

# Das Passenger Mobility Package der EU Kommission im Kontext des europäischen Verbraucherrechts: Wo bleibt die Nachhaltigkeit?

Von Prof. Dr. Klaus Tonner, Rostock

Am 23.11.2023 veröffentlichte die EU-Kommission ein sog. Passenger Mobility Package, das konkrete Vorschläge für Änderungen der Pauschalreise-RL<sup>1</sup> und der Passagierrechte-VOen<sup>2</sup> enthält. Dieser Beitrag stellt die Änderungsvorschläge im Einzelnen dar und setzt sich mit ihnen kritisch auseinander. Die Vorschläge belassen es bei den untereinander nicht harmonisierten Passagierrechte-VOen und enthalten auch keinen Ansatz, das unterschiedliche Schutzniveau bei Pauschalreisen und einzelnen Reiseleistungen zu beseitigen. Vor allem aber enthalten die Vorschläge trotz Green Deal kaum Spuren von Nachhaltigkeit. Der Beitrag findet aber in anderen Richtlinien und Richtlinienvorschlägen Ansätze, dass der Green Deal nicht folgenlos im Verbraucherrecht bleibt. Er fragt, ob es nicht auch im Reise-recht Wege für mehr Nachhaltigkeit gibt.

## I. Einleitung

Digitalisierung und Klimawandel sind die großen Herausforderungen unserer Zeit, denen sich auch das Verbraucherrecht stellen muss. Die EU-Kommission hat es nicht versäumt, sich in Strategiepapieren, die sich auf den Green Deal<sup>3</sup> beziehen, dazu zu positionieren. So werden in der Neuen Verbraucheragenda von 2020 grüner Wandel und digitaler Wandel als zwei von fünf Schwerpunkten genannt.<sup>4</sup> In dem Abschnitt über den grünen Wandel werden zwar zahlreiche Maßnahmen aufgeführt, Reisen taucht dabei allerdings nicht auf. Die Pauschalreise-RL wird nur im Zusammenhang mit möglichen Anpassungen infolge der Covid 19-Pandemie erwähnt. Es fragt sich, was aus den ambitionierten Ansätzen wird, wenn sie auf konkrete Vorschläge heruntergebrochen werden.

Um einzuschätzen, ob das Reiserecht symptomatisch für andauernde fehlende Nachhaltigkeit im Verbraucherrecht ist, oder ob dieser Befund eher atypisch für die Auswirkung des Green Deal ist, soll das Passenger Mobility Package in den Kontext der neueren europäischen Verbraucherrechtsgesetzgebung gestellt werden. Umweltrecht und Verbraucherrecht bestehen in der EU nur nebeneinander, nicht miteinander. Es fragt sich, ob der Green Deal in den konkreten gesetzgeberischen Auswirkungen zu einer Überwindung des Nebeneinander hin zu einem Miteinander führt. Der europäische Gesetzgeber bleibt nicht grundsätzlich und stets bei dem Nebeneinander. In der Reparatur-RL,<sup>5</sup> der RL hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel<sup>6</sup> und der Verbandsklagen-RL<sup>7</sup> wird der Weg zu einem Miteinander beschritten. Für das Passenger Mobility

Package gilt dies aber nur für den Richtlinienvorschlag über multimodale Reisen.<sup>8</sup>

## II. Inhalt des Passenger Mobility Package

### 1. Vorschlag zur Änderung der Pauschalreise-RL

a) *Auswirkungen der COVID 19 Pandemie.* Ein größerer Teil der vorgeschlagenen Neuerungen besteht aus Folgerungen aus der COVID 19-Pandemie. Diese Vorschläge haben sich nicht durch das Abklingen der Pandemie und die dazu inzwischen er-gangene Rechtsprechung des EuGH<sup>9</sup> erledigt, denn infolge des Klimawandels und von Kriegen ist auch in Zukunft damit zu rechnen, dass gebuchte Reisen in großem Umfang abgesagt werden müssen.

Die wichtigste der vorgeschlagenen Vorschriften ist eine Gut-scheinregelung. Während der Pandemie sahen sich viele Reise-veranstalter nicht in der Lage, ihrer Verpflichtung zur Erstat-tung bereits geleisteter Zahlungen nachzukommen (Art. 14 Pau-schalreise-RL, umgesetzt in § 651h Abs. 5 BGB) und gaben des-halb vielfach Gutscheine aus. Die EU-Kommission sah dies als mit der Pauschalreise-RL nicht vereinbar an, sofern die Gut-schein alternativlos waren, und verabschiedete stattdessen eine Empfehlung, die freiwillige Gutscheine zuließ, sofern der Betrag

1 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/2302 zur wirksameren Gestaltung des Schutzes von Reisenden und zur Vereinfachung und Klarstellung bestimmter Aspekte der Richtlinie, COM(2023) 905 final.

2 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 261/2004, (EG) Nr. 1107/2006, (EU) Nr. 1177/2010, (EU) Nr. 181/2011 und (EU) 2021/782 in Bezug auf die Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte in der Union, COM(2023) 753 final.

3 Mitteilung der Kommission, Der Europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final.

4 Mitteilung der Kommission, Neue Verbraucheragenda – Stärkung der Resilienz der Verbraucher/innen für eine nachhaltige Entwicklung, COM(2020) 696 final.

5 Richtlinie (EU) 2024/1799 über gemeinsame Vorschriften zur Förderung der Reparatur von Waren und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinien (EU) 2019/771 und EU 2020/1828; nach Abschluss des Trilogverfahrens unterzeichnet am 13.6.2024, veröffentlicht am 10.7.2024, ABl. 2024 L 1799, 1.

6 Richtlinie (EU) 2024/825 zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EU hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen.

7 Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG.

8 Vorschlag für eine Verordnung über Fahr- bzw. Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen, COM(2023) 752 final.

9 Dazu Bergmann VuR 2023, 3 (6 ff.); Löw VuR 2023, 10; Tonner MDR 2023, 1.

gegen Insolvenz abgesichert war.<sup>10</sup> Gegen Zwangsgutscheine, die in einigen Mitgliedstaaten gesetzlich erlaubt wurden, ging sie mit Vertragsverletzungsverfahren vor, worauf die meisten Mitgliedstaaten ihre Regelungen zurücknahmen. Nur in einem Fall, die Slowakische Republik betreffend, kam es zu einer Entscheidung des EuGH,<sup>11</sup> der ebenso wie in einer weiteren Entscheidung, die auf Veranlassung von Verbraucherverbänden gegen eine französische Regelung erging,<sup>12</sup> nur freiwillige Gutscheine unter engen Voraussetzungen zuließ.

Der deutsche Gesetzgeber hielt sich von vornherein an die genannte Empfehlung und erließ einen Art. 240 § 6 EGBGB, der am 31.7.2020 in Kraft trat, mit Wirkung zum 1.10.2023 aber auslief.<sup>13</sup> Derzeit sind freiwillige Gutscheine in Deutschland daher ohne gesetzliche Einschränkungen zulässig. Da sie aber wegen der Vorgaben des EuGH freiwillig akzeptiert sein müssen, haben sie für die Liquiditätsprobleme von Reiseveranstaltern nur einen beschränkten Nutzen. Für den Reisenden ist nicht gewährleistet, dass er die Reise zu einem späteren Zeitpunkt zum gleichen Preis erhält. Der Reiseveranstalter wird daher einen zusätzlichen Bonus gewähren müssen, um den Reisenden zur Annahme eines Gutscheins bewegen zu können. Die jetzt vorgeschlagene Regelung ist weitgehend an die Empfehlung von 2020 angelehnt. Danach muss der Reisende informiert werden, dass er nicht verpflichtet ist, einen Gutschein zu akzeptieren. Der Gutschein muss gegen Insolvenz abgesichert sein.

Besonders wichtig dürfte eine Regressvorschrift werden, wonach der Reiseveranstalter vom Leistungsträger eine Erstattung aller Zahlungen innerhalb von sieben Tagen verlangen kann, die dieser für eine annullierte oder nicht erbrachte Dienstleistung geleistet hat. Diese Regelung dürfte vor allem im Verhältnis zu Luftfahrtunternehmen Bedeutung erlangen, da diese häufig bereits bei der Buchung den vollen auf die Beförderung entfallenden Teil des Reisepreises verlangen. Dagegen erhalten Hotels die ihnen zustehenden Zahlungen häufig erst nach Abschluss der Reise, so dass die Vorschrift insoweit ins Leere laufen dürfte. Der Vorschlag will dem Reiseveranstalter ermöglichen, dem Reisenden Zahlungen gemäß der geltenden Pauschalreise-RL innerhalb von 14 Tagen zu erstatten.<sup>14</sup>

Weiterhin stellt der Vorschlag klar, dass amtliche Reisewarnungen, wonach der Reisende am Bestimmungsort „schwerwiegenden Beschränkungen“ unterliegt, „eine wichtige Rolle“ bei der Beurteilung spielen, ob die Voraussetzungen für einen kostenlosen Rücktritt vorliegen. Dies entspricht allgemeiner Rechtsansicht.<sup>15</sup> Unentschieden bleibt freilich, wie mit widersprüchlichen Reisewarnungen aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten umzugehen ist. Eine europäische Reisewarnung will der Vorschlag nicht einführen. Schließlich sieht der Vorschlag vor, dass zum kostenlosen Rücktritt berechtigende unvermeidbare, außergewöhnliche Umstände sich auch aus Umständen am Wohnsitz des Reisenden oder des Ausgangsorts der Reise ergeben können.

*b) Auswirkungen der Thomas Cook-Insolvenz.* Die Thomas Cook-Insolvenz im Jahre 2019 hatte nur in Deutschland erhebliche Probleme verursacht und zwar nicht, weil die europäischen Vorgaben nicht ausreichten, sondern weil die deutschen Umset-

zungsvorschriften nicht diesen Vorgaben entsprachen. In den anderen Mitgliedstaaten konnte die Insolvenz ohne nennenswerte Probleme für die Reisenden abgewickelt werden. Gleichwohl nimmt der Vorschlag die Thomas Cook-Insolvenz zum Anlass, das Insolvenzabsicherungsrecht der Pauschalreise-RL 2015 nachzuschärfen. So soll der Insolvenzschutz ausdrücklich auf Erstattungen und Gutscheine erstreckt werden. Die Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, die Insolvenzschutzvorkehrungen der in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Reiseveranstalter zu überwachen und den Markt zu beobachten. Schließlich soll der Insolvenzabsicherer verpflichtet werden, die Erstattungen innerhalb von drei Monaten vorzunehmen, nachdem der Reisende einen Erstattungsantrag mit den erforderlichen Unterlagen gestellt hat. Der deutsche Gesetzgeber führte mit dem nach der Thomas Cook-Insolvenz notwendig gewordenen neuen Insolvenzabsicherungsrecht bereits umfassende staatliche Aufsichtsbefugnisse über den neu geschaffenen Reisesicherungsfonds ein.<sup>16</sup>

Zum Insolvenzschutz im weiteren Sinne gehört auch eine verbraucherfreundliche Regelung über die Anzahlung. Sie soll nur noch höchstens 25 % betragen, es sei denn, dass der Reiseveranstalter höhere Aufwendungen für die Organisation und Durchführung der Pauschalreise hat. Von dieser Ausnahme wird er vor allem Gebrauch machen müssen, wenn ein Luftfahrtunternehmen bereits bei der Buchung den vollen auf die Beförderung entfallenden Teil des Reisepreises verlangt. Diese Praxis gegenüber Reiseveranstaltern hat sich in den letzten Jahren eingebürgert. Gegenüber Verbrauchern wurde sie vom BGH ausdrücklich gebilligt.<sup>17</sup>

Für Reisende, deren Verträge deutschem Recht unterliegen, würde sich durch die Vorschrift nicht viel ändern, denn sie ist dem geltenden deutschen Recht nachgebildet. Aufgrund von Klagen von Verbraucherverbänden hatte der BGH im Jahre 2014 die Anzahlung auf 20 % beschränkt<sup>18</sup> und Ausnahmen zugelassen, wenn der Reiseveranstalter bereits bei der Buchung höhere Aufwendungen hat.<sup>19</sup> Wie erwähnt lehnte er im Widerspruch dazu eine entsprechende Beschränkung bei einer reinen Flugbeförderung dagegen ab.<sup>20</sup>

*c) Korrekturen bei den verbundenen Reiseleistungen.* Mit der Pauschalreise-RL 2015 führte der europäische Gesetzgeber das

10 Empfehlung der Kommission v. 13.5.2020 zu Gutscheinen für Passagiere und Reisende als Alternative zur Rückerstattung von Zahlungen für annullierte Pauschalreisen und Beförderungsdienstleistungen im Kontext der COVID-19-Pandemie, C(2020) 3125 final.

11 EuGH 8.6.2023 – C-540/21, ECLI:EU:C:2023:450 – Kommission/ Slowakei.

12 EuGH 8.6.2023 – C-407/21, ECLI:EU:C:2023:449 – UFC – Que choisir und CLCV, VuR 2023, 304.

13 Zu der Vorschrift Tonner MDR 2020, 1032.

14 COM(2023) 905 final.

15 Tonner/Bergmann/Blankenburg, *ReiseR/Bergmann*, 2. Aufl. 2022, § 1 Rn. 329; MüKoBGB/Tonner, 9. Aufl. 2023, BGB § 651h Rn. 50 mwN; Schmidt, COVID-19/Staudinger/Achilles-Pujol, 2. Aufl. 2021, § 7 Rn. 26.

16 Ausführlich zum Reisesicherungsfondsgesetz: Staudinger/Schröder FS Tonner, 2022, 101 (106 ff.); Tonner MDR 2021, 1240.

17 BGH 16.2.2016 – X ZR 97/14, BGHZ 209, 20 = NJW 2016, 2404 mit krit. Besprechung Tonner/Wagner VuR 2017, 449.

18 BGH 9.12.2014 – X ZR 85/12, BGHZ 203, 335 = NJW 2015, 1444 = VuR 2015, 350.

19 BGH 9.12.2014 – X ZR 85/12, BGHZ 203, 335 = NJW 2015, 1444.

20 BGH 16.2.2016 – X ZR 97/16, BGHZ 209, 20 = NJW 2026, 2404.

Rechtsinstitut der „verbundenen Reiseleistungen“ ein. Unter bestimmten Voraussetzungen sollen mindestens zwei Reiseleistungen verschiedener Art, die nicht zu einer Pauschalreise führen, „verbundene Reiseleistungen“ sein mit der Folge, dass der Reisevermittler Zahlungen des Reisenden, die er entgegennimmt, gegen seine Insolvenz absichern muss (Art. 19 Pauschalreise-RL, umgesetzt in § 651w BGB). Vor allem wegen der komplizierten Voraussetzungen handelte sich die Richtlinie den Ruf eines „Bürokratiemonsters“ ein.<sup>21</sup> In der Tat steht die schwierige Handhabung der Vorschriften in keinem Verhältnis zum geringen Nutzen für den Reisenden, der keine Pauschalreise erhält. Es lag daher nahe, dass sich die Kommission in ihrem Änderungsvorschlag mit den „verbundenen Reiseleistungen“ befassen musste. Bislang gab es zwei alternative Voraussetzungen, nämlich zum einen die getrennte Bezahlung anlässlich eines einzigen Kontakts mit der Vertriebsstelle. Von dieser Variante kann sowohl ein Vermittler, der keine eigenen Reiseleistungen erbringt, als auch ein Unternehmer, der eine einzelne Reiseleistung erbringt, betroffen sein. Zum andern erbringt ein Unternehmer „verbundene Reiseleistungen“, wenn er „in gezielter Weise“ einen weiteren Vertrag mit einem anderen Reiseunternehmer vermittelt, der innerhalb von 24 Stunden nach dem ersten Vertrag abgeschlossen wird.

Nach dem Vorschlag soll nur noch die zweite Variante gelten. Die Vorschrift über die Insolvenzabsicherung bei verbundenen Reiseleistungen soll entsprechend angepasst und die Zahl der in Betracht kommenden Formblätter reduziert werden. Danach können Vermittler, die keine eigenen Reiseleistungen anbieten, nicht mehr in die Situation geraten, für eingehende Zahlungen Insolvenzschutz besorgen zu müssen. Außerdem ist das umstrittene Kriterium des Vermittelns „in gezielter Weise“ beseitigt; es ist jetzt stattdessen vom Auffordern, zusätzliche Leistungen bei einem anderen Unternehmer innerhalb von 24 Stunden zu buchen, die Rede.

Zwar reduziert der Vorschlag die Komplexität des Begriffs der verbundenen Reiseleistung, verschiebt aber die scheinbar verschwundene erste Variante in den erweiterten Begriff der Pauschalreise. Danach soll eine Pauschalreise auch dann entstehen, wenn zu einer in einer einzigen Vertriebsstelle erworbenen Reiseleistung eine andere Art von Reiseleistung innerhalb von drei Stunden nach der Buchung der ersten Reiseleistung hinzugebucht wird. Der Zeitraum erweitert sich auf 24 Stunden, wenn der Unternehmer den Reisenden vor dessen Buchung aufgefordert hat, weitere Arten von Reiseleistungen zu buchen.

Die Komplexität der geltenden Regelung wird also weder reduziert noch erhöht. Vielmehr werden die Rechtsfolgen zugunsten der Pauschalreise geändert. Die bisherige Variante 1 der ursprünglichen Vorschrift führt nach dem Vorschlag im Regelfall zur Pauschalreise, während es bei der Variante 2 bei einer verbundenen Reiseleistung bleibt. Der Nutzen für den Reisenden ist gering: Entscheidend ist nicht eine bescheidene Ausweitung des Begriffs der Pauschalreise, sondern, wie unten auszuführen sein wird, eine Angleichung des Schutzniveaus von Pauschalreisen und Einzelleistungen, wobei das Schutzniveau der Pauschalreise-RL den Maßstab abgeben sollte.

## 2. Vorschlag zur Änderung der Passagierrechte-VOen

a) *Grundlagen.* Die Kommission geht von der Erkenntnis aus, dass die Passagierrechte-VOen unter erheblichen Vollzugsdefiziten leiden, und schlägt Maßnahmen zur Abhilfe vor, die vor allem auf eine stärkere Stellung der Durchsetzungsstellen abzielen. Die Maßnahmen sollen für alle Passagierrechte-VOen gleichermaßen gelten. Eine inhaltliche Veränderung der Verordnungen ist damit nicht beabsichtigt. Die Kommission hält ihren Vorschlag für eine neue Fluggastrechte-VO aus dem Jahre 2013 für weiterhin aktuell.<sup>22</sup> Im Folgenden werden die Veränderungsvorschläge für die Fluggastrechte-VO dargestellt. Die Änderungsvorschläge für die Fahrgastrechte-VOen (Bahn, Schiff, Bus) und die VO über Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität<sup>23</sup> haben im Wesentlichen denselben Inhalt, so dass sie hier nicht separat vorgestellt werden.

Der Vorschlag versteht sich als Umsetzung der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität aus dem Jahre 2020.<sup>24</sup> Nach dieser Strategie soll die Kommission „Alternativen für den Schutz der Fluggäste“ bei Insolvenzen und fehlenden Erstattungen prüfen sowie einen „vereinfachten, kohärenteren und harmonisierten verkehrsträgerübergreifenden Rahmen für Passagierrechte“ verfolgen. Die Kommission sieht die Nachhaltigkeit ihrer Vorschläge in einer Attraktivitätssteigerung von Kollektivverkehrsmitteln und erhofft sich davon eine Verschiebung vom Individual- zum Kollektivverkehr. Eine Differenzierung zwischen den einzelnen Kollektivverkehrsmitteln wird freilich nicht vorgenommen. So werden etwa Flug- und Bahnverkehr gleichbehandelt.

Nicht geregelt wird der Insolvenzschutz, obwohl auch größere Insolvenzen von Flugunternehmen sich immer wieder ereignen. Aus deutscher Sicht sind die Insolvenzen von Air Berlin und Germania zu nennen. Der Vorschlag verweist insoweit auf eine Überarbeitung der Luftverkehrsdienste-VO.<sup>25</sup> Die dafür zuständige GD Move ist jedoch über eine Konsultation nicht hinausgekommen; eine für das 4. Quartal 2022 angekündigte Rückmeldung ist bislang ausgeblieben.<sup>26</sup>

b) *Bessere Durchsetzung.* Die Kommission erhofft sich eine bessere Durchsetzung der Passagierrechte vor allem von den sog. Durchsetzungsstellen. Dies sind nach Art. 16 der geltenden Fluggastrechte-VO von den Mitgliedstaaten zu benennende

21 Thöle RRA 2017, 165.

22 Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großen Verspätungen von Flügen und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr, COM(2013) final 130; dazu Keiler RRA 2013, 163.

23 Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität, ABl. 2006 L 204, 1.

24 Mitteilung der Kommission, Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität – den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen, COM(2020) 789 final.

25 Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft, ABl. 2008 L 293, 3.

26 <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13255-Überarbeitung-der-Flugdienste-Verordnung.de>.

Stellen, die die notwendigen Maßnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass die Fluggastrechte gewahrt werden. Die anderen Passagierrechte-VOen enthalten entsprechende Vorschriften. In Deutschland sind die benannten Stellen das Luftfahrt-Bundesamt und das Eisenbahn-Bundesamt.

Generell wird in der Europäischen Union die Durchsetzung von Verbraucherrechten mit Hilfe staatlicher Stellen positiver gesehen als in Deutschland.<sup>27</sup> Deutschland verlässt sich stark auf Verbandsklagen,<sup>28</sup> während die Rolle des Luftfahrt-Bundesamts als eher gering eingeschätzt wird. Der Vorschlag will den Durchsetzungsstellen aber keine neuen Rechte verschaffen, sondern sie im Rahmen der geltenden Vorschriften zu einer intensiveren Überwachung anhalten. Diesem Ansatz ist zuzustimmen, denn als staatliche Stellen haben die Durchsetzungsbehörden ohnehin eine stärkere Rechtsstellung als kollektive Rechtsdurchsetzungseinrichtungen wie etwa Verbände, da sie stärkere Auskunftsrechte haben und leichter Sachverhalte ermitteln können als klagebefugte Verbände.

Die Kommission will einen „risikobasierten Überwachungsansatz“ einführen. Die Durchsetzungsstellen sollen ein Programm zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften ausarbeiten. Die Risikobewertung soll sich aus Tatsachen ergeben, die sich auf Beschwerden von Fluggästen sowie von der Durchsetzungsstelle einzuholenden Informationen stützen. Dazu sollen Audits, Inspektionen, Befragungen, Überprüfungen und Inaugenscheinnahmen von Unterlagen durchgeführt werden. Sie sollen sowohl angekündigte wie unangekündigte Tätigkeiten umfassen. Zur Abstellung von Verstößen können Durchsetzungsstellen einen Aktionsplan von den betroffenen Unternehmen verlangen.

Doch auch die Beförderungsunternehmen selbst sollen herangezogen werden. Sie sollen Dienstqualitätsnormen aufstellen und ein Qualitätssicherungsmanagement anwenden. Dies soll die Erfassung von Verspätungen und Annullierungen mit vorgegebenen Einzelheiten, Sauberkeit, einheitliche Normen für Handgepäck, Ergebnisse aus Umfragen zur Kundenzufriedenheit sowie die Bearbeitung von Beschwerden umfassen.

*c) Erstattungsformular und Informationspflichten.* Obwohl insoweit seit vielen Jahren kritisiert,<sup>29</sup> bleibt die EU-Kommission ihrem Ansatz, Verbraucherschutz auf Informationspflichten zu stützen, auch mit den Änderungsvorschlägen zu den Passagierrechte-VOen treu. Art. 14 der Fluggastrechte-VO, der eine Information der Fluggäste über ihre Rechte vorsieht, soll durch eine Vorschrift ergänzt werden, wonach die Informationen auch auf elektronischem Wege bereitgestellt werden müssen. Schriftliche Korrespondenz soll auf einem dauerhaften Datenträger mit Datum und Uhrzeit festgehalten werden. Den Fluggästen soll ferner ein einheitliches Formular für Anträge auf Ausgleichsleistungen und Erstattungsanträge zur Verfügung gestellt werden. Die Fluggäste sollen aber nicht gezwungen sein, dieses Formular zu benutzen. Die Durchsetzungsstelle, bei der sich ein Fluggast beschwert, soll diesen über sein Recht, sich an eine alternative Streitbeilegungsstelle zu wenden, aufklären.

Schließlich will der Verordnungsvorschlag auch den Informationsaustausch zwischen der Durchsetzungsstelle und den Luft-

fahrtunternehmen regeln. Anfragen der Durchsetzungsstelle sollen innerhalb eines Monats beantwortet werden.

*d) Erstattung bei Einschaltung eines Vermittlers.* Falls ein Erstattungsgrund vorliegt, sind nach Art. 8 der geltenden Fluggastrechte-VO Flugscheinkosten vollständig „zu dem Preis, zu dem der Flugschein erworben wurde“, zu erstatten. Die Vorschrift regelt nicht, was aus Provisionen wird, falls ein Vermittler in die Buchung eingeschaltet war. Eigentlich erwartet man auch keine besondere Regelung, da auf den ersten Blick davon auszugehen ist, dass dem Reisenden der Brutto-Preis erstattet wird. Im Pauschalreiserecht ist dies selbstverständlich und wird in keiner Weise problematisiert (Art. 12 Abs. 4 Pauschalreise-RL, umgesetzt in § 651h Abs. 5 BGB).

Die EU-Kommission geht jedoch davon aus, dass die Rechtslage unklar ist, wenn ein Vermittler eingeschaltet ist, zumal wenn eine Online-Plattform Vermittler ist. Deswegen will sie die Fluggastrechte-VO um eine Reihe von Regelungen ergänzen. Den zu regelnden Sachverhalt beschreibt sie in der Folgenabschätzung.<sup>30</sup> Danach wird in 30 % der Buchungen der Zahlungsfluss umgedreht: Der Fluggast hat den Flugpreis an den Vermittler gezahlt, und von dessen Konto wird der Flugpreis an das Luftfahrtunternehmen gezahlt. In einem Erstattungsfall zahlt das Luftfahrtunternehmen den Betrag an den Vermittler zurück, und dieser übernimmt die Erstattung an den Fluggast („merchants of record“). In 10 % der Fälle erstattet das Luftfahrtunternehmen den Betrag direkt an den Fluggast, weil es eine Kreditkartenzahlung von ihm erhalten hat („pass-through agent“). Die verbleibenden 60 % verteilen sich auf Direktbuchungen und Flüge im Rahmen von Pauschalreisen. Der Verordnungsvorschlag will den Unternehmen beide Möglichkeiten erhalten, dabei aber Missbräuche durch verzögerte Zahlungen verhindern, was während der COVID 19-Pandemie nicht selten vorkam.

Vermittler stehen in einem starken Wettbewerb zum Direktvertrieb der Luftfahrtunternehmen und haben deswegen ein starkes Interesse daran, dass ihre Kundendaten dem Luftfahrtunternehmen nicht bekannt werden. Adressat von Erstattungsansprüchen ist aber das Luftfahrtunternehmen, das zu diesem Zweck auf die Kundendaten zugreifen können muss. Diese beiden Probleme will der Vorschlag lösen. Das Luftfahrtunternehmen soll berechtigt sein, die Erstattung über einen Vermittler abzuwickeln, muss aber darüber bereits bei der Buchung informieren. Zusätzliche Kosten dürfen nicht anfallen. Das Luftfahrtunternehmen hat den gezahlten Betrag innerhalb von sieben Tagen an den Vermittler zu zahlen, und dieser hat den Betrag binnen weiterer sieben Tage dem Fluggast zu erstatten und das Luft-

27 Brönneke VuR 2012, 334; Tonner FS Wiedemann, 2020, 993; speziell aus der Sicht des Bundeskartellamts Ost in Brönneke/Willburger/Bietz, Verbraucherschutz, 2020, 245.

28 Vgl. Rott FS Tonner, 2022, 363, der dies als Ersatz für die fehlende behördliche Durchsetzung sieht.

29 Kritik am Informationsmodell etwa bei Gsell ZfPW 2022, 130; Micklitz VuR 2022, 121; vgl. auch Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher 2021, Teil E, mit Vorschlägen für eine Neuausrichtung.

30 Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report zu COM(2023) 752, SWD(2023) 386 S. 138 ff.; zusammengefasst in ErwGr 5 des Vorschlags.

fahrtunternehmen darüber zu informieren. Unterbleibt die Zahlung, hat das Luftfahrtunternehmen mit dem Fluggast Kontakt aufzunehmen und die Erstattung vorzunehmen. Der Vermittler muss dem Luftfahrtunternehmen die Kontaktdaten des Fluggastes bereits bei der Buchung übermitteln. Das Luftfahrtunternehmen darf diese Daten aber nur verwenden, um Ansprüche des Fluggasts aus der Fluggastrechte-VO zu erfüllen und muss sie innerhalb von 72 Stunden nach Ablauf des Beförderungsvertrags löschen.

Der Vorschlag enthält keine Regelungen darüber, was unter „Erstattungsbetrag“ zu verstehen ist und belässt es beim derzeitigen Art. 8 der Fluggastrechte-VO. Daraus resultiert ein Problem, das bereits im Jahre 2018 Gegenstand einer Entscheidung des EuGH war. Die Luftfahrtunternehmen gewähren dem Vermittler nämlich keine Provision – man spricht von Null-Provisionen –, so dass dieser im Fall des „merchant of records“-Modells nur dann einen Verdienst erzielt, wenn er vom Kunden einen höheren Preis verlangt (Brutto-Preis) als er selbst an das Luftfahrtunternehmen zahlt (Netto-Preis). Der EuGH entschied, dass der Brutto-Preis einschließlich einer Provision zu erstatten ist.<sup>31</sup> Eine Ausnahme soll allerdings dann bestehen, wenn die Provision ohne Wissen des Luftfahrtunternehmens festgelegt wird. Wann dies der Fall ist, bleibt allerdings unklar. Wenig überraschend divergiert die instanzgerichtliche Rechtsprechung,<sup>32</sup> so dass ein Eingreifen des europäischen Gesetzgebers gerechtfertigt gewesen wäre. Im Falle des „pass through agent“-Modells gelangt der Vermittler nur dann zu einer Einnahme, wenn er Zusatzleistungen verkauft oder eine Service-Gebühr verlangt, die getrennt von der Zahlung für den Flug erhoben wird. Es ist offensichtlich, dass das „merchant of records“-Modell für den Vermittler – sprich für Online-Plattformen – attraktiver ist.

### 3. Vorschlag für eine Verordnung über multimodale Reisen

*a) Ausgangspunkt.* Die EU-Kommission belässt es nicht bei Ergänzungsvorschlägen zu bestehenden Verordnungen, sondern will den Passagierrechten eine weitere Verordnung hinzufügen, die sich mit multimodalen Reisen befasst.<sup>33</sup> Wenn ein Reisender für eine Reise mehrere Verkehrsdienste bei verschiedenen Verkehrsunternehmen bucht, hat er nach geltendem Recht keine Ansprüche, falls infolge einer Störung beim ersten Verkehrsdienst ein Anschluss zu einem zweiten Verkehrsdienst verpasst wird. Wichtigstes Beispiel ist ein verpasster Flug, wenn eine zum Flughafen führende Bahnfahrt gebucht wird und der Zug sich verspätet.<sup>34</sup> Ein anderes Beispiel ist ein verspäteter Zug, der zu einem verpassten Anschluss an einen regionalen Bus führt. Der Reisende ist in beiden Fällen sich selbst überlassen. Die EU-Kommission ist der Ansicht, dass der fehlende Schutz bei verpassten Anschlüssen Reisende veranlasst, von Reisen mit umweltfreundlichen Verkehrsmitteln Abstand zu nehmen und lieber mit dem Auto zu fahren. Mit diesem zutreffenden Argument gewinnt der Vorschlag eine Nachhaltigkeitsdimension und fügt sich letztlich in den Green Deal ein, was man von den Änderungsvorschlägen zur Pauschalreise-RL und den Passagierrechte-VOen nicht unbedingt sagen kann.

*b) Inhalt des Verordnungsvorschlags.* Multimodale Reisen sind dem Vorschlag zufolge Reisen, die mindestens zwei Verkehrsträger und mindestens zwei Verkehrsdienste umfassen. Dabei unterscheidet der Vorschlag drei Arten, nämlich (1) Reisen, die in einem einzigen multimodalen Vertrag geregelt sind, (2) Reisen, denen ein kombinierter multimodaler Beförderungsausweis zugrunde liegt und (3) Reisen, die auf getrennten multimodalen Beförderungsausweisen beruhen. Sowohl bei den kombinierten multimodalen Beförderungsausweisen wie bei den getrennten multimodalen Beförderungsausweisen liegen getrennte Beförderungsverträge vor. Die kombinierten Beförderungsausweise erwirbt der Passagier gegen eine einmalige Zahlung, während er bei den getrennten multimodalen Beförderungsverträgen die einzelnen Beförderungsleistungen getrennt bezahlt. An diese drei Arten von Beförderungsverträgen sollen unterschiedliche Rechtsfolgen anknüpfen.

Im Mittelpunkt des Verordnungsvorschlags stehen Informationspflichten und Regeln über verpasste Anschlüsse. In allen drei genannten Fällen müssen Beförderer und Vermittler darüber informieren, um welche der drei Arten es sich handelt. Sie müssen vor der Reise allgemeine Hinweise über Mindestanschlusszeiten geben und über Flug- und Fahrpläne, Tarife unter Hervorhebung des billigsten Tarifs und Störungen informieren. Anbieter eines einzigen Vertrags oder von kombinierten Verträgen müssen auch während der Reise über Störungen und Verspätungen sowie über die wichtigsten Anschlüsse informieren.

Die Regeln über verpasste Anschlüsse dürften praktische Bedeutung nur für den Fall eines einzigen multimodalen Vertrags entfalten. Die Vorschriften greifen ein, wenn ein Anschluss an einen nachfolgenden Verkehrsdienst aufgrund einer Verspätung oder Annullierung eines vorangegangenen, unter denselben Vertrag fallenden Verkehrsdienstes verpasst wird oder voraussichtlich verpasst wird. Ansprüche sind gegen den vertragsschließenden Beförderer zu richten. Sie erstrecken die Regeln der bestehenden Passagierrechte-VOen auf die multimodale Gesamtreise. Der Passagier hat ein Wahlrecht zwischen einer Erstattung des vollen Preises und einer Alternativbeförderung. Außerdem muss der Beförderer die bekannten Hilfeleistungen wie Mahlzeiten und Erfrischungen und ggf. eine Hotelunterbringung erbringen.

Ansprüche bei kombinierten Beförderungsverträgen dürften kaum praktische Bedeutung erlangen. Zwar muss der vertragschließende Beförderer den gezahlten Gesamtpreis erstatten und darüber hinaus eine Ausgleichsleistung in Höhe von 75 % des Gesamtpreises leisten, doch kann er diese Rechtsfolge ausschließen, wenn er in deutlicher Form darauf hinweist, dass der Passagier mehrere Beförderungsverträge geschlossen hat. Die drohende Ausgleichsleistung ist daher lediglich ein Anreiz für den Beförderer, dieser Hinweispflicht nachzukommen.

31 EuGH 12.9.2018 – C-601/17, ECLI:EU:C:2018:702 – Harms.

32 Zur konkreten Kenntnis des Luftfahrtunternehmens OLG München 20.7.2022, BeckRS 2022, 17623. Zu weiteren Entscheidungen BeckOK Fluggastrechte-VO/Degott, Art. 8 Rn. 4a ff.

33 COM(2023) 752 final.

34 Zu „Rail&Fly“ BGH 28.10.2010 – Xa ZR 46/10, NJW 2011, 371; BGH 29.6.2021 – X ZR 29/20; NJW 2021, 2880; Führich/Staudinger, ReiseR-HB/Führich, 9. Aufl. 2023, Anh. zu § 21 Rn. 57 ff.

Im Übrigen enthält der Verordnungsvorschlag Regelungen, die auch im Vorschlag zur Ergänzung der bestehenden Passagierrechte-VOen enthalten sind. Dies betrifft Vorschriften über die Einschaltung eines Vermittlers, ein einheitliches Erstattungsformular, Vorschriften zugunsten von Menschen mit Behinderungen und eingeschränkter Mobilität und die Durchsetzung. Die Vorschriften über Dienstleistungsqualität und den „risikobasierten Ansatz“ für die Überwachung der Flug- bzw. Fahrgastrechte sollen auch für multimodale Reisen gelten.

c) *Bewertung.* Im Prinzip ist zu begrüßen, dass die EU-Kommission einen Verordnungsvorschlag für multimodale Reisen vorgelegt hat. Solange der Reisende vollständig die Folgen eines verpassten Anschlusses zu tragen hat, wird er sich häufig lieber auf die Benutzung seines eigenen Autos verlassen. Eine Verminderung dieses Risikos kann daher zur Verlagerung vom Individual- zum Kollektivverkehr beitragen. Damit ordnet sich der Vorschlag – als einziges Element des gesamten Pakets – in eine nachhaltigkeitsorientierte Gesetzgebung ein.

Er hat jedoch eine entscheidende Schwachstelle. Die Beschränkung der Regeln über verpasste Anschlüsse auf einen einheitlichen Beförderungsvertrag führt dazu, dass der Beförderer diese Regeln leicht umgehen kann. Er muss nur darauf achten, dass er ein Bündel von Beförderungsverträgen abschließt und den Passagier deutlich darauf hinweist. In ihrer gegenwärtigen Fassung würde der Vorschlag lediglich dem Beförderer einigen bürokratischen Aufwand aufbürden, ohne dass dem ein nennenswerter Nutzen für den Passagier und die Umwelt gegenübersteht. So begrüßenswert eine Regelung über verpasste Anschlüsse bei multimodalen Reisen ist, so sehr bedarf der Vorschlag einer Überarbeitung, um etwas im Sinne seiner Zielrichtung zu bewirken.

### III. Keine Angleichung des Schutzniveaus von Pauschalreisen und einzeln gebuchten Reiseleistungen

Das Passenger Mobility Package greift die Inkohärenzen zwischen den einzelnen Passagierrechte-VOen nur in bescheidenen Maße auf und versucht eine Annäherung von Passagierrechten und dem Schutz von Pauschalreisenden erst gar nicht, obwohl dies nicht nur von Verbraucherverbänden, sondern auch von größeren Teilen der Reiseindustrie gefordert wird.

#### 1. Inkohärenzen zwischen den einzelnen Passagierrechte-VOen

Immerhin sollen die vorgeschlagenen Ergänzungen einheitlich in die einzelnen Passagierrechte-VOen eingefügt werden. Dies gilt etwa für die Regelungen über den Vermittler oder die Qualitätsanforderungen an die behördliche Überwachung. Der Kern der Unterschiede wird aber nicht angetastet, nämlich die pauschalierten Ausgleichsleistungen nach der Fluggastrechte-VO bei Nichtbeförderung, Verspätungen und Annullierungen und die Erstattung eines Prozentsatzes des Fahrpreises nach den übrigen Passagierrechte-VOen bei Verspätungen. Bei Zugausfall beschränken sich die Rechte des Fahrgasts auf die Erstattung des

Fahrpreises; eine darüberhinausgehende Ausgleichszahlung gibt es anders als nach der Fluggastrechte-VO nicht.

Einen Grund für eine derartige Privilegierung des Fluggasts gibt es nicht. Schon gar nicht hat die Ausgleichsleistung nach der Fluggastrechte-VO eine Steuerungsfunktion im Hinblick auf nachhaltiges Reisen. Zumindest müssen die Rechte des Passagiers nach den einzelnen Verordnungen gleichwertig sein. Jedoch ist nicht zu erwarten, dass in absehbarer Zukunft die pauschalen Ausgleichsleistungen abgeschafft werden. Sie haben immerhin den Vorteil, dass sowohl die Anspruchsvoraussetzungen als auch die Rechtsfolgen einfach nachweisbar sind. Daher sind sie im besonderen Maße KI-geeignet, weswegen entsprechende Geschäftsmodelle von Rechtsdienstleistern eine große Rolle spielen.<sup>35</sup>

#### 2. Unterschiedliches Schutzniveau zwischen Pauschalreiseverträgen und Beförderungsverträgen

Während die Pauschalreise-RL den Pauschalreisevertrag in seinem gesamten Ablauf in den Blick nimmt, regeln die Passagierrechte-VOen nicht den Beförderungsvertrag, sondern nur die nicht erfolgende oder verzögerte Erbringung der Beförderungsleistung. Bezeichnenderweise ist nach der Fluggastrechte-VO das ausführende und nicht das vertragliche Luftfahrtunternehmen in Anspruch zu nehmen. Aus diesem systematischen Unterschied resultieren gewichtige Unterschiede, die sich als Benachteiligung des eine Beförderung in Anspruch nehmenden Passagiers gegenüber einem Pauschalreisenden auswirken. Für die Unterschiede gibt es keinen inhaltlichen Grund.

Die Beseitigung der Unterschiede wird offensichtlich dadurch behindert, dass die Ausarbeitung der Pauschalreise-RL einschließlich des vorliegenden Änderungsvorschlags in den Händen der GD Justice lag, während für die Passagierrechte die GD Move zuständig ist. Die GD Move steht offenbar unter starken Druck, von Änderungen des geltenden Rechts zulasten der Luftfahrtunternehmen abzusehen.

a) *Insolvenzschutz.* Besonders deutlich wird dies beim Insolvenzschutz. Während die Pauschalreise-RL bereits in ihrer Urfassung aus dem Jahre 1990 von den Mitgliedstaaten die Einführung eines Insolvenzschutzes verlangte, fehlt Entsprechendes für die Luftfahrtunternehmen bis heute. Maßgeblich für eine Regelung dürfte die LuftverkehrsdiensteVO sein, nach deren § 5 die Betriebsgenehmigung davon abhängt, dass das Unternehmen seinen finanziellen Verpflichtungen nachkommen kann. Daraus folgt aber kein Anspruch des Fluggasts gegen einen Insolvenzabsicherer im Falle einer Insolvenz. Die Überwachungstätigkeit der Luftfahrtbehörden führt, wie die Erfahrung zeigt, nicht zu einer Verhinderung von Insolvenzen. Deutschland hat mit der Insolvenz von Air Berlin einen großen Insolvenzfall erlebt. Von einem Widerruf der Betriebsgenehmigung aus finanziellen Gründen ist bislang nichts bekannt geworden. Eine derartige Maßnahme wäre auch nicht unbedingt zielführend, weil sie ein „schwächelndes“ Unternehmen erst recht in die Insolvenz treiben würde. Die Insolvenzabsicherung nach Art der Pauschal-

<sup>35</sup> Vgl. Rebehn DRiZ 2024, 46; Stadler FS Tonner, 2022, 113.

reise-RL hat sich dagegen bewährt. Im Falle Thomas Cook lagen die Gründe für die unzureichenden Erstattungen der Reisenden an der nicht der Richtlinie entsprechenden deutschen Umsetzung, nicht an der Richtlinie selbst. Das Schrifttum ging nach der Umsetzung der Pauschalreise-RL von 2015 überwiegend von einer Richtlinienwidrigkeit des deutschen Umsetzungsrechts aus.<sup>36</sup> Die neuen Vorschriften erleben gegenwärtig nach der Insolvenz des drittgrößten deutschen Reiseveranstalters, der FTI, ihre Bewährungsprobe.

Folgerichtig sah die Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität aus dem Jahre 2020 vor, dass die Kommission mögliche Alternativen für den Schutz der Passagiere treffen und „ggf.“ Legislativvorschläge vorlegen werde.<sup>37</sup> Die danach einsetzenden Bemühungen für eine Lösung brachen den veröffentlichten Dokumenten zufolge jedoch im Jahre 2022 nach der Durchführung einer Konsultation ab. Eine Auswertung nahm die GD Move nicht vor. Die Kommission versäumte es, ihre zuständigen Dienststellen zur Weiterführung der nach der Strategie gebotenen Arbeiten zu veranlassen. Dagegen forderte das Europäische Parlament wiederholt eine Insolvenzabsicherung für Zahlungen von Fluggästen.<sup>38</sup> Dem kann nur zugestimmt werden. Der fehlende Insolvenzschutz bei Luftbeförderungen ist derzeit das größte Problem im europäischen Reiserecht.<sup>39</sup>

Reiseveranstalter können zwar damit werben, dass sie hinsichtlich der Vorauszahlungen der Reisenden sicherer sind als die Erbringer von Einzelleistungen, müssen die Kosten für den Insolvenzschutz aber in den Preis einkalkulieren. Damit unterliegen sie im Verhältnis zu preissensiblen Kunden einem Wettbewerbsnachteil. Auch aus diesem Grund sind die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zu beseitigen.

Im gesamten Beförderungsbereich muss nach gängiger Praxis der vollständige Flug- bzw. Fahrpreis bereits beim Erwerb des Tickets entrichtet werden. Der Passagier gewährt damit dem Verkehrsunternehmen einen unverzinslichen und ungesicherten Kredit. Zwar ist nach § 641 BGB im Werkvertragsrecht die Vergütung erst bei der Abnahme fällig,<sup>40</sup> doch ist die Vorschrift dispositiv und steht nach h.M. einer anderweitigen Regelung nicht im Wege.<sup>41</sup> Im Luftverkehr müssen nach Art. 23 Luftverkehrsdienste-VO lediglich nicht angefallene Steuern und Gebühren, die Bestandteil des Flugpreises waren, erstattet werden. Auch das geltende Pauschalreiserecht enthält keine Regelungen über die Vorauszahlung, doch will der Vorschlag die oben beschriebene Begrenzung auf 25 % einführen, was ungefähr der in Deutschland aufgrund der Rechtsprechung bestehenden Rechtslage entspricht. Für Beförderungsverträge will das Passenger Mobility Package dagegen keine Begrenzung der Vorauszahlungen einführen, was auch insoweit der deutschen Rechtslage entspricht, denn der BGH lässt die vollständige Vorauszahlung des Flugpreises bei der Buchung zu.<sup>42</sup> Für diese Ungleichbehandlung gibt es keinen sachlichen Anlass. Für Pauschalreisen und Einzelleistungen sollte der gleiche rechtliche Rahmen gelten. Es gibt keinen Grund, warum der Passagier unter Umständen Monate im Voraus den Preis für die Gegenleistung vollständig entrichten soll.

Der an das deutsche Recht angelehnte Vorschlag zur Ergänzung der Pauschalreise-RL weist den Weg: Berechtigten An-

zahlungen in Höhe von 25 % und die Zahlung des Restpreises einen Monat vor Reiseantritt sein, aber nicht mehr. Dies sollte auch für Einzelleistungen und damit für Beförderungsverträge gelten. Als Standort einer Regelung bietet sich Art. 23 der Luftverkehrsdienste-VO an.

*b) Rücktrittsrechte.* Rücktrittsrechte spielten im Anschluss an die COVID 19-Pandemie eine große Rolle. Auch sie sind im Beförderungsrecht und im Pauschalreiserecht aus nicht überzeugenden Gründen unterschiedlich geregelt. Im Beförderungsrecht kann das Luftfahrtunternehmen den Flug annullieren, ist dann allerdings an das Wahlrecht des Passagiers zwischen einem re-routing und einer Erstattung des Flugpreises gebunden. Da der Beförderungsvertrag ein Werkvertrag ist, steht dem Passagier gemäß § 648 BGB ein Kündigungsrecht zu, das aber nach Ansicht des BGH abdingbar ist.<sup>43</sup>

Im Pauschalreiserecht steht dagegen beiden Vertragsparteien ein kostenloses Rücktrittsrecht bei unvermeidbaren, außergewöhnlichen Umständen zu (Art. 14 Pauschalreise-RL, § 651h BGB). Die Vorschrift spielte während der COVID 19-Pandemie eine große Rolle. Zuletzt entschied der EuGH, dass auf den Zeitpunkt des Rücktritts abzustellen sei und ein Auftreten der unvermeidbaren außergewöhnlichen Umstände zwischen der Rücktrittserklärung und dem geplanten Reiseantritt nicht nachträglich zum Entfallen von Stornogebühren führen würde.<sup>44</sup> Die vorliegenden Gerichte waren anderer Meinung.<sup>45</sup>

Ein Gleichlauf der Rücktrittsrechte bei Pauschalreiseverträgen und Beförderungsverträgen ist geboten. Das Pauschalreiserecht bietet dafür die Maßstäbe, da es die Interessen beider Vertragsparteien an einem kostenlosen Rücktritt mit dem gleichen Maßstab misst, während im Beförderungsrecht eine einschlägige Regelung schlicht fehlt.

#### IV. Keine Anreize für nachhaltiges Reisen

Die Kommissionsvorschläge sind allein dem traditionellen Verbraucherrechtskonzept verpflichtet, dh dem Schutz der Funktion des Konsums im Binnenmarkt<sup>46</sup> – trotz Green Deal und der Betonung von Nachhaltigkeit in der Neuen Verbraucher-

36 Führich/Staudinger, *ReiseR-HB/Staudinger*, 9. Aufl. 2024, § 12 Rn. 21 mwN.; MüKoBGB/Tonner, 8. Aufl. 2020, BGB § 651r Rn. 21 ff.

37 COM(2020) 789 Rn. 91.

38 Zuletzt Entscheidung vom 29.10.2019 zu den negativen Auswirkungen der Insolvenz von Thomas Cook auf den Tourismus in der EU, P9\_TA(2019)0047.

39 Weitere Argumente für die Insolvenzabsicherung bei Tonner/Wagner *VuR* 2017, 449.

40 Der Beförderungsvertrag ist ein Werkvertrag, zuletzt BGH 16.2.2016 – X ZR 97/14, BGHZ 209, 20 = NJW 2016, 2404.

41 Statt aller MüKoBGB/Busche, 9. Aufl. 2023, BGB § 641 Rn. 12 mwN.

42 BGH 16.2.2016 – X ZR 97/14, BGHZ 209, 20 = NJW 2016, 2404.

43 BGH 20.3.2018 – X ZR 25/17, NJW 2018, 3039 mit krit. Besprechung Hopperdietzel *RRa* 2018, 206; vgl. auch Führich/Staudinger, *ReiseR-HB/Führich/Achilles-Pujol*, § 35 Rn. 48.

44 EuGH 29.2.2024 – C-584/22, ECLI:EU:C:2014:188 – Kiwi. Zu vorangehenden Urteilen des EuGH im Zusammenhang mit der COVID 19-Pandemie Bergmann *VuR* 2024, 90 (92 und 94).

45 BGH 2.8.2022 – X ZR 53/21, *RRa* 2022, 278; OGH Österreich 19.5.2022 – 3 Ob 35/22a; dazu Löw *VuR* 2023, 10 (14). Die österreichische Vorlage erledigte sich vor einer Entscheidung des EuGH.

46 Zu Verbraucherleitbildern Tamm, *Verbraucherschutzrecht*, 2011, S. 147 ff.

agenda.<sup>47</sup> Die Kommission reagiert auf die COVID 19-Pandemie und die Thomas Cook-Insolvenz und nimmt einige technische Verbesserungen an der Pauschalreise-RL von 2015 vor – dabei bleibt es. Nachhaltigkeit sucht man vergeblich – mit Ausnahme des Richtlinienvorschlags über multimodale Reisen, der aber an handwerklichen Mängeln leidet. Gilt die fehlende Nachhaltigkeit nicht nur für das Reiserecht, sondern für das Verhältnis von Verbraucher- und Umweltschutz allgemein? Sperrt sich das Reiserecht seiner Natur nach der Verschränkung mit Umweltschutz oder gibt es nicht doch Ansätze zu einem Miteinander der beiden Rechtsgebiete?

### 1. Internationales Recht und europäisches Primärrecht

Im internationalen Recht bestehen derartige Verschränkungen. Zu nennen ist in erster Linie das SDG 12, das von „nachhaltig Produzieren und Konsumieren“ spricht. Die UN-Guidelines on Consumer Protection hatten schon im Jahre 2015 ein *greening* erlebt.<sup>48</sup> Doch beide Rechtsakte sind im völkerrechtlichen Sinne *soft law* und haben eher programmatischen Charakter.

Im europäischen Unionsrecht kann man auf der Ebene des Primärrechts eine Verschränkung durch die beiden Querschnittsklauseln in Art. 11 und 12 AEUV erkennen, die den Unionsgesetzgeber verpflichten, Verbraucherschutz und Umweltschutz bei den anderen Unionspolitiken zu beachten, also auch Umweltschutz beim Verbraucherschutz und umgekehrt.<sup>49</sup> Im Übrigen sind aber Verbraucherpolitik und Umweltpolitik zwar parallel, aber systematisch getrennt voneinander entstanden.<sup>50</sup>

### 2. Keine Verschränkung im Reiserecht

Diese Trennung setzt sich trotz der beiden Querschnittsklauseln auf der Ebene des Sekundärrechts fort. Statt eines Miteinanders herrscht ein Nebeneinander, das bestenfalls nicht zu Widersprüchen führt. Evelyne Terryn spricht treffend von einem „silo thinking“.<sup>51</sup> Als modernes Beispiel führt sie die Gesetzgebung zur Digitalisierung an.

Auch das hier untersuchte Passenger Mobility Package ist ein Beispiel für die Silo-These. In der Begründung des Vorschlags für eine Änderung der Pauschalreise-RL heißt es eindeutig, dass allgemeines Ziel der Überarbeitung der Richtlinie sei, „das Verbraucherschutzniveau jederzeit, auch im Falle einer ersten Krise, zu erhöhen und gleichzeitig das Funktionieren des Binnenmarkts im Pauschalreisesektor zu verbessern.“ Von Umweltschutz oder von einem „greening“ der Richtlinie ist nicht die Rede. Entsprechendes gilt für den Vorschlag zur Änderung der Passagierrechte-VOen.

### 3. Für Reisen relevantes Umweltschutz

Es gibt aber auch den Parallel-Silo im Umweltschutz. Die EU bemüht sich, umweltfreundlichen Verkehr zu fördern, Luftfahrtunternehmen zur Verwendung von nachhaltigem Treibstoff zu verpflichten und ihnen die Folgekosten der Emittierung von Treibhausgasen aufzuerlegen. In der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität<sup>52</sup> wird ein Aktionsplan angekündigt, der eine Verdoppelung des europäischen Hochgeschwindig-

keitsnetzes auf der Schiene bis 2030 und eine Verdreifachung bis 2050 zum Ziel hat. Dem folgte inzwischen ein Vorschlag für eine Verordnung über die Nutzung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn im einheitlichen europäischen Eisenbahnraum.<sup>53</sup> Für den Luftverkehr sollen emissionsfreie Technologien entwickelt werden und ab 2035 emissionsfreie Großflugzeuge zur Verfügung stehen. Kurzfristiger sollen erneuerbare und CO<sub>2</sub> arme Treibstoffe verwendet werden. Die sog. ReFuel Aviation Initiative führte inzwischen zu einer Verordnung.<sup>54</sup> Von großer Bedeutung ist der Emissionshandel, der den Erwerb von Verschmutzungsrechten verlangt. Der Luftverkehr wurde bereits 2012 in dieses System einbezogen. Die Zuteilung kostenloser Verschmutzungsrechte soll im Zuge einer Reform der Emissionshandels-RL im Rahmen des fit for 55-Programms auslaufen.<sup>55</sup>

## V. Silberstreifen am Horizont

### 1. Literatur

In der Literatur wird der Befund eines Nebeneinanders weitgehend geteilt.<sup>56</sup> Ob daraus ein Miteinander werden kann, wird freilich teilweise skeptisch gesehen. So spricht Micklitz von einer Quadratur des Kreises<sup>57</sup> bzw. einem „Oxymoron“.<sup>58</sup> Doch auch Skeptiker sehen nicht gleich den Untergang des Verbraucherrechts im Zeitalter des Klimawandels. Micklitz will das Verbraucherrecht in den Kontext zum Umweltschutz stellen und Freiheit und Verantwortung stärker in den Mittelpunkt des Zivilrechts zu rücken. Halfmeier geht davon aus, dass das Verbraucherschutzrecht keinen nennenswerten Beitrag zur Bewältigung der ökologischen Krise leisten kann und will Verbraucherschutz auf nachhaltigen Konsum beschränken.<sup>59</sup> Nach Terryn wird Nachhaltigkeit auch noch in den neuesten Dokumenten der EU übersehen. Sie fordert, dass „sustainability will need to be effectively taken into account in each and every action of the EU“.<sup>60</sup> Im Folgenden soll am Beispiel einiger neuerer Richtlinien untersucht werden, ob nachhaltiger Konsum aus dem Bereich der Symbolpolitik nicht herauszulösen ist, oder ob sich nicht doch ein Silberstreifen am Horizont abzeichnen könnte.

47 COM(2020) 696 final.

48 Dazu Lindner VuR 2017, 243.

49 Diese Argumentation vertritt Schlacke, in: Schlacke, Sustainability and Consumer Protection Law in Brazil, China, Germany and Indonesia, Studie im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2022, S. 44 (45).

50 Zur Entstehung der europäischen Umweltpolitik Krämer FS Reich, 1997, 741.

51 Terryn EuCML 2021, 1 (3); vgl. auch Schlacke, Studie im Auftrag der GIZ, aaO, S. 44 (47 ff.).

52 COM(2020) 789 final.

53 COM(2023) 443 final.

54 Verordnung (EU) 2023/2405 zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für einen nachhaltigen Luftverkehr (Initiative „ReFuelEU Aviation“).

55 Vgl. Reimer ZUR 2023, 7.

56 Statt aller Schlacke, Studie im Auftrag der GIZ, aaO, S. 44 (47 ff.); speziell zum Reiserecht Wukoschitz, in: Franceschelli/Morandi/Torres, Sustainable Tourism Law, 2019, 101. (<https://intranet.eshte.pt/SustainableTourismLaw/101>).

57 Micklitz EuCML 2019, 2019 (229); Micklitz VuR 2019, 281.

58 Micklitz ZEuP 2023, 743.

59 Halfmeier VuR 2022, 3 (8).

60 Terryn EuCML 2021, 1 (3).

## 2. Reparatur-RL und Ökodesign-VO

Anders als im Passenger Mobility Package gibt es durchaus Tendenzen, das getrennte Denken in Verbraucherpolitik und Umweltpolitik zu überbrücken. Dies gilt vor allem für das gerade verabschiedete Recht auf Reparatur, das sowohl das bestehende Nachbesserungsrecht nach der WarenkaufRL verändert als auch Ansprüche gegen den Hersteller vorsieht.<sup>61</sup> Darüber hinaus wird die Ökodesign-RL<sup>62</sup> in eine Ökodesign-VO<sup>63</sup> umgewandelt.

Der Verbraucher kann sich entscheiden, ob er gegen den Hersteller oder den Verkäufer vorgeht. Die Richtlinie sieht vor, dass der Hersteller von Waren, die im Anhang II der Richtlinie aufgeführt sind, zur Reparatur verpflichtet ist. Der Hersteller kann dafür einen Preis verlangen. Die Verpflichtung besteht nicht, wenn eine Reparatur unmöglich ist. Unabhängige Reparaturbetriebe müssen Zugang zu Ersatzteilen haben. Der Anhang II enthält eine Liste der Delegierten Rechtsakte, die im Rahmen der bisherigen Ökodesign-RL erlassen wurden und die detaillierte Vorschriften über technische Haushaltsgeräte und u.a. deren Haltbarkeit enthalten. Derzeit sind es zehn Verordnungen.

Die Ökodesign-VO wird den Anwendungsbereich der bisherigen ÖkodesignRL von der Energieeffizienz auf sämtliche Aspekte der Nachhaltigkeit erweitern.<sup>64</sup> Allerdings hatte die Kommission bereits in der jüngeren Vergangenheit Delegierte Rechtsakte erlassen, die sich mit der Haltbarkeit befassen.<sup>65</sup> Als Verordnung wird die neue Regelung direkt anzuwenden sein; es bedarf nicht mehr einer mitgliedstaatlichen Umsetzung. Die Ökodesign-VO ist wie ihre Vorgängerin nur eine Rahmenregelung, so dass es entscheidend auf die einzelnen Delegierten Rechtsakte ankommt, deren Zustandekommen ein mühsamer Prozess ist. Die in den bisherigen Delegierten Rechtsakten enthaltenen Vorschriften sehen eine Haltbarkeit von sieben, im Einzelfall sogar zehn Jahren vor. Während dieser Frist ist der Hersteller zur Reparatur verpflichtet. Die langen Fristen sind für den Hersteller zumutbar, weil die Reparatur nicht unentgeltlich erfolgen muss.

Entscheidet sich der Verbraucher, gegen den Verkäufer vorzugehen, so bleibt ihm das bisherige Wahlrecht zwischen Nachlieferung und Nachbesserung erhalten.<sup>66</sup> Ein starker Anreiz, Nachbesserung statt Nachlieferung zu verlangen, ist aufgrund des Standpunktes des Europäischen Parlaments in die Richtlinie aufgenommen worden: Die Verjährungsfrist wird bei einer Nachbesserung einmalig um zwölf Monate verlängert und beträgt damit drei Jahre (Art. 10 Abs. 2a WarenkaufRL). Da Art. 13 Abs. 2 der WarenkaufRL (Kein Wahlrecht, wenn die gewählte Abhilfe dem Verkäufer unverhältnismäßige Kosten verursachen würde, umgesetzt in § 439 Abs. 4 BGB) nicht geändert wurde, bleibt die Nachlieferung also zulässig, wenn sie kostengünstiger ist als die Nachbesserung. Der Kommissionsvorschlag hatte lediglich vorgesehen, dass der Verkäufer zur Nachbesserung verpflichtet ist, wenn die Nachbesserungskosten mindestens den Nachbesserungskosten entsprechen.<sup>67</sup>

## 3. Richtlinie hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel

Eine weitere bereits verabschiedete Richtlinie enthält Ergänzungen der UGP-Richtlinie und der Verbraucherrechte-RL.<sup>68</sup> Der

Katalog der irreführenden Geschäftsangaben in Art. 6 Abs. 2 UGP-RL enthält Ergänzungen mit Nachhaltigkeitskriterien wie ökologische und soziale Auswirkungen, Haltbarkeit und Reparierbarkeit. In die Verbraucherrechte-RL werden Informationspflichten über eine gewerbliche Haltbarkeitsgarantie eingefügt. Die per-se-Verbote werden entsprechend erweitert. Damit wird die Verletzung von Nachhaltigkeitskriterien lauterkeitsrechtlich sanktioniert und eine entsprechende Klagebefugnis von Verbraucherverbänden eröffnet. Dies bedeutet ein Stück Verzahnung.

Die Kommission hat außerdem eine Richtlinie über Umweltaussagen vorgeschlagen, die sog. Green Claims Directive.<sup>69</sup> Sog. ausdrückliche Umweltaussagen, worunter Umweltaussagen in Textzeichen oder auf einem Umweltzeichen zu verstehen sind, müssen ausdrücklich begründet werden. Der Richtlinienvorschlag enthält ferner Regelungen über Umweltzeichen.<sup>70</sup> Umweltzeichensysteme müssen genehmigt werden. Es sind Überprüfungen im Abstand von fünf Jahren vorgesehen; die Aufgaben der dafür einzurichtenden Prüfstelle sind detailliert geregelt.

## 4. Mehr Verzahnung durch erweiterte Verbandsklagebefugnisse

Auch bei der Rechtsdurchsetzung durch Verbandsklagen bestand bislang ein Nebeneinander von Verbraucher- und Umweltrecht. Im Verbraucherrecht gibt es das UKlaG, das ursprünglich auf die UnterlassungsklagenRL von 2009<sup>71</sup> zurückging, im Umweltrecht das UmwRG, das die Aarhus-Konvention umsetzt,<sup>72</sup> die ihrerseits in europäisches Recht übernommen wurde.<sup>73</sup> Danach können anerkannte Umweltverbände auf die Erteilung oder Unterlassung von behördlichen Zulassungen klagen, wenn sie den Entscheidungen zugrundeliegende umwelt-

61 Richtlinie (EU) 2024/1799; zum Richtlinienvorschlag Augenhofer/Küter VuR 2023, 243; Hülskötter VuR 2024, 130; im Vorfeld des Vorschlags Kieninger ZEuP 2020, 264; Tonner VuR 2022, 323 (328).

62 Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte, ABl. 2009, L 285, 10.

63 Verordnung (EU) 2024/1781 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/125/EG.

64 Zum Vorschlag Tonner VuR 2022, 323 (326 f.)

65 Tonner FS Singer, 2021, 675 (680 f.).

66 Zur bisherigen Regelung Roer VuR 2023, 454.

67 Krit. zu diesem letztlich nicht Bestandteil der Richtlinie gewordenen Absatz Augenhofer/Küter VuR 2023, 243 (245); Hülskötter VuR 2024, 130.

68 Richtlinie (EU) 2024/825. Ausführlicher zum Vorschlag Tonner VuR 2022, 323 (327 f.).

69 COM(2023) 166.

70 Zu Umweltzeichen im Reiserecht Führich, in: Franceschelli/Morandi/Torres, Sustainable Tourism Law, 2019, S. 161 (<https://intra.net.eshte.pt/SustainableTourismLaw/161>).

71 Richtlinie 2009/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über Unterlassungsklagen zum Schutz von Verbraucherinteressen, ABl. 2009 L 110, 30. Die Vorgängerrichtlinie stammt von 1998.

72 Zum UmwRG und zur Aarhus-Konvention Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019, Kap. 6 Rn. 79 mit umfassender Darstellung der EuGH-Rechtsprechung.

73 Beschluss 2005/370/EG über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft.

rechtliche Vorschriften für verletzt halten. Das UKlaG erlaubt dagegen Klagen gegen das Verhalten von Unternehmen.

Als Beispiel für dieses Nebeneinander seien die Aktivitäten der Deutschen Umwelthilfe (DUH) und des vzbv im Dieselskandal genannt. Gestützt auf das UmwRG konnte die DUH ein Urteil des EuGH erreichen, wonach sie klagebefugt ist, wenn sie eine Typgenehmigung eines Kraftfahrzeugs angreift, die ihrer Ansicht nach gegen die Unzulässigkeit von Abschalteinrichtungen gemäß Art 5 Abs. 2 der VO über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen<sup>74</sup> verstößt.<sup>75</sup> Im konkreten Fall ging es um Thermofenster, die Volkswagen in bestimmte Fahrzeuge eingebaut hatte. Das VG Schleswig, das vorgelegt hatte, stellte daraufhin die Unzulässigkeit der Thermofenster fest.<sup>76</sup>

Auch der vzbv griff im Dieselskandal ein. Er stützte sich auf die gerade eingeführte Musterfeststellungsklage. Es kam zu einem Vergleich, den das OLG Braunschweig angeregt hatte. Dieses Ergebnis wurde in der Literatur mit beachtlichen Gründen kritisch beleuchtet, vor allem, weil sich der Kläger auf einen außergerichtlichen Vergleich eingelassen hatte.<sup>77</sup> Es zeigt sich, dass die Musterfeststellungsklage nach bisher geltendem Recht sich im Dieselskandal nicht bewährt hat, was umso bedauerlicher ist, als die behördliche Durchsetzung durch das Kraftfahrt-Bundesamt versagte.<sup>78</sup>

Die Verbandsklagen-RL bewirkte jedoch eine gewisse Verzahnung von Umwelt- und Verbraucherrecht.<sup>79</sup> In ihrem Anhang I, der Liste der Vorschriften des Unionsrechts, deren Verletzung die Klagebefugnis auslöst, sind sechs umweltrechtliche Rechtsakte aufgenommen worden. Die Umsetzung befindet sich jetzt in § 2 UKlaG. Der wichtigste Rechtsakt ist die bisherige Ökodesign-RL<sup>80</sup> (künftig Ökodesign-VO) einschließlich der Delegierten Rechtsakte. Damit unterliegen die in diesen Rechtsakten festgelegten Produktstandards der verbraucherrechtlichen Klagebefugnis. Es gilt auszuloten, welche Rolle die in der Richtlinie festgelegten Abhilfeentscheidungen spielen könnten. Gleichzeitig dürfte für Umweltverbände der Weg über das UmwRG eröffnet sein.<sup>81</sup>

Schließlich wäre es nur konsequent, auch über eine Verschränkung der Klagebefugnisse von Umwelt- und Verbraucherverbänden nach dem UmwRG bzw. dem UKlaG nachzudenken. Zumindest sollte in Erwägung gezogen werden, Umweltverbände in die Klagebefugnis nach dem UKlaG einzubeziehen. Dies würde erlauben, Nachhaltigkeitsgesichtspunkte stärker bei der Auslegung von Verbraucherrecht zu berücksichtigen. Zwar nehmen auch Verbraucherverbände Rücksicht auf Umweltbelange, doch sind sie stark durch traditionelle Aufgaben wie das Einschreiten gegen missbräuchliche Vertragsklauseln und unlautere Werbung in Anspruch genommen, so dass die Einbeziehung umweltorientierter Nichtregierungsorganisationen eine Bereicherung für die Durchsetzung von nachhaltigem Konsum wäre. Umweltverbände sollten daher auch nach dem UKlaG und dem UWG klagebefugt sein, sofern (auch) umweltrechtliche Sachverhalte betroffen sind. Dies würde ihnen erlauben, nicht nur gegen Behördenentscheidungen oder Nichtentscheidungen, sondern auch gegen das Verhalten von Unternehmen vorzugehen, etwa gegen Greenwashing.<sup>82</sup>

## 5. Bewertung

Der Überblick zeigt in der Unionsgesetzgebung am Ende der Wahlperiode des Europäischen Parlaments deutliche Auswirkungen des Green Deal, die eine Verschränkung von Verbraucher- und Umweltrecht bedeuten. Die Verbandsklagen-RL, die Reparatur-RL, die RL zur Verstärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel und der Richtlinienvorschlag über multimodale Reisen stehen für diesen Weg. Berechtigt dies zu der Hoffnung, dass dieser Weg auch einmal für das Reiserecht offen ist?

## VI. Folgerungen für das Reiserecht

Man könnte daran denken, dass im Reiserecht das Leitbild des verantwortlichen Reisenden vorherrscht, der neben Rechten auch Pflichten zur Rücksichtnahme auf die Umwelt hat.<sup>83</sup> Eine Pflichtverletzung könnte mit Schadensersatzansprüchen sanktioniert sein. Dieses Leitbild würde in das von Micklitz entwickelte bewegliche System passen, das den verantwortlichen, den vertrauenden und den verletzlichen Verbraucher unterscheidet und zu einem abgestuften Verbraucherschutz führt.<sup>84</sup>

Weiterhin könnte man Umweltbelange bei der Konkretisierung des Mangelbegriffs nach § 651i BGB (Vertragswidrigkeit nach der Pauschalreise-RL) heranziehen. Bislang wurde der Mangelbegriff für umfassende Tabellen verwendet, die dem Reisenden Rechte einräumen.<sup>85</sup> Man kann den Mangelbegriff aber auch eingrenzen. So wäre es etwa bei Wasserknappheit im Zielgebiet kein Mangel, wenn der Swimmingpool nicht regelmäßig mit frischem Wasser befüllt oder bei kühlem Wetter beheizt wird. Auf internationaler Küche könnte nicht bestanden werden, wenn dies mit weiten Transportwegen verbunden wäre. Ein naturbelassener Strand müsste nicht unbedingt einen Mangel begründen. Die Gerichte könnten hier steuernd eingreifen. Grund-

74 Verordnung 715/2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge, ABl. 2007 L 171, 1.

75 EuGH 8.11.2022 – C-873/19, ECLI:EU:C:2022:857 – Deutsche Umwelthilfe, NJW 2022, 3769 mAnm Rott/Glinski EWIR 2023, 28; Schlacke NVwZ 2023, 37.

76 VG Schleswig 20.2.2023 – 3 A 113/18.

77 Stadler VuR 2020, 163; den vzbv verteidigend Gurkmann/Jahn VuR 2020, 243.

78 Vgl. die Darstellung in der Fallstudie von Schlacke, Studie in Auftrag der GIZ, aaO, 44 (56 ff.).

79 Dazu Rott FS Tonner, 2022, 353.

80 § 2 Nr. 29 UKlaG führt bislang das Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz als Umsetzung der Ökodesign-RL auf.

81 Dazu Rott FS Tonner, 2022, 353 (366 ff.).

82 Der Vorschlag geht auf eine Studie für das Umweltbundesamt zurück, Schlacke/Tonner/Gawel/Alt/Bretschneider, Stärkung einer nachhaltigen Konsums im Bereich Produktnutzung durch Anpassungen im Zivil- und öffentlichen Recht, UBA-Texte 72/2015, S. 168 ff.; zusammengefasst von Tonner/Gawel/Schlacke/Alt/Bretschneider VuR 2017, 3.

83 Für einen verantwortungsbewussten Reisenden, der neben Rechten auch Pflichten hat, plädiert auch Wukoschitz in Franceschelli/Morandi/Torres, Sustainable Tourism Law, 2019, S. 101. (<https://intra.net.eshte.pt/SustainableTourismLaw/101>).

84 Micklitz, Brauchen Konsumenten und Unternehmen eine neue Architektur des Verbraucherrechts – Gutachten A zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, S. A 108 ff.

85 Am besten bekannt ist die Kemptener Reisemängeltabelle, abgedruckt in Führich/Staudinger, ReiseR-HB/Führich, 9. Aufl. 2024, Anhang.

sätzlichen ökologischen Problemen wie etwa den Folgen des Massentourismus kann allerdings auf diesem Wege nicht begegnet werden.

Zu denken wäre ferner an eine Umsteuerung bei den Informationspflichten. Das gegenwärtige Recht enthält umfassende Pflichten des Veranstalters über das Produkt, nicht jedoch über dessen ökologisches Umfeld. Besondere Bedeutung kommt hier dem ökologischen Fußabdruck zu, der verpflichtend ermittelt und dem Reisenden mitgeteilt werden könnte.<sup>86</sup> Dem Reisenden sollten auch unterschiedliche Beförderungsmöglichkeiten mit unterschiedlichem Fußabdruck mitgeteilt werden, um einen Anreiz zur Benutzung umweltfreundlicher Verkehrsmittel zu geben. Je nach Art der Reise sollte der Reisende auf die Rücksichtnahme auf die Natur hingewiesen werden. Da die Informationspflichten Bestandteil der Pauschalreise-RL sind, wäre eine Umstellung eine Aufgabe des europäischen Gesetzgebers bei der nächsten Revision der Pauschalreise-RL. Freilich gilt die grundsätzliche Kritik am Informationsmodell des EU-Verbraucherrechts auch hier.

Weder von einem neuen Verständnis des Mangelbegriffs noch der Informationspflichten kann man jedoch eine grundlegende Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen Umwelt- und Verbraucherschutz im Reiserecht erwarten. Die hier genannten Möglichkeiten können nur kleine Randkorrekturen bewirken. Grundlegendere Maßnahmen wie Bepflanzungspläne oder Zugangsbeschränkungen müssen von den Zielgebieten kommen. Fliegen kann man mit Besteuerungsmaßnahmen und angemessenen Kosten für Zertifikate im Emissionshandel unattraktiver machen. Der verantwortungsbewusste Verbraucher wird derartige Maßnahmen verständnisvoll akzeptieren, der Durchschnittsverbraucher wird sie zähneknirschend hinnehmen. Die Versöhnung von Umweltschutz und Verbraucherschutz im Reiserecht bedeutet, dass der Verbraucherschutz dem Umweltschutz nicht im Wege stehen darf, denn sonst vernichtet der Tourismus seine eigenen Voraussetzungen.

Daneben werden rein umweltrechtliche Vorschriften ihre Bedeutung behalten, die sich zwar auf Reisen auswirken, aber nicht mit Verbraucherrecht verzahnt sind. Am wichtigsten dürften Regelungen sein, die dem Luftverkehr seine ökologischen Kosten anlasten, Anreize, auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel umzusteigen, und schließlich Vorschriften über die Beimischung von Sustainable Aviation Fuel (SAF) in den Treibstoff für Flugzeuge.

## V. Schlussbemerkung

Die Antwort auf die eingangs gestellte Frage, wieviel Nachhaltigkeit sich im EU Passenger Mobility Package befindet, fällt enttäuschend aus, wenn man das Package isoliert betrachtet. Lediglich der Vorschlag für eine Richtlinie über multimodale Reisen enthält Anreize, auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel umzusteigen, indem er die Schwierigkeiten, mangels durchgehender Fahrtausweise bei Reisen mit verschiedenen Verkehrsdiensten bei verpassten Anschlüssen auf sich selbst gestellt zu sein, im Ansatz mindert. Im Übrigen enthält das Package im Wesentlichen Regelungen, die sich aus der COVID 19-Pandemie ergeben, aber nicht in Verbindung mit Nachhaltigkeit stehen.

Etwas optimistischer fällt die Bilanz aus, wenn man die verbraucherrechtlichen Regelungen zusammen mit Umweltschutzvorschriften in den Blick nimmt, die die EU vor allem im Hinblick auf Verkehrsdienstleistungen auf den Weg gebracht hat. Dazu zählt, dass Verschmutzungsrechte des Luftverkehrs im Emissionshandel nicht mehr kostenlos zugeteilt werden, und die verbindliche Zielsetzung für SAF-Anteile im Treibstoff. Auch wenn die diesbezüglichen Bemühungen durchaus noch ausbaufähig sind, gehen sie doch in die richtige Richtung.

Ein Vergleich des EU Passenger Mobility Package mit anderen verbraucherrechtlichen Regelungen, die in letzter Zeit auf europäischer Ebene in Kraft getreten ist, zeigt, dass Nachhaltigkeit durchaus ins Verbraucherrecht einzuziehen im Begriff ist. Das Reiserecht hat insofern auch nach einer Umsetzung des Package Nachholbedarf. Allerdings darf man sich davon nicht zu viel versprechen. Die in Betracht kommenden verbraucherrechtlichen Maßnahmen können allenfalls flankierend wirken. Der Schwerpunkt muss bei den dem öffentlichen Recht zugehörigen Maßnahmen liegen.

Hilfreich wäre schließlich eine Erweiterung der Verbandsklagebefugnisse, die es Umweltverbänden erlauben würde, auch nach dem UKlaG und dem UWG vorzugehen, und umgekehrt den Verbraucherverbänden, sich auf das UmwRG zu stützen. Dies würde entsprechende Aktivitäten der betreffenden Verbände voraussetzen, die allerdings ohne zusätzliche Ressourcen nicht darstellbar wären.

Ein Miteinander von Umwelt- und Verbraucherrecht ist nötig und möglich. Benötigt wird dazu der sich seiner Verantwortung bewusste Verbraucher.

<sup>86</sup> Zum ökologischen Fußabdruck auch EU Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität, COM(2020) 789 final.