



---

## Sachstand

---

### **Der Insolvenzschutz von Reisenden bei Pauschalreiseverträgen**

Erwägungsgründe zur Festlegung der Höchstgrenze der Haftungsbegrenzung von Kundengeldabsicherern auf 110 Millionen Euro

**Der Insolvenzschutz von Reisenden bei Pauschalreiseverträgen**

Erwägungsgründe zur Festlegung der Höchstgrenze der Haftungsbegrenzung von Kundengeldabsicherern auf 110 Millionen Euro

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 154/19  
Abschluss der Arbeit: 07.10.2019  
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Erwägungsgründe zum Insolvenzschutz in der Pauschalreiserichtlinie</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Die Erwägungsgründe des deutschen Gesetzgebers bei der Umsetzung in nationales Recht</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Kritik des Bundesrats an der Umsetzung</b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>7</b>

## 1. Erwägungsgründe zum Insolvenzschutz in der Pauschalreiserichtlinie

Artikel 17 der Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen (Pauschalreise-RL)<sup>1</sup> sieht vor, dass der Reiseveranstalter der Pauschalreise die Reisenden für den Fall einer Insolvenz und gleichzeitigen Leistungsunfähigkeit absichert. Der Reiseveranstalter hat also sicherzustellen, dass die Forderungen der Reisenden dann von einem solventen Dritten übernommen werden.

Der Insolvenzschutz solle von den Mitgliedsstaaten laut Erwägungsgrund 39<sup>2</sup> der Richtlinie wirksam ausgestaltet werden. Wirksamkeit bedeute demnach, dass der Schutz verfügbar ist, sobald infolge der Liquiditätsprobleme des Reiseveranstalters Reiseleistungen nicht durchgeführt werden, nicht durchgeführt werden sollen oder Leistungserbringer von Reisenden Bezahlung verlangen.

In Erwägungsgrund 40<sup>3</sup> heißt es außerdem, dass der Schutz die vorhersehbaren Erstattungsansprüche und Kosten von Pauschalreisenden in der Hochsaison abdecken sollte.

In der Regel bedeute dies, dass die Absicherung einen ausreichend hohen Prozentsatz des Umsatzes des einzelnen Veranstalters in Bezug auf Pauschalreisen abdecken müsse und von Faktoren wie der Art der verkauften Pauschalreisen einschließlich des Verkehrsmittels, dem Reiseziel und gesetzlichen Beschränkungen oder den Verpflichtungen des Reiseveranstalters im Hinblick auf die zulässigen Anzahlungsbeträge und deren Zeitpunkt vor Beginn der Pauschalreise abhängen könne.

Die erforderliche Abdeckung könne zwar anhand der aktuellen Geschäftszahlen wie etwa des Umsatzes im vorhergehenden Geschäftsjahr berechnet werden, doch sollten die Veranstalter verpflichtet werden, den Insolvenzschutz im Falle eines erhöhten Risikos einschließlich eines erheblichen Anstiegs des Verkaufs von Pauschalreisen anpassen zu müssen.

Ein wirksamer Insolvenzschutz bedeute jedoch nicht, dass sehr unwahrscheinliche Risiken berücksichtigt werden müssten, wie beispielsweise die gleichzeitige Insolvenz mehrerer der größten Reiseveranstalter, wenn dies unverhältnismäßige Auswirkungen auf die Kosten des Schutzes haben und somit seine Wirksamkeit beeinträchtigen würde. In solchen Fällen könne die garantierte Erstattung begrenzt sein.

---

1 vgl. Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates, abrufbar in verschiedenen Sprachen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32015L2302> (Letzter Abruf: 02.10.2019).

2 vgl. Erwägungsgrund 39 der Richtlinie (EU) 2015/2302, aaO.

3 vgl. Erwägungsgrund 40 der Richtlinie (EU) 2015/2302, aaO.

Der Artikel 17 der EU-Pauschalreiserichtlinie wurde durch die §§ 651r und 651t des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB)<sup>4</sup> in deutsches Recht umgesetzt.<sup>5</sup>

Hiermit wird der Reiseveranstalter verpflichtet, den Reisenden für den Fall der Insolvenz und Zahlungsunfähigkeit bei einem Dritten abzusichern. Nach deutschem Recht (gem. § 651r Abs. 3 S. 2 BGB) kann der Absichernde seine Haftung für auf diese Weise zu erstattende Beträge für ein Geschäftsjahr auf einen Betrag von insgesamt 110 Millionen Euro beschränken. Übersteigen die Ersatzforderungen diesen Betrag, verringern sich die einzelnen Erstattungsansprüche der Reisenden in dem Verhältnis, in dem ihr Gesamtbetrag zum Höchstbetrag steht.

## 2. Die Erwägungsgründe des deutschen Gesetzgebers bei der Umsetzung in nationales Recht

Die Höchstsumme dient der Begrenzung des Haftungsrisikos des Versicherers, um eine funktionierende Deckungsvorsorge sicherzustellen.

Die Erwägungen, die den Gesetzgeber bei Umsetzung der Richtlinie über Pauschalreisen (90/314/EWG) des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 13. Juni 1990<sup>6</sup> haben leiten lassen,<sup>7</sup> gelten noch immer.<sup>8</sup> Versicherer könnten Versicherungsschutz nicht unter unbegrenztem Einschluss des Haftungsrisikos anbieten. Der Gesetzgeber aber könne keine undurchführbare und unerreichbare Deckungsvorsorge vorschreiben. Deswegen wurde die Haftungsbegrenzung von 110 Millionen Euro beibehalten.<sup>9</sup>

Aus diesem Grunde habe man auch schon bei dem Zweiten Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften vom 23. Juli 2001 von einer Streichung der Höchstsumme Abstand genommen: Dort heißt es, dass die Haftungshöchstsumme von 110 Mio. Euro pro Versicherer und Jahr so großzügig bemessen sei, dass eine Sicherungslücke zwar theoretisch, nicht aber faktisch bestünde. Eine Streichung der Höchstsumme würde den Versicherungsmarkt überfordern. Das Reisevolumen in

---

4 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.01.2019 (BGBl. I S. 54), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/> (Letzter Abruf: 07.10.2019).

5 vgl. 3. Reiserechtsänderungsgesetz (ReiseRÄndG) vom 17.7.2017 (BGBl. 2017 I, S. 2394), abrufbar unter: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/text.xav?SID=&tf=xaver.component.Text\\_0&toctf=&qmf=&hlf=xaver.component.Hitlist\\_0&bk=bgbl&start=%2F%2F\\*%5B%40node\\_id%3D'356037'%5D&skin=pdf&tlevel=-2&nohist=1](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/text.xav?SID=&tf=xaver.component.Text_0&toctf=&qmf=&hlf=xaver.component.Hitlist_0&bk=bgbl&start=%2F%2F*%5B%40node_id%3D'356037'%5D&skin=pdf&tlevel=-2&nohist=1) (Letzter Abruf: 02.10.2019).

6 Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen (ABl. L 158 vom 23.06.1990 S. 59), abrufbar in verschiedenen Sprachen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:31990L0314> (Letzter Abruf: 07.10.2019).

7 vgl. die Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Durchführung der Richtlinie des Rates von 13. Juni 1990 über Pauschalreisen vom 24. Juni 1994 (BGBl. 1994 I, S. 1322) vgl. BT-Drs. 12/5354, S. 12 abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/053/1205354.pdf> (Letzter Abruf: 7.10.2019).

8 vgl. die Gesetzesbegründung des 3. Reiserechtsänderungsgesetz (ReiseRÄndG) vom 17.7.2017 (BGBl. 2017 I, S. 2394) vgl. BT-Drs. 18/10822, S. 89, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/108/1810822.pdf> (Letzter Abruf: 02.10.2019).

9 vgl. BT-Drs. 18/10822, S. 89, aaO.

Deutschland sei so hoch, dass ohne eine Haftungshöchstgrenze ein Rückversicherungsrisiko von rund 5 Mrd. DM abzudecken wäre, was nicht darstellbar sei. Der Entwurf sehe deshalb von einer Streichung ab.<sup>10</sup>

Der Gesetzgeber weist auch in der aktuellen Gesetzesbegründung<sup>11</sup> darauf hin, dass in den Jahren seit 1994 der höchste durch die Insolvenz eines Reiseveranstalters eingetretene Versicherungsschaden rund 30 Mio. Euro betragen habe. Damals hätten alle von einer Insolvenz betroffenen Reisenden vollständig entschädigt werden können.

Insbesondere sehe die Richtlinie (EU) 2015/2302 im Gegensatz zur Vorgängerrichtlinie gemäß Artikel 17 Absatz 2 nunmehr selbst vor, dass die garantierte Erstattung begrenzt sein könne. Die Sicherheit müsse nur „die nach vernünftigen Ermessen vorhersehbaren Kosten“ abdecken. Erwägungsgrund 40 der Richtlinie führe insoweit aus, dass sehr unwahrscheinliche Risiken, wie beispielsweise die gleichzeitige Insolvenz mehrerer der größten Reiseveranstalter, unberücksichtigt bleiben könnten, wenn dies unverhältnismäßige Auswirkungen auf die Kosten des Schutzes haben und somit seine Wirksamkeit beeinträchtigen würde.<sup>12</sup>

Auch eines Inflationsausgleiches bedürfe es nicht. Zwar seien die Umsätze der Veranstalter in den letzten Jahrzehnten gestiegen, dies gelte aber nicht für das Schadenspotential. Denn in demselben Zeitraum hätten auch die Vorauszahlungen der Reiseveranstalter an die Leistungserbringer stark zugenommen. Im Insolvenzfall hätte sich der mögliche Ausfall für die Kunden bzw. den Absicherer entsprechend reduziert.<sup>13</sup>

Eine Anhebung der Obergrenze von 110 Mio. Euro sei auch nicht deshalb geboten, weil durch die neue Richtlinie der Anwendungsbereich erweitert worden sei. Zwar sei der Begriff „Pauschalreise“ ausgeweitet worden und könne nunmehr auch bei der Vermittlung verbundener Reiseleistungen eine Pflicht zur Insolvenzversicherung bestehen, diese Risiken wirkten sich aber im Hinblick auf Großveranstalter kaum aus, die sich wegen der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu Ferienhäusern derzeit regelmäßig sogar im Hinblick auf einzelne Reiseleistungen gegen Insolvenz absicherten.<sup>14</sup>

Nur im Hinblick auf die abzusichernden Umsätze von Großveranstaltern sei es aber überhaupt vorstellbar, dass die Haftungsbegrenzung relevant werden könnte. Die Kundengeldabsicherer

---

10 vgl. die Gesetzesbegründung zum Zweiten Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften vom 23. Juli 2001 (BGBl. 2001 I, S. 1658), vgl. BT-Drs. 14/5944, S. 11, abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/14/059/1405944.pdf> (Letzter Abruf: 07.10.2019).

11 vgl. BT-Drs. 18/10822, S. 89, aaO.

12 vgl. BT-Drs. 18/10822, aaO.

13 vgl. BT-Drs. 18/10822, aaO.

14 vgl. BT-Drs. 18/10822, aaO.

kleinerer und mittlerer Unternehmer müssten aber ohnehin nur Ausfälle absichern, deren Volumen weit unterhalb der Summe von 110 Mio. Euro lägen.<sup>15</sup>

### 3. Kritik des Bundesrats an der Umsetzung

Die Höhe der Haftungsgrenze wurde schon während des Gesetzgebungsverfahrens vom Bundesrat kritisiert.<sup>16</sup> Er war der Auffassung, dass die Höchstgrenze von 110 Mio. Euro zu niedrig bemessen sei und wies darauf hin, dass die Deutschen bereits im Geschäftsjahr 2014/2015 27,4 Milliarden Euro für Pauschalreiseleistungen ausgaben, während es 2001 nur 18,9 Milliarden gewesen seien. Die Höchstgrenze sei vor über 20 Jahren geschaffen und seither trotz der Steigerung im Ausgabeverhalten und der steigenden Inflation nicht angepasst worden.

Hierbei sei auch zu berücksichtigen, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie erweitert wurde, was auch zu einer Erhöhung des Absicherungsbedarfs führe. Der Schaden von 30 Mio. Euro im Jahr 1994 zeige schon, dass der jetzige Höchstbetrag gerade einmal für drei Insolvenzen dieser Größenordnung genügen würde.

Mit Blick auf die Erwägungsgründe 39 und 40 der Pauschalreise-RL, wonach der Insolvenzschutz „wirksam“ zu sein habe, bat der Bundestag die Einführung einer flexiblen Höchstgrenze der Insolvenzabsicherung zu prüfen. Die Wirksamkeit müsse auch in jedem vorhersehbaren, nicht gänzlich unwahrscheinlichen Einzelfall gegeben sein. Die Begrenzungsbefugnis aus Erwägungsgrund 40 am Ende, beziehe sich allein auf Ausnahmefälle. Die starre Höchstgrenze pro Absicherer erfasse jedoch alle Fälle. Sie gelte gleichermaßen für kleine Absicherer mit vernachlässigbarem Absicherungsvolumen, sowie für Großabsicherer mit mehreren großen Veranstalter als Kunden. Die Wirksamkeit des Insolvenzschutzes sei bei einer so niedrig bemessenen Grenze aber gerade nicht gegeben. Würde ein starrer Höchstbetrag beibehalten, so solle dieser wenigstens erhöht werden und durch eine entsprechende Regelung sichergestellt werden, dass Verbraucher bei einer Überschreitung der Höchstgrenze nicht leer ausgingen. Diese Gefahr bestünde insbesondere deshalb, da die Erstattung „unverzüglich“ erfolgen müsse, es also nicht ausgeschlossen sei, dass der Absicherer bei einer Insolvenz gegen Ende seines Geschäftsjahres Erstattungen bereits bis zur Höchstgrenze ausgezahlt habe. Der Absicherer könne Beträge zudem nur dann zurückfordern, wenn er die Erstattung unter Vorbehalt geleistet habe. Habe er dies nicht getan, so müsse er auch keine Erstattungen mehr leisten, sobald die Grenze schon erreicht sei. Zudem gelte es zu verhindern, dass Reisende mit Rückzahlungsforderungen konfrontiert werden.

### 4. Zusammenfassung

In Anbetracht der Erwägungsgründe 39 und 40 zu der Pauschalreise-RL erscheint die Kritik des Bundesrates angebracht. Die Richtlinie sieht einen Insolvenzschutz vor, der in erster Linie an den Umsatz der Pauschalreiseveranstalter gekoppelt werden soll. Die schlichte Anlegung einer starren Grenze von 110 Millionen Euro für jeden Pauschalreiseveranstalter, erscheint im Lichte des-

---

15 vgl. BT-Drs. 18/10822, aaO.

16 vgl. BT-Drs. 18/10822, S. 118, aaO.

---

sen zu grob. Zudem stammt die Höchstgrenze aus dem Jahre 1990 und wurde ohne jegliche Anpassung übernommen. Zu einem möglicherweise angebrachten Inflationsausgleich schweigt die Gesetzesbegründung weitgehend.

Auch, dass das durch die massiv steigenden Umsatzzahlen zugleich gestiegene Schutzbedürfnis allein durch die stark zugenommenen Vorauszahlungen der Veranstalter ausgeglichen werden kann, dürfte fraglich sein. Allein aus den Gesetzesmaterialien der Umsetzungsgesetze ergibt sich, dass der Umsatz von 5 Milliarden D-Mark im Jahre 2001<sup>17</sup> auf beträchtliche 27,4 Milliarden Euro im Jahre 2014/2015 gestiegen ist<sup>18</sup>. Dem Appell des EU-Gesetzgebers, Veranstalter zu verpflichten, den Insolvenzschutz im Falle eines erhöhten Risikos einschließlich eines erheblichen Anstiegs des Verkaufs von Pauschalreisen anpassen zu müssen, wurde ungenügend Rechnung getragen.

\* \* \*

---

17 vgl. BT-Drs. 14/5944, S. 11, aaO.

18 vgl. BT-Drs. 18/10822, S. 118, aaO.