

INSOLVENZABSICHERUNG BEI PAUSCHALREISEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. zum Entwurf eines Gesetzes über die Insolvenzabsicherung durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften

I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) dankt dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf „über die Insolvenzabsicherung durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften“ aus Verbrauchersicht Stellung zu nehmen. Der vzbv weist bereits seit vielen Jahren darauf hin, dass die Insolvenzabsicherung im deutschen Pauschalreiserecht – insbesondere die Haftungsbegrenzung auf 110 Millionen Euro pro Versicherer und Geschäftsjahr – nicht europarechtskonform ausgestaltet ist.¹ Die Bundesregierung hat erst unter dem Eindruck der Staatshaftung wegen der Insolvenz von Thomas Cook im September 2019 begonnen, die bislang geltenden reiserechtlichen Insolvenzschutzregelungen zu evaluieren und die Etablierung neuer Regelungen in Erwägung zu ziehen.

Ziel des Gesetzentwurfs muss sein, die Insolvenzabsicherung für Reisende derart zu gestalten, dass ein weiterer Staatshaftungsfall ausgeschlossen wird. Bei der Aufgabe, die hohen verbraucherschützenden Vorgaben der Pauschalreiserichtlinie² in nationales Recht umzusetzen, verbleibt der Bundesregierung nur ein äußerst schmaler Regelungskorridor. Innerhalb dieser eng gesteckten Regulierungsgrenzen lässt die Begründung des Referentenentwurfs gleichwohl eine sorgfältige Abwägung zwischen den Interessen der Reisenden und denen der Pauschalreiseanbieter erkennen.

Ganz überwiegend begrüßt der vzbv den vorliegenden Referentenentwurf, mit dem erstmals ein Systemwechsel vorgenommen und ein Reisesicherungsfonds etabliert wird, in den Pauschalreiseanbieter umsatzabhängig einzahlen und sich somit gegeneinander solidarisch gegen Insolvenzen absichern. Dieses brancheninterne Solidaritätsprinzip ist weitaus vorzugswürdiger, als das Schadensrisiko wie bislang den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern aufzubürden. Die Reiseanbieter haben einen viel besseren Einblick in den Reisemarkt und können über den neuen Reisesicherungsfonds Kontrolle und korrigierenden Einfluss auf sich abzeichnende

¹ Vgl. zuletzt: Pressemitteilung des vzbv vom 10.06.2020 „Insolvenzabsicherung bei Pauschalreisen muss noch diesen Sommer kommen“ (abgerufen am 02.02.2021 unter: <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/insolvenzabsicherung-bei-pauschalreisen-muss-noch-diesen-sommer-kommen>); Ergänzende Stellungnahme des vzbv zum Regierungsentwurf „Drittes Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften“ vom 23.01.2017, S. 8 (abgerufen am 02.02.2021 unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/01/23/17-01-18_zweite_stn_refe_pauschalr.pdf); Stellungnahme vzbv zum Referentenentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften vom 28.07.2016, S. 6 ff. (abgerufen am 02.02.2021 unter: <https://www.vzbv.de/sites/default/files/stellungnahme-pauschalreiserecht-vzbv-2016-07-28.pdf>).

² Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen.

wirtschaftliche Missstände ausüben. Außerdem schafft die Möglichkeit der Absicherung über einen Reisesicherungsfonds für viele Reiseanbieter überhaupt erst die Möglichkeit, ihr Geschäft zu vertretbaren Kosten weiter zu betreiben.³

Die am weiteren Gesetzgebungsverfahren Beteiligten sollten sich bewusst sein, dass jede Änderung und jedes weitere Zugeständnis an die Anbieterseite (Reiseveranstalter und Versicherer) die Gefahr bergen, dass das Ziel verfehlt wird, einen weiteren Staatshaftungsfall zu vermeiden. Das darf nicht geschehen. Es wäre den Steuerzahlern nicht zu vermitteln, dass sie erneut für das Fehlen von etwas haften müssten, was nach der Pauschalreiserichtlinie zu den Pflichten der Reiseveranstalter gehört: die wirksame Absicherung gegen die eigene Insolvenz.

II. BEWERTUNG IM EINZELNEN

Der Findungsprozess, der zum vorliegenden Referentenentwurf geführt hat und zugegeben einige höchst schwierige rechtliche und wirtschaftliche Fragen beinhaltet, dauert seit anderthalb Jahren an. Vor diesem Hintergrund ist die Frist zur Stellungnahme innerhalb von zwei Arbeitstagen höchst ungewöhnlich. Eine gründliche und vertiefte Prüfung der einzelnen Vorschläge ist in dieser knappen Zeit nicht möglich. Die Stellungnahme bezieht sich daher nur auf ausgewählte, für Verbraucherinnen und Verbraucher⁴ wesentliche Aspekte und auf das Aufzeigen von Problemfeldern ohne im Einzelnen ausgearbeitete Lösungsvorschläge. Überdies kann die Stellungnahme angesichts der unangemessen kurzen Frist nicht abschließend sein. Der vzbv behält sich weitere Stellungnahmen vor.

Der vzbv **begrüßt** insbesondere (nicht abschließend),

- ❖ dass nach dem Entwurf des § 651r Bürgerliches Gesetzbuch (BGB-E) nunmehr ausdrücklich klargestellt wird, dass sich die Absicherung nicht nur auf vorausgezahlte Kundengelder, sondern ebenso auf die Rückholkosten (Repatriierungskosten) bezieht. In der Begründung des Referentenentwurfs heißt es daher auch richtig: *„Die Pflicht zur Insolvenzabsicherung besteht auch für Reiseveranstalter, die zwar keine Vorauszahlungen ihrer Kunden annehmen, aber Beförderungsleistungen erbringen.“*⁵
- ❖ dass das Geschäftsmodell des Reisesicherungsfonds gesetzlich so ausgestaltet ist, dass dieser zwar Gewinne erwirtschaften, sie aber nicht ausschütten darf, sondern damit das Fondsvermögen aufstocken muss. Der Fonds darf in der Tat nicht zum risikoreichen Nebengeschäft für die Reisebranche werden, sondern soll die Erstattung der vorausgezahlten Kundengelder und die Repatriierungskosten im Falle von Insolvenzen absichern.
- ❖ dass die Bildung des Zielkapitals flexibel ausgestaltet ist und in einem angemessenen Verhältnis zu den bestehenden und potenziellen Verbindlichkeiten

³ Vgl. Begründung des Referentenentwurfs, S. 26.

⁴ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

⁵ Vgl. Begründung des Referentenentwurfs, S. 44.

des Reisesicherungsfonds stehen muss. Die Vorgaben im Referentenentwurf lassen dem Reisesicherungsfonds genügend Spielraum, das Zielkapital den tatsächlichen Gegebenheiten am Pauschalreisemarkt anzupassen.

- ❖ dass die Pauschalreiseanbieter – jedenfalls sofern der Reisesicherungsfonds während der Aufbauphase von der staatlichen Absicherung Gebrauch macht – künftig Entgelte in einer Höhe entrichten müssen, die bis zum 31. Dezember 2026 ein Zielkapital von 750 Millionen Euro erreichen lässt. Diese Summe erscheint angesichts der Bilanzen der größten Reiseanbieter vor der COVID-19-Krise insoweit ausreichend, als die Unternehmen pandemiebedingt bis zu drei Jahre brauchen werden, um diese Umsatzzahlen wieder zu erreichen.
- ❖ dass der Anteil des abzusichernden Umsatzes eines Reiseanbieters für den Reisesicherungsfonds mindestens mit gesetzlich vorgeschriebenen 22 Prozent bemessen wird. Dieser Wert erscheint nach brancheninternen Erkenntnissen und im Vergleich mit einer vergleichbaren Regelung in Österreich⁶ als angemessen, sollte aber dennoch einer Evaluierung und etwaigen Anpassung unterliegen.
- ❖ dass im Rahmen der Bemessung des Zielkapitals grundsätzlich ein Mindestmarktanteil abgedeckt sein muss.⁷
- ❖ dass der Reisesicherungsfonds einer strikten Rechts- und Fachaufsicht durch das BMJV⁸ unterliegt, insbesondere dass er ohne Erlaubnis des BMJV sein Geschäft nicht betreiben darf und einer umfangreichen Berichtspflicht unterliegt. Angesichts der Tatsache, dass aktuell praktizierte Absicherungssysteme ihre Haftung auch in Bezug auf solche Unternehmen, deren Schadensrisiko um ein Vielfaches höher liegt, auf 110 Millionen Euro beschränken, darf die Insolvenzabsicherung nicht mehr nur allein in den Händen der Reise- und Versicherungsbranche liegen. Nur im Wege der Fachaufsicht ist sichergestellt, dass die Vorgaben des Reiserechts auch wirklich beachtet werden. Sämtliche im Referentenentwurf vorgesehenen Befugnisse der Aufsichtsbehörde, Maßnahmen wie etwa Verfügungen über das Fondsvermögen einzuschränken oder zu untersagen, sind vor diesem Hintergrund positiv zu bewerten. Nur so kommt der Bund seiner Verpflichtung aus der Pauschalreiserichtlinie nach, eine effektive Insolvenzabsicherung zu gewährleisten.

Nach Ansicht des vzbv darf es gar nicht erst soweit kommen, dass der Reisesicherungsfonds gegen „Bestimmungen dieses Gesetzes gröblich und beharrlich verstößt.“⁹ Schon die Besetzung der Organe des als GmbH auszugestaltenden Reisesicherungsfonds muss gesetzlich oder wenigstens aufsichtsrechtlich geregelt werden. Insoweit wird es maßgeblich auf die bereits im Entwurf des § 20 Absatz 1 Reisesicherungsfondsgesetz (RSG-E) vorgesehene Verordnung ankommen. Der Entwurf dieser Verordnung bleibt abzuwarten.

⁶ Nach § 4 Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 Pauschalreiseverordnung (PRV) hat die Versicherungssumme mindestens 18 Prozent des Umsatzes in einem Kalenderjahr abzudecken.

⁷ Vgl. aber auch die Kritik des vzbv zur Höhe des Marktanteils weiter unten.

⁸ Beziehungsweise durch das Bundesamt für Justiz (BfJ), dem die Aufsicht nebst Aufgaben und Befugnisse vom BMJV übertragen werden können.

⁹ Vgl. § 14 Absatz 2 RSG-E.

- ❖ dass die Geschäftsleitung und der Beirat des Reisesicherungsfonds jedenfalls schon nach der Begründung des Referentenentwurfs mit fachlich geeigneten und zuverlässigen Personen besetzt sein müssen.¹⁰ Die konkrete verordnungsrechtliche Ausgestaltung bleibt noch abzuwarten.
- ❖ dass der Reiseveranstalter zur Erfüllung seiner Insolvenzabsicherungspflichten dem Reisenden einen unmittelbaren Anspruch gegen den Absicherer zu verschaffen hat und ihm dies mittels einer Bestätigung (Sicherungsschein) nachzuweisen hat.¹¹
- ❖ dass der Reisesicherungsfonds einen Beirat haben soll, der neben den Interessen der Reisewirtschaft (einschließlich der kleinen und mittleren Reiseanbieter) auch die Interessen der Verbraucher angemessen repräsentiert.

Der vzbv **kritisiert** insbesondere (nicht abschließend),

- ❖ dass die Insolvenzabsicherung lediglich auf die gleichzeitige Insolvenz eines der größten und eines weiteren, mindestens mittelgroßen Reiseveranstalters ausgelegt sein muss. Der Referentenentwurf sieht vor, dass nur mindestens ein Marktanteil von 15 Prozent abgedeckt sein muss.

Zwar müssen nach dem Erwägungsgrund 40 der Pauschalreiserichtlinie sehr unwahrscheinliche Risiken nicht berücksichtigt werden. Der vzbv gibt zu bedenken, dass sich der **Maßstab, was als sehr unwahrscheinlich einzuschätzen ist, im Zuge der COVID-19-Pandemie deutlich verschoben hat**. Pandemien erscheinen nunmehr als immanenter Bestandteil einer hochgradig vernetzten, globalisierten Welt. Es steht auch zu befürchten, dass viele Pauschalreiseanbieter krisenbedingt Insolvenz anmelden werden, sobald die Aufhebung der Insolvenzantragspflicht beendet werden wird.

Der vom Reisesicherungsfonds abzudeckende **Marktanteil** sollte daher **deutlich angehoben** werden.

- ❖ dass zumindest für eine Übergangszeit, mindestens jedoch bis zum 31. Oktober 2021 (Absatz 3), nach dem Entwurf des § 651r Absatz 2 Satz 2 BGB-E eine Absicherung wie nach bisherigem Recht erlaubt bleiben soll. Nach der Begründung des Referentenentwurfs trage dies dem Umstand Rechnung, dass die Versicherungen mit den Reiseveranstaltern meist Verträge für einen vom 1. November bis zum 31. Oktober des Folgejahres laufenden Zeitraum abschließen.¹² An einer anderen Stelle der Begründung heißt es jedoch auch, dass die Versicherer aufgrund der COVID-19-Pandemie ihre Versicherungsprämien anpassen würden oder sich im schlechtesten Fall aus dem Markt zurückziehen würden. Das bedeutet aber auch, dass die Versicherungsverträge aller Reiseveranstalter zurzeit auf dem Prüfstand stehen und Pauschalreiseanbieter und

¹⁰ Vgl. Begründung des Referentenentwurfs, S. 36.

¹¹ Vgl. aber auch die Kritik des vzbv zur Verständlichkeit des Sicherungsscheins weiter unten.

¹² Vgl. Begründung des Referentenentwurfs, S. 43.

Versicherer gleichermaßen einen Neuanfang mit klaren Regeln begrüßen sollten.

Erleichternd kommt hinzu, dass sich zurzeit keinerlei Reisegäste im Ausland befinden, die im Falle einer Insolvenz kostenträchtig zurückgeholt werden müssten.

Außerdem verschafft die in § 19 RSG-E geregelte staatliche Absicherung erforderlicher Kredite dem Fonds in seiner Aufbauphase eine Verbesserung der Liquiditätssituation und stellt für die am Fonds beteiligten Pauschalreiseanbieter einen wettbewerbsrechtlichen Vorteil in der Form einer staatlichen Beihilfe dar.

Vor diesem Hintergrund sollte die **Umstellung auf das neue Fondsmodell** daher **so bald wie möglich erfolgen** – am besten noch während der COVID-19-Krise, sobald das Gesetz in Kraft getreten ist.¹³

- ❖ dass das im Referentenentwurf gesetzlich geregelte Muster für den Sicherungsschein nicht verständlich genug ist. Verbraucher können mit der Formulierung „unter den gesetzlichen Voraussetzungen“ nichts anfangen.
- ❖ dass im Rahmen der erörterten Alternativen¹⁴ mit keinem Wort die Abschaffung der Vorkassepraxis erwähnt wird. Wenn Reiseveranstalter keine Vorkasse verlangen (dürfen), dann ist auch das abzusichernde Risiko deutlich reduziert.¹⁵ In dem Fall müssten Kredite aufgenommen werden. Kreditgebende Banken können viel besser als Kunden einschätzen, wie kreditwürdig ein Reiseanbieter ist. Falls Kreditwürdigkeit droht, würden weniger Reisende darunter leiden müssen.

Das **gesetzliche Verbot der Vorkassepraxis** sollte im Referentenentwurf als Alternative erörtert werden. Überdies sollte das BMJV erwägen, den Reiseanbietern wenigstens die Möglichkeit einzuräumen, eine genügend vertragsstrafenbewehrte Erklärung abzugeben, dass sie den Reisepreis nicht vor Reisebeginn oder sogar nicht vor Reiseende vom Reisenden verlangen. Dies könnte bei der Bemessung der Entgelthöhe gemäß § 7 Absatz 3 RSG-E berücksichtigt werden.

- ❖ dass die gewerberechtlichen Vorschriften nicht verschärft werden sollen. § 147b Gewerbeordnung (GewO) sieht aktuell bei Verstoß gegen die Insolvenzabsicherungspflicht pro Fall zwar ein Bußgeld bis zu 30.000 Euro vor. Verstöße werden aber regelmäßig erst im Insolvenzfall aufgedeckt, wenn Reisende Ihre

¹³ Insoweit sollte Artikel 5 des Referentenentwurfs das Inkrafttreten des Gesetzes auf den frühestmöglichen Zeitpunkt vorziehen.

¹⁴ Vgl. Begründung des Referentenentwurfs, S. 21 ff.

¹⁵ Bei einer Zahlung zum Reiseantritt muss jedenfalls keine Vorauszahlung mehr abgesichert werden. Freilich bleibt eine Pflicht des Pauschalreiseanbieters bestehen, sich gegen die eigene Insolvenz abzusichern, was ausbleibende Reiseleistungen während der Reise und Aufwendungen für einen etwaigen vorzeitigen oder anderweitigen Rücktransport der Reisenden betrifft. Der Reiseveranstalter kann aber einer Absicherung der ausbleibenden Reiseleistungen während der Reise dadurch entgehen, indem er den Reisepreis erst nach Beendigung der Reise fällig stellt.

vermeintlich sicheren Kundengelder erstattet verlangen. Im bereits eingetretenen Insolvenzfall bringen Bußgelder für Unternehmen jedoch gerade überhaupt nichts. Insoweit entfalten sie keine abschreckende Wirkung.

Der vzbv schlägt vor, § 147b GewO zu verschärfen. Insbesondere eine gesetzlich ausdrücklich geregelte, **persönliche Haftung des Geschäftsführers** eines Pauschalreiseveranstalters mit empfindlichen Sanktionsmöglichkeiten (Geldstrafen/Freiheitsentzug) wird Missbrauch am besten verhindern.

Kontakt

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Mobilität und Reisen

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

mobilitaet@vzbv.de