

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über die
Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds und
zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften
vom 10.02.2021

BT-Drucksache 19/28172

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5332
Fax: +49 30 2020-6332

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:

**Abteilung Haftpflicht-, Kredit-, Trans-
port-, Luftfahrt-, Unfall- und Rechts-
schutzversicherung, Assistance, Sta-
tistik**

E-Mail: S1@gdv.de

www.gdv.de



Inhaltsübersicht

1. Haftungsübernahme bereits zum 01.07.2021 notwendig
2. Zahlungsunfähigkeit als erforderliches Abgrenzungskriterium
3. Kontrahierungszwang klarstellen
4. Ausnahmeregelung für kleine Reiseanbieter ausweiten
5. Weiterer Änderungsbedarf

Zusammenfassung

Die Versicherungswirtschaft begrüßt die beabsichtigte Reform der Reiseinsolvenzabsicherung als längst überfälligen Schritt. Mit der vorgesehenen Systemumstellung auf einen Reisesicherungsfonds, der von den abgesicherten Reiseanbietern Sicherheitsleistungen verlangen kann, wird den Reiseanbietern auch künftig ermöglicht, einen Teil ihrer Absicherung mithilfe des bewährten Instruments der Kautionsversicherung darzustellen. Zu begrüßen ist auch, dass kleine Reiseanbieter, die weniger als drei Mio. EUR Umsatz mit Pauschalreisen erzielen, sich weiter ausschließlich über eine Versicherung oder ein Kreditinstitut absichern können. Sach- und interessengerechter dürfte hier allerdings eine höhere Umsatzgrenze von zehn Mio. EUR sein.

Zentrales Problem des Regierungsentwurfs ist der fehlende Gleichlauf zwischen dem grundsätzlichen Inkrafttreten des Gesetzes zum 01.07.2021 und der Haftungsübernahme durch den Fonds, die erst für einen späteren, im Entwurf offen gelassenen Zeitpunkt vorgesehen ist. **Hier besteht dringender Änderungsbedarf am Regierungsentwurf.**

Angesichts des pandemiebedingt deutlich erhöhten Insolvenzrisikos verfügen zahlreiche Reiseanbieter nur über einen **bis zum 30.06.2021 laufenden Versicherungsschutz**. Ob diese Anbieter auch danach die benötigte Absicherung für einen weiteren, derzeit zeitlich noch nicht einmal bestimmbareren Übergangszeitraum am Markt erhalten werden, ist offen. Vor diesem Hintergrund hält es die Versicherungswirtschaft für dringend geboten, dass die **Systemumstellung auf den Fonds mit einem klaren Haftungs- und Regulierungsschnitt zum 01.07.2021 (Beginn der Haupt-Reisesaison)** erfolgt. Abgrenzungskriterium für diesen Haftungs- und Regulierungsschnitt muss der **Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Reiseanbieters** sein.

1. Haftungsübernahme bereits zum 01.07.2021 notwendig

Die Versicherungswirtschaft hat schon in ihren bisherigen Stellungnahmen und in den zahlreichen Fachgesprächen mit den Ministerien und der Reisewirtschaft zur Reform der Reiseinsolvenzabsicherung stets auf die zentrale Bedeutung einer **Einführung des neuen Absicherungssystems spätestens zum 01.07.2021 (Beginn der Haupt-Reisesaison) mit gleichzeitiger Haftungsübernahme** hingewiesen. Hintergrund hierfür war und ist, dass anderenfalls die Versicherer die gerade auch COVID-19-bedingten wachsenden Insolvenzrisiken der Reiseveranstalter bei derzeit völlig unsicherer Rechtslage insbesondere zur Frage, ob Rückholkosten Teil der Haftungssumme von 110 Mio. EUR sind, über einen unzumutbar langen Zeitraum weiter zu tragen hätten.

Der Regierungsentwurf lässt einen solchen Gleichlauf weiterhin vermissen. Artikel 5 Abs. 1 sieht zwar ein grundsätzliches Inkrafttreten des Gesetzes zum **01.07.2021** vor, weicht hiervon in Bezug auf den Systemwechsel auf den Fonds jedoch durch Art. 5 Abs. 3 ab und verschiebt diesen auf einen nicht näher definierten Zeitpunkt in der Zukunft, ab dem Reiseveranstalter (mit Ausnahme der Reiseanbieter mit einem Umsatz unter drei Mio. EUR) ihre Verpflichtungen nicht mehr durch Abschluss von Versicherungen erfüllen können. § 651 r Abs. 3 BGB-E konkretisiert diesen Zeitpunkt lediglich dahingehend, dass das BMJV ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung hierfür **„einen Zeitpunkt nach dem 31.10.2021“** zu bestimmen.

Damit besteht **kein Gleichlauf** zwischen der Geltung des neuen Rechts und der Haftungsübernahme durch den Fonds. Vielmehr lässt der Entwurf den Zeitpunkt der Haftungsübernahme offen und regelt nur, dass die Haftungsübernahme jedenfalls nicht vor dem 01.11.2021 stattfinden soll.

Die Haftungsübernahme zum 01.07.2021 ist insbesondere deshalb notwendig, weil zahlreiche Reiseanbieter angesichts des pandemiebedingt deutlich erhöhten Insolvenzrisikos nur über einen **bis zum 30.06.2021 laufenden Versicherungsschutz** verfügen. Der Entwurf weist auf Seite 1 selbst richtigerweise darauf hin, dass sich die Liquiditätssituation der Reiseveranstalter mit den weltweiten Beschränkungen des Reiseverkehrs durch die COVID-19-Pandemie erheblich verschlechtert hat und dass die Gefahr von Insolvenzen deutlich gestiegen ist. **Ob diese Veranstalter auch nach dem 30.06.2021 die benötigte Absicherung nach bisherigem Recht für einen weiteren, zeitlich noch nicht einmal bestimmbareren Übergangszeitraum am Markt erhalten werden, ist offen.**

Vor diesem Hintergrund halten wir es für dringend geboten, dass die **Systemumstellung auf den Fonds einschließlich Haftungs- und Regulierungsübernahme ebenfalls zum 01.07.2021** erfolgt.

Die Versicherungswirtschaft verkennt nicht, dass es sich hierbei um eine ambitionierte zeitliche Vorgabe handelt. Der hohe Termindruck hätte durch eine frühere

Veröffentlichung des Entwurfs vermieden werden können. Das Gesetzgebungsverfahren zur Neuordnung der Reiseinsolvenzabsicherung hätte sehr viel früher eingeleitet werden können, nachdem sich die Bundesregierung bereits im Juni 2020 auf die maßgeblichen Eckpunkte verständigt hatte, die sich jetzt auch weitgehend in dem Regierungsentwurf wiederfinden.

Angesichts des erheblichen Zeitdrucks muss das BMJV als Genehmigungsbehörde nunmehr **alle verwaltungsrechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen** (z. B. Erteilung einer vorläufigen Genehmigung, Teilgenehmigung, Genehmigung unter Auflagen etc.), damit das Ziel der Haftungsübernahme durch den Fonds zum 01.07.2021 noch erreicht werden kann. Bereits die Gründung der für den Betrieb des Reisesicherungsfonds vorgesehenen GmbH sollte vom BMJV bzw. vom Bundesamt für Justiz so eng begleitet werden, dass dem Fonds mit Inkrafttreten des Gesetzes am 01.07.2021 oder unmittelbar danach die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb erteilt und damit die Übernahme der Haftungsrisiken ermöglicht werden kann. Ggf. muss der Genehmigungsprozess so organisiert werden, dass dem BMJV die vorab bereits geprüften Unterlagen zum 01.07.2021 zur Genehmigung vorgelegt werden, so dass das BMJV den Genehmigungsantrag dann unverzüglich bescheiden könnte.

2. Zahlungsunfähigkeit als erforderliches Abgrenzungskriterium

Die Regelung zur Haftungsabgrenzung muss sicherstellen, dass zum Zeitpunkt der Haftungsübernahme ein **klarer Haftungs- und Regulierungsschnitt** stattfindet. Dieses Ziel wird indes verfehlt, wenn die Abgrenzung zwischen altem und neuem Haftungssystem, wie derzeit in Art. 3 Nr. 1 der Überleitungsvorschrift des Regierungsentwurfs vorgesehen, anhand des Zeitpunkt des Vertragsschlusses erfolgt. Stattdessen ist auf den **Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit** abzustellen. Als maßgeblichen Zeitpunkt sollte das Gesetz den Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens vorsehen.

Würde auf den Zeitpunkt der Reisebuchung abgestellt, wäre rechtlich unsicher, ob bei einer Übernahme der Reiseinsolvenzabsicherung eines Reiseanbieters durch den Fonds der bisherige Versicherer automatisch aus der Haftung befreit würde. Damit bestünde für Buchungen, die vor Beendigung des Versicherungsvertrags erfolgten, das Risiko, dass die Haftung gegenüber dem Reisenden fortbesteht. Deshalb dürfte der bisherige Versicherer **seine Sicherheiten (hierbei handelt es sich z. B. um die Sicherungsabtretung von Forderungen aus dem Vermögen des Versicherungsnehmers oder die Rückbürgschaft einer Bank im Auftrag des Versicherungsnehmers) nicht freigeben**. Dies ergibt sich aus den bank- und versicherungsrechtlichen Eigenkapitalvorschriften. Diese Sicherheiten benötigt der Reiseanbieter aber zum Abschluss der Anschlussdeckung beim Fonds. Dementsprechend sähen sich die Reiseanbieter einer **Doppelbelastung aufgrund mehrfach zu stellender Sicherheiten** ausgesetzt. Auch aus Verbrauchersicht wäre

eine Abgrenzung nach dem Zeitpunkt des Vertragsschlusses nachteilig. Diese würden Gefahr laufen, sich im Schadenfall mit unterschiedlichem Absicherungsrecht (und der damit verbundenen Ungleichbehandlung von Verbrauchern wegen unterschiedlicher Haftungshöchstgrenzen), mehreren Absicherern und Unklarheiten bezüglich deren Einstandspflicht auseinandersetzen zu müssen. All dies kann politisch nicht gewollt sein.

(1) Die Haftungsabgrenzung sollte daher richtigerweise anhand des **Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Reiseveranstalters** erfolgen:

- Bei einer **bis zum 30.06.2021 eintretenden Zahlungsunfähigkeit** (maßgeblicher Zeitpunkt sollte der Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens sein) haftet ausschließlich der Versicherer im Rahmen der bisherigen Deckungsvereinbarung. **Bei Eintritt der Zahlungsunfähigkeit ab dem 01.07.2021** haftet ausschließlich der Fonds gegenüber dem Reisenden auch für zuvor erfolgte Buchungen direkt. Der Fonds haftet in Höhe von 22 % des Umsatzes gegenüber dem Reisenden und der Versicherer übernimmt in einem neu abzuschließenden Vertrag - nach Bonitätsprüfung - ausschließlich die Absicherung gem. § 19 Abs. 1 Nr. 1 RSG-E in Höhe von mindestens 7 % des Umsatzes gegenüber dem Fonds. Ab Haftungsübergang darf der Versicherer auch nicht mehr aus den bis zu diesem Zeitpunkt auf Basis der bisherigen Deckungsvereinbarungen ausgegebenen Sicherungsscheinen in Anspruch genommen werden.
- **Schäden durch Eintritt der Zahlungsunfähigkeit bis zum 30.06.2021** sind vom Versicherer nach bisherigem Recht zu regulieren. Schäden, die durch eine **ab dem 01.07.2021** eintretende Zahlungsunfähigkeit entstehen, sind vom Fonds nach neuem Recht zu regulieren.

Die so skizzierte Haftungsabgrenzung würde die oben beschriebenen Unsicherheiten der derzeitigen Rechtslage beseitigen, eine Doppelbelastung der Reiseanbieter vermeiden und im Interesse der geschützten Reisenden eine klare Verantwortung des jeweiligen Absicherers auslösen, im Falle der Zahlungsunfähigkeit die Betroffenen ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Zeitpunkt der Reisebuchung zu repatriieren und zu entschädigen.

(2) Die gesetzliche Regelung zum Haftungsschnitt darf sich nicht auf die initiale Einführung des Fonds beschränken. Sie muss vielmehr **für alle Fälle gelten, in denen ein Reiseanbieter in den Fonds wechseln muss**. Überschreiten Reiseanbieter die Umsatzgrenze von 3 Mio. EUR, können sie die Sicherheit nur noch zugunsten des Fonds erbringen. Angesichts des zu erwartenden Umsatzwachstums nach Wegfall der pandemiebedingten Reisebeschränkungen ist zu erwarten, dass dies in Zukunft regelmäßig geschieht.

(3) Neben dem skizzierten Haftungsschnitt bei Eintritt in den Fonds ist in gleicher Weise auch der „**umgekehrte Haftungsschnitt**“ **bei Austritt eines Reiseanbieters aus dem Fonds** bei Unterschreitung der Umsatzgrenze von 3 Mio. EUR gesetzlich zu regeln. § 651 r Abs. 3 BGB-E ermöglicht den Austritt aus dem Fonds, wenn der Umsatz in den letzten drei Geschäftsjahren jeweils unter 3 Mio. EUR lag. Auch dieser Wechsel vom Fonds zur ausschließlichen Absicherung über einen Kautionsversicherer (oder ein Kreditinstitut) bedarf einer gesetzlichen Regelung zum Haftungsschnitt. Gleiches gilt für den Fall des Wechsels des Reiseanbieters von einem Versicherer zum Folgeversicherer.

(4) Über die gesetzliche Regelung des Haftungsschnitts hinaus bedarf es noch einer Regelung zur Vertragsbeendigung, die im Rahmen einer **Rechtsverordnung** erfolgen könnte. Denn wegen der oft unterschiedlichen Laufzeiten zwischen den Versicherungsverträgen, der Fondsabsicherung und dem Geschäftsjahr der Reiseanbieter muss ein **beidseitiges Recht zur Vertragsbeendigung** (Sonderkündigungsrecht) vorgesehen werden, um den Übergang in den Fonds und aus dem Fonds (siehe oben) zu ermöglichen. Dies betrifft aus den oben skizzierten Gründen nicht nur den erstmaligen Wechsel in den Fonds zum Stichtag 01.07.2021 und damit die rechtskonforme Insolvenzabsicherung nach neuem Recht, sondern auch alle späteren Wechsel in den Fonds und aus dem Fonds in die ausschließliche Absicherung über Kautionsversicherer oder Kreditinstitute. Gleiches gilt für den Fall des Wechsels des Reiseanbieters von einem Versicherer zum Folgeversicherer sowie für den Verbleib bei dem bisherigen Versicherer über den Stichtag 01.07.2021 (ab dem das neue Absicherungsrecht gilt) hinaus.

3. Kontrahierungszwang klarstellen

§ 13 RSG-E sieht richtigerweise einen Anspruch des Reiseveranstalters gegen den Reisesicherungsfonds auf Abschluss eines Absicherungsvertrags zu dessen allgemeinen Absicherungsbedingungen vor (Kontrahierungszwang).

Aus unserer Sicht besteht hier allerdings ein Widerspruch zu der Regelung in § 19 Abs. 1 Nr. 1 RSG-E und die Gefahr, dass dieser Kontrahierungszwang unterlaufen werden könnte. Nach § 19 Abs. 1 Nr. 1 RSG-E ist die staatliche Absicherung des Fonds davon abhängig, dass die Höhe der von den Reiseanbietern zu stellenden Sicherheiten „mindestens“ 7 % beträgt. Die Formulierung „mindestens“ führt allerdings dazu, dass es dem Fonds grundsätzlich nicht verwehrt ist, eine höhere Sicherheitsleistung zu fordern, sofern er nicht gegen das in § 6 Absatz 3 RSG-E statuierte Benachteiligungsverbot verstößt.

Damit besteht die Gefahr, dass der Fonds im Einzelfall durch eine sehr hohe, im Markt nicht zu erhaltende Sicherheitsleistung den Kontrahierungszwang unterlaufen könnte. Das kann nicht gewollt sein und ist gerade auch deshalb wichtig, weil sich die der Absicherungspflicht über den Fonds unterliegenden Reiseveranstalter nur über den Fonds absichern können und nicht über eine reine

Versicherungslösung, die ausschließlich kleinen Reiseanbietern mit einem Jahresumsatz unter drei Millionen Euro zur Verfügung steht.

Wir schlagen daher vor, das Wort „**mindestens**“ in § 19 Abs. 1 Nr. 1 RSG-E – bezogen auf das erste Jahr der Absicherung durch den Fonds – **zu streichen**.

Der vom Gesetzgeber gewollte Kontrahierungszwang wird zudem durch die in der Gesetzesbegründung zu § 13 RSG-E (Seite 38) gewählten Formulierungen deutlich relativiert („Dies gilt jedoch nicht schrankenlos. Der Reisesicherungsfonds muss keine Reiseanbieter absichern, die ihm ein unzumutbares Risiko auferlegen und eine erhebliche Belastung des Fondsvermögens in absehbarer Zukunft nahelegen.“). Dies könnte - wie vom Gesetzgeber schon aus Wettbewerbsgründen nicht gewollt sein kann - dazu führen, dass der Fonds lediglich Anbieter mit guter und mittlerer Bonität annehmen müsste.

4. Ausnahmeregelung für kleine Reiseanbieter ausweiten

Nach dem Regierungsentwurf sollen sich kleine Reiseanbieter mit einem Jahresumsatz von weniger als drei Mio. EUR weiterhin ausschließlich über eine Versicherung oder ein Kreditinstitut absichern können. Diese Ausnahme ist aus Sicht der Versicherungswirtschaft grundsätzlich richtig. Es empfiehlt sich aber, diese Regelung auf Anbieter mit bis zu zehn Millionen Euro Umsatz auszuweiten. Dies würde nicht nur die **Wahlfreiheit dieser Anbieter** erhöhen, sondern zugleich **den Fonds administrativ entlasten** und so einen schnellstmöglichen Fonds-Start befördern.

5. Weiterer Änderungsbedarf

a. Einheitliche Definition des Begriffs „Umsatz“

Gem. § 19 Abs. 1 Nr. 1 RSG-E beträgt die Höhe der von den Reiseanbietern zu stellenden Sicherheiten „mindestens 7 % des Umsatzes der Reiseanbieter“. Der Bezugspunkt des Umsatzes bleibt hier unklar. Im Gesetz sollte deshalb klargestellt werden, dass es sich hierbei um den **Vorjahresumsatz** bzw. den prognostizierten Umsatz handelt, wenn kein abgeschlossenes Geschäftsjahr vorliegt oder sich im zurückliegenden Geschäftsjahr außergewöhnliche Umstände erheblich auf den Umsatz ausgewirkt haben. Entsprechende Regelungen finden sich im Regierungsentwurf bereits in § 651 r Abs. 4 S. 3 BGB-E sowie in § 6 Abs. 1 S. 2 i.V.m. §§ 5 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 RSG-E, so dass auf die dortigen Formulierungen zurückgegriffen werden kann.

b. Klarstellende Aufnahme der Kautionsversicherung als Absicherungsmöglichkeit in den §§ 6 Abs. 2 Nr. 2 RSG-E, 651 r Abs. 2 Nr. 2 BGB-E

Versicherungen werden im Regierungsentwurf bislang nur in den §§ 6 Abs. 2 **Nr. 1** RSG-E, 651 r Abs. 2 **Nr. 1** BGB-E als zulässige Absicherungsmöglichkeit genannt. Die Versicherungswirtschaft betreibt das Geschäft der Reiseinsolvenzabsicherung allerdings üblicherweise innerhalb der Sparte „Kautionsversicherung“, die dadurch gekennzeichnet ist, dass sich die Haftung des Kautionsversicherers – unabhängig vom Versicherungsvertrag – aus dem (bisher gegenüber dem Reisenden übernommenen und künftig gegenüber dem Fonds zu übernehmenden) Zahlungsverprechen begründet. Insoweit besteht eine Parallele zum Zahlungsverprechen eines Kreditinstituts.

Aus **Klarstellungsgründen** sollten daher die Regelungen in den §§ 6 Abs. 2 **Nr. 2** RSG-E und 651 r Abs. 2 Nr. 2 BGB-E wie folgt um die explizite Aufnahme der Zahlungsverprechen von Kautionsversicherern ergänzt werden:

„durch ein Zahlungsverprechen eines im Inland zum Geschäftsbetrieb befugten Kreditinstituts oder Kautionsversicherers“ (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 RSG-E)

„durch ein Zahlungsverprechen eines im Geltungsbereich dieses Gesetzes zum Geschäftsbetrieb befugten Kreditinstituts oder Kautionsversicherers“ (§ 651 r Abs. 2 Nr. 2 BGB-E)

In jedem Fall ist in § 6 RSG-E die in § 651 r Abs. 5 S. 3 BGB-E enthaltene Regelung zum Forderungsübergang, wonach in den Fällen des Satzes 2 der Anspruch des Reisenden gegen den Reiseveranstalter auf den Absicherer übergeht, soweit dieser den Reisenden befriedigt, sinngemäß mit aufzunehmen. Dadurch wird klargestellt, dass es sich auch im Fall des § 6 RSG-E um ein Sicherungsmittel handelt.

c. Text des Muster-Sicherungsscheins sowie der Gestaltungshinweise

Im bisherigen Text des Muster-Sicherungsscheins sollen folgende Sätze gestrichen werden: *„Die Haftung des Kundengeldabsicherers ist begrenzt. Er haftet für alle durch ihn in einem Geschäftsjahr insgesamt zu erstattenden Beträge nur bis zu einem Betrag von 110 Mio. Euro. Sollte diese Summe nicht für alle Reisenden ausreichen, so verringert sich der Erstattungsbetrag in dem Verhältnis, in dem ihr Gesamtbetrag zum Höchstbetrag steht.“*

Auch der bisherige Gestaltungshinweis Nr. 6 soll gestrichen werden (*„Dieser Absatz entfällt bei Kundengeldabsicherungen, bei denen die Haftungsbeschränkung nach § 651r Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs nicht vereinbart wird.“*).

Zugleich wird im neuen Muster-Sicherungsschein allein auf die Haftung nach § 651 r Abs. 5 BGB-E abgestellt.

Nach § 651 r Abs. 4 BGB-E kann der Absicherer seine Haftung aber **auf 22% des Umsatzes des Reiseanbieters** beschränken.

Dementsprechend sollte die mögliche **Haftungsbegrenzung auf 22 % des Umsatzes des Reiseanbieters in den Muster-Sicherungsschein aufgenommen werden** und auch der Gestaltungshinweis nach Ziffer 6 in angepasster Form wieder aufgenommen werden.

Andernfalls besteht eine Divergenz zwischen der gesetzlichen Regelung und dem Inhalt des Sicherungsscheins. Nach letzterem wäre eine Haftungsbeschränkung wegen des alleinigen Verweises auf § 651 r Abs. 5 BGB-E ohne die Möglichkeit der Formulierung der Haftungseinschränkung nach § 651 r Abs. 4 BGB-E nicht möglich. Dies ist aber nicht gewollt.

Berlin, den 15.03.2021