



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Recht und
Verbraucherschutz

Wortprotokoll der 145. Sitzung

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berlin, den 21. April 2021, 17:36 Uhr

Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal 2.600

Vorsitz: Stellvertretender Vorsitzender
Dr. Heribert Hirte, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 7

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften

BT-Drucksache 19/28172

Federführend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Mitberatend:

Ausschuss für Tourismus

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Sebastian Steineke [CDU/CSU]

Abg. Dr. Karl-Heinz Brunner [SPD]

Abg. Jens Maier [AfD]

Abg. Roman Müller-Böhm [FDP]

Abg. Niema Movassat [DIE LINKE.]

Abg. Dr. Manuela Rottmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Teilnehmende Abgeordnete	Seite 3
Sprechregister Abgeordnete	Seite 5
Sprechregister Sachverständige	Seite 6
Anlagen:	
Stellungnahmen der Sachverständigen	Seite 31

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Unter- schrift	Stellvertretende Mitglieder	Unter- schrift
CDU/CSU	Heil, Mechthild Heveling, Ansgar Hirte, Dr. Heribert Hoffmann, Alexander Jung, Ingmar Lehrieder, Paul Luczak, Dr. Jan-Marco Müller, Axel Müller (Braunschweig), Carsten Oellers, Wilfried Sensburg, Dr. Patrick Steineke, Sebastian Thies, Hans-Jürgen Ullrich, Dr. Volker Warken, Nina Wellenreuther, Ingo	☐ ☐ ☒ ☐ ☐ ☒ ☒ ☒ ☒ ☐ ☐ ☒ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Amthor, Philipp Frei, Thorsten Gutting, Olav Hauer, Matthias Launert, Dr. Silke Lindholz, Andrea Maag, Karin Middelberg, Dr. Mathias Nicolaisen, Petra Noll, Michaela Schipanski, Tankred Throm, Alexander Vries, Kees de Weisgerber, Dr. Anja	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
SPD	Brunner, Dr. Karl-Heinz Dilcher, Esther Fechner, Dr. Johannes Groß, Michael Lauterbach, Dr. Karl Post, Florian Rawert, Mechthild Scheer, Dr. Nina Steffen, Sonja Amalie	☒ ☐ ☒ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Miersch, Dr. Matthias Müller, Bettina Nissen, Ulli Özdemir (Duisburg), Mahmut Rix, Sönke Schieder, Marianne Vogt, Ute Wiese, Dirk Yüksel, Gülistan	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
AfD	Brandner, Stephan Jacobi, Fabian Maier, Jens Peterka, Tobias Matthias Reusch, Roman Johannes	☐ ☐ ☒ ☐ ☐	Curio, Dr. Gottfried Haug, Jochen Maier, Dr. Lothar Seitz, Thomas Wirth, Dr. Christian	☐ ☐ ☐ ☐ ☐
FDP	Buschmann, Dr. Marco Helling-Plahr, Katrin Martens, Dr. Jürgen Müller-Böhm, Roman Willkomm, Katharina	☐ ☐ ☐ ☒ ☐	Ihnen, Ulla Schinnenburg, Dr. Wieland Skudelny, Judith Thomae, Stephan	☐ ☐ ☐ ☐



	Ordentliche Mitglieder	Unter- schrift	Stellvertretende Mitglieder	Unter- schrift
DIE LINKE.	Akbulut, Gökay Kassner, Kerstin Mohamed Ali, Amira Movassat, Niema	☐ ☒ ☐ ☐	Jelpke, Ulla Lay, Caren Möhring, Cornelia Renner, Martina	☐ ☐ ☐ ☐
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Bayram, Canan Keul, Katja Rößner, Tabea Rottmann, Dr. Manuela	☐ ☐ ☐ ☐	Kühn (Tübingen), Christian Künast, Renate Mihalic, Dr. Irene Schauws, Ulle	☐ ☐ ☐ ☐

Weiteres Mitglied des Deutschen Bundestages

		Unter- schrift
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Markus Tressel	☒



Sprechregister Abgeordnete

	Seite
Dr. Karl-Heinz Brunner (SPD)	15, 26
Stellvertretender Vorsitzender Dr. Heribert Hirte (CDU/CSU)	7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30
Kerstin Kassner (DIE LINKE.)	17
Paul Lehrieder (CDU/CSU)	16, 26
Jens Maier (AfD)	16, 26
Roman Müller-Böhm (FDP)	17, 25
Sebastian Steineke (CDU/CSU)	15, 26
Markus Tressel (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	17, 26



Sprechregister Sachverständige

	Seite
Michael Buller Verband Internet Reisevertrieb e. V., Unterhaching Vorstand	8, 23, 27
Nils Hellberg Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Berlin Leiter Haftpflicht-, Kredit-, Transport-, Luftfahrt-, Unfall- und Rechtsschutzversicherung, Assistance, Statistik	9, 22, 27
Dirk Inger Deutscher Reiseverband e. V., Berlin Hauptgeschäftsführer	10, 21, 28
Christiane Leonard Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e. V., Berlin Hauptgeschäftsführerin; Rechtsanwältin	11, 19
Felix Methmann Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., Berlin Referent Team Mobilität und Reisen, Geschäftsbereich Verbraucherpolitik	12, 29
Prof. Dr. Ansgar Staudinger Universität Bielefeld Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Internationales Privat-, Verfahrens- und Wirtschaftsrecht	13, 19
Prof. Dr. Klaus Tonner Universität Rostock Lehrstuhl für Bürgerliches Recht und Europäisches Recht	14, 18, 30



Der stellvertretende Vorsitzende **Dr. Heribert**

Hirte: Ich eröffne die 145. Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz mit einer öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften. Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen hier im Saal sowie die uns per Webex zugeschalteten Kolleginnen und Kollegen. Ich begrüße vor allen Dingen Sie, die Sachverständigen, von denen Frau Leonard und Herr Inger hier im Saal anwesend und die fünf übrigen Sachverständigen per Webex zugeschaltet sind. Herzlich willkommen in der physischen und virtuellen Runde! Ich begrüße die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung, heute aus dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), dem Bundesfinanzministerium (BMF) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), die uns per Webex zugeschaltet sind. Gegenstand der heutigen Anhörung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften. Der Gesetzentwurf ist eine Reaktion auf die Insolvenz des Touristikonzerns Thomas Cook Group und die Haftungsbegrenzung auf 110 Millionen Euro, die dazu geführt hat, dass unzählige Reisende nicht entschädigt werden konnten. Darüber hinaus soll der Gefahr von zunehmenden Insolvenzen von Reiseveranstaltern infolge der Covid-19-Pandemie begegnet werden. Der Gesetzentwurf sieht deshalb vor allem einen Reisesicherungsfonds vor, in den die Reiseveranstalter einzahlen. Zunächst möchte ich Ihnen einige Hinweise zum Ablauf der öffentlichen Anhörung geben. Sie, die Sachverständigen, erhalten zunächst die Gelegenheit zu einer kurzen Eingangsstellungnahme. Wir beginnen dabei alphabetisch, heute also mit Herrn Buller. Ich bitte die Sachverständigen, nicht länger als vier Minuten zu sprechen. Dabei läuft hier im Saal eine Uhr rückwärts ab. 30 Sekunden vor Ende der Zeit gibt es das erste Signal, nach Ablauf der Zeit das zweite Signal und, wenn Sie dann immer noch nicht aufgehört haben, dann werde ich Sie eventuell unterbrechen. Die zugeschalteten Sachverständigen sowie alle anderen per Webex zugeschalteten Teilnehmer bitte ich, ihre Mikrofone aususchalten, solange Sie nicht sprechen. An den

Vortrag der Stellungnahmen schließen sich die Fragerunden an. Es kann eine oder mehrere Fragerunden geben, je nachdem, wie viele Fragen gestellt werden. Meine Kolleginnen und Kollegen informiere ich darüber, dass jeder zwei Fragen stellen kann. Diese kann er entweder an zwei verschiedene Sachverständige oder an denselben stellen. Die Sachverständigen werden dann nach der ersten Fragerunde in umgekehrter alphabetischer Reihenfolge um Ihre Antworten gebeten, heute also beginnend mit Herrn Tonner, und dabei auch gebeten, sich kurz zu fassen. Nach der zweiten Fragerunde gehen wir dann alphabetisch vor. Ich weise Sie ferner darauf hin, dass die Anhörung öffentlich ist. Sie wird live im Parlamentsfernsehen auf Kanal 4 ausgestrahlt. Anschließend ist eine Aufzeichnung in der Mediathek des Deutschen Bundestages abrufbar. Das Sekretariat fertigt auf der Grundlage einer Tonaufzeichnung ein Wortprotokoll an. Bild- und Tonaufnahmen von der Tribüne oder per Webex sind nicht gestattet. Ebenfalls nicht gestattet sind Beifalls- oder Missfallensbekundungen von der Tribüne. Rein vorsorglich möchte ich darauf hinweisen, dass Störungen in der Sitzung nach dem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafrecht geahndet werden können. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit! Als Erster hat Herr Buller das Wort. --- Mir wurde soeben mitgeteilt, dass die Sachverständigen die Einführungsmoderation vermutlich insgesamt nicht gehört hätten. Wir unterbrechen erst einmal die Sitzung und klären die Frage, warum und bis wann die Kolleginnen und Kollegen per Webex uns nicht zuhören konnten. Ich unterbreche die Sitzung.

*(Sitzungsunterbrechung von
17.39 Uhr bis 17.43 Uhr)*

Der **stellvertretende Vorsitzende:** Ich eröffne die unterbrochene Sitzung wieder und verzichte darauf, die vermutlich von den Kolleginnen und Kollegen im Netz nicht verfolgte Einführung noch einmal zu verlesen. Denn die Mitarbeiter kennen sie und die Sachverständigen werde ich gegebenenfalls auf die wichtigsten Punkte noch einmal hinweisen. Ich hatte gesagt, dass wir jetzt die Sachverständigen in alphabetischer Reihenfolge um eine Eingangsstellungnahme bitten. Als Erster hat jetzt für eine vierminütige Eingangsstellungnahme Herr Michael Buller das Wort.



SV Michael Buller: Vielen Dank, dass wir hier Stellung nehmen können. Sie können sich vorstellen, dass diese Umstellung der Kundengeldabsicherung für Pauschalreisen zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt kommt. Die Touristik steckt seit über zwölf Monaten in einer Krise, dergleichen ich persönlich während meiner 30-jährigen Berufserfahrung in der Touristik, ehrlich gesagt, noch nicht erlebt habe. Ich möchte heute einige Punkte ansprechen. Das Erste, was wir brauchen, ist die Implementierung einer Hochlaufphase mit einem Bürgschaftsprogramm des Bundes. Es ist ja vorgesehen, dass die Reiseveranstalter mindestens 7 Prozent ihres Umsatzes entweder durch eine Versicherung oder eine Bankbürgschaft hinterlegen sollen. Wir haben aber das Problem, dass die Pandemie mittlerweile deutlich länger läuft, als wir alle gedacht haben, und dass es, so glaube ich, nicht absehbar ist, wann wir überhaupt das Thema Reisegeschäft wieder ordentlich aufnehmen können. Es ist auch nicht so, dass 2022 dann wieder ein normales Jahr wird. Deswegen brauchen wir eine andere Hochlaufphase. Statt 7 Prozent müsste man mit 5 Prozent starten. Das könnte dann gegebenenfalls über die nächsten Jahre angepasst werden. Das zweite Problem ist, dass es Veranstalter gibt, die seit über zwölf Monaten kein ordentliches Geschäft machen können. Viele von denen müssen oder mussten sich Kredite holen, um es überhaupt bis hierher zu schaffen. Die Idee war ja, dass die Versicherungen diese Bürgschaften, sozusagen diese 7 Prozent, versichern. Daran glauben wir, ehrlich gesagt, langsam nicht mehr. Wenn jemand bereits Kredite aufgenommen hat, dann wird auch das Thema Bürgschaft insgesamt für ihn schwierig. Deswegen braucht es ein Bürgschaftsprogramm für die entsprechenden Unternehmen, um diese Sicherheit für diesen Reisesicherungsfonds zu erreichen. Der zweite Punkt ist die Verlängerung der Aufbauphase, die bisher auf fünf Jahre bemessen ist. Auch hier ist die Situation so, dass überhaupt nicht abzusehen ist, wie diese Krise weitergeht und wie lange sie dauert. Wir wissen auch nicht, wie viele Unternehmen in der Zwischenzeit Insolvenz anmelden müssen, bis der Reisesicherungsfonds live geht. Deswegen braucht man eine Aufbauphase mit einer Dauer von mindestens sieben Jahren. Ein anderes Problem, das noch nicht geklärt ist, ergibt sich beim Thema

Ertragssteuern. Sollte eine Besteuerung des Fonds vorgesehen werden, könnte sich eine Ertragssteuer in Höhe von bis zu 30 Prozent ergeben. Dann würden auch sieben Jahre nicht reichen und die Dauer der Aufbauphase müsste erneut entsprechend angepasst werden. Drittens brauchen wir einen fairen Haftungsschnitt bei der Übernahme bestehender Risiken durch den Fonds. Es wird ja im Augenblick darüber nachgedacht, wie man einen Übergang von dem alten System, einem Versicherungssystem, in das Fondssystem schaffen kann. In diesem Zusammenhang wird von einem Haftungsschnitt gesprochen. Das heißt, am Tag X würden alle Risiken, für die aktuell eigentlich ein Versicherer in seinem Portfolio haften muss, auf den Fonds übertragen. Und dafür braucht es eine angemessene Entschädigung, sonst ist es eben nicht möglich. Das nächste ist die Opt-Out-Grenze. Für kleine und mittlere Reiseveranstalter ist im Augenblick eine Opt-Out-Grenze von 3 Millionen vorgesehen. Wenn man sich den Versicherungsmarkt anschaut und mit den Versicherern spricht, dann wird es wahrscheinlich für Unternehmen bis zu einem Umsatz von 10 Millionen Euro möglich sein, sich auf dem freien Markt zu versichern. Deswegen glauben wir, dass eine Erhöhung dieser Grenze auf 10 Millionen Euro die richtige Größenordnung wäre. Der letzte Punkt ist: Keine Doppelsicherung zu Lasten der Reiseveranstalter. Das hat etwas damit zu tun, dass es im Fall Thomas Cook viele Kunden gab, die sich Kreditkartenzahlungen zurückzahlen lassen haben oder den Rückruf einer Lastschrift verlangt haben. Wir streben im Prinzip an, diese Kundengeldabsicherung sicherzustellen. Wenn dann der Kunde diese Kreditkartenzahlung zurückgehen lässt, bewirkt das, dass Sie als Veranstalter dieses Geld erst einmal gar nicht bekommen. Möglicherweise lässt sich der Kunde sogar die Zahlung beim Kreditkartenunternehmen oder bei der Bank zurückerstatten und beantragt ein zweites Mal anschließend auch noch die Rückzahlung bei der Versicherung oder künftig beim Reisesicherungsfonds. Hier muss es eine gesetzliche Regelung geben, die sicherstellt, dass diese doppelte Rückrufmöglichkeit bei Pauschalreisen, die ja über den Reisesicherungsfonds gewährleistet ist, gestoppt wird.



Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank. Als Nächster hat Herr Hellberg das Wort, der uns auch per Webex zugeschaltet ist.

SV Nils Hellberg: Vielen Dank. Ich danke Ihnen herzlich für die Einladung und die Gelegenheit, die Kernpunkte unserer Position zum vorliegenden Gesetzentwurf darzustellen. Dabei konzentriere ich mich zunächst auf die wesentlichen Aspekte. Erstens begrüßen wir die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Systemumstellung der Reiseinsolvenzabsicherung auf einen Sicherungsfonds mit einzubringender Sicherheitsleistung. Wir begrüßen außerdem die vorgesehene Ausnahmeregelung für kleine Anbieter, die sich weiterhin ausschließlich über eine Versicherungslösung oder ein Kreditinstitut absichern können und die in diesen Fällen vorgesehene gesetzliche Höchsthaftung. Diese ermöglicht auch künftig die Kalkulierbarkeit. Zweitens sollten nun alle am weiteren Prozess dieser Systemumstellung Beteiligten schnellstmöglich alles tun, damit sich der Reisesicherungsfonds organisieren kann, die erforderliche Erlaubnis bekommt und er sodann mögliche Insolvenzrisiken auch übernehmen kann. In diesem Punkt ist der Gesetzentwurf leider ernüchternd. Wird hier nicht nachgebessert und die Haftungsübernahme von Insolvenzrisiken durch den Fonds nicht bereits zum Sommer 2021 möglich, werden für vermutlich sehr viele Menschen angesichts mangelnder Absicherungsmöglichkeit auch in diesem Jahr keine Urlaubsreisen stattfinden. Das kann niemand riskieren wollen. Wir halten es für dringend erforderlich, dass das Inkrafttreten des neuen Absicherungsrechts und eine Haftungsübernahme des Fonds einheitlich zum 1. Juli dieses Jahres erfolgen. Der Gesetzentwurf lässt den Zeitpunkt der Haftungsübernahme aber völlig offen und regelt stattdessen nur, dass die Haftungsübernahme jedenfalls nicht vor dem 1. November stattfinden und der Zeitpunkt durch Rechtsverordnung bestimmt werden soll. Soll also ein Übergang vom jetzigen auf das künftige Absicherungssystem gelingen und dies nicht zulasten der Reiseanbieter und der Urlauber stattfinden, dann muss die Haftungsübernahme planbar und früher per Gesetz stattfinden. Der 1. November ist dafür deutlich zu spät. Warum ist das so wichtig? Von unseren Verbandsmitgliedern bieten künftig nur noch drei Erstversicherer die Reiseinsolvenzabsicherung an. Die Gründe für diese Entwicklung sind offen-

sichtlich und im Übrigen auch keine deutsche Besonderheit. Derzeit verfügen zudem zahlreiche Reiseanbieter nur noch über einen Versicherungsschutz, der zum 30. Juni 2021 ausläuft. Nach heutigem Stand stünden also viele Reiseveranstalter ab dem 1. Juli ohne die erforderliche Reiseinsolvenzabsicherung da. Drittens: Der Sommer 2021 ist eine ambitionierte zeitliche Vorgabe, das ist mir völlig klar. Der hohe Termindruck hätte allerdings durch eine frühere Veröffentlichung des Entwurfs vermieden werden können, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die Bundesregierung sich bereits im Juni 2020 auf die maßgeblichen Eckpunkte verständigt hatte. Angesichts des erheblichen Zeitdrucks müssen nun der Gesetzgeber und das BMJV als Genehmigungsbehörde alle rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten ausschöpfen, damit das Ziel der Haftungsübernahme durch den Fonds zum 1. Juli 2021, oder zumindest unmittelbar danach, noch erreicht werden kann. Die Verordnungsermächtigung in § 20 des Gesetzes über die Insolvenzabsicherung durch Reisesicherungsfonds (RSG) sollte deshalb zeitlich bereits vor allen übrigen Normen in Kraft treten, sodass die Rechtsverordnung in der Zwischenzeit im Detail ausgearbeitet werden und zeitgleich mit dem Gesetz in Kraft treten kann. Dem BMJV und dem Bundesamt für Justiz müssen zudem ausreichend Personal und Budgetmittel zur Verfügung stehen, um die Aufgabe als Aufsichtsbehörde auch kurzfristig wahrnehmen zu können. Viertens darf nicht der Zeitpunkt der Reisebuchung Abgrenzungskriterium für die Haftungs- und Regulierungsübernahme vom Versicherer auf den Fonds sein. Der maßgebliche Zeitpunkt muss der Eintritt der Zahlungsunfähigkeit, also der Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens des Reiseanbieters sein. Würde auf den Zeitpunkt der Reisebuchung abgestellt, dürfte der bisherige Versicherer seine Sicherheiten, mit denen die vom Versicherer bestellten Bürgschaft besichert ist, eben nicht freigeben. Diese Sicherheiten benötigt der Reiseanbieter aber zum Abschluss der Anschlussdeckung beim Fonds. Und auch aus Verbrauchersicht wäre eine Abgrenzung nach dem Zeitpunkt des Vertragsschlusses nachteilig. Die Verbraucher würden Gefahr laufen, sich im Schadensfall mit unterschiedlichen Absicherungsrechten, unterschiedlichen Haftungshöchstgrenzen und mehreren Absicherern auseinander-



setzen zu müssen. All dies kann nicht gewollt sein. Herzlichen Dank.

Der stellvertretende Vorsitzende: Vielen Dank meinerseits, Herr Hellberg. Als Nächster hat hier im Saal Herr Dirk Inger das Wort.

SV Dirk Inger: Vielen Dank, Herr Vorsitzender, für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich trage hier die Position von vier Verbänden vor. Außer uns als Deutscher Reiseverband e. V. (DRV) sind das auch die Allianz selbständiger Reiseunternehmen – Bundesverband e. V. (asr), der hier durch Herrn Buller vertretene Verband Internet Reisevertrieb e. V. (VIR) und der RDA Internationaler Bustouristik Verband e. V. (RDA). Deswegen haben wir ein paar Punkte zwischen uns aufgeteilt. Ich werde also nicht alles wiederholen, was Herr Buller schon gesagt hat. Ich möchte auf die Festsetzung der Entgelthöhe eingehen, die nach dem Gesetzentwurf 1 Prozent betragen soll. Wir halten das angesichts der Corona-Pandemie und auch der deutlich verlängerten Krise, in der wir in der Industrie seit über einem Jahr stecken, für zu hoch und wären sehr dafür, wenn man stattdessen einen Prozentsatz von 0,6 Prozent festlegen würde. Damit würden nach unseren Berechnungen über sieben Jahre insgesamt 900 Millionen Euro angespart, also deutlich mehr, als die Bundesregierung als Zielkapital angegeben hat. Eine zentrale Frage in diesem Kontext wird sein, ob der Reisesicherungsfonds der GmbH (Gesellschaft mit beschränkter Haftung) besteuert wird oder nicht. Die Steuersätze, die üblicherweise aufgerufen werden, wie die Gewerbesteuer und die Körperschaftsteuer, würden das Kapital, das angespart wird, etwa um ein Viertel oder ein Drittel mindern. Das kann auch nicht im Willen der Politik sein, denn das Ziel ist ja, möglichst schnell ein Kapital aufzubauen, das dann die Branche sichert. Hier bitten wir also noch einmal um eine sorgfältige Prüfung, ob das wirklich notwendig ist. Der Fonds wird schließlich nicht gewinnorientiert arbeiten, d. h., die Gesellschafter werden keine Ausschüttung erhalten. Das Kapital, das angespart wird, steht ausschließlich der Entschädigung der Reisenden zur Verfügung. Am Rande möchte ich hier anmerken, dass es in den Niederlanden 20 Jahre gedauert hat, diesen Fonds anzusparsen. Wenn wir hier eine kurze Frist setzen und dann noch Steuern darauf verlangen, wird

das sehr schwierig werden. Ich komme nun zum Thema Versicherungskapazität. Mein Kollege Herr Hellberg hat gerade eben darauf hingewiesen, dass ab dem Sommer nur noch drei Versicherer überhaupt zur Verfügung stehen werden. Als Referenz: Bisher war der Gesamtmarkt Pauschalreisen von 28 Milliarden Euro im Jahr 2019 mit 440 Millionen Euro abgesichert. Künftig bräuchten wir – wenn der Markt nach der Krise wieder da ist – eine Deckung von über 2 Milliarden Euro durch die Versicherung. Hier ist die Frage, ob diese Versicherungskapazität vorhanden ist. Wenn das nicht der Fall sein sollte, müssen wir über Bundesbürgschaften oder andere Instrumente reden, damit dieses Konstrukt funktioniert. Ich komme nun zu meinem nächsten Punkt. Pauschalreisen stehen im Wettbewerb zu Einzelleistungen. Deswegen plädieren wir dafür, dass das Sicherungsentgelt, nach dem Gesetzentwurf 1 Prozent, ausgewiesen und zusätzlich auf den Reisepreis aufgeschlagen werden kann. Dies soll in einem transparenten Prozess geschehen, damit der Kunde und Verbraucher auch weiß, was denn die tatsächlichen Kosten für seine Absicherung sind. Da wir möglicherweise diese große Engstelle im Bereich der Versicherungskapazität haben, schlagen wir vor, dass neben der Versicherung und der Bankbürgschaft auch ein insolvenzfestes Treuhandkonto vorgesehen wird, auf das der Reiseveranstalter die Kundengelder einzahlen kann, sodass sie als ein weiteres Sicherungsinstrument zur Verfügung stehen. Mein letzter Punkt ist, dass wir eine klare Regelung für den Reisevertrieb brauchen. Im Gesetzentwurf ist nicht klar definiert, dass Reisebüros, wenn sie verbundene Reiseleistungen verkaufen, diese nur dann absichern müssen, wenn sie auch das Geld dafür einnehmen. Man könnte es auch so interpretieren, dass alle verbundenen Reiseleistungen abzusichern seien. Das wäre ein deutlicher Nachteil für Reisebüros. Im Übrigen ist dies auch so nicht in der Pauschalreiserichtlinie geregelt. Hier würde also diese Regelung über das hinausgehen, was wir im europäischen und auch im deutschen Recht umgesetzt haben. Vielen Dank.

Der stellvertretende Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Inger. Als Nächste hat das Wort Frau Christiane Leonard.



SVe **Christiane Leonard**: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, ich bedanke mich sehr herzlich für die Einladung, vor allem, weil ich der Sachverständigenliste entnommen habe, dass ich hier offensichtlich die einzige Vertreterin mittelständischer beziehungsweise rein mittelständischer Interessen bin. Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmen (bdo) unterstützt grundsätzlich das gesetzgeberische Ziel, die Verbraucher/-innen vor Insolvenzen in der Reisebranche zu schützen. Wir als familiengeführte Busunternehmen haben dieses Ziel schon ganz alleine hinbekommen. Wir brauchten dazu also keine Regelung. Unsere Busfahrgäste sind zumeist Stammkunden und kennen ihren Busunternehmer persönlich. Wir sehen das gerade in den Zeiten von Corona auch sehr deutlich. Als alle Grenzen um uns herum geschlossen waren, sind von unseren Busreisegästen keine Kunden gestrandet oder an den Grenzen festgehalten worden. Die Busunternehmer haben alle nach Hause gebracht und haben das selbst übernommen, teilweise unter abenteuerlichen Umständen. Sie haben das getan, weil sie sich ihrer Verantwortung bewusst sind. Heute Morgen habe ich eine kleine Anfrage von Herrn Tressel zur Pleite der Thomas Cook Group gelesen. Es gab 106.000 gestrandete Urlauber. Bei der Thomas Cook Group handelt es sich um ein großes Unternehmen. Auf der anderen Seite gab es bei unseren Busunternehmen gar keine gestrandeten Busreisegäste. Mir sind in den 17 Jahren, in denen ich beim bdo bin, keine Fälle bekannt geworden. Dieser Umstand wird aber in keiner Weise durch den Regierungsentwurf berücksichtigt. Und sollte das Gesetz so kommen, wird es einen Großteil der mittelständischen Busunternehmen aus dem Markt drängen. Denn weder die Sicherheitsleistungen noch die Entgelte – die Summen sind ja schon genannt worden – sind von den Busunternehmen zurzeit darstellbar. Jetzt, zu einem Zeitpunkt, an dem die Busbranche am Boden liegt und Busfahrten verboten sind, ist das Ganze noch einmal schlimmer. Der Urlaub auf Mallorca ist nicht verboten, aber unsere Busse dürfen nicht fahren. Das kommt aus meiner Sicht einem gesetzlich verordneten Busreisesterben gleich. Im Hinblick auf den Verbraucherschutz möchte ich sagen, dass, wenn als Folge der Mittelstand aus dem Rennen geworfen wird, es keine mittel-

ständischen Busunternehmen mehr gibt und die Fahrgäste darauf angewiesen sind, bei Großkonzernen zu buchen, dann ist das für den Verbraucher nachher auch keine gute Sache. Warum sind die Kosten für den Mittelstand so hoch? Der Gesetzentwurf ist aus unserer Sicht mittelstandsfeindlich. Der Fonds soll die tatsächlichen Haftungsrisiken der Unternehmen berücksichtigen. Bei den Haftungsrisiken für Großkonzerne klappt das. Die 110 Millionen Euro waren zu niedrig, das wissen wir alle. Bei den Haftungsrisiken für die kleinen Unternehmen, vor allem für die Busunternehmen, wird aber gar nicht hingeschaut. Zwar heißt es in der Begründung, dass die Risiken nicht vergemeinschaftet werden dürfen und Unternehmen je nach Größe und Risiko unterschiedlich bewertet werden müssen. Bei der Umsetzung werden aber alle Unternehmen gleich behandelt. Das führt zu einer Benachteiligung bei den Busunternehmen, denn wir haben keine Repatriierungsrisiken, wie ich eben schon dargestellt habe. Der Entwurf versucht, dem auch durch die Einführung einer 3-Millionen-Grenze gerecht zu werden. Das greift aber viel zu kurz. Dadurch sind vielleicht die kleinsten Mikrounternehmen mit einem Bus ausgenommen, alle anderen mittelständischen und Kleinbusreiseveranstalter jedoch nicht. Außerdem verweist der Gesetzentwurf auf eine Untersuchung, die zu dem Schluss gekommen ist, dass 3200 Reiseveranstalter betroffen sein sollen. Das verstehe ich nicht. Wir haben allein 3000 Mitglieder, die Reiseveranstalter sind. Mir ist dieses Gutachten nicht bekannt. Wir wurden auch nicht befragt, als damals dieser Entwurf entstanden ist. Irgendwo ist da etwas falsch berechnet worden. Ich bin zwar Juristin und kann keine Mathematik, aber das verstehe ich an der Stelle dann trotzdem. Wenn man das Ziel erreichen will, dann muss man den Jahresumsatz nicht auf 10 Millionen Euro erhöhen, sondern dann muss man den auf 20 Millionen Euro erhöhen. Nur so kann man kleine Unternehmen dort hinaus bekommen. Aber der Beitritt muss auch freiwillig möglich sein. Der Fonds soll ja gefüllt werden. Das heißt, wenn ein Unternehmer unterhalb der Grenze rein möchte, dann muss ihm dies auch möglich sein. Ein letztes Wort noch zu den Sicherheitsleistungen, die bereits angesprochen worden sind: Unsere Unternehmen haben gute Bonität. Sie haben kein



Repatriierungsrisiko und sie haben viele teure Fahrzeuge. So ein Reisebus kostet 450.000 Euro. Das ist im Schnitt so viel wie ein Einfamilienhaus. Diese Reisebusse haben die Unternehmen auf dem Hof stehen und haben damit Sicherheiten. Sie zahlen so gut wie kaum Sicherheitsleistungen. Jetzt in der Krise sind diese auf maximal 4 Prozent angestiegen. Wenn sie ab jetzt aber während dieser Krise 7 Prozent Sicherheitsleistungen zahlen müssen – ich habe bei den Mitgliedern nachgefragt –, dann sind das bei kleinsten Kleinunternehmen 200.000 Euro. Bei mittelständischen Unternehmen kommen wir da über Millionengrenzen. Das ist in dieser Krise nicht leistbar. Deswegen fordern wir hier ganz stark, die Sicherheitsleistungen auf 1 Prozent und auch die Prämien auf 0,2 Prozent zu senken. Denn auch die Prämien sind viel höher als das, was meine Mittelständler zurzeit aufgrund ihrer Risiken leisten müssen. Vielen Dank erst einmal.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Frau Leonard. Als Nächster hat Herr Felix Methmann das Wort.

SV Felix Methmann: Vielen Dank, Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. begrüßt den Systemwechsel bei der Insolvenzabsicherung. Es soll nun zukünftig ein System geben, das erstmals seit 30 Jahren europarechtskonform sein wird. Dies wird jedoch nur der Fall sein, wenn es auf den letzten Metern im Parlament nicht noch zu gravierenden Änderungen kommt, die wieder eine Staatshaftung wahrscheinlicher machen würden. Es ist also Vorsicht geboten. Bei dem Vorhaben geht es – endlich – schlicht darum, wie die Vorgaben der Pauschalreiserichtlinie richtig in deutsches Recht umgesetzt werden können. Und insoweit macht der Gesetzentwurf alles richtig. Der Systemwechsel hin zum Reisesicherungsfonds ist ein notwendiger Schritt. Ich begrüße das vollumfänglich. Die Pauschalreiserichtlinie ist eindeutig: Alle Reiseanbieter, auch große Anbieter wie die Thomas Cook Group oder die TUI AG, müssen über eine wirksame Insolvenzversicherung verfügen. Das war bislang nicht der Fall. Die großen Reiseanbieter waren dramatisch unterversichert. Zwar waren die kleinen und mittelständischen Reiseanbieter nicht unterversichert, sie haben aber von den niedrigen

Prämien profitiert. Warum? Es gibt in Deutschland mehrere Tausend Unternehmer, weitaus mehr als 3.000, die nach dem Reisegesetz als Pauschalreiseanbieter gelten. Wie viele Versicherungen hat es jedoch auf der anderen Seite in der Vergangenheit gegeben? Ungefähr sieben, jetzt nur noch drei. Eine Versicherung hat also viele Hundert, vielleicht sogar weit über 1.000 Reiseveranstalter in ihrem Portfolio abgesichert. Dabei ist ihre Haftung pro Geschäftsjahr auf 110 Millionen Euro beschränkt. Das hat sich natürlich in den Prämien aller Versicherten niedergeschlagen, auch der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Deshalb wird es mit dem Systemwechsel teurer für alle Reiseveranstalter. Und ja, wenn diese Teuerungen weitergereicht werden, wird es auch für Verbraucher teurer. Ich höre immer wieder aus der Reisebranche: „Herr Methmann, das kann der Verbraucherschutz doch nicht wollen.“ Wer so argumentiert, schätzt seine eigene Dienstleistung nicht genug wert. Qualität hat eben ihren Preis. Aus Sicht des Verbraucherschutzes ist nicht der billigste Preis entscheidend. Maßgeblich ist vielmehr, dass eines der Qualitätsmerkmale der Pauschalreise, nämlich die umfassende und effektive Insolvenzabsicherung auch tatsächlich so funktioniert, wie es den Reisenden versprochen wird. Pauschalurlauber müssen den Versprechungen vertrauen können. Dieses Vertrauen wurde durch die Insolvenz der Thomas Cook Group vielleicht nicht gerade zerstört, aber doch zumindest nachhaltig erschüttert. Es müsste im ureigensten Interesse der Reisebranche liegen, dieses Vertrauen wieder herzustellen, gerade auch in dieser für die Branche äußerst schweren Zeit. Ich habe eine Bitte: Ändern Sie den wirklich guten Gesetzentwurf jetzt nicht unbedacht. Das ist ein Regelwerk mit so vielen Stellschrauben. Dreht man an einer, verändern sich an anderer Stelle wichtige Parameter. Dieser Gesetzentwurf berücksichtigt die Vorgaben der Pauschalreiserichtlinie, aber eben auch die berechtigten Belange der Reiseindustrie, d. h. vor allem ihre auf die Coronakrise zurückzuführende dramatische wirtschaftliche Lage. Aber wir dürfen auch nicht vergessen, dass es die Reisebranche und deren Interessenvertretung waren, die eine neue Regelung immer wieder aufgeschoben haben und bei der Bundesregierung auch immer auf offene Ohren gestoßen sind. Das gehört auch zur Wahrheit. Damit haben sie sich letztlich selbst in



die Situation hineinmanövriert, dass man nun, mitten in der Krise, diesen Systemwechsel zum Reisesicherungsfonds hinkriegen muss. Ich warne nur davor, auf weitere Sirenengesänge, wie ich sie heute schon wieder gehört habe, und vor allen Dingen unbelegte Zahlen zu hören, die einfach mal in den Raum geworfen werden. Von wegen der Beitragssatz sei viel zu hoch gegriffen und so weiter. Die Versicherungsprämien haben sich spätestens in der aktuellen Krise deutlich nach oben angepasst. Sie liegen nach meinen Informationen aus der Versicherungsbranche zwischen 0,4 und 4 Prozent. Eins ist ganz klar: Wenn man die Belastungen für die Reiseveranstalter jetzt noch verringern will, wird sich zwangsläufig die Aufbauphase verlängern. Und der Staat muss dann seine Garantie entsprechend verlängern. Wenn der Fonds in der Aufbauphase nicht ausreicht, muss eben der Staat einspringen und die Reiseveranstalter müssen Garantieprämien zahlen, um das Risiko für die Steuerzahler abzusichern. So oder so trägt die Reisewirtschaft die Kosten. Aus Verbrauchersicht spricht daher nichts gegen eine Verlängerung der Aufbauphase. Allenfalls sollte die Marktdeckung von 15 Prozent deutlich nach oben erhöht werden. Denn die Pauschalreiserichtlinie verlangt im Umkehrschluss, dass alle wahrscheinlichen Risiken abgesichert sein müssen. Welche Risiken wahrscheinlich sind, hat sich aber mit der Coronakrise deutlich geändert. Es drohen viele Insolvenzen im Reisebereich. Das muss mitberücksichtigt werden, sonst droht wieder eine Staatshaftung. Vielen Dank.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Methmann. Als Nächster ist Herr Professor Dr. Ansgar Staudinger an der Reihe.

SV Prof. Dr. Ansgar Staudinger: Guten Tag, meine Damen und Herren. Vielen herzlichen Dank. Zunächst möchte auch ich ganz deutlich unterstreichen, dass ich sehr zufrieden damit bin, dass das alte Modell, das wir derzeit noch im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) haben, aufgegeben wird, denn das bisherige Absicherungsmodell ist zweifellos europarechtswidrig und insofern auch nicht geeignet, den Zielen zu entsprechen. Das hat sich auch anhand der Krise der Thomas Cook Group gezeigt. Wenn man zu Recht von dem alten Modell Abstand nimmt, dann ist meines Erachtens auch der richtige Weg, eine Fonds-

lösung anzudenken. Die Frage, die dann sicherlich im Raum steht, ist, ob die Parameter, d. h. die Zahlen und die Berechnungen, zutreffen. Nach meiner Einschätzung – ich bin natürlich Jurist und nicht Ökonom – sind allerdings die bisherigen Kennziffern schon überzeugend und sollten dementsprechend den Risiken, die es abzusichern gilt, ausreichend Rechnung tragen. Das sind die Vorauszahlungen, aber eben auch die Repatriierungskosten. Das heißt, einmal gebe ich für den Weg weg von einer Versicherungslösung hin zu einer Fondslösung den Daumen hoch. Sicherlich drängt auch die Zeit, denn der europarechtswidrige Zustand sollte alsbald abgestellt werden. Wenn man dann noch einmal genauer hinsieht, gibt es natürlich einige Bestrebungen. Das eine ist die Frage, wie viele Unternehmen von dem Zwang, Mitglied in diesem Fonds zu sein, ausgenommen werden sollten. Da kann man natürlich über Schwellenwerte von etwa 3, 5 oder 10 Millionen Euro Umsatz nachdenken. Ich bin aber der Ansicht, dass ein Fonds dann effektiv arbeiten kann, wenn möglichst viele mitmachen. Und daher sollte eine auch nur moderate Anhebung der Grenze von 3 Millionen Euro Umsatz mit Vorsicht erfolgen, damit möglichst viele Unternehmen von dem Fondsmodell erreicht werden. Der zweite Punkt ist, dass es natürlich einen Unterschied zwischen dem Inlandstourismus, etwa Busunternehmen, und grenzüberschreitendem Tourismus, d. h. zum Beispiel denjenigen Unternehmen, die auch Flugpauschalreisen anbieten, gibt. Es fallen andere Risiken an, etwa Repatriierungskosten. Meines Erachtens sind aber im Gesetzentwurf selbst und auch in seiner Begründung bereits Möglichkeiten angelegt, diese Risiken richtig zu taxieren. So kann auf diese Phänomene eingegangen werden und es werden nicht alle Unternehmen gleichermaßen über einen Kamm geschert. Man könnte es vielleicht auch noch etwas deutlicher machen, dass allein der Umsatz nicht die einzige Kennziffer ist. Was ich dann noch sagen möchte ist, dass natürlich die Frage im Raum stand oder immer noch steht, ob man über dieses Reformprojekt hinweg noch weitere Reformen angehen sollte. Ich bin nicht der Ansicht, dass man eine Vorauszahlungspraxis verbieten sollte. Ich halte das nicht für überzeugend. Aber natürlich muss man jetzt das tun, was geboten ist. Und das ist eine Systemänderung



im Pauschalreiserecht. Dass damit nicht alle Hausaufgaben erledigt sind, ist sicherlich richtig. Heute geht es jedoch erst einmal um die Absicherung der Vorauszahlungen in Repatriierungskosten. Die Frage, was noch etwa im Bereich der Luftbeförderung auf nationaler oder europäischer Ebene zu tun ist, muss jetzt noch nicht beantwortet werden. Denn nun muss erst einmal die hier diskutierte Reform umgesetzt werden, um die Pauschalreise wieder zum Rundum-Sorglos-Paket zu machen. Danke schön.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Staudinger. Als Nächster und Letzter hat Herr Tonner das Wort.

SV Prof. Dr. Klaus Tonner: Vielen Dank. Es ist bereits so viel Lob über den Regierungsentwurf gesagt worden, dem ich mich im Prinzip gerne anschließe, das ich aber jetzt aus Zeitgründen nicht wiederholen muss. Stattdessen möchte ich gerne auf drei Fragen eingehen, die auch schon angesprochen worden sind. Zunächst möchte ich das vollständige Inkrafttreten dieses Gesetzes am 1. Juli 2021 thematisieren. Ich meine, dass man nicht zuwarten sollte, dass es parallele Regelungen bis zum Ende der Sommersaison am 31. Oktober 2021 gibt. Das Einzige, was dagegen spricht, ist, dass sich die Versicherer und die Reiseveranstalter nicht so schnell umstellen könnten. Gerade haben wir aber von der Versicherungswirtschaft gehört, dass sie auch dafür plädiert, die Regelungen am 1. Juli 2021 vollständig in Kraft treten zu lassen. Man darf schließlich auch nicht vergessen, dass das Eckpunktepapier, das uns allen diese Regelungen angekündigt hat, bereits vor einiger Zeit veröffentlicht worden ist. Es ist überaus bedauerlich, dass der Prozess vom Eckpunktepapier bis zum Referentenentwurf so lange gedauert hat. Wäre der Referentenentwurf gegen Ende des vergangenen Jahres präsentiert worden, hätte man jetzt eine etwas bequemere Übergangsfrist zum 1. Juli 2021, um dann mit einer einheitlichen Lösung starten zu können. Mein zweiter Punkt in diesem Zusammenhang ist, dass ich nicht ganz verstehe, warum sich so eine komplizierte Verordnungsermächtigung bezüglich dieser Übergangsregelung im Gesetzentwurf befindet. Selbst wenn man entgegen dem, was hier überwiegend und auch von mir jetzt vorgetragen wurde sagt, man brauche dieses

Datum, meine ich, dass der Gesetzgeber selbst gehalten ist, auch das Enddatum festzulegen. Diese Verordnungsermächtigung sagt schließlich nicht, dass am 31. Oktober 2021 Schluss ist, sondern die Verordnung kann ein beliebiges Datum bestimmen. Ich möchte jetzt nicht damit beginnen, verfassungsrechtliche Zweifel an einer so unbestimmten Verordnungsermächtigung zu äußern, weil ich es ohnehin nicht für richtig halte, den 31. Oktober 2021 als Enddatum anzupeilen. Mein zweiter Punkt ist, da plädiere ich ebenfalls in die gleiche Richtung wie viele andere, wie das auch in der Einbindung dieses Gesetzentwurfs in der vergangenen Woche im Plenum des Bundestages schon deutlich wurde, dass man im Interesse des Mittelstandsschutzes eine Verlängerung der Aufbauphase des Reiseversicherungsfonds benötigt. Vielleicht hätte ich das vor zwei Jahren noch anders gesehen. Aber selbst wenn man das Thema unter Verbraucherschutzgesichtspunkten betrachtet, muss man doch davon ausgehen, dass der Strukturwandel, der jetzt im Hinblick auf den Mittelstand ohnehin ansteht und durch diese COVID-19-Pandemie beschleunigt wird, nicht dazu führen darf, dass hier nun ein ganzer Sektor aus der Branche herausfällt. Deswegen stellt sich die Frage, warum man an einer Beschränkung der Aufbauphase auf fünf Jahre festhalten muss. Das überzeugt mich nicht. Den Bund als Fiskus halte ich in diesem Zusammenhang nicht für besonders schützenswert, weil er selbst einen Anteil dazu beigetragen hat, dass wir uns in der gegenwärtigen Situation befinden. Dass die gegenwärtige Regelung mit den Vorgaben des Europarechts nicht vereinbar ist, wussten wir schon lange, auch schon vor der Insolvenz der Thomas Cook Group. Warum hat man nicht früher eine Neuregelung geschaffen? Ich komme zu dem Ergebnis, dass es dem Bund durchaus zuzumuten ist, die staatliche Garantie einer entsprechend zu verlängernden Aufbauphase hier auszudehnen. Es sind entsprechende Vorschläge in der Stellungnahme des Bundesrats zu dem Regierungsentwurf enthalten, die man hier auch durchaus aufgreifen kann. Auch sollte man nicht vergessen – das ist auch schon gesagt worden –, dass der Bund für die Garantie, die er gibt, schließlich auch Prämien kassiert, sodass er vor dem Risiko auch ein bisschen geschützt wird, was er durch eine Verlängerung der Aufbauphase mittragen muss. Und das muss er ohne Zweifel.



Man kann nicht die Aufbauphase verlängern, ohne die staatliche Garantie des Bundes mitzunehmen. Zuletzt möchte ich auf kleinere und mittlere Unternehmen und die 3-Millionen-Grenze eingehen. Auch hier bin ich der Meinung, dass das zu kurz gegriffen ist, ohne das jetzt im Einzelnen ausführen zu müssen. Der Bundesrat hat 20 Millionen vorgeschlagen, das halte ich für zu hoch. Die Versicherungswirtschaft hat 10 Millionen Euro Umsatz vorgeschlagen. Bei diesem Vorschlag ist auch mit Zahlen unterlegt worden, dass der Aufbau des Fonds, also die Erreichung des Zielkapitals, durch die mögliche Verminderung von Teilnehmern am Fonds nicht gefährdet wird. Bei dem Vorschlag von 20 Millionen Euro Umsatz ist dies, meines Wissens nach, nicht so durchgerechnet worden. Daher spreche ich mich für eine Grenze von 10 Millionen Euro Umsatz aus. Vielen Dank.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank. Ihre einführende Stellungnahme war anderthalb Minuten zu lang, das sage ich nur der Ordnung halber. Aber wir werden das gleich irgendwie ausgleichen. Jetzt habe ich schon eine ganze Reihe Wortmeldungen gesehen. Ich bitte die Kolleginnen und Kollegen, die Fragen stellen, dabei Ihren Namen zu nennen, damit die Sachverständigen auch wissen, wem die Fragen zuzuordnen sind, weil Sie, wenn sie über Webex zugeschaltet sind, nicht sicher auch Ihr Bild sehen. Als Erster hat sich Herr Steineke gemeldet.

Abg. **Sebastian Steineke** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, liebe Sachverständige, vielen Dank. Ich habe zwei Fragen. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Hellberg. Im Hinblick auf das Abgrenzungskriterium hatten Sie in Ihrer Stellungnahme dargestellt, dass Sie auf die Zahlungsunfähigkeit und nicht auf das Thema Vertragsschluss setzen. Dies ist hier bisher nicht Gegenstand gewesen. Vielleicht können Sie dazu noch ein bisschen ausführen, weil das schließlich Auswirkungen auf die Sicherheiten hat. Deswegen ist es wichtig, dass wir noch einmal darüber reden, welchen Zeitpunkt man für den Haftungs- und Regulierungsschnitt wählt – Zahlungsunfähigkeit oder Vertragsschluss? Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Inger. Es ging gerade auch um KMU und das Thema der Abgrenzungssummen. Ich habe in den letzten Tagen vermehrt gehört – ich gebe das jetzt verkürzt wieder –, das

spiele sicherlich eine Rolle. Jedoch könne jeder, der eine Versicherung bekomme, aus dem Fonds raus. Aber warum muss denn überhaupt jemand in diesem Fonds rein, auch wenn er 50 Millionen Umsatz hat, wenn er eine Versicherung bekommt? Das kann ja durchaus Auswirkungen haben auf den Fonds, um es vorsichtig zu formulieren. Halten Sie das überhaupt für realistisch? Und wie sieht das die Reisewirtschaft? Da gibt es durchaus unterschiedliche Vorstellungen. Ich habe das von Reiseparks, Freizeitparks und Ähnlichem gehört. Also nicht nur die Summe, sondern die diskutieren nun die Frage: Jeder, der eine Versicherung bekommt – wir haben ja von Herrn Hellberg gehört, wie das ab dem 1. Juli aussieht –, ob das überhaupt realistisch ist. Was halten Sie davon?

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Steineke. Als Nächster hat Herr Brunner das Wort.

Abg. **Dr. Karl-Heinz Brunner** (SPD): Herr Vorsitzender, meine Kolleginnen und Kollegen. Herzlichen Dank an die Sachverständigen für Ihre Ausführungen. Es war für mich zumindest sehr erfreulich zu sehen, dass dieser Paradigmenwechsel, der Wechsel hin zur Fondslösung, insgesamt positiv bewertet wird und wir eigentlich an den Feinheiten dieser Fondslösung und dem Übergang in diese zu feilen haben. Es wird die Aufgabe der Politik sein, diese so umzusetzen, auch noch während oder am Ende der Pandemie, in der die Reisebranche am Boden liegt, aber den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine vernünftige Lösung angeboten werden muss, die für die Branche auch noch finanzierbar ist. Ich habe zwei Fragen, die sich im Wesentlichen mit der Ansparphase und dem Schwellenwert beschäftigen. Wenn ich den Schwellenwert erhöhe und die Ansparphase verlängere, hat das ja ganz deutliche wirtschaftliche Auswirkungen. Wenn ich den Schwellenwert erhöhe, gibt es weniger Unternehmen, die in den Fonds einzahlen. Wenn ich dann gleichzeitig noch die Ansparphase verlängere, ist auch ein niedrigerer Betrag da. Meine erste Frage stelle ich an Herrn Prof. Staudinger. Sie haben erklärt, Sie könnten sich eine Anpassung des Schwellenwerts vorstellen. Wir haben verschiedene Lösungsmöglichkeiten. Könnten Sie sich vorstellen, dass wir bei einem Schwellenwert von 10 Millionen



Euro Umsatz, die sich so als Schwellenwert für die Versicherungslösung hin zur Fondslösung eingependelt haben, auch dem Betrieb eine wirtschaftliche Lösung ermöglichen? Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Buller. Haben Sie bei der Hochlaufphase mit 5 Prozent plus und mindestens sieben Jahren durchgerechnet, ob wir dann bei einem Schwellenwert von 10 Millionen Euro Umsatz dies auch noch wirtschaftlich umsetzen können? Mein Name ist Brunner, ich bin Mitglied der Fraktion der SPD.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Brunner. Als Nächster ist Herr Maier von der AfD an der Reihe.

Abg. **Jens Maier** (AfD): Vielen Dank an die Sachverständigen. Meine Frage richtet sich an Frau Leonard. Sie sind ja nicht nur die einzige Frau in der Runde hier, sondern Sie haben auch deutliche Worte gefunden. Ich zitiere: „Der vorliegende Regierungsentwurf ist in keiner Weise geeignet, die tatsächlichen Haftungsrisiken der kleinen und mittelständischen Reisebusunternehmen angemessen und verhältnismäßig zu berücksichtigen.“ Sie stimmen also nicht mit dem Jubelchor überein. Ich habe zwei Fragen an Sie, die auch die besondere Situation in der Coronapandemie aufgreifen. Erhalten Busunternehmen, die ja besonders unter den Bedingungen der Pandemie zu leiden haben, gegenwärtig eine Insolvenzabsicherung auf dem freien Markt zu akzeptablen Konditionen? Meine zweite Frage an Sie lautet: Welche Änderungen am Gesetzentwurf sind nach Ihrer Ansicht erforderlich, um den Bedingungen der Busunternehmen speziell in der Pandemie gerecht zu werden?

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Danke, Herr Maier. Als Nächster hat Herr Lehrieder das Wort.

Abg. **Paul Lehrieder** (CDU/CSU): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen. Mein Name ist Paul Lehrieder, touristisch-politischer Sprecher der Fraktion der CDU/CSU und auch Mitglied im Rechtsausschuss. Meine Fragen richten sich an Herrn Inger. Herr Inger, es wurde vorhin schon von mehreren Vorrednern angesprochen und auch in den Eingangsstatements darauf hingewiesen, dass die bisher angedachten 3 Millionen Euro Umsatz von der Opt-Out-Regelung vielleicht etwas zu eng gefasst sind. Ich bin auch sehr dankbar, dass der

Kollege Brunner heute von 10 Millionen Euro Umsatz spricht. Letzten Freitag hat er in der ersten Lesung noch von 5 Millionen Umsatz gesprochen. Ich glaube, in diese Richtung sollten wir uns hier ernsthaft gedanklich bewegen. Meine Frage an Sie, Herr Inger, lautet: Wie hoch ist voraussichtlich beziehungsweise schätzungsweise der Marktanteil der Reiseveranstalter, die sich dann zwingend über den Fonds absichern müssen, bei einer Erhöhung der Ausnahmegrenze für die Pflichtmitgliedschaft im Fonds auf 10 Millionen Euro Umsatz oder, wie es der Bundesrat vorgeschlagen hat, auf 20 Millionen Euro Umsatz? Wieviel Haftungsmasse befindet sich jeweils mehr oder weniger in dem Fonds, wenn man die beiden Berechnungsgrundlagen zugrunde legt? Meines Wissens dürfte nur etwa 1 Prozent der Haftungsmasse des Fonds verloren gehen, wenn man von 3 Millionen Euro Umsatz auf 10 Millionen Euro Umsatz steigert. Das heißt, ein großer Substanzverlust des Fonds dürfte sich bei dieser Erhöhung nicht ergeben. Gleichzeitig ist es für die kleinen und mittelständischen Unternehmen und für die Kleinunternehmer, die mit 10 Millionen Euro Umsatz pro Jahr eben relativ wenig Geschäftsanteil haben, aber auch wenig Risiko tragen müssen, eine gerechte Lösung. Würde das jeweils die Funktionsfähigkeit des Fonds beeinträchtigen beziehungsweise wäre dann jeweils noch eine entsprechende Absicherung auf dem Versicherungsmarkt möglich, insbesondere auch für Hotels beziehungsweise Hotelketten und Freizeitparks, d. h. Anbieter mit geringem Schadensrisiko beziehungsweise mit Eigenanreise? Die Repatriierungskosten sind natürlich – das hat bereits Frau Leonard hier angesprochen – von Reiseanbieter zu Reiseanbieter unterschiedlich. Bei einem Busunternehmen sind diese anders zu werten, als bei Unternehmen, die beispielweise Flugreisen nach Mallorca anbieten. Meine zweite Frage an Sie lautet: Inwieweit ist es möglich, die Höhe der Vorentgelte und der Sicherheitsleistungen nicht nur nach der Umsatzhöhe, sondern auch nach der Bonität, dem Eigenkapital und den potenziellen Repatriierungskosten zu differenzieren? Schließlich ist die Sicherstellung der Rückbeförderung der Reisenden im Insolvenzfall für Anbieter erdgebundener Reisen sowie für Anbieter ohne Eigenanreise wie Hotels und Freizeitparks entweder weniger aufwendig



beziehungsweise selten oder entfällt sogar gänzlich. Herzlichen Dank.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Lehrieder. Als Nächster hat Herr Müller-Böhm das Wort.

Abg. **Roman Müller-Böhm** (FDP): Herzlichen Dank. Ich bin Roman Müller-Böhm von der Fraktion der FDP. Wie der Kollege Lehrieder bin ich ein Mitglied des Tourismusausschusses und des Rechtsausschusses. Meine beiden Fragen richten sich an Michael Buller, dem ich an dieser Stelle ganz besonders herzlich dafür danken will, dass er nicht nur im Tourismusausschuss, sondern jetzt auch im Rechtsausschuss als Experte zur Verfügung steht. Meine erste Frage bezieht sich auf die Sicherheitsleistungen. Sie hatten vorgeschlagen, diese von 7 auf 5 Prozent zu senken. Wären die 7 Prozent überhaupt von der Branche an dieser Stelle wirtschaftlich zu leisten, aber auch auf dem Versicherungsmarkt? Und was wären dann entsprechende Lösungsansätze? Außerdem diskutieren wir ja gerade erst über die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Insolvenzfonds. Es geht hier aber am Ende auch darum, dass den jemand verwalten muss. Und die Diskussionen darüber gehen ja bereits los. Neben der Gesellschaftsform und vielem Weiteren mehr ist es faktisch so, dass die Bewerber dafür auch jetzt schon gewisse Vorbereitungsmaßnahmen treffen müssen. Inwieweit ist es für Sie als Verband ein Punkt, dass Sie eigentlich noch keine klaren Bedingungen haben, für die Sie sich dann schon sehr zeitnah eventuell interessieren müssten, wenn Sie sich dort bewerben wollen? Und was für Auswirkungen hat das? Vielen Dank.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Müller-Böhm. Als Nächster hat Herr Tressel das Wort.

Abg. **Markus Tressel** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, und auch vielen Dank an die Sachverständigen. Das ist ja gerade für die Reisebranche ein sehr wichtiges Thema, insbesondere in der Situation, in der wir uns befinden. Wir haben ja vorhin auch schon über die Frage gesprochen, wie dick das Kapital nach dieser Krise tatsächlich noch gesät ist. Deswegen ist es auch wichtig, dass wir jetzt zu einer Lösung kommen. Wir haben bereits in ähnlicher Zusammensetzung über die Frage

diskutiert und es war ja lange klar, dass wir in dieser Situation sind. Die Insolvenz der Thomas Cook Group hat das dann in der Praxis noch einmal sehr deutlich gemacht. Deswegen ist die Bundesregierung natürlich zu einem großen Teil selbst mit schuld an der Situation, in der wir heute sind. Ich schließe mich ausdrücklich dem an, was Herr Professor Tonner gesagt hat. Die Bundesregierung hat es lange unterlassen, eine Lösung zu finden. Daher ist der Druck jetzt so groß. Ich habe zwei Fragen an Frau Leonard. Zum einen – der Kollege Müller-Böhm hat es ja gerade schon einmal angesprochen – geht es um die Frage nach der Konstruktion dieses Reisesicherungs fonds. Ich habe in einer Stellungnahme gelesen, dass da schon eine GmbH in Gründung ist, obwohl die Parameter dafür, wie diese am Ende tatsächlich ausgestaltet werden soll, überhaupt noch nicht feststehen. Wie bewerten Sie die Konstruktion dieses Reisesicherungs fonds als eine GmbH, die ja quasi einen Beirat bekommen soll, der aber relativ zahnlos ist? Wir wissen alle, dass, wer diesen Fonds kontrolliert, natürlich auch einen sehr großen Einfluss auf die Reisebranche hat. Insofern würde mich Ihre Einschätzung, gerade als Vertreterin der mittelständischen Reisewirtschaft, im Hinblick auf das Thema Wettbewerbsverzerrung interessieren. Reicht dieser Beirat aus? Die zweite Frage bezieht sich auf die Umsatzgrenze. Diese ist ja vorhin auch angesprochen worden. Unterschiedliche Höhen, 3 Millionen, 10 Millionen und 20 Millionen Euro Umsatz sind jetzt als Grenze im Gespräch. Vielleicht können Sie uns aus der Praxis noch einmal sagen, welchen Unterschied eine Anhebung der Umsatzgrenze, zum Beispiel von 3 auf 10 Millionen Euro, für Ihre Mitgliedsunternehmen ergeben würde. Wären dann tatsächlich nur noch die großen Unternehmen unter ihren Mitgliedern betroffen oder ist das für die Breite der Unternehmen virulent?

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Tressel. Als Letzte hat Frau Kassner das Wort, die uns per Webex zugeschaltet ist.

Abg. **Kerstin Kassner** (DIE LINKE.): Ich wünsche einen schönen Abend in die Runde. Ich möchte mich bei allen Sachverständigen für ihre Stellungnahmen bedanken. Es war sehr interessant, sie zu lesen, zumal sich darin viele Dinge wiederfanden, die wir in unserer Debatte in



der vergangenen Woche im Plenum auch schon diskutiert haben. Wir als Fraktion begrüßen diese Fondslösung sehr. Das haben wir auch schon mehrfach zu verstehen gegeben. Allerdings sind natürlich viele Rahmenbedingungen dabei noch ungeklärt. Meine Fragen richten sich an Herrn Professor Tonner. Wir bedauern sehr, dass das ganze Verfahren so lange gedauert hat und jetzt eine gewisse freie Zone eingetreten ist. Wie überbrückt man die Zeit für Reisende in diesem Sommer, in dem – so erhoffen wir es – Reisen tatsächlich stattfinden können, bevor diese Fondslösung umgesetzt ist? Denken Sie, dass das ausreichend ist, um die Situation kleiner und mittlerer Unternehmen in der gerade jetzt auch schon von Kollegen dargestellten Situation glücklich zu repräsentieren? Ich komme nun zu einem anderen Thema. Wir haben dafür gestimmt, dass es eine engere Anlaufphase geben sollte, d. h. über die fünf Jahre hinaus. Denken Sie, dass das zumutbar ist, auch dem Bund gegenüber? Es würde ja bedeuten, dass dann die Haftung auch länger durch den Bund übernommen werden müsste. Ein anderes Thema, das bis jetzt noch gar nicht diskutiert worden ist, ist der Beirat. Welche Aufgaben und welche Befugnisse sollte dieser haben? Ist das ausreichend, was im Moment angedacht ist? Vielen Dank.

Der stellvertretende Vorsitzende: Vielen Dank, Frau Kassner. Jetzt sind wir am Ende der ersten Fragerunde angekommen. Bei der Beantwortung der Fragen gehen wir jetzt rückwärts vor. Als Erster kommt Herr Tonner an die Reihe mit den Antworten auf die Fragen von Frau Kassner.

SV Prof. Dr. Klaus Tonner: Zunächst möchte ich die Frage nach diesem Sommer beantworten. Diesbezüglich sehe ich ein ganz großes Problem durch eine etwas versteckte Regelung in diesem Gesetzentwurf. Es geht um die Übergangsregelung, die vorsieht, dass Verträge, die bis zum Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossen werden, nach altem Recht zu behandeln sind. Das ist eine ganz übliche Übergangsregelung, die sich in jedem Gesetz so findet, wenn es um Vertragsrecht geht und an der man meines Erachtens auch nicht vorbei kommt, weil Eingriffe des Gesetzgebers in bestehende Verträge nur schwer zu rechtfertigen sind. Der Verbraucher ist hier halbwegs geschützt, weil die Regelung im noch geltenden Recht besagt, dass die Sicherungsscheine, die nach

altem Recht ausgegeben werden, auch nach Ablauf von Versicherungsverträgen noch weiterhin gelten. Wie aber ist denn jetzt anschließend der Betreffende abzusichern? Denn wenn man nach neuem Recht von der Möglichkeit Gebrauch macht, die bisherigen Sicherungsinstrumente noch beizubehalten, fällt die Grenze von 110 Millionen Euro weg, sodass man dann bei den 22 Prozent angelangt ist. Ihre anderen Fragen haben sich auf die Situation der KMU bezogen. Wir können ja nicht einfach sagen, du bist ein KMU, deswegen mögen wir dich, du wirst besser behandelt, als so ein großer Veranstalter. Da würden wir mit einigen Grundsätzen unserer Rechtsordnung brechen. Den Strukturwandel für den Mittelstand unter den Bedingungen der Pandemie so zu gestalten, dass der Mittelstand uns erhalten bleibt, ist nicht vornehmlich ein juristisches Problem. Aber immerhin setzen wir Juristen doch im Allgemeinen die Rahmenbedingungen fest. Und hierbei ist, was Sie erwähnt haben, Frau Kassner, auch das Entscheidende: Man kann meines Erachtens ein bisschen steuern, indem man auf den Beirat zugreift. Der Gesetzgeber hat vorgesehen, dass die spezifischen Interessen kleinerer und mittlerer Unternehmen angemessen repräsentiert werden. Das steht in § 9 RSG-E. Aber dabei wird es meines Erachtens nicht bleiben, denn die Geschäftsführung des Fonds kann eigentlich mit dem Beirat machen, was sie will. Das muss verhindert werden und dies ist, finde ich, gar nicht so schwierig. Auch bei anderen Vereinigungen, die Beiräte haben, hat der Beirat jeweils bestimmte Befugnisse. Der Beirat kann sich zum Beispiel die Geschäftsberichte, die an die Aufsichtsbehörde geleitet werden müssen, und den Finanzierungsplan vorlegen lassen, also das tun, was in § 9 RSG-E drin steht. Der Beirat sollte dann seine Stellungnahme dazu geben. Dadurch wird die Aufsichtsbehörde über einige Dinge informiert und weiß, ob sie von ihren Eingriffsbefugnissen Gebrauch machen sollte. Es sollte zumindest eine Regelung eingeführt werden, die den Beirat dazu verpflichtet, halbwegs regelmäßig zu tagen. Aber nicht einmal das ist im Gesetzentwurf vorgesehen. Dass eine Tagung im Jahresrhythmus stattfindet, ist ja eigentlich etwas ganz Übliches und das sollte man auch in das Gesetz aufnehmen. Das gehört eigentlich zu den leichteren Änderungen,



die man bei der Überarbeitung doch noch vornehmen könnte.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Tonner. Als Nächster antwortet Herr Staudinger auf die Frage von Herrn Brunner.

SV Prof. Dr. Ansgar Staudinger: Es geht um die Schwelle, die nach jeweiliger Ansicht bei 3 Millionen, 10 Millionen, 20 Millionen Euro Umsatz festzulegen ist. In meinem Eingangstatement habe ich erklärt, dass der Fonds meines Erachtens effektiv arbeiten kann, wenn eben auch eine hinreichende Zahl aller hier im Inland ansässigen Reiseveranstalter eingebunden ist. Geht man wie bislang von einer Umsatzgrenze von 3 Millionen Euro aus, dann, so kann man es der Gesetzesbegründung entnehmen, haben die erfassten Reiseveranstalter einen Marktanteil von über 90 Prozent. Sollte man nun von den vorgesehenen 3 Millionen Euro Umsatz abrücken und beispielsweise nach dem Vorschlag der Versicherungswirtschaft eine Umsatzgrenze von 10 Millionen Euro einführen, dann beträgt der Marktanteil der Reiseveranstalter, die sich zwingend über den Reisesicherungsfonds absichern müssen, nach den Zahlen in der Gesetzesbegründung immer noch an die 90 Prozent. Das erscheint mir auch ausreichend. Dementsprechend kann man sicherlich über eine Anhebung der Umsatzgrenze auf 10 Millionen Euro nachdenken. Eine Grenze von 20 Millionen Euro Umsatz, wie sie der Bundesrat vorschlägt, erscheint mir jedoch als zu weitgehend. Die Gruppe der Reiseveranstalter, die zu einer Mitgliedschaft in dem Fonds verpflichtet sind, ist dann doch zu klein. Natürlich bin ich froh, wenn die Versicherungswirtschaft selbst auch diese 10 Millionen Euro als Umsatzgrenze vorschlägt, denn uns muss bewusst sein, dass diejenigen, die nach dieser Grenze nicht Mitglied im Fonds sein sollen und müssen, einen Versicherungsschutz am freien Markt einkaufen müssen. Derzeit ist die Situation natürlich so, dass es nicht sehr viele Player gibt, die überhaupt dieses Versicherungsprodukt anbieten. Diese müssen dann weiter am Markt agieren und das Versicherungsprodukt natürlich auch zu einem Prämienvolumen anbieten, was attraktiv bleibt. Ich gehe aber davon aus, dass die Versicherungswirtschaft sich auch im eigenen Interesse für diese 10 Millionen Euro ausgesprochen hat, weil sie natürlich auch weiß, dass

Kunden auf sie zukommen werden. Dementsprechend möchte ich zusammenfassen: Ich halte es für vertretbar, von den 3 Millionen abzurücken und eine Grenze von 10, nicht von 20 Millionen Euro Umsatz einzuziehen. Ich hoffe, dass dann für diejenigen Reiseveranstalter, die außerhalb des Fonds stehen werden, Anbieter auf dem freien Versicherungsmarkt – derzeit sind das gerade einmal vier Anbieter – dann auch das Produkt, was sie anbieten müssen, jetzt im Rahmen einer umsatzbezogenen Limitierung zu einem bezahlbaren Kurs anbieten. Danke.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Staudinger. Als Nächste ist Frau Leonard mit den Antworten auf die Fragen von Herrn Maier und Herrn Tressel an der Reihe.

SVe Christiane Leonard: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich bin gefragt worden, ob Insolvenzschutz für private kleinere Unternehmen auf dem Markt angeboten wird. Ich spreche jetzt mal für Busunternehmen. Für andere Unternehmen kann ich nicht sprechen, denn Busunternehmen haben andere Bedingungen. Das möchte ich hier auch noch einmal klarstellen. Busunternehmen haben nicht diese Repatriierungsrisiken, das ist schon mehrfach gesagt worden. Wir haben im Normalfall aber auch eine gute Eigenkapitalquote. Selbst jetzt in der Coronakrise hilft uns das seit über einem Jahr durch diese Zeiten. Das wäre nicht der Fall, wenn wir die Eigenkapitalquoten anderer, großer Konzerne hätten. Das hilft uns bei den Sicherheiten und deswegen bekommen wir auch einen Insolvenzschutz am Markt. Mit dem Gesetzentwurf möchte der Staat gerade deswegen eingreifen, weil der Markt bei großen Konzernen mit der durch die Haftungsbegrenzung der einzelnen Absicherer auf 110 Millionen Euro verursachten Unterversicherung versagt. Bei unseren Mitgliedern ist das nicht der Fall. Die haben alle Versicherer gefunden. Zwar sind die Prämien und die Sicherheitsleistungen, insbesondere auch während der Coronakrise, angestiegen, sie liegen aber immer noch weit unter dem, was in dem Gesetzentwurf vorgesehen ist. Deswegen mache ich mir keine Sorgen, dass die Unternehmen, die unterhalb dieser Grenze liegen, keinen Versicherer finden. Das ist bei Busunternehmen nicht das Problem. Ich bin auch gefragt worden, welche Gesetzesänderungen nötig wären. In diesem Zusammenhang möchte ich



noch einmal auf die Umsatzgrenze zu sprechen kommen. Herr Steineke hat gefragt, ob nicht möglichst viele Reiseveranstalter sich über diesen Fonds absichern müssten, damit dieser auch funktioniere. Man muss aber auch sagen, dass der Fonds eigentlich für diejenigen Unternehmen gedacht ist, bei denen eine Absicherung auf dem freien Markt bisher nicht funktioniert hat. Warum sollte man die anderen Unternehmen nicht ausklammern? Staatliches Eingreifen erst bei Marktversagen – ich sehe bei meinen Unternehmen kein Marktversagen. Warum soll der Staat eingreifen und die Unternehmen mit hohen Sicherheitsleistungen und Prämien belegen, wenn es keinen wirklichen Grund dafür gibt? An dieser Stelle muss ich leider Herrn Prof. Staudinger widersprechen. Sie sagen, in der Gesetzesbegründung stehe doch, dass etwa die fehlenden Repatriierungsrisiken für Busunternehmen berücksichtigt würden. Da steht etwas in der Gesetzesbegründung, das ist richtig. Darauf bin ich eingegangen. Ich lese aber dazu bislang im Gesetzestext nichts. Meine Reisebusunternehmen werden genauso behandelt, wie alle anderen großen Reiseanbieter oder auch die kleinen Reiseanbieter, die aber ein hohes Insolvenzrisiko haben. Ich halte das nicht für verfassungsgemäß. Deswegen ist unser Vorschlag, eine Grenze von 20 Millionen Euro Umsatz einzuführen, die immerhin auch der Bundesrat so vorgeschlagen hat. Dies ist eine Möglichkeit, den Schaden erst einmal vom Mittelstand abzuwenden, das Ganze aber auch verhältnismäßig zu gestalten. Letzteres ist bei einer Umsatzgrenze von unter 20 Millionen Euro aus meiner Sicht nicht der Fall. Nun komme ich zu den Fragen von Herrn Tressel. Ich würde zunächst, weil es jetzt gerade passt, die zweite Frage zu der Umsatzhöhe beantworten. Ich weiß auch nicht, wie man auf eine Höhe von 3 Millionen Euro kommt. Das erschließt sich mir nicht. In der Gesetzesbegründung heißt es, es gebe 3200 Reiseanbieter. Wir allein haben 3000 Mitglieder, die auch Reiseveranstalter sind und die auch alle einzahlen werden – zumindest bei einer Umsatzgrenze von 3 Millionen Euro. Ich glaube, da gibt es ein Berechnungsproblem. Der Fonds wird auf jeden Fall gefüllt werden. Diesbezüglich habe ich keine Sorge. Es ist aber so, dass selbst unsere kleinsten Unternehmen sich auch bei einer Umsatzgrenze von 10 Millionen Euro noch über den Fonds absichern müssten. Zum Beispiel gibt

es die klassische Flusskreuzfahrt. Da gibt es wahnsinnig hohe Umsätze, weil Kabinen gebucht werden müssen usw. Diese Unternehmen machen aber keine hohen Gewinne. Die Reisebranche, auch die Busreisebranche hat sehr hohe Umsätze zu verzeichnen. Da kommen die Unternehmen, auch Kleinstunternehmen schnell über 10 Millionen Euro Umsatz. Unter eine Grenze von 10 Millionen Euro Umsatz werden nur wenige kleine Busreiseveranstalter fallen. Deshalb fordern wir, sich wirklich noch einmal die Stellungnahme des Bundesrates zu anhören. Ich glaube, der hat sich da ganz gute Gedanken gemacht. Eine Grenze von 20 Millionen Euro Umsatz ist realistisch, auch um das Ganze wirklich verhältnismäßig zu gestalten. Nun komme ich auf die Konstruktion des Reisesicherungsfonds zu sprechen. Grundsätzlich bin ich auch der Meinung, das, was bisher war, geht so nicht. Wir müssen etwas Neues machen. Wir unterstützen da auch die Idee einer GmbH. Aber Herr Inger – nehmen Sie es mir nicht übel – hat mehrere Verbände angeführt, die er heute vertritt. Das kommt ja auch nicht von ungefähr. Das sind auch die Verbände, die in diesem Fonds irgendwie zusammenarbeiten, also man hat sich da schon einmal zusammen getan. Wir sind schon mitten in der Gründung dieses Fonds, müssen wir sicherlich auch sein. Ich will nur sagen: Wir sind da als Busunternehmen an dieser Stelle außen vor. Wir wissen nicht, was dort besprochen wird. Immerhin handelt es sich dann um eine Monopolgesellschaft. Es gibt keine andere Gesellschaft. Ich sehe keine andere. Ich sehe auch keine Ausschreibung. Ich sehe auch keine anderen Anbieter. Es wird eine Gesellschaft geben, die das alles macht, und deswegen habe ich da schon Bedenken. Ich denke, man sollte genauer hinsehen, dass sich da nachher auch alles verfassungsgemäß abspielt. Zum Beispiel bei dem Aspekt, dass die GmbH, d. h. der Fonds, auch Unternehmen aus bestimmten Gründen ausschließen kann. Es ist aus meiner Sicht noch nicht ausreichend genug geregelt, in welcher Form und auf welche Weise das passieren kann. Problematisch ist auch das Thema Freiwilligkeit. Warum soll man eine freiwillige Absicherung über den Fonds nicht den Unternehmen ermöglichen, die unterhalb der Umsatzgrenze – ich nehme jetzt einmal meine vorgeschlagene 20-Millionen-Euro-Umsatzgrenze – liegen? Wenn der Fonds gut ist, wenn er sich am Markt etabliert



und wenn die Prämien und die Sicherheitsleistung marktgerecht wären, dann hätte jeder Busunternehmer sicherlich einen Vorteil dadurch und würde sich dort freiwillig absichern. Das muss doch unser Ziel sein. Aber bislang gibt es eine Regelung, nach der der Fonds Unternehmen, selbst unter der 3-Millionen-Euro-Umsatzgrenze, einfach ausschließen kann. Und lassen Sie mich noch ein Wort zu den Versicherern sagen: Wie kommt diese Grenze von 10 Millionen Euro Umsatz, die in der Stellungnahme der Versicherer vorgeschlagen wird, zustande? Die Versicherer sagen: „Wir müssen das privatrechtlich absichern. Bis 10 Millionen Euro Umsatz schaffen wir das, darüber hinaus wird das mit den Repatriierungskosten aber schwierig.“ Die Kunden wieder zurückzubringen, verursacht die höchsten Kosten. Wenn wir aber diese Repatriierungskosten nicht haben, wie das bei unseren Mitgliedern der Fall ist, muss es da zumindest eine Stufung geben. Für alle anderen soll meinetwegen eine Grenze von 10 Millionen Euro Umsatz gelten. Diejenigen Unternehmen, die ihre Fahrgäste selbst zurückbringen, müssen jedoch von der Pflicht, sich in dem Fonds abzusichern, ausgenommen werden, wenn sie weniger als 20 Millionen Euro Umsatz machen. Betrachtet man die Argumentation der Versicherer, erkennt man, dass die Grenze von 10 Millionen Euro Umsatz sehr mit dem Risiko drohender Repatriierungskosten zusammenhängt. Deswegen – es zieht sich hier wie ein roter Faden durch – möchte ich an dieser Stelle erneut betonen: Wir als Busunternehmen sind hier offensichtlich die einzigen, die diese Repatriierungsrisiken nicht haben, und werden in diesem Gesetzentwurf nicht ausreichend berücksichtigt. Vielen Dank.

Der stellvertretende Vorsitzende: Vielen Dank. Herr Inger hat das Wort mit den Antworten auf die Frage von Herrn Steineke und die zwei Fragen von Herrn Lehrieder.

SV Dirk Inger: Herzlichen Dank. Ich würde gerne noch kurz auf die Kollegin Leonard eingehen, weil sie die mögliche Gründung der GmbH angesprochen hat. In der Tat ist es richtig, dass wir im Moment mit vier Verbänden dabei sind, diese GmbH aufzusetzen. Die Vorbereitung, um diese GmbH eintragen zu lassen, ist auch relativ weit gediehen. Ich will nur einen Punkt an dieser

Stelle klarstellen: Wir haben sowohl gegenüber der Bundesregierung als auch gegenüber –

Der stellvertretende Vorsitzende: Ich will aber klarstellen, dass wir keine Dialoge zwischen den Sachverständigen führen.

SV Dirk Inger: Ich dachte, es wäre eine relevante Information, dass wir offen sind.

Der stellvertretende Vorsitzende: Ja, das mag sein. Ich will das einfach aus verfahrensrechtlichen Gründen klarstellen.

SV Dirk Inger: Einverstanden. Die Frage nach der Umsatzgrenze hatten ja sowohl Herr Lehrieder als auch Herr Steineke angesprochen. Welche Grenzen nennt man? Im Moment stehen 3 Millionen Euro im Gesetzentwurf. Es wurden hier auch 10 und 20 Millionen Euro genannt. Nur ein paar Zahlen dazu: Von den Reiseveranstaltern in Deutschland, die als Reiseveranstalter im klassischen Sinne gelten, d. h. die Pakete anbieten, machen 2250 einen Umsatz von unter 10 Millionen Euro. Oberhalb davon werden die Zahlen sehr klein. Es gibt 30 Reiseveranstalter, die zwischen 10 und 100 Millionen Euro Umsatz machen, und dann gibt es 17 Veranstalter, deren Umsätze zwischen 100 Millionen und 1 Milliarde Euro liegen. Und es gibt noch sieben Reiseveranstalter, die mehr als 1 Milliarde Umsatz machen. Das heißt, 25 Reiseveranstalter decken 70 Prozent des Marktes ab. Wenn man die Umsatzgrenze bei 10 Millionen Euro festlegt, wären 2250 Reiseveranstalter nicht über den Fonds abgesichert, das sind über 90 Prozent der Marktteilnehmer. Dazu kommen noch viele, die rechtlich gesehen Reiseveranstalter sind, beispielsweise Hotels, die eine Hotelübernachtung in Kombination mit einer Konzertkarte verkaufen. Die sind sowieso alle draußen bei deutlich niedrigeren Summen. Die Überlegung ist natürlich, ob man gerne möchte, dass am Ende in diesem Pflichtfonds etwa 50 oder 60 Unternehmen drin sind. Im Übrigen bezieht man sich hier noch auf Umsatzzahlen von 2019. Das heißt, wenn man die Umsätze von 2020/2021 zugrunde legt, werden das deutlich weniger Reiseveranstalter sein, die dann überhaupt in diesen Fonds rein müssen. Man kann die Grenzen natürlich in alle möglichen Richtungen schieben, es ist eine politische Entscheidung. Man muss dabei aber im Blick haben, dass man, wenn man es allen Unternehmen, die unterhalb einer



bestimmten Umsatzgrenze liegen, ermöglicht, sich auf dem Versicherungsmarkt umzusehen und gleichzeitig einige große Unternehmen zur Absicherung in diesen Fonds zwingt, möglicherweise den Effekt hat, dass gute Risiken bei den Versicherungen bleiben und schlechte Risiken dann von den Versicherungen eher abgelehnt werden und in den Fonds reingehen. Es ist die Frage, ob man gerne möchte, dass es ein Fonds der großen Unternehmen und möglicherweise auch der hohen Risiken ist. Ich glaube, dass in der Debatte, die ja so ein bisschen eine Klein-gegen-Groß-Debatte ist, auch ein Denkfehler steckt. Herr Methmann hat eben zu Recht darauf hingewiesen, dass bisher alle Reiseanbieter relativ günstig versichert waren, weil die wenigen Versicherungen am Markt ihr Haftungsrisiko auf 110 Millionen Euro beschränken konnten. So waren die Prämien für alle günstig, für die Großen und für die Mittleren und die Kleinen. Ich teile nicht die Auffassung, dass es für die Unternehmen, die sich über den Fonds absichern werden, unendlich teuer wird und Unternehmen, die sich weiterhin auf dem freien Markt absichern werden, keine Preissteigerungen zu erwarten haben. Dafür gibt es auch wenig Belege. Schließlich müssen auch diese künftig 22 Prozent ihres Umsatzes absichern. Herr Lehrieder hat außerdem gefragt, ob und wie man Bonität und Umsatzgrenzen vielleicht anders beurteilen könnte. Das kann man. Das passiert beispielsweise in den Niederlanden. Es gibt ein Rating der Reiseveranstalter im Hinblick auf ihre Bonität. Diese müssen dann jeweils eine unterschiedliche Absicherung im Fonds hinterlegen. Ich halte das für eine sehr vernünftige, grundsätzliche Überlegung, dies nach der Aufbauphase hier einzuführen, d. h., dass in der Zukunft, nach Abschluss der Aufbauphase, Reiseveranstalter nach ihrer Bonität eingestuft werden und sich in unterschiedlicher Höhe absichern müssen. In den Niederlanden gibt es Absicherungen, die zwischen 1,5 und 10 Prozent liegen. Das heißt, Reiseveranstalter mit einer schlechten Bonität müssen 10 Prozent ihres Umsatzes absichern und Reiseveranstalter mit einer guten Bonität 1,5 Prozent. Alles, was dazwischen liegt, wird durch das ständige Rating eingeordnet, das durch den Fonds vorgenommen wird. Ob dies auch in Deutschland für die Zeit nach der Aufbauphase ein sinnvoller Weg ist, sollten wir sicherlich

diskutieren. Dann hatten Sie, Herr Lehrieder, noch die Frage gestellt, wie denn eine Differenzierung nach Reisearten vorzunehmen sei. Natürlich kann man nach allen möglichen Reisearten differenzieren, wenn man das möchte. Das wird nach meiner Einschätzung relativ schnell kompliziert. Man wird vielleicht eine Sonderregelung für Reisen mit der Bahn finden müssen, denn die Bahn ist ein Staatsunternehmen und wird die Gäste daher immer nach Hause bringen. Dann ist vielleicht zu unterscheiden zwischen Fahrradreisen, Reisen ins nahe Ausland und Reisen ins weitere Ausland mit unterschiedlichen Beförderungsmitteln. Es gibt alle möglichen Arten von Reisen. Der Fonds versucht dieses Problem ja dadurch aufzugreifen, dass die Entgelthöhe 1 Prozent vom Reisepreis betragen soll. Und in aller Regel ist es so, dass die Busreise, die Frau Leonard beschrieben hat, vermutlich preiswerter sein wird, als eine Antarktis-Kreuzfahrt, und dass dementsprechend derjenige, der eine teure Kreuzfahrt bucht, deutlich mehr Geld über seinen Reiseveranstalter an den Fonds abführen muss und damit auch größere Summen in den Fonds reinkommen. Ich möchte erneut darauf hinweisen, dass die 25 größten Reiseveranstalter ein Marktvolumen von 70 Prozent haben. Das heißt, diese Unternehmen werden im Wesentlichen diesen Fonds mit ihren Beiträgen füllen und am Ende werden vermutlich die kleinen Unternehmen profitieren, sobald dieser Fonds angespart ist. Dann werden sie die Möglichkeit haben, sich über den Fonds abzusichern, ohne eine Entgeltzahlung in Höhe von 1 Prozent des Reisepreises zu zahlen, und können sich so günstig versichern, sobald diese Summen angespart sind. Ich glaube, das waren die wesentlichen Fragen, und hoffe, dass ich nichts vergessen habe.

Der stellvertretende Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Inger. Als Nächster hat das Wort Herr Hellberg mit der Antwort auf die Frage von Herrn Steineke.

SV Nils Hellberg: Herzlichen Dank, Herr Steineke, für diese Frage. Neben der schnellstmöglichen Haftungsübernahme durch den Fonds noch in diesem Sommer ist eine unserer Kernforderungen, den Anknüpfungspunkt für die Haftungs- und Regulierungsübernahme zum Sommer zu ändern. Als Abgrenzungskriterium sieht das Gesetz derzeit



den Zeitpunkt der Reisebuchung vor. Wir legen Ihnen dringend ans Herz, das abzuändern. Maßgeblicher Zeitpunkt muss der Eintritt der Zahlungsunfähigkeit, d. h. konkret der Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens sein. Warum ist das so? Der Versicherer agiert in diesem Fall wie eine Bank. Es werden Bürgschaften gestellt. Würde auf den Zeitpunkt der Reisebuchung abgestellt, würde das bedeuten, dass der Versicherer so lange mit seiner Bürgschaft im Risiko steht, bis diese Reise geleistet ist, die viele Monate nach der Reisebuchung stattfinden kann. Das heißt, dass der Versicherer, der diese Bürgschaften beispielsweise durch Sicherungsabtretungen von Forderungen aus dem Vermögen des Versicherungsnehmers, in diesem Fall des Reiseanbieters, oder durch eine Rückbürgschaft einer Bank im Auftrag des Versicherungsnehmers besichern lässt, diese Sicherheiten so lange nicht freigeben wird, bis er aus dem Risiko ist. Und wenn sich das noch Monate hinzieht, vielleicht verlängern sich die Zeiten durch die Coronakrise, weil vielleicht auch Gutscheine und Ähnliches noch „abgereist“ werden sollen, heißt das, dass diese Risiken, die ohnehin – das haben wir auch heute wieder gehört – bei vielen Reiseanbietern nicht so üppig vorhanden sind, hier festliegen. Gleichzeitig muss sich der Reiseanbieter aber über den Fonds absichern und dort in der ersten Stufe einen gewissen Teil seines Umsatzes, derzeit in der Regel 7 Prozent, wiederum über Bankbürgschaften oder eine Bürgschaft des Versicherers absichern. Dann werden hierfür sicher auch wieder Sicherheiten zu stellen sein, die aber durch die bestehende Haftung im alten System gebunden sind. Das kann nicht im Interesse der Reiseanbieter sein. Und im Übrigen ist es so, dass das Ausmaß der zu stellenden Risiken natürlich auch von der Bonität des Reiseveranstalters abhängig gemacht wird. Der Versicherer schert hier also nicht alle Risiken über einen Kamm, sondern schaut sich für den Einzelfall an, mit was für Insolvenzzrisiken man es bei dem jeweiligen Reiseveranstalter zu tun hat. Entsprechend werden dann die Preise angepasst oder auch die Sicherheitsleistungen anders gestellt. Aber Fakt ist, dass eine Sicherheitsleistung eben nur einmal und nicht mehrfach gestellt werden kann. Auch aus Verbrauchersicht, meinen wir, geht der Zeitpunkt der Reisebuchung als Abgrenzungskriterium völlig fehl. Stellen Sie sich zwei

befreundete Familien vor, die zusammen verreisen wollen. Die eine Familie bucht für den gleichen Reisezeitraum, vielleicht am 20. Juni 2021. Die zweite Familie, die die Ferienwohnung nebenan irgendwo in der Südsee bezieht, bucht am 10. Juli 2021. Beide Familien wollen zusammen am 1. Dezember 2021 hinfahren. Das Unternehmen ist ab dem 1. November 2021 insolvent. Dann muss nach zwei verschiedenen Systemen bei zwei verschiedenen Anbietern abgewickelt werden. Einmal haftet der Versicherer X für die Familie, die früher gebucht hat. Bei der zweiten Familie haftet der Reisesicherungsfonds mit der ersten Stufe, Versicherer Y. Es gibt völlig unterschiedliche gesetzliche Voraussetzungen und völlig unterschiedliche Player, obwohl es letztendlich gefühlt um ein und dieselbe Reise geht. Wie wollen Sie das irgendwie erklären? Noch dazu gibt es ja bereits durch das bisherige Recht, wie wir alle wissen, diverse Rechtsunsicherheiten im System. Deswegen lautet unser dringender Appell, hier gesetzlich klarzustellen, dass der Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens den klaren Haftungsschnitt darstellt. Darum bitte ich Sie.

Der stellvertretende Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Hellberg. Als Nächster hat Herr Buller das Wort mit den Antworten auf die Frage von Herrn Brunner und die beiden Fragen von Herrn Müller-Böhm.

SV Michael Buller: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich gehe zunächst auf die Frage von Herrn Brunner ein, ob das mit dem Schwellenwert von 10 Millionen Euro Umsatz überhaupt funktioniert. Herr Inger hat bereits darauf hingewiesen, dass 70 Prozent dieses Umsatzes von 25 Veranstaltern kommt. Wenn man versucht, die Zahlen aus dem Entwurf, die auf das Statistische Bundesamt zurückgehen, einmal nachzurechnen und hochzurechnen, wie viel Umsatz diese Unternehmen machen, dann reden wir wahrscheinlich von 750 Millionen Euro. Deswegen ist es eigentlich nicht kriegsentscheidend, ob dieser Beitrag von 7 Millionen Euro Entgelt im Jahr bei 1 Prozent vom Umsatz so bleiben würde oder nicht. Ob in der Stunde Null zusätzlich 3000 Unternehmen „on board“ genommen werden müssen, spielt natürlich für den Fonds auch von der Zeit eine Rolle. Dann würde ich jetzt einmal zur Frage von



Herrn Müller-Böhm übergehen, nämlich zu dem, was wir da gerade tun und welches Risiko für die Verbände besteht. Diesen Entwurf gibt es schon seit Februar. Jetzt können Sie sich zurücklehnen und sagen: „Das wird schon irgendeiner in der Branche lösen.“ Dann hoffen Sie, dass das dann auch passiert und die Branche eben tatsächlich eine Lösung bekommt. Und das haben wir eben nicht gemacht. Wir haben uns den Entwurf angeguckt. Theoretisch müsste am 1. Juli 2021 jemand sozusagen bereit oder einsatzfähig sein. Ende Juni soll man schließlich den Antrag stellen können. Da haben sich eben drei oder vier Verbände zusammen getan und gesagt: „Ok, wir versuchen, das aufzuziehen.“ Der Fonds hat grundsätzlich 3 Aufgaben: Zum einen geht es um die klassische Verwaltung, d. h. die Bestandsverwaltung. Unternehmen werden aufgenommen und der Fonds muss prüfen, ob dieses Unternehmen eine Bürgschaft, in welcher Höhe auch immer, liefert und auf welche Art es sie liefert. Der Fonds muss theoretisch in der Lage sein, dem Unternehmen später Rechnungen aus diesem System zu stellen, vielleicht auf Monatsbasis. Er muss Daten vorhalten und auch von diesen Unternehmen bekommen, für den Fall, dass etwas passiert. Es müssen Strukturen aufgebaut und Mitarbeiter beschäftigt werden, die solche Verträge überhaupt anlegen können. Sicherheitskonzepte müssen entwickelt werden. Theoretisch muss man sogar eine richtige Software bauen, die das irgendwie leisten kann. Vielleicht muss man sich auch um Risikoerkennung kümmern, frühzeitig Bürgschaften anpassen usw. Das ist also die eine Aufgabe, erst einmal simple Verwaltung. Hört sich einfach an, ist aber dann doch relativ kompliziert. Dann ist die zweite große Aufgabe die Reaktion auf den Insolvenzfall. Der Fonds muss in der Lage sein, Repatriierungen zu unternehmen. Das ist äußerst kompliziert, weil es mehrere Beziehungen gibt, die plötzlich gepflegt werden müssen. Zum einen gibt es den Kunden, der vor Ort steht und jetzt hört, dass sein Veranstalter insolvent ist. Das Hotel wird gerade sehr nervös. Wie wir bei der Insolvenz der Thomas Cook Group erlebt haben, haben viele Hotels harsch reagiert. Daher muss der Fonds ganz schnell mit diesem Hotel in Kommunikation treten. Dann gibt es noch die Airline. Möglicherweise denkt sich ein Insolvenzverwalter: „Da hole ich einmal die Servicegebühren und storniere alle

Flüge, damit ich mir diese Gebühren und Steuerabgaben zurückhole.“ Das heißt, die Kunden stehen plötzlich ohne Rückflug da. Der Fonds muss daher mit der Airline, bei der die Kunden gebucht haben, irgendwie Kontakt aufnehmen und sagen: „Tue uns einen Gefallen. Selbst wenn die Anfrage kommt, storniere diese Buchungen nicht.“ Möglicherweise muss man auch noch für die Kunden, die irgendwo sind und vorher aus dem Hotel müssen, weitere Flüge buchen usw. Es gibt eine riesige Liste an Aufgaben, weil es um eine große Anzahl an Kunden geht. Das muss man später auch noch verwalten und in die Finanzbuchhaltung bekommen. Man muss das eigentlich auch abrechnen können, weil man vielleicht noch einen Veranstalter braucht, der einem in der Destination hilft, weil er dort ein Spezialgebiet oder eine Exotendestination hat. Und dann gibt es noch die dritte Aufgabe, die ich einmal Schadensmanagement nennen will. Es geht um die Rückzahlungen der Anzahlungen. Die von den Kunden geleisteten Anzahlungen müssen geprüft werden. Der Kunde möchte gerne sein Geld zurückerhalten. Jetzt muss neben vielen anderen Fragen geprüft werden, ob der Kunde bezahlt hat und ob der Betrag, den er gerade in Rechnung stellt, der richtige ist. Dies alles soll der Fonds gewährleisten. Können Sie sich vorstellen, was der Aufwand ist, in dieser kurzen Zeit so etwas Komplexes zu ermöglichen und möglicherweise eine Software zu bauen, die das Grundschema können muss? Haben Sie sich entschieden, das jetzt zu machen? Natürlich musste da jetzt eine Gesellschaft gegründet werden, weil hier enorme Kosten entstehen. Die Verbände, die das jetzt gerade machen, fürchten natürlich das Problem, dass es in dem Verfahren etwas geben könnte, wo wir feststellen: Das ist überhaupt nicht zu gewährleisten, was da im Gesetz gefordert wird. Es gibt ja noch viele Unwägbarkeiten, wie etwa die Frage, ob die Unternehmen überhaupt die 5 oder 7 Prozent des Umsatzes zahlen können oder ob der Rahmen für die Haftung erweitert wird, die dann irgendwann nicht mehr planbar ist. Dann würden wir tatsächlich die Reißleine ziehen und sagen: Das können wir nicht leisten, weil wir unter den Bedingungen nicht in der Lage sind, irgendwann ein vernünftiges Zielkapital zu machen. Das würde bedeuten, dass diese vier Verbände auf allen Vorlaufkosten, die wir jetzt im



Augenblick produzieren, sitzen bleiben. Insofern ist es eine Sache, dieses Konstrukt von der Seitenlinie zu kritisieren. Es aber selbst zu machen, bedeutet eben Risiko. Die zweite Problematik ist natürlich das Thema „Sicherheitsleistungen der Veranstalter“. Jetzt muss man davon ausgehen, dass wir eine Krise in einem unvorstellbaren Ausmaß haben. Veranstaltern wird seit über 12 Monaten mehr oder weniger ein Tätigkeitsverbot auferlegt und das bekommt natürlich ihre Bank mit. Ebenso bekommen sie Aussagen über Rechtsstreite und über Reiseverbote sowie auch die Tatsache mit, dass die Tourismusbranche bis heute überhaupt keine Öffnungsperspektive hat, darüber wird noch nicht einmal diskutiert. Die Unternehmer sind im letzten Jahr eigentlich davon ausgegangen, dass sich die Situation in der ersten Welle, vielleicht in einer zweiten Welle, einigermaßen erholt. Wir sind eigentlich alle davon ausgegangen, dass wir irgendwie um Ostern wieder normale Geschäfte machen können und stecken jetzt am Anfang einer dritten Welle. Auch ist unbekannt, bis wann wir alle geimpft sind, selbst wenn jetzt mehr Impfstoffe kommen. Die Perspektive der Veranstalter ist im Augenblick relativ schlecht. Wie man gerade sieht, wollen die Versicherer unbedingt am 1. Juli aus diesem Geschäft raus. Sie waren aber eigentlich für diese Bürgschaftshinterlegung der feste Plan. Denn das hätte ja bedeutet, sie müssen 7 Prozent hinterlegen. Der Versicherer sagt vielleicht: „Ich hätte gerne 3 Prozent dafür von dir als Bürgschaft und der Rest ist mein Versicherungsrisiko.“ Das findet aber nicht statt. Denn bei den Risiken, von denen wir gerade reden, zumindest bei den Allergrößten, wird es keine Leistungen dieser Art geben. Jetzt gehen sie zu ihrer Bank. Selbst wenn sie die Bürgschaft jetzt vom Versicherer zurückbekommen, geht die ja erst einmal an ihre Bank. Die Bürgschaft, die der Versicherer gerade hat, ist noch aus einer guten Zeit, nämlich 2019, in der eigentlich die Touristik in jedem Jahr um 5 Prozent wächst, eine sichere Branche ist und auch ihre Zahlen noch hervorragend aussahen. Jetzt ist nach zwölf Monaten selbst bei einem Unternehmen, das sehr viel Eigenkapital hat und bis dahin jetzt durchgekommen ist, das Eigenkapital aufgebraucht. Die Bank liest es und denkt sich, der Versicherer gibt die Bürgschaft zurück und behält die ein. Und jetzt ist die Frage, ob ihre

Bank ihnen wirklich eine neue Bürgschaft ausstellt. Ich kann Ihnen sagen, ich kenne mittlerweile Fälle von in der Touristik tätigen Mitarbeitern, die sich ein Haus bauen wollten, auch ein gutes Eigenkapital haben, aber keinen Kredit mehr privat erhalten, weil sie in der Touristikbranche tätig sind. Genau aus dem Grund müssen wir, selbst wenn wir es jetzt auf 5 Prozent senken würden, davon ausgehen, dass der eine oder andere Veranstalter, egal wie gut seine Bonität vor der Krise war, das möglicherweise aufgrund der vollkommen unplanbaren Situation, in der wir uns befinden, nicht kriegt. Deswegen brauchen wir, glaube ich, wirklich ein Wirtschaftsprogramm von der Bundesregierung. Vielleicht müssen da ein Eigenanteil und zusätzlich ein Bürgschaftsanteil, den die Bundesregierung macht, rein. Damit würden wir die Unternehmen zumindest endlich in diese Absicherung hineinbekommen. Vielen Dank.

Der stellvertretende Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Buller, auch für den Hinweis auf die Öffnungsperspektive. Ich würde sagen, wir hatten auch den Virus und die Mutation des Virus nicht auf dem Schirm. Das ist einfach so passiert und das hat uns natürlich die Pläne durcheinander gebracht. Wir haben bereits notiert, dass Herr Müller-Böhm und Herr Steineke Fragen stellen wollen. Dann ist jetzt als Erster Herr Müller-Böhm dran.

Abg. **Roman Müller-Böhm** (FDP): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, und auch an die Sachverständigen für die ganzen Antworten. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Inger. Sie haben gerade schon angefangen, über die Gründung der GmbH zu sprechen. Danach ist ja der Vorsitzende sitzungsleitend tätig geworden. Ich würde Sie darum bitten, an der Stelle, nun auf meine Frage hin, das einfach weiter auszuführen. Daran schließt sich auch meine zweite Frage an. Sie hatten in Ihrer Stellungnahme unter Nummer 10 geschrieben, dass aufgrund einiger Unklarheiten in den Definitionen möglicherweise Reisebüros, die verbundene Leistungen vermitteln, ihren gesamten Umsatz absichern müssten. Offen gestanden, bevor ich das gelesen hatte, hatte ich das gar nicht für möglich gehalten, dass so ein Szenario denkbar ist. Das war nie der Regelungswille. Insofern wäre die Frage, ob Sie das auch so sehen. Wenn dem so wäre, müsste



man diese Regelung konkretisieren? Meine Frage an Herrn Buller lautet: Gibt es noch weitere offene Thematiken? Sie haben einige gerade sehr eindeutig geschildert. Gibt es weitere Thematiken, die der Gesetzentwurf noch nicht berücksichtigt, auf die aber eigentlich noch eingegangen werden müsste? Herzlichen Dank.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Müller-Böhm. Als Nächster ist Herr Steineke an der Reihe.

Abg. **Sebastian Steineke** (CDU/CSU): Ich habe noch eine Frage an Herrn Methmann. Das Thema ist auch vom Bundesrat noch einmal angesprochen worden. Vorkasse spielt auch in Ihrer Stellungnahme eine Rolle. Ich weiß, dass das auch in der Branche durchaus ein umstrittenes Thema ist. Aber ich würde gerne von Ihnen wissen, ob das unter der Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates aus Ihrer Sicht auch zur Verbesserung der Situation für die Verbraucherinnen und Verbraucher führt.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank. Als Nächster ist Herr Maier an der Reihe.

Abg. **Jens Maier** (AfD): Danke. Ich habe eine Frage an Herrn Professor Tonner. Er hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, es sei dringend erforderlich, dass es zu einer Insolvenzabsicherung für die Flugbeförderung auf europäischer Ebene kommt. Sie müsse dringend auf Unionsebene geregelt werden, kann aber nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs werden. Meine Frage an Herrn Tonner lautet: Warum kann eine Insolvenzabsicherung für den Bereich der Flugbeförderung nur EU-rechtlich geregelt werden? Danke.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Maier. Als Nächster hat Herr Brunner das Wort.

Abg. **Dr. Karl-Heinz Brunner** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich hätte zwei Fragen. Meine erste Frage richtet sich an den Vertreter der Versicherungswirtschaft, Herrn Hellberg. Der Regierungsentwurf sieht ja vor, dass alle Anbieter von Insolvenzabsicherungen, also der Reiseversicherungs fonds sowie die Versicherer von Banken, ihre Einstandspflicht für jeden Insolvenzfall auf 22 Prozent des Umsatzes des jeweiligen Reiseanbieters beschränken können. Jetzt gehe ich

davon aus, dass das auf der Annahme beruht, dass keine Schäden entstehen können, die 22 Prozent des Umsatzes übersteigen. Haben Sie als Vertreter der Versicherungswirtschaft Erkenntnisse aus den vergangenen Jahren, ob diese Annahme zutrifft? Meine zweite Frage, die sich auch mit der Größenordnung befasst, möchte ich an Herrn Methmann richten. Der Gesetzentwurf verpflichtet den Reisesicherungsfonds, bis Ende 2026 eine Gesamtabdeckung von 750 Millionen Euro zu erreichen, die sich aus dem anzusparenden Fondsvermögen und den Sicherheitsleistungen ergibt. Ist dies aus Ihrer Sicht und Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher ausreichend bemessen? Oder anders gefragt: Kann damit ein Großteil der zu erwartenden Schäden der Reisenden auch vollständig abgedeckt werden?

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Brunner. Als Nächster ist Herr Tressel an der Reihe.

Abg. **Markus Tressel** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich würde gerne von Herrn Hellberg wissen, ob er der Auffassung ist, dass die Regelungen für den späteren Ein- beziehungsweise Austritt aus dem Fonds für den Fall konkret genug sind, dass ein Unternehmen die Umsatzgrenze unter- oder überschreitet und dann vom Fonds zu einer Versicherung oder umgekehrt wechselt.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Tressel. Als Letzter steht Herr Lehrieder auf meiner Liste.

Abg. **Paul Lehrieder** (CDU/CSU): Ich habe nur eine kurze ergänzende Verständnisfrage an Herrn Hellberg. Herr Hellberg, Sie als Vertreter des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft mit einer profunden Hintergrundkenntnis hatten, so glaube ich, bereits ausgeführt, dass derzeit ab dem 1. Juli 2021 nur noch drei Versicherer zur Verfügung stünden, die bereit sind, das Risiko der Insolvenzabsicherung zu übernehmen. Wenn jetzt, wie angedacht und wie in der Diskussion schon mehrfach angesprochen, das Risiko auf 3 oder 10 oder lassen Sie es 20 Millionen Euro sein beschränkt wird, sind dann die Risiken positiv genug, dass mehr Versicherungsanbieter bereit sind, diese positiven Risiken abzuschließen? Es ist natürlich für die Versicherungswirtschaft, glaube ich, ein



Unterschied, ob sie jetzt 1 Milliarde absichern oder 10 Millionen absichern muss. Ganz konkret möchte ich noch wissen, was Sie aus der Branche schätzen, wie viele Versicherer wird es nach dem 1. Juli geben, wenn wir das, sagen wir mal, auf 10 Millionen Euro festschreiben würden?

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Lehrieder. Dann gehen wir jetzt in alphabetischer Reihenfolge vor und als Nächster hat Herr Buller das Wort mit der Antwort auf die Frage von Herrn Müller-Böhm.

SV **Michael Buller**: Vielen Dank. Ja, ich meine, es ist natürlich noch Vieles nicht geregelt. Und schließlich muss sich dieser Fonds natürlich auch rechnen. Da ist z. B. auch das Thema Steuern. Mal angenommen, es bleibt bei den fünf Jahren und es kommt eine Steuer dazu. Dann können Sie eigentlich sagen, das Konstrukt ist aussichtslos, weil Sie niemals 750 Millionen Euro in fünf Jahren ansparen können. Auch nicht geklärt ist das Thema, wie hoch z. B. die Gebühren, die der Staat für die 750 Millionen Euro nimmt und die er sozusagen als eine Art Garantie gibt, sind. Im Augenblick, denke ich, sind wir auf einem guten Weg, um mehr Klarheit zu bekommen. Ein weiteres offenes Thema ist natürlich auch die Rechtsverordnung. Es ist noch nicht geregelt oder nicht klar, was da darin steht und was da noch rein kommt. Im Augenblick ist das Thema Steuern, finde ich, ein „Killer“. Es ist für mich eigentlich ein Schlüsselpunkt dafür, ob dieser Fonds es im Prinzip schafft oder nicht schafft, egal wie lange dann der Zeitraum ist.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Buller. Als Nächster ist Herr Hellberg mit den Antworten auf die Fragen von Herrn Brunner, Herrn Tressel und Herrn Lehrieder an der Reihe.

SV **Nils Hellberg**: Vielen Dank für die Fragen, meine Herren. Ich werde die Fragen in der Reihenfolge beantworten, in der sie gestellt wurden. Zunächst möchte ich über die Einstandspflicht und die Frage nach der Höhe der Schadenssummen sprechen. Bisher stellte sich für uns diese Frage ja nicht, weil, was hier verschiedentlich auch schon zur Sprache kam, die bisherige Grenze pro Versicherer bei in toto 110 Millionen Euro liegt, sodass wir keinen abschließenden Überblick darüber haben, wie insgesamt die Schadensszenarien gemessen am

Umsatz sind. Aber wir haben uns gleichwohl gefragt, wie das eigentlich insbesondere im kleineren Volumen, im kleineren Segment ist. Nehmen wir die Unternehmen, die Reiseveranstalter, die einen Umsatz bis zu 3 Millionen Euro haben und sich also nach dem Gesetzesentwurf weiterhin ausschließlich über eine Versicherung oder Bankbürgschaft sollen absichern können. Hier ist der weit überwiegende Teil an Schadenssummen – wir reden hier insgesamt über eine kleine Summe an Insolvenzen – nach unserer Spontanerhebung hierzu unterhalb von 22 Prozent des Umsatzes. Aber es gibt eben einige Insolvenzfälle, wo auf niedrigerem Umsatzniveau die 22-Prozent-Schwelle nicht ausgereicht hätte, sodass man sich überlegen könnte, beispielsweise eine Haftungshöchstsumme festzulegen, die die Versicherer unbedingt brauchen, um eben vernünftig kalkulieren zu können. Eine solche könnte man, beispielsweise für diese Fälle, auch wenn man hier auf Nummer sicher gehen möchte, auf 1 Million Euro in toto festlegen, was einem Drittel des Umsatzes entspräche. Nach unserer Erhebung gibt es keinen einzigen Fall im Rahmen der Insolvenzen von Unternehmen bis zu einer Größenordnung von 3 Millionen Euro Umsatz, der diese Grenze von 1 Million Euro gerissen hätte. Das könnte man sich als Alternative überlegen, um hier auf der ganz sicheren Seite zu sein. Dann ist die Frage gestellt worden, was eigentlich ist, wenn die Umsatzgrößen variieren, was ja gut vorstellbar ist, und ein Reiseanbieter einmal die Möglichkeit hat, sich auch außerhalb des Fonds zu versichern, wenn er das möchte, oder Pflichtmitglied im Fonds zu werden. Die Regularien müssten die gleichen sein wie zum Abgrenzungskriterium, das wir Ihnen dringend ans Herz legen würden: Der Eintritt der Insolvenz als maßgeblicher Zeitpunkt. Auch hier bedarf es eines klaren Haftungsschnittes. Bei einem Übertritt entweder von einer ausschließlichen Versicherungslösung in den Fonds oder anders herum, könnte man sich überlegen – das könnte auch innerhalb einer Rechtsverordnung geregelt werden – hier Sonderkündigungsrechte einzuziehen, sodass immer auch zum Stichtag die Verträge entsprechend umgestellt und angepasst werden können, also nur ein Sicherungssystem für den jeweiligen Schadensfall greift, mithin auch die Besicherung nur einmal vorzunehmen ist und der



Reiseveranstalter dann nicht mit doppelten Kosten belastet wäre. Drittens bin ich gebeten worden, zu schätzen, wie sich der Markt, auch in Bezug auf eine mögliche Erhöhung der Opt-Out-Grenze, entwickeln könnte. Es ist richtig, dass auch wir dafür eintreten, die Wahlfreiheit der Reiseanbieter bis zur Umsatzhöhe von 10 Millionen Euro zu gewährleisten, entweder nur durch Versicherungslösungen oder Bankbürgschaften oder durch den Fonds. Wir meinen auch, dass wir das trotz der nun äußerst geringen Anbieterzahl von nur noch drei aktiven GDV-Mitgliedern darstellen könnten. Was die Schätzung anbelangt – wir wünschen uns natürlich alle im Rahmen des neuen Absicherungssystems eine Marktbelebung. Diese wünschen sich im Übrigen natürlich auch die drei Versicherer, die das klare Bekenntnis abgegeben haben, dass sie sich auch in Zukunft weiter in dem Segment engagieren möchten. Auch sie wünschen sich natürlich mehr Wettbewerb untereinander, gerne auch von Banken im Übrigen. Ob es zu einer Marktbelebung kommen wird, hängt sicherlich auch viel davon ab, wie und mit welcher möglichen zeitlichen Verzögerung jetzt das Gesetzgebungsvorhaben über die Bühne gebracht wird und wie dann auch letztendlich der Fonds anläuft. Das wird schon sehr genau beobachtet werden. Wenn das klappt, wenn die Haftungsregularien klar sind, die Übergänge klappen und insgesamt, was wir uns ja zum Sommer hin wünschen, dieser Haftungsübergang schon stattfinden kann, kann ich mir vorstellen, dass auf dem nationalen deutschen Versicherungsmarkt, aber auch, was internationale, ausländische Versicherer, vielleicht auch Banken anbelangt, eine Marktbelebung stattfindet, die wir uns alle wünschen. Schließlich geht es hier um gewisse Marktvolumina und dann auch, in dem neuen System, um eine gute kalkulatorische Möglichkeit und ein kalkulationssicheres Geschäft, was man als Versicherer dann ja hätte.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Hellberg. Als Nächster hat Herr Inger das Wort mit der Antwort auf die Frage von Herr Müller-Böhm.

SV **Dirk Inger**: Vielen Dank, Herr Müller-Böhm, für die Frage, so muss ich mir nicht einen Rüffel des Vorsitzenden einfangen. Das freut mich sehr.

Was die GmbH angeht, hat Herr Buller ja schon einige Sätze gesagt. In der Tat sind wir dabei, mit derzeit vier Verbänden diese GmbH aufzusetzen, und sind da auch relativ weit. Wir haben zwei Geschäftsführer gefunden und bereiten uns jetzt darauf vor, die Prozesse soweit in Gang zu setzen, dass wir uns nach Abschluss des Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahrens an das Justizministerium wenden können, um eine Erlaubnis zu beantragen. In der Tat machen wir das auf eigenes Risiko, denn alle Kosten, die wir jetzt für Geschäftsführer, Angestellte und weitere Dinge ausgeben, sind unter Umständen verloren, etwa weil wir die Erlaubnis nicht erhalten, weil das jemand anders und besser macht als wir. Die Kosten wären auch verloren, wenn das Gesetzgebungsverfahren solche Aspekte hervorbringt, die es uns schwer machen werden, das zu tun. Dann wäre das verlorene Geld. Aber wir glauben, irgendjemand muss das tun. Und ich bin auch mit weiteren Verbänden im Gespräch, die Interesse signalisiert haben, in den Kreis der potenziellen Gesellschafter mit herein zu kommen. Ich habe das übrigens auch Frau Leonard vor einigen Wochen angeboten, bisher aber noch keine Antwort dazu erhalten. Das heißt, wir sind da sehr offen. Ich habe gegenüber der Bundesregierung auch dargestellt, dass wir bereit sind, weitere Gesellschafter aufzunehmen. Dann hatten Sie noch nach dem Punkt mit den Reisebüros gefragt. In der Tat ist das ein schwieriger Punkt. Wir glauben aber, dass hier keine böse Absicht des Gesetzgebers waltet, sondern dass das einfach so eine Art unklarer Punkt ist, der jetzt repariert werden kann. Es geht in der Tat darum, dass Reisebüros, die ja normalerweise Reisen, auch verbundene Reiseleistungen vermitteln, dann nicht in eine Veranstalterrolle hineingeraten. Hier ist nicht klar differenziert. Immer dann, wenn Reisebüros verbundene Reiseleistungen verkaufen und den Reisepreis dafür entgegennehmen, können sie tatsächlich auch zu Veranstaltern werden. In diesem Fall ist es ok, dass sie diese Umsätze absichern müssen. Aber dass sie grundsätzlich alle Umsätze absichern müssen, wenn sie verbundene Reiseleistungen verkaufen, halten wir nicht für sachgerecht. Das steht auch so nicht im europäischen Recht und infolge dessen glauben wir, dass dieser Punkt auch einfach klargestellt werden kann.



Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Inger. Klarstellung im Übrigen, weil das ja viele nicht wissen: Die Einladung der Sachverständigen erfolgt nach Fraktionsschlüssel und deshalb ist das sozusagen nicht Ihr Verschulden, sondern es ist letztendlich eine Antwort auf die Mehrheitsverhältnisse, mit denen das indirekt zu tun hat. Herr Methmann hat als Nächster das Wort mit den Antworten auf die Fragen von Herrn Steineke und Herrn Brunner.

SV **Felix Methmann**: Vielen Dank, Herr Steineke, für die Frage nach dem Verzicht der Vorkasse. Wenn man auf Vorkasse verzichtet, ist das eine ganz hervorragende Alternative, falls man keine Lust auf den Reisesicherungsfonds hat oder wenn man glaubt, es sich nicht zu leisten zu können. Wir haben das mal von der Verbraucherzentrale Bundesverband durchrechnen lassen, was betriebswirtschaftlich passieren würde, wenn man die Vorkasse gesetzlich schlicht abschaffen würde, d. h., wenn der Reisende erst bei Reiseantritt bezahlen müsste. Auch haben wir, weil uns das in der Tat interessiert hat, ausrechnen lassen, wie hoch beziehungsweise wie viel höher die Kapitalkosten sein werden. Schweizer Wirtschaftswissenschaftler von der Hochschule Luzern haben uns in einem Gutachten vorgerechnet, dass sich dann die Kapitalkosten um ca. 1,1 Prozent erhöhen. Das ist erst einmal verschmerzbar, selbst wenn es nicht so niedrig, z. B. etwa 3 Prozent sein sollten. Wenn man das dann auf die Preise der Pauschalreisen überschlagen würde, also auf den Verbraucher übertragen würde, dann würden eben auch diese Preise um 3 Prozent steigen. Die Gutachter sagen 1,1 Prozent, das wäre verschmerzbar. Es ist eine echte Alternative, selbst wenn man den Verzicht auf Vorkasse nicht gesetzlich regeln will. Es ist für jeden Reiseanbieter individuell schon heute möglich, auf Vorkasse zu verzichten. Das würde zwar nicht heißen, dass man sich dann überhaupt nicht mehr gegen Insolvenz absichern muss, denn es verbleiben immer noch die Gefahren der Repatriierungskosten, die bei einer Insolvenz anfallen würden. Dagegen muss man sich natürlich dann auch absichern. Aber es wäre dann ein deutlich vermindertes Risiko, gegen das man sich dann noch zusätzlich absichern müsste. Und deshalb verstehe ich auch nicht die Fatalität in einigen Gesichtern, dass man jetzt etwas vorgesetzt bekomme und es nicht anders ginge.

Ich habe fast immer nur gehört, was alles nicht geht. Man sollte auch ruhig einmal erwähnen, was alles geht. Ein Verzicht auf Vorkasse wäre eine echte Alternative. Dann muss man sich natürlich um Kredite für seine Vorleistungen bemühen. Und wenn man dann für sich selbst entscheidet, dass man diese Kredite günstiger als eine Mitgliedschaft im Reisesicherungsfonds bekommt, dann sollte man doch diesen Weg wirtschaftlich vernünftig machen. Nun komme ich zu der anderen Frage des Abgeordneten Brunner. Vielen Dank dafür. Die Frage war, ob die 750 Millionen Euro ausreichend bemessen seien. Nach meiner Ansicht geht man davon aus, dass diese Summe vor dem Hintergrund der Coronakrise bemessen wurde. Daher denke ich schon, dass das bis Ende 2026 ausreichen wird. Es ist ja so, dass ca. 20 Prozent des Gesamtumsatzes immer abgesichert sind. 20 Prozent des Umsatzes der Unternehmen sind Vorkassegeelder. Und wenn wir jetzt mal die TUI AG mit einem Umsatz von ca. 5 Milliarden Euro im Jahr 2019 oder sogar noch früher in den Jahren 2017 und 2018 nehmen, dann müssten 1 Milliarde Euro mindestens abgesichert werden. Man muss sogar mit der gleichzeitigen Insolvenz eines der größten Unternehmen, etwa der TUI AG, und eines mittelgroßen Unternehmens rechnen. So sieht es ja der Gesetzentwurf vor. Dann müssten es eben, wenn man sich an den Maßstäben vor Corona orientiert, deutlich mehr als 750 Millionen Euro sein. Ich bin mir auch ganz sicher, dass das gelingen wird. Herr Buller und Herr Inger haben ja schon berichtet, und ich finde diese Anstrengungen ganz hervorragend. Das ist nicht einfach, das will ich auch an dieser Stelle sagen. Es ist völlig richtig, was Herr Buller sagte: Einer muss vorangehen, einer muss das wagen und dieses Risiko auf sich nehmen. Und dieses Unterfangen ist mit einem erheblichen Risiko verbunden. Die Gründung dieser GmbH usw. finde ich gut. Ich glaube auch, wenn ordentlich gewirtschaftet wird, dann kann man deutlich mehr als 750 Millionen Euro ansparen. Aber das setzt voraus, dass die Unternehmen überhaupt erstmal wieder die vor Coronazeiten erzielten Umsätze erreichen. Das wird, das wurde auch immer wieder gesagt, in den nächsten drei Jahren erst einmal nicht passieren. Also denke ich, dass wir mit den 750 Millionen Euro für den Anfang gut hinkommen werden. Es ist auch im



Gesetzentwurf geregelt, dass immer wieder neu evaluiert werden muss. Da steht ja auch das BMJV quasi als Fachaufsicht dahinter, um zu beobachten, wie sich die Marktentwicklung am Pauschalreisemarkt gestaltet und ob das Risiko größer wird. Das wird dann auch der Reiseversicherungsfonds natürlich sehen. Und ich denke, dass der Beirat da auch ein Auge drauf haben wird. Und sobald die Umsätze steigen, wird der Fonds auch ansteigen müssen. Das ist völlig klar. Aber für das Erste reicht es.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Methmann. Als Letzter hat Herr Tonner das Wort mit der Antwort auf die Frage von Herrn Maier.

SV **Prof. Dr. Klaus Tonner**: Vielen Dank für die Frage, Herr Maier. Ihre Frage betrifft die Flüge, die nicht im Rahmen von Pauschalreisen durchgeführt werden, sondern einzeln gebucht werden. Ich wäre mit dem Herzen dabei, wenn der deutsche Gesetzgeber hier vielleicht einmal eine Regelung macht. Aber ein nationaler Alleingang wäre hier aus dem einfachen Grund nicht zielführend, weil sich Flugunternehmen aus anderen europäischen oder nicht-europäischen Ländern mit Hilfe einer Rechtswahlklausel dann vom deutschen Recht verabschieden könnten. Nun gibt es zwar einige Urteile aus jüngster Zeit, die Rechtswahlklauseln in solchen Verträgen für unzulässig halten. Das betrifft vor allen Dingen eine irische Fluggesellschaft mit einer Harfe. Man muss sich das Urteil genau anschauen, es gibt auch andere Urteile in diese Richtung. Das Gericht hat das damit begründet, dass die Klausel intransparent gewesen sei und der Verbraucher dem Vertrag nicht ansehen kann, dass er hier plötzlich irischem Recht unterworfen sein soll. Damit hat das Gericht die speziellen, auch europarechtlichen AGB-Kontrollvorschriften angewendet. Aber es wäre plötzlich nicht mehr unzulässig, wenn wir eine korrekte Rechtswahlklausel wählen würden, d. h., wenn wir jetzt groß bei der Buchung raufschreiben würden:

Wenn du in den Flieger mit der Harfe einsteigst, dann fliegst du nach irischem Recht. Damit hätten wir die Situation, dass wenn wir mit zwei nicht ganz kleinen Unternehmen auf dem deutschen Markt fliegen würden, wir die Vorauskassenregelung nicht hätten. Für die in Deutschland Ansässigen würden wir sie nicht haben. Das ist nicht im Interesse der Verbraucher und der deutschen Fluggesellschaften natürlich auch nicht. Deswegen bleibt nichts anderes übrig, als hier auf die europäische Karte zu setzen. Da warten wir dann freilich sehr lange, aber es gibt immerhin doch auf der europäischen Ebene auch unterschiedliche Player. Es gibt auch das Europäische Parlament, das schon seit langem eine Vorauskasse für Fluggesellschaften auf europäischer Ebene fordert. Ich bin der Meinung, man muss da offensichtlich dicke Bretter bohren, um hier weiter zu kommen. Aber es gibt keinen anderen Weg, um hier endlich zu einer Lösung zu kommen, als dieses „Dicke-Bretter-Bohren“ in Brüssel fortzusetzen.

Der **stellvertretende Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Tonner. Das war die letzte Antwort auf die letzte Frage. Zeitgleich wurde jetzt die Nachricht übermittelt, dass die namentliche Abstimmung eröffnet wurde. Viel später als befürchtet, sodass es gar keine Kollision mit unserer Sitzung gab. Eine dritte Fragerunde können wir nicht mehr machen. Ich sehe auch keine Fragen. Ich danke Ihnen, den Sachverständigen hier im Raum und denen, die uns per Webex zugeschaltet sind, für Ihren Input und Ihre Expertise und auch für die ausführliche Beantwortung der Fragen. Den Kolleginnen und Kollegen danke ich für ihre Fragen und der Bundesregierung für das Zuhören. Gemeinsam werden wir in den nächsten Tagen und Wochen zu einem Ergebnis kommen. Was genau das sein wird, wird man dann im Bundesgesetzblatt finden. Ich schließe die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 19:33 Uhr

Dr. Heribert Hirte, MdB
Stellvertretender Vorsitzender



Anlagen:

Stellungnahmen der Sachverständigen

Nils Hellberg	Seite 32
Dirk Inger	Seite 41
Christiane Leonard	Seite 45
Felix Methmann	Seite 53
Prof. Dr. Klaus Tonner	Seite 59

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 bestimmbaren 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 erkennt 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) Zahlungsversprechen begründet. Insoweit besteht eine Parallele zum Zahlungsversprechen 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 Zahlungsversprechen von Kautionsversichern ergänzt werden:

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

„durch ein Zahlungsversprechen 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

**GEMEINSAME STELLUNGNAHME
DER POTENTIELLEN GRÜNDUNGSGESELLSCHAFTER
DES REISESICHERUNGSFONDS
ALLIANZ SELBSTÄNDIGER REISEUNTERNEHMEN ASR
DEUTSCHER REISEVERBAND DRV
INTERNATIONALER BUSTOURISTIK VERBAND RDA
UND
VERBAND INTERNET REISEVERTRIEB VIR
ZUR INSOLVENZABSICHERUNG
IM RECHTSAUSSCHUSS DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES**

Deutscher Reiseverband e. V.
German Travel Association

Lietzenburger Straße 99
10707 Berlin
Deutschland

T +49 30 28406-0
E info@drv.de
W drv.de

Datum
20. April 2021

Die vier Verbände asr, DRV, RDA und VIR repräsentieren den Pauschalreisemarkt in seiner Vielfalt und decken mit ihren Mitgliedsunternehmen den deutschen Reisebüro- und Reiseveranstaltermarkt fast vollständig ab. Die vier Verbände sind Gesellschafter einer in Gründung befindlichen GmbH, die die Erlaubnis als Reisesicherungsfonds beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz beantragen wird, sobald das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist. Dies ist die gemeinsame Position der vier Gründungsgesellschafter zur Insolvenzabsicherung:

Die genannten Verbände unterstützen den politischen Willen zur Neuausrichtung der Insolvenzabsicherung. Eine Neuausrichtung der Sicherung für Pauschalreisen geht dabei mit erheblichen Mehrkosten und Mehraufwand für Reiseveranstalter einher und stellt gerade in der gegenwärtigen Corona-Krise eine extreme Belastung dar. Die gesamte Reiseindustrie befindet sich aufgrund pandemiebedingter Einnahmeausfälle in einer außergewöhnlich angespannten wirtschaftlichen Lage. Eine neue Lösung sollte daher angesichts der gewaltigen Herausforderungen der Branche aufgrund von COVID-19 und den nach wie vor bestehenden Reisebeschränkungen keine unüberwindbaren Hürden schaffen und für kleinere, mittlere und große Unternehmen fair ausgestaltet sein.

Kernforderungen

1. Implementierung einer Hochlaufphase mit Bürgerschaftsprogramm des Bundes

Reiseveranstalter sollen von Beginn an sieben Prozent ihres Umsatzes absichern – etwa über Versicherungen oder

Bankbürgschaften. Aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation, in der sich die Reiseindustrie wegen der Corona-Pandemie befindet, ist eine Hochlaufphase der individuellen Absicherung von fünf auf sieben Prozent innerhalb der ersten Jahre zwingend erforderlich. Die Pandemie verursacht eine deutlich längere Einschränkung von Reisen. So ist aufgrund von Ausgangssperren, Reisewarnungen und weiteren pandemischen Einschränkungen nicht absehbar, wann das Reisegeschäft wieder in größerem Umfang möglich ist; auch 2021 und 2022 werden Krisenjahre sein, in denen das Umsatzniveau von 2019 deutlich unterschritten wird. Deshalb ist es aus Sicht der Reisewirtschaft notwendig, dass der Bund vorübergehend Reiseveranstaltern durch ein Bürgschaftsprogramm bei der Stellung der Sicherheiten für den Reisesicherungsfonds unterstützt.

2. Festsetzung des Entgelts pro Reise auf 0,6 Prozent

Ein Entgelt in Höhe von einem Prozent des Reisepreises stellt insbesondere in der angespannten wirtschaftlichen Situation eine Überforderung der Reiseunternehmen dar. Auch bei einem Entgelt von 0,6 Prozent kann in sieben Jahren ein Kapitalstock von 900 Millionen Euro im Fonds angespart werden. Damit wird der politisch gewollte Kapitalstock zuverlässig erreicht bzw. überschritten.

3. Verlängerung der Aufbauphase auf mindestens sieben Jahre

Die vorgesehene Aufbauphase von fünf Jahren ist zu kurz bemessen. Reisen sind derzeit fast nicht möglich. Eine Erholung des Marktes wird mehrere Jahre dauern und langsamer stattfinden als letztes Jahr noch angenommen. Die Gründungsgesellschafter sprechen sich daher für eine Aufbauphase von mindestens sieben Jahren aus; sollte der Gesetzgeber eine Besteuerung des Fonds vorsehen, müsste die Aufbauphase nochmals angepasst werden.

4. Reisesicherungsfonds nicht besteuern

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Reisesicherungsfonds GmbH verfolgt keine Gewinnerzielungsabsicht. Die Gründungsgesellschafter verfolgen das Ziel, die GmbH sowohl effizient als auch schlank aufzustellen, um die Verwaltungskosten niedrig zu halten. Das angesparte Kapital dient ausschließlich der Absicherung der Reisenden. Ausschüttungen an die Gesellschafter sind richtigerweise ausgeschlossen. Die Bundesregierung sieht - mitten in der Pandemie – mit fünf Jahren Dauer eine steile Ansparkurve vor, um in sehr kurzer Zeit ein Zielkapital von in der Summe 750 Mio. Euro zu erreichen. In den Niederlanden wurde ein

ähnlich strukturierter Fonds über 20 Jahre angespart. Aus diesem Grund halten es die Gründungsgesellschafter für sachgerecht, den Reisesicherungsfonds nicht zu besteuern. Eine Besteuerung würde den Aufbau des Zielkapitals deutlich erschweren und verlangsamen und damit dem politisch gesetzten Ziel widersprechen.

5. Versicherungskapazität sicherstellen

Damit das System des Reisesicherungsfonds funktioniert, muss die notwendige Versicherungskapazität verfügbar sein. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass anstelle von 440 Mio. Euro Gesamtabdeckung der Nachkrisenmarkt der Pauschalreisen mit rund 2 Mrd. Euro Versicherungskapazität abzusichern ist. Diese Kapazität muss für Reiseveranstalter verfügbar sein und auf dem Versicherungsmarkt angeboten werden.

6. Fairer Haftungsschnitt bei Übernahme bestehender Risiken durch den Fonds

Der Fonds strebt eine schnellstmögliche Betriebsaufnahme nach Abschluss des Gesetzgebungs- und Erlaubnisverfahrens an. Für die Haftungen, die er über bereits bestehende und gegenüber den Versicherern durch Prämien bezahlte Buchungen übernimmt, ist dem Fonds bei Haftungsschnitt und Übernahme bestehender Risiken eine angemessene Entschädigung zu zahlen.

7. Gesonderte Ausweisung des Sicherungs-Entgelts

Das Entgelt für den Reisesicherungsfonds sollte aus Transparenzgründen gesondert zum Pauschalreisepreis ausgewiesen werden dürfen. Um im Wettbewerb mit Anbietern einzelner Reiseleistungen gegenüber den Verbrauchern bestehen zu können, ist dies zwingend geboten.

8. Treuhandkonto als Alternative zu Bankbürgschaft und Versicherung ermöglichen

Neben der Möglichkeit, die Eigenabsicherung des Reiseveranstalters über eine Versicherung oder Bankbürgschaft nachzuweisen, sollte auch möglich sein, Kundengelder auf einem Treuhandkonto zu hinterlegen.

9. Opt-out-Grenze für kleine und mittlere Reiseveranstalter erhöhen

Die bisher im Gesetzentwurf vorgesehene Opt-out-Grenze von 3 Mio. Euro sollte unter Berücksichtigung der von den Versicherern in

Aussicht gestellten Kapazitätsgrenze auf bis zu 10 Mio. Euro angehoben werden, um kleinen und mittleren Reiseveranstaltern eine Wahlmöglichkeit zu geben, ob sie sich wie bisher auf dem Versicherungsmarkt oder im Reisesicherungsfonds absichern wollen.

10. Klare Regelungen für den Reisevertrieb

Aufgrund definitorischer Unschärfen besteht die Gefahr, dass Reisebüros, die verbundene Reiseleistungen vermitteln, in Zukunft auch diesen gesamten Umsatz absichern müssen. Gesetzlich vorgesehen ist aber nur eine Insolvenzabsicherung, wenn der Vermittler verbundener Reiseleistungen Zahlungen des Reisenden auf Vergütungen für Reiseleistungen entgegen nimmt.

11. Keine Doppelsicherung zu Lasten der Reiseveranstalter

Das laufende Gesetzgebungsverfahren strebt in Umsetzung der EU-Pauschalreiserichtlinie eine vollständige Absicherung aller vorab gezahlten Kundengelder für Pauschalreisen an. Es ist daher nur sachgerecht, doppelte Absicherungen zu vermeiden. Solche drohen immer dann, wenn von einer Reiseveranstalterinsolvenz betroffene Kunden ihre Forderungen nicht nur beim Reisesicherungsfonds anmelden, sondern parallel dazu von Ihnen geleistete Vorauszahlungen über das Charge-Back-Verfahren (bei Kreditkarten) oder einen Rückruf einer Lastschrift zurückverlangen. Diese ggf. zu einer ungerechtfertigten Bereicherung führenden Rückrufmöglichkeiten gilt es gesetzgeberisch zu unterbinden, wenn zugleich auf reiserechtlichem Weg für eine vollständige Schadlosstellung der Kunden gesorgt wird.

**des bdo zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für
Verbraucherschutz „Entwurf eines Gesetzes über die Insolvenzsicherung
durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften“
sowie
der Stellungnahme des Bundesrates (148/21) und der Gegenäußerung der
Bundesregierung (19/28172)**

Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (bdo) ist der Spitzenverband der deutschen Busbranche und vertritt die Interessen der rund 4500 privaten und mittelständischen Unternehmen aus dem Bereich Personennahverkehr, Bustouristik und Fernlinienverkehr gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

Der bdo bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz am 21. April 2021 zum vorbenannten Regierungsentwurf –und nimmt Stellung wie folgt:

I. Ausgangssituation

Der Reisesicherungsfonds bezweckt, das tatsächliche Insolvenzrisiko der Reiseveranstalter vollständig abzudecken. Damit soll eine Lücke im System gefüllt werden, denn bisher konnten die Insolvenzversicherer ihre Gesamthaftung auf 110 Mio. Euro pro Geschäftsjahr deckeln. Damit war und ist das Haftungsrisiko der Großanbieter nicht abgesichert. Der bdo begrüßt die Absicht, das tatsächliche Haftungsrisiko abzudecken und die Insolvenzsicherung zu optimieren. Denn die Insolvenzabsicherung stellt derzeit viele Busreiseveranstalter vor große Probleme: Die Ankündigung der Einführung des Reisesicherungsfonds hat die Insolvenzversicherer verunsichert. Ein bedeutender Versicherer ist Ende 2020 aus dem Markt ausgetreten. Ein weiterer Anbieter hat seinen Austritt bereits angekündigt. Die verbleibenden Versicherer haben ihre Konditionen oftmals deutlich verschlechtert. Die Entwicklung eines Reisesicherungsfonds könnte hier Abhilfe schaffen. Allerdings weist der Kabinettsentwurf einen gravierenden Systemfehler auf. Sinnvolle Verbesserungsvorschläge des Bundesrates wurden leider nicht aufgenommen.

So ist der vorliegende Regierungsentwurf vermutlich zwar geeignet, die tatsächlichen Haftungsrisiken von Konzernunternehmen und sehr großen Reiseunternehmen in geeigneter Weise zu berücksichtigen und die seit Jahren bestehende Unterversicherung aufzuheben. Er ist aber auf der anderen Seite in keiner Weise geeignet, die tatsächlichen Haftungsrisiken der kleinen und mittelständischen Reisebusunternehmen angemessen und verhältnismäßig zu berücksichtigen. **Der Gesetzesentwurf verstößt daher gegen das gesetzlich verankerte Prinzip der Gleichbehandlung und greift in unverhältnismäßig starker Weise in die Gewerbefreiheit der deutschen Busreiseveranstalter ein.**

22 große Reiseveranstalter machen zurzeit ungefähr 86 % des Umsatzes aus. Diese Unternehmen sind es, die den Großteil der Umsätze erarbeiten und damit auch den Großteil des Risikos schaffen. Dennoch sollen nahezu alle Busunternehmen, zumeist kleine oder mittelständische Familienunternehmen, verpflichtet werden, in diesen Fonds einzuzahlen und damit die geringe Eigenkapitalquote sowie die hohen Risiken und Umsätze der wenigen Großkonzerne mitabzusichern.

Hinzu kommt, dass der Gesetzesentwurf der Bundesregierung alle Unternehmen in unverhältnismäßiger Art und Weise „über einen Kamm schert“ und damit keine gebotene Abwägung der **tatsächlichen** Risiken vornimmt. Busunternehmen, die aufgrund der in ihrem Eigentum befindlichen hohen Wirtschaftsgüter (ein moderner Reisebus hat in der Regel einen Neuanschaffungspreis von ca. 450.000 €) hohe Sicherheiten bieten, keine Repatriierungsrisiken haben und überwiegend Kurzreisen in die nähere Umgebung anbieten, werden genauso angesetzt wie Reiseveranstalter, die Flugreisen über alle Kontinente in die entlegensten Regionen der Welt anbieten.

Vor diesem Hintergrund kann der bdo zwar grundsätzlich die Reformabsicht der Bundesregierung nachvollziehen, versteht aber nicht, warum die wichtigen Kritikpunkte des Bundesrates nicht aufgenommen wurden. Auch möchten wir an dieser Stelle das bisherige Verfahren in Frage stellen. Während das zuständige Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sich nach der Thomas Cook - Pleite im Jahr 2019 sehr viel Zeit für einen ersten Referentenvorschlag genommen hat, hatte der bdo – dessen Mitglieder nachhaltig und in ihrer Existenz von diesem Gesetz betroffen sind – gerade einmal zwei Tage Zeit, sich im Rahmen der Anhörung zu positionieren. Dies ist in keiner Weise akzeptabel, will man sich ernsthaft an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit halten.

Daher begrüßt der bdo sehr, im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages diese Stellungnahme abgeben zu dürfen.

II. Stellungnahme zum Referentenentwurf

Will man die unter I dargestellte Problematik der fehlenden Berücksichtigung tatsächlicher Haftungsrisiken, den Busmittelstand betreffend, rechtssetzungstechnisch ausgleichen, sind aus Sicht des bdo folgende Punkte notwendigerweise aufzunehmen:

1. Umsatzgrenzen maßgeblich erhöhen (§ 13 Abs. 2 und § 651r BGB)

Die im Regierungsentwurf vorgesehene Umsatzgrenze von 3 Mio. Euro ist zu niedrig bemessen und daher nicht geeignet, die tatsächlichen Risiken der kleinen und mittleren Unternehmen angemessen zu berücksichtigen; denn diese können sich jetzt und in Zukunft den notwendigen Versicherungsschutz ihrer Reisegäste frei am Markt über Versicherungsverträge oder Bankbürgschaften beschaffen. Der Staat sollte in einer sozialen Marktwirtschaft erst dann über einen Zwangsfonds in die Ausübung der Gewerbefreiheit eingreifen können, wenn der Markt – wie es zurzeit bei den touristischen Großkonzernen der Fall ist – versagt. Solange es aufgrund einer guten Bonität der mittelständischen Unternehmen für diese möglich ist, ihre Reisegäste mithilfe der Versicherer und der Banken abzusichern, sollten diese auch weiter entsprechende Freiheiten haben.

Der bdo erkennt, dass der Gesetzgeber mit der Aufnahme einer Umsatzgrenze Härten und Ungleichbehandlungen kleiner Unternehmen abfedern will. Eine Grenze von 3 Mio. Euro würde jedoch nach Auffassung des bdo maximal Mikrounternehmen mit einem oder zwei Reisebussen ausnehmen. Das Gros an Busreiseveranstaltern, die auch über 3 Mio. Jahresumsatz allesamt klein und mittelständisch strukturiert sind, müsste für die hohen Risiken der Großkonzerne haften.

Der bdo schlägt hier eine **Umsatzgrenze von 20 Millionen Euro für Busreiseveranstalter** vor.

Soweit im bisherigen Gesetzgebungsverfahren von den Versicherern die Auffassung vertreten wird, dass diese außerhalb des Fonds, also weiterhin rein privatvertraglich, Umsatzgrenzen von ca. 10 Mio. Euro abdecken könnten, darüber hinaus aber Probleme mit den Repatriierungskosten bekämen,

möchte der bdo anmerken, dass dieses nicht die Busreiseveranstalter trifft. Diese haben keine Repatriierungsrisiken, da sie mit den Bussen selbst bei einsetzender Insolvenz stets ihre Reisegäste nach Hause bringen. Es gibt in der Geschichte keinen einzigen Fall, bei dem Busreisegäste „gestrandet“ wären. Hier müssen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung (Ungleiches ungleich) die besonders niedrigen Haftungsrisiken in angemessener Weise berücksichtigt werden. Daher fordert der bdo zumindest für Busreiseveranstalter eine Umsatzgrenze von mindestens 20 Mio. Euro. Bei mittelständischen Reiseveranstaltern mit Repatriierungsrisiken könnte die Haftungsgrenze ggf. darunter liegen.

§ 13 Abs. 2 ist wie folgt anzupassen:

*„Ist durch Rechtsverordnung nach § 651r Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs ein Zeitpunkt bestimmt, ab dem Reiseveranstalter, die in den letzten drei abgeschlossenen Geschäftsjahren im Durchschnitt einen Umsatz von mindestens ~~drei~~ 20 Millionen Euro erzielt haben, die Verpflichtungen nach § 651r Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs nicht mehr nach § 651r Absatz 2 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs erfüllen können, **unterliegen diese Reiseveranstalter** ~~hat ab diesem Zeitpunkt ein solcher Reiseveranstalter gegen den der Absicherung durch den Reisesicherungsfonds.~~*

2. Anspruch auf Aufnahme in den Fonds auch für Betriebe unterhalb der Untergrenze

Um den Zulauf der Unternehmen in den Fonds zu stärken und auch die Unternehmen nicht zu benachteiligen, die trotz ihrer mittelständischen Struktur ggf. auch unverschuldet in Zeiten von Pandemien Haftungsrisiken aufweisen und daher ggf. keinen vertraglichen Versicherungsschutz finden, muss der Anspruch auf Aufnahme in den Fonds zu jeder Zeit sichergestellt werden.

Zweck des Fonds ist es in erster Linie, die ggf. schlechte Bonität und damit das erhöhte Insolvenzrisiko von großen Konzernen und Unternehmen durch einen Solidarfonds abzudecken. Dies muss gleichermaßen auch für den Mittelstand gelten, der unterhalb der Untergrenze liegt.

Dies gilt umso mehr, als dass zurzeit nicht verlässlich eingeschätzt werden kann, ob die Versicherer auch in Zukunft bereit sein werden, privatrechtliche Versicherungsverträge außerhalb des Fonds unterhalb der Schwellenwerte abzuschließen. Daher schlagen wir folgende Formulierung vor:

§ 13 ist wie folgt anzupassen:

Abs. 3 (neu)

Für Reiseveranstalter, die in den letzten drei abgeschlossenen Geschäftsjahren im Durchschnitt einen Umsatz von weniger als 20 Millionen Euro erzielt haben und denen kein Zahlungsverprechen durch ein Versicherungsunternehmen oder ein Kreditinstitut nach § 651r Absatz 2 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs vorliegt, besteht jederzeit ein Anspruch auf freiwilligen Abschluss eines Absicherungsvertrags mit dem Reisesicherungsfonds zu dessen allgemeinen Absicherungsbedingungen.“

3. Sicherheitsleistung nicht überhöhen (§ 6 und § 19 Abs. 1 Nr. 1)

Bei der Einführung des Reisesicherungsfonds ist sicherzustellen, dass die oben dargestellte Problematik behoben wird und die Unternehmen Konditionen zur Kundengeldabsicherung vorfinden, die für sie auch finanziell darstellbar sind. Keinesfalls dürfen Reiseveranstalter noch stärker als bisher belastet werden; dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie. Die im Gesetzentwurf

festgelegte Sicherheitsleistung von sieben Prozent des Umsatzes bedeutet für die Busreiseveranstalter mindestens eine Verdoppelung der derzeitigen Versicherungskosten bei einem Insolvenzversicherer. Dies ist nicht akzeptabel und würde – wenn die Pandemie auch Dank umfänglicher staatlicher Hilfen überwunden wird – zum Marktaustritt der mittelständischen Unternehmen führen.

§ 19 Abs. 1 Nr. 1 ist daher wie folgt anzupassen:

„1. die Höhe der von den Reiseanbietern zu stellenden Sicherheiten ~~mindestens sieben~~ ein Prozent des Umsatzes der Reiseanbieter beträgt und“

Auch der Bundesrat hat erkannt, dass die steigenden Belastungen durch höhere Sicherheitsleistungen für die Unternehmen nicht tragbar sind und auch, dass die Busreiseveranstalter aufgrund der Corona-Pandemie gar nicht in der Lage sein werden, die Fondskonditionen zu finanzieren. Der Bundesrat schlägt deshalb eine Anpassung der Bemessungsgrundlage der Sicherheitsleistungen vor. Die Bundesregierung hingegen hält weiterhin an einer Sicherheitsleistung von mindestens sieben Prozent des Umsatzes fest. Sie begründet dies, ebenso bei den steigenden Prämienbelastungen (Entgelte, s.u.), mit der Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Fondsvermögens. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, jedoch müssen sich die Beiträge an der Leistungsfähigkeit und dem Risiko der Reiseveranstalter bemessen. Der Busmittelstand, welcher sein Kapital vorwiegend in seine Betriebsmittel, moderne, umweltfreundliche Busse, investiert, kann nicht zusätzlich Prämien für den Großreiseveranstalter leisten, welcher durch seine Partnerschafts- und Auftragsstrukturen kaum Investitionen in Betriebsmittel tätigen muss.

4. Entgelte und Absicherungskosten bei Busreisen nicht überhöhen (§ 7 Abs. 3 und § 19 Abs. 1 Nr. 2)

Es ist zu begrüßen, dass nach § 7 Abs. 3 bei der Bemessung der Entgelthöhe die unterschiedlichen Schadensrisiken der Reiseanbieter angemessen und im Verhältnis zueinander berücksichtigt werden sollen. Allerdings legt § 19 Abs. 1 Nr. 2 die Höhe der Entgelte auf mindestens ein Prozent des Umsatzes des Reiseveranstalters fest. Derzeit beträgt die durchschnittliche Versicherungsprämie für Busreiseveranstalter 0,2 % des Umsatzes. Mit dem Reisesicherungsfonds würde sich die Prämienbelastung der bereits von der Corona-Pandemie stark betroffenen Branche verfünffachen. Diese Verteuerung der Insolvenzabsicherung wäre selbst ohne die Pandemieauswirkungen für viele Unternehmen eine enorme Zusatzbelastung.

Das Entgelt soll die Rückbeförderung der Reisenden im Insolvenzfall gemäß § 651r BGB absichern. Wie bereits zuvor dargestellt, wird auch hier das tatsächliche Haftungsrisiko aufgrund der fehlenden Repatriierungsrisiken nicht ausreichend berücksichtigt. Der Reisegruppe steht während der gesamten Reise ein eigener Bus zur Verfügung. Beim Eintritt einer Insolvenz werden das Fahrzeug und der Busfahrer immer nach Deutschland zurückgeführt. Dabei können gleichzeitig auch die Reisenden ohne Mehrkosten im Fahrzeug zurückbefördert werden. Im Gegensatz zum Flug- oder Schiffsverkehr, wo Kosten für alternative Transportmittel oder sonstige Aufwände anfallen, ist bei Busreisen stets eine kostenlose Rückbeförderung der Reisenden sichergestellt. Es könnten höchstens erforderliche Übernachtungskosten anfallen. Da Busreisen in der Regel aber nur bis in das nahe europäische Ausland führen, können oftmals sogar die Übernachtungskosten entfallen. Die für alle Reiseveranstalter gleich hohen Entgelte sind daher unverhältnismäßig, weil nicht das unterschiedliche Schadensrisiko der verschiedenen Pauschalreiseveranstaltungsarten berücksichtigt wird. Das bei Busreisen sehr geringe Schadensrisiko muss sich in den Beiträgen der Busreiseveranstalter widerspiegeln. Das Entgelt für die Busreiseveranstalter muss daher an die vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie marktüblichen Versicherungstarife angepasst und auf ein realitätskonformes Niveau von 0,2 % gesenkt werden.

§ 19 Abs. 1 Nr. 2 ist wie folgt anzupassen:

*„die Höhe der Entgelte mindestens ein **0,2** Prozent des Umsatzes der Reiseanbieter beträgt und ausreicht, um unter Berücksichtigung der Sicherheiten und der Kosten, die für den Aufbau und die Verwaltung sowie infolge von Insolvenzfällen zu erwarten sind, ein Zielkapital von 750 Millionen Euro zu bilden; (...)“*

Der Bundesrat hat § 7 Abs. 3 angemessen berücksichtigt und sich für Voraussetzungskriterien (z.B. Bonität oder Schadensrisiken der angebotenen Reiseleistungen) ausgesprochen, unter welchen eine Herabsetzung der Entgelte und Sicherheitsleistungen möglich sein soll. Damit würde auch das geringe Schadensrisiko der Busreiseveranstalter Berücksichtigung finden. Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung erkannt (*Drucksache 19/28172, Seite 33*):

- „Daher muss der Reisesicherungsfonds die Entgelte nach Satz 1 zunächst so ausgestalten, dass sie das von dem jeweiligen Reiseanbieter eingebrachte Risiko adäquat abbilden. Dieses Risiko hängt von dem konkreten Geschäftsmodell des Reiseanbieters ab und kann nicht für alle Reiseanbieter einheitlich bemessen werden“
- „So verursacht beispielsweise ein großer Reiseanbieter, der viele Fernreisen zu ganz unterschiedlichen Zielen anbietet, im Fall seiner Insolvenz einen sehr viel höheren Schaden als ein Anbieter von Busreisen innerhalb Deutschlands“.
- „Je höher das konkrete Risiko ist, desto höher müssen auch die Entgelte der Reiseanbieter sein.“

Diese korrekten Folgerungen finden sich aber nicht in den Ergebnissen der Gegenäußerung wieder. Stattdessen ist die Bundesregierung der Ansicht, eine Bemessung am Umsatz des Reiseveranstalters bilde das Schadensrisiko ausreichend ab. Busreiseveranstalter erreichen, wenn überhaupt, nur aufgrund von Drittleistungen wie z.B. Flüge oder Veranstaltungstickets, hohe Umsätze und sollen folglich für das Fremdrisiko haften. Das ist nicht fair.

Zeitplan für das Zielkapital angemessen aufstellen (§ 19 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2)

Das Zielkapital des Reisesicherungsfonds soll bis Ende 2026 durch die Beiträge der Reiseveranstalter aufgebaut werden. Dies bewirkt für die nächsten fünf Jahre eine hohe finanzielle Belastung für die Reisebranche. Die Busreiseveranstalter sind aufgrund der Corona-Pandemie derzeit besonders stark belastet. Seit Anfang 2020 haben viele Unternehmen kaum Einnahmen. Eine in ihrer Existenz bedrohte Branche noch vor dem Neustart des Reiseverkehrs so stark zu belasten, wäre äußerst kontraproduktiv. Aus Sicht des bdo sollte der hoffentlich bald eintretende Wiederaufschwung der Reisebranche nicht abgewürgt werden. Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass man dort (ohne Pandemie) bis zu 20 Jahre benötigte, um das Zielkapital für einen solchen Fonds aufzubauen. Daher muss der Zeitraum zum Aufbau des Zielkapitals auf 20 Jahre erstreckt werden.

§ 19 Abs. 1 Nr. 2 ist wie folgt anzupassen:

*„(...) dabei ist die Entgelthöhe abweichend von § 7 Absatz 2 so festzulegen, dass das Zielkapital bis zum 31. Dezember ~~2026~~**2041** erreicht wird.“*

§ 19 Abs. 2 ist wie folgt anzupassen:

*„(...) als bis zum 31. Dezember ~~2026~~**2041**.“*

Der Bundesrat hält den Aufbau des Fonds in nur fünf Jahren aufgrund der oben genannten Kostensteigerungen für die Reiseveranstalter für unverhältnismäßig. Aufgrund der Corona-Krise

müssten die Fondsbeiträge sogar aus nicht existenten Gewinnen geleistet werden, wodurch die Krisenlage der Unternehmen zusätzlich verschärft wird. Insolvenzen und Entlassungen wären die Folge. Zusätzlich sind später eintretende Reiseanbieter von den Aufbaubelastungen nicht betroffen. Daher spricht sich der Bundesrat für eine verlängerte Aufbauphase und staatliche Absicherungsgarantie bis immerhin 2031 aus. Die Bundesregierung hat diesen Schritt in Richtung Realität nicht berücksichtigt und hält an einem Fondsaufbau bis 2026 fest. Dies, obwohl die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung davon ausgeht, dass der Reiseverkehr erst in 2024 wieder das Niveau von 2019 erreichen wird. Damit würden den Reiseveranstaltern lediglich zwei Jahre mit normalisierten Einnahmen verbleiben, um damit die Nachwirkungen der Corona-Krise und die Fondsbeiträge für fünf Jahre zu finanzieren.

§ 9: Beirat

Der Gesetzentwurf sieht einen Beirat vor, der die Geschäftsführung des Reisesicherungsfonds unterstützt und berät. Das Gremium soll verschiedene Interessengruppen abbilden und sich aus Vertretern des Staates, der Wirtschaft und der Verbraucherschützer zusammensetzen. Aus Sicht des bdo sind die Regelungen für den Beirat viel zu unbestimmt. Weder die Anzahl der Mitglieder, die genaue Bestimmung der Vertreter und auch nicht deren anteilige Zusammensetzung werden definiert. Ebenso wenig finden sich Angaben dazu, welche Anforderungen an die Neutralität bzw. Unabhängigkeit der Beiratsmitglieder gestellt werden. Auch die Tätigkeiten des Beirats sind nur ungenau beschrieben. Das Gesetz muss festlegen, wie groß der Beirat sein soll, wer die Mitglieder bestimmt und wie diese gewählt und ggf. vergütet werden. Weiter muss eine genaue Aufgabenbeschreibung des Beirats enthalten sein. Vor allem aber bedarf es einer klaren Festlegung der Rechte des Beirats und seiner Entscheidungsmöglichkeiten, insbesondere der Vetorechte bzgl. der Beitragsordnung, Budgetierung usw.

Erst nach der Formulierung entsprechender Bestimmungen ist hierzu eine konkrete Stellungnahme möglich.

§ 9 ist wie folgt anzupassen:

(1) *„Der Reisesicherungsfonds muss einen Beirat haben, der die Geschäftsführung unterstützt und berät. In dem Beirat müssen die folgenden Interessen angemessen repräsentiert sein:*

- 1. die Interessen des Bundes und der Länder,*
- 2. die Interessen der Reisewirtschaft einschließlich der kleinen und mittleren Reiseanbieter sowie*
- 3. die Interessen der Verbraucher.“*

(2) Anzahl und Zusammensetzung der Beiratsmitglieder (Ergänzung)

(3) Bestimmung bzw. Wahl der Beiratsmitglieder (Ergänzung)

(4) Aufgaben und Rechte des Beirats (Ergänzung)

(5) Ggf. Vergütung des Beirats und deren Höhe (Ergänzung)

§ 20: Transparenz schaffen

Die offenen und unklaren Regelungsinhalte aus § 9 (Beirat) spiegeln sich auch im § 20 (Verordnungsermächtigung) wider. Die Ermächtigung des BMJV, mit Rechtsverordnungen ohne wesentliche Beteiligung Dritter im Nachgang grundlegende Bestimmungen zum Reisesicherungsfonds zu treffen, ist ein Paradebeispiel für völlige Intransparenz. Es soll ein Gesetz erlassen werden, welches einer ganzen Branche immense Belastung auferlegt, ohne dass die Parameter für die Verwaltung der eingezahlten Gelder konkret festgelegt wurden. Wie schon bei den Bestimmungen zum Beirat in § 9

müssen alle in § 20 genannten, wesentlichen Eckpunkte und die damit verbunden Bestimmungen (§ 8, § 12 Abs. 1, §§ 15 und 16, § 2 Abs. 1 Nr. 1, § 5 Abs. 1 S. 1, § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, § 19 Abs. 1 und 4) im Gesetzesentwurf abschließend konkretisiert werden.

Der Bundesrat fordert, dass er aufgrund der Relevanz der noch zu treffenden Bestimmungen beim Erlass der Verordnungen miteinbezogen werden muss. Weiter fordert der Bundesrat, dass die Besetzung der Organe der GmbH, die Qualifikation der Geschäftsführung, die Beteiligung des Beirats sowie die Rechts- und Fachaufsicht des Fonds vorab geregelt werden müssen. Die Bundesregierung hat es in ihrer Gegenäußerung unterlassen, die unklaren Regelungsinhalte in §§ 9 und 20 transparent und konkret auszugestalten. Hier besteht dringender Regelungsbedarf. Sämtliche offenen Fragen zum Aufbau und der Funktion des Beirats müssen vorab gesetzlich definiert werden. Die Verordnungsermächtigung ist dahingehend zu beschränken, dass das BMJV Rechtsverordnungen nur mit Zustimmung des Bundesrates erlassen kann.

III. Weiterer Regelungsbedarf aus Sicht der Busreiseveranstalter

a. Wettbewerb schützen – Abwanderung verhindern

Mit der gesetzlichen Festlegung von Beitragszahlungen und Absicherungspflichten zum Aufbau des Reisesicherungsfonds wird in den freien Wettbewerb eingegriffen. Es ist daher dringend erforderlich, bei der Festlegung dieser Belastungen den Schutz inländischer Reiseveranstalter vor ausländischen Marktteilnehmern zu gewährleisten. Reiseveranstalter mit Sitz im Ausland unterliegen anderen Absicherungspflichten und könnten dadurch mit anderen Kostenstrukturen die inländischen Reiseveranstalter verdrängen. Die gesetzliche Ausgestaltung eines Reisesicherungsfonds sollte daher die Wettbewerbsfähigkeit der Reiseveranstalter mit Sitz in Deutschland sichern und stärken. Es ist zu verhindern, dass Reiseveranstalter in andere Staaten mit günstigeren Bedingungen zur Insolvenzabsicherung abwandern und dann die Anbieter in Deutschland mit Dumpingpreisen unterbieten.

b. Vielzahl unklarer Regelungen und offener Fragen

Der Referentenentwurf enthält eine Vielzahl von Bestimmungen ohne klaren Regelungsinhalt. Wie oben ausgeführt, sind die Besetzung und Aufgaben des Beirates nicht abschließend geregelt. Ebenso bleiben die Regelungen zu der zu gründenden GmbH, die zur Ausübung des Geschäfts des Reisesicherungsfonds erforderlich ist, nebulös. Es stellt sich eine Reihe von Fragen, z.B. hinsichtlich der Gesellschafter der GmbH und zur Höhe des Stammkapitals. Ebenso muss sichergestellt werden, dass die Verwaltung des Geschäftsbetriebs nicht unnötig „aufgebläht“ wird. Die notwendigen Sach- und Personalkosten einschließlich der Vergütung für die Mitglieder der Organe des Reisesicherungsfonds sind möglichst gering zu halten. Denn letztendlich würden Kostensteigerungen in diesem Bereich zur Erhöhung der Entgelte führen.

Eine Stellungnahme zu so unbestimmten Inhalten, die viel Interpretationsspielraum bieten, ist nur schwer möglich. Zusätzlich verunmöglicht es die plötzliche Eile des Gesetzgebers sowie das Fehlen eines Miteinbezugs und einer Beratung mit den Verbänden, bei den offenen Fragen alle Eventualitäten zu prüfen und dazu fundiert Stellung nehmen zu können.

IV. Fazit

Das – berechnigte – gesetzgeberische Ziel, die Verbraucher*innen vor Insolvenzen in der Reisebranche zu schützen, ihnen die Absicherung ihrer Kundengelder und ihrer Rückreise zu garantieren, wird von der Reisebusbranche ausdrücklich begrüßt. Gerade diese durch familiengeführte Unternehmen in dritter oder vierter Generation geprägte Branche lebt von zufriedenen Verbrauchern. Die meisten Busfahrgäste sind Stammkunden und kennen „ihren“ Busunternehmer persönlich. Die Corona-Pandemie hat deutlich gezeigt, wie sehr sich Busunternehmen um ihre Fahrgäste kümmern. Kein einziger Busreisegast, der im Frühjahr 2020 „gestrandet“ ist, wurde auf seine eigenen Kosten oder auf Rechnung des Steuerzahlers zurückgeholt. Dies haben die Busunternehmen selbst übernommen – unter zum Teil abenteuerlichen Umständen. Weil sie sich ihrer Verantwortung für ihre Reisegäste bewusst sind.

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Neuregelungen überfordern den Mittelstand – weder die Sicherheitsleistungen noch die Entgelte sind für diese Unternehmen so darstellbar und wie oben aufgezeigt, sind sie nicht erforderlich.

Ohne deutliche Nachbesserungen werden unzählige dieser Unternehmen vom Markt verschwinden. Die Corona-Pandemie hat die Unternehmen geschwächt, dank staatlicher Unterstützungsleistungen haben sie es bis hierher geschafft – aber derart überhöhte Anforderungen an ihre künftige Insolvenzabsicherung können die meisten nicht erfüllen. Die Folgen für den Verbraucher sind das Gegenteil von Verbraucherschutz: Durch Marktaustritte verkleinert sich das Angebot und statt beim Busreiseveranstalter vor Ort werden die Kunden gezwungen, bei Großveranstaltern zu buchen, die die Preise diktieren und mangels Konkurrenz deutlich erhöhen können. Diese Entwicklung kann die Bundesregierung nicht wollen und deshalb bedarf es einer klugen Nachjustierung der hier auf dem Tisch liegenden Vorschläge.

bdo, 20.04.2021

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 Pauschalreiserrichtlinie² 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 Liquiditätslage 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 Kreditunwürdigkeit 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

mobiltaet@vzbv.de

Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestags

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften, BT-Drucks. 19/28172

am 21. April 2021

Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Klaus Tonner, Rostock*

Zusammenfassung

1. Die Einführung eines **Reisesicherungsfonds** verdient grundsätzlich **Zustimmung**. Sie ist geeignet, die vollständige Absicherung der Vorauszahlungen und der Rückbeförderung des Reisenden im Falle einer Insolvenz des Reiseveranstalters nach den Vorgaben der Pauschalreiserichtlinie sicherzustellen.
2. Das Gesetz sollte in vollem Umfang **am 1. Juli 2021 in Kraft treten**. Eine übergangsweise Zulassung der bisherigen Absicherungsinstrumente bis mindestens zum 31. Oktober 2021 ist nicht geboten. Sollte der Gesetzgeber an einer Übergangsregelung festhalten, sollte er die Festlegung des Enddatums nicht dem Verordnungsgeber überlassen.
3. Die COVID-19-Pandemie erfordert ein **zeitlich gestrecktes Hochfahren des Reisesicherungsfonds**, um die finanzielle Belastung der Reiseveranstalter in Grenzen zu halten. Eine Erstreckung auf 10 Jahre ist mit dem fiskalischen Interesse des Bundes, die staatliche Garantie zeitlich zu begrenzen, vereinbar.
4. Die Grenze für Reiseveranstalter, die sich nicht über den Reisesicherungsfonds absichern müssen, sollte **von 3 auf 10 Mio. EUR angehoben** werden.
5. Die Problematik der **Vorauskasse** wird vor allem im Luftbeförderungsbereich wegen der fehlenden Insolvenzabsicherung bei reinen Beförderungsverträgen virulent. Sie muss dringend auf Unionsebene geregelt werden, kann aber nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs werden.
6. Es sollten institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, um eine Berücksichtigung der verschiedenen Gruppen von Reiseveranstaltern im Reisesicherungsfonds zu gewährleisten. Dazu sollten die **Befugnisse des Beirats** ausgeweitet werden.

* Der Verfasser war bis zum Eintritt in den Ruhestand Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht und Europäisches Recht an der Universität Rostock und Richter im Nebenamt am Oberlandesgericht Rostock.

I. Grundsätzliche Zustimmung zum Reisesicherungsfonds

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf kommt die Bundesregierung ihrer Verpflichtung nach, Art. 17 der **EU-Pauschalreiserichtlinie** von 2015¹ umzusetzen, wonach die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass den Reisenden geleistete Zahlungen für infolge einer Insolvenz des Reiseveranstalters nicht erbrachte Leistungen erstattet werden sowie die Rückbeförderung sichergestellt wird. Die Sicherheit muss **wirksam** sein und die **nach vernünftigem Ermessen vorhersehbaren Kosten** abdecken. Diesem Erfordernis kam die Umsetzung der Richtlinie durch das Dritte Reiserechtsänderungsgesetz vom 17.7.2017,² das für ab dem 1.7.2018 gebuchte Reisen anwendbar ist, nicht nach, wie sich an der Insolvenz des Reiseveranstalters Thomas Cook im September 2019 zeigte.

Der Gesetzentwurf **bessert die Mängel der Umsetzung von 2017 nach**. Er nimmt damit Abschied von dem deutschen Sonderweg, einen Insolvenzschutz durch eine Versicherung oder das Zahlungsversprechen eines Kreditinstituts zu gewährleisten, die Haftung des Absicherer gegenüber den Reisenden jedoch auf 110 Mio. EUR je Geschäftsjahr zu begrenzen. Dieser Sonderweg wurde bereits anlässlich der Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie von 1990 im Jahre 1993 beschritten, während andere Mitgliedstaaten die Haftung für den abgesicherten einzelnen Reiseveranstalter mit Bezug auf dessen Umsatz absicherten oder eine Fondslösung einführten bzw. beibehielten.

Der **deutsche Sonderweg** war von vornherein **untauglich**, die Anforderungen der Pauschalreiserichtlinie zu erfüllen. Obwohl Urteile des EuGH Zweifel auslösten, ob die deutsche Insolvenzabsicherung ausreichend sei,³ blieb der deutsche Gesetzgeber im Zweiten Reiserechtsänderungsgesetz von 2001 bei dem einmal eingeschlagenen Weg und hob weder die Haftungsgrenze des Absicherers an noch wechselte er zu einem effektiveren Modell.⁴ Zum Glück für alle Beteiligten kam es in den Folgejahren zu keinen Insolvenzen, bei denen die Grenze von 110 Mio. EUR eine Rolle gespielt hätte.

Anlässlich der Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie von 2015 kam es erneut zu Zweifeln, ob das deutsche Modell den Anforderungen einer vollständigen Absicherung entspreche.⁵ Der **Gesetzgeber von 2017 blieb jedoch bei dem bisherigen Weg**. Jedoch versprach der RegE, einen Auftrag über ein Gutachten zu erteilen, das die Effektivität der Absicherung untersuchen und ggf. Änderungsvorschläge unterbreiten sollte.⁶ Bevor der Gutachtenauftrag erteilt werden konnte, kam es zur Insolvenz von Thomas Cook. Damit wurde schlagartig klar, dass der Höchstbetrag von 110 Mio. EUR zu einer erheblichen Unterdeckung der bei der Insolvenz eines Großveranstalters entstehenden Schäden führt. Die deutschen Großveranstalter hatten in Übereinstimmung mit der Gesetzeslage jahrelang ihr Insolvenzrisiko bezüglich der Zahlungen der Reisenden und der Rückbeförderungskosten nur teilweise abgesichert.

¹ Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2015 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, ABl. EU 2015 L 326, 1.

² Drittes Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften, BGBl. 2017 I 2394; dazu *Tonner*, MDR 2018, 305.

³ EuGH, Urt. v. 15.6.1999, C-140/97 – ECLI:EU:C:1999:306 – Rechberger.

⁴ Zweites Reiserechtsänderungsgesetz vom 23.7.2001, BGBl. 2001 I 1658.

⁵ Die Beibehaltung der Haftungshöchstgrenze wurde im Schrifttum weitgehend für unionsrechtlich bedenklich gehalten, *Bergmann*, in: *Tonner/Bergmann/Blankenburg*, Reiserecht, 2018, § 2 Rn. 488; *Staudinger*, Reiserecht aktuell (RRa) 2015, 281 (285 f.), MünchKommBGB/*Tonner*, 8. Aufl. 2020, § 651r Rn. 24.

⁶ BT-Drucks. 18/10822, S. 90.

Der **Gesetzesentwurf** ist aus der Sicht des Gutachters die **richtige Antwort** auf die durch die Thomas-Cook-Insolvenz offensichtlich gewordenen Fakten. Dies gilt für das Fondsmodell als solches; ein Fondsmodell hat sich in vielen Mitgliedstaaten bewährt und dazu geführt, dass keine der deutschen Situation entsprechenden Probleme anlässlich der Thomas-Cook-Insolvenz auftauchten. **Zuzustimmen** ist auch den meisten Einzelheiten, namentlich den Regelungen über **Sicherheiten, Entgelte** und die **staatliche Absicherung**. Zu begrüßen ist ferner die Klarstellung, dass nicht nur die Zahlungen des Reisenden, sondern auch die Rückbeförderungskosten von der Absicherung umfasst sind.⁷

Auch die Entscheidung, die Rechte des Reisenden im Insolvenzfall im Kontext des Pauschalreiserechts des BGB zu lassen, während die Beziehungen zwischen Reiseveranstalter und Reisesicherungsfonds in einem eigenen Gesetz geregelt werden, ist zu unterstützen. Das gilt auch für die Evaluierungsmöglichkeiten, die angesichts der Unsicherheiten der COVID-19-Pandemie unvermeidbar sind.

II. Vollständiges Inkrafttreten am 1. Juli 2021

Das Gesetz soll nach seinem Art. 5 am 1. Juli 2021 in Kraft treten, also gerade noch rechtzeitig zu Beginn der Sommersaison. Die neuen Sicherungsinstrumente sollen jedoch erst ab einem per Verordnung noch festzulegenden Termin anzuwenden sein, der nicht vor dem **31. Oktober 2021** liegen darf. Bis dahin dürfen noch die **Sicherungsinstrumente des bisherigen Rechts** angewendet werden. § 651r Abs. 3 BGB-E enthält dazu eine **Verordnungsermächtigung**. Der RegE möchte durch diese Regelung einen Gleichlauf zwischen dem üblichen Geschäftsjahr bei Reiseveranstaltern (vom 1. November bis 31. Oktober des Folgejahres) mit den Absicherungsverträgen erreichen. Für die Übergangszeit gilt die Haftungsbegrenzung nach § 651r Abs. 3 Satz 3 BGB von 110 Mio. EUR pro Jahr und Absicherer, die die Ursache für die unzureichende Absicherung im Thomas-Cook-Fall war, nicht mehr. Vielmehr wäre **in jedem Fall** ab dem 1. Juli 2021 § 651r Abs. 4 Satz 3 BGB-E anzuwenden, wonach die **Haftung auf 22% des Umsatzes** des einzelnen Reiseveranstalters begrenzt werden kann.

Dieses Ziel wird aber nur um den Preis einer sehr komplexen Lösung erreicht. Nach den Angaben der Versicherungswirtschaft läuft ein erheblicher Teil der **Absicherungsverträge vom 1. Juli bis zum 30. Juni** des Folgejahres.⁸ Diese Unternehmen müssen neue Verträge abschließen, die ab dem 1. Juli 2021 laufen. Nach dem RegE können dies Verträge sein, die bereits dem neuen Recht entsprechen. Es können aber auch Verträge sein, die die Zeit bis zum 31. Oktober 2021 oder einem sonstigen durch die Verordnung festzulegenden Zeitpunkt überbrücken und noch die bisherigen Sicherungsinstrumente ohne Einschaltung des Reisesicherungsfonds verwenden. Derartige **Verlängerungsverträge** müssen im Übrigen aber **an das neue Recht angepasst** werden, das die bisherige Höchstbetragsregelung nicht mehr enthält und stattdessen die Haftungsbegrenzung auf 22% des Umsatzes je Reiseveranstalter einführt. Es ist also **nicht richtig**, dass der RegE zu einer **Schutzlücke** ausgerechnet **für die Sommersaison 2021** führt. Vielmehr können alternativ entweder die alten oder die neuen Sicherungsinstrumente angewendet werden. Für die Beteiligten besteht eine **Flexibilität**, ab wann Verträge nach neuem Recht unter Einschaltung des zu errichtenden Reisesicherungsfonds

⁷ Vgl. dazu *Staudinger*, NJW aktuell 2019, H. 41, wonach der Absicherer nach bislang geltendem Recht die Rückbeförderungskosten neben dem Haftungshöchstbetrag zu leisten hat, da letzterer sich nur auf Zahlungen des Reisenden bezieht.

⁸ Stellungnahme des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft zum Referentenentwurf, S. 3.

laufen können. Sie können für einen Geltungszeitraum ab dem 1. Juli 2021 abgeschlossen werden, wobei etwa länger laufende Altverträge einvernehmlich aufgehoben werden können, und sie können mit Wirkung erst ab dem 1. November 2021 abgeschlossen werden, wobei Verträge, die bereits vorher, etwa am 30. Juni 2021 enden, einvernehmlich bis zum 31. Oktober 2021 auf der Grundlage des bisher geltenden Absicherungsinstrumente, aber eben auch der geänderten Haftungshöchstbeträge, verlängert werden können.

Wir plädieren gleichwohl dafür, die neuen Regelungen einheitlich ab dem 1. Juli 2021 anzuwenden und von einer vorübergehenden Zulässigkeit der bisherigen Sicherungsinstrumente bis zum 31. Oktober 2021 oder sogar darüber hinaus Abstand zu nehmen. Zwar ist anzuerkennen, dass sich der RegE um einen **Ausgleich zwischen den Interessen der Verbraucher** an einer neuen Regelung der Absicherung in der Sommersaison 2021 (und dem fiskalischen Interesse, nicht erneut wie im Thomas-Cook-Fall einspringen zu müssen) **und dem Problem, dass sich das neue System in der kurzen Übergangszeit** zwischen der voraussichtlichen Verkündung des Gesetzes und seinem Inkrafttreten **nicht etablieren lässt**, bemüht, doch ist ein solcher Ausgleich **nicht erforderlich**. Die Beteiligten kennen seit der Veröffentlichung des **Eckpunktepapiers im Juni 2020**⁹ die Kernpunkte der jetzigen Regelung und konnten sich auf die Errichtung eines Reisesicherungsfonds einstellen. Die Versicherungswirtschaft selbst fordert wie hier das einheitliche und vollständige Inkrafttreten der neuen Regelungen zum 1. Juli 2021. Die berechtigten Interessen der KMU sollten nicht über ein verzögertes Inkrafttreten der neuen Regelungen, sondern durch eine angemessene Erweiterung der Ausnahmegesetze in § 651r Abs. 3 BGB-E berücksichtigt werden (s.u.).

- ✓ Als Fazit ist festzuhalten, dass § 651r Abs. 3 Satz 1 BGB-E entbehrlich ist. Er sollte aus dem Entwurf gestrichen werden.

Sollte gleichwohl eine **Übergangsfrist** für die Sicherungsinstrumente **für erforderlich gehalten werden, sollte sie vom Gesetzgeber selbst festgelegt** und nicht einer Verordnung überlassen werden. Mit der vom RegE vorgeschlagenen Regelung wird ein wesentliches Element des Gesetzes dem Verordnungsgeber überantwortet. Dies ist unter dem Gesichtspunkt von Art. 80 GG bedenklich, zumal die Verordnungsermächtigung in **§ 651r Abs. 3 BGB-E keine Kriterien vorgibt**, bis wann spätestens die Insolvenzsicherungspflicht nicht mehr nach dem alten Recht erfüllt werden kann. Theoretisch kann die Verordnung ein beliebiges Datum bestimmen. Den wesentlichen Inhalt des Gesetzes sollte der Gesetzgeber selbst regeln und nicht delegieren. Sofern überhaupt eine Übergangszeit für die Verwendung der bisherigen Sicherungsinstrumente für erforderlich gehalten wird,

- ✓ sollte § 651r Abs. 3 BGB-E selbst vorsehen, dass Absicherungen nach Abs. 2 Satz 2 (Versicherungen oder Zahlungsverpflichtungen einer Bank) nur bis zum 31. Oktober 2021 zulässig sind,

es sei denn, der Reiseveranstalter hat einen Jahresumsatz von unter 10 Mio. EUR (zur Anhebung von 3 Mio. EUR auf 10 Mio. EUR unten).

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass für Reisen im Sommer, die **vor dem 1. Juli 2021 gebucht** wurden, das **bisherige Recht** gilt. Dies geht aus Art. 229 EGBGB-E hervor. Eine derartige **Übergangsvorschrift** ist üblich, weil sonst ein Eingriff in bestehende Verträge vorläge, der nur schwer zu rechtfertigen ist. Damit unterliegt ein nicht unerheblicher Teil der

⁹ Bundesregierung, Eckpunkte zur Neuordnung der Insolvenzsicherung im Reiserecht, Juni 2020.

Sommerreisen noch dem alten unzureichenden Recht. Dieses sieht immerhin vor, dass sich der Absicherer nicht auf die Beendigung des Absicherungsvertrags berufen kann, wenn die Beendigung nach Abschluss des Vertrags erfolgt ist (§ 651r Abs. 4 Satz 2 BGB). Damit haben Reisende im Sommer wenigstens den Schutz des bisherigen Rechts, wenn Absicherungsverträge zum 30. Juni 2021 auslaufen und nicht erneuert werden.

III. Verlängerung der Aufbauphase des Reisesicherungsfonds

Nach dem RegE muss der einzelne Reiseveranstalter 7 % seines Jahresumsatzes als **Sicherheitsleistung** dem Fonds zur Verfügung stellen und 1 % als **Entgelt**, das dem Aufbau des Fondsvermögens in Höhe von 750 Mio. EUR bis zum **31. Dezember 2026** dient. Dies sind Voraussetzungen für das Eingreifen der **staatlichen Garantie** nach § 19 RSG-E. Ohne diese Garantie kann der Fonds seine Aufgaben in der Aufbauphase kaum erfüllen. Der RegE beziffert die Kosten für die Reiseveranstalter insgesamt mit 90 Mio. EUR für die Entgelte und 4,56 % für Kosten für die Sicherheitsleistungen.¹⁰ Nach dem Ende der Aufbauphase (und der staatlichen Garantie) ist der Fonds freier in der Gestaltung der Sicherheitsleistungen und der Entgelte, sofern er nicht das Zielkapital gefährdet.

Es ist sicher richtig, dass der Gesetzgeber ein genaues Datum für das Ende der staatlichen Garantie vorgibt und das Erreichen des Zielkapitals innerhalb der Frist durch Vorschriften über die Sicherheitsleistung und die Entgelte absichert. Eine **geringere Belastung** der Reiseveranstalter in der Aufbauphase kann daher **nur durch eine längere Aufbauphase** mit entsprechend verlängerter staatlicher Garantie erreicht werden, jedoch nicht durch eine Veränderung der Struktur der vorgeschlagenen Vorschriften.¹¹

Für eine „schonende“ Behandlung der Reiseveranstalter spricht die **außerordentliche Belastung durch die COVID-19-Pandemie**. Zusammen mit anderen Branchen, deren Dienstleistungen vom Zusammentreffen von Menschen geprägt sind, bringen sie gleichsam ein Sonderopfer, so dass **weitere Belastungen tunlichst vermieden** werden sollten. Es kommt hinzu, dass sich die Branche in einem **Strukturwandel infolge der Digitalisierung** befindet, der besonders für die KMU schwierig zu meistern ist. Der Strukturwandel kann und sollte sich zwar nicht aufhalten lassen. Er sollte aber in einem verträglichen Tempo verlaufen und den KMU die Chance lassen, sich auf den digitalen Wandel einzustellen. Die Pandemie beschleunigt aber den Strukturwandel und wird unweigerlich zu vielen Marktaustritten führen. Die gegenwärtige Aussetzung der Insolvenzantragspflicht verdeckt noch das Ausmaß der Zahlungsunfähigkeit. Niemand kann abschätzen, wie viele KMU die Pandemie nicht überleben werden. Es besteht kein Interesse daran, dass die Märkte für Reisen durch wenige Unternehmen beherrscht werden. KMU sind die Treiber für die Vielfalt der Märkte für Reisedienstleistungen.

Gegen eine „schonende Behandlung“ spricht, dass der RegE lediglich eine **Regelung** einführen will, die **seit vielen Jahren aus europarechtlichen Gründen geboten** ist. Bei einer früheren Einführung wäre die Belastung durch den Aufbau einer Insolvenzabsicherung zu einem früheren Zeitpunkt eingetreten und längst vor der COVID-19-Pandemie abgeschlossen gewesen; jetzt wird sie lediglich nachgeholt. In den Jahren eines steten Wachstums der Pauschalreisemärkte wäre die Belastung jedoch leichter tragbar gewesen. Die **KMU** unter den Reiseveranstaltern waren **auch unter der bisherigen Regelung hinreichend abgesichert** -

¹⁰ BT-Drucks.19/28172 S. 24 (Entgelte) bzw. 25 (Versicherungsprämien für Sicherheitsleistungen).

¹¹ Für eine Verlängerung der Aufbauphase auch Stenzel, RRA 2021, 49 f. (50).

und mussten dafür entsprechende Versicherungsprämien zahlen -, weil Insolvenzen von KMU regelmäßig nicht den Rahmen der Haftungsbegrenzung nach § 651r Abs. 3 Satz 3 BGB sprengten. **Großveranstalter** waren dagegen regelmäßig – am Maßstab der Pauschalreiserichtlinie gemessen - **unterversichert**, wie der Thomas Cook-Fall mit aller Deutlichkeit zeigt, und mussten Prämien für eine Schadensgröße zahlen, die dem durch eine Insolvenz verursachten Schaden bei weitem nicht entsprach. Dadurch ersparte die missglückte bisherige Regelung den Großveranstaltern in erheblichem Maße Prämien. Diese Ungleichbehandlung von großen und kleinen Unternehmen lässt sich jedoch rückwirkend nicht mehr korrigieren.

Die Bundesregierung verteidigt die Phase von **fünf Jahren** zum Aufbau des Fonds mit **fiskalischen Interessen**. Damit ist gemeint, dass eine Verlängerung der Aufbauphase eine Verlängerung der staatlichen Garantie gemäß § 19 RSG-E bedeuten würde. In der Tat kann eine Inanspruchnahme dieser Garantie auch nach fünf Jahren nicht ausgeschlossen werden, da niemand vorhersagen kann, dass die Reiseindustrie in fünf Jahren so stabil dastehen wird, dass Großinsolvenzen so gut wie ausgeschlossen sind. Nachdem die Bundesregierung infolge der bisherigen unzureichenden Absicherung erhebliche Beträge wegen der Thomas-Cook-Insolvenz aufwenden musste, ist es verständlich, dass sie einen festen und überschaubaren Zeitrahmen für die Garantie einführen möchte. Es darf auch nicht vergessen werden, dass es sich bei etwaigen Garantiezahlungen um Steuergelder handelt.

Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass die **Bundesregierung und der Gesetzgeber die gegenwärtige Situation selbst verursacht** haben. Es lag seit Jahren auf der Hand, dass eine Haftungsbegrenzung der einzelnen Absicherer auf 110 Mio. EUR nicht dazu geeignet ist, die vereinnahmten Vorauszahlungen nebst den Rückbeförderungskosten eines Großveranstalters abzudecken. Der Gesetzgeber hat daraus weder im Zweiten Reiserechtsänderungsgesetz von 2001 noch im Dritten Reiserechtsänderungsgesetz von 2017 Konsequenzen gezogen. Als durch die Thomas-Cook-Insolvenz im **September 2019** offensichtlich wurde, dass die bisherige Regelung nicht zu halten ist, unterstützte die Bundesregierung zwar die geschädigten Reisenden in der Erkenntnis, dass sie sich sonst einer Staatshaftungsklage wegen fehlerhafter Umsetzung der Vorschrift über die Insolvenzabsicherung nach der Pauschalreiserichtlinie aussetzen könnte. Mit dem Entwurf einer gesetzlichen Nachbesserung ließ sie sich aber bis zum **Februar 2021** Zeit, obwohl die COVID-19-Pandemie das Insolvenzrisiko von Reiseveranstaltern deutlich erhöhte. Das Eckpunktepapier für die jetzige Lösung lag bereits im Juni 2020 vor. Es ist nicht nachzuvollziehen, warum die Bundesregierung danach ein halbes Jahr benötigte, um einen RegE vorzulegen. Vielmehr wäre es geboten gewesen, gerade wegen der erhöhten Risiken durch die COVID-19-Pandemie schnellsten eine neue gesetzliche Regelung vorzuschlagen.

Schließlich muss berücksichtigt werden, dass sich der Bund die Garantie vergüten lässt, wozu er aus Gründen des europäischen Beihilferechts gezwungen ist. Durch die **Garantieprämien** trägt der Bund Vorsorge, falls er aus der Garantie in Anspruch genommen wird. Die Prämien betragen im vergleichbaren Fall der **Gutscheinregelung** nach Art. 240 § 6 EGBGB 0,15 % des Gutscheinwerte für KMU und 0,25 % für alle übrigen Unternehmen.¹² Der Bund hat sein Risiko – und damit das des Steuerzahlers -, aus der Garantie in Anspruch genommen zu werden, also durchaus abgesichert.

¹² MünchKommBGB/Tonner, 8. Aufl. 2020, EGBGB Art. 240 § 6 Rn. 40.

- ✓ Es ist dem Bund daher zuzumuten, im Interesse der durch die COVID-19-Pandemie besonders geschädigten Reiseunternehmer den Zeitraum für den Aufbau des Reisesicherungsfonds zu verlängern.

Der Bundesrat hat dafür zehn Jahre vorgeschlagen, was zu einer Herabsetzung des Entgelts für den Aufbau des Zielkapitals auf 0,6 % des Jahresumsatzes und einer entsprechenden Anpassung der Aufwendungen für die Sicherheitsleistung führt. Denkbar wäre auch ein Kompromiss zwischen fünf und zehn Jahren. Das Entgelt und die Sicherheitsleistung in der Aufbauphase müssten dann entsprechend neu berechnet werden.

IV. Befreiung von der Teilnahme am Reisesicherungsfonds für KMU

Der **RegE** will die Interessen der KMU auch dadurch berücksichtigen, dass sie bis zu einem **Jahresumsatz von 3 Mio. EUR** von der Teilnahme am **Reisesicherungsfonds befreit** sind. Damit ersparen sie sich die mit dem Aufbau des Fonds verbundenen Kosten. Sie müssen sich dann aber eines der beiden bisherigen Sicherungsinstrumente bedienen, namentlich der Absicherung über eine Versicherung. Der Betrag von 3 Mio. EUR erscheint sehr niedrig angesetzt. Es wird verbreitet vorgeschlagen, die Grenze bei einem höheren Betrag zu ziehen. So schlägt die Versicherungswirtschaft 10 Mio. EUR vor.¹³ Der Bundesrat möchte die Grenze sogar auf 20 Mio. EUR anheben.

- ✓ Dem Vorschlag der Versicherungswirtschaft, die Grenze auf 10 Mio. EUR anzuheben, sollte gefolgt werden.

Es wird für die KMU ohnehin schwierig genug werden, angesichts der gestiegenen Risiken durch die COVID-19-Pandemie die erforderliche Absicherung zu erhalten.

V. Regelungen zur Vorkasse

Da der **Bundesrat** in seiner Stellungnahme auch auf die Vorkasse eingeht und den RegE ergänzende Regelungen vorschlägt, soll darauf eingegangen werden, ob ein **Zusammenhang zwischen der Insolvenzabsicherung** und der allgemeinen **Praxis der Vorkasse** besteht, der Ergänzungen des vorliegenden Gesetzentwurfs angezeigt erscheinen lässt. In der Tat besteht ein derartiger Zusammenhang, denn je geringer Vorauszahlungen der Reisenden sind, desto geringer fallen die abzusichernden Beträge aus. Doch selbst bei einem vollständigen Verbot der Vorkasse entfielen die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung nicht, denn nach der EU-rechtlichen Vorgabe sind nicht nur die Zahlungen des Reisenden, sondern auch seine Rückbeförderung im Insolvenzfall abzusichern. Man könnte aber **bei einer Herabsetzung von Vorauszahlungen** das Zielkapital, die Höhe der Sicherheitsleistungen in der Aufbauphase und die Haftungsbegrenzung auf 22% nach § 651r Abs. 4 BGB-E neu berechnen mit der Folge, dass die **Lasten der Aufbauphase** des Fonds für die Reiseveranstalter **geringer** ausfallen. Insofern hätten es die Reiseveranstalter in der Hand, durch ein Herunterfahren der Höhe der Vorkasse die finanziellen Lasten bei der Erreichung des Zielkapitals des Fonds geringer ausfallen zu lassen.

Der vorliegende Gesetzentwurf bezieht sich aber nur auf **Pauschalreisen**, nicht auf Reisen schlechthin. Im Bereich der Pauschalreisen hat sich die Praxis der **Vorkasse** aber anders entwickelt als in anderen Bereichen, insbesondere bei Flügen, nämlich wesentlich

¹³ Stellungnahme des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft zum RefE, S. 2.

verbraucherfreundlicher. Maßgeblich dafür ist die **höchstrichterliche Rechtsprechung.** Aufgrund einer Reihe von BGH-Urteilen vom Dezember 2014, die durch Verbandsklagen von Verbraucherverbänden bewirkt wurden, ist heute von einer maximalen **Anzahlung in Höhe von 20%** auszugehen¹⁴ und von einer Fälligkeit der Restzahlung nicht früher als 30 Tage vor Reisebeginn.¹⁵ Grundsätzlich ist eine Anzahlung legitim, schon um zu verhindern, dass der Reisende kurzfristig und ohne Angaben von Gründen vom Vertrag abspringt. Der BGH sieht darüber hinaus die Legitimität der Vorauszahlung darin, dass der **Reiseveranstalter eine Vergütung für seine eigenen Vorleistungen** erhält. Deswegen lässt er auch eine Durchbrechung der 20%-Grenze zu, wenn die Vorleistungen des Reiseveranstalters über 20% liegen.¹⁶ Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn der Flugkostenanteil der Pauschalreise sehr hoch ist und das Luftfahrtunternehmen vom Reiseveranstalter bereits bei der Buchung eine vollständige Vorauszahlung der Flugkosten verlangt.

Die **Hauptprobleme der Vorkasse** liegen jedoch außerhalb des Pauschalreiserechts, nämlich bei der **Flugbeförderung.** Hier lässt der BGH eine vollständige Vorauszahlung des Flugpreises bereits im Zeitpunkt der Buchung zu, obwohl – anders als bei Pauschalreisen – der Flugpreis in keiner Weise für den Insolvenzfall abgesichert ist.¹⁷ Es ist **dringend erforderlich, dass es zu einer Insolvenzabsicherung auf europäischer Ebene kommt.** Das Europäische Parlament hat dies wiederholt eingefordert,¹⁸ jedoch hat die Europäische Kommission bislang keine Initiative ergriffen. Auch im Zuge der Überarbeitung der FluggastrechteVO ist es nicht gelungen, den Vorschlag der Kommission um eine Insolvenzabsicherung zu ergänzen. Dies hatte das Europäische Parlament vorgeschlagen.

Ein nationaler Alleingang ist jedoch wenig sinnvoll. Zwar ist grundsätzlich auf Beförderungsverträge das Recht am Wohnsitz der beförderten Person anwendbar, also auch für Beförderer aus anderen Staaten, jedoch können die Beförderer das Recht ihres Sitzstaates vereinbaren. Eine derartige **Rechtswahl** ist **grundsätzlich zulässig**,¹⁹ es sei denn, sie erfolgt in intransparenter Weise, etwa indem sie in den AGB versteckt ist.²⁰ Wenn ausländische Luftbeförderer deutlich auf die Rechtswahl hinweisen, können sie jedoch eine nationale Regelung zur Insolvenzabsicherung des vorausgezählten Flugpreises oder auch zur Einschränkung der Vorauszahlung unterlaufen.

- ✓ Eine Lösung des Problems auf europäischer Ebene ist zwar dringend erforderlich, man sollte aber die Vorkasse entgegen der Stellungnahme des Bundesrats nicht mit dem hier vorliegenden Gesetzentwurf vermengen.

Sinnvoller wäre eine EntschlieÙung, die Bundesregierung aufzufordern, alles in ihren Kräften Stehende zu unternehmen, um eine Insolvenzabsicherung von Vorauszahlungen bei Flugbuchungen auf europäischer Ebene in Gang zu bringen.

¹⁴ BGHZ 203, 335.

¹⁵ BGHZ 203, 335.

¹⁶ BGH NJW 2017, 3297.

¹⁷ BGH NJW 2016, 2404, kritisch *Tonner/Wagner* Verbraucher und Recht (VuR) 2017, 449.

¹⁸ Zuletzt anlässlich der Thomas-Cook-Insolvenz, EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 24.10.2019.

¹⁹ MünchKommBGB/*Martiny*, 8. Aufl. 2020, Rom I-VO Art. 5 Rn. 27.

²⁰ Deswegen hat das OLG Köln, Urt. v. 29.1.2021, 9 U 184/20, eine Rechtswahlklausel für unwirksam erklärt.

VI. Entscheidungsfindung im Reisesicherungsfonds

Die Entscheidungsprozesse im Reisesicherungsfonds werden im RSG-E nur sehr vage angesprochen. Insbesondere sind die **Befugnisse des Beirats**, die mit Unterstützung und Beratung beschrieben werden, nur sehr bescheiden. Zwar erkennt § 9 RSG-E im Grundsatz unterschiedliche Interessen verschiedener Gruppen von Reiseveranstaltern durch die ausdrückliche Erwähnung der kleinen und mittleren Reiseanbieter an, doch sollte dem durch genauere und weitergehende Vorgaben Rechnung getragen werden.

- ✓ Man könnte dem § 9 RSG-E einen Abs. 2 hinzufügen, wonach der Beirat **mindestens einmal im Geschäftsjahr zusammenzutreten** hat. Die Geschäftsführung sollte dem Beirat die **Grundsätze der Entgeltbemessung** zur **Genehmigung** vorlegen. Ferner sollte der **Geschäftsbericht** und der **Finanzierungsplan** nach § 17 RSG-E dem Beirat zur **Stellungnahme** vorgelegt und mit der Stellungnahme an die Aufsichtsbehörde weitergeleitet werden. § 17 RSG-E müsste entsprechend angepasst werden.