



Sachstand

Insolvenzversicherung von Reiseveranstaltern

Zum Verhältnis von Haftungsbeschränkungsverbot und aufsichtsrechtlichen Anforderungen

Insolvenzversicherung von Reiseveranstaltern

Zum Verhältnis von Haftungsbeschränkungsverbot und aufsichtsrechtlichen Anforderungen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 072/21

Abschluss der Arbeit: 23. Juli 2021

Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
1.1.	Rechtlicher Hintergrund: Die vorgeschriebene Absicherung des Reiseveranstalters für den Insolvenzfall	4
1.2.	Fragestellung	5
2.	Vereinbarkeit mit Versicherungsaufsichtsrecht	5
2.1.	Versicherungsaufsichtsrechtliche Kapitalanforderungen	6
2.2.	Verhältnis zu § 651r BGB	6
3.	Vereinbarkeit mit Finanzaufsichtsrecht	7
4.	Ergebnis	8

1. Einleitung

Gegenstand des vorliegenden Sachstands ist das Verhältnis der gesetzlichen Pflicht des Reiseveranstalters¹ zur umfassenden Absicherung für den Insolvenzfall zu den Anforderungen, welche das jeweils einschlägige Aufsichtsrecht an die absichernden Institutionen stellt.

1.1. Rechtlicher Hintergrund: Die vorgeschriebene Absicherung des Reiseveranstalters für den Insolvenzfall

Die Insolvenzabsicherungspflicht des Reiseveranstalters ist in **§ 651r BGB** normiert. Danach ist jeder Reiseveranstalter verpflichtet, für den Fall seiner Zahlungsunfähigkeit die Erfüllung der verbleibenden Verbindlichkeiten gegenüber dem Reisenden sicherzustellen, namentlich die Erstattung des entrichteten Reisepreises und bei entsprechender vertraglicher Verpflichtung eine Rückbeförderung (§ 651r Abs. 1 BGB).

Nach der bis zum 30. Juni 2021 geltenden Rechtslage musste die Absicherung in Form eines Vertrags mit einem Versicherungsunternehmen oder eines Zahlungsversprechens eines Kreditinstituts erfolgen. Das Versicherungsunternehmen oder Kreditinstitut hatte dabei nach § 651r Abs. 3 S. 3 BGB a.F. die Möglichkeit, seine Haftung durch vertragliche Abrede mit dem Reiseveranstalter auf 110 Mio. € zu begrenzen. Diese Möglichkeit der Haftungsbeschränkung wurde in der Praxis regelmäßig genutzt; ihre unionsrechtliche Zulässigkeit war vor dem Hintergrund der zugrunde liegenden EU-Pauschalreise-Richtlinie² indes stets umstritten, da diese eine umfassende Absicherung des reisenden Verbrauchers anstrebt und nach Erwägungsgrund 40 nur die Ausklammerung „sehr unwahrscheinlicher“ Risiken gestattet.³ Vor dem Hintergrund der allgemein sinkenden Liquidität von Reiseveranstaltungsgesellschaften im Kontext der COVID 19-Pandemie, aus der teilweise fehlende Kompensationen für Reisende oder gar Zusammenbrüche von Insolvenzversicherungsunternehmen resultierten,⁴ wurde § 651r BGB mit Wirkung zum 1. Juli 2021

1 Ausschließlich zum Zwecke der besseren Lesbarkeit wird auf eine genderspezifische Schreibweise verzichtet. Alle personenbezogenen Bezeichnungen in diesem Sachstand sind somit geschlechtsneutral zu verstehen; die gewählte Form bezieht sich jeweils auf weibliche, männliche und diverse Personen.

2 Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates, abrufbar unter <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32015L2302>>. Alle Internetlinks wurden zuletzt abgerufen am 23. Juli 2021.

3 Vgl. dazu Baumgärtner in: Hau/Poseck (Hrsg.) BeckOK BGB, 58 Ed. (1. Mai 2021), § 651r Rn. 39 f.; Tonner in: Säcker/Rixecker/Oetker/Limperg (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Aufl. 2020, § 651r Rn. 21, 24.

4 Zum faktischen Hintergrund der Gesetzesänderung vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften, abrufbar unter <https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Insolvenzsicherung_Reise.pdf?__blob=publicationFile&v=3>, S. 19 f.

angepasst. In der seitdem geltenden Fassung⁵ sind Reiseveranstalter mit einem Jahresumsatz ab 10 Mio. € zur Absicherung durch einen gesetzlich geregelten Reisesicherungsfonds verpflichtet. Für Reiseveranstalter mit einem **Jahresumsatz unter 10 Mio. €** bleibt es hinsichtlich der absichernden Institution zwar bei den bisherigen Alternativen der Versicherung und des Zahlungsversprechens, für diese wurde aber die Möglichkeit einer vertraglichen Haftungsbeschränkung deutlich begrenzt. Der Regierungsentwurf sah noch die Möglichkeit einer Beschränkung der Haftung des Versicherungsunternehmens oder Kreditinstituts auf 22% des Jahresumsatzes des jeweiligen Reiseveranstalters vor; die vom Bundestag beschlossene und in Kraft getretene Version gestattet hingegen ausschließlich in Bezug auf Reiseveranstalter mit einem Umsatz bis zu 3 Mio. € eine Haftungsbeschränkung auf 1 Mio. €.⁶ Daraus folgt im Umkehrschluss, dass eine **Haftungsgrenzung** des Versicherers oder Kreditinstituts bei Reiseveranstaltern mit einem Umsatz zwischen 3 Mio. € und 10 Mio. € **nicht wirksam vereinbart** werden kann.⁷

1.2. Fragestellung

Damit gebietet § 651r BGB im Ergebnis die Absicherung der Erbringung aller vertraglichen Leistungen im Verhältnis zum Reisenden durch das Versicherungsunternehmen oder Kreditinstitut, sofern ein Veranstalter mit einem Jahresumsatz zwischen 3 Mio. € und 10 Mio. € betroffen ist. Im Folgenden soll begutachtet werden, ob nach deutschem Recht⁸ aufsichtsrechtliche Regelungen bestehen, welche der Absicherung eines Risikos dieser Art und dieses Umfangs durch die genannten Akteure ausdrücklich oder implizit entgegenstehen.

2. Vereinbarkeit mit Versicherungsaufsichtsrecht

Soweit der Reiseveranstalter die in der bisherigen Praxis vorherrschende Absicherung durch Vertrag mit einem Versicherungsunternehmen wählt, ist insoweit das Versicherungsaufsichtsrecht maßgeblich. Dieses regelt vornehmlich das Verhältnis zwischen Versicherungsunternehmen und Aufsichtsbehörde und enthält daher dem Grunde nach keine Regelungen in Bezug auf das schuldrechtliche Verhältnis zwischen Versicherungsunternehmen und Versicherten. Ein ausdrückliches Gebot der Haftungsbeschränkung im Verhältnis zum Versicherten enthalten die einschlägigen Gesetze deshalb nicht. Ein Widerspruch zur Pflicht zur umfassenden Absicherung nach § 651r BGB kann sich allenfalls aus den **allgemeinen aufsichtsrechtlichen Anforderungen** an die Versicherungsunternehmen ergeben.

5 Fassung des Artikels 2 des Gesetzes über die Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften vom 25. Juni 2021, BGBl. I S. 2114.

6 Vgl. § 651r Abs. 3 S. 2 BGB n.F.

7 Vgl. Antwort des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) auf die Schriftliche Frage Nr. 6/380 vom 25. Juni 2021, 5. Juli 2021, S. 2.

8 Die Vereinbarkeit mit Europarecht wird in einem gesonderten Gutachten (PE 6 – 3000 – 042/21) behandelt.

2.1. Versicherungsaufsichtsrechtliche Kapitalanforderungen

Neben den behördlichen Überprüfungsverfahren und den Meldepflichten stellen die Kapitalanforderungen an die Versicherungsunternehmen eine der drei Säulen des Versicherungsaufsichtsrechts dar.⁹ Basierend auf der sog. Solvency2-Richtlinie¹⁰ verlangen sie von jedem im Geltungsbereich des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) tätigen Versicherungsunternehmen die Verfügbarkeit bestimmter Vermögenswerte, um die vorhersehbaren Verbindlichkeiten, aber auch Haftungsrisiken aufgrund einschneidender und seltener Ereignisse kompensieren zu können.¹¹

Im Einzelnen ergeben sich die Anforderungen aus der Rückstellungspflicht (§§ 75 ff. VAG), den Solvabilitätsanforderungen (§§ 96 ff. VAG) und den Mindestkapitalanforderungen (§§ 122 f. VAG). Die **Rückstellungspflicht** gebietet die Bildung von zurückgestelltem Vermögen in Höhe des Betrags, den das Versicherungsunternehmen zahlen müsste, würde es die Gesamtheit seiner Verpflichtungen auf ein anderes Unternehmen übertragen, § 75 Abs. 1, 2 VAG. Die Rückstellungen müssen demnach alle Verpflichtungen abdecken, die das Unternehmen gegenüber den Versicherten und anderen Anspruchsberechtigten hat.¹² Wegen der ständigen Veränderung der Verbindlichkeiten, der konkreten Haftungsrisiken und des Werts der vorgehaltenen Vermögenswerte schreibt das VAG in Form der **Solvabilitäts- und Mindestkapitalanforderungen** zusätzlich einen „Kapitalpuffer“ vor. Die Solvabilität verpflichtet zur Abdeckung der quantifizierbaren Risiken bei unerwarteten Verlusten (§ 97 Abs. 2 S. 1 VAG). Dabei stehen unterschiedliche Kalkulationsmethoden zur Verfügung, die jeweils mindestens die in § 97 Abs. 3 S. 1 VAG benannten und in §§ 100 ff. VAG näher definierten Risiken einbeziehen müssen. Die Mindestkapitalanforderung beschreibt einen Betrag von Eigenmitteln, bei dessen Unterschreitung ein unannehmbares Risiko für Versicherungsnehmer und weitere Anspruchsberechtigte besteht, § 122 Abs. 1 VAG. Dieser Eigenmittelbetrag ist nach der gesetzlichen Wertung die Mindestausstattung für eine sichere Tätigkeit des Unternehmens und zu jedem Zeitpunkt zu gewährleisten. Bei Unterschreitung der verschiedenen Kapitalanforderungen stehen den Aufsichtsbehörden jeweils aufsichtsrechtliche Mittel zur Verfügung, um die Wiederherstellung des gesetzlich geforderten Zustands herbeizuführen. Im Extremfall kann die Lizenz zur Tätigkeit als Versicherungsunternehmen entzogen werden.

2.2. Verhältnis zu § 651r BGB

Zu den genannten aufsichtsrechtlichen Vorschriften würde § 651r BGB n.F. dann in Widerspruch stehen, wenn die Übernahme der vorgesehenen Insolvenzversicherung des Reiseveranstalters

9 Laars/Both, Versicherungsaufsichtsgesetz, 4. Online-Aufl. 2017, Einleitung Rn. 5.

10 Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II), abrufbar unter <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32009L0138>>.

11 Vgl. zu den Kapitalanforderungen insgesamt Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), Säule I: Kapitalanforderungen unter Solvency II, 29. Juli 2015, abrufbar unter <<https://www.gdv.de/de/themen/news/saeule-i-kapitalanforderungen-unter-solvency-ii-17224>>.

12 Vgl. dazu sowie zur Berechnung Heukamp in: Bürkle (Hrsg.), Compliance in Versicherungsunternehmen, 3. Aufl. 2020, § 8 Rn. 10 ff.

ohne Haftungsbeschränkung die Übernahme von Risiken implizieren würde, welche die Gewährleistung der gesetzlich vorgeschriebenen Kapitalausstattung schlechthin unmöglich macht.

Der Ausschluss einer Haftungsgrenze führt gegenüber der aktuellen Praxis zweifellos zu erhöhten Verbindlichkeiten des Versicherungsunternehmens bei Eintritt der abgesicherten Zahlungsunfähigkeit und damit auch zu einer **Erhöhung des erforderlichen Rückstellungsbetrags**. Es sind indes keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die jeweiligen Anforderungen von den Versicherungsunternehmen grundsätzlich nicht eingehalten werden könnten. In diesem Kontext ist zu beachten, dass sich aus § 651r BGB auch bestimmte **Eingrenzungen** des Haftungsrahmens ergeben: So bezieht sich der aus § 651r Abs. 3 S. 2 BGB folgende Haftungsgrenzenausschluss von vorneherein ausschließlich auf Reiseveranstalter mit einem Jahresumsatz unter 10 Mio. €, was eine gewisse Begrenzung des Umfangs der Verbindlichkeiten des Unternehmens indiziert, welche die Versicherung im Haftungsfall zu übernehmen hätte. Zudem beschränkt § 651r Abs. 1 BGB die absichernden Verbindlichkeiten auf die Erstattung des Reisepreises und gegebenenfalls die Kosten für einen Rücktransport.

Ein konzeptioneller rechtlicher Widerspruch zwischen § 651r BGB n.F. und den Kapitalregelungen des VAG kann somit nicht festgestellt werden.

3. Vereinbarkeit mit Finanzaufsichtsrecht

Entscheidet sich der Reiseveranstalter für eine Absicherung mittels Zahlungsversprechen eines Kreditinstituts ist das Finanzaufsichtsrecht einschlägig. Es enthält ebenfalls keine Regelungen im Verhältnis von Kreditinstitut und Kunden und daher auch keine ausdrückliche Bestimmung zur Vereinbarung von Haftungsgrenzen in dieser Rechtsbeziehung. Die bestehenden Regelungen zu den Geschäften des Kreditinstituts (§§ 13 ff. Kreditwesengesetz (KWG)) schreiben statt inhaltlicher Anforderungen lediglich bestimmte Verfahrensregeln in Bezug auf besonders bedeutsame Geschäfte vor.

Als wesentlichen Bestandteil enthält aber auch das Finanzaufsichtsrecht Kapitalanforderungen in Form von Regelungen zur Sicherung der **Eigenmittel und Liquidität** von Kreditinstituten, welche deren finanzielle Mindestausstattung im Verhältnis zu den von diesen übernommenen Zahlungsrisiken bemisst und vorschreibt.¹³ Die Anforderungen folgen im Einzelnen überwiegend aus der in Deutschland unmittelbar anwendbaren EU-Kapitaladäquanzverordnung (*Capital Requirements Regulation, CRR-VO*)¹⁴, die auf nationalrechtlicher Ebene durch §§ 10 ff. KWG konkretisiert wird. Hinsichtlich der gesetzlich geforderten Eigenmittel schreibt Art. 92 CRR-VO das Vorhandensein eines prozentual an einem **Gesamtrisikobetrag** bemessenen Kapitalbetrags vor; bei

¹³ Zur Struktur der Finanzaufsicht nach dem KWG vgl. Fischer in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler (Hrsg.), KWG, CRR-VO, 5. Aufl. 2016, KWG Einführung Rn. 181 ff.

¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012, abrufbar unter <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32013R0575>>.

der Berechnung dieses Gesamtrisikobetrags werden die verschiedenen Einzelrisiken des Kreditinstituts mit jeweils bestimmtem Gewicht berücksichtigt.¹⁵ Zusätzlich fordert § 10c Abs. 1 KWG einen Kapitalerhaltungspuffer; die Aufsichtsbehörde kann bei bestimmten Risiken zusätzliche spezifische Kapitalpuffer anordnen, §§ 10d ff. KWG i.V.m. §§ 33 ff. Solvabilitätsverordnung¹⁶. Hinsichtlich der Liquidität legen Art. 411 ff. CRR-VO und § 11 KWG fest, dass stets Mittel in einer Höhe bereitzuhalten sind, der die jederzeitige Befriedigung der Gläubiger, die Entsprechung bei berechtigten Kreditwünschen und die Auszahlung von Einlagen vor Fälligkeit sichert.¹⁷

Da Bezugspunkt der gesetzlichen Anforderungen an die Kapitalausstattung somit wiederum die Höhe der bestehenden Verbindlichkeiten und das Risiko der Haftung sind, ergeben sich im Vergleich zum Versicherungsaufsichtsrecht keine abweichenden Bewertungen hinsichtlich des Verhältnisses zu einem Verbot der Haftungsbegrenzung; auch hier ist ein systematischer rechtlicher Widerspruch aus den genannten Gründen nicht erkennbar.

4. Ergebnis

Der Ausschluss einer Haftungsbeschränkung der absichernden Institution in Bezug auf Reiseveranstalter mit einem Umsatz von 3 Mio. € bis 10 Mio. € kann zwar eine Erhöhung der aufsichtsrechtlich geforderten Kapitalausstattung von Versicherungsunternehmen und Kreditinstituten bewirken, steht zu dieser aber nicht in einem automatischen rechtlichen Widerspruch. Die bestehenden Eingrenzungen des Haftungsrisikos sind grundsätzlich ausreichend, damit die absichernden Unternehmen und Institute ausreichende Vermögenswerte bereithalten können. Davon getrennt zu beurteilen ist die Wirtschaftlichkeit der Versicherungs- und Kreditinstitutstätigkeit in dem durch § 651r BGB und die jeweiligen Kapitalausstattungsregeln vorgegebenen Rahmen; diese ist nicht Gegenstand des vorliegenden Sachstands.

15 Vgl. dazu im Einzelnen *Ostendorf* in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler (Hrsg.), Art. 92 VO (EU) 575/2013 Rn. 13 ff.

16 Verordnung zur angemessenen Eigenmittelausstattung von Instituten, Institutsgruppen, Finanzholding-Gruppen und gemischten Finanzholding-Gruppen, abrufbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/solvv_2014/>.

17 *Zeranski* in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler (Hrsg.), § 11 KWG Rn. 1.