



---

## Sachstand

---

**Zur Frage der Unionsrechtmäßigkeit der Verpflichtung bestimmter Veranstalter von Pauschalreisen zur umfassenden Absicherung für den Insolvenzfall**

## **Zur Frage der Unionsrechtmäßigkeit der Verpflichtung bestimmter Veranstalter von Pauschalreisen zur umfassenden Absicherung für den Insolvenzfall**

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 048/21  
Abschluss der Arbeit: 18.08.2021  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 des Fachbereichs Europa 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 unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Der Fachbereich Europa ist beauftragt worden, zu prüfen, ob die aus der Änderung des § 651r BGB<sup>1</sup> folgende Pflicht der Veranstalter von Pauschalreisen mit einem Jahresumsatz zwischen drei und zehn Millionen Euro zur umfassenden, d.h. ohne die Möglichkeit der Vereinbarung einer Haftungsbegrenzung erfolgenden, Absicherung für den Insolvenzfall mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

Der weitere Regelungsinhalt der Neufassung von § 651r BGB, deren rechtlicher Hintergrund sowie deren Vereinbarkeit mit nationalem Recht wurden bereits in einem gesonderten Gutachten<sup>2</sup> dargestellt, auf das insoweit verwiesen wird. Auch hinsichtlich der fehlenden Haftungsbegrenzung ist darauf zu verweisen, dass sich eine tatsächliche Begrenzung der Haftung daraus ergeben dürfte, dass insoweit lediglich Reiseveranstalter mit einem Jahresumsatz unter zehn Millionen Euro erfasst werden, was eine gewisse Begrenzung des Umfangs der möglichen Verbindlichkeiten indiziert, welche die Absicherer im Insolvenzfall zu übernehmen hätten. Die nach § 651r Abs. 1 BGB abzusichernden Verbindlichkeiten sind dabei auf die Erstattung des Reisepreises und gegebenenfalls die Kosten für eine Rückbeförderung sowie eine Beherbergung des Reisenden bis zum Zeitpunkt der Rückbeförderung beschränkt.

Im Folgenden ist daher nur darauf einzugehen, ob die Neufassung von § 651r BGB im Einklang mit dem Unionsrecht steht. Als unionsrechtlicher Prüfungsmaßstab kommen insbesondere die Pauschalreise-RL<sup>3</sup>, die Solvency II-RL<sup>4</sup> und die Kapitaladäquanz-VO<sup>5</sup> in Betracht.

#### Zur Pauschalreise-RL

Fraglich ist, ob das aus § 651r Abs. 3 S. 3 BGB n.F. folgende Verbot einer Haftungsbegrenzung des Absicherers von Reiseveranstaltern, welche einen Umsatz zwischen drei und zehn Millionen Euro erzielen, den Vorgaben der Pauschalreise-RL entspricht.

Die Pauschalreise-RL verlangt in ihrem Art. 17 Abs. 1 UAbs. 1, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, „dass in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassene Reiseveranstalter Sicherheit für die Erstattung aller von Reisenden oder in deren Namen geleisteten Zahlungen leisten, sofern die betref-

---

<sup>1</sup> Neu gefasst durch das Gesetz über die Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reise-rechtlicher Vorschriften vom 25.06.2021, BGBl. 2021 I 2114.

<sup>2</sup> Sachstand vom WD 4 - 072 - 21.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit.

<sup>5</sup> Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichts-anforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012.

fenden Leistungen infolge der Insolvenz des Reiseveranstalters nicht erbracht werden.“ Diese Sicherheit muss nach Art. 17 Abs. 2 S. 1 Pauschalreise-RL „wirksam sein und die nach vernünftigen Ermessen vorhersehbaren Kosten abdecken.“

Eine Haftungsbegrenzung wird von der Pauschalreise-RL gerade nicht verlangt, lediglich die Nichtberücksichtigung sehr unwahrscheinlicher Risiken, „wie beispielsweise die gleichzeitige Insolvenz mehrerer der größten Reiseveranstalter, wenn dies unverhältnismäßige Auswirkungen auf die Kosten des Schutzes haben und somit seine Wirksamkeit beeinträchtigen würde“ und die entsprechende Begrenzung der garantierten Erstattung ist nach dem Erwägungsgrund 40 der Pauschalreise-RL gestattet.

Nach Maßgabe des Erwägungsgrundes 44 der Pauschalreise-RL sind die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert, aber auch nicht dazu verpflichtet, bei der Festlegung von Insolvenzschutzregelungen die besondere Situation „kleinerer Unternehmen“ zu berücksichtigen.

Ein Verstoß gegen die Pauschalreise-RL ist insoweit nicht ersichtlich.<sup>6</sup>

#### Zur Solvency II-RL und zur Kapitaladäquanz-VO

Fraglich ist, ob die Vorgaben der Solvency II-RL dem aus § 651r Abs. 3 S. 3 BGB n.F. folgenden Verbot einer Haftungsbegrenzung des Absicherers von Reiseveranstaltern mit einem Umsatz zwischen drei und zehn Millionen Euro entgegenstehen.

Die Anwendung der Solvency II-RL ist dann in Betracht zu ziehen, wenn sich der Reiseveranstalter – wie in der bisherigen Praxis üblich<sup>7</sup> – für die Absicherung durch Vertrag mit einem Versicherungsunternehmen entscheidet. Die Richtlinie regelt das europäische Versicherungsaufsichtsrecht und enthält u.a. risikobasierte Solvabilitätsvorschriften für die Eigenmittelausstattung der Versicherungsunternehmen.<sup>8</sup>

Es ist daher zu prüfen, ob das aus § 651r Abs. 3 S. 3 BGB n.F. folgende Gebot einer umfassenden Haftung des Absicherers im Widerspruch zu den von der Solvency II-RL aufgestellten Eigenmittelanforderungen an Versicherungsunternehmen steht.

Dazu müsste zunächst die Versicherungstätigkeit der Absicherer von Reiseveranstaltern in den Anwendungsbereich der Solvency II-RL fallen.

Die Solvency II-RL findet nach ihrem Art. 2 Abs. 1 UAbs. 1 Anwendung auf Lebens- und Nichtlebensversicherungsunternehmen, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind oder sich dort niederzulassen wünschen. In Bezug auf die Nichtlebensversicherung gilt die Richtlinie gemäß

---

<sup>6</sup> Vgl. *Steinrötter/Bohlsen*, ZRP 2020, 105, 108, wonach die ersatzlose Streichung der Möglichkeit einer Haftungsbegrenzung in § 651r Abs. 3 S. 3 BGB a.F. „jedenfalls richtlinienkonform“ sei.

<sup>7</sup> Vgl. BT-Drs. 19/28172, S. 1.

<sup>8</sup> *Langheid*, in: *Langheid/Wandt*, Münchener Kommentar zum VVG, 2. Auflage 2017, 100. Versicherungsaufsichtsrecht Rn. 54 f.

---

Art. 2 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 Solvency II-RL für die Tätigkeiten der in Anhang I Teil A genannten Versicherungszweige.

In Nr. 14 Anhang I Teil A Solvency II-RL wird zwar die „allgemeine Zahlungsunfähigkeit“ als ein Risiko benannt, dessen Versicherung in den Anwendungsbereich der Solvency II-RL fallen kann. Jedoch ergibt sich aus der Überschrift von Nr. 14 Anhang I Teil A Solvency II-RL sowie aus einem Vergleich mit den weiteren dort genannten Risiken, dass die allgemeine Zahlungsunfähigkeit als versicherbares Risiko nur im Rahmen des Versicherungszweigs der Kreditversicherung erfasst wird.

Der Anwendungsbereich der Solvency II-RL könnte für die Absicherung von Reiseveranstaltern allerdings nach Art. 2 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 Solvency II-RL eröffnet sein. Danach erfasst die Solvency II-RL auch die Versicherungstätigkeit, die „in Beistandsleistungen zugunsten von Personen, die auf Reisen oder während der Abwesenheit von ihrem Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthaltsort in Schwierigkeiten geraten, besteht“. Eine solche Versicherungstätigkeit liegt nach Art. 2 Abs. 2 UAbs. 1 S. 3 Solvency II-RL dann vor, wenn „aufgrund der vorherigen Zahlung einer Prämie die Verpflichtung eingegangen wird, dem Begünstigten eines Beistandsvertrags in den im Vertrag vorgesehenen Fällen und unter den dort aufgeführten Bedingungen unmittelbar eine Hilfe zukommen zu lassen, wenn er sich nach Eintritt eines zufälligen Ereignisses in Schwierigkeiten befindet“.

Ob es sich bei der Insolvenz des Reiseveranstalters um ein solches „zufälliges Ereignis“ handelt, ist jedoch zweifelhaft. Vielmehr dürften von Art. 2 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2, 3 Solvency II-RL nur Versicherungsverhältnisse zwischen der Versicherung und den Reisenden selbst erfasst sein, wie etwa Reiseabbruchversicherungen oder Reisegepäckversicherungen.

Somit dürfte die Solvency II-RL auf die Versicherungstätigkeit der Absicherer von Reiseveranstaltern nicht anwendbar sein.

Die Kapitaladäquanz-VO ist einschlägig, wenn sich der Reiseveranstalter dafür entscheidet, seine Absicherung durch das Zahlungsverprechen eines Kreditinstituts zu gewährleisten. Sie gilt als Verordnung i.S.v. Art. 288 Abs. 2 AEUV in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar und enthält Regelungen des Finanzaufsichtsrechts u.a. in Form von Eigenmittelanforderungen an die Kreditinstitute.

Hinsichtlich der Vereinbarkeit der Verpflichtung zur umfassenden Absicherung mit den in der Kapitaladäquanz-VO aufgestellten Eigenmittelanforderungen wird auf den Sachstand von WD 4 verwiesen.

### Zusammenfassung

Ein Verstoß gegen die genannten unionsrechtlichen Vorschriften dürfte nicht vorliegen.