

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Markus Tressel, Tabea Rößner, Stefan Schmidt, Katharina Dröge und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Kundengeldabsicherung bei Pauschalreisen

Die Insolvenz des Reisekonzerns Thomas Cook und seiner deutschen Tochterunternehmen hat nach Ansicht der Fragesteller gezeigt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher, die eine Pauschalreise buchen, in Deutschland für einen solchen Fall nur unzureichend abgesichert sind. Zwar legt die EU-Pauschalreiserichtlinie fest, dass Reiseveranstalter sich für den Fall der eigenen Zahlungsunfähigkeit versichern müssen, um ihren Kunden den im Voraus gezahlten Reisepreis zu erstatten oder Leistungen wie die Rückbeförderung vom Urlaubsort zu erbringen, die dafür in Deutschland festgesetzte Haftungshöchstsumme von 110 Mio. Euro erweist sich jedoch als nicht ausreichend. Der Versicherer der deutschen Töchter der Thomas-Cook-Gruppe hat bereits erklärt, dass die Sicherungssumme nicht ausreichen werde, um alle Kunden in vollem Umfang zu entschädigen (vgl. fvw 22/2019, S. 16)

Die Insolvenzsicherungspflicht für Veranstalter von Pauschalreisen ist Teil der Richtlinie (EU) 2015/2302 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, die eine ältere Richtlinie aus dem Jahr 1990 ersetzt. Der Unionsgesetzgeber erklärt dabei in Erwägungsgrund 39 seine Intention „Reisende, die eine Pauschalreise erwerben, vor der Insolvenz des Reiseveranstalters in vollem Umfang“ zu schützen. Reiseveranstalter müssen sich zu diesem Zweck nach Artikel 17 der Richtlinie für den Fall der eigenen Insolvenz absichern, um den Reisepreis erstatten und gegebenenfalls einen Rücktransport der Reisenden vom Urlaubsort abwickeln zu können.

Dem nationalen Gesetzgeber wird bei der Umsetzung ein gewisser Gestaltungsspielraum zugebilligt. So heißt es im Erwägungsgrund 40 der Pauschalreiserichtlinie, die Haftungssumme müsse „sehr unwahrscheinliche Risiken“ nicht berücksichtigen, „wie beispielsweise die gleichzeitige Insolvenz mehrerer der größten Reiseveranstalter“.

Die Umsetzung der Insolvenzsicherung in nationales Recht erfolgt in § 651 r des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB). Darin werden Reiseveranstalter verpflichtet, bei einem Kundengeldabsicherer, also einem Versicherungs- oder Kreditunternehmen, eine entsprechende Versicherung abzuschließen. Der Gesetzgeber hat in § 651 r Absatz 3 BGB den jährlichen Höchstbetrag, mit dem ein Kundengeldabsicherer haftet, auf 110 Mio. Euro begrenzt.

In der Begründung zum Gesetzentwurf zum Dritten Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften (Bundestagsdrucksache 18/10822) vom 11. Januar 2017 heißt es bezüglich der Haftungssumme: „Die Entwicklung des Reise- und Versicherungsmarktes sollte aber sehr genau beobachtet werden, um auch künftig sicherzustellen, dass Reisende richtlinienkonform entschädigt werden.“

Im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens machten sowohl der Bundesrat in einer Empfehlung (Bundesratsdrucksache 652/16 (Beschluss)) als auch mehrere Sachverständige in einer Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages (128. Sitzung am 23. Januar 2017, www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a06/anhoerungen/Archiv/stellungnahmen-489284) deutlich, dass sie den Haftungshöchstbetrag von 110 Mio. Euro pro Absicherer nicht für ausreichend halten.

Auch die fragestellende Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat mit ihrem Antrag „Pauschalreisende bei Insolvenzen wirksam schützen“ (Bundestagsdrucksache 19/8565) die Bundesregierung zur Nachbesserung aufgefordert. Der Deutsche Bundestag hat diesen am 26. September 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP (vgl. Bundestagsdrucksache 19/13584) abgelehnt.

Es stellt sich nun nach Ansicht der Fragesteller die Frage, inwieweit die Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie in deutsches Recht im Rahmen des Ermessensspielraums des Gesetzgebers korrekt in deutsches Recht umgesetzt wurde, oder ob eine fehlerhafte Umsetzung der Richtlinie gegebenenfalls Haftungsansprüche betroffener Pauschalreisekundinnen und Pauschalreisekunden gegenüber der Bundesrepublik begründen.

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages kommt in einer Ausarbeitung (PE – 3000 – 093/19) zu dem Schluss, dass die Nichtanpassung der Haftungsbegrenzung europarechtlich problematisch ist.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie hat sich das Marktvolumen der Pauschalreisebranche seit 1994 nach Kenntnissen der Bundesregierung entwickelt?
2. Warum wurde die Haftungsgrenze bei der Kundengeldabsicherung seit ihrer Einführung 1994 niemals angehoben?
3. Was hat die Bundesregierung seit Einführung der Insolvenzabsicherung in der ersten Pauschalreiserichtlinie im Jahr 1994 unternommen, um den Reisemarkt zu beobachten und die Angemessenheit der Haftungssumme zu überprüfen?

Gab es dazu regelmäßige Berichte oder Treffen?

Wenn ja, wann, und in welcher Form?

4. Hat die Bundesregierung das Risiko der Insolvenz eines der größten Reiseveranstalter als sehr unwahrscheinliches Risiko bewertet, und wie kam sie zu diesem Ergebnis?
5. Sieht die Bundesregierung schon die Insolvenz eines der größten Reiseveranstalter als sehr unwahrscheinliches Risiko im Sinne von Erwägungsgrund 40 der Pauschalreiserichtlinie an?
6. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass im Rahmen der Vorsorge im Allgemeinen nur solche Risiken abgesichert werden müssen, die bereits einmal eingetreten sind, wenn die Bundesregierung als Begründung für das Festhalten an der Höchsthaftungssumme anführt, dass „in den Jahren seit 1994 [...] der höchste durch die Insolvenz eines Reiseveranstalters eingetretene Versicherungsschaden rund 30 Mio. Euro.“ (Bundestagsdrucksache 18/10822, S. 89) betrug?
7. Hat die Bundesregierung das Risiko der Insolvenz eines großen Pauschalreiseanbieters neu bewertet, nachdem Thomas Cook im Jahr 2012 schon einmal in Schieflage geraten war (vgl. Handelsblatt Nummer 105 vom 1. Juni 2012, S. 14)?

8. Warum liegt das Forschungsvorhaben zur Höhe der Haftungssumme, „das zeitnah nach der Umsetzung der Richtlinie“ beauftragt werden sollte (vgl. Bundestagsdrucksache 18/10822, S. 125), bis heute noch nicht vor (vgl. fvw 22/2019, S. 23)?

Wann hat die Bundesregierung welche Schritte zur Erstellung des Gutachtens eingeleitet, und wann wird das Gutachten der Bundesregierung vorliegen?

9. Stimmt die Bundesregierung der Einschätzung der Fragesteller zu, dass der Insolvenzschutz im Fall der Thomas-Cook-Insolvenz aufgrund der Haftungsbegrenzung nicht ausreichen wird, sodass die Kundinnen und Kunden nicht die volle Summe von der Versicherung zurückerstattet bekommen?
10. Hat die Bundesregierung bei der Thomas-Cook-Gruppe, dem Insolvenzverwalter oder dem Versicherer Informationen über die zu erwartenden Schäden eingeholt, um für den Fall einer Staatshaftung das Ausmaß der Ansprüche abschätzen zu können?
- Wenn ja, mit welchem Ergebnis?
- Wenn nein, warum nicht?
11. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, wie viel Prozent die Thomas-Cook-Kundinnen und Thomas-Cook-Kunden von dem Versicherer zurückbezahlt bekommen?
12. Welche Voraussetzungen bestehen für einen unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch aufgrund fehlerhafter Umsetzung einer Richtlinie, und welche dieser Voraussetzungen sieht die Bundesregierung gegebenenfalls als erfüllt an?
13. Kennt die Bundesregierung die Bewertung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages (PE – 3000 – 093/19), dass die Nichtanpassung der Haftungsbegrenzung europarechtlich problematisch ist, und welche Schlüsse zieht sie daraus?
14. Geht die Bundesregierung weiterhin davon aus, die Pauschalreiserichtlinie korrekt umgesetzt zu haben?
15. Wie hoch schätzt die Bundesregierung das Risiko einer Staatshaftung im Fall Thomas-Cook-Insolvenz ein?
16. Wird die Bundesregierung, wie von der Verbraucherzentrale Bundesverband gefordert, Rücklagen für eine etwaige Entschädigung anlegen (www.morgenpost.de/wirtschaft/article227470241/Thomas-Cook-Pleite-Urlauber-kriegen-kein-Geld-zurueck-Regierung-soll-helfen.html)?
17. Wird die Bundesregierung infolge der Thomas-Cook-Insolvenz die Insolvenzabsicherung für Pauschalreisen neu regeln, und wenn ja, durch welche Regelungen, und mit welchem konkreten Zeitplan?
18. Prüft die Bundesregierung in diesem Zusammenhang neben der Anhebung des jährlichen Höchstbetrags, mit dem ein Kundengeldabsicherer im Falle von Insolvenzen haftet, auch alternative Systeme zur Kundengeldabsicherung, beispielsweise einen Absicherungsfonds, und wie bewertet sie diese alternativen Systeme?
19. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass die betroffenen Kundinnen und Kunden von der Thomas-Cook-Insolvenz bei der Frage der Staatshaftung trotz der Musterfeststellungsklage keine kollektiven Klageinstrumente zur Verfügung haben?

Hat die Bundesregierung die Absicht, diesen Umstand zu ändern?

20. Hat die Bundesregierung sich bezüglich der Frage der Europarechtswidrigkeit der Haftungsbegrenzung und etwaiger Staatshaftungsansprüche von externen Dienstleistern (z. B. Anwaltskanzleien) beraten lassen, oder gedenkt sie dies zu tun?

Falls ja, von wem, was sind die Ergebnisse dieser Beratung, und wann wird die Bundesregierung sie veröffentlichen?

21. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass der in § 651 r Absatz 3 BGB festgelegte jährliche Höchstbetrag sich sowohl auf die Kosten des Rücktransports als auch auf die Rückerstattung von angezahlten Kundengeldern erstreckt?
22. Wurde das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vor der Thomas-Cook-Insolvenz oder im Rahmen der Umsetzung der Pauschalreiseleitlinie von Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion zur Prüfung oder Erarbeitung einer Anpassung der gesetzlichen Versicherungssumme aufgefordert?
23. Wie bewertet die Bundesregierung die Ausgabe von Sicherungsscheinen für Pauschalreisen von anderen ebenfalls bei der Zurich AG versicherten Anbietern im Zeitraum zwischen der Insolvenz der Thomas Cook und dem Ende des Geschäftsjahres am 31. Oktober 2019 vor dem Hintergrund, dass der Haftungshöchstbetrag der Zurich AG in diesem Zeitraum absehbar schon ausgereizt war (fw 22/2019, S. 16 und S. 18)?
24. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Praxis einiger Kundengeldabsicherer, eine Erstattung fälliger Beträge erst nach Ablauf des (Geschäfts-)Jahres, in dem der Versicherungsfall eingetreten ist, vorzunehmen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass nach § 651 r Absatz 3 BGB der Anspruch „unverzüglich zu erfüllen“ ist?
25. Erwägt die Bundesregierung, im Zuge der Neugestaltung der Kundengeldabsicherung bei der Pauschalreise auch für Insolvenzen von Fluggesellschaften eine vergleichbare Kundengeldabsicherung einzuführen?
26. Hat die Bundesregierung Kenntnisse über die Nutzung und Probleme des Chargeback-Verfahrens von Kundinnen und Kunden von Thomas Cook, wenn sie die Reise via Kreditkarte gebucht haben, und wenn ja, welche?
27. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus Berichten, dass etliche Banken trotz eindeutiger Chargeback-Regularien von Mastercard und Visa ihren Kundinnen und Kunden im Fall der Thomas-Cook-Insolvenz kein Chargeback ermöglichen (vgl. www.test.de/Thomas-Cook-Insolvenz-Banken-lassen-Kunden-im-Stich-5532014-0/)?

Sieht die Bundesregierung hier Handlungsbedarf?

Berlin, den 5. November 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion