

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sebastian Münzenmaier,  
Christoph Neumann, Dr. Axel Gehrke und der Fraktion der AfD  
– Drucksache 19/27047 –**

### **Neugestaltung der Insolvenzversicherung im Pauschalreiserecht**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die EU-Richtlinie 2015/2302 (Pauschalreiserichtlinie) verpflichtet Reiseveranstalter und Vermittler verbundener Reiseleistungen, für den Fall ihrer Insolvenz die von den Reisenden geleisteten Vorauszahlungen und den Rücktransport der Reisenden abzusichern. Nach gegenwärtiger Rechtslage bestimmt in Deutschland § 651r des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), dass die Absicherung durch Versicherungen, Bankbürgschaften oder Bankgarantien durchgeführt werden kann. Der Kundengeldabsicherer kann seine Haftung für die von ihm in einem Geschäftsjahr insgesamt zu erstattenden Beträge auf 110 Mio. Euro begrenzen, § 651r Absatz 3 Satz 3 BGB.

Infolge der Insolvenz des Reiseveranstalters Thomas Cook im Jahr 2019 wurde offenbar, dass die Deckungssumme von 110 Mio. Euro pro Geschäftsjahr und Kundengeldabsicherer nicht ausreichend ist, um alle Ansprüche der Reisenden bei der Insolvenz eines großen Reiseveranstalters abzudecken. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung im Februar 2021 einen Regierungsentwurf für ein Gesetz über die Insolvenzversicherung durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften erarbeitet ([https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Insolvenzversicherung\\_Reise.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Insolvenzversicherung_Reise.html)). Dieser Regierungsentwurf weist nach Auffassung der Fragesteller zahlreiche Unklarheiten auf.

1. Warum sieht die Bundesregierung nach Artikel 1 § 2 Absatz 3 des Regierungsentwurfs ausschließlich eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) als geeignet an, den geplanten Reisesicherungsfonds zu betreiben?

Die Rechtsform der GmbH bietet die erforderliche Flexibilität, die Anforderungen des Reisesicherungsfondsgesetzes (RSG-E) zu erfüllen. Dies gilt insbesondere für die Einbeziehung der beteiligten Kreise (Reiseanbieterinnen und Reiseanbietern, Verbraucherinnen und Verbraucher, Bund und Länder) in Form eines Beirats, der die Geschäftsführung des Reisesicherungsfonds unterstützt und berät (§ 9 RSG-E). Darüber hinaus kann bei der GmbH die Abtretung von Geschäftsanteilen an weitere Voraussetzungen (etwa Zustimmung der Gesell-

schaft, der Gesellschafterversammlung oder eines bestimmten Gesellschafters) geknüpft werden. Hinzu kommt, dass für die GmbH zwingende Vorgaben zum Kapitalschutz (Kapitalaufbringung und Kapitalerhaltung) bestehen. Die GmbH, für deren Gesellschaftsvertrag zudem weitreichende Gestaltungsfreiheit besteht, bietet damit besser als andere Rechtsformen hinreichende Gewähr für einen stabilen und handlungsfähigen Reisesicherungsfonds. Zwar weisen auch andere Rechtsformen einzelne vorteilhafte Aspekte auf. Die Möglichkeit der Kombination der dargestellten Merkmale, die für das Geschäft eines Reisesicherungsfonds wegen der erheblichen wirtschaftlichen Tragweite der Insolvenzversicherung für Reiseanbieterinnen und Reiseanbieter und Reisende von besonderer Bedeutung sind, bietet jedoch nur die GmbH. Zudem ist ein tatsächliches Bedürfnis, neben der GmbH auch andere Rechtsformen zuzulassen, nicht ersichtlich.

Möglich ist nach § 2 Absatz 4 RSG-E aber auch der Betrieb des Reisesicherungsfonds durch eine nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedsstaats der Europäischen Union gegründete Kapitalgesellschaft, wenn ihre Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung im Wesentlichen entspricht und die Kapitalgesellschaft geeignet ist, die im RSG-E geregelten Anforderungen in vergleichbarer Weise zu erfüllen.

2. Wer soll nach Auffassung der Bundesregierung die GmbH gründen, die nach Artikel 1 § 2 Absatz 3 des Regierungsentwurfs vorgesehen ist, um den geplanten Reisesicherungsfonds zu betreiben?

Die Regelungen des RSG-E enthalten die grundlegenden Voraussetzungen, die ein Reisesicherungsfonds erfüllen muss, um die Erlaubnis zur Ausübung des Geschäftsbetriebs erhalten zu können. Sie enthalten jedoch keine näheren Vorgaben zur Gründung eines Reisesicherungsfonds und setzen voraus, dass dieser Prozess von der Reisebranche – oder sonstigen interessierten Kreisen – in eigener Verantwortlichkeit durchgeführt wird.

3. Welche natürlichen oder juristischen Personen sollen nach Kenntnis der Bundesregierung Gesellschafter der GmbH zum Betrieb des Reisesicherungsfonds werden?

Bislang ist der Bundesregierung aus den Rückmeldungen der Verbände bekannt, dass der Deutsche Reiseverband (DRV), der Bundesverband der Allianz selbständiger Reiseunternehmen (ASR) sowie der Verband Internet Reisevertrieb (VIR) Interesse an einer Gesellschafterstellung bekundet haben und hierzu miteinander im Gespräch sind.

4. Aus welchen Gründen geht die Bundesregierung davon aus, dass die Bemessung des Zielkapitals des Reisesicherungsfonds gemäß Artikel 1 § 5 Absatz 1 und 2 des Regierungsentwurfs ausreichend bemessen ist, um den europarechtlichen Vorgaben zu genügen?

Aus Erwägungsgrund 40 der EU-Pauschalreiserichtlinie (Richtlinie (EU) 2015/2023) ergibt sich, dass die Insolvenzversicherung die vorhersehbaren Zahlungsbeträge, die von der Insolvenz eines Reiseveranstaltungsunternehmens betroffen sind, und gegebenenfalls die vorsehbaren Kosten der Rückbeförderungen abdecken muss. Zwar enthält die Richtlinie keine weiteren Vorgaben dazu, welche Kosten vorhersehbar sind und auf welche Insolvenzfälle die Absicherung ausgelegt sein muss. Allerdings weist der Erwägungsgrund 40 weiter darauf hin, dass sehr unwahrscheinliche Risiken nicht berücksichtigt werden müssen.

Als Beispiel führt die Richtlinie hierzu die gleichzeitige Insolvenz mehrerer der größten Reiseveranstalter an. Im Umkehrschluss folgt hieraus, dass die Insolvenzsicherung jedenfalls auf die gleichzeitige Insolvenz eines der größten und eines weiteren, mindestens mittelgroßen Reiseveranstalters ausgelegt sein muss und deshalb die Umsätze dieser Unternehmen für die Bemessung des Zielkapitals heranzuziehen sind.

Allerdings sind die Umsätze der maßgeblichen Reiseanbieterinnen und Reiseanbieter nicht in voller Höhe zur Bemessung des Zielkapitals heranzuziehen. Sie vereinnahmen im Verlauf eines Jahres Vorauszahlungen in unterschiedlicher Höhe und auch die Anzahl der Reisenden, die ihre Reise antreten, schwankt je nach Unternehmen und Saison stark. Zudem besteht die Pflicht zur Insolvenzsicherung nur bis zur Beendigung der Reise, so dass auch aus diesem Grund das abzusichernde Risiko nicht der Summe aller erzielten Umsätze entspricht. Auch die Richtlinie legt deshalb die Absicherung eines ausreichend hohen Anteils des Umsatzes mit Pauschalreisen als Regelfall zugrunde.

Diesen Anteil bemisst § 5 Absatz 2 RSG-E grundsätzlich mit 22 Prozent. Eine aus Anlass der Insolvenz des Thomas-Cook-Konzerns in Auftrag gegebene Untersuchung des Reisemarktes hat ergeben, dass der erwartbare Maximalverlust („probable maximum loss“) im Fall der Insolvenz eines Pauschalreise-Unternehmens, das auch Beförderungsleistungen anbietet, zwischen 18 und 25 Prozent des Jahresumsatzes beträgt. Die hier vorgeschlagene Haftungsgrenze von 22 Prozent des Umsatzes bildet daher einen Mittelwert des erwartbaren Maximalverlusts ab und ist so bemessen, dass die Insolvenzsicherung künftig auch in ausreichendem Umfang auf außerordentlich hohe Schäden ausgelegt sein wird und den Anforderungen der Pauschalreiserichtlinie genügt.

5. Wie steht die Bundesregierung zu Einwendungen der Bundesrechtsanwaltskammer ([https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2021/Downloads/0204\\_Stellungnahme\\_BRAK\\_Ref\\_E\\_Insolvenzsicherung\\_Reise.pdf;jsessionid=F1FAD0BAAD1636A22114BCF093DA1BD7.2\\_cid297?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2021/Downloads/0204_Stellungnahme_BRAK_Ref_E_Insolvenzsicherung_Reise.pdf;jsessionid=F1FAD0BAAD1636A22114BCF093DA1BD7.2_cid297?__blob=publicationFile&v=2)), wonach die Begrenzung der Haftungssumme des Reisesicherungsfonds auf 22 Prozent des Jahresumsatzes des jeweils abzusichernden Reiseveranstalters nicht nachvollziehbar sei?

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat die in der Antwort zu Frage 4 angeführte Untersuchung des Reisemarktes selbst in Auftrag gegeben. Die Bundesregierung hat die Ergebnisse der Untersuchung bei der Erarbeitung der Neuregelung der Insolvenzsicherung eingehend gewürdigt und insbesondere die Angaben zu dem erwartbaren Maximalverlust auf ihre Plausibilität geprüft. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

6. Welche Vorgaben für die Sicherheit der Anlage des Fondsvermögens wird die Bundesregierung durch formelles Gesetz regeln?

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht insbesondere in § 2 Absatz 2 und § 3 RSG-E Regelungen zum Schutz des Fondsvermögens vor.

7. Inwieweit wird die Bundesregierung gesetzlich sicherstellen, dass bei der Bemessung der Entgelte, die Vermittler von verbundenen Reiseleistungen zur Bildung des Zielkapitals beitragen müssen, nur solche Umsätze herangezogen werden, die gemäß § 651w Absatz 3 BGB gegen Insolvenz abzusichern sind?

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht eine Definition des heranzuziehenden Umsatzes in § 1 Nummer 2 RSG-E vor.

8. Wie soll nach Vorstellungen der Bundesregierung der Übergang von einer bereits bestehenden Insolvenzversicherung in den neuen Reisesicherungsfonds gestaltet werden, ohne dass eine doppelte Sicherung nötig wird, durch die höhere Kosten für die Reiseanbieter entstehen?

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht in Artikel 3 Nummer 1 (Änderung des Artikels 229 EGBGB) und Artikel 5 die maßgeblichen Übergangsvorschriften vor.

9. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Größe des Beirats, die der Reisesicherungsfonds gemäß Artikel 1 § 9 des Regierungsentwurfs haben wird, durch ein formelles Gesetz zu regeln?

Falls nein, warum nicht?

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht eine ausdrückliche Regelung zur Größe des Beirats nicht vor und überlässt dies der Satzung des Reisesicherungsfonds.

10. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Kompetenzen, die der Beirat des Reisesicherungsfonds haben wird, durch formelles Gesetz genauer zu regeln und Mitbestimmungs- oder Vetorechte hinsichtlich der Höhe der von den Reiseanbietern zu erbringenden Sicherheitsleistungen und Entgelte festzuschreiben?

Falls nein, warum nicht?

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (§ 9 RSG-E) unterstützt und berät der Beirat die Geschäftsführung, im Einzelnen sind seine Kompetenzen in der Satzung des Reisesicherungsfonds zu regeln.

11. Wie will die Bundesregierung die Gefahr ausräumen, dass der Reisesicherungsfonds durch die Festlegung von Sicherheitsleistungen über 7 Prozent Reiseanbietern den Abschluss eines Absicherungsvertrages so stark erschwert, dass der Kontrahierungszwang des Reisesicherungsfonds in Artikel 1 § 13 des Regierungsentwurfs faktisch unterlaufen wird?

Nach § 6 Absatz 3 RSG-E darf der Reisesicherungsfonds die Reiseunternehmen bei der Entscheidung über die Einforderung einer Sicherheitsleistung nicht benachteiligen. Vergleichbare Reiseanbieterinnen und Reiseanbieter müssen deshalb auch zu vergleichbaren Konditionen abgesichert werden. Eine Diskriminierung durch den Reisesicherungsfonds ist damit ausgeschlossen. Die Entscheidung des Reisesicherungsfonds unterliegt der Nachprüfung durch die zuständigen Gerichte, zudem kann ein Verstoß gegen § 6 Absatz 3 RSG auch zu aufsichtsrechtlichen Maßnahmen führen.

12. Wie steht die Bundesregierung zum Vorschlag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes ([https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2021/Downloads/0204\\_Stellungnahme\\_vzbv\\_RefE\\_Insolvenzversicherung\\_Reise.pdf?jsessionid=F1FAD0BAAD1636A22114BCF093DA1BD7.2\\_cid297?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2021/Downloads/0204_Stellungnahme_vzbv_RefE_Insolvenzversicherung_Reise.pdf?jsessionid=F1FAD0BAAD1636A22114BCF093DA1BD7.2_cid297?__blob=publicationFile&v=1)), der vorsieht, zum Schutz der Reisenden eine persönliche Haftung des Geschäftsführers von Pauschalreiseveranstaltern bei Verstößen gegen die Insolvenzversicherungspflicht einzuführen?

Die Bundesregierung wird diesen Vorschlag prüfen und gegebenenfalls in der nächsten Legislaturperiode einen Regelungsvorschlag unterbreiten.





