

26.03.21

Stellungnahme des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1002. Sitzung am 26. März 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat begrüßt, dass es mit dem „Gesetz über die Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds und die Änderung reiserechtlicher Vorschriften“ und der Umstellung der Insolvenzabsicherung auf eine Fondslösung gelungen ist, das Sicherungssystem erstmals so auszugestalten, dass Reiseveranstalter ihre Risiken so absichern müssen, dass den Reisenden kein finanzieller Schaden entsteht und sie effektiv abgesichert sind.

2. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 3 und 4 sowie §§ 8 ff. RSG)

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren Alternativen zu der Rechtsform des Reisesicherungsfonds und Konkretisierungen zu der Geschäftsorganisation des Reisesicherungsfonds sowie die rechtliche Zulässigkeit des sogenannten „Erlaubnisverfahrens“ zu prüfen.

Begründung:

Die Festlegung der zulässigen Rechtsform des Reisesicherungsfonds auf eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung bzw. eines europäischen Pendantes erschließt sich nicht. So kommen durchaus auch oder sogar vorrangig andere Gesellschaftsformen sinnvollerweise in Betracht, etwa der Versicherungsverein

auf Gegenseitigkeit, die Stiftung oder der Verein.

Zudem ist aus dem Gesetzentwurf nicht ersichtlich, wer Gesellschafter der Gesellschaft mit beschränkter Haftung sein darf beziehungsweise sein muss. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der Regelungen in Artikel 1 §§ 10, 12 bedeutsam. Denn das sogenannte „Erlaubnisverfahren“ nach Artikel 1 § 12 ist rechtlich keines, weil nicht jeder, der die Voraussetzung erfüllt, eine Erlaubnis erhält. Stattdessen handelt es sich auf Grund von Artikel 1 § 12 Absatz 4 der Sache nach um eine Konzession zur Schaffung eines Monopols, nach Artikel 1 § 12 Absatz 3 sogar um eine „Ewigkeitskonzession“ für nur einen einzigen Konzessionsinhaber.

Mangels besonderer gesetzlicher Vorgaben könnte eine Ein-Personen-GmbH zum Beispiel eines großen Reiseveranstalters auf Dauer den Reisesicherungsfond als Monopol betreiben und die vielen anderen Reiseveranstalter wären von ihm abhängig.

Ein solches unbefristetes Monopol mit Kontrahierungszwang für Reiseanbieter könnte wegen Verstoßes gegen deren verfassungsrechtliche Rechte aus eingerichtetem und ausgeübtem Gewerbebetrieb verfassungswidrig sein und auch gegen EU-Recht verstoßen. Auch der früher bestehende Kontrahierungszwang bei Feuerversicherungen wurde deswegen aufgehoben.

3. Zu Artikel 1 (§ 5 Absatz 1 RSG)

Der Bundesrat bittet auch vor dem Hintergrund der zur erwartenden Folgen der Sars-Cov2-Pandemie und möglicherweise krisenbedingter Insolvenzen in der Reisebranche um Prüfung, ob die in § 5 Absatz 1 RSG gewählte Basis für die Bemessung der Höhe des Zielkapitals des Reisesicherungsfonds ausreichend für einen effektiven Schutz der Reisenden ist. Bei einer gleichzeitigen Insolvenz eines der größten Reiseveranstalter und eines weiteren mittelgroßen Reiseveranstalters ist fraglich, ob das Zielkapital von 750 Mio. Euro des Reisesicherungsfonds gemessen an dem Gesamtumsatz an Pauschalreisen im Jahr 2019 in Höhe von 26 Mrd. Euro für eine effektive Absicherung im gleichzeitigen Insolvenzfall von zwei Reiseveranstaltern tatsächlich ausgereicht hätte.

4. Zu Artikel 1 (§ 5 Absatz 2 RSG)

Hinsichtlich der Bemessung des Anteils des abzusichernden Risikos des Reiseveranstalters in Höhe von 22 Prozent des Umsatzes von Pauschalreisen und verbundenen Reiseleistungen für den Reisesicherungsfonds (§ 5 Absatz 2 RSG) weist der Bundesrat darauf hin, dass ausweislich der vom Bund anlässlich der Thomas-Cook-Insolvenz in Auftrag gegebenen Studie der erwartbare Maximalverlust bei der Insolvenz eines Reiseveranstalters zwischen 18 und 25 Prozent des Umsatzes liegt. Angesichts der Ungewissheit in Bezug auf künftige denkbar

Insolvenzfälle auch im Kontext mit den Folgen der Sars-Cov2-Pandemie bittet der Bundesrat um eine kontinuierliche Evaluierung und – soweit erforderlich – Anpassung dieser Bemessungsgrundlage.

5. Zu Artikel 1 (§§ 6, 7 und 19 RSG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine zielgenauere Anpassung der Bemessungsgrundlage für die zu entrichtenden Entgelte und die zu stellenden Sicherheiten zu prüfen.

Begründung:

Die gesamte Reisebranche befindet sich momentan pandemiebedingt in einer wirtschaftlich sehr angespannten Lage. Die für die meisten fondspflichtigen Unternehmen im Vergleich zu den aktuellen Versicherungsprämien höhere finanzielle Belastung durch Entgelte zur Bildung des Fondskapitals (§ 7 RSG) und für die zu stellenden Sicherheiten (§ 6 RSG) stellt diese vor enorme wirtschaftliche Probleme. Hinzu kommt die offene Frage, ob und zu welchen Konditionen die in § 19 RSG vorgegebenen Sicherheiten am Markt verfügbar sind beziehungsweise sein werden.

In der sich abzeichnenden Situation des Rückzugs kommerzieller Versicherer und jedenfalls zur Absicherung großer Schadensvolumina dient ein zügig aufzubauendes Fondsvermögen, das von allen fondspflichtigen Anbietern befüllt wird, der Absicherung zukünftiger Insolvenzen. Die hier bestehenden Zielkonflikte (schneller Aufbau des Fondsvermögens, Lastenverteilung zwischen bisher solvent und solide aufgestellten Reiseanbietern und Unternehmen, die aktuell gegebenenfalls schon von der Aussetzung der Insolvenzantragspflicht Gebrauch machen, große Spannbreite der Schadensvolumina etc.) sind offenkundig und schwer in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Mit Blick auf die ohnehin schwierige Wettbewerbssituation in der gesamten Branche gilt es jedoch, eine Verschiebung der Wettbewerbsverhältnisse durch die Etablierung des Reisesicherungsfonds zu vermeiden.

Abstrakt nimmt der Gesetzentwurf bei der Festlegung von Entgelt und Sicherung durchaus Bezug auf das unterschiedliche Risiko verschiedener Anbieter (vgl. § 6 Absatz 3 Satz 2 und § 7 Absatz 3 RSG). Dennoch scheint es, dass faktisch der Jahresumsatz die einzige wesentliche Bezugsgröße für die Berechnung des Entgelts und der zu stellenden Sicherheiten ist. Dies ergibt sich unter anderem aus § 6 Absatz 1 Nummer 1, § 7 Absatz 3 Satz 3 RSG und § 19 Absatz 1 Satz 3 RSG.

Um die finanziellen Belastungen möglichst gering zu halten und eine faire Risikobetrachtung zu gewährleisten, sollte unter bestimmten Voraussetzungen (Bonität, Schadensrisiken der angebotenen Reiseleistungen, etc.) eine mögliche Herabsetzung der Höhe der von den Reiseanbietern gemäß § 19 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 RSG zu stellenden Sicherheiten auf zum Beispiel vier Prozent des Umsatzes der Reiseanbieter sowie eine mögliche Herabsetzung des

gemäß § 19 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 zu zahlenden Entgelts auf zum Beispiel 0,6 Prozent unter den gleichen Voraussetzungen geprüft und im Gesetzentwurf explizit festgehalten werden. Gegebenenfalls wäre die Aufbauphase des Fonds bis zur Ansparung des Zielkapitals von 750 Millionen Euro dann entsprechend zu verlängern.

6. Zu Artikel 1 (§ 11 Absatz 1 Nummer 3 – neu – RSG)

In Artikel 1 ist § 11 Absatz 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 1 ist am Ende das Wort „und“ durch ein Komma zu ersetzen.
- b) In Nummer 2 ist am Ende der Punkt durch das Wort „und“ zu ersetzen.
- c) Folgende Nummer 3 ist anzufügen:

„3. eine Auflösung nicht ohne eine vorherige Regelung der Weiterführung der Insolvenzabsicherung in Abstimmung mit der zuständigen Aufsichtsbehörde erfolgt.“

Begründung:

Mit der geänderten Formulierung soll eine klare und vollzugstaugliche Rechtsgrundlage geschaffen werden, um einen effektiven Schutz von durch den Reisesicherungsfonds abgesicherten Pauschalreisenden zu schaffen. Bereits in der Begründung zum Gesetzentwurf wird ausgeführt, dass Voraussetzung für eine Auflösung des Reisesicherungsfonds ist, dass eine Regelung für eine Weiterführung der Insolvenzabsicherung erfolgt ist. In der Begründung wird davon ausgegangen, dass eine Auflösung des Reisesicherungsfonds von den Gesellschaftern nur beschlossen wird, wenn diese v. g. Regelung erfolgt ist. Um ausreichende Rechtssicherheit im Vollzug des Gesetzes zu gewährleisten, soll eine entsprechende Formulierung in den Gesetzestext aufgenommen werden.

7. Zu Artikel 1 (§ 19 RSG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren Alternativen zum Aufbau des Reisesicherungsfonds zu prüfen, die die durch die Coronapandemie wirtschaftlich stark betroffenen Reiseanbieter weniger und gerechter belasten.

Begründung:

Die nach Artikel 1 § 19 bestehende Vorgabe, innerhalb von fünf Jahren durch ein Entgelt in Höhe von 1 Prozent des Umsatzes der Reiseanbieter ein Zielkapital von 750 Millionen Euro aufzubauen, ist unverhältnismäßig.

Zum einen ist das Entgelt in Höhe von 1 Prozent des Umsatzes zu hoch. Denn zu berücksichtigen ist, dass sich der gering erscheinende Wert auf den Umsatz bezieht, aber aus dem – möglicherweise nicht existierenden – Gewinn bezahlt werden muss. Nach Mitteilung aus der Reiseanbieterbranche lägen die Versicherungsprämien derzeit bei 0,1 bis 0,2 Prozent der Einnahmen je Buchung (hib 241/2021), das heißt die Prämien würden sich verfünf- bis verzehnfachen. Angesichts der auf Grund der Corona-Maßnahmen wirtschaftlich geschwächten Situation der Reiseanbieter könnte dies zu Insolvenzen und damit zu Arbeitsplatzverlusten führen.

Zum anderen führt die kurze Aufbauzeit von fünf Jahren dazu, dass die aktuell aktiven Reiseanbieter erheblich belastet werden, während später in den Markt eintretende – zum Beispiel ausländische – Reiseanbieter hiervon nicht betroffen sein werden. Die Aufbauzeit sollte daher um mehrere Jahre gestreckt werden.

8. Zu Artikel 1 (§ 19 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2, Absatz 2 RSG)

Artikel 2 Nummer 1 (§ 651r Absatz 3 Satz 2 BGB)

Der Gesetzentwurf ist wie folgt zu ändern:

- a) In Artikel 1 ist § 19 wie folgt zu ändern:
 - aa) In Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 ist die Angabe „31. Dezember 2026“ durch die Angabe „31. Dezember 2031“ zu ersetzen.
 - bb) In Absatz 2 ist die Angabe „31. Dezember 2026“ durch die Angabe „31. Dezember 2031“ zu ersetzen.
- b) In Artikel 2 Nummer 1 ist in § 651r Absatz 3 Satz 2 die Angabe „drei Millionen Euro“ durch die Angabe „20 Millionen Euro“ zu ersetzen.

Begründung:

Buchstabe a bezweckt die Verlängerung des Zeitraums, in dem das Zielkapital des Reisesicherungsfonds aufgebaut werden muss, von fünf auf zehn Jahre. Die Reisebranche ist aufgrund der COVID-19-Pandemie existenzbedrohenden wirtschaftlichen Belastungen ausgesetzt. Viele Unternehmen überleben nur durch staatliche Hilfgelder. Nach wie vor ist völlig unklar, wann die Pandemie soweit abgeklungen sein wird, dass die Reisbranche ihren Geschäftsbetrieb wiederaufnehmen kann.

Vor diesem Hintergrund ist die Vorgabe, dass der Reisesicherungsfonds aus Beiträgen der Reiseunternehmen bis zum 31. Dezember 2026 aufgebaut sein muss, nicht realistisch. In den Niederlanden wurde der Reisebranche zum Aufbau eines vergleichbaren Fonds unter normalen Umständen, also ohne Pandemie-Lasten, ein Zeitraum von 20 Jahren zugestanden.

Doppelbuchstabe aa bewirkt eine Verdopplung der Aufbaufrist von fünf auf zehn Jahre. Doppelbuchstabe bb führt zu einer entsprechenden Verlängerung der staatlichen Absicherungsgarantie in der Aufbauphase.

Buchstabe b bezweckt die Erhöhung des Umsatzschwellenwerts, ab der Reiseunternehmen zu einer Absicherung über den Reisesicherungsfonds verpflichtet sind, von 3 Millionen Euro auf 20 Millionen Euro. Es handelt sich dabei um den Durchschnitt des jährlichen Umsatzes ohne Umsatzsteuer, der in den letzten drei Geschäftsjahren mit Pauschalreisen erzielt wurde. Diese Erhöhung des Umsatzschwellenwerts soll insbesondere mittelständische Reiseunternehmen entlasten. Der Schwellenwert von 3 Millionen Euro ist schon deshalb viel zu niedrig angesetzt, weil generell Reiseumsätze aufgrund der enthaltenen Drittleistungen (zum Beispiel Flüge) sehr hoch ausgewiesen werden, ohne dass den hohen Umsätzen entsprechende Gewinne der einzelnen Reiseunternehmen gegenüberstehen. Wird der Schwellenwert von 3 Millionen Euro beibehalten, dann werden in der Konsequenz mittelständische Reiseunternehmen gezwungen, für die Absicherung der Risiken großer Reisekonzerne aufzukommen.

9. Zu Artikel 1 (§ 20 Absatz 1, 2 und 3 RSG)

In Artikel 1 § 20 sind in Absätzen 1, 2 und 3 die Wörter „ohne Zustimmung des Bundesrates“ jeweils durch die Wörter „mit Zustimmung des Bundesrates“ zu ersetzen.

Begründung:

Vor dem Hintergrund der Relevanz der noch mittels Rechtsverordnung zu treffenden Bestimmungen sind die Verordnungsermächtigungen in Artikel 1 § 20 Absatz 1, 2 und 3 dahingehend zu ändern, dass die dort angeführten näheren Bestimmungen nicht ohne, sondern nur mit Zustimmung des Bundesrats erlassen werden können.

10. Zu Artikel 1 (§ 20 RSG)

Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass nach § 20 RSG die konkrete Ausgestaltung der Fachaufsicht des Reisesicherungsfonds einer Verordnung des Bundes ohne Zustimmung des Bundesrates vorbehalten ist. Daher weist er bereits jetzt darauf hin, dass die Besetzung der Organe des als GmbH ausgestaltete Reisesicherungsfonds aufsichtsrechtlich ebenso geregelt werden muss, wie die Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Geschäftsführung und die Verfahren an denen der Beirat des Reisesicherungsfonds nach § 9 RSG zu beteiligen ist. Auch sollten strikte Anforderungen an die Rechts- und Fachaufsicht des Reisesicherungsfonds gestellt werden. Insbesondere sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, die Erteilung der Erlaubnis nach § 12 RSG mit Auflagen

und Nebenbestimmungen zu versehen.

11. Zu Artikel 2 (§ 651a Absatz 5 Nummer 2 BGB)

Der Bundesrat hält weiterhin insbesondere eine Verbesserung des Verbraucherschutzes bei Tagesreisen für notwendig und bittet die Bundesregierung in Anlehnung an Ziffer 2 des Beschlusses des Bundesrates zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften, BR-Drucksache 652/16 (Beschluss), den Schwellenwert nach § 651a Absatz 5 Nummer 2 BGB, ab dem Tagesreisen unter pauschalreiserechtliche Schutzvorschriften fallen, auf 150 Euro zu senken.

Begründung:

Es wird weiter die Notwendigkeit für die Verbesserung des Schutzes von Tagesreisenden gesehen. Derzeit unterliegen gemäß § 651a Absatz 5 BGB nur Tagesreisen, deren Reisepreis 500 Euro übersteigt, den Schutzvorschriften des Pauschalreiserechtes. Der Bundesrat hat in Nummer 2 des Beschlusses zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften (BR-Drucksache 652/16 – Beschluss) diesen Aspekt bereits aufgegriffen und um eine Reduzierung des Schwellenwertes auf 150 Euro gebeten. Da dies noch nicht umgesetzt wurde, sollte an den Beschluss erinnert werden.

12. Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 651t BGB)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob es aufgrund der aktuellen Vorkasse-Praxis im Reisegewerbe weiterer gesetzlicher Maßnahmen, wie z. B. bestimmter Klauselverbote, bedarf, durch die die Zulässigkeit, Zahlungen bereits vor der Erbringung der Leistung zu verlangen, eingeschränkt werden. Bei einer entsprechenden Regelung sollte insbesondere berücksichtigt werden, inwieweit der Reiseveranstalter bereits vorab Aufwendungen erbringen oder fällige Forderungen der Leistungsträger erfüllen muss.

Begründung:

Nach der gesetzgeberischen Wertung des Gesetzes ist der Reisepreis erst fällig, wenn die Reiseleistung erbracht wurde bzw. die Reise beendet ist. Diese Vorleistungspflicht des Pauschalreiseveranstalters folgt auch daraus, dass das Gesetz eine Zahlung vor Beendigung der Reise zu fordern oder anzunehmen, von einer Absicherung abhängig macht (§ 651t BGB).

In der Praxis wird jedoch in aller Regel eine Vorauszahlung der Verbraucherinnen und Verbraucher verlangt. Besonders kritisch zu sehen ist, wenn der vollständige Reisepreis bereits zu einem Zeitpunkt zu bezahlen ist, zu dem der

Reiseveranstalter, die sich in den AGB die Absage der Reise noch vorbehalten hat. Zwar ist nachvollziehbar, dass die Reiseveranstalter ein gesteigertes Interesse haben, Vorauszahlungen zu vereinbaren, um so ihrerseits Zahlungsverpflichtungen gegenüber Fluggesellschaften, Hotels und anderen Leistungserbringern nachkommen zu können. Die Erfahrungen der Corona-Pandemie haben jedoch gezeigt, dass dies in vielen Fällen dazu führt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher gezwungen sind, die fälligen Rückzahlungen ihrerseits gerichtlich durchzusetzen, da die Reiseveranstalter oder Fluggesellschaften ihren Rückzahlungspflichten nicht immer von sich aus und zeitnah nachkommen sind. Im Bereich der Flugreiseanbieterinnen und -anbieter stellt sich die Problematik möglicherweise noch dringlicher, weil hier keine Absicherung der Insolvenzrisiken gegeben ist.

Daher sollte die Bundesregierung prüfen, wie die Verbraucherinnen und Verbraucher hier besser geschützt werden können. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass Einschränkungen von Vorkasse-Geschäften die Neuausrichtung der Insolvenzabsicherung sinnvoll ergänzen können. Wenn Reiseveranstalter nur eingeschränkt Vorkasse verlangen dürfen, dann ist auch das abzuschließende Insolvenzrisiko deutlich reduziert. Insbesondere in der Aufbauphase des Reisesicherungsfonds, in der für den Fall, dass der Reisesicherungsfonds seinen Zahlungsverpflichtungen nur durch Aufnahme eines Kredits am Kapitalmarkt nachkommen kann, Rückzahlungsansprüche von Reisenden durch Steuergelder abgesichert werden, scheint eine Risikominimierung als geboten.