

Referentenentwurf

des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

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

A. Problem und Ziel

Die Insolvenzsicherung im Reiserecht ist derzeit insbesondere in § 651r des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) geregelt. Die Vorschrift wurde durch das Dritte Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2394) eingeführt, das am 1. Juli 2018 in Kraft getreten ist und die 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 (ABl. L 326 vom 11.12.2015, S. 1; im Folgenden: Richtlinie) umgesetzt hat.

Reiseveranstalter kommen ihrer Verpflichtung zur Insolvenzsicherung üblicherweise durch den Abschluss einer Versicherung nach. Zulässig, wenngleich nicht gebräuchlich, ist auch die Bürgschaft eines Kreditinstituts. Der Versicherer oder das Kreditinstitut kann seine Haftung für die von ihm in einem Geschäftsjahr insgesamt zu erstattenden Beträge auf 110 Millionen Euro begrenzen, was in der Praxis stets geschieht. Im September und Oktober 2019 beantragten die deutschen Tochtergesellschaften des international ausgerichteten Touristik Konzerns Thomas Cook sowie die Tour Vital Touristik GmbH die Eröffnung des Insolvenzverfahrens. Im Zuge dieses Schadensereignisses von außergewöhnlich hohem Ausmaß hat sich gezeigt, dass die Möglichkeit der Haftungsbegrenzung auf 110 Millionen Euro zu Unsicherheit führt und die Gefahr begründet, dass Reisende nicht richtlinienkonform entschädigt werden.

Darüber hinaus hat die Entwicklung zu Beginn des Jahres 2020 eine mögliche und bislang unbekannte Schwachstelle des bisherigen Systems der Insolvenzsicherung aufgezeigt. Die Insolvenzsicherung beruht derzeit auf der Grundannahme, dass am Versicherungs- und Finanzmarkt ausreichender Deckungsschutz verfügbar ist und alle Reiseveranstalter ihren gesetzlichen Verpflichtungen damit zu vertretbaren Kosten nachkommen können. Die COVID-19-Pandemie hat jedoch gezeigt, dass diese Grundannahme nicht uneingeschränkt zutrifft. Mit den weltweiten Beschränkungen des Reiseverkehrs hat sich die Liquiditätsslage der Reiseveranstalter erheblich verschlechtert und die Gefahr von Insolvenzen ist deutlich gestiegen. Damit ist die Grundlage, die Versicherer und – soweit in der Praxis überhaupt relevant – Banken ihrer Kalkulation zugrunde legen, zumindest erheblich gestört. Dies schlägt sich zunächst in höheren Prämien nieder, die für die Insolvenzsicherung verlangt werden. Im schlechtesten Fall führt es aber auch zu einem Rückzug von Versicherern aus dem Markt, wie es im Herbst 2020 bereits im Fall eines Insolvenzabsicherers festzustellen war. Dies kann im Extremfall zu einem Zusammenbruch des Marktes für Insolvenzsicherungen führen.

Diesen Gefahren soll durch die Neuregelung begegnet werden. Zudem soll bei dieser Gelegenheit auch eine begriffliche Klarstellung erfolgen. Die Vorschriften zur Insolvenzsicherung verwenden den Begriff des „Kundengeldabsicherers“, der den Umfang der Insolvenzsicherungspflicht aber nur unvollständig abbildet. Diese bezieht sich nicht nur auf die Absicherung der Kundengelder in Form der geleisteten Vorauszahlungen, sondern auch auf die

Sicherstellung der Rückbeförderung der Reisenden und deren Unterbringung bis zur Rückreise. Dies soll künftig auch begrifflich deutlicher zum Ausdruck kommen. Zudem sind die Vorgaben für ein pflichtgemäßes Verhalten des Reiseveranstalters in § 651t BGB und die hieran anknüpfende Bußgeldvorschrift des § 147b der Gewerbeordnung (GewO) bisher zu eng gefasst, da sie lediglich auf Vorauszahlungen des Reisenden abstellen.

B. Lösung

Künftig soll die Insolvenzsicherung über einen Reisesicherungsfonds erfolgen, der in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung organisiert ist und ein Fondsvermögen verwaltet, in das die Reiseveranstalter einzahlen. Der Reisesicherungsfonds soll die Absicherungsformen, die von den Versicherungen und Banken angeboten werden, grundsätzlich ablösen. Die Voraussetzungen hierfür werden mit dem Reisesicherungsfondsgesetz als neuem Stammgesetz geschaffen. Der Zeitpunkt, ab dem der Reisesicherungsfonds zum alleinigen Absicherer wird, soll durch eine Rechtsverordnung bestimmt werden. Die Rechtsverordnung wird Ausnahmen für Kleinstunternehmen enthalten, diese sollen sich wie bisher mittels eines Versicherungsvertrags oder eines Zahlungsverprechens eines Kreditinstituts absichern können.

Zugleich wird die derzeit in § 651r Absatz 3 BGB vorgesehene Möglichkeit der Kundengeldabsicherer gestrichen, ihre Haftung für die von ihnen in einem Geschäftsjahr insgesamt zu erstattenden Beträge auf 110 Millionen Euro zu begrenzen. Es wird stattdessen eine Haftungsbegrenzung auf 22 Prozent des Jahresumsatzes des jeweils abzusichernden Reiseveranstalters ermöglicht, die den erwartbaren Maximalverlust abbildet. Zudem wird in allen Vorschriften zur Insolvenzsicherung der Begriff des „Kundengeldabsicherers“, mit dem Versicherer und Kreditinstitute gemeint sind, ersetzt durch den Begriff des „Absicherers“.

§ 651t BGB und § 147b GewO werden dahingehend ergänzt, dass auch das Vereinbaren einer Rückbeförderung eine Insolvenzsicherung voraussetzt und ein Verstoß hiergegen eine Ordnungswidrigkeit darstellt.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die tatsächlich anfallenden Belastungen für den Bundeshaushalt sind derzeit noch nicht abzuschätzen. Sie betragen im äußersten Fall 630 Millionen Euro.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft ergibt sich ein jährlicher Erfüllungsaufwand von bis zu 9,46 Millionen Euro. Eine Kompensation ist nach der „One in, one Out“-Regel der Bundesregierung nicht erforderlich, weil es sich um die Umsetzung einer europarechtlichen Vorgabe handelt.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist derzeit noch nicht abschließend abzuschätzen.

F. Weitere Kosten

Keine.

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

Entwurf eines Gesetzes über die Insolvenzversicherung durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften¹⁾

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Gesetz über die Insolvenzversicherung durch Reisesicherungsfonds (Reisesicherungsfondsgesetz – RSG)

A b s c h n i t t 1

A l l g e m e i n e V o r s c h r i f t e n

§ 1

Begriffsbestimmungen

Für dieses Gesetz gelten folgende Begriffsbestimmungen:

1. Reiseanbieter ist
 - a) ein Reiseveranstalter (§ 651a Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) oder
 - b) ein Vermittler verbundener Reiseleistungen (§ 651w Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs),
2. Umsatz ist der Umsatz, den ein Reiseanbieter mit Pauschalreisen oder mit der Vermittlung verbundener Reiseleistungen innerhalb eines Jahres erzielt,
3. Insolvenz ist die Zahlungsunfähigkeit eines Reiseanbieters einschließlich der nach § 651r Absatz 1 Satz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs gleichgestellten Fälle,
4. Insolvenzrisiko ist die Eintrittswahrscheinlichkeit einer Insolvenz,
5. Schadensrisiko ist das im Insolvenzfall zu erwartende Schadensausmaß, das aus Art, Anzahl und Preis der von einem Reiseanbieter veranstalteten oder vermittelten Reisen folgt.

¹⁾ Dieses Gesetz dient der Umsetzung der 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 (ABl. L 326 vom 11.12.2015, S. 1).

§ 2

Geschäft des Reisesicherungsfonds

(1) Das Geschäft eines Reisesicherungsfonds besteht

1. in der Bildung und Verwaltung eines Fondsvermögens und
2. im Abschluss von Absicherungsverträgen nach § 651r Absatz 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

(2) Das Geschäft des Reisesicherungsfonds muss auf die Sicherstellung seiner Leistungsfähigkeit ausgerichtet sein. Eine Gewinnausschüttung aus dem Fondsvermögen darf nicht stattfinden.

(3) Das Geschäft des Reisesicherungsfonds kann nur von einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung ausgeübt werden.

A b s c h n i t t 2

F o n d s v e r m ö g e n

§ 3

Zweck des Fondsvermögens

Der Reisesicherungsfonds darf das Fondsvermögen nur verwenden zur

1. Erfüllung der Ansprüche von Reisenden nach § 651r des Bürgerlichen Gesetzbuchs, auch in Verbindung mit § 651w Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs;
2. Deckung der Kosten für die Bildung des Fondsvermögens und den für seine Verwaltung erforderlichen Geschäftsbetrieb und
3. Rückführung von Krediten, die er zur Erfüllung seiner Verpflichtungen nach den Nummern 1 und 2 aufgenommen hat.

§ 4

Zielkapital

(1) Der Reisesicherungsfonds muss in seinem Fondsvermögen über Finanzmittel verfügen, die in einem angemessenen Verhältnis zu seinen bestehenden und potenziellen Verbindlichkeiten stehen (Zielkapital). Das Zielkapital muss für alle Ausgaben nach § 3 ausreichen.

(2) Das Zielkapital kann bis zu einem Viertel durch unwiderrufliche Kreditzusagen eines im Inland zum Geschäftsbetrieb befugten Kreditinstituts gebildet werden. Im Übrigen ist es aus den Entgelten der Reiseanbieter nach § 7 zu bilden.

Bemessung des Zielkapitals

(1) Bei der Bemessung des Zielkapitals ist hinsichtlich der Erfüllung der Ansprüche von Reisenden mindestens der Fall einer gleichzeitigen Insolvenz des umsatzstärksten Reiseanbieters sowie eines Reiseanbieters mittlerer Umsatzgröße zugrunde zu legen. Bei der Bemessung des Zielkapitals sind nur Reiseanbieter zu berücksichtigen, die ihren Sitz im Inland haben. Sofern der umsatzstärkste Reiseanbieter und der Reiseanbieter mittlerer Umsatzgröße zusammen weniger als 15 Prozent des Gesamtumsatzes aller Reiseanbieter mit Sitz im Inland erzielen, sind nach der Rangfolge ihrer Umsatzstärke weitere Reiseanbieter zu berücksichtigen, bis mindestens ein Marktanteil von 15 Prozent abgedeckt wird.

(2) Bei der Bemessung des Zielkapitals ist zu unterstellen, dass die abzusichernden Ansprüche 22 Prozent des Umsatzes der nach Absatz 1 zu berücksichtigenden Reiseanbieter entsprechen. Im Regelfall ist dabei auf den Umsatz abzustellen, den die zu berücksichtigenden Reiseanbieter im zurückliegenden Geschäftsjahr erzielt haben.

(3) Die Berechnung des Umsatzes kann abweichend von Absatz 2 Satz 2 auf der Grundlage des im Geschäftsplan prognostizierten Umsatzes erfolgen, wenn

1. kein abgeschlossenes Geschäftsjahr vorhanden ist oder
2. das zurückliegende Geschäftsjahr aufgrund außergewöhnlicher Umstände, die sich auf den Umsatz erheblich ausgewirkt haben, nicht für die Bemessung des Zielkapitals herangezogen werden kann.

(4) Macht der Reisesicherungsfonds den Abschluss eines Absicherungsvertrags gemäß § 6 Absatz 1 von einer Sicherheitsleistung abhängig, kann der nach den Absätzen 1 und 2 Satz 1 für die Bemessung des Zielkapitals relevante Prozentsatz wie folgt herabgesetzt werden:

1. für den umsatzstärksten Reiseanbieter sowie gegebenenfalls weitere Reiseanbieter in dem Maße, in dem sie Sicherheit leisten,
2. für den Reiseanbieter mittlerer Umsatzgröße in dem Maße, in dem von allen Reiseanbietern mittlerer Umsatzgröße durchschnittlich Sicherheit geleistet wird.

§ 6

Sicherheitsleistungen

(1) Der Reisesicherungsfonds darf den Abschluss eines Absicherungsvertrags (§ 651r Absatz 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) von einer Sicherheitsleistung abhängig machen,

1. die sich nach einem Prozentsatz des Umsatzes des Reiseanbieters bemisst,
2. die den Reisesicherungsfonds unmittelbar zur Forderung der Leistung berechtigt und
3. bei der sich der Sicherungsgeber gegenüber dem Reisesicherungsfonds nicht auf Folgendes berufen kann:
 - a) Einwendungen aus dem Vertrag mit dem Reiseanbieter,

- b) die Beendigung des Vertrags mit dem Reiseanbieter, wenn es auch dem Reisesicherungsfonds nach § 651r Absatz 5 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs verwehrt ist, sich gegenüber dem Reisenden auf die Beendigung des Absicherungsvertrags zu berufen.

(2) Als Sicherheitsleistung kommen nur in Betracht:

1. eine Versicherung bei einem im Inland zum Geschäftsbetrieb befugten Versicherungsunternehmen und
2. ein Zahlungsversprechen eines im Inland zum Geschäftsbetrieb befugten Kreditinstituts.

(3) Der Reisesicherungsfonds darf keinen Reiseanbieter bei der Entscheidung über die Einforderung einer Sicherheitsleistung benachteiligen. Eine Benachteiligung liegt in der Regel vor, wenn der Reisesicherungsfonds Reiseanbieter, die sich hinsichtlich ihres Insolvenzrisikos und ihres Schadensrisikos gleichen, ungleich behandelt.

§ 7

Entgelte

(1) Reiseanbieter, mit denen der Reisesicherungsfonds Absicherungsverträge abschließt, sind verpflichtet, durch Entgelte zur Bildung des Zielkapitals beizutragen.

(2) Der Reisesicherungsfonds hat die Entgelthöhe so zu bemessen, dass das Zielkapital in dem jeweiligen Jahr unter Berücksichtigung der in durchschnittlichen Jahren zu erwartenden Insolvenzfälle nicht unterschritten und nach einem überdurchschnittlichen Insolvenzfall in angemessener Zeit wieder erreicht wird.

(3) Bei der Bemessung der Entgelthöhe sind die unterschiedlichen Schadensrisiken der Reiseanbieter angemessen und im Verhältnis zueinander zu berücksichtigen. Wird das Entgelt als bestimmter Prozentsatz vom Umsatz der Reiseanbieter festgelegt, genügt dies in der Regel den Anforderungen des Satzes 1.

(4) Die Art der Bemessung der Entgelthöhe muss für alle Reiseanbieter einheitlich erfolgen.

Abschnitt 3

Geschäftsorganisation des Reisesicherungsfonds

§ 8

Allgemeine Anforderungen an die Geschäftsorganisation

Der Reisesicherungsfonds muss über eine Geschäftsorganisation verfügen, die wirksam und ordnungsgemäß ist und die dem Zweck, dem Umfang und der Komplexität der Insolvenzversicherung nach § 651r des Bürgerlichen Gesetzbuchs, auch in Verbindung mit § 651w Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, angemessen ist.

§ 9

Beirat

Der Reisesicherungsfonds muss einen Beirat haben, der die Geschäftsführung unterstützt und berät. In dem Beirat müssen die folgenden Interessen angemessen repräsentiert sein:

1. die Interessen des Bundes und der Länder,
2. die Interessen der Reisewirtschaft einschließlich der kleinen und mittleren Reiseanbieter sowie
3. die Interessen der Verbraucher.

§ 10

Abtretung von Geschäftsanteilen

Der Reisesicherungsfonds muss sicherstellen, dass eine Abtretung von Geschäftsanteilen nur mit Zustimmung aller Gesellschafter möglich ist.

§ 11

Auflösung

(1) Der Reisesicherungsfonds muss sicherstellen, dass seine Auflösung

1. nicht durch Zeitablauf erfolgt und
2. durch Beschluss der Gesellschafter nur im Einvernehmen aller Gesellschafter möglich ist.

(2) Die Gesellschafter sind im Fall der Auflösung des Fondsvermögens von der Verteilung des Fondsvermögens auszuschließen. Als Liquidator (§ 66 des Gesetzes betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung) ist eine von der Aufsichtsbehörde zu benennende Person oder ein von ihr zu benennender Rechtsträger zu bestimmen. Liquidator kann nicht sein, wer nicht von der Aufsichtsbehörde benannt worden ist.

A b s c h n i t t 4

E r l a u b n i s

§ 12

Erlaubnis; vorläufige Erlaubnis

(1) Ein Reisesicherungsfonds bedarf zur Aufnahme des Geschäftsbetriebs der Erlaubnis der Aufsichtsbehörde. Die Erlaubnis wird vorbehaltlich des Absatzes 2 auf Antrag erteilt, wenn der Antragsteller die Voraussetzungen erfüllt, die in diesem Gesetz und in einer aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung geregelt sind.

(2) Eine Unterschreitung des nach den §§ 4 und 5 erforderlichen Zielkapitals steht der Erteilung der Erlaubnis nicht entgegen, sofern der Reisesicherungsfonds nachweisen kann, dass im Bedarfsfall die Aufstockung des Fondsvermögens bis zur Höhe des Zielkapitals gewährleistet ist.

(3) Die Aufsichtsbehörde erteilt die Erlaubnis unbefristet.

(4) Solange ein Reisesicherungsfonds über eine Erlaubnis verfügt, darf keinem weiteren Reisesicherungsfonds eine Erlaubnis erteilt werden.

(5) Die Aufsichtsbehörde kann einem anderen Reisesicherungsfonds auch vor Eintritt der Bestandskraft einer Entscheidung nach § 14 Absatz 1 oder 2 eine vorläufige Erlaubnis erteilen, sofern dies zur Sicherung der Rechte der Reisenden oder zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes der Reiseanbieter erforderlich ist. Die vorläufige Erlaubnis kann unter Auflagen erteilt werden.

§ 13

Wirkung der Erlaubnis; Kontrahierungszwang

(1) Mit der Erteilung der Erlaubnis ist der Reisesicherungsfonds berechtigt, Absicherungsverträge mit Reiseanbietern abzuschließen und Sicherungsscheine gemäß Artikel 252 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche auszugeben.

(2) Ist durch Rechtsverordnung nach § 651r Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs ein Zeitpunkt bestimmt, ab dem Reiseveranstalter, die in den letzten drei abgeschlossenen Geschäftsjahren im Durchschnitt einen Umsatz von mindestens drei Millionen Euro erzielt haben, die Verpflichtungen nach § 651r Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs nicht mehr nach § 651r Absatz 2 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs erfüllen können, hat ab diesem Zeitpunkt ein solcher Reiseveranstalter gegen den Reisesicherungsfonds einen Anspruch auf Abschluss eines Absicherungsvertrags zu dessen allgemeinen Absicherungsbedingungen.

§ 14

Widerruf der Erlaubnis

(1) Die Aufsichtsbehörde widerruft die Erlaubnis, wenn der Reisesicherungsfonds aufgelöst wird.

(2) Die Aufsichtsbehörde kann die Erlaubnis widerrufen, wenn der Reisesicherungsfonds keine ausreichende Gewähr für die Sicherung der Ansprüche der Reisenden mehr bietet oder gegen andere Bestimmungen dieses Gesetzes gröblich und beharrlich verstößt.

(3) Widerruft die Aufsichtsbehörde die Erlaubnis, so trifft sie alle Maßnahmen, die geeignet sind, die Belange der Reiseanbieter und der Reisenden zu wahren. Insbesondere kann sie

1. die Verfügung des Reisesicherungsfonds über das Fondsvermögen einschränken oder untersagen sowie
2. einen geeigneten Rechtsträger benennen, auf den das Fondsvermögen des Reisesicherungsfonds und der Bestand an Absicherungsverträgen zu übertragen sind.

Wird das Fondsvermögen auf den Rechtsträger nach Satz 2 Nummer 2 übertragen, darf dieser nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde über das Fondsvermögen verfügen.

(4) Im Fall der Auflösung des Reisesicherungsfonds darf der Rechtsträger nach Absatz 3 Satz 2 Nummer 2 nicht Liquidator sein.

A b s c h n i t t 5

A u f s i c h t

§ 15

Aufsichtsbehörde

Aufsichtsbehörde ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz kann die Aufsicht sowie die Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörde dem Bundesamt für Justiz übertragen.

§ 16

Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörde

Die Aufsichtsbehörde übt die Rechts- und Fachaufsicht über den Reisesicherungsfonds aus. Sie hat insbesondere Missständen beim Reisesicherungsfonds entgegenzuwirken, die

1. die Befriedigung von Ansprüchen der Reisenden durch den Reisesicherungsfonds beeinträchtigen können,
2. das Fondsvermögen des Reisesicherungsfonds gefährden können oder
3. einzelne Reiseanbieter benachteiligen können.

Die Aufsichtsbehörde kann Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, solche Missstände zu beseitigen oder zu verhindern.

§ 17

Geschäftsbericht; Finanzierungsplan

(1) Der Reisesicherungsfonds legt der Aufsichtsbehörde spätestens zum 30. März eines jeden Jahres Folgendes vor:

1. einen Geschäftsbericht für das vorangegangene Kalenderjahr,
2. einen Finanzierungsplan für das laufende Kalenderjahr und den Zeitraum bis zur Vorlage des nächsten Finanzierungsplans.

(2) Der Geschäftsbericht enthält für das betreffende Jahr Angaben zur Tätigkeit des Reisesicherungsfonds und zur Entwicklung des Vermögens.

(3) Der Finanzierungsplan legt für den betreffenden Zeitraum die Berechnung des Zielkapitals dar und begründet die Höhe der Entgelte.

§ 18

Änderungen des Gesellschaftsvertrags und der allgemeinen Absicherungsbedingungen

Änderungen des Gesellschaftsvertrags und der allgemeinen Absicherungsbedingungen bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

Abschnitt 6

Schlussvorschriften

§ 19

Staatliche Absicherung

(1) Solange und soweit der Reisesicherungsfonds nicht über ausreichendes Fondsvermögen verfügt, um die in § 3 Nummer 1 und 2 genannten Ausgaben decken zu können, übernimmt die Bundesrepublik Deutschland bis zur Höhe des Zielkapitals nach Satz 2 Nummer 2 die Absicherung erforderlicher Kredite. Die staatliche Absicherung nach Satz 1 ist davon abhängig, dass

1. die Höhe der von den Reiseanbietern zu stellenden Sicherheiten mindestens sieben Prozent des Umsatzes der Reiseanbieter beträgt und
2. die Höhe der Entgelte mindestens ein Prozent des Umsatzes der Reiseanbieter beträgt und ausreicht, um unter Berücksichtigung der Sicherheiten und der Kosten, die für den Aufbau und die Verwaltung sowie infolge von Insolvenzfällen zu erwarten sind, ein Zielkapital von 750 Millionen Euro zu bilden; dabei ist die Entgelthöhe abweichend von § 7 Absatz 2 so festzulegen, dass das Zielkapital bis zum 31. Dezember 2026 erreicht wird.

(2) Die staatliche Absicherung nach Absatz 1 gilt nur bis zum Erreichen des Zielkapitals nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 2, jedoch in keinem Fall länger als bis zum 31. Dezember 2026.

(3) Für die Dauer der staatlichen Absicherung nach Absatz 1

1. ist das Zielkapital abweichend von § 4 Absatz 2 Satz 1 vollständig aus den Entgelten der Reiseanbieter zu bilden,
2. bedarf der nach § 17 Absatz 1 Nummer 2 vorzulegende Finanzierungsplan der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.

(4) Für die staatliche Absicherung nach Absatz 1 erhebt die Bundesrepublik Deutschland von dem Reisesicherungsfonds Garantieprämien.

Verordnungsermächtigung

(1) Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates nähere Bestimmungen zu treffen über:

1. die Geschäftsorganisation des Reisesicherungsfonds (§ 8);
2. die Voraussetzungen der Erteilung der Erlaubnis (§ 12 Absatz 1), einschließlich der für einen Erlaubnisantrag erforderlichen Angaben, Nachweise und Unterlagen;
3. die Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörde (§§ 15 und 16), einschließlich der von ihr zu beachtenden Verfahrens- und Anwendungsvorschriften.

(2) Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Bestimmungen zu treffen über:

1. die Verwaltung und Aufbewahrung des Fondsvermögens (§ 2 Absatz 1 Nummer 1);
2. die Definition eines Reiseanbieters mittlerer Umsatzgröße (§ 5 Absatz 1 Satz 1);
3. Prozentsätze für den Umsatz von Reiseanbietern, die bei der Sicherheitsleistung nicht unter- oder überschritten werden dürfen (§ 6 Absatz 1 Nummer 1);
4. die Höhe der Garantieprämien (§ 19 Absatz 4) und das Erhebungsverfahren.

(3) Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Bedingungen für die staatliche Absicherung (§ 19 Absatz 1) an die tatsächliche Entwicklung des Fondsvermögens anzupassen.

Artikel 2

Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs

Das Bürgerliche Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3256) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 651r wird wie folgt gefasst:

Insolvenzversicherung; Verordnungsermächtigung; Versicherungsschein

(1) Der Reiseveranstalter hat sicherzustellen, dass dem Reisenden der gezahlte Reisepreis erstattet wird, soweit im Fall der Zahlungsunfähigkeit des Reiseveranstalters

1. Reiseleistungen ausfallen oder
2. der Reisende im Hinblick auf erbrachte Reiseleistungen Zahlungsaufforderungen von Leistungserbringern nachkommt, deren Entgeltforderungen der Reiseveranstalter nicht erfüllt hat.

Umfasst der Vertrag auch die Beförderung des Reisenden, hat der Reiseveranstalter zudem die vereinbarte Rückbeförderung und die Beherbergung des Reisenden bis zum Zeitpunkt der Rückbeförderung sicherzustellen. Der Zahlungsunfähigkeit des Reiseveranstalters stehen die Eröffnung des Insolvenzverfahrens über sein Vermögen und die Abweisung eines Eröffnungsantrags mangels Masse gleich.

(2) Die Verpflichtungen nach Absatz 1 kann der Reiseveranstalter nur durch einen Absicherungsvertrag mit einem nach dem Reisesicherungsfondsgesetz zum Geschäftsbetrieb befugten Reisesicherungsfonds erfüllen. Bis zum Inkrafttreten einer Rechtsverordnung nach Absatz 3 kann der Reiseveranstalter die Verpflichtungen nach Absatz 1 auch erfüllen

1. durch eine Versicherung bei einem im Geltungsbereich dieses Gesetzes zum Geschäftsbetrieb befugten Versicherungsunternehmen oder
2. durch ein Zahlungsverprechen eines im Geltungsbereich dieses Gesetzes zum Geschäftsbetrieb befugten Kreditinstituts.

Der Reiseveranstalter muss die Verpflichtungen nach Absatz 1 ohne Rücksicht auf den Wohnsitz des Reisenden, den Ort der Abreise und den Ort des Vertragsschlusses erfüllen.

(3) Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates einen Zeitpunkt nach dem 31. Oktober 2021 zu bestimmen, ab dem Reiseveranstalter die Verpflichtungen nach Absatz 1 nicht mehr nach Absatz 2 Satz 2 erfüllen können. Reiseveranstalter, die in den letzten drei abgeschlossenen Geschäftsjahren im Durchschnitt einen Umsatz von weniger als drei Millionen Euro mit Pauschalreisen erzielt haben, sind von einer solchen Bestimmung ausgenommen. Sie können die Verpflichtungen nach Absatz 1 dauerhaft auch gemäß Absatz 2 Satz 2 erfüllen.

(4) Der Reisesicherungsfonds, der Versicherer oder das Kreditinstitut (Absicherer) kann dem Reisenden die Fortsetzung der Pauschalreise anbieten. Verlangt der Reisende eine Erstattung nach Absatz 1, hat der Absicherer den Anspruch unverzüglich zu erfüllen. Der Absicherer kann seine Einstandspflicht für die zu erbringenden Leistungen auf 22 Prozent des Umsatzes begrenzen, den der Reiseveranstalter im letzten abgeschlossenen Geschäftsjahr erzielt hat. Abweichend von Satz 3 kann die Berechnung auf der Grundlage des im Geschäftsplan prognostizierten Umsatzes erfolgen, wenn kein abgeschlossenes Geschäftsjahr vorhanden ist oder sich im zurückliegenden Geschäftsjahr außergewöhnliche Umstände erheblich auf den Umsatz ausgewirkt haben.

(5) Zur Erfüllung seiner Verpflichtungen nach Absatz 1 hat der Reiseveranstalter dem Reisenden einen unmittelbaren Anspruch gegen den Absicherer zu verschaffen und durch eine von diesem oder auf dessen Veranlassung gemäß Artikel 252 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche ausgestellte Bestätigung (Sicherungsschein) nachzuweisen. Der im Vertrag gemäß Artikel 250 § 6 Absatz 2 Nummer 3 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche genannte Absicherer kann sich gegenüber dem Reisenden weder auf Einwendungen aus dem Absicherungsvertrag berufen noch auf dessen Beendigung, wenn die Beendigung nach Abschluss des Pauschalreisevertrags erfolgt ist. In den Fällen des Satzes 2 geht der Anspruch des Reisenden gegen den Reiseveranstalter auf den Absicherer über, soweit dieser den Reisenden befriedigt.“

2. § 651t wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 651t

Rückbeförderung; Vorauszahlungen“.

b) In dem Satzteil vor Nummer 1 werden nach dem Wort „darf“ die Wörter „eine Rückbeförderung des Reisenden nur vereinbaren und“ eingefügt.

c) In Nummer 1 wird das Wort „Kundengeldabsicherungsvertrag“ durch das Wort „Absicherungsvertrag“ ersetzt.

d) In Nummer 2 wird das Wort „Kundengeldabsicherers“ durch das Wort „Absicherers“ ersetzt.

3. § 651w Absatz 3 Satz 4 wird durch die folgenden Sätze ersetzt:

„§ 651r Absatz 2 Satz 1 und 3, Absatz 4 und 5 sowie die §§ 651s und 651t sind entsprechend anzuwenden. § 651r Absatz 2 Satz 2 ist ohne zeitliche Begrenzung entsprechend anzuwenden.“

Artikel 3

Änderung des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche

Das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1994 (BGBl. I S. 2494; 1997 I S. 1061), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3320) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem Artikel 229 wird folgender § ... [einsetzen: nächste bei der Verkündung freie Zählbezeichnung] angefügt:

„§ ... [einsetzen: nächste bei der Verkündung freie Zählbezeichnung]

Überleitungsvorschrift zum Gesetz über die Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften

(1) Auf Pauschalreiseverträge und Verträge über verbundene Reiseleistungen, die vor dem 1. Juli 2021 abgeschlossen wurden, sind die Vorschriften dieses Gesetzes, des Bürgerlichen Gesetzbuchs und der Gewerbeordnung jeweils in der bis zu diesem Tag geltenden Fassung weiter anzuwenden.

(2) Auf einen Reisegutschein nach Artikel 240 § 6 sind die Vorschriften dieses Gesetzes und des Bürgerlichen Gesetzbuchs jeweils in der bis einschließlich 30. Juni 2021 geltenden Fassung weiter anzuwenden.“

2. Artikel 250 § 6 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 2 Buchstabe a wird wie folgt gefasst:

„a) gemäß § 651i des Bürgerlichen Gesetzbuchs für die ordnungsgemäße Erbringung aller von dem Vertrag umfassten Reiseleistungen verantwortlich ist und“.

b) In Nummer 3 wird das Wort „Kundengeldabsicherers“ durch das Wort „Absicherers“ ersetzt.

3. Artikel 252 wird wie folgt geändert:

a) In der Überschrift wird das Wort „Kundengeldabsicherers“ durch das Wort „Absicherers“ ersetzt.

b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „§ 651r Absatz 4 Satz 1“ durch die Wörter „§ 651r Absatz 5 Satz 1“ ersetzt.

bb) In Satz 3 wird das Wort „Kundengeldabsicherers“ durch das Wort „Absicherers“ ersetzt.

c) In Absatz 5 werden die Wörter „Kundengeldabsicherer (§ 651r Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ durch die Wörter „Absicherer (§ 651r Absatz 4 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ und das Wort „Kundengeldabsicherungsvertrags“ durch das Wort „Absicherungsvertrags“ ersetzt.

4. In Anlage 11 Gestaltungshinweis 5 Buchstabe b und Gestaltungshinweis 6 Buchstabe b werden jeweils die Wörter „Kundengeldabsicherers (§ 651r Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ durch die Wörter „Absicherers (§ 651r Absatz 4 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ ersetzt.

5. In Anlage 12 Gestaltungshinweis 4 Buchstabe b und Gestaltungshinweis 5 Buchstabe b werden jeweils die Wörter „Kundengeldabsicherers (§ 651r Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ durch die Wörter „Absicherers (§ 651r Absatz 4 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ ersetzt.

6. In Anlage 13 Gestaltungshinweis 5 Buchstabe b und Gestaltungshinweis 6 Buchstabe b werden jeweils die Wörter „Kundengeldabsicherers (§ 651r Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ durch die Wörter „Absicherers (§ 651r Absatz 4 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ ersetzt.

7. In Anlage 14 Gestaltungshinweis **5** Buchstabe b und Gestaltungshinweis **6** Buchstabe b werden jeweils die Wörter „Kundengeldabsicherers (§ 651r Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ durch die Wörter „Absicherers (§ 651r Absatz 4 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ ersetzt.
8. In Anlage 15 Gestaltungshinweis **4** Buchstabe b und Gestaltungshinweis **5** Buchstabe b werden jeweils die Wörter „Kundengeldabsicherers (§ 651r Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ durch die Wörter „Absicherers (§ 651r Absatz 4 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ ersetzt.
9. In Anlage 16 Gestaltungshinweis **5** Buchstabe b und Gestaltungshinweis **6** Buchstabe b werden jeweils die Wörter „Kundengeldabsicherers (§ 651r Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ durch die Wörter „Absicherers (§ 651r Absatz 4 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ ersetzt.
10. In Anlage 17 Gestaltungshinweis **4** Buchstabe b und Gestaltungshinweis **5** Buchstabe b werden jeweils die Wörter „Kundengeldabsicherers (§ 651r Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ durch die Wörter „Absicherers (§ 651r Absatz 4 des Bürgerlichen Gesetzbuchs)“ ersetzt.
11. Anlage 18 wird wie folgt gefasst:

„Anlage 18

(zu Artikel 252 Absatz 1 Satz 1)

Muster für den Sicherungsschein

(gegebenenfalls einsetzen Sicherungsscheinnummer)

Sicherungsschein für

****1** Pauschalreisen**

gemäß **2 § 651r des Bürgerlichen Gesetzbuchs**

für

(einsetzen: Namen des Reisenden, die Wörter „den umseitig bezeichneten Reisenden“ oder die Buchungsnummer **3**)

(gegebenenfalls einsetzen: Geltungsdauer des Sicherungsscheins) **4**

Dem Reisenden steht im Fall der Insolvenz **5** gegenüber dem unten angegebenen Absicherer unter den gesetzlichen Voraussetzungen ein unmittelbarer Anspruch nach § 651r Absatz 5 des Bürgerlichen Gesetzbuchs zu.

Bei Rückfragen wenden Sie sich an: (mindestens einsetzen: Namen, Anschrift und Telefonnummer der anzusprechenden Stelle; falls diese nicht für die Schadensabwicklung zuständig ist, auch Namen, Anschrift und Telefonnummer der dafür zuständigen Stelle).

(einsetzen: Namen, ladungsfähige Anschrift des Absicherers)

Absicherer

Gestaltungshinweise:

- 1 Hier ist bei einer Vermittlung verbundener Reiseleistungen (§ 651w des Bürgerlichen Gesetzbuchs) anstelle des nachfolgenden Wortes „Pauschalreisen“ Folgendes einzufügen: „verbundene Reiseleistungen“.
- 2 Hier ist bei einer Vermittlung verbundener Reiseleistungen (§ 651w des Bürgerlichen Gesetzbuchs) anstelle der nachfolgenden Angabe „§ 651r“ Folgendes einzufügen: „den §§ 651r und 651w“.
- 3 Diese Angaben können entfallen. In diesem Fall ist folgender Satz einzufügen: „Dieser Sicherungsschein gilt für den Buchenden und alle Reiseteilnehmer.“
- 4 Falls der Sicherungsschein befristet ist, muss die Frist mindestens den Zeitraum vom Vertragsschluss bis zur Beendigung der Reise umfassen.
- 5 Hier ist einzufügen:
 - a) wenn ein Pauschalreisevertrag vorliegt: entweder die Wörter „des umseitig bezeichneten Reiseveranstalters“ oder „der“/„des“ und sodann Firma/Name und Anschrift des Reiseveranstalters.
 - b) wenn eine Vermittlung verbundener Reiseleistungen (§ 651w des Bürgerlichen Gesetzbuchs) vorliegt: „der“/„des“ und sodann Firma/Name und Anschrift des Vermittlers verbundener Reiseleistungen.“

Artikel 4

Änderung der Gewerbeordnung

Die Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 18. Januar 2021 (BGBl. I S. 2) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 147b wie folgt gefasst:

„§ 147b Verletzung von Vorschriften über die Insolvenzversicherung bei Pauschalreisen und verbundenen Reiseleistungen“.

2. § 147b wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 147b

Verletzung von Vorschriften über die Insolvenzversicherung bei Pauschalreisen und verbundenen Reiseleistungen“.

- b) In Absatz 1 in dem Satzteil nach Nummer 2 werden nach dem Wort „Gesetzbuchs“ die Wörter „eine Rückbeförderung vereinbart oder“ eingefügt.

Artikel 5

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am 1. Juli 2021 in Kraft.

(2) In Artikel 1 tritt § 19 des Reisesicherungsfondsgesetzes vorbehaltlich der hierzu erforderlichen beihilferechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission am 1. Juli 2021 in Kraft, ansonsten an dem Tag nach diesem Datum, an dem die Europäische Kommission die beihilferechtliche Genehmigung erteilt oder mitteilt, dass eine solche Genehmigung nicht erforderlich ist. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Insolvenzsicherung im Reiserecht ist derzeit insbesondere in § 651r des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) geregelt. Die Vorschrift wurde durch das Dritte Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2394) eingeführt, das am 1. Juli 2018 in Kraft getreten ist und die 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 (ABl. L 326 vom 11.12.2015, S. 1; im Folgenden: Richtlinie) umgesetzt hat.

§ 651r Absatz 1 BGB verpflichtet Reiseveranstalter, Vorsorge für den Fall ihrer Insolvenz zu treffen, indem sie sicherstellen, dass dem Reisenden der gezahlte Reisepreis erstattet wird, soweit im Fall der Zahlungsunfähigkeit des Reiseveranstalters

- Reiseleistungen ausfallen oder
- der Reisende im Hinblick auf erbrachte Reiseleistungen Zahlungsaufforderungen von Leistungserbringern nachkommt, deren Entgeltforderungen der Reiseveranstalter nicht erfüllt hat.

Umfasst der Vertrag auch die Beförderung des Reisenden, hat der Reiseveranstalter zudem die vereinbarte Rückbeförderung und die Beherbergung bis zum Zeitpunkt der Rückbeförderung sicherzustellen.

Reiseveranstalter kommen dieser Verpflichtung üblicherweise durch den Abschluss einer Versicherung nach (§ 651r Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 BGB). Zulässig, wenngleich nicht gebräuchlich, ist auch das Zahlungsversprechen eines Kreditinstituts. Der Versicherer oder das Kreditinstitut kann seine Haftung für die von ihm in einem Geschäftsjahr insgesamt zu erstattenden Beträge auf 110 Millionen Euro begrenzen (§ 651r Absatz 3 Satz 3 BGB), was in der Praxis stets geschieht.

Im September und Oktober 2019 beantragten die deutschen Tochtergesellschaften des international ausgerichteten Touristik Konzerns Thomas Cook sowie die Tour Vital Touristik GmbH die Eröffnung des Insolvenzverfahrens. Alle insolventen Unternehmen hatten sich zur Absicherung der von den Reisenden geleisteten Zahlungen der Zurich Insurance plc bedient. Im Zuge dieses Schadensereignisses von außergewöhnlich hohem Ausmaß hat sich gezeigt, dass die dem Kundengeldabsicherer in § 651r Absatz 3 Satz 3 BGB eingeräumte Möglichkeit, seine Haftung pro Geschäftsjahr auf 110 Millionen Euro zu begrenzen, zu Unsicherheit führt und die Gefahr begründet, dass Reisende nicht richtlinienkonform entschädigt werden.

Darüber hinaus hat auch die anschließende Entwicklung zu Beginn des Jahres 2020 eine mögliche und bislang unbekannte Schwachstelle des bisherigen Systems der Insolvenzsicherung aufgezeigt. Die Insolvenzsicherung beruht derzeit auf der Grundannahme, dass am Versicherungs- und Finanzmarkt ausreichender Deckungsschutz verfügbar ist und alle Reiseveranstalter ihren gesetzlichen Verpflichtungen damit zu vertretbaren Kosten nachkommen können. Die COVID-19-Pandemie hat jedoch gezeigt, dass diese Grundannahme

nicht uneingeschränkt zutrifft. Das Auftreten außergewöhnlicher Umstände, wie etwa einer weltweiten Pandemie, kann dazu führen, dass die Funktionsfähigkeit des derzeitigen Systems infrage gestellt wird. Mit den weltweiten Beschränkungen des Reiseverkehrs hat sich die Liquiditätslage der Reiseveranstalter erheblich verschlechtert und die Gefahr von Insolvenzen ist deutlich gestiegen. Damit ist die Grundlage, die Versicherer und – soweit in der Praxis überhaupt relevant – Banken ihrer Kalkulation zugrunde legen, zumindest erheblich gestört. Dies schlägt sich zunächst in höheren Prämien nieder, die für die Insolvenzversicherung verlangt werden. Im schlechtesten Fall führt es aber auch zu einem Rückzug von Versicherern aus dem Markt, wie es im Herbst 2020 bereits im Fall eines Insolvenzabsicherers festzustellen war. Dies kann im Extremfall zu einem Zusammenbruch des Marktes für Insolvenzversicherungen führen.

Diesen Gefahren soll durch die Neuregelung begegnet werden. Zudem soll bei dieser Gelegenheit auch eine begriffliche Klarstellung erfolgen. Die Vorschriften zur Insolvenzversicherung verwenden den Begriff des „Kundengeldabsicherers“, der den Umfang der Insolvenzversicherungspflicht aber nur unvollständig abbildet. Diese bezieht sich nicht nur auf die Absicherung der Kundengelder in Form der geleisteten Vorauszahlungen, sondern auch auf die Sicherstellung der Rückbeförderung der Reisenden und deren Unterbringung bis zur Rückreise. Dies soll künftig auch begrifflich deutlicher zum Ausdruck kommen. Zudem sind die Vorgaben für ein pflichtgemäßes Verhalten des Reiseveranstalters in § 651t BGB und die hieran anknüpfende Bußgeldvorschrift des § 147b der Gewerbeordnung (GewO) bisher zu eng gefasst, da sie lediglich auf Vorauszahlungen des Reisenden abstellen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Um die richtlinienkonforme Entschädigung der Reisenden sicherzustellen, soll zunächst ein Systemwechsel bei der Insolvenzversicherung vorgenommen werden. Künftig soll die Insolvenzversicherung über einen Reisesicherungsfonds erfolgen, der in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung organisiert ist und ein Fondsvermögen verwaltet, in das die Reiseveranstalter einzahlen. Damit soll gewährleistet werden, dass die Insolvenzversicherung unabhängiger von den wirtschaftlichen Erwägungen der Versicherungen und Kreditinstitute wird und auch unter veränderten Rahmenbedingungen funktionsfähig bleibt. Um den Fonds mit einem möglichst großen Kapital auszustatten und die damit verbundene Anstrengung auf möglichst viele Reiseveranstalter zu verteilen, soll der Fonds grundsätzlich alleiniger Anbieter der Insolvenzversicherung werden, der die Absicherungsformen, die derzeit von den Banken und Versicherungen angeboten werden, ablöst. Die Voraussetzungen hierfür werden mit dem Reisesicherungsfondsgesetz als neuem Stammgesetz geschaffen. Der Zeitpunkt, ab dem der Reisesicherungsfonds zum alleinigen Absicherer wird, soll durch eine Rechtsverordnung bestimmt werden. Kleinstunternehmen bis zu einem Umsatz von drei Millionen Euro sind davon ausgenommen, sie können sich wie bisher mittels eines Versicherungsvertrags oder eines Zahlungsverprechens eines Kreditinstituts absichern.

Zugleich wird die derzeit in § 651r Absatz 3 BGB vorgesehene Möglichkeit der Kundengeldabsicherer gestrichen, ihre Haftung für die von ihnen in einem Geschäftsjahr insgesamt zu erstattenden Beträge auf 110 Millionen Euro zu begrenzen. Es wird stattdessen eine Haftungsbegrenzung auf 22 Prozent des Jahresumsatzes des jeweils abzusichernden Reiseveranstalters ermöglicht, die den erwartbaren Maximalverlust abbildet und sich daher nicht auf die Entschädigung der Reisenden im Insolvenzfall auswirkt. Zudem wird in allen Vorschriften zur Insolvenzversicherung der Begriff „Kundengeldabsicherer“, mit dem Versicherer und Kreditinstitute gemeint sind, ersetzt durch den Begriff „Absicherer“, der künftig auch den Reisesicherungsfonds umfasst.

§ 651t BGB und § 147b GewO werden dahingehend ergänzt, dass auch das Vereinbaren einer Rückbeförderung eine Insolvenzversicherung voraussetzt und ein Verstoß hiergegen eine Ordnungswidrigkeit darstellt.

III. Alternativen

Die vorgeschlagenen Änderungen zielen darauf ab, sicherzustellen, dass die Reisenden umfassend abgesichert sind. Sie sollen bei der Buchung einer Pauschalreise auf eine vollständige Erstattung ihrer Vorauszahlungen und ihrer eventuell am Reiseziel erbrachten Doppelzahlungen vertrauen dürfen, wenn der Reiseveranstalter in die Insolvenz gerät. Sie sollen sich in diesen Fällen auch darauf verlassen dürfen, dass, soweit sie die Reise zum Zeitpunkt der Insolvenz bereits angetreten haben, ihre Rückbeförderung sichergestellt ist. Damit soll auch ein erneutes Eingreifen des Staates, wie es im Fall der Insolvenz des Thomas Cook-Konzerns im Hinblick auf das Vertrauen der Reisenden in das System der Insolvenzsicherung erfolgt ist, zukünftig vermieden werden.

Zur Erreichung dieser Ziele sind die Umstellung des Absicherungssystems auf einen Pflichtfonds mit eng begrenzten Ausnahmen und die Streichung der Möglichkeit der Haftungsbegrenzung auf 110 Millionen Euro erforderlich. Weniger einschneidende Maßnahmen kommen nicht in Betracht.

1. Anhebung der absichererbezogenen Haftungsbeschränkung

Insbesondere wäre es nicht ausreichend, den Betrag von 110 Millionen Euro zu erhöhen, es im Übrigen aber bei der Möglichkeit einer Haftungsbegrenzung der Absicherer für alle in einem Jahr anfallenden Zahlungen zu belassen.

Die Möglichkeit der Kundengeldabsicherer, losgelöst von den tatsächlich bei den jeweiligen Reiseveranstaltern bestehenden Risiken die Haftungssumme zu begrenzen, hat sich als die entscheidende Schwachstelle der derzeitigen Insolvenzsicherung gemäß § 651r BGB herausgestellt. Die Kundengeldabsicherer haben von dieser Möglichkeit umfassend Gebrauch gemacht und ihre Haftung in vielen Fällen auch dann auf 110 Millionen Euro beschränkt, wenn höhere Beträge zu angemessenen Konditionen abzusichern gewesen wären. Auch im Fall der zum Thomas-Cook-Konzern gehörenden deutschen Reiseveranstalter war die Haftung der Versicherung auf 110 Millionen Euro begrenzt, obwohl tatsächlich ein deutlich höheres Schadensrisiko bestand.

Es wäre auch künftig zu erwarten, dass Absicherer von der Möglichkeit einer gesetzlich vorgesehenen Haftungsbegrenzung pauschal Gebrauch machen würden. Es bestünde daher stets die Gefahr, dass sich der im Gesetzgebungsverfahren festgelegte Höchstbetrag im Fall der Insolvenz eines größeren Reiseveranstalters nachträglich als nicht ausreichend herausstellt. Sowohl unvorhergesehene Veränderungen im Reisemarkt als auch die komplexen Strukturen international aufgestellter Konzerne lassen eine verlässliche Vorhersage des nach vernünftigem Ermessen zu erwartenden Schadens kaum zu. Dies wäre aber Voraussetzung für eine Erhöhung der Höchstsumme nach § 651r Absatz 3 Satz 3 BGB, weil diese in jedem Fall ausreichend bemessen sein müsste, auch um im Fall einer Großinsolvenz die vollständige Erstattung der Vorauszahlungen und die Durchführung der Rückbeförderung aller Reisenden sicherzustellen.

Anders verhält es sich bei der vorgeschlagenen Möglichkeit der Begrenzung der Einstandspflicht auf 22 Prozent des Vorjahresumsatzes des jeweiligen Reiseveranstalters. Hierbei handelt es sich um eine Bezifferung des erwartbaren Maximalverlusts („probable maximum loss“) im Fall der Insolvenz des absicherungspflichtigen Veranstalters, um den Absicherern eine konkrete Risikoeinschätzung und Prämienfestsetzung zu erleichtern.

2. Versicherungsnehmerbasierte Haftungshöchstsumme

Vor dem Hintergrund der ungewissen Schadenshöhe kommt auch die Einführung einer pauschal bemessenen Haftungshöchstsumme, die nicht an den Kundengeldabsicherer, sondern an den jeweiligen Reiseveranstalter anknüpft, nicht in Betracht. Auch in diesem

Fall bestünde die Gefahr, dass sich die auf der Grundlage theoretischer Annahmen errechnete Schadenshöhe bei Eintritt eines tatsächlichen Insolvenzfalls als unzureichend herausstellt und nicht alle Ansprüche der Reisenden erfüllt werden können.

Denkbar wäre zwar, eine versicherungsnehmerbasierte Haftungshöchstsumme gemäß dem jeweils höchsten erwartbaren Maximalverlust festzusetzen bzw. es bei der vorgeschlagenen Möglichkeit einer Haftungsbegrenzung des Absicherers auf 22 Prozent des Vorjahresumsatzes des jeweiligen Reiseveranstalters zu belassen, ohne das Absicherungssystem von einer Versicherungs- auf eine Fondslösung umzustellen. Allerdings kann derzeit nicht davon ausgegangen werden, dass es den Reiseveranstaltern gelingen würde, zu derart veränderten Bedingungen ausreichenden Versicherungsschutz auf dem Markt zu erlangen. Dies betrifft nicht nur die umsatzstärksten Reiseveranstalter, sondern infolge der COVID-19-Pandemie und ihrer Auswirkungen auf die gesamte Reisebranche auch solche Reiseveranstalter, die sich bisher umfassend absichern konnten. Um eine Absicherung künftig zu ermöglichen, bedarf es teilweise – d. h. soweit nicht individuelle Sicherheiten zu stellen sind – einer Solidarisierung der Risikoträger durch Einzahlung in einen gemeinsamen Fonds.

3. Marktöffnung

In Betracht käme grundsätzlich auch, die Art und Weise der Insolvenzsicherung vollständig dem freien Markt zu überlassen. So heißt es beispielsweise in Artikel 513a Absatz 1 des niederländischen Zivilgesetzbuchs (englische Übersetzung) nur, dass der Reiseveranstalter „whatever measures are needed“ ergreifen muss, um seine Verpflichtung zur Insolvenzsicherung zu erfüllen. In den Niederlanden existieren mehrere privatwirtschaftlich betriebene Fonds, die sich jeweils auf Reiseveranstalter einer bestimmten Größe oder auf Anbieter bestimmter Reisen spezialisiert haben. Die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Systems bleibt im Wesentlichen der staatlichen Aufsicht über die Fonds vorbehalten.

Die Analyse des niederländischen Systems hat gezeigt, dass es grundsätzlich geeignet ist, eine effektive Absicherung zu vertretbaren Kosten zu gewährleisten. Soweit es angesichts der aktuellen COVID-19-Pandemie an die Grenze seiner Leistungsfähigkeit kommt, steht dies dem nicht entgegen. Die Pandemie führt in nahezu allen Bereichen der Wirtschaft zu extremen Belastungen, auf die auch ein System zur Insolvenzsicherung für Pauschalreisen nicht umfassend ausgelegt sein kann.

Allerdings ist das niederländische System nicht ohne Weiteres auf Deutschland übertragbar. Der deutsche Reisemarkt ist wesentlich heterogener, sodass die Marktrisiken nicht vergleichbar sind. Ein Pflichtfonds, der von den wesentlichen Marktteilnehmern finanziert würde, bietet bessere Gewähr dafür, dass auch große Schäden oder eine Häufung kleinerer oder mittlerer Schäden aus den verfügbaren Finanzmitteln ausgeglichen werden können. Jedenfalls derzeit wäre eine reine Marktlösung mit zu großen Unsicherheiten behaftet. Allerdings soll eine solche im Rahmen der vorgesehenen Evaluation erneut untersucht werden.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das neue Stammgesetz folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes (GG) (Recht der Wirtschaft). Die Regelung ist zur Wahrung der Wirtschafts- und Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (Artikel 72 Absatz 2 GG). Sie ergänzt § 651r BGB, indem sie die Voraussetzungen regelt, unter denen ein Reisesicherungsfonds zum Geschäftsbetrieb befugt ist. Dies kann, zumal es vorbehaltlich einer späteren Evaluierung bundesweit nur einen Reisesicherungsfonds geben soll, nur durch Bundesgesetz geschehen. Die Gesetzgebungskompetenz für die Änderungen im BGB und im Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (EGBGB)

folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG (bürgerliches Recht). Auch die Gesetzgebungskompetenz für die Änderung des § 147b GewO ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG (Strafrecht), da die Vorschrift schwerpunktmäßig dem Ordnungswidrigkeitenrecht zuzuordnen ist.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf steht mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, im Einklang.

Die in § 19 geregelte staatliche Absicherung erforderlicher Kredite in der Aufbauphase des Fonds stellt eine nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) von der Europäischen Kommission zu genehmigende staatliche Beihilfe dar.

Diese Beihilfe kann angesichts des Ausmaßes der COVID-19-Pandemie grundsätzlich gerechtfertigt werden. Voraussetzung hierfür ist aber die Beachtung ergänzender beihilferechtlicher Vorgaben, die die Europäische Kommission in diesem Zusammenhang aufgestellt hat. Maßgeblich ist insoweit der Befristete Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 (Mitteilung der Kommission – ABl. C 91 I v. 20. März 2020, S. 1, zuletzt geändert durch die Vierte Änderung des Befristeten Rahmens, ABl. C 340I vom 13.10.2020, S. 1–10), dessen Abschnitt 3.2 („Beihilfen in Form von Garantien für Darlehen“) entsprechend heranzuziehen ist. Diese Bestimmungen sehen insbesondere vor, dass für die staatliche Absicherung in der Aufbauphase grundsätzlich Garantieprämien von dem Reisesicherungsfonds zu erheben sind.

Diese Vorgabe wird mit der Anordnung über die Erhebung von Garantieprämien in § 19 Absatz 4 umgesetzt. Die Einzelheiten der Höhe der Garantieprämien und des Erhebungsverfahrens bleiben der Regelung in einer Verordnung vorbehalten, § 20 Absatz 2 Nummer 4.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Entwurf sieht keine Rechtsvereinfachung oder Vereinfachung von Verwaltungsverfahren vor.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Die Regelungen sind insbesondere unter den Gesichtspunkten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der sozialen Verantwortung dauerhaft tragfähig.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die möglichen Belastungen des Bundeshaushalts sind derzeit noch nicht abschließend absehbar, weil offen ist, ob der Reisesicherungsfonds während der Aufbauphase wegen der Insolvenz eines oder mehrerer der abgesicherten Reiseanbieter Kredite in Anspruch nehmen muss. Zudem ist derzeit nicht absehbar, ob der Reisesicherungsfonds in diesem Fall auf die staatliche Absicherung angewiesen sein wird oder ob er aufgrund des zwischenzeitlich aufgebauten Kapitals und der fortlaufenden Entgeltzahlungen der Reiseanbieter auch

ohne staatliche Unterstützung am Kapitalmarkt tätig werden kann. Auch wenn der Reisesicherungsfonds auf die staatliche Absicherung angewiesen sein sollte, wären aber damit nicht zwangsläufig auch Haushaltsausgaben verbunden. Dies wäre nur der Fall, wenn der Reisesicherungsfonds seinen Kreditverpflichtungen nicht mehr nachkommen könnte und der Staat deshalb von den Kreditinstituten als Sicherungsgeber in Anspruch genommen würde. Die gesetzlichen Vorgaben für die finanzielle Ausstattung des Fonds sind jedoch so ausgestaltet, dass dieser Fall bei einem normalen Verlauf weitgehend ausgeschlossen werden kann. Insbesondere können die Entgelte der Reiseveranstalter nach den § 7 Absatz 2, § 19 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 und § 20 Absatz 3 des Reisesicherungsfondsgesetzes (RSG-E) im Fall eines größeren Insolvenzschadens angepasst werden, so dass der Reisesicherungsfonds seinen Verpflichtungen nachkommen kann. Sollte es dennoch, im Fall eines unvorhersehbaren Verlaufs mit einer Vielzahl von hohen Insolvenzschäden bereits zu Beginn der Aufbauphase, zu einer Inanspruchnahme des Staates als Sicherungsgeber kommen, würde der Haushalt in Höhe der Differenz zwischen dem gesetzlich vorgegebenen Zielkapital in Höhe von 750 Millionen Euro (§ 19 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 RSG-E) und dem vorhandenen Fondsvermögen in Anspruch genommen werden. Dabei wäre vorrangig die von dem jeweiligen Reiseanbieter gestellte Sicherheit in Höhe von sieben Prozent des Umsatzes zu verwerten. Im Fall der gleichzeitigen Insolvenz des derzeit größten Reiseanbieters sowie eines Reiseanbieters mittlerer Umsatzgröße bestünde ein Kapitalbedarf von etwa 920 Millionen Euro. Nach Abzug der Sicherheiten dieser beiden Anbieter verbliebe, sollte noch kein Fondsvermögen vorhanden sein, eine maximale Finanzierungslücke von rund 630 Millionen Euro, die den Haushalt belasten würde.

Dem Haushalt fließen Einkünfte zu, weil für die Gewährung der staatlichen Absicherung Garantieprämien zu erheben sind. In welcher Höhe diese Garantieprämien zu erheben sind, unterliegt insbesondere der beihilferechtlichen Beurteilung durch die Europäische Kommission. Die Höhe der Einkünfte kann daher noch nicht abschließend abgeschätzt werden.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand. Die Kosten für die Insolvenzversicherung sind im Reisepreis inbegriffen.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entsteht aufgrund der Streichung der Möglichkeit, die Haftung der Kundengeldabsicherer auf 110 Millionen Euro pro Geschäftsjahr zu begrenzen. Dies wird insbesondere diejenigen Reiseveranstalter und Vermittler verbundener Reiseleistungen betreffen, die aufgrund dieser Möglichkeit bislang die erhaltenen Vorauszahlungen und die Repatriierungskosten nicht in voller Höhe abgesichert haben. In diesen Fällen werden sich die Kosten für die Insolvenzversicherung künftig an dem im Insolvenzfall tatsächlich bestehenden Schadensrisiko orientieren, was auch unter Berücksichtigung der künftigen Absicherung durch einen Fonds zu einer Kostensteigerung führen wird. Den ganz überwiegenden Teil der absicherungspflichtigen Unternehmen, insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), wird die Änderung nicht betreffen, weil diese ihr Insolvenzrisiko auch bislang schon in voller Höhe abgesichert haben.

Die sonstigen gesetzlichen Vorgaben, die sich aus den Änderungen bestehender Gesetze und dem neu geschaffenen Reisesicherungsfondsgesetz ergeben, haben keinen Erfüllungsaufwand zur Folge.

aa) Erhöhung des abzusichernden Risikos

Durch den Wegfall der Möglichkeit der Haftungsbegrenzung auf 110 Millionen Euro kann denjenigen Unternehmen ein jährlicher Erfüllungsaufwand entstehen, die bislang ihr Insolvenzrisiko nur bis zu dieser Höhe abgesichert und hierfür geringere Versicherungsbeiträge gezahlt haben. Betroffen sind von der vorgeschlagenen Änderung deshalb nur die umsatzstärksten Reiseveranstalter, deren absicherungspflichtiges Insolvenzrisiko den Betrag von 110 Euro übersteigt. Für diese Unternehmen kann der Erfüllungsaufwand bis zu 9,46 Millionen Euro jährlich betragen.

Das absicherungspflichtige Risiko richtet sich zunächst nach dem Umsatz der Reiseveranstalter. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass nur der Umsatz aus dem Verkauf absicherungspflichtiger Pauschalreisen relevant ist. Umsätze aus sonstigen Reiseleistungen, die nicht der Insolvenzversicherungspflicht unterliegen, bleiben unberücksichtigt. Hinzu kommt, dass das Schadensrisiko im Insolvenzfall nicht mit dem gesamten Jahresumsatz gleichgesetzt werden kann. Die erhaltenen Vorauszahlungen müssen nur bis zur Beendigung der Reise abgesichert werden, dies gilt auch für die Sicherstellung der Repatriierung. Die Höhe eines möglichen Schadens unterliegt daher Schwankungen und hängt von der Jahreszeit, der Art der verkauften Reisen, den Beförderungsmitteln, den Reisezielen und dem individuell vereinbarten Zeitraum zwischen der Annahme der Vorauszahlung und der Beendigung der Reise ab.

Vor diesem Hintergrund wird der mögliche Schaden daher üblicherweise mit einem bestimmten Anteil des Jahresumsatzes bemessen. Es liegen jedoch keine Erkenntnisse dazu vor, welche Anteile des Umsatzes die Kundengeldabsicherer hierzu konkret heranziehen. In Anbetracht der wirtschaftlichen Rahmendaten der Reisewirtschaft erscheint aber die Annahme eines durchschnittlichen Schadensrisikos von 22 Prozent des Umsatzes sachgerecht. Es handelt sich insoweit um eine Schätzung auf der Grundlage einer Untersuchung der Reisebranche durch eine Unternehmensberatung, die im Herbst 2019 in Auftrag gegeben worden ist.

Nach dieser Maßgabe sind von der Neuregelung nur Unternehmen betroffen, die einen Umsatz von mindestens 500 Millionen Euro aus Pauschalreisen erzielen. Dies traf im Jahr 2019 auf sieben Reiseveranstalter oder in einem Konzern verbundene Reiseveranstalter (einschließlich Thomas Cook Deutschland) zu. Diese haben im Jahr 2019 zusammen einen Umsatz von etwa 22,5 Milliarden Euro erwirtschaftet, worauf geschätzt 80 Prozent (18 Milliarden Euro) auf Pauschalreisen entfielen. Hierbei wird davon ausgegangen, dass der Umsatz der deutschen Reiseveranstalter des Thomas-Cook-Konzerns auch zukünftig in diesem Marktsegment anfallen und sich auf die verbliebenen großen Anbieter verteilen wird. Auf dieser Grundlage ergibt sich für die verbliebenen sechs großen Reiseanbieter ein abzusicherndes Volumen von insgesamt 3,96 Milliarden Euro (18 Milliarden Euro x 22 Prozent) im Vergleich zu einem Gesamtvolumen von 440 Millionen Euro bei zurzeit noch vier Kundengeldabsicherern (110 Millionen Euro x 4) nach bisheriger Rechtslage.

Es liegen keine öffentlich zugänglichen Preisübersichten oder sonstigen Informationen über die Preisgestaltung der Prämienberechnung bei der Insolvenzversicherung für Pauschalreisen vor. Für den Abschluss einer Insolvenzversicherung wird aber ausweislich eines öffentlich einsehbaren Angebots eines Branchenverbands für seine Mitglieder bei einem versicherungsrelevanten Umsatz bis zu einer Million Euro ein Prämienatz von 0,19 Prozent und für einen versicherungsrelevanten Umsatz bis zu 2,5 Millionen Euro ein Prämienatz von 0,15 Prozent veranschlagt. Es wird auf dieser Grundlage angenommen, dass sich der Prämienatz für höhere Umsätze aus Pauschalreiseangeboten zumindest nach bisheriger Rechtslage anteilig verringert hat. Für die Berechnung der bisherigen Kosten wird daher ein Prämienatz von 0,1 Prozent unterstellt.

Für die neue Rechtslage ist zu berücksichtigen, dass Versicherer – jedenfalls hinsichtlich der hier zu berücksichtigenden Reiseanbieter – künftig nur noch für die erforderliche Sicherheitsleistung relevant sein werden, während der überwiegende Teil des Risikos über den Reisesicherungsfonds abgesichert wird. Für diesen Fonds gelten eigene gesetzliche Vorgaben zur Gestaltung der von den Reiseanbietern zu leistenden Entgelte. Dieser Umstand bleibt jedoch in diesem Zusammenhang noch unberücksichtigt, weil zunächst nur die Mehrkosten aufgrund des Entfallens der Haftungsgrenze von 110 Millionen Euro dargestellt werden sollen. Vor diesem Hintergrund wird hier unterstellt, dass die Absicherung insgesamt weiterhin über Versicherer erfolgt und wegen des gestiegenen Risikos eine Erhöhung des Prämienatzes nicht auszuschließen ist. Es wird daher ein Prämienatz von 0,25 Prozent angenommen. Die Folgen der COVID-19-Pandemie bleiben hier unberücksichtigt, weil diese gesetzliche Vorgabe davon unabhängig ist. Hieraus ergibt sich die folgende Berechnung der Versicherungsprämien nach alter und neuer Rechtslage:

	Abzusicherndes Risiko	Prämienatz	Gesamtprämien für die 6 größten Reiseveranstalter
Bisherige Rechtslage	440 Millionen Euro	0,1 Prozent	0,44 Millionen Euro
Neue Rechtslage	3,96 Milliarden Euro	0,25 Prozent	9,9 Millionen Euro
Differenz	3,5 Milliarden Euro		9,46 Millionen Euro

bb) Absicherung durch den Reisesicherungsfonds

Mit der Vorgabe des § 651r Absatz 2 BGB-E, wonach Reiseanbieter sich künftig im Regelfall über den Reisesicherungsfonds absichern müssen, ist kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft verbunden.

Soweit Reiseanbieter von der Möglichkeit des Opt-out Gebrauch machen und sich deshalb weiter über ein Versicherungsunternehmen oder ein Kreditinstitut absichern können, unterfallen sie dieser Vorgabe ohnehin nicht. Sofern die Reiseanbieter ihrer Absicherungspflicht nur durch den Abschluss eines Absicherungsvertrags mit dem Reisesicherungsfonds nachkommen können, sind Mehrkosten grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Künftig müssen die Reiseanbieter – jedenfalls sofern der Reisesicherungsfonds während der Aufbauphase von der staatlichen Absicherung Gebrauch macht – Entgelte in einer Höhe entrichten, die bis zum 31. Dezember 2026 ein Zielkapital von 750 Millionen Euro erreichen lässt. Der genaue Prozentsatz ist noch festzulegen, könnte im Vergleich zu den aus der Vergangenheit bekannten Versicherungsprämien aber grundsätzlich eine Kostensteigerung darstellen.

Allerdings können die bisherigen Versicherungsprämien in diesem Punkt nicht als Maßstab herangezogen werden. Es ist sehr wahrscheinlich, dass Reiseanbieter ab einer bestimmten Größe ihr Insolvenzrisiko künftig nicht mehr auf dem freien Markt absichern könnten. Dies ist eine Folge der COVID-19-Pandemie, die zu erheblicher Unruhe auf dem Markt für Insolvenzabsicherungen und wegen des Rückzugs eines Versicherungsunternehmens auch bereits zu einer Beschränkung des Angebots geführt hat. In jedem Fall müssten die Reiseanbieter aber mit erheblichen Kostensteigerungen rechnen, da sich aufgrund der weltweiten Pandemie die Prämienkalkulation der Versicherer deutlich verändert. Die Möglichkeit der Absicherung über den Reisesicherungsfonds schafft für die betroffenen Unternehmen daher erst die Möglichkeit, ihr Geschäft zu vertretbaren Kosten weiter zu betreiben. Dieser Nutzen überwiegt die (theoretischen) Mehrkosten im Vergleich zu der bisherigen Absicherung über Versicherungsunternehmen.

cc) Weitere Vorgaben für den Reisesicherungsfonds

Soweit das Reisesicherungsfondsgesetz Vorgaben enthält, die der Reisesicherungsfonds selbst beachten muss, ist damit kein besonderer Erfüllungsaufwand verbunden. Der Reisesicherungsfonds kann die für seinen Betrieb notwendigen Kosten aus dem Fondsvermögen

decken (§ 3 Nummer 2 RSG-E). Zusätzliche Kosten fallen daher für die Wirtschaft wegen dieser Vorgaben nicht an.

c) Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Für die Verwaltung fallen zusätzliche Sach- und Personalkosten für die Wahrnehmung der Aufgaben der Aufsichtsbehörde an. Die Höhe dieser Kosten kann derzeit noch nicht abschließend geschätzt werden.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Bestimmungen, die gleichstellungsrelevant sind, enthält der Entwurf nicht. Spezifische Auswirkungen auf die Lebenssituation von Männern und Frauen sind daher nicht zu erwarten.

Auch demografische Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung des Gesetzes ist nicht vorgesehen. Die Richtlinie, deren weiterer Umsetzung dieses Gesetz dient, gilt unbefristet. Es ist jedoch beabsichtigt, die Berechnungsgrundlagen für die Ausnahmen von der Pflicht zur Absicherung über den Reisesicherungsfonds (§ 651r Absatz 3 Satz 2 BGB-E) und für die Bedingungen der staatlichen Absicherung (§ 19 RSG-E) innerhalb von zwei Jahren zu überprüfen und erforderlichenfalls anzupassen. Eine umfassende Evaluierung des neuen Systems der Insolvenzversicherung im Reiserecht soll spätestens nach fünf Jahren erfolgen. Insbesondere soll dabei auch untersucht werden, ob zeitgleich mehrere Reisesicherungsfonds die Erlaubnis zur Aufnahme des Geschäftsbetriebs erhalten können sollen oder sogar eine vollständige Marköffnung möglich ist.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Gesetz über die Insolvenzversicherung durch Reisesicherungsfonds)

Zu Abschnitt 1 (Allgemeine Vorschriften)

Zu § 1 (Begriffsbestimmungen)

Zu Nummer 1

Die Definition des Reiseanbieters stellt klar, dass der Reisesicherungsfonds alle Unternehmen absichern kann, die nach den Vorschriften des BGB zur Insolvenzversicherung verpflichtet sind. Dies sind die Reiseveranstalter als Anbieter von Pauschalreisen nach § 651a Absatz 1 BGB und die Vermittler verbundener Reiseleistungen nach § 651w Absatz 1 BGB. Zur Verbesserung der Lesbarkeit werden sie in den Vorschriften dieses Gesetzes einheitlich als Reiseanbieter bezeichnet. Soweit nur Reiseveranstalter gemeint sind, wird dieser Begriff verwendet (vgl. § 13 Absatz 2 RSG-E).

Zu Nummer 2

Im Zusammenhang mit der Bemessung der finanziellen Ausstattung des Reisesicherungsfonds stellen die Vorschriften dieses Gesetzes wiederholt auf den Umsatz der Reiseanbieter ab. Der Umsatz wird in Nummer 2 einheitlich als der Umsatz definiert, den ein Reiseanbieter aus Pauschalreisen oder der Vermittlung verbundener Reiseleistungen erzielt. Damit werden insbesondere Einnahmen nicht herangezogen, die Reiseanbieter aus dem Geschäft mit Reiseeinzelleistungen erzielen. Für die Erbringung von Reiseeinzelleistungen besteht keine Insolvenzversicherungspflicht. Zudem wird klargestellt, dass auf den Umsatz eines ganzen Jahres abzustellen ist. Damit soll sichergestellt werden, dass auch bei Reiseanbietern, deren Geschäft im Jahres- und Saisonverlauf stark schwankt, ein repräsentativer Umsatz zugrunde gelegt wird. Bei der Vermittlung verbundener Reiseleistungen zählt zum Umsatz auch der Umsatz, den der Unternehmer im Fall des § 651w Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BGB aus Verträgen über Reiseleistungen erzielt. Gemeint ist jeweils der Umsatz ohne Umsatzsteuer, also der Nettoumsatz

Zu Nummer 3

Der Begriff „Insolvenz“ wird definiert als Zahlungsunfähigkeit eines Reiseanbieters einschließlich der nach § 651r Absatz 1 Satz 3 BGB gleichgestellten Fälle. Diese sind die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen eines Reiseanbieters und die Abweisung eines Eröffnungsantrags mangels Masse.

Zu Nummer 4

Nummer 4 enthält die Definition des Insolvenzrisikos, das insbesondere für die Entscheidung über die Einforderung einer Sicherheitsleistung (§ 6) von Bedeutung ist. Das Insolvenzrisiko beschreibt die Wahrscheinlichkeit, mit der für einen Reiseanbieter mit dem Eintritt des Insolvenzfalls zu rechnen ist. Das Insolvenzrisiko bildet damit die grundsätzliche wirtschaftliche Stabilität eines Reiseanbieters ab.

Zu Nummer 5

Das Schadensrisiko nach Nummer 5 umfasst nicht die Frage, wie wahrscheinlich die Insolvenz eines Reiseanbieters – und damit auch die Inanspruchnahme des Reisesicherungsfonds – ist. Der Begriff des Schadensrisikos setzt den Eintritt des Insolvenzfalls bereits voraus. Er umschreibt, mit welcher Schadenshöhe in diesem Fall zu rechnen ist. Der Schaden für den Reisesicherungsfonds besteht dabei in den abgesicherten Ansprüchen der Reisenden auf Erstattung der Vorauszahlungen und/oder Durchführung der Repatriierung. Die Höhe dieser Ansprüche richtet sich zunächst nach dem Preis der Reise. Je höher dieser ist, desto höhere Vorauszahlungen sind von dem Reisesicherungsfonds zu erstatten. Zudem erhöhen aber auch andere Faktoren das Schadensrisiko für den Reisesicherungsfonds. So fallen bei Fernreisen in entlegene Zielgebiete höhere Repatriierungskosten an, als dies etwa bei einer Busreise im Inland der Fall ist. Deshalb ist bei der Bemessung des Schadensrisikos neben dem Preis der Reise auch deren Art – nämlich insbesondere Dauer, Zielgebiet, Transportmittel und damit zusammenhängende Faktoren – zu berücksichtigen.

Zu § 2 (Geschäft des Reisesicherungsfonds)

Zu Absatz 1

In Absatz 1 wird der Begriff des Reisesicherungsfonds näher definiert. Bei einem Reisesicherungsfonds handelt es sich nicht um eine Körperschaft, die aus sich heraus über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt. Es handelt sich bei dem Begriff vielmehr um eine neue rechtliche Kategorie für ein bestimmtes Geschäftsmodell, das nach Maßgabe der in diesem Gesetz geregelten Voraussetzungen umgesetzt wird.

Das Geschäft eines Reisesicherungsfonds besteht zunächst darin, Kapital anzusammeln und als Fondsvermögen anzulegen, aus dem Reisende im Fall der Insolvenz eines Pauschalreiseveranstalters oder Vermittlers verbundener Reiseleistungen entschädigt werden (Nummer 1). Zu diesem Zweck schließt der Reisesicherungsfonds mit den Reiseveranstaltern Absicherungsverträge ab, mit denen die Reiseveranstalter nach § 651r Absatz 2 Satz 1 BGB-E ihrer Pflicht zur Insolvenzsicherung nachkommen können (Nummer 2). Das angesparte Kapital verwaltet der Reisesicherungsfonds, im Insolvenzfall führt er die Entschädigung der bei ihm abgesicherten Reisenden durch.

Zu Absatz 2

Absatz 2 enthält eine Konkretisierung des Geschäftsmodells eines Reisesicherungsfonds. Es handelt sich dabei nicht um ein Unternehmen, das mit Gewinnerzielungsabsicht am Marktgeschehen teilnimmt. Die Möglichkeit, Gewinne zu erzielen, setzt in der Regel die Bereitschaft voraus, geschäftliche Risiken einzugehen. Diese Bereitschaft ist mit der Aufgabe eines Reisesicherungsfonds allerdings nicht vereinbar. Der Reisesicherungsfonds dient allein der Gewährleistung der richtlinienkonformen Absicherung der Reisenden. Er muss daher alles unterlassen, was diesen Zweck gefährden könnte.

Hieraus folgt, dass der Reisesicherungsfonds am allgemeinen Wirtschaftsleben nur teilnehmen kann, soweit es der Sicherung seiner Leistungsfähigkeit dient. Dies gilt insbesondere für die Kapitalanlage. Enthielte sich der Reisesicherungsfonds diesem Geschäft vollständig, hätte dies wegen der allgemeinen Teuerungsrate faktisch eine Verringerung des Fondsvermögens zur Folge. Daher ist der Reisesicherungsfonds nicht gehindert, im Zuge einer ordnungsgemäßen Verwaltung des Fondsvermögens auch Kapitalanlagegeschäfte zu betreiben. Diese müssen jedoch der Erhaltung oder Mehrung des Fondsvermögens dienen. Erzielt der Reisesicherungsfonds Gewinne, kommen diese dem Fondsvermögen zugute. Im Gesellschaftsvertrag ist zu regeln, dass der Anspruch der Gesellschafter auf eine Gewinnausschüttung ausgeschlossen ist.

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt, dass nur eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) das Geschäft eines Reisesicherungsfonds ausüben kann. Es soll die Möglichkeit eröffnet werden, dass die Reisebranche selbst die Aufgabe der Insolvenzsicherung für Pauschalreisen wahrnimmt. Hierbei handelt es sich nicht um Angelegenheit, die der Staat wahrnehmen muss. Es besteht deshalb auch keine Notwendigkeit, öffentlich-rechtlichen Körperschaften die Ausübung der Geschäfte eines Reisesicherungsfonds zu ermöglichen. Die Rechtsform der GmbH bietet die erforderliche Flexibilität, die Anforderungen dieses Gesetzes zu erfüllen. Sie bietet zudem hinreichende Gewähr für einen stabilen und handlungsfähigen Reisesicherungsfonds. Ein tatsächliches Bedürfnis, neben der GmbH auch andere Rechtsformen zuzulassen, ist nicht ersichtlich.

Zu Abschnitt 2 (Fondsvermögen)

Zu § 3 (Zweck des Fondsvermögens)

Die Vorschrift des § 3 regelt, welche Anforderungen der Reisesicherungsfonds hinsichtlich des anzusammelnden Vermögens erfüllen muss. Der Reisesicherungsfonds darf über das Vermögen nicht beliebig verfügen, sondern darf es nur zu den gesetzlich bestimmten Zwecken verwenden. Die in dieser Vorschrift geregelte Zweckbestimmung wirkt sich zum einen auf die Befugnisse der Gesellschafter aus, die hierdurch beschränkt werden. Zum anderen folgt hieraus, dass das Fondsvermögen nur pfändbar ist, soweit wegen Forderungen vollstreckt wird, deren Erfüllung den in § 3 genannten Zwecken dient (§ 851 Absatz 2 der Zivilprozessordnung).

Zu Nummer 1

Der wesentliche Zweck des angesammelten Vermögens ist die Entschädigung der Reisenden im Fall der Insolvenz eines Reiseanbieters, der seiner Pflicht zur Insolvenzversicherung nach § 651r Absatz 1 BGB-E mit dem Abschluss eines Absicherungsvertrags bei dem Reisesicherungsfonds nachgekommen ist. Dies betrifft sowohl den Anspruch der Reisenden auf Rückzahlung des Reisepreises nach § 651r Absatz 1 Satz 1 BGB-E als auch den Anspruch auf die vereinbarte Rückbeförderung und die Unterbringung bis zur Durchführung der Rückbeförderung nach § 651r Absatz 1 Satz 2 BGB-E. Während der Anspruch nach § 651r Absatz 1 Satz 1 BGB-E unmittelbar (§ 651r Absatz 4 BGB bzw. § 651r Absatz 5 BGB-E) auf Zahlung gerichtet ist, muss der Fonds die Rückbeförderung und die Unterbringung in tatsächlicher Hinsicht gewährleisten und sich zu deren Durchführung eines oder mehrerer Dienstleister bedienen. Die hierfür entstehenden Kosten sind ebenfalls aus dem Fondsvermögen zu erstatten.

Zu Nummer 2

Aus dem Fondsvermögen können auch die Kosten bestritten werden, die zum Aufbau und zur Verwaltung des Reisesicherungsfonds erforderlich sind. Hierzu zählen insbesondere die notwendigen Sach- und Personalkosten einschließlich der Vergütungen für die Mitglieder der Organe des Reisesicherungsfonds. Ebenfalls erfasst sind die Kosten, die für unwiderrufliche Kreditzusagen entstehen, mit denen ein Teil des Zielkapitals gebildet werden soll (§ 4 Absatz 2 Satz 2 RSG-E). Nicht erfasst sind jedoch die Kosten, die für die Gründung der GmbH anfallen, die im weiteren Verlauf als Reisesicherungsfonds tätig werden soll. Diese sind von den Gründungsgesellschaftern zu tragen, da das Fondsvermögen zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorhanden ist. Eine nachträgliche Erstattung dieser Kosten aus dem Fondsvermögen ist nicht vorgesehen.

Zu Nummer 3

Nimmt der Reisesicherungsfonds Kredite auf, um im Fall eines nicht ausreichenden Vermögens dennoch Ansprüche der Reisenden erfüllen und seine eigenen Kosten tragen zu können, kann die Rückführung dieser Kredite ebenfalls aus dem Fondsvermögen erfolgen. Dies gilt auch für Zinsaufwendungen, soweit diese nicht als Verwaltungskosten anzusehen sind.

Zu § 4 (Zielkapital)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift des § 4 regelt den Umfang des von dem Reisesicherungsfonds zu bildenden Fondsvermögens. Absatz 1 Satz 1 enthält hierzu die grundlegende Verpflichtung, ein Zielkapital zu bilden, das in einem angemessenen Verhältnis zu den bestehenden und potenziellen Verbindlichkeiten des Reisesicherungsfonds steht. Satz 2 legt fest, dass das Zielkapital so ausreichend bemessen sein muss, dass damit alle in § 3 genannten Aufwendungen gedeckt werden können.

Zu Absatz 2

Das Zielkapital des Reisesicherungsfonds ist größtenteils aus den Entgelten nach § 7 zu bilden, die die Reiseanbieter als Gegenleistung für die Insolvenzversicherung erbringen müssen (Satz 2). Satz 1 gestattet es jedoch, nach dem Ende der Aufbauphase (§ 19 Absatz 3 Nummer 1) bis zu einem Viertel des Zielkapitals durch unwiderrufliche Kreditzusagen eines im Inland zum Geschäftsbetrieb befugten Kreditinstituts zu bilden. Eine unwiderrufliche Kreditusage ist eine förmlich abgegebene und rechtsgeschäftlich verbindliche Zusage, die einen sofortigen Abruf der zugesagten Kreditmittel ermöglicht, soweit die Voraussetzungen für deren Inanspruchnahme erfüllt sind. Der Reisesicherungsfonds muss als Kreditnehmer

über die Kreditmittel jederzeit bedingungslos verfügen können, ohne dass sich der Kreditgeber der Zusage noch durch eigene Entscheidung entziehen kann. Eine Befristung der Kreditzusage steht dem nicht zwingend entgegen. Allerdings gilt dies nur dann, wenn gewährleistet ist, dass mit dem Ablauf der Befristung dennoch das Zielkapital in der erforderlichen Höhe vorhanden ist. Die Entgelte der Reiseanbieter wären daher rechtzeitig vor dem Auslaufen der Kreditzusage so anzupassen, dass, sofern eine unmittelbar anknüpfende Kreditzusage nicht erlangt werden kann, bis spätestens zum Ablauf der Befristung zusätzliches Kapital in gleicher Höhe angesammelt werden kann.

Der Reisesicherungsfonds kann zwar von Beginn an mit einer bestimmten Kapitalausstattung versehen sein, dies ist, anders als bei anderen Fonds, aber keine zwingende gesetzliche Vorgabe (vgl. § 12 Absatz 2). Der Reisesicherungsfonds kann sein Kapital auch erst im Laufe seiner Tätigkeit ansammeln. Eine sofortige Ausstattung des Fonds mit dem erforderlichen Zielkapital ist der Reisebranche unter den derzeitigen Bedingungen nicht möglich.

Zu § 5 (Bemessung des Zielkapitals)

Zu Absatz 1

Absatz 1 bestimmt zunächst, auf welche denkbaren Insolvenzfälle das Zielkapital ausgerichtet sein muss. Maßgeblich sind insoweit die Vorgaben der Richtlinie, die mit den Regelungen dieses Gesetzes umgesetzt werden soll. Das Fondsvermögen muss daher ausreichen, um diesen Anforderungen zu genügen.

Aus Erwägungsgrund 40 der Richtlinie ergibt sich, dass die Insolvenzversicherung die vorhersehbaren Zahlungsbeträge, die von der Insolvenz eines Reiseveranstalters 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 Insolvenzversicherung jedenfalls auf die gleichzeitige Insolvenz eines der größten und eines weiteren, mindestens mittelgroßen Reiseveranstalters ausgelegt sein muss. Vor diesem Hintergrund ist nach Satz 1 auch das Fondsvermögen des Reisesicherungsfonds entsprechend auszustatten.

Der Reisemarkt in Deutschland ist derzeit sehr heterogen ausgestaltet. Allein der Marktanteil des größten Reiseveranstalters machte im Jahr 2019 ca. 14,4 Prozent des Gesamtmarktes aus. Satz 2 stellt sicher, dass insbesondere auch bei künftigen Marktveränderungen stets mindestens ein Marktanteil von 15 Prozent abgedeckt wird.

Zu Absatz 2

Allerdings sind die Umsätze der maßgeblichen Reiseanbieter nicht in voller Höhe zur Bemessung des Zielkapitals heranzuziehen. Die Reiseanbieter vereinnahmen im Verlauf eines Jahres Vorauszahlungen in unterschiedlicher Höhe und auch die Anzahl der Reisenden, die ihre Reise antreten, schwankt je nach Anbieter und Saison stark. Zudem besteht die Pflicht zur Insolvenzversicherung 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 daher in Erwägungsgrund 40 als Regelfall die Absicherung eines ausreichend hohen Prozentsatzes des Umsatzes des Veranstalters zugrunde, der von Faktoren wie der Art der verkauften Pauschalreisen einschließlich des Verkehrsmittels, dem Reiseziel und gesetzlichen Beschränkungen oder den Verpflichtungen des Reiseveranstalters im Hinblick auf die zulässigen Anzahlungsbeträge und deren Zeitpunkt vor Beginn der Pauschalreise abhängen kann.

Um eine verlässliche Insolvenzversicherung zu gewährleisten, wird dieser Anteil des Umsatzes für den Reisesicherungsfonds in Absatz 2 grundsätzlich mit 22 Prozent bemessen. 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 Veranstalters von Pauschalreisen, der 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 Insolvenzversicherung künftig auch in ausreichendem Umfang auf außerordentlich hohe Schäden ausgelegt sein wird.

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt, in welchen Fällen von Absatz 2 Satz 2 abgewichen werden kann. Im Regelfall sind, wie auch die Richtlinie vorsieht, die Umsätze des vorhergehenden Geschäftsjahres heranzuziehen. Allerdings können besondere Umstände vorliegen, die eine abweichende Berechnung rechtfertigen, weil andernfalls kein realistisches Ergebnis erzielt würde. Dies betrifft zunächst die Fälle von Neugründungen von Reiseanbietern (Nummer 1). Diese können naturgemäß keine Geschäftszahlen des vorherigen Geschäftsjahres vorlegen, so dass in diesen Fällen die im Geschäftsplan prognostizierten Umsätze heranzuziehen sind. Gleiches gilt, wenn außergewöhnliche Umstände vorlagen, die die Ergebnisse des abgelaufenen Geschäftsjahres verzerren und so zu einer unverhältnismäßig hohen oder geringen Berücksichtigung des jeweiligen Reiseanbieters führen könnten (Nummer 2). In Betracht dürfte hier insbesondere eine weltweite Pandemie kommen, die zu einem nahezu vollständigen Stillstand des Reiseverkehrs führt und nach deren Beendigung das Geschäft mit Pauschalreisen wieder stark anzieht. In diesem Fall entspräche eine Prognose auf der Basis des Umsatzes im Vorjahr, in dem kaum Reisen stattgefunden haben, nicht dem tatsächlich bestehenden Risiko. Weiterhin könnte etwa eine Umstrukturierung eines Reiseanbieters dazu führen, dass hohe Umsätze aus dem Vorjahr das aktuelle Risiko nicht mehr zutreffend abbilden.

Zu Absatz 4

Verlangt der Reisesicherungsfonds von den Reiseanbietern, die nach Absatz 1 zur Berechnung des Zielkapitals heranzuziehen sind, eine Sicherheit, führt dies zu einer Anpassung der Berechnung. Der Anteil des heranzuziehenden Umsatzes verringert sich gerechnet in Prozentpunkten in dem Maße, in dem die Reiseanbieter eine Sicherheit stellen, die sich ebenfalls auf einen Prozentsatz des Umsatzes beziehen muss. Leistet beispielsweise der umsatzstärkste Reiseanbieter eine Sicherheit in Höhe von sieben Prozent seines Vorjahresumsatzes, verringert sich sein im Rahmen der Absätze 2 und 3 zu berücksichtigender Umsatz auf 15 Prozent. Hinsichtlich eines Reiseanbieters mittlerer Umsatzgröße ist darauf abzustellen, in welcher Höhe die Reiseanbieter dieser Kategorie durchschnittlich Sicherheit leisten.

Zu § 6 (Sicherheitsleistungen)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift des § 6 soll dem Reisesicherungsfonds eine Möglichkeit eröffnen, die Absicherung so auszugestalten, dass das nach den Vorgaben des § 5 zu berechnende Risiko nicht in voller Höhe von dem zu bildenden Fondsvermögen abgedeckt werden muss. Zu diesem Zweck kann der Reisesicherungsfonds den Abschluss eines Absicherungsvertrags davon abhängig machen, dass der Reiseanbieter eine Sicherheit beibringt, die im Fall seiner Insolvenz vorrangig verwertet wird und so die Inanspruchnahme des Zielkapitals verringert.

Die Sicherheit ist nach Nummer 1 nach einem Prozentsatz des Umsatzes zu bemessen, der zunächst nur für die Dauer der staatlichen Absicherung der Höhe nach näher geregelt ist (§ 19 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1) und bezüglich der Mindest- und Höchstsätze durch Verordnung geregelt werden kann (§ 20 Absatz 2 Nummer 3).

Sie muss nach den Nummern 2 und 3 zudem dem Reisesicherungsfonds einen unmittelbaren Anspruch verschaffen (§ 328 BGB), dessen Verwirklichung nicht durch Einwendungen des Sicherungsgebers oder eine Beendigung des Vertrags zwischen dem Sicherungsgeber und dem Reiseanbieter vereitelt werden darf. Diese Regelungen dienen der Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Fondsvermögens und finden ihre Entsprechung im Verhältnis zwischen dem Reisesicherungsfonds und dem Reisenden. Gegenüber dem Reisenden kann sich der Reisesicherungsfonds nach § 651r Absatz 5 Satz 2 BGB-E weder auf Einwendungen aus seinem Vertrag mit dem Reiseanbieter – dem Absicherungsvertrag – berufen, noch entfällt infolge der Beendigung des Absicherungsvertrags der Anspruch des Reisenden gegen den Reisesicherungsfonds, wenn die Buchung der Reise vor der Vertragsbeendigung erfolgt ist. Daher sind auch im Verhältnis zwischen dem Sicherungsgeber und dem Reisesicherungsfonds entsprechende Regelungen erforderlich.

Es widerspräche dem Zweck einer Sicherheitsleistung, wenn der Sicherungsgeber seine Inanspruchnahme durch vertragliche Einwendungen vereiteln könnte. Im Fall der Beendigung des Vertrags zwischen Sicherungsgeber und Reiseanbieter hätte dies auch die Beendigung des Absicherungsvertrags zwischen Reisesicherungsfonds und Reiseanbieter zur Folge. Auch dann wäre aber die Sicherheitsleistung zwecklos, wenn der Reisesicherungsfonds weiterhin nach § 651r Absatz 5 Satz 2 BGB-E zur Leistung verpflichtet wäre, seinerseits den Sicherungsgeber aber nicht in Anspruch nehmen könnte. Die Sicherheitsleistung soll bewirken, dass ein Teil des Schadensrisikos vom Reisesicherungsfonds auf den Sicherungsgeber verlagert wird. Jedenfalls im Umfang der Haftung des Reisesicherungsfonds muss sich daher auch der Sicherungsgeber zur Leistung verpflichten. Er kann damit zumindest für die Schäden in Anspruch genommen werden, die auf bereits vor der Vertragsbeendigung gebuchten Reisen beruhen.

Die Sicherheitsleistung ist mit der bisherigen Form der Insolvenzversicherung vergleichbar (§ 651r Absatz 4 BGB), weil der Reiseanbieter jeweils einem Dritten – nach dem bisherigen System dem Reisenden, künftig dem Reisesicherungsfonds – einen direkten Anspruch aus einem Vertrag zugunsten Dritter verschafft.

Zu Absatz 2

Die weiteren Voraussetzungen der Sicherheiten ergeben sich aus Absatz 2. Als Sicherheiten kommen nur ein Versicherungsvertrag oder ein Zahlungsversprechen einer Bank in Betracht, wobei sowohl der Versicherer als auch die Bank in Deutschland zum Geschäftsbetrieb zugelassen sein müssen. Dies entspricht grundsätzlich den nach der derzeitigen Regelung in § 651r Absatz 2 Satz 1 BGB vorgesehenen Möglichkeiten der Insolvenzversicherung, wobei jedoch die künftigen Veränderungen des Systems der Insolvenzversicherung zu berücksichtigen sind.

Hinsichtlich der Nummer 1 (Versicherung) bedeutet dies in Verbindung mit Absatz 1 Nummer 2 zunächst, dass künftig der Reisesicherungsfonds aus dem Versicherungsvertrag zur Leistung berechtigt sein muss. Bisher waren dies gemäß § 651r Absatz 4 Satz 1 BGB die Reisenden.

Hinsichtlich der Sicherheiten nach Nummer 2 (Zahlungsversprechen einer Bank) hat die Umstellung zur Folge, dass die zur Verfügung stehenden Sicherungsmittel eingeschränkt werden. Während die Zahlungsverprechen nach § 651r Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 BGB bislang der Sicherung der Erstattungs- und Repatriierungsansprüche der Reisenden dienten, fällt dieser akzessorische Zusammenhang im Hinblick auf die Sicherheitsleistung nach

§ 6 künftig weg. Die Sicherheitsleistung dient nicht der Absicherung eines anderen Anspruchs des Fonds gegen den jeweiligen Reiseanbieter. Vielmehr schafft der Reiseanbieter – sofern der Reisesicherungsfonds die Absicherung davon abhängig macht – mit der Sicherheitsleistung die Voraussetzung für den Abschluss eines Absicherungsvertrags und stellt sicher, dass im Insolvenzfall ein Teil des Schadens von dem Sicherungsgeber getragen wird. Damit werden insbesondere Garantieversprechen weiterhin als Sicherungsmittel in Betracht kommen, Bürgschaften dürften künftig jedoch ausscheiden. Im Übrigen bleiben die weiteren Einzelheiten – etwa eine mögliche Befristung der Sicherungsmittel – der vertraglichen Ausgestaltung zwischen dem Reisesicherungsfonds, dem Reiseanbieter und dem Sicherungsgeber vorbehalten. Es unterliegt sodann der Prüfung durch die Aufsichtsbehörde (§ 16 Satz 1 Nummer 1), ob die vereinbarte Sicherheit den gesetzlichen Anforderungen an das Zielkapital genügt. In jedem Fall muss aber gewährleistet sein, dass im Fall der Insolvenz des Reiseanbieters die Sicherheitsleistung unverzüglich durch den Reisesicherungsfonds abgerufen werden kann.

Zu Absatz 3

Der Reisesicherungsfonds muss die Entscheidung, ob und in welcher Höhe er Sicherheiten von den Reiseanbietern verlangt, nach Absatz 3 diskriminierungsfrei treffen. Die Möglichkeit des Reisesicherungsfonds, von den Reiseanbietern eine Sicherheit zu verlangen, darf nicht zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen. Daher müssen grundsätzlich vergleichbare Reiseanbieter auch zu vergleichbaren Konditionen abgesichert werden. In der Regel wird den Anforderungen jede Entscheidungsgrundlage genügen, die an allgemeingültige und nachvollziehbare Kriterien anknüpft. In Betracht dürfte insbesondere die Bonität der Reiseanbieter kommen.

Der Reisesicherungsfonds wird bei der Bemessung der Sicherheiten zur Vermeidung von Benachteiligungen auch besondere Risiken zu berücksichtigen haben, die im Insolvenzfall den Schaden deutlich erhöhen können. Dies trifft insbesondere auf Konzernstrukturen zu, die aufgrund von Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträgen das Risiko der gleichzeitigen Insolvenz mehrerer verbundener Unternehmen begründen können.

Zu § 7 (Entgelte)

Zu Absatz 1

Absatz 1 entspricht der Vorgabe des § 4 Absatz 2 Satz 2, wonach ein wesentlicher Teil des Zielkapitals aus den Entgelten der Reiseveranstalter zu bilden ist. Der Begriff „Entgelt“ (anstelle von „Beitrag“) trägt dem Umstand Rechnung, dass die Insolvenzversicherung durch den Reisesicherungsfonds gemäß § 651r Absatz 2 Satz 1 BGB-E aufgrund von Absicherungsverträgen erfolgen soll. Es ist nicht vorgesehen, dass Reiseanbieter, die sich über den Reisesicherungsfonds absichern wollen, auch Mitglieder des Fonds sein werden.

Zu Absatz 2

Die Höhe der Entgelte setzt der Reisesicherungsfonds fest. Er muss dabei so kalkulieren, dass das nach § 5 berechnete Zielkapital nicht unterschritten wird. Dabei muss er auch die kleineren Insolvenzen oder Zahlungsausfälle einbeziehen, die regelmäßig entstehen können und für das Insolvenzversicherungssystem keine nennenswerte Belastung darstellen dürfen. Muss der Reisesicherungsfonds dagegen nach einem größeren Insolvenzfall Leistungen in einem erheblichen Umfang erbringen und wird dadurch das Zielkapital unterschritten, muss es nicht sofort durch Sonderentgelte wieder vollständig aufgefüllt werden. In diesem Fall genügt es, wenn der Reisesicherungsfonds die Entgelte so bemisst, dass das Zielkapital in vertretbarer Zeit wieder erreicht wird. Der Zeitraum soll dabei so bemessen werden, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein weiterer großer Insolvenzfall erst nach dem erneuten Erreichen des Zielkapitals zu erwarten ist. Die Einzelheiten unterliegen der Prüfung durch die Aufsichtsbehörde.

Zu Absatz 3

Absatz 3 entspricht ebenfalls dem allgemeinen Grundsatz, dass die Tätigkeit des Reisesicherungs fonds nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führen darf. Daher muss der Reisesicherungs fonds die Entgelte nach Satz 1 zunächst so ausgestalten, dass sie das von dem jeweiligen Reiseanbieter eingebrachte Risiko adäquat abbilden. Dieses Risiko hängt von dem konkreten Geschäftsmodell des Reiseanbieters ab und kann nicht für alle Reiseanbieter einheitlich bemessen werden. Der deutsche Reisemarkt ist sehr heterogen aufgestellt. Während einige sehr große Reiseanbieter nahezu die Hälfte des Marktes unter sich aufteilen, wird der Rest des Marktes von einer Vielzahl von Reiseanbietern unterschiedlichster Größe abgedeckt. Die vom Reisesicherungs fonds abzusichernden Risiken der auf dem Markt tätigen Anbieter sind aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Geschäftsmodelle nicht deckungsgleich. Je nach Art und Anzahl der verkauften Reisen erhöht oder verringert sich das Risiko, dass der Reisesicherungs fonds im Insolvenzfall umfangreiche Leistungen erbringen muss. So verursacht beispielsweise ein großer Reiseanbieter, der viele Fernreisen zu ganz unterschiedlichen Zielen anbietet, im Fall seiner Insolvenz einen sehr viel höheren Schaden als ein Anbieter von Busreisen innerhalb Deutschlands. Auch Spezialanbieter für bestimmte Reiseformen oder -ziele können aufgrund der geringeren Anzahl von Reisenden und der Beschränkung auf wenige Zielgebiete deutlich geringere Insolvenzs chäden verursachen.

Je höher das konkrete Risiko ist, desto höher müssen auch die Entgelte der Reiseanbieter sein. Die Insolvenzsicherung durch einen Fonds darf nicht zu einer Vergemeinschaftung von Risiken führen, bei der die besonders hohen Risiken einiger sehr großer Reiseanbieter auf die Masse der kleinen Anbieter umgelegt werden. Zudem müssen die Entgelte im Vergleich zueinander diskriminierungsfrei bemessen sein, vergleichbare Unternehmen müssen auch hier vergleichbar behandelt werden.

Keine Bedenken bestehen in der Regel, wenn das Entgelt als Prozentsatz vom Umsatz festgelegt wird (Satz 2). Dies ermöglicht eine gute Vergleichbarkeit der einzelnen Entgelte und schafft eine transparente Regelung. In aller Regel bildet der Umsatz das jeweilige Schadensrisiko im Insolvenzfall zutreffend ab, da sich die besonderen Risikofaktoren entweder in den Preisen für die einzelnen Reisen oder in der Gesamtzahl der verkauften Reisen niederschlägt. Andere Gestaltungen sind aber nicht ausgeschlossen, sofern sie den allgemeinen Anforderungen des Satzes 1 genügen. In Betracht käme hier beispielsweise eine Pauschalierung nach hinreichend genau bestimmten Risikoklassen.

Zu Absatz 4

Auch Absatz 4 soll die Gleichbehandlung der unterschiedlichen Reiseanbieter sicherstellen. Der Reisesicherungs fonds kann die Art und Weise der Entgelterhebung nur einheitlich regeln. Legt er das Entgelt als Prozentsatz vom Umsatz fest, gilt dies für alle Reiseanbieter. Dies betrifft jedoch nur die Festlegung dem Grunde nach, nicht die konkrete Entgelthöhe.

Zu Abschnitt 3 (Geschäftsorganisation des Reisesicherungs fonds)

Zu § 8 (Allgemeine Anforderungen an die Geschäftsorganisation)

Die Vorschrift des § 8 soll ebenfalls sicherstellen, dass der Reisesicherungs fonds seine wesentliche Aufgabe – die Insolvenzsicherung – verlässlich erfüllen kann. Die Geschäftsorganisation des Reisesicherungs fonds muss auf diesen Zweck ausgerichtet sein.

Im Einzelnen obliegt es der Privatautonomie des Reisesicherungs fonds, über seine Geschäftsorganisation zu entscheiden. Es ist die Aufgabe der Aufsichtsbehörde, die konkrete Geschäftsorganisation des Reisesicherungs fonds im Rahmen der Erlaubniserteilung zu prüfen. Sie kann sich dabei an den allgemeinen Grundsätzen sowie an den im jeweiligen Sachzusammenhang stehenden Grundzügen der Versicherungsaufsicht orientieren, die

Geschäftsorganisation im Sinne dieses Gesetzes entspricht ihrer wesentlichen Funktion nach einem Governance-System im Sinne der Versicherungsaufsicht.

Die gesetzliche Regelung gibt daher nur die Grundzüge der Organisation vor. Der Reisesicherungsfonds wird sie im Regelfall nur befolgen können, wenn er über eine funktionsfähige, transparente und mit klaren Zuständigkeiten versehene Organisationsstruktur verfügt. Dies setzt eine Geschäftsleitung voraus, die die Gesamtverantwortung trägt. Zudem muss der Reisesicherungsfonds, wie sich aus § 9 ergibt, über einen Beirat verfügen. Beide Organe müssen mit fachlich geeigneten und zuverlässigen Personen besetzt sein. Neben der Organisationsstruktur muss auch die Ablauforganisation des Reisesicherungsfonds seinem Zweck angemessen sein. Die Strukturen und Prozesse sowie die Dokumentation der getroffenen Entscheidungen müssen nachvollziehbar, klar und transparent sein.

Zu § 9 (Beirat)

Die Vorschrift des § 9 enthält konkretisierende Vorgaben zur Geschäftsorganisation, indem sie regelt, dass der Reisesicherungsfonds einen Beirat haben muss, der die Geschäftsführung unterstützt und berät. Geregelt wird zudem die Besetzung des Beirats. In diesem müssen die Interessen des Bundes und der Länder, der Reisewirtschaft einschließlich der kleinen und mittleren Reiseanbieter sowie der Verbraucher angemessen berücksichtigt sein. Damit soll insbesondere sichergestellt werden, dass der Reisesicherungsfonds in seinen Entscheidungen einen Ausgleich zwischen den berechtigten Interessen der Reisenden und der Reiseanbieter herstellt. Auch in diesem Zusammenhang ist die heterogene Struktur des Reisemarktes zu berücksichtigen, weswegen auf die Interessen der kleinen und mittleren Reiseanbieter besonders Rücksicht zu nehmen ist. Die Beteiligung des Bundes und der Länder folgt den Zuständigkeiten im Rahmen der Aufsicht. Der Bund übt diese hinsichtlich des Reisesicherungsfonds aus, die Länder führen die Aufsicht über die Reiseanbieter.

Der Beirat kann aufgrund seiner breit gefächerten Zusammensetzung vielfältiges Expertenwissen beisteuern. Er dient der Unterstützung und Beratung der Geschäftsführung und wirkt dadurch bei der Führung des Reisesicherungsfonds mit. Zweck des Beirats ist auch die Mitprüfung der strategischen Ausrichtung des Reisesicherungsfonds durch ein zweites Gremium, das auf der Leitungsebene angesiedelt ist.

Zu § 10 (Abtretung von Geschäftsanteilen)

Nach dieser Vorschrift muss der Reisesicherungsfonds sicherstellen, dass eine Abtretung von Geschäftsanteilen nur mit Zustimmung aller Gesellschafter möglich ist (vgl. § 15 Absatz 5 GmbHG). Durch die Regelung soll die Funktionsfähigkeit des Reisesicherungsfonds gewährleistet werden. Andernfalls wäre, sofern der Reisesicherungsfonds über mehrere Gesellschafter verfügt, nicht auszuschließen, dass die Abtretung von Geschäftsanteilen zu einem Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Interessengruppen (große und kleine Reiseanbieter, Verbraucher, Bund und Länder) und damit zu Unstimmigkeiten führt. Dies wäre mit der Aufgabe der Insolvenzabsicherung für Pauschalreisen nicht vereinbar. Die Sicherstellung erfolgt durch eine entsprechende Regelung im Gesellschaftsvertrag, der bei der Beantragung der Erlaubnis nach § 12 vorzulegen ist.

Zu § 11 (Auflösung)

Zu Absatz 1

§ 11 dient ebenfalls der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Reisesicherungsfonds und der Sicherstellung der verlässlichen und vollständigen Absicherung der Reisenden. Deshalb muss der Reisesicherungsfonds, um eine Erlaubnis zur Aufnahme des Geschäftsbetriebs erhalten zu können, so ausgestaltet sein, dass seine Auflösung nicht durch Zeitablauf erfolgt und eine Auflösung durch Beschluss nur im Einvernehmen aller Gesellschafter möglich ist (vgl. § 60 Absatz 1 Nummer 1 und 2 GmbHG). Dadurch soll insbesondere

erreicht werden, dass eine Auflösung nicht ohne eine vorherige Regelung zur Weiterführung der Insolvenzabsicherung erfolgt. Es ist davon auszugehen, dass ohne eine solche Regelung zumindest ein Gesellschafter die Auflösung verhindern wird. Dies kann, soweit erforderlich, auch durch eine entsprechende Beteiligung verschiedener Interessenvertreter an dem Reisesicherungsfonds unterstützt werden. Auch diese Regelung ist im Gesellschaftsvertrag zu treffen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 enthält Vorgaben für den Fall der Auflösung des Reisesicherungsfonds, die dieser in seinem Gesellschaftsvertrag umsetzen muss. Zunächst ist sicherzustellen, dass das Fondsvermögen im Rahmen der Liquidation nach den Vorgaben des GmbHG nicht an die Gesellschafter ausgekehrt wird. Das Vermögen soll weiterhin für die Absicherung der Reisenden zur Verfügung stehen und deshalb auch einem anderen Reisesicherungsfonds zur Verfügung gestellt werden können. Zu diesem Zweck sind auch die von der Aufsichtsbehörde zu benennende Person oder ein von ihr zu benennender Rechtsträger im Gesellschaftsvertrag als Liquidatoren vorzusehen. Dies dient der Umsetzung der Maßnahmen der Aufsichtsbehörde nach § 14 Absatz 3.

Zu Abschnitt 4 (Erlaubnis)

Zu § 12 (Erlaubnis; vorläufige Erlaubnis)

Zu Absatz 1

Ein Reisesicherungsfonds darf ohne Erlaubnis der Aufsichtsbehörde sein Geschäft nicht betreiben. Angesichts der Bedeutung der Insolvenzabsicherung für die Reisenden, aber auch im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die Reiseanbieter, soll damit die Beachtung der Vorgaben dieses Gesetzes gewährleistet werden. Dies gilt auch für die ergänzenden Regelungen, die aufgrund dieses Gesetzes im Verordnungswege ergehen. Die Erlaubnis wird nur auf Antrag eines Reisesicherungsfonds erteilt.

Zu Absatz 2

Absatz 2 sieht hinsichtlich des Zielkapitals eine Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz vor, dass die Erlaubnis nur erteilt werden kann, wenn der Reisesicherungsfonds alle gesetzlichen und untergesetzlichen Anforderungen erfüllt. Dem Reisesicherungsfonds soll ermöglicht werden, das Zielkapital erst im Laufe seiner Tätigkeit aufzubauen. Daher kann die Erlaubnis nicht davon abhängig gemacht werden, dass das Fondsvermögen des Reisesicherungsfonds bereits von Anfang an mindestens in Höhe des Zielkapitals vorhanden ist. Um die Absicherung der Reisenden zu gewährleisten, muss der Reisesicherungsfonds in diesem Fall aber nachweisen, dass im Insolvenzfall die Aufstockung des Fondsvermögens bis zur Höhe des Zielkapitals gewährleistet ist (vgl. insoweit auch die Begründung zu § 19).

Zu Absatz 3

Mit der unbefristeten Erteilung der Erlaubnis soll dem Reisesicherungsfonds eine langfristige Planungssicherheit bei dem Aufbau des Fondsvermögens ermöglicht werden.

Zu Absatz 4

Dem verlässlichen Aufbau eines Fondsvermögens in ausreichender Höhe dient auch Absatz 4, nach dem nur ein Reisesicherungsfonds das Geschäft der Insolvenzabsicherung betreiben kann. Der gleichzeitige Aufbau mehrerer Reisesicherungsfonds würde den Zeitraum bis zum Erreichen des jeweils notwendigen Zielkapitals verlängern und so die Absicherung der Reisenden möglicherweise gefährden. Es ist derzeit auch nicht zu erwarten, dass sich

mehrere Reisesicherungsfonds um die Erlaubnis bewerben werden. Bislang sind nur Planungen eines Verbandes der Reisebranche bekannt, einen entsprechenden Fonds zu betreiben. Sollten dennoch mehrere Anträge auf Erteilung der Erlaubnis vorliegen, wird die Aufsichtsbehörde unter den Bewerbern nach objektiven Kriterien denjenigen auswählen, der am ehesten Gewähr für die Erfüllung der Aufgaben eines Insolvenzabsicherers bietet.

Es ist beabsichtigt, spätestens nach fünf Jahren zu untersuchen, ob eine gesetzgeberische Änderung dahingehend angezeigt ist, dass zeitgleich mehrere Reisesicherungsfonds die Erlaubnis zur Aufnahme des Geschäftsbetriebs erhalten können.

Zu Absatz 5

Absatz 5 schafft die gesetzlichen Voraussetzungen dafür, dass eine nahtlose Absicherung der Reisenden gewährleistet werden kann, wenn dem Reisesicherungsfonds die Erlaubnis entzogen werden muss. In diesem Fall kann die Aufsichtsbehörde abweichend von Absatz 4 auch vor der Bestandskraft der Entscheidung nach § 14 Absatz 1 oder 2 einem anderen Reisesicherungsfonds die Erlaubnis vorläufig erteilen, sofern die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Länge der Befristung der vorläufigen Erlaubnis richtet sich nach den konkreten Umständen, insbesondere nach dem zu erwartenden Zeitablauf bis zur Bestandskraft der Entscheidung nach § 14 Absatz 1 oder 2. Eine unbefristete Erlaubnis kann dem neuen Reisesicherungsfonds erst mit der Bestandskraft des Widerrufs der vorherigen Erlaubnis erteilt werden.

Der inhaltliche Umfang einer vorläufigen Erlaubnis wird von der Aufsichtsbehörde ebenfalls im jeweiligen Einzelfall festgelegt. Maßgeblich ist dafür, in welchem Ausmaß der Inhaber der vorläufigen Erlaubnis handlungsfähig sein muss, um die Rechte der Reisenden zu wahren oder den Geschäftsbetrieb des Reisesicherungsfonds aufrecht zu erhalten.

Zu § 13 (Wirkung der Erlaubnis; Kontrahierungszwang)

Zu Absatz 1

Die Erteilung der Erlaubnis nach § 12 ist Voraussetzung für die Aufnahme des Geschäftsbetriebs. Daher ist der Reisesicherungsfonds mit der Erteilung der Erlaubnis berechtigt, Absicherungsverträge abzuschließen und Sicherungsscheine nach Artikel 252 EGBGB auszugeben, die den Reisenden als Nachweis einer den gesetzlichen Anforderungen genügenden Insolvenzversicherung des jeweiligen Reiseanbieters dienen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 enthält eine Sonderregelung, die ab dem Zeitpunkt gilt, den der Verordnungsgeber nach § 651r Absatz 3 BGB-E als Beginn der alleinigen Absicherung durch den Reisesicherungsfonds festgelegt hat. Sie stellt den notwendigen Ausgleich für die Reiseanbieter her, die ab diesem Zeitpunkt nicht mehr die Auswahl unter mehreren Anbietern von Insolvenzversicherungen haben. Durch die Vorschrift soll gewährleistet werden, dass alle Reiseanbieter Zugang zu dem Reisesicherungsfonds haben. Dies gilt jedoch nicht schrankenlos. Der Reisesicherungsfonds muss keine Reiseanbieter absichern, die ihm ein unzumutbares Risiko auferlegen und eine erhebliche Belastung des Fondsvermögens in absehbarer Zeit nahelegen. Die wirtschaftlichen Anforderungen, die ein Reiseanbieter mindestens erfüllen muss, um absicherungsfähig zu sein, muss der Reisesicherungsfonds in seinen Absicherungsbedingungen festlegen. Dies soll Benachteiligungen ausschließen und zudem die gerichtliche Nachprüfbarkeit der Entscheidung des Reisesicherungsfonds ermöglichen, sofern er einzelnen Reiseanbietern die Absicherung verweigert.

Zu § 14 (Widerruf der Erlaubnis)

Die Erlaubnis kann nach allgemeinen Grundsätzen zurückgenommen werden (§ 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes – VwVfG). Auch ein Widerruf (§ 49 VwVfG) ist grundsätzlich zulässig. Um dem Reisesicherungsfonds und den Reiseanbietern die langfristige Planung zu ermöglichen, beschränkt § 14 den – zwingenden oder möglichen – Widerruf der Erlaubnis jedoch auf zwei Situationen.

Zu Absatz 1

Die Erlaubnis ist zwingend zu widerrufen, wenn der Reisesicherungsfonds aufgelöst wird.

Zu Absatz 2

Die Aufsichtsbehörde kann zudem die Erlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen widerrufen, wenn die Erfüllung der Ansprüche der Reisenden gefährdet ist oder der Reisesicherungsfonds gesetzliche Vorgaben zumindest in grob fahrlässiger Weise missachtet und mildere Mittel nicht zu einer Besserung geführt haben.

Zu Absatz 3

Nach Absatz 3 trifft die Aufsichtsbehörde alle Maßnahmen, die geeignet sind, die Belange der Reiseanbieter und der Reisenden zu wahren. Insbesondere kann sie die Verfügung über das Fondsvermögen einschränken oder untersagen (Satz 2 Nummer 1). Sie kann zudem anordnen, dass das Fondsvermögen und der Bestand an Absicherungsverträgen auf einen von ihr zu benennenden Rechtsträger übertragen wird, der nur mit ihrer Genehmigung über das Fondsvermögen verfügen darf (Satz 2 Nummer 2, Satz 3). Damit soll gewährleistet werden, dass das Vermögen zumindest teilweise auch einem anderen Reisesicherungsfonds zur Verfügung gestellt werden kann, um die nahtlose Absicherung der Reisenden zu gewährleisten.

Zu Absatz 4

Absatz 4 legt fest, dass der Rechtsträger nach Absatz 3 Satz 2 Nummer 3 im Fall der Auflösung der Gesellschaft nicht Liquidator sein darf. Damit soll vermieden werden, dass es zu Interessenkollisionen kommt. Der Liquidator müsste andernfalls neben seinen eigentlichen Aufgaben bei der Abwicklung des vormaligen Reisesicherungsfonds auch die Interessen des neuen Reisesicherungsfonds, auf den das Fondsvermögen übertragen werden soll, beachten.

Zu Abschnitt 5 (Aufsicht)

Zu § 15 (Aufsichtsbehörde)

Als Aufsichtsbehörde legt § 15 das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz fest. Mit der Aufsicht durch eine Bundesbehörde soll der besonderen Bedeutung der Insolvenzversicherung für Pauschalreisen Rechnung getragen werden. Die Aufsicht ist für die zentrale Erledigung durch den Bund geeignet, da, anders als bei der Aufsicht über die Reiseanbieter, nur ein Reisesicherungsfonds zu beaufsichtigen ist. Zudem kommt der Bund insoweit seiner Verpflichtung aus der Pauschalreiserichtlinie nach, eine effektive Insolvenzversicherung zu gewährleisten. Die Aufsicht sowie die Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörde können auf eine nachgeordnete Behörde (Bundesamt für Justiz) übertragen werden.

Zu § 16 (Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörde)

Satz 1 legt zunächst in allgemeiner Weise fest, dass die Aufsichtsbehörde die Rechts- und Fachaufsicht über den Reisesicherungsfonds ausübt. Satz 2 präzisiert die Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörde. Diese dienen der Sicherstellung der Absicherung der Reisenden (Nummer 1), dem Schutz des Fondsvermögens des Reisesicherungsfonds (Nummer 2) und dem Schutz der Reiseanbieter vor Benachteiligung durch den Reisesicherungsfonds (Nummer 3).

Satz 3 stellt klar, dass die Aufsichtsbehörde nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungshandelns alle Anordnungen treffen kann, die geeignet und erforderlich sind, diese Zwecke zu erreichen. Die näheren Einzelheiten hierzu können gemäß § 20 Absatz 1 Nummer 3 im Verordnungswege geregelt werden.

Zu § 17 (Geschäftsbericht; Finanzierungsplan)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift des § 17 Absatz 1 soll der Aufsichtsbehörde ermöglichen, die finanzielle Entwicklung des Reisesicherungsfonds effektiv zu überwachen und einer etwaigen Fehlentwicklung frühzeitig entgegenzuwirken. Aus diesem Grund muss der Reisesicherungsfonds der Aufsichtsbehörde jährlich spätestens zum 30. März einen Geschäftsbericht und einen Finanzierungsplan vorlegen. Damit soll die Aufsichtsbehörde in die Lage versetzt werden, die wirtschaftliche Entwicklung des Fonds im zurückliegenden Jahr nachzuvollziehen und auf dieser Basis die Kalkulation des Zielkapitals und der Entgelte anhand der gesetzlichen Vorgaben zu überprüfen. Ziel der Prüfung ist die Sicherstellung der richtlinienkonformen Entschädigung der Reisenden im Insolvenzfall. Die weiteren Inhalte des Geschäftsberichts und des Finanzierungsplans regeln die Absätze 2 und 3.

Zu Absatz 2

Absatz 2 legt den erforderlichen Inhalt des Geschäftsberichts fest. Der Geschäftsbericht muss für das betreffende Jahr, also das jeweils vorangegangene Kalenderjahr, Angaben zur Tätigkeit des Reisesicherungsfonds und zur Entwicklung des Vermögens enthalten.

Zu Absatz 3

Der Finanzierungsplan wird in Absatz 3 näher beschrieben. In ihm ist für den betreffenden Zeitraum, d. h. für das laufende Kalenderjahr und den Zeitraum bis zu Vorlage des nächsten Finanzierungsplans (also spätestens bis zum 30. März des Folgejahres), die Berechnung des Zielkapitals darzulegen und die Höhe der Entgelte zu begründen. Die Berechnung des Zielkapitals hat alle zu erwartenden Kosten und Einnahmen zu berücksichtigen.

Zu § 18 (Änderungen des Gesellschaftsvertrags und der allgemeinen Absicherungsbedingungen)

Die Vorschrift des § 18 konkretisiert und ergänzt die allgemeinen Kompetenzen und regelt die Fälle, in denen der Reisesicherungsfonds zwingend die Genehmigung der Aufsichtsbehörde einholen muss. Dies betrifft Änderungen des Gesellschaftsvertrags und der Absicherungsbedingungen. Hierbei handelt es sich jeweils um Änderungen, die auf die Funktionsfähigkeit des Reisesicherungsfonds oder die Geschäftstätigkeit der Reiseanbieter Auswirkungen haben können. Es ist beabsichtigt, in der Rechtsverordnung nach § 20 Absatz 1 Nummer 2 festzulegen, dass die ersten Fassungen des Gesellschaftsvertrags und der allgemeinen Absicherungsbedingungen im Verfahren der Erlaubniserteilung vorzulegen sind.

Zu Abschnitt 6 (Schlussvorschriften)

Zu § 19 (Staatliche Absicherung)

Zu Absatz 1

Nach den Vorgaben dieses Gesetzes soll der Reisesicherungsfonds schon vor dem Erreichen des erforderlichen Zielkapitals in der Lage sein, Absicherungsverträge anzubieten. Zu diesem Zweck kann der Reisesicherungsfonds bereits während der Aufbauphase des Sondervermögens eine Erlaubnis zur Ausübung des Geschäftsbetriebs erhalten (§ 12 Absatz 2), etwa wenn er nachweisen kann, dass er einen Kredit bis zur Höhe des Zielkapitals aufgenommen hat oder im Bedarfsfall jederzeit aufnehmen könnte.

Allerdings wird dem Reisesicherungsfonds während der ersten Aufbauphase des Fondsvermögens zunächst noch die Kreditwürdigkeit – jedenfalls hinsichtlich der hier in Rede stehenden Beträge – fehlen, weil er keine ausreichenden Sicherheiten bieten kann. Diese Lage wird durch die aktuelle COVID-19-Pandemie noch erschwert, die zugleich die Liquiditätslage der Reiseveranstalter erheblich verschlechtert und die Gefahr von Insolvenzen deutlich ansteigen lassen hat. Aus diesem Grund übernimmt der Bund gemäß Satz 1 eine staatliche Absicherung für die vom Reisesicherungsfonds benötigten Kredite, um so die Handlungsfähigkeit des Fonds schon während der Aufbauphase zu ermöglichen. Die staatliche Absicherung ist jedoch von Bedingungen abhängig (Satz 2). Damit soll sichergestellt werden, dass der Reisesicherungsfonds das Fondsvermögen zügig aufbaut und in absehbarer Zeit ohne staatliche Unterstützung wirtschaftlich voll handlungsfähig ist. Zudem müssen die fiskalischen Interessen der öffentlichen Hand berücksichtigt werden, die einer unbegrenzten und unbefristeten staatlichen Absicherung entgegenstehen.

Aus diesem Grund betreffen die Bedingungen für die staatliche Absicherung die Faktoren, die für die Dauer der Aufbauphase des Reisesicherungsfonds bis zum erstmaligen Erreichen des Zielkapitals maßgeblich sind. Dies ist zunächst die Höhe der zu stellenden Sicherheit (Nummer 1). Je höher die Sicherheit ausfällt, desto geringer ist im Fall der Inanspruchnahme des Sicherungsgebers die mögliche Belastung für die Staatskasse. Gleichzeitig muss aber auch berücksichtigt werden, dass die Reiseanbieter aufgrund der Folgen der COVID-19-Pandemie jedenfalls in naher Zukunft nicht uneingeschränkt leistungsfähig sind und daher nicht unbegrenzt Versicherungsschutz am Markt einkaufen können. Der hier festgelegte Mindestbetrag von sieben Prozent des jeweiligen Umsatzes stellt einen angemessenen Kompromiss zwischen diesen Interessen her.

Die Höhe der Entgelte muss mindestens ein Prozent des Umsatzes der Reiseanbieter betragen und jedenfalls ausreichen, um unter Berücksichtigung der Sicherheiten und der Kosten, die für den Aufbau und die Verwaltung sowie infolge von Insolvenzfällen zu erwarten sind, bis zum Ende des Jahres 2026 ein Zielkapital in Höhe von 750 Millionen Euro zu erreichen (Nummer 2). Anders als in § 7 Absatz 2 vorgesehen, braucht das Zielkapital nicht schon „in dem jeweiligen Jahr“ erreicht zu werden, sondern muss erst (spätestens) am 31. Dezember 2026 in voller Höhe zur Verfügung stehen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 bestimmt, dass die staatliche Absicherung nur bis zum Erreichen des Zielkapitals nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 (750 Millionen Euro) gilt, jedoch in keinem Fall länger als bis zum 31. Dezember 2026.

Das Ende der staatlichen Absicherung in der Aufbauphase ist mit dem 31. Dezember 2026 ausreichend bemessen. Auch die Reisebranche geht nach derzeitigen Schätzungen davon aus, dass spätestens im Jahr 2023 der Reiseverkehr wieder nahezu das Niveau des Jahres 2019 erreicht haben wird. Es bleibt dem Reisesicherungsfonds daher effektiv ein Zeitraum von drei Jahren, in dem das Zielkapital aufgebaut werden kann. Innerhalb dieser Zeit kann

angesichts der Vielzahl der zu erwartenden Reisen auch der hier festgelegte Betrag von 750 Millionen Euro erreicht werden.

Es steht dem Reisesicherungsfonds im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben frei, die genannten Parameter entsprechend den Vorgaben des Absatzes 1 festzusetzen oder andere, auch geringere, Beträge zu wählen. Eine staatliche Bürgschaft erhält der Reisesicherungsfonds aber nur unter den hier geregelten Voraussetzungen.

Zu Absatz 3

Absatz 3 enthält zusätzliche Vorgaben für die Dauer der staatlichen Absicherung. Während der Aufbauphase ist abweichend von § 4 Absatz 2 Satz 2 das Zielkapital vollständig aus den Entgelten der Reiseanbieter zu bilden (Nummer 1). Die Entgelte können während dieser Zeit nicht teilweise durch eine Kreditlinie ersetzt werden, weil in der Aufbauphase der Grundstock des Fondsvermögens aufgebaut werden soll. Die anteilige Ersetzung des Zielkapitals durch eine Kreditlinie kommt daher nach der Aufbauphase insbesondere für die Absicherung von Spitzenrisiken in Betracht, die sich dann möglicherweise aus einem vollständig erhaltenen Reisemarkt ergeben. Zudem bedarf der nach § 17 Absatz 1 Nummer 2 vorzulegende Finanzierungsplan für die Dauer der staatlichen Absicherung der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde (Nummer 2).

Zu Absatz 4

Die in § 19 geregelte staatliche Absicherung erforderlicher Kredite in der Aufbauphase des Fonds verschafft diesem eine Verbesserung der Liquiditätslage und stellt einen wettbewerbsrechtlichen Vorteil in der Form einer staatlichen Beihilfe dar.

Angesichts des Ausmaßes der COVID-19-Pandemie und der damit einhergehenden Gefahr von Insolvenzen einiger Reiseveranstalter besteht die Möglichkeit, die staatliche Beihilfe zu rechtfertigen und für einen befristeten Zeitraum nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV von der Europäischen Kommission für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären zu lassen, um die Liquiditätsengpässe von Unternehmen zu beheben und ihre Existenzfähigkeit sicherzustellen. Voraussetzung hierfür ist aber die Beachtung ergänzender beihilferechtlicher Vorgaben, die die Europäische Kommission in diesem Zusammenhang aufgestellt hat. Maßgeblich ist insoweit der Befristete Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 (Mitteilung der Kommission – ABl. C 91 I v. 20. März 2020, S. 1 ff., zuletzt geändert durch die Vierte Änderung des Befristeten Rahmens, ABl. C 340I vom 13.10.2020, S. 1–10), dessen Abschnitt 3.2 („Beihilfen in Form von Garantien für Darlehen“) Anwendung findet. Danach sind für die hier vorgesehene staatliche Absicherung von Krediten grundsätzlich Garantieprämien zu erheben.

Die Einzelheiten der Höhe der Garantieprämien und der Zahlungsmodalitäten werden derzeit noch in Vorgesprächen mit der Kommission erörtert. § 20 Absatz 2 Nummer 4 enthält eine Verordnungsermächtigung, die es ermöglicht, dies konkreter zu regeln.

Zu § 20 (Verordnungsermächtigung)

Nach § 20 kann das Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die dort aufgeführten Regelungen dieses Gesetzes durch Rechtsverordnungen ausfüllen oder ergänzen. Damit soll dem Ordnungsgeber auch die Möglichkeit gegeben werden, die im Gesetz bestimmten Parameter gegebenenfalls kurzfristig an die weitere Entwicklung auf dem Reisemarkt und die Entwicklung des Reisesicherungsfonds anzupassen.

Der Begriff der Aufbewahrung (Absatz 2 Nummer 1) ist an § 125 Absatz 4 des Gesetzes über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (VAG) angelehnt. Der Zweck dieser Regelung, nämlich die Erfüllung der Ansprüche der Versicherten sicherzustellen, kann, wenngleich es sich bei dem Reisesicherungsfonds nicht um eine Versicherung im Sinne des VAG handelt, im Ausgangspunkt auch hier herangezogen werden.

Die Verordnungsermächtigung in Absatz 3 ist im Zusammenhang mit der vorgesehenen Evaluierung der Berechnungsgrundlagen für die Bedingungen der staatlichen Absicherung (§ 19 RSG-E) zu sehen, die innerhalb von zwei Jahren erfolgen und insbesondere die Entwicklung des Fondsvermögens bis zu diesem Zeitpunkt untersuchen soll. Sollte die Überprüfung zu einer Abänderung der maßgeblichen Parameter (Höhe der Sicherheitsleistung, der Entgelte und des Zielkapitals) Anlass geben, könnte diese im Verordnungswege erfolgen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs)

Zu Nummer 1 (Änderung des § 651r BGB)

Zu § 651r Absatz 1

§ 651r Absatz 1 regelt den Inhalt der Insolvenzsicherungspflicht für Reiseveranstalter und bleibt inhaltlich unverändert.

Zu § 651r Absatz 2

Satz 1 legt fest, dass ein Reiseveranstalter seine Verpflichtung zur Insolvenzsicherung nur durch einen Absicherungsvertrag mit einem Reisesicherungsfonds, dem nach dem Reisesicherungsfondsgesetz die Erlaubnis zur Aufnahme des Geschäftsbetriebs erteilt wurde, erfüllen kann. Die derzeitigen Absicherungsmöglichkeiten (Versicherung, Zahlungsverprechen einer Bank) sollen künftig grundsätzlich nur noch als Sicherheitsleistung gegenüber dem Reisesicherungsfonds zulässig sein (§ 6 Absatz 2 RSG-E). Für eine Übergangszeit, mindestens jedoch bis zum 31. Oktober 2021 (Absatz 3), soll jedoch nach Satz 2 eine Absicherung wie nach bisherigem Recht erlaubt bleiben. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die Versicherungen mit den Reiseveranstaltern meist Verträge für einen vom 1. November bis zum 31. Oktober des Folgejahres laufenden Zeitraum abschließen.

Satz 3 entspricht inhaltlich dem derzeitigen § 651r Absatz 2 Satz 2 BGB und enthält lediglich eine klarstellende Änderung des Wortlauts. Mit dem Hinweis auf die Verpflichtungen nach Absatz 1 soll verdeutlicht werden, dass sich diese Verpflichtung auf die Insolvenzabsicherung insgesamt – und nicht etwa nur auf die Sicherheitsleistung nach § 6 RSG-E – bezieht.

Zu § 651r Absatz 3

Der genaue Zeitpunkt, ab dem Reiseveranstalter die Verpflichtungen nach § 651r Absatz 1 BGB-E ausschließlich durch einen Absicherungsvertrag mit einem Reisesicherungsfonds erfüllen können, wird durch Rechtsverordnung festgelegt werden (Satz 1). Diese wird auch den für die Systemumstellung erforderlichen Aufwand und die dafür zur Verfügung stehende Zeit berücksichtigen. Ausgenommen hiervon sind nach Satz 2 Reiseveranstalter, die einen Umsatz aus Pauschalreisen von weniger als drei Millionen Euro erzielen, wobei auf den durchschnittlichen Umsatz der letzten drei abgeschlossenen Geschäftsjahre abzustellen ist. Damit sollen Umsatzenschwankungen ausgeglichen werden, die etwa wegen der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie aufgetreten sind. Reiseveranstalter, die nicht in den Anwendungsbereich der Rechtsverordnung fallen, können ihre Verpflichtungen dauerhaft auch durch den Abschluss einer Versicherung oder eine Bürgschaft erfüllen (Satz 3).

Zu § 651r Absatz 4

Satz 1 entspricht im Wesentlichen der bisherigen Regelung in § 651r Absatz 3 Satz 1 BGB. Durch die neue Definition von „Absicherer“, die künftig auch den Reisesicherungsfonds umfasst, soll eine sprachliche Klarstellung erreicht werden. Der derzeit geltende § 651r Absatz 3 Satz 1 BGB enthält die Legaldefinition des Begriffs des Kundengeldabsicherers. Hierbei handelt es sich um das Versicherungsunternehmen oder das Kreditinstitut, das dem Reiseveranstalter oder dem Vermittler verbundener Reiseleistungen eine Absicherungszusage erteilt hat.

Der Begriff des Kundengeldabsicherers ist angesichts des Umfangs der Insolvenzversicherungspflicht allerdings ungenau, was zu Missverständnissen über den Umfang der Insolvenzversicherungspflicht führen kann. Die begriffliche Beschränkung auf die Kundengelder, also auf die gegen eine Insolvenz des Reiseveranstalters abzusichernden Anzahlungen auf den Reisepreis und gegebenenfalls weitere Zahlungen der Reisenden, lässt unberücksichtigt, dass sich die Insolvenzversicherungspflicht auch auf die Sicherstellung der Repatriierung erstreckt. Die Pflicht zur Insolvenzsicherung besteht auch für Reiseveranstalter, die zwar keine Vorauszahlungen ihrer Kunden annehmen, aber Beförderungsleistungen erbringen. In diesen Fällen dient die Insolvenzsicherung nur der Sicherstellung des Rücktransports und der vorherigen Beherbergung, die in tatsächlicher Hinsicht zu erbringen sind. Kundengelder sind hiervon nicht betroffen, weil Reisende seit Inkrafttreten des Dritten Gesetzes zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften am 1. Juli 2018 nicht mehr auf einen nachträglichen Kostenerstattungsanspruch verwiesen werden können (vgl. Bundestagsdrucksache 18/10822, S. 88). Vor diesem Hintergrund soll die Legaldefinition klarstellend geändert und der Begriff des Kundengeldabsicherers in der Neufassung des § 651r Absatz 3 Satz 1 BGB durch den des Absicherers ersetzt werden. Dieser umfasst beide Varianten der Insolvenzsicherung.

Satz 2 entspricht der derzeitigen Fassung des § 651r Absatz 3 Satz 2 BGB.

Satz 3 ändert die in der aktuellen Fassung in § 651r Absatz 3 Satz 3 und 4 BGB vorgesehene Möglichkeit der Versicherungsunternehmen und Kreditinstitute, die von ihnen im Rahmen der Insolvenzsicherung insgesamt zu erstattenden Beträge auf 110 Millionen Euro zu begrenzen. Stattdessen können sie – und ebenso der Reisesicherungsfonds – ihre Einstandspflicht künftig allenfalls auf 22 Prozent des Jahresumsatzes des jeweiligen Reiseveranstalters beschränken. Diese Begrenzung umfasst sämtliche Leistungen des Absicherers im Insolvenzfall, also die Erstattung der Vorauszahlungen und die Kosten der Repatriierung. Sie tritt nicht kraft Gesetzes ein, sondern setzt, wie auch nach bisheriger Rechtslage, eine wirksame vertragliche Vereinbarung zwischen Absicherer und Reiseveranstalter voraus.

Damit trägt der Regelungsvorschlag der Bemessung des Zielkapitals gemäß § 5 Absatz 2 Satz 1 RSG-E und, soweit künftig noch eine Absicherung durch einen Versicherungsvertrag zulässig ist, einem Bedürfnis der Versicherungspraxis Rechnung. Auch in anderen Versicherungssparten sind vertragliche Vereinbarungen zur Begrenzung der Haftung des Versicherers im Außenverhältnis üblich und häufig erforderlich, um das abzusichernde Risiko konkret zu beschreiben und so dessen grundsätzliche Versicherbarkeit herbeizuführen. Dieses Bedürfnis besteht hier ebenfalls, weil die Höhe der zu versichernden Schäden materiell-rechtlich nicht begrenzt ist und sich nach den im Insolvenzfall zu erstattenden Zahlungen und den tatsächlich anfallenden Repatriierungskosten richtet. Ein unbegrenztes Risiko ist jedoch nicht versicherbar, weil auf dieser Grundlage keine Kalkulation der risikoadäquaten Gegenleistung – der Versicherungsprämien – erfolgen kann. Auch ohne einen entsprechenden gesetzlichen Vorbehalt sehen gerade Schadensversicherungen deshalb regelmäßig eine Begrenzung der Haftung im Außenverhältnis vor (vgl. Bundestagsdrucksache 16/3945, S. 88), was im Rahmen der allgemeinen Vertragsfreiheit grundsätzlich auch zulässig ist. Für die künftige Absicherung durch den Reisesicherungsfonds gelten vergleichbare Erwägungen.

Daher soll auch künftig die Möglichkeit der Haftungsbeschränkung gesetzlich vorgesehen werden. Damit wird zunächst für die Beteiligten klargestellt, dass ungeachtet der Pflicht des Reiseveranstalters zur vollständigen Absicherung seines tatsächlich bestehenden Risikos eine Begrenzung der Einstandspflicht des Absicherers nach außen im jeweiligen Absicherungsvertrag vereinbart werden kann. Zugleich wird geregelt, dass eine solche Begrenzung nicht völlig frei vereinbart werden kann, sondern die Einstandspflicht einen Anteil von 22 Prozent an dem Umsatz des Reiseveranstalters, den er im letzten abgeschlossenen Geschäftsjahr erzielt hat, nicht unterschreiten darf (Satz 3). Handelt es sich um die Neugründung eines Unternehmens und liegt deshalb noch kein abgeschlossenes Geschäftsjahr vor oder haben sich im zurückliegenden Geschäftsjahr außergewöhnliche Umstände erheblich auf den Umsatz ausgewirkt, kann der nach dem Geschäftsplan prognostizierte Umsatz als Bemessungsgrundlage herangezogen werden (Satz 4). Abzustellen ist stets auf den Umsatz aus dem Verkauf von Pauschalreisen, da die Insolvenzsicherungspflicht nur für diese Leistungen besteht.

Davon unberührt bleibt die Verpflichtung des Reiseveranstalters, zu jeder Zeit für eine ausreichende Absicherung Sorge zu tragen. Ergeben sich nach Abschluss des Absicherungsvertrags Änderungen im Geschäftsmodell des Reiseveranstalters, die dazu führen, dass der Anteil von 22 Prozent des ursprünglich herangezogenen Umsatzes nicht mehr alle zu erwartenden Schäden abdeckt, hat der Reiseveranstalter unverzüglich den Insolvenzschutz anzupassen. Mit einer Begrenzung der Einstandspflicht des Absicherers auf 22 Prozent des Umsatzes ist unter dieser Voraussetzung jeder in Betracht kommende Insolvenzfall ausreichend abgedeckt.

Trotz der Beibehaltung der Möglichkeit einer Risikoeingrenzung bestehen ganz erhebliche Unterschiede im Vergleich zur bisherigen Rechtslage. Zunächst wird eine Begrenzung zukünftig nur noch bezogen auf den individuellen Vertrag zwischen einem Reiseveranstalter und dem Absicherer möglich sein. Sie wirkt sich damit auch nur im Fall der Insolvenz des jeweiligen Reiseveranstalters aus. Nach der bisherigen Rechtslage bezog sich die Höchstgrenze auf den Absicherer und wirkte sich auf alle mit diesem Unternehmen geschlossenen Verträge aus. Führte bereits die Insolvenz eines Reiseveranstalters zu einer Überschreitung der Grenze von 110 Millionen Euro, waren auch die Kunden eines weiteren insolventen Veranstalters hiervon betroffen, sofern beide Unternehmen bei demselben Absicherer versichert waren.

Zudem wird sich eine Beschränkung der Absicherungssumme künftig auch deshalb nicht mehr nachteilig auf die Reisenden auswirken können, weil sie so hoch bemessen ist, dass eine Überschreitung durch die Insolvenz eines einzelnen Reiseveranstalters nach vernünftigem Ermessen ausgeschlossen ist. 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 Veranstalters von Pauschalreisen, der auch Beförderungsleistungen anbietet, zwischen 18 und 25 Prozent des Jahresumsatzes beträgt. Der Schwellenwert von 22 Prozent des Umsatzes bildet einen Mittelwert des erwartbaren Maximalverlusts ab und ist daher so bemessen, dass die Insolvenzsicherung künftig in ausreichendem Umfang auch auf außerordentlich hohe Schäden ausgelegt sein wird.

Auch bislang bestand grundsätzlich schon die Pflicht der Reiseveranstalter, die vorhersehbaren Kosten im Fall ihrer Insolvenz vollständig abzusichern. Allerdings sind die Reiseveranstalter nach der derzeitigen Rechtslage auch dann nicht gehindert, Vorauszahlungen von mehr als 110 Millionen Euro anzunehmen, wenn der Absicherer von der Möglichkeit der Haftungsbeschränkung Gebrauch gemacht hat. In diesem Fall können die Reisenden im Schadensfall nach § 651r Absatz 3 Satz 4 BGB auf eine anteilige Erfüllung ihrer Ansprüche verwiesen werden. Hierauf ist im Sicherungsschein nach Artikel 252 Absatz hinzuweisen. Diese Möglichkeit soll nach der vorgeschlagenen Änderung künftig entfallen, eine dem bisherigen § 651r Absatz 3 Satz 4 entsprechende Vorschrift wird es deshalb nicht mehr geben.

Mit dieser Änderung wird verdeutlicht, dass die Pflicht des Reiseveranstalters, die vorhersehbaren Kosten für die Erstattung der Vorauszahlungen und die Durchführung der Repatriierung vollumfänglich abzusichern, trotz der für die Absicherer im Außenverhältnis möglichen Haftungsbegrenzung weiterhin uneingeschränkt gilt. Die Haftungshöchstgrenze von 22 Prozent des Umsatzes ist zudem so ausreichend bemessen, dass sie in keinem Insolvenzfall überschritten werden wird. Sollte dieser Fall entgegen aller Wahrscheinlichkeit doch eintreten, wären die Reisenden nach den allgemeinen zivilrechtlichen Vorschriften anteilig zu entschädigen.

Zu § 651r Absatz 5

Es handelt sich um Folgeänderungen zu der sprachlichen Klarstellung in § 651r Absatz 3, inhaltlich bleiben die Regelungen des vormaligen Absatzes 4 unverändert.

Zu Nummer 2 (Änderung des § 651t BGB)

Auch in § 651t BGB-E soll künftig deutlicher zum Ausdruck kommen, dass sich die Insolvenzsicherungspflicht nicht nur auf die Vorauszahlungen, sondern auch auf die Repatriierung bezieht. Deshalb wird die Regelung dahingehend ergänzt, dass auch bestimmte Beförderungsleistungen nur vereinbart werden dürfen, wenn ein wirksamer Vertrag über die Insolvenzsicherung vorliegt. Konkret betroffen ist insoweit die Rückbeförderung des Reisenden, weil diese – einschließlich der vorherigen Unterbringung – von dem Reiseveranstalter sicherzustellen ist. Bislang ist ein wirksamer Absicherungsvertrag nur Voraussetzung für die Annahme von Vorauszahlungen.

Die Überschrift des § 651t BGB-E ist an die inhaltliche Änderung anzupassen. Zudem wird auch in dieser Vorschrift aus den bereits dargelegten Gründen der Begriff des Kundengeldabsicherers durch den Begriff des Absicherers und der Begriff des Kundengeldabsicherungsvertrags durch den Begriff des Absicherungsvertrags ersetzt.

Zu Nummer 3 (Änderung des § 651w BGB)

Der Verweis auf die Vorschrift über die Insolvenzsicherung bei Pauschalreisen (§ 651r BGB-E) wird in Absatz 4 Satz 4 und 5 neu gefasst. Vermittler verbundener Reiseleistungen sollen sich auch künftig der derzeit zulässigen Absicherungsmöglichkeiten (Versicherung, Bürgschaft) bedienen können. Die in § 651r Absatz 3 BGB-E vorgesehene Ermächtigung, durch Rechtsverordnung einen Zeitpunkt zu bestimmen, ab dem Reiseveranstalter die Verpflichtung zur Insolvenzsicherung ausschließlich durch einen Absicherungsvertrag mit dem Reisesicherungsfonds erfüllen können, betrifft Vermittler verbundener Reiseleistungen nicht. Auch Vermittler verbundener Reiseleistungen sollen aber die Möglichkeit haben, sich über den Reisesicherungsfonds abzusichern, sofern dieser zum Abschluss eines Absicherungsvertrags mit ihnen bereit ist; ein Kontrahierungszwang (vgl. § 13 Absatz 2 RSG-E) besteht insoweit nicht.

Es ist kein Bedarf dafür ersichtlich, auch Vermittler verbundener Reiseleistungen zur Absicherung über den Reisesicherungsfonds zu verpflichten. Anders als im Bereich der Pauschalreisen hat die Bundesregierung keine Hinweise darauf, dass die Insolvenzsicherung bei der Vermittlung verbundener Reiseleistungen Probleme aufwirft, die ein Eingreifen des Gesetzgebers erforderlich machen würde.

Zu Artikel 3 (Änderung des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche)

Zu Nummer 1

In Artikel 229 EGBGB-E wird eine Übergangsvorschrift geschaffen. Sie stellt klar, dass die neu eingeführten oder geänderten Vorschriften erst auf Verträge über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen anwendbar sind, die abgeschlossen werden, nachdem die

Vorschriften in Kraft getreten sind. Solange der Reisesicherungsfonds noch nicht zur Aufnahme des Geschäftsbetriebs bereit ist, betrifft dies im Verhältnis zwischen den Reiseanbietern und den Reisenden faktisch nur die hiervon unabhängigen Änderungen, so etwa die des § 651t BGB und des 147b GewO. Der Zeitpunkt der Umstellung auf das neue Insolvenzversicherungssystem wird durch Rechtsverordnung festgelegt werden (§ 651r Absatz 2 Satz 3 BGB-E). Jedenfalls bis zum 31. Oktober 2021 werden sich Reiseanbieter wie derzeit mittels eines Versicherungsvertrags oder einer Bankbürgschaft absichern können.

In Absatz 2 regelt die Überleitungsvorschrift, dass auf die gesetzliche Regelung über die Reisegutscheine im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie die gesetzlichen Regelungen über die Insolvenzversicherung in ihrer bisherigen Form weiter anwendbar bleiben. Die Reisegutscheine unterliegen nach Artikel 240 § 6 Absatz 6 Satz 1 EGBGB der bestehenden Insolvenzversicherung. Für eine Überführung der Gutscheine in das neue System der Insolvenzversicherung besteht kein Anlass, weil die Reisen, die den ausgegebenen Gutscheinen zugrunde lagen, nach Maßgabe des derzeit geltenden Rechts gebucht worden sind.

Zu Nummern 2 bis 10

Die Neufassung der Regelung in Artikel 250 § 6 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe a stellt klar, dass der Reiseveranstalter in der Abschrift oder Bestätigung des Vertrags auf die in § 651i BGB enthaltenen Rechte des Reisenden hinweisen muss. Dies dient der Umsetzung von Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer i der Richtlinie.

Die weiteren Änderungen in den Artikeln 250 und 252 sowie in den Anlagen 11 bis 17 sind sprachlicher Natur. Sie folgen den Änderungen des BGB und passen die Begrifflichkeiten hieran an.

Zu Nummer 11

Die Anlage 18 enthält das Muster für den Sicherungsschein. Dieses ist an die Änderung des § 651r Absatz 3 BGB-E anzupassen, weil künftig der Hinweis auf die Möglichkeit der anteiligen Erstattung der Vorauszahlungen im Fall der Haftungsbeschränkung auf 110 Millionen Euro entfallen kann. Zudem ist auch hier eine sprachliche Anpassung vorzunehmen.

Zu Artikel 4 (Änderung der Gewerbeordnung)

Artikel 4 sieht eine Änderung des § 147b GewO vor, der einen Ordnungswidrigkeitstatbestand für Verstöße gegen § 651t BGB enthält. Als Folge der Änderung des § 651t BGB-E ist daher auch § 147b GewO dahingehend zu ändern, dass auch das Vereinbaren einer Rückbeförderung ohne entsprechende Insolvenzversicherung ein tatbestandliches Fehlverhalten darstellt. Dies soll auch in der Überschrift zum Ausdruck kommen.

Zu Artikel 5 (Inkrafttreten)

Zu Absatz 1

Artikel 5 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Dies soll vorbehaltlich des Absatzes 2 zum 1. Juli 2021 erfolgen, so dass im Anschluss einem Reisesicherungsfonds die Erlaubnis erteilt werden kann und der Fonds die Aufnahme des Geschäftsbetriebs so vorbereiten kann, dass er nach Möglichkeit zum 1. November 2021 zur Übernahme der Absicherung bereit ist.

Zu Absatz 2

Da sich derzeit der zeitliche Ablauf des Verfahrens zur Erteilung der beihilferechtlichen Genehmigung noch nicht hinreichend konkret vorhersagen lässt und es nicht auszuschließen

ist, dass eine abschließende Entscheidung der Kommission erst nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ergeht, regelt Absatz 2 das Inkrafttreten für Artikel 1 § 19. Wenn die Entscheidung der Kommission nach dem 1. Juli 2021 ergeht, soll § 19 erst zu diesem Zeitpunkt in Kraft treten.