

Anlage 1

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

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Gesetz über die Insolvenzsicherung 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 ohne Umsatzsteuer nach dem Umsatzsteuergesetz, den ein Reiseanbieter mit Pauschalreisen oder mit der Vermittlung verbundener Reiseleistungen innerhalb eines Geschäftsjahres 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 Pauschalreisen oder vermittelten verbundenen Reiseleistungen folgt.

§ 2

Geschäft des Reisesicherungsfonds

(1) Das Geschäft eines Reisesicherungsfonds besteht

1. in der Bildung und Verwaltung eines Fondsvermögens und

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).

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 Insolvenzsicherung bei Pauschalreisen und verbundenen Reiseleistungen“.
2. § 147b wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 147b

Verletzung von Vorschriften über die Insolvenzsicherung 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) Artikel 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.

(3) Die Artikel 2 bis 4 treten vorbehaltlich des Absatzes 4 an dem Tag in Kraft, 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. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.

(4) In Artikel 2 tritt § 651r Absatz 3 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs am 1. Juli 2021 in Kraft.

(5) Im Übrigen tritt dieses Gesetz am 1. Juli 2021 in Kraft.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

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 Zahlungsverprechen 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 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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

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 Insolvenzversicherung 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 Haftungsbegrenkung

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 Insolvenzversicherung 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 abzuschließen 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 beziehungsweise 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 – das heißt 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 Insolvenzversicherung 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 Insolvenzversicherung 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 Insolvenzversicherung für Pauschalreisen nicht umfassend ausgelegt sein kann.

Allerdings ist das niederländische System nicht ohne Weiteres auf die Bundesrepublik 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 vorbehalten ist, 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 könnte 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 darstellen.

Eine solche staatliche Beihilfe kann insbesondere angesichts des Ausmaßes der COVID-19-Pandemie grundsätzlich gerechtfertigt werden. Voraussetzung hierfür ist aber die Beachtung ergänzender beihilferechtlicher Vorgaben, die die Europäische Kommission aufgestellt hat. Relevant 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 Fünfte Änderung des Befristeten Rahmens, Mitteilung der Kommission C(2021) 564 final), 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 eines Entgelts in § 19 Absatz 4 umgesetzt. Die Einzelheiten der Höhe des Entgelts 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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben (Einzelplan 07) fallen an für die Übernahme der Aufgaben der Aufsichtsbehörde durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz oder das Bundesamt für Justiz. Diese Ausgaben sind, soweit sie die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde bis zur erstmaligen Erteilung der Erlaubnis zur Aufnahme des Geschäftsbetriebs durch einen Reisesicherungsfonds umfassen, noch nicht abschließend bezifferbar. Soweit die laufende Aufsichtstätigkeit dem Bundesamt für Justiz übertragen wird, fallen jährliche Kosten in Höhe von 52 320 Euro an. Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 07 ausgeglichen werden. Über Einzelheiten zur Deckung des Mehrbedarfs wird im Rahmen kommender Haushaltsaufstellungsverfahren zu entscheiden sein.

Weitere Haushaltsausgaben fallen nicht an. Die Bundesrepublik Deutschland übernimmt für den Fall, dass der Reisesicherungsfonds während der Aufbauphase seinen Zahlungsverpflichtungen nur durch Aufnahme eines Kredites am Kapitalmarkt nachkommen kann, die Absicherung der Rückzahlungen. Da die Zahlungsverpflichtungen aber vorrangig aus dem Fondsvermögen, das aus den Entgelten der Reiseveranstalter und den zu stellenden Sicherheiten gebildet wird, erbracht werden, ist eine Inanspruchnahme der Absicherung höchst unwahrscheinlich.

Wenn der der Reisesicherungsfonds während der Aufbauphase wegen der Insolvenz eines oder mehrerer der abgesicherten Reiseanbieter Kredite in Anspruch nehmen muss, ist davon auszugehen, dass 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 3 Nummer 2 und § 20 Absatz 3 RSG-E im Fall eines größeren Insolvenzschadens angepasst werden, so dass der Reisesicherungsfonds seinen Verpflichtungen nachkommen kann. Eine Inanspruchnahme der staatlichen Absicherung wäre demnach nur im Fall eines unvorhersehbaren Verlaufs mit einer Vielzahl von hohen Insolvenzschäden bereits zu Beginn der Aufbauphase denkbar, die den wirtschaftlichen Fortbestand eines Großteils der Reiseanbieter im Grundsatz in Frage stellt.

Dem Haushalt fließen Einnahmen zu, weil für die Gewährung der staatlichen Absicherung ein Entgelt von dem Reisesicherungsfonds zu erheben ist. In welcher Höhe dieses Entgelt zu erheben sind, unterliegt insbesondere der beihilferechtlichen Beurteilung durch die Europäische Kommission. Die Höhe der Einkünfte kann daher noch nicht abschließend abgeschätzt werden. Sie ergibt sich aus der durch Rechtsverordnung (§ 20 Absatz 2 Nummer 4 RSG-E) festzulegenden Höhe des Entgelts und kann daher nur annäherungsweise auf der Grundlage der in Betracht kommenden Größenordnungen geschätzt werden. Die Einnahmen könnten danach jährlich etwa 5 Millionen Euro betragen, wobei es sich um einen Durchschnittswert handelt. Die Entgelte müssen nicht für die gesamte Laufzeit der Absicherung einheitlich festgelegt 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

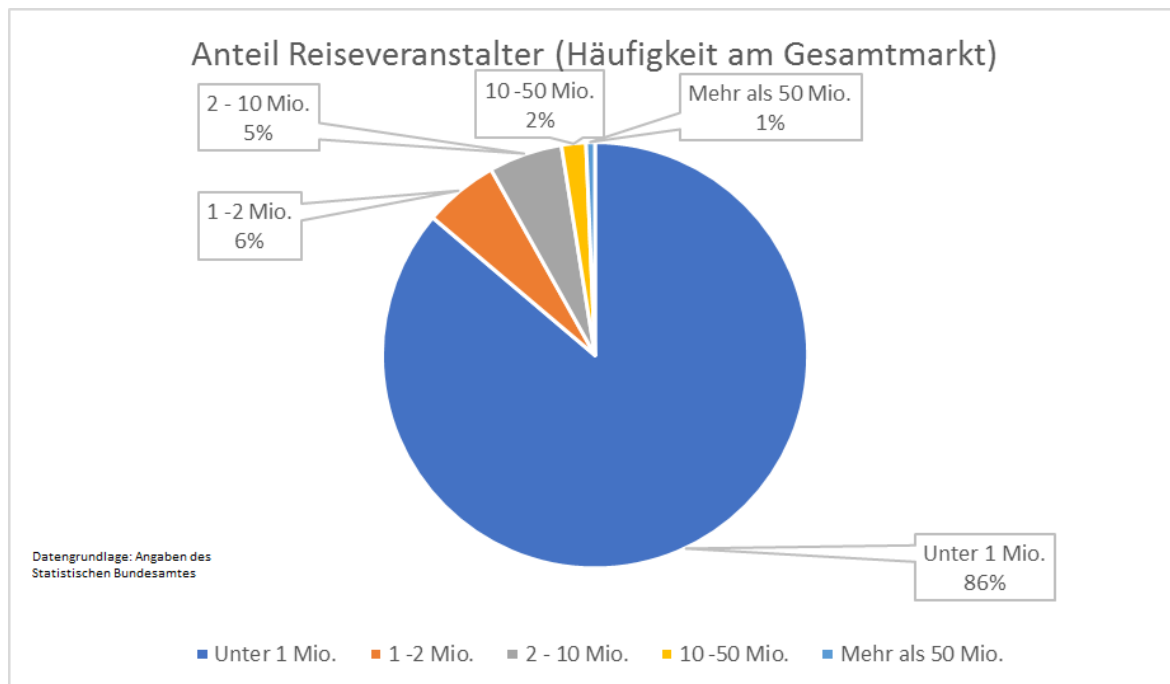
Erfüllungsaufwand entsteht für die Reiseveranstalter, die sich künftig ausschließlich über den Reisesicherungsfonds absichern können. Diese Reiseveranstalter müssen durch ihre Entgelte zum Aufbau des Fondsvermögens beitragen und zudem Kosten für die Sicherheitsleistung aufbringen, die der Reisesicherungsfonds zur Voraussetzung der Absicherung machen kann. Bis Ende 2026 beträgt der jährliche Erfüllungsaufwand bis zu 95 Millionen Euro.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

aa) Ansparen des Fondsvermögens durch Entgelte

Erfüllungsaufwand ergibt sich zunächst aus der Neuregelung des § 651r Absatz 2 BGB-E, wonach Reiseveranstalter, die einen Umsatz von mindestens 3 Millionen Euro aus Pauschalreisen erzielen, ihre Absicherungspflicht künftig nur durch den Abschluss eines Absicherungsvertrags mit dem Reisesicherungsfonds erfüllen können. Sie sind verpflichtet, durch die als Gegenleistung für die Absicherung zu zahlenden Entgelte zum Aufbau des Fondsvermögens beizutragen (§ 7 Absatz 1 RSG-E). Diese Pflicht betrifft geschätzt 130 Reiseveranstalter.

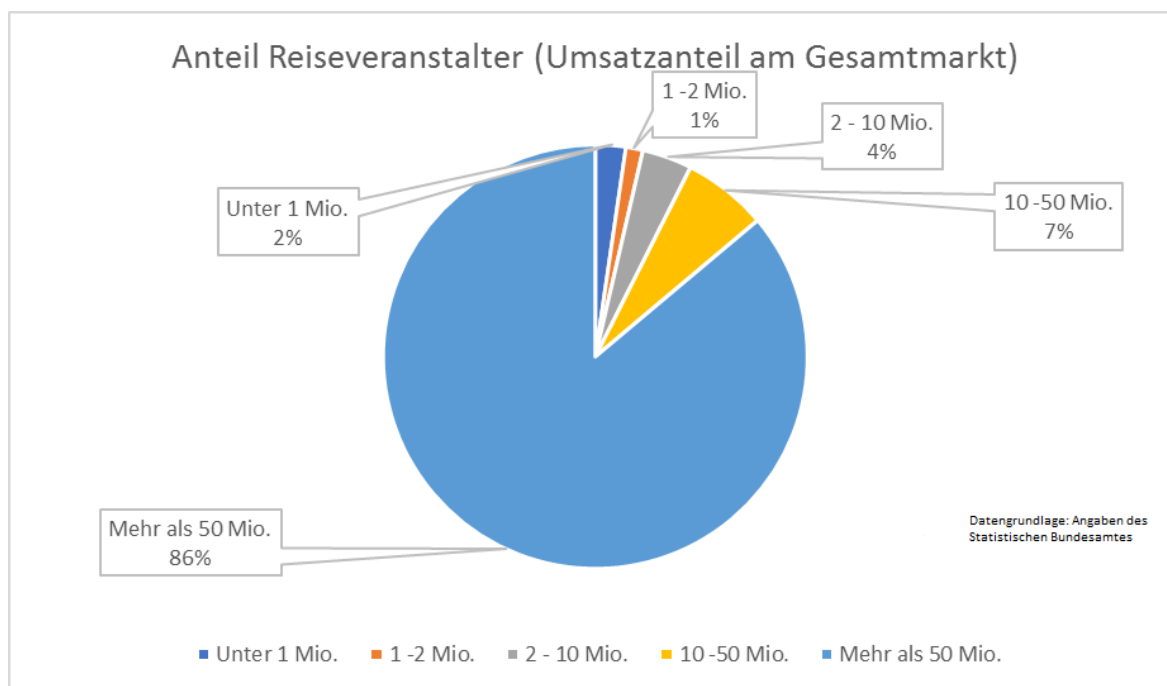
Insgesamt ist nach den im Jahr 2019 aus Anlass der Insolvenz des Thomas-Cook-Konzerns erhobenen Marktdaten von 3 200 Reiseveranstaltern auszugehen. Hiervon erzielen, wie in dem nachfolgenden Diagramm dargestellt, zwischen 3 Prozent und 8 Prozent der Reiseveranstalter einen Umsatz von 3 Millionen Euro oder mehr aus Pauschalreisen.



Eine nähere Aufschlüsselung der Unternehmensgrößen im Bereich zwischen 2 und 10 Millionen Euro ist nicht verfügbar. Der genaue Anteil der Unternehmen mit einem Pauschalreiseumsatz von 3 Millionen Euro oder mehr ist daher nur annäherungsweise zu ermitteln und wird auf 4 Prozent geschätzt. Dies entspricht einer Anzahl von 130 Unternehmen.

Nach der derzeitigen Regelung des § 19 RSG-E, die zwei Jahre nach Inkrafttreten der Neuregelung hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Grundlagen evaluiert werden soll, ist von den Reiseveranstaltern bis Ende 2026 ein Fondsvermögen von 750 Millionen Euro zu erbringen. Dieser Betrag umfasst jedoch die individuellen Sicherheitsleistungen des größten und eines mittleren Reiseveranstalters, so dass sich der aus den Entgelten zu erbringende Betrag entsprechend verringert. Die Sicherheitsleistungen sind mindestens in Höhe von 7 Prozent des Jahresumsatzes mit Pauschalreisen zu erbringen. Als Umsatz für den größten und einen mittleren Reiseveranstalter wären ausgehend von den verfügbaren Daten aus dem Jahr 2019 im Ausgangspunkt 4,2 Milliarden Euro anzusetzen, allerdings sind insoweit auch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und die ungewisse weitere Entwicklung des Reisemarktes zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund ist jedenfalls bis zum Zeitpunkt der Evaluierung im Jahr 2023 ein Erreichen der Umsatzzahlen aus 2019 nicht mit hinreichender Sicherheit zu erwarten, so dass hier vorsorglich ein Umsatz von 3,4 Milliarden Euro als Berechnungsgrundlage heranzuziehen ist. Hieraus ergeben sich Sicherheitsleistungen in Höhe von zusammen 238 Millionen Euro. Das durch Entgelte anzusparende Fondsvermögen beläuft sich damit auf 512 Millionen Euro.

In Abzug zu bringen sind weiter die Prämienzahlungen, die die zukünftig über den Reisesicherungsfonds abgesicherten Reiseveranstalter ohnehin für Versicherungsprämien hätten aufwenden müssen, wenn sie sich weiter über Versicherungen (oder Kreditinstitute) abgesichert hätten. Insoweit ergibt sich aus den Entgeltzahlungen an den Reisesicherungsfonds kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand. Der Marktanteil der Reiseveranstalter, die sich künftig zwingend über den Reisesicherungsfonds absichern müssen, beträgt geschätzt 94 Prozent:



Hieraus ergibt sich folgende Berechnung der Prämien, die bis Ende 2026 für die Absicherung über die bisherigen Kundengeldabsicherer aufzubringen gewesen wäre:

Gesamtumsatz aller Reiseveranstalter 2019	35 Milliarden Euro
Davon aus Pauschalreisen (80 Prozent)	28 Milliarden Euro
Relevanter Marktanteil (94 Prozent)	26 Milliarden Euro
Abzusichernder Anteil des Umsatzes (22 Prozent erwartbarer Maximalverlust)	5,7 Milliarden Euro
Darauf jährlich zu entrichtende Versicherungsprämien (0,25 Prozent)	14 Millionen Euro
Versicherungsprämien bis Ende 2026	70 Millionen Euro

Jedenfalls bis zum Jahr 2023 wäre allerdings die tatsächliche jährliche Belastung geringer ausgefallen, sofern die Umsatzzahlen aus der Zeit vor der COVID-19-Pandemie frühestens im Jahr 2024 wieder erreicht werden. Bei der Berechnung anhand des Gesamtumsatzes von 2019 verbleibt ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von 442 Millionen Euro bis Ende 2026, jährlich also rund 90 Millionen Euro. Dieser Betrag ist von rund 130 Reiseveranstaltern zu erbringen. Durchschnittlich muss also jeder absicherungspflichtige Reiseveranstalter rund 3,4 Millionen Euro über einen Zeitraum von fünf Jahren aufbringen, jährlich rund 680 000 Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Umsatzspanne zwischen 3 Millionen Euro und mehreren Milliarden Euro jährlich liegt und der Durchschnittswert diese Heterogenität nicht widerspiegelt. Die tatsächliche Belastung der Reiseveranstalter richtet sich nach dem erzielten Umsatz.

Kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand ergibt sich für die rund 3 000 kleinen Unternehmen mit einem Umsatz aus Pauschalreisen unter 3 Millionen Euro. Diese können sich weiterhin über Versicherungen und Kreditinstitute absichern.

bb) Sicherheitsleistungen

Weiterer Erfüllungsaufwand ergibt sich aus der Möglichkeit des Reisesicherungsfonds, von den abgesicherten Reiseveranstaltern eine Sicherheitsleistung in Form einer Versicherung oder eines Zahlungsverprechens eines Kreditinstituts zu verlangen. Hierfür müssen die Reiseveranstalter Prämien aufwenden, die sich wie folgt errechnen:

Gesamtumsatz aller Reiseanbieter 2019	35 Milliarden Euro
Davon aus Pauschalreisen (80 Prozent)	28 Milliarden Euro
Relevanter Marktanteil (94 Prozent)	26 Milliarden Euro
Davon abzusichern (7 Prozent)	1,82 Milliarden Euro
Darauf jährlich zu entrichtende Versicherungsprämien (0,25 Prozent)	4,56 Millionen Euro
Versicherungsprämien bis Ende 2026	23 Millionen Euro

Dabei ist jedoch zu beachten, dass jedenfalls bis zum Jahr 2023 die tatsächliche jährliche Belastung geringer ausfallen dürfte, sofern die Umsatzzahlen aus der Zeit vor der COVID-19-Pandemie frühestens im Jahr 2024 wieder erreicht werden. Hinzu kommt auch hier, dass die Höhe der Sicherheitsleistung im Jahr 2023 evaluiert werden soll und sich daher möglicherweise ändern wird.

cc) Aufbau des Reisesicherungsfonds

Erfüllungsaufwand entsteht schließlich auch für den Aufbau des Reisesicherungsfonds, insbesondere für dessen Gründung sowie die erstmalige Ausstattung mit den erforderlichen Arbeitsmitteln. Die hierfür anfallenden Kosten sind derzeit noch nicht bezifferbar.

dd) Laufender Betrieb des Reisesicherungsfonds

Soweit im laufenden Betrieb des Reisesicherungsfonds Kosten entstehen (zum Beispiel Wartung der technischen Ausstattung, Kosten des Beirats, Kreditkosten und Entgelte für die staatliche Absicherung) entsteht hierdurch kein weiterer Erfüllungsaufwand. Diese Kosten können nach § 3 Nummern 2 und 3 RSG-E aus dem Fondsvermögen gedeckt werden und sind daher bereits in den zuvor dargestellten Entgelten enthalten.

c) Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Für die Verwaltung fallen zusätzliche Sach- und Personalkosten für die Wahrnehmung der Aufgaben der Aufsichtsbehörde an. Sofern nach Erteilung der Erlaubnis für einen Reisesicherungsfonds die weitere Aufsicht auf das Bundesamt für Justiz übertragen wird, ist hierfür von einem Personalbedarf in Höhe von 0,5 Arbeitskräften im höheren Dienst auszugehen. Es würde ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 52 320 Euro (800 Stunden x 65,40 Euro) anfallen.

Der Personal- und Sachaufwand für das Verfahren zur erstmaligen Erteilung einer Erlaubnis ist derzeit noch nicht abschließend zu beziffern.

5. Weitere Kosten

Weitere Kosten entstehen nicht. Die Regelungen werden sich nicht unmittelbar auf die Einzelpreise oder auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere nicht auf das Verbraucherpreisniveau, auswirken. Preiserhöhungen als mittelbare Folge sind geringfügig.

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.

