

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der rechtlichen Gestaltung der Insolvenzabsicherung gemäß Artikel 1 des Gesetzes zur Durchführung der Richtlinie des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen auf die Entwicklung des Wettbewerbs im Bereich der Sicherungsgelder sowie auf die wirtschaftliche Situation der Anbieter im Reisemarkt unter besonderer Berücksichtigung des Mittelstandes

Die Richtlinie 90/314/EWG vom 13. Juni 1990 des Rates über Pauschalreisen sieht in Artikel 7 vor, daß der Veranstalter oder Vermittler von Pauschalreisen, der Vertragspartei ist, nachweist, daß im Falle der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses die Erstattung gezahlter Beträge und die Rückreise des Verbrauchers sichergestellt sind.

Diese Regelung ist in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Gesetz zur Durchführung des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen vom 24. Juni 1994 dahin gehend umgesetzt worden, daß gemäß § 651k BGB (neu) Reiseveranstalter, die vor der Beendigung einer Reise Zahlungen des Reisenden auf den Reisepreis außer einer Anzahlung bis zur Höhe von 10 % des Reisepreises, höchstens jedoch 500 DM, fordern oder annehmen, dem Reisenden gegenüber sicherzustellen haben, daß der gezahlte Reisepreis, soweit Reiseleistungen infolge Zahlungsunfähigkeit oder Konkurses des Reiseveranstalters ausfallen, und notwendige Aufwendungen, die dem Reisenden infolge Zahlungsunfähigkeit oder Konkurses des Reiseveranstalters für die Rückreise entstehen, erstattet werden.

Diese Regelung ist für Reiseverträge, die nach dem 1. Juli 1994 abgeschlossen wurden und nach denen die Reise nach dem 31. Oktober 1994 angetreten werden sollte, am 1. Juli 1994 in Kraft getreten.

In der Praxis hat sich die sog. Versicherungslösung am weitesten durchgesetzt. Die Versicherer stellen den Reiseveranstaltern Sicherungsscheine zur Verfügung, die gegenüber den Reisenden als Nachweis der Versicherung des Insolvenzrisikos dienen. Einige Reiseveranstalter bedienen sich auch entsprechend der gesetzlichen Regelung Kreditinstituten, die ein Zahlungsverprechen für den Fall der Insolvenz gegenüber den Reisenden abgeben.

Die Bundesregierung hat nach über einem Jahr bestehender Insolvenzabsicherungspflicht für Reiseveranstalter die beiden großen Verbände der deutschen Reisemittler/Reiseveranstalter, die mit der Thematik befaßten öffentlichen Dienststellen, einschlägige Unternehmen der Versicherungswirtschaft sowie die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V. nach ihrer Bewertung der Auswirkungen der rechtlichen Gestaltung der Insolvenzabsicherung gefragt.

Von den Verbänden und Versicherungsunternehmen haben geantwortet:

- Deutscher Reisebüro-Verband e. V., Frankfurt/Main
- asr Bundesverband mittelständischer Reiseunternehmen e. V., Frankfurt/Main
- DRS Deutscher Reisepreis-Sicherungsverein VVaG, Wiesbaden

- Travelsafe GmbH, Passau
- R+V Allgemeine Versicherung AG Wiesbaden
- TAS Touristik Assekuranz Service GmbH, Frankfurt/Main
- Gerling-Konzern, Köln
- Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V., Bonn.

Nach Auswertung der vorliegenden Stellungnahmen kommt die Bundesregierung zu dem Ergebnis, daß die Umsetzung der EG-Pauschalreise-Richtlinie bei den Reiseveranstaltern und sonstigen Beteiligten auf keine größeren Schwierigkeiten gestoßen ist und die Kosten für die Insolvenzsicherung aufgrund starken Wettbewerbs vergleichsweise gering sind. Im Regelfall bewegen sich diese im Promillebereich der Reisekosten.

1. Sowohl der Deutsche Reisebüro-Verband e. V. als auch der Bundesverband mittelständischer Reiseunternehmen e. V. kommen übereinstimmend zu der Einschätzung, daß es im Bereich der Versicherungsanbieter eine Wettbewerbssituation gebe, die es jedem Reiseveranstalter möglich mache, einen entsprechenden Insolvenzsicherer zu finden.

Der Bundesregierung sind neun Versicherer bekannt, die das Insolvenzrisiko für Reiseveranstalter gemäß § 651 k BGB absichern.

Es sind dies:

- Deutscher Reisepreis-Sicherungsverein VVaG, München
- TAS Touristik Assekuranz Service GmbH, Frankfurt/Main
- Tour Vers Touristik-Versicherungs-Service GmbH, München
- Travelsafe GmbH, Passau
- Züricher Versicherungen AG, Generalagentur Dragon, München
- Albatros Versicherungsdienste GmbH, Köln
- Gerling-Konzern, Allgemeine Versicherungs-AG, Köln
- R+V Allgemeine Versicherung AG, Wiesbaden
- Elvia Reiseversicherungs-Gesellschaft, München.

Es ist anzunehmen, daß es darüber hinaus noch weitere kleinere Versicherungen gibt, die derartige Leistungen anbieten.

Daneben können sich Reiseveranstalter auch der Dienstleistung eines im Geltungsbereich des Gesetzes zum Geschäftsbetrieb befugten Kreditinstitutes bedienen.

- 1.1 Dem Bundeskartellamt in Berlin sind bislang keine Mißbrauchsfälle von Marktmacht einzelner Versicherungsunternehmen bekanntgeworden.
- 1.2 Dem Bundesministerium der Justiz liegt lediglich ein Fall vor, in dem ein mittelständischer Reiseveranstalter bei zwei Insolvenzsicherern Versi-

cherungsschutz nur gegen Sicherheitsleistungen angeboten bekam, die nach Einschätzung des Unternehmens wirtschaftlich nicht tragbar waren.

Offenbar hatte das Unternehmen jedoch nicht bei allen am Markt befindlichen Versicherern Angebote eingeholt. Zudem muß den Versicherungsunternehmen zugebilligt werden, Versicherungsschutz nur zu risikoadäquaten Konditionen zu übernehmen, wobei hierbei ökonomische und versicherungstechnische Fragen im Vordergrund stehen, die einer Einzelfallbeurteilung bedürfen.

- 1.3 Den beiden großen Reisemittler-/veranstalterverbänden sind bislang keine Verbandsmitglieder bekanntgeworden, die trotz Suche keinen geeigneten Anbieter von Insolvenzsicherungen gefunden haben. Zwar werden vereinzelt Reiseveranstalter von einem Reiseversicherer aufgrund von vorgegebenen Aufnahmekriterien abgelehnt; diese abgelehnten Reiseveranstalter haben jedoch nach Einschätzung der Verbände stets bei anderen Unternehmen die entsprechende Absicherung erhalten.

- 1.4 Inwieweit die Versicherungsunternehmen nach Ablauf des ersten Jahres der Insolvenzsicherungspflicht Prämien erhöhen und Sicherheitsanforderungen höher ansetzen werden, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden. Es ist zu erwarten, daß ohne entsprechende Bonität eines Veranstalters ein Versicherer nur gefunden werden kann, wenn entsprechend höhere Kapitalsicherheiten oder das größere Insolvenzrisiko abdeckende höhere Prämien gezahlt werden.

Es ist auch bekannt, daß einige Reiseveranstalter für das zweite Jahr der Absicherung von den ursprünglichen Versicherern nicht mehr akzeptiert wurden und sich nur zu höheren Prämien bei anderen Anbietern absichern konnten.

Daß Reiseveranstalter mit höherer Bonität und damit geringem Konkursrisiko sowie höherem Umsatz günstigere Konditionen der Insolvenzsicherer erhalten, ist nachvollziehbar und durchaus marktwirtschaftskonform.

- 1.5 Aus Sicht der Verbraucher sind Probleme aus der Insolvenzsicherungspflicht für Pauschalreisen nicht bekannt, was darauf schließen läßt, daß auch die Reisenden selber nach wie vor einen hinreichenden Wettbewerb der Reiseveranstalter attestieren.

- 1.6 Es kann somit festgestellt werden, daß die im Gesetzgebungsverfahren ursprünglich geäußerte Befürchtung, daß ein adäquates Angebot von Insolvenzsicherungen fehlen würde, sich als unbegründet erwiesen hat. Vielmehr hat sich ein lebhafter Wettbewerb zwischen den Anbietern von Kundengeldabsicherungen entwickelt, wobei verschiedene Absicherungsmodelle mit unterschiedlichen Prämien je nach Zielgebiet, Bonität des Veranstalters und Art der Reiseleistung sowie unterschiedlicher Sicherheitsleistung und Bonitätsprüfung miteinander konkurrieren. Von eini-

gen Absicherern sind Konzepte für bestimmte Zielgruppen wie Paketreiseveranstalter oder Omnibusbetriebe erarbeitet worden.

2. Der Bundesregierung ist bekannt, daß offenbar eine nicht unbeträchtliche Zahl zumeist kleinerer Reiseveranstalter aus Kostengründen, Unkenntnis oder Nachlässigkeit die gesetzlich geforderte Insolvenzabsicherung unterläßt.

Diese Unternehmen sind folgerichtig in der Lage, ihre Reisepreise günstiger zu kalkulieren, da Prämienzahlung und Sicherheitsleistung entfallen. Hier ist es in erster Linie der Reisende selbst, der sein Recht zum Schutz vor Insolvenzen von Reiseveranstaltern kennen und wahrnehmen muß. Das Bundesministerium der Justiz hat in Presseerklärungen und in den von ihm herausgegebenen Broschüren zum Reiserecht die Verbraucher darauf hingewiesen, daß sie vor Zahlung des vollständigen Reisepreises einen Sicherungsschein von ihrem Reiseveranstalter erhalten müssen.

In einer weiteren Presseerklärung wird das Bundesministerium der Justiz demnächst nochmals auf das Erfordernis der Insolvenzabsicherung und der Übergabe eines Sicherungsscheines hinweisen. Hinzu kommen die Bemühungen der Verbraucherschutzorganisationen, die bereits angekündigt haben, Verstöße gegen die Insolvenzabsicherungspflicht verstärkt zur Abmahnung bzw. den Gewerbeaufsichtsämtern zur Kenntnis zu bringen.

Dem Bundesministerium der Justiz ist bekannt, daß sich auch die Tourismusverbände bemühen, durch Abmahnungen, Klagen und Anzeigen bei den Gewerbeämtern säumige Reiseveranstalter zum Abschluß einer Insolvenzabsicherung zu veranlassen. Ein wichtiges Mittel, um rechtswidriges und wettbewerbsbeeinträchtigendes Geschäftsgebaren einzelner Reiseveranstalter zu verhindern, liegt in der Gewerbeüberwachung, die in die Zuständigkeit der Länder fällt.

Der Bund-Länder-Ausschuß „Gewerberecht“ hat sich bereits im November 1994 mit der Problematik der Kontrolle der Einhaltung der Insolvenzabsicherungspflicht durch die Reiseveranstalter befaßt. Das Bundesministerium für Wirtschaft wird sich nochmals an die Länder wenden und diese auffordern, bei konkreten Anhaltspunkten durch verstärkte Kontrollen gegen etwaige Verstöße in bezug auf die Insolvenzabsicherungspflicht durch Reiseveranstalter vorzugehen. Nicht minder bedeutsam als staatliche Aufklärung und staatliche Kontrolle ist aber die Kontrolle durch den Verbraucher selbst. Er sollte stets darauf bedacht sein, den Reisepreis nur gegen Aushändigung eines Insolvenzabsicherungsscheines zu zahlen und im Falle fehlender Insolvenzabsicherung die zuständigen Stellen hiervon in Kenntnis zu setzen.

3. Aus Sicht der Insolvenzrisikoversicherer selbst wird ebenfalls ein funktionierender Wettbewerb der Anbieter attestiert.

Nach Ablauf des ersten Versicherungsjahres haben zahlreiche Reiseveranstalter die Konditionen der einzelnen Anbieter verglichen und ggf. auch den Versicherer gewechselt. Der Wettbewerb wird dabei nicht nur über die Konditionen, sondern auch über die im Rahmen der Antrags-/Bonitätsprüfung angelegten Kriterien geführt. Der lebhafteste Wettbewerb der verschiedenen Anbieter des Insolvenzversicherungsschutzes hat in Einzelfällen auch bereits zu einer Reduzierung der zunächst kalkulierten und auf dem Markt angebotenen Prämien geführt.

4. Aus dem Kreis der nichtgewerblichen Reiseveranstalter, die mehr als nur gelegentlich Pauschalreisen durchführen, insbesondere von Veranstaltern aus dem Bereich der Jugend- und Altenarbeit, ist der Wunsch nach einer Ausnahme von der Insolvenzabsicherungspflicht an die Bundesregierung herangetragen worden.

Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Bundesregierung bei der Frage einer über die in § 651k Abs. 6 BGB normierten Befreiungstatbestände hinausgehenden weiteren Befreiung für einzelne Reiseveranstalter bei der Umsetzung der EG-Richtlinie über Pauschalreisen keinen Handlungsspielraum hatte. Die EG-Richtlinie differenziert nicht zwischen gewerblichen und nichtgewerblichen Anbietern, sofern diese mehr als nur gelegentlich Reisen anbieten. Demzufolge waren auch Jugendgruppen und gemeinnützige Verbände, die nicht nur gelegentlich Pauschalreisen veranstalten, in die Insolvenzversicherungspflicht einzubeziehen.

Durch die Insolvenzabsicherung wird die Durchführung von Pauschalreisen auch für nichtgewerbliche Reiseveranstalter weder nennenswert erschwert noch verteuert. Die zahlreichen am Markt konkurrierenden Anbieter von Insolvenzabsicherungen halten auch für nichtgewerbliche Reiseveranstalter preisgünstige Absicherungen bereit. Die Einbeziehung von Jugendgruppen und gemeinnützigen Verbänden, die Pauschalreisen veranstalten, in das Gesetz zur Durchführung der Richtlinie über Pauschalreisen stellt keine Benachteiligung dieser nichtgewerblichen Veranstalter, sondern eine sachlich und EG-rechtlich notwendige Gleichbehandlung dar, zumal auch bei diesen Veranstaltern ein Insolvenzrisiko nicht auszuschließen ist.

Zusammenfassend kann festgestellt werden:

Die rechtliche Gestaltung der Insolvenzabsicherung gemäß Artikel 1 des Gesetzes zur Durchführung der Richtlinie des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen hat zu keinen spürbaren Auswirkungen auf den Anbietermarkt der Reiseveranstalter geführt. Der grundsätzliche Aufwärtstrend im Reiseveranstaltermarkt ist auch im Geschäftsjahr 1994/95 ungebrochen.

Die Ursachen für die auch zu beobachtenden Umsatzrückgänge bei einigen kleinen und kleinsten Unternehmen lassen sich derzeit nicht eindeutig fest-

legen, da für die Gesamtentwicklung eine Vielzahl von Einflußsegmenten (u. a. veränderte Marktstruktur, Vertriebsliberalisierung) verantwortlich ist.

Die Bundesregierung sieht sich in ihrer seinerzeitigen Annahme bestätigt, daß sich auf dem Markt der Insolvenzsicherer ein lebhafter Wettbewerb ent-

wickeln und daß jeder an sich wirtschaftlich gesunde Reiseveranstalter eine Insolvenzsicherungsabsicherung zu tragbaren Konditionen finden würde. Gleiches gilt für ihre Einschätzung, daß es zu keiner Verdrängung vom Markt für kleine und mittlere Reiseveranstalter aus Gründen der gesetzlichen Insolvenzsicherungspflicht kommen wird.