

Antrag

der Abgeordneten Roman Müller-Böhm, Judith Skudelny, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Thomas Hacker, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Alexander Graf Lambsdorff, Michael Georg Link, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Hagen Reinhold, Bernd Reuther, Christian Sauter, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Michael Theurer, Manfred Todtenhausen, Dr. Florian Toncar, Johannes Vogel (Olpe), Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Insolvenzsicherung bei Pauschalreisen transparent gestalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der § 651r BGB, eingeführt durch das Gesetz vom 17.7.2017 (BGBl. I S. 2394) unter dem ehemaligen SPD-Bundesjustizminister Heiko Maas, stellt die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/2023 der Europäischen Union in nationales Recht dar. Nach dieser sogenannten Pauschalreise-Richtlinie sollen Reisende vor den Folgen der Insolvenz ihres Reiseveranstalters vollumfänglich geschützt werden (Erwägungsgrund 39 der Richtlinie (EU) 2015/2023). Allerdings gestattet § 651r Absatz 3 Satz 3 BGB es den Versicherern, die Versicherungssumme auf eine Höhe von 110 Millionen Euro in einem Geschäftsjahr zu begrenzen. Diese Begrenzung der Versicherungssumme, damals noch 220 Mio. DM, wurde bereits in den Regelungen zu Pauschalreisen im Jahr 1994 festgelegt und auch bei der Umsetzung der Richtlinie im Jahr 2017 trotz mehrmaliger Forderungen von Experten nicht angehoben.

Am 25. September 2019 gab die britische Muttergesellschaft Thomas Cook Group plc die Einleitung eines Insolvenzverfahrens bekannt, von dem auch die deutschen Gesellschaften der Thomas Cook-Gruppe betroffen sind. Durch die Einleitung des Insolvenzverfahrens und die Einstellung des operativen Geschäftsbetriebs zum 1. Dezember 2019 konnten und können Hunderttausende deutscher Urlauber trotz getätigter Anzahlungen ihre Pauschalreisen nun nicht mehr antreten. Darüber hinaus bekamen 140.000 deutsche Reisende, die sich während der Insolvenzverkündung bereits im Urlaub befanden, von Dienstleistern teilweise

keinerlei Leistungen wie Verpflegung und Unterkunft mehr geboten und wurden aufgrund bestehender Unsicherheiten zum Teil sogar an ihrer Rückreise gehindert. Somit entstanden deutschen Kundinnen und Kunden zahlreiche Ansprüche gegen die Thomas Cook-Gruppe wegen nicht wie geschuldet erbrachter Leistung. Der Versicherer der Thomas Cook-Gruppe, die Zurich-Gruppe, gab nach der Insolvenz des Reiseveranstalters jedoch bekannt, dass die auf 110 Millionen Euro gedeckelte Versicherungssumme nicht zur vollumfänglichen Erstattung aller Ansprüche ausreiche und die Reisevorauszahlungen der betroffenen Kunden nur zu einem geringen Teil erstatten werden würden (<http://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/zurich-startet-mit-erstattungen-an-kunden-der-insolventen-thomas-cook-deutschland-gmbh-bundesregierung-stellt-ausgleich-fuer-thomas-cook-kunden-in-punkt-punkt-punkt-2952671>). Damit ist der von der Richtlinie verlangte vollumfängliche Schutz nicht gewährleistet (<https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/thomas-cook-pleite-bundesregierung-will-urlaub-finanziell-entschaedigen-a-1300711.html>). Kundinnen und Kunden war dieses Risiko zum Zeitpunkt der Buchung allerdings nicht bewusst, so dass durch § 651r BGB Intransparenz und Unsicherheit geschaffen wurden. Denn Kundinnen und Kunden vertrauten auf die Insolvenzversicherung ihrer Pauschalreise durch § 651r BGB; welcher Anteil ihrer Kundengelder tatsächlich abgesichert ist, konnten sie jedoch aufgrund der Problematik, dass ein Versicherer mitunter mehrere große Pauschalreiseanbieter versichern kann, nicht transparent nachvollziehen. Dabei ist notwendig, dass bei einer zivilrechtlichen Versicherung der Versicherungsumfang vorher klar ist, etwa ein gesetzlich definierter "Mindestversicherungsumfang" in Zusammenarbeit mit einer Expertenkommission. Bei der Absicherung der Kundengelder bei Pauschalreisen wird der Versicherungsumfang ausschließlich von der Quote (Schaden durch Versicherungssumme) definiert. Damit ist dem Kunden zu keinem Zeitpunkt transparent wie hoch im Ernstfall seine individuelle Versicherungsleistung ist.

In der Pressemitteilung 417 vom 11. Dezember 2019 kündigte die Bundesregierung entgegen vorheriger Äußerungen nun an, dass „Schäden, die nicht von anderer Seite ausgeglichen werden, [...] der Bund ersetzen[...]“ werde (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836>). Es werden also Steuergelder für die Entschädigung eines Teils der Kundinnen und Kunden verwendet werden, deren Ansprüche aufgrund der Deckelung der Versicherungssumme nicht von der Zurich-Gruppe erstattet werden. Darüber hinaus erläuterte die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz in der Regierungsbefragung des Deutschen Bundestages am Mittwoch, den 11. Dezember 2019, dass sich in der Bundesregierung darauf verständigt worden sei, die offen stehende Summe der nicht abgesicherten Kundengeldforderungen zu erstatten. Allerdings setze dies voraus, dass die Ansprüche der Thomas Cook-Kunden an die Bundesregierung abgetreten werden, da man den Schaden für den Steuerzahler so gering wie möglich halten wolle (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw50-de-regierungsbefragung-670524>, Videoquelle, Minute 15:30 - 16:30).

Gemäß einer Pressemitteilung der Zurich-Gruppe sei nach vorläufigen Berechnungen von einem Gesamtschaden von mindestens 287,4 Millionen Euro auszugehen. Da von der gesetzlich vorgeschriebenen Gesamt-Haftungssumme von 110 Millionen Euro jedoch bereits 59,6 Millionen Euro für die Rückführungen aufgewendet wurden, verblieben bereits jetzt nur noch 50,4 Millionen Euro für die Erstattung von Ansprüchen der Thomas Cook-Kunden, was einer Quote von lediglich 17,5 Prozent entspricht (<http://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/zurich-startet-mit-erstattungen-an-kunden-der-insolventen-thomas-cook-deutschland-gmbh-bundesregierung-stellt-ausgleich-fuer-thomas-cook-kunden-in->

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

punkt-punkt-punkt-2952671). Hieraus ergäbe sich ein verbleibender Differenzbetrag von mindestens 237 Millionen Euro, welchen die Bundesregierung aus Steuermitteln aufwenden müsste.

Es ist höchst bedenklich, dass der deutsche Steuerzahler nun für den Schaden des Zusammentreffens einer unternehmerischen Fehlleistung und der mangelhaften Umsetzung der unmittelbar anwendbaren und hinreichend bestimmten Pauschalreise-Richtlinie aufkommen muss. Denn dies würde bedeuten, dass das Insolvenzrisiko rückwirkend auf alle Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik verteilt wird.

Risiken sollten jedoch nicht verstaatlicht werden, nur weil die Bundesregierung es zuvor versäumte, eine transparente und adäquate Umsetzung der Pauschalreise-Richtlinie zu schaffen. In diesem Zusammenhang erscheint es zudem notwendig, dass das Versäumnis einer angemessenen Regelung durch das Gesetz vom 17.7.2017 (BGBl. I S. 2394) unter dem ehemaligen SPD-Bundesjustizminister Heiko Maas mehr Beachtung in der Handhabung der Causa Thomas Cook durch die Bundesregierung findet. Nach der Rechtsprechung des EuGH besteht eine Haftung des Staates für Schäden, die aus einem Verstoß gegen Unionsrecht resultieren, sofern dieser Verstoß hinreichend qualifiziert ist (Vgl. dazu EuGH, Urteil vom 19.11.1991, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90); EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97). Bei einer fehlerhaften Umsetzung einer Richtlinie gilt dies entsprechend (EuGH, Urteil vom 26.3.1996, Rs. C-392/93) wenn darüber hinaus eine begrenzte und klar erkennbare Gruppe von Geschädigten gegeben ist und ein über die wirtschaftlichen Risiken hinausgehender Schaden eingetreten ist.

Sollte die Begrenzung der Haftungssumme im Insolvenzfall auf 110 Mio. Euro gemäß § 651r Absatz 3 Satz 3 BGB durch das Dritte Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften vom 17.7.2017 unter Heiko Maas in diesem Zusammenhang einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen die Vorgaben des Art. 17 Absatz 2 Pauschalreise-Richtlinie darstellen, erscheint es nicht angemessen, dass der eingetretene Schaden nun durch alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen getragen werden muss. Auch im Bereich anderer Schuldverhältnisse, die teilweise deutlich höhere existenzielle Risiken bergen, tragen Kundinnen und Kunden das Insolvenzrisiko des jeweiligen Vertragspartners allein und es findet keine Entschädigung durch den Staat statt.

Mit der Übernahme der verbleibenden Differenz zwischen dem Gesamtschaden der Reisenden und der von Thomas Cook-Versicherer Zurich erstatteten Summe würden lediglich die Symptome, welche aus der mangelhaften Gestaltung des § 651r BGB entstehen, behandelt werden. Stattdessen muss die Bundesregierung dem Versäumnis nachkommen, eine adäquate gesetzliche Regelung der Kundengeldabsicherung zu schaffen und das Pauschalreiserecht reformieren, sodass bei Abschluss eines Pauschalreisevertrages der Kunde bewerten kann, ob ihm der Versicherungsumfang ausreicht.

Darüber hinaus ist der Erfolg der Bundesregierung bei der Rückforderung der Ansprüche fraglich.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

1. vor der Verwendung von Steuergeldern in Millionenhöhe für die Entschädigung der durch die Thomas-Cook-Insolvenz geschädigten Kundinnen und Kunden die Zustimmung des Parlaments in Form des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags einzuholen und dies auch bei zukünftigen, ähnlich gelagerten Fällen so zu handhaben;

2. sämtliche für die Entschädigung der Kundinnen und Kunden verwendeten Steuergelder in voller Höhe von den betroffenen Unternehmen zurückzufordern oder, falls dies nicht oder nur zum Teil möglich ist, diese Mehraufwendungen im nächsten Haushalt zu berücksichtigen und Einsparungen in ebendieser Höhe vorzunehmen, sodass keine zusätzliche Belastung der Steuerzahler erfolgt;
3. eingehend zu prüfen und dem Deutschen Bundestag einen Bericht darüber vorzulegen, wie geplant wird, die im Rahmen der Thomas-Cook-Insolvenz zur Entschädigung verwendeten Steuergelder bestmöglich zurückzufordern, indem insbesondere geprüft wird,
 - a. von welchen natürlichen oder juristischen Personen sich Gelder zurückfordern lassen und
 - b. wie hoch die Bundesregierung den Ausfall der für die Entschädigung Pauschalreisender verwendeten Steuergelder schätzt,
4. sich auf europäischer Ebene für eine Regelung einzusetzen, welche sicherstellt, dass die Ansprüche der Kunden ohne absolute Höchstsumme abgesichert werden und die Kunden bei Abschluss der Pauschalreise informiert werden, ob und in welcher Höhe ihre persönlichen Kundengelder abgesichert sind. Die verpflichtende Absicherung muss jedoch mindestens die zu erwartenden Repatriierungskosten umfassen;
5. eine gesetzliche Neuregelung zu erarbeiten,
 - die auf eine Begrenzung der Haftungssumme verzichtet,
 - die Anbieter verpflichtet, bereits zum Zeitpunkt der Buchung anzugeben, ob, inwiefern und in welcher Höhe ihre persönlichen Kundengelder abgesichert sind
 - und die mindestens die Repatriierungskosten verpflichtend absichert;
6. eingehend zu prüfen und dem Deutschen Bundestag einen Bericht darüber vorzulegen, wie der Prozess der Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie unter dem ehemaligen SPD-Justizminister Heiko Maas abgelaufen ist, indem insbesondere geprüft wird,
 - a. wieso trotz Stellungnahmen von Experten und Verbänden, die eine Anpassung der bestehenden Haftungsbegrenzung gefordert haben, eine solche Anpassung nicht in den Gesetzentwurf des ehemaligen Justizministers Heiko Maas aufgenommen wurde,
 - b. wer die Entscheidung getroffen hat, die Haftungsbegrenzung, deren Höhe im Jahr 1994 festgelegt wurde, bei der Umsetzung der Richtlinie unverändert zu übernehmen
 - c. inwiefern der ehemalige Justizminister Heiko Maas über diese Stellungnahmen unterrichtet wurde und
 - d. inwiefern der ehemalige Justizminister Heiko Maas an der Entscheidung beteiligt war, die damals bestehende Haftungsbegrenzung im Rahmen der Umsetzungsgesetzes unverändert zu übernehmen;
7. dem Bundestag einen Bericht vorzulegen, inwiefern die Bundesregierung plant, eine Gesetzesänderung noch vor der nächsten Reisesaison vorzunehmen.

Berlin, den 3. Februar 2020

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.