

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/16589 –**

### **Staatshaftung mit Steuergeldern in der Thomas-Cook-Insolvenz**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Pauschalreisen sind gesetzlich verpflichtend über einen sogenannten Sicherungsschein abzusichern, damit Kunden im Fall einer Insolvenz des Reiseveranstalters ihr Geld zurückbekommen. Grundlage ist die Richtlinie 90/314/EWG des Rates über Pauschalreisen, die hinsichtlich der Insolvenzfälle verschärft wurde (Richtlinie 2015/2302). In Deutschland wurde diese zwar umgesetzt, allerdings wurde im deutschen Recht die Haftungsobergrenze von 110 Mio. Euro beibehalten.

In seiner Stellungnahme vom 16. Dezember 2016 kritisierte der Bundesrat, dass die Höchstgrenze von 110 Mio. Euro angesichts des starken Wachstums des Reisemarktes viel zu niedrig bemessen sei (Bundestagsdrucksache 18/10822, S. 118 ff.). Dennoch wurde die Höchstgrenze auf 110 Mio. Euro festgelegt und nach Auffassung der Fragesteller nicht an aktuelle Entwicklungen und Risiken des Reisemarktes angepasst.

Dementsprechend hatte Thomas Cook in Deutschland Kundengelder nur bis zu diesem Betrag abgesichert.

1. Welche Gründe gab es für die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf zur Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie eine Haftungsgrenze vorzusehen?
2. Was sind die Gründe für die Begrenzung auf 110 Mio. Euro?
3. Waren der Bundesregierung vor Bekanntwerden der Insolvenz von Thomas Cook eventuelle Risiken bekannt, die durch diese Obergrenze entstehen?

Wenn ja, welche nahm die Bundesregierung in Kauf?

Die Fragen 1 bis 3 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat sich im Zuge der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/2302 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen intensiv mit der Frage der Insolvenzsicherung im Reiserecht und hier insbesondere mit der Zulässigkeit einer Haftungsbegrenzung auseinandergesetzt und ihre Erwägungen hierzu in der Begründung des Regierungsentwurfs eines Dritten Gesetzes zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften dargestellt (Bundestagsdrucksache 18/10822, S. 89). Auf diese Ausführungen, die auch die Erwägungen früherer Gesetzgebung ansprechen, wird Bezug genommen. Unter anderem wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt: „In den Jahren seit 1994 betrug der höchste durch die Insolvenz eines Reiseveranstalters eingetretene Versicherungsschaden rund 30 Mio. Euro. Alle von einer Insolvenz betroffenen Reisenden konnten vollständig entschädigt werden. Dies belegt die Richtigkeit der Annahme des Gesetzgebers in den Jahren 1994 und 2001, dass eine Sicherungslücke zwar theoretisch, nicht aber faktisch besteht.“

Reale Risiken, die durch die Zulässigkeit der Haftungsbegrenzung auf 110 Mio. Euro entstehen könnten, sind der Bundesregierung vor Bekanntwerden der Insolvenz von Thomas Cook nicht bekannt geworden.

4. War der Bundesregierung vor Bekanntwerden der Insolvenz von Thomas Cook bekannt, dass eine unionsrechtliche Staatshaftung infrage kommen könnte ([www.reisevor9.de/inside/erste-klage-auf-staatshaftung-nach-thomas-cook-pleite](http://www.reisevor9.de/inside/erste-klage-auf-staatshaftung-nach-thomas-cook-pleite))?
5. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, dass die Haftungsbegrenzung des § 651r Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen Unionsrecht darstellen könnte?

Die Fragen 4 und 5 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/2302 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen in § 651r BGB europarechtskonform erfolgt ist. Es liegen angesichts der Insolvenz von Thomas Cook allerdings gutachterliche Stellungnahmen vor, in denen das Risiko dargelegt wird, dass der Europäische Gerichtshof im Falle einer Befassung zu einem anderen Ergebnis gelangen könnte.

6. Mit welchen Kosten rechnet die Bundesregierung
  - a) im Falle einer unionsrechtlichen Staatshaftung,
  - b) bei dem von ihr angekündigten Ausgleich der geschädigten Thomas-Cook-Kunden?

Die deutschen Tochterunternehmen des Thomas-Cook-Konzerns, die Thomas Cook International AG mit Sitz in der Schweiz sowie die ehemalige Thomas-Cook-Tochter Tour Vital Touristik GmbH, über deren Vermögen jeweils Insolvenzverfahren eröffnet wurden, haben die Kundenzahlungen über den Versicherer Zurich Insurance plc abgesichert. Das Versicherungsunternehmen beruft sich für seine insgesamt entstehende Einstandspflicht auf eine Begrenzung seiner Haftung nach § 651r Absatz 3 Satz 3 BGB pro Reiseversicherungsjahr auf 110 Mio. Euro und zieht davon die Kosten der Rückreisen und Beherbergungen der zum Zeitpunkt der Insolvenz im Ausland befindlichen Reisenden (Repatriierung) in Höhe von 60 Mio. Euro ab. Das Versicherungsunternehmen hat daher angekündigt, Ausfälle der Reisenden lediglich in Höhe von 17,5 Prozent zu erstatten.

Die Frage, ob und in welchem Umfang der Bund unter dem Gesichtspunkt einer unionsrechtlichen Staatshaftung möglicherweise haftbar gemacht werden könnte, hängt von der Klärung sehr komplexer rechtlicher Fragestellungen ab, die derzeit nicht abschließend beantwortet werden können.

Die Bundesregierung hat am 11. Dezember 2019 entschieden, ohne Anerkennung einer Rechtspflicht aus Gründen des Vertrauensschutzes und zur Vermeidung unzähliger Rechtsstreitigkeiten den von der Thomas Cook-Insolvenz betroffenen Pauschalreisenden anzubieten, ihnen gegen Abtretung der Ansprüche gegenüber Dritten die Differenz zwischen ihrer Zahlung und dem, was sie von anderer Seite (insbesondere der Zurich Insurance plc) zurückerhalten haben, auszugleichen. Die Bundesregierung geht nach derzeitigem Stand von Kosten in einer Größenordnung in Höhe von bis zu 225,25 Mio. Euro für die Ausgleichszahlung zzgl. Abwicklungs- sowie Rechtsberatungs- und Rechtsverteidigungskosten von bis zu 38,2 Mio. Euro aus. Der Bund wird die abzutretenden Ansprüche, auch gegenüber der Zurich Insurance plc, dann konzentriert geltend machen mit dem Ziel, die Einstandssumme zu reduzieren.

7. Wie begründet die Bundesregierung die Höchstgrenze von 110 Mio. Euro in ihrem Gesetzentwurf im Lichte der Kritik des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 16. Dezember 2016?

Die Bundesregierung hat sich mit der Kritik des Bundesrates in ihrer Gegenüberung auseinandergesetzt (Bundestagsdrucksache 18/10822, S. 124/125). Auf diese Ausführungen wird Bezug genommen.

8. Wie begründet die Bundesregierung, dass die Begrenzung der Höchstgrenze seit 1993 nicht angepasst wurde – trotz Inflation und starken Wachstums des Reisemarktes (Bundestagsdrucksache 18/10822, S. 118, Gesamtumsatz der Pauschalreiseleistungen betrug im Jahr 2014/2015 rund 27,4 Mrd. Euro)?

9. Wie begründet die Bundesregierung, dass keine Maßnahmen ergriffen worden sind, um die Höchstgrenze (die seit 1993 nicht erweitert wurde) anzupassen, obwohl der Anwendungsbereich der Haftung mit der neuen Richtlinie von 2015 deutlich ausgeweitet wurde, was aus Sicht der Fragesteller eine Erhöhung des Absicherungsbedarfs zur Folge hatte?

Die Fragen 8 und 9 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 wird verwiesen.

10. Hat die Bundesregierung die Entwicklungen des Reise- und Versicherungsmarktes beobachtet, um sicherzustellen, dass Reisende richtlinienkonform entschädigt werden konnten?

Die Bundesregierung beobachtet den Markt für Pauschalreisen fortlaufend. Auch fand im Zuge der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/2302 eine umfassende Anhörung der Interessenverbände aus der Reise- und Versicherungswirtschaft sowie dem Verbraucherschutz zu dem Gesetzentwurf statt.

11. Wie begründet die Bundesregierung, dass in ihrem Entwurf keine flexible Höchstgrenze in Abhängigkeit vom jeweils abzusichernden Gesamtvolumen eingeführt worden ist, wie vom Bundesrat 2016 vorgeschlagen (Bundestagsdrucksache 18/10822, S. 118)?

Auf die Antwort zu Frage 7 wird verwiesen.

12. Wie begründet die Bundesregierung, dass zwischen dem 31. Januar 2019 und dem 25. September 2019 der Forschungsauftrag über die Effektivität des Schutzes im reiserechtlichen Insolvenzversicherungssystem (Referenznr. III 3 – 3003/97 – 33 200/2018) nicht an einen der beiden infrage kommenden Bewerber vergeben worden ist?

Der in der Frage genannte Forschungsauftrag ist aus Anlass der Insolvenz des Reiseveranstalters Thomas Cook noch vor der Vergabe aufgehoben worden. Durch die Insolvenz des britischen Mutterkonzerns und der deutschen Thomas Cook-Gesellschaften hatten sich die Voraussetzungen des Forschungsvorhabens grundlegend geändert. Eine Durchführung des Forschungsvorhabens war aus zeitlichen und wirtschaftlichen Gründen nicht mehr zu vertreten.

Stattdessen wird für die zeitnahe Überprüfung der Insolvenzversicherung und das Aufzeigen effektiver Alternativen zum bestehenden System gegenwärtig die erforderliche externe Expertise durch die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen aus einem zwischen der Bundesregierung und der Boston Consulting Group bestehenden Rahmenvertrag eingeholt. Erste Ergebnisse liegen bereits vor, die vertiefte Prüfung einiger Detailfragen steht noch aus und wird in Kürze abgeschlossen werden.

13. Hielt die Bundesregierung angesichts des massiven Wachstums des Reisemarktes (Bundestagsdrucksache 18/10822, S. 118) eine Insolvenz dieser Größenordnung für ein „sehr unwahrscheinliches Risiko“ (Erwägungsgrund 40 zur Richtlinie 2015/2302)?

Wenn ja, wie wird diese Einschätzung begründet?

14. Wie begründet die Bundesregierung die Höchstgrenze von 110 Mio. Euro in ihrem Gesetzentwurf angesichts der Vorgaben der Pauschalreise-richtlinie, Reisende „in vollem Umfang“ zu schützen und „die Sicherheit für die Erstattung aller im Namen von Reisenden geleisteten Zahlungen“ zu gewährleisten (Richtlinie 2015/2302, Erwägungsgrund 39)?

Die Fragen 13 und 14 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet. Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 wird verwiesen.

15. Welche Interessenvertreter und/oder Verbände haben beim Gesetzentwurf zur Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie mitgewirkt, und haben Interessenvertreter der Reise- und Versicherungswirtschaft auf eine Haftungsbegrenzung hingewirkt?
  - a) Stand die Bundesregierung vor ihrem Gesetzentwurf über die Festsetzung einer Obergrenze in Kontakt mit Interessenvertretern bzw. Verbänden, insbesondere mit der Reise- und Versicherungswirtschaft (außerhalb der Anhörungen und Stellungnahmen)?
  - b) Wenn ja, wurde von Seiten der Reise- und Versicherungsbranche eine Obergrenze gefordert?

Referententwürfe des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) und die dazu eingegangenen Stellungnahmen werden auf der Internetseite des BMJV veröffentlicht unter [https://www.bmjv.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Gesetzgebungsverfahren suche\\_Formular.html?nn=6425014](https://www.bmjv.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Gesetzgebungsverfahren suche_Formular.html?nn=6425014).

Vor Erstellung des Referententwurfs hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz mit verschiedenen Verbänden und Unternehmen der Reise- und Versicherungswirtschaft über die Frage gesprochen, ob es einer Änderung im Hinblick auf die bereits im damaligen Recht vorgesehene Möglichkeit einer Haftungsbegrenzung auf 110 Mio. Euro bedarf. In den Gesprächen wurde bestätigt, dass sich das deutsche Insolvenzversicherungssystem seit seiner Einführung im Jahr 1994 bewährt hatte und es keinen einzigen Insolvenzfall gab, der nicht für den geschädigten Verbraucher zufriedenstellend über den Kundengeldabsicherer abgewickelt werden konnte. Auch die Limitierung in Höhe von 110 Mio. Euro sei nach wie vor ausreichend. Eine Erhöhung des Betrags sei daher nicht erforderlich und könnte zudem den Markt überfordern, der durch den Rückzug der Generali Versicherung aus dem Markt der Kundengeldabsicherung zum 31. Dezember 2016 ohnehin schon geschwächt sei.

16. Welche Vorkehrungen wird die Bundesregierung treffen, um solche Fälle in Zukunft auszuschließen?

Die Insolvenz der Thomas Cook-Tochtergesellschaften hat Anlass gegeben, die Insolvenzversicherung im Reiserecht zukunftsorientiert zu überprüfen. Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen. Die Bundesregierung beabsichtigt, im Frühjahr 2020 eine Neuregelung der Insolvenzversicherung im Reiserecht vorzulegen.

17. Hat die Bundesregierung Informationen über die Rechtslage in anderen europäischen Mitgliedstaaten, und wenn ja, welche?
- Gibt es in anderen Mitgliedstaaten ebenfalls Haftungshöchstgrenzen?
  - Wenn ja, in welcher Höhe?

Zu den Insolvenzversicherungssystemen der anderen Mitgliedstaaten und Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) liegt der Bundesregierung eine – unvollständige – tabellarische Übersicht vor, die im Rahmen des sogenannten CPC-Netzwerks, dem Behördenetzwerk zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, erstellt wurde. Stand der Übersicht ist der 28. März 2018, eine aktuellere Fassung liegt nicht vor. Teils werden nur die gesetzgeberischen Überlegungen zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/2302 wiedergegeben, d. h. noch nicht die zum damaligen Zeitpunkt geltende Rechtslage. Bezüglich Großbritannien, Norwegen, Dänemark und Österreich hat die Bundesregierung über ihre Berater (vgl. die Antwort zu Frage 12) ergänzende Informationen eingeholt. Zudem hat sich das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz mit Frankreich zur dortigen Rechtslage ausgetauscht.

Die Möglichkeit einer Haftungsbegrenzung für den Absicherer, wie sie § 651r BGB eröffnet, gibt es – soweit ersichtlich – in anderen Mitgliedstaaten oder EWR-Staaten nicht. Meist muss der Reiseveranstalter allerdings nur einen bestimmten Prozentsatz des Umsatzes absichern. In einigen Staaten erfolgt die Absicherung über Fonds, über deren Auskömmlichkeit im Insolvenzfall keine gesicherten Informationen bekannt sind.

18. Plant die Bundesregierung, Maßnahmen zu ergreifen, um die Höchstgrenze an das jeweils abzusichernde Gesamtvolumen anzupassen, damit Haftungsausfälle bei Insolvenzen künftig vermieden werden?
- Wenn nein, warum nicht?

Es werden verschiedene Modelle geprüft, die auch die Möglichkeit eines Systemwechsels umfassen.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*