

## REISESICHERUNGSFONDS = VER- BRAUCHERSCHUTZ

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands  
zum Referentenentwurf „für eine Verordnung über die Ge-  
schäftsorganisation des Reisesicherungsfonds und die Vo-  
raussetzungen der Erteilung der Erlaubnis (RSFV-E)“

21. Mai 2021

### Impressum

Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.

Team  
Mobilität und Reisen

Rudi-Dutschke-Straße 17  
10969 Berlin

[mobilitaet@vzbv.de](mailto:mobilitaet@vzbv.de)

# INHALT

<b>I. ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
<b>II. BEWERTUNG IM EINZELNEN</b>	<b>4</b>
1. Schutz der Pauschalreisenden .....	4
2. Geschäftsführung (§ 1) .....	4
2.1 Fachliche Eignung .....	4
2.2 Zustimmung zu wesentlichen Entscheidungen .....	5
2.3 Keine Weisungsbefugnis der Gesellschafter .....	5
3. Besondere Organisationsvorgaben (§ 4) .....	5
4. Schutz sensibler Informationen (§ 5) .....	5
5. Informationspflichten (§ 6) .....	6
6. Beirat (§§ 9-12).....	6
7. Antrag und Dokumente (§ 14).....	7
8. Erlaubnis (§ 15) .....	7

# I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) dankt dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf „für eine Verordnung über die Geschäftsorganisation des Reisesicherungsfonds und die Voraussetzungen der Erteilung der Erlaubnis (RSFV-E)“ aus Verbrauchersicht Stellung zu nehmen.

Einzigste Aufgabe des Reisesicherungsfonds (RSF) wird die wirksame Absicherung und der Schutz von Pauschalreisenden vor der Insolvenz von Reiseanbietern sein. Pauschalreisende sind Verbraucherinnen und Verbraucher<sup>1</sup>. Mit anderen Worten:

## **Der RSF wird in Zukunft nichts Anderes als Verbraucherschutz betreiben.**

Dieser maßgebliche Aspekt liegt dem Verordnungsentwurf zwar immanent zugrunde, wird in ihm aber mit keinem Wort ausdrücklich erwähnt. An maßgeblichen Stellen im Verordnungstext werden im Gegenteil die Interessen der Reiseanbieter erwähnt und hervorgehoben.<sup>2</sup>

Auf der anderen Seite ist dem Verordnungsentwurf aber auch der Wille nach einer starken Fachaufsicht durch das BMJV zu entnehmen. Der vzbv begrüßt diesen Ansatz besonders. Es darf nicht in Vergessenheit geraten, dass die Interessenvertreter der Reiseanbieter eine angemessene Absicherung der Kundengelder stets erfolgreich verhindert haben, zuletzt 2016 im Rahmen der Umsetzung der neuen Pauschalreiserichtlinie in deutsches Recht.<sup>3</sup> Der vzbv hat grundsätzlich starke Zweifel, ob Verbände, deren (legitimer) Auftrag eigentlich in der Interessenvertretung der Reiseanbieter liegt, gleichzeitig Gesellschafter des RSF sein sollten, dessen genuine Aufgabe der Verbraucherschutz ist. Dies betrifft alle Verbände gleichermaßen, die ebenfalls die Interessen von Reiseanbietern vertreten. Die jüngsten Stellungnahmen zum Entwurf eines Reisesicherungsgesetzes (RSG-E) machen deutlich, dass sich diese Reiseanbieterverbände durchweg für eine finanziell weniger herausfordernde Auffüllung des Fondsvermögens und damit für eine weniger effektive Absicherung der Pauschalreisenden einsetzen.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

<sup>2</sup> Vgl. § 1 Absatz 2 RSFV-E: „*Mindestens einer der Geschäftsführer soll dabei jeweils die Interessen mittelständischer und größerer Reiseanbieter vertreten.*“; § 9 Absatz 2 Nr. 1: „*Interessen der Reisewirtschaft einschließlich kleiner und mittlerer Reiseanbieter*“; Verordnungsbegründung S. 14: „*Sein wirtschaftlicher Erfolg und seine Akzeptanz bei den Reiseveranstaltern hängen davon ab, dass die Interessen sowohl der kleinen als auch der mittleren und größeren Reiseanbieter bereits in der Geschäftsführung verankert sind.*“

<sup>3</sup> So begrüßte zum Beispiel der größte Branchenverband, der Deutsche Reiseverband e.V. (DRV), ausdrücklich die Beibehaltung des deutschen Insolvenzabsicherungssystems mit der vorgesehenen Limitierung auf 110 Millionen Euro pro Reiseanbieter. Es handele sich um eine praxismgerechte Lösung, die den Belangen aller Beteiligten Rechnung trage. Vgl. Stellungnahme des Deutschen ReiseVerbands e.V. vom 29.07.2016 zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften, S. 14 f., abgerufen am 17.05.2021 unter: [https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2016/Downloads/07292016\\_Stellungnahme\\_DRV\\_RefE\\_Reiserecht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2016/Downloads/07292016_Stellungnahme_DRV_RefE_Reiserecht.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

<sup>4</sup> Vgl. Übersicht der Stellungnahmen auf der Internetseite des BMJV, abgerufen am 18.05.2021 unter: [https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Insolvenzabsicherung\\_Reise.html](https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Insolvenzabsicherung_Reise.html).

Der vzbv begrüßt, dass sich laut Medienberichten<sup>5</sup> mittlerweile drei Bewerber um den Betrieb des RSF bemühen und damit ein Wettbewerb um das beste Konzept stattfindet. Der vzbv fordert aber, dass das BMJV im Verordnungsentwurf neben dem bereits bestehenden Anforderungskatalog an den Betreiber des RSF auch Kriterien aufstellt, nach denen der Zuschlag vergeben werden soll.

Ein Kriterium unter anderen muss dabei das **Bekanntnis zum Verbraucherschutz** beziehungsweise **zum Schutz der Pauschalreisenden** sein. Die Gesellschafter des RSF sollten daher **keine Verbände** sein, die eine effektive Absicherung verhindern wollen.

## II. BEWERTUNG IM EINZELNEN

Im Einzelnen bewertet der vzbv den Verordnungsentwurf wie folgt:

### 1. SCHUTZ DER PAUSCHALREISENDEN

Bedauerlicherweise vermittelt § 1 Absatz 2 Satz 2 RSFV-E einen **völlig falschen Eindruck** von der Hauptaufgabe des RSF. Dort heißt es: „*Mindestens einer der Geschäftsführer soll dabei jeweils die Interessen mittelständischer und größerer Reiseanbieter vertreten.*“ Laut Begründung des Verordnungsentwurfs hinge der wirtschaftliche Erfolg und seine Akzeptanz bei den Reiseveranstaltern davon ab, dass die Interessen sowohl der kleinen als auch der mittleren und größeren Reiseanbieter bereits in der Geschäftsführung verankert sind.<sup>6</sup>

Der wirtschaftliche Erfolg des RSF kann nur in einer ausreichenden Absicherung für die Reisenden liegen. Es müssen mitnichten die Interessen der Reiseanbieter verankert werden. Beide Geschäftsführer haben ausschließlich die **Interessen der Pauschalreisenden** zu vertreten.

Dieser dem Gesetz- und Verordnungsentwurf immanente Grundsatz muss auch ausdrücklich über allem stehen. Er darf nicht mit dem untergeordneten Grundsatz verwechselt werden, dass der RSF alle Reiseveranstalter – gleich welcher Größe – gleich behandeln muss und niemanden bevorzugen darf.<sup>7</sup>

❖ Der vzbv fordert, dass § 1 Absatz 2 Satz 2 RSFV-E **ersatzlos gestrichen** wird. Die Verordnung sollte vielmehr vorschreiben, dass das **Bekanntnis zum Verbraucherschutz** an zentraler Stelle **im Gesellschaftsvertrag verankert** werden muss.

### 2. GESCHÄFTSFÜHRUNG (§ 1)

#### 2.1 Fachliche Eignung

§ 1 Absatz 2 Satz 1 RSFV-E sieht vor, dass nur „*zuverlässige und fachlich geeignete Personen zu Geschäftsführern*“ bestellt werden dürfen. Für den Betrieb des RSF sind

<sup>5</sup> Vgl. Handelsblatt-Artikel vom 03.05.2021 „Neuer Sicherungsfonds setzt die angeschlagene Reisebranche unter Druck“, abgerufen am 17.05.2021 unter: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/pauschalurlaub-neuer-sicherungsfonds-setzt-die-angeschlagene-reisebranche-unter-druck/27148688.html?ticket=ST-5882068-tel-pBcj7JyZT53hNVBQA-ap3>.

<sup>6</sup> Vgl. Verordnungsbegründung S. 14.

<sup>7</sup> Gegebenenfalls kann § 3 (Organisationsgrundsätze) um einen Absatz dahingehend erweitert werden, dass der RSF alle Reiseveranstalter – gleich welcher Größe – gleich behandeln muss und niemanden bevorzugen darf.

weniger Erfahrungen und Fachwissen aus der Reisebranche relevant. Diese dürften wegen der grundsätzlichen Gefahr von Interessenskollisionen eher hinderlich sein. Vielmehr ist es wichtig, die Bonität und die Schadensrisiken jedes einzelnen Reiseanbieters bewerten und in der Festsetzung entsprechender individueller Beiträge abbilden zu können. In der Begründung des Verordnungsentwurfs heißt es daher auch folgerichtig: „*Wesentliche Anforderungen an seine Geschäftsorganisation sind jedoch den Anforderungen an Versicherungsunternehmen vergleichbar.*“<sup>8</sup>

❖ Der vzbv fordert: Für den Zuschlag sollte maßgeblich sein, dass wenigstens ein Geschäftsführer einen **versicherungswirtschaftlichen Hintergrund** oder grundsätzlich **Erfahrung mit der Absicherung von Pauschalreiseanbietern** hat.

## 2.2 Zustimmung zu wesentlichen Entscheidungen

Nach § 1 Absatz 5 RSFV-E müssen bei wesentlichen Entscheidungen sowie erheblichen Verfügungen über das Fondsvermögen mindestens zwei Geschäftsführer zustimmen. Aufgrund eines kostenschlanken Profils dürften fünf Geschäftsführer wohl kaum realistisch sein. Dennoch wäre es de iure möglich (vgl. § 1 Absatz 1 RSFV-E). In einem solchen Fall wäre es denkbar, dass die Minderheit der Geschäftsführer erhebliche Verfügungen über das Fondsvermögen ausführen könnten.

❖ Der vzbv fordert, dass der Verordnungstext dahingehend geändert wird, dass in diesen Fällen die Geschäftsführer **mehrheitlich oder sogar einstimmig zustimmen** müssen.

## 2.3 Keine Weisungsbefugnis der Gesellschafter

Die Geschäftsführer dürfen nicht weisungsgebunden gegenüber den Gesellschaftern sein.<sup>9</sup>

## 3. BESONDERE ORGANISATIONSVORGABEN (§ 4)

§ 4 Absatz 1 Satz 3 RSFV-E sieht vor, dass Interessenskonflikte in den Schlüsselfunktionen zu vermeiden sind.

❖ Der vzbv fordert eine **konkretere Ausgestaltung** dieses Grundsatzes dergestalt, dass die geeigneten Personen zuvor möglichst **nicht** bei oder für einen Reiseanbieter oder einem entsprechenden Branchenverband gearbeitet haben oder zumindest erst nach einer **Karenzzeit** von fünf Jahren seit Ausscheiden aus einer solchen Tätigkeit beim oder für den RSF arbeiten dürfen. Darüber hinaus sollten potentielle Interessenskonflikte wenigstens in der Verordnungsbegründung beispielhaft aufgeführt werden (zum Beispiel vorherige Tätigkeit bei einem Reiseanbieter oder einem entsprechenden Branchenverband).

## 4. SCHUTZ SENSIBLER INFORMATIONEN (§ 5)

Der vzbv begrüßt die ausdrückliche, strikte Trennung zwischen den Gesellschaftern des RSF und den Reiseanbietern. Das BMJV begegnet so der Gefahr, dass die Gesellschafter des künftigen RSF Interna (wie etwa Einblick in die wirtschaftliche Situation der Reiseanbieter) an ihre Mitgliedsunternehmen weiterreichen. Aus Sicht des vzbv

---

<sup>8</sup> Vgl. Verordnungsbegründung S. 13.

<sup>9</sup> Siehe Ausführungen unten zu Ziff. 4.

darf es überhaupt gar keine Abhängigkeiten geben. Dass Gesellschafter des RSF solche Verbände werden könnten, die eine effektive Absicherung verhindern wollen, sieht der vzbv mit Sorge.

Personen, die zuvor bei Reiseanbietern oder ihren Verbänden gearbeitet haben, dürfen jedenfalls nicht im RSF arbeiten. Dies ist auch gar nicht notwendig. Selbst die Besetzung der in § 4 Absatz 1 RSFV-E genannten Schlüsselfunktionen müssen nicht notwendigerweise mit Personen aus der Reisebranche besetzt werden. Vielmehr wäre ein versicherungswirtschaftlicher Hintergrund vorteilhafter.<sup>10</sup>

❖ Der vzbv fordert daher, dass außerdem eine so strikt wie (gesellschaftsrechtlich) mögliche **Trennung zwischen Gesellschaftern des RSF und der Geschäftsführung** geschaffen wird. Die Gesellschafter dürfen weder einen tiefen Einblick in die Geschäftsunterlagen verlangen können noch in die andere Richtung Einfluss auf die Geschäftstätigkeit haben. Die Geschäftsführer dürfen **nicht weisungsgebunden** gegenüber den Gesellschaftern sein.

## 5. INFORMATIONSPFLICHTEN (§ 6)

In § 6 Absatz 2 RSFV-E heißt es: „Der Fonds bietet auf seinen Internetseiten leicht zugängliche und verbraucherfreundliche Informationen zu seinen Aufgaben und seiner jederzeitigen Erreichbarkeit.“

Der vzbv begrüßt die ausdrücklich genannte Informationspflicht. Ein gut erreichbares und instruktives Internetangebot stellt in der Tat sicher, dass betroffene Reisende sich umfassend über den RSF und seinen Aufgaben sowie zum weiteren Vorgehen in einem konkreten Schadensfall informieren können. Für Reisende sind gut dargestellte, verständliche Informationen essentiell, insbesondere vor einer Buchung: Sie müssen sich darüber informieren können, wie gut der RSF gefüllt ist und welche Unternehmen über ihn abgesichert sind. Diese beispielhaft aufgezählten Informationspflichten sollten nicht den Eindruck erwecken, dass sie abschließend wären.

❖ Der vzbv schlägt daher folgende Formulierung vor: „Der Fonds bietet auf seinen Internetseiten leicht zugängliche und **verbrauchergerecht aufgearbeitete** Informationen, **insbesondere zu seinen Aufgaben, dem aktuellen Fondsvermögen, den abgesicherten Unternehmen** und seiner jederzeitigen Erreichbarkeit.“

## 6. BEIRAT (§§ 9-12)

Insgesamt **begrüßt** der vzbv den Verordnungstext, soweit der Beirat betroffen ist. Vor dem Hintergrund, dass der RSF einer strikten Rechts- und Fachaufsicht durch das BMJV unterliegt<sup>11</sup>, ist ohnehin schon eine weitgehende Aufsicht sichergestellt. So ist nicht vorgesehen, dass der Beirat die Geschäftsführung kontrolliert.<sup>12</sup>

Der Beirat soll zwar kein „kleiner Aufsichtsrat“ sein, darf aber auch nicht zum bloßen Feigenblatt einer folgenlosen Beteiligung von Experten und Interessensvertretern verkommen.

Hinsichtlich des Beirats fordert der vzbv daher:

<sup>10</sup> Vgl. Ausführungen oben zu Ziff. 2.1.

<sup>11</sup> Beziehungsweise durch das Bundesamt für Justiz (BfJ), dem die Aufsicht nebst Aufgaben und Befugnisse vom BMJV übertragen werden können.

<sup>12</sup> Vgl. Verordnungsbegründung S. 17.

- ❖ Der Beirat muss über wenigstens **punktueller Einsichtsrechte** verfügen. Sie sind wichtig für eine richtige und zielgerichtete Unterstützung der Geschäftsführung. § 10 RSFV-E sollte entsprechend erweitert werden.
- ❖ Die **Mitglieder des Beirats** sollten nicht von der Gesellschafterversammlung, sondern **von der Aufsichtsbehörde**<sup>13</sup> **benannt** werden. Die Gesellschafterversammlung besteht im Zweifel aus Interessensvertretern, denen es an der notwendigen Objektivität fehlen könnte.
- ❖ Es sollte auch ein **Interessensvertreter der Reisebüros** in die Liste aufgenommen werden. Reisebüros haben als Mittler zwischen Verbrauchern und Reiseanbietern eine besondere Expertise, die unbedingt in den Beirat einfließen sollte. So verfügen sie über ein breites Spektrum an Erfahrung, was sowohl die Vorgaben und Vertriebsbedingungen der Reiseanbieter als auch die Sorgen und Wünsche der Kunden betrifft. Sie sollten vorrangig vor den Interessen der Hotellerie und der regionalen Tourismusverbände bedacht werden, auf deren Erfahrungen aus Sicht des vzbv noch am ehesten verzichtet werden kann.

## 7. ANTRAG UND DOKUMENTE (§ 14)

§ 14 Absatz 2 Nr. 9 RSFV-E schreibt vor, dass die Bewerber bereits mit dem Antrag auf Erlaubnis die Geschäftsordnung des Beirats beigefügen sollen. Da der Beirat bis dahin noch nicht getagt und sich somit keine Geschäftsordnung gemäß § 11 Absatz 2 RSFV-E gegeben haben kann, handelt es sich um einen offensichtlichen Fehler.

- ❖ Der vzbv schlägt vor, § 14 Absatz 2 Nr. 9 RSFV-E ersatzlos zu streichen.

## 8. ERLAUBNIS (§ 15)

Es ist dem Verordnungsentwurf anzumerken, dass er zu einer Zeit erarbeitet wurde, als es noch danach aussah, dass sich nur eine einzige GmbH um den Betrieb des RSF bewerben würde. Mittlerweile sind es nach Medienberichten allein schon drei öffentlich bekannte Bewerber.<sup>14</sup> Diesem Umstand muss Rechnung getragen werden.

- ❖ Der vzbv fordert, dass **Kriterien für eine Ermessensauswahl** formuliert werden<sup>15</sup>, die mindestens folgende Aspekte berücksichtigen:
  - Die Bewerber sollten ein klares **Bekanntnis zum Verbraucherschutz** beziehungsweise **zum Schutz der Pauschalreisenden** abgeben. Dieses Bekenntnis muss an zentraler Stelle im Gesellschaftsvertrag verankert werden.
  - Je **weniger** die Bewerber sowohl in der Gesellschafterstruktur als auch personell<sup>16</sup> so aufgestellt sind, dass **Verflechtungen mit Reiseanbietern** bestehen, desto vorzugswürdiger sind sie, um sie mit den verbraucherschützenden Aufgaben des RSF zu betrauen.
  - Je **schlanker die Kostenstruktur** aufgestellt ist, desto vorzugswürdiger ist die Bewerbung. Der RSF darf ohnehin keine Gewinne erzielen. Sobald ein Fonds-

---

<sup>13</sup> BMJV bzw. BfJ (vgl. Rn 6).

<sup>14</sup> Vgl. Fn. 5.

<sup>15</sup> Dies kann entweder durch Ergänzung des § 15 RSFV-E oder durch Erstellung interner Entscheidungsrichtlinien geschehen.

<sup>16</sup> Siehe oben die Ausführungen zu Ziff. 4.

vermögen erreicht ist, welches das Schadensrisiko für das jeweilige Kalenderjahr angemessen abdecken kann, müssen die Beiträge nach unten angepasst werden. Der RSF darf auch nicht dazu dienen, dass die Geschäftsführer und Mitarbeiter für die weiteren Schlüsselpositionen exorbitant hohe Gehälter beziehen. Sie müssen vielmehr angemessen die Erfahrungen und das Fachwissen abbilden.

- Je mehr die Geschäftsführer und die Mitarbeiter für die relevanten Schlüsselpositionen über einen **versicherungswirtschaftlichen Hintergrund** verfügen oder grundsätzlich **Erfahrung mit der Absicherung von Pauschalreiseangeboten** haben, desto vorzugswürdiger sind die Bewerber.
- Je **transparenter** die Gesellschafterstrukturen, die Organisation der GmbH sowie der geplanten Abläufe (z.B. Businessplan, Erreichen des Zielkapitals etc.) in der Bewerbung dargestellt werden, desto vorzugswürdiger sollte die Bewerbung gehandhabt werden.