

des bdo zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz „Verordnung über die Aufgaben und Befugnisse der Behörde zur Aufsicht über den Reisesicherungsfonds sowie über die Verwaltung und Aufbewahrung des Fondsvermögens“

Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (bdo) ist der Spitzenverband der deutschen Busbranche und vertritt die Interessen der privaten und mittelständischen Unternehmen aus dem Bereich Personennahverkehr, Bustouristik und Fernlinienverkehr gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

Der bdo bedankt sich für die Übersendung des vorbenannten Referentenentwurfs und nimmt Stellung wie folgt:

I. Ausgangslage

Ab dem 01. November 2021 übernimmt der Reisesicherungsfonds die Insolvenzversicherung gemäß dem Reisesicherungsfondsgesetz (RSG). Für die Busreiseveranstalter verteuert sich die Insolvenzversicherung über den Fonds deutlich. Die Entgelte vervielfachen sich von 0,2 Prozent auf mindestens 1,0 Prozent, die Sicherheitsleistungen verdoppeln sich schrittweise auf 7,0 Prozent. Diese enorme Kostensteigerung fällt in einer Zeit an, in welcher die Bustouristik um ihr Überleben kämpft. Weitere Beitragserhöhungen aufgrund von steigenden Fondskosten sind deshalb zu verhindern. Die Reisesicherungsfondsaufsichtsverordnung (RSFAV) muss daher eine schlanke, transparente und kosteneffiziente Fondsverwaltung, eine strenge Kontrollstruktur der Aufsichtsbehörde, einen engen, verpflichtenden Informationsaustausch zwischen dem Reisesicherungsfonds und der Aufsichtsbehörde und eine sichere Anlage des Fondsvermögens sicherstellen.

II. Stellungnahme zum Referentenentwurf

§ 3 Abs. 3 RSFAV: Berichte und Zusammenstellungen

Die Aufsichtsbehörde kann nach § 3 Abs. 3 RSFAV einmalige oder regelmäßige Berichte und Zusammenstellungen vom Reisesicherungsfonds verlangen. Abs. 3 listet diese beispielhaft („insbesondere“) auf. Diese Regelung und deren Konkretisierung durch Beispiele ist grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch müssen aus Sicht des bdo bestimmte, grundlegende Berichte verpflichtend vorgeschrieben und nicht nur durch eine „Kann“-Bestimmung ermöglicht werden. Das gilt insbesondere für relevante Kennzahlen, welche Rückschlüsse über die wirtschaftliche Lage des Reisesicherungsfonds, die eingetretenen Insolvenzfälle, die Betriebskosten und die künftige Entwicklung der Entgelte und Sicherheitsleistungen der Reiseanbieter geben. Die Berichte sollten unaufgefordert und regelmäßig vorgelegt werden, mindestens jährlich zusammen mit dem Geschäftsbericht und dem Finanzierungsplan gemäß § 20 RSG bis spätestens zum 30. März eines jeden Jahres. Folgende Inhalte müssen zwingend in den Berichten enthalten sein:

- Kennzahlen aus § 3 Abs. 3 Nr. 3 RSFAV:
 - o Aufstellungen zu Absicherungsverträgen
 - o Aufstellung zu Schäden
 - o Aufstellung zum Fondsvermögen
- Kennzahlen aus § 3 Abs. 3 Nr. 4 RSFAV:

- Prognoserechnungen zum folgenden Geschäftsjahr
- Abweichungsrechnungen und Hochrechnungen zu den Prognosen des letzten Berichts
- Prognose über die künftige Entwicklung der Entgelte und Sicherheitsleistungen
- Bericht über die Verwaltungskosten des Reisesicherungsfonds inklusive der Kosten für beauftragte Dritte und ausgelagerte Tätigkeiten

In der Begründung zu § 3 Abs. 3 RSFAV wird angegeben, die Aufstellung zu den Absicherungsverträgen, zum Fondsvermögen und den Krediten müsse monatlich erfolgen. Diese Zeitabstände sind im Hinblick auf Aktualität und zügigem Handeln der Aufsichtsbehörde zu begrüßen. Jedoch können wir die Vorgabe einer monatlichen Fälligkeit dieser Berichte weder dem § 3 Abs. 3 RSFAV, noch einer anderen Bestimmung entnehmen. Die Kredite und die monatliche Fälligkeit sollten daher ausdrücklich in § 3 Abs. 3 RSFAV genannt werden.

Zudem sind in der Begründung zu § 3 Abs. 3 RSFAV zwei neue Berichtspflichten in den Nummern 5 und 6 genannt. Der Abs. 3 enthält allerdings keine Nummer 5 oder Nummer 6. Sofern hier vergessen wurde, den Abs. 3 um die Nummer 5 und 6 zu ergänzen, muss der Verordnungsentwurf den Verbänden zur erneuten Prüfung vorgelegt werden.

§ 3 Abs. 4 RSFAV: Anzeigepflicht von Vorgängen

Ähnlich wie § 3 Abs. 3 RSFAV listet Abs. 4 beispielhaft Vorgänge auf, für welche die Aufsichtsbehörde eine zwingende Informationspflicht vorschreiben kann. Aus Sicht des bdo müssen auch hier folgende Anzeigepflichten verpflichtend und nicht als „Kann“-Vorschrift vorgeschrieben werden:

- **§ 3 Abs. 4 Nr. 6 RSFAV: Änderung der Organisationsstruktur zur Schadensabwicklung**
Eine Änderung der Organisationsstruktur zur Schadensabwicklung kann die Dauer und Effizienz der Schadensabwicklung erheblich beeinflussen. Im Sinne der Reisenden und der (insolventen) Reiseveranstalter müssen sämtliche Änderungen unaufgefordert, unverzüglich und wann immer möglich vorab der Aufsichtsbehörde angezeigt werden, damit diese die Änderung bewerten und bei Bedarf Korrekturen oder Weisungen vornehmen kann.
- **§ 3 Abs. 4 Nr. 9 RSFAV: Ablehnung und Kündigung von Absicherungsverträgen**
Durch den Kontrahierungszwang aus § 15 RSG besteht grundsätzlich die Pflicht des Reisesicherungsfonds, Reiseveranstalter in den Fonds aufzunehmen. Zum jetzigen Zeitpunkt stehen die allgemeinen Absicherungsbedingungen gemäß § 8 RSFV noch nicht fest. Da diese Absicherungsbedingungen derzeit noch nicht überprüft werden können, muss hier eine Anzeigepflicht an die Aufsichtsbehörde festgeschrieben werden. Nur so können eine korrekte Umsetzung des Kontrahierungszwangs, die Vermeidung von Beschwerden und juristischen Streitigkeiten, die Transparenz der Bewertungs- und Kündigungsverfahren und die Gleichbehandlung aller Reiseveranstalter sichergestellt werden.
- **§ 3 Abs. 4 Nr. 10 RSFAV: Maßgaben zur Abgrenzung des Fondsvermögen**
Das Fondsvermögen muss gemäß § 10 RSFAV so verwahrt werden, dass auf kurzfristig benötigte Gelder schnell zugegriffen werden kann. Das übrige Fondsvermögen kann angelegt werden. Eine Veränderung der Vorgaben zur Abgrenzung dieser Teile des Fondsvermögens kann sich wesentlich auf die kurzfristige Verfügbarkeit der Gelder oder auf das Risiko der Anlagen auswirken. Der Reisesicherungsfonds muss daher Änderungen oder Ergänzungen der Vorgaben zur Abgrenzung dieser Teile des Fondsvermögens verpflichtend und vollumfänglich mitteilen.

- **§ 3 Abs. 4 Nr. 11 RSFAV: Anzeigepflicht bei Aufnahme von Krediten**

Der Reisesicherungsfonds kann bis zu einem Viertel des Zielkapitals durch Kredite bilden (§ 4 Abs. 2 RSG). Es muss eine Anzeigepflicht an die Aufsichtsbehörde für die Aufnahme von Krediten festgelegt werden, weil die Finanzierung von Krediten zusätzliche Kosten zulasten des Fondsvermögens und damit der Entgelte der Reiseveranstalter verursacht. Der Reisesicherungsfonds sollte stets den kostengünstigsten Weg beschreiten. Nur so wird sichergestellt, dass keine unnötigen Kredite aufgenommen werden, bspw. weil die Finanzierung über die Entgelte günstiger wäre oder die Kreditkonditionen überteuert sind.

- **§ 3 Abs. 4 Nr. 12 RSFAV:**

Aus Sicht des bdo sollte es selbstverständlich sein, dass der Reisesicherungsfonds Tatsachen und Entwicklungen, welche die Leistungsfähigkeit des Fonds und damit die Insolvenzabsicherung insgesamt gefährden, zwingend und umgehend der Aufsichtsbehörde melden muss. Eine „Kann“-Bestimmung ist hier im Interesse der Verbraucher und der Reiseveranstalter nicht ausreichend. Zu den Ausführungen in der Begründung zu § 3 Abs. 4 Nr. 12 RSFAV gehen wir davon aus, dass die in der Begründung genannte Nummer 14 der Nummer 12 im Entwurf des Verordnungstextes entspricht.

§ 4 RSFAV: Anordnungsbefugnis für Unterrichtungen bei Schadensfall

§ 4 Abs. 1 und 2 RSFAV sollten dahingehend umformuliert werden, dass der Reisesicherungsfonds zwingend und umgehend die Aufsichtsbehörde über eine mögliche Insolvenz eines Reiseanbieters informieren muss. Eine Insolvenz belastet das Fondsvermögen. Je größer der betroffene Reiseanbieter, desto größer sind auch die Verluste. Für den Wiederaufbau des Zielkapitals werden voraussichtlich die Entgelte steigen. Für viele Unternehmen können diese Kostensteigerungen zu einem Problem werden, zum Beispiel weil die Busunternehmen ihr Kapital in moderne Busse investieren. Bei einer drohenden Insolvenz muss daher der prognostizierte Verlust des Fondsvermögens der Aufsichtsbehörde gemeldet werden. Zusätzlich muss jedem Reiseanbieter der prognostizierte Anstieg seines Entgelts mitgeteilt werden, damit dieser die mögliche Kostensteigerung in seiner Finanzplanung berücksichtigen kann.

§ 5 RSFAV: Auskunftsverlangen der Aufsichtsbehörde

§ 5 Abs. 2 RSFAV enthält ein Auskunftsverweigerungsrecht für durch den Reisesicherungsfonds beschäftigte oder beauftragte Personen, wenn diese sich oder ihre Angehörigen damit belasten würden. Die Bestimmung sollte dahingehend ergänzt werden, dass betroffene Personen, welche von diesem Auskunftsverweigerungsrecht Gebrauch machen, zum Schutz des Fondsvermögens, des Betriebs des Fonds und zur Verhinderung von Missbrauch von ihrer Tätigkeit bzw. im Falle Dritter von ihrem Auftrag entbunden werden. Sofern keine fehlbare Handlung festzustellen ist, können die betreffenden Personen wieder mit ihrer Tätigkeit bzw. ihrem Auftrag betraut werden.

§ 7 RSFAV: Verwarnung und Abberufung von Personen

Nach § 7 Abs. 1 und 2 RSFAV kann die Aufsichtsbehörde als Sanktion gegen den Geschäftsführer des Reisesicherungsfonds und Personen in Schlüsselpositionen Verwarnungen aussprechen und deren Abberufung verlangen. Unklar ist, ob und wie diese Sanktionen durchsetzbar sind. Es sind keine Folgen für den Fall festgelegt, dass die verwarnte Person der Verwarnung nicht nachkommt. Auch die Formulierung „kann die Abberufung (...) verlangen“ in Abs. 2 lässt keine Konsequenzen erkennen. Es ist unklar, ob der Wunsch nach einer Abberufung nur gegenüber dem Reisesicherungsfonds ausgesprochen werden kann oder ob die betreffende Person durch den Reisesicherungsfonds abberufen werden muss. Aus Sicht des bdo muss die Aufsichtsbehörde zwingend das Recht haben, für den Fonds tätige Personen abberufen zu können. § 7 Abs. 1 RSFAV muss deshalb dahingehend ergänzt werden, dass nach einer erfolglosen Verwarnung die betreffende Person durch die Aufsichtsbehörde abberufen werden kann. § 7 Abs. 2 RSFAV muss dahingehend umformuliert werden,

dass die Aufsichtsbehörde nicht die Abberufung verlangen, sondern die Abberufung anordnen kann. Ohne einen klaren Durchsetzungsmechanismus wären die Sanktionsbestimmungen wirkungslos.

Auch die Abberufung von Beiratsmitgliedern nach § 7 Abs. 3 RSFAV muss wie in Abs. 2 so umformuliert werden, dass die Aufsichtsbehörde die Abberufung anordnen und durchsetzen kann. Zwar ist es der Aufsichtsbehörde möglich, die Ausübung der Beiratstätigkeit zu untersagen. Das kann aber nur als kurzfristige Maßnahme angesehen werden, weil die betreffende Person weiterhin ein (ruhend) Mitglied des Beirats wäre. Um die vorschriftsmäßige Besetzung des Beirats nach § 10 RSFV wiederherstellen zu können, muss das Beiratsmitglied abberufen und durch ein neues Mitglied ersetzt werden.

Zusätzlich sollte in einem neuen Abs. 4 eine allgemeine Bestimmung aufgenommen werden, wonach der Aufsichtsbehörde die Sanktionen der Absätze 1 bis 3 (Verwarnung und Abberufung) gegen alle durch den Reisesicherungsfonds beschäftigte Personen oder beauftragte Dritte angewendet werden können, wenn diese in irgendeiner Weise den Reisesicherungsfonds, das Fondsvermögen, die Reiseanbieter oder die Reisenden schädigen könnten. Die Bestimmung muss zwingend so formuliert werden, dass die Aufsichtsbehörde schon bei einer möglichen Gefahr und nicht erst nach dem Eintritt eines Schadens handeln kann.

§ 9 RSFAV: Grundsätze zur Anlage des Fondsvermögens

Nach § 9 RSFAV muss das Fondsvermögen risikoarm angelegt werden, dennoch ist eine „angemessene Rentabilität“ anzustreben. Wie bei sämtlichen Anlagegeschäften können ein geringes Risiko und eine Rentabilität in großem Widerspruch zueinanderstehen. Sinn und Zweck des Reisesicherungsfonds ist es, die Reisenden im Insolvenzfall mit Beiträgen der Reiseveranstalter abzusichern. Die Leistungsfähigkeit des Fonds muss stets sichergestellt werden (§ 2 Abs. 2 RSG). Bei der Anlage des Fondsvermögens dürfen keine Risiken eingegangen werden, da Verluste die Absicherung der Reisenden gefährden und die Reiseanbieter neue Beiträge zur Deckung der Verluste stellen müssten. Daher muss § 9 RSFAV präzisieren, was eine „angemessene Rentabilität“ ist und klarstellen, dass die Risikovermeidung der Rentabilität stets vorgeht. Ohne diese Präzisierung sollte die Anforderung einer „angemessenen Rentabilität“ aus dem § 9 RSFAV entfernt werden. Zusätzlich sollte § 9 RSFAV dahingehend ergänzt werden, dass bei Anlageprodukten mit gleichwertiger Risikobewertung das rentablere Produkt gewählt werden kann.

§ 10 RSFAV: Zulässige Anlagegegenstände und Ausgliederung der Fondsverwaltung

Nach § 10 Abs. 3 RSFAV gelten für Erträge des Fondsvermögens „dieselben Bestimmungen wie für das übrige Fondsvermögen“. Nicht definiert ist, wie mögliche Erträge verwendet werden sollen. In Frage kommen die Verwendung für die Fondsverwaltung, Reinvestitionen in neue Anlagen, Rückerstattung an die Reiseanbieter oder die Verrechnung mit künftigen Beiträgen. Auf welche Art und Weise und für welche Zwecke Erträge des Fondsvermögens verwendet werden dürfen, muss in § 10 Abs. 3 RSFAV abschließend vorgeschrieben werden. Bisher ist nur festgelegt, dass keine Gewinnausschüttung aus dem Fondsvermögen zulässig ist (§ 2 Abs. 2 RSG).

§ 11 RSFAV: Treuhänder

Ähnlich zu den Anforderungen an Personen in Schlüsselfunktionen gemäß § 4 Abs. 2 RSFV müssen auch Anforderungen an den Treuhänder und seinen Stellvertreter gemäß § 11 RSFAV festgelegt werden. Zwingende Kriterien sind aus Sicht des bdo eine sachkundige Qualifikation, Zuverlässigkeit, keine Interessenkonflikte und keine strafrechtliche Vorbelastung.

Für die Auswahl der Treuhänder sind Vergabekriterien festzulegen, welche die zuvor genannten Punkte aufführen und auch festlegen, nach welchen wirtschaftlichen Auswahlkriterien ein Treuhänder auszuwählen ist. Dabei müssen auch kostenbegrenzende Regelungen festgelegt werden.

III. Weiterer Regelungsbedarf aus Sicht der Busreiseveranstalter

- a. Aufnahme von Regeln für Vergabe und Beauftragung Dritter, Kostenbegrenzung**
Der Reisesicherungsfonds kann diverse Funktionen und Aufgaben an Dritte ausgliedern. Es finden sich jedoch keine Bestimmungen, nach welchen Kriterien die Vergabe von Aufträgen und die Ausgliederung an Dritte zu erfolgen hat. Lediglich § 2 RSFV schreibt „angemessene und marktübliche Konditionen“ vor. Deshalb müssen umfassende Vorschriften zur Garantie der Transparenz dieser Vergabeverfahren, der Kosteneffizienz und der Wahrung der Interessen des Fondsvermögens, der Reisenden und der Reiseanbieter festgelegt werden. Sämtliche Vorgänge der Vergabe und Beauftragung Dritter müssen dokumentiert und auf Verlangen der Aufsichtsbehörde ausgehändigt werden. Zusätzlich sind Kriterien festzulegen, wie die Kosten auf ein wirtschaftliches Maß begrenzt werden. Eine kostenintensive Fondsverwaltung kann aufgrund der durch den Fonds allein steigenden Insolvenzsicherungskosten von der Bustouristik wirtschaftlich nicht getragen und vom Gesetzgeber nicht verantwortet werden.

- b. Ausgliederung an Finanzdienstleistungsinstitut, Kostenbegrenzung**
Gemäß § 10 Abs. 4 RSFAV wird ein Finanzdienstleistungsinstitut mit der Verwaltung des Fondsvermögens beauftragt. Dazu sind Regelungen aufzustellen, nach welchen Kriterien der Zuschlag für ein Angebot eines Finanzdienstleisters erteilt wird und welche wirtschaftlichen Kriterien zur Begrenzung der Verwaltungskosten gelten.

bdo, 09.09.2021