



Straßburg, den 12.12.2012
SWD(2012) 417 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1346/2000 des Rates über
Insolvenzverfahren**

{COM(2012) 744 final}
{SWD(2012) 416 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1346/2000 des Rates über Insolvenzverfahren

1. EINLEITUNG

In Zeiten, in denen die Europäische Union mit der größten Wirtschaftskrise ihrer Geschichte konfrontiert ist, hat der Europäische Rat wiederholt die Rolle der Union als Förderer nachhaltigen Wachstums und Mahner zu finanzieller Konsolidierung bekräftigt. Wachstum steht deshalb im Mittelpunkt der Justizagenda der Kommission („Justiz für Wachstum“).

Im Bereich Justiz ist eine Maßnahme zur Unterstützung der Wirtschaftstätigkeit auf die Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1346/2000 des Rates über Insolvenzverfahren („Insolvenzverordnung“) gerichtet. Zwischen 2009 und 2011 sind in der EU im Schnitt 200 000 Unternehmen in Konkurs gegangen, wodurch jedes Jahr 1,7 Millionen Arbeitsplätze verloren gingen. Bei ungefähr einem Viertel dieser Konkurse ist ein Auslandsbezug gegeben, so dass die Insolvenzverordnung Anwendung findet. Unternehmen, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, sind in der Regel größer als der Durchschnitt. Bei einer Insolvenz sind in diesen Fällen generell auch mehr Arbeitsplätze betroffen als bei einem rein inländischen Insolvenzfall, ganz abgesehen von den Wirkungen einer solchen Insolvenz auf die Gläubiger dieser Unternehmen.

Entsprechend der Revisionsklausel in Artikel 46 der Insolvenzverordnung hat die Kommission die Überarbeitung der Verordnung in ihr Arbeitsprogramm für 2012 aufgenommen. Dieses Vorhaben steht im Einklang mit der Strategie Europa 2020, dem Small Business Act, dem Jahreswachstumsbericht 2012 und der Binnenmarktkakte II. Im Oktober 2011 hatte das Europäische Parlament eine Entschließung angenommen, in der die Überarbeitung der Insolvenzverordnung angemahnt und eine Harmonisierung bestimmter insolvenz- und gesellschaftsrechtlicher Aspekte empfohlen wurde. Die Änderungsverordnung wird entsprechend der Revisionsklausel der alten Verordnung zusammen mit dem Bericht über deren Anwendung angenommen.

2. PROBLEMSTELLUNG

2.1. Evaluierung der Verordnung

Mit der Ratsverordnung (EG) Nr. 1346/2000 über Insolvenzverfahren wurde ein rechtlicher Rahmen für grenzüberschreitende Insolvenzverfahren in der Europäischen Union geschaffen. Die Insolvenzverordnung regelt Zuständigkeitsfragen, die Anerkennung und Vollstreckung insolvenzrechtlicher Entscheidungen, das anwendbare Recht sowie die Koordinierung von Insolvenzverfahren, die gegen denselben Schuldner gerichtet sind. Kurz gesagt:

- Die Insolvenzverordnung findet immer dann Anwendung, wenn der Schuldner Vermögen oder Verbindlichkeiten in mehr als einem Mitgliedstaat hat unabhängig davon, ob es sich beim Schuldner um eine natürliche oder juristische Person handelt.
- Für die Eröffnung des Hauptinsolvenzverfahrens ist das Gericht zuständig, in dessen Bezirk der Schuldner den Mittelpunkt seiner hauptsächlichen Interessen hat. Die Entscheidung zur Eröffnung des Insolvenzverfahrens und alle anderen Entscheidungen dieses Gerichts werden in den anderen Mitgliedstaaten anerkannt und vollstreckt.
- Hat der Schuldner in einem Mitgliedstaat eine Niederlassung, in der er geschäftlich tätig ist, kann dort ein Sekundärinsolvenzverfahren eröffnet werden. Die Wirkungen dieses Verfahrens sind allerdings auf das in dem betreffenden Mitgliedstaat belegene Vermögen des Schuldners beschränkt. Der Verwalter des Sekundärinsolvenzverfahrens ist zur Zusammenarbeit mit dem Verwalter des Hauptinsolvenzverfahrens verpflichtet (und umgekehrt), um eine Koordinierung der Verfahren zu ermöglichen.
- Auf Insolvenzverfahren ist grundsätzlich das Recht des Landes anzuwenden, in dem das Insolvenzverfahren eröffnet wurde. Danach bestimmen sich insbesondere die Rangfolge der Forderungen und die Verfahrensrechte der Gläubiger.

Obwohl die Insolvenzverordnung nach allgemeiner Auffassung die Abwicklung grenzüberschreitender Insolvenzverfahren erleichtert hat, sind, wie die Evaluierung gezeigt hat, bei der Anwendung der Verordnung Probleme aufgetreten. Auch spiegelt die Verordnung die derzeitigen Prioritäten der EU und nationalen Tendenzen im Insolvenzrecht, insbesondere das Bemühen um die Rettung von Unternehmen in Schwierigkeiten, nur unzureichend wider.

Bei der Evaluierung der Insolvenzverordnung traten im Wesentlichen folgende Probleme zutage:

- (1) Hindernisse sowohl bei der Unternehmenssanierung als auch in Bezug auf die Freizügigkeit von Unternehmern und entschuldeten Personen;
- (2) Schwierigkeiten bei der Bestimmung des für die Verfahrenseröffnung zuständigen Gerichts
- (3) Ineffiziente grenzüberschreitende Verfahren
- (4) Keine Regelung der Gruppen- bzw. Konzerninsolvenz

Diese Schwierigkeiten, die zum Teil zusammenhängen, wurden zwei Problemfeldern zugeordnet, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

2.2. Problemfeld 1: Anwendungsbereich der Verordnung

Probleme bereiten die derzeitigen Lücken im Anwendungsbereich der Verordnung. So fehlen Bestimmungen über Verfahren im Vorfeld der Insolvenz, über Entschuldungsverfahren für natürliche Personen und über Insolvenzverfahren für Unternehmensgruppen.

2.2.1. Nationale Sanierungsverfahren vom Anwendungsbereich ausgenommen

Viele Mitgliedstaaten haben seit Inkrafttreten der Verordnung ihr Insolvenzrecht modernisiert und neue auf den Erhalt des Unternehmens gerichtete Verfahren eingeführt, die redlichen Unternehmern eine zweite Chance und natürlichen Personen eine vollständige Schuldbefreiung bieten. Der Heidelberger Studie zufolge gibt es in fast zwei Dritteln der Mitgliedstaaten vorinsolvenzliche Verfahren oder Verfahren in Eigenverwaltung, die von der

jetzigen Verordnung ausgenommen sind. Diese Verfahren sind auf die Sanierung bestandsfähiger Unternehmen und auf den Erhalt von Arbeitsplätzen ausgerichtet. Ihre wirtschaftlichen Vorteile sind weithin anerkannt.

Die Wirkungen von Verfahren, die nicht von der Verordnung erfasst sind, können jedoch nicht EU-weit anerkannt werden. Dies gilt insbesondere für die Aussetzung der Einzelzwangsvollstreckung. Ausländische Gläubiger können infolgedessen ihre Einzelvollstreckung gegen das Unternehmen und dessen Vermögen weiterbetreiben und sind weniger geneigt, sich engagiert an Umstrukturierungsverhandlungen zu beteiligen oder einem Sanierungsplan zuzustimmen. Die Möglichkeit, das Unternehmen zu retten, wird so unter Umständen verspielt und Arbeitsplätze gehen verloren. In der öffentlichen Konsultation wurde auf dieses Defizit hingewiesen: 51% der Befragten sahen in der **Nichtberücksichtigung von Vorinsolvenzverfahren oder Verfahren in Eigenverwaltung ein Problem**. 59% waren der Meinung, dass die Insolvenzverordnung auch für nationale Vorinsolvenzverfahren gelten sollte.

Zwischen 2009 und 2011 sind in der EU im Jahresdurchschnitt 200 000 Unternehmen in Konkurs gegangen. Die Arbeitsplatzverluste werden auf annähernd 1,7 Millionen jährlich geschätzt. Etwa 5 Millionen EU-Unternehmen haben Kunden, Gläubiger oder Geschäftspartner in anderen Mitgliedstaaten, so dass im Falle einer Insolvenz die EU-Verordnung für sie als Gläubiger oder Schuldner von Belang sein kann. Um die 50 000 Unternehmen (1% von 5 Millionen) sind jährlich in einer grenzüberschreitenden Insolvenz als Schuldner und zweimal so viele als Gläubiger involviert.

Von grenzüberschreitenden Insolvenzen sind vor allem größere Unternehmen betroffen, da sie eher als KMU in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind. Die Insolvenz eines Großunternehmens hat erhebliche Auswirkungen auf die europäische Wirtschaft, da auf diese Unternehmen, obwohl sie nur 0,2% der Unternehmen in Europa ausmachen, 30% der Arbeitsplätze in der EU und 41% der Bruttowertschöpfung entfallen. Großunternehmen beziehen ihre Lieferungen häufig von kleineren, mitunter auch von im Ausland niedergelassenen Unternehmen, so dass ihre Insolvenz einen beträchtlichen Domino-Effekt auslösen kann.

2.2.2. *Insolvenzverfahren für natürliche Personen nicht in ihrer ganzen Bandbreite berücksichtigt*

Die Überschuldung natürlicher Personen hat in Europa ein solches Ausmaß erreicht, dass sich viele Mitgliedstaaten veranlasst sahen, besondere Insolvenzverfahren für natürliche Personen einzuführen. Dies ist nicht zuletzt der wachsenden Einsicht geschuldet, dass Insolvenz und die damit einhergehende Verschuldung künftige unternehmerische Tätigkeiten erheblich erschweren. Mit der Möglichkeit der Schuldbefreiung sollen zudem die negativen sozialen Auswirkungen einer Privatinsolvenz gemildert werden.

Zwar sind einige der Insolvenzverfahren gegen natürliche Personen, darunter solche, die auf eine Schuldbefreiung gerichtet sind, von der Verordnung erfasst, viele andere sind es aber nicht. Infolgedessen **bleiben die Verbindlichkeiten gegenüber ausländischen Gläubigern bestehen**. Der Umstand, dass die Insolvenzverordnung bestimmte Insolvenzverfahren gegen natürliche Personen nicht erfasst, erschwert ehrlichen Unternehmern und entschuldeten Personen einen Neuanfang und die Nutzung aller Möglichkeiten, die ihnen der Binnenmarkt bietet. Dies läuft der Politik zuwider, die die EU gegenüber Unternehmern vertritt.

Jährlich fallen bei natürlichen Personen etwa 200 000 Insolvenzen an, die von der Verordnung derzeit nicht erfasst sind. Bei der öffentlichen Konsultation sprach sich die Hälfte der Befragten (49 %) dafür aus, **Privatpersonen und Selbstständige** in die Insolvenzverordnung einzubeziehen, ein Drittel (34 %) war dagegen. Zu denjenigen, die dafür waren, gehörten unter anderem Richter, Insolvenzverwalter und Wissenschaftler. In einigen Stellungnahmen wurde eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf Verbraucher abgelehnt.

2.2.3. *Keine effiziente Regelung für Gruppen- bzw. Konzerninsolvenzen*

Obgleich viele grenzübergreifende Insolvenzen Unternehmensgruppen betreffen, enthält die Insolvenzverordnung keine speziellen Regeln für die Insolvenz multinationaler Unternehmensgruppen. Die Insolvenzverordnung ging bislang davon aus, dass ein Insolvenzverfahren nur ein Unternehmen betrifft und bei mehreren Unternehmen derselben Gruppe im Prinzip getrennte Verfahren eröffnet werden müssen. Es besteht derzeit keine Koordinierungspflicht für die einzelnen Verfahren, die gegen eine Muttergesellschaft und ihre Tochtergesellschaften eröffnet wurden.

Hierdurch verringern sich die Chancen für eine erfolgreiche Restrukturierung und verringert sich der Wert des Konzernvermögens. Wie aus dem Bericht der Reflektionsgruppe zur Zukunft des europäischen Gesellschaftsrechts vom April 2011 hervorgeht, ist die internationale Unternehmensgruppe inzwischen die gängigste Organisationsform europäischer Großunternehmen. Schätzungsweise **2100 Unternehmen (darunter 2000 KMU)** sind **jährlich von einer Insolvenz ihrer Unternehmensgruppe betroffen**. Die öffentliche Konsultation ergab, dass fast die Hälfte der Befragten (49 %) die Insolvenzverordnung im Umgang mit Insolvenzen multinationaler Unternehmensgruppen für ineffizient hielt; 30 % teilten diese Ansicht nicht.

2.3. Problemfeld 2: Probleme bei der Anwendung der Verordnung

Bei der Anwendung der Verordnung ist eine Reihe von Problemen zutage getreten, die sich wie folgt zuordnen lassen.

2.3.1. *Keine Definition des Mittelpunkts der hauptsächlichen Interessen und daraus resultierende Schwierigkeiten bei der Bestimmung des für die Insolvenzeröffnung zuständigen Gerichts sowie Forum Shopping*

Nach der Insolvenzverordnung sind für die Eröffnung des Hauptinsolvenzverfahrens die Gerichte des Mitgliedstaats zuständig, in dem der Schuldner den Mittelpunkt seiner hauptsächlichen Interessen hat. Das Hauptverfahren wird nach dem Insolvenzrecht dieses Mitgliedstaats geführt unbeschadet der Möglichkeit, in anderen Mitgliedstaaten Sekundärinsolvenzverfahren zu eröffnen. **77 % der Befragten sprachen sich in der öffentlichen Konsultation für den Mittelpunkt der hauptsächlichen Interessen** als Anknüpfung für die Zuständigkeit aus. In der Praxis hat sich die Anwendung dieses Kriteriums jedoch als problematisch erwiesen, da die nationalen Gerichte mit der Rechtsprechung des EuGH in Fällen wie Eurofood und Interedil nicht hinreichend vertraut sind. In der Verordnung fehlt es außerdem an einer ausdrücklichen Verpflichtung des die Insolvenz eröffnenden Gerichts, die internationale Zuständigkeit zu prüfen. Dies kann dazu führen, dass mehrere Hauptinsolvenzverfahren gleichzeitig eröffnet werden mit den entsprechenden Kompetenzkonflikten.

Kritisiert wurde auch, dass die Verordnung die missbräuchliche Verlegung des Mittelpunkts der hauptsächlichen Interessen des Schuldners in einen anderen Mitgliedstaat (Forum Shopping) zulässt. Eine solche Verlegung ist aber nicht in allen Fällen unrechtmäßig. Das Problem des Forum Shopping stellt sich im Wesentlichen aufgrund der Unterschiede im nationalen Insolvenzrecht.

Der Gerichtshof hat eine Verlegung des Interessensmittelpunkts bei **Unternehmen** durchaus als rechtmäßige Ausübung ihrer Niederlassungsfreiheit akzeptiert. Es gibt mehrere Beispiele dafür, dass eine Verlegung des Interessensmittelpunkts in das Vereinigte Königreich aufgrund der Flexibilität des englischen Insolvenzrechts eine erfolgreiche Restrukturierung ermöglicht hat.

Auch bei **überschuldeten natürlichen Personen** gibt es Fälle, in denen Personen ihren Interessensmittelpunkt in einen anderen Mitgliedstaat verlegt haben. Diese Phänomene wird als „Insolvenztourismus“ bezeichnet. Dieser Insolvenztourismus ist deshalb problematisch, weil der Schuldner von einem günstigeren Insolvenzrecht in einem anderen Mitgliedstaat profitiert, ohne sich wirklich dort niederzulassen, und seine Gläubiger leer ausgehen, weil sie ihre Forderungen nicht durchsetzen können.

Die Bestimmung des Mittelpunkts der hauptsächlichen Interessen ist häufig Anlass von Rechtsstreitigkeiten, wenn auch mit rückläufiger Tendenz. Untersuchungen zufolge stellt sich die Frage des Interessensmittelpunkts in 40-50% der Fälle, wenn auch nicht immer als Streitfrage. Wie oft es zu einer missbräuchlichen Verlegung des Interessensmittelpunkts kommt, lässt sich nur schwer feststellen, was zum einen daran liegt, dass die Meinungen, was als tatsächlich missbräuchliche Verlegung anzusehen ist und was nicht, auseinandergehen, und zum anderen, dass nicht alle missbräuchlichen Verlegungen wegen verfahrensrechtlicher Lücken aufgedeckt werden. Statistiken des Vereinigten Königreichs zufolge sind es weniger als 100 Fälle pro Jahr, in denen die Verlegung des Interessensmittelpunkts als unrechtmäßig angesehen werden könnte.

2.3.2. *Verhältnis zwischen Haupt- und Sekundärinsolvenzverfahren nach der Verordnung*

Nach der Insolvenzverordnung kann ein Sekundärinsolvenzverfahren in einem Mitgliedstaat eröffnet werden, in dem der Schuldner eine Niederlassung hat. Ein solches Verfahren muss aber auf die Abwicklung bzw. Liquidation des Schuldners gerichtet sein, d. h. eine Umstrukturierung oder ein Neustart kommen als Verfahrensziel nicht in Frage. An der Insolvenzverordnung wurde deshalb kritisiert, dass sie wegen des Liquidationsvorrangs mit der heutigen „Sanierungskultur“ nicht kompatibel ist. Viele Beteiligte sehen darin ein Problem.

Das enge Spektrum von Sekundärinsolvenzverfahren kann die erfolgreiche Restrukturierung eines Unternehmens erschweren, das in mehreren Mitgliedstaaten Niederlassungen unterhält: Arbeitsplatzverluste und Wertminderung des Schuldnervermögens sind die Folge. Dieser Aspekt verstärkt somit das Problem, dass die Verordnung in ihrer jetzigen Form die **Fortführung des Schuldnerunternehmens und den Erhalt der Arbeitsplätze erschwert**. Die Regelung für Sekundärverfahren wurde eingeführt, um die Interessen einheimischer Gläubiger zu schützen und die Bearbeitung komplexer Fälle zu vereinfachen. Sekundärverfahren können andererseits aber auch eine effiziente Verwaltung des Schuldnervermögens und eine erfolgreiche Neuordnung des Unternehmens erschweren, da ein Teil des Vermögens der Kontrolle des Hauptinsolvenzverwalters entzogen ist. Sekundärinsolvenzen haben auch höhere Verfahrenskosten zur Folge, da ein zusätzlicher

Insolvenzverwalter bezahlt werden muss. Sekundärinsolvenzverfahren werden allmählich seltener, da Unternehmen dazu tendieren, ihr Auslandsgeschäft über Tochtergesellschaften abzuwickeln. In der Luftfahrt sind Zweigniederlassungen mit einer großen Zahl von Beschäftigten und einem bedeutenden Vermögen jedoch nach wie vor die Regel. Jedes Jahr werden schätzungsweise etwa **700 Unternehmen mit Zweigniederlassungen in anderen Mitgliedstaaten zahlungsunfähig und mehrere hundert Sekundärinsolvenzverfahren werden eröffnet.**

Kommt es zur Eröffnung eines Sekundärinsolvenzverfahrens, beklagen alle Beteiligten übereinstimmend die unzureichende Koordinierung von Haupt- und Sekundärverfahren. Die Verordnung verpflichtet Insolvenzverwalter zur Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterrichtung. Für Insolvenzverwalter haben die Standesvertretungen Leitlinien für die Zusammenarbeit und Kommunikation in grenzüberschreitenden Insolvenzverfahren erarbeitet. Die Zusammenarbeit funktioniert laut Auskunft der Insolvenzverwalter und Gerichte in der Praxis nicht sonderlich gut. Eine Rolle spielen möglicherweise auch die damit verbundenen Kosten sowie Sprachbarrieren und nationale Verfahrensvorschriften, die eine Weitergabe von Informationen nicht zulassen. Zudem gibt es weder im Verhältnis der Gerichte untereinander noch zwischen Gerichten und Insolvenzverwaltern eine vergleichbare Kooperationspflicht. Infolgedessen ist der Richter des Hauptverfahrens, wenn er über das weitere Vorgehen entscheidet, über die Entwicklungen im Sekundärinsolvenzverfahren nicht im Bilde. Dem Richter des Sekundärinsolvenzverfahrens geht es ebenso. Dies führt letztendlich zu Effizienzeinbußen, d. h. die Verfahren dauern länger, sind teurer und Gelegenheiten für eine optimale Verwertung der Masse verstreichen möglicherweise ungenutzt. **In der öffentlichen Konsultation zeigten sich 70 % der Befragten mit der Koordinierung von Haupt- und Sekundärverfahren unzufrieden. 61 % äußerten sich in der Heidelberger Studie ähnlich.**

2.3.3. Probleme in der Praxis wegen unzureichender Publizität insolvenzrechtlicher Entscheidungen und Schwierigkeiten bei der Forderungsanmeldung

Ein Gericht, das ein Insolvenzverfahren eröffnet, muss wissen, ob gegen das Unternehmen oder die Person bereits ein Insolvenzverfahren in einem anderen Mitgliedstaat läuft. Derzeit werden insolvenzrechtliche Entscheidungen weder in den Mitgliedstaaten, in denen bereits ein Insolvenzverfahren läuft, noch in den Mitgliedstaaten, in denen sich eine Niederlassung des insolventen Unternehmens befindet, systematisch bekanntgemacht oder registriert. Fehlende Informationen über laufende Insolvenzverfahren haben in der Vergangenheit dazu geführt, dass unnötig Parallelverfahren eröffnet wurden. Wichtig ist aber auch, dass Entscheidungen über die Beendigung eines Insolvenzverfahrens veröffentlicht werden.

In allen Mitgliedstaaten – bis auf zwei – werden Informationen über Insolvenzverfahren zentral erfasst. Insolvenzverfahren gegen juristische Personen werden in allen Mitgliedstaaten registriert, Insolvenzen natürlicher Personen hingegen nur in wenigen. **Nur in 14 Mitgliedstaaten werden die Entscheidungen in einem für die Öffentlichkeit zugänglichen elektronischen Insolvenzregister unentgeltlich bereitgestellt.** Neun Mitgliedstaaten veröffentlichen insolvenzrelevante Informationen in einer elektronischen Datenbank, z. B. in einem Gesellschaftsregister oder in der elektronischen Amtsblattversion.

Wie aus dem Bericht über die Anwendung der Verordnung und aus Beiträgen zu der öffentlichen Konsultation (insbesondere vom europäischen Dachverband der KMU) hervorgeht, ist es für Gläubiger schwierig, ihre Forderungen auf der Grundlage der Insolvenzverordnung anzumelden. Die Gläubiger erhalten von den Verwaltern nicht immer

rechtzeitig Bescheid, dass sie ihre Forderungen anmelden müssen. Dies kann dazu führen, dass sie ihren Anspruch zur Gänze verlieren, wenn sie die Forderung erst nach Ablauf der nach einzelstaatlichem Recht geltenden Fristen anmelden.

Kleine Gläubiger werden von den Kosten und Schwierigkeiten abgeschreckt. **Für die Anmeldung einer Forderung in einem grenzübergreifenden Insolvenzfall entstehen einem ausländischen Gläubiger im Durchschnitt Kosten in Höhe von schätzungsweise 2000 €**

2.4. Recht auf Tätigwerden der EU: Rechtsgrundlage, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Rechtsgrundlage der Änderungsverordnung ist Artikel 81 Absatz 2 Buchstaben a, c und f AEUV. Es gilt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Die EU-weite Einführung wirksamerer Vorschriften für grenzübergreifende Insolvenzfälle ist mit dem Subsidiaritätsprinzip voll und ganz vereinbar. Aufgrund der grenzübergreifenden Dimension dieser Insolvenzen ist eine individuelle Regelung auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend. Darüber hinaus hat eine auf EU-Ebene getroffene Regelung einen deutlich höheren Wirkungsgrad als eine Regelung auf Ebene der Mitgliedstaaten.

3. POLITISCHE ZIELE

Allgemeines Ziel
Effizientere Regelung grenzübergreifender Insolvenzfälle auf europäischer Ebene im Interesse einer besseren Funktionsweise und höheren Belastbarkeit des Binnenmarkts in Krisenzeiten
Einzelziele
EU-weite Anerkennung einzelstaatlicher insolvenzbezogener Verfahren, die zur Rettung von Unternehmen, zur Erhaltung von Investitionen und Arbeitsplätzen sowie zur Förderung unternehmerischer Tätigkeit beitragen und redlichen Unternehmern und überschuldeten Verbrauchern eine zweite Chance ermöglichen
Erhöhung der Rechtssicherheit für Gläubiger und damit Förderung der grenzübergreifenden Handels- und Investitionstätigkeit
Effizientere Abwicklung grenzübergreifender Insolvenzen und besserer Schutz der Interessen aller Gläubiger und sonstigen Beteiligten einschließlich des Schuldners
Effizientere Abwicklung der Insolvenz von Mitgliedern einer multinationalen Unternehmensgruppe und dadurch Maximierung des Werts der Insolvenzmasse und Erleichterung der Unternehmenssanierung
Operative Ziele
Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verordnung, die in ihrer jetzigen Fassung die zunehmende Nutzung von nicht auf Liquidation gerichteten Verfahren (z. B. Vorinsolvenzverfahren und Verfahren in Eigenverwaltung) nicht berücksichtigt, und Anpassung der Verordnung an Entwicklungen im nationalen Insolvenzrecht sowie Erweiterung der Sekundärinsolvenzverfahren auf Restrukturierungs- und Vorinsolvenzverfahren sowie Verfahren in Eigenverwaltung
Präzisierung der Zuständigkeitsvorschriften in Bezug auf die Insolvenzeröffnung unbeschadet des Rechts der Gesellschaften und natürlichen Personen auf Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit und freie

Niederlassung in der Union

Verbesserung der Verfahrensvorschriften in Bezug auf Entscheidungen über die gerichtliche Zuständigkeit und Gewährleistung des Rechts auf gerichtliche Nachprüfung

Verbesserung der Koordinierung zwischen Gerichten und Insolvenzverwaltern sowohl im Vorfeld als auch während des Verfahrens, Erhöhung der Transparenz durch Einführung einer Bekanntmachungspflicht für alle relevanten Entscheidungen in den Mitgliedstaaten und Verbesserung des Rechtsschutzes, insbesondere für KMU, durch die Einführung von Maßnahmen zur Erleichterung der Forderungsanmeldung

Einführung einer besonderen Regelung für Gruppen- bzw. Konzerninsolvenzen

4. STRATEGISCHE OPTIONEN

Um die oben geschilderten Probleme anzugehen und die genannten Ziele zu erreichen, bieten sich drei Optionen an:

- 1) Beibehaltung des Status quo beziehungsweise Minimallösung
- 2) Option A: Überarbeitung der bestehenden Verordnung, wobei an dem bisherigen Kräfteverhältnis zwischen Gläubigern und Schuldner und der Mischung zwischen Universalität und Territorialität festgehalten wird und
- 3) Option B: Änderung der Grundelemente der Verordnung und teilweise Annäherung bzw. Angleichung der nationalen Insolvenzordnungen und –verfahren.

Nachstehend findet sich eine Übersicht der Kernelemente beider Optionen im Verhältnis zu den Problemen der aktuellen Verordnung, die in zwei Kategorien eingeteilt wurden: Einige Elemente sind den Optionen A und B gemeinsam, da beide den Anwendungsbereich der Verordnung erweitern, etwa was die nationalen Insolvenzregister betrifft oder die vereinfachten Verfahren zur Anmeldung einer Forderung.

Problem	Beibehaltung des Status quo (Minimallösung)	Option A: Überarbeitung des rechtlichen Rahmens für grenzüberschreitende Insolvenzverfahren in Europa	Option B: Teilweise Angleichung der nationalen Insolvenzordnungen und -verfahren
Beschränkter Anwendungsbereich der Insolvenzverordnung	Anwendungsbereich der Verordnung und Definition von „Insolvenzverfahren“ erfassen weder Vorinsolvenzen noch kombinierte Verfahren, und kaum Fälle von Insolvenzen natürlicher Personen.	Erweiterung des Anwendungsbereichs der Europäischen Insolvenzverordnung auf kombinierte Verfahren (Verfahren in Eigenverwaltung), Vorinsolvenzverfahren und Insolvenzen von natürlichen Personen sowie Abschaffung des Erfordernisses, dass Sekundärverfahren nur der Abwicklung des Unternehmens dienen dürfen.	
	Keine Regelung für Unternehmensgruppen.	Koordinierung der wichtigsten Verfahren durch allgemeine Kooperationsmechanismen mit der Option, gegebenenfalls einen federführenden Insolvenzverwalter zu benennen.	Ein Gericht, das für alle Hauptverfahren zuständig ist. Bestellung eines einzigen Insolvenzverwalters für alle Mitglieder der Gruppe („Verfahrenskonsolidierung“)
Probleme bei der Anwendung der Verordnung	Keine Bekanntmachungspflicht und nicht alle Mitgliedstaaten verfügen über ein elektronisches Register	Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Bekanntmachung aller einschlägigen Insolvenzbeschlüsse in einem nationalen elektronischen Register und Festlegung gemeinsamer Datenkategorien, damit sich die nationalen Register im Rahmen des E-Justiz-Portals miteinander vernetzen lassen.	
	Kein Standardformular für die Anmeldung der Forderungen. Die Anmeldeverfahren unterliegen ausschließlich nationalem Recht.	Einführung von EU-Verfahren und eines EU-Standardformulars zur Anmeldung von Forderungen und Aufforderung der Mitgliedstaaten zur Einrichtung elektronischer Anmeldeverfahren.	
	Gerichtliche Zuständigkeit verbleibt dort, wo der Schuldner seinen Interessensmittelpunkt hat (ergibt sich aus der ständigen Rechtsprechung).	Verbesserung des verfahrensrechtlichen Rahmens und Unterweisung der Richter in der Anwendung der Verordnung.	Harmonisierung bestimmter Elemente des Insolvenzrechts der Mitgliedstaaten
	Koordinierung beschränkt sich auf die	Beibehaltung der Sekundärinsolvenzverfahren, aber bessere	Abschaffung der Sekundärinsolvenz-

	Insolvenzverwalter.	Abstimmung zwischen Haupt- und Sekundärverfahren sowohl im Vorfeld als auch während des Sekundärverfahrens.	verfahren.
--	---------------------	---	------------

4.1. Option A

Erstes Element: Erweiterung des Anwendungsbereichs der Europäischen Insolvenzverordnung auf kombinierte Verfahren (Verfahren in Eigenverwaltung), Vorinsolvenzverfahren und Insolvenzen von natürlichen Personen sowie Abschaffung des Erfordernisses, dass Sekundärverfahren nur der Abwicklung des Unternehmens dienen dürfen.

Die Definition von „Insolvenzverfahren“ würde somit auf kombinierte Verfahren, Vorinsolvenzen und Insolvenzen von natürlichen Personen erweitert werden. Die Mitgliedstaaten würden die nationalen Insolvenzverfahren angeben, die unter die Definition fallen; diese würden dann im Anhang aufgeführt. In der Definition würde insbesondere festgelegt, dass eine gewisse gerichtliche Überwachung der Insolvenzverfahren erforderlich ist, damit eine Anerkennung auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens möglich ist. Die Kommission hätte die Aufgabe sicherzustellen, dass nur Verfahren, die der Definition entsprechen, im Anhang der Verordnung aufgeführt sind.

Das derzeitige Erfordernis, wonach Sekundärinsolvenzverfahren immer Liquidationsverfahren sein müssen, würde zugunsten von Verfahren, die eine Sanierung anstreben, abgeschafft.

Zweites Element: Koordinierung der wichtigsten Verfahren durch allgemeine Kooperationsmechanismen mit der Option, gegebenenfalls einen federführenden Insolvenzverwalter zu benennen. Option A würde den in der geltenden Insolvenzverordnung angewandten Grundsatz der Einzelinsolvenz beibehalten, aber bei einer Insolvenz von Mitgliedern einer Unternehmensgruppe eine Koordinierung vorsehen. Die Koordinierung würde in dreierlei Hinsicht gelten:

- (1) Die Insolvenzverwalter der verschiedenen Hauptverfahren wären verpflichtet, sich untereinander auszutauschen und zu kooperieren, vor allem mit dem Ziel, einen Sanierungsplan für die insolventen Mitglieder der Gruppe auszuarbeiten. Dabei würde auf bestehende Koordinierungsmechanismen zwischen den Verwaltern in den Haupt- und Sekundärinsolvenzverfahren zurückgegriffen.
- (2) Des Weiteren würden die für die verschiedenen Hauptverfahren zuständigen Gerichte verpflichtet, sich untereinander auszutauschen und zu kooperieren, beispielsweise indem sie ein und denselben Verwalter bestellen oder Verwalter, die gezeigt haben, dass sie zusammenarbeiten können.
- (3) Schließlich hätte der Insolvenzverwalter eines Mitglieds der Gruppe im Hauptverfahren die Pflicht, sich mit den für die Verfahren in Bezug auf die übrigen Mitglieder der Gruppe zuständigen Gerichten ins Benehmen zu setzen und mit ihnen zusammenzuarbeiten.

Bei bestimmten Unternehmen, z. B. 100 %igen Tochtergesellschaften, könnte abgesehen von der Nutzung der oben beschriebenen Koordinierungsmechanismen dem Insolvenzverwalter

der Muttergesellschaft eine „federführende Rolle“ zugewiesen werden. Der federführende Verwalter erhielt die Befugnis, die Umstrukturierung der insolventen Mitglieder der Unternehmensgruppe in die Hand zu nehmen und beim zuständigen Gericht die Aussetzung der Abwicklung einer Tochtergesellschaft zu beantragen, von den anderen Insolvenzverwaltern oder beteiligten Gerichten Informationen einzuholen oder einen Sanierungsplan vorzuschlagen.

Drittes Element: Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Bekanntmachung von Beschlüssen über die Eröffnung und den Abschluss von Insolvenzverfahren und sonstigen damit zusammenhängenden Beschlüssen in einem nationalen elektronischen Register und Festlegung gemeinsamer Datenkategorien, damit sich die nationalen Register im Rahmen des E-Justiz-Portals miteinander vernetzen lassen.

Dadurch wären alle Mitgliedstaaten gezwungen, ein elektronisches Register für Insolvenzbeschlüsse sowohl für Unternehmen als auch für Privatpersonen einzuführen und zu pflegen. Es müssten gemeinsame Datenkategorien festgelegt werden, damit die nationalen Register im Rahmen des E-Justiz-Portals¹ vernetzt werden können und eine vollständige, leicht zugängliche EU-Datenbank über Insolvenzverfahren entsteht, über die Gläubiger, Aktionäre, Mitarbeiter und Gerichte in Erfahrung bringen können, ob in einem anderen Mitgliedstaat ein Insolvenzverfahren eröffnet worden ist.

Viertes Element: Einführung von EU-Verfahren und eines EU-Standardformulars zur Anmeldung von Forderungen und Aufforderung der Mitgliedstaaten zur Einrichtung elektronischer Anmeldeverfahren.

Bei Option A würde ein Standardformular in allen EU-Amtssprachen entworfen, das Gläubiger in grenzüberschreitenden Verfahren zur Anmeldung einer Forderung verwenden können. Desgleichen würden EU-Verfahren zur Anmeldung von Forderungen festgelegt, um sicherzugehen, dass die nationalen Vorschriften der grenzüberschreitenden Dimension bestimmter Verfahren Rechnung tragen, z. B. indem eine vernünftige Frist für die Anmeldung der Forderungen festgelegt wird, Insolvenzverwalter, die das Verfahren nicht befolgen, zur Rechenschaft gezogen werden und Gläubiger über den Erlös aus ihren Forderungen informiert werden. Die Mitgliedstaaten würden außerdem dazu angehalten, elektronische Schnittstellen einzurichten, über die ausländische Gläubiger ihre Forderungen anmelden können. Diese Schnittstellen müssten nicht notwendigerweise von den Behörden, sondern könnten auch von privater Seite eingerichtet werden.

Fünftes Element: Verbesserung des verfahrensrechtlichen Rahmens und Unterweisung der Richter in der Anwendung der Verordnung. In der Verordnung würde der Begriff „Mittelpunkt des hauptsächlichen Interesses des Schuldners“ definiert, indem bestimmte Aspekte aus der ständigen Rechtsprechung in die Verordnung übernommen würden. Die Verordnung würde das Gericht, das das Insolvenzverfahren eröffnet, dazu verpflichten, von Amts wegen seine Zuständigkeit zu prüfen und in dem Eröffnungsbeschluss festzustellen, ob es sich bei dem Verfahren um ein Haupt- oder Sekundärverfahren handelt. Hat sich der Mittelpunkt des Interesses in der Zwischenzeit geändert und verbleiben noch Schulden im Ursprungsmitgliedstaat, müsste das Gericht an erster Stelle, d. h. bevor es die Schuldbefreiung feststellt, prüfen, ob die Verlegung des Mittelpunkts nicht nur zum Schein erfolgt ist. Dies könnte beispielsweise durch Anforderung weiterer Unterlagen vom Schuldner oder Anhörung von Gläubigern geschehen. Die Gläubiger erhielten außerdem einen

¹ Das europäische E-Justiz-Portal ist ein zentrales Informationsportal im Bereich Justiz, das den Zugang zur Justiz in der gesamten EU verbessert.

wirksamen Rechtsbehelf gegen den Eröffnungsbeschluss; sie würden auf jeden Fall so rechtzeitig über den Beschluss informiert, dass sie ihn anfechten können. Die Richter würden in der Anwendung der Verordnung und der ständigen Rechtsprechung des EuGH zum Interessensmittelpunkt unterwiesen.

Sechstes Element: Beibehaltung der Sekundärinsolvenzverfahren, aber bessere Abstimmung zwischen Sekundär- und Hauptverfahren, sowohl im Vorfeld als auch während des Sekundärverfahrens.

Hierzu muss das Gericht den Insolvenzverwalter des Hauptverfahrens vor Eröffnung des Sekundärverfahrens anhören.

Zudem sollte das Gericht die Eröffnung eines Sekundärinsolvenzverfahrens ablehnen oder vertagen können, wenn ein solches Verfahren einer wirksamen Verwaltung der Masse entgegenstehen würde und die Vertagung oder Ablehnung im Interesse der einheimischen Gläubiger ist. Der Verwalter und die Gerichte können beschließen, einheimische Gläubiger so zu behandeln, als wäre ein Sekundärverfahren eröffnet worden („virtuelle Sekundärverfahren“).

Gerichte und Insolvenzverwalter würden zur gegenseitigen Zusammenarbeit verpflichtet und Gerichte zur Zusammenarbeit untereinander.

4.2. Option B

Die Elemente, die den Optionen A und B gemeinsam sind, wurden bereits oben erläutert, nämlich:

- **Erstes Element: Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verordnung**
- **Drittes Element: Pflicht der Mitgliedstaaten zur Veröffentlichung der Beschlüsse in einem nationalen elektronischen Register**
- **Viertes Element: Einführung von einheitlichen Verfahren sowie eines Standardformulars für die Anmeldung der Forderungen.**

Die für Option B charakteristischen Elemente sind folgende:

Zweites Element: Ein Gericht, das für alle Hauptverfahren zuständig ist, würde bedeuten, dass für alle Mitglieder der Gruppe ein einziger Insolvenzverwalter bestellt wird („Verfahrenskonsolidierung“) und die Insolvenzverfahren für sämtliche Mitglieder der Gruppe bei dem Gericht des Ortes, an dem die Muttergesellschaft ihren Interessensmittelpunkt hat, zusammengeführt werden. Für alle Hauptinsolvenzverfahren der Tochtergesellschaften würde somit derselbe Verwalter bestellt.

Fünftes Element: Die Harmonisierung bestimmter Elemente des Insolvenzrechts der Mitgliedstaaten würde bestimmte verfahrensrechtliche Aspekte wie Entschuldungsfristen, Voraussetzungen und Abläufe des Eröffnungsverfahrens, Anhörung von Gläubigern oder wirksame Rechtsbehelfe betreffen.

Sechstes Element: Die Abschaffung der Sekundärinsolvenzverfahren würde bedeuten, dass an die Stelle der Sekundärinsolvenzverfahren ein einziges Hauptverfahren mit EU-weiter Wirkung tritt, das für die Muttergesellschaft und alle Niederlassungen gilt.

4.3. Verworfene Optionen

Von den interessierten Kreisen kamen noch weitere Anmerkungen oder Lösungsvorschläge zu verschiedenen anderen Elementen. Sie betrafen zum Beispiel die Einführung einer Aussetzungsfrist nach Verlegung des satzungsgemäßen Sitzes oder des Interessensmittelpunkts des Schuldners zur Vermeidung des „Forum Shopping“. Es ist jedoch zweifelhaft, ob damit Forum Shopping tatsächlich verhindert werden kann.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG UND VERGLEICH DER OPTIONEN

Die **Beibehaltung des Status quo** würde die genannten Probleme nicht lösen und dazu führen, dass die negativen Folgen der beiden Hauptproblemfelder fortdauern. Auch wenn in einigen Bereichen ein gewisses Maß an regulatorischer Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten nicht auszuschließen ist, dürften sich die Probleme in anderen Bereichen verschärfen.

Option A hat gegenüber der Minimallösung generell Vorteile. Mit ihr ließen sich die politischen Ziele erreichen und die ausgemachten Probleme lösen, ohne dass in die nationale Gesetzgebung oder Politik eingegriffen werden muss. Die Option bedeutet Sicherheit für Investoren und hat positive Auswirkungen auf den Binnenmarkt und das Unternehmertum. Sie würde den Fortbestand rentabler Unternehmen ermöglichen und Arbeitsplätze sichern. Die Beschäftigten hätten im Falle der Insolvenz ihres Arbeitgebers bei dieser Option keine zusätzlichen Konsequenzen zu befürchten. Es bestünde zwar das Risiko, dass eine zweite Chance für Schuldner anderen Unternehmern die Beschaffung günstiger Kredite erschwert, doch wird dies durch die Effizienz moderner, gestraffter und sorgsam überwachter Insolvenzverfahren wieder wettgemacht. Auch lässt sich nicht ausschließen, dass eine Erweiterung des Anwendungsbereichs auf weitere Insolvenzverfahrensarten Auswirkungen auf das Forum Shopping hat. Das oberste Ziel von kombinierten Verfahren und Vorinsolvenzverfahren besteht jedoch in einer Verbesserung der Sanierungschancen, und eine effiziente Koordinierung der Verfahren kommt dem zugute. Option A würde dem Konzept der zweiten Chance Auftrieb geben. Sie würde die Effizienz, Fairness und Transparenz von grenzüberschreitenden Insolvenzverfahren erhöhen und den Rechtsschutz verbessern.

Option A würde den Mitgliedstaaten einige Kosten für die Insolvenzregister und die Unterweisung der Richter verursachen. Diese lassen sich jedoch durch die Vorteile und den gesamtgesellschaftlichen Nutzen effektiverer und besserer grenzüberschreitender Verfahren rechtfertigen.

Option A würde das gegenseitige Vertrauen der Justizbehörden der Mitgliedstaaten ineinander stärken. Sie belässt es bei dem bisherigen Kräfteverhältnis zwischen Schuldner und Gläubiger und der Mischung zwischen Universalität und Territorialität. Eine der Hauptursachen des Problems – nämlich die Mängel und Unterschiede in den nationalen Insolvenzordnungen – bleibt bei dieser Option jedoch bestehen.

Option B ist gemessen am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen für den Binnenmarkt möglicherweise zielführender als Option A. Sie würde die Insolvenzverfahren in der EU insgesamt effektiver und effizienter machen und hätte Merkmale eines allgemeingültigen Systems ähnlich denjenigen, wie sie die Insolvenzordnung für die 50 US-Bundesstaaten vorsieht.

Option B würde der Entschließung des Europäischen Parlaments vom November 2011, in der eine Harmonisierung bestimmter insolvenzrechtlicher Aspekte empfohlen wurde, eher gerecht werden. Die Empfehlungen basieren auf der Erwägung, dass der Binnenmarkt von gleichen Ausgangsbedingungen profitieren würde und dass durch die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Insolvenzordnungen der Wettbewerb zwischen Unternehmen mit grenzüberschreitenden Geschäftstätigkeiten verzerrt wird und Probleme entstehen, die zu Hindernissen für eine erfolgreiche Restrukturierung insolventer Unternehmen werden können.

Option B hätte jedoch auch größere Auswirkungen auf die einzelstaatlichen Rechtsordnungen. Die vorgeschlagenen Änderungen gehen über eine reine Überarbeitung der europäischen Insolvenzverordnung hinaus und würden eine vergleichende Untersuchung der nationalen Insolvenzordnungen nötig machen, die eine sofortige Umsetzung der Option B unmöglich macht. In der Zwischenzeit würden die bisherigen Probleme fortbestehen und könnten sogar noch zunehmen.

Obwohl Einiges für Option B spricht, dürfte Option A zum gegenwärtigen Zeitpunkt daher die angemessenere Lösung sein. Dementsprechend ist die **bevorzugte Option für die Überarbeitung der Insolvenzverordnung Option A**.

Das Fehlen ausführlicher systematischer Erhebungen zu Zahl und Art der Insolvenzfälle, die von der europäischen Insolvenzverordnung erfasst werden – ein Manko, dem durch die Regelungen zur Überwachung der überarbeiteten Verordnung abgeholfen werden soll (siehe folgenden Abschnitt 6) – erschwert genaue, zuverlässige Schätzungen zu den erwarteten positiven Auswirkungen der bevorzugten Option. Dennoch gibt es eindeutige Hinweise darauf, dass der in Option A erläuterte Ansatz gegenüber Konkursen und Insolvenzen, der darin besteht, der Umstrukturierung eines Unternehmens den Vorrang vor seiner Abwicklung zu geben, und zu vermeiden, dass gescheiterten Unternehmern, die eine zweite Chance ergreifen möchten, unnötige Hindernisse in den Weg gestellt werden, erhebliche wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen kann. Die in der Folgenabschätzung bereits zitierten OECD-Daten zeigen, dass die Quote der Betriebsschließungen im verarbeitenden Gewerbe in Ländern, in denen es kombinierte oder Vorinsolvenzverfahren gibt, um ein Drittel niedriger ist als in den Ländern ohne diese Verfahren. Die Sorge, dass durch die Vereinfachung der Gründung eines neuen Unternehmens nach einer Insolvenz unehrlichem Verhalten Vorschub geleistet wird, erscheint etwas übertrieben, da lediglich 4 % bis 6 % der Insolvenzen in betrügerischer Absicht erfolgen und bei der bevorzugten Option die Sanktionen bei Betrug bestehen bleiben.

6. MONITORING UND EVALUIERUNG

Um die Anwendung der geänderten Verordnung zu überprüfen, wird die Kommission nach Rücksprache mit den Mitgliedstaaten sowie interessierten Kreisen und nationalen Sachverständigen in regelmäßigen Abständen Evaluierungsberichte erstellen. Die Kommission wird den Austausch vorbildlicher Verfahren zwischen Mitgliedstaaten fördern und in der überarbeiteten Verordnung verlangen, dass die Mitgliedstaaten statistische Daten zur Anwendung der Verordnung liefern, vor allem zur Zahl der Sekundärinsolvenzverfahren und Verfahren, die Unternehmensgruppen betreffen.