



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 1.6.2017
C(2017) 3783 final

Frau Malu Dreyer
Präsidentin des Bundesrates
Leipziger Straße 3-4
10117 Berlin
DEUTSCHLAND

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über präventive Restrukturierungsrahmen, die zweite Chance und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren {COM(2016) 723 final}.

Mit dem Vorschlag der Kommission sollen zwei politische Prioritäten der Kommission vorangebracht werden: Zum einen der Aktionsplan zur Kapitalmarktunion¹, der vorsieht, dass die Kommission eine Gesetzgebungsinitiative im Bereich Unternehmensinsolvenzen vorlegt, um die größten Hindernisse für den freien Kapitalverkehr zu beseitigen. Diese Initiative soll auf gut funktionierenden nationalen Regelungen aufbauen. Die zweite Priorität ist die Binnenmarktstrategie², in der darauf hingewiesen wird, dass die Kommission redliche Unternehmer unterstützen und Rechtsvorschriften vorschlagen wird, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten ein regulatorisches Umfeld schaffen, in dem unternehmerisches Scheitern nicht zur Folge hat, dass kein Unternehmer mehr wagt, neue Ideen auszuprobieren.

Diese Strategie wurde auch vom Ministerrat unterstützt. In den Schlussfolgerungen des Rates „Wettbewerbsfähigkeit“ vom 30. Mai 2011 wurden die Mitgliedstaaten aufgerufen, bis 2013 die Tilgungs- und Entschuldungsfrist für redliche Unternehmer nach einer Insolvenz auf maximal drei Jahre zu begrenzen.³

Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ hat in seinen Schlussfolgerungen vom Juni 2016 zu einem Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion unterstrichen, wie wichtig die Arbeit der Kommission im Hinblick auf einen Gesetzgebungsvorschlag für eine Mindestharmonisierung auf dem Gebiet des Insolvenzrechts im Rahmen der Kapitalmarktunion ist. Dabei wies der

¹ COM(2015) 468 final.

² COM(2015) 550 final.

³ Schlussfolgerungen des Rates zur Überprüfung der Initiative für kleine und mittlere Unternehmen in Europa („Small Business Act“), angenommen am 30. Mai 2011, 10975/2011, abrufbar unter <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2010975%202011%20INIT>.

Rat darauf hin, dass dieser Vorschlag auch zu den Bemühungen, das künftige Ausmaß notleidender Kredite zu verringern, beitragen könnte.⁴

Die Kommission begrüßt, dass der Bundesrat das Ziel der Kommission unterstützt, Wachstum und Beschäftigung zu fördern, indem die Möglichkeit geschaffen wird, wirtschaftlich existenzfähige Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten frühzeitig zu restrukturieren.

Die Kommission ist der Auffassung, dass unterschiedliche nationale Insolvenzregelungen das Funktionieren des Binnenmarkts behindern und dass einheitlichere Bestimmungen die Rechtssicherheit für ausländische Investoren verbessern und die Europäische Union zu einem attraktiveren Standort machen würden. Darüber hinaus würden harmonisierte Rechtsvorschriften die Restrukturierung grenzüberschreitend tätiger Gruppen von Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten vereinfachen. Ferner würden gemeinsame Vorschriften den Domino-Effekt, den die Insolvenz eines Unternehmens in der Lieferkette auslöst, abmildern – ein Problem, auf das Sie in Ihrer Stellungnahme auch hingewiesen haben.

Im Rahmen der Konsultation mit den Mitgliedstaaten wurde der Kommission vor Augen geführt, dass die Mitgliedstaaten genügend Flexibilität benötigen, um die Grundsätze und Bestimmungen des Vorschlags an ihre nationalen wirtschaftlichen, rechtlichen und kulturellen Besonderheiten anzupassen. Der Vorschlag enthält folglich nur diejenigen Mindestgrundsätze und -bestimmungen, die für eine wirksame Insolvenzregelung erforderlich sind. Er ermöglicht es den Mitgliedstaaten jedoch, den Interessen von Schuldnern und Gläubigern unter Berücksichtigung solcher nationaler Besonderheiten angemessen Rechnung zu tragen.

Was die redlichen Unternehmer anbelangt, so würden die Begrenzung der Entschuldungsfristen sowie eine bessere Regelung für eine zweite Chance in allen Mitgliedstaaten die Anreize für eine Verlagerung des Unternehmenssitzes in andere Länder verringern, das Stigma des Versagens beseitigen und den Unternehmern die Möglichkeit eröffnen, wieder an der produzierenden Wirtschaft teilzuhaben. Nach Ansicht der Kommission ermöglicht der Vorschlag redlichen Unternehmern einen Neuanfang und räumt den Mitgliedstaaten gleichzeitig genügend Flexibilität ein, um beispielsweise eine Entschuldung an die teilweise Tilgung von Schulden unter bestimmten Bedingungen zu knüpfen oder bestimmte Kategorien von Schulden von einer Entschuldung auszuschließen.

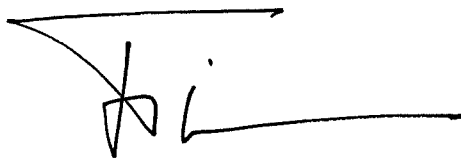
Bei der Ausarbeitung des Vorschlags war der Kommission durchaus bewusst, dass auf bewährten Verfahren derjenigen Mitgliedstaaten aufgebaut werden muss, die mit ihren Restrukturierungsrahmen gute Ergebnisse erzielt haben. Deutschland hat eine gut funktionierende Insolvenzregelung, doch könnte diese noch verbessert werden, indem für mehr Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten Anreize für eine frühzeitige Restrukturierung geschaffen werden, anstatt diese Unternehmen abzuwickeln.

⁴ Schlussfolgerungen des Rates vom 17. Juni 2016: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244642837_de.pdf.

Was die eher technischen Anmerkungen des Bundesrates anbelangt, so verweist die Kommission auf ihre detaillierten Ausführungen im beigefügten Anhang.

Die Kommission hofft, dass die in der Stellungnahme des Bundesrats geäußerten Bedenken mit diesen Ausführungen ausgeräumt werden konnten, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large 'F' and 'T' intertwined, followed by a horizontal line extending to the right.

*Frans Timmermans
Erster Vizepräsident*

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Věra Jourová' in a cursive script.

*Věra Jourová
Mitglied der Kommission*

ANHANG

Die Kommission hat die in der Stellungnahme des Bundesrates genannten Aspekte sorgfältig geprüft und möchte dazu Folgendes anmerken:

a) Rechtsgrundlage und grenzübergreifende Wirkung

Nach Erkenntnissen der Kommission⁵ haben die Unterschiede im Insolvenzrecht erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen:

- Es gibt jährlich etwa 200 000 Insolvenzen in der Europäischen Union, davon rund 25 % grenzüberschreitende Insolvenzen.
- Durch Insolvenzen gehen in der Europäischen Union jährlich rund 1,7 Millionen Arbeitsplätze verloren.
- Es ist unmöglich, einen Restrukturierungsplan für Gruppen von Unternehmen mit Niederlassungen in mehr als zwei Mitgliedstaaten anzuwenden.
- Jede fünfte Insolvenz ist auf die Insolvenz eines anderen Unternehmens in der Lieferkette zurückzuführen.
- Die Beitreibungsraten variieren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr stark.
- Die Beitreibungsraten bei Liquidationen sind um rund 25 % niedriger als bei Restrukturierungen.
- In zehn Mitgliedstaaten dauern Insolvenzverfahren mehr als zwei Jahre, manchmal sogar bis zu vier Jahre.
- In 21 Mitgliedstaaten ist für Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten eine Liquidation, in sieben Mitgliedstaaten eine Restrukturierung am wahrscheinlichsten.

b) Gefahr, dass der Vorschlag einen „Wettlauf nach unten“ und „Insolvenztourismus“ fördert

Der Vorschlag würde mehr Kohärenz und Konvergenz im Insolvenzrecht der Mitgliedstaaten gewährleisten. Die Richtlinie würde somit dafür sorgen, dass künftig der Anreiz für Unternehmen deutlich verringert wird, auf restrukturierungsfreundlichere Regelungen

⁵ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung als Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über präventive Restrukturierungsrahmen, die zweite Chance und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren und zur Änderung der Richtlinie 2012/30/EU, SWD(2016) 357 final.

auszuweichen oder den Firmensitz in Mitgliedstaaten mit kürzeren Entschuldungsfristen zu verlegen.

c) Zugangsvoraussetzungen

Der Vorschlag zielt darauf ab, die Interessen von Schuldnern, ihren Mitarbeitern und Gläubigern sowie der Gesellschaft als Ganzes angemessen zu berücksichtigen. Gleichzeitig ermöglicht der Vorschlag den Mitgliedstaaten genügend Flexibilität, um den nationalen wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Um ein präventives Restrukturierungsverfahren in Anspruch nehmen zu können, müssen laut Vorschlag folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Nur Schuldner in finanziellen Schwierigkeiten, denen Insolvenz droht, sollten Zugang zu dem Verfahren erhalten.*
- Die Aussetzung von Durchsetzungsmaßnahmen – ein wesentlicher Bestandteil des Verfahrens – sollte von einem Gericht nur genehmigt werden, sofern und soweit eine solche Aussetzung zur Unterstützung der Verhandlungen über den Restrukturierungsplan notwendig ist.*

Der Vorschlag steht nicht im Widerspruch zu bestimmten Zugangsbedingungen. Allerdings werden derzeit in den meisten Mitgliedstaaten – so auch in Deutschland – die meisten Schuldner eher Liquidationsverfahren statt frühzeitigen Restrukturierungen zugeführt. Zu strenge Zugangsvoraussetzungen, die auch fachkundige Stellungnahmen von Dritten erfordern würden, würden einen zusätzlichen Kosten- und Zeitaufwand bedeuten und somit Unternehmen – insbesondere kleine und mittlere Unternehmen – davon abhalten, solche Verfahren frühzeitig in Anspruch zu nehmen.

d) Dauer der Aussetzung von Durchsetzungsmaßnahmen

Die Aussetzung von Durchsetzungsmaßnahmen kann sich gravierend auf die Rechte der Gläubiger auswirken und muss daher sorgfältig geregelt werden. Sie sollte zeitlich begrenzt und kurz sein und – wenn überhaupt – nur unter strengen Bedingungen verlängert werden dürfen. Die verfügbaren Daten zeigen jedoch, dass sowohl in Mitgliedstaaten mit kurzer Aussetzungsfrist als auch in Mitgliedstaaten mit längerer Aussetzungsfrist erfolgreiche Restrukturierungsverfahren durchgeführt werden, sofern die Gläubiger angemessen geschützt sind. Deshalb räumt der Vorschlag den Mitgliedstaaten ein gewisses Maß an Flexibilität in Bezug auf folgende Aspekte ein:

- Die ursprüngliche Aussetzungsfrist sollte kurz, in keinem Fall jedoch länger als vier Monate sein.*
- Die Mitgliedstaaten könnten – wären aber keinesfalls dazu verpflichtet – die anfängliche Aussetzungsfrist unter bestimmten Bedingungen verlängern.*

- Eine weitere Verlängerung sollte nach einem Zeitraum von höchstens zwölf Monaten nicht mehr möglich sein – ein Zeitraum, der in einigen Mitgliedstaaten gegebenenfalls erforderlich ist, um komplexe Restrukturierungsverhandlungen größerer Unternehmen zu unterstützen.

e) Datenerhebung

Qualitativ hochwertige, vergleichbare Daten sind unerlässlich, um genau bewerten zu können, wie wirksam die Richtlinie im Falle ihrer Umsetzung und Anwendung wäre. Solche Daten könnten auch von den Mitgliedstaaten selbst genutzt werden, um eigene Initiativen in Bereichen durchzuführen, die nicht unter die Richtlinie fallen, oder in Bereichen, die über die in der Richtlinie festgelegten Mindeststandards hinausgehen. Zum Beispiel könnten sich die Mitgliedstaaten aufgrund der Daten über Verbraucherinsolvenzen veranlasst sehen, die für Unternehmer geltende Entschuldungsregelung auch auf Verbraucher auszuweiten.

Die Einführung eines Datenerhebungssystems muss nicht sehr kostspielig sein, wenn die Verfahren elektronisch abgewickelt werden. Die Einrichtung nationaler Insolvenzregister in allen Mitgliedstaaten ist ein Schritt hin zu einer solchen Digitalisierung.