

# Stellungnahme

**des Gesamtverbandes der  
Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.  
Lobby-Register-Nr. R000774**

**zum**

**Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Insolvenzrechts (COM (2022) 702 final)**

## **Inhalt**

Die deutschen Versicherer bedanken sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des nationalen Insolvenzrechts (nachfolgend „Richtlinien-Vorschlag“). Der Richtlinien-Vorschlag ist für die deutsche Versicherungswirtschaft sowohl im Hinblick auf ihre Rolle als bedeutender institutioneller Investor als auch in Bezug auf ihre Geschäftstätigkeit als Warenkredit- und Kautionsversicherer relevant.

Die Versicherungswirtschaft ist mit rund 1,9 Billionen Euro Kapitalanlagen eine der größten institutionellen Investorengruppen in Deutschland und legt jedes Jahr rund 300 Mrd. Euro neu an.

Die Warenkreditversicherung schützt Lieferanten vor Forderungsausfällen aus Lieferungen und Leistungen. Eine weitere wichtige Funktion der Warenkreditversicherung liegt in der laufenden Bonitätsprüfung der Abnehmer sowie der professionellen Beratung und Vertretung der Lieferantengläubiger im Insolvenzverfahren einschließlich der Mitwirkung in Gläubigerausschüssen. Das Volumen der von den deutschen Kreditversicherern in Deckung genommenen Liefergeschäfte betrug im Jahr 2022 rd. 510 Mrd. Euro.

In der Kautionsversicherung übernimmt der Versicherer Bürgschaften und Garantien zur Sicherung vertraglicher oder gesetzlicher Verpflichtungen, deren Schuldner der Versicherungsnehmer ist. Wird der Versicherungsnehmer insolvent, kann der Begünstigte den Versicherer in Anspruch nehmen. Insbesondere in der Bauwirtschaft sowie im Maschinen- und Anlagenbau sind Avale der Kautionsversicherer weit verbreitet. Sie verschaffen den Versicherungsnehmern Liquidität und entlasten die Kreditlinien bei Banken. Die deutschen Kautionsversicherer haben im Jahr 2022 Bürgschaften und Garantien mit einem Gesamtvolumen von rund 78 Mrd. Euro übernommen.

## Zusammenfassung

Der Richtlinien-Vorschlag ist aus Sicht der deutschen Versicherer zu begrüßen, soweit er darauf abzielt, die Position der Gläubiger in Insolvenzverfahren EU-weit zu stärken und deren Möglichkeiten zur Einflussnahme auf das Verfahren, insbesondere durch Gläubigerausschüsse, zu verbessern. Soweit mit dem Vorschlag sichergestellt werden soll, dass die Gläubiger den größtmöglichen Rückfluss aus der Verwertung der Insolvenzmasse erhalten können (Erhöhung der Verteilungsmasse durch Insolvenzanfechtung, Aufspüren von Vermögenswerten, Insolvenzantragspflicht für Geschäftsleiter), ist auch dies uneingeschränkt zu begrüßen.

Der Richtlinien-Vorschlag enthält jedoch auch Regelungen, die den Interessen der Gläubiger nicht hinreichend Rechnung tragen. Dies gilt sowohl für die bisherige Ausgestaltung der Vorschriften über Pre-Pack-Verfahren als auch für die geplante Einführung vereinfachter verwalterloser Liquidationsverfahren für Kleinstunternehmen. Das verwalterlose Verfahren für Kleinstunternehmen birgt in der im Richtlinien-Vorschlag vorgesehenen Ausgestaltung zudem Missbrauchsrisiken im Hinblick auf masseschädigenden Handlungen und Vermögensverschiebungen.

## Zu Titel II (Anfechtungsklagen)

Der Richtlinien-Vorschlag enthält Bestimmungen zur Mindestharmonisierung der Insolvenzanfechtung. Damit soll sichergestellt werden, dass Rechtshandlungen zum Nachteil der Gesamtheit der Gläubiger rückgängig gemacht werden können. Es werden drei Anfechtungstatbestände genannt, die sich stark am deutschen Anfechtungsrecht orientieren:

- Bevorzugung bestimmter Gläubiger/Gläubigergruppen
- Rechtshandlungen ohne oder mit offensichtlich inadäquater Gegenleistung
- Vorsätzliche Benachteiligung

Bewertung:

Die Einführung von Mindeststandards für Insolvenzanfechtungen wird begrüßt. Hierdurch kann in grenzüberschreitenden Sachverhalten eine größere Rechtssicherheit erreicht werden. Die vorgesehenen Anfechtungstatbestände und -fristen stehen im Einklang mit den bestehenden Regelungen in Deutschland (§§ 129 ff. InsO). Artikel 6 Abs. 3 sieht vor, dass Rechtshandlungen, die „unmittelbar gegen eine angemessene Gegenleistung zugunsten der Insolvenzmasse“ vorgenommen werden, abweichend von Art. 6 Abs. 1 und 2 nicht für nichtig erklärt werden können. Die Anforderungen an ein anfechtungssicheres Rechtsgeschäft sind damit nur vage beschrieben. Im Sinne der Rechtssicherheit wären hier klare und präzise Vorgaben - etwa in Anlehnung an § 142 InsO - wünschenswert.

### **Zu Titel III (Aufspüren von zur Insolvenzmasse gehörenden Vermögenswerten)**

Der Richtlinien-Vorschlag sieht Bestimmungen über das Aufspüren von zur Insolvenzmasse gehörenden Vermögenswerten vor. Hierdurch soll der Zugang der Insolvenzverwalter zu verschiedenen Registern gewährleistet werden, die relevante Informationen über Vermögenswerte enthalten, die zur Insolvenzmasse gehören können (Bankkonten, Register der wirtschaftlichen Eigentümer, nationale Vermögensregister).

Bewertung:

Ein verbesserter Zugriff der Insolvenzverwalter auf Register/öffentliche Datenbanken und sonstige Informationen über die Vermögenswerte liegt im Interesse der Gläubiger und wird mit der Maßgabe begrüßt, dass Datenschutz- und Vertraulichkeitsbelange angemessen gewahrt werden und die Einsichtnahme einer strengen Zweckbindung unterliegt. Liegen diese Voraussetzungen vor, sollte erwogen werden, den Zugriff auf Gerichtsakten einschließlich strafrechtlicher Ermittlungsakten auszuweiten. Auch hieraus ergeben sich häufig Anhaltspunkte für den erfolgreichen Zugriff auf zur Insolvenzmasse gehörende Vermögenswerte.

### **Zu Titel IV (Pre-Pack-Verfahren)**

Die Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, in ihre nationalen Insolvenzrechte ein sog. Pre-Pack-Verfahren aufzunehmen, um das schuldnerische Unternehmen oder Teile davon bereits vor Eröffnung des Insolvenzverfahrens veräußern zu können.

Bewertung:

Die Einführung eines Verfahrens zur effizienten und schnellen Veräußerung des schuldnerischen Unternehmens kann für die Insolvenzmasse wirtschaftlich vorteilhaft sein und wird grundsätzlich begrüßt. Hierbei muss allerdings sichergestellt sein, dass die Gläubiger/Gläubigerausschüsse trotz bestehenden Zeitdrucks die Möglichkeit erhalten, effektiv auf den Prozess Einfluss zu nehmen. Der Entwurf trägt diesem Erfordernis bislang nicht hinreichend Rechnung.

Das Pre-Pack-Verfahren würde in Abweichung von der bisherigen Praxis dazu führen, dass eine transparente vergleichende Bewertung des Unternehmens nur noch schwer möglich ist. Zumindest ein Dual Track-Verfahren analog der bisherigen Praxis (objektive Unternehmensbewertung unter Zuhilfenahme externer Experten) sollte erfolgen. Es wird daher angeregt, in Art. 24 eine Regelung zur Durchführung solcher Prozesse zu implementieren, um dem Grundsatz der bestmöglichen Gläubigerbefriedigung (§ 1 InsO) hinreichend Rechnung zu tragen.

Es wird davon ausgegangen, dass das Pre-Pack-Verfahren in das nach deutschem Insolvenzrecht übliche Antragsverfahren integriert wird und dann mit den insoweit bereits vorhandenen Aufsichtsorganen (Verwalter/Gläubigerausschuss) die erforderliche Transparenz und Überwachung sichergestellt ist. Mit Eröffnung wäre dadurch auch sichergestellt, dass die mit dem bisherigen Verfahrensablauf vertrauten Organe ohne größere Reibungsverluste über die angestrebte Verwertung entscheiden können.

Daher sollte eine Gläubigerbeteiligung sowohl bei der Bestellung des Sachwalters gem. Art. 22 als auch im Rahmen des Verkaufsprozesses gem. Art. 34 analog den Regelungen im Insolvenzantragsverfahren vorgesehen werden. Das bisher in Art. 34 Abs. 1 den Gläubigern gewährte Recht, vor Genehmigung oder Ausführung des Verkaufs „vor Gericht gehört zu werden“, reicht nicht aus.

Art. 34 Abs. 4 sieht zudem einen weitreichenden Zwang zur Freigabe von Sicherheiten vor. So kann vom Zustimmungserfordernis der Inhaber gesicherter Forderungen gem. Art. 34 Abs. 4 a) immer dann abgesehen werden, wenn sich die Sicherungsrechte auf für die Fortführung des Geschäftsbetriebs erforderliche Vermögenswerte beziehen und die Gläubiger der gesicherten Forderungen nicht nachweisen, dass das Pre-Pack-Angebot das Kriterium des Gläubigerinteresses nicht erfüllt. Ein derart weitreichender Freigabezwang mit Beweislastumkehr erscheint sowohl im Hinblick auf Eigentumsvorbehaltsrechte der Lieferanten als auch im Hinblick auf Drittsicherheiten wie z.B. Aval-Sicherheiten der Kautionsversicherer problematisch und wird abgelehnt. Es muss hier in geeigneter Weise sichergestellt werden, dass die Regelungen zur Freigabe von Sicherheiten nicht zu einem entschädigungslosen Verlust vorrangiger Befriedigungsrechte gesicherter Gläubiger führen. Bestehende Sicherheitenpositionen sind grundsätzlich zu berücksichtigen.

Auch Art. 27 Abs. 1, wonach die für die Weiterführung der Geschäftstätigkeit erforderlichen Verträge des Schuldners ohne Zustimmung der Gegenpartei auf den Käufer übergehen, greift sehr weitreichend in die Gläubigerrechte ein. Ausnahmen hiervon sind gem. Art. 27 Abs. 2 nur möglich, wenn das Gericht eine Kündigung als im Interesse des schuldnerischen Unternehmens liegend einstuft oder wenn der Verkäufer bestimmte technische oder rechtliche Voraussetzungen für die Fortführung von Verträgen mit staatlichen Behörden nicht erfüllt. Im Ergebnis handelt es sich hier um einen erheblichen, aus unserer Sicht zu weitreichenden Eingriff in die in Deutschland auch verfassungsrechtlich durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Vertragsfreiheit. Zudem widerspricht der Eingriff der in den §§ 115, 116 InsO geregelten Rechtsfolge für den Kautionsversicherungsvertrag (Vertragsbeendigung durch Eröffnung des Insolvenzverfahrens) mit der Folge der Beeinträchtigung der Sicherheitenverwertung im Rahmen der Vertragsabwicklung.

### **Zu Titel V (Pflichten und Haftung der Unternehmensleitung bei Insolvenzreife)**

Der Entwurf sieht eine Insolvenzantragspflicht der Unternehmensleiter bei Eintritt der Insolvenzreife vor. Hierfür ist eine Höchstfrist von 3 Monaten nach Kenntnis bzw. fahrlässiger Unkenntnis der Zahlungsunfähigkeit vorgesehen. Zudem müssen die Mitgliedstaaten die zivilrechtliche Haftung der Unternehmensleiter für Schäden, die Gläubigern aus der Nichteinhaltung dieser Verpflichtung entstehen, sicherstellen.

#### Bewertung:

Eine EU-weite Mindestharmonisierung in diesem Bereich wird begrüßt. Da es sich bei der aus deutscher Perspektive sehr langen 3-Monats-Frist um eine Höchstfrist handelt, besteht insoweit kein Änderungsbedarf im Hinblick auf das deutsche Insolvenzrecht mit seinen deutlich kürzeren Antragspflichten, die aus Gründen des Gläubigerschutzes unangetastet bleiben sollten.

### **Zu Titel VI (Liquidation zahlungsunfähiger Kleinstunternehmen)**

Mit dem Richtlinien-Vorschlag soll ein vereinfachtes Verfahren für die Abwicklung insolventer Kleinstunternehmen eingeführt werden. Dadurch sollen die Kosten für deren Abwicklung reduziert werden. In dieser neuen Verfahrensart wird grundsätzlich kein Insolvenzverwalter bestellt, der Schuldner führt das Insolvenzverfahren in Eigenverwaltung.

Bewertung:

Nach dem Entwurf soll die vereinfachte Liquidation von Kleinunternehmen als Abweichung vom Regelfall ermöglicht werden. Allerdings betreffen die angesetzten Grenzen durch den Verweis auf die Empfehlung der EU-Kommission 2003/361 vom 06.05.2003 (Unternehmen unter 10 Mitarbeitern und mit bis zu 2 Mio. € Umsatz/Bilanzsumme) die ganz überwiegende Zahl der in Deutschland beantragten Unternehmensinsolvenzverfahren. Es wird sich dementsprechend nicht um eine Ausnahme, sondern um die regelmäßige Verfahrensart handeln. Es wird daher angeregt, die Schwellenwerte deutlich niedriger anzusetzen, z.B. durch Halbierung auf Unternehmen unter 5 Mitarbeitern und bis zu 1 Mio. € Umsatz/Bilanzsumme oder durch Bezugnahme auf die in der EU-Richtlinie 2013/34/EG vom 26.06.2013 (Bilanz-Richtlinie) geregelten Grenzwerte (Bilanzsumme bis zu 350.000 €/Umsatz bis zu 700.000 €).

Zudem bestehen gegen die Einführung eines vereinfachten und regelmäßig verwalterlos durchzuführenden Verfahrens jedenfalls in seiner derzeitigen Konzeption auch erhebliche grundsätzliche Bedenken.

Dies gilt insbesondere mit Blick auf die angemessene Berücksichtigung der Gläubigerbelange - umso mehr, als das Verfahren gem. Art. 43 im Regelfall in Eigenverwaltung durchgeführt wird und damit der Insolvenzverwalter als wichtige objektive Kontrollinstanz wegfällt. Gem. Art. 39 soll ein Insolvenzverwalter nur dann bestellt werden, wenn der Schuldner, ein Gläubiger oder eine Gläubigergruppe dies beantragen und die Kosten der Bestellung durch Masse oder Antragsteller gedeckt sind. In massearmen Verfahren wird dies regelmäßig dazu führen, dass kein Insolvenzverwalter bestellt wird. Die Einsetzung von Insolvenzverwaltern auch in kleineren Verfahren ist in Deutschland jedoch bewährte Praxis und stellt eine professionelle Durchführung des Verfahrens auch in der Breite sicher. Sie dient darüber hinaus auch dem erforderlichen Aufbau des notwendigen Know-hows für die Bewältigung großer und komplexer Verfahren. Da in Deutschland die überwiegende Mehrheit der Unternehmensinsolvenzverfahren nach den Regelungen für die verwalterlose Abwicklung insolventer Kleinunternehmen durchzuführen wäre (siehe oben), würden wichtiges Know-how und Abwicklungskapazitäten in der Insolvenzverwaltung verloren gehen.

Ein Kleinunternehmer wird regelmäßig mit der ordnungsgemäßen Abwicklung seines Unternehmens und einer angemessenen Verwertung der Insolvenzmasse überfordert sein. Er wird sich hierzu regelmäßig professioneller Beratung bedienen müssen, so dass fraglich ist, ob die mit der Verfahrenseinführung erhoffte Kostenersparnis erreicht werden kann.

Das verwalterlose Verfahren wird voraussichtlich nicht zu einer Kosteneinsparung, sondern zu einer Verlagerung der Kosten von der Verwalterschaft auf die Gerichte führen, wobei zudem eine Ausweitung der Gesamtkosten des Insolvenzverfahrens

durch einen erheblichen Ausbau der öffentlichen Verwaltung bzw. der Ausstattung der Insolvenzgerichte zu befürchten steht.

Ohne professionelle Beratung und Kontrolle des Schuldners besteht zudem ein nicht unerhebliches Risiko für missbräuchliche Handlungen und Vermögensverschiebungen zu Lasten der Masse. Der Zugang zu einem vereinfachten Verfahren sollte zum Schutz der Gläubiger von der Vorlage vollständiger und ordnungsgemäßer Jahresabschlüsse/Buchhaltungsunterlagen abhängig gemacht werden.

Dem Richtlinien-Vorschlag mangelt es insgesamt an klaren Vorgaben, unter welchen Voraussetzungen und wie genau die Gläubiger auf die Abwicklung des Verfahrens Einfluss nehmen können. Die vorrangige Befriedigung gesicherter Gläubiger, z.B. Lieferanten mit Aus- und Absonderungsrechten aus Eigentumsvorbehalt, muss auch in einem vereinfachten Verfahren sichergestellt sein.

Der durch den Richtlinien-Vorschlag mögliche Verzicht auf die Verfolgung von Anfechtungsansprüchen, deren Verfolgung gem. Art. 47 nicht zwingend ist, sondern im Ermessen der Gläubiger liegt, dürfte zudem dazu führen, dass mögliches Massevermehrungspotential zu Lasten der Gesamtheit der Gläubiger nicht bzw. nur unzureichend ausgeschöpft wird.

## Zu Titel VII (Gläubigerausschüsse)

Die Mitgliedstaaten sollen nach dem Richtlinien-Vorschlag sicherstellen, dass ein Gläubigerausschuss gebildet wird, wenn die Gläubigerversammlung dem zustimmt oder ein Gläubiger dies nach Insolvenzantragstellung beantragt. Darüber hinaus ist eine Mindestharmonisierung in folgenden Bereichen angedacht: Bestellung, Zusammensetzung, Arbeitsweise, Funktion und persönliche Haftung.

### Bewertung:

Gläubigerausschüsse sind ein wichtiges Instrument zur Wahrnehmung und Bündelung der Gläubigerinteressen. Die geplanten Mindeststandards sind dementsprechend sinnvoll im Hinblick auf die EU-weite Schaffung einer rechtssicheren Grundlage für die Arbeit der Ausschüsse. Sie decken sich auch weitgehend mit den in Deutschland geltenden Regelungen.

Bedenken bestehen lediglich gegen die in Art. 64 Abs 1 e) vorgesehene Informationspflicht der Gläubigerausschüsse gegenüber den Gläubigern. Diese steht in gewissem Widerspruch zu der in Art. 63 Abs. 2 d) verankerten Vertraulichkeit der im Gläubigerausschuss ausgetauschten Informationen. Die Einführung einer Informationspflicht ist darüber hinaus wenig praxisgerecht und potenziell dazu geeignet, von der Mitgliedschaft in einem Gläubigerausschuss abzuschrecken.

## Zu Titel VIII (Merkblatt mit Informationen zum nationalen Insolvenzrecht)

Die Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, auf dem Europäischen Justizportal ein Merkblatt mit wesentlichen Informationen zu bestimmten Elementen des nationalen Insolvenzrechts bereitzustellen, um eine größere Transparenz gewährleisten. Dieses soll insbesondere Informationen zu folgenden Themen beinhalten:

- Eröffnungsvoraussetzungen
- Antragsberechtigte
- Forderungsanmeldung und -feststellung
- Rangordnung der Forderungen
- Durchschnittliche Verfahrensdauer

### Bewertung:

Die Einführung des Merkblatts wird begrüßt. Es handelt sich hierbei um ein für Gläubiger ggf. hilfreiches Tool, das wichtige Informationen zum Verständnis des jeweiligen nationalen Insolvenzrechts und dessen Besonderheiten liefern kann.

Berlin, den 22.02.2023