

Antrag

der Abgeordneten Bachmaier, Dr. de With, Dr. Emmerlich, Dr. Apel, Fischer (Osthofen), Klein (Dieburg), Lambinus, Pfuhl, Ranker, Rapp (Göppingen), Schmidt (München), Dr. Schöffberger, Schröder (Hannover), Dr. Schwenk (Stade), Stiegler, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD

Reform des Insolvenzrechts

Die schwere Krise des deutschen Insolvenzwesens ist offenkundig, seit Jahren ist die Rede vom „Konkurs des Konkurses“. Spektakuläre Zusammenbrüche bekannter Unternehmen beunruhigen immer wieder die Öffentlichkeit. Bei jedem finanziellen Zusammenbruch müssen die betroffenen Arbeitnehmer um den Verlust ihres Arbeitsplatzes, die ungesicherten Gläubiger um den völligen Ausfall ihrer Forderungen bangen. Eine immer größer werdende Insolvenzwelle droht unsere Rechts- und Wirtschaftsordnung nachhaltig zu erschüttern. Die von den Gerichten gemeldeten Insolvenzzahlen stiegen von 15 876 im Jahr 1982 über 16 114 im Jahr 1983, 16 760 im Jahr 1984 auf den neuen Höchststand von 18 876 im Jahr 1985. Die Zahl der Unternehmensinsolvenzen erhöhte sich von 11 915 im Jahr 1982 auf ca. 13 625 im Jahr 1985. Noch besorgniserregender als die verstärkte Zunahme der Insolvenzen (seit 1981 um 62 %) ist der unerträgliche Zustand, daß mehr als drei Viertel aller Anträge auf Eröffnung eines Konkursverfahrens mangels einer die Kosten deckenden Masse abgelehnt werden. Da ein Teil der eröffneten Verfahren später mangels Masse eingestellt wird, bleibt die erschreckende Feststellung, daß nur noch etwa 20 % aller Insolvenzen in einem rechtsstaatlich geordneten Verfahren abgewickelt werden.

Die volkswirtschaftlichen Schäden der Insolvenzen sind beträchtlich. Die bei den Gerichten angemeldeten Forderungen belaufen sich seit langem auf deutlich mehr als 10 Mrd. DM pro Jahr. Der volkswirtschaftliche Gesamtschaden wird auf mehr als 20 Mrd. DM geschätzt. Besonders belastend sind die Auswirkungen von Unternehmenszusammenbrüchen auf den Arbeitsmarkt. Nach Schätzungen gehen jährlich zwischen 130 000 und 360 000 Arbeitsplätze infolge von Insolvenzen verloren.

Daher ist eine grundlegende Neuordnung des Insolvenzwesens dringend erforderlich. Der Gesetzgeber muß die Funktionsfähigkeit des Insolvenzverfahrens möglichst schnell wiederherstellen.

In diesem Sinne haben sich in der 9. Legislaturperiode alle damals im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien geäußert.

Inzwischen ist eine solide Grundlage für eine umfassende Reform des Insolvenzrechts geschaffen worden. Im Jahr 1978 hat der damalige Bundesminister der Justiz Dr. Vogel die Kommission zur Reform des Insolvenzrechts eingesetzt und ihr die Aufgabe gestellt, Vorschläge für ein modernes, wirtschaftsnahes und zugleich soziales Insolvenzrecht auszuarbeiten. Die Kommission, der unabhängige Sachverständige aus Wissenschaft, Justiz, Anwaltschaft, Wirtschaft und Gewerkschaften angehören, hat die Ergebnisse ihrer Beratungen in zwei Berichten vorgelegt.

Diese enthalten erstmals ein vollständiges Konzept für eine umfassende Neuordnung des Konkurs- und des Vergleichsrechts. Der Erste Bericht der Kommission für Insolvenzrecht liegt seit etwa einem Jahr vor. Er sieht u. a. das Modell eines einheitlichen Insolvenzverfahrens vor, in dem je nach den Umständen des Einzelfalles entweder die konkursmäßige Liquidation abgewickelt oder in einem neuartigen Reorganisationsverfahren das Schuldnerunternehmen auf Dauer saniert werden soll, ferner verschiedene Maßnahmen zur Überwindung der Massearmut im Konkurs. Der Zweite Bericht ist dem Bundesminister der Justiz Ende 1985 übergeben und vor kurzem veröffentlicht worden. Sein Schwergewicht liegt bei den verfahrensrechtlichen Vorschlägen. Hervorzuheben sind die Empfehlungen der Kommission zur Erleichterung eines Zwangsvergleichs und zur vereinfachten Abwicklung von Kleininsolvenzen sowie für ein vereinfachtes Schuldenregulierungsverfahren bei Privatpersonen und Klein-gewerbetreibenden.

Das Modell einer Insolvenzrechtsreform und einzelne Vorschläge des Ersten Berichts der Kommission sind auf zum Teil heftigen Widerstand gestoßen. Dieser kommt in erster Linie aus Wirtschaftskreisen, die einen Abbau ihrer bevorzugten Rechtsstellungen zu verhindern suchen. Demgegenüber sind öffentliche Stellungnahmen von unbefangenen Sachkennern des Insolvenzrechts deutlich positiver. Das Konzept der Kommission wird ungeachtet der Kritik an Einzelvorschlägen insgesamt als wertvoller Beitrag für das Gelingen einer ausgewogenen Reform gewürdigt.

Der Bundestag wolle beschließen:

I.

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die zügige Verwirklichung einer Reform des Insolvenzrechts bleibt eine vordringliche Aufgabe der Rechtspolitik. Ihr Ziel muß es sein, ein funktionsfähiges Insolvenzverfahrensrecht wiederherzustellen und zu gewährleisten, daß unvermeidbare wirtschaftliche Zusammenbrüche rechtsstaatlich geordnet und möglichst gerecht abgewickelt werden. Nur so können der Rechtsfrieden und die Rechtssicherheit bewahrt werden.

- a) Ein an den Grundprinzipien unserer Verfassung orientiertes, modernes Insolvenzrecht muß einmal gewährleisten, daß alle

Gläubiger des Schuldners möglichst gleichmäßig und möglichst gut befriedigt werden.

- b) Es müssen zum anderen Wege gefunden werden, ein insolventes, aber im Kern doch erhaltensfähiges Unternehmen dauerhaft zu sanieren, damit wirtschaftliche Werte und Arbeitsplätze nicht unnötig zerstört werden.
- c) Der soziale Rechtsstaat muß schließlich ein Instrumentarium zur Schuldenbereinigung schaffen, mit dessen Hilfe bei den häufig existentiell betroffenen „kleinen Leuten“, meist Arbeitnehmern, Not vermieden, zumindest aber gemildert wird.

II.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, die Vorarbeiten für eine Reform des Insolvenzrechts mit Nachdruck voranzutreiben und dabei insbesondere folgende Vorstellungen zu berücksichtigen:

1. Der Dualismus von Konkurs- und Vergleichsverfahren des geltenden Rechts ist historisch bedingt und hat sich als unzweckmäßig erwiesen. Der Zwang zur frühen Entscheidung zwischen zwei einander ausschließenden Verfahrenszielen verhindert nicht selten eine der konkreten Insolvenzsituation angemessene, wirtschaftlich vernünftige Lösung. Konkurs- und Vergleichsverfahren müssen in ein Gesetz zusammengeführt werden.
2. Die Möglichkeit von Sanierungsmaßnahmen im Vorfeld eines wirtschaftlichen Zusammenbruchs ist zu ergänzen durch ein gesetzliches Instrumentarium zur Rettung von Unternehmen oder Unternehmensteilen und ihren Arbeitsplätzen aus der Insolvenzsituation. Das Modell eines gerichtlichen Sanierungsverfahrens neuer Prägung, das als sog. Reorganisationsverfahren eine Alternative des Einheitsinsolvenzverfahrens bildet, ist in das zu schaffende Gesetz einzubeziehen. Dieses neue Verfahren verbände bewährte Regelungen der Vergleichsordnung mit zusätzlichen Eingriffsmöglichkeiten nach ausländischen Vorbildern.
3. Die Erfolgsaussichten einer Reorganisation, aber auch die Befriedigungschancen der Gläubiger im Falle der Liquidation sind um so größer, je früher das Insolvenzverfahren eingeleitet wird.

Es ist deshalb intensiv zu untersuchen, ob zusätzlich besondere Insolvenzverhütungsregelungen geschaffen werden sollten. Mit derartigen, vorkonkurslichen Sanierungsinstrumenten könnte möglicherweise vermieden werden, daß Insolvenzscha den überhaupt erst eintreten.

Unabhängig davon sind die Gründe für die Eröffnung des Insolvenzverfahrens mit dem Ziel zu präzisieren, den Verfahrensbeginn vorzuverlegen. Der neue Begriff der „bevorstehenden Zahlungsunfähigkeit“ sollte so umschrieben werden, daß er einerseits den Anforderungen an die Rechtssicherheit und

die Zulässigkeit von Eingriffen in die Rechte Beteiligter genügt und andererseits es jedem an der Erhaltung eines Unternehmens Interessierten ermöglicht, das Verfahren zur Rettung des Schuldners vor dem unwiderruflichen wirtschaftlichen Ende rechtzeitig in Gang zu setzen.

Ein Gleiches gilt für den Eröffnungsgrund der Überschuldung bei juristischen Personen. Dabei sind insbesondere der Begriff der Ertragsfähigkeit und das prognostische Element des Tatbestandes praxisgerecht auszuformulieren.

4. Der „Konkurs des Konkurses“ kann nur durch Rechtsänderungen abgewendet werden, die zu deutlich größeren Konkursmassen als gegenwärtig führen. Diesem Ziel dienen Vorschläge, das Instrument der konkursrechtlichen Anfechtung zur Bekämpfung gläubigerschädlicher Manipulationen zu verschärfen und seine verfahrensmäßige Anwendung zu erleichtern. Außerdem müssen die allgemeinen Konkursvorrechte und sonstige bevorzugte Rechtsstellungen auf ihre Berechtigung überprüft werden. Der Abbau sachlich nicht gebotener Privilegien entspricht dem grundgesetzlichen Gebot der Gleichbehandlung der Gläubiger.
 - a) Die Reform muß deshalb die Mobiliarsicherheiten in das Reorganisationsverfahren einbeziehen. Die Erfahrungen der Konkurspraxis und die Ergebnisse rechtstatsächlicher Untersuchungen haben gezeigt, daß der weit überwiegende Teil des Schuldnervermögens den Gläubigern mit Sicherungsrechten zufließt. Die Rettung eines Unternehmens ist nicht selten allein deswegen unmöglich, weil die Mobiliargläubiger bei Konkurseröffnung Maschinen, Rohmaterial und Fertigprodukte „abholen“.
 - b) Als störend bei der Konkursabwicklung und nachteilig für eine optimale Masseverwertung haben sich die Aus- und Absonderungsrechte der Konkursordnung erwiesen. Daher müssen die überwiegend nicht unmittelbar vom Gesetzgeber zugelassenen Sicherheitsformen besser der Ausnahmesituation der Insolvenz angepaßt werden. Der Ausschluß des Aussonderungs- und Absonderungsrechts und die ausschließliche Verwertungsbefugnis des Insolvenzverwalters erscheinen sachgerecht. Insbesondere erscheint es sachgerecht, einen angemessenen Abschlag vom Verwertungserlös des Sicherungsgutes als Verfahrensbeitrag zuzulassen.
5. Eine umfassende Rechtserneuerung kann sich nicht auf die Unternehmensinsolvenz beschränken, sie muß auch eine praktikable Regelung der Verbraucherinsolvenz vorsehen. Es geht vor allem um die Fälle hoffnungsloser Verschuldung natürlicher Personen, die praktisch über kein verwertbares Vermögen, sondern nur über fortlaufende Einkünfte verfügen. Für diesen Personenkreis ist auch ein vereinfachtes Insolvenzverfahren herkömmlicher Art zu aufwendig und ein neues Instrument zur erleichterten Schuldenregulierung unumgänglich. Die oft ausweglose Schuldenbelastung breiter Verbraucher-

kreise („moderner Schuldturn“) verlangt nach einem effektiven Entschuldungsverfahren. In diesem Zusammenhang darf nicht außer acht gelassen werden, daß unternehmerisch tätigen Personen eine Vielzahl von rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten offensteht und sie insbesondere durch die Bündelung der geschäftlichen Aktivitäten bei einer juristischen Person ihre persönliche Haftung begrenzen können, während nicht unternehmerisch tätige Schuldner, in der Regel Arbeitnehmer, durch jeden Gläubigerzugriff existentiell betroffen werden.

6. Es ist zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Restschuldbefreiung (discharge) für unternehmerisch tätige Personen in Betracht gezogen werden sollte. Das freie Nachforderungsrecht des § 164 Abs. 1 KO setzt den Schuldner nach Abschluß des Liquidationsverfahrens der Gefahr ständiger Vollstreckungsversuche aus und erschwert jeden Neubeginn. Ob eine derart starre Regelung angesichts der vielfältigen Gründe für eine Insolvenz noch zeitgemäß ist, ist zweifelhaft. Eine Restschuldbefreiung erscheint für diejenigen Schuldner denkbar, bei denen kein schuldhaftes Verhalten vorliegt und die ihre Insolvenz ordnungsgemäß abgewickelt haben.
7. Als Daueraufgabe, auch im Hinblick auf das Insolvenzrecht, bleibt die Schaffung günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen durch eine bessere Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik. Die Verwirklichung der dem Bundestag vorliegenden Vorschläge der SPD-Fraktion zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit und zur Stärkung der Massenkaufkraft ist zugleich auch geeignet, die Fälle wirtschaftlicher Schwierigkeiten in manchen Branchen und Regionen zu verringern und die Folgen finanzieller Zusammenbrüche zu verbessern.

Die steuerliche Benachteiligung des Eigenkapitals gegenüber dem Fremdkapital ist zu beseitigen. Die Finanzverwaltung sollte die Möglichkeiten der Abgabenordnung dazu benutzen, denjenigen Betrieben zu helfen, die wegen zeitweiliger Krisen von der Insolvenz bedroht sind.

8. Gesetzesänderungen anderer Art, zumal im Gesellschaftsrecht, müssen das Bemühen um eine frühere Einleitung des Insolvenzverfahrens und um eine bessere Befriedigung der Gläubiger unterstützen. In diesem Zusammenhang kommt in Betracht
 - den Betrag des Mindestgrund- bzw. -stammkapitals bei AG und GmbH anzuheben und die Vorschriften über den Nachweis des Kapitals und seine Erhaltung zu verschärfen;
 - die Überwachungs- und Insolvenzantragspflichten für Organe von Kapitalgesellschaften zu verschärfen und für jede Pflichtverletzung eine angemessene Sanktion vorzusehen;
 - den Mißbrauch der besonders insolvenzanfälligen Rechtsform der GmbH dadurch zu erschweren, daß Personen, die als Gesellschafter oder Geschäftsführer bereits in eine Insolvenz verwickelt waren, nicht ohne weiteres eine neue Gesellschaft gründen oder leiten können;

- die Flucht in Personenhandelsgesellschaften, bei denen keine natürliche Person persönlich haftender Gesellschafter ist, namentlich die GmbH & Co KG, zu erschweren. Solche Gesellschaften sind wirtschaftlich mit der GmbH austauschbar und ebenfalls recht insolvenzanfällig. Die mißbräuchliche Verwendung dieser Gestaltungsform muß verhindert und der Schutz der Gläubiger durch eine bessere Publizität verbessert werden. Zu diesem Zweck müssen auch diese im Ergebnis nur beschränkt haftenden Gesellschaften den Offenlegungspflichten nach dem Bilanzrichtlinien-Gesetz unterworfen werden.

9. Der Erfolg eines Reorganisationsversuchs wird häufig entscheidend davon abhängen, ob rechtzeitig und in ausreichendem Maße Liquidität beschafft werden kann. Erschwerend wird in diesen Fällen oft hinzukommen, daß die Reorganisationsaussichten zunächst nur unvollkommen beurteilt werden können und qualifizierte Prüfer oder Verwalter fehlen. Das neuartige Instrument des Reorganisationsverfahrens und das Bemühen um eine möglichst frühe Verfahrenseinleitung sollte daher durch eine spezielle Institution unterstützt werden. Zum Tätigkeitsbereich eines derartigen „Instituts für Unternehmensreorganisation“ könnten z. B. gehören:

- die Beobachtung und Untersuchung des Insolvenzwesens, besonders im Unternehmensbereich, sowie die Vorlage von Berichten und Verbesserungsvorschlägen;
- die Prüfung und Beratung von Unternehmen bei außergerichtlichen Sanierungen;
- die Prüfung der Reorganisationsfähigkeit von Unternehmen und deren Beratung, die Mitwirkung in Reorganisationsverfahren als Gutachter, Berater und Insolvenzverwalter;
- die Mitfinanzierung von Reorganisationsplänen.

Bonn, den 3. Juli 1986

Bachmaier
Dr. de With
Dr. Emmerlich
Dr. Apel
Fischer (Osthofen)
Klein (Dieburg)
Lambinus
Pfuhl
Ranker
Rapp (Göppingen)
Schmidt (München)
Dr. Schöffberger
Schröder (Hannover)
Dr. Schwenk (Stade)
Stiegler
Dr. Vogel und Fraktion

