

Unterrichtung durch den Bundesrat

Insolvenzordnung (InsO) — Drucksachen 12/2443, 12/7302 —

hier: Anrufung des Vermittlungsausschusses

Der Bundesrat hat in seiner 669. Sitzung am 20. Mai 1994 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 21. April 1994 verabschiedeten Gesetz zu verlangen, daß der Vermittlungsausschuß gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus den im folgenden angegebenen Gründen einberufen wird:

1. Zu dem Gesetz insgesamt

- a) Der Bundesrat fordert, das Inkrafttreten der Insolvenzrechtsreform auszusetzen, bis der erforderliche Stellenmehrbedarf aufgrund flankierender Entlastungsmaßnahmen in anderen Bereichen der Justiz, insbesondere innerhalb der Zivil- und Strafrechtspflege, erwirtschaftet werden kann. Das Inkraftsetzen der Reform (Artikel 111 EGIInsO) soll einem gesonderten Bundesgesetz vorbehalten bleiben, das gleichzeitig die erforderlichen Entlastungsmaßnahmen schafft.
- b) Die Bundesregierung soll so rechtzeitig ein neues Konzept zur Verbraucherentschuldung außerhalb der Insolvenzordnung und weitgehend ohne gerichtliches Verfahren entwickeln, daß das neue Recht gleichzeitig mit der darauf abgestellten, zu ändernden Insolvenzordnung in Kraft treten kann.

Dieses Verfahren sollte so strukturiert werden, daß die gesamte Sachverhaltsermittlung, Beratung und Betreuung der Schuldner in erster Linie anderen Stellen außerhalb der Justiz

obliegt, und zwar unabhängig von einer Antragstellung nach der InsO.

- c) Der Bundesrat bittet zu prüfen, ob und in welcher Form ein Fonds zur Finanzierung der außergerichtlichen Schuldnerberatungstätigkeit unter Beteiligung der Kreditwirtschaft geschaffen werden kann.

Begründung

Zu Buchstabe a

Der Bundesrat geht in Übereinstimmung mit dem Deutschen Bundestag davon aus, daß die geltende Konkurs- und Vergleichsordnung den wirtschaftlichen Realitäten nicht mehr gerecht wird. Die Schaffung einer neuen Grundlage für eine rechtsstaatliche, geordnete Abwicklung finanzieller Zusammenbrüche ist dringend notwendig. Besonders Gewicht muß hierbei auch die Sanierung von Unternehmen und der Erhalt von Arbeitsplätzen haben.

Eine realistische Reformkonzeption muß allerdings auch die finanziellen Möglichkeiten der für die Umsetzung zuständigen Länder hinreichend berücksichtigen. Der Bundesrat begrüßt hierbei ausdrücklich die Bemühungen des Deutschen Bundestages, durch eine Verschlinkung des Regierungsentwurfs die Belastungen der Länder zu senken.

Auch die nunmehr verabschiedete Gesetzesfassung erfordert aber gerade wegen der neu eingefügten Verbraucherentschuldung personellen Mehrbedarf in einem Umfang, der auch bis zum

1. Januar 1997 nicht realisiert werden kann. Da die derzeitige Haushaltslage Neueinstellungen in nennenswertem Umfang nicht erlaubt, muß das Personal an anderer Stelle erwirtschaftet werden. Hierfür müssen aber zunächst die notwendigen entlastenden Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Der Bundesrat hält es daher für unverzichtbar, die Reform erst dann in Kraft treten zu lassen, wenn der Gesetzgeber weitere spürbare Entlastungen im Justizbereich geschaffen hat, die den Ländern überhaupt erst die Erwirtschaftung des im Insolvenzbereich benötigten Personals an anderer Stelle ermöglichen. Die Möglichkeiten zur Entlastung der Justiz sind insbesondere im Strafbereich noch lange nicht ausgeschöpft.

Zu Buchstabe b

Angesichts der derzeitigen Wirtschaftslage hält der Bundesrat in Übereinstimmung mit dem Deutschen Bundestag die gesetzliche Ausgestaltung einer Verbraucherentschuldung für sehr wünschenswert. Im Anschluß an seine Stellungnahme vom 14. Februar 1992 zum Regierungsentwurf einer Insolvenzordnung vertritt er jedoch nach wie vor die Auffassung, daß die Verbraucherentschuldung in einem gesonderten Verfahren außerhalb der Insolvenzordnung geregelt werden sollte. Hilfeleistung für den typisch überschuldeten Verbraucher stellt eine schwierige und zeitaufwendige Aufgabe dar. Sie kann sich nicht nur darauf beschränken, das Ergebnis einer langjährigen Verschuldung letztlich durch richterliche Eingriffe in den Forderungsbestand der Gläubiger zu beseitigen. Ein nicht geringer Teil der überschuldeten Verbraucher ist geschäftlich unerfahren, von Werbung leicht verführbar und hat vor allem kaum Überblick über seine gesamten Vermögensverhältnisse. Dieser Personenkreis benötigt in erster Linie einen wirtschaftlich und psychologisch versierten Helfer, über den die Justiz nicht verfügt. Für eine im Rahmen einer effektiven Verbraucherentschuldung notwendige flankierende persönliche Betreuung ist das Justizpersonal weder ausgebildet noch in dem erforderlichen Umfang vorhanden. Will man eine in der täglichen Praxis auch realisierbare Verbraucherentschuldung schaffen, muß nach Lösungen außerhalb von justizförmlichen Verfahren gesucht werden.

Diesen Anforderungen genügt das vom Deutschen Bundestag zur Entlastung der Gerichte gegen Ende der Beratungen eingefügte Erfordernis eines obligatorischen außergerichtlichen Einigungsversuchs nicht.

Der Bundesrat bezweifelt zudem, ob hierdurch überhaupt eine spürbare Entlastung der Justiz geschaffen werden kann. Die erforderliche Bescheinigung über fruchtlose Regulierungsverhandlungen ist nur eine Verfahrensvoraussetzung für das gerichtliche Schuldenbereinigungsverfahren der Insolvenzordnung. Mehrausgaben für die eingeschalteten Rechtsanwälte im Rahmen der Beratungshilfe kämen hinzu. Auch diese Lösung bleibt daher bei einem justizförmlichen Ansatz.

Der Bundesrat hält statt dessen ein eigenständiges Verfahren außerhalb der Justiz für notwendig. Hierbei sollte auf einer ersten Stufe ohne Einschaltung der Gerichte eine weitgehend einvernehmliche gütliche Einigung zwischen Schuldner und Gläubiger in einem gesonderten Verfahren angestrebt werden, dessen Ergebnisse Grundlage eines späteren gerichtlichen Einigungsverfahrens sein können. Sobald der Schuldner ein außergerichtliches Schuldenbereinigungsverfahren einleitet, sollten alle Gläubiger gehindert sein, das eigentliche Insolvenzverfahren nach der Insolvenzordnung durchzuführen. Das außergerichtliche Schuldenbereinigungsverfahren soll auf Antrag von anerkannten Schuldnerberatungsstellen durchgeführt werden.

Zu Buchstabe c

Da eine weitgehende Verlagerung der Durchführung der Verbraucherentschuldung aus dem Bereich der Justiz in den Sozialbereich eine flächendeckende Schaffung von Schuldnerberatungsstellen mit geeignetem Personal voraussetzt, wird die finanzielle Ausstattung der Schuldnerberatungsstellen allein im Rahmen von § 17 des Bundessozialhilfegesetzes nicht gewährleistet werden können. Es sollte deshalb geprüft werden, ob die Kreditwirtschaft in gewissem Umfang an der Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen zu beteiligen ist. Gerade bei den überschuldeten Verbrauchern sind Hauptgläubiger häufig Banken. Die Vorteile einer erfolgreichen Schuldnerberatung würden insbesondere ihnen zufließen, weil der Schuldner im Rahmen eines Schuldenbereinigungsplanes oft überobligationsmäßige Leistungen zur Schuldentilgung erbringt. Auf diese Weise könnten auch bislang uneinbringliche Kreditforderungen wieder realisierbar werden.

Darüber hinaus zeichnen sich insbesondere Konsumentenkredite vielfach durch eine außergewöhnlich hohe Absicherung der Banken infolge umfangreicher Einkommensvorausabtretungen der Schuldner aus. Im Gegensatz zu den Gläubigern mit Mobiliarsicherheiten, deren Vorzugsstellung im Rahmen der Unternehmensinsolvenz durch eine angemessene Kostenbeteiligung kompensiert wird, fehlt eine vergleichbare Kompensation bei der Verbraucherentschuldung zu Lasten der durch Vorausabtretungen abgesicherten Gläubiger. Auch aus diesem Grund hält es der Bundesrat für erwägenswert, die Kreditwirtschaft in gewissem Umfang an den Kosten der Verbraucherentschuldung und der Schuldnerberatungsstellen zu beteiligen.

2. Zu § 55 Abs. 1 Nr. 4 — neu —

In § 55 Abs. 1 ist nach Nummer 3 folgende Nummer 4 anzufügen:

„4. wegen Rückständen für die letzten sechs Monate vor der Eröffnung des Verfahrens oder dem Ableben des Schuldners die Ansprüche

- a) der Arbeitnehmer auf die Bezüge aus einem Arbeitsverhältnis mit dem Schuldner, der im Rahmen betrieblicher Berufsbildung Beschäftigten auf die Bezüge aus einem Berufsbildungsverhältnis mit dem Schuldner sowie der in Heimarbeit Beschäftigten und der ihnen Gleichgestellten auf die Bezüge aus einem Beschäftigungsverhältnis mit dem Schuldner, soweit sie nicht durch Konkursausfallgeld gedeckt sind,
- b) der Arbeitnehmer auf Entschädigung aus einer Wettbewerbsabrede mit dem Schuldner,
- c) der Handelsvertreter auf Vergütung einschließlich Provision gegen den Schuldner, sofern diese Handelsvertreter zu dem Personenkreis gehören, für den nach § 92 a des Handelsgesetzbuchs die untere Grenze der vertraglichen Leistungen des Unternehmers festgesetzt werden kann, und ihnen während der letzten sechs Monate des Vertragsverhältnisses, bei kürzerer Vertragsdauer während dieser, im Durchschnitt monatlich nicht mehr als tausend Deutsche Mark an Vergütung einschließlich Provision und Ersatz für im regelmäßigen Geschäftsbetrieb entstandene Aufwendungen zugestanden haben oder noch zustehen,
- d) der Berechtigten auf Leistungen aus einer betrieblichen Altersversorgung gegen den Schuldner,
- e) der Träger der Sozialversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit auf Beiträge einschließlich Säumniszuschläge und auf Umlagen."

Begründung

Die Nichtübernahme des § 59 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a bis e der Konkursordnung ist ausgesprochen arbeitnehmer- und versichertenfeindlich. Aus übergeordneten sozialpolitischen Erwägungen und zur Abwendung von ansteigenden Schäden für die Versichertengemeinschaft durch steigende Beitragsausfälle und Umlagenausfälle infolge ihrer Nichtbeitreibbarkeit muß auf seiner Beibehaltung bestanden werden. Die in dieser bisherigen Gesetzesvorschrift enthaltenen Ansprüche sind im Interesse des sozialen Gemeinwohls in ganz besonderer Weise durch ihre Ausweisung als Masseschulden schutzwürdig. Das in den Vordergrund geschobene Interesse des einzelnen Gläubigers hat hinter das Interesse des sozialen Gemeinwohls zurückzutreten.

Zudem paßt der Gesichtspunkt einer stärker marktwirtschaftlich orientierten Insolvenzabwicklung nicht auf die Situation der Sozialversicherungsträger insbesondere im Bereich der Krankenversicherung. Die Sozialversicherungsträger stehen im Insolvenzrecht den übrigen Gläubigern nicht gleichberechtigt gegenüber. Sie unterliegen im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages einem Kontrahierungszwang gegenüber jedem künftigen

Schuldner im Gegensatz zu den übrigen Gläubigern, die frei entscheiden können, mit wem sie vertragliche Beziehungen aufnehmen. Für sie besteht regelmäßig auch keine Möglichkeit, ihre Forderungen durch geeignete Maßnahmen abzusichern. Eine Gleichbehandlung mit den privaten Gläubigern ist daher nicht gerechtfertigt.

In besonderem Maße wären von der Neuordnung die in Heimarbeit Beschäftigten (Heimarbeiter und Hausgewerbetreibende) und ihnen Gleichgestellten betroffen. Bei dieser Gruppe abhängig Beschäftigter wird rückständiges Arbeitsentgelt (Minderentgelt, fehlende oder zu geringe Zuschläge) in der Regel erst durch die turnusmäßigen Kontrollen der staatlichen Entgeltüberwachung aufgedeckt. Rückstände aus einem Zeitraum von einem Jahr und mehr sind in diesem Bereich eher Regel als Ausnahme. Für Heimarbeiter wäre daher durch das Konkursausfallgeld nur ein geringer Teil ihres rückständigen Entgelts abgesichert.

Für Hausgewerbetreibende und ihnen Gleichgestellte würde sich die Neuordnung noch nachteiliger auswirken: Bei den nach geltendem Recht für die letzten sechs Monate vor Konkurseröffnung als Masseschulden und für weitere sechs Monate als bevorrechtigte Forderungen eingestuften rückständigen Bezüge der Hausgewerbetreibenden und Gleichgestellten handelt es sich um das Entgelt aus Lohnaufträgen, die diese mit den von ihnen selbst beschäftigten fremden Hilfskräften und Heimarbeitern (bei Gleichgestellten bis zu 20 Beschäftigten) im Auftrag und für Rechnung des Schuldners ausgeführt haben.

Als einfache Insolvenzgläubiger wären diese abhängig Beschäftigten zum einen hinsichtlich des Entgelts für ihre eigene Arbeitsleistung in vollem Umfang betroffen, weil ihnen als formell Selbständigen kein Konkursausfallgeld zusteht; darüber hinaus müßten sie für die Entgelte der zur Ausführung der Lohnaufträge von ihnen Beschäftigten aus eigenen Mitteln in voller Höhe aufkommen mit der ungewissen Aussicht einer teilweisen Befriedigung aus der Insolvenzmasse.

Diese Kleinstgewerbetreibenden sind aufgrund ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit von ihren Auftraggebern, die sich insbesondere durch den fehlenden eigenen Zugang zum Absatzmarkt und die damit fehlende Möglichkeit unternehmerischer Gewinnchancen ergibt, in den Schutz des Heimarbeitsgesetzes einbezogen. Die Schutzfunktion dieses Gesetzes — zwingend vorgeschriebene Mindestentgelte, deren staatliche Überwachung und Durchsetzung gegenüber den Auftraggebern — wäre im Insolvenzfall des Auftraggebers aufgehoben. Die nachfolgende Insolvenz dieser abhängig Beschäftigten mit den entsprechenden Konsequenzen für deren Arbeitnehmer und Heimarbeiter wäre vorhersehbar.

Präventive Anpassungsmöglichkeiten an die Neuordnung sind dieser Personengruppe versagt. Von der verbesserten Einstufung der Ansprüche aus Sozialplänen als Masseverbindlichkeiten wären Heimarbeiter allenfalls marginal berührt; Hausge-

werbetreibende und Gleichgestellte sind hiervon ausgeschlossen.

Aus sozialer Sicht erscheint es deshalb erforderlich, für diese Fälle Vorsorge zu treffen.

3. Zu § 76 Abs. 2 und 3 — neu —

§ 76 ist wie folgt zu ändern:

a) Absatz 2 ist wie folgt zu fassen:

„(2) Ein Beschluß der Gläubigerversammlung kommt zustande, wenn

1. mehr als ein Drittel der abstimmenden Gläubiger dem Beschlußvorschlag zustimmt und
2. die Summe der Forderungsbeträge der zustimmenden Gläubiger mehr als die Hälfte der Summe der Forderungsbeträge der abstimmenden Gläubiger beträgt; bei absonderungsberechtigten Gläubigern, denen der Schuldner nicht persönlich haftet, tritt der Wert des Absonderungsrechts an die Stelle des Forderungsbetrags.“

b) Nach Absatz 2 ist folgender Absatz 3 anzufügen:

„(3) Gläubiger, denen ein Recht gemeinschaftlich zusteht oder deren Rechte bis zum Eintritt des Eröffnungsgrunds ein einheitliches Recht gebildet haben, werden bei der Abstimmung als ein Gläubiger berechnet. Entsprechendes gilt, wenn an einem Recht ein Pfandrecht oder ein Nießbrauch besteht.“

Begründung

Das geltende Recht sieht gemäß § 94 KO nur eine Summenmehrheit vor. Der von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf einer Insolvenzordnung sah demgegenüber zusätzlich zu der Summenmehrheit eine Kopfmehrheit vor. Dies wurde damit begründet, daß die Beschlüsse dadurch auf eine breitere Grundlage gestellt würden und einem übermäßigen Gewicht einzelner Großgläubiger vorgebeugt werde. Das vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz sieht hingegen auf Empfehlung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages wiederum nur die Summenmehrheit vor. Der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages hat dies damit begründet, daß die Abstimmungen dadurch einfacher gestaltet würden und das Verfahren in der Gläubigerversammlung erleichtert werde. Die Interessen der Kleingläubiger würden besonders durch die Vorschrift über ihre Vertretung im Gläubigerausschuß und durch die Möglichkeit der Überprüfung der Beschlüsse der Gläubigerversammlung nach § 89 geschützt.

Der völlige Verzicht auf ein bestimmtes Quorum nach Köpfen erscheint nicht vertretbar. Er führte dazu, daß einzelne Großgläubiger ein übermäßiges Gewicht in der Gläubigerversammlung erlangen. Dies gilt um so mehr, als künftig auch die abson-

derungsberechtigten Gläubiger ein Stimmrecht in der Gläubigerversammlung haben sollen. In den Beratungen des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages wurde zwar zunächst erwogen, die Teilnahme der absonderungsberechtigten Gläubiger an der Gläubigerversammlung wieder zu streichen. Diese Überlegung wurde jedoch nicht verwirklicht. Hingegen blieb es bei der damit im Zusammenhang stehenden Empfehlung, die Kopfmehrheit ersatzlos zu streichen. Im Interesse der Klein- und Mittelgläubiger ist es erforderlich, für eine breitere Basis der Beschlüsse zu sorgen.

Auf der anderen Seite könnte die im Entwurf der Bundesregierung vorgesehene Kopfmehrheit zu einer nachteiligen Schwerfälligkeit bei der Willensbildung der Gläubigerversammlung führen. Die Handlungsfähigkeit dieses Organs könnte gefährdet werden. Die vorgeschlagene Einschränkung auf mehr als ein Drittel der abstimmenden Gläubiger reicht einerseits aus, um einen wirksamen Minderheitenschutz zu gewährleisten, und berücksichtigt andererseits das Interesse aller Beteiligten an einer Entscheidungseffizienz der Gläubigerversammlung.

4. Zu § 113

§ 113 ist wie folgt zu fassen:

„§ 113

Kündigung eines Dienstverhältnisses

Ein Dienstverhältnis, bei dem der Schuldner der Dienstberechtigte ist, kann von dem Insolvenzverwalter und vom anderen Teil ohne Rücksicht auf die vereinbarte Vertragsdauer unter Einhaltung der tariflichen, in Ermangelung einer solchen unter Einhaltung der gesetzlichen Frist gekündigt werden. Kündigt der Verwalter, so kann der andere Teil wegen der vorzeitigen Beendigung des Dienstverhältnisses als Insolvenzgläubiger Schadensersatz verlangen.“

Begründung

Die im Gesetzesbeschluß vorgesehene Verkürzung der Kündigungsfrist auf maximal drei Monate zum Monatsende wird abgelehnt. Für langjährig beschäftigte Angestellte hat bereits die Neuregelung der Kündigungsfristen in § 622 BGB eine Verschlechterung der Kündigungsfristen mit sich gebracht. Eine weitere Verschlechterung durch die Begrenzung der Kündigungsfrist auf maximal drei Monate zum Monatsende ist nicht zu rechtfertigen. Die Staffelung der Kündigungsfristen nach Beschäftigungsdauer beruht auf dem wohlerwogenen Argument, daß der langjährig beschäftigte Arbeitnehmer aufgrund seines fortgeschrittenen Lebensalters auf dem Arbeitsmarkt erheblich größere Schwierigkeiten hat, eine neue Stelle zu finden, als jüngere Arbeitnehmer. Nach zehn Jahren Beschäftigungszugehörigkeit hat ein Arbeitnehmer eine Kündigungsfrist von vier Monaten,

nach zwölf Jahren eine solche von fünf Monaten, nach 15 Jahren eine solche von sechs Monaten und nach 20 Jahren eine solche von sieben Monaten jeweils zum Monatsende. Dieser Schutz vornehmlich älterer Arbeitnehmer muß auch im Konkurs erhalten bleiben.

Es ist auch an dem Beschluß des Bundesrates vom 14. Februar 1992 (BR-Drucksache 1/92 [Beschluß] Nr. 20a) festzuhalten, als gesetzliche Kündigungsfrist auch eine auf das Arbeitsverhältnis anwendbare tarifliche Kündigungsfrist anzusehen. Ebenfalls hatte der Bundesrat am 14. Februar 1992 (vgl. BR-Drucksache 1/92 [Beschluß] Nr. 20b) beschlossen, eine insolvenzspezifische Klagefrist abzulehnen. Der im Gesetzesbeschluß enthaltene Absatz 2 des § 113 würde zu einer nicht gerechtfertigten Einschränkung des materiellen Kündigungsschutzes führen.

5. Zu § 122 Abs. 2 nach Satz 1

In § 122 Abs. 2 ist nach Satz 1 folgender Satz einzufügen:

„Das Recht des Insolvenzverwalters oder des Betriebsrates, die Einigungsstelle mit dem Ziel des Abschlusses eines Sozialplanes entsprechend den Regelungen der §§ 112 ff. des Betriebsverfassungsgesetzes anzurufen, bleibt unberührt.“

Begründung

Durch die Änderung, die auch der Bundesrat am 14. Februar 1992 (vgl. BR-Drucksache 1/92 [Beschluß] Nr. 22) gefordert hatte, wird sichergestellt, daß einerseits die Betriebsänderung nicht verzögert wird, andererseits aber die Sozialplanrechte der Arbeitnehmer nicht ausgeschlossen werden.

6. Zu den §§ 125 bis 128

Die §§ 125 bis 128 sind zu streichen.

Begründung

Diese Vorschriften heben den Kündigungsschutz der Arbeitnehmer im Insolvenzfall praktisch vollständig auf. Die Interessen der Arbeitnehmer am Erhalt des Arbeitsplatzes werden zugunsten der Interessen der sonstigen Insolvenzgläubiger geopfert. Von einer gleichmäßigen Verteilung der Belastungen im Insolvenzfall zwischen den reinen Kapitalgläubigern und den Arbeitnehmern kann nicht mehr gesprochen werden.

Es kann dem Betriebsrat nicht zugemutet werden, Einzelarbeitnehmer auszusondern, die ihren Arbeitsplatz verlieren sollen. Darüber hinaus ist es auch verfassungsrechtlich bedenklich, Betriebsrat und Insolvenzverwalter die Kompetenz zu geben, die Individualinteressen der Arbeitnehmer zu schmälern. Betriebsrat und Insolvenzverwalter würden faktisch Verträge zu Lasten Dritter (der einzelnen Arbeitnehmer) abschließen.

Der zivilrechtliche Rechtsschutz des einzelnen Arbeitnehmers würde durch das vorgesehene System der Kündigung im Insolvenzfall aufgelöst.

Ein Nachweis betriebsbedingter Gründe durch den Arbeitgeber bzw. den Insolvenzverwalter ist bei der Stilllegung eines Betriebes oder bei wesentlichen Betriebseinschränkungen, wie die Praxis zeigt, problemlos. Auch nach bisherigem Recht sind diese Handlungen des Insolvenzverwalters unternehmerische Entscheidungen und unterliegen daher nicht der Kontrolle der Gerichte.

