

## **Antrag**

**der Abgeordneten Stephan Thomae, Judith Skudelny, Renata Alt, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Sandra Bubendorfer-Licht, Dr. Marco Buschmann, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Daniel Föst, Thomas Hacker, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Reinhard Houben, Ulla Ihnen , Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Dr. Martin Neumann, Matthias Nölke, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Hermann Otto Solms, Benjamin Strasser, Michael Theurer, Dr. Florian Toncar, Gerald Ullrich, Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP**

### **Unverschuldete Insolvenzen vermeiden und überlebensfähige Unternehmen sichern – Für ein modernes und effizientes Restrukturierungsrecht**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die COVID-19-Pandemie hat erhebliche negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der in Deutschland tätigen Unternehmen. Der Wirtschaftsinformationsdienstleister CRIF Bürgel hat in einer Untersuchung zur gesamtwirtschaftlichen Lage der Unternehmen in Deutschland festgestellt, dass im Jahr 2020 angesichts der COVID-19-Pandemie möglicherweise über 29.000 Unternehmensinsolvenzen drohen (siehe dazu: [www.crifbuergel.de/de/aktuelles/pressemitteilungen/ein-szenario-wie-die-finanzkrise-crifbuergel-erwartet-deutlichen](http://www.crifbuergel.de/de/aktuelles/pressemitteilungen/ein-szenario-wie-die-finanzkrise-crifbuergel-erwartet-deutlichen), abgerufen am 26. Juni 2020). Vor dem Ausbruch des Corona-Virus sei man für das Jahr 2020 noch von knapp 19.500 Insolvenzen ausgegangen. Auch im Jahr 2021 sei mit einer hohen Anzahl an Unternehmensinsolvenzen zu rechnen, da die Krise die Wirtschaft erst mit Zeitverzögerung treffe. Besonders betroffen sind nach Auffassung von CRIF Bürgel Unternehmen aus der Tourismus-, Gastro- und Eventbranche, aber auch Messebauer, Automobilzulieferer, Kinos, der Einzelhandel sowie die exportabhängige Industrie.
2. Die negativen wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie haben für viele Unternehmen ihren Höhepunkt noch nicht erreicht und werden gesamtwirtschaftlich noch über einen längeren Zeitraum fortauern. Nach einer Untersuchung der Unternehmensberatung FalkenSteg, bei der im April 2020 460 Insolvenzverwalter nach ihrer Meinung als Sanierer befragt wurden, kommt die Insolvenzelle im Herbst 2020 (siehe dazu hier: <https://falkensteg.com/falkensteg-covid-19-studie-insolvenzverwalter-erwarten-im-herbst-die-insolvenzelle/>). Erst nach ca. 17 Monaten soll sich die Konjunktur wieder erholt haben.

3. Obwohl die COVID-19-Pandemie daher zahlreiche Unternehmen in eine existenzbedrohende wirtschaftliche Schiefelage versetzt, besteht hierbei die Besonderheit darin, dass die Existenzbedrohung in der Regel unverschuldet eintritt und insbesondere eine Vielzahl von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) betrifft. Die betroffenen Unternehmen sind nämlich nicht aufgrund einer schlechten Geschäftsführung in eine Notlage geraten, sondern aufgrund der zahlreichen pandemiebedingten Einschränkungen des öffentlichen Lebens (dem sog. „shut-down“) zur einer Einschränkung bzw. Einstellung ihres Geschäftsbetriebs verpflichtet worden. Die Unternehmen verfügen meist über „gesunde“, d. h. wirtschaftlich erfolgreiche, Geschäftsmodelle, aufgrund derer sie grundsätzlich wirtschaftlich erfolgreich agieren können. Ziel muss es daher sein, diesen bestandsfähigen Unternehmen zu ermöglichen, ihren Geschäftsbetrieb fortzuführen.
4. Hierfür bedarf es jedoch geeigneter „Werkzeuge“, um zahlungsunfähige oder überschuldete Unternehmen zu erhalten. Das kurzfristig erforderlich gewordene Gesetz zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht und zur Begrenzung der Organhaftung bei einer durch die COVID-19-Pandemie bedingten Insolvenz (COVID-19-Insolvenzaussetzungsgesetz – COVInsAG) hilft hier nur bedingt, da die darin geregelte Möglichkeit zur Aussetzung der Insolvenzantragspflicht ab dem 30. September 2020 entfällt. Auch die mit dem Gesetz zur weiteren Erleichterung der Sanierung von Unternehmen vom 7. Dezember 2011, dem sog. ESUG, geschaffenen Instrumente sind in Bezug auf die Corona-Pandemie nur bedingt geeignet. Dies gilt insbesondere für das sog. Schutzschirmverfahren des § 270b InsO. Zwar handelt es sich auch hierbei um ein vorinsolvenzliches Sanierungsinstrument. Als größte Hürde erweist sich hierbei jedoch, dass Schutzschirmverfahren grundsätzlich auch mit erheblichen Kosten verbunden sind, da diese die Vorlage einer Bescheinigung eines in Insolvenzsachen erfahrenen Beraters erfordern, aus der sich ergibt, dass die angestrebte Sanierung erfolgversprechend ist. Diese Kosten sind gerade für KMU, die coronabedingt in eine Krise geraten sind, oftmals nicht zu erbringen. Dies erklärt auch, dass die Instrumente des ESUG derzeit noch ein Schattendasein fristen, wie eine Studie der Boston Consulting Group aus dem Jahr 2018 (BCG, Sechs Jahre ESUG – Durchbruch erreicht, April 2018, abrufbar unter: [https://image-src.bcg.com/Images/Focus-ESUG-study\\_tcm108-190947.pdf](https://image-src.bcg.com/Images/Focus-ESUG-study_tcm108-190947.pdf)) ermittelt hat: So bleibt ihr Anteil an den Gesamtinsolvenzen mit 2,7 % sehr gering; genutzt werden sie hauptsächlich von sehr großen Unternehmen (bei den Top-50-Unternehmensinsolvenzen nach Umsatz im Jahr 2017 lag der Anteil an eigenverwalteten Insolvenzen bei 64 %).
5. Es bedarf daher insbesondere für KMU (weiterer) geeigneter Instrumente, um vorinsolvenzliche Sanierungen effektiv und effizient durchführen zu können. Sofern betroffene Unternehmen über einen „gesunden“ Geschäftsbetrieb verfügen, muss ihnen die Möglichkeit eingeräumt werden, niedrighschwellig und mit möglichst wenigen zusätzlichen Kosten über vorbeugende Sanierungsmaßnahmen den Eintritt in die Insolvenz zu verhindern.
6. Hierfür stellt das europäische Recht bereits einen geeigneten Rechtsrahmen zur Verfügung: Die Europäische Union hat am 20. Juni 2019 die Richtlinie (EU) 2019/1023 über präventive Restrukturierungsrahmen, über Entschuldung und über Tätigkeitsverbote sowie über Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 (Richtlinie über Restrukturierung und Insolvenz) beschlossen. Ziel der Richtlinie ist es u. a., sicherzustellen, dass bestandsfähige Unternehmen und Unternehmer, die in finanziellen Schwierigkeiten sind, Zugang zu wirksamen nationalen präventiven Restrukturierungsrahmen haben, die es ihnen ermöglichen, ihren Betrieb fortzusetzen und dass die Wirksamkeit von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren, insbesondere durch

Verkürzung ihrer Dauer, erhöht wird. Präventive Restrukturierungsrahmen sollen darüber hinaus auch der Entstehung sog. notleidender Kredite vorbeugen. Die auf Basis der Restrukturierungsrichtlinie durchgeführten Restrukturierungen sollen auf der Grundlage eines Dialogs mit allen Beteiligten (d. h. insbesondere Gläubigern, Anteilsinhabern sowie den Arbeitnehmern) erfolgen.

7. Die Bundesrepublik Deutschland muss die Restrukturierungsrichtlinie zwar erst bis zum 17. Juli 2021 in nationales Recht umsetzen. In Anbetracht der pandemiebedingten wirtschaftlichen Probleme – gerade für KMU – ist es jedoch zwingend erforderlich, die Richtlinie bereits vor Ablauf der Frist in nationales Recht umzusetzen. Es ist unverständlich, dass die Bundesregierung noch keinen Entwurf vorgelegt hat, denn der „Exit“ aus der Aussetzung der Insolvenzantragspflicht, zurzeit am 30. September 2020, wird viele Unternehmen möglicherweise dazu zwingen, einen Insolvenzantrag zu stellen. Zudem schützt die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht sie nicht vor Einzelzwangsvollstreckungsmaßnahmen. Andere europäische Nachbarn sind hier bereits erheblich weiter als die Bundesregierung: So hat die Zweite Kammer des niederländischen Parlaments am 26. Mai 2020 den sog. „Dutch Scheme“ beschlossen, mit dem u.a. auf Basis der Restrukturierungsrichtlinie Regeln für die gerichtliche Bestätigung von außergerichtlich aufgestellten Restrukturierungsplänen bereitgestellt werden sollen (siehe dazu Madaus, Das „Dutch Scheme“ nimmt die erste Hürde im Parlament, 8. Juni 2020, abgerufen am 19. Juni 2020, <https://stephanmadaus.de/2020/06/08/das-dutch-scheme-nimmt-die-erste-huerde-im-parlament/>).

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

die Richtlinie (EU) 2019/1023 über präventive Restrukturierungsrahmen, über Entschuldung und über Tätigkeitsverbote sowie über Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 (Richtlinie über Restrukturierung und Insolvenz) unverzüglich in nationales Recht umzusetzen und dabei folgende Maßgaben zu beachten:

1. Zugang zu präventiven Restrukturierungsrahmen
  - a) Der Zugang zu präventiven Restrukturierungsrahmen soll von einer Bestandsfähigkeitsprüfung abhängig sein, damit solche Schuldner ausgeschlossen werden, die keine Aussicht auf Bestandsfähigkeit haben. Der Gesetzgeber sollte hier die Auswirkungen der Corona-Pandemie berücksichtigen, die viele Unternehmen mit einem gesunden Geschäftsmodell getroffen haben. Die Anforderungen an die Bestandsfähigkeitsprüfung dürfen nicht so ausgestaltet sein, dass sie KMUs den Zugang zum präventiven Restrukturierungsrahmen faktisch versperren. Der Gesetzgeber muss vielmehr einen Kriterienkatalog für die Anforderungen an die Bestandsfähigkeitsprüfung festlegen, der die Komplexität und Größe des Unternehmens. Ein Spielwarenladen weist z. B. nicht die gleiche Komplexität auf wie eine Fluggesellschaft.
  - b) Der präventive Restrukturierungsrahmen sollte auch Schuldnern offenstehen, die von einer Insolvenzantragspflicht nach § 1 COVInsAG ausgenommen sind, weil sie nur infolge der Corona-Pandemie keinen Insolvenzantrag stellen mussten, um auch ihnen diese Sanierungsmöglichkeit zu eröffnen.
  - c) Nach einer gescheiterten vorinsolvenzlichen Sanierung soll Schuldnern innerhalb von drei Jahren kein erneuter Zugang zum präventiven Restrukturierungsrahmen gewährt werden, um eine regelmäßige „Flucht in den Restrukturierungsrahmen“ zu verhindern.

- d) Ein Restrukturierungsbeauftragter sollte bestellt werden, sofern durch den Restrukturierungsrahmen Rechte der betroffenen Parteien eingeschränkt werden sollen.
2. Besonderer Gläubigerschutz
- Forderungen, die fällig werden oder entstehen, nachdem das präventive Restrukturierungsverfahren beantragt oder eröffnet wurde, sollen nicht in die präventiven Restrukturierungsmaßnahmen sowie die Aussetzung von Einzelvollstreckungsmaßnahmen einbezogen werden. Der entsprechend maßgebliche Stichtag ist den betroffenen Parteien durch den Schuldner mitzuteilen.
3. Aussetzung von Einzelvollstreckungsmaßnahmen
- a) Die Aussetzung von Einzelvollstreckungsmaßnahmen soll für die gesamte Dauer des präventiven Restrukturierungsverfahrens wirken, höchsten jedoch für einen Zeitraum von sechs Wochen. Eine Verlängerung dieses Zeitraums bis maximal zwölf Monate soll nur erfolgen, wenn die Sanierungsfähigkeit des betroffenen Unternehmens gerichtlich festgestellt worden ist und in den Verhandlungen über den Restrukturierungsplan bereits deutliche Fortschritte erzielt worden sind.
- b) Die Aussetzung soll gerichtlich verweigert werden können, wenn sie nicht erforderlich ist oder nicht dazu geeignet ist, die Verhandlungen über einen Restrukturierungsplan zu unterstützen.
- c) Die Aussetzung soll nicht auf einen oder mehrere Gläubiger bzw. Gläubigergruppen beschränkt sein, sondern allgemein gelten und grundsätzlich alle Gläubiger umfassen.
- d) Bestimmte Forderungen (z. B. Unterhaltsforderungen gegenüber Einzelunternehmen) sollen der Aussetzung von Einzelvollstreckungsmaßnahmen nicht unterliegen, wenn ein solcher Ausschluss ausreichend begründet ist und die Vollstreckung die Restrukturierung des Unternehmens nicht gefährden dürfte oder die Gläubiger dieser Forderung durch die Aussetzung in unangemessener Weise beeinträchtigt würden.
- e) Wenn ein Schuldner nicht in der Lage ist, seine fällig werdenden Schulden zu begleichen, soll die nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie suspendierte Insolvenzantragspflicht wieder aufleben. Dies sollte nicht gelten, wenn der Schuldner nach § 1 COVInsAG von der Pflicht zur Stellung eines Insolvenzantrags befreit ist.
4. Restrukturierungspläne
- a) Gläubiger sollen ebenfalls das Recht haben, Anpassungen für Restrukturierungspläne vorzulegen. Der Restrukturierungsbeauftragte sollte das Recht haben, Vorschläge zur Anpassung des Restrukturierungsplans vorzulegen.
- b) Von der Abstimmung über die Annahme eines Restrukturierungsplans sollen Gläubiger von nachrangigen Forderungen i. S. d. § 39 InsO ausgeschlossen sein.
- c) Die Stimmrechte und die Bildung der Klassen der betroffenen Parteien sollen durch das zuständige Gericht geprüft und bestätigt werden, bevor ein Antrag auf Bestätigung eines Restrukturierungsplans gestellt wird.
- d) Voraussetzung für die Annahme eines Restrukturierungsplans soll es auch sein, dass bezogen auf die Anzahl der betroffenen Parteien in jeder Gläubigerklasse eine Mehrheit erreicht werden muss. Eine Mehrheit sollte erst bei 75 % des Betrags der Forderungen oder Beteiligungen in jeder Klasse und der betroffenen Parteien in jeder Klasse erreicht sein.
- e) KMUs sollten die Möglichkeit erhalten, auf die Einteilung der Gläubiger in verschiedene Klassen zu verzichten.

5. Klassenübergreifender „Cram-down“

Die Restrukturierungsrichtlinie gibt vor, dass ein Restrukturierungsplan, der nicht in jeder Abstimmungsklasse von den betroffenen Parteien angenommen worden ist, unter bestimmten Voraussetzungen von einer Justiz- oder Verwaltungsbehörde bestätigt und für ablehnende Abstimmungsklassen verbindlich werden kann (sog. cram-down). Dabei muss insbesondere sichergestellt sein, dass der Restrukturierungsplan das Kriterium des Gläubigerinteresses erfüllt, d. h. dass kein ablehnender Gläubiger schlechter gestellt würde als bei Anwendung der normalen Rangfolge der Liquidationsprioritäten. Die Mindestanzahl der Klassen betroffener Parteien, die den Plan gemäß Art. 11 Abs. 1 Buchstabe b Ziff. ii der Richtlinie genehmigen müssen, soll in diesem Zusammenhang auf mindestens zwei erhöht werden.

6. Rechtsbehelfe bei Bestätigung oder Ablehnung von Restrukturierungsplänen

- a) Das zuständige Gericht soll die Durchführung eines Restrukturierungsplans oder von Teilen davon aussetzen können, wenn dies zur Wahrung der Interessen einer Partei notwendig und angemessen ist.
- b) Sind einer Partei finanzielle Verluste entstanden und wird ihrem Rechtsbehelf stattgegeben, soll ihr im Falle der Bestätigung eines Restrukturierungsplans vom Schuldner ein Ausgleich, der ihre Verfahrenskosten deckt, gewährt werden.

7. Schutz für neue Finanzierungen, Zwischenfinanzierungen und sonstige Transaktionen im Zusammenhang mit der Restrukturierung

- a) Der (Insolvenz-)Schutz des Artikels 17 Abs. 1 der Richtlinie soll nur für neue Finanzierungen gelten, sofern der Restrukturierungsplan von dem zuständigen Gericht bestätigt wurde, und nur für Zwischenfinanzierungen, die Ex-ante-Kontrollen unterlagen.
- b) Ferner soll der (Insolvenz)Schutz nicht für Zwischenfinanzierungen gelten, die gewährt werden, nachdem der Schuldner zur Begleichung seiner fällig werdenden Schulden nicht mehr in der Lage war.
- c) Ebenso soll der Transaktionsschutz des Artikels 18 Abs. 1 der Richtlinie nur gelten, sofern der Restrukturierungsplan vom zuständigen Gericht bestätigt wurde oder sofern solche Transaktionen Ex-ante-Kontrollen unterlagen. Der Transaktionsschutz soll jedoch für solche Transaktionen ausgeschlossen sein, die durchgeführt werden, nachdem der Schuldner zur Begleichung seiner fällig gewordenen Schulden nicht mehr in der Lage ist.

Berlin, den 30. Juni 2020

**Christian Lindner und Fraktion**

## Begründung

Die Richtlinie (EU) 2019/1023 über präventive Restrukturierungsrahmen, über Entschuldung und über Tätigkeitsverbote sowie über Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 (Richtlinie über Restrukturierung und Insolvenz) gibt den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vor, Schuldnern bei einer wahrscheinlichen Insolvenz Zugang zu einem präventiven Restrukturierungsrahmen zu gewährleisten. In diesem präventiven Restrukturierungsrahmen muss sichergestellt werden, dass der Schuldner ganz oder zumindest teilweise die Kontrolle über seine Vermögenswerte und den täglichen Betrieb seines Unternehmens behält. Hierzu sollen sich Schuldner sog. Restrukturierungspläne bedienen können, über deren Annahme die betroffenen Parteien abstimmen und die unter bestimmten Voraussetzungen gerichtlich bestätigt werden müssen. Um die Verhandlungen über präventive Restrukturierungspläne zu erleichtern oder überhaupt erst zu ermöglichen, kann der Schuldner die Aussetzung von Einzelzwangsvollstreckungsmaßnahmen verlangen. Die Mitgliedsstaaten sollen darüber hinaus gewährleisten, dass neue Finanzierungen, Zwischenfinanzierungen und sonstige Transaktionen im Zusammenhang mit der Restrukturierung in angemessener Weise geschützt werden.

Die Richtlinie enthält eine Reihe von Öffnungsklauseln, die dem deutschen Gesetzgeber Spielraum lassen. Im Rahmen der Umsetzung muss das primäre Ziel sein, unverschuldet in Not geratene Unternehmen, die über einen grundsätzlich „gesunden“ Geschäftsbetrieb verfügen, vorinsolvenzliche Restrukturierungsmaßnahmen zu ermöglichen, um ihren Bestand zu erhalten, ohne dabei jedoch in unverhältnismäßiger Art und Weise in die Rechte der betroffenen Gläubiger einzugreifen. Die Öffnungsklauseln sind daher in entsprechender Weise „auszufüllen“.



