

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Roman Müller-Böhm, Judith Skudelny, Stephan Thomae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/23382 –**

### **Frühwarnsysteme für kleine und mittlere Unternehmen – Transparenz und Sicherheit versus Datenschutz und Betriebsgeheimnis**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Im Zuge einer EU-Richtlinie zu Frühwarnsystemen in der Wirtschaft, welche 2019 beschlossen wurde, arbeitete die Bundesregierung an einer nationalen Umsetzung der Restrukturierungsrichtlinie ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2019%3A172%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L\\_2019.172.01.0018.01.DEU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2019%3A172%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L_2019.172.01.0018.01.DEU)). Die Richtlinie verfolgt das Ziel, einen präventiven Rahmen zu bieten, der die Qualität und die Aussagekraft der Zahlen von Unternehmen erhöht sowie die Unternehmenssteuerung verbessert (<https://www.bdo.de/de-de/insights-de/aktuelles/im-fokus/fruhwarnsysteme-hohere-anforderungen-in-krise-und-insolvenz-%E2%80%93-mehr-moeglichkeiten>). Die EU räumt den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung des Frühwarnsystems ein, dennoch hat die Bundesregierung bisher noch keine konkreten Kriterien definiert. Da die Umsetzung zeitlich bis Mitte 2021 begrenzt ist, läuft den zu handelnden Unternehmen bereits jetzt die Zeit davon – auch die Unternehmer sollten nach Ansicht der Fragesteller einen Umsetzungszeitraum für die neuartige Richtlinie erhalten. § 91 Absatz 2 des Aktiengesetzes (AktG) weist auf, dass die Bundesregierung bereits ein Risikomesssystem für Aktiengesellschaften berücksichtigt. Dieses bezieht sich allerdings nicht auf alle Kapitalgesellschaften und Personenhandelsgesellschaften wie beispielsweise die Kommanditgesellschaft (KG) oder die offene Handelsgesellschaft (OHG). § 91 Absatz 2 AktG reicht dementsprechend nicht aus, um die EU-Richtlinie umzusetzen. In Betracht käme die Änderung des bestehenden Gesetzes und eine explizite Erweiterung auf alle Gesellschaftsformen, sofern keine alternativen Lösungsansätze ausgestaltet werden. Dies erscheint allerdings unter dem Gesichtspunkt kritisch, dass bei einem Insolvenzalarm über das öffentlich einsehbare Frühwarnsystem viele Gesellschaften Gefahr liefen, ihren Geschäftsbetrieb ungehindert fortzuführen, da eine Zusammenarbeit mit Dritten durch den Vertrauensverlust nicht mehr gegeben sein könnte. Somit stellt sich die Frage, wie die Bundesregierung dafür zu sorgen gedenkt, ein Frühwarnsystem nunmehr für alle Unternehmen einzuführen.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat jüngst einen Referentenentwurf zur Fortentwicklung des Insolvenzrechts veröffentlicht (Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenz-

rechts – Sanierungsrechtsfortentwicklungsgesetz – SanInsFoG) veröffentlicht. Dieser enthält mit § 3 zwar den Terminus Frühwarnung, jedoch ist eine Ausgestaltung einer solchen Frühwarnung bislang nicht erfolgt und weitere Anhaltspunkte der konkreten Umsetzung sind nicht erkennbar. In der Begründung ist lediglich die Rede davon, dass sich der Richtlinie keine konkreten Vorgaben zur Ausgestaltung und Wirkungsweise der genannten Frühwarnsysteme entnehmen lassen. Ferner diene § 3 des Referentenentwurfs der Absicherung der dauerhaften Bereitstellung der von der Richtlinie geforderten Online-Informationsplattform mit gebündelten Informationen über die zur Verfügung stehenden Frühwarnsysteme. Diese Plattform soll im Einflussbereich des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz eingerichtet und in den Internetauftritt des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz integriert werden (S. 115 bis 117, [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE\\_SanIns-FoG.pdf;jsessionid=730DBA3C36BBD4EBBB952C598A266463.2\\_cid324?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_SanIns-FoG.pdf;jsessionid=730DBA3C36BBD4EBBB952C598A266463.2_cid324?__blob=publicationFile&v=6)).

Darüber hinaus bleibt die Frage ungeklärt, welche Daten von Unternehmen eingegeben werden müssen, damit Entwicklungen, die den Bestand der Gesellschaft gefährden könnten, rechtzeitig erkannt werden. Hierzu müssen konkrete Variablen bzw. Kriterien ausgearbeitet werden, die eine möglichst genaue Messung der Ausfallrisiken gewährleisten. Eine Bewertung in dieser Größenordnung könnte jedoch vielen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) schwerfallen. Diese müssen in Form von Zahlen, Daten und Fakten abgefragt werden. Bisher ist unklar, inwiefern Risiken vom Messsystem erfasst werden müssen, wie beispielsweise Ausfallrisiken. Ebenso ist unbekannt, ob und inwiefern Marktumstellungsrisiken einbezogen werden sollten. Im Rahmen der Datenabfrage sollte geklärt werden, in welchem Zeitintervall die Abfragen von Unternehmen aktualisiert werden müssen. Tagesgenaue Messungen unterscheiden sich gravierend in der Genauigkeit zu wöchentlichen oder monatlichen Messungen. Jedoch verursachen Tagesmessungen immense Kosten, die große Unternehmen tragen können, die für kleine und mittlere Unternehmen jedoch unverhältnismäßig sind.

Für eine einheitliche Regelung auf dem gesamten Binnenmarkt ist nach Ansicht der Fragesteller die Notwendigkeit eines Kriterienkatalogs vorhanden, der die Mindestanforderungen an ein Frühwarnsystem berücksichtigt, die von Unternehmen europaweit zu beachten sind. Innerhalb dieses Kriterienkatalogs kann die Methodik für die Risikomessung und in Einklang damit das Frühwarnsystem selbst entwickelt werden. So wird gleichzeitig ein Rahmen für Prüfungsanforderungen geboten, der eine Grundlage für die Prüfung des Messsystems darstellt. So ist es nach Ansicht der Fragesteller unabdingbar, dass Wirtschaftsprüfer beim Jahresabschluss untersuchen, ob ein funktionsfähiges Frühwarnsystem vorliegt und dieses angemessen sowie fehlerfrei betrieben wird. Die Ausarbeitung eines Kriterienkatalogs sollte nach Ansicht der Fragesteller gemeinsam mit Beratungsdienstleistungen wie der Industrie- und Handelskammer durchgeführt werden, sodass eine optimale Lösung gefunden wird. Idealerweise könnte hier eine IT-Lösung erarbeitet werden, die den aktuellen Stand eines Unternehmens in Echtzeit darstellt. Ein weiterer Aspekt, der nicht deutlich ausgearbeitet wurde, ist die Frage danach, wann das Frühwarnsystem eine Warnung ausspricht, also wann zum Beispiel die Ampel für ein Unternehmen von Grün auf Gelb springt und sich dieses somit in einer kritischen Situation befindet.

1. Wie lange werden Unternehmen nach Erwartung der Bundesregierung mindestens benötigen, um die Anforderungen des Frühwarnsystems im Sinne des Referentenentwurfs des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts implementieren zu können?
2. Welche Daten müssen nach Ansicht der Bundesregierung durch die Unternehmen in das Frühwarnsystem eingespeist werden, damit Entwicklungen, die den Bestand der Gesellschaft gefährden könnten, früh erkannt werden?

Die Fragen 1 und 2 werden zusammen beantwortet.

Wie in der Begründung zu Artikel 1 Teil 4 des Regierungsentwurfs für das Gesetz zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts (Sanierungs- und Insolvenzrechtsfortentwicklungsgesetz – SanInsFoG; Bundestagsdrucksache 19/24181) erläutert, gibt es im deutschen Recht bereits verschiedene Instrumente, die die Anforderungen an ein Frühwarnsystem im Sinne der Richtlinie (EU) 2019/1023 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 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) (ABl. L 172 vom 26.6.2019, S. 18) erfüllen. Auch ist die in der Richtlinie enthaltene Vorgabe der staatlichen Sicherstellung des Zugangs zu mindestens einem dieser Frühwarnsysteme bereits erfüllt. Weiterer gesetzlicher Regelungen, die Anforderungen an ein Frühwarnsystem normieren, bedarf es daher nicht. Soweit die Richtlinie die Veröffentlichung von Informationen über die von öffentlichen Stellen bereitgestellten Frühwarnsysteme verlangt (Artikel 3 Absatz 3 und 4 der Richtlinie), sieht Artikel 1 § 107 des Regierungsentwurfs vor, dass die Informationen vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz unter seiner Internetadresse [www.bmjv.bund.de](http://www.bmjv.bund.de) bereitgestellt werden.

3. Inwiefern berücksichtigt die Bundesregierung bei der weiteren Ausgestaltung der Regelungen zu Frühwarnungen des Referentenentwurfs des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts die unterschiedlichen Ausgestaltungen von Personalgesellschaften nach deutschem Recht, insbesondere
  - a) im Hinblick auf die finanzielle Belastung durch das Frühwarnsystem,
  - b) bei den Anforderungen an die Datenerhebung durch die Gesellschaften, vor allem im Bereich der KMUs?
4. Inwiefern plant die Bundesregierung, bei der weiteren Ausgestaltung der Regelungen zu Frühwarnungen des Referentenentwurfs des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts Unternehmen zu verpflichten, Forderungen, Verbindlichkeiten sowie verpasste Chancen in das Frühwarnsystem einzuspeisen?
5. Inwiefern plant die Bundesregierung, bei der weiteren Ausgestaltung der Regelungen zu Frühwarnungen des Referentenentwurfs des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts Unternehmen zu verpflichten, Ausfallrisiken für bestimmte Forderungen und bestimmte Verbindlichkeiten in das Frühwarnsystem einzuspeisen?

Die Fragen 3 bis 5 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung wird bei der in der Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 19/24181, S. 182) bereits angekündigten Anpassung der im Existenzgründungsportal des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie ([www.existenzgruender.de](http://www.existenzgruender.de)) veröffentlichten Checklisten zur frühzeitigen Erkennung von Krisenanzeichen in Unternehmen sowie der Merkblätter und Broschüren zum richtigen Verhalten bei Anzeichen einer Unternehmenskrise die Belange der unterschiedlichen Kategorien von Unternehmen berücksichtigen und insbesondere auch die kleinen und mittelständischen Unternehmen in den Blick nehmen. Die Unternehmen werden nicht verpflichtet werden, bestimmte Daten in ein System einzuspeisen.

6. Auf welche Weise sollen nach Ansicht der Bundesregierung die im Rahmen des Frühwarnsystems erhobenen Daten veröffentlicht werden, insbesondere hinsichtlich der technischen Ausgestaltung des Veröffentlichungsortes, beispielsweise in einer Datenbank?

Auf die Antworten zu den Fragen 1 und 2 sowie 3 bis 5 wird verwiesen.

Mit dem Gesetz soll weder ein Frühwarnsystem eingeführt noch in diesem Rahmen eine Erhebung und Veröffentlichung von Unternehmensdaten vorgesehen werden.

7. Sollen nach Ansicht der Bundesregierung die durch die Datenerhebung und Datenverarbeitung entstehenden Kosten durch die Unternehmen selber getragen werden oder erfolgt hier eine Kompensation?
  - a) Falls ja, wie soll eine Kompensation finanziert werden?
  - b) Falls nein, wie sollen nach Ansicht der Bundesregierung KMUs vorgehen, die die im Rahmen des Frühwarnsystems entstehenden Kosten nicht tragen werden können?

Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen.

8. Welche Kriterien plant die Bundesregierung, bei der weiteren Ausgestaltung der Regelungen zu Frühwarnungen des Referentenentwurfs des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts den Unternehmen für die Ermittlung der Ausfallrisiken für das Frühwarnsystem vorzuschreiben, und soll es dabei beispielsweise auf eine Monte-Carlo-Simulation ankommen, oder sollen die Kriterien, die die Unternehmen als Value-at-Risk kennen, gelten?
9. Inwiefern plant die Bundesregierung, dass die Messsysteme in der finalen Umsetzung der Restrukturierungsrichtlinie durch ein künftiges Gesetz zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts tagesaktuell sein müssen, wie dies zum Beispiel in der Bankpraxis und zum Teil bei Lebensversicherungen üblich ist?
10. Inwiefern plant die Bundesregierung, bei der weiteren Ausgestaltung der Regelungen zu Frühwarnungen des Referentenentwurfs des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts externe Risiken, die Einfluss auf die langfristige Zahlungsfähigkeit eines Unternehmens haben können, wie zum Beispiel die Corona-Pandemie oder Finanzkrise, im Messsystem zu erfassen?

11. Inwiefern plant die Bundesregierung, bei der weiteren Ausgestaltung der Regelungen zu Frühwarnungen des Referentenentwurfs des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts Marktumstellungsrisiken, etwa aus der Perspektive des Klimawandels und der daraus möglicherweise resultierenden E-Mobilität, als Kriterien zur Ermittlung der Ausfallrisiken für das Frühwarnsystem aufzunehmen?

Die Fragen 8 bis 11 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung wird bei der in der Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 19/24181, S. 182) angekündigten Anpassung der im Existenzgründungsportal des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie ([www.existenzgruender.de](http://www.existenzgruender.de)) veröffentlichten Checklisten, Merkblätter und Broschüren auch betriebswirtschaftliche Kriterien berücksichtigen. Die Vorbereitungen hierzu sind noch nicht abgeschlossen. Es wird aber kein bestimmtes Krisenfrüherkennungssystem verpflichtend vorgeschrieben werden, sondern es werden entsprechend der Richtlinie verschiedene Prüfansätze und Methoden aufgezeigt werden, die helfen können, Krisenanzeichen zu erkennen und rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um diesen wirksam zu begegnen.

12. Wie müssen nach Ansicht der Bundesregierung die Prüfungsanforderungen durch die Wirtschaftsprüfer bezogen auf das Frühwarnsystem der Restrukturierungsrichtlinie ausgestaltet sein?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 wird verwiesen.

Die Restrukturierungsrichtlinie gibt kein bestimmtes Frühwarnsystem vor. Dementsprechend ergeben sich aus ihr auch keine Prüfungsanforderungen für Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer.

13. Wie plant die Bundesregierung, den Missbrauch der im Rahmen des Frühwarnsystems veröffentlichten Daten etwa durch ausländische Unternehmen zu verhindern?

Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen.





