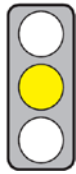


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission überarbeitet den Rechtsrahmen für grenzüberschreitende Insolvenzen.

Betroffene: Alle Bürger und Unternehmen.



Pro: (1) Kooperations- und Kommunikationspflichten zwischen Verwaltern und Gerichten können Ineffizienzen mindern.

(2) Ein EU-weites elektronisches Insolvenzregister senkt die Informationskosten erheblich.

Contra: (1) Mehr Rechtsklarheit würde erreicht, wenn man das anzuwendende Insolvenzrecht an den satzungsmäßigen Sitz des Unternehmens knüpfte.

(2) Die Sekundärinsolvenzverfahren sollten abgeschafft werden.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2012) 744 vom 12. Dezember 2012 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1346/2000 des Rates über **Insolvenzverfahren**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die Verordnung über Insolvenzverfahren [EuInsVO, (EG) Nr. 1346/2000] regelt mittels kollisionsrechtlicher Vorschriften grenzüberschreitende Insolvenzen in der EU. Ziel ist ein (möglichst) einheitliches Insolvenzverfahren unter Anwendung jeweils nur eines (nationalen) Insolvenzrechts.
- Obwohl sich laut Kommission die EuInsVO in der Praxis im Wesentlichen bewährt hat, gibt es durchaus Reformbedarf. Insbesondere berücksichtigt die EuInsVO noch nicht die neuere rechtspolitische Tendenz, verstärkt den Erhalt von Unternehmen in den Blick zu nehmen statt nur deren geordnete Abwicklung.

► Anwendungsbereich

- Die Verordnung soll auf alle Insolvenzverfahren Anwendung finden, gleich ob (geänderter Art. 1 Abs. 1)
 - sie auf Sanierung, „Schuldenanpassung“, Reorganisation oder Liquidation gerichtet sind,
 - dem Schuldner die Verfügungsgewalt über sein Vermögen ganz oder teilweise („hybride“ Verfahren, z. B. Eigenverwaltung) entzogen wird, wenn und soweit ein Verwalter bestellt ist,
 - Vermögen und Geschäftsbetrieb des Schuldners gerichtlicher Kontrolle oder Aufsicht unterliegen,
 - die jeweiligen Maßnahmen nur vorübergehender Natur sind.
- Die Verordnung findet Anwendung auf die in Anhang A abschließend gelisteten nationalen Insolvenzverfahren (geänderte Art. 1 Abs. 1, Art. 45 Abs. 1, 2; geänderter Erwägungsgrund Nr. 9). Deren Aufnahme vollzieht sich in zwei Schritten:
 - Zunächst übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission die nationalen Vorschriften, die nach ihrem Dafürhalten in Anhang A aufgenommen werden sollen (geänderter Art. 45 Abs. 2).
 - Sodann prüft die Kommission, ob diese Vorschläge Insolvenzverfahren im Sinne der Verordnung sind, und nimmt die Vorschriften bejahendenfalls in Anhang A auf (geänderter Art. 45 Abs. 2).
- Von der Verordnung ausgenommen sind Versicherungsunternehmen, Kreditinstitute, Wertpapierfirmen nach der Richtlinie 2001/24/EG und harmonisierte Investmentfonds („Organismen für gemeinsame Anlagen“; OGAW) (geänderter Art. 1 Abs. 2).

► Hauptinsolvenzverfahren: Mittelpunkt der hauptsächlichen Interessen (COMI)

- Das Hauptinsolvenzverfahren ist in dem Land zu eröffnen, in dem der Schuldner den „Mittelpunkt der hauptsächlichen Interessen“ hat („centre of main interest“; COMI) (Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1).
- Als COMI gilt
 - allgemein der Ort, „an dem der Schuldner gewöhnlich der Verwaltung seiner Interessen nachgeht“ und der für Dritte als solcher erkennbar ist (geänderter Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1);
 - bei Unternehmen, bis zum Beweis des Gegenteils, der satzungsmäßige Sitz (Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2); für den Beweis ist eine Gesamtbetrachtung aller relevanten Faktoren unter maßgeblicher Berücksichtigung des effektiven Verwaltungssitzes des Unternehmens erforderlich; das Vorhandensein von Vermögenswerten alleine genügt nicht (neuer Erwägungsgrund Nr. 13a);
 - bei Freiberuflern und Selbständigen der Ort der Hauptniederlassung (neuer Art. 3 Abs. 1 UAbs. 3);
 - bei Privatpersonen der Ort des gewöhnlichen Aufenthalts (neuer Art. 3 Abs. 1 UAbs. 3).
- Für das Hauptinsolvenzverfahren gilt im Grundsatz das Insolvenzrecht des COMI-Staates (Art. 4).

► Sekundärinsolvenzverfahren

- Sekundärinsolvenzverfahren ist jedes Insolvenzverfahren, das nach Eröffnung des Hauptinsolvenzverfahrens in einem anderen Mitgliedstaat als dem COMI-Staat eröffnet wird (vgl. Art. 3 Abs. 2, 3, Art. 16 Abs. 2).
 - Seine Wirkungen sind auf das in diesem anderen Mitgliedstaat befindliche Vermögen des Schuldners beschränkt (Art. 3 Abs. 2, Art. 27).
 - Anders als bislang (alter Art. 3 Abs. 3) muss es sich nicht mehr um ein Liquidationsverfahren handeln.

- Ein Sekundärinsolvenzverfahren darf nicht eröffnet werden,
 - wenn der Schuldner zum Zeitpunkt der Eröffnung des Hauptinsolvenzverfahrens keine Niederlassung in dem anderen Mitgliedstaat hat (neuer Art. 3 Abs. 3);
 - wenn die Eröffnung zum Schutz der Gläubiger „nicht notwendig“ ist (neuer Art. 29a Abs. 2), insbesondere wenn der Verwalter des Hauptinsolvenzverfahrens diesen Gläubigern eine bevorzugte Behandlung im Hauptinsolvenzverfahren verbindlich zusagt, die der in einem Sekundärinsolvenzverfahren entspräche (geänderter Art. 18 Abs. 1).
- Für das Sekundärinsolvenzverfahren gilt im Grundsatz das Insolvenzrecht des Eröffnungsstaates (Art. 28).
- Zur sachgerechten Bewältigung von Haupt- und Sekundärinsolvenzverfahren arbeiten zusammen und tauschen Informationen aus:
 - die beteiligten Verwalter, mit dem Ziel der Sanierung oder Restrukturierung des Unternehmens (geänderter Art. 31),
 - die beteiligten Gerichte, die ihre Kooperation u. a. über eine weisungsgebundene Verbindungsperson oder -stelle institutionalisieren können (neuer Art. 31a), sowie
 - die beteiligten Verwalter und die beteiligten Gerichte (neuer Art. 31b; vgl. neuen Art. 29a Abs. 1, 4).
- Das Gericht, das das Sekundärinsolvenzverfahren eröffnet hat,
 - muss das Verfahren auf Antrag des Verwalters des Hauptinsolvenzverfahrens ganz oder teilweise bis zu drei Monate aussetzen, es sei denn die Aussetzung ist für die Gläubiger des Hauptinsolvenzverfahrens „offensichtlich nicht von Interesse“;
 - kann in diesem Fall vom Verwalter „alle angemessenen Maßnahmen“ zum Schutz der Gläubiger des Sekundärinsolvenzverfahrens verlangen.
 Eine Verlängerung um „jeweils“ denselben Zeitraum ist möglich. (Art. 33 Abs. 1)
- ▶ **Rechtsschutz**
 - Das mit dem Antrag auf Eröffnung eines (Haupt- oder Sekundär-)Insolvenzverfahrens befasste Gericht (neuer Art. 3b Abs. 1)
 - prüft seine Zuständigkeit von Amts wegen und
 - muss seine Entscheidung über die Zuständigkeit begründen, insbesondere hinsichtlich der Frage, ob sich die Zuständigkeit
 - nach den COMI-Regeln ergibt (dann Hauptinsolvenzverfahren) oder
 - nach Eröffnung des Hauptinsolvenzverfahrens an die Niederlassung des Schuldners in einem anderen Mitgliedstaat anknüpft (dann Sekundärinsolvenzverfahren).
 Bei Verfahren ohne gerichtliche Entscheidung gilt dies für den Verwalter (neuer Art. 3b Abs. 2).
 - Jeder Gläubiger und jede interessierte Partei mit Sitz, Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat als dem COMI-Staat haben das Recht, gegen die Entscheidung zur Eröffnung des Hauptinsolvenzverfahrens einen Rechtsbehelf einzulegen (neuer Art. 3b Abs. 3).
 - Das Gericht, das das Hauptinsolvenzverfahren eröffnet hat, oder der Verwalter informieren die Gläubiger, soweit bekannt, über die Eröffnung so rechtzeitig, dass Rechtsschutz möglich ist (neuer Art. 3b Abs. 3).
- ▶ **Verbundene Klagen**
 - Die Gerichte des Mitgliedstaats, in dessen Gebiet ein „Insolvenzverfahren nach Artikel 3“ (also ein Haupt- oder Sekundärinsolvenzverfahren) eröffnet worden ist, sind auch zuständig für Klagen, die „unmittelbar aus diesem Verfahren hervorgehen und in engem Zusammenhang damit stehen“ (neuer Art. 3a Abs. 1, 3), z. B. Insolvenzanfechtungsklagen.
 - Steht eine solche Klage ihrerseits „in Zusammenhang“ mit einer anderen zivil- oder handelsrechtlichen Klage gegen denselben Beklagten, kann der Verwalter beide auch bei dem Gericht erheben, das nach der „Brüssel I“-Verordnung [(EG) Nr. 44/2001] am Sitz oder Wohnsitz des Beklagten zuständig ist (neuer Art. 3a Abs. 2, 3; Erwägungsgrund Nr. 13b).
- ▶ **Insolvenzregister und Bekanntmachung**
 - Die Mitgliedstaaten richten für ihr Hoheitsgebiet Insolvenzregister ein, die über das Internet allgemein und kostenfrei zugänglich sind und in die u. a. die verfahrensleitenden Entscheidungen eingetragen werden (neuer Art. 20a).
 - Zuständig für die Eintragung ist das Gericht, das das Insolvenzverfahren eröffnet hat. Ausgenommen sind Verbraucherinsolvenzen. (neuer Art. 20d)
 - Die Kommission vernetzt die Insolvenzregister der Mitgliedstaaten mit dem Europäischen Justizportal als zentralem Zugangspunkt binnen 36 Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung. Der Suchdienst steht in allen EU-Amtssprachen zur Verfügung. (neue Art. 20b, Art. 45b Abs. 1 lit. a)
 - Bis dahin kann der Verwalter beantragen, dass wesentliche Informationen anderweitig bekannt gemacht und im Grundbuch, Handelsregister oder einem sonstigen öffentlichen Register eingetragen werden (geänderter Art. 21, 22).
- ▶ **Forderungsanmeldung ausländischer Gläubiger**
 - Jeder ausländische Gläubiger kann seine Forderungen mit Hilfe jedes im Eröffnungsstaat zulässigen Kommunikationsmittels anmelden (geänderter Art. 39).
 - Die Frist für die Forderungsanmeldung richtet sich nach dem Recht des Eröffnungsstaates. Sie muss mindestens 45 Tage ab Bekanntmachung der Eröffnung des Insolvenzverfahrens im Insolvenzregister betragen. (neuer Art. 41 Abs. 4)

- Nach Eröffnung des Insolvenzverfahrens werden ausländische Gläubiger, soweit bekannt, von dem zuständigen Gericht oder dem bestellten Verwalter unverzüglich individuell unterrichtet (Art. 40 Abs. 1, 2).
- Für die Anmeldung und die Unterrichtung führt die Kommission binnen 24 Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung Standardformulare ein (neue Art. 40 Abs. 3, Art. 41 Abs. 1, Art. 45b Abs. 1 lit. b).
 - Jeder Mitgliedstaat muss über seine Amtssprache(n) hinaus mindestens eine andere EU-Amtssprache seiner Wahl zulassen (neuer Art. 41 Abs. 3).
 - Die Forderungsanmeldung kann grundsätzlich in jeder EU-Amtssprache erfolgen, muss jedoch auf Verlangen in die Amtssprache(n) des Eröffnungsstaates oder in die dort zugelassene andere EU-Amtssprache übersetzt werden (neuer Art. 41 Abs. 3).
 - Die Unterrichtung erfolgt in einer der Amtssprachen des Eröffnungsstaates oder in der dort zugelassenen anderen EU-Amtssprache (neuer Art. 40 Abs. 3).

► Unternehmensgruppen

- Bei Unternehmensgruppen arbeiten die beteiligten Verwalter und Gerichte im Wesentlichen wie bei Haupt- und Sekundärinsolvenzverfahren zusammen und tauschen Informationen aus (neue Art. 42a–42c; vgl. Erwägungsgrund Nr. 20a).
- Die beteiligten Verwalter können und sollen dabei die Möglichkeit einer Restrukturierung oder Sanierung der Unternehmensgruppe mit in den Blick nehmen (vgl. neue Art. 42a Abs. 2 lit. b, Art. 42d Abs. 1 lit. c, d). Sie können einem unter ihnen „zusätzliche Befugnisse“ übertragen (neuer Art. 42a Abs. 2 UAbs. 2).
- Das Gericht, das das Insolvenzverfahren eröffnet hat, muss das Verfahren gegen eine Gesellschaft der Unternehmensgruppe ganz oder teilweise bis zu drei Monate aussetzen, wenn
 - der Verwalter eines Insolvenzverfahrens gegen eine andere Gesellschaft der Unternehmensgruppe dies beantragt und
 - es den Gläubigern „nachweislich“ zugutekommt.
 Das Gericht kann von dem beantragenden Verwalter „alle geeigneten Maßnahmen“ zum Schutz der Gläubiger verlangen. Eine Verlängerung um „jeweils“ denselben Zeitraum ist möglich. (neue Art. 42d Abs. 1 lit. b, Abs. 2)

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Neu ist die Präzisierung der COMI-Regeln. Bislang ist die Bestimmung des COMI im Wesentlichen durch das Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) geprägt.
- Neu ist, dass das Sekundärinsolvenzverfahren nicht mehr die Abwicklung bezwecken muss, sondern auch dem Erhalt des Unternehmens dienen kann.
- Neu ist die Möglichkeit, Gläubigern eine bevorzugte Behandlung im Rahmen des Hauptinsolvenzverfahrens zuzusagen, die derjenigen in einem Sekundärinsolvenzverfahren entspräche.
- Neu ist die EU-rechtliche Pflicht zur Einrichtung von Insolvenzregistern und deren EU-weite Vernetzung.
- Neu ist die Standardisierung der Forderungsanmeldung und Unterrichtung.
- Neu sind die Regeln zur Insolvenz von Unternehmensgruppen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die EulnsVO kann von den Mitgliedstaaten „naturgemäß“ nicht geändert werden. Insolvenzregister können die Mitgliedstaaten „theoretisch“ alleine einrichten, ihre Vernetzung kann jedoch nur auf EU-Ebene erfolgen. (S. 11)

Politischer Kontext

Zeitgleich mit der Verordnung zur Änderung der EulnsVO hat die Kommission eine Mitteilung zur Reform des Unternehmensinsolvenzrechts vorgelegt, in der sie eine Harmonisierung der nationalen Vorschriften erwägt [COM(2012) 742; s. [cepAnalyse](#)]. Für die Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen hat die Kommission unlängst ein Sonderregime vorgeschlagen [Richtlinienvorschlag COM(2012) 280; s. [cepAnalysen](#)]. Für Versicherungsunternehmen finden sich Sonderregeln in der Richtlinie über die Sanierung und Liquidation von Versicherungsunternehmen (RL 2001/17/EG), die mit Wirkung zum 1. Januar 2014 in die „Solvency II-Richtlinie“ überführt werden [RL 2009/138/EG, dort Art. 267 ff.; s. [cepAnalysen](#)].

Stand der Gesetzgebung

12.12.12 Annahme durch Kommission
 25.02.14 1. Lesung Europäisches Parlament (EP)
 Offen Annahme durch EP und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Justiz (federführend)
 Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Recht (federführend), Berichterstatter Klaus-Heiner Lehne (EVP-Fraktion, D);
 Bundesministerien: Justiz (federführend)

Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Recht (federführend); Angelegenheiten der EU
Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm: Art. 81 Abs. 1, 2 AEUV
Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Überführung wesentlicher Elemente **der COMI-Rechtsprechung des EuGH in den Verordnungstext befördert die Rechtssicherheit** und vermindert die Missbrauchsanfälligkeit. Zumal gilt dies deshalb, weil künftig die Gerichte der Mitgliedstaaten die Prüfung des COMI ausnahmslos von Amts wegen vornehmen müssen und sich nicht etwa auf Angaben des Schuldners verlassen dürfen. Allerdings wird das dem COMI-Konzept immanente Problem nicht gelöst, dass ein Unternehmen durch tatsächliche Verlagerungen seinen COMI verschieben und damit das anwendbare Insolvenzrecht in gewissem Umfang bestimmen kann, u. U. auch missbräuchlich.

Eine engere Kooperation und Kommunikation zwischen den an Haupt- und Sekundärinsolvenzverfahren beteiligten Gerichten und Verwaltern ist zwar grundsätzlich **zweckmäßig, um die Verfahren** mit dem Ziel einer Massevermehrung **effizienter zu gestalten**. Allerdings gab es die Möglichkeit des Austauschs auch bisher schon, jedenfalls unter den Verwaltern. Über die Fruchtbarkeit einer Zusammenarbeit ist damit noch nichts gesagt. Sie hängt in Ermangelung engmaschigerer Vorgaben nicht zuletzt vom guten Willen der Beteiligten ab.

Getrennte Insolvenzverfahren für die Gesellschaften von Unternehmensgruppen können Ineffizienzen und Mehrkosten verursachen. Insbesondere können sie die effiziente Reorganisation der Gruppe verhindern, wenn die Verwalter in den verschiedenen Einzelverfahren unterschiedliche Strategien verfolgen. **Kooperations- und Kommunikationspflichten können diese Ineffizienzen** zumindest **teilweise mindern**. Auch hier hängt jedoch der Erfolg ohne striktere Formalisierung nicht zuletzt vom guten Willen der Beteiligten ab.

Ein EU-weites elektronisches Insolvenzregister senkt die Such- und Informationskosten für Gerichte, Gläubiger und potenzielle Gläubiger **erheblich**. Dies ermöglicht allen Beteiligten effizientere Entscheidungen. So kann z. B. die parallele Eröffnung mehrerer Hauptinsolvenzverfahren über denselben Schuldner zu vernachlässigbaren Kosten nahezu sicher ausgeschlossen werden.

Mittels Standardformularen können insbesondere kleinere Unternehmen ihre Forderungen zu geringeren Kosten anmelden. Eine obligatorische Annahme der Standardformulare in mindestens zwei EU-Amtssprachen stellt einen vertretbaren Kompromiss zwischen Kosten und Nutzen dar. Ökonomisch noch sinnvoller wäre die Festlegung auf Englisch als EU-weit geläufige Zweitsprache.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die Verordnung kann auf Art. 81 Abs. 1, 2 lit. a, c und f AEUV gestützt werden.

Subsidiarität

Unproblematisch. Kollisionsnormen für grenzüberschreitende Insolvenzfälle können effizient nur auf EU-Ebene festgelegt werden.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch. Die Rechtsform der unmittelbar geltenden Verordnung dient der Rechtssicherheit.

Alternatives Vorgehen

Mehr Rechtsklarheit ließe sich erreichen, wenn man das anwendbare nationale Insolvenzrecht formal an den satzungsmäßigen Unternehmenssitz (bzw. bei Privatpersonen an den Wohnsitz) **knüpfte**. Divergierende nationale und unternehmerische Präferenzen könnten dennoch weiter zur Geltung kommen. Auch wären das gesellschaftsrechtliche und das insolvenzrechtliche Regime besser abgestimmt. **Erst recht gilt dies, wenn perspektivisch auch die ineffizienten und gleichfalls missbrauchsanfälligen Sekundärinsolvenzverfahren abgeschafft würden**. [näher H. Eidenmüller, Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht 2006, S. 467 ff.]

Zusammenfassung der Bewertung

Die Überführung wesentlicher Elemente der COMI-Rechtsprechung des EuGH in den Verordnungstext befördert die Rechtssicherheit. Kooperations- und Kommunikationspflichten zwischen Verwaltern und Gerichten können Ineffizienzen mindern. Ein EU-weites elektronisches Insolvenzregister senkt die Informationskosten erheblich. Mehr Rechtsklarheit würde erreicht, wenn man das anzuwendende Insolvenzrecht an den satzungsmäßigen Sitz des Unternehmens knüpfte. Die Sekundärinsolvenzverfahren sollten abgeschafft werden.