

Brüssel, den 31. Mai 2024
(OR. en)

10363/24

LIMITE

JUSTCIV 99
ECOFIN 607
COMPET 596
JAI 886
CODEC 1354

**Interinstitutionelles Dossier:
2022/0408(COD)**

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Komm.dok.:	15896/22 INIT + ADD 1 - 4
Betr.:	Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Insolvenzrechts – Fortschrittsbericht

I. EINLEITUNG

1. Am 7. Dezember 2022 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Insolvenzrechts angenommen.¹
2. Der Richtlinienvorschlag ist eine der Initiativen, die im Aktionsplan zur Kapitalmarktunion von 2020 vorgesehen sind. Sein Ziel ist es, grenzübergreifende Investitionen im Binnenmarkt durch eine gezielte Harmonisierung der Insolvenzverfahren zu fördern.
3. Die vorgeschlagene Richtlinie unterliegt dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

¹ Dok. 15896/22.

4. Im Europäischen Parlament ist der Rechtsausschuss (JURI) für den Vorschlag federführend, während der Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) der mitberatende Ausschuss ist. Berichterstatter für das Dossier ist Pascal Arimont.
5. Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat seine Stellungnahme zu der vorgeschlagenen Richtlinie am 6. Februar 2023 abgegeben.²
6. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme zu der vorgeschlagenen Richtlinie am 24. März 2023 abgegeben.³
7. Im Rat wird der Vorschlag in der Gruppe „Zivilrecht“ (Insolvenz) (im Folgenden „Gruppe „Insolvenz““) geprüft. Bei den Beratungen in der Gruppe „Insolvenz“ hat sich gezeigt, dass die dem Vorschlag zugrunde liegenden Ziele im Allgemeinen begrüßt werden.
8. Auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) vom 20. Oktober 2023 fand eine Orientierungsaussprache statt, bei der die Ministerinnen und Minister erneut ihre Unterstützung für die mit der Richtlinie verfolgten Ziele bekräftigten und gleichzeitig eine Reihe zentraler Fragen im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Maßnahmen zu Anfechtungsklagen (Titel II) aufwarfen. Die Ministerinnen und Minister sprachen sich im Allgemeinen für mehr Flexibilität bei der Harmonisierung dieser Bestimmungen aus.
9. Wie in der Erklärung des Euro-Gipfels vom 22. März 2024 dargelegt, sind die Staats- und Regierungschefs entschlossen, die Vertiefung der Kapitalmarktunion zu beschleunigen, wobei sie die Erklärung der Euro-Gruppe vom 11. März 2024, in der die Einführung eines breiten Spektrums von Maßnahmen zur Schaffung eines echten EU-Binnenmarkts für Kapital gefordert wird, zur Kenntnis nehmen. Der Euro-Gipfel hat die beiden gesetzgebenden Organe ersucht, „dafür Sorge zu tragen, dass die noch ausstehenden Gesetzgebungsarbeiten in Bezug auf den Aktionsplan 2020 für die Kapitalmarktunion rasch abgeschlossen werden“.

² Dok. 6147/23.

³ Dok. 7856/23.

10. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17./18. April 2024 wurde außerdem die unverzügliche Fortsetzung der Arbeit im Rat und in der Kommission an allen ermittelten Maßnahmen, die erforderlich sind, um wirklich integrierte europäische Kapitalmärkte zu schaffen, die für alle Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen in der gesamten Union zugänglich und zum Nutzen aller Mitgliedstaaten sind, gefordert. Eine der ermittelten Maßnahmen ist die Harmonisierung relevanter Aspekte der nationalen Insolvenzrahmen für Unternehmen.

II. STAND DER BERATUNGEN IN DEN VORBEREITUNGSGREMIEN DES RATES

11. Die Vielfalt der Insolvenzregelungen wird seit langem als ein Problem anerkannt, das den freien Kapitalverkehr innerhalb der EU und eine stärkere Integration der Kapitalmärkte behindert. Folglich zielt der Vorschlag darauf ab, bestimmte Aspekte des Insolvenzrechts der Mitgliedstaaten zu harmonisieren und so grenzüberschreitende Investitionen zu erleichtern.
12. Die vorgeschlagene Richtlinie enthält unter anderem gemeinsame Vorschriften für die Ungültigerklärung von Transaktionen, die der Schuldner vor Eröffnung des Insolvenzverfahrens vorgenommen hat (Anfechtungsklagen), die Aufspürung von zur Insolvenzmasse gehörenden Vermögenswerten, die Vorbereitung des Verkaufs des Unternehmens in Teilen oder als Ganzes vor der förmlichen Eröffnung des Insolvenzverfahrens (Pre-pack-Verfahren), die Pflicht der Unternehmensleitung, einen Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens zu stellen, vereinfachte Liquidationsverfahren für Kleinstunternehmen, Gläubigerausschüsse und Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz des innerstaatlichen Rechts. Der Vorschlag zielt im Wesentlichen darauf ab, die Wiedererlangung von Vermögenswerten bei Liquidierung der Insolvenzmasse zu erleichtern, Insolvenzverfahren effizienter zu gestalten und die Berechenbarkeit und gerechte Verteilung des zurückerlangten Werts unter den Gläubigern zu gewährleisten.

a) Abschluss der ersten Prüfung der vorgeschlagenen Richtlinie

13. Die Delegationen begrüßten zwar die Ziele, die dem Vorschlag zugrunde liegen, betonten jedoch die Komplexität der vorgeschlagenen Richtlinie aufgrund ihrer Verflechtungen mit anderen Bereichen des innerstaatlichen Rechts und äußerten sich zu ihrem Grad der Detailgenauigkeit. Angesichts der Komplexität und des Umfangs begann die erste Prüfung des Vorschlags am 7. März 2023 und fand in zwölf aufeinanderfolgenden Sitzungen der Gruppe unter schwedischem, spanischem und belgischem Vorsitz statt.
14. Die erste Prüfung wurde vom belgischen Vorsitz in den Sitzungen der Gruppe vom 31. Januar, 6. März und 2. April 2024 mit einer kapitelweisen Analyse von Titel VI („Liquidation zahlungsunfähiger Kleinstunternehmen“) abgeschlossen.
15. Titel VI („Liquidation zahlungsunfähiger Kleinstunternehmen“) führt Vorschriften für ein erleichtertes, auf Kleinstunternehmen zugeschnittenes Liquidationsverfahren ein. Der Vorschlag zielt im Wesentlichen darauf ab, ein vereinfachtes und kosteneffizientes Verfahren einzuführen.
16. Der Vorsitz hat festgestellt, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf diesen Titel geteilter Meinung sind. Die meisten Mitgliedstaaten haben Einwände gegen die Einführung einer EU-Sonderregelung für zahlungsunfähige Kleinstunternehmen erhoben. Einer der wichtigsten Vorbehalte besteht darin, dass die Einführung einer solchen Sonderregelung von dem Hauptziel des Vorschlags, nämlich der Harmonisierung wichtiger Aspekte des nationalen Insolvenzrechts, wegführen würde und nur einen begrenzten Beitrag zur Kapitalmarktunion leistet. Die Mitgliedstaaten äußerten Bedenken hinsichtlich der Definition des Begriffs „Kleinstunternehmen“, der Bestellung eines Insolvenzverwalters, der Rolle des Gerichts und der Auswirkungen auf die bestehenden nationalen Insolvenzregelungen.
17. Einige Mitgliedstaaten haben ihre Unterstützung für die Sonderregelung zum Ausdruck gebracht, allerdings mit wichtigen Anpassungen. Die betreffenden Mitgliedstaaten vertraten die Auffassung, dass diese Sonderregelung zur Kapitalmarktunion beitragen würde, da sie eine geordnete Abwicklung zu geringeren Kosten ermöglichen würde.

b) Prüfung der Kompromissvorschläge zum Wortlaut der Richtlinie

18. Nach Abschluss der ersten Prüfung der vorgeschlagenen Richtlinie hat der Vorsitz in der Sitzung der Gruppe vom 2. April mit der Vorlage eines ersten Kompromisstextes zu Titel I („Allgemeine Bestimmungen“) und Titel II („Anfechtungsklagen“) begonnen.
19. In Bezug auf Titel I („Allgemeine Bestimmungen“) sind die im Kompromisstext vorgeschlagenen Änderungen begrenzt, da diese allgemeinen Bestimmungen an die im übrigen Vorschlag schrittweise vorgenommenen Änderungen angepasst werden müssen. Der Kompromisstext zielt jedoch darauf ab, das Verhältnis zwischen den verschiedenen Titeln der Richtlinie und den bestehenden nationalen Insolvenzregelungen zu klären.
20. Titel II („Anfechtungsklagen“) zielt darauf ab, die Insolvenzmasse vor der unrechtmäßigen Entziehung von Vermögenswerten vor der Eröffnung des Insolvenzverfahrens zu schützen und diese Vermögenswerte zugunsten der Gläubiger wieder in die Insolvenzmasse zu überführen. Auf fachlicher Ebene und während der oben genannten Orientierungsaussprache auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) vom 20. Oktober 2023 äußerten die Mitgliedstaaten generell Bedenken hinsichtlich des eingeschränkten Maßes an Flexibilität, das den Mitgliedstaaten in diesen Bestimmungen eingeräumt wird. Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, wurden in dem vom Vorsitz vorgeschlagenen Kompromisstext die Begriffe, die für Rechtshandlungen verwendet werden, die die Gesamtheit der Gläubiger benachteiligen, angepasst, um alle Fälle nationaler Anfechtungsklagen abzudecken. Außerdem wurde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Gesamtheit der Gläubiger im Hinblick auf die Bedingungen für Anfechtungsklagen und deren Folgen besser zu schützen. Schließlich hat der Vorsitz Überlegungen zu den verschiedenen angemessenen Fristen für Anfechtungsklagen angestellt, um dem mit dem Vorschlag verfolgten Ziel einer Mindestharmonisierung besser Rechnung zu tragen.
21. Der Vorsitz hat in der Sitzung der Gruppe vom 7. Mai 2024 mit der Vorlage eines Kompromisstextes zu den nächsten beiden Titeln, Titel III („Aufspürung von zur Insolvenzmasse gehörenden Vermögenswerten“) und Titel IV („Pre-pack-Verfahren“) begonnen, und dessen Vorstellung wurde in den Sitzungen der Gruppe vom 30. und 31. Mai 2024 fortgesetzt.

22. Titel III („Aufspürung von zur Insolvenzmasse gehörenden Vermögenswerten“) verpflichtet die Mitgliedstaaten, Gerichte zu benennen, die befugt sind, auf Antrag eines Insolvenzverwalters auf das nationale zentrale Bankkontenregister, das relevante Informationen über Vermögenswerte enthält, die zur Insolvenzmasse gehören oder gehören sollten, zuzugreifen und Abfragen darin durchzuführen. Die Hauptbedenken der Mitgliedstaaten waren, dass diese Bestimmungen die Gerichte mit Verwaltungsaufgaben überlasten würden, dass diese Bestimmungen auch für Verwaltungsbehörden gelten sollten und dass der gesamte Titel übermäßig präskriptiv sei. Der Kompromisstext räumt den Mitgliedstaaten daher die Möglichkeit ein, für den Zugriff auf und die Abfrage von Bankkontenregistern sowohl Gerichte als auch Verwaltungsbehörden, die für die Insolvenzverfahren zuständig sind, zu benennen. Die Bestimmungen wurden allgemeiner gefasst, ohne unnötige bürokratische Maßnahmen, aber unter Berücksichtigung der Art und des Schutzes der abzufragenden Daten. Schließlich wurde der Text an den Wortlaut des neuen Reformpakets zur Bekämpfung von Geldwäsche⁴ angeglichen.
23. Titel IV des Richtlinienentwurfs („Pre-pack-Verfahren“) enthält Vorschriften, die betreffend die Verwertung für die Gläubiger wirkungsvollere Verfahren vorsehen sollen. Die meisten Mitgliedstaaten unterstützen im Allgemeinen das Ziel von Titel IV und stimmen darin überein, dass dies ein Beitrag zur Kapitalmarktunion sein könnte. Allerdings wurden insbesondere hinsichtlich des Nebeneinanders der vorgeschlagenen Bestimmungen mit den bestehenden innerstaatlichen Insolvenzregelungen, des Maßes des Gläubigerschutzes und des Verhältnisses zur Vertragsfreiheit Bedenken geäußert. Im Kompromisstext hat der Vorsitz das Zusammenspiel der beiden Phasen des Pre-pack-Verfahrens – der „Vorbereitungsphase“ und der „Liquidationsphase“ – mit den regulären Insolvenzverfahren sowie die verschiedenen Ziele, die diesen beiden Phasen zugrunde liegen, präzisiert. Dies hat auch für mehr Klarheit und Kohärenz mit anderen einschlägigen EU-Instrumenten gesorgt. Schließlich hat der Vorsitz versucht, den Mitgliedstaaten die Flexibilität zu geben, ihr bestehendes innerstaatliches System für die Umsetzung von Pre-pack-Verfahren zu nutzen.
24. Der Vorsitz hat ferner einen Kompromisstext zu den Titeln V („Pflicht der Unternehmensleitung, die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens zu beantragen, und zivilrechtliche Haftung“) und VII („Gläubigerausschuss“) vorgelegt, der in den letzten beiden Sitzungen der Gruppe im Juni vorgestellt werden soll.

⁴ P9_TA(2024)0364 und P9_TA(2024)0301.

25. In Titel V („Pflicht der Unternehmensleitung, die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens zu beantragen, und zivilrechtliche Haftung“) wird vorgeschlagen, die Mitglieder der Unternehmensleitung dazu zu verpflichten, spätestens drei Monate, nachdem sie Kenntnis von der Insolvenz des Unternehmens erlangt haben oder vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass sie Kenntnis von der Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens erlangt hatten, beim Gericht einen Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens zu stellen. Dies hat zum Ziel, den Verwertungswert für die Gläubiger zu maximieren. Einige Mitgliedstaaten befürchteten, dass diese Pflicht der Wettbewerbsfähigkeit und dem Unternehmergeist der EU schaden könnte. Im Kompromisstext ist der Vorsitz auf die Ersuchen einiger Delegationen nach einem flexibleren Text eingegangen, in dem erläutert wird, in welchen Situationen diese Verpflichtung gilt und wie ihr nachzukommen ist. Außerdem wurden Klarstellungen zur Haftung von Mitgliedern der Unternehmensleitung im Falle von Pflichtverletzungen eingeführt.
26. Titel VII („Gläubigerausschuss“) zielt darauf ab, die Position der Gläubiger in Insolvenzverfahren zu stärken, indem Regeln für die Ernennung der Mitglieder und die Zusammensetzung des Ausschusses, die Arbeitsweise und Funktionen sowie die persönliche Haftung seiner Mitglieder vorgesehen werden. Einige Mitgliedstaaten forderten insbesondere, an einem Konzept der Mindestharmonisierung festzuhalten und mehr Flexibilität einzuführen. Der Vorsitz reagierte, indem er mehr Flexibilität bei der Ernennung der Ausschussmitglieder und bei den Arbeitsmethoden des Ausschusses gewährt und gleichzeitig die Rechte und Pflichten der Mitglieder präzisiert hat.

c) Beratungen über die vorgeschlagene Richtlinie im AStV

27. Am 10. April 2024 fand im AStV eine Aussprache über die nächsten Schritte im Zusammenhang mit der Kapitalmarktunion statt. Die vorgeschlagene Richtlinie über Insolvenz wurde unter den noch ausstehenden Gesetzgebungsvorschlägen aufgeführt, die für die Kapitalmarktunion von Bedeutung sind. Die Botschafterinnen und Botschafter erörterten sowohl die wichtigsten Faktoren für Fortschritte bei der Kapitalmarktunion als auch Hindernisse und ersuchten die zuständigen Arbeitsgruppen, bis zum Ende des Ratsvorsitzes größtmögliche Fortschritte zu erzielen.

28. Als Reaktion auf die Forderungen von hoher Ebene, die Arbeit an der vorgeschlagenen Richtlinie zu beschleunigen, hat der belgische Vorsitz am 22. Mai 2024 im AStV eine Orientierungsaussprache abgehalten, um Lösungen zu finden, mit denen die Fortschritte auf fachlicher Ebene an die auf höchster politischer Ebene festgelegten Zielvorgaben angepasst werden können. Die Botschafterinnen und Botschafter wurden gebeten, sich zu jenen Elementen des Vorschlags zu äußern, die einen besonders wichtigen Beitrag zur Kapitalmarktunion darstellen. Ferner wurden sie dazu befragt, von welchen Grundsätzen sich die künftige Arbeit leiten lassen solle und welche Bedenken sie im Hinblick auf die unverzügliche Festlegung einer allgemeinen Ausrichtung im Rat, im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17./18. April 2024, hätten.
29. Betreffend die Arbeitsmethoden mit Blick auf das Vorankommen zeigte sich, dass die Mitgliedstaaten die Erhöhung der Zahl der Arbeitsgruppensitzungen und die Beschleunigung des Arbeitstempos, worin sich die hohe politische Priorität der vorgeschlagenen Richtlinie ausdrückt, begrüßen. Sie betonten ferner, dass die Qualität des Textes nicht beeinträchtigt werden dürfe. Die vorgeschlagene Richtlinie sollte gründlich analysiert und erörtert werden, damit das Ergebnis der Verhandlungen den Bedürfnissen der Kapitalmarktunion angemessen Rechnung trägt.
30. Inhaltlich hoben die Botschafterinnen und Botschafter allgemein Titel II über Anfechtungsklagen und Titel III über die Aufspürung von Vermögenswerten als Kernelemente des Vorschlags hervor, die zur Kapitalmarktunion beitragen und für die leichter Kompromisslösungen gefunden werden können. Andererseits äußerten einige Mitgliedstaaten Bedenken in Bezug auf Titel IV über Pre-pack-Verfahren, insbesondere hinsichtlich des Grades der Detailgenauigkeit der Bestimmungen, des Schutzes der Autonomie der Gläubiger und des Verhältnisses zur Vertragsfreiheit. Viele Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, dass Titel VI über die Sonderregelung für Kleinunternehmen ein Hauptproblem darstellt, das eine unverzügliche Einigung über die Richtlinie erschweren könnte.

III. FAZIT

31. Der belgische Vorsitz ist entschlossen, die Fortsetzung der Beratungen in der Gruppe gemeinsam mit dem künftigen ungarischen Vorsitz zu erleichtern und stetige Fortschritte auf dem Weg zu einer allgemeinen Ausrichtung zu gewährleisten.
 32. In Anbetracht dessen werden der Ausschuss der Ständigen Vertreter und der Rat ersucht, den vorliegenden Fortschrittsbericht zur Kenntnis zu nehmen.
-