

Straßburg, den 22.11.2016
SWD(2016) 358 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES**

**über präventive Restrukturierungsrahmen, die zweite Chance und Maßnahmen zur
Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und
Entschuldungsverfahren und zur Änderung der Richtlinie 2012/30/EU**

{ COM(2016) 723 final }

{ SWD(2016) 357 final }

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu einem Vorschlag für eine Richtlinie über präventive Restrukturierungsrahmen, die zweite Chance und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren und zur Änderung der Richtlinie 2012/30/EU

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Mit dem Vorschlag werden die folgenden Hauptprobleme angegangen: (i) entgangene Möglichkeiten und Kosten aufgrund von Hindernissen für grenzüberschreitende Investitionen im Zusammenhang mit Insolvenzrahmen, (ii) entgangene Vorteile und Zusatzkosten für Gläubiger und Schuldner im Zusammenhang mit der Liquidation von rentablen Unternehmen, (iii) entgangene Möglichkeiten und Zusatzkosten für natürliche Personen im Zusammenhang mit ineffizienten Insolvenzrahmen im Hinblick auf einen Neuanfang.

Diese Probleme resultieren aus unterschiedlichen nationalen Regelungen in Bezug auf (a) die Möglichkeit einer frühzeitigen Restrukturierung, (b) die Aussetzung von Durchsetzungsmaßnahmen (Moratorium), (c) Schuldner in Eigenverwaltung, (d) die Ausarbeitung und Annahme von Restrukturierungsplänen, (e) die Gewährung neuer Finanzierungen während der Restrukturierung, (f) die Intensität und Qualität der Beteiligung von Gerichten und Insolvenzverwaltern, (g) die Umschuldung für natürliche Personen einschließlich Entschuldung und zweiter Chance.

Die Unterschiede zwischen den Rahmen der Mitgliedstaaten für Restrukturierung und zweite Chance schaffen anhaltende Rechtsunsicherheit, Zusatzkosten für Anleger bei der Bewertung ihrer Risiken und fortbestehende Hindernisse für die wirksame Restrukturierung rentabler Unternehmen in der EU, einschließlich grenzübergreifender Unternehmensgruppen.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Allgemeine Ziele:

1. Verringerung der Hindernisse für grenzüberschreitende Investitionen im Zusammenhang mit Restrukturierungs- und Insolvenzrahmen sowie Schaffung von mehr Investitionen und Beschäftigungsmöglichkeiten im Binnenmarkt
2. Verringerung der Zahl unnötiger Liquidationen von rentablen Unternehmen und Schaffung von mehr Möglichkeiten für grenzüberschreitende Restrukturierung im Binnenmarkt
3. Senkung der Kosten und Erhöhung der Chancen für Unternehmer auf einen Neuanfang.

Grundsätzlich zielt die Initiative auf die Harmonisierung bestimmter Aspekte von Bestimmungen über die Restrukturierung und die zweite Chance ab.

Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Die Mitgliedstaaten allein können die Vereinbarkeit ihrer Insolvenz- und Restrukturierungsvorschriften nicht gewährleisten. Ein gut funktionierender EU-Binnenmarkt erfordert einen kohärenten Rahmen für die Restrukturierung und die zweite Chance, mit dem der grenzüberschreitenden Dimension von Unternehmen Rechnung getragen wird, da die Interaktion zwischen Unternehmen mit Sitz in verschiedenen Mitgliedstaaten immer verbreiteter ist. Der Mehrwert des Handelns auf EU-Ebene ergibt sich durch die Förderung grenzüberschreitender Investitionen in der EU, indem dafür gesorgt wird, dass rentablen Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten eine größere Auswahl an Instrumenten zur Abwendung ihrer Insolvenz zur Verfügung steht. Gleichzeitig werden für Unternehmer angemessene Entschuldungsfristen in ihren Mitgliedstaaten gelten. Die vorgeschlagene Regelung schafft Rechtssicherheit für Gläubiger und Anleger, die an einer Kreditvergabe in anderen Mitgliedstaaten interessiert sind.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmenoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?

Die folgenden vorrangigen Optionen wurden in Erwägung gezogen:

Option 1: Beibehaltung des Status quo (Basisszenario)

Option 2: Einrichtung eines vollständig harmonisierten präventiven Restrukturierungsverfahrens und eines

Rahmens für die zweite Chance

Option 3: Einführung einer alternativen, fakultativen EU-Regelung für Restrukturierung und zweite Chance

Option 4: Einrichtung eines harmonisierten rechtlichen Mindestrahmens im Bereich Restrukturierung und zweite Chance für Unternehmer

Zur Erreichung der oben genannten Ziele werden verschiedene Unteroptionen in Betracht gezogen. Dazu gehören: (i) Schaffung effizienter Möglichkeiten für eine frühzeitige Restrukturierung, (ii) Verbesserung der Verhandlungsaussichten, indem dem Schuldner eine „Atempause“ durch eine Aussetzung der Durchsetzungsmaßnahmen (Moratorium) gewährt wird, (iii) Erleichterung der Fortsetzung der Geschäftstätigkeit des Schuldners während der Restrukturierung, (iv) Unterbindung einer Behinderung der Restrukturierungsbemühungen durch ablehnende Gläubiger und Anteilseigner unter Wahrung ihrer Interessen, (v) Verbesserung der Erfolgsaussichten des Restrukturierungsplans, (vi) Steigerung der Wirksamkeit und Verringerung der Dauer von Verfahren im Bereich Restrukturierung, Insolvenz und zweite Chance, (vii) Ermöglichung der Entschuldung von Unternehmern innerhalb einer angemessenen Frist von drei Jahren.

Wer unterstützt welche Option?

Die meisten Mitgliedstaaten unterstützen die Ziele der Kommission zur Verbesserung der Rahmen für die frühe Restrukturierung und die zweite Chance, halten jedoch daran fest, dass sich die Harmonisierung wegen der komplexen Verflechtungen mit anderen Bereichen des Rechts wie dem Gesellschaftsrecht auf die Ebene der Grundsätze beschränken sollte. Auf der Ebene der Interessenträger sprachen sich Unternehmensverbände, Berufsverbände, Finanzinstitute, Verbraucherorganisationen, Gewerkschaften und Wissenschaftler im Allgemeinen für harmonisierte Mindestvorschriften über Konzepte der frühen Restrukturierung und zweiten Chance aus und begrüßten die Idee eines effizienten und (kosten)wirksamen EU-Insolvenzrahmens zur Sanierung rentabler Unternehmen. Sie betonten ferner, dass ein ausgewogenes Konzept angestrebt werden sollte, das die Interessen aller Interessenträger wahrt und unverantwortlichem Handeln vorbeugt. Vertreter des Bankensektors und einige andere Interessenträger vertraten jedoch die Ansicht, dass die Entschuldung von Verbrauchern nicht in den Anwendungsbereich dieser Initiative fallen sollte. Das Europäische Parlament unterstützt eine Harmonisierung bestimmter Aspekte der Restrukturierung und spricht sich dafür aus, allen natürlichen Personen eine zweite Chance einzuräumen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Was sind die wichtigsten Vorteile der bevorzugten Option?

Die bevorzugte Option würde die Aussichten darauf verbessern, die Zahl der Restrukturierungen von grenzüberschreitend tätigen Unternehmensgruppen zu erhöhen, deren Kosten derzeit prohibitiv sind. Die Auswirkungen werden in mehreren Mitgliedstaaten möglicherweise erheblich sein (BG, DK, SK, SI, HR, CY, EE, IE, LT, LU, NL, PL, RO). Dies wird zu einer erheblichen Verringerung der Zahl der insolvenzbedingt verloren gegangenen Arbeitsplätze (derzeit schätzungsweise 1,7 Mio. pro Jahr) führen. Effiziente präventive Verfahren führen zu einem rascheren Abbau notleidender Kredite. Abgesehen von einer signifikanten negativen Korrelation zwischen dem Schuldenabbau der Unternehmen und dem BIP-Wachstum (eine um einen Prozentpunkt geringere Verschuldung führt zu einem etwa 0,4 Prozentpunkte geringeren BIP-Wachstum) sollte die bevorzugte Option zu höheren Beitreibungsraten führen, was wiederum geringere Kreditkosten zur Folge hätte (ein Anstieg um 10 Prozentpunkte bei der erwarteten Beitreibungsrates geht mit einem Rückgang von 37 Basispunkten beim Kreditspread einher). Die bevorzugte Option wird die Selbstständigenquote erhöhen, da die Verringerung der Entschuldungsfrist zu einer Erhöhung der Selbstständigenquote in Mitgliedstaaten wie HU, IT, LT, MT, PT und RO führt, in denen die Entschuldungsfrist den Zeitraum von drei Jahren überschreitet. In der Folge dürften drei Millionen neue Arbeitsplätze entstehen.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option?

Einige Mitgliedstaaten müssen ein präventives Verfahren oder ein Entschuldungsverfahren einführen oder ein gemäß Anhang A der Insolvenzverordnung bereits mitgeteiltes Verfahren anpassen. Einige Änderungen des Gesellschaftsrechts können erforderlich sein, um die Bestimmungen über die Position der Anteilseigner im Restrukturierungsverfahren umzusetzen.

Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen aus?

Die bevorzugte Option wird die Kosten der Restrukturierung von KMU senken, indem weniger häufig

Gerichte eingeschaltet und Restrukturierungsverwalter bestellt werden müssen und nationale Muster für Restrukturierungspläne erstellt werden. Grenzüberschreitende Kredite für KMU werden leichter zugänglich sein: Im Zuge eines effizienten Restrukturierungsverfahrens könnten KMU höhere Beitreibungsraten erzielen als im Falle der Insolvenz des Schuldners, da die Beitreibungsraten der Gläubiger in der Regel höher sind, wenn der Insolvenzrahmen eine frühzeitige und effiziente Restrukturierung rentabler Unternehmen und eine rasche Abwicklung unrentabler Unternehmen ermöglicht. Durch bessere Voraussetzungen für einen Neuanfang nach einem Scheitern lassen sich die Konkursrate von Unternehmen sowie die negativen Auswirkungen von betreffenden Insolvenzen in der Lieferkette senken. Unternehmertum und Innovation werden gefördert.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Nein. Die Mitgliedstaaten, in denen präventive Verfahren oder Entschuldungsverfahren erstmals eingeführt werden, müssen unter Umständen Schulungen für ihre Justiz- oder Verwaltungsbehörden und möglicherweise auch für Verwalter anbieten. Diese einmaligen Schulungskosten werden zwischen 950 und 1300 EUR pro Richter betragen in den Ländern, in denen ein präventives Verfahren erstmals Anwendung finden. Die Mitgliedstaaten, die derzeit keine Daten erheben, müssen entsprechende Instrumente zur Datenerhebung einführen, doch dürften die damit verbundenen Kosten nicht hoch sein, insbesondere dann nicht, wenn die Verfahren bereits digitalisiert werden. Die meisten Mitgliedstaaten haben bereits im Rahmen von elektronischen Behördendiensten digitalisierte Verfahren eingeführt.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

Nein.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Fünf Jahre nach Geltungsbeginn der Richtlinie.