

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksache 19/22178 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des COVID-19- Insolvenzaussetzungsgesetzes

A. Problem

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD stellen fest, dass die COVID-19-Pandemie noch nicht überwunden sei und viele Unternehmen aufgrund der Pandemie insolvenzgefährdet seien. Um Unternehmen auch weiterhin die Möglichkeit zu geben, sich unter Inanspruchnahme staatlicher Hilfsangebote und im Rahmen außergerichtlicher Verhandlungen zu sanieren und zu finanzieren, solle die Insolvenzantragspflicht weiterhin ausgesetzt werden können. Die weitere Aussetzung solle nur für Unternehmen gelten, die pandemiebedingt überschuldet, aber nicht zahlungsunfähig seien.

Der vorgelegte Gesetzentwurf sieht daher vor, durch eine Änderung der §§ 1 und 2 des COVID-19-Insolvenzaussetzungsgesetzes (COVInsAG) die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht in den Fällen der Überschuldung für den Zeitraum vom 1. Oktober 2020 bis zum 31. Dezember 2020 zu verlängern.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/22178 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/22178 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

,b) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„(4) Soweit nach § 1 Absatz 2 die Pflicht zur Stellung eines Insolvenzantrags ausgesetzt ist und keine Zahlungsunfähigkeit vorliegt, ist Absatz 1 anwendbar. Absatz 2 findet entsprechende Anwendung. Absatz 3 bleibt unberührt.“

Berlin, den 16. September 2020

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**Dr. Heribert Hirte**

Stellvertretender Vorsitzender und
Berichtersteller

Dr. Karl-Heinz Brunner

Berichtersteller

Jens Maier

Berichtersteller

Judith Skudelny

Berichtersterterin

Friedrich Straetmanns

Berichtersteller

Dr. Manuela Rottmann

Berichtersterterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Dr. Heribert Hirte, Dr. Karl-Heinz Brunner, Jens Maier, Judith Skudelny, Friedrich Straetmanns und Dr. Manuela Rottmann

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 19/22178** in seiner 173. Sitzung am 10. September 2020 beraten und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat die Vorlage auf Drucksache 19/22178 in seiner 85. Sitzung am 16. September 2020 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP die Annahme mit Änderungen. Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wurde mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP angenommen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Vorlage auf Drucksache 19/22178 in seiner 88. Sitzung am 16. September 2020 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP die Annahme mit Änderungen. Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wurde mehrheitlich angenommen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat die Vorlage auf Drucksache 19/22178 in seiner 104. Sitzung am 16. September 2020 abschließend beraten. Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung. Die Änderungen beruhen auf einem Änderungsantrag, den die Fraktionen der CDU/CSU und SPD in den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz eingebracht haben und der mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP angenommen wurde.

Die **Fraktion der FDP** begrüßte, dass der Gesetzentwurf hinsichtlich der Insolvenzantragspflicht zwischen Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung differenziere. Im Vergleich zum entsprechenden Zeitraum im Vorjahr, in dem die Wirtschaft noch deutlich besser dagestanden habe, lägen in diesem Jahr weniger Insolvenzanträge vor, so dass davon auszugehen sei, dass man eine große Bugwelle insolventer Unternehmen vor sich herschiebe. Es spiegele sich in dem Gesetzentwurf jedoch nicht wider, dass es auf der einen Seite Unternehmen gebe, die unabhängig von der Corona-Pandemie wirtschaftliche Probleme hätten und hinsichtlich derer die Gläubiger Klarheit benötigten, es auf der anderen Seite aber auch Unternehmen gebe, beispielsweise in der Veranstaltungsbranche und bei den Schaustellern, deren Probleme auf die Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie zurückzuführen seien und bei denen die Dauerhaftigkeit ihres Geschäftsmodells derzeit nicht prognostiziert werden könne. Wenn der Staat zur Eindämmung der Corona-Pandemie einschränkende Maßnahmen gegenüber Unternehmen ergreife, müsse er diesen flankierend auch Hilfen gewähren. Gerade für die kleinen und mittelständischen Unternehmen fehle ein Schutzschirm, damit auch diese eine Perspektive erhielten. Außerdem sei die weitere Aussetzung der Insolvenzantragspflicht bei Überschuldung kritisch zu sehen. Während ein Einzelunternehmer mit seinem gesamten Vermögen hafte, hafte beispielsweise der Geschäftsführer einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung nur bei Verstoß gegen bestimmte Regularien. Dieser Privilegierung müssten bestimmte Verpflichtungen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

gegenüberstehen. Hierzu gehöre auch, sich umfassend über die Dauerhaftigkeit seines Geschäftsbetriebes im Klaren zu sein. Dem entspreche die Insolvenzantragspflicht wegen Überschuldung. Zudem müsse den betroffenen Unternehmen deutlich gemacht werden, dass sie weiter auf ihre Überschuldungsbilanz achten müssten, da ihnen sonst der Zugang zu zahlreichen anderen Restrukturierungsmaßnahmen verwehrt bleibe.

Die **Fraktion der SPD** erinnerte daran, dass die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht durch das COVID-19-Insolvenzaussetzungsgesetz vom März 2020 zum Ende des Monats auslaufe, so dass nun unmittelbar Handlungsbedarf bestehe. Die weitere Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Überschuldung bis zum 31. Dezember 2020 sei richtig, damit die betroffenen Unternehmen die Möglichkeit erhielten, sich unter Inanspruchnahme staatlicher Hilfsangebote neu aufzustellen. Auch sei es wichtig, die Insolvenzantragspflicht bei Zahlungsunfähigkeit von dieser Verlängerung auszunehmen, da die Aussetzung nur dort einen Sinn mache, wo tatsächlich Sanierungschancen bestünden. Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen Sorge für mehr Rechtssicherheit. Er wirke sich nicht auf die Fristverlängerung als solche aus. Wenn die angesprochene Bugwelle zu groß werde und deren Bewältigung im wirtschaftlichen Rahmen nicht mehr möglich sei, müsse der Gesetzgeber erneut tätig werden und Lösungsmöglichkeiten anbieten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, mit dem Gesetzentwurf werde die Insolvenzantragspflicht wegen Zahlungsunfähigkeit wieder eingeführt. Bei den Unternehmen, die trotz der umfangreichen Hilfspakete in derartigen wirtschaftlichen Nöten seien, müssten – insbesondere auch mit Blick auf die Gläubiger – die Selbstreinigungskräfte des Marktes wieder zum Tragen kommen. Mit dem differenzierenden Ansatz werde die Insolvenzantragspflicht wegen Überschuldung jedoch weiter ausgesetzt. Die Kritik der Fraktion der FDP daran, dass die Insolvenzantragspflicht wegen Überschuldung in Frage gestellt werde, und deren aufwendige Erläuterung der Notwendigkeit dieser Antragspflicht bestätigten die Bedenken. Die komplexen und kostenintensiven Berechnungen, die zur Beurteilung, ob ein Unternehmen in die Insolvenz geführt werden müsse, erforderlich seien, hätten dazu geführt, dass es hier bereits seit längerem die beschriebene Bugwelle gebe. Es sei festzustellen, dass der Antragsgrund in der Praxis nicht funktioniere, so dass die weitere Aussetzung als erster Schritt in der Beratung über seine vollständige Abschaffung zu sehen sei. Mit dem Änderungsantrag werde lediglich klargestellt, dass die Privilegierung der KfW-Darlehen bestehen bleibe. Außerdem seien die Darlehen in ihrem Anwendungsbereich etwas weiter als die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht, insbesondere in Bezug auf die Personengesellschaften. Auch insoweit werde klargestellt, dass der Gesetzentwurf keine Auswirkungen auf die Darlehen haben werde.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stellte klar, dass es hier primär nicht um eine Verlängerung gehe, sondern der Gesetzentwurf hinsichtlich des Hauptgrundes von Insolvenzanträgen, der Zahlungsunfähigkeit, zur Insolvenzantragspflicht zurückkehre. Dies sei richtig, angesichts unzureichender Hilfsangebote für viele Branchen und damit unverschuldet in Not geratener Unternehmen jedoch auch sehr schmerzhaft. Die Fraktion warne aber davor, die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Zahlungsunfähigkeit am Ende des Jahres lediglich erneut zu verlängern. Es gebe die dringende Frage, wie mit dem präventiven Restrukturierungsrahmen umzugehen sei. Vernünftig wäre es, in dieser außergewöhnlichen Krise einmal über neue Wege nachzudenken. So könnte man etwa vor Beratung des nächsten Gesetzentwurfs zu diesem Themenbereich einmal gemeinsam mit dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie Sachverständigen die Lage analysieren. Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsrecht müssten enger zusammengeführt werden.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, sie unterstütze den Gesetzentwurf und den Änderungsantrag, mache sich jedoch große Sorgen um die kleinen und mittelständischen Unternehmen, die in den Regionen Arbeitsplätze böten. Man müsse überlegen, wie man diesen Unternehmen helfen könne. Es sei zu befürchten, dass die krisenhafte Situation auch nach dem 31. Dezember 2020 fortbestehe. Einer rechtlichen Lösung bedürfe zudem die Rolle der Wirtschaftsprüfer, denen in einer solchen Situation eine besondere Bedeutung zukomme, insbesondere hinsichtlich der Fortführungsprognose. Zu kritisieren seien insoweit intransparente Verflechtungen bestimmter großer Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die deren Unabhängigkeit bei der Prüfungstätigkeit gefährdeten.

Die **Fraktion der AfD** bezweifelte, dass die vorgeschlagene Regelung zwischen solchen Unternehmen, die coronabedingt in Schieflage geraten seien, und solchen Unternehmen, die unabhängig hiervon in wirtschaftlichen Nöten seien, differenziere. Dies führe dazu, dass sich eine Bugwelle von Unternehmen bilde, die sich eigentlich nicht mehr am Markt halten könnten. Mit der entsprechenden Insolvenzwelle sei dann erst nach der nächsten Bundestagswahl zu rechnen. Die Fraktion der AfD lehne daher sowohl den Gesetzentwurf als auch den Änderungsantrag ab.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die **Bundesregierung** teilte mit, sie arbeite mit Hochdruck am präventiven Restrukturierungsrahmen und beabsichtige, Ende des Jahres einen entsprechenden Entwurf vorzulegen. Eine erneute Beratung der Aussetzung der Insolvenzantragspflicht am Ende des Jahres sei eine Angelegenheit des Parlamentes, da sich das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, insbesondere auch mit Blick auf das Demokratieprinzip, insoweit bewusst gegen ein Tätigwerden mittels Rechtsverordnung entschieden habe.

IV. Zur Begründung der Beschlussempfehlung

Im Folgenden werden lediglich die vom Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz empfohlenen Änderungen gegenüber der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs erläutert. Soweit der Ausschuss die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs empfiehlt, wird auf die Begründung auf Drucksache 19/22178 verwiesen.

Mit der Änderung soll verhindert werden, dass der in Absatz 4 enthaltene Hinweis auf die Anwendbarkeit der Absätze 1 bis 3 dahingehend missverstanden wird, dass die Rechtsfolgen der Absätze 2 und 3 künftig nicht mehr zum Tragen kommen sollen. Sinn und Zweck der Verweisung des neuen Absatzes 4 auf die Absätze 1 bis 3 ist es, sicherzustellen, dass überschuldete, aber nicht zahlungsunfähige Unternehmen von den haftungs- und anfechtungsrechtlichen Erleichterungen des Absatzes 1 profitieren können. Nicht intendiert ist es hingegen, die Erweiterungen und Modifikationen der Absätze 2 und 3 aufzuheben oder einzuschränken. Umgekehrt sollte der Verweis auf diese Vorschriften sicherstellen, dass die dort enthaltenen Erleichterungen und Modifikationen weiter gelten. Auch weiterhin sollen insbesondere die Erleichterungen des Absatzes 2 für Unternehmen gelten, die nicht insolvenzreif sind oder bei denen keine Antragspflicht besteht. Und auch weiterhin sollen für Kredite, die von der Kreditanstalt für Wiederaufbau, ihren Finanzierungspartnern sowie anderen Institutionen im Rahmen staatlicher Hilfsprogramme gewährt werden, die in Absatz 3 angelegten weitergehende Erleichterungen gelten. Diese Regelungsentention wird durch den Verweis des Absatzes 4 auf die Absätze 1 bis 3 verdunkelt, welcher den Eindruck zu erwecken geeignet ist, die Anwendung der Absätze 1 bis 3 stünde unter dem Vorbehalt, dass es sich jeweils um überschuldete, aber nicht zahlungsunfähige Unternehmen handelt. Zwar sollten entsprechende tatbestandliche Einschränkungen durch die von Absatz 4 angeordnete entsprechende Anwendung der Absätze 2 und 3 auf Rechtsfolgenseite wieder aufgehoben werden. Denn diese Vorschriften verfolgen gerade den Sinn, dem Absatz 1 auch dort zur Anwendung zu verhelfen, wo dessen tatbestandlichen Voraussetzungen nicht gegeben sind. Dies wird aber im Normtext und in der Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU/CSU und der SPD nicht mit der letzten Klarheit deutlich.

Daher wird der Verweis in Absatz 4 auf den Absatz 1 beschränkt. Um sicherzustellen, dass Absatz 2 entsprechende Anwendung findet, wird dies durch den neuen Satz 2 klargestellt. Da der Absatz 3 unabhängig vom Aussetzungsraum gilt, bedürfte es an sich keiner weiteren Klarstellung. Um etwaigen Missverständnissen vorzubeugen, wird durch den neuen Satz 3 klargestellt, dass er unberührt bleibt.

Berlin, den 16. September 2020

Dr. Heribert Hirte
Berichtersteller

Dr. Karl-Heinz Brunner
Berichtersteller

Jens Maier
Berichtersteller

Judith Skudelny
Berichterstellerin

Friedrich Straetmanns
Berichtersteller

Dr. Manuela Rottmann
Berichterstellerin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.