Positionierung zum Vorschlag der Kommission für eine „Richtlinie über präventive Restrukturierungsrahmen, die zweite Chance und Maßnahmen zur Steigerung von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren und zur Änderung der Richtlinie 2012/30/EU" sowie zu Überlegungen zur Einführung eines vorinsolvenzlichen Verfahrens, Stand: 27.02.2017

Am 22.11.2016 hat die EU-Kommission (KOM) mit dem „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" [(COM 2016, 723 final (RLE)] ein europäisches Maßnahmenpaket zu Unternehmensinsolvenzen vorgelegt. Dieser RL-Vorschlag betrifft auch die Belange der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer krisenbefangener bzw. insolvenzbedrohter Unternehmen. Er stellt in gewisser Weise - für dieses vorinsolvenzliche Stadium - einen insolvenzrechtlichen „Paradigmenwechsel" dar, wie er in Deutschland durch die Insolvenzordnung (InsO) und insbesondere die Reform des Insolvenzrechts von Ende 2011 durch das Gesetz zur weiteren Erleichterung der Sanierung von Unternehmen (ESUG) geprägt ist: Nämlich weg von einem Verfahren der Gläubigerbefriedigung, hin zu einem reinen Entschuldungsverfahren.
Nach den Verlautbarungen der KOM soll Unternehmen bei einer frühen Umstrukturierung geholfen werden, damit Arbeitsplätze und der Unternehmenswert zu erhalten. Eine wesentliche Absicht des RL-Vorhabens der KOM im Rahmen des Aktionsplans Kapitalmarktunion kann aber darin gesehen werden, angeschlagene Banken frühzeitig durch die vorgesehenen Regelungen retten zu wollen: Kreditinstituten soll die Möglichkeit des Abbaus ihrer notleidenden Kreditportfolien ermöglicht werden, um in einem Systemvergleich mit anderen Volkswirtschaften stabiler zu sein (Abbau sogenannter „Non-Performing-Loans", also von Krediten, deren Rückzahlung gefährdet ist, mithilfe des Richtlinienvorhabens). Aus gewerkschaftlicher und Arbeitnehmersicht ergibt sich daraus die Zwiespältigkeit dieses RL-Vorhabens der KOM: Überlegungen zu einem Vorhaben, ein vorinsolvenzlichen Restrukturierungsverfahrens etablieren zu wollen, um Unternehmen zu sanieren und Arbeitsplätze zu retten, sind einerseits grundsätzlich im Interesse von Gewerkschaften, Arbeitnehmervertretungen und Beschäftigten. Damit in Zusammenhang stehenden Beeinträchtigungen und Gefährdungen von Beschäftigteninteressen und Arbeitnehmeransprüchen muss andererseits jedoch von vornherein entschieden begegnet werden.

Aus diesem Fokus heraus lassen sich Kernpunkte für eine gewerkschaftliche Positionierung zu Überlegungen der Etablierung eines vorinsolvenzlichen Restrukturierungsverfahrens – allgemein, aber auch konkret in Bezug auf das Richtlinienvorhaben (RL-Vorschlag) – wie folgt formulieren:

I. Kernpunkte des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften zu den grundsätzlichen Überlegungen zur Einführung eines vorinsolvenzlichen Restrukturierungs- und Sanierungsverfahrens

- Sanierungsverfahren mit dem Ziel einer Unternehmens- und Betriebsfortführung, die möglichst viel Beschäftigung und Arbeitsplätze sichern, liegen im Interesse der Beschäftigten und ihrer Organisationen.
- Wenn durch ein gesetzlich geregeltes Verfahren Insolvenzen, Arbeitsplatzverluste und Forderungsausfälle von Arbeitnehmern vermieden werden können, ist auch das zu begrüßen.
- Durch solcherlei Verfahren dürfen aber keine neuen gesetzlichen Eingriffe in Rechtspositionen und rechtlich geschützte Interessen der Arbeitnehmer und ihrer Vertretungen bzw. Organisationen vorgenommen oder gefördert werden.
- Die im RL-Vorschlag enthaltene Einbeziehung von Arbeitnehmerforderungen in die Restrukturierungspläne ermöglicht Eingriffe in Ansprüche der Beschäftigten durch Gläubigerabstimmungen und deren gerichtliche Bestätigung. Sogar wenn alle Arbeitnehmer einen Verzicht verweigern, könnten sie durch einen sogenannten „klassenübergreifenden Cram-down" (Art.

- Zustimmung in ihren Ansprüchen beschnitten werden. Das ganze Verfahren findet insoweit nicht zwischen Kollektivvertrags- bzw. Tarifvertragsparteien, sondern nur zwischen Arbeitnehmern und sonstigen Gläubigern sowie einem Gericht statt. Solche neuen Eingriffsmöglichkeiten in der Unternehmenskrise schaden der durch das Grundgesetz und in der europäischen Grundrechte-Charta (GRCh) verbürgten Koalitionsfreiheit und allgemein dem Schutz von Arbeitnehmerinteressen. Forderungen und sonstige Rechtspositionen der Arbeitnehmerrechte **dürfen kein Gegenstand von Restrukturierungsplänen sein**. Bei vorinsolvenzlichen Sanierungen muss es bei den allgemeinen arbeitsrechtlichen Regeln einschließlich der Tarifautonomie bleiben. Eingriffe in Arbeitnehmerrechte und –ansprüche können auch nicht durch eine Verstärkung von Arbeitnehmerbeteiligung kompensiert werden, sondern müssen von vornherein unterbleiben.
- Der RL-Vorschlag sieht vor, dass zeitweise Vollstreckungsverbote die Restrukturierung flankieren sollen. Es wird dem Unternehmen also insoweit Schutz vor seinen Gläubigern gewährt, obwohl keine Unternehmensinsolvenz vorliegt, sondern nur deren Wahrscheinlichkeit. Die Vollstreckung bestehender und während des Vollstreckungsverbots entstehender Arbeitnehmerforderungen soll zwar grundsätzlich von dem Verbot ausgenommen werden. Forderungen von Arbeitnehmern sollen also weiterhin vollstreckt werden können, was für sich genommen zu begrüßen ist. Die Vollstreckung von Arbeitnehmerforderungen kann allerdings zeitweilig verboten werden, wenn und soweit eine dem Insolvenzgeld ähnliche Absicherung besteht (vgl. Art. 6 Abs. 3; Erwägungsgrund Nr. 34). Das erscheint aus Sicht des Arbeitnehmerschutzes als unzureichend, weil die Absicherung durch einen solchen Fonds schwerer und später durchsetzbar sein kann, als die Forderung gegenüber dem Arbeitgeber.
- In Art. 7 Abs. 4 des RL-Vorschlags wird angeordnet, dass Gläubigern, für die das Vollstreckungsverbot gilt, eine Vertragskündigung oder Leistungsverweigerung wegen Forderungsrückständen aus der Zeit vor dem Verbot untersagt werden soll. Wenn eine dem Insolvenzgeld entsprechende Garantieeinrichtung geschaffen würde, könnte diese Regelung auch gegenüber Arbeitnehmern Anwendung finden. Ein Kündigungs- und Leistungsverweigerungsverbot darf es aber gegenüber Arbeitnehmern auf gar keinen Fall geben! Arbeitnehmer bei offenen Lohnforderungen gegen ihren Willen am Arbeitsverhältnis festzuhalten und zur Arbeit zu verpflichten, würde einen ungerechtfertigte Eingriff in die grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit der Betroffenen (Art. 12 Abs. 1 GG) bedeuten.
- Der RL-Vorschlag enthält neue Privilegierungen und Absicherungen für Sanierungskreditgeber und Unternehmensberater („Superprivilegierung" nach Maßgabe der Art. 16 und 17 des RL-Vorschlags): Kommt es zu einer Folgeinsolvenz, bleiben für die Kreditgeber bestellte Sicherheiten und Zahlungen an sie unantastbar. Für Finanzkredite soll sogar ein Supervorrang vor allen anderen Gläubigern, auch vor den Arbeitnehmern, ermöglicht werden. Es besteht damit die ernste Gefahr, dass im Falle einer Folgeinsolvenz für eine Fortführung des Unternehmens oder Betriebs oder wenigstens einen Sozialplan keine Insolvenzmasse mehr übrigbleibt. Durch diese Masseschmälerung werden Beschäftigung, Beschäftigtenrechte und die Rechte anderer Beteiligter, die an den Sanierungsverhandlungen nicht beteiligt waren, gefährdet oder beeinträchtigt. **Neue Privilegien für Großgläubiger, Banken und andere Finanzkreditgläubiger sind insgesamt abzulehnen!** Ganz im Gegenteil sollten diese Gläubiger, die regelmäßig bereits durch privatrechtliche Sicherungsrechte (Grundschuld, Sicherungsübereignung, Bürgschaften) bevorzugt sind, stärker als bisher an den Kosten von Insolvenzverfahren beteiligt werden. Auch neue Privilegien für Unternehmensberater, wie sie der

Kommissionsvorschlag enthält (Art. 17 Abs. 2 lit. b des RL-Vorschlags) sind aus den genannten Gründen abzulehnen.

- Zu begrüßen ist hingegen, das Arbeitsentgeltzahlungen für die Phase der Restrukturierung vor späterer Insolvenzanfechtung geschützt sein sollen (Art. 17 Abs. 2 c des RL-Vorschlags). Als Mindeststandard zugunsten der Arbeitnehmerinteressen besteht insoweit auch eine Kompetenz für eine unionsrechtliche Regelung (Art. 153 Abs. 2 b AEUV). Allerdings sollten Arbeitnehmeransprüche generell keiner Insolvenzanfechtung unterliegen. Diese Forderung wird durch den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften gegenüber dem deutschen Gesetzgeber bereits seit längerer Zeit erhoben. Die in vielen europäischen Ländern existierenden Vorrangregelungen für Arbeitnehmerforderungen dürfen nicht angetastet werden, sondern sollten europaweit ausgebaut werden.
- Kann es bei gesetzlich geregelten Restrukturierungsverfahren zu Beeinträchtigungen und Gefährdungen von Interessen der Beschäftigten kommen, sei es auch mittelbar durch Gefährdung oder Schmälerung des Vermögens des Arbeitgebers, so ist gerichtliche Kontrolle und die Beteiligung eines vorläufigen Gläubigerausschusses oder eines gleichwertigen Gremiums mit Arbeitnehmerbeteiligung vorzusehen. Das Beteiligungsrecht der Gewerkschaft in diesen Gremien muss klargestellt werden. Überhaupt muss verhindert werden, dass die in Deutschland mit dem Reformgesetz „ESUG" erreichte und allgemein als positiv bewertete verstärkte insolvenzrechtliche Gläubiger- und Arbeitnehmerbeteiligung mittels der Gläubigerausschüsse unionsrechtlich unterlaufen oder gar rückgängig gemacht wird.
- Missbrauch des Verfahrens zu Lasten der Arbeitnehmer und unbeteiligter Gläubiger muss verhindert werden; insbesondere im Hinblick auf eine – möglicherweise - drohende Folgeinsolvenz.

Zusammenfassung der <u>drei wichtigsten Positionen</u> des DGB zur Einführung eines vorinsolvenzlichen Restrukturierungsverfahrens

1. Durch vor einer Insolvenz stattfindende gesetzlich geregelte Restrukturierungsverfahren dürfen keine neuen gesetzlichen Eingriffe in Rechtspositionen und Interessen der Arbeitnehmer und ihrer Vertretungen bzw. Organisationen drohen. Eine Einbeziehung von Arbeitnehmerforderungen und –rechten in Restrukturierungspläne, die zu einer Beeinträchtigung oder Verringerung dieser Rechtspositionen führt, ist als ein solcher Eingriff in Arbeitnehmerrechte strikt abzulehnen.

2. Ebenso sind neue rechtliche Privilegien und Prioritäten für Banken, sonstige Finanzkreditgeber und für Unternehmensberater abzulehnen.

3. Kommt es in Verbindung mit derartigen Verfahren zu Beeinträchtigungen von Interessen wie durch Zwangsvollstreckungsverbote, Insolvenzanfechtungsprivilegien für Verfahrensbeteiligte oder eine Gläubigerinsolvenzantragssperre, so ist für das Restrukturierungsverfahren eine ausreichende gerichtliche Kontrolle und die Beteiligung eines insolvenzrechtlichen Kontrollorgans, wie zum Beispiel eines vorläufigen Gläubigerausschusses mit Arbeitnehmervertreter vorzusehen, der wirtschaftliche und rechtliche Kontrollrechte im Insolvenzverfahren ausüben kann. Für die Arbeitnehmervertretung in dem Kontrollorgan ist das Beteiligungsrecht der für den Betrieb zuständigen Gewerkschaft klarzustellen.

II. Hintergrundinformationen zu Anlass, Vorgeschichte, Zielen und wesentlichem Inhalt des Richtlinienvorschlags der EU-Kommission sowie seine Bedeutung für das nationale Insolvenzrecht

Zum besseren Verständnis der Positionen des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften zum RL-Vorschlag vom 22.11.2016 und damit vor- und einhergehenden grundsätzlichen Überlegungen zur Einführung eines vorinsolvenzlichen Verfahrens, werden im folgenden Anlass, Vorgeschichte, Ziele und wesentliche Inhalte des Richtlinienvorschlags sowie seine Bedeutung für das nationale Insolvenzrecht in Deutschland erläutert:

Anlass der Positionierung und Zielrichtung des RL-Vorschlags der EU-Kommission

Die KOM will gescheiterte Unternehmer dabei unterstützen, wieder schneller auf die Beine zu kommen und aufgrund ihrer Erfahrungen neu anzufangen. Sie führt dazu ins Feld, dass jedes Jahr in der EU 200 000 Unternehmen insolvent werden; dabei gingen 1,7 Mio. Arbeitsplätze verloren. Dies würde oftmals durch effizientere Insolvenz- und Umstrukturierungsverfahren vermieden werden können. Es sei höchste Zeit, Unternehmern eine zweite Chance für einen Neuanfang mittels einer vollständigen Schuldenbefreiung innerhalb von höchstens drei Jahren zu gewähren.

Hintergrund und Vorgeschichte des RL-Vorschlags

Der nun vorliegende Richtlinienentwurf der KOM ist Teil des „Aktionsplans zur Schaffung einer Kapitalmarktunion" und der Binnenmarktstrategie. Er soll zur Beseitigung großer Hindernisse für die Entwicklung der Kapitalmärkte in der EU beitragen, indem Rechtssicherheit für ausländische Investoren und EU-weit tätige Unternehmen geschaffen wird. Der Vorschlag der KOM soll durch die Förderung effizienter Umstrukturierungsverfahren verhindern, dass Unternehmen ihren Bankdarlehen nicht nachkommen. Dadurch soll auch das Problem des hohen Bestands an notleidenden Darlehen und Krediten im EU-Bankensektor in Angriff genommen werden. Banken könnten dann wieder mehr Mittel an Verbraucher und Unternehmen ausleihen.

Vorausgegangen war dem Vorschlag eine Entschließung des Europäischen Parlaments (EP) vom 15.11.2011 zur Harmonisierung nationaler Insolvenzrechtsordnungen, insbesondere im Hinblick auf die Bedingungen für die Erstellung von Restrukturierungsplänen und deren Wirkungen sowie Inhalte. Daraufhin legte die KOM eine Empfehlung vom 12.03.2014 „für einen neuen Ansatz im Umgang mit unternehmerischem Scheitern und Unternehmensinsolvenzen", C(2014) 1500 final, vor. Es sollte den Anwendungsbereich erweitern auf Präventionsverfahren zur Rettung von Unternehmen in „Schieflage" sowie Unternehmern, die einmal insolvent gegangen waren, eine zweite Chance einräumen. Dies auf dem Hintergrund, dass die Insolvenzverordnung von 2015 [Verordnung (EU) 2015/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 über Insolvenzverfahren, ABl. EU L 141 v. 5. Juni 2015, S. 19 ff., Nachfolge-VO der VO (EG) Nr. 1346/2000 in grenzüberschreitenden Insolvenzverfahren] auf die Lösung von Konflikten zwischen Gerichten und Gesetzen bei grenzübergreifenden Insolvenzverfahren abzielt und die EU-weite Anerkennung von Urteilen in Insolvenzverfahren gewährleistet, aber nicht das materielle Insolvenzrecht der Mitgliedstaaten harmonisiert.

Ziele des RL-Vorschlags

Die vorgeschlagene Richtlinie konzentriert sich auf drei wesentliche Elemente:

- Gemeinsame Grundsätze für die Verwendung von Rahmen für eine frühe Umstrukturierung zu formulieren, die Unternehmen helfen sollen, ihre Tätigkeit fortzusetzen und Arbeitsplätze zu erhalten.
- Bestimmungen für Unternehmer auf eine zweite Chance zu schaffen, damit sie nach einem Zeitraum von höchstens drei Jahren eine vollständige Schuldenbefreiung erhalten (wirtschaftliche „Triebfeder" ist dabei, dass derzeit die Hälfte der Europäer angibt, aus Angst vor dem Scheitern kein Unternehmen gründen zu wollen).
- Gezielte Maßnahmen für die Mitgliedstaaten zu ergreifen, um die Effizienz der Insolvenz-, Umstrukturierungs- und Schuldenbefreiungsverfahren zu erhöhen. Dadurch würden sich die übermäßig langen und teuren Verfahren in vielen Mitgliedstaaten verringern, die zu Rechtsunsicherheit für Gläubiger und Anleger sowie zu niedrigen Einbringungsquoten und nicht beglichenen Schulden führen würden.

Wesentlicher Inhalt des Richtlinienvorschlags

Mit den neuen Vorschriften werden nach der Auffassung der KOM die folgenden wesentlichen Grundsätze festgelegt, mit denen sichergestellt werden soll, dass der Insolvenz- und der Umstrukturierungsrahmen EU-weit kohärent und effizient sind:

- Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten, insbesondere KMU, würden Zugang zu Frühwarnsystemen erhalten, um eine sich verschlechternde Geschäftslage zu erkennen und eine Umstrukturierung in einer frühen Phase gewährleisten zu können.
- Flexible präventive Umstrukturierungsrahmen würden langwierige, komplexe und kostspielige Gerichtsverfahren vereinfachen. Erforderlichenfalls müssten nationale Gerichte in den Schutz der Interessen von Beteiligten eingebunden werden.
- Der Schuldner soll eine befristete „Atempause" von höchstens vier Monaten von den Durchsetzungsmaßnahmen erhalten, um Verhandlungen über eine erfolgreiche Umstrukturierung zu erleichtern.
- Eine Minderheit von Gläubigern und Anteilsinhabern mit abweichender Meinung soll Umstrukturierungspläne nicht blockieren können (sogenannte „Akkordstörer"), aber ihre legitimen Interessen würden gewahrt.
- Neue Finanzmittel würden speziell geschützt und erhöhten die Chancen auf eine erfolgreiche Umstrukturierung.
- Durch die präventiven Umstrukturierungsverfahren würden die Arbeitnehmer mutmaßlich arbeitsrechtlich durch die bestehenden EU-Rechtsvorschriften vollen Schutz genießen.
- Schulungen und Spezialisierung von Angehörigen der Rechtsberufe und Gerichte sowie der Einsatz von Technologien (z. B. für die elektronische Antragstellung, Mitteilungen an Gläubiger) würden die Effizienz verbessern und die Insolvenz- und Umstrukturierungsverfahren sowie Verfahren für eine zweite Chance verkürzen.

Bedeutung der Schaffung eines vorinsolvenzlichen Restrukturierungsverfahrens für das nationale Insolvenzrecht

Die große Bedeutung dieses Richtlinienvorhabens für das nationale Insolvenzrecht, ein vorinsolvenzliches Verfahren durch verbindliche Regeln für die Umstrukturierung und Sanierung des betroffenen Unternehmens im Falle „finanzieller Schieflage" zu schaffen, wird bereits dadurch deutlich, dass das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) - bereits im Vorfeld des vorgelegten RL-Vorschlags vom 22.11.2016 - auf dem Hin-

tergrund der Empfehlung der KOM vom 12.03.2014 Experten aus Banken, Versicherungen, Verbänden, Verwaltung und Wissenschaft, darunter auch des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der IG Metall, zu zwei Treffen eingeladen hatte. Gegenstand der Erörterungen war insbesondere, die Überlegungen der KOM zur Schaffung eines vorinsolvenzlichen Sanierungsverfahrens mit den Instrumenten des erst Ende 2011 in Kraft getretenen deutschen Gesetzes zur weiteren Erleichterung der Sanierung von Unternehmen (ESUG) zu „spiegeln" und ggf. Gesetzgebungsbedarf (im Vorgriff auf die für das Frühjahr 2017 geplante Evaluation des ESUG) zu identifizieren.