

Konzentration der Insolvenzgerichte ODER: ALLES BEIM ALTEN?

In der lebhaft geführten Diskussion um die Erneuerung des Insolvenz- und Sanierungsrechtes entbrannte bei dem Nachrichtendienst Twitter eine separate Diskussion rund um die angedachte Konzentration der Insolvenzgerichte nach § 2 Abs. 1 InsO n.F., welche die Gesetzesreife letztlich nicht erlangt hat. Wir haben unsere beiden Gastautoren, Florian Dälken und Christian Jess gebeten, ihre Positionen zu formulieren.

Der Standpunkt von FLORIAN DÄLKEN.

Stellen Sie sich einmal ein Unternehmen vor, das gerade den mit Abstand größten Auftrag der Firmengeschichte akquiriert hat und in diesem Zusammenhang erst einmal zwei Drittel seines Personals abbaut und ebenso viele Standorte schließt. Stichhaltige Gründe für die radikale Reduzierung der Unternehmensstrukturen trotz vorhandener Rekordauftragslage werden nicht genannt.

Wahrscheinlich würden Sie ein solches Vorgehen als unvernünftig bezeichnen.

SANINSFOG MIT ZUSTÄNDIGKEITSKONZENTRATION KURZ VOR DER INSOLVENZWELLE

Vergleichbar verhielt sich das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) als es im September vergangenen Jahres - mitten in der Corona-Pandemie und im Vorfeld der vielleicht größten Insolvenzwelle der deutschen Wirtschaftsgeschichte - den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts (SanInsFoG) vorlegte. Der Entwurf sah in seinem Art. 5 nämlich die Änderung von § 2 Abs. 2 InsO vor. In dessen Satz 1 sollten die Wörter „oder zusätzliche“ entfallen. Diese unscheinbare Streichung zweier Wörter hatte es in sich: in Niedersachsen beispielsweise hätte sie dazu geführt, dass bereits ein Vierteljahr später zum 01.01.2021 insgesamt 22 der vorhandenen 33 Insolvenzgerichte ihre Zuständigkeit für neue Unternehmensinsolvenzen (IN-Verfahren) verloren hätten.

Bis dahin war es den Bundesländern gestattet, bei ihrer Organisation der Insolvenzgerichte auf regionale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen und damit auch mehrere Amtsgerichte pro Landgerichtsbezirk zu Insolvenzgerichten zu bestimmen, die dann auch für IN-Verfahren zuständig sind. Diese Möglichkeit sollte den Ländern durch die Streichung des oben genannten Zusatzes in § 2 Abs. 2 S. 1 InsO genommen werden und damit im Bereich der Unternehmensinsolvenzen

eine Struktur etabliert werden, in der stets nur noch ein Amtsgericht pro Landgerichtsbezirk existiert.

FEHLERHAFTE BEGRÜNDUNG DES REFERENTENENTWURFS

Der Gedanke, ausgerechnet im Vorfeld einer sich abzeichnenden Insolvenzwelle nie dagewesenen Ausmaßes in manchen Teilen Deutschlands einen Großteil der vorhandenen leistungsfähigen und bewährten Strukturen der Insolvenzgerichtsbarkeit für Unternehmensinsolvenzen faktisch abschaffen zu wollen, um sie dann an anderer Stelle mühsam wieder aufbauen zu müssen, klang für viele Experten unvernünftig. Ebenso unüberlegt schien auch die einzige Begründung, die der Referentenentwurf für die geplante Zuständigkeitskonzentration anführte:

Hierdurch wird eine Empfehlung der ESUG-Evaluierung aufgegriffen. Zum Aufbau spezifischer Expertise für ESUG-Verfahren wird im Forschungsbericht die Konzentration der gerichtlichen Zuständigkeit auf höchstens ein Amtsgericht je Landgerichtsbezirk empfohlen und ein weitergehender Ansatz präferiert, wonach je Oberlandesgerichtsbezirk nur ein Amtsgericht zuständig sein soll (ESUG-Evaluierung, Forschungsbericht, S. 239).

Diese Begründung war schlicht falsch, denn die Beteiligten der ESUG-Evaluierung hatten in dem Forschungsbericht aus 2018 überhaupt keine Empfehlung zur Zuständigkeitskonzentration im Bereich der allgemeinen Unternehmensinsolvenzen gemacht; vielmehr wurde lediglich eine konzentrierte Zuständigkeit für ESUG-Verfahren empfohlen.

Die Problematik der nicht ausreichenden Begründung der geplanten Zuständigkeitskonzentration setzte sich auch im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens fort.

VERSCHIEBUNG DES VORHABENS

Zunächst einmal wurde zurückgerudert und das Vorhaben um ein Jahr verschoben. Der Regierungsentwurf, der am 09.11.2020 vorgelegt wurde, regelte nämlich, dass die Änderungen in § 2 Abs. 2 InsO erst zum 01.01.2022 in Kraft treten sollten. Aus der dazugehörigen Begründung ging hervor, dass man die bisherige Kritik durchaus ernst nahm. Es hieß dort wie folgt:

Um den Ländern ausreichend Zeit für die Umsetzung der verstärkten Zuständigkeitskonzentration in Unternehmensinsolvenzsachen zu geben, soll auch diese erst zum 1. Januar 2022 in Kraft treten.

Damit war der Zeitdruck, mit der die Gerichtskonzentration durchgesetzt werden sollte, erst einmal vom Tisch. Es blieb aber dabei, dass keine ausreichenden Argumente für einen so starken Eingriff in die bisherige Struktur bedeutsamer Teile der bundesdeutschen Insolvenzgerichtsbarkeit genannt wurden. Dieser Befund gilt auch für die Stellungnahmen der verschiedenen Sachverständigen zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages. Einzig Prof. Dr. Christoph Thole von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät

der Universität zu Köln äußerte sich explizit zu der geplanten Zuständigkeitskonzentration und bewertete sie als sachdienliches Mittel gegen eine Zersplitterung der deutschen Insolvenzgerichte. Warum aber weniger Insolvenzgerichte besser arbeiten sollen als viele begründete er nicht.

Auch im Anhörungstermin des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz am 25.11.2020 wurde die Konzentration offenbar nur am Rande erörtert und von den Beteiligten wurden keine erheblichen Sachargumente dazu genannt. Das mit dem SanInsFoG vorgelegte Gesetz über den Stabilisierungs- und Restrukturierungsrahmen für Unternehmen (StaRUG) dominierte die dortigen Diskussionen.

Bereits zuvor hatten zahlreiche Verbände zu dem Referentenentwurf Stellung genommen. Auch aus diesen Stellungnahmen ergeben sich nur wenig Gründe, die für eine Gerichtskonzentration angeführt werden könnten. Die Vertreter der Justizverbände lehnten die geplante Zentralisierungsregelung in ihren Äußerungen überwiegend ab (so der Deutsche Richterbund e. V., der Verband der Rechtspfleger e. V. und der Bund Deutscher Rechtspfleger e. V.), während einzig der BAKInso e. V. die Konzentration begrüßte. Die Vereinigungen der Insolvenzverwalter lehnten die geplante Neuregelung teilweise ausdrücklich ab (so die Neue Insolvenzverwaltervereinigung Deutschlands e. V.) oder nah-



Florian Dälken – Foto: Kanzlei

men gar nicht explizit dazu Stellung (so der Verband Insolvenzverwalter Deutschlands e. V. und der Graevenbrucher Kreis e. V.). Die Verbände der Steuerberater, der Wirtschaftsprüfer, der Unternehmensberater und die Interessenverbände der verschiedenen Branchen der Wirtschaft äußerten sich ebenfalls nicht ausdrücklich zum Thema Konzentration.

VERBÄNDE NENNEN STICHHALTIGE GRÜNDE GEGEN DIE REFORM

Augenscheinlich ist auch hier, dass die Argumente der Gegner der Reform nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ deutlich überwogen. Während nämlich der Bundesarbeitskreis Insolvenzgerichte e. V. lediglich knapp darauf verwies, dass nach seiner Auffassung im Einvernehmen mit der ESUG-Evaluation ein „großes“ Insolvenzgericht auf amtsgerichtlicher Ebene zu etablieren ist und dazu darauf hinwies, dass die Ausweitung der Möglichkeiten des schriftlichen Verfahrens in § 5 Abs. 2 InsO ein Insolvenzgericht direkt vor Ort überflüssig mache, führen die Reformgegner schwerere Gesetze auf:

a) Bund Deutscher Rechtspfleger e. V.

- die Konzentration würde personelle Konsequenzen nach sich ziehen und viele Amtsgerichte auch vor neue logistische Herausforderungen stellen;
- Fachwissen kann auch an kleineren Gerichten vorhanden sein;

b) Neue Insolvenzverwaltervereinigung Deutschlands e. V.

- in vielen Bundesländern wird durch die Abschaffung von Insolvenzgerichten langjähriges Know-How unwiederbringlich zu einem höchst ungünstigen Zeitpunkt verloren gegeben;
- das bisherige Modell der Länderkompetenz hat sich bewährt und sollte nicht verändert werden;

c) Verband der Rechtspfleger e. V.

- weder die ESUG-Evaluation noch die Richtlinie 2019/10233 erfordern eine Konzentration oder einen Verzicht auf die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten;
- die geplante kategorische Konzentration stellt die Existenzberechtigung manch eines betroffenen Amtsgerichts infrage und tangiert damit auch die Präsenz des Rechtsstaats in der Fläche insgesamt;
- die Regionalität der Insolvenzgerichte ist für kleine bis mittelständische Beteiligte zu wesentlich, als dass man sie kurzerhand preisgeben dürfte;

- die Sicherstellung eines angemessenen Fortbildungsangebotes wäre allemal zielführender als der pauschale Durchgriff auf die Justizhoheit der Länder;
- die ESUG-Evaluation hat ergeben, dass eine deutliche Mehrheit der Beteiligten sowohl mit der Kompetenz der Insolvenzgerichte als auch mit der Verfahrensdauer zufrieden ist;
- auch umfassende Konzentration kann personelle Fluktuation und Mischdezerate regelmäßig nicht verhindern;

d) Deutscher Richterbund e. V.

- Zuständigkeitskonzentrationen können zu einem Rückzug der Gerichte aus der Fläche führen und sich für die Verfahrensbeteiligten nachteilig auswirken;
- mittelfristig könnte die Schließung kleinerer Amtsgerichte ausgelöst werden;
- die Konzentration führt zu Nachteilen bei Gläubigern, Schuldnern und Insolvenzverwaltern; bei mündlichen Anhörungen würden teilweise einfache Fahrtstrecken von mehr als 160 km provoziert;
- die Ortsnähe des Insolvenzgerichts und die Kenntnis der örtlichen wirtschaftlichen Begebenheiten ermöglichen gerade eine schnelle und effektive Behandlung des einzelnen Falles;
- durch eine zu starke Konzentration würde die Gefahr begründet, dass nur noch große und einflussreiche Insolvenzverwalterkanzleien berücksichtigt werden, was sich auch negativ auswirken kann.

Der Bundesrat reagiert

Danach war der Bundesrat am Zug und legte in seiner Stellungnahme vom 27.11.2020 den Finger in die Wunde: Er wies darauf hin, dass die Begründung des Gesetzesentwurfes falsch ist, soweit sie auf die Empfehlungen der ESUG-Evaluation verweist. Zu Recht wurde außerdem auf die fehlende Begründung der geplanten Maßnahme hingewiesen. Zusammenfassend argumentierte der Bundesrat wie folgt:

- die bisherige Regelung ermöglicht eine angemessene Berücksichtigung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Bundesländern;
- bei den Insolvenzgerichten, die schon seit vielen Jahren Insolvenzverfahren bearbeiten, hat sich längst eine spezifische Expertise ausgebildet;
- insbesondere aufgrund des zu erwartenden deutlichen Anstiegs der Zahl der Unternehmensinsolvenzen sind bewährte Strukturen bedeutsam;

- die bisherigen Insolvenzgerichte kennen die spezifischen wirtschaftlichen Ausrichtungen vor Ort und die örtlichen Verhältnisse und können deshalb sachgerecht entscheiden;
- die geplante Regelung erfordert notwendigerweise personelle Verstärkungen bei den konzentrierten Gerichten; außerdem fehlt es vielerorts an ausreichenden räumlichen Kapazitäten;
- die Konzentration hätte auch negative Auswirkungen auf kleine Insolvenzverwalterbüros im ländlichen Raum;
- insgesamt sind erhebliche negative Auswirkungen auf die Standortattraktivität, den ländlichen Raum, den Zugriff auf qualifiziertes Personal, die Gebäudeversorgung, die Erreichbarkeit der Justiz und die Bürgernähe zu befürchten.

In ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrats vom 02.12.2020 setzte die Bundesregierung sich dann mit den Argumenten des Bundesrates auseinander und äußerte erstmals im Gesetzgebungsprozess verhalten Sachargumente, nämlich:

- eine Zuständigkeitskonzentration stellt ausreichende Fallzahlen sicher;
- sie fördert eine Professionalisierung der Abwicklung von Unternehmensinsolvenzen.

Diese Gründe sind sicher richtig. Indes waren die genannten Argumente ersichtlich nicht ausreichend, um einen derart weitreichenden Eingriff in die bewährte Struktur der Insolvenzgerichtsbarkeit rechtfertigen zu können. Denn auch in den ländlichen Räumen existieren Insolvenzgerichte mit erheblicher Expertise, hohen Fallzahlen und absolut professionellen Strukturen. Genauso sind viele Gerichte anzutreffen, die niedrige Fallzahlen aufweisen und trotzdem hochprofessionell arbeiten.

Auch ein weiterer wesentlicher Punkt wurde in der ganzen Konzentrationsdebatte nicht ausreichend betont: es geht dabei vor allem um Menschen. Es geht um Richterinnen und Richter, Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger sowie um Justizbedienstete, die täglich engagiert und auf hohem Niveau ihre Arbeit tun. Auch wegen dieser Arbeit dürfte Deutschland weltweit zu den Qualitätsführern im Insolvenzbereich zählen. Die bisherigen Strukturen sorgen dafür, dass Gläubiger, Schuldner und Insolvenzverwalter genauso wie Wirtschaft und Verbraucher Vertrauen in eine gut funktionierende Insolvenzgerichtsbarkeit haben. Der Gesetzesentwurf ließ auch eine fehlende Wertschätzung für diese Arbeit erkennen, indem er die geplante Zuständigkeitskonzentration erst gar nicht ausreichend begründete und später auf Qualitätsgesichtspunkte verwies. Mit letzterem wurde indirekt die These aufgestellt, dass die Qualität der Arbeit der Akteure bei den noch nicht konzentrierten kleineren Insolvenzgerichten vor Ort letztlich nicht ausreichend sei. Gerade diese These konnte bis heute aber wohl nie belegt werden. Das ergibt sich auch aus der ESUG-Evaluation, in der auf Seite 239 ausdrücklich wie folgt formuliert wird:

(Es lässt sich nicht nachweisen, dass die fehlende Konzentration in bestimmten Verfahren sich nachteilig ausgewirkt hat.

FAZIT: DIE KRAFT DES BESSEREN ARGUMENTS

Die Kraft des besseren Arguments ist nach Jürgen Habermas ein wesentlicher Faktor, an dem sich praktische Vernunft in einer Demokratie zu orientieren hat. Ausgehend von diesem Befund musste die geplante Zuständigkeitskonzentration im demokratischen Prozess scheitern: die Gegner der Reform haben schlicht die besseren Argumente gehabt. Deshalb erschien das vom BMJV initiierte Reformvorhaben im Vorfeld einer mutmaßlichen Rekordinsolvenzwelle genauso wie das Verhalten des einleitend genannten Unternehmens: unvernünftig.

*Zum Autor:
Florian Dälken ist Rechtsanwalt, Betriebswirt und Insolvenzverwalter mit Büros in Lingen (Ems), Münster und Georgsmarienhütte. Er wird von Gerichten in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen als Insolvenzverwalter bestellt und berät zu wirtschaftsrechtlichen Themen.*

