Stellungnahme des VID – Verband Insolvenzverwalter und Sachwalter Deutschlands zu den Referentenentwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Regelung des Investitionsprüfungsrechts (IPG-E/IPV-E)

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) hat die Referentenentwürfe eines Gesetzes und einer Verordnung zur Regelung des Investitionsprüfungsrechts vorgelegt.[1] Die bislang im Außenwirtschaftsgesetz und in der Außenwirtschaftsverordnung verstreuten Regelungen sollen in einem Investitionsprüfungsgesetz (IPG) zusammengeführt, die Prüfverfahren beschleunigt und die Verordnung (EU) 2026/1386[2] umgesetzt werden.

Der VID bedankt sich für den Erläuterungstermin vom 21. Oktober 2026 und begrüßt die Konsolidierung des Rechtsrahmens und die angestrebte Beschleunigung, insbesondere die Verkürzung der Prüfphase 1 und der Aufgreiffrist, den Wegfall der 20-Prozent-Schwelle und die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts. Das Anliegen, sicherheitsrelevante Erwerbe wirksam zu prüfen, teilt der VID.

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich auf die Auswirkungen der Entwürfe auf Unternehmensveräußerungen in Insolvenz- und Restrukturierungsverfahren. Diese Konstellation spricht das BMWE in seinem Übersendungsschreiben selbst an: Umgehungsmöglichkeiten sollen unter anderem beim Asset Deal „(z.B. bei Insolvenzen)" geschlossen werden.[3] Die Besonderheiten des Insolvenzverfahrens greifen die Entwürfe dagegen an keiner Stelle auf. Gerade dort entscheidet die Dauer des Prüfverfahrens aber häufig darüber, ob ein Unternehmen erhalten wird oder zerschlagen werden muss.

Zusammenfassung

Der VID regt insbesondere an:

- ein **beschleunigtes Prüfverfahren** für Erwerbe aus Insolvenz- und Restrukturierungsverfahren mit Fristen von 15 Kalendertagen in der Prüfphase 1 und 45 Kalendertagen in der Prüfphase 2 sowie einer gegen Verzögerungen abgesicherten Genehmigungsfiktion bei Fristablauf (neuer § 18a IPG-E, Formulierungsvorschlag unter IV.),
- ein **eigenes Antragsrecht und die Beteiligtenstellung** des Insolvenzverwalters bzw. des eigenverwaltenden Schuldners einschließlich der Möglichkeit, das Verfahren bereits vor Vertragsschluss einzuleiten (zu § 10 IPG-E; § 18a Abs. 3 des Vorschlags),

[1] Referentenentwurf der Bundesregierung, Gesetz zur Regelung des Investitionsprüfungsrechts (nachfolgend IPG-E), und Referentenentwurf, Verordnung zur Regelung des Investitionsprüfungsrechts (nachfolgend IPV-E), jeweils Bearbeitungsstand 13.10.2026. Seitenangaben zur Entwurfsbegründung (Begr.) beziehen sich auf die Paginierung des Gesetzentwurfs.
[2] Verordnung (EU) 2026/1386 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2026 über die Überprüfung ausländischer Investitionen in der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2019/452, ABl. L, 2026/1386, 26.6.2026 (nachfolgend VO (EU) 2026/1386).
[3] Schreiben des BMWE, Referat VD3, zur Übersendung der Referentenentwürfe.

- eine **Befreiung vom Vollzugsverbot** nach dem Vorbild des § 41 Abs. 2 GWB, soweit das Unionsrecht dies zulässt,
- eine **enge Befristung und insolvenzgerechte Ausgestaltung** der vorläufigen Maßnahmen (§ 19 IPG-E),
- **Klarstellungen zum Erwerbsbegriff** beim Asset Deal, bei Gläubigerrechten und beim Erwerb durch Insolvenz- oder Restrukturierungsplan (§ 6 IPG-E) sowie
- eine **klare Abgrenzung der Informationsverbote** im Verwertungsprozess (§ 8 Abs. 3 IPG-E).

I. Ausgangslage: Unternehmensveräußerungen in der Insolvenz sind zeitkritisch

Die übertragende Sanierung, also die Veräußerung des Geschäftsbetriebs oder von Betriebsteilen im Wege des Asset Deals, ist in der Praxis das wichtigste Instrument, um Unternehmen, Arbeitsplätze und Know-how im Insolvenzverfahren zu erhalten. Ihre Bedeutung dürfte noch steigen aufgrund der Verpflichtung der Mitgliedstaaten in Titel IV der Richtlinie (EU) 2026/799[4] zur Einführung von Pre-pack-Verfahren, die auf eine übertragende Sanierung in einem Insolvenzverfahren ausgerichtet sind. Sie steht unter erheblichem Zeitdruck. Das Insolvenzgeld nach § 165 Abs. 1 S. 1 SGB III deckt Arbeitsentgeltansprüche nur für die drei Monate vor dem Insolvenzereignis; das Eröffnungsverfahren ist deshalb regelmäßig auf diesen Zeitraum begrenzt. Nach Verfahrenseröffnung belastet jeder Tag der Fortführung die Masse. Kunden wandern ab, Lieferanten verlangen Vorkasse, Schlüsselpersonal geht. Der Insolvenzverwalter ist der bestmöglichen Verwertung verpflichtet und benötigt für die Unternehmensveräußerung regelmäßig die Zustimmung der Gläubigerorgane.[5] Er muss deshalb früh wissen, welches Angebot neben dem besten Preis auch die größte Vollzugssicherheit bietet.

Scheitert oder verzögert sich der Verkauf, kommt es zu Stilllegung und Einzelverwertung und damit zu den Nachteilen, die § 5 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 und 2 IPG-E in den Blick nimmt: dem „Verlust von Produktions-, Verarbeitungs- oder Fertigungskapazitäten" und dem Abfluss von Know-how. Ein zügiges Prüfverfahren dient in der Insolvenz daher nicht nur den Beteiligten, sondern auch den durch den Entwurf proklamierten Schutzgütern des Gesetzes.

Der Entwurf erkennt diese Wertung an anderer Stelle selbst an. Die Ausnahme für Abwicklungsinstrumente für Banken und Versicherungen in § 6 Abs. 5 IPG-E wird unter anderem damit begründet, dass in diesen Fällen „gerade die Zeit einen kritischen Faktor bildet" und ein Prüfverfahren in den regulären Fristen die Rettung erheblich verzögern würde.[6]

Auch der Unionsgesetzgeber nennt in Erwägungsgrund 35 VO (EU) 2026/1386 „die Vermeidung der Insolvenz des Ziels in der Union" ausdrücklich als Interesse der Sicherheit oder öffentlichen Ordnung, das eine frühere Überprüfungsentscheidung rechtfertigen kann.

[4] Richtlinie (EU) 2026/799 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2026 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Insolvenzrechts.
[5] Vgl. §§ 158 Abs. 1, 160 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 Nr. 1 InsO.
[6] Begr. IPG-E, S. 45 (zu § 6 Abs. 5).

Der VID fordert keine Bereichsausnahme für Insolvenzverkäufe. Unternehmen in der Krise können für strategisch motivierte Erwerber besonders attraktiv sein. Ihre Prüfung ist daher legitim. Erforderlich ist aber ein Verfahren, das dem Zeitbedarf der Insolvenz gerecht wird.

II. Erwerbsbegriff (§ 6 IPG-E)

1. Asset Deal (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 IPG-E)

Nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 IPG-E ist auch der Erwerb eines abgrenzbaren Betriebsteils oder des Vermögens eines inländischen Unternehmens „ganz oder zu einem wesentlichen Teil" prüffähig.[7] Ist das Unternehmen in einem Sektor der §§ 1 bis 3 IPV-E tätig, löst ein solcher Erwerb Meldepflicht und Vollzugsverbot aus, ohne dass (anders als beim Beteiligungserwerb nach § 7 IPG-E) eine Prüfeintrittsschwelle gilt.

Offen bleibt, wann ein „wesentlicher Teil" vorliegt und worauf er sich bezieht. In der Insolvenz werden Betriebsteile und einzelne Vermögensgegenstände häufig nacheinander verwertet. Misst man die Wesentlichkeit jeweils am verbliebenen Restvermögen, würde gegen Ende der Verwertung nahezu jede Einzelveräußerung prüffähig.

Der VID regt an, klarzustellen, dass

- die Wesentlichkeit qualitativ-funktional danach zu bestimmen ist, ob der Erwerber die sicherheitsrelevante Tätigkeit fortführen kann,
- die Bezugsgröße das Vermögen vor Beginn der Verwertung ist und
- nur ausschließliche Lizenzen erfasst sind, die eine solche Fortführung ermöglichen.

2. Gläubigerrechte als atypischer Einflusserwerb (§ 6 Abs. 2 IPG-E)

Künftig kann ein Erwerb auch ohne Stimmrechtserwerb vorliegen, wenn Sitze oder Mehrheiten in Aufsichtsgremien oder der Geschäftsleitung, Vetorechte bei strategischen Geschäfts- oder Personalentscheidungen oder bestimmte Informationsrechte eingeräumt werden, die einen dem maßgeblichen Stimmrechtsanteil entsprechenden Einfluss vermitteln (§ 6 Abs. 2 IPG-E). In Insolvenz- und Restrukturierungsverfahren stehen Gläubigern vergleichbare Rechte regelmäßig kraft Gesetzes oder aufgrund üblicher Finanzierungsverträge zu. Mitglieder des Gläubigerausschusses haben sich gemäß § 69 InsO „über den Gang der Geschäfte zu unterrichten" und Bücher und Geschäftspapiere einzusehen sowie den Geldverkehr und -bestand zu prüfen. Die Veräußerung des Unternehmens bedarf ihrer Zustimmung (§§ 158, 160 InsO). Massekredite und Sanierungsfinanzierungen enthalten marktübliche Informations- und Zustimmungsvorbehalte. Es sollte jedenfalls durch die Begründung klargestellt werden, dass gesetzliche Rechte von Gläubigern und Gläubigerorganen sowie marktübliche Gläubigerschutzrechte keinen solchen Einfluss vermitteln.

[7] Anm: nach der Begründung kann hierunter auch die Erteilung einer Lizenz fallen, Begr. IPG-E, S. 43 (zu § 6 Abs. 1 Nr. 3); s. auch S. 30.

3. Erwerb durch Insolvenz- oder Restrukturierungsplan

Insolvenz- und Restrukturierungspläne können die Umwandlung von Forderungen in Anteilsrechte und die Übertragung von Anteilen vorsehen (sog. Debt-to-Equity-Swap).[8] Erreicht ein unionsfremder Gläubiger dadurch eine Prüfeintrittsschwelle, dürfte ebenso ein Erwerb durch Rechtsgeschäft vorliegen. Offen ist, ob sich die Meldepflicht dann nach § 14 S. 1 oder S. 3 IPG-E richtet, welche „Handlung" sie gegebenenfalls auslöst (Planvorlage, Abstimmung oder Bestätigung) und wie sich die auflösende Bedingung (§ 8 Abs. 1 S. 2 IPG-E) und bei Meldepflicht die schwebende Unwirksamkeit von Vollzugsgeschäften (§ 8 Abs. 2 IPG-E) zu den Planwirkungen verhalten, die mit der (rechtskräftigen) Bestätigung eintreten.[9]

Der VID regt an,

- die Einleitung des Prüfverfahrens bereits ab Vorlage des Plans beim Gericht zuzulassen,
- klarzustellen, dass die Freigabe als Planbedingung im Sinne von § 249 InsO bzw. § 62 StaRUG ausgestaltet werden kann,[10] und
- das beschleunigte Verfahren (unten IV.) auch auf diese Fälle zu erstrecken.

III. Investitionsprüfungsverfahren bei Insolvenzverkäufen (§ 10 IPG-E)

Nach dem Entwurf wird das Investitionsprüfverfahren nur mit dem unmittelbaren Erwerber geführt. Der Eröffnungsbescheid ist nur ihm bekanntzugeben (§ 10 Abs. 2 IPG-E). Das Zielunternehmen sei „nur" Objekt und nicht Partei des Erwerbs und ein Ansprechpartner dort zudem oft schwer zu ermitteln.[11] Die Einordnung als Erwerbsbeteiligter (§ 10 Abs. 3 IPG-E) trifft ausdrücklich „keine Aussage" über die Beteiligtenstellung nach § 13 VwVfG. Der Veräußerer wird „jedenfalls" bei einer beabsichtigten Untersagung Beteiligter, ist bei einer Fristverlängerung nach § 18 Abs. 3 IPG-E aber „in der Regel (noch) gar nicht Beteiligter"; die einvernehmliche Verlängerung setzt allein die Zustimmung des Erwerbers voraus.

Die Besonderheiten bei Verkäufen im Rahmen eines Insolvenzverfahrens sind durch den Entwurf nicht hinreichend berücksichtigt. Wie bereits unter I ausgeführt, stehen Verkäufe hier unter erheblichem Zeitdruck. Nach Verfahrenseröffnung belastet jeder Tag der Fortführung die Masse. Die wirtschaftlichen Folgen jeder Verzögerung tragen Masse und Gläubiger, nicht der Erwerber. Der Insolvenzverwalter ist nach § 1 S. 1 InsO zur bestmöglichen Befriedigung der Insolvenzgläubiger verpflichtet, gleichzeitig aber gerade im Fall einer Betriebsfortführung im eröffneten Insolvenzverfahren einem erhöhten persönlichen Haftungsrisiko ausgesetzt (§ 61 InsO). Er muss deshalb früh wissen, welches Angebot neben dem besten Preis auch die größte Vollzugssicherheit bietet.

Scheitert oder verzögert sich der Verkauf, kann es zudem zur Stilllegung des Betriebs und Einzelverwertung kommen und damit zu den Nachteilen, die § 5 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 und 2 IPG-E

[8] § 225a Abs. 2 S. 1 InsO; § 7 Abs. 4 S. 1 und 4 StaRUG.
[9] § 254 Abs. 1 InsO; § 67 Abs. 1 S. 1 StaRUG.
[10] § 249 S. 1 InsO; § 62 S. 1 StaRUG.
[11] Begr. IPG-E, S. 50 (zu § 10 Abs. 2 und 3), S. 52 (zu § 12 Abs. 2) und S. 56 (zu § 18 Abs. 3).

in den Blick nimmt. Hierbei handelt es sich um den „Verlust von Produktions-, Verarbeitungs- oder Fertigungskapazitäten" und den Abfluss von Know-how. Ein zügiges Prüfverfahren dient in der Insolvenz daher nicht nur den Beteiligten, sondern auch den durch den Entwurf proklamierten Schutzgütern des Gesetzes und den durch den Unionsgesetzgeber in Erwägungsgrund 35 VO (EU) 2026/1386 proklamiertem Interesse der Sicherheit oder öffentlichen Ordnung.

Der VID regt daher für Erwerbe aus Insolvenz- und Restrukturierungsverfahren an:

1. ein eigenes Antragsrecht des Insolvenzverwalters bzw. des eigenverwaltenden Schuldners einschließlich der Befugnis, die Prüfunterlagen zum Zielunternehmen einzureichen,
2. die Möglichkeit, das Verfahren bereits vor Vertragsschluss auf Grundlage eines verbindlichen Angebots einzuleiten, bei mehreren Bietern auch parallel,
3. die Beteiligtenstellung des Antragsberechtigten von Beginn an und die Bekanntgabe des Eröffnungsbescheids, von Nachforderungen und der abschließenden Entscheidung auch ihm gegenüber sowie seine Unterrichtung über Hemmungen,
4. die Bindung einer einvernehmlichen Fristverlängerung nach § 18 Abs. 3 IPG-E an seine Zustimmung sowie
5. die Klarstellung, dass Gebühren (§ 40 IPG-E) auch bei einem Antrag des Verwalters der Erwerber trägt.

IV. Beschleunigtes Verfahren für Insolvenzverkäufe (§ 18 IPG-E)

Die Verkürzung der Prüfphase 1 auf 45 Tage ist zu begrüßen, verliert für Insolvenzverkäufe aber an Wirkung. Die Fristen beider Prüfphasen beginnen jeweils erst mit dem vollständigen Eingang der Prüfunterlagen (§ 18 Abs. 1 S. 2, Abs. 6 IPG-E). Für die Unterrichtung über die Vollständigkeit sieht der Entwurf keine feste Frist vor („soweit dies möglich ist"). Die Prüfphase 2 dauert 120 Tage und ist einseitig um bis zu 90 Tage (§ 18 Abs. 2 IPG-E) sowie einvernehmlich ohne Obergrenze (§ 18 Abs. 3 IPG-E) verlängerbar; hinzu kommen mögliche Hemmungen (§ 18 Abs. 4 IPG-E). Allein die regulären Fristen summieren sich damit auf bis zu 255 Tage – nahezu das Dreifache des Insolvenzgeldzeitraums –, zuzüglich der Zeit bis zum vollständigen Eingang der Unterlagen in jeder Prüfphase.

Fristen schützen den Insolvenzverkauf allerdings nur, wenn ihr Ablauf Rechtsfolgen hat. Das zeigt ein Fall aus der Praxis eines VID-Mitglieds: Im Rahmen einer übertragenden Sanierung sollte der Geschäftsbetrieb an den meistbietenden Investor aus einem Drittstaat veräußert werden. Gründe der Sicherheit oder öffentlichen Ordnung, die einer Freigabe entgegengestanden hätten, waren für die Verfahrensbeteiligten nicht erkennbar. Das Ministerium kündigte eine Entscheidung zu einem bestimmten Zeitpunkt an, traf sie jedoch nicht. Das Verfahren blieb ohne Entscheidung, bis sich der Investor zurückzog; der Verkauf an den Meistbietenden scheiterte.

Der Entwurf sieht zwar – wie das geltende Recht – eine Genehmigungsfiktion vor, wenn das BMWE innerhalb der Fristen kein vertieftes Prüfverfahren eröffnet oder keine Maßnahmen trifft (§ 24 Abs. 2 IPG-E). Ihr Eintritt lässt sich aber hinausschieben: Die Fristen laufen erst ab dem vollständigen Eingang der Prüfunterlagen, für dessen Bestätigung keine feste Frist besteht. Nachforderungsbescheide nach § 15 Abs. 3 S. 2 IPG-E hemmen die Frist der Prüfphase 2 ohne zahlenmäßige Begrenzung (§ 18 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 IPG-E). Einer Verlängerung nach § 18 Abs. 3 IPG-E wird der Erwerber unter dem Eindruck einer möglichen Untersagung kaum widersprechen. Im Insolvenzverfahren wirkt jede solche Verzögerung faktisch wie eine Untersagung, jedoch ohne Begründung und ohne effektiven Rechtsschutz. Ein beschleunigtes Verfahren muss deshalb sicherstellen, dass die Genehmigungsfiktion mit Fristablauf tatsächlich eintritt.

Das Unionsrecht lässt kürzere Fristen zu. Art. 4 Abs. 2 lit. a VO (EU) 2026/1386 bestimmt für die erste Prüfung eine Höchstfrist von 45 Kalendertagen;[12] für die vertiefte Untersuchung gibt die Verordnung keine Frist vor. Über die Vollständigkeit ist „ohne ungebührliche Verzögerung" zu unterrichten.[13] Ist eine Investition über den Kooperationsmechanismus zu melden, darf die Entscheidung grundsätzlich erst nach Ablauf der Kommentar- und Stellungnahmefristen ergehen. Art. 11 Abs. 6 VO (EU) 2026/1386 erlaubt jedoch eine frühere Entscheidung, wenn außergewöhnliche Umstände dies im Interesse der Sicherheit oder öffentlichen Ordnung erfordern.[14] Erwägungsgrund 35 nennt hierfür ausdrücklich die Vermeidung der Insolvenz des Ziels. Für den Erhalt eines bereits insolventen Unternehmens muss dies erst recht gelten.

Der VID schlägt daher eine Regelung (beispielsweise § 18a) vor, die ein beschleunigtes Verfahren für Erwerbe im Rahmen von Insolvenz- und Restrukturierungsverfahren vorsieht. Inhalte der Regelung wären wie folgt:

- Die Frist nach § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 beträgt 15 Kalendertage, die Frist nach § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 beträgt 45 Kalendertage. Die Vorschrift des § 18 Abs. 2 ist nicht anzuwenden. Eine Verlängerung nach § 18 Abs. 3 bedarf auch der Zustimmung des Verwalters. Nach Ablauf der Frist gilt die Genehmigung nach Maßgabe des § 24 Abs. 2 als erteilt. Eine Hemmung nach § 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 tritt nur durch den ersten Nachforderungsbescheid ein.

- Den Antrag auf Genehmigung kann auch der (vorläufige) Insolvenzverwalter oder, soweit ein solcher nicht bestellt ist, der eigenverwaltende Schuldner stellen und die das inländische Unternehmen betreffenden Prüfunterlagen nach § 15 einreichen; dies gilt bereits vor Abschluss des schuldrechtlichen Vertrags, sofern ein verbindliches Angebot des Erwerbers vorliegt. Die Pflichten des unmittelbaren Erwerbers nach den

[12] So auch Begr. IPG-E, S. 56 (zu § 18 Abs. 3): Die Prüfphase 1 darf „nicht länger als 45 Tage" dauern.
[13] Art. 4 Abs. 10 VO (EU) 2026/1386.
[14] Art. 11 Abs. 5 und 6 i.V.m. Erwägungsgrund 35 VO (EU) 2026/1386; zu den Fristen Art. 6, 9 und 11 Abs. 3 VO (EU) 2026/1386.

§§ 14 und 15 bleiben unberührt. Der Antragsberechtigte ist Beteiligter des Investitionsprüfverfahrens.

- Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie unterrichtet innerhalb von drei Arbeitstagen nach Eingang der Prüfunterlagen der jeweiligen Prüfphase über deren Vollständigkeit. Unterbleibt die Unterrichtung, gelten die Prüfunterlagen als vollständig eingegangen.

- Investitionsprüfverfahren über Erwerbe nach Abs. 1 sind vorrangig zu bearbeiten. Ist der Erwerb nach Artikel 5 der Verordnung (EU) 2026/1386 zu melden, erfolgt die Meldung unverzüglich. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie soll nach Artikel 11 Abs. 6 der Verordnung (EU) 2026/1386 verfahren, wenn der Erhalt des inländischen Unternehmens dies im Interesse der Sicherheit oder öffentlichen Ordnung erfordert.

- Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie kann auf Antrag Befreiungen von der schwebenden Unwirksamkeit nach § 8 Abs. 2 und von den Verboten nach § 8 Abs. 3 erteilen sowie vorläufige Maßnahmen nach § 19 aufheben oder einschränken, wenn dies erforderlich ist, um schweren Schaden von dem inländischen Unternehmen, seinen Gläubigern oder Arbeitnehmern abzuwenden. Eine solche Regelung stellte kein Novum dar, sondern entspräche der Regelung des § 41 Abs. 2 GWB, der eine Befreiung vom Vollzugsverbot erlaubt, „um schweren Schaden von einem beteiligten Unternehmen oder von Dritten abzuwenden", und sie „jederzeit, auch vor der Anmeldung" sowie „mit Bedingungen und Auflagen" zulässt; auch die Fusionskontrollverordnung kennt eine solche Freistellung.[15]

Berlin, 12.11.2026

Kontakt:
Verband Insolvenzverwalter und Sachwalter Deutschlands e.V. (VID)
Am Zirkus 3
10117 Berlin
Tel.: 030 / 20 45 55 25
E-Mail: info@vid.de / Web: www.vid.de

[15] § 41 Abs. 2 S. 1 und 2 GWB; Art. 7 Abs. 3 VO (EG) Nr. 139/2004. Auf das Kartellrecht als Vorbild greift der Entwurf bereits beim Umgehungstatbestand zurück, vgl. Begr. IPG-E, S. 44.