

Rechtssache C-289/23 [Corván]¹

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

25. April 2023

Vorlegendes Gericht:

Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Alicante (Handelsgericht Nr. 1
Alicante, Spanien)

Datum der Vorlageentscheidung:

25. April 2023

Klägerin:

Agencia Estatal de la Administración Tributaria

Beklagter:

A

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Insolvenzverfahren – Antrag des Insolvenzschuldners (in vorliegender Rechtssache des Beklagten) auf Entschuldung – Widerspruch eines Gläubigers (in vorliegender Rechtssache der Klägerin) gegen die Gewährung dieser Entschuldung – Begründung des Widerspruchs: (i) Bösgläubigkeit des Schuldners bei der Beantragung dieses Vorteils und (ii) eingeschränkter Umfang der Entschuldung, wenn öffentlich-rechtliche Forderungen betroffen sind

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Vorabentscheidungsersuchen um Auslegung – Art. 267 AEUV – Vereinbarkeit nationaler Bestimmungen mit der Richtlinie (EU) 2019/1023 – Art. 23 Abs. 2 und

¹ Die vorliegende Rechtssache ist mit einem fiktiven Namen bezeichnet, der nicht dem echten Namen eines Verfahrensbeteiligten entspricht.

4 der Richtlinie 2019/1023 – Zugang zum Recht auf Entschuldung – Umfang des Rechts auf Entschuldung

Vorlagefragen

1. Zweifel in Bezug auf die Auslegung von Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2019/1023.

1.1. Ist Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die wie Art. 487 Abs. 1 Nr. 2 der Neufassung des Konkursgesetzes den Zugang zur Entschuldung verwehrt, da diese Beschränkung in der vor der Umsetzung der Richtlinie geltenden Regelung über den Zugang zur Entschuldung nicht vorgesehen war und vom Gesetzgeber neu eingeführt worden ist? Konkret: Kann der nationale Gesetzgeber bei der Umsetzung der Richtlinie Beschränkungen für den Zugang zur Entschuldung aufstellen, die weiter gehen als die, die in der früheren gesetzlichen Regelung vorgesehen waren, insbesondere, wenn eine solche Beschränkung keinem der in Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie genannten Umstände entspricht?

1.2. Sollte der Gerichtshof die vorhergehende Frage verneinen: Ist Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie 2019/1023 dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die den Zugang zur Entschuldung verwehrt, *wenn gegen [den Schuldner] in den letzten zehn Jahren vor der Antragstellung durch eine bestandskräftige Verwaltungsentscheidung wegen eines sehr schwerwiegenden Steuervergehens oder eines Verstoßes gegen die soziale Sicherheit oder die Sozialordnung eine Sanktion verhängt worden ist, oder wenn im selben Zeitraum ein bestandskräftiger Haftungsbescheid ergangen ist, es sei denn, [er] hat zum Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf Entschuldung seine Verbindlichkeiten vollständig erfüllt* (Art. 487 Abs. 1 Nr. 2 der Neufassung des Konkursgesetzes), da dadurch im vorliegenden Fall die Systematik der Einstufung der Insolvenzforderungen abgeändert würde?

1.3. Sollte der Gerichtshof die vorhergehende Frage verneinen: Ist Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die den Zugang zur Entschuldung im Sinne von Art. 487 Abs. 1 Nr. 2 der Neufassung des Konkursgesetzes verwehrt, *wenn ... ein bestandskräftiger Haftungsbescheid ergangen ist, es sei denn, [der Schuldner] hat zum Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf Entschuldung seine Verbindlichkeit vollständig erfüllt*, da dieser Umstand sich nicht zur Abgrenzung der Bösgläubigkeit des

Schuldners eignet? Ist es in diesem Zusammenhang erheblich, dass nicht festgestellt worden ist, dass die Insolvenz schuldhaft herbeigeführt worden ist?

- 1.4. Sollte der Gerichtshof die vorhergehende Frage verneinen: Ist Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die wie Art. 487 Abs. 1 Nr. 2 der Neufassung des Konkursgesetzes den Zugang zur Entschuldung wegen Verstößen oder wegen Haftungsbescheiden, die in den letzten zehn Jahren vor der Stellung des Antrags auf Entschuldung ergangen sind, verwehrt, ohne den Zeitpunkt des haftungsbegründenden Ereignisses und gegebenenfalls eine Verzögerung beim Erlass des Haftungsbescheids zu berücksichtigen?
 - 1.5. Sollte der Gerichtshof die vorhergehenden Fragen verneinen: Ist Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die wie Art. 487 Abs. 1 Nr. 2 der Neufassung des Konkursgesetzes den Zugang zur Entschuldung verwehrt, soweit der nationale Gesetzgeber diese Beschränkung nicht ordnungsgemäß begründet hat?
2. Zweifel in Bezug auf die Auslegung von Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie (EU) 2019/1023
- 2.1. Ist Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie dahin auszulegen, dass er einer Regelung wie in Art. 487 Abs. 1 Nr. 2 der Neufassung des Konkursgesetzes entgegensteht, die Hemmnisse für den Zugang zur Entschuldung vorsieht, die nicht in die Aufzählung in Art. 23 Abs. 4 enthalten sind? Konkret: Ist er so auszulegen, dass die Aufzählung der in Art. 23 Abs. 4 enthaltenen Gründe eine abschließende Aufzählung oder vielmehr eine nicht abschließende Aufzählung ist?
 - 2.2. Sofern es sich um eine nicht abschließende Aufzählung handelt und der nationale Gesetzgeber neben den Ausnahmen, die die Richtlinie vorsieht, weitere Ausnahmen vorsehen kann: Steht Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie einer nationalen Regelung entgegen, die eine allgemeine Regel aufstellt, nach der eine Entschuldung von öffentlich-rechtlichen Forderungen unabhängig von der Art und den Umständen konkreter öffentlich-rechtlicher Schulden nur unter sehr eingeschränkten Umständen und in sehr begrenzter Höhe in Betracht kommt? Ist es in diesem Fall erheblich, dass die frühere Regelung in ihrer Auslegung durch das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) in gewissem Umfang eine Entschuldung von öffentlich-rechtlichen Forderungen zuließ

und die Umsetzungsvorschrift dazu gedient hat, den Umfang der Entschuldung zu beschränken?

- 2.3. Sollte der Gerichtshof die vorhergehende Frage verneinen: Ist davon auszugehen, dass Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie einer nationalen Regelung wie in Art. 487 Abs. 1 Nr. 2 der Neufassung des Konkursgesetzes entgegensteht, die eine allgemeine Regel aufstellt, nach der eine Entschuldung von öffentlich-rechtlichen Forderungen ausgeschlossen ist (mit gewissen Ausnahmen, die Gegenstand der folgenden Vorlagefrage sind), da sie öffentlich-rechtliche Gläubiger gegenüber den übrigen Gläubigern bevorzugt?
- 2.4. Ist es insbesondere im Zusammenhang mit der vorstehenden Frage erheblich, dass die Regelung eine gewisse Entschuldung von öffentlich-rechtlichen Forderungen vorsieht, jedoch nur für bestimmte Forderungen und innerhalb bestimmter Grenzen, die mit der tatsächlichen Höhe der Schuld in keinem Zusammenhang stehen?
- 2.5. Ist schließlich Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie (EU) 2019/[1023] dahin auszulegen, dass er einer Regelung wie in Art. 489 Abs. 1 Nr. 5 der Neufassung des Konkursgesetzes entgegensteht, soweit die Entschuldung mit der *besonderen Bedeutung ihrer Befriedigung für eine gerechte und solidarische Gesellschaft auf der Grundlage des Rechtsstaats* gerechtfertigt wird und sie sich allgemein auf öffentlich-rechtliche Forderungen bezieht, ohne auf die konkrete Art der Forderung abzustellen? Ist es insoweit von Bedeutung, dass die allgemeine Rechtfertigung sowohl für in Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie aufgeführte Schulden als auch für nicht in diesen Aufzählungen aufgeführte Umstände und Schulden herangezogen wird?

Angeführte Bestimmungen des Unionsrechts

1. Primärrechtliche Vorschriften

- 1.1. Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 1 des Vertrags über die Europäische Union.
- 1.2. Art. 26 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.
- 1.3. Art. 15 (Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten), 16 (Unternehmerische Freiheit) und 47 (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

2. Sekundärrechtliche Vorschriften

- 2.1. Art. 21 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 2 und 4 der Richtlinie (EU) 2019/1023 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über präventive Restrukturierungsrahmen, über Entschuldung und über Tätigkeitsverbote sowie über Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 (Richtlinie über Restrukturierung und Insolvenz).

3. Rechtsprechung

- 3.1. Urteil des Gerichtshofs (Siebte Kammer) vom 16. März 2017, Agenzia delle Entrate gegen Marco Identi (C-493/15, EU:C:2017:219).

Angeführte Vorschriften des nationalen Rechts

4. Nationale Vorschriften

- 4.1. Präambel der Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal (Gesetz 16/2022 vom 5. September 2022 zur Änderung der Neufassung des Konkursgesetzes) (durch das die Richtlinie 2019/1023 in spanisches Recht umgesetzt wurde).
- 4.2. Art. 487 Abs. 1 (Nrn. 1 bis 6) und 2, Art. 489 Abs. 1 (Nrn. 1 bis 8) und 3 sowie Art. 493 Abs. 1 (Nr. 3) und 2 des Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (Real Decreto Legislativo 1/2020 vom 5. Mai 2020 zur Billigung der Neufassung des Konkursgesetzes) in seiner Fassung durch das Gesetz 16/2022 vom 5. September 2022.
- 4.3. Art. 43 Abs. 1 Buchst. a der Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (Gesetz 58/2003 vom 17. Dezember 2003, Allgemeines Steuergesetz).
- 4.4. Art. 7 Abs. 1 des Código Civil (Zivilgesetzbuch).

5. Nationale Rechtsprechung

- 5.1. Sentencia del Tribunal Supremo (España), Pleno de Sala de lo Civil, Sección 991, de 2 de julio de 2019 (Urteil vom 2. Juli 2019 des Plenums der Kammer für Zivilsachen, Abteilung 991, des Obersten Gerichtshofs [Spanien]) (ES:TS:2019:2253).
- 5.2. Sentencia del Tribunal Supremo (España), Sala de lo Civil, Sección 1, de 1 de diciembre de 2022 (Urteil vom 1. Dezember 2022 der Kammer für Zivilsachen, Abteilung 1, des Obersten Gerichtshofs [Spanien]) (ES:TS:2022:4482).

- 5.3. Sentencia del Tribunal Supremo (España), Sala de lo Civil, Sección 1, de 10 de diciembre de 2020 (Urteil vom 10. Dezember 2020 der Kammer für Zivilsachen, Abteilung 1, des Obersten Gerichtshofs [Spanien]) (ES:TS:2020:4069).
- 5.4. Sentencia del Tribunal Supremo (España), Sala de lo Contencioso, Sección 2, de 10 de julio de 2019 (Urteil vom 10. Juli 2019 der Kammer für Verwaltungstreitsachen, Abteilung 2, des Obersten Gerichtshofs [Spanien]) (ES:TS:2019:2694).
- 5.5. Sentencia del Tribunal Supremo (España), Sala de lo Contencioso, Sección 2, de 18 de noviembre de 2015 (Urteil vom 18. November 2015 der Kammer für Verwaltungstreitsachen, Abteilung 2, des Obersten Gerichtshofs [Spanien]), (ES:TS:2015:4973) und Sentencia del Tribunal Supremo (España), Sala de lo Contencioso, sección 2, de 9 de abril de 2015 (Urteil vom 9. April 2015 der Kammer für Verwaltungstreitsachen, Abteilung 2, des Obersten Gerichtshofs [Spanien]) (ES:TS:2015:1491).
- 5.6. Urteile verschiedener Audiencias Provinciales (Provinzgerichte) (unterschiedlichen Datums).

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Am 7. Juli 2022 stellte der Schuldner, Herr A. (Beklagter der vorliegenden Rechtssache), Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens. Zuvor hatte er versucht, eine außergerichtliche Zahlungsvereinbarung herbeizuführen. Bei der Stellung des Antrags auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens erklärte der Schuldner, Verbindlichkeiten in Höhe von 537 787,69 Euro zu haben.
- 2 Mit Beschluss vom 26. Juli 2022 eröffnete das vorlegende Gericht das Insolvenzverfahren und stellte es mangels Masse ein.
- 3 Am 28. September 2022 stellte der Schuldner einen Antrag auf Entschuldung und beantragte die volle Entschuldung von den Verbindlichkeiten, die im Insolvenzverfahren nicht beglichen werden konnten.
- 4 Am 14. Oktober 2022 widersprach die Abogacía del Estado (Vertreterin des öffentlichen Interesses) in Vertretung der Agencia Estatal de la Administración Tributaria (im Folgenden: Agencia Tributaria), der Klägerin der vorliegenden Rechtssache, wegen des Bestehens mehrerer öffentlich-rechtlicher Forderungen der Entschuldung. Die Agencia Tributaria machte konkret geltend, dass Herr A. neben den mitgeteilten Forderungen öffentlich-rechtliche Verbindlichkeiten in Höhe von 127 170,56 Euro habe. Von den 127 170,56 Euro seien 36 108,97 Euro bevorrechtigte und 75 952,50 Euro nicht bevorrechtigte Forderungen. Von den 127 170,56 Euro entfielen insgesamt 114 408,09 Euro auf einen bestandskräftigen Haftungsbescheid vom 13. Januar 2017, der mithin in den letzten zehn Jahren vor

der Stellung des Antrags auf Entschuldung ergangen sei. Außerdem habe der Schuldner weitere Verbindlichkeiten, die nach dem in den Insolvenzvorschriften in der Fassung nach der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1023 durch das Gesetz 16/2022 vom 5. September 2022 vorgesehenen allgemeinen Ausschluss einer Entschuldung nicht zugänglich seien.

- 5 Das vorliegende Gericht ließ den Widerspruch der Agencia Tributaria am 19. Oktober 2022 zum Verfahren zu.
- 6 Am 3. November 2022 widersprach der Insolvenzschuldner dem Antrag der Agencia Tributaria.

Wesentliches Vorbringen der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 7 Die Agencia Tributaria beantragt beim vorliegenden Gericht (Antrag Nr. 1), den Antrag des Insolvenzschuldners Herrn A. auf Zugang zur Entschuldung zurückzuweisen, da gegen ihn am 13. Januar 2017, also innerhalb der letzten zehn Jahre vor der Stellung des Antrags auf Entschuldung, ein bestandskräftiger Haftungsbescheid ergangen sei, woraus sich ergebe, dass der Schuldner nicht in gutem Glauben gehandelt habe, als er den Antrag auf Entschuldung gestellt habe. Der gegen Herrn A. ergangene bestandskräftige Haftungsbescheid gehe auf folgenden Sachverhalt zurück: Herr A. sei früher Geschäftsführer einer Gesellschaft beschränkter Haftung mit der Bezeichnung INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L., gewesen. In dem Zeitraum, in dem Herr A. ihr Geschäftsführer gewesen sei, habe die Gesellschaft mehrere Mehrwertsteuererklärungen (konkret im Jahr 2010), zu deren Abgabe sie verpflichtet gewesen sei, nicht erstellt. Zwei Jahre später (2012) habe die Agencia Tributaria der INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L., einen Steuerbescheid zugestellt und zur Zahlung ihrer Schulden bei der Agencia Tributaria aufgefordert. Dieser Steuerbescheid sei nicht angefochten worden. Fünf Jahre später – konkret am 13. Januar 2017 – habe die Agencia Tributaria gemäß Art. 43 Abs. 1 Buchst. a des Gesetzes 58/2003 vom 17. Dezember 2003, Allgemeines Steuergesetz, einen Haftungsbescheid gegen Herrn A. im Rahmen seiner subsidiären Haftung für die Steuerschulden und Steuerstrafen der Gesellschaft, deren Geschäftsführer er gewesen sei, erlassen. Die Haftungsschuld belaufe sich auf 114 408,09 Euro. Der Haftungsbescheid sei bestandskräftig und stehe daher dem Zugang zur Entschuldung entgegen.
- 8 Gleichzeitig beantragt die Agencia Tributaria (Antrag Nr. 2), weitere öffentlich-rechtliche Schulden von Herrn A. (wie Bußgelder wegen Straßenverkehrsverstößen) von der Entschuldung auszuschließen, soweit nicht die in Art. 489 Abs. 1 Nr. 5 der Neufassung des Konkursgesetzes (im Folgenden: TRLC) vorgesehenen Grenzen anwendbar seien.
- 9 Diese Anträge werden auf der Grundlage von Art. 487 Abs. 1 Nr. 1 TRLC (Beschränkungen für den Zugang zur Entschuldung mangels guten Glaubens des Schuldners) in seiner Fassung durch das Gesetz 16/2022 zur Änderung der

Neufassung des Konkursgesetzes vom 5. September 2022, bei dem es sich um das Gesetz handelt, durch das die Richtlinie (EU) 2019/1023 in innerstaatliches Recht umgesetzt wurde, gestellt.

- 10 Der Insolvenzschuldner tritt den Anträgen der Agencia Tributaria entgegen. Generell vertritt er, gestützt auf die Richtlinie (EU) 2019/1023, die Ansicht, (i) dass mit dieser Richtlinie eine volle Entschuldung bezweckt werde, (ii) dass die Richtlinie nichts Bestimmtes zu öffentlich-rechtlichen Forderungen sage, sondern ausdrücklich betone, dass die Mitgliedstaaten Mechanismen haben müssten, die eine volle Entschuldung begünstigten, ohne dabei zwischen Arten von Gläubigern zu unterscheiden, (iii) dass, unterstellt, die Mitgliedstaaten hätten gemäß Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie die Möglichkeit, die Entschuldung für bestimmte Schulden einzuschränken, die Regelung dieser Befugnis zur Einschränkung sehr detailliert und abschließend sei (und die öffentlich-rechtlichen Forderungen in der Aufzählung der möglichen Einschränkungen nicht aufgeführt seien, wohl aber beispielsweise Unterhaltsschulden), und (iv) schließlich der Schutz, den die spanische Regelung öffentlich-rechtlichen Forderungen gewähre, gegen das in den Unionsvorschriften vorgesehene Ziel verstoße.

Kurze Darstellung der Begründung des Vorabentscheidungsersuchens

ERSTENS.- Allgemeiner Hintergrund des Vorabentscheidungsersuchens. Entwicklung der spanischen Regelung des Rechts auf volle Entschuldung. Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den Vorabentscheidungsersuchen in der vorliegenden und in den Rechtssachen C-687/22 und C-111/23

- 11 Das vorlegende Gericht führt zum allgemeinen Kontext dieses Vorabentscheidungsersuchens aus, dass der vorliegende Fall im Licht der Richtlinie (EU) 2019/1023 ernsthafte Zweifel an der Vereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie mit der Richtlinie selbst aufwirft. Daher werden dem Gerichtshof mehrere Vorabentscheidungsfragen vorgelegt, die das vorlegende Gericht in zwei Gruppen zusammenfasst:
1. Vorabentscheidungsfragen zum Zugang zum Recht auf volle Entschuldung in Verbindung mit der zutreffenden Auslegung von Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2019/1023.
 2. Vorabentscheidungsfragen zum Umfang der vollen Entschuldung in Verbindung mit der zutreffenden Auslegung von Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie (EU) 2019/1023.
- 12 In beiden Fällen ist die Leitschnur dieselbe: die Regelung der öffentlich-rechtlichen Forderung (oder öffentlich-rechtlichen Forderungen) durch den spanischen Gesetzgeber im Real Decreto Legislativo 1/2020 vom 5. Mai 2020 zur Billigung der Neufassung des Konkursgesetzes durch das Gesetz 16/2022 vom

5. September 2022 zur Änderung der Neufassung des Konkursgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1023.

- 13 Nach Ansicht des vorliegenden Gerichts wurde den öffentlich-rechtlichen Forderungen durch das Gesetz 16/2022 zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten ein verstärkter – und vermutlich nicht mit der Richtlinie (EU) 2019/1023 vereinbarer – Schutz verliehen: (1) Bei der Umsetzung von Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2019/1023 in Art. 487 Abs. 1 Nr. 2 TRLC, soweit bestimmte öffentlich-rechtliche Forderungen der rechtlichen Abgrenzung des Rechtsbegriffs des guten Glaubens dienen. (2) Bei der Umsetzung von Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie (EU) 2019/1023 in Art. 489 Abs. 1 Nr. 5 TRLC, soweit öffentlich-rechtliche Forderungen generell von einer Entschuldung ausgeschlossen sind.
- 14 Sodann wird die **Entwicklung der Regelung des Rechts auf vollständige Entschuldung in Bezug auf öffentlich-rechtliche Schulden in der spanischen Rechtsordnung** kurz zusammengefasst. Das Recht auf vollständige Entschuldung (bekannt als „exoneración del pasivo insatisfecho“ [„Entschuldung nicht befriedigter Forderungen“]) wurde 2013 durch eine Änderung von Art. 178 des damals geltenden Konkursgesetzes (LC 22/2003) in unsere Rechtsordnung eingeführt. Die Regelung der Entschuldung wurde 2015 durch eine neue Änderung des Konkursgesetzes 22/2003, die um Art. 178a ergänzt wurde, weiterentwickelt. Dieser neue Artikel wurde von den Gerichten unterschiedlich ausgelegt. Im Wesentlichen betraf die Diskussion den Umfang der Entschuldung von öffentlich-rechtlichen Forderungen und veranlasste das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof), 2019 das wichtige Urteil des Plenums der Kammer für Zivilsachen vom 2. Juli 2019 (ES:TS:2019:2253) zu erlassen. Nach den Maßstäben des spanischen Rechts wurde durch dieses Urteil im eigentlichen Sinne „Rechtsprechung begründet“ und es wurde daher zu einer Rechtsquelle. Das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) war der Auffassung, dass ein großer Teil der öffentlichen-rechtlichen Forderungen entschuldbar sei, falls die Entschuldung im Wege der sofortigen Entschuldung (statt nach einem Tilgungsplan) gewährt werde. 2020 regelte die Regierung durch das Real Decreto Legislativo 1/2020 zur Billigung der Neufassung des Konkursgesetzes vom 5. Mai 2020 das Recht auf Entschuldung neu und schuf eine Regelung für öffentlich-rechtliche Forderungen, die günstiger war als die, die sich aus dem angeführten Urteil des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) ergab. Verschiedene Richter und Gerichte waren der Auffassung, dass das Gesetzgebungsinstrument, das die Regierung verwendet hatte (durch ein Real Decreto Legislativo können nur bereits bestehende Bestimmungen neu gefasst, aber keine neuen Regelungen geschaffen werden), gegen den Ultra-Vires-Grundsatz verstoße und entschieden, diese neue Regelung nicht anzuwenden und sich an die in der Rechtsprechung des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) verankerte Regelung zu halten. 2022 schließlich wurde durch das Gesetz 16/2022 die Richtlinie (EU) 2019/1023 umgesetzt und hierzu der TRLC geändert. Letztgenannte Änderung führte allgemein zu einem verstärkten bzw. überzogenen Schutz der öffentlich-rechtlichen Forderungen, der nach Auffassung des Gerichts mit der umgesetzten

Richtlinie, insbesondere Art. 23 Abs. 2 und 4 der Richtlinie (EU) 2019/1023, unvereinbar sein könnte.

- 15 Andererseits weisen die Vorlagefragen, die in der vorliegenden Rechtssache gestellt werden, **Ähnlichkeiten und Unterschiede zu den Fragen auf, die die Audiencia Provincial de Alicante (Provinzgericht Alicante, Spanien) in den Rechtssachen C-687/22 (Agencia Estatal de la Administración Tributaria) und C-111/23 (Agencia Estatal de la Administración Tributaria)** vorgelegt hat. Einige der in diesen beiden Vorabentscheidungsersuchen gestellten Fragen überschneiden sich mit denen, die in der vorliegenden Rechtssache aufgeworfen werden. Die Antworten in diesen beiden Rechtssachen könnte daher die Antworten, die in der vorliegenden gegeben werden, konditionieren. Anders als in den Rechtssachen C-687/22 und C-111/23 richtet sich der Zweifel bezüglich der Auslegung des Unionsrechts jedoch unmittelbar auf die Regelung, durch die die Richtlinie 2019/1023 umgesetzt wird, also auf das am 26. September 2022 in Kraft getretene Gesetz 16/2022 zur Änderung der Neufassung des Konkursgesetzes vom 5. September 2022. In den Rechtssachen C-687/22 und C-111/23 wird der Gerichtshof der Europäischen Union hingegen nach der Auslegung von Unionsrecht vor dem Hintergrund der vor der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1023 geltenden und vor dem Ablauf der Umsetzungsfrist eingeführten spanischen Vorschriften gefragt. Und obwohl durch diese frühere Regelung die Richtlinie (EU) 2019/1023 nicht umgesetzt wird, wird betont, dass sie gegen das Recht der Europäischen Union verstoßen könnte, da sie geeignet ist, das von der Richtlinie 2019/1023 vorgeschriebene Ergebnis ernstlich zu gefährden (vgl. neben anderen, Urteil des Gerichtshofs vom 18. Dezember 1997, C-129/96, Inter-Environnement Wallonie ASBL gegen Région wallonne, EU:C:1997:628, Rn. 50).

ZWEITENS.- Zweifel hinsichtlich der Auslegung von Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2019/1023

- 16 **Vorlagefrage 1.1.** Das vorliegende Gericht weist auf den Widerspruch hin, der darin besteht, dass bei der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1023 durch den spanischen Gesetzgeber (durch das Gesetz 16/2022) eine Regelung über den Zugang zur Entschuldung eingeführt wurde, die restriktiver ist als die, die vor der Umsetzung galt. Konkret enthält die geltende Fassung von Art. 487 TRLC Beschränkungen zum bzw. Ausnahmen vom Zugang zur vollen Entschuldung. Eine dieser Ausnahmen – die in Abs. 1 Nr. 2 dieses Artikels geregelt ist und darauf beruht, *dass in den letzten zehn Jahren vor der Stellung des Antrags auf Entschuldung ... ein bestandskräftiger Haftungsbescheid gegen den Schuldner ergangen ist* – diente der Agencia Tributaria im vorliegenden Verfahren als Grundlage für ihren Widerspruch gegen den von Herrn A. gestellten Antrag auf Entschuldung.
- 17 Nach Auffassung des vorliegenden Gerichts handelt es sich um eine Ausnahme, die keinen Zusammenhang zur bloß beispielhaften Aufzählung von Ausnahmen

vom Zugang zur Entschuldung in Art. 23. Abs. 2 der Richtlinie aufweist. Dieser rein beispielhafte Charakter begründet besondere Überwachungspflichten, um zu verhindern, dass die Mitgliedstaaten durch eine zu hohe Eingrenzung des guten Glaubens das Recht auf volle Entschuldung inhaltsleer machen. Zudem ist die in Rede stehende Ausnahme neu in die spanische Regelung eingeführt worden, denn sie war in den vor der Umsetzung geltenden Fassungen nicht enthalten und hat zur Folge, dass eine neue Voraussetzung zur Eingrenzung dessen, was unter „guter Glauben des Schuldners“ zu verstehen ist (der die notwendige Voraussetzung für den Anspruch auf Entschuldung ist), eingeführt wird.

- 18 Das vorliegende Gericht ist der Ansicht, dass das Recht auf vollständige Entschuldung ein Recht gemeinschaftlichen Ursprungs ist und eine nationale Regelung den Wesensgehalt dieses Rechts nicht beeinträchtigen darf. Dieses Recht ist überdies in Verbindung mit den Art. 15 (Recht zu arbeiten) und 16 (Unternehmerische Freiheit) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auszulegen, denn überschuldete Unternehmer hätten keine Möglichkeit, ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten wieder aufzunehmen, wenn sie keinen Zugang zur vollen Entschuldung hätten. Schlussendlich ist das Recht auf volle Entschuldung für die Gewährleistung sich dynamisch und wettbewerbsorientiert entwickelnder Märkte von grundlegender Bedeutung, was im Wesentlichen den Binnenmarkt betrifft.
- 19 **Vorlagefrage 1.2.** Diese Vorlagefrage ist gerechtfertigt, denn mit der in Art. 487 Abs. 1 Nr. 2 TRLC eingeführten Regelung – die vorsieht, dass ein Schuldner, gegen den in den letzten zehn Jahren vor der Antragstellung durch eine bestandskräftige Verwaltungsentscheidung wegen eines sehr schwerwiegenden Steuervergehens oder eines Verstoßes gegen die soziale Sicherheit oder die Sozialordnung eine Sanktion verhängt worden oder in demselben Zeitraum ein bestandskräftiger Haftungsbescheid ergangen ist, es sei denn, er hat zum Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf Entschuldung seine Haftungsverbindlichkeiten vollständig erfüllt – sollen offenbar öffentlich-rechtliche Forderungen über den ihnen im Rahmen der Insolvenz gewährten Schutz hinaus geschützt werden und auf diese Weise die Rangfolge von Insolvenzforderungen durch die Hintertür geändert werden.
- 20 Tatsächlich wird durch diese Regelung ein klarer Anreiz geschaffen: ein überschuldeter Unternehmer, der ein schwerwiegendes oder sehr schwerwiegendes Steuervergehen oder (unabhängig von seiner Schwere) einen Verstoß gegen die soziale Sicherheit oder die Sozialordnung begangen hat oder gegen den ein bestandskräftiger Haftungsbescheid ergangen ist, würde es sehr wahrscheinlich vorziehen, seine insoweit bestehenden Verbindlichkeiten zu erfüllen, bevor er die Entschuldung beantragt, da ihm sonst der Zugang zur Entschuldung von allen anderen Verbindlichkeiten verwehrt würde. Diese Wirkung würde sogar eintreten, wenn das Insolvenzverfahren bereits eröffnet worden ist. Zusammenfassend ist das vorliegende Gericht der Ansicht, dass mit dem Wortlaut von Art. 487 Abs. 1 Nr. 2 TRLC nicht bezweckt wird, unredliche Schuldner zu identifizieren, sondern vielmehr den Unternehmer zu zwingen,

öffentlich-rechtliche Forderungen zu erfüllen, die im Rahmen eines Insolvenzverfahrens schwerlich erfüllt würden. Außerdem werden durch diese Regelung negative Außenwirkungen auf dem Markt geschaffen, da ein Schuldner es vorziehen wird, öffentlich-rechtliche Schulden zu begleichen, statt andere bevorrechtigte Gläubiger bzw. nicht bevorrechtigte Gläubiger wie beispielsweise seine Lieferanten zu befriedigen.

- 21 **Vorlagefrage 1.3.** Diese Frage basiert auf der Natur und den Merkmalen der Ausdehnung der Haftung für Steuerschulden. Das vorlegende Gericht stellt die soliden Fundamente dieses Mechanismus (der in den Art. 41, 42 und 43 des Allgemeinen Steuergesetzes geregelt ist) nicht in Zweifel, führt aber aus, dass: (i) die Ausdehnung der Haftung für Steuerschulden eindeutig der Erzielung von Einnahmen dient und nicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Haftungsschuldners, sondern auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Dritten, nämlich des Hauptschuldners, abstellt (im vorliegenden Fall die Handelsgesellschaft INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L.), und deshalb die Ausdehnung der steuerlichen Haftung nicht auf eine allgemeine „Solidaritätspflicht“ im Rahmen der Stützung des Staatshaushalts gestützt werden kann, (ii) der subsidiär Haftende, auf den die Haftung ausgedehnt wird, die Stellung eines persönlich für die Steuerschuld Haftenden innehat, (iii) dass die bloße Fahrlässigkeit des Geschäftsführer ausreicht, um die Haftung auf ihn auszudehnen, ohne dass er bösgläubig oder in Betrugsabsicht gehandelt haben muss, (iv) dass ein bloßes fahrlässiges Handeln wohl kaum der Bösgläubigkeit eines Unternehmers, auf die sich Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie 2019/1023 stützt, gleichgestellt werden kann, und (v) dass im spanischen Recht der Zugang zur Entschuldung voraussetzt, dass vorab ein Insolvenzverfahren eröffnet wird und feststeht, dass Herr A. seine Insolvenz nicht schuldhaft herbeigeführt hat.
- 22 **Vorlagefrage 1.4.** Art. 487 Abs. 1 Nr. 2 TRLC sieht als Frist, in der die Entschuldung nicht gewährt werden kann, zehn Jahre vor. Diese Frist läuft ab dem Tag, an dem die Sanktion (wegen Steuervergehen oder Verstößen gegen die soziale Sicherheit oder die Sozialordnung) verhängt wird bzw. ab dem Tag, an dem der bestandskräftige Haftungsbescheid erlassen wird. Es wird also bei der Berechnung dieser Frist weder auf den Zeitpunkt abgestellt, zu dem der Tatbestand verwirklicht wird, der die Sanktion zur Folge hat (das Datum, an dem der Verstoß begangen wurde) noch auf den Zeitpunkt, zu dem der Tatbestand verwirklicht wird, der dem Haftungsbescheid zugrunde liegt (das Datum, an dem die Schuld entstanden oder anerkannt worden ist). Das Gericht hält es nicht für angemessen, dass der Zeitraum, in dem die Bösgläubigkeit des Schuldners festgestellt werden kann, so weit ist. Seiner Auffassung nach handelt es sich um eine völlig unverhältnismäßige Frist. Außerdem wird der Zeitraum, in dem der Schuldner keinen Zugang zu einer vollen Entschuldung hat, von einer Vielzahl von Faktoren abhängig gemacht (u. a. die Effizienz der Verwaltung bei der Verhängung von Sanktionen oder dem Erlass von Entscheidungen), die nichts zu tun haben mit dem Verhalten des Schuldners auf dem Markt. Indem derart lange Zeiträume vorgesehen werden, in denen der Schuldner nicht entschuldete werden kann, bleibt ihm zudem keine andere Wahl, als in der Schattenwirtschaft tätig zu

werden. Andererseits schafft diese nationale Regelung einen verstärkten Anreiz für den Schuldner, seinen insoweit bestehenden Haftungsverbindlichkeiten (Sanktionen oder Haftungsbescheide) nachzukommen, da ihm anderenfalls während eines viel längeren Zeitraums jeglicher Zugang zur Entschuldung verwehrt wäre. Und dadurch würde wiederum der Vorrang der öffentlich-rechtlichen Forderungen gegenüber anderen Forderungen verstärkt.

- 23 **Vorlagefrage 1.5.** Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie bestimmt ausdrücklich, dass sämtliche Beschränkungen oder Ausnahmeregelungen in Bezug auf die Bestimmungen in den Art. 20 bis 22 (über das Recht auf Zugang zur vollen Entschuldung) „ausreichend gerechtfertigt“ sein müssen. Das vorliegende Gericht ist der Ansicht, dass die Präambel des Gesetzes 16/2022 – also des Gesetzes, durch das den streitigen Artikeln des TRLC ihre aktuelle Fassung gegeben wurde – keine ausreichende Begründung darstellt, um die durch Art. 487 Abs. 1 Nr. 2 TRLC spezifisch eingeführten Beschränkungen rechtfertigen zu können. Infolge der Anerkennung des Rechts auf eine volle Entschuldung in Art. 20 der Richtlinie erlegt Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie eine besondere Pflicht zur Begründung der vom nationalen Gesetzgeber vorgesehenen Ausschlüsse auf. Mit dieser Begründung muss jeder konkrete Ausschluss gerechtfertigt werden, und eine nur allgemeine Begründung reicht nicht aus. Nur so lässt sich feststellen, ob der nationale Gesetzgeber den gemeinschaftsrechtlichen Begriff des guten Glaubens beachtet hat. Die konkrete Begründung ist in Systemen wie dem spanischen, das sich für einen normativen (und nicht wertenden) Begriff des guten Glaubens entschieden hat, ein System, das einer richterlichen Wertung fast jeden Spielraum entzieht, umso notwendiger. Zudem besteht bei einem normativen System des guten Glaubens die Gefahr, dass andere Zwecke, die der Anerkennung des Rechts auf eine Entschuldung zuwiderlaufen, gefördert werden. Dies erscheint umso offensichtlicher, wenn der Zugang zum Recht auf Entschuldung davon abhängig gemacht wird, dass kein bestandskräftiger Haftungsbescheid ergangen ist. Es ist bereits ausgeführt worden, dass es sich um einen Tatbestand handelt, der im spanischen Recht neu eingeführt wurde, der auch in der beispielhaften Aufzählung des Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie nicht vorgesehen ist und der keine Bösgläubigkeit oder Absicht, sondern nur eine „Vernachlässigung der Aufgaben“ voraussetzt. Entspricht Vorstehendes dem Vorliegen eines bösgläubigen Verhaltens, wie es die Richtlinie (EU) 2019/1023 verlangt?

DRITTENS.- Zweifel hinsichtlich der Auslegung von Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie (EU) 2019/1023

- 24 **Vorlagefrage 2.1.** Diese Frage steht in engem Zusammenhang mit den in den Rechtssachen C-687/22 und C-111/23 vorgelegten Fragen. Es ist bereits ausgeführt worden, dass die beiden letztgenannten Vorabentscheidungsersuchen die vor der Umsetzung der Richtlinie geltende Regelung betreffen. Nach der Umsetzung und in Anbetracht dessen, dass durch Art. 489 Abs. 1 Nr. 5 TRLC die Schuldenkategorien, die von der Entschuldung ausgenommen sind, erweitert

worden sind, wird es für notwendig erachtet, diese Frage dem Gerichtshof der Europäischen Union in der vorliegenden Rechtssache erneut vorzulegen.

- 25 **Vorlagefrage 2.2.** Durch Art. 489 Abs. 1 Nr. 5 TRLC wurde eine allgemeine Regelung eingeführt, nach der öffentlich-rechtliche Forderungen von einer Entschuldung ausgeschlossen sind. Es gibt zwar eine kurze Liste von Ausnahmen, aber die Höchstbeträge für diese Positionen sind sehr niedrig. Das vorlegende Gericht ist jedoch der Ansicht, dass öffentlich-rechtliche Forderungen keine Forderungen sind, die nach der Richtlinie von einer Entschuldung ausgeschlossen sind. Der Ausschluss öffentlich-rechtlicher Forderungen von einer Entschuldung war vor der Umsetzung der Richtlinie auch nicht die allgemeine Regel. Das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) hat als Referenz die Empfehlung der Kommission vom 12. März 2014 für einen neuen Ansatz im Umgang mit unternehmerischem Scheitern und Unternehmensinsolvenzen herangezogen, und in der Präambel der Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social (Gesetz 25/2015 vom 28. Juli 2015 über den Mechanismus der zweiten Chance, die Verringerung der finanziellen Belastung und andere Maßnahmen sozialer Art) wurde ausgeführt, dass der mit dem Unionsrecht im Einklang stehende Standpunkt für eine Entschuldung von öffentlich-rechtlichen Forderungen spreche, zumindest aber nicht für einen absoluten Schutz öffentlich-rechtlicher Forderungen. Wie bereits ausgeführt wurde, ging die Entwicklung (insbesondere nach der Umsetzung der Richtlinie) insofern in die entgegengesetzte Richtung. Das vorlegende Gericht hat ernsthafte Zweifel, ob eine Regelung, die öffentlich-rechtliche Forderungen allgemein von der Entschuldung ausnimmt, ohne die konkrete Natur der Forderung noch das Verhältnis, in dem diese Forderung zur Gesamtheit der Schulden steht, zu berücksichtigen, mit dem Unionsrecht vereinbar ist.
- 26 **Vorlagefrage 2.3.** Die Zweifel bezüglich einer möglichen Unvereinbarkeit mit der Richtlinie (EU) 2019/1023 werden noch stärker, wenn zu den vorstehend geäußerten Zweifeln (Vorlagefrage 2.2) hinzukommt, dass die spanischen Umsetzungsbestimmungen den Ausschluss der öffentlich-rechtlichen Forderungen für sämtliche Arten öffentlich-rechtlicher Forderungen vorsehen, ohne ihre Einordnung im Rahmen der Insolvenz zu berücksichtigen. Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass Art. 489 Abs. 1 Nr. 5 TRLC in seiner derzeitigen Fassung nicht im Einklang mit dem allgemeinen Insolvenzsystem steht, zu nicht gerechtfertigter Ungleichbehandlung führt und grundlos ordentliche und nachrangige Forderungen gegenüber anderen gleich- oder höherrangigen bevorzugt. Dadurch werden die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsgefüges beeinträchtigt und zwischen den Mitgliedstaaten inakzeptable Wettbewerbsunterschiede provoziert. Das vorlegende Gericht meint, dass der Staat dieselbe Behandlung hinnehmen muss wie die übrigen Gläubiger, um so das System zur Behandlung der Insolvenz zu stützen. Es gibt keine gewichtigen Gründe für die Annahme, dass sich der Staat, wenn ordentliche Gläubiger gesetzlich gezwungen sind, auf ihre berechtigten Forderungen zu verzichten, nicht an dieselben Vorschriften halten muss. Dieses Ergebnis wird nicht dadurch in

Frage gestellt, dass bestimmte öffentlich-rechtliche Forderungen von einer Entschuldung ausgeschlossen sind (dies ist der Fall bei sehr schwerwiegenden Verwaltungssanktionen, bei denen die besondere Natur der Schuld [Sanktionscharakter] und ihr Charakter [sehr schwerwiegend] berücksichtigt werden müssen, die ein Fehlverhalten des Schuldners aufzeigen können). Unangemessen erscheint aber eine allgemeine Regel, nach der öffentlich-rechtliche Forderungen von der Entschuldung ausgeschlossen sind.

- 27 **Vorlagefrage 2.4.** Weiter oben (Vorlagefrage 2.2) ist ausgeführt worden, dass für die allgemeine Regel der Entschuldung öffentlich-rechtlicher Forderungen bestimmte Ausnahmen gelten, jedoch nur für eine kurze Liste öffentlich-rechtlicher Forderungen und in begrenzter Höhe. Diese Höchstgrenzen erscheinen dem vorlegenden Gericht willkürlich. Es handelt sich um eine Begrenzung, die keinen Bezug zur Gesamthöhe der Schulden aufweist und in der Umsetzungsvorschrift nicht gerechtfertigt wird. Es wird keine einzige Verhältnismäßigkeitsregel beachtet. Und diese Beträge gewährleisten auch nicht, dass der Schuldner eine zweite Chance erhalten kann. Durch all dies wird nach Auffassung des vorlegenden Gerichts das Recht auf eine volle Entschuldung inhaltsleer.
- 28 **Vorlagefrage 2.5.** Um auf die Frage der Rechtfertigung der Begrenzungen und Ausschlüsse für eine volle Entschuldung zurückzukommen, wird daran erinnert, dass sich die einzige Rechtfertigung in der Präambel der Umsetzungsvorschrift befindet: dem Gesetz 16/2022. Allerdings betrifft diese Rechtfertigung ausschließlich die in Art. 489 TRLC vorgesehenen Ausschlüsse, nicht aber die Begrenzungen des Art. 487 TRLC. Das vorlegende Gericht fasst die wesentlichen Züge der in der zitierten Präambel enthaltenen Rechtfertigung zusammen: (a) Die Rechtfertigung beruft sich auf allgemeine Grundsätze (es ist die Rede von einer besonderen Bedeutung der Befriedigung bestimmter Schulden für eine gerechte und solidarische Gesellschaft auf der Grundlage des Rechtsstaats, wie zum Beispiel Unterhaltsforderungen, öffentlich-rechtliche Forderungen, Forderungen aus Straftaten, Forderungen aus deliktischer Haftung). (b) Die Ausnahmen von der Entschuldung werden in eine rein beispielhafte Liste aufgenommen, die infolgedessen sämtliche Fälle en bloc rechtfertigt, ohne auf ihre jeweils unterschiedliche Natur einzugehen. (c) Die öffentlich-rechtliche Forderung wird vermengt mit Unterhaltsforderungen, Forderungen aus Straftaten und Forderungen aus deliktischer Haftung. Diese drei Kategorien sind in der Tat ausdrücklich in der Liste des Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie (EU) 2019/1023 aufgeführt. Die öffentlich-rechtlichen Schulden bzw. Forderungen sind in der Aufzählung des Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie hingegen nicht genannt.
- 29 Angesichts des Vorstehenden fragt sich das vorlegende Gericht: (1) Ob es möglich ist, dass der nationale Gesetzgeber die einzelnen Fälle, in denen eine Entschuldung nicht in Betracht kommt, en bloc und nicht in jedem Fall, in dem eine Entschuldung ausgeschlossen ist, rechtfertigt. (2) Ob eine Art von Schulden, die nicht in Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie (EU) 2019/1023 genannt ist – wie die öffentlich-rechtlichen Schulden – nicht vielleicht einer besonderen Rechtfertigung

bedarf. Und (3) ob die Berufung *auf die besondere Bedeutung der Befriedigung bestimmter Schulden für eine gerechte und solidarische Gesellschaft auf der Grundlage des Rechtsstaats* im Licht von Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie eine hinreichende Rechtfertigung darstellt.

ARBEITSDOKUMENT