

Rechtssache C-462/20

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

25. September 2020

Vorlegendes Gericht:

Tribunale di Milano (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

14. September 2020

Klägerinnen:

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)

Avvocati per niente onlus (APN)

Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

Beklagte:

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia

Ministero dell'Economia e delle Finanze

TRIBUNALE DI MILANO – Sezione Lavoro (Kammer für Arbeitsachen)

... [nicht übersetzt]

In der Rechtssache

ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
(Vereinigung für Rechtsstudien über Einwanderung) APN – Avvocati per niente onlus

ASSOCIAZIONE NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti (Non-Profit-

Organisation für die Sozial- und Gesundheitsfürsorge und für die Rechte von ausländischen Staatsangehörigen, Roma und Sinti)

... [nicht übersetzt]

Klägerinnen

UND

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia (Präsidium des Ministerrats – Abteilung für Familienpolitik)

Ministero dell'economia e delle finanze (Ministerium für Wirtschaft und Finanzen)

beide vertreten und verteidigt durch die Avvocatura dello Stato, ... [nicht übersetzt]

Beklagte

... [nicht übersetzt]

FESTSTELLUNGEN

1 – Nationales Recht und Sachverhalt des Rechtsstreits

Art. 1 Abs. 391 des Gesetzes Nr. 208/2015 in der durch das Gesetz Nr. 145/2018 geänderten Fassung lautet: „*Ab dem Jahr 2016 wird die Familienkarte eingeführt, die für Familien bestimmt ist, die aus italienischen Staatsangehörigen oder Angehörigen von Mitgliedsländern der Europäischen Union mit regelmäßigem Wohnsitz im italienischen Hoheitsgebiet bestehen, die mit mindestens drei Kindern zusammenleben, die nicht älter als 26 Jahre sind. Die Karte wird Familien, die sie beantragen, nach den Kriterien und Modalitäten ausgestellt, die mit Dekret des Präsidenten des Ministerrats oder des Ministers für Familie und Behinderung, das innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten dieser Bestimmung zu erlassen ist, im Einvernehmen mit dem Minister für Wirtschaft und Finanzen festgelegt werden. Die Karte ermöglicht den Zugang zu Preisnachlässen beim Erwerb von Waren oder Dienstleistungen oder zu Tarifiermäßigungen, die von öffentlichen oder privaten Personen gewährt werden, die an der Initiative teilnehmen. Die an der Initiative teilnehmenden Personen, die größere Preisnachlässe oder Ermäßigungen als die marktüblichen gewähren, können ihre Teilnahme an der Initiative zu Werbezwecken hervorheben.*“

Diese Bestimmung wurde durch eine Regierungsverordnung ... [nicht übersetzt] vom 27. Juni 2019 umgesetzt). Die Verordnung sieht vor, dass die betroffenen Personen die „Familienkarte“ von der Abteilung für Familienpolitik des Präsidiums des Ministerrats auf entsprechenden Antrag erhalten. Der Antrag ist über eine Website einzureichen; der Antragsteller hat darin zu erklären, dass er die

gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen, insbesondere die italienische Staatsangehörigkeit oder Staatsangehörigkeit [Or. 2] eines Mitgliedstaats der EU mit regelmäßigem Wohnsitz in Italien, erfüllt. Die Website wurde kürzlich aktiviert ... [nicht übersetzt]. Die Avvocatura dello Stato gab an, dass diese Website von der Sogei s.p.a. betrieben werde, bei der es sich um eine *In-House*- Gesellschaft handle, die vollständig vom Wirtschaftsministerium kontrolliert werde.

Öffentliche oder private Anbieter von Waren und Dienstleistungen (zum Beispiel Händler) können freiwillig an der Initiative teilnehmen. Hierzu können sie mit der Abteilung für Familienpolitik des Präsidiums des Ministerrats eine Vereinbarung treffen. Sie müssen sich verpflichten, für bestimmte, von den Anbietern selbst ausgewählte Waren oder Dienstleistungen einen Nachlass von mindestens 5 % auf den Endpreis zugunsten der Karteninhaber zu garantieren. Die Namen der teilnehmenden Anbieter werden auf derselben oben genannten Website bekannt gegeben.

Art. 90bis des Gesetzesdekrets Nr. 18/2020, das durch das Umwandlungsgesetz Nr. 27/2020 eingefügt wurde, sah vor: *„Für das Jahr 2020 ist die in Art. 1 Abs. 391 des Gesetzes Nr. 208 vom 28. Dezember 2015 vorgesehene Familienkarte für Familien mit mindestens einem unterhaltsberechtigten Kind bestimmt“*. Die Bestimmung wurde zusammen mit weiteren Maßnahmen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Epidemie erlassen. Mit ihr wurde das Erfordernis der unterhaltsberechtigten Kinder reduziert, an den übrigen Merkmalen der „Familienkarte“, insbesondere den Anforderungen bezüglich der Staatsangehörigkeit des Antragstellers, aber nichts geändert. Jedenfalls haben die Parteien bestätigt, dass faktisch Drittstaatsangehörige derzeit die „Familienkarte“ nicht beantragen können.

Am 31. März 2020 richtete die Vereinigung ASGI zusammen mit zwei weiteren nicht klagenden Vereinigungen ein Schreiben an die Abteilung für Familienpolitik des Präsidiums des Ministerrats. Darin monierte sie, die Bestimmung über die oben beschriebene „Familienkarte“ stelle eine Diskriminierung Drittstaatsangehöriger aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder Ethnie dar und verstoße gegen Art. 11 der Richtlinie 2003/109/EG, Art. 24 der Richtlinie 38/2004/EG, Art. 29 der Richtlinie 95/2011/EU und Art. 12 der Richtlinie 98/2011/EU. ASGI beantragte deshalb, das Gesetz, mit dem die „Familienkarte“ eingeführt wurde, unangewendet zu lassen, soweit diese Drittstaatsangehörigen mit den durch die genannten Richtlinien geschützten Rechtspositionen nicht ausgestellt werden konnte.

Sie beantragte darüber hinaus, Art. 90a des Gesetzesdekrets Nr. 18/2020 dahin auszulegen, dass damit alle Voraussetzungen außer derjenigen, mindestens ein unterhaltsberechtigtes Kind zu haben, entfallen seien.

Das Schreiben blieb unbeantwortet. Die klagenden Vereinigungen haben daher bei diesem Gericht das besondere Verfahren für Diskriminierungsstreitigkeiten eingeleitet.

2 - Anträge der klagenden Vereinigungen

Die klagenden Vereinigungen machen geltend, die die „Familienkarte“ betreffende nationale Regelung laufe folgenden unionsrechtlichen Bestimmungen, zuwider weil sie danach bestimmten Kategorien von Drittstaatsangehörigen nicht ausgestellt werden könne.

- I. Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2003/109/EG, da die „Familienkarte“ nach Auffassung der Klägerinnen unter die in dieser Bestimmung vorgesehenen Begriffe „soziale Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz“ fällt. Außerdem habe der italienische Staat von der in Art. 11 Abs. 4 der Richtlinie vorgesehenen Abweichungsbefugnis nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht. Daher sei es rechtswidrig, langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige vom Anspruch auf die „Familienkarte“ auszuschließen.
- II. Art. 12 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2011/98/EU, der auf Art. 1 Buchst. z und Art. 3 Buchst. j der Verordnung 2004/883/EG Bezug nimmt, da die „Familienkarte“ nach Ansicht der Klägerinnen unter die „Familienleistungen“ fällt, wie sie in der Verordnung 2004/883/EG definiert seien. Für diese Leistungen ist die Gleichbehandlung von Staatsangehörigen des Mitgliedstaats und Drittstaatsangehörigen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. b und c der Richtlinie 2011/98/EU vorgesehen. Die Art der Finanzierung der Leistung spiele hierfür keine Rolle: Diese falle unter den autonomen Begriff „soziale Sicherheit“ im Sinne des Unionsrechts. Deshalb sei es rechtswidrig, Drittstaatsangehörige, die Inhaber der kombinierten Erlaubnis im Sinne der Richtlinie 2011/98/EU seien, vom Anspruch auf die „Familienkarte“ auszuschließen.

[Or. 3]

- III. Art. 14 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2009/50/EG, der auf Art. 1 Buchst. z und Art. 3 Buchst. j der Verordnung 2004/883/EG Bezug nimmt, zu verstehen als Bezugnahme aufgrund von deren Art. 90, der an die Stelle der früheren Verweisungen auf die Verordnung 1408/71/EWG getreten ist. Dies aus den gleichen Gründen und mit den gleichen Folgen, die bereits oben in Rn. 2 dargelegt worden sind, im Hinblick auf Drittstaatsangehörige, die Inhaber einer „Blauen Karte EU“ sind. Der Hinweis in der Klageschrift auf die Richtlinie 2000/50/EG ist als Ergebnis eines bloßen Schreibfehlers anzusehen, der angesichts der Bezugnahme auf „hochqualifizierte Ausländer“ sofort erkennbar ist.
- IV. Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG, da die Leistung nach Ansicht der Klägerinnen in den Anwendungsbereich der „sozialen Sicherheit“ fällt, die zum Anwendungsbereich der Verträge gehöre. Demzufolge sei es rechtswidrig, den

Drittstaatsangehörigen, der in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/38/EG fallender Familienangehöriger sei, auszuschließen.

- V. Art. 29 der Richtlinie 2011/95/EU, da die „Familienkarte“ nach Auffassung der Klägerinnen unter den dort vorgesehenen Begriff „Sozialhilfe“ fällt. Die Klägerinnen stellen klar, dass Italien nicht von der Möglichkeit nach Art. 29 Abs. 2 der Richtlinie 2011/95/EU Gebrauch gemacht habe, die Gleichbehandlung auf Kernleistungen zu beschränken. Art. 27 Abs. 1 des Gesetzesdekrets Nr. 251/2007 sieht nämlich vor: *„Personen mit Flüchtlingsstatus und subsidiärem Schutzstatus haben im Bereich der Sozial- und Gesundheitsfürsorge Anspruch auf dieselbe Behandlung wie italienische Staatsangehörige.“* Dieser Text wurde durch das Gesetzesdekret Nr. 18/2014, mit dem die Richtlinie 2011/95/EU umgesetzt wurde, nicht geändert. Demnach sei es rechtswidrig, internationalen Schutz genießende Drittstaatsangehörige von der „Familienkarte“ auszuschließen.

In der mündlichen Verhandlung hat der Anwalt der klagenden Vereinigungen ausgeführt, dass der oben in den Punkten I, II und III dargelegte Verstoß der nationalen Regelung gegen Unionsrecht selbst dann bestehen bliebe, wenn die Ausstellung der „Familienkarte“ als „Dienstleistung“ im Sinne von Art. 11 Abs. 1 Buchst. f der Richtlinie 2003/109/EG, Art. 12 Abs. 1 Buchst. g der Richtlinie 2011/98/EU und Art. 14 Abs. 1 Buchst. g der Richtlinie 2009/50/EG anzusehen wäre.

Alle genannten Richtlinien enthielten in dem Zusammenhang, um den es hier gehe, *klare, genaue und unbedingte* Vorschriften. Sie seien daher im nationalen Recht unmittelbar anwendbar.

Die Kläger beantragen daher, die nationale Regelung unangewendet zu lassen, soweit danach die oben genannten Kategorien von Drittstaatsangehörigen von der als „Familienkarte“ bezeichneten Leistung ausgeschlossen sind. Sie beantragen deshalb, den beklagten Verwaltungen aufzugeben, die mit Dekret vom [27.] Juni 2019 erlassene Regierungsverordnung zu ändern und es diesen Personen zu ermöglichen, die „Familienkarte“ zu erhalten.

3. Die Verteidigung der Avvocatura dello Stato

Die Avvocatura dello Stato ... [nicht übersetzt] [Verfahren] hat zu den Anträgen der Klägerinnen in der Sache Stellung genommen.

Die durch das Gesetzesdekret Nr. 18/2020 eingeführte Gesetzesänderung habe sich nur auf die Anzahl der Familienmitglieder und unterhaltsberechtigten Kinder bezogen, die erforderlich seien, um die „Familienkarte“ erhalten zu können. Keine Änderung habe sich auf die Staatsangehörigkeitsvoraussetzungen bezogen.

Auf die von den Klägerinnen gerügten Verstöße gegen Unionsvorschriften erwiderte die Avvocatura mit dem nachstehend zusammengefassten Vorbringen.

- I. Was den Verstoß gegen die Richtlinie 2003/109/EG betrifft, fällt die „Familienkarte“ nach Auffassung der Avvocatura nicht unter den Begriff „Sozialhilfe und Sozialschutz“. Sie stelle nämlich eine Maßnahme „zur Unterstützung der Familie“ und „zur Verringerung der Kosten von Dienstleistungen für die Familie“ dar. Sie sei jedoch unabhängig vom Einkommen der Empfänger. Darüber hinaus lägen keine von [Or. 4] der öffentlichen Verwaltung zu erbringenden Leistungen vor, da die Preisnachlässe von den die Vereinbarung treffenden Anbietern von Waren und Dienstleistungen gewährt würden.
- II. Aus ähnlichen Gründen bestreitet die Avvocatura einen Verstoß gegen die Richtlinie 2011/98/EU. Es handele sich nicht um „Familienleistungen“, da es keinen öffentlichen Beitrag zur Finanzierung der Kosten für den Unterhalt der Kinder gebe. Dies werde dadurch bestätigt, dass die Europäische Kommission bereits ein Vertragsverletzungsverfahren (Nr. 2100/2019) wegen Nichtumsetzung der Richtlinie 2011/08/EG durch Italien bezüglich der Anerkennung der sozialen Sicherheit für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsarbeitnehmer eingeleitet habe. Zur sozialen Sicherheit, von der Drittstaatsarbeitnehmer rechtswidrig ausgeschlossen seien, habe die Kommission die „Familienkarte“ nicht gezählt.
- III. Die Avvocatura führt aus, die nationale Regelung verstoße aus denselben Gründen wie oben in Punkt II nicht gegen die Richtlinie 2009/50/EG.
- IV. Nach Auffassung der Avvocatura dello Stato ist der Hinweis auf Art. 24 der Richtlinie 2004/38/EG nicht relevant, da ein Elternteil, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der Union sei, die „Familienkarte“ für alle anderen Familienangehörigen unabhängig von deren Staatsangehörigkeit erhalten könne.
- V. Der Avvocatura dello Stato zufolge besteht auch kein Widerspruch zu Art. 29 der Richtlinie 2011/95/EU. Aus den bereits oben in den Punkten I und II dargelegten Gründen falle die „Familienkarte“ nicht unter die Leistungen der „Sozialhilfe“. Außerdem enthalte Art. 29 der Richtlinie 2011/95/EU keine unmittelbar anwendbaren Vorschriften, da er nicht hinreichend genau sei.

... [nicht übersetzt]

[sonstige rein interne Fragen] Die Avvocatura dello Stato beantragt deshalb, die Anträge der Klägerinnen zurückzuweisen.

4. Zur Sachdienlichkeit der Vorlage der Frage zur Vorabentscheidung

Da zwischen den Parteien ein Rechtsstreit über die Auslegung des Unionsrechts besteht, hält es das Gericht für sachdienlich, dem Gerichtshof einige der von den Klägerinnen aufgeworfenen Auslegungsfragen vorzulegen. Die Entscheidung des Rechtsstreits hängt nämlich unmittelbar von der Antwort auf diese Fragen ab.

Zunächst teilt dieses Gericht die von der Avvocatura dello Stato vorgeschlagene Auslegung in Bezug auf die vorübergehende Regelungsänderung nach Art. 90bis des Gesetzesdekrets Nr. 18/2020. Die gesetzgeberische Maßnahme zielt offensichtlich darauf ab, im Jahr 2020 die Anzahl der Empfänger der Karte auf Haushalte mit mindestens einem unterhaltsberechtigten Kind auszudehnen, ohne im Übrigen die ausdrücklich genannte Regelung des Art. 1 Abs. 391 des Gesetzes Nr. 208/2015 zu ändern. Die von den Klägerinnen vorgeschlagene andere Auslegung widerspricht nämlich dem Wortlaut und dem Zweck der Bestimmungen. Folgte man dieser Auslegung, wäre der Antrag zudem wegen fehlenden Rechtsschutzinteresses unzulässig, da er keine aktuelle, sondern eine zukünftige und potenzielle Diskriminierung betrifft.

Die von den Parteien erörterten Auslegungsfragen hängen weitgehend davon ab, ob die „Familienkarte“ unter einen der Begriffe „soziale Sicherheit“, „Sozialhilfe“, „Sozialschutz“, „Zugang zu Waren und Dienstleistungen“ oder „Familienleistung“ im Sinne der oben genannten Richtlinien und der Verordnung 2004/883/EG fällt.

Der vorliegende Fall ist besonders, denn es trifft zu, dass der geringere Gewinn, der sich aus der Ermäßigung ergibt, in deren Genuss Familien kommen, die die „Familienkarte“ erhalten, zu Lasten der öffentlichen oder privaten Anbieter von Waren und Dienstleistungen geht, die beschließen, die Vereinbarung mit der Abteilung für Familienpolitik des Präsidiums des Ministerrats zu treffen. Letztere [Or. 5] ist jedoch mit der Bearbeitung der Anträge, der Ausstellung der „Familienkarte“ und der Bekanntmachung der Namen der öffentlichen und privaten Personen, die die Vereinbarung treffen, betraut, wobei die Kosten zu Lasten des öffentlichen Haushalts gehen. Dies erfolgt über eine Website, die von einer vom Wirtschaftsministerium kontrollierten *In-House* Gesellschaft betrieben wird. ... [nicht übersetzt]

Der Einwand der Avvocatura dello Stato, der die von den Klägerinnen in Bezug auf Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG aufgeworfene Frage (siehe oben 2.IV) betrifft, ist begründet. Ein in Italien aufenthaltsberechtigter Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der Union kann nämlich die „Familienkarte“ erhalten, die für die ganze Kernfamilie gilt. In diesem Fall wäre der Drittstaatsangehörige als aufenthaltsberechtigter Familienangehöriger eines europäischen Staatsbürgers von der Ausstellung der „Familienkarte“ nicht ausgeschlossen. Daher ist insoweit keine Auslegungsfrage zu stellen.

... [nicht übersetzt] [Ausführungen zum innerstaatlichen Verfahren]

Die von den Klägerinnen aufgeworfenen und von der Avvocatura dello Stato in Zweifel gezogenen Rechtsfragen sind unter Heranziehung der autonomen Auslegung des Unionsrechts zu entscheiden. Da zwischen den Parteien ein relevanter Streit über diese Auslegung besteht, sind dem Gerichtshof der Union die im Tenor aufgeführten Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Aus diesen Gründen

A) Legt es dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Auslegungsfragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Steht Art. 11 Abs. 1 Buchst. d oder f der Richtlinie 2003/109/EG einer nationalen Regelung wie der in Rede stehenden entgegen, die vorsieht, dass die Regierung eines Mitgliedstaats nur Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union unter Ausschluss langfristiger aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger ein Dokument ausstellt, das zu einem Preisnachlass bei Lieferung von Waren oder Erbringung von Dienstleistungen durch öffentliche und private Personen berechtigt, die mit der Regierung des betreffenden Mitgliedstaats eine Vereinbarung getroffen haben?
2. Steht Art. 12 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2011/98/EU, der auf Art. 1 Buchst. z und Art. 3 Buchst. j der Verordnung 2004/883/EG Bezug nimmt, oder Art. 12 Abs. 1 Buchst. g der Richtlinie 2011/98 einer nationalen Regelung wie der in Rede stehenden entgegen, die vorsieht, dass die Regierung eines Mitgliedstaats nur Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union unter Ausschluss der Drittstaatsangehörigen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. b und c der Richtlinie 2011/98 ein Dokument ausstellt, das zu einem Preisnachlass bei Lieferung von Waren oder Erbringung von Dienstleistungen durch öffentliche und private Personen berechtigt, die mit der Regierung des betreffenden Mitgliedstaats eine Vereinbarung getroffen haben?
3. Steht Art. 14 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2009/50/EG, der auf Art. 1 Buchst. z und Art. 3 Buchst. j der Verordnung 2004/883/EG Bezug nimmt, oder Art. 14 Abs. 1 Buchst. g der Richtlinie 2009/50 einer nationalen Regelung wie der in Rede stehenden entgegen, die vorsieht, dass die Regierung eines Mitgliedstaats nur Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union unter Ausschluss der Drittstaatsangehörigen, die Inhaber einer „Blauen Karte EU“ im Sinne der Richtlinie 2009/50 sind, ein Dokument ausstellt, das zu einem Preisnachlass bei Lieferung von Waren oder Erbringung von Dienstleistungen durch öffentliche und private Personen berechtigt, die mit der Regierung des betreffenden Mitgliedstaats eine Vereinbarung getroffen haben?
4. Steht Art. 29 der Richtlinie 2011/95/EU einer nationalen Regelung wie der in Rede stehenden entgegen, die vorsieht, dass die Regierung eines Mitgliedstaats nur Staatsangehörigen dieses [Or. 6] Mitgliedstaats und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union unter Ausschluss der Drittstaatsangehörigen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden

ist, ein Dokument ausstellt, das zu einem Preisnachlass bei Lieferung von Waren oder Erbringung von Dienstleistungen durch öffentliche und private Personen berechtigt, die mit der Regierung des betreffenden Mitgliedstaats eine Vereinbarung getroffen haben?

... [nicht übersetzt] [Spruchformeln]

Mailand, den 14. September 2020

... [nicht übersetzt]

ARBEITSDOKUMENT