

Rechtssache C-151/24 [Luevi] ⁱ

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

Eingangsdatum:

27. Februar 2024

Vorlegendes Gericht:

Corte costituzionale (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

27. Februar 2024

Kassationsbeschwerdeführer:

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

Kassationsbeschwerdegegnerin:

V. M.

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Normenkontrollverfahren vor der Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof, Italien) auf Antrag der Corte di cassazione (Kassationsgerichtshof, Italien) zu Fragen der Verfassungsmäßigkeit einiger Bestimmungen des italienischen Rechts, die die Corte di cassazione in einem bei ihr anhängigen Verfahren anzuwenden hat. Insbesondere knüpfen diese Bestimmungen die Gewährung des Grundrentenzuschlags für Drittstaatsangehörige an den Besitz einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung – EU und den Beweis, dass sie sich seit mindestens zehn Jahren rechtmäßig und ununterbrochen im Hoheitsgebiet Italiens aufhalten. Die Betroffene und Kassationsbeschwerdegegnerin des Ausgangsverfahrens besitzt hingegen nur einen EU-Aufenthaltstitel für den Familienbesuch, weshalb ihr das Istituto nazionale della previdenza sociale (Nationales Institut für soziale Sicherheit, Italien, im Folgenden: INPS) diese Zulage verweigerte.

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

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Im eben beschriebenen Zusammenhang erfolgt das Vorabentscheidungsersuchen der Corte costituzionale an den Gerichtshof nach Art. 267 AEUV, da zur Beantwortung der Fragen zur Verfassungsmäßigkeit die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts erforderlich ist, insbesondere von Art. 12 der Richtlinie 2011/98.

Vorlagefrage

Ist Art. 12 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, als Konkretisierung des Schutzes des in Art. 34 Abs. 1 und 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Rechts auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit dahin auszulegen, dass eine Leistung wie der Grundrentenzuschlag nach Art. 3 Abs. 6 des Gesetzes Nr. 335 vom 8. August 1995 (Reform des gesetzlichen und des Zusatzrentensystems) in seinen Anwendungsbereich fällt und somit das Unionsrecht einer nationalen Regelung entgegensteht, die diese Leistung, die Ausländern unter der Bedingung, dass sie im Besitz einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung – EU sind, bereits gewährt wird, nicht auch auf Ausländer im Besitz einer kombinierten Erlaubnis im Sinne der Richtlinie 2011/98/EU ausweitet?

Angeführte Rechtsvorschriften und Rechtsprechung der Europäischen Union

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), Art. 34 betreffend das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit

Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (im Folgenden: Richtlinie 2011/98), Art. 12 Abs. 1 Buchst. e, gelesen im Licht von Art. 3 Buchst. b und c sowie der Erwägungsgründe 2, 19 und 20

Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (im Folgenden: Verordnung Nr. 883/2004), Art. 3, 4 und 70 sowie Anhang X

Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Ausdehnung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Verordnungen fallen (im Folgenden: Verordnung Nr. 1231/2010), Art. 1

Urteile des Gerichtshofs vom 2. September 2021, INPS (Geburts- und Mutterschaftsbeihilfen für Inhaber einer kombinierten Erlaubnis) (C-350/20, EU:C:2021:659), vom 15. Juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C- 709/20, EU:C:2021:602), vom 15. September 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), vom 25. Februar 2016, García-Nieto u. a. (C-299/14, EU:C:2016:114), vom 11. November 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), vom 29. April 2004, Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269), vom 20. Juni 1991, Newton (C-356/89, EU:C:1991:265), vom 12. Oktober 1978, Belbouab (10/78, EU:C:1978:181)

Angeführte nationale Rechtsvorschriften und Rechtsprechung

Legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (Gesetz Nr. 335 vom 8. August 1995 – Reform des gesetzlichen und des Zusatzrentensystems [im Folgenden: Gesetz Nr. 335/1995]): Art. 3 Abs. 6, der den Grundrentenzuschlag regelt, den der Staat (über das INPS, den Kassationsbeschwerdeführer im Ausgangsverfahren) auf Antrag an Personen über 67 Jahre auszahlt, die in dürftigen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, da sie über kein Einkommen oder über ein Einkommen unterhalb des Maximalbetrags dieses Grundrentenzuschlags verfügen, und die aufgrund ihres Alters nur vermindert erwerbsfähig sind. Dieser Zuschlag wird unabhängig davon gewährt, ob der Begünstigte erwerbstätig war, und ist, wie die Corte costituzionale in ihrem Urteil Nr. 137/2021 festgestellt hat, eine reine Sozialhilfeleistung.

Um den Grundrentenzuschlag zu erhalten, muss der Antragsteller

- als italienischer Staatsangehöriger (oder Staatsangehöriger eines EU-Mitgliedstaats) einen ständigen Wohnsitz in Italien haben;

- als Drittstaatsangehöriger

- a) Inhaber einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung – EU für EU-Bürger (vormals Aufenthaltskarte) nach Art. 9 des Decreto legislativo n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) (Art. 9 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 286 vom 25. Juli 1998 [Testo Unico der Bestimmungen über die Regelung der Einwanderung und über die Rechtsstellung von Ausländern]) in der zur Umsetzung der Richtlinie 2003/109/EG geänderten Fassung sein. Diese Anforderung ergibt sich aus Art. 80 Abs. 19 der Legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)“ (Gesetz Nr. 388 vom 23. Dezember 2000 mit

„Bestimmungen zur Aufstellung des jährlichen und mehrjährigen Staatshaushalts“ [Haushaltsgesetz 2001, im Folgenden: Gesetz Nr. 388/2000]);

b) sich seit mindestens zehn Jahren rechtmäßig und ununterbrochen im Hoheitsgebiet Italiens aufgehalten haben. Diese Anforderung ergibt sich aus Art. 20 Abs. 10 des Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 – Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (Decreto-legge Nr. 112 vom 25. Juni 2008 – Eilbestimmungen für die wirtschaftliche Entwicklung, die Vereinfachung, die Wettbewerbsfähigkeit, die Stabilisierung der öffentlichen Haushalte und den fiskalischen Ausgleich), mit Änderungen umgewandelt durch das Gesetz Nr. 133 vom 6. August 2008 (im Folgenden: Decreto-legge Nr. 117/2008)

Verfassung der Italienischen Republik: Art. 3 (Gleichheitsgrundsatz), 38 (Recht eines jeden Bürgers auf Sozialhilfe) und 117 (verfassungsrechtliche, unionsrechtliche und durch völkerrechtliche Verpflichtungen gesetzte Grenzen der gesetzgebenden Gewalt)

Kurze Darstellung des Ausgangsverfahrens und wesentliche Argumente der Parteien

- 1 V. M., Drittstaatsangehörige und Inhaberin eines bloßen EU-Aufenthaltstitels für den Familienbesuch, aber keiner langfristigen Aufenthaltsberechtigung – EU, beantragte beim INPS den Erhalt des Grundrentenzuschlags nach Art. 3 Abs. 6 des Gesetzes Nr. 335/1995. Das INPS lehnte die Gewährung des Zuschlags ab.
- 2 In erster Instanz wurde die Verweigerung des Zuschlags bestätigt; in der Berufungsinstanz hingegen gab die Corte d'appello (Berufungsgericht, Italien) der Berufung von V. M. statt und war der Auffassung, dass mit der Voraussetzung eines mindestens zehnjährigen ununterbrochenen Aufenthalts im Hoheitsgebiet Italiens (gemäß Art. 20 Abs. 10 des Decreto-legge Nr. 112/2008) für die Zwecke der Gewährung des Grundrentenzuschlags das Erfordernis des Besitzes einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung – EU (gemäß Art. 80 Abs. 19 des Gesetzes Nr. 388/2000) implizit abgeschafft worden sei.
- 3 Das INPS legte bei der Corte di cassazione Kassationsbeschwerde gegen das Berufungsurteil ein.
- 4 Zur Begründung seiner Kassationsbeschwerde verwies das INPS vor allem auf die Rechtsprechung der Corte di cassazione, wonach beide der vorgenannten Voraussetzungen vorliegen müssten, da die erste die zweite nicht ersetze, sondern zu jener hinzukomme.
- 5 Ferner habe die Verfassungsrechtsprechung die Verfassungsmäßigkeit von Art. 80 Abs. 19 des Gesetzes Nr. 388/2000 bereits bestätigt und anerkannt, dass der Gesetzgeber in Bezug auf die Rechtsstellung der langfristig

aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen bestimmte Sozialhilfeleistungen innerhalb der unionsrechtlichen Grenzen ausschließlich italienischen Staatsangehörigen und diesen gleichgestellten Aufenthaltsberechtigten vorbehalten könne, die eine feste und aktive Integration im italienischen Hoheitsgebiet insbesondere in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht nachweisen (Urteil der Corte costituzionale Nr. 50/2019).

- 6 Schließlich verwies das INPS auf die Unionsrechtsprechung und insbesondere auf das Urteil vom 14. November 2014, Dano (C-333/13), wonach gemäß Art. 70 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 besondere beitragsunabhängige Geldleistungen (eine solche stelle der vorliegend streitige Grundrentenzuschlag dar) ausschließlich in dem Mitgliedstaat, in dem die betreffenden Personen wohnen, und nach dessen Rechtsvorschriften gewährt würden; infolgedessen spreche zur Verhinderung einer unangemessenen Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats durch Aufenthaltsberechtigte „nichts dagegen, die Gewährung solcher Leistungen an nicht erwerbstätige Unionsbürger von dem Erfordernis abhängig zu machen, dass sie die Voraussetzungen der Richtlinie 2004/38 für ein Recht auf Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat erfüllen“. In diesem Sinne wird auch auf die Urteile vom 15. September 2015, Alimanovic (C-67/14), und vom 15. Juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20), hingewiesen.
- 7 Zuletzt sei es angesichts von Unionsrecht und Unionsrechtsprechung, die Einschränkungen der Sozialhilfeleistungen erlaubten, die zur Deckung des Armutrisikos der Familienangehörigen von Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten bestimmt seien, die nicht im Besitz einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung seien, paradox, im Gegensatz hierzu den Familienangehörigen von Drittstaatsarbeitnehmern wie der Kassationsbeschwerdegegnerin V. M. uneingeschränkten Zugang zu diesen Leistungen zu gewähren.
- 8 Die Kassationsbeschwerdegegnerin V. M. macht ihrerseits geltend, dass Art. 80 Abs. 19 des Gesetzes Nr. 388/2000, der für die Gewährung des Grundrentenzuschlags den Besitz einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung – EU voraussetze, der Richtlinie 2011/98/EU zuwiderlaufe.
- 9 Insbesondere habe der Gerichtshof im Urteil vom 2. September 2021, INPS (Geburts- und Mutterschaftsbeihilfen für Inhaber einer kombinierten Erlaubnis) (C-350/20), in Beantwortung einer Vorlagefrage der italienischen Corte costituzionale in Bezug auf Mutterschaftsbeihilfen festgestellt, dass Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 2011/98/EU sowohl für Drittstaatsangehörige gelte, die in einem Mitgliedstaat zu Arbeitszwecken zugelassen worden seien, als auch für Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedstaat zu anderen als zu Arbeitszwecken zugelassen worden seien und die eine Arbeitserlaubnis sowie einen Aufenthaltstitel im Sinne der Verordnung Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige besäßen. Der Gerichtshof habe außerdem berücksichtigt,

dass der in Art. 12 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2011/98/EU zum Ausdruck kommende Grundsatz der Gleichbehandlung die Leistungen betreffe, die den Zweigen der sozialen Sicherheit unterfielen, die von der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit definiert würden.

- 10 In diesem Zusammenhang widerspricht V. M. dem Vorbringen des INPS, das von einer Unterscheidung zwischen sozialer Sicherheit und Sozialhilfe ausgehe, und weist darauf hin, dass diese Unterscheidung für die Bestimmung des Anwendungsbereichs dieser Verordnung, die auch besondere beitragsunabhängige Geldleistungen umfasse, irrelevant sei. Außerdem stehe die vom INPS vorgeschlagene Einstufung des Grundrentenzuschlags als Maßnahme der Armenhilfe im Widerspruch zu dem für ihre Zuerkennung erforderlichen Alter (67 Jahre), was eher für eine Einstufung dieses Zuschlags als Leistung bei Alter nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 spreche.
- 11 Im Rahmen dieses Rechtsstreit ging die Corte di cassazione davon aus, dass sich, obwohl die Corte costituzionale Art. 80 Abs. 19 des Gesetzes Nr. 388/2000 bereits im Urteil Nr. 50 aus dem Jahr 2019 auf einen behaupteten Verstoß gegen Art. 3 der Verfassung (Gleichheitsgrundsatz) hin geprüft und für verfassungsgemäß erklärt habe, insofern erneut Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieses Artikels ergäben, als dieser Drittstaatsangehörigen ohne langfristige Aufenthaltsberechtigung – EU den Grundrentenzuschlag verweigere. Denn inzwischen habe der Gerichtshof im angeführten Urteil vom 2. September 2021, INPS (Geburts- und Mutterschaftsbeihilfen für Inhaber einer kombinierten Erlaubnis) (C-350/20), festgestellt, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung beim Zugang zu den Leistungen im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 nicht nur für Inhaber einer kombinierten Arbeitserlaubnis gelte, sondern vielmehr auch für Personen, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis zu anderen als zu Arbeitszwecken seien und über eine Arbeitserlaubnis im Aufnahmemitgliedstaat verfügen. In dieser Hinsicht ist die Corte di cassazione der Auffassung, dass der Verweis von Art. 12 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2011/98/EU auf die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 nicht als allein auf die Zweige im Sinne von Art. 3 Abs. 1 dieser Verordnung beschränkt anzusehen sei, sondern auch auf die im nachfolgenden Abs. 3 genannten Leistungen Bezug nähme, indem er auf den folgenden Art. 70 und Anhang X dieser Verordnung verweise, die auch den italienischen Grundrentenzuschlag erfassen.
- 12 Daher hat die Corte di cassazione zu den Art. 3, 11, 38 Abs. 1 und Art. 117 Abs. 1 der Verfassung, zu Letzterem mit Blick auf Art. 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und Art. 12 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2011/98/EU, Fragen nach der Verfassungsmäßigkeit von Art. 80 Abs. 19 des Gesetzes Nr. 388/2000 aufgeworfen, „soweit dieser für die Auszahlung des Grundrentenzuschlags an Drittstaatsangehörige den Besitz der (vormaligen) Aufenthaltskarte [jetzige ‚langfristige Aufenthaltsberechtigung – EU‘] voraussetzt“.

- 13 Die Corte costituzionale muss nun in dem bei ihr anhängigen Verfahren über die von der Corte di cassazione aufgeworfenen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit entscheiden.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 14 Die Corte costituzionale stellt fest, dass sie mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Vorschrift des nationalen Rechts betraut ist, die neben den Art. 3 und 38 der Verfassung primärrechtliche und sekundärrechtliche Unionsvorschriften mit unmittelbarer Wirkung im Bereich des Zugangs zu Leistungen der sozialen Sicherheit betrifft.
- 15 Die Beantwortung der Frage nach der Verfassungsmäßigkeit von Art. 80 Abs. 19 des Gesetzes Nr. 388/2000 erfordert vorab die Beantwortung der Frage, ob der Grundrentenzuschlag zu den Leistungen der sozialen Sicherheit gehört, hinsichtlich deren auch Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel zu Arbeitszwecken oder jedenfalls einem Aufenthaltstitel mit Arbeitserlaubnis von der Gleichbehandlung kraft Art. 12 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2011/98/EU, verstanden im Licht der Art. 3 und 70 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und der Verordnung (EU) Nr. 1231/2010, profitieren.
- 16 Die Corte costituzionale entscheidet daher, das Verfahren auszusetzen und den Gerichtshof um Auslegung dieser Bestimmungen des Unionsrechts zu ersuchen.
- 17 Im ersten Teil des Vorlagebeschlusses werden die nationalen Regelungen zum Grundrentenzuschlag dargelegt, der auf Antrag an einkommenslose bzw. bedürftige Personen ausgezahlt wird, die aufgrund ihres Alters vermindert erwerbsfähig sind.
- 18 Anspruchsberechtigt sind italienische Staatsangehörige, Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats mit ständigem Wohnsitz in Italien sowie Drittstaatsangehörige, die zugleich zwei Voraussetzungen erfüllen, nämlich eine langfristige Aufenthaltsberechtigung – EU besitzen und sich seit mindestens zehn Jahren rechtmäßig und ununterbrochen im Hoheitsgebiet Italiens aufhalten.
- 19 Gegenstand des Ausgangsverfahrens sind einige Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit an der gesetzlichen Vorschrift, mit der für Drittstaatsangehörige die Voraussetzung der langfristigen Aufenthaltsberechtigung – EU eingeführt worden ist, genauer Art. 80 Abs. 19 des Gesetzes Nr. 388/2000 (siehe oben, Rn. 11).
- 20 In diesem Zusammenhang bekräftigt die Corte costituzionale die von ihr in einem vergleichbaren Fall mit dem Urteil Nr. 50/2019 aufgestellten Grundsätze, in dem sie die Vereinbarkeit von Art. 80 Abs. 19 des Gesetzes Nr. 388/2000 mit den Art. 3 und 38 der Verfassung betreffend den Gleichheitsgrundsatz und das jedem italienischen Staatsangehörigen zustehende Recht auf Sozialhilfe festgestellt hat.

- 21 Erstens besteht keine verfassungsrechtliche Verpflichtung, Drittstaatsangehörigen ohne langfristige Aufenthaltsberechtigung den Grundrentenzuschlag zu gewähren.

Die Verfassung schreibt die Wahrung der Gleichheit von italienischen Staatsangehörigen und Unionsbürgern auf der einen sowie Drittstaatsangehörigen auf der anderen Seite nämlich nur in Bezug auf Dienste und Leistungen zur Deckung von Grundbedürfnissen vor, deren Inanspruchnahme Ausdruck unverletzlicher Menschenrechte ist. In diesen extremen und begrenzten Fällen ist die Leistung kein Bestandteil der Sozialhilfe (die Art. 38 dem „Staatsangehörigen“ vorbehält), sondern ein notwendiges Mittel zur Gewährleistung der unverletzlichen Menschenrechte, die eine unverrückbare Grenze darstellen und von den in Rede stehenden nationalen Vorschriften nicht in Frage gestellt werden.

Jenseits dieser unverrückbaren Grenze liegt es jedoch angesichts der nur beschränkt verfügbaren Ressourcen im Ermessen des Gesetzgebers, den Zugang Drittstaatsangehöriger zu weiteren Sozialhilfeleistungen durch beschränkende Kriterien abzustufen oder sogar auszuschließen. Wenn es also die italienische Staatsangehörigkeit bzw. die Unionsbürgerschaft ist, die die Erbringung der Leistungen an die Unionsbürger rechtfertigt, darf der Gesetzgeber von Drittstaatsangehörigen zu Recht die Erfüllung weiterer Voraussetzungen fordern, die nicht offensichtlich unzumutbar sind und die eine feste und aktive Integration belegen, wie es im Fall des Grundrentenzuschlags mit der geforderten Erfüllung der beiden erwähnten Voraussetzungen geschehen ist.

Ausgehend von diesen Grundsätzen ist die von Art. 80 Abs. 19 des Gesetzes Nr. 388/2000 geforderte langfristige Aufenthaltsberechtigung – EU verfassungsmäßig. Dieser Aufenthaltstitel, der Personen gewährt wird, die seit fünf Jahren im Besitz eines Aufenthaltstitels sind, über ein für den eigenen Unterhalt angemessenes Einkommen und eine Unterkunft verfügen sowie eine Prüfung zu den Sprachkenntnissen bestanden haben, setzt nämlich ein erhöhtes Maß an sozialer und wirtschaftlicher Integration im Aufnahmestaat voraus.

- 22 Zweitens ergibt sich nach Ansicht der Corte costituzionale eine Verpflichtung zur Gewährung des Grundrentenzuschlags an Drittstaatsangehörige ohne langfristige Aufenthaltsberechtigung auch nicht aus Art. 12 der Richtlinie 2011/98/EU, der wie gesehen den normativen Maßstab bildet, in dessen Licht die Corte costituzionale im vorliegenden Verfahren die Verfassungsmäßigkeit des vor der Corte di cassazione umstrittenen Erfordernisses zu prüfen hat.
- 23 Um diese Feststellung zu untermauern, untersucht die Corte costituzionale den subjektiven und den objektiven Anwendungsbereich des in Art. 12 der Richtlinie 2011/98/EU geregelten Rechts auf Gleichbehandlung und schickt voraus, dass die unionsrechtskonforme Auslegung zur Beantwortung der Vorlagefrage in der ausschließlichen Zuständigkeit des Gerichtshofs verbleibt.

- 24 Die Richtlinie 2011/98/EU regelt in Art. 12 Abs. 1 das Recht auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Mitgliedstaats, in dem sie sich aufhalten, das „Drittstaatsarbeitnehmer[n] im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstaben *b* und *c*“ dieser Richtlinie zusteht, die in einem Mitgliedstaat „zu Arbeitszwecken nach Unionsrecht oder einzelstaatlichem Recht zugelassen wurden“ (Art. 3 Abs. 1 Buchst. *c*) oder „zu anderen als zu Arbeitszwecken nach Unionsrecht oder einzelstaatlichem Recht zugelassen wurden und die eine Arbeitserlaubnis sowie einen Aufenthaltstitel im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 besitzen“ (Art. 3 Abs. 1 Buchst. *b*).
- 25 Hinsichtlich des subjektiven Anwendungsbereichs dieses Rechts auf Gleichbehandlung zeigt der Wortlaut der Bestimmung klar, dass die Erlangung eines der von der Vorschrift erwähnten Aufenthaltstitel nicht genügt, um als Drittstaatsangehöriger von denselben Regelungen zu profitieren wie ein Staatsangehöriger des Aufnahmemitgliedstaats, da ausdrücklich gefordert wird, dass es sich um „Arbeitnehmer“ handelt, die somit eine Arbeitstätigkeit ausüben oder ausgeübt haben müssen.
- 26 Hinsichtlich des objektiven Anwendungsbereichs gilt dieses Recht für die Bereiche, die die wichtigsten Merkmale des Arbeitsverhältnisses betreffen und einer Reihe von Risiken im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis entsprechen und die in Art. 12 Abs. 1 ausdrücklich aufgelistet sind. Hierzu gehören nach dem Buchst. *e* auch die „Zweige der sozialen Sicherheit nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004“ und insbesondere nach Art. 3 dieser Verordnung („Sachlicher Geltungsbereich“).
- 27 In Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004 werden unter anderem die Zweige der sozialen Sicherheit aufgelistet, die Leistungen bei Krankheit, Leistungen bei Mutterschaft und gleichgestellte Leistungen bei Vaterschaft (die Prüfungsgegenstand im Urteil C-303/19 des Gerichtshofs waren, auf das sich die Kassationsbeschwerdegegnerin V. M. zur Stützung ihrer Ansicht beruft), bei Invalidität, bei Alter, bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und bei Arbeitslosigkeit betreffen. Nach Art. 3 Abs. 3 „gilt [die Verordnung Nr. 883/2004] auch für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gemäß Artikel 70“, während der nachfolgende Abs. 5 unter anderem die soziale und medizinische Fürsorge ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Verordnung ausnimmt.

Der angeführte Art. 70 definiert in Abs. 1 „besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“ (auch als „gemischte Leistungen“ bezeichnet) als die Leistungen, „die nach Rechtsvorschriften gewährt werden, die aufgrund ihres ... Geltungsbereichs, ihrer Ziele und/oder ihrer Anspruchsvoraussetzungen sowohl Merkmale der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit als auch Merkmale der Sozialhilfe aufweisen“. Wie Art. 70 Abs. 2 klarstellt, geht es um Leistungen, die „a) ... dazu bestimmt sind: *i*) einen zusätzlichen, ersatzweisen oder ergänzenden Schutz gegen die Risiken zu gewähren, die von den in Artikel 3 Absatz 1 genannten Zweigen

der sozialen Sicherheit gedeckt sind, und den betreffenden Personen ein Mindesteinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts garantieren, das in Beziehung zu dem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld in dem betreffenden Mitgliedstaat steht; oder *ii*) allein dem besonderen Schutz des Behinderten zu dienen ...; und *b*) deren Finanzierung ausschließlich durch obligatorische Steuern zur Deckung der allgemeinen öffentlichen Ausgaben erfolgt und deren Gewährung und Berechnung nicht von Beiträgen hinsichtlich der Leistungsempfänger abhängen ...; und *c*) die in Anhang X aufgeführt sind.“

Der zuletzt genannte Anhang X, der die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen auflistet, die in den verschiedenen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten vorkommen, umfasst ausdrücklich den in Rede stehenden italienischen Grundrentenzuschlag.

- 28 Dies vorausgeschickt, erlaubt nach Ansicht der Corte costituzionale der Verweis von Art. 12 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2011/98/EU auf die Zweige der sozialen Sicherheit, wie sie in der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 definiert sind, anders als von der Kassationsbeschwerdegegnerin vorgebracht keine automatische Ausweitung des Grundsatzes der Gleichbehandlung auf sämtliche Sozialleistungen, die in den Bereich dieser Verordnung fallen.
- 29 Zunächst zeigt der Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2011/98/EU bei der Benennung der Leistungen, auf die die in Rede stehende Gleichbehandlung anzuwenden ist, dass der Verweis nicht alle Leistungen erfasst, die in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 fallen, sondern nur jene im Rahmen der „Zweige der sozialen Sicherheit nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004“, also der in Art. 3 Abs. 1 dieser Verordnung genannten spezifischen Zweige der sozialen Sicherheit, zu denen nicht die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gehören, auf die der Art. 3 Abs. 3 Bezug nimmt.
- 30 Ferner gewährt Art. 12 das Recht auf Gleichbehandlung nur denjenigen Drittstaatsangehörigen, die „Arbeitnehmer“ sind (siehe oben, Rn. 25), während die besonderen beitragsunabhängigen Leistungen im Sinne von Art. 70 der angeführten Verordnung (EG) Nr. 883/2004 keine zwingende unmittelbare oder mittelbare Verbindung mit einem Arbeitsverhältnis und folglich einem Beitragsverhältnis zum Staat voraussetzen (siehe oben, Rn. 27). Der Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen zeigt somit, dass diese besonderen Leistungen systematisch und teleologisch klar von den Leistungen der sozialen Sicherheit zu unterscheiden sind, mit denen den in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 genannten Ereignissen begegnet werden soll, auf die allein bezogen der Verweis von Art. 12 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2011/98/EU zu verstehen ist.
- 31 Bestätigt wird diese Auslegung von Art. 12 der Richtlinie 2011/98/EU durch die Feststellung des Gerichtshofs, dass die besondere beitragsunabhängige Geldleistung einen anderen Zweck verfolgt als jenen der Leistungen der sozialen

Sicherheit (Urteil vom 29. April 2004, Skalka, C-160/02, Rn. 25) und „Ähnlichkeiten mit der Sozialhilfe aufweist – namentlich dadurch, dass die Gewährung der in ihr vorgesehenen Leistung nicht von der Zurücklegung von Zeiten beruflicher Tätigkeit ... abhängt“ (Urteil vom 20. Juni 1991, Newton, C-356/89, Rn. 13).

32 Außerdem sieht die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 gerade wegen dieser unterschiedlichen Zwecke zwei verschiedene Regelungen vor:

a) für die Leistungen der sozialen Sicherheit nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung eine von der Gleichbehandlung und dem Grundsatz der grenzüberschreitenden Übertragbarkeit geprägte Regelung im Sinne der Art. 4 und 7 der Verordnung;

b) für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen (denen der hier in Rede stehende Grundrentenzuschlag unterfällt) sieht Art. 70 Abs. 3 der Verordnung vor, dass der Grundsatz der grenzüberschreitenden Übertragbarkeit keine Anwendung findet; daher werden diese Leistungen nach Art. 70 Abs. 4 „ausschließlich in dem Mitgliedstaat, in dem die betreffenden Personen wohnen, und nach dessen Rechtsvorschriften gewährt“, und zwar „vom Träger des Wohnorts und zu seinen Lasten“. Auf diese Weise wollte der europäische Gesetzgeber den Zugang zu den in Rede stehenden Leistungen davon abhängig machen, dass sich der Antragsteller im Hoheitsgebiet des Staates niederlässt, der die finanzielle Last zu tragen hat. Hinsichtlich dieser Bestimmung hat der Gerichtshof festgestellt, dass „nichts [dagegenspricht], die Gewährung solcher Leistungen an nicht erwerbstätige Unionsbürger von dem Erfordernis abhängig zu machen, dass sie die Voraussetzungen der Richtlinie 2004/38 für ein Recht auf Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat erfüllen“ (Urteil vom 11. November 2014, Dano, C-33/13, Rn. 83; vgl. in diesem Sinne auch das Urteil vom 25. Februar 2016, García-Nieto u. a., C-299/14, Rn. 52)

33 Folglich bedeutet die betreffende Regelung in dem Fall, in dem der Steller eines Antrags auf Grundrentenzuschlag Unionsbürger ist, dass, sofern er sich in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, ein solcher Wohnort nur dann vorliegt, wenn auch die für die langfristige Aufenthaltsberechtigung – EU in einem anderen Mitgliedstaat als dem Herkunftsstaat erforderlichen Voraussetzungen vorliegen. Für Unionsbürger ist dementsprechend die Richtlinie 2004/38/EG und insbesondere deren Art. 7 Abs. 1 zu berücksichtigen, wonach jeder Unionsbürger, um sich für einen Zeitraum von über drei Monaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhalten zu dürfen, Arbeitnehmer oder Selbständiger im Aufnahmemitgliedstaat sein oder für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel einschließlich einer Krankenversicherung verfügen muss, so dass sie keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen. Schließlich erwerben Unionsbürger nach Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG ein Daueraufenthaltsrecht, wenn sie sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben.

- 34 Da Unionsbürger innerhalb des beschriebenen rechtlichen Rahmens ohne Erfüllung dieser Voraussetzungen nicht in den Genuss der besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen in einem anderen Staat als jenem kommen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, sollten die Mitgliedstaaten nach Auffassung der Corte costituzionale erst recht nicht verpflichtet sein, diese Leistungen Drittstaatsangehörigen zu gewähren, die keine deutliche Verwurzelung in unserem Hoheitsgebiet nachweisen, die in erster Linie durch die Erfüllung eines Arbeitsvertrags belegt wird.
- 35 Im Übrigen ist das europäische Recht zur Koordinierung der sozialen Sicherheit, das ursprünglich allein für Unionsbürger konzipiert wurde, die sich innerhalb des Unionsgebiets und zu Arbeitszwecken bewegen, im Lauf der Zeit auf Drittstaatsangehörige ausgeweitet worden, sofern diese zum Zweck der Ausübung einer Arbeitstätigkeit rechtmäßig im Unionsgebiet wohnen, und zwar zunächst seitens der Rechtsprechung (Urteil vom 12. Oktober 1978, *Belbouab*, 10/78) und anschließend seitens des Unionsgesetzgebers.
- 36 Insbesondere hinsichtlich die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 ist die Ausweitung auf Drittstaatsangehörige durch die Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 erfolgt. Nach Art. 1 dieser Verordnung gelten die derzeitigen Bestimmungen zur Koordinierung der sozialen Sicherheit folglich sowohl für Staatsbürger von EU-Mitgliedstaaten, die sich zu Arbeitszwecken innerhalb des Unionsgebiets bewegen, als auch für Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, denen kein weitergehender Schutz zuerkannt werden darf und die somit entsprechend den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten nachweisen müssen, dass sie in einem Beitragsverhältnis mit dem Sozialversicherungssystem des Mitgliedstaats stehen, bei dem sie die Leistungen beantragen.
- 37 Die Corte costituzionale kommt zu dem Ergebnis, dass Drittstaatsangehörige wie im vorliegenden Fall V. M., auf die Art. 12 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2011/98/EU Anwendung findet, ein Recht auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Mitgliedstaats nur dann erwerben können, wenn sie Arbeitnehmer sind, und ausschließlich in Bezug auf die Leistungen im Rahmen der Zweige der sozialen Sicherheit, die in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 aufgelistet sind, während ein Anspruch auf die besonderen Leistungen nach Art. 70 dieser Verordnung – zu denen der in Rede stehende Grundrentenzuschlag gehört – notwendigerweise die Erfüllung der Voraussetzungen der unionsrechtlichen Koordinierungsbestimmungen und der Rechtsvorschriften des Aufnahmestaats erfordern.
- 38 Da die einheitliche Auslegung des Unionsrechts jedoch allein dem Gerichtshof obliegt, setzt die Corte costituzionale das Verfahren aus und legt dem Gerichtshof die obige Frage vor.