

Anonymisierte Fassung

Übersetzung

C-112/22 – 1

Rechtssache C-112/22

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

17. Februar 2022

Vorlegendes Gericht:

Tribunale di Napoli (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

16. Februar 2022

Angeklagte:

CU

[nicht übersetzt]

TRIBUNALE DI NAPOLI

**SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI (Gericht
Neapel, Abteilung des Ermittlungsrichters)**

BÜRO IX

Der für das Vorverfahren zuständige Richter [nicht übersetzt]

[nicht übersetzt] [Verfahren]

BESCHLIESST

[nicht übersetzt] [Verfahren]

Angeklagte: CU [nicht übersetzt] [Angaben zur Angeklagten und ihrem Vertreter
vor Gericht]

DE

Verletzter: Ministero dell'Economia e delle Finanze (Wirtschafts- und Finanzministerium) [*nicht übersetzt*] [Vertreter vor Gericht]

1. AUSGANGSVERFAHREN

(vgl. Art. 94 der Verfahrensordnung und Nr. 22 Abs. 1 der Empfehlungen)

1. *Anklagepunkt*

Straftat nach Art. 7 Abs. 1 des **Decreto-legge Nr. 4 vom 28. Januar 2019, das durch das Gesetz Nr. 26 vom 28. März 2019 mit Änderungen in ein Gesetz umgewandelt wurde**, da sie mit einem am 27. August 2020 unterzeichneten Antrag auf ein Mindesteinkommen für Staatsangehörige fälschlich bescheinigt habe, das Erfordernis zu erfüllen, zum Zeitpunkt der Antragstellung zehn Jahre lang einen Wohnsitz in Italien gehabt zu haben, während insbesondere ihr erster Wohnsitz jener vom 29. März 2012 in Neapel, [*nicht übersetzt*], gewesen sei, und so unrechtmäßig einen Betrag von insgesamt 3 414,40 Euro erworben habe.

[*nicht übersetzt*]

2. *Kurze Darstellung des Verfahrens*

Mit einer am 1. Dezember 2021 eingereichten Anklageschrift erhob die Staatsanwaltschaft beim Tribunale di Napoli, [*nicht übersetzt*], Anklage gegen die Angeklagte wegen des unten dargestellten Anklagepunkts.

Der Ermittlungsrichter hat eine Vorverhandlung für den 8. Februar 2022 anberaumt.

[*nicht übersetzt*] [Verfahren]

In der heutigen Verhandlung [*nicht übersetzt*] [Verfahren] hat der Richter beschlossen, die Rechtssache dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Auslegung im Wege der Vorabentscheidung vorzulegen.

2. NATIONALES RECHT

(vgl. Art. 94 der Verfahrensordnung und Nr. 22 Abs. 2 der Empfehlungen)

1. *Angeführte nationale Vorschriften*

Art. 7 Abs. 1 des Decreto-legge Nr. 4 vom 28. Januar 2019, das durch das Gesetz Nr. 26 vom 28. März 2019 mit Änderungen in ein Gesetz umgewandelt wurde

Art. 7 (Sanktionen) Abs. 1 lautet: *Mit Freiheitsstrafe von zwei bis zu sechs Jahren wird, sofern die Tat nicht eine schwerere Straftat darstellt, bestraft, wer falsche*

oder Unwahres bescheinigende Erklärungen oder Urkunden abgibt oder verwendet oder gebotene Angaben unterlässt, um die in Art. 3 bezeichnete Vergünstigung unrechtmäßig zu erlangen.

Die Tragweite der Strafnorm muss in engem Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 1 Buchst. a dieses Decreto-legge geprüft werden.

*Art. 2 (Begünstigte) Abs. 1 sieht vor: Das Mindesteinkommen für Staatsangehörige (Reddito di cittadinanza) wird Haushalten gewährt, die zum Zeitpunkt der Antragstellung und während der gesamten Dauer der Leistung kumulativ die folgenden Voraussetzungen erfüllen: a) Hinsichtlich der Voraussetzungen der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes und des Aufenthalts muss derjenige, der die Vergünstigung beantragt, **kumulativ**: 1. im Besitz der italienischen Staatsangehörigkeit oder der Staatsangehörigkeit eines Landes, das der Europäischen Union angehört, oder ein Familienangehöriger einer solchen Person im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchst. b des Decreto legislativo Nr. 30 vom 6. Februar 2007, der ein Aufenthaltsrecht oder ein Daueraufenthaltsrecht hat, oder ein Drittstaatsangehöriger sein, der im Besitz einer EU-Aufenthaltserlaubnis für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige ist; 2. **mindestens zehn Jahre lang – während der letzten beiden Jahre vor der Antragstellung und während der gesamten Dauer der Vergünstigung ununterbrochen – seinen Wohnsitz in Italien (gehabt) haben.***

Die beiden Rechtsnormen bilden in Verbindung miteinander den Rahmen der Straftat, die der Angeklagten vorgeworfen wird, die das Mindesteinkommen für Staatsangehörige am 27. August 2020 beantragte und angab, zum Zeitpunkt der Antragstellung die Voraussetzung des Wohnsitzes von zehn Jahren in Italien zu erfüllen, obwohl ihr erster Wohnsitz am 29. März 2012 registriert worden war.

Auch lässt sich nicht geltend machen, dass der tatsächliche Wohnsitz (und damit die Möglichkeit, dass sie bereits vor diesem Datum [in Italien] wohnhaft war, obwohl dies aus den Melderegistern nicht hervorgeht) nicht überprüft wurde, da [nicht übersetzt] CU erklärt hat, im Februar 2012 [nicht übersetzt] in Italien angekommen zu sein.

2. *Einschlägige nationale Rechtsprechung*

Die Straftat der Falschangabe des Wohnsitzes von zehn Jahren ist nicht Gegenstand aufbereiteter Urteile der Corte di Cassazione, und in der einschlägigen Rechtsprechung finden sich keine für die Entscheidung relevanten Präzedenzfälle.

Es werden die Präzedenzfälle der revisions- und verfassungsrechtlichen Rechtsprechung dargelegt a) zur Auslegung der Voraussetzung des Vorsatzes für die Erlangung einer Vergünstigung, mit dem die Falschangabe im Sinne von Art. 7 des Decreto-legge 4/2019 einhergehen muss, b) zur Verfassungswidrigkeit der Legge regionale della Regione Lombardia (Regionalgesetz für die Region Lombardei), soweit es die Gewährung der Vergünstigung der öffentlichen

Unterbringung von einem Wohnsitz von mehr als fünf Jahren abhängig macht, und c) zur Verfassungsmäßigkeit von Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des Decreto-legge 4/2019, soweit die Inhaber einer kombinierten Arbeitserlaubnis und eines Aufenthaltstitels von mindestens einem Jahr von den Begünstigten ausgeschlossen werden.

a) Corte di Cassazione (Kassationsgerichtshof), 3. Kammer, Urteil Nr. 44366 vom 15. September 2021 [nicht übersetzt]

Die Straftat nach Art. 7 des Decreto-legge Nr. 4 vom 28. Januar 2019, das durch das Gesetz Nr. 26 vom 28. März 2019 mit Änderungen in ein Gesetz umgewandelt wurde, wird verwirklicht durch falsche Angaben der tatsächlichen Umstände in der auf den Erhalt eines „Mindesteinkommens für Staatsangehörige“ gerichteten Eigenerklärung oder durch zumindest teilweise Unterlassungen der gebotenen Informationen, wenn sie der Inanspruchnahme der Vergünstigung dienen, auf die sonst keinen Anspruch bestanden hätte. (In der Begründung hat die Corte klargestellt, dass der Gesetzgeber mit dem Ausdruck „um die ... Vergünstigung unrechtmäßig zu erlangen“ die sich aus falschen oder unterlassenen Erklärungen ergebende Gefahr in konkrete Worte fassen und so die Maßgeblichkeit allein auf Fälle beschränken wollte, in denen es die Absicht des Handelnden war, auf diesem Wege eine nicht geschuldete Vergünstigung zu erlangen).

b) Corte Costituzionale (Verfassungsgerichtshof), Urteil Nr. 44 vom 28. Januar 2020

Art. 22 Abs. 1 Buchst. b der Legge regionale Lombardia Nr. 16 aus 2016 verstößt, soweit darin für den Zugang zu Sozialwohnungen die Voraussetzung eines Wohnsitzes (oder einer Beschäftigung) von mehr als fünf Jahren in der Region Lombardei aufgestellt wird, gegen den Gleichheitsgrundsatz und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Art. 3 Abs. 1 der Verfassung, weil er zu einer unangemessenen Ungleichbehandlung zum Nachteil derjenigen führt, die, gleichgültig ob Staatsangehörige oder Ausländer, diese nicht erfüllen, und gegen den Grundsatz der materiellen Gleichheit in Art. 3 Abs. 2 der Verfassung, weil diese Voraussetzung der sozialen Funktion des öffentlichen Wohnungsbaus widerspricht.

c) Corte Costituzionale (Verfassungsgerichtshof), Urteil Nr. 19 vom 25. Januar 2022

Die Fragen zur Verfassungsmäßigkeit von Art. 2 Abs. 1 Buchst. a Ziff. 1 des Decreto-legge Nr. 4/2019 (Dringlichkeitsvorschriften im Bereich des Mindesteinkommens für Staatsangehörige und der Renten), das durch das Gesetz Nr. 26/2019 mit Änderungen in ein Gesetz umgewandelt wurde, sind unbegründet, soweit damit Inhaber einer kombinierten Arbeitserlaubnis nach Art. 5 Abs. 8.1 des Decreto-legge Nr. 286/1998 oder eines Aufenthaltstitels von mindestens einem Jahr nach Art. 41 des Decreto legge Nr. 286/1998 vom

Mindesteinkommen für Staatsangehörige ausgeschlossen werden. Das Mindesteinkommen für Staatsangehörige ist keine einfache Maßnahme zur Armutsbekämpfung, sondern verfolgt andere, klarer formulierte Ziele der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der sozialen Integration. Da sein zeitlicher Horizont nicht von kurzer Dauer ist, ist das Recht auf Daueraufenthalt in Italien keine Voraussetzung, die keinen Zusammenhang mit dem Zweck der vorgesehenen Vergünstigung aufweist.

3. VORSCHRIFTEN DES UNIONSRECHTS

(vgl. Art. 94 der Verfahrensordnung und Nr. 23 der Empfehlungen)

Art. 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Art. 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Art. 7 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 492/11.

Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2003/109/EG.

Art. 29 der Richtlinie 2011/95/EU.

Art. 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Art. 30 und 31 der Sozialcharta des Europarats.

4. KURZE DARSTELLUNG DER GRÜNDE DER VORLAGE

(vgl. Art. 94 der Verfahrensordnung und Nr. 22 Abs. 3 der Empfehlungen)

VORLAGE ZWECKS AUSLEGUNG:

Es bestehen Zweifel, ob die nationale Regelung, die für den Zugang zu einer Sozialmaßnahme wie dem Mindesteinkommen für Staatsangehörige, das der Deckung des Existenzminimums dient, einen Wohnsitz von zehn Jahren (davon die letzten beiden Jahre ununterbrochen) vorsieht, gegen die Grundsätze verstößt, die das Unionsrecht in den genannten Bestimmungen aufstellt, soweit sie einem Drittstaatsangehörigen, auch wenn er eine langfristige Aufenthaltserlaubnis hat, eine andere Behandlung zukommen lässt als im nationalen Hoheitsgebiet wohnhaften Staatsangehörigen.

Es ist nämlich davon auszugehen, dass die Beihilfe, die das Mindesteinkommen für Staatsangehörige darstellt, in eine der drei Kategorien in Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2003/109 (soziale Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz im Sinne des nationalen Rechts) fällt.

Außerdem ist Art. 11 Abs. 4 nicht anwendbar, da nicht ersichtlich ist, dass der italienische Staat beim Erlass der Rechtsvorschriften über das Mindesteinkommen für Staatsangehörige die Gleichbehandlung bei Sozialhilfe und Sozialschutz ausdrücklich auf die Kernleistungen beschränken wollte. Jedenfalls aber wäre ein solcher Ausschluss nicht wirksam gewesen, da Art. 1 Abs. 1 letzter Satz des Decreto-Legge 4/2019 festlegt, dass *das Mindesteinkommen für Staatsangehörige den Kernbereich der Leistungen in den Grenzen der verfügbaren Mittel darstellt*.

Darüber hinaus hat der Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens des Tribunale di Bolzano (Gericht Bozen) am 24. April 2012 (Rechtssache C-571/10) entschieden, dass die Regelung der Autonomen Provinz Bozen zum Wohngeld, wonach gebietsansässige langfristig aufenthaltsberechtigte Ausländer, die keine Unionsbürger sind, schlechter behandelt werden, dem Unionsrecht (insbesondere Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2003/109, der die Gleichbehandlung in Bezug auf soziale Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz vorsieht) widerspricht.

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat auch das belgische Minimex, eine dem italienischen Mindesteinkommen für Staatsangehörige vergleichbare Sozialhilfeleistung, zu den auch den Arbeitnehmern der anderen Mitgliedstaaten zu gewährenden sozialen Vergünstigungen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 der [nunmehr] Verordnung Nr. 492/[2011] über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gezählt (Urteile 249/83 und 122/84).

Dagegen gibt es kein Urteil des Gerichtshofs zu der im vorliegenden Verfahren relevanten Regelung.

Die Auslegung des Unionsrechts ist entscheidungserheblich, da die Nichtanwendung der Rechtsvorschrift, die einen Wohnsitz von zehn Jahren für den Zugang zum Mindesteinkommen für Staatsangehörige vorsieht, wegen Verstoßes gegen das Europarecht zur Folge hätte, dass die tatsächliche Voraussetzung für die Feststellung der strafrechtlichen Relevanz des Verhaltens der Angeklagten entfielen. Die Nichtanwendbarkeit der Vorschrift über die Verpflichtung zur Erklärung des Wohnsitzes von zehn Jahren würde nämlich dazu führen, dem Inhalt der unwahren Erklärung im Sinne der Strafnorm in Art. 7 Abs. 1 des Decreto-legge 4/2019 die Relevanz zu nehmen. Es könnte ein Fall von *abolitio criminis* mit Anwendung des Grundsatzes der Rückwirkung der milderen Strafnorm vorliegen.

Das Urteil dieses Gerichts könnte daher statt auf eine Freiheitsstrafe zwischen zwei und sechs Jahren (wegen des Erhalts von etwa 3 000 Euro an Beihilfen) auf Freispruch lauten, weil der Sachverhalt vom Gesetz nicht als Straftat eingestuft wird.

Die Entscheidung der Auslegungsfrage ist von besonderer Bedeutung, da die Angeklagte, wie bereits erwähnt, zugegeben hat, weniger als zehn Jahre vor der Beantragung der Beihilfe nach Italien eingereist zu sein, und sich das Gericht

daher nicht darauf berufen kann, dass kein tatsächlicher Wohnsitz festgestellt worden ist.

5. WESENTLICHE ARGUMENTE DER BETEILIGTEN DES AUSGANGSVERFAHRENS

(vgl. Art. 94 der Verfahrensordnung und Nr. 23 der Empfehlungen)

Die Beteiligten [*nicht übersetzt*] schließen sich der Initiative des Gerichts an, dem Gerichtshof die unten wiedergegebenen Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, da sie die Zweifel an der Vereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschrift mit den Unionsvorschriften für begründet halten.

6. STANDPUNKT DES VORLEGENDEN GERICHTS

(vgl. Art. 94 der Verfahrensordnung und Nr. 24 der Empfehlungen)

Das gesetzliche Erfordernis eines Wohnsitzes von zehn Jahren (ununterbrochen während der letzten beiden Jahre) benachteiligt Drittstaatsangehörige, die einen besonderen Schutz auf der Grundlage der Unionsrechtsvorschriften genießen, wie z. B. langfristig Aufenthaltsberechtigte, die nach einem Aufenthalt von fünf Jahren im Aufnahmemitgliedstaat (z. B. Italien) ein Daueraufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat erwerben können (Art. 4 der Richtlinie 2003/109/EG). Dasselbe gilt für Italiener, die nach einem Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat nach Italien zurückkehren (Urteil C-370/90). Ebenfalls diskriminiert werden Personen mit Flüchtlingseigenschaft, für die Art. 29 der Richtlinie 2011/95 vorschreibt, dass die Mitgliedstaaten die notwendige Sozialhilfe zu den gleichen Bedingungen wie für Staatsangehörige des Mitgliedstaats gewährleisten müssen.

Eine entsprechende Einschränkung scheint jedoch in keiner der in anderen europäischen Ländern eingeführten ähnlichen Sozialhilfemaßnahmen vorgesehen zu sein.

In einem klarstellenden Rundschreiben des Ministero del Lavoro (Arbeitsministerium) vom 14. April 2020 hielt es dieses sogar für notwendig, die Meldeämter aufzufordern, von den Empfängern des Mindesteinkommens für Staatsangehörige den Nachweis des tatsächlich bestehenden Wohnsitzes von zehn Jahren (und davon zwei Jahre ununterbrochen) zu verlangen, also eines *de facto* – im Gegensatz zu den öffentlichen Registern – nachweisbaren Wohnsitzes, wobei es darauf hinwies, dass die Feststellung des Wohnsitzes bloß anhand der Register instrumentalisiert werden könne. In dem Rundschreiben wird sogar auf das Urteil Nr. 44 der Corte Costituzionale (Verfassungsgerichtshof) aus dem Jahr 2020 verwiesen, in dem dieses Gericht der Möglichkeit, den Zugang zu Beihilfen oder Unterstützungsleistungen primärer Art vom Vorliegen übermäßig strenger Wohnsitzvoraussetzungen abhängig zu machen, sehr enge Grenzen gesetzt hat.

7. VORLAGE DER FRAGEN AN DEN GERICHTSHOF ZUR VORABENTSCHEIDUNG

(vgl. Art. 94 der Verfahrensordnung und Nr. 26 der Empfehlungen)

Aus diesen Gründen entscheidet das Gericht im Hinblick auf Art. 267 AEUV wie folgt:

Dem Gerichtshof der Europäischen Union werden die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Steht das Unionsrecht, insbesondere Art. 18 [AEUV], Art. 45 [AEUV], Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 492/11, Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2003/109/EG, Art. 29 der Richtlinie 2011/95/EG, Art. 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die Art. 30 und 31 der Sozialcharta des Europarats, einer nationalen Regelung entgegen, wie sie in Art. 7 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des Decreto-legge Nr. 4 vom 28. Januar 2019, das durch das Gesetz Nr. 26 vom 28. März 2019 mit Änderungen in ein Gesetz umgewandelt wurde, enthalten ist, soweit diese Regelung den Zugang zum Mindesteinkommen für Staatsangehörige von der Voraussetzung des Wohnsitzes von mindestens 10 Jahren (davon die letzten beiden Jahre vor der Antragstellung und während der gesamten Dauer der Leistung ununterbrochen) in Italien abhängig macht und damit italienische Staatsangehörige, europäische Aufenthaltsberechtigte oder Daueraufenthaltsberechtigte oder außereuropäische langfristig Aufenthaltsberechtigte, die seit weniger als zehn Jahren ansässig sind – oder seit zehn Jahren, aber in den letzten beiden Jahren nicht ununterbrochen – gegenüber den gleichen Gruppen von Personen, die seit zehn Jahren – davon die letzten beiden Jahre ununterbrochen – ansässig sind, schlechter behandelt?

Falls die erste Frage bejaht wird:

2. Steht das Unionsrecht, insbesondere Art. 18 [AEUV], Art. 45 [AEUV], Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 492/11, Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2003/109/EG, Art. 29 der Richtlinie 2011/95/EU, Art. 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die Art. 30 und 31 der Sozialcharta des Europarats, einer nationalen Regelung entgegen, wie sie in Art. 7 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des Decreto-legge Nr. 4 vom 28. Januar 2019, das durch das Gesetz Nr. 26 vom 28. März 2019 mit Änderungen in ein Gesetz umgewandelt wurde, enthalten ist, soweit diese Regelung langfristig Aufenthaltsberechtigte, die nach einem Aufenthalt von fünf Jahren im Aufnahmemitgliedstaat ein Daueraufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat der Union erwerben

können, und langfristig Aufenthaltsberechtigte, die seit zehn Jahren – davon die letzten beiden Jahre ununterbrochen – ansässig sind, unterschiedlich behandelt?

3. Steht das Unionsrecht, insbesondere Art. 18 [AEUV], Art. 45 [AEUV], Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 492/11, Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2003/109/EG und Art. 29 der Richtlinie 2011/95/EU, einer nationalen Regelung entgegen, wie sie in Art. 7 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des Decreto-legge Nr. 4 vom 28. Januar 2019 enthalten ist, die für den Bezug des Mindesteinkommens für Staatsangehörige für italienische, europäische und außereuropäische Staatsangehörige das Erfordernis eines Wohnsitzes von zehn Jahren (in den letzten beiden Jahren ununterbrochen) vorsieht?
4. Steht das Unionsrecht, insbesondere Art. 18 [AEUV], Art. 45 [AEUV], Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 492/11, Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2003/109/EG, Art. 29 der Richtlinie 2011/95/EU, Art. 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die Art. 30 und 31 der Sozialcharta des Europarats, einer nationalen Regelung entgegen, wie sie in Art. 7 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des Decreto-legge Nr. 4 vom 28. Januar 2019 enthalten ist, soweit sie von italienischen, europäischen und außereuropäischen Staatsangehörigen die Erklärung verlangt, zehn Jahre lang, davon in den letzten beiden Jahren ununterbrochen, ihren Wohnsitz in Italien gehabt zu haben, um die Vergünstigung des Mindesteinkommens für Staatsangehörige zu erlangen, wobei die Abgabe einer falschen Erklärung zu schwerwiegenden strafrechtlichen Konsequenzen führt?

SCHLUSSFORMELN

Aus diesen Gründen

wird das Verfahren bis zur Entscheidung des Gerichtshofs [*nicht übersetzt*] ausgesetzt ... [Verfahren]

[*nicht übersetzt*] [Auftrag an die Kanzlei zur Übermittlung dieses Beschlusses an den Gerichtshof]

[*nicht übersetzt*] [Angabe der Anschriften des Gerichts und der Beteiligten]

Neapel, 16. Februar 2022 [*nicht übersetzt*]

[*nicht übersetzt*] [Unterschriften]