

Rechtssache C-422/21

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

Eingangsdatum:

9. Juli 2021

Vorlegendes Gericht:

Consiglio di Stato (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

30. Dezember 2020

Berufungskläger:

Ministero dell'Interno

Berufungsbeklagter:

TO

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Berufung gegen ein Urteil des Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Regionales Verwaltungsgericht für die Toscana), mit dem einer Klage stattgegeben wurde, die von einem Staatsangehörigen eines nicht zur Union gehörenden Landes gegen den Widerruf der ihm gegenüber getroffenen Aufnahmemassnahmen erhoben wurde

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Art. 267 AEUV; Vereinbarkeit der italienischen Regelung, die den Widerruf der Aufnahmemassnahmen vorsieht, falls der Antragsteller gewalttätig wurde, mit der Richtlinie 2013/33/EU

Vorlagefrage

Steht Art. 20 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 einer nationalen Regelung entgegen,

die den Widerruf der Aufnahmemaßnahmen gegenüber dem volljährigen und nicht in die Kategorie der „schutzbedürftigen Personen“ fallenden Antragsteller vorsieht, wenn er außerhalb des Unterbringungsentrums ein besonders gewalttätiges Verhalten an den Tag gelegt hat, das sich im Gebrauch von körperlicher Gewalt gegen Amtsträger und/oder mit öffentlichen Dienstleistungen betraute Personen manifestiert hat und bei den Opfern derartige Verletzungen verursacht hat, dass sie eine Behandlung durch den örtlichen ärztlichen Notdienst in Anspruch nehmen mussten?

Angeführte Unionsrechtsvorschriften und Unionsrechtsprechung

Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen; insbesondere Art. 20 Abs. 4.

Urteil des Gerichtshofs vom 12. November 2019, Rechtssache C-233/18.

Angeführte nationale Rechtsvorschriften und Rechtsprechung

Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 – Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 142 vom 18. August 2015 – Umsetzung der Richtlinie 2013/33/EU zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, sowie der Richtlinie 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes); insbesondere:

Art. 14 regelt die Modalitäten für den Zugang zum Aufnahmesystem und sieht vor, dass der Antragsteller, der den entsprechenden Antrag gestellt hat und nicht über zur Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards ausreichende Mittel für den eigenen Lebensunterhalt und den der Familienangehörigen verfügt, mit den Familienangehörigen Zugang zu den im Decreto legislativo vorgesehenen Aufnahmemaßnahmen hat.

Art. 23 in der zum Zeitpunkt des Sachverhalts geltenden Fassung sah vor, dass der Präfekt der Provinz, in der sich die Erstaufnahmezentren befinden, den Widerruf der Aufnahmemaßnahmen insbesondere im Fall eines schwerwiegenden oder wiederholten Verstoßes des Asylbewerbers gegen die Regeln der Einrichtungen, in denen er aufgenommen wurde, oder grob gewalttätigen Verhaltens anordnet. Beim Erlass der Widerrufsmaßnahme wird die Situation des Antragstellers berücksichtigt, insbesondere die bei Personen mit besonderen Bedürfnissen vorliegenden Umstände. Gegen die Widerrufsmaßnahme kann beim zuständigen regionalen Verwaltungsgericht Klage erhoben werden.

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 286 vom 25. Juli 1998 – Einheitstext der Bestimmungen über die Regelung der Einwanderung und der Vorschriften über die Rechtsstellung von Ausländern); Art. 4 Abs. 3 und Art. 26 Abs. 7-bis.

Die nationale Rechtsprechung hat entschieden, dass der Widerruf der Aufnahmemaßnahmen durch den Präfekten auf einer weitgehend im Ermessen liegenden Bewertung der tatsächlichen Voraussetzungen beruht und eine konkrete Beurteilung des Einzelfalls und der besonderen Situation der betreffenden Person auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Schwere der festgestellten Verhaltensweisen erfordert.

In dieser Rechtsprechung werden zwei Fragen unterschiedlich entschieden: 1) ob es erforderlich ist, dass dem Widerruf der Aufnahmemaßnahmen die Mitteilung über die Einleitung des Verfahrens vorausgeht (das vorliegende Gericht ist der Auffassung, dass diese Mitteilung dem Widerruf vorausgehen muss); 2) ob nur die Verhaltensweisen sanktioniert werden können, die innerhalb der Aufnahmeeinrichtungen begangen werden, oder auch die außerhalb solcher Einrichtungen, wie es im vorliegenden Fall geschehen ist (das vorliegende Gericht hält die zweite Auslegung für vorzugswürdig).

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 TO, der Staatsbürger eines nicht zur Europäischen Union gehörenden Landes ist, internationalen Schutz beantragt hat und Bewohner eines Zentrums für vorübergehende Aufnahme in Italien ist, ist Adressat der mit dem Decreto legislativo Nr. 142/2015 vorgesehenen Aufnahmemaßnahmen, die Asylbewerbern vorbehalten sind, die nicht über für ihren Lebensunterhalt ausreichende Mittel verfügen.
- 2 Am 28. Juni 2019 meldete die Polizia Municipale (Ortspolizei) der Prefettura di Firenze (Präfektur Florenz) das gewalttätige und bedrohliche Verhalten von TO bei einem Vorfall, der sich in der Nähe eines Bahnhofs ereignet hatte. Bei dieser Gelegenheit hatte TO einen Bahnangestellten und zwei Bedienstete der Polizia Municipale wörtlich und tätlich angegriffen, und diese hatten derartige Verletzungen davongetragen, dass sie die Behandlung durch den ärztlichen Notdienst in Anspruch nehmen mussten. Für diese Taten wurde TO von den fraglichen Bediensteten angezeigt, es wurde Strafantrag gestellt, und die Strafanzeige wurde von der Polizia Municipale weitergeleitet.
- 3 Infolge der Meldung leitete die Präfektur Florenz gegenüber TO das Verfahren zum Widerruf der Aufnahmemaßnahmen wegen eines schweren Verstoßes gegen die Aufnahmeregeln ein. Da TO innerhalb der ihm gesetzten Frist keine Erklärungen oder sachdienlichen Dokumente vorlegte, wurde ein Dekret erlassen, mit dem der Widerruf der zu seinen Gunsten getroffenen Aufnahmemaßnahmen angeordnet wurde.

- 4 TO focht dieses Dekret beim Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Regionales Verwaltungsgericht für die Toscana) an und machte geltend, dass es gesetzeswidrig und ermessensfehlerhaft sei. Dieses Gericht wies insbesondere auf das Urteil des Gerichtshofs vom 12. November 2019 in der Rechtssache C-233/18 hin, aus dem sich ergebe, dass das nationale Gericht dazu aufgerufen sei, Art. 23 Abs. 1 Buchst. e des Decreto legislativo Nr. 142/2015 unangewendet zu lassen, da er mit dem Unionsrecht unvereinbar sei, soweit er die Sanktion des Widerrufs der Aufnahmemaßnahme als einzige Sanktion vorsehe, die auf den geprüften Sachverhalt anwendbar sei. Es gab daher der Klage statt und hob das angefochtene Dekret auf.
- 5 Das Ministero dell'Interno (Innenministerium) legte gegen dieses Urteil Berufung ein.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 6 Das Ministero dell'Interno (Innenministerium) hebt erstens hervor, dass das genannte Urteil des Gerichtshofs nicht die Möglichkeit des Widerrufs der Aufnahmebedingungen ausschließe, und zweitens, dass der Fall, der Gegenstand des genannten Urteils des Gerichtshofs gewesen sei, den Widerruf der Aufnahmemaßnahmen gegenüber einem unbegleiteten Minderjährigen betroffen habe, der Protagonist einer Schlägerei in dem Unterbringungszentrum gewesen sei, in dem er vorübergehend untergebracht gewesen sei, während im vorliegenden Fall TO zum Zeitpunkt der Begehung der Taten nicht nur volljährig gewesen sei, sondern auch gar nicht unter die Liste der schutzbedürftigen Personen (zu denen nicht nur Minderjährige gehörten) im Sinne von Art. 21 der fraglichen Richtlinie falle, wie sie in Art. 17 des Decreto legislativo Nr. 142/2015 wiedergegeben werde; zudem habe der Fall, der Gegenstand des genannten Urteils des Gerichtshofs gewesen sei, den Verstoß gegen eine Regel des Unterbringungszentrums betroffen, während der TO zugeschriebene Verstoß eine rechtswidrige Verhaltensweise sei, die offensichtlich gegen die italienischen Strafvorschriften verstoße und die nach der innerstaatlichen Rechtsprechung unter „grob gewalttätiges Verhalten“ fallen könne, auf das Art. 23 Abs. 1 Buchst. e des Decreto legislativo Nr. 142/2015 ausdrücklich Bezug nehme und dafür als Sanktion den Widerruf der Aufnahmemaßnahmen vorsehe.
- 7 Die Sanktion des Widerrufs erscheine gerade wegen des besonders gewalttätigen und aggressiven Verhaltens von TO auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (auf den in dem genannten Urteil als Leitkriterium für das Vorsehen von Sanktionen hingewiesen worden sei) vereinbar. Es sei nicht möglich gewesen, andere sanktionierende Maßnahmen, insbesondere die Verlegung von TO in ein anderes Unterbringungszentrum, zu verhängen, da es sich dabei um eine Sanktion handele, die nur für nicht schwerwiegende Verstöße vorgesehen sei. Daher habe sich im vorliegenden Fall der Widerruf als Sanktion erwiesen, die nicht nur verhältnismäßig, sondern auch erforderlich sei.

- 8 TO entgegnet, dass die Sanktionen für Verstöße, die von Personen begangen worden seien, die Schutzmaßnahmen erhielten, sowohl im Hinblick auf die Verstöße selbst als auch im Hinblick auf die Menschenwürde verhältnismäßig sein müssten. In den innerstaatlichen Vorschriften, mit denen die europäische Richtlinie umgesetzt werde, werde jedoch als einzige Sanktion der Widerruf der Aufnahmemassnahmen genannt, ohne die Möglichkeit einer Abstufung der Sanktion je nach der Schwere des Verhaltens.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 9 Im vorliegenden Fall sind zum einen die Frage der Vereinbarkeit der nationalen Regelung mit der unionsrechtlichen und zum anderen die Frage von Bedeutung, ob die innerstaatliche Vorschrift mit der italienischen Verfassung vereinbar ist (was einen Verstoß gegen den Grundsatz der Unschuldsvermutung betrifft). Es stellt sich daher ein Problem der sogenannten doppelten Präjudizialität, also eine Situation, in der sich zeitgleich in ein und demselben Verfahren Fragen der Vereinbarkeit derselben Vorschriften mit der Verfassung und mit dem Unionsrecht stellen. Das vorlegende Gericht gedenkt dieses Problem dadurch zu lösen, dass der Vorlage zur Vorabentscheidung an den Gerichtshof auf der Grundlage der Entscheidung des italienischen Verfassungsgerichtshofs der Vorrang gegeben wird, der kürzlich entschieden hat, dass es in Fällen der sogenannten doppelten Präjudizialität Sache des vorlegenden Gerichts ist, zu entscheiden, ob zuerst die verfassungsrechtliche oder die unionsrechtliche Frage gestellt wird.
- 10 In Bezug auf das mögliche Argument, der Gerichtshof habe mit dem genannten Urteil vom 12. November 2019 in der Rechtssache C-233/18 bereits über eine materiell-rechtlich identische Frage entschieden, ist das vorlegende Gericht vor allem der Ansicht, dass zwischen dem vom Gerichtshof bereits geprüften Sachverhalt, in dem es um einen unbegleiteten Minderjährigen ging, und dem aktuellen ein Unterschied besteht. Außerdem besteht, auch wenn es bereits eine Entscheidung des Gerichtshofs zu einer identischen Frage gegeben hat, nach Ansicht des Schrifttums für das nationale Gericht weiterhin die Möglichkeit, dem Gerichtshof die Frage erneut vorzulegen, falls es der Ansicht ist, neue Argumente vorbringen zu können, oder wenn es von der Begründung des Urteils des Gerichtshofs nicht überzeugt ist und um eine nähere Erläuterung bittet oder wenn es auf eine Änderung der Rechtsprechung hofft.
- 11 Das vorlegende Gericht bezweifelt, dass die Auslegung und Anwendung des genannten Urteils des Gerichtshofs, die das erstinstanzliche Gericht vorgenommen hat und aufgrund deren es die innerstaatliche Vorschrift unangewendet gelassen hat, mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Das vorlegende Gericht neigt zu der Ansicht, dass das erstinstanzliche Urteil mit dem Unionsrecht unvereinbar ist.
- 12 Erstens stellt es eine mögliche Unvereinbarkeit der Ansicht des erstinstanzlichen Gerichts mit dem Wortlaut der Vorschrift der Europäischen Union und

insbesondere von Art. 20 Abs. 4 der Richtlinie 2013/33/EU fest, auf dessen Grundlage die Mitgliedstaaten „Sanktionen“ für grobe Verstöße gegen die Vorschriften der Unterbringungscentren und „grob gewalttätiges Verhalten“ festlegen können. Das vorliegende Gericht ist der Ansicht, dass der Begriff „Sanktionen“ sehr vielsagend ist, da er auf die Absicht des Gesetzgebers hinweist, die Sanktionen je nach der unterschiedlichen Schwere der Verstöße abzustufen und daher den schwerwiegendsten Verhaltensweisen die schwersten Sanktionen zuzuordnen. Aus dieser Perspektive erscheint im Zusammenhang mit den schwerwiegendsten Verstößen der Rückgriff auf die Sanktion des Widerrufs verständlich.

- 13 Zweitens befürchtet es einen Missbrauch der aus dem erstinstanzlichen Urteil ableitbaren Grundsätze, wenn man den Widerruf der Aufnahme Maßnahmen selbst im Fall von Verhaltensweisen besonderer Schwere nicht zuließe. Die Anwendung – auf Verhaltensweisen, die, wie im vorliegenden Fall, den Gebrauch körperlicher Gewalt mit sich gebracht haben – von Sanktionsmaßnahmen, die gegenüber der Person, die internationalen Schutz beantragt, weniger einschneidende Wirkungen haben, scheint dem Grundsatz der Wirksamkeit der Reaktion der Rechtsordnung nicht zu genügen. Diese Maßnahmen könnten sich unter dem Gesichtspunkt der Prävention als unwirksam erweisen, da sie keine allgemeine abschreckende Funktion hätten und beim Täter ein Gefühl der Straflosigkeit hervorrufen könnten. Zudem erscheint es in Analogie zu der Regelung, die in Italien für andere strafrechtlich relevante Verhaltensweisen, die von der Rechtsordnung als besonders schwerwiegend angesehen werden (z. B. Straftaten im Zusammenhang mit Betäubungsmitteln, der sexuellen Selbstbestimmung, der illegalen Ein- oder Auswanderung oder zur Ausnutzung der Prostitution oder von Minderjährigen zu rechtswidrigen Tätigkeiten), für die im Fall der Verurteilung, auch wenn das Urteil nicht rechtskräftig ist, die Einreise eines Ausländers nach Italien untersagt ist, nicht vernünftig, als Hypothese anzunehmen, dass es bei Verhaltensweisen, die gleich oder ähnlich verwerflich (oder sogar schwerwiegender) sind, möglich ist, dass die rigorosesten Sanktionen nicht zur Anwendung kommen, wenn die Täter Personen sind, die internationalen Schutz begehren.
- 14 Was die Würde einer Person betrifft, die internationalen Schutz beantragt – ein Gesichtspunkt, auf den das genannte Urteil des Gerichtshofs besonders pocht –, scheint diese mit der Beachtung der Grundregeln des Verwaltungsverfahrens angemessen sichergestellt werden zu können, wozu gehören: a) der Grundsatz der Vollständigkeit der Untersuchung, der verlangt, dass die Konsequenzen, die sich für den Begünstigten im Fall des Widerrufs der Aufnahme Maßnahmen ergeben, genau geprüft werden und eventuell die privaten Einrichtungen bezeichnet werden, die bereit sind, ihn aufzunehmen; b) die Pflicht zur Begründung der Verwaltungsmaßnahmen, die verlangt, die Stellungnahmen zu berücksichtigen, die vom Ausländer in der Phase der Teilnahme am Verfahren abgegeben werden; durch die Beachtung dieser Regeln sollte das Risiko vermieden werden, dass der Widerruf der Aufnahme Maßnahmen der betreffenden Person die Möglichkeit nimmt, ihre elementarsten Bedürfnisse zu befriedigen, wie etwa sich zu ernähren, sich zu waschen oder über eine Unterkunft zu verfügen, wodurch sie in einen

Zustand der Verelendung versetzt würde, der mit der Menschenwürde unvereinbar wäre.

- 15 Schließlich wird dem Gerichtshof auch die Frage nach der Möglichkeit vorgelegt, die Anwendung der in der Richtlinie vorgesehenen „Sanktionen“ auf Verhaltensweisen auszudehnen, die – wie im vorliegenden Fall – außerhalb des Unterbringungszentrums begangen wurden: Zu dieser Möglichkeit gibt es unterschiedliche Auffassungen in der innerstaatlichen Rechtsprechung, da die Vorschrift keineswegs eindeutig formuliert ist. Das vorlegende Gericht hält aus sowohl grammatischen als auch teleologischen Gründen die Auslegung für vorzugswürdig, wonach zu den Verhaltensweisen, die mit „Sanktionen“ im Sinne von Art. 20 Abs. 4 der Richtlinie geahndet werden können, auch die Verhaltensweisen zählen, die außerhalb des Unterbringungszentrums begangen werden, wenn sie „grob gewalttätig“ sind. A) Aus grammatischer Sicht scheint der Text der Richtlinie dahin zu verstehen zu sein, dass die Mitgliedstaaten Sanktionen vorsehen können, die auf „grobe Verstöße gegen die Vorschriften der Unterbringungszentren und grob gewalttätiges Verhalten“ anzuwenden sind: Hier scheint nämlich das grob gewalttätige Verhalten im Verhältnis zu den Verstößen gegen die Vorschriften der Unterbringungszentren ein selbständiger und unterschiedlicher Fall zu sein, der also auch bei Verhaltensweisen außerhalb solcher Zentren festgestellt werden kann. Missverständlicher ist jedoch die innerstaatliche Vorschrift, weil hier der Text auch so verstanden werden kann, dass wegen dieser Verhaltensweisen Sanktionen nur verhängt werden können, wenn sie innerhalb des Unterbringungszentrums begangen werden. B) Aus teleologischer Sicht kann nicht bezweifelt werden, dass sich „grob gewalttätiges Verhalten“, auch wenn es außerhalb des Unterbringungszentrums begangen wird, ziemlich negativ auf den ordnungsgemäßen Betrieb eines solchen Zentrums auswirken kann.
- 16 Die gestellten Fragen sind für die Entscheidung relevant, vor allem deshalb, weil das in der ersten Instanz ergangene Aufhebungsurteil, wenn die innerstaatliche Vorschrift wegen Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht unangewendet bleibt, bestätigt und die Berufung zurückgewiesen werden muss. Wenn man hingegen der Gegenansicht folgte, müsste der Berufung stattgegeben werden, da das erstinstanzliche Gericht Art. 23 Abs. 1 Buchst. e des Decreto legislativo Nr. 142/2015 zu Unrecht unangewendet gelassen hätte. Entsprechend kann, wenn das aufgrund der Richtlinie zu ahndende grob gewalttätige Verhalten nur das innerhalb des Unterbringungszentrums begangene ist, der Berufung nicht stattgegeben werden.