Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PRIIT PIKAMÄE
vom 7. Juli 2022 [1]

Rechtssache C-404/21

WP
gegen
Istituto nazionale della previdenza sociale,
Repubblica italiana

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale ordinario di Asti [Ordentliches Gericht Asti, Italien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Personal der EZB – Vor dem Eintritt in den Dienst der Union in einem nationalen Versorgungssystem erworbene Ruhegehaltsansprüche – Übertragung auf das Versorgungssystem der Union – Nationale Regelung oder Verwaltungspraxis, die diese Übertragung nicht gestattet – Fehlen innerstaatlicher Rechtsvorschriften zur Umsetzung oder eines spezifischen Abkommens zwischen dem Mitgliedstaat des Arbeitnehmers oder seiner Sozialversicherungsanstalt und dem Unionsorgan“

I. Einleitung

1. Das vom Tribunale ordinario di Asti (Ordentliches Gericht Asti, Italien) nach Art. 267 AEUV vorgelegte Vorabentscheidungsersuchen hat die Auslegung von Art. 4 Abs. 3 EUV, Art. 45 und 48 AEUV, Art. 11 des Anhangs VIII des Statuts der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union (im Folgenden: Statut) sowie von Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen für das Personal der Europäischen Zentralbank (EZB) (im Folgenden: Beschäftigungsbedingungen der EZB) zum Gegenstand.

2. Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen WP auf der einen Seite und dem Istituto nazionale della previdenza sociale (Staatliche Anstalt für Soziale Vorsorge [INPS], Italien) sowie der Italienischen Republik auf der anderen Seite über die Übertragung des versicherungsmathematischen Gegenwerts der für den Kläger im Rahmen des Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (Rentenkasse für Arbeitnehmer) des INPS gebildeten Versicherungsposition auf das Versorgungssystem der EZB.

3. Das vorlegende Gericht stellt dem Gerichtshof zwei Fragen zur Möglichkeit für einen Mitarbeiter der EZB, seine im italienischen Versorgungssystem erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der EZB übertragen zu lassen, wenn es kein Abkommen zwischen der EZB und der Italienischen Republik gibt, das eine solche Übertragung

[1] Originalsprache: Französisch.

vorsieht. Die vorliegende Rechtssache gibt dem Gerichtshof Gelegenheit, klarzustellen, welche Verpflichtungen die Mitgliedstaaten gegenüber der EZB nach dem Unionsrecht haben, wenn es darum geht, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um eine solche Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen sicherzustellen.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Protokoll über das ESZB und die EZB

4. Art. 36 des dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag beigefügten Protokolls Nr. 4 über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank [2] (im Folgenden: Protokoll über das ESZB und die EZB) bestimmt:

„36. 1 Der EZB-Rat legt auf Vorschlag des Direktoriums die Beschäftigungsbedingungen für das Personal der EZB fest.

…“

2. Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen

5. In Art. 14 des dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag beigefügten Protokolls Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union [3] (im Folgenden: Protokoll) heißt es:

„Das Europäische Parlament und der Rat legen durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung der betroffenen Organe das System der Sozialleistungen für die Beamten und sonstigen Bediensteten der Union fest.“

6. Nach seinem Art. 22 Abs. 1 gilt das Protokoll auch für die EZB, die Mitglieder ihrer Beschlussorgane und ihre Bediensteten; die Bestimmungen des Protokolls über das ESZB und die EZB bleiben hiervon unberührt.

3. Statut

7. Nach seinem Art. 1 gilt das Statut für die Beamten der Union.

8. Art. 1a Abs. 1 des Statuts lautet:

„Beamter der Union im Sinne des Statuts ist, wer bei einem der Organe der Union durch eine Urkunde der Anstellungsbehörde dieses Organs nach den Vorschriften des Statuts unter Einweisung in eine Dauerplanstelle zum Beamten ernannt worden ist.“

[2] ABl. 2016, C 202, S. 230.

[3] ABl. 2016, C 202, S. 266.

9. Art. 11 Abs. 2 des Anhangs VIII des Statuts bestimmt:

„…

2. Ein Beamter, der in den Dienst der Union tritt

– nach Ausscheiden aus dem Dienst bei einer Verwaltung, einer innerstaatlichen oder internationalen Einrichtung, oder

– nach dem Ausüben einer unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit,

kann in der Zeit zwischen seiner Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit und dem Zeitpunkt, zu dem er den Anspruch auf ein Ruhegehalt im Sinne des Artikels 77 des Statuts erwirbt, den Kapitalwert der Ruhegehaltsansprüche, die er aufgrund der genannten Tätigkeit erworben hat, an die Union zahlen lassen; zugrunde gelegt wird hierbei der zum Zeitpunkt der tatsächlichen Übertragung bestehende Kapitalwert.

In diesem Fall legt die Anstellungsbehörde eines jeden Organs, bei dem der Beamte im Dienst steht, unter Berücksichtigung des Grundgehalts, des Alters und des Wechselkurses zum Zeitpunkt des Antrags auf Übertragung mittels allgemeiner Durchführungsbestimmungen die Anzahl der ruhegehaltsfähigen Dienstjahre fest, die es ihm gemäß der Versorgungsordnung der Union für die frühere Dienstzeit unter Zugrundelegung des übertragenen Kapitals und abzüglich des Wertzuwachses zwischen dem Zeitpunkt des Antrags auf Übertragung und der tatsächlichen Übertragung anrechnet.

Diese Möglichkeit kann der Beamte je Mitgliedstaat und Pensionskasse nur ein einziges Mal in Anspruch nehmen.“

4. BSB

10. Art. 1 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Union (im Folgenden: BSB) bestimmt:

„Diese Beschäftigungsbedingungen gelten für jeden Bediensteten, der von der Union durch Vertrag eingestellt wird. Dieser Bedienstete ist:

– Bediensteter auf Zeit,

– Vertragsbediensteter,

…“

11. Nach Art. 39 Abs. 2 und Art. 109 Abs. 2 BSB findet Art. 11 Abs. 2 des Anhangs VIII des Statuts auf Bedienstete auf Zeit und Vertragsbedienstete entsprechend Anwendung.

5. Beschäftigungsbedingungen der EZB

12. Insbesondere auf der Grundlage von Art. 36 Abs. 1 des Protokolls über das ESZB und die EZB hat der EZB-Rat die Beschäftigungsbedingungen der EZB erlassen, deren Art. 9 Buchst. c wie folgt lautet:

„Diese Beschäftigungsbedingungen unterliegen keinem spezifischen einzelstaatlichen Recht. Die EZB wendet i) die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätze, ii) die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts und iii) die Vorschriften an, die in den an die Mitgliedstaaten gerichteten Verordnungen und Richtlinien der Union über die Sozialpolitik enthalten sind. Diese Rechtsakte werden von der EZB immer dann angewandt, wenn es sich als erforderlich erweist. Empfehlungen der Union auf dem Gebiet der Sozialpolitik werden angemessen berücksichtigt. Die Auslegung der in diesen Beschäftigungsbedingungen geregelten Rechte und Pflichten erfolgt unter angemessener Berücksichtigung der maßgebenden Grundsätze der Verordnungen, Regelungen und Rechtsprechung, die für die Bediensteten anderer Unionsorgane gelten."

13. Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB lautet:

„(a) Zum Zweck der Zustimmung zur Übertragung von Beträgen auf das [Versorgungssystem der EZB] für Bedienstete, die ihre Probezeit bei der EZB abgeschlossen haben, schließt die EZB mit den von ihr bestimmten anderen Versorgungssystemen, Organisationen und Regierungen Abkommen und vereinbart geeignete Maßnahmen.

…"

B. Italienisches Recht

14. Art. 1 der Legge n. 29 – Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali (Gesetz Nr. 29 über die Zusammenrechnung der Sozialversicherungszeiten von Arbeitnehmern) vom 7. Februar 1979[4] bestimmt:

„Arbeitnehmer des öffentlichen oder des privaten Sektors, die in Versorgungsstrukturen pflichtversichert sind oder waren, die an die Stelle der vom INPS verwalteten allgemeinen Pflichtversicherung für Invalidität, Alter und die Hinterbliebenen von Arbeitnehmern treten oder die zum Ausschluss oder zur Befreiung von dieser Pflichtversicherung geführt haben, können für die Zwecke der Gewährung und Festsetzung der Höhe einer einheitlichen Rente jederzeit beantragen, alle Pflicht-, freiwilligen und fiktiven Beitragszeiten bei den genannten Versorgungsstrukturen durch Aufnahme in die allgemeine Pflichtversicherung zusammenzulegen und bei dieser die entsprechenden Versicherungspositionen zu bilden. Zu diesem Zweck übertragen die Verwaltung oder die Verwaltungen der vorherigen Versicherungskassen die von ihnen gehaltenen Versicherungsbeiträge auf die Verwaltung der allgemeinen Pflichtversicherung …"

[4] GURI Nr. 40 vom 9. Februar 1979, S. 1317.

15. Art. 18 der Legge n. 115 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2014 (Gesetz Nr. 115 mit Vorschriften zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Zugehörigkeit Italiens zur Europäischen Union – Europäisches Gesetz 2014) vom 29. Juli 2015 [5] bestimmt:

„1. Ab dem 1. Januar 2016 können Bürger der Europäischen Union …, die in der allgemeinen Pflichtversicherung für Invalidität, Alter und die Hinterbliebenen von Arbeitnehmern … versichert sind oder waren, die im Rahmen dieser Versicherungen zurückgelegten Versicherungszeiten mit den bei internationalen Organisationen zurückgelegten Versicherungszeiten zusammenrechnen.

2. Die Zusammenrechnung gemäß Absatz 1 kann beantragt werden, wenn dies erforderlich ist, um den Anspruch auf eine Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenrente zu erlangen, sofern die Gesamtdauer der nach den italienischen Rechtsvorschriften zurückgelegten Versicherungszeiten mindestens 52 Wochen beträgt und die zusammenzurechnenden Zeiten sich nicht überschneiden.

3. Die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten kann auf Antrag des Betroffenen erfolgen, der bei dem italienischen Sozialversicherungsträger, bei dem er Versicherungszeiten zurückgelegt hat, einzureichen ist. Erwirbt ein ehemaliger Arbeitnehmer einer internationalen Organisation Anspruch auf nach italienischen Rechtsvorschriften vorgesehene Leistungen, ohne dass es einer Zusammenrechnung mit den bei der internationalen Organisation zurückgelegten Versicherungszeiten bedarf, so berechnet der italienische Sozialversicherungsträger die Rente ausschließlich auf der Grundlage der im Rahmen des italienischen Versorgungssystems zurückgelegten Versicherungszeiten. Erwirbt ein ehemaliger Arbeitnehmer einer internationalen Organisation nur durch Zusammenrechnung mit den bei der internationalen Organisation zurückgelegten Versicherungszeiten Anspruch auf nach italienischen Rechtsvorschriften vorgesehene Leistungen, so berücksichtigt der italienische Sozialversicherungsträger die im Rahmen des Versorgungssystems der internationalen Organisation zurückgelegten Versicherungszeiten mit Ausnahme derjenigen, für die eine Erstattung gewährt wurde, als ob sie nach italienischen Rechtsvorschriften zurückgelegt worden wären, und berechnet den Betrag der Leistung ausschließlich auf der Grundlage der nach italienischen Rechtsvorschriften zurückgelegten Versicherungszeiten.

4. Die nach diesem Artikel gezahlten Rentenleistungen gelten hinsichtlich aller Wirkungen, die sich aus der Anwendung der italienischen Rechtsvorschriften ergeben, als Renten.

5. Beschäftigungszeiten bei einer internationalen Organisation können, sofern sie keinen Anspruch auf eine Rentenleistung zu Lasten der Rentenkasse dieser internationalen Organisation begründen, im Rahmen des italienischen Versorgungssystems gemäß den Rechtsvorschriften, die den Nachkauf von im Ausland zurückgelegten Beschäftigungszeiten regeln, nachgekauft werden. Das Nachkaufrecht wird insbesondere von den Hinterbliebenen des Arbeitnehmers der internationalen Organisation gemäß den Bedingungen ausgeübt, die in den Vorschriften des italienischen Sozialversicherungsträgers, bei dem der Nachkauf beantragt wird, vorgesehen sind.

…“

[5] GURI Nr. 178 vom 3. August 2015, S. 1.

16. Laut Rundschreiben Nr. 14 des INPS vom 23. Januar 2001 wurde am 24. November 2000 ein Abkommen zwischen dem INPS und der Europäischen Investitionsbank (EIB) über die Übertragung der Versicherungspositionen der Mitarbeiter der Bank geschlossen. Art. 2 dieses Abkommens bestimmt:

„Der Antrag auf Übertragung der Versicherungsposition kann von dem zum Zeitpunkt der Antragstellung im Dienst stehenden Mitarbeiter für die beim INPS angerechneten Versicherungszeiten, die nicht zur Zahlung einer Rente geführt haben, unmittelbar beim INPS und zur Kenntnisnahme bei der EIB eingereicht werden.

Die EIB verlangt vom INPS den versicherungsmathematischen Gegenwert der in der betreffenden Kasse gebildeten Position …, der nach den zum Zeitpunkt der Antragstellung für die Rentenzahlungen im Rahmen der betreffenden Kasse geltenden Vorschriften berechnet wird …

…

Das INPS teilt dem Betroffenen und der EIB den zu übertragenden Betrag abzüglich der Registrierungskosten innerhalb von 60 Tagen nach Eingang der Zustimmung des Antragstellers mit und überweist die Beträge innerhalb von drei Monaten zuzüglich [Zinsen] zu dem in Italien geltenden gesetzlichen Zinssatz für den Zeitraum zwischen dem Zeitpunkt des Eingangs der Zustimmung und [dem Zeitpunkt] der Wertstellung der Gutschrift. Die übertragenen Beträge dürfen den von der EIB gemäß ihrer eigenen Verordnung berechneten Rückkaufwert nicht übersteigen.“

III. Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

17. WP ist seit dem 1. März 2012 Mitarbeiter der EZB. Vom 1. August 1982 bis zum 24. Februar 2012 war er in Italien als Arbeitnehmer bei einem privaten Arbeitgeber beschäftigt, womit die Zahlung von Pflichtbeiträgen zu seinen Gunsten an die Rentenkasse des INPS für Arbeitnehmer verbunden war. Am 12. Dezember 2016 beantragte WP beim INPS die Übertragung des versicherungsmathematischen Gegenwerts der zu seinen Gunsten in der Rentenkasse des INPS für Arbeitnehmer gebildeten Versicherungsposition auf das Versorgungssystem der EZB, hilfsweise, die Übertragung des Kapitalwerts, der sich aus den in die Rentenkasse eingezahlten Rentenbeiträgen ergibt, berechnet auf der Grundlage der im Rahmen dieser Kasse für die Renten geltenden Bestimmungen.

18. Das INPS lehnte den Antrag von WP mit der Begründung ab, dass die beantragte Übertragung nicht vorgenommen werden könne, da es weder eine spezifische gesetzliche Maßnahme noch ein bilaterales Abkommen gebe. Der von WP am 28. November 2017 gegen die Ablehnung seines Antrags eingelegte Widerspruch wurde mit Entscheidung vom 11. April 2018 für unzulässig erklärt.

19. WP erhob daraufhin beim vorlegenden Gericht eine Klage auf Feststellung, dass das INPS und/oder die Italienische Republik verpflichtet seien, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um einen bestimmten Betrag, der den für ihn gebildeten Versicherungspositionen entspreche, auf das Versorgungssystem der EZB zu übertragen, und dementsprechend auf Verurteilung des INPS und/oder der Italienischen Republik, alle erforderlichen Maßnahmen zur Übertragung dieses Betrags auf das Versorgungssystem der EZB zu ergreifen. Hilfsweise beantragt WP, festzustellen, dass das INPS und/oder die Italienische Republik verpflichtet seien, einen

bestimmten Betrag als Schadensersatz auf das Versorgungssystem der EZB zu übertragen, und das INPS und/oder die Italienische Republik dementsprechend zur Übertragung dieses Betrags als Schadensersatz auf das Versorgungssystem der EZB zu verurteilen.

20. Das vorlegende Gericht fragt sich, ob das Unionsrecht einem Beschäftigten der EZB einen Anspruch auf Übertragung der bei einer Versorgungseinrichtung eines Mitgliedstaats erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der EZB verleihe und ob dieser Anspruch auch unabhängig vom Erlass einer nationalen Umsetzungsvorschrift oder dem Abschluss eines spezifischen Abkommens zwischen dem betreffenden Mitgliedstaat oder der betreffenden nationalen Versorgungseinrichtung und der EZB anzuerkennen sei, in dem die Modalitäten der Ausübung dieses Rechts festgelegt seien. Das vorlegende Gericht verweist auf mehrere Bestimmungen des Unionsrechts sowie auf die diesbezügliche Rechtsprechung, ohne jedoch zu einem eindeutigen Ergebnis zu gelangen.

21. Da der Ausgang des Rechtsstreits nach Ansicht des Tribunale Ordinario di Asti (Ordentliches Gericht Asti) von einer Auslegung des Unionsrechts abhängt, hat es beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Sind die Art. 45 und 48 AEUV, Art. 4 EUV, Art. 11 des Anhangs VIII des Statuts und Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung oder Verwaltungspraxis entgegenstehen, die es einem Arbeitnehmer aus einem Mitgliedstaat, der Beiträge an die nationale Versorgungseinrichtung gezahlt hat und derzeit bei einem Unionsorgan, wie der EZB, tätig ist, nicht gestattet, die im Versorgungssystem seines eigenen Staates gutgeschriebenen Altersversorgungsbeiträge auf das Versorgungssystem dieses Organs zu übertragen?

2. Muss – u. a. unter Berücksichtigung der Antwort auf die erste Frage – die Ausübung des Rechts auf Übertragung der Beiträge auch dann ermöglicht werden, wenn weder innerstaatliche Rechtsvorschriften zur Umsetzung noch ein spezifisches Abkommen zwischen dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Arbeitnehmer besitzt, oder seinem Versorgungsträger auf der einen und dem Unionsorgan auf der anderen Seite vorliegen?

IV. Verfahren vor dem Gerichtshof

22. Die Vorlageentscheidung vom 13. Januar 2021 ist am 30. Juni 2021 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen.

23. Die Parteien des Ausgangsverfahrens, die italienische, die griechische, die spanische, die polnische und die portugiesische Regierung, die Europäische Kommission und die EZB haben innerhalb der Frist nach Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union schriftliche Erklärungen abgegeben.

24. Der Gerichtshof hat gemäß Art. 76 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung entschieden, keine mündliche Verhandlung abzuhalten.

V. Rechtliche Würdigung

A. Vorbemerkungen

25. Wie in der Einleitung ausgeführt, ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof mit seinem Vorabentscheidungsersuchen um Klarstellung, welche Verpflichtungen die Mitgliedstaaten nach dem Unionsrecht haben, wenn es darum geht, Maßnahmen zu erlassen, die erforderlich sind, um eine Übertragung der von einem Mitarbeiter der EZB bei einem nationalen Versorgungssystem erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der EZB sicherzustellen. Im Kontext der vorliegenden Rechtssache halte ich es angesichts der besonders passiven Haltung der italienischen Behörden gegenüber dem Vorschlag der EZB, ein Abkommen zu schließen, das gerade eine solche Übertragung vorsieht, für zwingend erforderlich, Klarstellungen vorzunehmen.

26. Im Interesse einer strukturierten und kohärenten Analyse der vom vorlegenden Gericht aufgeworfenen Rechtsfragen schlage ich vor, die erste Vorlagefrage dahin gehend umzuformulieren, dass zu klären ist, ob Art. 4 Abs. 3 EUV, Art. 45 und 48 AEUV, Art. 11 Abs. 2 des Anhangs VIII der Satzung und Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB dahin auszulegen sind, dass ein Mitgliedstaat, dem die EZB den Abschluss eines solchen Abkommens vorschlägt, verpflichtet ist, dieses abzuschließen.

27. Falls ja, ist im Rahmen der Prüfung der zweiten Vorlagefrage festzustellen, ob die genannten Bestimmungen dahin auszulegen sind, dass sie das vom Betroffenen angerufene Gericht eines Mitgliedstaats ermächtigen, die Übertragung der vom Betroffenen im Versorgungssystem dieses Mitgliedstaats erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der EZB anzuordnen, selbst wenn es weder eine Vorschrift des nationalen Rechts noch ein Abkommen zwischen dem betreffenden Mitgliedstaat und der EZB gibt, die eine solche Übertragung vorsehen.

B. Zur ersten Vorlagefrage

28. Das vorlegende Gericht führt eine Reihe von Bestimmungen an, die alle zur Unionsrechtsordnung gehören, sich aber hinsichtlich ihres Rangs und ihrer rechtlichen Bedeutung unterscheiden. Im Folgenden werde ich prüfen, ob diese Bestimmungen den Mitgliedstaaten Verpflichtungen auferlegen, die geeignet sind, die Forderungen eines Mitarbeiters der EZB in der Situation von WP zu stützen, und, gegebenenfalls, welcher Art diese Verpflichtungen sind. Ich halte es für angebracht, in einem ersten Schritt die Anwendbarkeit der Vorschriften des öffentlichen Dienstes über die Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen zu prüfen und in einem zweiten Schritt die Relevanz der Bestimmungen der Verträge zu beurteilen.

1. Die Vorschriften des öffentlichen Dienstes über die Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen

29. Die EZB verfügt aufgrund ihrer mit der Geldpolitik verbundenen Aufgaben über eine erhöhte Autonomie im institutionellen Rahmen der Union[6], die sich in ihren internen Vorschriften über die Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen widerspiegelt. Bevor ich auf ihre Besonderheiten

[6] Lenaerts. K./Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3. Aufl., London, 2011, Rn. 13-097, S. 540, nehmen auf Art. 130 AEUV Bezug, aus dem sich ergibt, dass die EZB, wie die nationalen Zentralbanken, ihre Befugnisse und Aufgaben völlig unabhängig wahrnimmt. Den Autoren zufolge bedeutet diese Unabhängigkeit nicht, dass die EZB vollständig von der Union losgelöst ist, sondern bezweckt vielmehr, die EZB vor jeder politischen Einflussnahme bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu schützen.

eingehe, werde ich jedoch kurz die für Beamte und sonstige Bedienstete der Organe geltenden allgemeinen Vorschriften erläutern, um daraus die relevanten Schlussfolgerungen für die Behandlung der Mitarbeiter der EZB zu ziehen. In diesem Zusammenhang stellt sich insbesondere die Frage, ob sich diese auf bestimmte allgemeine Grundsätze für die Übertragung von Versorgungsbeiträgen innerhalb des öffentlichen Dienstes der Union berufen können, obwohl Art. 11 Abs. 2 des Anhangs VIII des Statuts zumindest in formaler Hinsicht nicht auf sie anwendbar ist[7].

a) Die Möglichkeit der Übertragung von Versorgungsbeiträgen als ein den Beamten und sonstigen Bediensteten der Union zuerkanntes „Recht"

30. Das Recht der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union, sich für die Übertragung von Versorgungsbeiträgen auf die Union zu entscheiden, findet seine Grundlage in Art. 14 des Protokolls. Diese Bestimmung verleiht dem Europäischen Parlament und dem Rat die allgemeine Befugnis, das System der Sozialleistungen für die Beamten und sonstigen Bediensteten der Union festzulegen. Der Unionsgesetzgeber hat diese Befugnis ausgeübt, indem er in Art. 11 Abs. 2 des Anhangs VIII des Statuts bestimmt hat, dass die aus dem Dienst der Union ausscheidenden Beamten das Recht haben, den versicherungsmathematischen Gegenwert ihrer bei der Union erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf eine andere Pensionskasse übertragen zu lassen, und die Beamten, die in den Dienst der Union treten, die Möglichkeit haben, den Kapitalwert der Ruhegehaltsansprüche, die sie aufgrund zuvor ausgeübter Tätigkeiten erworben haben, in das Versorgungssystem der Union einzahlen zu lassen. Art. 14 des Protokolls in Verbindung mit Art. 11 Abs. 2 des Anhangs VIII des Statuts lässt keinen Spielraum für Auslegungen im Hinblick darauf, dass ein uneingeschränktes Recht der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union auf Übertragung von Versorgungsbeiträgen besteht.

31. Die Reichweite dieser Bestimmungen ist besonders relevant für die Feststellung eines „gleichwertigen" Rechts für die Mitarbeiter der EZB. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das Protokoll, einschließlich seines Art. 14, nach seinem Art. 22 Abs. 1 auch für die Mitarbeiter der EZB gilt. Letzterer bestimmt nämlich, dass das Protokoll „*auch* für die [EZB], die Mitglieder ihrer Beschlussorgane und ihre Bediensteten [gilt]; die Bestimmungen des [Protokolls über das ESZB und die EZB] bleiben hiervon unberührt" (Hervorhebung nur hier). Art. 22 Abs. 1 des Protokolls bringt eindeutig die Absicht der Verfasser der Verträge zum Ausdruck, sicherzustellen, dass die Mitarbeiter der EZB als bei einem Unionsorgan beschäftigte Personen allen anderen Beamten oder sonstigen Bediensteten der Union *gleich* behandelt werden, es sei denn, die Satzung des ESZB und der EZB und die aufgrund dieser Satzung erlassenen Rechtsakte bestimmen etwas anderes.

32. Da weder Art. 36 dieser Satzung, auf deren Grundlage die Beschäftigungsbedingungen der EZB erlassen wurden, noch eine andere Bestimmung dieser Satzung der EZB die Befugnis zum Erlass von für Dritte verbindlichen Regelungen im Bereich der sozialen Sicherheit überträgt, umfasst der Anwendungsbereich des Protokolls für die Mitarbeiter der EZB Fragen im Zusammenhang mit den Sozialleistungen im Sinne von Art. 14 des Protokolls und erfasst damit auch die Möglichkeit, Versorgungsbeiträge von den Mitgliedstaaten auf ein Organ der Union

[7] Zwar verfügt die EZB über eine funktionelle Autonomie, in deren Rahmen ein vom System des Statuts getrenntes System geschaffen wurde. Wenn sie jedoch eine Regelung für ihre Bediensteten einführt, die im Wesentlichen die für die Beamten vorgesehene Regelung wiedergibt, sollten die sich aus der Rechtsprechung zu den Statutsbestimmungen ergebenden Erkenntnisse, selbst wenn diese Bestimmungen nicht unmittelbar auf die Bediensteten der EZB anwendbar sind, zumindest dann für deren Personal relevant bleiben, wenn sie eine Rechtsnorm oder einen Grundsatz betreffen, die bzw. der für alle Organe und Einrichtungen der Union gilt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. Juni 2021, BZ/EZB, T-554/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2021:387, Rn. 70).

oder umgekehrt zu übertragen. Die Befugnis, die Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu verpflichten, verbleibt, wie in Art. 14 des Protokolls vorgesehen, beim Unionsgesetzgeber, d. h. dem Europäischen Parlament und dem Rat, der diese Befugnis durch die Aufnahme des Rechts auf Übertragung von Versorgungsbeiträgen in das Statut ausgeübt hat. Daher ist dieses Recht den Mitarbeitern der EZB in „gleichwertiger" Form zuzuerkennen.

33. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Gleichbehandlung ein Grundprinzip des Unionsrechts ist und in Art. 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verankert ist. Nach ständiger Rechtsprechung [8] besagt der allgemeine Grundsatz der Gleichbehandlung als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz gilt für die EZB als Organ der Union nach Art. 13 EUV in gleicher Weise wie für die Organe und Einrichtungen, die dem Statut der Beamten der Union unterliegen. Wie der Gerichtshof nämlich kürzlich in Erinnerung gerufen hat, gilt der nunmehr in Art. 20 der Charta verankerte allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 51 Abs. 1 der Charta für alle Organe und Einrichtungen der Union, einschließlich der EZB [9]. Ebenso gelten die Bestimmungen der Charta für die Mitgliedstaaten der Union, einschließlich der Italienischen Republik, wenn sie das Recht der Union umsetzen.

34. Was die Sozialleistungen und die damit verbundenen Rechte anbelangt, so befindet sich ein Mitarbeiter der EZB, der seine Versorgungsbeiträge vom INPS auf das Versorgungssystem der EZB übertragen möchte, meines Erachtens in derselben Situation wie jeder andere Beamte oder Bedienstete der Union, der das gleiche Recht ausüben will. In beiden Fällen handelt es sich um Personen, die in den Dienst eines Unionsorgans treten, Beiträge, die in denselben Mitgliedstaaten und an dasselbe nationale System der sozialen Sicherheit gezahlt wurden, übertragen möchten und das Grundrecht auf Freizügigkeit ausüben. Aus diesem Grund erscheint eine unterschiedliche Behandlung vorbehaltlich der *in der anwendbaren Regelung vorgesehenen praktischen Modalitäten und Bedingungen* für die Durchführung einer solchen Übertragung der Versorgungsbeiträge innerhalb der EZB grundsätzlich nicht gerechtfertigt. Die Gleichbehandlung muss auch unter den Mitarbeitern dieses Organs gewährleistet sein, denen ein Recht auf Übertragung zustehen sollte, das sie frei und unabhängig davon ausüben können, in welchem Mitgliedstaat oder in welchen Mitgliedstaaten sie vor ihrer Beschäftigung bei der EZB Ruhegehaltsansprüche erworben haben.

35. Wie mehrere Verfahrensbeteiligte in ihren Erklärungen ausgeführt haben, erweist sich die Verteidigung eines solchen Rechts der Beamten und sonstigen Bediensteten der Union als umso notwendiger, als Art. 298 AEUV sicherstellt, dass „sich die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union [zur Ausübung ihrer Aufgaben] auf eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung [stützen]". Der Gerichtshof hat diese Notwendigkeit in seiner Rechtsprechung ausdrücklich anerkannt, als er festgestellt hat, dass der Zweck der Übertragbarkeit der Ruhegehaltsansprüche in der Notwendigkeit besteht, „das Überwechseln von Tätigkeiten im öffentlichen oder privaten nationalen Bereich zur [Unions]verwaltung zu erleichtern und so d[er Union] möglichst gute Möglichkeiten zu eröffnen, qualifiziertes und bereits ausreichend berufserfahrenes Personal einzustellen" [10].

[8] Vgl. Urteil vom 16. Dezember 2020, Rat u. a./K. Chrysostomides & Co. u. a. (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P und C-604/18 P, EU:C:2020:1028, Rn. 191).

[9] Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2021, Veit/EZB (C-272/20 P, EU:C:2021:814, Rn. 55).

[10] Vgl. Urteile vom 16. Dezember 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, Rn. 44), und vom 4. Februar 2021, Ministre de la Transition écologique et solidaire und Ministre de l'Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, Rn. 23).

36. Ebenso hat der Gerichtshof klargestellt, dass es, um eine größere Auswahl unter einem ausreichend berufserfahrenen Personal zu haben, erforderlich ist, über „eine größere Flexibilität im Bereich der Übertragbarkeit von Ruhegehaltsansprüchen [auf die Versorgungssysteme der Union und umgekehrt zu verfügen] und damit [auch] die Unsicherheiten [zu] beseitig[en], mit denen sich einige Bedienstete im Hinblick auf eine mögliche Beendigung ihres Beschäftigungsverhältnisses und [die] Unmöglichkeit, gleichwertige Ruhegehaltsansprüche zu erhalten, konfrontiert sahen“ [11]. Die Möglichkeit, Versorgungsbeiträge zu übertragen, spielt daher eine wesentliche Rolle, um sicherzustellen, dass keine Hindernisse im Zusammenhang mit dem Bezug von Rentenleistungen die Entscheidung der Betroffenen darüber beeinträchtigen, ob und wie sie im Dienst eines Unionsorgans arbeiten wollen.

37. Es liegt auf der Hand, dass all diese Erwägungen, die den Anforderungen einer offenen, effizienten und unabhängigen europäischen Verwaltung im Sinne von Art. 298 AEUV entsprechen, auch für die Mitarbeiter der EZB gelten, die ebenso wie die unter das Statut fallenden Beamten und sonstigen Bediensteten der Unionsorgane Bedienstete eines Unionsorgans sind. Folglich gibt es meines Erachtens keinen objektiven Grund, dem Personal der EZB die grundsätzliche Anerkennung eines „gleichwertigen“ Rechts zu versagen, selbstverständlich vorbehaltlich der *in der jeweiligen Regelung vorgesehenen praktischen Modalitäten und Bedingungen*, worauf ich in den vorliegenden Schlussanträgen näher eingehen werde. Insoweit ist festzustellen, dass das Recht auf Übertragung der Versorgungsbeiträge ebenso wie die sozialen Rechte, deren Verwirklichung oft eine gesetzliche Konkretisierung voraussetzt [12], zu seiner Durchführung eine spezifische Regelung erfordert. Wie ich im Folgenden erläutern werde, unterscheiden sich die Vorschriften der EZB über die Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen in bestimmten wichtigen Aspekten vom Rest des öffentlichen Dienstes der Union, und zwar genauer gesagt im Hinblick auf ihre Durchführung.

b) Die Unterschiede zwischen den allgemeinen Vorschriften des öffentlichen Dienstes und denen der EZB im Bereich der Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen

38. Zunächst ist festzustellen, dass der in Art. 11 Abs. 2 des Anhangs VIII des Statuts verwendete Begriff „kann“ darauf abzielt, Beamten ein Recht zu eröffnen, dessen Ausübung nur von ihrer eigenen Entscheidung abhängt. Die Ausübung dieses Rechts wird dadurch ermöglicht, dass das Statut als Verordnung nach Art. 288 AEUV allgemeine Geltung hat, in allen seinen Teilen verbindlich ist und in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gilt [13]. Folglich führt zwar Art. 11 Abs. 2 des Anhangs VIII des Statuts nicht zu einer Harmonisierung der nationalen Vorschriften im Bereich der Ruhegehälter, verpflichtet aber das Statut, abgesehen von seinen Wirkungen innerhalb der Unionsverwaltung, auch die Mitgliedstaaten, soweit ihre Mitwirkung zu seiner Durchführung erforderlich ist. Daraus ergibt sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu dieser Bestimmung, dass die Mitgliedstaaten, wenn eine Vorschrift des Statuts Durchführungsmaßnahmen auf nationaler Ebene erforderlich macht, gemäß Art. 5

[11] Vgl. Urteil vom 4. Februar 2021, Ministre de la Transition écologique et solidaire und Ministre de l’Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, Rn. 24).

[12] Wie Generalanwältin Trstenjak in ihren Schlussanträgen in der Rechtssache Dominguez (C-282/10, EU:C:2011:559, Nr. 78) ausführt, können Grundrechtsnormen grundsätzlich recht abstrakt in ihrer Formulierung gefasst sein, insbesondere um politischen und gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung tragen zu können. Dies gilt umso mehr für soziale Rechte, die oftmals einer näheren Erläuterung bedürfen, insbesondere weil die mit ihnen verbundenen Ausgaben die Verwirklichung dieser Rechte letztlich von den tatsächlichen wirtschaftlichen Möglichkeiten des Staates abhängig machen können. Vgl. zur Umsetzung sozialer Rechte durch Verordnungen Frenz, W., *Handbuch Europarecht*, Bd. 4 (*Europäische Grundrechte*), Wien, 2009, S. 135, Rn. 444, und Tridimas, T., „On Constitutional Rights and Political Choices“, *European Papers – A Journal on Law and Integration*, 2019, Nr. 2, S. 568.

[13] Vgl. Urteile vom 20. Oktober 1981, Kommission/Belgien (137/80, EU:C:1981:237, Rn. 7), und vom 4. Februar 2021, Ministre de la Transition écologique et solidaire und Ministre de l’Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, Rn. 36 und 37).

EWG-Vertrag, der Art. 4 Abs. 3 EUV entspricht, alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen haben [14]. Nach Ansicht des Gerichtshofs obliegt es angesichts des Zwecks von Art. 11 Abs. 2 des Anhangs VIII des Statuts den Mitgliedstaaten, die konkreten Mittel dafür zu schaffen, dass Beamte die ihnen zuerkannte Befugnis ausüben können, im innerstaatlichen Bereich erworbene Ansprüche auf das Versorgungssystem der Union zu übertragen [15].

39. Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB soll zwar eindeutig eine Übertragung der Ruhegehaltsansprüche auf die Mitarbeiter der EZB sicherstellen, doch eröffnet er diesen Anspruch nicht in gleicher Weise wie Art. 11 Abs. 2 des Anhangs VIII des Statuts, da seine Ausübung *bestimmten Durchführungsmodalitäten und Bedingungen unterliegt*, die dargelegt werden müssen. Insoweit ist hervorzuheben, dass die Beschäftigungsbedingungen der EZB nur rein interne Auswirkungen haben, da sie nur die Beziehungen zwischen der EZB und ihrem Personal regeln. Mit anderen Worten erzeugen die Beschäftigungsbedingungen selbst keine Rechtswirkungen gegenüber den Mitgliedstaaten, mit denen diesen Verpflichtungen auferlegt würden. Außerdem ist die EZB anders als das Parlament und der Rat nicht befugt, in diesem Bereich Verordnungen zu erlassen. Die Regelungsbefugnis der EZB ist auf sehr spezifische Fälle im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben beschränkt, die in Art. 132 Abs. 1 erster Gedankenstrich AEUV abschließend aufgezählt sind. Folglich erfordert die „gleichwertige" Verwirklichung dieses Rechts für die Mitarbeiter den Rückgriff auf einen anderen rechtlichen Mechanismus.

40. Um der fehlenden Bindungswirkung der Beschäftigungsbedingungen abzuhelfen, sieht die vorgenannte Bestimmung vor, dass die EZB „[z]um Zweck der Zustimmung zur Übertragung von Beträgen auf das [Versorgungssystem der EZB] für Bedienstete … der EZB … mit den von ihr bestimmten anderen Versorgungssystemen, Organisationen und Regierungen Abkommen [schließt] und … geeignete Maßnahmen [vereinbart]". Der Abschluss von Abkommen mit den Mitgliedstaaten, d. h. der bilaterale Weg, ist somit die vom Unionsgesetzgeber in diesem Fall gewählte Methode. Dies ist offensichtlich, da ausdrücklich gefordert wird, dass der Übertragung „zugestimmt" werden muss. Der Umstand, dass die EZB gemäß Art. 282 Abs. 3 Satz 1 AEUV Rechtspersönlichkeit besitzt, ermöglicht ihr, solche Abkommen im eigenen Namen und auf eigene Rechnung mit den Mitgliedstaaten zu schließen.

41. Unter diesem Blickwinkel betrachtet entspricht es der Logik, daraus abzuleiten, dass ein Mitarbeiter der EZB ohne ein solches Abkommen, das die Bedingungen für die Gewährleistung der Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen regelt, nicht in der Lage sein wird, ein Recht auszuüben, das dem in Art. 11 Abs. 2 des Anhangs VIII des Statuts vorgesehenen „gleichwertig" ist. Da Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB erstens nur auf die Befugnis der EZB zum Abschluss dieser Abkommen Bezug nimmt und im Übrigen hinsichtlich der Rolle der Mitgliedstaaten schweigt sowie zweitens keine Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfaltet, ist in diesem Stadium der Prüfung als Zwischenergebnis festzuhalten, dass diese Bestimmung für sich genommen keine hinreichende rechtliche Grundlage darstellt, um einem Mitgliedstaat die Verpflichtung aufzuerlegen, ein Abkommen mit der EZB abzuschließen. Die Beteiligung dieses Mitgliedstaats ist jedoch unerlässlich, da für ein bilaterales Abkommen definitionsgemäß zwei übereinstimmende Willenserklärungen erforderlich sind.

[14] Vgl. Urteil vom 20. Oktober 1981, Kommission/Belgien (137/80, EU:C:1981:237, Rn. 9).

[15] Vgl. Urteil vom 17. Dezember 1987, Kommission/Luxemburg (315/85, EU:C:1987:569, Rn. 19).

42. Aus denselben Gründen ist eine Berufung auf Art. 9 Buchst. c der Beschäftigungsbedingungen der EZB als Rechtsgrundlage zurückzuweisen. Zwar erfolgt nach dieser Bestimmung „[*d*]*ie Auslegung der in diesen Beschäftigungsbedingungen geregelten Rechte und Pflichten …* unter angemessener Berücksichtigung der maßgebenden Grundsätze der Verordnungen, Regelungen und Rechtsprechung, die für die Bediensteten der Unionsorgane gelten“ (Hervorhebung nur hier), doch ist diese Bestimmung als bloße Auslegungsregel der genannten (internen) Beschäftigungsbedingungen nicht geeignet, eine für die Mitgliedstaaten rechtlich bindende Wirkung zu entfalten. Erst recht kann nicht angenommen werden, dass sie allein das Fehlen eines bilateralen Abkommens zwischen der EZB und einem Mitgliedstaat ausgleichen könnte. Diese Bestimmung scheint mir daher im vorliegenden Kontext irrelevant zu sein.

43. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass eine analoge Anwendung meines Erachtens mangels einer Lücke, die gerade durch diese Analogie geschlossen werden sollte, ausgeschlossen ist, da die im vorliegenden Fall einschlägige Bestimmung, nämlich Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB, genau wie Art. 11 Abs. 2 des Anhangs VIII des Statuts die Übertragung der Ruhegehaltsansprüche vorsieht. Der Unterschied zwischen den beiden Bestimmungen besteht, wie ich soeben erläutert habe, in erster Linie darin, auf die Notwendigkeit eines Abkommens mit dem betreffenden Mitgliedstaat hinzuweisen, das in der erstgenannten Bestimmung – anders als in der letztgenannten – als Voraussetzung für die fragliche Übertragung vorgesehen ist.

44. Daher erscheint mir der von einigen Verfahrensbeteiligten vorgeschlagene Rückgriff auf Art. 11 Abs. 2 des Anhangs VIII des Statuts, sei es unmittelbar oder analog, um das ausdrückliche Erfordernis eines Abkommens zwischen der EZB und dem betreffenden Mitgliedstaat, in dem die Voraussetzungen für die Sicherstellung der Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen geregelt werden, unzulässig, weil ein solcher Ansatz darauf hinausliefe, den ausdrücklichen Willen des Unionsgesetzgebers zu missachten[16]. Trotz des berechtigten Interesses, die Übertragung der Ruhegehaltsansprüche für den gesamten europäischen öffentlichen Dienst sicherzustellen, liegt es meines Erachtens auf der Hand, dass es gleichwohl Unterschiede bei der Verwirklichung dieses Rechts gibt, die mit dem organisatorischen Aufbau der Union im gegenwärtigen Stadium ihrer Entwicklung zusammenhängen.

45. Der mit Art. 9 Abs. 3 des Vertrags von Amsterdam eingeführte Grundsatz der Einheitlichkeit des öffentlichen Dienstes der Union, wonach alle Beamten aller Organe einem einheitlichen Statut und somit den gleichen Bestimmungen unterliegen[17], steht dem Erlass und damit der Anwendung unterschiedlicher Regelungen für das Personal grundsätzlich nicht entgegen, wenn dem betreffenden Organ Regelungsautonomie zuerkannt wird[18], wie dies bei der EZB nach Art. 36 des Protokolls über das ESZB und die EZB der Fall ist.

46. Zwar können sich die in den vorliegenden Schlussanträgen angestellten Erwägungen im Zusammenhang mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 20 der Charta und dem öffentlichen Interesse an einer „offenen, effizienten und unabhängigen europäischen Verwaltung“ im Sinne von Art. 298 AEUV bei der Festlegung der konkreten Regeln für die

[16] Wie ich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Hansol Paper (C-260/20 P, EU:C:2022:13, Nr. 127) erläutert habe, unterliegt der Rückgriff auf eine Analogie im Rahmen der Methode der rechtlichen Auslegung im Allgemeinen bestimmten Voraussetzungen, nämlich der Notwendigkeit, eine Rechtslücke zu schließen, indem eine Rechtsnorm auf eine Fallgestaltung angewandt wird, die sich vom geregelten Fall unterscheidet, mit diesem aber auf der Ebene der „ratio“ oder der „Kernidentität“ eine Ähnlichkeit aufweist. Dies gilt natürlich nur unter der Bedingung, dass sich der Gesetzgeber nicht förmlich dagegen ausgesprochen hat.

[17] Vgl. Urteil vom 14. Dezember 2017, RL/Gerichtshof der Europäischen Union (T-21/17, EU:T:2017:907, Rn. 51).

[18] Vgl. Urteil vom 16. September 1997, Gimenez/Ausschuss der Regionen (T-220/95, EU:T:1997:130, Rn. 73), und Beschluss vom 11. Oktober 2012, Cervelli/Kommission (T-622/11 P, EU:T:2012:538, Rn. 25).

Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen im Rahmen der Verhandlungen zum Abschluss eines Abkommens zwischen der EZB und einem Mitgliedstaat als relevant erweisen, insbesondere um eine nichtdiskriminierende Behandlung der Mitarbeiter der EZB zu fördern und es diesem Organ zu ermöglichen, über qualifiziertes und in allen Mitgliedstaaten rekrutiertes Personal zu verfügen, doch ist anzuerkennen, dass die vorgenannten Bestimmungen allein nicht als Rechtsgrundlage dienen können, um einen Mitgliedstaat zum Abschluss eines solchen Abkommens zu verpflichten.

c) Zwischenergebnis

47. Aus dieser Analyse der Vorschriften des öffentlichen Dienstes über die Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen ergibt sich, dass Art. 11 Abs. 2 des Anhangs VIII des Statuts weder unmittelbar noch analog auf die Mitarbeiter der EZB anwendbar ist. Folglich kann aus dieser Bestimmung keine Verpflichtung für einen Mitgliedstaat abgeleitet werden, ein Abkommen mit dieser Einrichtung zu schließen. Auch Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB stellt keine ausreichende Rechtsgrundlage dar, um ihm eine solche Verpflichtung aufzuerlegen.

2. Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer

48. Sodann ist zu prüfen, ob die Art. 45 und 48 AEUV über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine geeignete Rechtsgrundlage darstellen können, um einem Mitgliedstaat die Verpflichtung aufzuerlegen, die Verwirklichung des Anspruchs auf Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen sicherzustellen, wie das vorlegende Gericht vorschlägt. In diesem Zusammenhang ist auf das Urteil Gardella [19] einzugehen, in dem sich der Gerichtshof dazu geäußert hat, ob es mit den genannten Bestimmungen vereinbar ist, dass ein Beamter einer internationalen Organisation nicht die Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen, die er im Rahmen von zuvor in seinem Herkunftsmitgliedstaat ausgeübten beruflichen Tätigkeiten erworben hat, auf diese Organisation erwirken kann.

49. In diesem Urteil hat der Gerichtshof auf seine Rechtsprechung hingewiesen, wonach ein Unionsbürger, der in einem anderen Mitgliedstaat als seinem Herkunftsstaat arbeitet und eine Stelle in einer internationalen Organisation angenommen hat, in den Anwendungsbereich des Art. 45 AEUV fällt [20]. Folglich dürfen ihm die Rechte und sozialen Vergünstigungen, die ihm durch diese Bestimmung gewährt werden, nicht versagt werden [21]. Dies bedeutet insbesondere das Verbot jeder Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, d. h. jeder Maßnahme, die, auch wenn sie ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gilt, geeignet ist, die Ausübung dieser durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheit durch die Unionsangehörigen zu behindern oder weniger attraktiv zu machen [22].

50. Da WP als Mitarbeiter der EZB nicht dem Statut unterliegt, und zwar deshalb, weil die EZB über autonome Vorschriften für ihr Personal verfügt, die auf der Grundlage von Art. 36 des Protokolls über das ESZB und die EZB erlassen wurden, bin ich der Ansicht, dass er als „Arbeitnehmer“ im Sinne von Art. 45 AEUV anzusehen ist. Es bleibt jedoch noch zu prüfen, ob es als „Beschränkung“ im Sinne der vorstehend in Nr. 49 wiedergegebenen Definition angesehen

[19] Urteil vom 4. Juli 2013 (C-233/12, EU:C:2013:449).

[20] Urteil vom 4. Juli 2013 (C-233/12, EU:C:2013:449, Rn. 25).

[21] Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2016, Adrien u. a. (C-466/15, EU:C:2016:749, Rn. 25).

[22] Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2016, Adrien u. a. (C-466/15, EU:C:2016:749, Rn. 26).

werden kann, wenn wie im vorliegenden Fall ein Abkommen zwischen der EZB und einem Mitgliedstaat fehlt. Der Gerichtshof muss diese Frage offensichtlich verneinen, da er im vorgenannten Urteil entschieden hat, dass Art. 45 AEUV die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die Übertragung der im Herkunftsmitgliedstaat erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem eines anderen Arbeitgebers, sei es eines anderen Mitgliedstaats oder einer internationalen Organisation, zu gestatten [23].

51. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass diese Bestimmung keine Verpflichtung zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags zu diesem Zweck vorsieht [24], was meines Erachtens hier im Zusammenhang mit der Prüfung der ersten Vorlagefrage im Hinblick auf das in Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB genannte Erfordernis des Abschlusses eines bilateralen Abkommens, um eine solche Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen auf das Versorgungssystem der EZB zu ermöglichen, von Bedeutung ist. Diese Schlussfolgerung ergibt sich aus einer Auslegung der Verpflichtungen aus Art. 45 AEUV sowie aus Art. 48 AEUV und den auf dessen Grundlage erlassenen Verordnungen, die kein Recht auf die Durchführung einer solchen Übertragung vorsehen.

52. Da sich diese Schlussfolgerung aus einer Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des Primärrechts und nicht daraus ergibt, dass in diesem besonderen Fall die betreffende Organisation – nämlich das Europäische Patentamt (EPA) – eine Einrichtung außerhalb der Organe der Union war, kann dem Vorbringen von WP nicht gefolgt werden, dass angesichts der Tatsache, dass im vorliegenden Fall die EZB im Gegenteil ein Organ der Union sei, ein einfacher Umkehrschluss aus dem Urteil vom 4. Juli 2013, Gardella (C–233/12, EU:C:2013:449), die Schlussfolgerung ermögliche, dass die Weigerung des INPS, ihm die in Rede stehende Übertragung zu gewähren, gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit verstoße. Dass nach den Vertragsbestimmungen über die Arbeitnehmerfreizügigkeit keine Verpflichtung zur Zustimmung zur Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen besteht, gilt daher auch für diejenigen Organe der Union, auf die Anhang VIII Art. 11 Abs. 2 des Statuts nicht anwendbar ist, wie die spätere Rechtsprechung im Bereich des öffentlichen Dienstes klargestellt hat [25].

53. Aus den vorstehend dargelegten Gründen ist als Zwischenergebnis festzuhalten, dass die Bestimmungen der Art. 45 und 48 AEUV über die Arbeitnehmerfreizügigkeit einen Mitgliedstaat nicht verpflichten, eine Übertragung der Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der EZB mittels eines zu diesem Zweck geschlossenen bilateralen Abkommens sicherzustellen.

3. Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit

54. Die in den vorstehenden Randnummern dargelegten Erwägungen zeigen, dass mehrere Bestimmungen geltend gemacht werden können, um die Anerkennung eines „gleichwertigen“ Rechts eines Mitarbeiters der EZB zu verlangen, die Übertragung der bei einem Sozialversicherungsträger eines Mitgliedstaats erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem dieses Organs zu beantragen. Es ist jedoch unbestreitbar, dass der Abschluss

[23] Urteil vom 4. Juli 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, Rn. 35 und 36).

[24] Urteil vom 4. Juli 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, Rn. 35).

[25] Vgl. Urteil vom 16. Januar 2014, Guinet/EIB (F-107/12, EU:F:2014:1, Rn. 77), in dem das Gericht für den öffentlichen Dienst entschieden hat, dass sich aus Art. 45 AEUV weder die Verpflichtung eines Mitgliedstaats ergibt, für einen Mitarbeiter der EIB die Möglichkeit vorzusehen, den Kapitalwert seiner zuvor erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der EIB zu übertragen, noch die Verpflichtung, ein entsprechendes Abkommen zu schließen.

eines Abkommens mit dem betreffenden Mitgliedstaat absolut notwendig ist, um die Umsetzung dieses Rechts zu gewährleisten. Das zu schließende Abkommen stellt mit anderen Worten eine „unabdingbare Voraussetzung" für die Erreichung dieses Ziels dar.

55. Obwohl Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB den Organen der EZB die Aufgabe zu übertragen scheint, Abkommen mit Mitgliedstaaten zu schließen [26], ist die Rolle der Mitgliedstaaten bei der Erfüllung dieser Aufgabe von entscheidender Bedeutung. Da nämlich ein „Abkommen" im Sinne dieser Bestimmung aus rechtlicher Sicht zwei übereinstimmende Willenserklärungen erfordert, die gegenseitige Verpflichtungen begründen, entspricht es der Logik, anzunehmen, dass die *aktive Beteiligung* des betreffenden Mitgliedstaats im Rahmen der Verhandlungen und des Abschlusses dieses Abkommens wesentlich ist. Angesichts dieser Feststellung stellt sich die Frage, welche *genauen Verpflichtungen* das Unionsrecht dem Mitgliedstaat unter den in der vorgenannten Bestimmung genannten Umständen auferlegt.

56. Nach ständiger Rechtsprechung sind die Mitgliedstaaten gemäß dem in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit die Unionsorgane ihre Aufgaben erfüllen können. Wie der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung festgestellt hat, steht dieser Grundsatz insbesondere Verhaltensweisen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen entgegen, die es den Unionsorganen erschweren, Personal einzustellen [27].

57. Speziell in Bezug auf potenzielle Beamte der Unionsorgane, die bereits über eine gewisse Berufserfahrung verfügen, hat der Gerichtshof kürzlich darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit „die Einstellung von nationalen Beamten mit einem gewissen Dienstalter durch die Union" nicht erschweren dürfen [28]. Meines Erachtens sollten die Grundsätze, die sich aus diesem Urteil ergeben, das in einer Rechtssache ergangen ist, die ein ehemaliges Mitglied einer nationalen Verwaltung betraf, auch für Personen gelten, die wie WP über Berufserfahrung im privaten Sektor verfügen, da das Erfordernis, Unionsorganen nicht die Unterstützung durch erfahrenes Personal vorzuenthalten, allgemeiner Art ist und unabhängig von der spezifischen Erfahrung des Betroffenen gilt.

58. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Zusammenarbeit seitens des Mitgliedstaats im vorliegenden Zusammenhang von wesentlicher Bedeutung ist, um eine mit der Gleichbehandlung schwer zu vereinbarende Situation zu vermeiden, auf die ich in den vorliegenden Schlussanträgen bereits hingewiesen habe [29], nämlich die Gefahr, dass Mitarbeiter der EZB, die Staatsangehörige eines bestimmten Mitgliedstaats sind, weniger günstig behandelt werden als Mitarbeiter aus anderen, sorgfältigeren Mitgliedstaaten, die bereits ein solches Abkommen geschlossen haben und somit ihren bei der EZB beschäftigten Staatsangehörigen ermöglichen, die in Art 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB genannte Möglichkeit tatsächlich in Anspruch zu nehmen.

[26] In der französischen („La BCE *conclut* des accords") und der englischen Sprachfassung („The ECB *shall enter* into agreements") (Hervorhebung nur hier).

[27] Vgl. Urteil vom 16. Dezember 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, Rn. 48), und Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 18. September 2009, Ricci und Pisaneschi (C-286/09 und C-287/09, nicht veröffentlicht, EU:C:2009:566, Rn. 33).

[28] Urteil vom 4. Februar 2021, Ministre de la Transition écologique et solidaire und Ministre de l'Action et des Comptes publics, C-903/19, EU:C:2021:95, Rn. 34).

[29] Siehe Nrn. 33 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

59. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Situation nicht nur das in Art. 298 AEUV genannte Ziel einer „offenen, effizienten und unabhängigen europäischen Verwaltung“ sowie den Grundsatz der Einheitlichkeit des öffentlichen Dienstes, die bereits in diesen Schlussfolgerungen angeführt wurden [30], in Frage stellen würde, sondern auch dem gemeinsamen Interesse der Union und des Mitgliedstaats zuwiderlaufen würde, die Einstellung künftiger Bediensteter aus diesem Mitgliedstaat zu erleichtern und damit eine Einstellung auf möglichst breiter geografischer Grundlage zu sichern, wie dies im Übrigen auch in Art. 27 des Statuts gefordert wird. Ich möchte betonen, dass diese mit der Einstellungspolitik der Union zusammenhängenden Erwägungen ausnahmslos für alle ihre Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen, einschließlich der EZB, gelten. Da der Abschluss eines solchen Abkommens mit der EZB im Interesse des Mitgliedstaats selbst liegt, sollte vernünftigerweise davon ausgegangen werden können, dass dieser seine Zusammenarbeit vorbehaltlos anbietet.

60. Zwar darf der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nicht dahin ausgelegt werden, dass er den Mitgliedstaat verpflichtet, jeden von der EZB vorbereiteten Entwurf eines Abkommens zu akzeptieren, der möglicherweise bei der Umsetzung auf nationaler Ebene Schwierigkeiten bereiten könnte, doch muss der Mitgliedstaat *aktiv und nach Treu und Glauben* bei den Verhandlungen mitarbeiten, um bestehende Hindernisse zu beseitigen. Wie der Gerichtshof ausgeführt hat, ist die Mitarbeit des Mitgliedstaats vor allem dann erforderlich, wenn es um die Lösung praktischer Fragen geht, wie etwa die Festlegung einer Berechnungsmethode, um die Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen auf das Versorgungssystem der Unionsorgane zu ermöglichen [31].

61. Die Mitgliedstaaten sind zwar weiterhin für die Ausgestaltung ihrer Systeme der sozialen Sicherheit zuständig, indem sie u. a. die Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungen der sozialen Sicherheit festsetzen, doch müssen sie dabei das Unionsrecht beachten [32]. Weigert sich ein Mitgliedstaat schlicht und einfach, Verhandlungen zu führen oder einen von der EZB vorgelegten konkreten Vorschlag ernsthaft zu prüfen, stellt meines Erachtens keine Haltung dar, die dem Geist der loyalen Zusammenarbeit entspricht, an den Art. 4 Abs. 3 EUV appelliert. Eine solche Haltung würde nämlich die Erfüllung der den Organen der EZB übertragenen Aufgaben vereiteln.

62. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass aus den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen hervorgeht, dass die förmliche Aufforderung der EZB zum Abschluss eines Abkommens auf den 22. Dezember 2005 datiert war. Die EZB habe zu diesem Zweck den Entwurf eines bilateralen Abkommens mit dem INPS ausgearbeitet und übermittelt, der weitgehend auf dem geltenden Abkommen zwischen dem INPS und der EIB beruhe. Mithin fordert die EZB die Republik Italien seit 16 Jahren auf, eine Vereinbarung gemäß Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB zu schließen, ohne eine Antwort zu erhalten, und zwar deshalb, weil nach Ansicht der italienischen Behörden die Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen im vorliegenden Fall nicht ohne eine „Gesetzesinitiative“ erfolgen kann.

63. Abgesehen davon, dass die italienischen Behörden insoweit keine Lösung finden konnten, ist eine solche Antwort jedoch schwer zu erklären, da erstens der Abschluss eines Abkommens mit dem INPS für das Personal der EIB offenbar keine besonderen Schwierigkeiten aufgeworfen hat, so dass es durch ein einfaches Verwaltungsrundschreiben erreicht und umgesetzt worden

30 Siehe Nrn. 35 und 45 der vorliegenden Schlussanträge.

31 Vgl. Urteil vom 5. Dezember 2013, Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, Rn. 37).

32 Vgl. Urteile vom 7. März 2018, DW (C-651/16, EU:C:2018:162, Rn. 16), und vom 13. Februar 2019, Rohart (C-179/18, EU:C:2019:111, Rn. 14).

ist[33]. Zweitens haben nach den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen fast alle Mitgliedstaaten der Währungsunion seit langem Abkommen mit der EZB geschlossen, um die Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen zu gestatten. Drittens haben weder die italienische Regierung noch das INPS in ihren schriftlichen Erklärungen etwas vorgebracht, das diese Verzögerung beim Abschluss eines Abkommens mit der EZB rechtfertigen würde. Sie haben auch keine konkrete Lösung vorgeschlagen, um aus der Sackgasse herauszukommen. All dies deutet auf eine fehlende Zusammenarbeit seitens der Italienischen Republik hin.

64. Wie mehrere Verfahrensbeteiligte in ihren Erklärungen ausgeführt haben, ist die Situation, in der sich die EZB gegenwärtig im Verhältnis zur Republik Italien befindet und die durch einen langen Zeitraum der Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Möglichkeit gekennzeichnet ist, die Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen sicherzustellen, geeignet, Betroffene, die bereits über eine gewisse Berufserfahrung verfügen, davon abzuhalten, eine Stelle bei der EZB anzunehmen. Diese abschreckende Wirkung ist umso erheblicher, als die anderen Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, auf die das Statut und die BSB Anwendung finden und mit denen die EZB bei der Einstellung erfahrener Mitarbeiter in einem gewissen Wettbewerb steht, eine solche Übertragung gewährleisten können. Diese Situation ist auch insofern schwer mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu vereinbaren, als die Mitarbeiter der EZB mit italienischer Staatsangehörigkeit weniger günstig behandelt werden als von ihr beschäftigte Mitarbeiter aus anderen Mitgliedstaaten oder als Mitarbeiter, die bei anderen Unionsorganen arbeiten. Ich möchte in diesem Stadium der Prüfung feststellen, dass sich die Risiken für die EZB und ihre Mitarbeiter, auf die in den vorliegenden Schlussanträgen Bezug genommen wurde, im konkreten Fall offenbar verwirklicht haben.

65. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerte Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit eine geeignete Rechtsgrundlage darstellt, da er es erlaubt, vom betreffenden Mitgliedstaat zu verlangen, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die EZB bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Dies gilt erst recht für Maßnahmen, die eine aktive Beteiligung dieses Mitgliedstaats erfordern, wie z. B. den Abschluss bilateraler Abkommen, mit denen die Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen sichergestellt werden soll.

66. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen bin ich der Ansicht, dass der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat auf Vorschlag der EZB verpflichtet ist, aktiv und nach Treu und Glauben an Verhandlungen über den Abschluss eines Abkommens mit der EZB über die Übertragung der von ihrem Personal im System dieses Mitgliedstaats erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der EZB teilzunehmen.

4. Antwort auf die erste Vorlagefrage

67. Nach alledem schlage ich vor, auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 4 Abs. 3 EUV dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat, dem von der EZB der Abschluss eines Abkommens nach Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB über die Übertragung der von ihrem Personal im Versorgungssystem dieses Mitgliedstaats erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der EZB vorgeschlagen wird, verpflichtet ist, aktiv und nach Treu und Glauben an Verhandlungen mit der EZB über den Abschluss eines solchen Abkommens teilzunehmen.

[33] Siehe Nr. 16 der vorliegenden Schlussanträge.

C. Zur zweiten Vorlagefrage

1. Allgemeine Erwägungen

68. Mit seiner zweiten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 4 Abs. 3 EUV, die Art. 45 und 48 AEUV, Art. 11 des Anhangs VIII des Statuts und Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB dahin auszulegen sind, dass sie das vom Betroffenen angerufene Gericht eines Mitgliedstaats ermächtigen, die Übertragung der vom Betroffenen im Versorgungssystem dieses Mitgliedstaats erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der EZB anzuordnen, selbst wenn es weder eine Vorschrift des nationalen Rechts noch ein Abkommen zwischen dem betreffenden Mitgliedstaat und der EZB gibt, die eine solche Übertragung vorsehen.

69. Wie in Nr. 54 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, stellt die Unterzeichnung eines solchen Abkommens zwischen der EZB und dem betreffenden Mitgliedstaat eine „unabdingbare Voraussetzung" für die Ausübung des Rechts auf Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen dar. Bereits der eindeutige Wortlaut von Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB lässt insoweit keinen Zweifel. Keine der im Rahmen dieser Analyse geprüften verschiedenen Bestimmungen kann für sich genommen das Fehlen eines solchen Abkommens ausgleichen. Durch den Rückgriff auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit kann jedoch verlangt werden, dass sich der Mitgliedstaat verpflichtet, zum Erfolg der Verhandlungen über den Abschluss dieses Abkommens beizutragen.

70. Dies vorausgeschickt, ist jedoch zu berücksichtigen, dass die zweite Vorlagefrage einen besonderen Fall betrifft, nämlich den, dass der fehlende Abschluss eines solchen Abkommens darauf zurückzuführen ist, dass der betreffende Mitgliedstaat es unterlassen hat, einen entsprechenden Vorschlag der EZB anzunehmen. Daher bin ich der Ansicht, dass dem vorlegenden Gericht in Beantwortung dieser Frage die Maßnahmen, die es angesichts einer solchen unionsrechtswidrigen Unterlassung ergreifen könnte, erläutert werden sollten.

2. Zur Verpflichtung des Mitgliedstaats, den gerichtlichen Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte zu gewährleisten

71. In diesem Zusammenhang möchte ich zunächst darauf hinweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die Gerichte der Mitgliedstaaten gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV den gerichtlichen Schutz der Rechte zu gewährleisten haben, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen. Mit Art. 19 Abs. 1 EUV wird den Mitgliedstaaten zudem aufgegeben, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist [34].

72. Ferner ist es nach ständiger Rechtsprechung mangels unionsrechtlicher Vorschriften Aufgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten der Rechtsbehelfe zu regeln, die den Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen. Diese Modalitäten dürfen nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die entsprechender innerstaatlicher Rechtsbehelfe (Äquivalenzgrundsatz), und sie dürfen die Ausübung der durch die

[34] Vgl. Urteile vom 19. November 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, Rn. 52), und vom 8. November 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, Rn. 50).

Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz). In Bezug auf den letztgenannten Grundsatz ist darauf hinzuweisen, dass das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht in Art. 47 der Charta verankert ist, der den Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes bekräftigt [35].

3. Zur Möglichkeit, beim zuständigen Gericht zu beantragen, die Verwaltungsbehörden dazu zu zwingen, nach Treu und Glauben zu verhandeln und ein Abkommen abzuschließen

73. Meines Erachtens kann aus den in den vorstehenden Randnummern dargelegten Erwägungen abgeleitet werden, dass ein Gericht eines Mitgliedstaats – wenn es der Auffassung ist, dass die zuständigen Behörden dieses Mitgliedstaats es unter Verstoß gegen das Unionsrecht unterlassen haben, mit der EZB ein von dieser vorgeschlagenes Abkommen über die Übertragung der von ihren Mitarbeitern im Versorgungssystem dieses Mitgliedstaats erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf ihr Versorgungssystem abzuschließen oder zumindest *aktiv und nach Treu und Glauben an Verhandlungen* über den Abschluss einer solchen Vereinbarung mit der EZB *teilzunehmen* – die *Rechtswidrigkeit dieser Unterlassung feststellen* und gegebenenfalls die in den einschlägigen nationalen Verfahrensvorschriften vorgesehenen Maßnahmen ergreifen muss, um diese Behörden dazu zu zwingen, *Verhandlungen mit der EZB aufzunehmen, um zu einem Abkommen zu gelangen, und anschließend die beantragte Übertragung vorzunehmen*.

74. Durch eine Auslegung des Unionsrechts, mit der von dem Gericht eines Mitgliedstaats verlangt wird, dass es den Verwaltungsbehörden der EZB gegenüber konkrete Verpflichtungen auferlegt, würde sichergestellt, dass dieser Mitgliedstaat im Einklang mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit handelt. Das herkömmliche System der Aufteilung und des Gleichgewichts der Gewalten in den Mitgliedstaaten stellt meines Erachtens eine Garantie für die tatsächliche Erfüllung der dem Staat nach dem Unionsrecht obliegenden Verpflichtungen dar. Da die anwendbaren Verfahrensvorschriften von Rechtsordnung zu Rechtsordnung unterschiedlich sein können, obliegt es dem zuständigen Gericht, die wirksamsten ihm nach nationalem Recht zur Verfügung stehenden Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich der Möglichkeit, eine Anordnung zu erlassen, innerhalb einer bestimmten Frist das Abkommen abzuschließen und die erforderliche Übertragung vorzunehmen [36].

75. Die Befugnis zum Erlass einer Anordnung ist die dem Gericht gewährte Möglichkeit, einer Partei – gegebenenfalls unter Androhung eines Zwangsgeldes – aufzugeben, eine vom Gericht bezeichnete Handlung vorzunehmen oder zu unterlassen [37]. Das mit einem Rechtsstreit befasste Gericht kann auf diese Weise einem Einzelnen oder der Verwaltung aufgeben, eine bestimmte Maßnahme zu treffen, wenn das Urteil das Ergreifen dieser Maßnahme durch eine der Parteien des Rechtsstreits notwendig impliziert. Der Grundsatz, dass das nationale Gericht eine Anordnung erlassen kann, ist im Unionsrecht derzeit nicht geregelt. Dieser Grundsatz gilt auch nicht einheitlich in allen Mitgliedstaaten, vor allem wenn die Anordnung an die Verwaltung gerichtet wird.

[35] Vgl. Urteil vom 26. Juni 2019, Craeynest u. a. (C-723/17, EU:C:2019:533, Rn. 54).

[36] Vgl. Urteile vom 19. November 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, Rn. 58), und vom 26. Juni 2019, Craeynest u. a. (C-723/17, EU:C:2019:533, Rn. 56), in denen der Gerichtshof den nationalen Gerichten die Verpflichtung auferlegt hat, gegenüber den zuständigen nationalen Behörden jede erforderliche Maßnahme, wie eine Anordnung, zu erlassen, um die Einhaltung des Umweltrechts der Union sicherzustellen. Die von den nationalen Gerichten zu erlassende Anordnung sollte die Verwaltungsbehörden dazu verpflichten, konkrete, im Unionsrecht vorgesehene Maßnahmen zu ergreifen, nämlich einen Luftqualitätsplan zu erstellen und Probenahmestellen zur Messung der Luftqualität einzurichten.

[37] Vgl. hierzu Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, Nrn. 132 und 133).

76. Diese Anordnungsbefugnis des Gerichts gegenüber der Verwaltung ist jedoch in mehreren Mitgliedstaaten anerkannt [38]. Je nach der betreffenden nationalen Rechtsordnung verfügt das Gericht entweder über eine allgemeine Anordnungsbefugnis gegenüber der Verwaltung oder über eine enger gefasste Befugnis, die die Regierung und ihre unmittelbaren Mitarbeiter ausschließt. Im Hinblick auf das Ausgangsverfahren erscheint es angebracht, dem nationalen Gericht die Aufgabe zu übertragen, festzustellen, ob die Notwendigkeit einer Anordnung besteht, und gegebenenfalls die Bedingungen zu bestimmen, unter denen die Anordnungsbefugnis im Rahmen seiner nationalen Rechtsordnung und im Einklang mit den Grundsätzen der Effektivität und der Äquivalenz ausgeübt werden kann. Bei dieser Prüfung muss das nationale Gericht darauf achten, dass die vollständige Durchführung seiner Entscheidungen gewährleistet ist.

4. Zur Möglichkeit der Haftung des betreffenden Mitgliedstaats wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht aufgrund des Versäumnisses, nach Treu und Glauben zu verhandeln

77. Auch die von einigen Verfahrensbeteiligten angesprochene Möglichkeit, den betreffenden Mitgliedstaat wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht haftbar zu machen, wenn er es unionsrechtswidrig unterlässt, ein Abkommen abzuschließen und der beantragten Übertragung zuzustimmen, kann nicht ausgeschlossen werden, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs haben die Geschädigten für Schäden, die durch einem Mitgliedstaat zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht entstanden sind, einen Ersatzanspruch, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: Die unionsrechtliche Norm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, ihnen Rechte zu verleihen, der Verstoß gegen diese Norm ist hinreichend qualifiziert, und zwischen diesem Verstoß und dem den Geschädigten entstandenen Schaden besteht ein unmittelbarer Kausalzusammenhang [39]. Grundsätzlich obliegt es den nationalen Gerichten, die Voraussetzungen für die Haftung der Mitgliedstaaten für Schäden, die Einzelnen durch Verstöße gegen das Unionsrecht entstanden sind, entsprechend den vom Gerichtshof hierfür entwickelten Leitlinien konkret anzuwenden [40].

78. Ich bezweifle jedoch aus den nachfolgend dargelegten Gründen, dass dieser Ansatz im vorliegenden Fall effektiv ist. Erstens stellt zwar die Möglichkeit, im Versorgungssystem eines Mitgliedstaats erworbene Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der EZB zu übertragen, ein Recht dar, das dem den Beamten und sonstigen Bediensteten der Union durch das Statut und die BSB verliehenen Recht „gleichwertig“ ist, doch erfordert dieses Recht eine Umsetzung durch ein Abkommen, in dem u. a. der Betrag der auf das Versorgungssystem der EZB zu übertragenden Ruhegehaltsansprüche festgelegt werden müsste [41]. Sollte es sich als unmöglich erweisen, diesen Betrag mit der erforderlichen Gewissheit zu bestimmen, würde sich jeder Schadensersatzanspruch zwangsläufig darauf beschränken, allgemein die Haftung des betreffenden Mitgliedstaats wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht geltend zu machen. Dies hätte jedoch zur Folge, dass eine wesentliche Voraussetzung für die Anerkennung eines Schadensersatzanspruchs, nämlich das Vorliegen eines Schadens, im konkreten Fall nicht erfüllt wäre. Da zweitens nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Schaden des Betroffenen erst dann konkret eintritt, wenn dieser beschließt, in den Ruhestand zu gehen, besteht das Risiko,

[38] Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, Nr. 134).

[39] Vgl. Urteile vom 16. Juli 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, Rn. 34), und vom 25. März 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, Rn. 113).

[40] Vgl. Urteil vom 16. Juli 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, Rn. 35).

[41] Siehe Nr. 60 der vorliegenden Schlussanträge.

dass eine von ihm vor diesem Zeitpunkt erhobene Klage auf Anerkennung eines solchen Schadensersatzanspruchs vom zuständigen Gericht mit der Begründung abgewiesen wird, dass die in der Rechtsprechung vorgesehenen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

79. Ohne von vornherein auszuschließen, dass ein Gericht, bei dem eine Schadensersatzklage gegen den rechtsverletzenden Mitgliedstaat anhängig ist, die genannten Hindernisse möglicherweise überwinden wird, z. B. durch die Festsetzung eines bestimmten Betrags, der dem erlittenen Schaden auf der Grundlage bestimmter von den Streitparteien anerkannter Kriterien entspricht, bin ich der Ansicht, dass der erste in den vorliegenden Schlussanträgen vorgeschlagene Ansatz den Interessen der betroffenen Mitarbeiter der EZB am besten dient. Dieser Ansatz bietet nämlich eine langfristige Lösung für das gesamte Personal und gewährleistet die erforderliche Rechtssicherheit. Überdies ermöglichen es die Verhandlungen über ein Abkommen, auch eine Übertragung der Ruhegehaltsansprüche im umgekehrten Sinne, d. h. vom Versorgungssystem der EZB auf das nationale Versorgungssystem, zu regeln, was für alle Mitarbeiter der EZB, die in ihren Herkunftsmitgliedstaat zurückkehren möchten, von Interesse sein kann. Schließlich hat dieser Ansatz den Vorteil, dass die Verwaltungsbehörden des betreffenden Mitgliedstaats – zumindest zu einem späteren Zeitpunkt – ihren Verpflichtungen aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nachkommen können.

80. Es ist jedoch Sache des zuständigen Gerichts, zu prüfen, welcher Ansatz nach seiner nationalen Rechtsordnung und im Hinblick auf die Erreichung des verfolgten Ziels, nämlich eine Übertragung der beim Versorgungssystem des betreffenden Mitgliedstaats erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der EZB zu gewährleisten, praktikabel erscheint.

5. Antwort auf die zweite Vorlagefrage

81. Nach alledem schlage ich vor, auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 4 Abs. 3 EUV dahin auszulegen ist, dass, wenn ein Gericht eines Mitgliedstaats von einem Betroffenen angerufen wird, der die Übertragung seiner im Versorgungssystem dieses Mitgliedstaats erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der EZB beantragt, dieses Gericht alle nach den geltenden nationalen Verfahrensvorschriften vorgesehenen Maßnahmen ergreifen muss, um die Verwaltungsbehörden zu zwingen, aktiv und nach Treu und Glauben an Verhandlungen über den Abschluss eines Abkommens gemäß Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB teilzunehmen und die beantragte Übertragung vorzunehmen. Das Gericht muss auch die Möglichkeit prüfen, den betreffenden Mitgliedstaat wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit aufgrund des Versäumnisses, diesen Verpflichtungen nachzukommen, haftbar zu machen.

VI. Ergebnis

82. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen des Tribunale Ordinario di Asti (Ordentliches Gericht Asti, Italien) wie folgt zu antworten:

1. Art. 4 Abs. 3 EUV ist dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat, dem von der Europäischen Zentralbank (EZB) der Abschluss eines Abkommens nach Art. 8 des Anhangs IIIa der Beschäftigungsbedingungen der EZB über die Übertragung der von ihrem Personal im Versorgungssystem dieses Mitgliedstaats erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das

Versorgungssystem der EZB vorgeschlagen wird, verpflichtet ist, aktiv und nach Treu und Glauben an Verhandlungen mit der EZB über den Abschluss eines solchen Abkommens teilzunehmen.

2. Art. 4 Abs. 3 EUV ist dahin auszulegen, dass, wenn ein Gericht eines Mitgliedstaats von einem Betroffenen angerufen wird, der die Übertragung seiner im Versorgungssystem dieses Mitgliedstaats erworbenen Ruhegehaltsansprüche auf das Versorgungssystem der EZB beantragt, dieses Gericht alle nach den geltenden nationalen Verfahrensvorschriften vorgesehenen Maßnahmen ergreifen muss, um die Verwaltungsbehörden zu zwingen, aktiv und nach Treu und Glauben an Verhandlungen über den Abschluss eines Abkommens mit der EZB teilzunehmen und die beantragte Übertragung vorzunehmen. Das Gericht muss auch die Möglichkeit prüfen, den betreffenden Mitgliedstaat wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit aufgrund des Versäumnisses, diesen Verpflichtungen nachzukommen, haftbar zu machen.