Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 12. November 2015 [1]

Rechtssache C-12/14

Europäische Kommission
gegen

Republik Malta

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Soziale Sicherheit — Altersversorgung — Doppelleistungsbestimmungen — Personen, die eine Altersrente nach der nationalen Regelung und eine Beamtenpension nach der Regelung eines anderen Mitgliedstaats erhalten — Kürzung der Altersrente“

I – **Einleitung**

1. In der sekundärrechtlichen Regelung, mit der die Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten koordiniert werden, gibt es besondere Bestimmungen, die die Anwendung nationaler Doppelleistungsbestimmungen begrenzen oder verbieten, nach denen die Altersrente, die ein Versicherter in einem Mitgliedstaat beanspruchen kann, deshalb gekürzt wird, weil er in einem anderen Mitgliedstaat eine Leistung gleicher Art erhält.

2. Die Durchführung dieser besonderen Bestimmungen steht im Mittelpunkt des vorliegenden Rechtsstreits, in dem die Europäische Kommission beim Gerichtshof die Feststellung beantragt, dass die Republik Malta dadurch gegen ihre Pflichten zum einen aus Art. 46b der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern [2], und zum anderen aus Art. 54 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit [3] verstoßen hat, dass sie eine Doppelleistungsbestimmung für nationale Altersrenten und Pensionen nach einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst anderer Mitgliedstaaten vorgesehen hat.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Geändert und aktualisiert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996 (ABl. 1997, L 28, S. 1), in der durch die Verordnung (EG) Nr. 592/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 (ABl. L 177, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1408/71).

3 — ABl. L 166, S. 1, und – Berichtigung – ABl. 2004, L 200, S. 1.

3. Die diesem Verfahren zugrunde liegenden Sachverhalte sind in einem besonderen historischen Kontext entstanden, den die Republik Malta in ihren Schriftsätzen darlegt, und sie betreffen maltesische Staatsangehörige, die sich im Ruhestand befinden und vor dem 31. März 1979, dem Tag, an dem die letzten britischen Streitkräfte die Insel verlassen haben, für die britischen Dienststellen gearbeitet haben und die sowohl eine maltesische Rente erhalten als auch eine Zusatzpension des öffentlichen Dienstes des Vereinigten Königreichs, um die die maltesische Altersrente nach einer Doppelleistungsbestimmung im maltesischen Recht gekürzt wird.

4. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich ausführen, dass der Umstand, dass eine Pensionsregelung eines Mitgliedstaats, die unter die Rechtsvorschriften betreffend einen Zweig der sozialen Sicherheit im Sinne von Art. 1 Buchst. j der Verordnung Nr. 1408/71 und Art. 1 Buchst. l der Verordnung Nr. 883/2004 fällt, von dem Mitgliedstaat nicht als solche erklärt wurde, keinen Einfluss auf diese Einstufung hat.

5. Ich werde auch darlegen, dass die Alterspensionen, die aufgrund von Regelungen des öffentlichen Dienstes des Vereinigten Königreichs ergänzend zu den Grundaltersrenten des National Health Service (nationaler Gesundheitsdienst) gezahlt werden und sich nach der Tätigkeit richten, die der Betroffene ausgeübt hat, ungeachtet dessen in den Anwendungsbereich der Regelung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit fallen.

6. Ich werde daraus den Schluss ziehen, dass der Klage stattzugeben ist.

II – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

1. Die Verordnung Nr. 1408/71

7. Mit der Verordnung Nr. 1408/71 wird bezweckt, im Rahmen der Freizügigkeit die nationalen Vorschriften über die soziale Sicherheit zu koordinieren.

8. Art. 1 („Begriffsbestimmungen“) dieser Verordnung sieht vor:

„Für die Anwendung dieser Verordnung werden die nachstehenden Begriffe wie folgt definiert:

…

j) ‚*Rechtsvorschriften*‘: in jedem Mitgliedstaat die bestehenden und künftigen Gesetze, Verordnungen, Satzungen und alle anderen Durchführungsvorschriften in Bezug auf die in Artikel 4 Absätze 1 und 2 genannten Zweige und Systeme der sozialen Sicherheit …

Dieser Begriff umfasst bestehende oder künftige tarifvertragliche Vereinbarungen nicht, selbst wenn eine behördliche Entscheidung sie für allgemein verbindlich erklärt oder ihren Geltungsbereich erweitert hat. …

…“

9. Art. 4 der Verordnung Nr. 1408/71, der den sachlichen Geltungsbereich dieser Verordnung definiert, sieht in Abs. 1 vor:

„Diese Verordnung gilt für alle Rechtsvorschriften über Zweige der sozialen Sicherheit, die folgende Leistungsarten betreffen:

…

c) Leistungen bei Alter,

…“

10. Art. 5 der Verordnung Nr. 1408/71 („Erklärungen der Mitgliedstaaten zum Geltungsbereich der Verordnung“) verpflichtet die Mitgliedstaaten u. a., die unter Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung fallenden Rechtsvorschriften und Systeme in Erklärungen anzugeben, die dem Rat der Europäischen Union notifiziert und im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht werden.

11. Art. 46b („Besondere Vorschriften für das Zusammentreffen von Leistungen gleicher Art, die nach den Rechtsvorschriften von zwei oder mehr Mitgliedstaaten geschuldet werden“) der Verordnung Nr. 1408/71 lautet:

„(1) Die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats vorgesehenen Kürzungs-, Ruhens- oder Entziehungsbestimmungen gelten nicht für eine nach Artikel 46 Absatz 2 berechnete Leistung.

(2) Die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats über die Kürzung, das Ruhen oder die Entziehung einer Leistung dürfen auf eine nach Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe a) Ziffer i) berechnete Leistung nur dann angewandt werden, wenn es sich:

a) um eine Leistung handelt, deren Höhe von der Dauer der zurückgelegten Versicherungs- oder Wohnzeiten unabhängig ist und die in Anhang IV Teil D aufgeführt ist, oder

b) um eine Leistung handelt, deren Höhe aufgrund einer fiktiven Zeit bestimmt wird, die als zwischen dem Eintritt des Versicherungsfalls und einem späteren Zeitpunkt zurückgelegt betrachtet wird. …

…

Die unter den Buchstaben a) und b) genannten Leistungen und die Abkommen sind in Anhang IV Teil D aufgeführt.“

2. Die Verordnung Nr. 883/2004

12. Die Verordnung Nr. 883/2004 hat die Verordnung Nr. 1408/71 ab dem 1. Mai 2010 ersetzt.

13. Art. 1 („Definitionen“) sieht vor:

„Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck:

…

l) ‚Rechtsvorschriften‘ für jeden Mitgliedstaat die Gesetze, Verordnungen, Satzungen und alle anderen Durchführungsvorschriften in Bezug auf die in Artikel 3 Absatz 1 genannten Zweige der sozialen Sicherheit.

Dieser Begriff umfasst keine tarifvertraglichen Vereinbarungen, mit Ausnahme derjenigen, durch die eine Versicherungsverpflichtung, die sich aus den in Unterabsatz 1 genannten Gesetzen oder Verordnungen ergibt, erfüllt wird oder die durch eine behördliche Entscheidung für allgemein verbindlich erklärt oder in ihrem Geltungsbereich erweitert wurden, sofern der betreffende Mitgliedstaat in einer einschlägigen Erklärung den Präsidenten des Europäischen Parlaments und den Präsidenten des Rates der Europäischen Union davon unterrichtet. …

…“

14. Art. 3 („Sachlicher Geltungsbereich“) der Verordnung Nr. 883/2004 sieht in Abs. 1 vor:

„Diese Verordnung gilt für alle Rechtsvorschriften, die folgende Zweige der sozialen Sicherheit betreffen:

…

d) Leistungen bei Alter;

…“

15. Art. 9 („Erklärungen der Mitgliedstaaten zum Geltungsbereich dieser Verordnung“) der Verordnung Nr. 883/2004 sieht in seinem Abs. 1 vor:

„Die Mitgliedstaaten notifizieren der … Kommission schriftlich … die Rechtsvorschriften, Systeme und Regelungen im Sinne des Artikels 3 … In diesen Notifizierungen ist das Datum des Inkrafttretens der einschlägigen Gesetze und Regelungen anzugeben …“

16. Art. 54 („Zusammentreffen von Leistungen gleicher Art“) der Verordnung Nr. 883/2004 sieht vor:

„(1) Treffen Leistungen gleicher Art, die nach den Rechtsvorschriften von zwei oder mehr Mitgliedstaaten geschuldet werden, zusammen, so gelten die in den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats vorgesehenen Doppelleistungsbestimmungen nicht für eine anteilige Leistung.

(2) Doppelleistungsbestimmungen gelten nur dann für eine autonome Leistung, wenn es sich:

a) um eine Leistung handelt, deren Höhe von der Dauer der zurückgelegten Versicherungs- oder Wohnzeiten unabhängig ist,

oder

b) um eine Leistung handelt, deren Höhe unter Berücksichtigung einer fiktiven Zeit bestimmt wird, die als zwischen dem Eintritt des Versicherungsfalls und einem späteren Zeitpunkt zurückgelegt angesehen wird, und die zusammentrifft …

…

Die unter den Buchstaben a) und b) genannten Leistungen und Abkommen sind in Anhang IX aufgeführt.“

3. Die Richtlinie 98/49/EG

17. Ziel der Richtlinie 98/49/EG[4] ist gemäß ihrem Art. 1 Satz 1, Ansprüche von Anspruchsberechtigten ergänzender Rentensysteme, die sich von einem Mitgliedstaat in einen anderen begeben, zu schützen und dadurch dazu beizutragen, dass Hindernisse für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Selbständigen innerhalb der Gemeinschaft beseitigt werden.

18. Nach dem vierten Erwägungsgrund dieser Richtlinie eignen sich „[d]as durch die [Verordnung Nr. 1408/71] geschaffene Koordinierungssystem und insbesondere die Regeln für die Zusammenrechnung … nicht für Ergänzende Rentensysteme, außer im Falle von Systemen, die unter den Begriff ‚Rechtsvorschriften' … fallen".

19. Nach dem fünften Erwägungsgrund dieser Richtlinie darf „[k]eine Rente oder Leistung … sowohl den Bestimmungen dieser Richtlinie als auch den Bestimmungen der [Verordnung Nr. 1408/71] unterworfen sein".

20. Nach Art. 1 Satz 2 der Richtlinie 89/49 betrifft der Schutz der Anspruchsberechtigten Rentenansprüche aus freiwilligen wie auch aus vorgeschriebenen ergänzenden Rentensystemen „mit Ausnahme der von der Verordnung … Nr. 1408/71 erfassten Systeme".

21. Art. 3 der Richtlinie 98/49 lautet:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

a) ‚ergänzende Rentenleistungen' die Altersversorgung und, sofern nach den Bestimmungen des nach einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten eingerichteten ergänzenden Rentensystems vorgesehen, die Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung, durch die die in denselben Versicherungsfällen von den gesetzlichen Sozialversicherungssystemen gewährten Leistungen ergänzt oder ersetzt werden;

b) ‚ergänzendes Rentensystem' ein nach einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten eingerichtetes betriebliches Rentensystem, beispielsweise ein Gruppenversicherungsvertrag oder ein branchenweit oder sektoral vereinbartes System nach dem Umlageverfahren, ein Deckungssystem oder Rentenversprechen auf der Grundlage von Pensionsrückstellungen der Unternehmen, oder eine tarifliche oder sonstige vergleichbare Regelung, die ergänzende Rentenleistungen für Arbeitnehmer oder Selbständige bieten soll;

…"

B – *Maltesisches Recht*

22. Art. 56 des Gesetzes über die soziale Sicherheit (Social Security Act) sieht vor, dass, wenn eine Person Anspruch auf eine Pension hat, die nicht zu einem beliebigen Zeitpunkt vollständig als Einmalzahlung geleistet wurde, der Betrag dieser Pension von jeder gemäß den Art. 53 bis 55 dieses Gesetzes erhaltenen Rente abgezogen wird.

4 — Richtlinie des Rates vom 29. Juni 1998 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbständigen, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. L 209, S. 46).

III – **Vorgerichtliches Verfahren**

23. Nach drei Petitionen, die drei maltesische Staatsangehörige an das Parlament gerichtet hatten, in denen sie beanstandeten, dass der Betrag der Pension, die sie aufgrund von drei Pensionsregelungen des Vereinigten Königreichs erhielten, nämlich die für Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, des nationalen Gesundheitsdienstes und der Streitkräfte [5], gemäß Art. 56 des Gesetzes über die soziale Sicherheit von ihrer gesetzlichen maltesischen Altersrente abgezogen werde, forderte die Kommission die Republik Malta mit Schreiben vom 25. November 2010 auf, sich dazu zu äußern.

24. Mit Schreiben vom 27. Januar 2011 antwortete die Republik Malta und machte im Wesentlichen geltend, dass die Pensionszahlungen nach den Regelungen für den öffentlichen Dienst des Vereinigten Königreichs nicht in den Geltungsbereich der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 fielen.

25. Mit Schreiben vom 28. Dezember 2011 lieferte die Republik Malta der Kommission weitere Begründungen.

26. Am 28. Februar 2012 richtete die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Republik Malta, in der sie ihren Standpunkt bekräftigte und die Republik Malta aufforderte, dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten ab ihrer Bekanntgabe nachzukommen.

27. Da die Republik Malta in ihrer Erwiderung vom 25. Juli 2012 ihren Standpunkt wiederholte, hat die Kommission beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

IV – **Klage**

A – *Zulässigkeit der Klage*

28. Die Republik Malta stellt die Zulässigkeit der Klage unter Berufung darauf in Abrede, dass diese nicht gegen sie, sondern gegen das Vereinigte Königreich zu richten gewesen wäre.

29. Die Republik Malta stützt dieses Vorbringen darauf, dass die fraglichen Regelungen in der Erklärung des Vereinigten Königreichs nach Art. 5 der Verordnung Nr. 1408/71 und Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004 nicht erwähnt seien, weil das Vereinigte Königreich der Ansicht sei, dass diese Regelungen ergänzende betriebliche Systeme darstellten, die nicht unter diese Verordnungen fielen, sondern unter die Richtlinie 98/49.

30. Die Republik Malta ist der Ansicht, dass die Kommission als Hüterin der Verträge dann, wenn sie der Erklärung eines Mitgliedstaats hinsichtlich der Leistungen, die in den Anwendungsbereich der Koordinierung der Regelungen der sozialen Sicherheit fielen, nicht zustimme, die Prüfung der Angelegenheit unmittelbar mit dem betroffenen Mitgliedstaat fortzusetzen habe, ohne einen indirekten Weg einschlagen zu können, indem ein Verfahren gegen einen anderen Mitgliedstaat eingeleitet werde, der die Bestimmungen dieser Verordnungen gemäß der Erklärung korrekt anwende. Nach Ansicht der Republik Malta verletzt das Vorgehen gegen einen Mitgliedstaat, der ganz offensichtlich keine Beweise in Bezug auf eine Pensionsregelung beibringen könne, die von ihm nicht verwaltet werde, das Recht auf einen fairen Prozess.

5 — Im Folgenden: fragliche Regelungen.

31. Das Vereinigte Königreich, das in dem Verfahren als Streithelfer zur Unterstützung der Republik Malta auftritt, trägt vor, dass die Kommission dadurch, dass sie das Verfahren nach Art. 258 AEUV benutze, um die Maßnahmen eines anderen Mitgliedstaats in Frage zu stellen, einen Ermessensmissbrauch begehe. Nach Ansicht des Vereinigten Königreichs wird dem Mitgliedstaat, gegen den indirekt vorgegangen werde, der Schutz entzogen, den das vorgerichtliche Verfahren verleihe, und als Streithelfer verfüge er in dem eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren über eingeschränktere Verfahrensrechte.

32. Ich teile diese Ansicht nicht und vertrete vielmehr den gegenteiligen Standpunkt, dass der Umstand, dass die Kommission zuvor keine Vertragsverletzungsklage gegen das Vereinigte Königreich wegen fehlender Notifizierung der fraglichen Regelungen im Rahmen der Erklärung gemäß Art. 5 der Verordnung Nr. 1408/71 und Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004 erhoben hat, die Zulässigkeit der Klage gegen die Republik Malta wegen der Anwendung einer nationalen Doppelleistungsbestimmung durch diesen Mitgliedstaat nicht beeinträchtigt.

33. Erstens ist darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung im Ermessen der Kommission steht, ein Vertragsverletzungsverfahren zu dem Zeitpunkt einzuleiten, den sie für geeignet hält[6], wobei die Erwägungen, die für diese Wahl bestimmend sind, die Zulässigkeit der Klage nicht beeinflussen können[7]. Außerdem ist allein die Kommission dafür zuständig, zu entscheiden, wegen welcher dem betroffenen Mitgliedstaat zuzurechnenden Handlung oder Unterlassung das Verfahren einzuleiten ist[8].

34. Wenn die gegen die Republik Malta erhobene Vertragsverletzungsklage aus dem Grund für unzulässig erklärt werden sollte, dass die Kommission nicht zuvor ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich eingeleitet hat, so liefe dies darauf hinaus, es diesem Organ vorzuschreiben, zwei Klagen wegen zwei sachlich unterschiedlicher Handlungen zu erheben, obwohl es in ihrem Ermessen liegt, nur eine Klage zu erheben, und ihr überdies vorzuschreiben, in welcher Reihenfolge sie diese beiden Klagen zu erheben hat, obwohl die Kommission nach dem System des Art. 258 AEUV auch diese Reihenfolge nach ihrem Ermessen bestimmen kann.

35. Die Kommission hat in Ausübung dieses Ermessens nach den von den maltesischen Staatsangehörigen eingereichten Petitionen beschlossen, Klage gegen die Republik Malta zu erheben und ihr eine Vertragsverletzung vorzuwerfen, die darin bestanden habe, dass sie eine Doppelleistungsbestimmung angewandt habe, die die Kürzung der maltesischen Altersrente im Fall des Zusammentreffens mit einer anderen Altersversorgungsleistung vorsieht, anstatt eine Vertragsverletzungsklage gegen das Vereinigte Königreich wegen der fehlenden Angabe der fraglichen Regelungen in der in den Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 vorgesehenen Erklärung zu erheben.

36. Zweitens hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass ein Mitgliedstaat die Nichterfüllung der ihm nach dem AEU-Vertrag obliegenden Pflichten nicht damit rechtfertigen kann, dass andere Mitgliedstaaten ebenfalls gegen ihre Pflichten verstoßen hätten und verstießen[9], und dass es der Kommission freisteht, ein Vertragsverletzungsverfahren lediglich gegen einige der Mitgliedstaaten einzuleiten, die sich hinsichtlich der Einhaltung des Unionsrechts in einer vergleichbaren Lage befinden[10]. Im Stadium der Zulässigkeit hat die Unmöglichkeit, sich auf die Einrede der Nichterfüllung zu berufen, zur Folge, dass die fehlende Erhebung einer Vertragsverletzungsklage gegen

6 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Griechenland (C-351/13, C:2014:2150, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

7 — Vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Polen (C-311/09, EU:C:2010:257, Rn. 19 und die dort angeführte Rechtsprechung) sowie Kommission/Deutschland (C-591/13, EU:C:2015:230, Rn. 14).

8 — Vgl. Urteil Kommission/Belgien (C-395/13, EU:C:2014:2347, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

9 — Vgl. Urteil Kommission/Spanien (C-48/10, EU:C:2010:704, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

10 — Vgl. Urteil Kommission/Italien (C-531/06, EU:C:2009:315, Rn. 24).

einen Mitgliedstaat für die Beurteilung der Zulässigkeit einer gegen einen anderen Mitgliedstaat erhobenen Vertragsverletzungsklage ohne Bedeutung ist [11]. Die Zulässigkeit der vorliegenden Klage gegen die Republik Malta kann somit nicht deshalb in Frage gestellt werden, weil die Kommission keine Vertragsverletzungsklage gegen das Vereinigte Königreich erhoben hat.

37. Drittens ist der ständigen Rechtsprechung auch zu entnehmen, dass das Verfahren nach Art. 258 AEUV auf der objektiven Feststellung beruht, dass ein Mitgliedstaat seine Pflichten aus dem AEU-Vertrag oder dem Sekundärrecht nicht erfüllt hat. Wurde eine solche Feststellung getroffen, ist es unerheblich, ob der betreffende Mitgliedstaat den Verstoß mit Absicht oder fahrlässig begangen hat oder ob der Verstoß auf technischen Schwierigkeiten des Mitgliedstaats beruht [12]. Das Vertragsverletzungsverfahren stellt als solches – um die vom Gerichtshof verwendete Formulierung aufzugreifen – die *ultima ratio* zur Durchsetzung der Einhaltung des Unionsrechts bzw. zum Schutz der im Vertrag verankerten Belange der Europäischen Union dar [13].

38. Die Republik Malta kann sich somit zur Rechtfertigung der Nichterfüllung ihrer Pflichten nicht auf Verständnisschwierigkeiten hinsichtlich ausländischer Rentensysteme berufen, die im Übrigen der Anwendung eines Systems zur Koordinierung verschiedener Regelungen der sozialen Sicherheit ebenso inhärent sind wie einer nationalen Doppelleistungsbestimmung, die die Kürzung der Rente u. a. bei einem Zusammentreffen mit bestimmten in anderen Mitgliedstaaten gewährten Leistungen vorsieht.

39. Viertens kann ich mich dem Vorbringen des Vereinigten Königreichs nicht anschließen, die Kommission missbrauche, indem sie indirekt gegen diesen Mitgliedstaat vorgehe, ihr Ermessen, da sie ihm mit ihrem inzidenten Vorgehen sein Recht auf rechtliches Gehör entziehe. Ein Ermessensmissbrauch setzt voraus, dass ein Unionsorgan eine Handlung ausschließlich oder zumindest überwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel vornimmt, ein Verfahren zu umgehen, das der Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen. Da der Gegenstand der Klage, wie er aus der Klageschrift hervorgeht, dem Streitgegenstand entspricht, wie er in dem Mahnschreiben und der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgelegt wurde, kann nicht mit Erfolg geltend gemacht werden, dass die Kommission, die nicht die Gründe darlegen muss, die sie zur Erhebung einer Vertragsverletzungsklage veranlasst haben, ermessensmissbräuchlich gehandelt habe [14].

40. Dass der Gerichtshof anlässlich einer Vertragsverletzungsklage gegen einen Mitgliedstaat die Einstufung der Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats im Hinblick auf das Unionsrecht zu klären hat, stellt die Zulässigkeit der Vertragsverletzungsklage nicht in Frage und bedeutet nicht, dass die Verfahrensrechte des letztgenannten Mitgliedstaats, Streithelfer im Verfahren, verletzt würden. Insoweit ist hervorzuheben, dass das Argument, das das Vereinigte Königreich im Wege einer Analogie daraus ziehen zu können glaubt, dass im Rahmen von Art. 267 AEUV ein Vorabentscheidungsersuchen eines Gerichts eines Mitgliedstaats es lediglich erlaube, die von dem betreffenden Mitgliedstaat erlassenen Maßnahmen zu prüfen, auf einer fehlerhaften Prämisse beruht, da der Gerichtshof ganz im Gegenteil ein Vorabentscheidungsersuchen für zulässig erachtet hat, das darauf gerichtet war, es dem Gericht eines Mitgliedstaats zu erlauben, die Vereinbarkeit von Vorschriften eines anderen Mitgliedstaats mit dem Unionsrecht zu beurteilen [15].

41. Nach alledem bin ich der Meinung, dass die vorliegende Vertragsverletzungsklage für zulässig zu erklären ist.

11 — Vgl. Urteil Kommission/Frankreich (C-1/00, EU:C:2001:687, Rn. 75).

12 — Vgl. Urteil Kommission/Italien (C-68/11, EU:C:2012:815, Rn. 62 und 63).

13 — Vgl. Urteil Kommission/Spanien (C-196/07, EU:C:2008:146, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

14 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Spanien (C-562/07, EU:C:2009:614, Rn. 25).

15 — Vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik 4711 (C-150/88, EU:C:1989:594, Rn. 12).

B – *Begründetheit der Klage*

1. Zum persönlichen Geltungsbereich der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004

42. Die Republik Malta legt dar, dass das vorliegende Verfahren praktisch im Wesentlichen zwei Kategorien von Rentnern betreffe, darunter die der maltesischen Staatsangehörigen, die niemals im Vereinigten Königreich oder in einem anderen Mitgliedstaat gearbeitet hätten und die eine Pension des Vereinigten Königreichs ausschließlich aufgrund ihrer Arbeit für die britischen Dienststellen in Malta vor der endgültigen Schließung der Militärbasis am 31. März 1979 [16] erhielten; diese Kategorie falle mangels eines grenzübergreifenden Elements in keinem Fall in den persönlichen Geltungsbereich der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004.

43. Dieses Vorbringen entbehrt offensichtlich der Grundlage.

44. Erstens stellt die Republik Malta die Anwendbarkeit der Regelung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit nur für maltesische Staatsangehörige, die immer in Malta gearbeitet haben, in Abrede und räumt damit ein, dass diese Regelung auf die Staatsangehörigen, die auch im Vereinigten Königreich oder in einem anderen Mitgliedstaat gearbeitet haben, anwendbar ist. Ein eventueller Ausschluss einiger besonderer Situationen kann daher nicht dazu führen, dass die Rüge der Kommission hinsichtlich der Unvereinbarkeit der maltesischen Doppelleistungsbestimmung mit dem Unionsrecht unzureichend begründet ist.

45. Vor allem schließt es zweitens das Fehlen einer körperlichen Zu- bzw. Abwanderung nicht aus, dass eine Verbindung besteht, die zur Anwendbarkeit der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 führt. Diese Verordnungen gelten zwar nicht für Sachverhalte, die mit keinem Element über die Grenzen eines einzigen Mitgliedstaats hinausweisen [17], aus einer wiederholten Rechtsprechung ergibt sich jedoch, dass das entscheidende Kriterium für die Anwendbarkeit dieser Verordnungen die Bindung der betroffenen Person an ein System der sozialen Sicherheit eines oder mehrerer Mitgliedstaaten ist, in dessen Rahmen sie Versicherungszeiten zurückgelegt hat [18].

46. Die Kategorie der Personen im Ruhestand, die nach Ansicht der Republik Malta vom persönlichen Geltungsbereich der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 ausgeschlossen sind, umfasst indessen Personen, die Anspruch auf eine maltesische Rente sowie eine „betriebliche“ Pension des Vereinigten Königreichs aufgrund einer der fraglichen Regelungen haben. Für die Anwendbarkeit dieser Verordnungen genügt diese doppelte Zugehörigkeit.

2. Zum sachlichen Geltungsbereich der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004

a) Zu den Folgen der fehlenden Angabe der fraglichen Regelungen in der Erklärung gemäß Art. 5 der Verordnung Nr. 1408/71 und Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004

47. Die Republik Malta trägt vor, dass sie sich an die Wertung des Vereinigten Königreichs hinsichtlich seiner eigenen, in der Erklärung nach Art. 5 der Verordnung Nr. 1408/71 und Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004 nie aufgeführten Pensionsregelungen für den öffentlichen Dienst vollständig gebunden betrachte.

16 — Nach Ansicht der Republik Malta umfasst die andere Kategorie betroffener Staatsangehöriger die Personen, die vor dem 31. März 1979 bei den britischen Dienststellen beschäftigt waren und nach diesem Zeitpunkt im Vereinigten Königreich weiter gearbeitet haben oder die zuvor im britischen öffentlichen Dienst und anschließend in Malta gearbeitet haben.

17 — Vgl. in diesem Sinne Beschluss El Youssfi (C-276/06, EU:C:2007:215, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung) und Urteil Gouvernement de la Communauté française und Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

18 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Keller (C-145/03, EU:C:2005:211, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

48. Die Republik Österreich und das Vereinigte Königreich teilen den Standpunkt der Republik Malta hinsichtlich der Folgen der fehlenden Erklärung eines Mitgliedstaats.

49. Die Kommission vertritt den gegenteiligen Standpunkt.

50. Diese Frage wurde in der Rechtsprechung des Gerichtshofs bereits beantwortet.

51. In seinem Urteil Beerens [19] hat der Gerichtshof nämlich entschieden, dass sich aus dem Umstand, dass ein Gesetz oder eine innerstaatliche Regelung in der in Art. 5 der Verordnung Nr. 1408/71 vorgesehenen Erklärung nicht erwähnt wird, nicht ohne Weiteres ergibt, dass dieses Gesetz oder diese Regelung nicht in den sachlichen Geltungsbereich dieser Verordnung fällt [20].

52. Dieses Ergebnis, das vom Gerichtshof oft wiederholt wurde, u. a. in seinem Urteil Pérez García u. a. [21], ist meines Erachtens vollkommen gerechtfertigt. Wenn nämlich, wie die Republik Malta, die Republik Österreich und das Vereinigte Königreich vorschlagen, die Anwendung der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 auf eine bestimmte Vorschrift nur deswegen auszuschließen wäre, weil diese von dem betreffenden Mitgliedstaat in seiner Erklärung nicht erwähnt wurde, würden die Bestimmungen dieser Verordnungen ihres Inhalts beraubt und deren einheitliche Anwendung würde unmöglich, da sich jeder Mitgliedstaat dadurch einseitig von den Regeln zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit befreien könnte, dass er eine Regelung nicht angibt, die jedoch objektiv in den sachlichen Geltungsbereich der genannten Verordnungen fällt.

53. Im Übrigen ergibt sich aus der Verwendung der Formen des Indikativ Präsens „geben … an“ bzw. „notifizieren“ in Art. 5 der Verordnung Nr. 1408/71 bzw. Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004, dass diese Vorschriften keine einfache Möglichkeit, sondern eine echte Pflicht der Mitgliedstaaten ausdrücken, ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften anzugeben, um den genauen Umfang der Regelung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu bestimmen. Diese Erklärungspflicht wäre völlig nutzlos, wenn die Mitgliedstaaten durch ihr Unterlassen Vorschriften aus dem Anwendungsbereich dieser Regelung ausschließen könnten, die jedoch objektiv die Voraussetzung eines „Systems der sozialen Sicherheit“ erfüllen.

54. Im Übrigen knüpft die Rechtsprechung betreffend die fehlende Auswirkung einer unterlassenen Erklärung an eine andere – ebenfalls wiederholte – Rechtsprechung an, nach der „die Unterscheidung zwischen Leistungen, die vom Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 ausgeschlossen sind, und solchen, die von ihm erfasst sind, im Wesentlichen von den grundlegenden Merkmalen der jeweiligen Leistung ab[hängt], insbesondere von ihrem Zweck und den Voraussetzungen ihrer Gewährung, nicht dagegen davon, ob eine Leistung von den nationalen Rechtsvorschriften als eine Leistung der sozialen Sicherheit eingestuft wird“ [22]. Der Begriff der Leistung der sozialen Sicherheit wird somit im Unionsrecht unabhängig von den nationalen Kriterien für die Einstufung autonom ausgelegt.

55. Anders als die Republik Österreich glaube ich nicht, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Auswirkungen der fehlenden Erklärung nur für den Mitgliedstaat gelten sollte, der die Erklärung hätte abgeben müssen, während die anderen Mitgliedstaaten davon ausgehen dürfen, dass in der Erklärung nicht angegebene Vorschriften nicht in den sachlichen Geltungsbereich der Verordnungen

19 — 35/77, EU:C:1977:194.

20 — Rn. 9. Der Gerichtshof hatte in Bezug auf die Verordnung Nr. 3 des Rates vom 25. September 1958 über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (ABl. 1958, Nr. 30, S. 561), die der Verordnung Nr. 1408/71 vorausgegangen war und ebenfalls die Notifizierung der nationalen Vorschriften über die soziale Sicherheit vorsah, bereits darauf hingewiesen, dass die Anwendung der Verordnung Nr. 3 auf bestimmte Rechtsvorschriften nicht allein deshalb ausgeschlossen war, weil diese nach der genannten Verordnung in Kraft getreten und nicht notifiziert worden waren (vgl. in diesem Sinne Urteile van der Veen, 100/63, EU:C:1964:65, S. 1122, und Dingemans, 24/64, EU:C:1964:86, S. 1274).

21 — C-225/10, EU:C:2011:678, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung. Vgl. auch Urteil Snares (C-20/96, EU:C:1997:518, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

22 — Vgl. Urteil Lachheb (C-177/12, EU:C:2013:689, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 fallen. Die vertretene Lösung, nach der eine nationale Regelung je nach betroffenem Mitgliedstaat im Hinblick auf das Unionsrecht unterschiedlich einzustufen sein soll, würde das Erfordernis der einheitlichen Anwendung der Regeln zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit offensichtlich unmittelbar beeinträchtigen.

56. Aus diesen Gründen bin ich der Ansicht, dass der Umstand, dass die fraglichen Regelungen vom Vereinigten Königreich in der Erklärung nach Art. 5 der Verordnung Nr. 1408/71 und Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004 nicht angegeben wurden, für sich allein nicht belegen kann, dass diese Regelungen nicht in den sachlichen Geltungsbereich dieser Verordnungen fallen.

57. Ich bestreite nicht die konkreten Schwierigkeiten, auf die ein Mitgliedstaat stoßen kann, der damit konfrontiert wird, dass ein anderer Mitgliedstaat eine Regelung in der Erklärung nicht angegeben hat, doch sehe ich darin auch keinen Grund, einen Verstoß gegen die Regeln zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu rechtfertigen. Im Übrigen dürften die praktischen Schwierigkeiten, die ich soeben angeführt habe, zum Teil durch die Einführung eines Systems der Zusammenarbeit und des Datenaustauschs zwischen den Behörden und Organen der Mitgliedstaaten gelöst werden [23]. Außerdem haben die Mitgliedstaaten, wie die Kommission betont, die Möglichkeit, ihr bei Zweifeln Fragen vorzulegen oder sich an die Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu wenden, deren Aufgabe u. a. gerade darin besteht, alle Auslegungsfragen zu den Koordinierungsregeln zu behandeln [24]. Die für die Republik Malta bestehende Schwierigkeit oder sogar Unmöglichkeit, die fraglichen Regelungen zu würdigen, ist unter Berücksichtigung des Umstands zu beurteilen, dass die Republik Malta und das Vereinigte Königreich eine gemeinsame Geschichte teilen, die es der Republik Malta erleichtert, die Pensionsregelung zu verstehen, die auf ihre eigenen Staatsangehörigen anwendbar ist, die vor 1979 im maltesischen Hoheitsgebiet für die britischen Streitkräfte gearbeitet haben.

58. Da eine Regelung durch das Fehlen einer Erklärung meines Erachtens nicht vom sachlichen Geltungsbereich der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 ausgeschlossen wird, habe ich zu prüfen, ob die fraglichen Regelungen objektiv als „System der sozialen Sicherheit“ im Sinne dieser Verordnungen eingestuft werden können.

b) Zur Einstufung der fraglichen Regelungen

59. Nach Art. 1 Buchst. j der Verordnung Nr. 1408/71 bezeichnet der Begriff „‚Rechtsvorschriften‘ … in jedem Mitgliedstaat die bestehenden und künftigen Gesetze, Verordnungen, Satzungen und alle anderen Durchführungsvorschriften in Bezug auf die in Artikel 4 Absätze 1 und 2 genannten Zweige und Systeme der sozialen Sicherheit“, während er nach Art. 1 Buchst. l der Verordnung Nr. 883/2004 „für jeden Mitgliedstaat die Gesetze, Verordnungen, Satzungen und alle anderen Durchführungsvorschriften in Bezug auf die in Artikel 3 Absatz 1 genannten Zweige der sozialen Sicherheit [bezeichnet]“.

60. Um in den Bereich der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu fallen, muss eine Altersversorgungsregelung somit zum einen den Charakter einer „Rechtsvorschrift“ im Sinne der oben angeführten Vorschriften aufweisen und zum anderen die Voraussetzung erfüllen, dass sie einen der in Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 und Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004 ausdrücklich aufgezählten Zweige betrifft.

23 — Vgl. Kapitel II der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung Nr. 883/2004 (ABl. L 284, S. 1).

24 — Vgl. Art. 72 Buchst. a der Verordnung Nr. 883/2004.

61. Hinsichtlich der ersten Voraussetzung hat der Gerichtshof erklärt, dass der Begriff „Rechtsvorschriften“ im Sinne von Art. 1 Buchst. j der Verordnung Nr. 1408/71 durch seinen weiten Inhalt gekennzeichnet ist, der alle Arten von Rechts- und Verwaltungsvorschriften umfasst, die von den Mitgliedstaaten erlassen werden; er ist so zu verstehen, dass er sich auf sämtliche einschlägigen nationalen Vorschriften bezieht [25]. Diese Erwägungen gelten ebenso für Art. 1 Buchst. l der Verordnung Nr. 883/2004.

62. Das Vereinigte Königreich erhebt zwar den Einwand – auf den ich zurückkommen werde –, dass diesem Kriterium nicht die ausschließliche Stellung zukommen dürfe, die ihm die Kommission beimesse, doch bestreitet es nicht, dass die Vorschriften über die fraglichen Regelungen Rechtsvorschriften im Sinne der oben angeführten Bestimmungen sind, da sie in den Verordnungen über die Hauptpensionsregelung des öffentlichen Dienstes von 1974 (Principal Civil Service Pension Scheme 1974), die Pensionsregelung des nationalen Gesundheitsdienstes von 1995 (National Health Service Pension Scheme 1995) und die Pensionsregelung der Streitkräfte von 1975 (Armed Forces Pension Scheme 1975) vorgesehen sind.

63. Was die zweite Voraussetzung betrifft, kann eine Leistung nach ständiger Rechtsprechung dann als eine Leistung der sozialen Sicherheit betrachtet werden, wenn sie den Begünstigten aufgrund eines gesetzlich umschriebenen Tatbestands ohne jede im Ermessen liegende individuelle Prüfung der persönlichen Bedürftigkeit gewährt wird und wenn sie sich auf eines der in Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 und Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004 ausdrücklich aufgezählten Risiken bezieht [26].

64. Erstens steht unstreitig fest, dass die Vorschriften über die Gewährung der Pension den Empfängern einen gesetzlich definierten Anspruch einräumen und dass die Pension den Personen, die bestimmte objektive Voraussetzungen erfüllen, unabhängig von jeder auf einer Ermessensausübung beruhenden Einzelfallbeurteilung der persönlichen Bedürftigkeit automatisch gewährt wird.

65. Zweitens ist zu prüfen, ob die fraglichen Regelungen das in Art. 4 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 1408/71 und Art. 3 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 883/2004 genannte Risiko Alter betreffen.

66. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach einer wiederholten Rechtsprechung die in diesen Vorschriften genannten Leistungen bei Alter sich im Wesentlichen dadurch auszeichnen, dass sie den Lebensunterhalt für Personen sicherstellen sollen, die bei Erreichen eines bestimmten Alters ihre Beschäftigung aufgeben und nicht mehr verpflichtet sind, sich der Arbeitsverwaltung zur Verfügung zu stellen [27]. Da die Leistungen, die aufgrund der fraglichen Regelungen gezahlt werden, gerade dieses Ziel verfolgen, nämlich den Schutz der Personen, die ein bestimmtes Alter erreicht haben, indem damit sichergestellt wird, dass diese Personen über die für ihre Bedürfnisse als Personen im Ruhestand erforderlichen Mittel verfügen können, stellen sie Leistungen bei Alter dar.

67. Da die Voraussetzung der Gewährung der Leistung ohne jede im Ermessen liegende individuelle Prüfung und die Voraussetzung eines Bezugs zu einem der in Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 und Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004 genannten Risiken erfüllt sind, sind die fraglichen Regelungen, die zudem auf Rechtsvorschriften beruhen, als „System der sozialen Sicherheit“ im Sinne der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 einzustufen.

68. Es ist nun zu untersuchen, ob die Argumente des Vereinigten Königreichs diese Würdigung in Frage stellen.

25 — Vgl. Urteile Kommission/Belgien (150/79, EU:C:1980:201, Rn. 4 und die dort angeführte Rechtsprechung) und de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, Rn. 32).

26 — Vgl. Urteil Kommission/Slowakei (C-361/13, EU:C:2015:601, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

27 — Ebd. (Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

69. Das Vereinigte Königreich wendet sich erstens gegen die Ausschließlichkeit und Maßgeblichkeit des rein formalen Kriteriums, dass die Regelung auf Rechtsvorschriften beruht. Es macht insoweit geltend, dass es sich bei den fraglichen Regelungen um „betriebliche“ Regelungen handele, die den Begünstigten „ergänzende“ betriebliche Leistungen gewährten, die die vom nationalen Gesundheitsdienst gezahlten Grundrenten ergänzten und die somit der Definition einer „ergänzenden Rentenleistung“ im Sinne der Richtlinie 89/49 entsprächen. Auf diese Regelungen seien somit nicht die Regeln zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, sondern ausschließlich die besonderen Vorschriften über die ergänzenden betrieblichen Rentensysteme anwendbar.

70. Ich teile diese Auffassung nicht. Meines Erachtens schließt der betriebliche und gleichzeitig ergänzende Charakter einer Rentenregelung diese nicht unbedingt vom Geltungsbereich der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 aus, wenn es sich im Übrigen formal um „Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit“ handelt, wie das bei den fraglichen Regelungen der Fall ist.

71. Es steht fest, dass die Vielfältigkeit der Regelungen der Zusatzrenten, denen in den einzelnen Mitgliedstaaten eine jeweils ganz unterschiedliche Bedeutung zukommt, die Unterscheidung zwischen den Systemen, die unter die Koordinierungsregeln in den Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 fallen, und den ergänzenden Systemen, für die die besonderen Regeln der Richtlinie 98/49 sowie der Richtlinie 2014/50/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Mindestvorschriften zur Verbesserung der Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedstaaten durch Verbesserung des Erwerbs und der Wahrung von Zusatzrentenansprüchen [28] gelten, zu einer nicht einfachen Aufgabe macht.

72. Unter den verschiedenen vorgeschlagenen Darstellungen einer „Säulenkonstruktion“ [29] teilt diejenige der Kommission die Rentensysteme in drei Säulen, wobei die erste Säule die grundlegenden „Rentensysteme der Sozialversicherung“ umfasst, die verpflichtend sind und überwiegend nach dem Verteilungsgrundsatz finanziert werden, die zweite Säule enthält die „betriebliche Altersversorgung“, für die ihre Verbindung zur Beschäftigung charakteristisch ist und die überwiegend durch Kapitalisierung arbeitet, und die dritte Säule enthält die „privat abgeschlossenen Rentenversicherungen“. Bei dieser Konstruktion sollen die Systeme der zweiten und der dritten Säule „die staatlichen Renten ergänzen“ [30].

73. Aber dieses klassische Schema einer Säulenstruktur bietet nur eine unvollständige und rein deskriptive Darstellung der Verschiedenheit der Altersversorgungssysteme und hat keinerlei normative Bedeutung insbesondere hinsichtlich der Gegenüberstellung der koordinierten Regelungen und der Regelungen, die der Richtlinie 98/49 unterfallen.

74. Um das Unterscheidungskriterium zwischen diesen beiden Regelungskategorien zu bestimmen, ist zunächst eine grammatikalische Auslegung der anwendbaren Vorschriften vorzunehmen. Daraus ergibt sich, dass als Kriterium auf die – gesetzliche oder vertragliche – Grundlage abgestellt wird. Während Art. 1 Buchst. j der Verordnung Nr. 1408/71 und Art. 1 Buchst. l der Verordnung Nr. 883/2004 die „Rechtsvorschriften“ der sozialen Sicherheit, die in den Geltungsbereich dieser Verordnungen fallen,

28 — ABl. L 128, S. 1.

29 — Klassifikationen, die unterschiedlichen Erwägungen folgen, wurden auch von der Weltbank ausgearbeitet, mit einer ersten Säule, die aus einem staatlich verwalteten System mit Pflichtmitgliedschaft besteht, mit dem begrenzten Ziel, die Altersarmut zu mindern, einer zweiten Säule mit einem System von Pflichtspareinlagen, die vom Privatsektor verwaltet werden, und einer dritten Säule mit freiwilligen Spareinlagen (vgl. den Bericht der Weltbank mit dem Titel „Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth“, Oxford University Press, 1994, S. 16), sowie von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die eine erste Säule mit Renten aus einer Umverteilung und eine zweite Säule mit Pflichtrenten mit Versicherungscharakter unterscheidet (vgl. OECD [2006], „Typologie des régimes de retraite“, in *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2005: Panorama des politiques publiques*, Éditions OCDE], und von Eurostat (vgl. *Classification of funded pension schemes and impact on government finance*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 2004).

30 — Vgl. S. 2 der Mitteilung der Kommission vom 11. Mai 1999 („Zu einem Binnenmarkt für die zusätzliche Altersversorgung – Ergebnisse der Konsultation zum Grünbuch ‚Zusätzliche Altersversorgung im europäischen Binnenmarkt‘“) (KOM[1999] 134 endg.).

den „Vereinbarungen“ gegenüberstellen, die davon ausgeschlossen sind [31], definiert Art. 3 der Richtlinie 98/49 ergänzende Rentenleistungen als Altersversorgung und Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung, die nach den Bestimmungen des nach einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten eingerichteten ergänzenden Rentensystems vorgesehen ist, „durch die die in denselben Versicherungsfällen von den *gesetzlichen* Sozialversicherungssystemen gewährten Leistungen *ergänzt oder ersetzt* werden“ [32].

75. Die Tragweite von Art. 3 der Richtlinie 98/49 wird durch deren Erwägungsgründe 3 und 4 deutlich, in denen es heißt, dass das durch die Verordnung Nr. 1408/71 geschaffene Koordinierungssystem sich nicht für ergänzende Rentensysteme eignet, „außer“ im Fall von Systemen, die unter den Begriff „Rechtsvorschriften“ fallen, und denjenigen, in Bezug auf die eine Erklärung abgegeben wurde, bzw., dass die Regeln für die Zusammenrechnung sich nicht für ergänzende Rentensysteme eignen, „außer“ im Fall von Systemen, die unter den Begriff „Rechtsvorschriften“ fallen.

76. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich deutlich, dass der Unionsgesetzgeber für die Anwendung der Koordinierungsregeln ein allgemeines und ausschließliches Kriterium aufstellen wollte, das darauf abstellt, ob die fragliche Regelung eine gesetzliche oder vertragliche Grundlage hat. Es ist deshalb nicht danach zu unterscheiden, ob das System Verteilungscharakter hat oder auf Beiträge gestützt ist, auch nicht danach, ob es obligatorisch oder fakultativ ist oder durch Verteilung oder Kapitalisierung finanziert wird. Dass ergänzende Rentensysteme, wenn sie unter den Begriff „Rechtsvorschriften“ fallen, ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Richtlinie 98/49 ausgeschlossen sind, bedeutet im Übrigen, dass sie vom Geltungsbereich der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 erfasst werden.

77. Diese Auslegung ist sodann aus Gründen der Rechtssicherheit geboten, da die Definition eines objektiven und leicht handhabbaren Kriteriums eine einheitliche Anwendung der Regeln zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auf alle gesetzlichen Regelungen gewährleisten kann, während Regelungen in Form von Vereinbarungen grundsätzlich ausgeschlossen sind, es sei denn, sie wurden von den Mitgliedstaaten erklärt.

78. Der Einschluss aller gesetzlichen Rentensysteme, einschließlich der ergänzenden, in den Anwendungsbereich der sekundärrechtlichen Regelung, die die Systeme der sozialen Sicherheit koordiniert, steht schließlich im Einklang mit dem Ziel des Schutzes der sozialen Rechte der Personen, die innerhalb der Union zu- und abwandern. Wenn es keine Koordinierung gäbe, könnten nämlich die Empfänger einer auf einer gesetzlichen Regelung beruhenden ergänzenden Rentenleistung davon abgehalten werden, von der Freizügigkeit Gebrauch zu machen, vor allem dann, wenn die Grundrente ihnen nur ein Existenzminimum verschafft. Angesichts dieses grundlegenden Ziels dürften meines Erachtens die durch die Verschiedenheit der Rentensysteme geschaffenen praktischen Koordinierungsschwierigkeiten [33] den Ausschluss der ergänzenden gesetzlichen Systeme vom Geltungsbereich der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 nicht rechtfertigen. Jedenfalls widerspräche er, wie sich eindeutig aus den Bestimmungen dieser Verordnungen ergibt, dem Willen des Unionsgesetzgebers [34].

31 — Außer bei einer Erklärung durch den betreffenden Mitgliedstaat.

32 — Hervorhebung nur hier.

33 — In dem Arbeitsdokument vom 20. Oktober 2005 (SEC[2005] 1293) im Anhang des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen (KOM[2005] 507 endg.) hat die Kommission insbesondere die Schwierigkeit hervorgehoben, auf die Zusatzrentensysteme die Regeln über die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten anzuwenden (Nr. 4.4 dieses Dokuments) (vgl. zu den Problemen im Zusammenhang mit der Koordinierung solcher Systeme auch Leppik, L., „Co-ordination of pensions in the European Union: the case of mandatory defined-contribution schemes in the Central and Eastern European countries“, *European Journal of Social Security*, Band 8, 1 [2006], S. 35).

34 — Der vierte Erwägungsgrund der Richtlinie 98/49, in dem es heißt, dass sich die Regeln für die Zusammenrechnung nicht für ergänzende Rentensysteme eignen, außer im Fall von Systemen, die unter den Begriff „Rechtsvorschriften“ fallen, zeigt klar, dass der Rat, obwohl er sich der praktischen Schwierigkeiten bewusst war, die sich daraus ergeben können, der Ansicht war, dass diese der Anwendung des Systems der Koordinierung auf die gesetzlichen Systeme nicht entgegenstehen dürften.

79. Entgegen dem Vorbringen des Vereinigten Königreichs kann somit die Anwendbarkeit dieser Verordnungen nicht allein deshalb ausgeschlossen werden, weil es sich bei den nach den fraglichen Regelungen gezahlten Pensionen um Zusatzleistungen gegenüber den vom nationalen Gesundheitsdienst gezahlten Renten handelt. Der Umstand, dass diese Pensionen den Betroffenen kein einfaches Mindesteinkommen gewährleisten, sondern ihnen ein Einkommen verschaffen sollen, das sich nach den Beiträgen richtet, die sie während ihrer Tätigkeit gezahlt haben, ist ebenfalls unerheblich.

80. Zweitens ist das Vereinigte Königreich der Ansicht, dass die Ansprüche auf eine betriebliche Altersversorgung nach den fraglichen Regelungen keine Leistungen der sozialen Sicherheit darstellen, sondern ein Entgelt. Es stützt sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, insbesondere auf das Urteil Barber [35], nach dem der Umstand, dass eine Leistung nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses gezahlt wird, es nicht ausschließt, dass sie den Charakter eines Entgelts haben kann, selbst wenn sie gesetzlich vorgesehen ist [36], und auf das Urteil Beune [37], in dem anerkannt wurde, dass eine Pensionsregelung des öffentlichen Dienstes, für die im Wesentlichen die von dem Betroffenen ausgeübte Tätigkeit maßgeblich ist, an das Entgelt geknüpft ist, das dieser erhielt [38].

81. Das Vereinigte Königreich trägt für seinen Standpunkt vor, dass sich die Höhe der Pensionsansprüche nach der Dauer der Beschäftigung und nach der letzten Vergütung richte und dass die so gewährten Pensionen nicht die Zahlung einer Grundsicherung bezweckten, was durch die Tatsache belegt werde, dass die Pensionen deutlich höher sein könnten als die Renten im Rahmen des gesetzlichen Systems der sozialen Sicherheit.

82. Wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat, „schließt der Umstand, dass bestimmte Leistungen nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses gewährt werden, nicht aus, dass sie Entgeltcharakter im Sinne von Art. [157 AEUV] haben“ [39]. Der Gerichtshof hat somit für Recht erkannt, dass „Leistungen, die aufgrund einer Altersversorgungsregelung gewährt werden, die im Wesentlichen von der Beschäftigung abhängt, die der Betroffene ausgeübt hatte, an die Entlohnung geknüpft sind, die dieser erhielt, und unter Art. [157 AEUV] fallen“ [40], auch wenn es sich um eine gesetzliche Regelung handelt.

83. Die Tatsache, dass eine Altersrente, die dem Arbeitnehmer aufgrund seines Arbeitsverhältnisses gezahlt wurde, für die Anwendung des in Art. 157 AEUV verankerten Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen als Entgelt anzusehen ist, bedeutet jedoch nicht, dass diese Rente für die Anwendung der in den Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 vorgesehenen Koordinierungsmaßnahmen nicht den Charakter einer Leistung der sozialen Sicherheit hat.

84. Entgegen den Ausführungen, die das Vereinigte Königreich in seinen Schriftsätzen macht, schließen sich die Begriffe „Entgelt“ im Sinne von Art. 157 AEUV und „Leistungen bei Alter“ im Sinne der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 nämlich keinesfalls aus, da ihre Zielsetzung unterschiedlich ist und für sie verschiedene Kriterien gelten.

85. Insbesondere ist hervorzuheben, dass das entscheidende Kriterium für die Einstufung einer Leistung als „Entgelt“ im Sinne von Art. 157 AEUV, das auf der Feststellung beruht, dass sich diese Leistung aus dem Arbeitsverhältnis ergibt, für die Beurteilung, ob diese Leistung als „Leistung der sozialen Sicherheit“ anzusehen ist, unerheblich ist. Ebenso sind die vom Gerichtshof für die Beurteilung der Frage, ob eine Rentenleistung, die aufgrund einer gesetzlichen Ruhestandsregelung für

35 — C-262/88, EU:C:1990:209.

36 — Rn. 12, 16 und 17.

37 — C-7/93, EU:C:1994:350.

38 — Rn. 46.

39 — Vgl. Urteil Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

40 — Vgl. Urteil Kommission/Griechenland (C-559/07, EU:C:2009:198, Rn. 42).

Beamte gezahlt wird, als „Entgelt“ einzustufen ist, entwickelten spezifischen Kriterien, nach denen diese Leistung unmittelbar von der zurückgelegten Dienstzeit abhängen und ihre Höhe auf der Grundlage der letzten Vergütung berechnet werden muss, unerheblich, um die Leistung im Hinblick auf die Vorschriften über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit einzustufen.

86. Im Übrigen ist festzustellen, dass der Gerichtshof diese Möglichkeit der Kumulierung von Einstufungen bereits anerkannt hat, indem er in seinem Urteil Niemi [41] entschieden hat, dass eine Leistung, die aufgrund einer Rentenregelung gezahlt wurde, die als in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 fallend notifiziert worden war, im Hinblick auf Art. 157 AEUV als „Entgelt“ einzustufen ist, weil sie die Kriterien, die das Beschäftigungsverhältnis kennzeichnen, erfüllt [42].

87. Daraus folgt, dass weder der Umstand, dass die fraglichen Regelungen betriebliche Regelungen sind, nach denen Pensionen gezahlt werden, die mit dem früheren Arbeitsverhältnis im Zusammenhang stehen und die als Weiterführung der Bezüge zum Ausgleich der Anstrengungen während der Beschäftigungszeit angesehen werden, noch die Tatsache, dass die Leistungen unmittelbar von den zurückgelegten Dienstjahren abhängen und ihre Höhe auf der Grundlage der letzten Vergütung berechnet werden muss, die Anwendung der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 ausschließen kann, da es sich bei diesen Leistungen um Leistungen der sozialen Sicherheit handelt. Im Übrigen ist festzustellen, dass die besonderen Pensionsregelungen der Beamten nach der Änderung im Anschluss an den Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1606/98 [43] ausdrücklich in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 einbezogen sind, obwohl sie betriebliche Regelungen darstellen, die dadurch gekennzeichnet sind, das die bezogenen Pensionen als bloße Weiterzahlung der Bezüge angesehen werden [44].

88. Diese Schlussfolgerung wird auch nicht durch den vom Vereinigten Königreich geltend gemachten Umstand in Frage gestellt, dass die nach der Pensionsregelung der Streitkräfte von 1975 gezahlten Pensionen nicht erst ab dem gesetzlichen Rentenalter zu zahlen gewesen seien, da insbesondere an die Offiziere, die nach ihrem 21. Lebensjahr 16 Dienstjahre vollendet hätten, ab einem Alter von 37 Jahren oder an die anderen Mitglieder der Streitkräfte, die nach dem 18. Lebensjahr 22 Dienstjahre vollendet hätten, ab einem Alter von 40 Jahren eine lebenslange Pension gezahlt worden sei.

89. Abgesehen davon, dass dieses Vorbringen nur eine der drei fraglichen Regelungen betrifft, bin ich der Ansicht, dass der Umstand, dass gewisse Altersversorgungsleistungen von den Begünstigten unmittelbar bezogen werden, sobald sie ihre Tätigkeit beenden, auch wenn sie das gesetzliche Rentenalter noch nicht erreicht haben, nicht den Charakter dieser Leistungen als lebenslange Altersversorgungsleistungen, die bis zum Tod bezogen werden können, ändert.

90. Diese Auslegung des Begriffs der Leistungen bei Alter wird durch die Definition untermauert, die in Art. 1 Buchst. x der Verordnung Nr. 883/2004 für „*vorgezogene* Leistungen wegen Alters“ [45] gegeben wird – in Abgrenzung zu den „Vorruhestandsleistungen“, die im Übrigen ebenfalls in den sachlichen Geltungsbereich dieser Verordnung fallen. Eine vorgezogene Leistung wegen Alters wird nämlich definiert als „eine Leistung, die vor dem Erreichen des Lebensalters, ab dem üblicherweise Anspruch auf Rente entsteht, gewährt und nach Erreichen dieses Lebensalters weiterhin gewährt oder durch eine andere Leistung bei Alter abgelöst wird“. Die Möglichkeit, die Leistung vorgezogen zu erhalten, bedeutet also nicht, dass es sich nicht um eine Leistung bei Alter im Sinne der autonomen Bedeutung dieses Begriffs im Unionsrecht handelt.

41 — C-351/00, EU:C:2002:480.

42 — Rn. 45.

43 — Verordnung des Rates vom 29. Juni 1998 zur Änderung der Verordnung Nr. 1408/71 und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 zur Durchführung der Verordnung Nr. 1408/71 zwecks Einbeziehung der Sondersysteme für Beamte und ihnen gleichgestellte Personen (ABl. L 209, S. 1).

44 — Vgl. u. a. für die Ruhestandsregelung der französischen Beamten Urteil Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648) und für die Ruhestandsregelung der finnischen Beamten Urteil Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480).

45 — Hervorhebung nur hier.

91. Diese Auslegung wird auch bestätigt durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs, der anerkennt, dass der Umstand, dass eine Pension gewährt wird, bevor der Betroffene das Ruhestandsalter erreicht hat, nicht bedeutet, dass diese Leistung keine Altersversorgungsleistung darstellt [46].

92. In Anbetracht all dieser Erwägungen bin ich der Ansicht, dass die nach den fraglichen Regelungen gezahlten Pensionen in den Geltungsbereich der Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 883/2004 fallen. Da die Republik Malta im Übrigen nicht bestreitet, dass die maltesische Altersrente und die aufgrund der fraglichen Regelungen gezahlten Pensionen entsprechend ihrer Berechnungsgrundlage unter die Bestimmungen von Art. 46b der Verordnung Nr. 1408/71 und Art. 54 der Verordnung Nr. 883/2004 fallen, schließe ich daraus, dass der Vorwurf, die Republik Malta habe darauf die maltesischen Doppelleistungsvorschriften angewandt, ohne die in diesen Bestimmungen genannten Regeln zu beachten, begründet ist.

V – **Ergebnis**

93. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, dass die Republik Malta dadurch gegen ihre Pflichten aus Art. 46b der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, geändert und aktualisiert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996, in der durch die Verordnung (EG) Nr. 592/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 geänderten Fassung und aus Art. 54 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit verstoßen hat, dass sie gemäß Art. 56 des Gesetzes über die soziale Sicherheit (Social Security Act) den Betrag der maltesischen Altersrente um den Betrag der Pensionen des Vereinigten Königreichs nach der Hauptpensionsregelung des öffentlichen Dienstes von 1974 (Principal Civil Service Pension Scheme 1974), der Pensionsregelung des nationalen Gesundheitsdienstes von 1995 (National Health Service Pension Scheme 1995) und der Pensionsregelung der Streitkräfte von 1975 (Armed Forces Pension Scheme 1975) gekürzt hat;

2. der Republik Malta die Kosten aufzuerlegen.

46 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Öztürk (C-373/02, EU:C:2004:232, Rn. 67).