Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

26. September 2013*

„Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit — EWR-Abkommen — Änderungsvorschlag — Beschluss des Rates — Wahl der Rechtsgrundlage — Art. 48 AEUV — Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV“

In der Rechtssache C-431/11

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, eingereicht am 16. August 2011,

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch C. Murrell als Bevollmächtigte im Beistand von A. Dashwood, QC,

Kläger,

unterstützt durch:

Irland, vertreten durch E. Creedon als Bevollmächtigte im Beistand von N. Travers, BL,

Streithelfer,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch M. Veiga, A. De Elera und G. Marhic als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch:

Europäische Kommission, vertreten durch V. Kreuschitz und S. Pardo Quintillán als Bevollmächtigte,

Streithelferin,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano (Berichterstatter), der Richterin M. Berger sowie der Richter A. Borg Barthet, E. Levits und J.-J. Kasel,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

* Verfahrenssprache: Englisch.

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 6. Februar 2013,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 21. März 2013

folgendes

Urteil

1 Mit seiner Klage begehrt das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland zum einen, den Beschluss 2011/407/EU des Rates vom 6. Juni 2011 über den im Gemeinsamen EWR-Ausschuss zu vertretenden Standpunkt der Europäischen Union zur Änderung von Anhang VI (Soziale Sicherheit) und Protokoll 37 zum EWR-Abkommen (ABl. L 182, S. 12, im Folgenden: angefochtener Beschluss) für nichtig zu erklären, und zum anderen, die Wirkungen dieses Beschlusses, falls er für nichtig erklärt werden sollte, bis zum Erlass eines neuen Beschlusses aufrechtzuerhalten.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

2 Art. 48 AEUV, der zu den Vorschriften über die Freizügigkeit im Dritten Teil Titel IV des AEU-Vertrags gehört, lautet:

„Das Europäische Parlament und der Rat beschließen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen; zu diesem Zweck führen sie insbesondere ein System ein, das zu- und abwandernden Arbeitnehmern und Selbständigen sowie deren anspruchsberechtigten Angehörigen Folgendes sichert:

a) die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen;

b) die Zahlung der Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten wohnen.

…“

3 Art. 79 AEUV, der zu den Vorschriften über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dritten Teil Titel V des AEU-Vertrags gehört, bestimmt:

„(1) Die Union entwickelt eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll.

(2) Für die Zwecke des Absatzes 1 erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen in folgenden Bereichen:

…

b) Festlegung der Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, einschließlich der Bedingungen, unter denen sie sich in den anderen Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten dürfen;

…“

4 Nach Art. 2 des Protokolls (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind „Vorschriften des Dritten Teils Titel V des [AEU-Vertrags], nach jenem Titel beschlossene Maßnahmen, Vorschriften internationaler Übereinkünfte, die von der Union nach jenem Titel geschlossen werden, sowie Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union, in denen solche Vorschriften oder Maßnahmen ausgelegt werden, für das Vereinigte Königreich oder Irland nicht bindend oder anwendbar“.

5 Außerdem beteiligen sich das Vereinigte Königreich und Irland gemäß den Art. 1 und 3 des genannten Protokolls nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat, die nach dem Dritten Teil Titel V des AEU-Vertrags vorgeschlagen werden, es sei denn, sie teilen dem Präsidenten des Rates innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage eines Vorschlags oder einer Initiative beim Rat schriftlich mit, dass sie sich beteiligen möchten.

EWR-Abkommen

6 Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 (ABl. 1994, L 1, S. 3, im Folgenden: EWR-Abkommen) wurde gestützt auf Art. 238 EG (jetzt Art. 217 AEUV) als Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren damaligen Mitgliedstaaten auf der einen Seite und den seinerzeit der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) angehörigen Staaten - der Republik Österreich, der Republik Finnland, der Republik Island, dem Fürstentum Liechtenstein, dem Königreich Norwegen, dem Königreich Schweden und der Schweizerischen Eidgenossenschaft - auf der anderen Seite geschlossen.

7 Nach dem fünften Erwägungsgrund dieses Abkommens haben dessen Vertragsparteien „die weitestmögliche Verwirklichung der Freizügigkeit und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs innerhalb des ganzen Europäischen Wirtschaftsraums [EWR]“ vereinbart.

8 Art. 1 des EWR-Abkommens lautet:

„(1) Ziel dieses Assoziierungsabkommens ist es, eine beständige und ausgewogene Stärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien unter gleichen Wettbewerbsbedingungen und die Einhaltung gleicher Regeln zu fördern, um einen homogenen [EWR] zu schaffen.

(2) Zur Verwirklichung der in Absatz 1 genannten Ziele umfasst die Assoziation im Einklang mit den Bestimmungen dieses Abkommens:

a) den freien Warenverkehr,

b) die Freizügigkeit,

c) den freien Dienstleistungsverkehr,

d) den freien Kapitalverkehr,

e) die Einrichtung eines Systems, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt und die Befolgung der diesbezüglichen Regeln für alle in gleicher Weise gewährleistet, sowie

f) eine engere Zusammenarbeit in anderen Bereichen wie Forschung und Entwicklung, Umwelt, Bildungswesen und Sozialpolitik.“

9 Art. 3 des EWR-Abkommens bestimmt:

„Die Vertragsparteien treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Abkommen ergeben.

Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens gefährden könnten.

Sie fördern außerdem die Zusammenarbeit im Rahmen dieses Abkommens."

10 Art. 6 des EWR-Abkommens lautet:

„Unbeschadet der künftigen Entwicklungen der Rechtsprechung werden die Bestimmungen dieses Abkommens, soweit sie mit den entsprechenden Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowie der aufgrund dieser beiden Verträge erlassenen Rechtsakte in ihrem wesentlichen Gehalt identisch sind, bei ihrer Durchführung und Anwendung im Einklang mit den einschlägigen Entscheidungen ausgelegt, die der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Abkommens erlassen hat."

11 Art. 7 dieses Abkommens sieht vor:

„Rechtsakte, auf die in den Anhängen zu diesem Abkommen oder in den Entscheidungen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Bezug genommen wird oder die darin enthalten sind, sind für die Vertragsparteien verbindlich und Teil des innerstaatlichen Rechts oder in innerstaatliches Recht umzusetzen, und zwar wie folgt:

a) Ein Rechtsakt, der einer EWG-Verordnung entspricht, wird als solcher in das innerstaatliche Recht der Vertragsparteien übernommen.

…"

12 Art. 28 des EWR-Abkommens, der im Wesentlichen dem Inhalt von Art. 45 AEUV entspricht, sieht vor:

„(1) Zwischen den EG-Mitgliedstaaten und den EFTA-Staaten wird die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt.

(2) Sie umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.

(3) Sie gibt – vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen – den Arbeitnehmern das Recht,

a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;

b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten frei zu bewegen;

c) sich im Hoheitsgebiet eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben;

d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates zu verbleiben.

…“

13 Art. 29 des EWR-Abkommens, der im Wesentlichen dem Inhalt von Art. 48 AEUV entspricht, bestimmt:

„Zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der selbständig Erwerbstätigen stellen die Vertragsparteien auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit gemäß Anhang VI für Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätige sowie deren Familienangehörige insbesondere Folgendes sicher:

a) die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen;

b) die Zahlung der Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Vertragsparteien wohnen.“

14 In Anhang VI („Soziale Sicherheit“) des EWR-Abkommens sind unter der Überschrift „Rechtsakte, auf die Bezug genommen wird“, die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. L 149, S. 2), und die Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung Nr. 1408/71 (ABl. L 74, S. 1) aufgeführt.

15 Am 1. Juli 2011 erließ der Gemeinsame EWR-Ausschuss den Beschluss Nr. 76/2011, durch den insbesondere die in Anhang VI des EWR-Abkommens enthaltenen Bezugnahmen auf die Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 aktualisiert wurden, weil diese Verordnungen durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 166, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 988/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 (ABl. L 284, S. 43) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 883/2004) bzw. durch die 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) ersetzt worden waren. Außerdem hat dieser Beschluss nach seinem 22. Erwägungsgrund zum Ziel, Protokoll 37 zum EWR-Abkommen zu ändern, um in dessen Liste der Ausschüsse die durch die Verordnung Nr. 883/2004 geschaffene Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit aufzunehmen.

Sachverhalt

16 Am 9. September 2010 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung des Standpunkts der Europäischen Union zur Änderung von Anhang VI (Soziale Sicherheit) und Protokoll 37 zum EWR-Abkommen vor. Als Rechtsgrundlagen dieses Vorschlags wurden die Art. 48 AEUV, 218 Abs. 9 AEUV und 352 AEUV herangezogen.

17 Am 10. März 2011 unterbreitete die Kommission einen modifizierten Vorschlag zur Änderung der angeführten Rechtsgrundlage. In der Begründung dieses Vorschlags wies sie darauf hin, dass der Vertrag von Lissabon die in Art. 48 AEUV festgelegte Zuständigkeit auf zu- und abwandernde Erwerbstätige ausgedehnt habe, so dass es nicht mehr erforderlich sei, sich auf Art. 352 AEUV zu stützen.

18 Am 6. Juni 2011 erließ der Rat den angefochtenen Beschluss daher gestützt auf die Art. 48 AEUV und 218 Abs. 9 AEUV.

19 Mit dem Beschluss Nr. 76/2011 nahm der Gemeinsame EWR-Ausschuss die vorgesehenen Änderungen von Anhang VI und Protokoll 37 des EWR-Abkommens vor. Dieser Beschluss bedarf allerdings zu seinem Inkrafttreten noch der Erfüllung bestimmter verfassungsrechtlicher Anforderungen einer der EWR-Vertragsparteien.

20 Das Vereinigte Königreich hat die vorliegende Klage erhoben, da der angefochtene Beschluss seiner Ansicht nach auf einer falschen Rechtsgrundlage beruht und auf Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV hätte gestützt werden müssen.

Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

21 Das Vereinigte Königreich beantragt,

— den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;

— die zeitlichen Wirkungen dieses Beschlusses zu begrenzen, bis der Rat auf Grundlage von Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV einen neuen Beschluss erlässt, und

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

22 Der Rat beantragt, die Klage abzuweisen und dem Vereinigten Königreich die Kosten aufzuerlegen.

23 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 10. Januar 2012 sind Irland und die Kommission als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Vereinigten Königreichs bzw. des Rates zugelassen worden.

24 Das mündliche Verfahren ist am 21. März 2013 nach der Stellung der Schlussanträge der Generalanwältin abgeschlossen worden.

25 Mit Schriftsatz, der am 23. Mai 2013 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat das Vereinigte Königreich gemäß Art. 83 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs beantragt, die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens zu beschließen.

26 Zur Stützung dieses Antrags hat es geltend gemacht, die Schlussanträge der Generalanwältin enthielten neues Vorbringen, das von den Parteien niemals erörtert worden sei und für die Entscheidung des Gerichtshofs von Bedeutung sein könne.

27 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof gemäß Art. 83 seiner Verfahrensordnung jederzeit nach Anhörung des Generalanwalts die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens beschließen kann, insbesondere wenn er sich für unzureichend unterrichtet hält oder wenn ein zwischen den Parteien oder den in Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union bezeichneten Beteiligten nicht erörtertes Vorbringen entscheidungserheblich ist (vgl. Urteil vom 22. November 2012, Bank Handlowy und Adamiak, C-116/11, Randnr. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Im vorliegenden Fall ist der Gerichtshof jedoch nach Anhörung der Generalanwältin der Auffassung, dass er über sämtliche Informationen verfügt, die er für die Entscheidung über die vom Vereinigten Königreich erhobene Klage benötigt, und dass diese Informationen im Verfahren vor ihm erörtert worden sind.

29 Der Antrag auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens ist daher zurückzuweisen.

Zur Klage

Vorbringen der Parteien

30 Das Vereinigte Königreich begehrt mit Unterstützung von Irland die Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses, weil dieser fälschlicherweise auf der materiellen Rechtsgrundlage von Art. 48 AEUV erlassen worden sei. Diese Vorschrift regele nämlich, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Juli 1984, Meade (238/83, Slg. 1984, 2631), eindeutig festgestellt habe, die Zuständigkeit der Union zum Erlass von Maßnahmen lediglich in Bezug auf Arbeitnehmer, die Staatsangehörige der Mitgliedstaaten seien.

31 Da der angefochtene Beschluss jedoch darauf gerichtet sei, die Bestimmungen der Verordnung Nr. 883/2004 im Wege eines internationalen Abkommens auf Staatsangehörige der Republik Island, des Fürstentums Liechtenstein und des Königreichs Norwegen auszudehnen, räume er Drittstaatsangehörigen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zusätzliche Rechte ein. Deshalb hätte ein derartiger Rechtsakt gestützt auf Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV erlassen werden müssen, der gerade den Erlass von Maßnahmen zur Festlegung der „Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten“, erlaube. Im Übrigen sei die letztgenannte Vorschrift des AEU-Vertrags für den Erlass anderer, ähnlicher Maßnahmen herangezogen worden, durch die derartige Rechte auf Angehörige von Drittstaaten wie u. a. die Demokratische Volksrepublik Algerien, Israel, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, das Königreich Marokko und die Tunesische Republik ausgedehnt worden seien.

32 Die Wahl der einen oder der anderen genannten Vorschrift des AEU-Vertrags als Rechtsgrundlage bedinge darüber hinaus die Einhaltung sehr unterschiedlicher Rechtsetzungsverfahren, die erhebliche Auswirkungen sowohl für das Vereinigte Königreich selbst als auch für Irland hätten.

33 Insbesondere fänden Rechtsakte, die nach Art. 79 AEUV erlassen würden, im Gegensatz zu den auf Art. 48 AEUV gestützten Rechtsakten lediglich dann auf die genannten Mitgliedstaaten Anwendung, wenn diese gemäß den Bestimmungen des Protokolls Nr. 21 von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hätten, sich an diesen Rechtsakten zu beteiligen.

34 Demzufolge sei dem Vereinigten Königreich und Irland dadurch, dass der angefochtene Beschluss fälschlicherweise auf der Grundlage von Art. 48 AEUV erlassen worden sei, die ihnen durch das Primärrecht der Union eingeräumte Möglichkeit genommen worden, sich an dem Erlass eines Beschlusses über die Ausdehnung von Rechten auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit auf Staatsangehörige der EFTA nicht zu beteiligen und nicht an diesen Beschluss gebunden zu sein.

35 Der Rat vertritt mit Unterstützung der Kommission die Auffassung, dass Art. 79 Abs. 2 AEUV seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam zwar tatsächlich dazu herangezogen worden sei, Drittstaatsangehörigen Rechte auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit einzuräumen, dass aber diese Rechtsgrundlage für den Erlass des angefochtenen Beschlusses nicht geeignet sei.

36 Im Wortlaut des EWR-Abkommens lasse nämlich nichts darauf schließen, dass dieses im Rahmen der Entwicklung der „gemeinsamen Einwanderungspolitik“ geschlossen worden sei und im Sinne von Art. 79 AEUV „eine wirksame Steuerung der Migrationsströme … gewährleisten soll“.

37 Außerdem widerspräche nach Ansicht des Rates die Annahme, dass die durch den angefochtenen Beschluss vorgeschlagene Änderung des EWR-Abkommens unter die Einwanderungspolitik der Union falle, mit den damit verbundenen Folgen, d. h. dem Ausschluss des Königreichs Dänemark und der Möglichkeit für das Vereinigte Königreich und Irland, sich auf die Opt-out-Regelung zu berufen, den

Verpflichtungen, die die Union im EWR-Abkommen gegenüber den EFTA-Staaten eingegangen sei, und könnte die Erreichung des Hauptziels des Abkommens gefährden, den Binnenmarkt im gesamten EWR möglichst umfassend zu verwirklichen.

38 Aus diesem Grund ist der Rat der Auffassung, dass in der Tat Art. 48 AEUV – da der angefochtene Beschluss den neuen Besitzstand der Union in Bezug auf die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auf die EWR-EFTA-Staaten ausdehnen solle und dieser Besitzstand für die Verwirklichung des mit dem EWR-Abkommen angestrebten Hauptziels unerlässlich sei, weil er den Angehörigen der genannten Staaten im Gebiet der Union tatsächliche Freizügigkeit gewährleiste – die geeignete Rechtsgrundlage für die Festlegung des diesbezüglichen Standpunkts der Union sei.

39 Das Vereinigte Königreich begründet in seiner Erwiderung im Einzelnen, weshalb es sich weigere, den im angefochtenen Beschluss enthaltenen Vorschlag zu akzeptieren, die Verordnung Nr. 883/2004 in das EWR-Abkommen einzubeziehen. Es hebt hervor, dass diese Verordnung gegenüber der in Anhang VI des EWR-Abkommens erwähnten Verordnung Nr. 1408/71 insbesondere den persönlichen Anwendungsbereich der sozialen Sicherheit der Union auf „nicht erwerbstätige“ Bürger erweitert habe. Das Vereinigte Königreich lehne es ab, das System der sozialen Sicherheit auf nicht erwerbstätige Drittstaatsangehörige auszudehnen, und im Übrigen habe es sich aus genau diesem Grund dafür entschieden, sich am Erlass der Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Ausdehnung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Verordnungen fallen (ABl. L 344, S. 1), nicht zu beteiligen.

40 Der Rat widerspricht dieser Ansicht unter Hinweis darauf, dass die Verordnung Nr. 1408/71, die für Arbeitnehmer und, seit 1981, für Selbständige gelte, bereits verschiedene Arten von wirtschaftlich nicht tätigen Bürgern erfasse, wie Rentner, Studenten und Personen in unbezahltem Urlaub. Deshalb bestehe zwischen dem persönlichen Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 und dem der Verordnung Nr. 883/2004 kein Unterschied.

41 Im Übrigen habe das Vereinigte Königreich trotz einer ausdrücklichen Aufforderung des Rates keine konkreten Angaben über die Zahl und die Kategorien der Personen vorgelegt, die derzeit unter die Verordnung Nr. 883/2004 fielen, jedoch nicht von der Verordnung Nr. 1408/71 erfasst worden seien.

Würdigung durch den Gerichtshof

42 Zunächst ist entsprechend den Ausführungen der Generalanwältin in Nr. 31 ihrer Schlussanträge festzustellen, dass sämtliche Parteien des vorliegenden Verfahrens sich in verfahrensrechtlicher Hinsicht einig sind, dass der Rat den angefochtenen Beschluss zu Recht auf Art. 218 Abs. 9 AEUV gestützt hat.

43 Das Vereinigte Königreich wendet sich mit seiner Klage jedoch dagegen, dass Art. 48 AEUV für den Erlass des genannten Beschlusses als materielle Rechtsgrundlage herangezogen wurde.

44 Insoweit ist zu beachten, dass die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union nach ständiger Rechtsprechung auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen muss, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören (Urteil vom 19. Juli 2012, Parlament/Rat, C-130/10, Randnr. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

45 Im vorliegenden Fall hat der angefochtene Beschluss, wie sich aus seinen Erwägungsgründen und seinem einzigen Artikel ergibt, zum Ziel, den im Gemeinsamen EWR-Ausschuss zu vertretenden Standpunkt der Union zu einem Vorschlag zur Änderung von Anhang VI und Protokoll 37 des EWR-Abkommens festzulegen.

46 Insbesondere ist der angefochtene Beschluss, wie in Randnr. 15 des vorliegenden Urteils festgestellt, im Wesentlichen darauf gerichtet, die in Anhang VI des EWR-Abkommens enthaltenen Bezugnahmen auf die Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 zu aktualisieren, da diese Verordnungen durch die Verordnungen Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 ersetzt wurden, und die durch die Verordnung Nr. 883/2004 geschaffene Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in die Liste der Ausschüsse in Protokoll 37 des EWR-Abkommens aufzunehmen.

47 Der angefochtene Beschluss soll also ermöglichen, dass der durch die Verordnungen Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 geänderte Besitzstand der Union in Bezug auf die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auch für die EWR-EFTA-Staaten gilt.

48 Soweit der angefochtene Beschluss auf eine Änderung der im EWR-Abkommen enthaltenen Regeln für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit abzielt, sind auch der Kontext des Beschlusses und insbesondere Ziel und Inhalt des Abkommens zu berücksichtigen, um feststellen zu können, ob Art. 48 AEUV die geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass des Beschlusses ist.

49 In diesem Zusammenhang ist zunächst daran zu erinnern, dass das EWR-Abkommen eine enge Assoziation zwischen der Union und den EFTA-Staaten schafft, die auf besonderen und privilegierten Beziehungen zwischen den Beteiligten beruht.

50 Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, dass eines der Hauptziele des EWR-Abkommens, zu dessen Vertragsparteien auch das Vereinigte Königreich und Irland gehören, die möglichst umfassende Verwirklichung der Freizügigkeit und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs im gesamten EWR ist, so dass der innerhalb des Gebiets der Union verwirklichte Binnenmarkt auf die EFTA-Staaten ausgeweitet wird (Urteil vom 23. September 2003, Ospelt und Schlössle Weissenberg, C-452/01, Slg. 2003, I-9743, Randnr. 29).

51 Was die vorliegende Rechtssache angeht, sieht das EWR-Abkommen insbesondere – mit im Wesentlichen den gleichen Worten wie die Art. 45 AEUV und 48 AEUV – in Art. 28 die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten und den EFTA-Staaten vor und in Art. 29 die Anerkennung der damit einhergehenden Rechte der sozialen Sicherheit.

52 Dementsprechend umfasst die durch das EWR-Abkommen geschaffene Assoziation gemäß Art. 1 Abs. 2 Buchst. f des Abkommens die Stärkung der Zusammenarbeit im Bereich der Sozialpolitik und verlangt nach seinem Art. 3 nicht nur, dass die Vertragsparteien die Zusammenarbeit im Rahmen des Abkommens fördern, sondern auch, dass sie alle Maßnahmen unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele des Abkommens gefährden könnten.

53 Außerdem sind nach Art. 7 des EWR-Abkommens die Rechtsakte, auf die in dessen Anhängen oder in den Entscheidungen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Bezug genommen wird, für alle Vertragsparteien verbindlich und in innerstaatliches Recht umzusetzen.

54 Insbesondere sieht Art. 7 Buchst. a des EWR-Abkommens in Bezug auf eine Verordnung der Union ausdrücklich vor, dass ein derartiger Rechtsakt „als solcher“ in das innerstaatliche Recht der Vertragsparteien übernommen wird, d. h. ohne dass es hierzu einer Umsetzungsmaßnahme bedarf.

55 Demzufolge zielt der angefochtene Beschluss, wie die Kommission zu Recht betont hat, darauf ab, nicht nur die sozialen Rechte der Staatsangehörigen der drei betroffenen EFTA-Staaten, sondern auch und in gleicher Weise die sozialen Rechte der Unionsbürger in den genannten Staaten unmittelbar zu regeln. Anders gesagt erlaubt die mit diesem Beschluss beabsichtigte Änderung im Kern nicht nur den isländischen, den liechtensteinischen und den norwegischen Bürgern, im Gebiet der Union die Rechte geltend zu machen, die ihnen nach den Verordnungen Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 zustehen, sondern kommt auch den Angehörigen der Mitgliedstaaten zugute, die sich in den genannten EFTA-Staaten auf diese Rechte berufen können.

56 Dies vorausgeschickt, ist in Bezug auf die vorliegende Rechtssache festzustellen, dass beim Abschluss des EWR-Abkommens die damals geltende Verordnung Nr. 1408/71 in Anhang VI und Protokoll 37 des Abkommens aufgenommen wurde mit der Folge, dass die in dem Abkommen enthaltene Regelung für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auf den gesamten EWR ausgedehnt wurde.

57 Soweit der angefochtene Beschluss darauf abzielt, die Bezugnahme auf die Verordnung Nr. 1408/71 durch eine Bezugnahme auf die Verordnung Nr. 883/2004 zu ersetzen, weil diese die erstgenannte Verordnung aufgehoben hat, ist festzustellen, dass dieser Beschluss es in der Sache unter Beachtung der von den Vertragsparteien des EWR-Abkommens eingegangenen Verpflichtungen und des seit dessen Inkrafttreten schon erzielten Integrationsgrads ermöglicht, die bereits 1992 mit dem EWR-Abkommen gewollte und bewirkte Ausdehnung der sozialen Rechte zugunsten der Bürger der betroffenen Staaten beizubehalten.

58 Der angefochtene Beschluss gehört somit gerade zu den Maßnahmen, mit denen die Binnenmarktvorschriften der Union so weit wie möglich auf den EWR ausgedehnt werden sollen, damit die Angehörigen der genannten EFTA-Staaten die Freizügigkeit unter denselben sozialen Bedingungen wie die Unionsbürger genießen.

59 Ohne die mit dem angefochtenen Beschluss beabsichtigte Änderung könnte nämlich die Freizügigkeit der Personen im EWR nicht unter denselben sozialen Bedingungen ausgeübt werden, wie sie in der Union vorgesehen sind, was die Entwicklung der Assoziation und die Verwirklichung der Ziele des EWR-Abkommens zweifellos gefährden würde.

60 Daraus folgt, dass die Aktualisierung und die Vereinfachung der in der Union geltenden Regelung für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, wie sie der angefochtene Beschluss mit der Ablösung der Verordnung Nr. 1408/71 durch die Verordnung Nr. 883/2004 gerade anstrebt, unbedingt auch auf der Ebene des EWR durchgeführt werden müssen.

61 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass der angefochtene Beschluss angesichts seines Kontexts wirksam auf der Grundlage von Art. 48 AEUV erlassen werden konnte.

62 Der Vollständigkeit halber ist noch darauf hinzuweisen, dass Art. 79 Abs. 2 AEUV entgegen dem Vorbringen des Vereinigten Königreichs und Irlands keine Rechtsgrundlage für den Erlass einer Maßnahme wie des angefochtenen Beschlusses sein kann.

63 Zunächst ist Art. 79 Abs. 2 AEUV, wie die Generalanwältin in den Nrn. 39 bis 41 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, in seinem Kontext - Kapitel 2 („Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“) im Dritten Teil Titel V des AEU-Vertrags - und im Licht von Art. 79 Abs. 1 AEUV auszulegen, der vorsieht, dass die Union eine gemeinsame Einwanderungspolitik entwickelt, die „eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen … sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll“.

64 Eine Maßnahme wie der angefochtene Beschluss ist aber angesichts des Kontexts der Entwicklung der Assoziation mit den EFTA-Staaten und insbesondere in Anbetracht der mit dieser Assoziation angestrebten Ziele mit derartigen Zielsetzungen offensichtlich nicht vereinbar.

65 Ferner ist nicht auszuschließen, dass der Rückgriff auf Art. 79 Abs. 2 AEUV mit der Möglichkeit einer Berufung des Vereinigten Königreichs und/oder Irlands auf die Opt-out-Regelung, die Verwirklichung der Ziele des EWR-Abkommens unter Verstoß gegen den in Randnr. 52 des vorliegenden Urteils erwähnten Art. 3 des Abkommens in der Praxis gefährden könnte. Wenn die genannten

Mitgliedstaaten und die betroffenen EFTA-Staaten keine Vereinbarung träfen, liefe ein solcher Rückgriff insbesondere darauf hinaus, dass für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zwei parallele Regelungen nebeneinander bestünden.

66 Das Vorbringen des Vereinigten Königreichs und Irlands, der Rückgriff auf Art. 79 Abs. 2 AEUV sei im vorliegenden Fall aufgrund der Tatsache gerechtfertigt, dass der Unionsgesetzgeber diese Vorschrift bereits für den Erlass ähnlicher Beschlüsse in Bezug auf andere Drittstaaten herangezogen habe, kann im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits keinen Erfolg haben.

67 Hierzu genügt der Hinweis darauf, dass nach ständiger Rechtsprechung die Bestimmung der Rechtsgrundlage einer Handlung in Ansehung des Ziels und des Inhalts dieser Handlung zu erfolgen hat und nicht aufgrund der für den Erlass anderer Handlungen der Union, die gegebenenfalls ähnliche Merkmale aufweisen, herangezogenen Rechtsgrundlage (vgl. u. a. Urteil vom 10. Januar 2006, Kommission/Rat, C-94/03, Slg. 2006, I-1, Randnr. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

68 Nach alledem ist festzustellen, dass der angefochtene Beschluss zu Recht auf der materiellen Rechtsgrundlage von Art. 48 AEUV erlassen worden ist.

69 Demnach ist die Klage als unbegründet abzuweisen.

Kosten

70 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Vereinigte Königreich mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm gemäß dem Antrag des Rates die Kosten aufzuerlegen. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die dem vorliegenden Rechtsstreit beigetretenen Streithelfer ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland trägt die Kosten.

3. Irland und die Europäische Kommission tragen ihre eigenen Kosten.

Unterschriften