Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

18. Dezember 2014*

„Nichtigkeitsklage — Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit — Assoziierungsabkommen EWG–Türkei — Beschluss des Rates über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im Assoziationsrat zu vertreten ist — Wahl der Rechtsgrundlage — Art. 48 AEUV — Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV — Art. 217 AEUV“

In der Rechtssache C-81/13

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, eingereicht am 15. Februar 2013,

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch M. Holt, C. Murrell, E. Jenkinson und S. Behzadi Spencer als Bevollmächtigte im Beistand von A. Dashwood, QC,

Kläger,

unterstützt durch:

Irland, vertreten durch L. Williams als Bevollmächtigte im Beistand von N. Travers, BL, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch E. Finnegan und M. Chavrier als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch:

Europäische Kommission, vertreten durch A. Aresu, J. Enegren und S. Pardo Quintillán als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelferin,

erlässt

* Verfahrenssprache: Englisch.

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, des Vizepräsidenten K. Lenaerts, der Kammerpräsidenten M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh und J.-C. Bonichot, der Richter J. Malenovský, E. Levits und A. Arabadjiev, der Richterin M. Berger sowie der Richter E. Jarašiūnas (Berichterstatter) und C. G. Fernlund,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: L. Carrasco Marco, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 13. Mai 2014,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 17. Juli 2014

folgendes

Urteil

1 Mit seiner Klage beantragt das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland die Nichtigerklärung des Beschlusses 2012/776/EU des Rates vom 6. Dezember 2012 über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im Assoziationsrat, der im Rahmen des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei eingesetzt wurde, im Hinblick auf die Annahme von Vorschriften für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu vertreten ist (ABl. L 340, S. 19, im Folgenden: angefochtener Beschluss).

Rechtlicher Rahmen

2 Das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (im Folgenden: Abkommen EWG–Türkei) wurde am 12. September 1963 in Ankara von der Republik Türkei einerseits und der Gemeinschaft sowie deren Mitgliedstaaten andererseits unterzeichnet. Es wurde durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 (ABl. 1964, Nr. 217, S. 3685), der auf der Grundlage von Art. 238 des EWG-Vertrags (jetzt Art. 217 AEUV) erlassen wurde, im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt.

3 Ziel dieses Abkommens ist nach Art. 2 Abs. 1, eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien unter voller Berücksichtigung der Notwendigkeit zu fördern, dass hierbei der beschleunigte Aufbau der türkischen Wirtschaft sowie die Hebung des Beschäftigungsstands und der Lebensbedingungen des türkischen Volkes gewährleistet werden.

4 Nach Art. 9 des Abkommens ist für dessen Anwendungsbereich „jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten“.

5 Art. 12 des Abkommens bestimmt:

„Die Vertragsparteien vereinbaren, sich von den Artikeln 48, 49 und 50 des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft leiten zu lassen, um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen.“

6 Das am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichnete und mit der Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 293, S. 1) im Namen der Gemeinschaft geschlossene, gebilligte und bestätigte Zusatzprotokoll (im Folgenden: Zusatzprotokoll), das dem Abkommen EWG–Türkei als Anhang beigefügt ist und nach seinem Art. 62 Bestandteil dieses Abkommens ist, sieht in Art. 36 vor:

„Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der Türkei wird nach den Grundsätzen des Artikels 12 des [Abkommens EWG–Türkei] zwischen dem Ende des zwölften und dem Ende des zweiundzwanzigsten Jahres nach dem Inkrafttreten des genannten Abkommens schrittweise hergestellt.

…“

7 Art. 39 des Zusatzprotokolls lautet:

„(1) Der Assoziationsrat erlässt vor dem Ende des ersten Jahres nach Inkrafttreten dieses Protokolls Bestimmungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer türkischer Staatsangehörigkeit, die von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu- oder abwandern, sowie für deren in der Gemeinschaft wohnende Familien.

(2) Diese Bestimmungen müssen es ermöglichen, dass für Arbeitnehmer türkischer Staatsangehörigkeit die in den einzelnen Mitgliedstaaten zurückgelegten Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten in Bezug auf Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliditätsrenten sowie auf die Krankheitsfürsorge für den Arbeitnehmer und seine in der Gemeinschaft wohnende Familie nach noch festzulegenden Regeln zusammengerechnet werden. Mit diesen Bestimmungen dürfen die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft nicht verpflichtet werden, die in der Türkei zurückgelegten Zeiten zu berücksichtigen.

(3) Die genannten Bestimmungen müssen die Zahlung der Familienzulagen für den Fall sicherstellen, dass die Familie des Arbeitnehmers in der Gemeinschaft wohnhaft ist.

(4) Für die Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliditätsrenten, die aufgrund von nach Absatz 2 erlassenen Bestimmungen erworben wurden, muss die Möglichkeit einer Ausfuhr in die Türkei bestehen.

(5) Die in diesem Artikel genannten Bestimmungen beeinträchtigen die sich aus den bilateralen Abkommen zwischen der Türkei und den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ergebenden Rechte und Pflichten insoweit nicht, als solche Abkommen für türkische Staatsangehörige eine günstigere Regelung vorsehen.“

8 Auf der Grundlage von Art. 39 des Zusatzprotokolls wurde der Beschluss Nr. 3/80 des Assoziationsrats vom 19. September 1980 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften auf die türkischen Arbeitnehmer und auf deren Familienangehörige (ABl. 1983, C 110, S. 60, im Folgenden: Beschluss Nr. 3/80) erlassen. Dieser Beschluss gilt nach seinem Art. 2 für Arbeitnehmer, für welche die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten und die türkische Staatsangehörige sind, für die Familienangehörigen dieser Arbeitnehmer, die im Gebiet eines Mitgliedstaats wohnen, und für Hinterbliebene dieser Arbeitnehmer. Sein in Art. 4 definierter sachlicher Geltungsbereich umfasst alle Rechtsvorschriften über Zweige der sozialen Sicherheit, die Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft, bei Invalidität, bei Alter und Tod, bei Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und Arbeitslosigkeit sowie Familienleistungen betreffen.

9 Art. 3 („Gleichbehandlung“) Abs. 1 des Beschlusses Nr. 3/80 bestimmt:

„Die Personen, die im Gebiet eines Mitgliedstaats wohnen und für die dieser Beschluss gilt, haben die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie die Staatsangehörigen dieses Staates, soweit dieser Beschluss nichts anderes bestimmt.“

10 Titel III des Beschlusses Nr. 3/80 enthält besondere Vorschriften für die einzelnen Leistungsarten. Diese Vorschriften verweisen im Wesentlichen auf einige Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. L 149, S. 2), und auf einige Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung Nr. 1408/71 (ABl. L 74, S. 1).

Angefochtener Beschluss

11 Der angefochtene Beschluss wurde entsprechend dem Vorschlag der Europäischen Kommission auf der Grundlage von Art. 48 AEUV in Verbindung mit Art. 218 Abs. 9 AEUV erlassen. In seinem ersten Erwägungsgrund heißt es, dass gemäß dem Abkommen EWG–Türkei und dem Zusatzprotokoll die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen der Union und der Türkei schrittweise hergestellt wird. In den Erwägungsgründen 2 bis 4 wird der Inhalt von Art. 9 des Abkommens und Art. 39 des Zusatzprotokolls wiedergegeben und ausgeführt, dass der Beschluss Nr. 3/80 der erste Schritt zur Durchführung dieser Artikel ist. Die Erwägungsgründe 5 bis 7 lauten:

„(5) Es muss sichergestellt werden, dass Artikel 9 des Abkommens [EWG–Türkei] und Artikel 39 des Zusatzprotokolls uneingeschränkt umgesetzt werden.

(6) Die in Beschluss Nr. 3/80 enthaltenen Durchführungsbestimmungen müssen aktualisiert werden, damit sie den Entwicklungen im Bereich der Koordinierung der sozialen Sicherheit in der Europäischen Union Rechnung tragen.

(7) Der Beschluss Nr. 3/80 sollte daher aufgehoben und durch einen Beschluss des Assoziationsrats ersetzt werden, der die einschlägigen Bestimmungen des Abkommens [EWG–Türkei] und des Zusatzprotokolls über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in einem einzigen Schritt umsetzt.“

12 Art. 1 Abs. 1 des angefochtenen Beschlusses bestimmt:

„Der Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im Assoziationsrat, der im Rahmen des Abkommens [EWG–Türkei] eingesetzt wurde, im Hinblick auf die Annahme von Vorschriften für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu vertreten ist, beruht auf dem diesem Beschluss beigefügten Entwurf für einen Beschluss des Assoziationsrats.“

13 Der dem angefochtenen Beschluss beigefügte Entwurf für einen Beschluss des Assoziationsrats (im Folgenden: Entwurf für einen Beschluss des Assoziationsrats) enthält u. a. die gleichen Erwägungsgründe wie die in Rn. 11 des vorliegenden Urteils angeführten. Art. 1 („Definitionen“) dieses Beschlussentwurfs verweist insbesondere für die Begriffe „Arbeitnehmer“, „Familienangehöriger“, „Rechtsvorschriften“ und „Leistungen“ auf 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), mit der die Verordnung Nr. 1408/71 aufgehoben wurde, und 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), mit der die Verordnung Nr. 574/72 aufgehoben wurde.

14 Nach Art. 2 („Persönlicher Geltungsbereich“) des Entwurfs für einen Beschluss des Assoziationsrats gilt dieser Beschluss zum einen für türkische Arbeitnehmer, die rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats beschäftigt sind oder waren und für die die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, ihre Hinterbliebenen und ihre Familienangehörigen, die zusammen mit ihnen während ihrer Beschäftigung in einem Mitgliedstaat dort einen rechtmäßigen Wohnsitz haben oder hatten, sowie zum anderen für Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind, rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Türkei beschäftigt sind oder waren und für die die Rechtsvorschriften der Türkei gelten oder galten, ihre Hinterbliebenen und ihre Familienangehörigen, die zusammen mit ihnen während ihrer Beschäftigung in der Türkei dort einen rechtmäßigen Wohnsitz haben oder hatten.

15 Der Entwurf schreibt in Art. 3 die Gleichbehandlung in Bezug auf Leistungen und in Art. 4 die Aufhebung der Wohnortklauseln für bestimmte Leistungen vor. Er sieht ferner in den Art. 5 und 6 einen Mechanismus der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Türkei sowie Regeln für Verwaltungskontrollen und ärztliche Untersuchungen vor.

Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

16 Das Vereinigte Königreich beantragt, den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären und dem Rat der Europäischen Union die Kosten aufzuerlegen.

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

18 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 2. Juli 2013 und vom 15. Januar 2014 sind die Kommission als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates und Irland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Vereinigten Königreichs zugelassen worden, um in der mündlichen Verhandlung Erklärungen abgeben zu können.

Zur Klage

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

19 Das Vereinigte Königreich, unterstützt durch Irland, rügt, dass der Rat dem angefochtenen Beschluss Art. 48 AEUV als materielle Rechtsgrundlage zugrunde gelegt habe. Seiner Ansicht nach ist für den Erlass eines solchen Beschlusses nicht diese Bestimmung, sondern Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV die geeignete Rechtsgrundlage. Der Rat habe dadurch, dass er nicht diese letztere Bestimmung als Rechtsgrundlage des angefochtenen Beschlusses gewählt habe, dem Vereinigten Königreich das Recht, sich nicht am Erlass dieses Beschlusses zu beteiligen und nicht durch ihn gebunden zu sein, genommen, das diesem Mitgliedstaat durch das dem EU- und dem AEU-Vertrag beigefügte Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eingeräumt worden sei.

20 Das Vereinigte Königreich beruft sich insoweit darauf, dass Art. 48 AEUV eine Bestimmung sei, die den Grundsatz der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Selbständigen, die Staatsangehörige der Mitgliedstaaten seien, innerhalb der Union ergänze. Dieser Artikel könne daher nicht Rechtsgrundlage einer Maßnahme wie des angefochtenen Beschlusses sein, die im Wesentlichen die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zugunsten türkischer Arbeitnehmer betreffe.

21 Dagegen sei Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV die geeignete Rechtsgrundlage einer solchen Maßnahme, da sie den Erlass von Maßnahmen zur „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“, ermögliche. Der Rückgriff auf diese

Bestimmung, die als Rechtsgrundlage der Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Ausdehnung der Verordnung Nr. 883/2004 und der Verordnung Nr. 987/2009 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Verordnungen fallen (ABl. L 344, S. 1), gedient habe, und der Erlass von neun dem angefochtenen Beschluss entsprechenden Beschlüssen zu mit anderen Drittstaaten geschlossenen Assoziierungsabkommen in den Jahren 2010 und 2012 stehe im Einklang mit Art. 79 Abs. 1 AEUV, der die Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik vorsehe, die nicht nur eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, sondern auch „eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten", gewährleisten solle. Dieser Rückgriff stehe außerdem im Einklang mit der partiellen Koordinierung des Bereichs der sozialen Sicherheit, die mit dem Entwurf für einen Beschluss des Assoziationsrats, insbesondere den Art. 2 Buchst. a und b, 3 und 4, vorgenommen werde.

22 Diese Beurteilung werde nicht durch die Bestimmungen des Abkommens EWG–Türkei und des Zusatzprotokolls in Frage gestellt. Art. 12 des Abkommens und Art. 36 des Zusatzprotokolls bedeuteten nämlich nicht, dass das den Angehörigen der Mitgliedstaaten zustehende Recht auf Freizügigkeit in der Union auf die türkischen Staatsangehörigen ausgedehnt würde. Es bleibe dabei, dass die türkischen Arbeitnehmer kein Recht auf freie Einreise in die Union und auf Freizügigkeit in den Mitgliedstaaten hätten.

23 Die Ausführungen in den Urteilen Vereinigtes Königreich/Rat (C-431/11, EU:C:2013:589) und Vereinigtes Königreich/Rat (C-656/11, EU:C:2014:97), in denen der Gerichtshof entschieden habe, dass die angefochtenen Beschlüsse, die im Zusammenhang mit dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 (ABl. 1994, L 1, S. 3, im Folgenden: EWR-Abkommen) und dem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (ABl. 2002, L 114, S. 6, im Folgenden: Abkommen EG–Schweiz über die Freizügigkeit) erlassen worden seien, wirksam auf der Grundlage von Art. 48 AEUV hätten erlassen werden können, zeigten, dass diese Schlussfolgerung bei dem hier angefochtenen Beschluss nicht gezogen werden könne.

24 Im Unterschied zum EWR-Abkommen und zum Abkommen EG–Schweiz über die Freizügigkeit solle mit dem Abkommen EWG–Türkei weder der Binnenmarkt auf die Türkei ausgedehnt noch die Freizügigkeit zwischen der Union und diesem Drittstaat hergestellt werden, und der Beschluss Nr. 3/80 habe die Geltung der Verordnungen Nr. 1408/71 und 574/72 nicht auf die Türkei erstreckt.

25 Anders als die in den Urteilen Vereinigtes Königreich/Rat (EU:C:2013:589) und Vereinigtes Königreich/Rat (EU:C:2014:97) fraglichen Beschlüsse ziele der angefochtene Beschluss auch nicht darauf ab, die mit der Verordnung Nr. 883/2004 eingeführte neue Regelung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auf die Türkei zu erstrecken, sondern stelle eine Maßnahme dar, die sich darauf beschränke, die den türkischen Arbeitnehmern derzeit nach dem Beschluss Nr. 3/80 zustehenden begrenzten Rechte zu aktualisieren.

26 Darüber hinaus könne Art. 217 AEUV nicht als Rechtsgrundlage für einen Beschluss wie den angefochtenen herangezogen werden, da unterschieden werden müsse zwischen dem auf diese Bestimmung zu stützenden Beschluss, sämtliche sich aus einem Assoziierungsabkommen ergebenden Maßnahmen zu erlassen, und den gemäß einem solchen Abkommen erlassenen Beschlüssen, die auf die ihrem jeweiligen Gegenstand entsprechende Rechtsgrundlage zu stützen seien.

27 Zu den Abstimmungsregeln für die gemäß Art. 218 Abs. 9 AEUV erlassenen Beschlüsse stellt das Vereinigte Königreich fest, dass nicht die Auffangregel der qualifizierten Mehrheit des Art. 16 Abs. 3 EUV, sondern die des Art. 218 Abs. 8 AEUV zur Anwendung gelangen müsse.

28 Irland trägt vor, dass die Existenz des Protokolls (Nr. 21) die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts nicht beeinflussen dürfe. Außerdem habe der Gerichtshof zwar in den Urteilen Vereinigtes Königreich/Rat (EU:C:2013:589) und Vereinigtes Königreich/Rat (EU:C:2014:97) entschieden, dass die Union dort geltende Bestimmungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auf der Grundlage von Art. 48 AEUV auf Drittstaatsangehörige habe erstrecken dürfen, doch sei dies auf die Besonderheit des EWR-Abkommens und des Abkommens EG–Schweiz über die Freizügigkeit zurückzuführen. Das Abkommen EWG–Türkei und sein Zusatzprotokoll erlaubten hingegen keine Gleichstellung der türkischen Arbeitnehmer mit den Arbeitnehmern der Union.

29 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, weist dieses Vorbringen zurück und macht geltend, dass Art. 48 AEUV die geeignete materielle Rechtsgrundlage für den angefochtenen Beschluss sei.

30 Da sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union insbesondere auf dessen Ziel und Inhalt stützen müsse, sei darauf hinzuweisen, dass der Entwurf für einen Beschluss des Assoziationsrats darauf abziele, die die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit betreffenden Bestimmungen des Abkommens EWG–Türkei und des Zusatzprotokolls im Einklang mit deren Ziel, nämlich der schrittweisen Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Vertragsparteien, umzusetzen. Dass die ins Auge gefassten Regelungen weniger weitreichend seien als die für die Unionsbürger geltenden, berühre dieses Ziel nicht, sondern beruhe darauf, dass das Abkommen EWG–Türkei und das Zusatzprotokoll eine schrittweise Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit vorsähen. Insoweit ergebe sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass sich die türkischen Arbeitnehmer nicht mehr in der gleichen Lage befänden wie andere Drittstaatsangehörige.

31 Im Kontext des Abkommens EWG–Türkei stelle die ins Auge gefasste Änderung der im Bereich der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit geltenden Bestimmungen keine Maßnahme zur Entwicklung der gemeinsamen Einwanderungspolitik dar. Der angefochtene Beschluss ziele nicht auf eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, sondern auf die Verwirklichung des Ziels einer schrittweisen Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ab, indem die Systeme der sozialen Sicherheit der Vertragsparteien teilweise koordiniert würden und damit die mit dem Beschluss Nr. 3/80 eingeführte Regelung ersetzt werde.

32 Ferner ist der Rat mit dem Vereinigten Königreich der Auffassung, dass Art. 217 AEUV nicht die Rechtsgrundlage des angefochtenen Beschlusses bilden könne. Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung sei ein im Rahmen eines Assoziierungsabkommens erlassener Unionsrechtsakt nicht auf die allgemeine Rechtsgrundlage zu stützen, auf deren Grundlage das Abkommen geschlossen worden sei, sondern auf die spezifische Rechtsgrundlage für das Sachgebiet, zu dem der Rechtsakt gehöre. Die Abstimmungsregel, die für einen Beschluss zur Festlegung des im Namen der Union in einem durch ein Assoziierungsabkommen geschaffenen Gremium zu vertretenden Standpunkts gelte, richte sich nach dieser spezifischen Rechtsgrundlage. Wäre Art. 217 AEUV die geeignete Rechtsgrundlage, gälte die Regel der Einstimmigkeit.

33 Die Kommission weist darauf hin, dass der angefochtene Beschluss den Standpunkt der Union hinsichtlich der Erstreckung neuer Unionsrechtsakte zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auf türkische Arbeitnehmer festlegen solle und dass diese Erstreckung unerlässlich sei, um schrittweise die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu gewährleisten, die eines der Hauptziele des Abkommens EWG–Türkei sei. Dieses Ziel unterscheide das Abkommen EWG–Türkei von den mit anderen Drittstaaten geschlossenen Abkommen und stehe in keinem Zusammenhang mit den Zielen der Einwanderungspolitik, die kein vom Abkommen EWG–Türkei erfasster Bereich sei.

34 Ferner ist sie mit dem Vereinigten Königreich und dem Rat der Ansicht, dass Art. 217 AEUV nicht die geeignete Rechtsgrundlage des angefochtenen Beschlusses sei. Falls aber doch, gälte nach Art. 218 Abs. 9 AEUV die Abstimmungsregel der qualifizierten Mehrheit.

Würdigung durch den Gerichtshof

35 Nach ständiger Rechtsprechung muss die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen, zu denen insbesondere Ziel und Inhalt des Rechtsakts gehören (Urteile Kommission/Rat, C-338/01, EU:C:2004:253, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Parlament/Rat, C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 42).

36 Dabei spielt es keine Rolle, welche Rechtsgrundlage für den Erlass anderer Handlungen der Union, die gegebenenfalls ähnliche Merkmale aufweisen, herangezogen wurde, da die Bestimmung der Rechtsgrundlage einer Handlung in Ansehung des Ziels und des Inhalts dieser Handlung zu erfolgen hat (vgl. in diesem Sinne Urteile Vereinigtes Königreich/Rat, EU:C:2013:589, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung, und Vereinigtes Königreich/Rat, EU:C:2014:97, Rn. 48). Das vom Vereinigten Königreich vorgebrachte Argument, dass Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV als Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 1231/2010 und für andere dem angefochtenen Beschluss entsprechende Beschlüsse gedient habe, die im Rahmen von mit anderen Drittstaaten geschlossenen Assoziierungsabkommen erlassen worden seien, ist somit ohne Weiteres zurückzuweisen.

37 Auch das Protokoll (Nr. 21) kann keine wie auch immer gearteten Auswirkungen auf die Frage der geeigneten Rechtsgrundlage für den Erlass des angefochtenen Beschlusses haben (vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Rat, C-137/12, EU:C:2013:675, Rn. 73 und 74, sowie Vereinigtes Königreich/Rat, EU:C:2014:97, Rn. 49).

38 Dagegen kann der Kontext der fraglichen Handlung für die Wahl ihrer Rechtsgrundlage relevant sein. Soweit die Handlung nämlich auf eine Änderung der in einem bestehenden Abkommen enthaltenen Regeln abzielt, sind auch dieser Kontext und insbesondere Ziel und Inhalt des Abkommens zu berücksichtigen (vgl. in diesem Sinne Urteile Vereinigtes Königreich/Rat, EU:C:2013:589, Rn. 48, und Vereinigtes Königreich/Rat, EU:C:2014:97, Rn. 50).

39 Da im vorliegenden Fall mit dem angefochtenen Beschluss das Ziel verfolgt wird, den Standpunkt festzulegen, den die Union im Assoziationsrat, der mit dem Abkommen EWG–Türkei eingesetzt wurde, zum Erlass von Bestimmungen über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vertreten soll, sind zur Bestimmung der geeigneten Rechtsgrundlage für den Erlass dieses Beschlusses sowohl das Ziel dieses Abkommens und dessen Inhalt im Bereich der sozialen Sicherheit als auch das Ziel und der Inhalt des angefochtenen Beschlusses zu prüfen.

40 Hierzu ist vorab festzustellen, dass Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV entgegen dem Vorbringen des Vereinigten Königreichs und Irlands nicht die geeignete materielle Rechtsgrundlage für den Erlass des angefochtenen Beschlusses hätte sein können.

41 Diese Vorschrift ermächtigt zwar die Union, Maßnahmen zur Festlegung der Rechte von Drittstaatsangehörigen zu erlassen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, einschließlich der Bedingungen, unter denen sie sich in den anderen Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten dürfen.

42 Doch können solche Maßnahmen nach dieser Vorschrift nur im Hinblick auf Art. 79 Abs. 1 AEUV erlassen werden, d. h. zur Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik, die 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.

43 Zum einen ist aber das Abkommen EWG–Türkei, wie sich aus seinem Art. 12 und aus Art. 36 des Zusatzprotokolls ergibt, durch den Willen der Vertragsparteien gekennzeichnet, untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen. Zu diesem Zweck haben die

Vertragsparteien in Art. 39 des Zusatzprotokolls den Assoziationsrat damit beauftragt, Bestimmungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für türkische Arbeitnehmer, die innerhalb der Union zu- und abwandern, sowie für deren in der Union wohnende Familien zu erlassen.

44 Zum anderen zielen der angefochtene Beschluss und der Entwurf für einen Beschluss des Assoziationsrats insbesondere darauf ab, Art. 9 des Abkommens EWG–Türkei und Art. 39 des Zusatzprotokolls uneingeschränkt umzusetzen und die Bestimmungen des Beschlusses Nr. 3/80 zu aktualisieren, damit sie den Entwicklungen im Bereich der Koordinierung der sozialen Sicherheit in der Union Rechnung tragen. Während der Beschluss Nr. 3/80 nur die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten auf die türkischen Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen bezweckte, zielt der Entwurf für einen Beschluss des Assoziationsrats auf den Erlass einer Regelung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ab, indem er in den persönlichen Geltungsbereich, wie er in seinem Art. 2 definiert ist, Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind, rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Türkei beschäftigt sind oder waren und für die die Rechtsvorschriften der Türkei gelten oder galten, ihre Hinterbliebenen sowie ihre Familienangehörigen aufnimmt, wenn sie zusammen mit dem betreffenden Arbeitnehmer während dessen Beschäftigung in der Türkei dort einen rechtmäßigen Wohnsitz haben oder hatten.

45 Daher stellt der angefochtene Beschluss einen weiteren Schritt zur schrittweisen Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen der Union und der Türkei und bei der Entwicklung der durch ihr Assoziierungsabkommen geschaffenen Verbindungen dar.

46 Aus all diesen Feststellungen ergibt sich, dass der angefochtene Beschluss eine andere Zielsetzung hat als die in Rn. 42 des vorliegenden Urteils genannte gemeinsame Einwanderungspolitik. Es würde daher auf eine Negation des besonderen Kontexts dieses Beschlusses hinauslaufen, wollte man den Schwerpunkt seines Regelungsgehalts in der wirksamen Steuerung der Migrationsströme und einer angemessenen Behandlung von Drittstaatsangehörigen sehen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

47 Infolgedessen ist sodann zu prüfen, ob der vom Rat herangezogene Art. 48 AEUV allein die geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass des angefochtenen Beschlusses bilden kann.

48 Hierzu ist erstens darauf hinzuweisen, dass nach Art. 12 des Abkommens EWG–Türkei die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten und der Türkei, geleitet von den Art. 48 bis 50 des EWG-Vertrags (jetzt Art. 45 AEUV bis 47 AEUV), schrittweise hergestellt wird.

49 Was die Freizügigkeit zwischen der Türkei und der Union betrifft, so ist, wie der Gerichtshof bereits in Rn. 53 des Urteils Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583) festgestellt hat, ein solcher allgemeiner Grundsatz der Freizügigkeit weder in diesem Abkommen noch im Zusatzprotokoll vorgesehen.

50 Das Abkommen EWG–Türkei und das Zusatzprotokoll erweitern die in der Union bestehende Arbeitnehmerfreizügigkeit auch nicht auf die Türkei.

51 Zum einen verpflichtet nämlich Art. 12 des Abkommens EWG–Türkei dadurch, dass er für die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer das Leitbild der Art. 48 bis 50 des EWG-Vertrags vorsieht, die Vertragsparteien nicht, die Unionsvorschriften über die Arbeitnehmerfreizügigkeit als solche anzuwenden (vgl. entsprechend Urteil Demirkan, EU:C:2013:583, Rn. 45), wobei diese Artikel allerdings so weit wie möglich auf die türkischen Arbeitnehmer erstreckt werden müssen, die die ihnen in diesem Abkommen zuerkannten Rechte besitzen (vgl. entsprechend Urteile Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, Rn. 20, Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, Rn. 44, und Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, Rn. 48).

52 Zum anderen ist, wie die Generalanwältin in Nr. 79 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, die in Art. 12 des Abkommens EWG–Türkei vorgesehene schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer noch nicht abgeschlossen. Insoweit hat der Gerichtshof bereits wiederholt festgestellt, dass türkische Staatsangehörige im Gegensatz zu den Arbeitnehmern der Union gegenwärtig keine Freizügigkeit innerhalb der Union genießen, da das Abkommen ihnen die Inanspruchnahme bestimmter Rechte nur im Gebiet des Aufnahmemitgliedstaats garantiert (vgl. in diesem Sinne Urteile Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, Rn. 66, und Demirkan, EU:C:2013:583, Rn. 53).

53 Zum Inhalt des Abkommens EWG–Türkei im Bereich der sozialen Sicherheit ist festzustellen, dass Art. 39 Abs. 1 und 2 des Zusatzprotokolls vorsieht, dass der Assoziationsrat auf diesem Gebiet Bestimmungen für türkische Arbeitnehmer erlässt, die von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu- oder abwandern, sowie für ihre in der Union wohnenden Familien. Diese Bestimmungen müssen es insbesondere ermöglichen, dass für diese Arbeitnehmer die in den einzelnen Mitgliedstaaten zurückgelegten Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten in Bezug auf bestimmte Leistungsansprüche zusammengerechnet werden. Dagegen sieht Art. 39 des Zusatzprotokolls nicht vor, dass Maßnahmen zugunsten von Arbeitnehmern der Union, die in die Türkei abwandern, erlassen werden, und bestimmt in Abs. 2, dass mit den zu erlassenden Bestimmungen die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet werden dürfen, die von den türkischen Arbeitnehmern in der Türkei zurückgelegten Zeiten zu berücksichtigen.

54 Daraus folgt, dass das Abkommen EWG–Türkei für die Vertragsparteien keine Regelung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit wie die der Verordnung Nr. 1408/71 vorsieht.

55 Darüber hinaus verweist der gemäß Art. 39 des Zusatzprotokolls erlassene Beschluss Nr. 3/80, wie der Gerichtshof bereits in den Rn. 29 und 30 des Urteils Taflan-Met u. a. (C-277/94, EU:C:1996:315) ausgeführt hat, lediglich auf einige Bestimmungen der Verordnung Nr. 1408/71 und der Verordnung Nr. 574/72.

56 Was zweitens Inhalt und Ziel des angefochtenen Beschlusses angeht, so zielt dieser gemäß seinen Erwägungsgründen 5 bis 7 und den gleichlautenden Erwägungsgründen 6, 7 und 9 des Entwurfs für einen Beschluss des Assoziationsrats darauf ab, Art. 9 des Abkommens EWG–Türkei und Art. 39 des Zusatzprotokolls uneingeschränkt umzusetzen und die im Beschluss Nr. 3/80 enthaltenen Durchführungsbestimmungen im Zuge seiner Ersetzung zu aktualisieren, damit sie den Entwicklungen auf dem Gebiet der Koordinierung der sozialen Sicherheit, d. h. dem Erlass der Verordnungen Nrn. 883/2004, 987/2009 und 1231/2010, Rechnung tragen.

57 Somit ergibt sich aus den Feststellungen in den Rn. 48 bis 52 des vorliegenden Urteils zum einen, dass das Abkommen EWG–Türkei, anders als dies der Gerichtshof in Rn. 50 des Urteils Vereinigtes Königreich/Rat (EU:C:2013:589) zum EWR-Abkommen festgestellt hat, nicht zum Ziel hat, die Freizügigkeit und den freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Vertragsparteien möglichst umfassend zu verwirklichen, so dass der innerhalb des Gebiets der Union verwirklichte Binnenmarkt auf die Türkei ausgedehnt würde, und auch nicht, anders als dies in Rn. 55 des Urteils Vereinigtes Königreich/Rat (EU:C:2014:97) zum Abkommen EG–Schweiz über die Freizügigkeit festgestellt wurde, die Freizügigkeit zwischen den Vertragsparteien herzustellen, und zum anderen, dass die im Abkommen EWG–Türkei vorgesehene Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht vollständig hergestellt ist.

58 Ferner ergibt sich aus den Feststellungen in den Rn. 53 bis 55 des vorliegenden Urteils, dass die Verordnung Nr. 1408/71, anders als dies in Rn. 56 des Urteils Vereinigtes Königreich/Rat (EU:C:2013:589) zum EWR-Abkommen festgestellt wurde, nicht in das Abkommen EWG–Türkei oder sein Zusatzprotokoll aufgenommen wurde, was zur Folge gehabt hätte, dass die in der Verordnung enthaltenen Vorschriften über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auf die Türkei erstreckt würden. Anders als in den Rn. 57 und 58 des Urteils Vereinigtes Königreich/Rat (EU:C:2014:97) zum Abkommen EG–Schweiz über die Freizügigkeit festgestellt, zeigt sich auch, dass

die Vertragsparteien untereinander nicht die gesamten Verordnungen Nrn. 1408/71 und 574/72 anwenden wollten und dass die Türkei im Hinblick auf die Anwendung dieser Verordnungen nicht einem Mitgliedstaat der Union gleichgestellt werden kann.

59 Da weder der Binnenmarkt noch die Freizügigkeit auf die Türkei ausgedehnt und auch die Erstreckung der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder zumindest der Unionsvorschriften auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit auf die Türkei noch nicht verwirklicht worden sind und dieser Drittstaat hinsichtlich dieser Vorschriften nicht einem Mitgliedstaat gleichgestellt werden kann, konnte dieser Beschluss allein auf der Grundlage von Art. 48 AEUV nicht wirksam erlassen werden. Denn dieser Artikel ermächtigt nach der in Rn. 58 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung die Union grundsätzlich nur dazu, auf dem Feld der internen Politiken und Maßnahmen der Union oder der Maßnahmen im Außenbereich, die sich auf Drittstaaten beziehen, die einem Mitgliedstaat gleichgestellt werden können, Maßnahmen zu erlassen.

60 Was einen im Rahmen eines Assoziierungsabkommens erlassenen Beschluss betrifft, ist daher zu prüfen, ob der angefochtene Beschluss auf Art. 217 AEUV hätte gestützt werden können, der die Union dazu ermächtigt, mit einem Drittland ein Abkommen zu schließen, das eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellt.

61 Diese allgemeine Ermächtigung erlaubt es der Union in Anbetracht des in Art. 5 Abs. 2 EUV verankerten Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung nicht, im Rahmen eines Assoziierungsabkommens Rechtsakte zu erlassen, die die Grenzen der Zuständigkeiten überschreiten, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Rat, C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 46). Dagegen muss Art. 217 AEUV der Union notwendigerweise die Zuständigkeit dafür einräumen, die Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber Drittstaaten in allen vom AEU-Vertrag erfassten Bereichen sicherzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteil Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, Rn. 9).

62 Daraus folgt, dass der Rat auf der Grundlage von Art. 217 AEUV einen Rechtsakt im Rahmen eines Assoziierungsabkommens erlassen kann, sofern dieser Bezug zu einem spezifischen Zuständigkeitsbereich der Union hat und nach der in Rn. 35 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung auch auf die Rechtsgrundlage gestützt wird, die insbesondere in Anbetracht seines Ziels und seines Inhalts diesem Bereich entspricht.

63 Im vorliegenden Fall konnte der angefochtene Beschluss weder allein auf der Grundlage von Art. 217 AEUV noch allein auf der Grundlage von Art. 48 AEUV wirksam erlassen werden. Er war daher auf der Grundlage dieser beiden Artikel gemeinsam zu erlassen, da er im Rahmen eines Assoziierungsabkommens erging und den Erlass von Maßnahmen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit betrifft.

64 Daraus folgt, dass der angefochtene Beschluss insoweit auf einer fehlerhaften Rechtsgrundlage beruht, als Art. 217 AEUV nicht herangezogen wurde.

65 Zu den Folgen dieses Versäumnisses ist festzustellen, dass es sich weder auf den Inhalt des angefochtenen Beschlusses noch auf das Verfahren zu dessen Erlass ausgewirkt hat.

66 Wie die Generalanwältin in den Nrn. 97 und 123 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, hatte der Rat den angefochtenen Beschluss, der weder den Abschluss eines Assoziierungsabkommens betrifft noch den institutionellen Rahmen eines solchen Abkommens ergänzen oder ändern, sondern dieses nur umsetzen soll, gemäß Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 1 und Abs. 9 AEUV jedenfalls mit qualifizierter Mehrheit und ohne Zustimmung des Europäischen Parlaments zu erlassen. Das Versäumnis, Art. 217 AEUV als Rechtsgrundlage des angefochtenen Beschlusses heranzuziehen, ist auch im Hinblick auf das Protokoll (Nr. 21) irrelevant.

67 Der Fehler bei den Bezugsvermerken des angefochtenen Beschlusses stellt demnach einen rein formalen Fehler dar (vgl. u. a. Urteil Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung), der nicht zu seiner Nichtigerklärung führt.

68 Die Klage ist daher abzuweisen.

Kosten

69 Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs 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.

70 Gemäß Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Kommission und Irland ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große 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