



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 17. Juli 2014¹

Rechtssache C-81/13

**Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland
gegen**

Rat der Europäischen Union

„Außenbeziehungen — Assoziierungsabkommen EWG–Türkei — Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit — Geplanter Beschluss des Assoziationsrats EWG–Türkei in Anlehnung an das System der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 — Beschluss 2012/776/EU des Rates über den im Assoziationsrat zu vertretenden Standpunkt der Union — Wahl der richtigen materiellen Rechtsgrundlage — Art. 48 AEUV, Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV, Art. 216 Abs. 1 AEUV oder Art. 217 AEUV“

I – Einleitung

1. Mit der vorliegenden Klage wird eine neue Runde in dem erbitterten Streit zwischen dem Vereinigten Königreich und dem Rat der Europäischen Union darüber eingeläutet, welche Rechtsgrundlage heranzuziehen ist, wenn die Europäische Union im Rahmen einer Assoziation mit einem Drittland am Erlass sozialrechtlicher Vorschriften mitwirken will, die einerseits den Angehörigen des Drittlands, andererseits aber auch Unionsbürgern zugutekommen sollen.
2. Ähnlich wie in den Rechtssachen C-431/11 und C-656/11 beabsichtigt der Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission, im Verhältnis zur Türkei bestimmte Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit einzuführen, die bei den unionsintern geltenden Regelungen Anleihe nehmen. Zu diesem Zweck hat der Rat im Vorfeld mit Beschluss 2012/776/EU² den von der Union im Assoziationsrat EWG–Türkei zu vertretenden Standpunkt festgelegt und sich dabei auf die Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb des Europäischen Binnenmarkts gestützt, genauer gesagt auf Art. 48 AEUV.
3. Diesen Beschluss greift das Vereinigte Königreich vor dem Gerichtshof an. Anders als der Rat und die Kommission ist das Vereinigte Königreich, unterstützt von Irland, der Meinung, dass nicht die Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Art. 48 AEUV, sondern die Bestimmungen über die Rechte von Drittstaatsangehörigen im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts heranzuziehen seien, genauer gesagt Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV.

¹ — Originalsprache: Deutsch.

² — Beschluss 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 auch: angefochtener Beschluss.

4. Die Abgrenzung zwischen Art. 48 AEUV und Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV ist, ebenso wie das Verhältnis dieser beiden Vorschriften zur allgemeinen Assoziierungskompetenz des Art. 217 AEUV sowie zu Art. 216 Abs. 1 AEUV, keineswegs nur technischer Natur. In Wahrheit handelt es sich um eine Problematik von erheblicher praktischer Bedeutung, nicht zuletzt mit Blick auf das Vereinigte Königreich und auf Irland, die im Rahmen von Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV über bestimmte Sonderrechte verfügen (sogenannte „Opt-in-Lösung“).

5. Jüngst hat der Gerichtshof mit Urteilen vom 26. September 2013³ und vom 27. Februar 2014⁴ entschieden, dass Art. 48 AEUV die richtige Rechtsgrundlage für die Ausdehnung der unionsintern geltenden sozialrechtlichen Vorschriften auf den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) (Rechtssache C-431/11) und auf die Schweiz (Rechtssache C-656/11) war. Sowohl zu diesen beiden Urteilen als auch zu meinen Schlussanträgen in der Rechtssache C-431/11⁵ haben die Parteien im vorliegenden Verfahren kontrovers Stellung genommen. Vor dem Hintergrund der ausgetauschten Argumente wird zu erörtern sein, ob die im Fall des EWR und der Schweiz gefundene Lösung auf die Assoziation mit der Türkei übertragbar ist.

II – Rechtlicher Rahmen

6. Der rechtliche Rahmen dieses Falles wird zum einen durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag) und zum anderen durch das Assoziierungsabkommen EWG–Türkei (Assoziierungsabkommen) einschließlich ihrer jeweiligen Zusatzprotokolle bestimmt.

A – Der AEU-Vertrag

7. Unter den Bestimmungen über internationale Übereinkünfte der Union im Fünften Teil Titel V des AEU-Vertrags ist zuallererst auf Art. 218 Abs. 9 AEUV hinzuweisen:

„Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik einen Beschluss über die Aussetzung der Anwendung einer Übereinkunft und zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat.“

8. Im selben Titel des AEU-Vertrags findet sich ferner Art. 216 Abs. 1 AEUV, der wie folgt lautet:

„Die Union kann mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen eine Übereinkunft schließen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist oder wenn der Abschluss einer Übereinkunft im Rahmen der Politik der Union entweder zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich oder in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist oder aber gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte.“

3 — Urteil Vereinigtes Königreich/Rat (C-431/11, EU:C:2013:589).

4 — Urteil Vereinigtes Königreich/Rat (C-656/11, EU:C:2014:97).

5 — Schlussanträge Vereinigtes Königreich/Rat (C-431/11, EU:C:2013:187).

9. Zu den Rechtsgrundlagen für das auswärtige Handeln der Union gehört außerdem eine Assoziierungskompetenz, die in Art. 217 AEUV (ehemals Art. 238 EWG-Vertrag) niedergelegt ist:

„Die Union kann mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen.“

10. Unter den Vorschriften über die Freizügigkeit im Dritten Teil Titel IV des AEU-Vertrags findet sich Art. 48 AEUV (ehemals Art. 51 EWG-Vertrag), dessen erster Absatz diesen Wortlaut hat:

„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 Selbstständigen 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.“

11. 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, lautet auszugsweise wie folgt:

„(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;

...“

Das Protokoll Nr. 21 zum EU-Vertrag und zum AEU-Vertrag

12. Dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag ist ein Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Protokoll Nr. 21) beigelegt. Im Fall des Vereinigten Königreichs gilt dieses Protokoll für den gesamten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, im Fall Irlands ist Art. 75 AEUV von seinem Geltungsbereich ausgenommen (vgl. Art. 9 des Protokolls Nr. 21).

13. Aus Art. 1 Abs. 1 Satz 1 und Art. 3 des Protokolls Nr. 21 folgt, dass sich das Vereinigte Königreich und Irland „nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat beteiligen“, die nach dem Dritten Teil Titel V AEUV vorgeschlagen werden, es sei denn, sie teilen dem Präsidenten des Rates innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage eines Vorschlags oder einer Initiative schriftlich mit, dass sie sich an der Annahme und Anwendung der betreffenden Maßnahme beteiligen möchten.

14. Wie sich überdies aus Art. 2 des Protokolls Nr. 21 ergibt, „sind Vorschriften des Dritten Teils Titel V [AEUV], 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“; außerdem „berühren diese Vorschriften, Maßnahmen oder Entscheidungen in keiner Weise die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten dieser Staaten“.

B – Das Assoziierungsabkommen EWG–Türkei

15. Das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei wurde am 12. September 1963 in Ankara zwischen der Republik Türkei einerseits und der damaligen EWG sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits unterzeichnet. Im Namen der EWG wurde dieses Assoziierungsabkommen am 23. Dezember 1963 vom Rat „geschlossen, gebilligt und bestätigt“, wobei die Assoziierungskompetenz des Art. 238 EWG-Vertrag (nunmehr Art. 217 AEUV) seinerzeit als Rechtsgrundlage diente⁶. Dieses Assoziierungsabkommen ist am 1. Dezember 1964 in Kraft getreten. Es wird durch ein Zusatzprotokoll⁷ ergänzt, das am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichnet und vom Rat auf der Grundlage von Art. 238 EWG-Vertrag am 19. Dezember 1972 im Namen der EWG „geschlossen, gebilligt und bestätigt“ wurde⁸.

16. In der Präambel des Assoziierungsabkommens wird der Wille der Vertragsparteien dokumentiert, „immer engere Bande zwischen dem türkischen Volk und den in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vereinten Völkern zu schaffen“ (erster Erwägungsgrund); ferner kommt dort die Erkenntnis der Vertragsparteien zum Ausdruck, „dass die Hilfe, welche die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft dem türkischen Volk bei seinem Bemühen um die Besserung seiner Lebenshaltung zuteilwerden lässt, später den Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft erleichtern wird“ (vierter Erwägungsgrund).

17. Gemäß Art. 9 des Assoziierungsabkommens, der auf Art. 7 EWG-Vertrag (nunmehr Art. 18 AEUV) verweist, gilt im Rahmen der Assoziation ein Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit:

„Die Vertragsparteien erkennen an, dass für den Anwendungsbereich des Abkommens ... dem in Artikel 7 des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft verankerten Grundsatz entsprechend jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist.“

6 — Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 über den Abschluss des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (ABl. 1964, Nr. 217, S. 3685).

7 — ABl. 1972, L 293, S. 4.

8 — Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 über den Abschluss des Zusatzprotokolls und des Finanzprotokolls, die am 23. November 1970 unterzeichnet wurden und dem Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei als Anhänge beigefügt sind, und über die zu deren Inkrafttreten zu treffenden Maßnahmen (ABl. L 293, S. 1).

18. Art. 12 des Assoziierungsabkommens nimmt folgendermaßen auf die Art. 48 bis 50 EWG-Vertrag (nunmehr Art. 45 AEUV bis 47 AEUV) Bezug:

„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.“

19. In Art. 36 des Zusatzprotokolls wird ausgeführt:

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

20. Zur sozialen Sicherheit wird in Art. 39 des Zusatzprotokolls bestimmt:

„(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 auf Grund 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.“

21. Gemäß Art. 6 des Assoziierungsabkommens treten die Vertragsparteien in einem Assoziationsrat zusammen⁹. Dieser Assoziationsrat ist gemäß Art. 22 Abs. 1 des Assoziierungsabkommens befugt, zur Verwirklichung der Ziele des Abkommens und in den darin vorgesehenen Fällen Beschlüsse zu fassen.

⁹ — Im Folgenden auch: „Assoziationsrat“ oder „Assoziationsrat EWG–Türkei“.

22. Auf der Grundlage von Art. 39 des Zusatzprotokolls hat der Assoziationsrat den Beschluss Nr. 3/80 gefasst¹⁰, mit dem die Systeme der sozialen Sicherheit koordiniert werden, um innerhalb der EWG türkischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen den Zugang zu bestimmten Sozialleistungen zu eröffnen. Inhaltlich übernahm der Beschluss Nr. 3/80 im Wesentlichen bestimmte Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71¹¹ sowie außerdem – vereinzelt – bestimmte Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 574/72¹².

23. Am 8. Februar 1983 hat die Kommission dem Rat ihren Vorschlag für eine Verordnung zur Durchführung des Beschlusses Nr. 3/80 zugeleitet¹³. Dieser Vorschlag, der wiederum auf Art. 238 EWG-Vertrag (nunmehr Art. 217 AEUV) gestützt war, führte jedoch niemals zum Erlass einer entsprechenden Verordnung durch den Rat und wurde letztlich im Jahr 2013 von der Kommission als „überholt“ wieder zurückgenommen¹⁴.

III – Hintergrund des Rechtsstreits

24. Die unionsintern geltenden Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit waren lange Zeit in der Verordnung Nr. 1408/71 und in der sie ergänzenden Verordnung Nr. 574/72 enthalten. Mit Wirkung vom 1. Mai 2010 wurde die Verordnung Nr. 1408/71 durch die Verordnung Nr. 883/2004¹⁵ ersetzt, und die Verordnung Nr. 574/72 wurde durch die Verordnung Nr. 987/2009¹⁶ abgelöst.

25. Auf der Ebene der Assoziation mit der Türkei ist beabsichtigt, die gemäß dem Beschluss Nr. 3/80 geltenden Vorschriften über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit an die geänderte unionsinterne Rechtslage anzupassen. Zu diesem Zweck soll der Beschluss Nr. 3/80 aufgehoben und unter Beibehaltung der Grundzüge des bisherigen Systems durch einen neuen Beschluss des Assoziationsrats ersetzt werden, in dem u. a. Bezugnahmen auf die Verordnungen Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 an die Stelle der bisherigen Verweisungen auf die Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 treten. Eine vollständige Ausdehnung des Systems der Verordnung Nr. 883/2004 auf die Türkei ist jedoch weiterhin nicht beabsichtigt¹⁷.

10 — 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).

11 — 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 (erstmalig veröffentlicht in ABl. L 149, S. 2, und danach mehrfach geändert).

12 — Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (erstmalig veröffentlicht in ABl. L 74, S. 1, und danach mehrfach geändert).

13 — Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über die Durchführung des Beschlusses Nr. 3/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften auf türkische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige innerhalb der Gemeinschaft, KOM(83) 13 endg. (ABl. 1983, C 110, S. 1).

14 — ABl. 2013, C 109, S. 7.

15 — 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).

16 — Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 284, S. 1).

17 — Anders als im System der Verordnung Nr. 883/2004 sollen etwa Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Mutterschaft und Vaterschaft nicht exportierbar sein. Ferner ist im Einklang mit Art. 39 Abs. 2 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen weiterhin keine Pflicht der Mitgliedstaaten der Union zur Berücksichtigung von in der Türkei zurückgelegten Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten in Bezug auf Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliditätsrenten sowie auf die Krankheitsfürsorge in der Union vorgesehen.

26. Am 6. Dezember 2012 nahm der Rat den Beschluss 2012/776 an, mit dem er den im Assoziationsrat zu vertretenden Standpunkt der Union festlegte (im Folgenden auch: angefochtener Beschluss). Dieser Beschluss ist, wie von der Kommission vorgeschlagen¹⁸, auf Art. 48 AEUV in Verbindung mit Art. 218 Abs. 9 AEUV gestützt. Ihm ist der Entwurf für den geplanten neuen Beschluss des Assoziationsrats beigelegt.

27. Als Begründung führt die Präambel des Beschlusses 2012/776 in ihren Erwägungsgründen 5 bis 7 Folgendes aus:

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

(6) Die [im] 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 und des Zusatzprotokolls über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in einem einzigen Schritt umsetzt.“

28. Dieselben Gründe finden sich auch in der Präambel des Entwurfs für einen neuen Beschluss des Assoziationsrats, und zwar in den Erwägungsgründen 6, 7 und 9.

29. Aus Art. 2 des Entwurfs für einen neuen Beschluss des Assoziationsrats („Persönlicher Geltungsbereich“) folgt außerdem im Kern, dass dieser Beschluss nicht nur für Arbeitnehmer gelten soll, die Staatsangehörige der Türkei sind und rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats beschäftigt sind oder waren, sondern umgekehrt auch für Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union sind und rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Türkei beschäftigt sind oder waren. Außerdem soll der neue Beschluss für die Familienangehörigen des betreffenden Arbeitnehmers gelten, wenn diese zusammen mit ihm während dessen Beschäftigung im jeweiligen Aufnahmestaat dort einen rechtmäßigen Wohnsitz haben oder hatten.

30. Inhaltlich sieht Art. 3 des Entwurfs einen Grundsatz der Gleichbehandlung in Bezug auf die Leistungen vor und verfügt Art. 4 die Aufhebung der Wohnortklauseln in Bezug auf bestimmte Leistungen. Schließlich sollen gemäß den Art. 5 und 6 des Entwurfs ein System der Zusammenarbeit der Vertragsparteien sowie bestimmte Regeln über Verwaltungskontrollen und ärztliche Untersuchungen eingeführt werden.

31. In einer gemeinsamen Erklärung zum Ratsprotokoll¹⁹ haben das Vereinigte Königreich und Irland ihre Bedenken gegen die Wahl von Art. 48 AEUV als materieller Rechtsgrundlage für den Beschluss 2012/776 zum Ausdruck gebracht und sich rechtliche Schritte vorbehalten. Der Rat hat seinerseits in demselben Protokoll vermerkt, dass die Europäische Union an einem Beschluss des Assoziationsrats erst dann mitwirken wird, wenn die Urteile des Gerichtshofs in den Rechtssachen C-431/11 und C-656/11 ergangen sind. Das Vereinigte Königreich hat sich nach eigenen Angaben nicht an der Abstimmung über den Beschluss 2012/776 beteiligt.

18 — Vorschlag der Kommission vom 30. März 2012, KOM(2012) 152 endgültig.

19 — Protokoll der Tagung des Rates der Europäischen Union vom 6. Dezember 2012.

IV – Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

32. Mit Schriftsatz vom 15. Februar 2013 hat das Vereinigte Königreich eine Nichtigkeitsklage gegen den Beschluss 2012/776 eingelegt. Es ist der Auffassung, der angefochtene Beschluss hätte nicht auf Art. 48 AEUV, sondern auf Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV gestützt werden müssen.

33. Die Kommission wurde am 2. Juli 2013 als Streithelferin auf Seiten des Rates zugelassen, wohingegen Irland am 15. Januar 2014 seine Zulassung als Streithelfer auf Seiten des Vereinigten Königreichs erhielt. Angesichts seines späten Antrags war Irland jedoch gemäß Art. 129 Abs. 4 der Verfahrensordnung darauf beschränkt, mündlich Stellung zu nehmen.

34. Das Vereinigte Königreich beantragt, mit Unterstützung Irlands,

- den Beschluss 2012/776 für nichtig zu erklären und
- dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

35. Der Rat beantragt, unterstützt von der Kommission,

- die Klage abzuweisen und
- dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

36. Über die Klage des Vereinigten Königreichs wurde vor dem Gerichtshof schriftlich und, am 13. Mai 2014, mündlich verhandelt. Auf Antrag des Vereinigten Königreichs tagt der Gerichtshof in diesem Verfahren gemäß Art. 16 Abs. 3 seiner Satzung als Große Kammer.

V – Würdigung

37. Die Klage des Vereinigten Königreichs ist, wie schon jene in den Rechtssachen C-431/11 und C-656/11, auf einen einzigen Nichtigkeitsgrund gestützt: Der Rat habe zur Festlegung des von der Union im Assoziationsrat EWG–Türkei zu vertretenden Standpunkts die falsche Rechtsgrundlage herangezogen.

38. In *verfahrensrechtlicher Hinsicht* sind sich alle Beteiligten einig, dass der Standpunkt der Union zu Recht vom Rat in Form eines Beschlusses nach Art. 218 Abs. 9 AEUV festgelegt wurde. Denn der Assoziationsrat ist ein durch das Assoziierungsabkommen eingesetztes Gremium, das zur Verwirklichung der Ziele jenes Abkommens rechtswirksame Beschlüsse fasst (vgl. dazu die Bestimmungen in Art. 6 und Art. 22 Abs. 1 des Assoziierungsabkommens).

39. Unstreitig ist ferner, dass ein solcher Beschluss des Rates zur Festlegung des Standpunkts der Union im Einklang mit dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV) neben Art. 218 Abs. 9 AEUV auch einer *materiellen Rechtsgrundlage* bedarf, aus der sich der Umfang der Zuständigkeiten und damit letztlich der von den Verträgen vorgezeichnete Handlungsspielraum der Union ergibt²⁰.

20 — Urteil Vereinigtes Königreich/Rat (C-431/11, EU:C:2013:589, Rn. 42 und 43); im selben Sinne bereits Urteil Kramer u. a. (3/76, 4/76 und 6/76, EU:C:1976:114, Rn. 19), wonach „auf das System und auf die materiellen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts“ zurückzugreifen ist; vgl. ferner Gutachten 2/94 (EU:C:1996:140, Rn. 23 ff.).

40. Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen ist nun allerdings, ob diese materielle Rechtsgrundlage im vorliegenden Fall in den Vorschriften über den Binnenmarkt oder in den Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu suchen ist oder aber in der Assoziierungskompetenz des Art. 217 AEUV. Umstritten ist außerdem, welche Rolle Art. 216 Abs. 1 AEUV spielt.

A – Die Wahl der richtigen materiellen Rechtsgrundlage

41. Dass die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage von erheblicher praktischer und institutioneller, ja verfassungsrechtlicher Bedeutung ist²¹, liegt gerade in einem Fall wie dem vorliegenden auf der Hand: Mit der Wahl der Rechtsgrundlage werden die Weichen dafür gestellt, ob das Vereinigte Königreich und Irland von den Sonderrechten Gebrauch machen können, die ihnen die „Opt-in-Regelung“ gemäß dem Protokoll Nr. 21 zum EU-Vertrag und zum AEU-Vertrag einräumt²².

42. Allerdings kann das Protokoll Nr. 21 als solches keine wie auch immer gearteten Auswirkungen auf die Frage der geeigneten Rechtsgrundlage für den Erlass des angefochtenen Beschlusses haben²³. Vielmehr muss nach ständiger Rechtsprechung die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören²⁴.

43. Mit dem angefochtenen Beschluss des Rates wird bezweckt, einen neuen Beschluss des Assoziationsrats vorzubereiten, durch den die derzeit geltenden Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zwischen der Union und der Türkei²⁵ im Rahmen der bestehenden Assoziation aktualisiert und moderat erweitert werden sollen.

1. Art. 79 AEUV ist keine geeignete Rechtsgrundlage

44. Der geplante neue Beschluss des Assoziationsrats, dessen Vorbereitung der angefochtene Beschluss dient, sieht u. a. einige Vorschriften zur Koordinierung der Sozialsysteme vor, die – unter den dort genannten Bedingungen – den in der Union rechtmäßig beschäftigten türkischen Arbeitnehmern sowie bestimmten Familienangehörigen dieser Arbeitnehmer zugutekommen sollen²⁶.

45. Bei vordergründiger Betrachtung könnte deshalb Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV *sedes materiae* sein, ermöglicht doch diese Vorschrift ausdrücklich die „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“. Dazu können auch Regelungen zur sozialen Sicherheit von Drittstaatsangehörigen gehören²⁷.

21 – Vgl. Gutachten 2/00 (EU:C:2001:664, Rn. 5), Gutachten 1/08 (EU:C:2009:739, Rn. 110) und Urteil Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 47).

22 – Ähnliche Probleme können sich übrigens in Bezug auf Dänemark im Zusammenhang mit dem Protokoll Nr. 22 zum EUV und zum AEUV ergeben.

23 – Urteile Kommission/Rat (C-137/12, EU:C:2013:675, Rn. 73 und 74) und Vereinigtes Königreich/Rat (C-656/11, EU:C:2014:97, Rn. 49).

24 – Urteile Kommission/Rat (C-300/89, EU:C:1991:244, Rn. 10), Parlament/Rat (C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 42), Kommission/Rat (C-137/12, EU:C:2013:675, Rn. 52) und Kommission/Parlament und Rat (C-43/12, EU:C:2014:298, Rn. 29).

25 – Derzeit gilt der Beschluss Nr. 3/80 des Assoziationsrats.

26 – Vgl. grundlegend Art. 2 Buchst. a und b des geplanten neuen Beschlusses des Assoziationsrats.

27 – Dies ergibt sich nicht zuletzt aus der Erklärung zu den Artikeln 48 und 79 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Erklärung Nr. 22 zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat; ABl. 2008, C 115, S. 346, und ABl. 2012, C 326, S. 348).

46. Unstreitig wurden auf diese Bestimmung bereits mehrfach Rechtsakte gestützt, die darauf abzielten, im Rahmen von Abkommen mit Drittländern deren Staatsangehörige in den Anwendungsbereich sozialrechtlicher Bestimmungen des Unionsrechts einzubeziehen²⁸; darauf hat das Vereinigte Königreich mit Nachdruck hingewiesen.

47. Eine solche Praxis der Organe kann allein jedoch nicht ausschlaggebend sein, wenn es gilt, die zutreffende Rechtsgrundlage für den hier angefochtenen Beschluss des Rates zu bestimmen²⁹.

48. Im vorliegenden Fall sprechen zwei Gründe gegen die Heranziehung von Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV: Zum einen erschöpft sich der geplante neue Beschluss des Assoziationsrats nicht in der bloßen Festlegung der Rechte von Drittstaatsangehörigen (vgl. dazu sogleich, Abschnitt a). Zum anderen dient dieser Beschluss der Fortentwicklung der bestehenden Assoziation zwischen der Union und der Türkei (vgl. dazu unten, Abschnitt b).

a) Die streitige Maßnahme geht über die bloße Festlegung der Rechte von Drittstaatsangehörigen hinaus

49. Als Erstes ist anzumerken, dass Art. 79 Abs. 2 Buchst. a AEUV überhaupt nur dann als materielle Rechtsgrundlage in Betracht kommen könnte, wenn sich der geplante neue Beschluss des Assoziationsrats in der Festlegung der Rechte von Drittstaatsangehörigen erschöpfen würde oder zumindest im Schwerpunkt dieser Thematik gewidmet wäre. Denn bekanntlich hat sich die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Unionsrechtsakt am Schwerpunkt seines Regelungsgehalts zu orientieren³⁰.

50. Wie aber der Rat und die Kommission zutreffend hervorheben, bezweckt der angefochtene Beschluss keineswegs nur einseitig die Regelung der sozialen Rechte von *Drittstaatsangehörigen* – genauer gesagt von türkischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen – in der Union, sondern hat darüber hinaus auch die Regelung bestimmter sozialer Rechte von *Unionsbürgern* und ihren Familienangehörigen in der Türkei zum Ziel³¹.

51. Jedenfalls für diese zweite Komponente bietet Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV keine Grundlage. Sie könnte allenfalls dann in eine Maßnahme nach Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV einbezogen werden, wenn sie von untergeordneter Bedeutung wäre und nicht den Schwerpunkt der Maßnahme darstellen würde.

28 — Es handelt sich zum einen um die sechs Beschlüsse des Rates 2010/697/EU (ABl. L 306, S. 1), 2010/698/EU (ABl. L 306, S. 8), 2010/699/EU (ABl. L 306, S. 14), 2010/700/EU (ABl. L 306, S. 21), 2010/701/EU (ABl. L 306, S. 28) und 2010/702/EU (ABl. L 306, S. 35) vom 21. Oktober 2010 über die von der Union in den Assoziationsräten mit Marokko, Tunesien, Algerien und Israel sowie in den Stabilitäts- und Assoziationsräten mit Mazedonien und Kroatien zu vertretenden Standpunkte, zum anderen um die drei Beschlüsse 2012/773/EU (ABl. L 340, S. 1), 2012/774/EU (ABl. L 340, S. 7) und 2012/775/EU (ABl. L 340, S. 13) des Rates vom 6. Dezember 2012 über die von der Union in den Stabilitäts- und Assoziationsräten mit Albanien und Montenegro sowie im Kooperationsausschuss mit San Marino zu vertretenden Standpunkte. Unionsintern diente Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV (ehemals Art. 63 Nr. 4 EG) außerdem als Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung (EG) Nr. 859/2003 des Rates vom 14. Mai 2003 zur Ausdehnung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Bestimmungen fallen (ABl. L 124, S. 1), und 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).

29 — Gutachten 1/94 (EU:C:1994:384, Rn. 52) und Gutachten 1/08 (EU:C:2009:739, Rn. 172) sowie Urteile Parlament/Rat (C-155/07, EU:C:2008:605, Rn. 34) und Vereinigtes Königreich/Rat (C-656/11, EU:C:2014:97, Rn. 48).

30 — Ergibt die Prüfung einer Maßnahme, dass sie zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine dieser Zielsetzungen oder Komponenten als die hauptsächliche ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist die Maßnahme auf nur eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, die die hauptsächliche oder vorherrschende Zielsetzung oder Komponente erfordert (Urteile Parlament/Rat, C-155/07, EU:C:2008:605, Rn. 35, Parlament/Rat, C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 43, und Kommission/Parlament und Rat, C-43/12, EU:C:2014:298, Rn. 30; im selben Sinne bereits Urteil Kommission/Rat, C-155/91, EU:C:1993:98, Rn. 19 und 21).

31 — Vgl. dazu Art. 2 Buchst. c und d des geplanten neuen Beschlusses des Assoziationsrats.

52. In der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof haben das Vereinigte Königreich und Irland denn auch versucht, die Bedeutung der besagten zweiten Komponente der geplanten Regelung – Erlass von Vorschriften für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen in der Türkei – herunterzuspielen. Ihrer Ansicht nach handelt es sich dabei nicht um den Schwerpunkt dessen, was im Assoziationsrat beschlossen werden soll. Sie behaupten, der Schwerpunkt liege bei der ersten Komponente, d. h. bei den ins Auge gefassten Vorschriften für die in der Union beschäftigten türkischen Arbeitnehmer samt Familienangehörigen.

53. Das Gegenteil ist jedoch der Fall.

54. Zu bedenken ist, dass gegenwärtig im Rahmen der Assoziation zwischen der Union und der Türkei noch gar keine Regelungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vorgesehen sind, die den in der Türkei beschäftigten Unionsbürgern und deren Familienangehörigen zugutekommen könnten³². Solche Regelungen sollen erstmals mit dem geplanten neuen Beschluss des Assoziationsrats geschaffen werden, wodurch auch das Ungleichgewicht beseitigt würde, das im derzeit geltenden Beschluss Nr. 3/80 des Assoziationsrats zugunsten türkischer Arbeitnehmer besteht.

55. Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei den in Aussicht genommenen Vorschriften für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen keineswegs nur um einen bloßen Randbereich von untergeordneter Bedeutung. Vielmehr sind diese Vorschriften die eigentliche Neuerung, die im Assoziationsrat beschlossen werden soll. Demgegenüber dienen die geplanten neuen Vorschriften betreffend die in der Union beschäftigten türkischen Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen lediglich der Aktualisierung eines unionsrechtlichen Besitzstands³³, der im Kern bereits seit dem Beschluss Nr. 3/80 des Assoziationsrats besteht³⁴.

56. Das Vereinigte Königreich wendet ein, die geplanten Vorschriften für die in der Türkei beschäftigten Unionsbürger und ihre Familienangehörigen würden in erster Linie Verpflichtungen für die türkischen Behörden erzeugen und die Behörden der Mitgliedstaaten der Union nur am Rande, gleichsam im Wege der Amtshilfe, berühren³⁵.

57. Auch dieses Argument ist jedoch nicht stichhaltig. Denn die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Unionsrechtsakt kann nicht davon abhängig gemacht werden, wer diesen Rechtsakt später umzusetzen hat: Einrichtungen der Union, nationale Stellen der Mitgliedstaaten oder Drittländer.

58. Mit seiner Fokussierung auf die unionsintern erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung des geplanten neuen Beschlusses des Assoziationsrats scheint mir das Vereinigte Königreich die Systematik der Verträge zu verkennen, die klar zwischen internen und externen Kompetenzen der Union unterschieden. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sind die Außenkompetenzen der Union in den Verträgen klarer definiert und systematisiert, was sich u. a. an den neu eingefügten Vorschriften der Art. 216 Abs. 1 AEUV und Art. 3 Abs. 2 AEUV ablesen lässt³⁶.

32 — Der Beschluss Nr. 3/80 sieht lediglich Regelungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vor, die den in der Union beschäftigten türkischen Arbeitnehmern und bestimmten ihrer Familienangehörigen zugutekommen (vgl. oben, Nr. 22 dieser Schlussanträge).

33 — 6. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses sowie 7. und 8. Erwägungsgrund des geplanten neuen Beschlusses des Assoziationsrats.

34 — Dies räumt auch das Vereinigte Königreich in seiner Klageschrift ein, wo es ausführt, es handle sich um „a modest measure updating the limited rights presently enjoyed by Turkish migrant workers under Decision 3/80“.

35 — Als Beispiel nennt das Vereinigte Königreich in diesem Zusammenhang die Pflicht nationaler Behörden zur Durchführung bestimmter Verwaltungskontrollen und ärztlicher Untersuchungen gemäß Art. 6 des geplanten neuen Beschlusses des Assoziationsrats.

36 — Vgl. dazu bereits meine Schlussanträge Kommission/Rat (C-137/12, EU:C:2013:441, Nr. 42).

59. Wollte man für das auswärtige Handeln der Union das bloße Bestehen von Kompetenzen im Inneren ausreichen lassen, die es der Union ermöglichen, etwa erforderliche Umsetzungsmaßnahmen für die von ihr auf der internationalen Ebene einzugehenden Verpflichtungen zu treffen, so würde dies zu einer beträchtlichen Ausweitung ihrer Außenkompetenzen führen und ihre Befugnisse im auswärtigen Bereich nahezu konturlos machen. Dies stünde im Widerspruch zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV).

60. Vor diesem Hintergrund kann das Vorbringen des Vereinigten Königreichs und Irlands zum Schwerpunkt der geplanten Neuregelung nicht überzeugen.

b) Die streitige Maßnahme dient der Fortentwicklung der Assoziation zwischen der Union und der Türkei

61. Als Zweites ist zu bedenken, dass Art. 79 AEUV Teil der Vorschriften über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist und zum Kapitel über die Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung gehört.

62. Ausweislich seines Abs. 1 hat Art. 79 AEUV einen spezifischen Zweck: Die Bestimmung dient der Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der Union, die „eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen ... sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll“. Alle auf Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV gestützten Maßnahmen sind in diesem Kontext zu sehen und werden im Übrigen ausdrücklich nur „für die Zwecke des Absatzes 1“ erlassen.

63. Diese Zweckbestimmung und dieser Regelungszusammenhang von Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV passen nicht auf eine Maßnahme wie jene, die im vorliegenden Verfahren Streitgegenstand ist.

64. Die hier streitige Maßnahme erschöpft sich nämlich bei Weitem nicht darin, im Rahmen einer gemeinsamen Einwanderungspolitik bestimmten Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Unionsgebiet aufhalten, bestimmte soziale Rechte zukommen zu lassen, um sie im Sinne von Art. 79 Abs. 1 AEUV „angemessen zu behandeln“. Vielmehr geht jene Maßnahme deutlich weiter. Sie dient der Fortentwicklung der bestehenden Assoziation zwischen der Union und der Türkei und insbesondere der Verwirklichung eines Regelungsauftrags, der in Art. 39 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen enthalten ist.

65. Der Umstand, dass sich die vom Assoziationsrat zu erlassenden Bestimmungen in den Kontext der bestehenden Assoziation mit der Türkei einbetten und ihrer Fortentwicklung dienen, ist für die Wahl der materiellen Rechtsgrundlage von entscheidender Bedeutung. Denn genau dieser Zusammenhang und diese Zielsetzung sind es, die dem angefochtenen Beschluss eine zusätzliche Dimension verleihen – eine Dimension, die weit über dasjenige hinausgeht, was Art. 79 AEUV bezweckt und an Maßnahmen zulässt.

66. Insgesamt ist deshalb das Vorbringen des Vereinigten Königreichs und Irlands zurückzuweisen, wonach Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV die richtige Rechtsgrundlage für den angefochtenen Beschluss sein soll.

2. Art. 48 AEUV ist ebenfalls keine geeignete Rechtsgrundlage

67. Ebenso wenig lässt sich jedoch meines Erachtens der angefochtene Beschluss auf den vom Rat und der Kommission herangezogenen Art. 48 AEUV stützen.

68. Völlig zu Recht weisen nämlich das Vereinigte Königreich und Irland darauf hin, dass Art. 48 AEUV im Wesentlichen nur für den Erlass unionsinterner Maßnahmen als Grundlage dienen kann und zudem nur die soziale Sicherheit von Unionsbürgern betrifft, nicht aber die von Drittstaatsangehörigen.

69. Art. 48 AEUV ermöglicht lediglich den Erlass der „auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen“. Er gehört zum selben Kapitel des Vertrages wie Art. 45 Abs. 1 AEUV, der festlegt, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer „innerhalb der Union“ gewährleistet ist. Auch hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass Art. 45 AEUV (ehemals Art. 48 EWG-Vertrag) die Freizügigkeit „nur Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten“ gewährleistet³⁷, also Unionsbürgern³⁸.

70. Dementsprechend können sich Drittstaatsangehörige nicht innerhalb der Union auf das Freizügigkeitsrecht gemäß Art. 45 AEUV berufen, und der Unionsgesetzgeber ist nicht befugt, auf der alleinigen Grundlage von Art. 48 AEUV spezifische Maßnahmen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zwischen der Union und Drittländern zu erlassen. Denn solche Maßnahmen sind nicht zur Herstellung der (unionsinternen) Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne der Art. 45 AEUV und 48 AEUV geeignet oder gar notwendig.

71. Zwar halte ich es nicht für ausgeschlossen, dass sich die Unionsorgane auf die ihnen zur Herstellung des Binnenmarkts eingeräumten Kompetenzen stützen dürfen, um anlässlich des Erlasses von Regelungen für Unionsbürger und -unternehmen auch die Situation von Drittstaatsangehörigen mitzuregulieren, etwa, wenn dies zur Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen innerhalb des Binnenmarkts erforderlich ist³⁹.

72. Im vorliegenden Fall geht es aber nicht allein darum, dass die Situation von Drittstaatsangehörigen anlässlich des Erlasses einer sozialrechtlichen Regelung für das Unionsgebiet mitgeregelt wird. Vielmehr hat der angefochtene Beschluss in erster Linie die Schaffung von Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit im Verhältnis der Union zu einem Drittland zum Gegenstand.

73. Dafür räumt Art. 48 AEUV den Unionsorganen keine Befugnisse ein.

74. Zugegebenermaßen hat der Gerichtshof jüngst in den Rechtssachen C-431/11 und C-656/11 Art. 48 AEUV als Rechtsgrundlage für die Erstreckung sozialrechtlicher Bestimmungen der Union auf den EWR und die Schweiz ausreichen lassen⁴⁰. Daraus lässt sich jedoch nicht schlussfolgern, dass Art. 48 AEUV ganz allgemein den Erlass sozialrechtlicher Regelungen im Verhältnis der Union zu Drittländern ermöglichen würde. Denn die vom Gerichtshof gebilligte Anwendung von Art. 48 AEUV im Verhältnis zu den am EWR beteiligten EFTA-Staaten und zur Schweiz ist vor dem Hintergrund der Besonderheiten zu sehen, die das EWR-Abkommen und das Freizügigkeitsabkommen mit der Schweiz auszeichnen. Diese Besonderheiten hat der Gerichtshof in seinen Urteilen in den Rechtssachen C-431/11 und C-656/11 hervorgehoben.

37 — Urteil Meade (238/83, EU:C:1984:250, Randnr. 7).

38 — Schlussanträge von Generalanwalt Mancini, Meade (238/83, EU:C:1984:209), und von Generalanwalt Jacobs, Khalil u. a. (C-95/99 bis C-98/99 und C-180/99, EU:C:2000:657, Nr. 19).

39 — In diesem Sinne Urteil Khalil u. a. (C-95/99 bis C-98/99 und C-180/99, EU:C:2001:532, Rn. 56) und Gutachten 1/94 (EU:C:1994:384, insbesondere Rn. 81, 86 und 90); vgl. außerdem meine Schlussanträge Kommission/Rat (C-13/07, EU:C:2009:190, Nr. 149).

40 — Vgl. zum EWR Urteil Vereinigtes Königreich/Rat (C-431/11, EU:C:2013:589, Rn. 68) und zur Schweiz Urteil Vereinigtes Königreich/Rat (C-656/11, EU:C:2014:97, Rn. 64).

75. So hat der Gerichtshof in der Rechtssache C-431/11 daran erinnert, 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 und u. a. die möglichst umfassende Verwirklichung der Freizügigkeit zum Ziel hat⁴¹. Der streitige Beschluss des Rates in der Rechtssache C-431/11 gehörte 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 genießen⁴².

76. In ähnlicher Weise hat der Gerichtshof wenig später in der Rechtssache C-656/11 betont, dass die bilateralen Abkommen zwischen der Union und der Schweiz weite Bereiche abdecken und spezifische Rechte und Pflichten vorsehen, die in mancher Hinsicht den im AEU-Vertrag festgelegten entsprechen⁴³. Speziell mit Blick auf die Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sei die Schweiz „einem Mitgliedstaat der Union gleichzustellen“⁴⁴.

77. Die Anwendung von Art. 48 AEUV war somit in den Rechtssachen C-431/11 und C-656/11 ganz maßgeblich von der Erkenntnis getragen, die Schweiz sowie die EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein seien hinsichtlich der sozialen Bedingungen für die Ausübung der Personenfreizügigkeit den Mitgliedstaaten der Union so weitgehend assimiliert, dass sie als Teil des Binnenmarkts angesehen werden können.

78. Vergleichbares lässt sich im Verhältnis der Union zur Türkei nicht feststellen. Anders als das EWR-Abkommen und das Freizügigkeitsabkommen mit der Schweiz sieht das hier interessierende Assoziierungsabkommen keine allgemeine Ausdehnung der Binnenmarktvorschriften auf die Türkei vor. Mag auch das Assoziierungsabkommen darauf abzielen, immer engere Bande mit der Türkei zu schaffen⁴⁵, bis hin zum Fernziel eines Beitritts der Türkei zur Europäischen Union⁴⁶, so bleibt es doch beim gegenwärtigen Stand weit hinter einer vollständigen Assimilierung der Türkei an die dem europäischen Binnenmarkt angehörenden Staaten zurück⁴⁷.

79. Insbesondere schafft das Assoziierungsabkommen noch keine Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen der Union und der Türkei, sondern sieht lediglich die schrittweise Herstellung dieser Freizügigkeit vor⁴⁸. Einige wesentliche Elemente dieses Anliegens sind bislang nicht verwirklicht worden⁴⁹. Lediglich punktuell orientiert sich daher die Rechtsprechung in Bezug auf die Rechte der in der Union beschäftigten türkischen Staatsangehörigen und ihrer Familienangehörigen „so weit wie möglich“ an den unionsintern für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer geltenden Grundsätzen⁵⁰.

41 — Urteil Vereinigtes Königreich/Rat (C-431/11, EU:C:2013:589, Rn. 49 und 50).

42 — Urteil Vereinigtes Königreich/Rat (C-431/11, EU:C:2013:589, Rn. 58 und 59).

43 — Urteil Vereinigtes Königreich/Rat (C-656/11, EU:C:2014:97, Rn. 53).

44 — Urteil Vereinigtes Königreich/Rat (C-656/11, EU:C:2014:97, Rn. 58).

45 — 1. Erwägungsgrund der Präambel des Assoziierungsabkommens.

46 — 4. Erwägungsgrund der Präambel des Assoziierungsabkommens.

47 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, insbesondere Rn. 49 und 56), bezogen auf die Dienstleistungsfreiheit; ähnlich die Schlussanträge von Generalanwalt Darmon, Demirel (12/86, EU:C:1987:232, Nr. 21). Auch in der Begründung des Vorschlags der Kommission zum angefochtenen Beschluss (oben in Fn. 18 angeführt) heißt es auf S. 6, „dass es nicht möglich ist, die derzeitige Rechtslage als eine Erweiterung des Binnenmarktes in Bezug auf die Freizügigkeit von Personen zu beschreiben“.

48 — Art. 12 des Assoziierungsabkommens und Art. 36 des Zusatzprotokolls.

49 — Weiterhin genießen türkische Staatsangehörige keine Freizügigkeit innerhalb der Union (Urteil Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, Rn. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung; vgl. auch Schlussanträge von Generalanwalt Léger, Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1998:243, Nr. 40); insbesondere haben sie kein individuelles Recht auf erstmalige Einreise und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Union, sondern es steht im Ermessen des jeweiligen Mitgliedstaats, ob er dem Betroffenen Zugang zu seinem Arbeitsmarkt gewähren will oder nicht.

50 — Vgl. etwa Urteile Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, Rn. 20), Birden (C-1/97, EU:C:1998:568, Rn. 24), Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, Rn. 44), Genc (C-14/09, EU:C:2010:57, Rn. 17) und Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, Rn. 48).

80. Anders als im EWR-Abkommen und im Freizügigkeitsabkommen mit der Schweiz wird im Rahmen der Assoziierung der Türkei jedoch nicht angestrebt, dass türkische Staatsangehörige in der Union oder Unionsbürger in der Türkei ihre Erwerbstätigkeit unter denselben sozialen Bedingungen ausüben dürfen wie die jeweils gebietsansässigen Arbeitnehmer. Vielmehr wollen sich die Union und die Türkei lediglich inhaltlich von den Art. 48 bis 50 EWG-Vertrag (heute Art. 45 AEUV bis 47 AEUV) „leiten lassen“⁵¹ und den Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit anwenden⁵², wohingegen bezeichnenderweise auf Art. 51 EWG-Vertrag, der dem heutigen Art. 48 AEUV entspricht, im Assoziierungsabkommen *nicht* Bezug genommen wird.

81. Diese deutlich geringere Tiefe der Assoziierung schlägt sich auch bei der hier interessierenden Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zwischen der Union und der Türkei nieder. So wird zwar im derzeit geltenden Beschluss Nr. 3/80, wie auch im geplanten neuen Beschluss des Assoziationsrats, punktuell Anleihe bei der Verordnung Nr. 1408/71 bzw. bei ihrer Nachfolgeregelung, der Verordnung Nr. 883/2004, genommen, aber das Gesamtsystem der unionsintern geltenden sozialrechtlichen Vorschriften wird nicht auf die Türkei übertragen. Mehr noch: Im Assoziierungsabkommen wird eine vollständige Übertragung der unionsintern geltenden Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sogar ausdrücklich ausgeschlossen, sind doch die Mitgliedstaaten der Union *nicht* verpflichtet, bestimmte in der Türkei zurückgelegte Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten zu berücksichtigen⁵³.

82. Entgegen der Auffassung des Rates und der Kommission lässt sich folglich die in den Rechtssachen C-431/11 und C-656/11 gefundene Lösung nicht auf den vorliegenden Fall übertragen.

83. Art. 48 AEUV mag zwar nach jener Rechtsprechung *ausnahmsweise* für den Erlass von Vorschriften im Rahmen einer Assoziation in Betracht kommen, die bereits so tief und so weit entwickelt ist, dass die assoziierten Drittländer faktisch wie die Mitgliedstaaten der Union am Binnenmarkt teilhaben. Denn dann – und nur dann – kann die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auch im Verhältnis zu diesen Drittländern einer inneren Angelegenheit des Binnenmarkts gleichgestellt und auf Art. 48 AEUV gestützt werden.

84. Hingegen ist und bleibt Art. 48 AEUV – entgegen der Auffassung von Rat und Kommission – *keine* geeignete Rechtsgrundlage für Fälle, in denen es an binnenmarktähnlichen Verhältnissen fehlt, weil sich die Beziehungen zwischen der Union und dem betreffenden Drittland noch in der Phase der schrittweisen Heranführung an den Binnenmarkt befinden.

85. Letzteres ist im hier interessierenden Verhältnis zur Türkei der Fall.

86. Alles in allem kann damit Art. 48 AEUV ebenso wenig wie Art. 79 AEUV als Rechtsgrundlage für den angefochtenen Beschluss herhalten.

3. Art. 217 AEUV wäre die richtige materielle Rechtsgrundlage gewesen

87. Entscheidend für die Bestimmung der zutreffenden Rechtsgrundlage für den angefochtenen Beschluss ist, dass dieser Beschluss unionsintern den ersten, notwendigen Schritt auf dem Weg zu einer Fortentwicklung der Assoziation mit der Türkei darstellt. Dafür sollte die gleiche *materielle* Ermächtigung herangezogen werden wie beim Abschluss des Assoziierungsabkommens und des Zusatzprotokolls durch die seinerzeitige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, namentlich die Assoziierungskompetenz des Art. 217 AEUV (ehemals Art. 238 EWG-Vertrag).

51 — Art. 12 des Assoziierungsabkommens.

52 — Art. 9 des Assoziierungsabkommens.

53 — Art. 39 Abs. 2 Satz 2 des Zusatzprotokolls.

88. Meines Erachtens enthält die Rechtsprechung keine Anhaltspunkte für die Auffassung des Rates und der Kommission, wonach Art. 217 AEUV lediglich als Rechtsgrundlage für die Gründung einer Assoziation und für etwaige Ergänzungen oder Änderungen ihres institutionellen Rahmens herangezogen werden könnte, wohingegen von seinem Anwendungsbereich alle Maßnahmen ausgeschlossen sein sollen, die zur Umsetzung des im Assoziierungsabkommen definierten Assoziierungsprogramms dienen.

89. Im Gegenteil: Wenn Art. 217 AEUV den sehr weitgehenden Schritt der Gründung einer Assoziation zwischen der Union und einem Drittland erlaubt, dann muss diese Vorschrift erst recht auch als Rechtsgrundlage für punktuelle Maßnahmen zur Änderung, Erweiterung oder Fortentwicklung einer bereits bestehenden Assoziation erhalten können (*argumentum a maiore ad minus*). Dies gilt nicht zuletzt für Maßnahmen zur Umsetzung des im Assoziierungsabkommen definierten Assoziierungsprogramms⁵⁴, das u. a. auf eine schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer abzielt⁵⁵.

90. Es mag sein, dass die Union *einseitige Maßnahmen*, die sie zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus einem Assoziierungsabkommen trifft, auf andere Rechtsgrundlagen als Art. 217 AEUV stützen kann und gegebenenfalls muss⁵⁶. Ist es aber – wie hier – der *Assoziationsrat*, der solche Maßnahmen erlässt, so handelt ein Organ der Assoziation zwischen der Union und der Türkei. Unionsrechtlich gesehen schöpft das Handeln dieses Assoziationsrats seine Legitimation allein aus der Assoziierungskompetenz des Art. 217 AEUV. Auf Art. 79 AEUV oder auf Art. 48 AEUV können die vom Assoziationsrat zu erlassenden Vorschriften schwerlich gestützt werden. Nichts anderes darf für den angefochtenen Beschluss gelten, mit dem unser Rat im Vorfeld eines Tätigwerdens des Assoziationsrats den Standpunkt der Union festlegt und damit letztlich das Handeln der Union auf der internationalen Ebene sowie die beabsichtigten Anpassungen der auf der Ebene der Assoziation geltenden Vorschriften vorbereitet. Auch seine materielle Rechtsgrundlage muss Art. 217 AEUV sein.

91. Selbst wenn man annehmen wollte, dass einige der geplanten Regelungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit – nämlich jene in Bezug auf Drittstaatsangehörige und ihre Familien – auch auf der Grundlage von Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV erlassen werden könnten⁵⁷, so wäre doch Art. 217 AEUV im Kontext eines Assoziierungsabkommens mit einem Drittland wie der Türkei als *lex specialis* anzusehen⁵⁸.

92. Im Unterschied zu Art. 48 AEUV ermöglicht es Art. 217 AEUV übrigens ohne jeden Zweifel, Regelungen im Verhältnis der Union zu Drittländern zu treffen und sowohl Unionsbürger als auch Drittstaatsangehörige, einschließlich wirtschaftlich nicht aktiver Personen, in den Genuss dieser Regelungen kommen zu lassen. Gerade solche Regelungen, welche das Verhältnis der Union zu Drittländern sowie die Rechtsstellung der Staatsangehörigen dieser Drittländer betreffen, machen ein Assoziierungsabkommen aus. In diesem Sinne hat der Gerichtshof bereits vor geraumer Zeit festgestellt, dass Art. 217 AEUV (ehemals Art. 238 EWG-Vertrag) der Union notwendigerweise die Zuständigkeit dafür einräumt, die Erfüllung ihrer Verpflichtungen gegenüber Drittländern in allen von den Verträgen erfassten Bereichen sicherzustellen – auch in Bezug auf die Rechtsstellung von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen⁵⁹.

54 — Es war deshalb folgerichtig, dass die Kommission im Jahr 1983 ihren Vorschlag für eine Verordnung zur Umsetzung des Beschlusses Nr. 3/80 des Assoziationsrats auf Art. 238 EWG-Vertrag (nunmehr Art. 217 AEUV) stützte (vgl. oben, Nr. 23 und Fn. 13 dieser Schlussanträge). Überraschend ist freilich, dass die Kommission sich nunmehr, im vorliegenden Verfahren, gegen die Eignung eben dieser Assoziierungskompetenz als materieller Rechtsgrundlage für den angefochtenen Beschluss ausspricht.

55 — Art. 12 des Assoziierungsabkommens und Art. 36 des Zusatzprotokolls.

56 — Der Rat hat im Verfahren vor dem Gerichtshof die Änderung der von der Union gegenüber einem assoziierten Drittland erhobenen Zölle als Beispiel angeführt; außerhalb der Tätigkeit eines Assoziationsausschusses mag dafür in der Tat Art. 207 AEUV als Ermächtigung dienen.

57 — Vgl. oben, Nr. 45 dieser Schlussanträge.

58 — In diesem Sinne auch Urteil Parlament/Rat (C-155/07, EU:C:2008:605, Rn. 34 am Ende), wonach ein Rechtsakt stets auf die spezifischere von zwei möglichen Rechtsgrundlagen zu stützen ist.

59 — Urteil Demirel (12/86, EU:C:1987:400, Rn. 9); nur am Rande sei erwähnt, dass dieses Urteil genau das hier interessierende Assoziierungsabkommen mit der Türkei betrifft.

93. Mit der Anerkennung von Art. 217 AEUV als materieller Rechtsgrundlage für alle Maßnahmen zur Umsetzung des in einem Assoziierungsabkommen definierten Assoziierungsprogramms könnte der Gerichtshof einen erheblichen Beitrag zur Rechtssicherheit auf dem Gebiet der Assoziationen leisten und zur Vereinheitlichung der disparaten Praxis der Unionsorgane in diesem Bereich beitragen. Überdies könnte so der Entstehung einer Serie von Rechtsstreitigkeiten vorgebeugt werden, wie sie in den Rechtssachen C-431/11 und C-656/11 sowie im vorliegenden Fall an der Frage der Rechtsgrundlage entbrannt sind.

94. Anders als der Rat und die Kommission meinen, steht auch die CITES-Rechtsprechung des Gerichtshofs⁶⁰ einem Rückgriff auf Art. 217 AEUV als materieller Rechtsgrundlage für den streitigen Beschluss nicht entgegen. Aus dem Urteil CITES ergibt sich lediglich, dass der Rat bei seinen Beschlüssen im Sinne von Art. 218 Abs. 9 AEUV zur Festlegung des Standpunkts der Union in internationalen Gremien eine spezifische materielle Rechtsgrundlage heranziehen und diese auch zitieren muss⁶¹. Dass aber Art. 217 AEUV keine geeignete oder hinreichend konkrete materielle Rechtsgrundlage für derartige Beschlüsse wäre, lässt sich dem besagten Urteil an keiner Stelle entnehmen.

95. Gegen die Heranziehung von Art. 217 AEUV als Ermächtigung für einen Beschluss wie den hier angefochtenen lässt sich im Übrigen nicht einwenden, dass auf diese Weise das Verfahren für die Herbeiführung von Beschlüssen des Assoziationsrats übermäßig erschwert würde.

96. Zum einen sind nämlich nicht die Verfahren für die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts maßgebend, sondern die Rechtsgrundlage ist maßgebend für die beim Erlass des Rechtsakts anzuwendenden Verfahren⁶².

97. Zum anderen führt die Heranziehung von Art. 217 AEUV als materieller Rechtsgrundlage im vorliegenden Fall zu keinerlei Änderung im Verfahren. Denn in verfahrensrechtlicher Hinsicht bleibt Art. 218 Abs. 9 AEUV maßgeblich, in dessen Anwendungsbereich der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt (Art. 16 Abs. 3 EUV). Das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat (Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 AEUV) betrifft, ebenso wie das Erfordernis der Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. 218 Abs. 6 Buchst. a Ziff. i AEUV), nach seinem Sinn und Zweck wie auch nach der Systematik von Art. 218 AEUV⁶³ allein den erstmaligen Abschluss eines Assoziierungsabkommens oder strukturelle Änderungen an einem solchen Abkommen, für die wiederum Art. 218 Abs. 9 AEUV ausweislich seines letzten Halbsatzes („mit Ausnahme von ...“) ohnehin nicht gilt.

98. Alles in allem komme ich somit – wie schon zuvor in der Rechtssache C-431/11⁶⁴ – zu dem Schluss, dass Art. 217 AEUV die zutreffende materielle Rechtsgrundlage für den angefochtenen Beschluss gewesen wäre, wobei in verfahrensrechtlicher Hinsicht Art. 218 Abs. 9 AEUV einschlägig geblieben wäre, bei Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit (Art. 16 Abs. 3 EUV).

60 — Urteil Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:590).

61 — Urteil Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:590, insbesondere Rn. 55).

62 — Urteil Parlament/Rat (C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 80).

63 — Die systematische Stellung von Art. 218 Abs. 9 AEUV *hinter* Art. 218 Abs. 6 und 8 AEUV zeigt, dass es sich um ein gesondertes, *vereinfachtes* Verfahren handelt, mit dem die Aussetzung von internationalen Übereinkünften sowie die Festlegung von Standpunkten der Union zwecks Beschlussfassung in internationalen Gremien *abweichend vom klassischen Verfahren* zum Abschluss internationaler Übereinkünfte geregelt wird. Nur so lässt sich auch erklären, warum Art. 218 Abs. 9 AEUV die Vorschlagsrechte der Kommission bzw. des Hohen Vertreters für die dort genannten Beschlüsse ausdrücklich regelt.

64 — Schlussanträge Vereinigtes Königreich/Rat (C-431/11, EU:C:2013:187, Nrn. 52 bis 63).

99. Prozessrechtlich ist der Gerichtshof im vorliegenden Fall übrigens nicht gehindert, Art. 217 AEUV als die richtige Rechtsgrundlage für den angefochtenen Beschluss zu bezeichnen. Denn die Rüge der falschen Rechtsgrundlage wurde vom Vereinigten Königreich, unterstützt durch Irland, ausdrücklich erhoben und somit zum Streitgegenstand gemacht. Außerdem war speziell die Möglichkeit einer Heranziehung von Art. 217 AEUV als materieller Rechtsgrundlage sowohl im schriftlichen Verfahren als auch in der mündlichen Verhandlung Gegenstand der Erörterung. Damit bestehen keine Bedenken im Hinblick auf das rechtliche Gehör und die Erfordernisse eines kontradiktorischen Verfahrens⁶⁵.

100. Es mag sein, dass einige Verfahrensbeteiligte – wie schon seinerzeit in der Rechtssache C-431/11 – Vorbehalte gegen Art. 217 AEUV als materielle Rechtsgrundlage für den angefochtenen Beschluss hegen. Diese Vorbehalte dürften aber im Wesentlichen an den von diesen Beteiligten verfolgten Interessen liegen und sind nicht geeignet, die Urteilsfindung des Gerichtshofs auf eine bloße Wahl zwischen Art. 79 AEUV einerseits und Art. 48 AEUV andererseits zu verengen. Denn der Richter ist nicht „Mund der Parteien“⁶⁶. Dementsprechend kann er nicht verpflichtet sein, allein die Argumente zu berücksichtigen, auf die die Parteien ihr Vorbringen gestützt haben, da er seine Entscheidung sonst gegebenenfalls auf unzutreffende rechtliche Erwägungen stützen müsste⁶⁷.

4. Hilfsweise: Rückgriff auf Art. 216 Abs. 1 AEUV

101. Nur für den Fall, dass der Gerichtshof meinen Ausführungen zu Art. 217 AEUV nicht folgen sollte, füge ich hinzu, dass im vorliegenden Fall auch ein Rückgriff auf Art. 216 Abs. 1 AEUV in Betracht käme.

102. Art. 216 Abs. 1 AEUV darf nicht mit einer allgemeinen Ermächtigung der Unionsorgane zum auswärtigen Handeln verwechselt werden. Vielmehr lässt sich dieser Vorschrift eine Außenkompetenz immer nur im Zusammenspiel mit den dort genannten Bestimmungen der Verträge, Zielen der Union, Rechtsakten und Vorschriften des Unionsrechts entnehmen.

103. Ausführungen zu Art. 216 Abs. 1 AEUV erscheinen mir im vorliegenden Fall nicht zuletzt deshalb veranlasst, weil der Rat im schriftlichen und mündlichen Verfahren vor dem Gerichtshof die Heranziehung von Art. 48 AEUV als materieller Rechtsgrundlage für den angefochtenen Beschluss streckenweise unter Berufung auf die sogenannte AETR-Doktrin⁶⁸ zu verteidigen versucht hat.

104. Dazu ist anzumerken, dass die AETR-Doktrin seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 im Wesentlichen in Art. 216 Abs. 1 AEUV kodifiziert ist⁶⁹. Hätte sich also der Rat beim Erlass des angefochtenen Beschlusses auf irgendwie geartete „AETR-Effekte“ berufen wollen, so hätte er sich in dessen Präambel nicht mit einer bloßen Bezugnahme auf Art. 48 AEUV begnügen dürfen, sondern *zusätzlich* auch Art. 216 Abs. 1 AEUV als materielle Rechtsgrundlage zitieren müssen. Sein Verzicht auf die Hinzunahme von Art. 216 Abs. 1 AEUV ist zumindest als Begründungsmangel im Sinne von Art. 296 Abs. 2 AEUV anzusehen.

105. Dies vorausgeschickt, erscheint es durchaus denkbar, im vorliegenden Fall aus Art. 216 Abs. 1 AEUV Anhaltspunkte für das Bestehen einer Kompetenz für das auswärtige Handeln der Union herzuleiten. Anders als einige Verfahrensbeteiligte meinen, ist eben dies die Funktion jener Vorschrift.

65 — Urteile Kommission/Irland u. a. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, insbesondere Rn. 50 und 51), und Überprüfung M/EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, Rn. 39 bis 42).

66 — So schon Generalanwalt Léger in seinen Schlussanträgen Parlament/Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, EU:C:1998:157, Nr. 36).

67 — In diesem Sinne Beschluss UER/M6 u. a. (C-470/02 P, EU:C:2004:565, Rn. 69) und Urteil Schweden/API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, EU:C:2010:541, Rn. 65).

68 — Die AETR-Doktrin geht auf das Urteil Kommission/Rat (22/70, EU:C:1971:32, Rn. 15 bis 19) zurück; eine Zusammenfassung jüngerer Datums findet sich etwa im Gutachten 1/03 (EU:C:2006:81, Rn. 114 bis 133).

69 — Im selben Sinne bereits meine Schlussanträge Kommission/Rat (C-137/12, EU:C:2013:441) und Schlussanträge von Generalanwältin Sharpston, Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:224), bezogen auf die mit Art. 216 Abs. 1 AEUV verwandte Bestimmung des Art. 3 Abs. 2 AEUV.

106. Zwar ist der Erlass einer Maßnahme vom Stile des geplanten neuen Beschlusses des Assoziationsrats nirgendwo im Primärrecht der Union – also im EU-Vertrag oder im AEU-Vertrag – angelegt, so dass ein Rückgriff auf Art. 216 Abs. 1 erste Variante AEUV („in den Verträgen vorgesehen“) ausscheidet. Außerdem dient die in Aussicht genommene Beschlussfassung im Assoziationsrat nicht der „Verwirklichung eines der in den Verträgen festgelegten Ziele“ im Rahmen der „Politik der Union“, weshalb auch Art. 216 Abs. 1 zweite Variante AEUV nicht als Anknüpfungspunkt in Betracht kommt⁷⁰.

107. Ebenso wenig ist ersichtlich, in welcher Weise „gemeinsame Vorschriften“ – also Bestimmungen des Unionsrechts – durch den Erlass von Bestimmungen zur Koordinierung der mitgliedstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit mit jenem der Türkei „beeinträchtigt“ oder „in ihrem Anwendungsbereich geändert“ werden könnten, wie dies die vierte Variante von Art. 216 Abs. 1 AEUV voraussetzen würde. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Sozialrecht der Union, wie es in den Verordnungen Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 zum Ausdruck kommt, als solches nur für den Binnenmarkt und nicht für die Beziehungen zu Drittstaaten gilt. Dieses Sozialrecht wird nicht beeinträchtigt, wenn – wie hier – *außerhalb seines Anwendungsbereichs* Drittstaatsangehörigen in der Union sowie Unionsangehörigen in Drittstaaten, samt ihren jeweiligen Familienangehörigen, bestimmte Rechte sozialer Art eingeräumt werden sollen.

108. Hingegen kommt ein Rückgriff auf die dritte Variante von Art. 216 Abs. 1 AEUV in Betracht, wonach die Union, „im Rahmen ihrer Politik“, zum Abschluss einer internationalen Übereinkunft mit einem Drittland ermächtigt ist, wenn dieser Abschluss „in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist“.

109. Das Assoziationsabkommen und sein Zusatzprotokoll sind zwei von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Rechtsvorgängerin der Union geschlossene internationale Übereinkommen, die seither als integrierender Bestandteil der Unionsrechtsordnung⁷¹ anzusehen sind und gemäß Art. 216 Abs. 2 AEUV sowohl die Organe als auch die Mitgliedstaaten der Union binden. Beide sind folglich als „verbindliche Rechtsakte der Union“ im Sinne von Art. 216 Abs. 1 dritte Variante AEUV anzusehen.

110. In Art. 39 des Zusatzprotokolls ist vorgesehen, dass der Assoziationsrat „Bestimmungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit“ für Wanderarbeitnehmer türkischer Staatsangehörigkeit sowie für deren in der Union wohnende Familien erlässt; diese Bestimmungen sollen es „nach noch festzulegenden Regeln“ ermöglichen, dass bestimmte in den Mitgliedstaaten zurückgelegte Versicherungs- und Beschäftigungszeiten zusammengerechnet werden.

111. Zum Erlass entsprechender Bestimmungen für in der Türkei beschäftigte Unionsbürger und deren Familienangehörige besteht zwar keine ausdrückliche, dem Art. 39 des Zusatzprotokolls vergleichbare Spezialregelung. Jedoch gilt nach Art. 12 des Assoziierungsabkommens und Art. 36 des Zusatzprotokolls das Ziel der schrittweisen Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ganz allgemein zwischen den Mitgliedstaaten und der Türkei, wobei gemäß Art. 9 des Assoziierungsabkommens Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten sind. Daraus lässt sich ableiten, dass die im Assoziierungsabkommen vorgesehene Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zwischen der Union und der Türkei auch den in der Türkei beschäftigten Unionsbürgern und deren Familienangehörigen zugutekommen soll.

70 — Die Union hat sich in den Verträgen zum Ziel gesetzt, den Binnenmarkt zu verwirklichen bzw. dessen Funktionieren zu gewährleisten (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 EUV und Art. 26 Abs. 1 AEUV). Nur zu diesem Zweck verfügt der Unionsgesetzgeber nach den Verträgen über eine Kompetenz zur *unionsinternen* Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Art. 48 Abs. 1 AEUV); vgl. auch oben, Nrn. 67 bis 86 dieser Schlussanträge.

71 — Urteile Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, Rn. 5), IATA und ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, Rn. 36) und Air Transport Association of America u. a. (C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 73).

112. Vor diesem Hintergrund ließe sich der angefochtene Beschluss auch auf Art. 216 Abs. 1 dritte Variante AEUV als materielle Rechtsgrundlage stützen. Denn der angefochtene Beschluss bereitet eine internationale Übereinkunft im Rahmen des Assoziationsrats vor, die in zwei verbindlichen Rechtsakten der Union – dem Assoziierungsabkommen und seinem Zusatzprotokoll – vorgesehen ist.

113. Da aber, wie schon ausgeführt, mit Art. 217 AEUV eine andere, speziellere materielle Rechtsgrundlage für den angefochtenen Beschluss besteht⁷², bleibe ich bei meiner Auffassung, dass hier letztendlich nicht auf Art. 216 Abs. 1 dritte Variante AEUV, sondern auf Art. 217 AEUV zurückzugreifen wäre⁷³.

B – Zur praktischen Wirksamkeit des Protokolls Nr. 21 zum EU-Vertrag und zum AEU-Vertrag

114. Ergänzend erlaube ich mir – ähnlich wie schon in der Rechtssache C-431/11 – anzumerken, dass die Anwendung von Art. 217 AEUV, ebenso wie die von Art. 48 AEUV oder auch die von Art. 216 Abs. 1 dritte Variante AEUV, in einem Fall wie dem vorliegenden das Protokoll Nr. 21 nicht seiner praktischen Wirksamkeit beraubt.

115. Das Protokoll Nr. 21 enthält Sonderregelungen für das Vereinigte Königreich und Irland hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Danach gelten Maßnahmen, die gemäß dem Dritten Teil Titel V AEUV vorgeschlagen werden, für das Vereinigte Königreich und für Irland nur insoweit, als diese beiden Mitgliedstaaten ausdrücklich und schriftlich mitteilen, dass sie sich an diesen Maßnahmen beteiligen wollen („Opt-in-Regelung“, vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 des Protokolls Nr. 21).

116. Der sachliche Anwendungsbereich dieser Sonderregelung ist ausdrücklich auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begrenzt. Als Ausnahmeregelung ist sie zudem eng auszulegen⁷⁴.

117. Sinn und Zweck des Protokolls Nr. 21 ist es nicht, auf anderen Teilgebieten des Unionsrechts, insbesondere im Rahmen des Binnenmarkts oder der Assoziierung von Drittländern, die Teilnahme an den von den Unionsorganen beschlossenen Maßnahmen und die Bindung an sie in das freie Ermessen des Vereinigten Königreichs und Irlands zu stellen.

118. Dementsprechend kann die Opt-in-Regelung keine Anwendung auf den Erlass von Maßnahmen finden, die – wie der hier streitige Beschluss des Rates – die Fortentwicklung der bestehenden Assoziation zwischen der Union und einem Drittland betreffen.

119. Es würde im Übrigen das Funktionieren eines Assoziierungsabkommens und die Verwirklichung des darin niedergelegten Assoziierungsprogramms⁷⁵ erheblich beeinträchtigen, wenn einzelne Mitgliedstaaten der Union im Verhältnis zu dem assoziierten Drittland oder zu dessen Staatsangehörigen den unionsrechtlichen *acquis* nur zum Teil oder mit Abwandlungen anwendeten und sich auf diese Weise eine Sonderbehandlung ausbedingen könnten.

72 – Vgl. oben, Nrn. 87 bis 98 dieser Schlussanträge.

73 – Vgl. dazu nochmals Urteil Parlament/Rat (C-155/07, EU:C:2008:605, Rn. 34), wonach ein Rechtsakt stets auf die spezifischere von zwei möglichen Rechtsgrundlagen zu stützen ist.

74 – Gegen eine solche enge Auslegung des Protokolls Nr. 21 haben sich zwar das Vereinigte Königreich und Irland im vorliegenden Verfahren ausdrücklich verwahrt, allerdings ohne irgendwelche konkreten Argumente für ihre Sichtweise vorzutragen.

75 – Im Fall der Assoziation zwischen der Union und der Türkei sieht das Assoziierungsprogramm ausdrücklich die schrittweise Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer durch den Erlass von Bestimmungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer vor (vgl. dazu Art. 12 des Assoziierungsabkommens sowie die Art. 36 und 39 des Zusatzprotokolls).

120. Im Anwendungsbereich eines Assoziierungsabkommens besteht kein Raum für Opt-in- oder Opt-out-Regelungen und damit letztlich für ein Europa *à la carte*. Ansonsten bestünde die Gefahr einer Zersplitterung der Assoziation, mit negativen Folgen für die Gleichbehandlung aller im Anwendungsbereich des Assoziierungsabkommens tätigen Personen und Unternehmen sowie für die Einheitlichkeit der auf sie anwendbaren Wettbewerbsbedingungen⁷⁶.

C – Auswirkungen der Wahl der falschen Rechtsgrundlage auf die Gültigkeit der angefochtenen Entscheidung

121. Wie oben festgestellt, hat der Rat die falsche Rechtsgrundlage für den streitigen Beschluss gewählt. Richtigerweise wäre dieser Beschluss auf die Assoziierungskompetenz des Art. 217 AEUV als materielle Rechtsgrundlage zu stützen gewesen, hilfsweise auf Art. 216 Abs. 1 dritte Variante AEUV, jeweils verbunden mit der verfahrensrechtlichen Rechtsgrundlage des Art. 218 Abs. 9 AEUV.

122. Die Wahl der falschen Rechtsgrundlage für einen Unionsrechtsakt bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass dieser Unionsrechtsakt für nichtig zu erklären wäre. Nach der Rechtsprechung ist von der Nichtigkeitserklärung des Rechtsakts abzusehen, wenn die Heranziehung der unzutreffenden Rechtsgrundlage keine Auswirkungen auf den Inhalt des Rechtsakts oder das Verfahren zu seinem Erlass haben konnte und es sich somit um einen rein formalen Fehler handelte⁷⁷.

123. So verhält es sich im vorliegenden Fall. Gemäß Art. 218 Abs. 9 AEUV war der angefochtene Beschluss im Rat mit qualifizierter Mehrheit und ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments zu fassen⁷⁸, gleichviel, ob Art. 217 AEUV, Art. 216 Abs. 1 AEUV oder der vom Rat herangezogene Art. 48 AEUV als die zutreffende Rechtsgrundlage angesehen wird. Ferner erlaubt keine der genannten materiellen Rechtsgrundlagen dem Vereinigten Königreich und Irland, von der im Protokoll Nr. 21 vorgesehenen Sonderregelung Gebrauch zu machen.

124. Damit ist die Wahl der falschen Rechtsgrundlage im vorliegenden Fall nicht geeignet, die Nichtigkeitserklärung des angefochtenen Beschlusses zu rechtfertigen.

VI – Kosten

125. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da nach der von mir vorgeschlagenen Lösung das Vereinigte Königreich mit seinem Vorbringen unterlegen ist und der Rat einen entsprechenden Antrag gestellt hat, sind dem Vereinigten Königreich die Kosten aufzuerlegen. Abweichend davon tragen Irland und die Kommission als Streithelfer gemäß Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung jeweils ihre eigenen Kosten.

VII – Ergebnis

126. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

76 – Vgl. dazu nochmals den in Art. 9 des Assoziierungsabkommens niedergelegten Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit.

77 – Zum Begriff des rein formalen Fehlers vgl. Urteile Kommission/Rat (165/87, EU:C:1988:458, Rn. 18 bis 21), Spanien und Finnland/Parlament und Rat (C-184/02 und C-223/02, EU:C:2004:497, Rn. 42 bis 44), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, Rn. 44) und Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 61 und 62); siehe außerdem meine Schlussanträge Kommission/Rat (C-94/03, EU:C:2005:308, Nr. 53).

78 – Vgl. oben, Nr. 97 dieser Schlussanträge.

2. Irland und die Europäische Kommission tragen jeweils ihre eigenen Kosten.
3. Im Übrigen trägt das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland die Kosten des Verfahrens.