



02/2007 Der Fall Festersen

EuGH, Rs. C-370/05 (Festersen), Urteil des Gerichtshofs vom 25. Januar 2007

aufbereitet von **Prof. Dr. M. Pechstein**

Das Wichtigste: Es läuft Art. 56 EG zuwider, dass eine nationale Rechtsvorschrift wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende als Voraussetzung für den Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstücks das Erfordernis aufstellt, dass der Erwerber auf diesem Grundstück seinen ständigen Wohnsitz begründet.

Diese Auslegung von Art. 56 EG ändert sich nicht, wenn das erworbene landwirtschaftliche Grundstück kein lebensfähiger landwirtschaftlicher Betrieb ist und das Wohngebäude in einer Bebauungszone liegt.

1. Vorbemerkungen

Der EuGH prüft in der Rs. C-370/05 geradezu schulmäßig die Einschlägigkeit der Kapitalverkehrsfreiheit gemäß Art. 56 EG für den Fall einer die Ortsansässigkeit beim Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke fordernden nationalen Regelung. Er folgt dabei – freilich ohne dies so ausdrücklich entsprechend zu kategorisieren – dem Prüfungsschema: 1. Schutzbereich, 2. Eingriff, 3. Rechtfertigung. Hinsichtlich des Schutzbereichs weist der EuGH zunächst ausdrücklich darauf hin, „dass die Ausübung des Rechts, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats Immobilien zu erwerben, zu nutzen und darüber zu verfügen, das, wie sich aus Art. 44 Abs. 2 Buchst. e EG ergibt, die notwendige Ergänzung der Niederlassungsfreiheit darstellt (...), zu Kapitalverkehr führt“ (Tz. 22). Damit wird der vielfach in der Rechtsprechung herausgestellte enge Zusammenhang zwischen der Niederlassungsfreiheit und der Kapitalverkehrsfreiheit betont und der beim gewerblichen Immobilienerwerb gewissermaßen dienende Charakter der Kapitalverkehrsfreiheit herausgestellt. Nachdem der EuGH den Schutzbereich der Kapitalverkehrsfreiheit mit dem Verweis auf seine weitere Rechtsprechung als eröffnet ansieht, wendet er sich der Erörterung des Eingriffs in den Schutzbereich zu (Tz. 24). Dabei verneint er das Vorliegen einer Diskriminierung nach der Staatsangehörigkeit, obwohl faktisch überwiegend EG-Ausländer von der Regelung stärker betroffen sein dürften als dänische Staatsangehörige, weshalb auf den ersten Blick auch an eine versteckte Diskriminierung gedacht werden könnte. Da Art. 56 EGV jedoch ein einheitliches Beschränkungsverbot zugrunde liegt, bei dem es auf eine diskriminierende Wirkung der Eingriffsnorm tatbestandlich nicht ankommt, stellt der EuGH zu Recht nicht auf die diskriminierende Wirkung ab, sondern lässt das unbestrittene Vorliegen einer beschränkenden, also die Grundfreiheit behindernden Wirkung, ausreichen.

Nach der knappen Feststellung des Vorliegens eines Eingriffs prüft der Gerichtshof auf der dritten Prüfungsstufe, ob eine Rechtfertigung des Eingriffs möglich ist (Tz. 26 ff.). Dabei stellt er auf die ungeschriebenen Rechtfertigungsgründe der zwingenden Gründe des Allgemeininteresses ab. Die im Vertrag in Art. 58 EG vorgesehenen Rechtfertigungsgründe schieden tatbestandlich von vornherein für die zu beurteilende Maßnahme aus. Sofern die Mitgliedstaaten derartige zwingende Gründe des Allgemeininteresses unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verfolgen, können sie entsprechende Beschränkungen rechtfertigen. Die dänische Regierung hatte drei Ziele des Allgemeinwohls angegeben. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der

Maßnahme im Hinblick auf diese drei Zielsetzungen liegt der argumentative Schwerpunkt des Urteils. Hinsichtlich der ersten beiden Ziele verneint der EuGH die Geeignetheit des Wohnsitzerfordernisses. Dagegen erkennt der EuGH die Geeignetheit der Wohnsitzpflicht zur Erreichung des dritten Ziels - der Entlastung des entsprechenden Grundstücksmarktes - an. Diesbezüglich kommt es mithin auf die Erforderlichkeit, also auf die Frage nach einem milderen Mittel an. Insofern verschärft der EuGH zunächst die Anforderungen an die mögliche Rechtfertigung durch den Hinweis auf die Verletzung des von der EMRK gewährleisteten Grundrechts auf freie Wahl des Wohnortes (Art. 2 Abs. 1 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK). Die EMRK ist zwar nicht förmlich für die EG verbindlich, der EuGH zieht die EMRK jedoch als Rechtserkenntnisquelle zur Gewinnung der Grundrechte des Gemeinschaftsrechts seit langem heran.

Der EuGH stellt im Lichte dessen fest, dass die dänische Regierung mildere und gleich geeignete Maßnahmen hätte ergreifen können, diese jedoch noch nicht einmal geprüft hat (Tz. 39). Hilfsweise stellt er fest, dass die Wohnsitzpflicht, die über acht Jahre hin nach dem Erwerb bestehen bleibt, wegen der Bedeutung des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechts auf freie Wohnortwahl in jedem Falle zur Erreichung des Ziels der Entlastung des Grundstücksmarktes unangemessen ist, also eine unakzeptable Rechtsgüterabwägung darstellt. Auch die im dänischen Recht vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten wurden von ihm wegen der Unvorhersehbarkeit ihrer Handhabung als nicht entlastend eingestuft.

Zitiervorschlag: Pechstein, DeLuxe 2007, Festersen
<http://www.rewi.europa-uni.de/deluxe>

2. Vertiefende Lesehinweise

- Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 5. Aufl., 2006, Rn. 895 ff.

3. Sachverhalt

Der deutsche Staatsangehörige Festersen erwarb 1998 das Eigentum an einem landwirtschaftlichen Grundstück in Südjütland in Dänemark. Da Herr Festersen nicht der Pflicht nachkam, seinen Wohnsitz auf diesem Grundstück zu

begründen, gab ihm der Landwirtschaftsausschuss für Südjütland auf, seine Situation mit dem anwendbaren Recht in Einklang zu bringen. Am 08. 09. 2000 forderte ihn der Ausschuss auf, das Grundstück binnen sechs Monaten zu veräußern, sofern er seine Eigentümerposition bis dahin nicht durch Aufhebung der Bewirtschaftungspflicht oder Erfüllung der Wohnsitzpflicht legalisiert habe. Am 16. Juli 2001 räumte der Ausschuss Herrn Festersen eine neue Frist von sechs Monaten zur Veräußerung des Grundstücks ein; diese Frist sollte nur hinfällig werden, wenn Herr Festersen bis dahin entweder die Grundstücksfläche auf weniger als zwei Hektar verringert und die Aufhebung der Bewirtschaftungspflicht beantragt oder aber seinen Wohnsitz auf dem Grundstück begründet hätte. Mit Urteil des Ret Gråsten vom 18. August 2003 wurde Herr Festersen wegen Verstoßes gegen das Landwirtschaftsgesetz zu einer Geldbuße in Höhe von 5 000 DKR verurteilt, da er der Aufforderung des Landwirtschaftsausschusses für Südjütland nicht nachgekommen sei. Ihm wurde ferner ein Zwangsgeld in Höhe von 5 000 DKR für jeden weiteren Monat des Verzugs nach dem 1. Dezember 2003 auferlegt. Herr Festersen begründete am 12. Juni 2003 seinen Wohnsitz auf dem Grundstück und ist seit dem 12.09.2003 mit diesem Wohnsitz im Melderegister der Gemeinde Bov eingetragen. Er legte beim Vestre Landsret gegen seine Verurteilung Berufung ein und beantragte Freispruch. Das dänische Gericht befasste den EuGH im Vorabentscheidungsverfahren.

4. Aus den Entscheidungsgründen

22 Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Ausübung des Rechts, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats Immobilien zu erwerben, zu nutzen und darüber zu verfügen, das, wie sich aus Art. 44 Abs. 2 Buchst. e EG ergibt, die notwendige Ergänzung der Niederlassungsfreiheit darstellt (Urteil vom 30. Mai 1989, Kommission/Griechenland, 305/87, Slg. 1989, 1461, Randnr. 22), zu Kapitalverkehr führt (Urteil vom 5. März 2002, Reisch u. a., C-515/99, C-519/99 bis C-524/99 und C-526/99 bis C-540/99, Slg. 2002, I-2157, Randnr. 29).

23 Der Kapitalverkehr umfasst Vorgänge, durch die Personen im Gebiet eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ihren Wohnsitz haben, Investitionen in Immobilien tätigen; dies ergibt sich aus der Nomenklatur für den Kapitalverkehr in Anhang I der Richtlinie 88/361/EWG des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des Vertrages [der durch den Vertrag von Ams-

terdam aufgehoben wurde] (ABl. L 178, S. 5), die ihren Hinweiskarakter für die Definition des Begriffs des Kapitalverkehrs behält (vgl. Urteile vom 16. März 1999, Trummer und Mayer, C-222/97, Slg. 1999, I-1661, Randnr. 21, vom 11. Januar 2001, Stefan, C-464/98, Slg. 2001, I-173, Randnr. 5, Reisch u. a., Randnr. 30, und vom 14. September 2006, Centro di Musicologia Walter Stauffer, C-386/04, Slg. 2006, I-0000, Randnr. 22).

24 Es ist daher zu prüfen, ob eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende eine Beschränkung des Kapitalverkehrs darstellt. Insoweit ergibt sich aus der ständigen Rechtsprechung, dass zu den Maßnahmen, die durch Art. 56 Abs. 1 EG als Beschränkungen des Kapitalverkehrs verboten sind, solche gehören, die geeignet sind, Gebietsfremde von Investitionen in einem Mitgliedstaat oder die dort Ansässigen von Investitionen in anderen Mitgliedstaaten abzuhalten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Februar 2006, Van Hilten-van der Heijden, C-513/03, Slg. 2006, I-1957, Randnr. 44).

25 Auch wenn die dänischen Rechtsvorschriften über die Landwirtschaft keine Diskriminierung zwischen den dänischen Staatsangehörigen und den Staatsangehörigen aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums begründen, so beschränkt doch die darin aufgestellte Voraussetzung des Wohnsitzes, die nur mit Genehmigung des Ministers für Landwirtschaft aufgehoben werden kann, die Kapitalverkehrsfreiheit.

26 Eine solche Maßnahme kann gleichwohl unter der Voraussetzung zulässig sein, dass sie ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt, nicht diskriminierend angewandt wird und mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang steht, d. h., geeignet ist, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was hierzu erforderlich ist (Urteile vom 1. Juni 1999, Konle, C-302/97, Slg. 1999, I-3099, Randnr. 40, Reisch u. a., Randnr. 33, und vom 23. September 2003, Ospelt und Schlössle Weissenberg, C-452/01, Slg. 2003, I-9743, Randnr. 34).

27 Zur Voraussetzung der Verfolgung eines im Allgemeininteresse liegenden Ziels trägt die dänische Regierung vor, dass die nationale Regelung bezwecke, erstens die Bewirtschaftung von Agrarflächen durch den Eigentümer selbst zu erhalten, die eine der traditionellen Bewirtschaftungsformen in Dänemark darstelle und mit dem Ziel verknüpft sei, dass Bauernhöfe überwiegend von den Eigentümern bewohnt und bewirtschaftet würden, zweitens als Raumord-

nungsziel eine beständige Bevölkerung in den ländlichen Gebieten zu erhalten und drittens eine vernünftige Nutzung der verfügbaren Flächen unter Bekämpfung des Drucks auf den Grundstücksmarkt zu fördern.

28 Diese Ziele liegen als solche im Allgemeininteresse und können Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteile Konle, Randnr. 40, Reisch u. a., Randnr. 34, und Ospelt und Schlössle Weissenberg, Randnrn. 38 und 39). Überdies entsprechen diese Ziele, wie die dänische Regierung und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ausführen, denen der gemeinsamen Agrarpolitik, die nach Art. 33 Abs. 1 Buchst. b EG darauf abzielt, „der landwirtschaftlichen Bevölkerung ... eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“, und bei deren Gestaltung nach Art. 33 Abs. 2 Buchst. a EG „die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt“, zu berücksichtigen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Ospelt und Schlössle Weissenberg, Randnrn. 40).

29 Hinsichtlich der weiteren Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit ist zu prüfen, ob die Verpflichtung des Erwerbers zur Begründung seines ständigen Wohnsitzes auf dem erworbenen landwirtschaftlichen Grundstück, wie die dänische und die norwegische Regierung vortragen, eine geeignete und erforderliche Maßnahme zur Verfolgung der oben in Randnr. 27 genannten Ziele ist.

30 Zur Geeignetheit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Maßnahme ist insoweit festzustellen, dass sie nur eine Wohnsitzpflicht beinhaltet und für den Erwerber eines landwirtschaftlichen Grundstücks mit einer Fläche unter 30 Hektar keine Pflicht vorsieht, das Grundstück selbst zu bewirtschaften. Eine solche Maßnahme scheint daher für sich genommen nicht die Erreichung des angeführten Ziels zu gewährleisten, die traditionelle Form der Bewirtschaftung durch den Eigentümer selbst zu erhalten.

31 Zwar ist zum zweiten Ziel des Landwirtschaftsgesetzes festzustellen, dass die Wohnsitzpflicht ihrem Wesen nach dazu beitragen kann, die Bevölkerung in ländlichen Gebieten zu erhalten, und überdies eher von den Landwirten erfüllt werden wird, die in Übereinstimmung mit einem der allgemeinen Ziele des Landwirtschaftsgesetzes, der Begünstigung der Selbstbewirtschaftung durch den Eigentümer, ihre Produktionsmittel selbst nutzen.

32 Jedoch ist unter Berücksichtigung der gleichzeitig zu verzeichnenden Phänomene einer Verringerung der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und der Zusammenlegung dieser Betriebe, wie sie sich aus den beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen ergeben und in der mündlichen Verhandlung nicht bestritten worden sind, festzustellen, dass das Ziel des Bevölkerungserhalts im ländlichen Raum nicht erreicht werden kann, wenn der Erwerb durch einen Landwirt erfolgt, der schon auf dem Grundstück eines anderen Betriebs wohnt. In einem solchen Fall gewährleistet die Wohnsitzpflicht nicht, dass das genannte Ziel erreicht wird, und sie erscheint daher in Wirklichkeit nicht geeignet, als solche einem derartigen Ziel zu entsprechen.

33 Zu dem dritten von dem Landwirtschaftsgesetz verfolgten Ziel ist festzustellen, dass die Wohnsitzpflicht darauf ausgelegt ist, die Zahl der möglichen Erwerber von landwirtschaftlichen Grundstücken zu verringern, und folglich geeignet ist, den Druck auf diesen Grundstücksmarkt zu reduzieren. Es ist daher anzuerkennen, dass eine nationale Regelung, die eine solche Verpflichtung begründet, mit der der Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen aus rein spekulativen Gründen vermieden werden soll, und die damit darauf gerichtet ist, die Aneignung dieser Flächen vorrangig durch Personen, die sie bewirtschaften wollen, zu erleichtern, in einem Mitgliedstaat, dessen landwirtschaftliche Flächen unstrittig eine knappe natürliche Ressource sind, ein Ziel des Allgemeininteresses verfolgt.

34 Daher ist weiter zu prüfen, ob die Wohnsitzpflicht eine Maßnahme darstellt, die nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung eines solchen Ziels erforderlich ist.

35 Bei dieser Prüfung ist zu berücksichtigen, dass die fragliche Pflicht nicht nur die Kapitalverkehrsfreiheit, sondern auch das Recht des Erwerbers, seinen Wohnsitz frei zu wählen, beschränkt, das ihm jedoch in Art. 2 Abs. 1 des Protokolls Nr. 4 zu der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) gewährleistet wird.

36 Nach Art. 6 Abs. 2 EU „achtet“ die Europäische Union „die Grundrechte, wie sie in der [EMRK] gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben“ (Urteil vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat, C-540/03, Slg. 2006, I-0000, Randnr. 36).

37 Die Wohnsitzpflicht, die damit ein Grundrecht beeinträchtigt, das von der EMRK gewährleistet wird, erweist sich infolgedessen als in besonderem Maße einschränkend. Es stellt sich somit die Frage, ob andere, weniger einschränkende Maßnahmen als diese Verpflichtung erlassen werden könnten.

38 Hierzu trägt die dänische Regierung vor, dass diese Verpflichtung nicht durch weniger einschränkende Maßnahmen ersetzt werden könne, die ebenso effizient verhindern, dass die Preise der für die landwirtschaftliche Erzeugung bestimmten Flächen durch eine Nachfrage, die ausschließlich durch den Wunsch nach Investitionen motiviert sei, zum Nachteil der berufsmäßigen Landwirte beeinträchtigt würden.

39 Soweit die dänische Regierung vorträgt, dass die einzige sonst verbleibende Möglichkeit, um die Preise auf dem gewünschten Niveau zu halten, deren Regulierung durch den Staat wäre, führt sie indessen nicht aus, warum eine solche Maßnahme einschränkender als die bestehende Wohnsitzpflicht wäre. Sie hat auch nicht begründet, warum eine andere in den Akten genannte Maßnahme, nämlich die Förderung der Vermietung von auf einem landwirtschaftlichen Grundstück erworbenen Wohnhäusern, sich als einschränkender als diese Pflicht erweisen würde. In den Erklärungen der dänischen Regierung wurden auch andere mögliche Maßnahmen weder in Betracht gezogen noch bewertet, die gegebenenfalls die Kapitalverkehrsfreiheit weniger beeinträchtigen, wie Vorschriften über höhere Steuern beim Wiederverkauf von Grundstücken kurz nach deren Erwerb oder das Erfordernis einer beträchtlichen Mindestdauer für die Pacht von landwirtschaftlichen Flächen.

40 Nach alledem kann der Gerichtshof nicht feststellen, dass die Wohnsitzpflicht erforderlich ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

41 Selbst wenn man annähme, dass die genannte Verpflichtung deshalb als eine erforderliche Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Ziels anzuerkennen wäre, weil sie (wegen der mit jedem Wohnsitzwechsel verbundenen Einschränkungen und einer daraus resultierenden Abschreckung von Geschäften der Bodenspekulation) als solche positive Wirkungen auf den Grundstücksmarkt hat, bliebe festzustellen, dass diese Verpflichtung mit der vorgeschriebenen Zusatzbedingung, den Wohnsitz für mindestens acht Jahre beizubehalten, über das, was als erforderlich betrachtet werden könnte, offenkundig hinausgeht, da diese Bedingung insbesondere eine dauerhafte Aussetzung der Ausübung der Grundfreiheit der Wohnsitzwahl mit sich bringt.

42 Wie die dänische Regierung ausführt, erlaubt § 18 des Landwirtschaftsgesetzes dem Minister für Nahrungsmittel, Landwirtschaft und Fischerei zwar, die Genehmigung für den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken unter Befreiung von der Wohnsitzpflicht auf unbestimmte Zeit zu erteilen. Die Ausübung dieser Befugnis ist jedoch nach dem Runderlass Nr. 26 strikt auf „Ausnahmefälle“ beschränkt und „restriktiv anzuwenden“.

43 Außerdem enthält dieser Runderlass, da er nur ein Beispiel für einen Ausnahmefall nennt, für die potenziellen Erwerber keine Hinweise darauf, unter welchen konkreten objektiven Umständen eine Ausnahme von der Wohnsitzpflicht anerkannt oder abgelehnt wird. Bei einer derartigen Unbestimmtheit ist für den Einzelnen der Umfang seiner Rechte und Pflichten aus Art. 56 EG nicht erkennbar, so dass eine solche Regelung gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstößt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 4. Juni 2002, Kommission/Frankreich, C-483/99, Slg. 2002, I-4781, Randnr. 50, und vom 13. Mai 2003, Kommission/Spanien, C-463/00, Slg. 2003, I-4581, Randnrn. 74 und 75). Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass mit dieser Regelung die Situation der Unionsbürger, die nicht in Dänemark ansässig sind, berücksichtigt wurde, um eine diskriminierende Anwendung zu vermeiden.

44 Unter diesen Umständen erscheint die Wohnsitzpflicht, umso mehr als sie im vorliegenden Fall mit der Bedingung einer Dauer von acht Jahren versehen ist, der die im Ausgangsverfahren fragliche nationale Regelung den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken mit einer Fläche von unter 30 Hektar unterwirft, nicht als eine Maßnahme, die angesichts des verfolgten Ziels verhältnismäßig wäre, und stellt daher eine mit Art. 56 EG unvereinbare Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit dar.