

Gutachten im Abrufdienst

Rechtsprechung

AEUV Artt. 21, 45, 49, 56, 63; Artt. 22, 24 Richtlinie 2004/38/EG

Einheimischenmodelle; Vereinbarkeit mit europäischen Grundfreiheiten

1. Die Art. 21 AEUV, 45 AEUV, 49 AEUV, 56 AEUV und 63 AEUV sowie die Art. 22 und 24 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG stehen einer Regelung wie der in Buch 5 des Dekrets

der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik vorgesehenen entgegen, die die Übertragung von Liegenschaften, die in bestimmten, von der flämischen Regierung bezeichneten Gemeinden belegen sind, der Überprüfung des Bestehens einer „ausreichenden Bindung“ des potenziellen Erwerbers oder Mieters zu diesen Gemeinden durch eine provinciale Bewertungskommission unterwirft.

2.-4. [...]

EuGH, Urt. v. 8.5.2013 – C-197/11, C-203/11
Abruf-Nr.: 11085R

Problem

Im belgischen Recht existiert ein Dekret der Flämischen Region vom 27.3.2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik, welches u. a. Regelungen über bezahlbare Wohnungen und hier speziell die Bestimmung des Art. 5.2.1 über das „Wohnen in der eigenen Region“ enthält. Darin ist die Übertragung von Liegenschaften in bestimmten flämischen Gemeinden (sog. „Zielgemeinden“) an eine **besondere Übertragungsbedingung** geknüpft, wonach Grundstücke und darauf errichtete Bauten nur an Personen (weiter) übertragen werden können, die nach dem Dafürhalten einer provinziellen Bewertungskommission eine **ausreichende Bindung zur Gemeinde** haben. Unter „Übertragen“ ist dabei gem. Art. 5.2.1 § 1 Abs. 2 des Dekrets „*Verkauf, Vermietung für mehr als neun Jahre oder Belastung mit einem Erbpacht- oder Erbbaurecht*“ zu verstehen.

Die provinzielle Bewertungskommission stellt die geforderte Bindung zur Gemeinde anhand der in Art. 5.2.1 § 2 des flämischen Dekrets beschriebenen Kriterien fest (mindestens sechs Jahre wohnhaft in der Zielgemeinde, Verrichtung von Tätigkeiten in der Gemeinde zum Zeitpunkt der Übertragung oder gesellschaftliche, familiäre, soziale, wirtschaftliche Bindung des Kauf-/Mietwilligen an die Gemeinde aufgrund eines wichtigen und dauerhaften Umstands). Eine Person weist eine ausreichende Bindung in diesem Sinne auf, wenn sie **eine oder mehrere der Bedingungen erfüllt**.

Beim belgischen Verfassungsgerichtshof waren mehrere Klagen auf Nichtigkeitserklärung des Dekrets anhängig. Neben (vorliegend ausgeblendeten) Fragen des Beihilfe- und Vergaberechts warf der Verfassungsgerichtshof insbesondere die Frage auf, **ob das Dekret mit den Grundfreiheiten** und den Artt. 22 u. 24 der Richtlinie 2004/38/EG (Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten) **vereinbar** ist.

Entscheidung

Nach Ansicht des EuGH verstößt das flämische Dekret insbesondere hinsichtlich des Erfordernisses einer ausreichenden Bindung zu einer konkreten Gemeinde gegen das Unionsrecht. So bejaht der EuGH eine Verletzung der in Artt. 21, 45, 49, 56, 63 AEUV und in Artt. 22 u. 24 der Richtlinie 2004/38/EG enthaltenen Bestimmungen. Die im Dekret vorgesehene Prüfung hindere bestimmte Personen ohne ausreichende Bindung zur Gemeinde daran, Grundstücke oder darauf errichtete Bauten zu erwerben oder zu mieten. Zugleich halte sie Staatsbürger der Europäischen Union, die in den Zielgemeinden eine Immobilie besäßen oder mieteten, davon ab, diese Gemeinde zu verlassen,

um sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufzuhalten oder dort einer Berufstätigkeit nachzugehen. Demnach seien die im AEUV verbürgten Rechte der Freizügigkeit (Art. 21 AEUV) und der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (Artt. 45, 49 AEUV) gleichermaßen betroffen wie die in Artt. 22 und 24 der Richtlinie 2004/38/EG enthaltenen Bestimmungen über das EU-Unionsbürger-Aufenthaltsrecht. Auch der freie Dienstleistungsverkehr (Art. 56 AEUV) werde durch die Regelung beschränkt, da die entsprechenden Grundstücke in Zielgemeinden nicht an jeden Staatsbürger der Union verkauft oder vermietet werden könnten. Da Gebietsfremde zugleich davon abgehalten werden könnten, in einer der Zielgemeinden Immobilien zu erwerben, liege schließlich eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs i. S. d. Art. 63 AEUV vor.

Die entsprechenden Beeinträchtigungen ließen sich im vorliegenden Fall auch nicht rechtfertigen. Grundsätzlich akzeptiert der EuGH zwar Beschränkungen der Grundfreiheiten mit dem **Ziel, den Immobilienbedarf der am wenigsten begüterten einheimischen Bevölkerung in den Zielgemeinden zu befriedigen**, wie dies die flämische Regierung geltend gemacht hatte. Ein solches Ziel könne nämlich einen **zwingenden Grund des Allgemeininteresses** darstellen, der Beschränkungen der Grundfreiheiten zu rechtfertigen vermöge. Da indes **keines der drei alternativen Prüfkriterien** des flämischen Dekrets **in unmittelbarem Zusammenhang** mit dem sozioökonomischen Ziel stehe, die am wenigsten begüterte einheimische Bevölkerung auf dem Immobilienmarkt zu schützen, gelinge eine Rechtfertigung im konkreten Einzelfall nicht. Denn alle diese Kriterien könnten nicht nur von der am wenigsten begüterten Bevölkerung erfüllt werden, sondern auch von Personen, die über ausreichende Mittel verfügten und folglich keinen besonderen Bedarf an sozialem Schutz auf dem Immobilienmarkt hätten.

Konsequenzen für die Praxis

Die Entscheidung des EuGH ist zu einem flämischen Einheimischenmodell ergangen. Die Parallelen zu den in deutschen Kommunen praktizierten Einheimischenmodellen sind jedoch offensichtlich. Auch hier geht es schließlich darum, den Wohnbedarf der ortsansässigen Bevölkerung zu bezahlbaren, i. d. R. deutlich unter dem Verkehrswert liegenden Preisen zu decken (vgl. BGHZ 153, 93 = DNotZ 2003, 341 m. Anm. Grziwotz = DNotI-Report 2003, 41; BGH DNotZ 2007, 513 m. Anm. Vierling = DNotI-Report 2007, 30; s. auch Krüger/Hertel, Der Grundstückskauf, 10. Aufl. 2012, Rn. 109 ff.; Krüger, ZNotP 2010, 450).

Vor dem Hintergrund der EuGH-Entscheidung wird künftig einerseits feststehen, dass das sozialpolitische Ziel, den Wohnbedarf der ortsansässigen, am wenigsten begüterten Bevölkerung durch Einheimischenmodelle zu decken, ein auch im Unionsrecht grundsätzlich relevanter Allgemeinwohlbelang ist. Andererseits dürften nur solche Einheimischenmodelle den Vorgaben des Primär- und Sekundärrechts standhalten, die mit Blick auf dieses legitime Ziel geeignete Auswahlkriterien aufstellen. Allein an die Dauer der Ortsansässigkeit anzuknüpfen, sollte sich damit jedenfalls fortan verbieten. Vielmehr muss gerade dem **Kriterium der Sozialauswahl** signifikante Bedeutung zukommen. Über den geförderten Personenkreis hinaus werden wohl keine sonstigen „Einheimischen“ Grundstücke bevorzugt erwerben dürfen (vgl. auch Grziwotz, Anm. zu EuGH, Urt. v. 8.5.2013 – C-197/11, C-203/11, NotBZ 2013, i. E.).

Grundsätzlich binden die Grundfreiheiten zwar nur die Politiken der Mitgliedstaaten (statt aller Calliess/Ruffert/Kingreen, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 34-36 AEUV Rn. 104 ff.). Der **Begriff des Mitgliedstaats ist dabei aber funktional zu verstehen**. Die Grundfreiheiten verpflichten also nicht nur die staatliche Zentralgewalt, sondern alle mit Hoheitsgewalt ausgestatteten Einrichtungen (Calliess/Ruffert/Kingreen, Art. 34-36 Rn. 105), insbesondere auch die jeweiligen Gemeinden. Diese werden daher bei der Erstellung der Kriterienkataloge für die Grundstücksvergabe die EuGH-Grundsätze zu beachten haben.

Rechtskonstruktiv ist derzeit noch unklar, ob und inwiefern ein Verstoß gegen die Grundfreiheiten unmittelbar auf die einfach-rechtliche nationale Ebene der geschlossenen Verträge durchschlägt. Es könnte danach zu differenzieren sein, ob die vertraglichen Abreden im Einzelfall selbst die maßgeblichen Auswahlkriterien enthalten, wie dies etwa beim klassischen „Weilheimer Modell“ der Fall ist (vgl. BVerwG DNotZ 1994, 63), oder nicht. Angesichts des scharfen Schwerts der gesetzlichen Nichtigkeitsfolge dürfte die Annahme eines Gesetzesverstoßes i. S. v. § 134 BGB (i. V. m. § 59 Abs. 1 VwVfG) zwar bei praxisnaher Betrachtung in beiden Konstellationen eher fernliegen. Jedoch wird in der Literatur kontrovers diskutiert, ob und unter welchen Voraussetzungen die Grundfreiheiten als Verbotsgesetze i. S. v. § 134 BGB anzusehen sind (vgl. Staudinger/Sack/Seibl, BGB, Neubearb. 2011, § 134 Rn. 43; MünchKommBGB/Armbrüster, 6. Aufl. 2012, § 134 Rn. 38). Im Übrigen ist eine Vielzahl anderer Kontrollkonzepte denkbar: Neben § 138 BGB (vgl. wiederum MünchKommBGB/Armbrüster, § 134 Rn. 38) lässt sich für die Inhaltskontrolle wohl namentlich § 11 Abs. 2 BauGB fruchtbar machen. Mit Blick auf letztgenannte Bestimmung hat der BGH bereits angenommen, dass auf der Rechtsfolgenseite nicht stets die Unwirksamkeit des gesamten Vertrags geboten ist, sondern auch die durch die unwirksame Regelung geschaffenen Lücken im Wege ergänzender Vertragsauslegung geschlossen werden können (vgl. hierzu nur BGH NJW 2010, 3505, 3507).