

Geschäftsverzeichnismrn. 4800 und 4805
Entscheid Nr. 144/2013 vom 7. November 2013

ENTSCHEID

In Sachen: Klagen auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung von Buch 5 (Artikel 5.1.1 bis 5.3.3) des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik, erhoben von Eric Libert und anderen und von der VoG « Syndicat national des propriétaires et copropriétaires » und Olivier de Clippele.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und M. Bossuyt, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klagen und Verfahren*

a. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 13. November 2009 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 16. November 2009 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 5.2.1 des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. Mai 2009): Eric Libert, wohnhaft in 1640 Sint-Genesius-Rode, Rozewideweg 5/5, Christian Van Eycken, wohnhaft in 1930 Zaventem, Leerlooierijstraat 6/2, und Max Bleeckx, wohnhaft in 1630 Linkebeek, Hollebeekstraat 80.

b. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 16. November 2009 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 18. November 2009 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 5.1.1 bis 5.3.3 desselben Dekrets: die VoG «Syndicat national des propriétaires et copropriétaires», mit Vereinigungssitz in 1000 Brüssel, rue de la Violette 43, und Olivier de Clippele, wohnhaft in 1050 Brüssel, rue du Prince royal 23.

Diese unter den Nummern 4800 und 4805 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

In seinem Zwischenentscheid Nr. 49/2011 vom 6. April 2011, veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 8. Juni 2011, hat der Verfassungsgerichtshof dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

«Sind die Artikel 21, 45, 49, 56 und 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und die Artikel 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’ dahingehend auszulegen, dass sie der durch Buch 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik mit der Überschrift ‘Wohnen in der eigenen Region’ eingeführten Regelung entgegenstehen, durch welche die Übertragung von Grundstücken und darauf errichteten Bauten in bestimmten, so genannten Zielgemeinden davon abhängig gemacht wird, dass der Käufer oder Mieter eine ausreichende Bindung zu der betreffenden Gemeinde im Sinne von Artikel 5.2.1 § 2 des Dekrets nachweist? ».

In seinem Urteil vom 8. Mai 2013 in der Rechtssache C-197/11 hat der Gerichtshof der Europäischen Union auf die Frage geantwortet.

Durch Anordnung vom 6. Juni 2013 hat der Verfassungsgerichtshof den Sitzungstermin auf den 17. Juli 2013 anberaumt, nachdem die Parteien aufgefordert wurden, in einem spätestens am 10. Juli 2013 einzureichenden Ergänzungsschriftsatz, den sie innerhalb derselben Frist den jeweils anderen Parteien in Kopie zukommen lassen, ihre etwaigen Bemerkungen anlässlich des vorerwähnten Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Union zu äußern.

Durch Anordnung vom 20. Juni 2013 hat der Verfassungsgerichtshof die Rechtssachen auf die Sitzung vom 18. September 2013 vertagt.

Ergänzungsschriftsätze würden eingereicht von

- den klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4800,
- den klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4805,
- dem Kollegium der Französischen Gemeinschaftskommission,
- der Regierung der Französischen Gemeinschaft,
- der Flämischen Regierung.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 18. September 2013

- erschienen

. RA F. Gosselin, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4800,

. RA C. Lesaffer, in Antwerpen zugelassen, für die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4805,

- RAin P. Minsier *loco* RA M. Uyttendaele, in Brüssel zugelassen, für das Kollegium der Französischen Gemeinschaftskommission und die Regierung der Französischen Gemeinschaft,

. RA B. Martel *loco* RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,

- haben die referierenden Richter J.-P. Snappe und L. Lavrysen Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1. Aus dem Entscheid Nr. 49/2011 vom 6. April 2011 geht hervor, dass der Gerichtshof sich noch zum ersten, zweiten, dritten und vierten Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 4800 und 4805 äußern muss.

Der erste und zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4800 und der erste und zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4805 beziehen sich auf die Vereinbarkeit von Buch 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik mit den Artikeln 10, 11 und 12 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 2 des vierten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 21, 45, 49, 56 und 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und mit den Artikeln 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 ».

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen und deren Tragweite

B.2.1. Die « Grundstücks- und Immobilienpolitik lässt sich als eine behördlicherseits durchgeführte, gezielte Steuerung bestimmter Aspekte des Immobilienmarktes umschreiben » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/1, S. 3). Die allgemeinen Zielsetzungen der Grundstücks- und Immobilienpolitik umfassen unter anderem « die Aktivierung von Grundstücken und Immobilien, die räumliche Förderung der sozialen Kohäsion sowie eine gerechte Verteilung der Folgen der Zweckbestimmungsvorschriften auf Behörden, Eigentümer und Benutzer » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/5, S. 7).

Mit dem Dekret vom 27. März 2009 bezweckt die Flämische Region, auf effiziente und « fazilitierende » Weise auf dem Immobilienmarkt vorzugehen. Die « fazilitierende » Grundstücks- und Immobilienpolitik bezieht sich auf die Einflussnahme auf die Grundstücks- und Immobiliennutzung mittels Rechtsvorschriften, Genehmigungen oder konkreter Absprachen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/5, S. 6).

B.2.2. Buch 5 des Dekrets gewährleistet das Recht auf « Wohnen in der eigenen Region ».

Laut den Vorarbeiten führen die hohen Grundstückspreise in bestimmten flämischen Gemeinden zur sozialen Ausgrenzung: « Das heißt, dass weniger kapitalkräftige Bevölkerungsgruppen durch die Zuwanderung finanziell stärkerer Bevölkerungsgruppen aus anderen Gemeinden vom Markt verdrängt werden. Bei den weniger kapitalkräftigen Bevölkerungsgruppen handelt es sich nicht nur um die sozial Schwächeren, sondern oft auch um junge Haushalte oder Alleinstehende, die hohe Ausgaben tätigen müssen und noch nicht in der Lage sind, sich ein ausreichendes Kapital zu bilden » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/5, S. 13). Das angefochtene Dekret soll hauptsächlich « den endogenen Wohnbedürfnissen entgegenkommen » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/1, S. 134).

In Buch 5 des Dekrets über die Grundstücks- und Immobilienpolitik sind demzufolge spezifische Rechtsvorschriften für jene Gemeinden vorgesehen, in denen einerseits der durchschnittliche Baugrundstückspreis pro Quadratmeter und andererseits die interne oder externe Migrationsintensität am höchsten sind (Artikel 5.1.1). Durch einen Erlass der Flämischen Regierung vom 19. Juni 2009 zur Festlegung der Liste der Gemeinden im Sinne von Artikel 5.1.1 Absatz 1 des Dekrets vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik (*Belgisches Staatsblatt* vom 22. September 2009) wurde die Liste der 69 Gemeinden der Flämischen Region, die in den Anwendungsbereich von Artikel 5.1.1 des Dekrets fallen, festgelegt.

In Bezug auf das Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten

B.12. Artikel 21 des AEUV bestimmt:

« (1) Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

(2) Erscheint zur Erreichung dieses Ziels ein Tätigwerden der Union erforderlich und sehen die Verträge hierfür keine Befugnisse vor, so können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Vorschriften erlassen, mit denen die Ausübung der Rechte nach Absatz 1 erleichtert wird.

(3) Zu den gleichen wie den in Absatz 1 genannten Zwecken kann der Rat, sofern die Verträge hierfür keine Befugnisse vorsehen, gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren

Maßnahmen erlassen, die die soziale Sicherheit oder den sozialen Schutz betreffen. Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments ».

Artikel 45 desselben Vertrags bestimmt:

« (1) Innerhalb der Union ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet.

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

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

a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;

b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen;

c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben;

d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission durch Verordnungen festlegt.

(4) Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung ».

Artikel 49 desselben Vertrags bestimmt:

« Die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten. Das Gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind.

Vorbehaltlich des Kapitels über den Kapitalverkehr umfasst die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften im Sinne des Artikels 54 Absatz 2, nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen ».

Artikel 56 desselben Vertrags bestimmt:

« Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten.

Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschließen, dass dieses Kapitel auch auf Erbringer von

Dienstleistungen Anwendung findet, welche die Staatsangehörigkeit eines dritten Landes besitzen und innerhalb der Union ansässig sind ».

Artikel 63 desselben Vertrags bestimmt:

«(1) Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.

(2) Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten ».

B.4. Die 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 », die auf den Artikeln 12, 18, 40, 44 und 52 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nunmehr die Artikel 18, 21, 46, 50 und 59 des AEUV) beruht, regelt (a) die Bedingungen, unter denen Unionsbürger und ihre Familienangehörigen das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten genießen, (b) das Recht auf Daueraufenthalt der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und (c) die Beschränkungen der in den Buchstaben a und b genannten Rechte aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (Artikel 1).

Diese Richtlinie enthält neben einer Reihe allgemeiner Bestimmungen (Artikel 1 bis 3) mehrere Vorschriften, die für die vorliegende Rechtssache nicht relevant sind. Dies gilt insbesondere für die Vorschriften in Bezug auf das Recht auf Ausreise und Einreise (Artikel 4 und 5), das Recht auf Aufenthalt (Artikel 6 bis 15), das Recht auf Daueraufenthalt (Artikel 16 bis 21) und die damit zusammenhängenden Bestimmungen (Artikel 27 bis 33).

Laut dem Erwiderungsschriftsatz berufen sich die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4800 insbesondere auf Artikel 22 der besagten Richtlinie, der wie folgt lautet:

« *Räumlicher Geltungsbereich*

Das Recht auf Aufenthalt und das Recht auf Daueraufenthalt erstrecken sich auf das gesamte Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats. Die Mitgliedstaaten können das Aufenthaltsrecht und das Recht auf Daueraufenthalt nur in den Fällen räumlich beschränken, in denen sie dieselben Beschränkungen auch für ihre eigenen Staatsangehörigen vorsehen ».

B.5.1. In seinem vorerwähnten Entscheid Nr. 49/2011 hat der Verfassungsgerichtshof dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Vorabentscheidungsfrage zu der Auslegung, die diesen Bestimmungen zu verleihen ist, gestellt.

Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 8. Mai 2013 (C-197/11 und C-203/11, *Libert u.a.*) Folgendes geantwortet:

« 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 provinzielle Bewertungskommission unterwirft ».

B.5.2. In der Begründung dieses Urteils hat der Europäische Gerichtshof Folgendes angegeben:

« 32. Die flämische Regierung macht geltend, dass diese Fragen nicht zu beantworten seien, weil sie nur einen rein innerstaatlichen Sachverhalt betreffen, der keinen Bezug zum Unionsrecht aufweise. Die Rechtsstreitigkeiten der Ausgangsverfahren, die entweder belgische Staatsbürger mit Wohnsitz in Belgien oder im belgischen Staatsgebiet niedergelassene Unternehmen betreffen, wiesen nämlich nicht über die Grenzen ein und desselben Mitgliedstaats hinaus, so dass die angeführten Bestimmungen des Unionsrechts keine Anwendung fänden.

33. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit und die zu ihrer Durchführung erlassenen Maßnahmen nicht auf Tätigkeiten anwendbar sind, die keine Berührung mit irgendeinem der Sachverhalte aufweisen, auf die das Unionsrecht abstellt, und die mit keinem relevanten Element über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen (vgl. Urteile vom 1. April 2008, *Gouvernement de la Communauté française und Gouvernement wallon*, C-212/06, *Slg.* 2008, I-1683, Randnr. 33, sowie vom 5. Mai 2011, *McCarthy*, C-434/09, *Slg.* 2011, I-3375, Randnr. 45).

34. Es steht zwar fest, dass die Kläger der Ausgangsverfahren belgische Staatsangehörige sind und dass sämtliche Elemente der Ausgangsrechtsstreitigkeiten innerhalb eines einzigen Mitgliedstaats liegen. Allerdings ist keineswegs auszuschließen, dass in anderen Mitgliedstaaten als im Königreich Belgien ansässige Privatpersonen oder Unternehmen etwa die Absicht haben, Liegenschaften in den Zielgemeinden zu erwerben oder zu mieten, und die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen des flämischen Dekrets sie somit berühren würden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Juli 2012, *Garkalns*, C-470/11, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).

35. Außerdem hat das vorliegende Gericht, wie der Generalanwalt in Nr. 23 seiner Schlussanträge hervorgehoben hat, den Gerichtshof gerade im Rahmen eines Verfahrens zur Nichtigerklärung dieser Bestimmungen angerufen, die nicht nur für belgische Staatsbürger, sondern auch für die Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten Geltung haben. Die Entscheidung, die das vorliegende Gericht im Anschluss an das vorliegende Urteil treffen wird, wird folglich Wirkungen auch in Bezug auf die letztgenannten Staatsbürger entfalten.

36. Unter diesen Umständen hat sich der Gerichtshof zu den beiden genannten Fragen zu äußern.

Zum Vorliegen einer Beschränkung der vom AEU-Vertrag verbürgten Grundfreiheiten

37. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob und inwieweit die Art. 21 AEUV, 45 AEUV, 49 AEUV, 56 AEUV und 63 AEUV und die Art. 22 und 24 der Richtlinie 2004/38 Rechtsvorschriften wie den in den Ausgangsverfahren streitigen entgegenstehen.

38. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Art. 21 AEUV und in ihrem jeweiligen Bereich die Art. 45 AEUV und 49 AEUV sowie die Art. 22 und 24 der Richtlinie 2004/38 nationale Maßnahmen verbieten, die die Angehörigen eines Mitgliedstaats daran hindern oder davon abhalten, diesen Staat zu verlassen, um ihr Recht auf Freizügigkeit in der Union wahrzunehmen. Solche Maßnahmen stellen, auch wenn sie unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betroffenen Staatsbürger Anwendung finden, Beschränkungen der Grundfreiheiten dar, die mit diesen Artikeln gewährleistet werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. Januar 2008, *Kommission/Deutschland*, C-152/05, *Slg.* 2008, I-39, Randnrn. 21 und 22, vom 1. Dezember 2011, *Kommission/Ungarn*, C-253/09, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 46, 47 und 86, und vom 21. Februar 2013, *N.*, C-46/12, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 28).

39. Hier hindern, wie vom Verfassungsgerichtshof in seinen Vorlageentscheidungen festgestellt, die Bestimmungen von Buch 5 des flämischen Dekrets Personen ohne ‘ausreichende Bindung’ zu einer Zielgemeinde im Sinne von Art. 5.2.1 § 2 dieses Dekrets daran, Grundstücke oder darauf errichtete Bauten zu erwerben, für mehr als neun Jahre zu mieten oder ein Erbpacht- oder Erbbaurecht daran zu vereinbaren.

40. Außerdem halten diese Bestimmungen die Staatsbürger der Union, die in den Zielgemeinden eine Immobilie besitzen oder mieten, davon ab, diese Gemeinden zu verlassen, um sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufzuhalten oder dort einer Berufstätigkeit nachzugehen. Nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer außerhalb der Zielgemeinden hätten diese Staatsbürger nämlich nicht mehr unbedingt eine ‘ausreichende Bindung’ zu der betroffenen Gemeinde, die nach dem genannten Art. 5.2.1 § 2 erforderlich ist, um die in der vorstehenden Randnummer erwähnten Rechte auszuüben.

41. Daraus folgt, dass die Bestimmungen von Buch 5 des flämischen Dekrets sicher Beschränkungen der in den Art. 21 AEUV, 45 AEUV und 49 AEUV sowie 22 und 24 der Richtlinie 2004/38 verankerten Grundfreiheiten darstellen.

42. Was sodann den in Art. 56 AEUV verankerten freien Dienstleistungsverkehr anbelangt, könnten die in Rede stehenden Bestimmungen des flämischen Dekrets auch die Ausübung der Tätigkeiten der im Immobiliensektor aktiven Unternehmen beschränken, was sowohl für die

Unternehmen gilt, die im belgischen Staatsgebiet niedergelassen sind und ihre Dienstleistungen u.a. Gebietsfremden anbieten, als auch für die Unternehmen, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind.

43. In Anwendung dieser Bestimmungen können nämlich die Liegenschaften in einer Zielgemeinde nicht an jeden Staatsbürger der Union verkauft oder vermietet werden, sondern nur an diejenigen, die nachweisen können, dass sie eine ‘ausreichende Bindung’ zu der betreffenden Gemeinde haben, was offenkundig die Dienstleistungsfreiheit der fraglichen Immobilienunternehmen beschränkt.

44. In Bezug auf den freien Kapitalverkehr ist schließlich darauf hinzuweisen, dass die Maßnahmen, die durch Art. 63 Abs. 1 AEUV als Beschränkungen des Kapitalverkehrs verboten sind, solche umfassen, die geeignet sind, die Einwohner eines Mitgliedstaats von Investitionen in Immobilien in anderen Mitgliedstaaten abzuhalten (vgl. Urteil vom 1. Oktober 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, *Slg.* 2009, I-9021, Randnr. 21).

45. Dies ist insbesondere bei nationalen Maßnahmen der Fall, die Investitionen in Immobilien einem Verfahren der vorherigen Genehmigung unterwerfen und somit bereits durch ihren Gegenstand den freien Kapitalverkehr beschränken (vgl. Urteil *Woningstichting Sint Servatius*, Randnr. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46. In den Ausgangsverfahren steht aber fest, dass Buch 5 des flämischen Dekrets ein solches Verfahren der vorherigen Genehmigung vorsieht, mit dem überprüft werden soll, ob eine ‘ausreichende Bindung’ des potenziellen Erwerbers oder Mieters einer Liegenschaft zu der betreffenden Zielgemeinde besteht.

47. Somit gebietet sich die Schlussfolgerung, dass die Obliegenheit, sich einem solchen Verfahren zu unterwerfen, Gebietsfremde davon abhalten kann, in einer der Zielgemeinden der Flämischen Region in Immobilien zu investieren, und dass eine solche Obliegenheit daher eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs im Sinne des Art. 63 AEUV darstellt.

48. Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Bestimmungen von Buch 5 des flämischen Dekrets offenkundig Beschränkungen der Grundfreiheiten darstellen, die mit den Art. 21 AEUV, 45 AEUV, 49 AEUV, 56 AEUV und 63 AEUV sowie 22 und 24 der Richtlinie 2004/38 gewährleistet werden.

Zur Rechtfertigung der mit dem flämischen Dekret eingeführten Maßnahmen

49. Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs können nationale Maßnahmen, die geeignet sind, die Ausübung der durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, allerdings zugelassen werden, wenn mit ihnen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt wird, wenn sie geeignet sind, dessen Erreichung zu gewährleisten, und wenn sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist (vgl. u.a. Urteile *Woningstichting Sint Servatius*, Randnr. 25, und *Kommission/Ungarn*, Randnr. 69).

50. Die flämische Regierung macht insoweit geltend, die Voraussetzung des Bestehens einer ‘ausreichenden Bindung’ des potenziellen Käufers oder Mieters zu der betreffenden Gemeinde sei insbesondere durch das Ziel gerechtfertigt, den Immobilienbedarf der am wenigsten begüterten einheimischen Bevölkerung zu befriedigen, insbesondere denjenigen sozial

schwacher Personen und junger Haushalte sowie alleinstehender Personen, die nicht in der Lage seien, ausreichendes Kapital für den Kauf oder die Miete einer Liegenschaft in den Zielgemeinden aufzubauen. Dieser Teil der örtlichen Bevölkerung sei nämlich wegen der Ankunft von aus anderen Gemeinden zuziehenden Personengruppen mit größerem finanziellen Wohlstand, die den hohen Preis der Grundstücke und Bauten in den Zielgemeinden stemmen könnten, vom Immobilienmarkt ausgeschlossen.

51. Mit der durch Buch 5 des flämischen Dekrets eingeführten Regelung solle daher in raumplanerischer Absicht ein ausreichendes Wohnangebot für einkommensschwache Personen oder andere benachteiligte Gruppen der örtlichen Bevölkerung sichergestellt werden.

52. Solche Erfordernisse im Zusammenhang mit der Sozialwohnungspolitik eines Mitgliedstaats können zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen und damit Beschränkungen wie die mit dem flämischen Dekret eingeführten rechtfertigen (vgl. Urteile *Woningstichting Sint Servatius*, Randnrn. 29 und 30, sowie vom 24. März 2011, *Kommission/Spanien*, C-400/08, *Slg.* 2011, I-1915, Randnr. 74).

53. Zu prüfen bleibt jedoch, ob die Voraussetzung des Bestehens einer ‘ ausreichenden Bindung ’ zu der betreffenden Zielgemeinde eine Maßnahme darstellt, die für die Erreichung des von der flämischen Regierung angeführten Ziels, wie es vorstehend in den Randnrn. 50 und 51 dargestellt worden ist, erforderlich und angemessen ist.

54. Dazu ist festzustellen, dass Art. 5.2.1 § 2 des flämischen Dekrets drei alternative Bedingungen vorsieht, deren Erfüllung von der provinziellen Bewertungskommission für die Feststellung, dass die Voraussetzung des Bestehens einer ‘ ausreichenden Bindung ’ des potenziellen Käufers oder Mieters zu der betreffenden Zielgemeinde vorliegt, systematisch zu überprüfen ist. Die erste Bedingung besteht darin, dass die Person, der die Liegenschaft übertragen werden soll, vor der beabsichtigten Übertragung mindestens sechs Jahre lang ununterbrochen in der Zielgemeinde oder in einer angrenzenden Gemeinde wohnhaft gewesen sein muss. Nach der zweiten Bedingung muss dieser Käufer oder Mieter zum Zeitpunkt der Übertragung Tätigkeiten in der betreffenden Gemeinde verrichten, die durchschnittlich mindestens eine halbe Arbeitswoche in Anspruch nehmen. Die dritte Bedingung verlangt, dass der Käufer oder Mieter aufgrund eines wichtigen und dauerhaften Umstands eine gesellschaftliche, familiäre, soziale oder wirtschaftliche Bindung zu dieser Gemeinde aufgebaut hat.

55. Wie aber der Generalanwalt in Nr. 37 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, steht keine dieser Bedingungen in unmittelbarem Zusammenhang mit den sozioökonomischen Aspekten, die dem von der flämischen Regierung geltend gemachten Ziel entsprechen, ausschließlich die am wenigsten begüterte einheimische Bevölkerung auf dem Immobilienmarkt zu schützen. Solche Bedingungen können nämlich nicht nur von dieser am wenigsten begüterten Bevölkerung erfüllt werden, sondern auch von anderen Personen, die über ausreichende Mittel verfügen und folglich keinen besonderen Bedarf an sozialem Schutz auf dem Immobilienmarkt haben. Daher gehen die betreffenden Maßnahmen über das hinaus, was zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich ist.

56. Außerdem wären andere, weniger einschränkende Maßnahmen als die mit dem flämischen Dekret erlassenen geeignet, dem damit verfolgten Ziel zu entsprechen, ohne zwangsläufig zu einem faktischen Verbot des Erwerbs oder der Miete für jeden potenziellen Käufer oder Mieter, der die genannten Bedingungen nicht erfüllt, zu führen. Vorstellbar wären

z.B. Kaufprämien oder sonstige speziell zugunsten der am wenigsten begüterten Personen konzipierte Arten von Beihilfen, um insbesondere denjenigen, die ein schwaches Einkommen nachweisen können, den Kauf oder die Miete von Liegenschaften in den Zielgemeinden zu ermöglichen.

57. Schließlich ist konkret zur dritten oben, in Randnr. 54 genannten Bedingung, nach der aufgrund eines wichtigen und dauerhaften Umstands eine gesellschaftliche, familiäre, soziale oder wirtschaftliche Bindung des potenziellen Käufers oder Mieters zu der betreffenden Gemeinde geknüpft worden sein muss, darauf hinzuweisen, dass ein System der vorherigen behördlichen Genehmigung keine Ermessensausübung der nationalen Behörden rechtfertigen kann, die geeignet ist, den Bestimmungen des Unionsrechts, insbesondere denjenigen, die eine Grundfreiheit betreffen, ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen. Soll ein derartiges System trotz des Eingriffs in eine solche Grundfreiheit gerechtfertigt sein, muss es daher auf objektiven, nicht diskriminierenden im Voraus bekannten Kriterien beruhen, damit der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden (vgl. u.a. Urteil *Woningstichting Sint Servatius*, Randnr. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

58. In Anbetracht des vagen Charakters dieser Bedingung und des Fehlens einer Beschreibung der Situationen, in denen sie im konkreten Fall als erfüllt anzusehen wäre, genügen aber die Bestimmungen von Art. 5.2.1 des flämischen Dekrets diesen Anforderungen nicht.

59. Folglich beruht ein System der vorherigen behördlichen Genehmigung wie das in den Ausgangsrechtsstreitigkeiten in Rede stehende nicht auf Bedingungen, die geeignet sind, der Ermessensausübung durch die provinziale Bewertungskommission hinreichende Grenzen zu setzen, und kann daher einen Eingriff in eine vom Unionsrecht verbürgte Grundfreiheit nicht rechtfertigen.

60. Nach alledem ist auf die Frage in der Rechtssache C-197/11 und auf die zwölfte Frage in der Rechtssache C-203/11 zu antworten, dass die Art. 21 AEUV, 45 AEUV, 49 AEUV, 56 AEUV und 63 AEUV sowie die Art. 22 und 24 der Richtlinie 2004/38 einer Regelung wie der in Buch 5 des flämischen Dekrets vorgesehenen entgegenstehen, die die Übertragung von Liegenschaften in den Zielgemeinden der Überprüfung des Bestehens einer 'ausreichenden Bindung' des potenziellen Erwerbers oder Mieters zu diesen Gemeinden durch eine provinziale Bewertungskommission unterwirft ».

B.5.3. Aus diesem Urteil geht hervor, dass Buch 5 des vorerwähnten Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009, das die Übertragung von Liegenschaften in bestimmten Teilen von Gemeinden, die von der Flämischen Regierung bezeichnet werden, der Überprüfung des Bestehens einer ausreichenden Bindung des potenziellen Erwerbers oder Mieters zu diesen Gemeinden durch eine provinziale Bewertungskommission unterwirft, wie der Europäische Gerichtshof erkannt hat, unter anderem verschiedenen Grundfreiheiten Abbruch tut, und zwar der Niederlassungsfreiheit, der Dienstleistungsfreiheit und dem freien Kapitalverkehr. Diese Beschränkung und insbesondere die drei alternativen Bedingungen, die in diesem Dekret vorgesehen sind und deren Erfüllung von der vorerwähnten Kommission zu überprüfen ist, stehen nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den sozioökonomischen Aspekten, die dem von der Flämischen Region verfolgten Ziel entsprechen, ausschließlich die am wenigsten

begüterte einheimische Bevölkerung auf dem Immobilienmarkt zu schützen. Wie der Europäische Gerichtshof anmerkt, können nämlich die drei vorgesehenen Bedingungen nicht nur ebenfalls von Personen, die über ausreichende Mittel verfügen, erfüllt werden und sich in diesem Fall als irrelevant erweisen; sie können auch unverhältnismäßige Folgen für die Ausübung der Grundfreiheiten haben, während weniger einschränkende und weniger auf freiem Ermessen beruhende Maßnahmen als das System der vorherigen behördlichen Genehmigung, so wie es durch das angefochtene Dekret eingeführt wurde, zur Verwirklichung dieses Ziels hätten in Erwägung gezogen werden können.

Dass die angefochtenen Bestimmungen, wie die Flämische Regierung anmerkt, ebenfalls zum Ziel hätten, die « endogene » Bewohnung zu fördern und die soziale Kohäsion zu stimulieren, ändert nichts an dieser Schlussfolgerung.

B.5.4. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass der erste und der zweite Klagegrund begründet sind, insofern darin der Verstoß von Buch 5 des angefochtenen Dekrets gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 21, 45, 49, 56 und 63 des AEUV sowie mit den Artikeln 22 und 24 der Richtlinie 2004/38/EG geltend gemacht wird. Buch 5 des angefochtenen Dekrets ist insgesamt für nichtig zu erklären.

B.6. Da die übrigen Klagegründe nicht zu einer weiter reichenden Nichtigerklärung führen können, brauchen sie nicht geprüft zu werden.

In Bezug auf die Aufrechterhaltung der Rechtsfolgen der für nichtig erklärten Bestimmungen

B.7.1. Die Flämische Regierung bittet den Gerichtshof, die Rechtsfolgen, die die für nichtig erklärten Bestimmungen in der Vergangenheit gezeitigt haben, aufrechtzuerhalten. Sie bittet den Gerichtshof nicht um die vorübergehende Aufrechterhaltung dieser Folgen nach der Verkündung des Entscheids.

B.7.2. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes geht hervor, dass die Grundsätze des Vorrangs und der vollen Wirksamkeit des Rechts der Europäischen Union einer vorübergehenden Aufrechterhaltung einzelstaatlicher Maßnahmen, die gegen das unmittelbar geltende Recht der Union verstoßen, im Wege stehen. In seinem Urteil *Winner Wetten GmbH* vom 8. September 2010 (C-409/06) hat die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofes in diesem Zusammenhang Folgendes entschieden:

« 53. Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung gemäß dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts die Vertragsbestimmungen und die unmittelbar geltenden Rechtsakte der Organe in ihrem Verhältnis zum innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten zur Folge haben, dass allein durch ihr Inkrafttreten jede entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts ohne Weiteres unanwendbar wird (vgl. u.a. Urteile *Simmenthal*, Randnr. 17, und vom 19. Juni 1990, *Factortame u.a.*, C-213/89, *Slg.* 1990, I-2433, Randnr. 18).

54. Wie der Gerichtshof hervorgehoben hat, müssen nämlich die unmittelbar geltenden Bestimmungen des Unionsrechts, die für alle von ihnen Betroffenen eine unmittelbare Quelle von Rechten und Pflichten sind, einerlei, ob es sich um die Mitgliedstaaten oder um solche Einzelnen handelt, die an dem Unionsrecht unterliegenden Rechtsverhältnissen beteiligt sind, ihre volle Wirkung einheitlich in sämtlichen Mitgliedstaaten vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens an und während der gesamten Dauer ihrer Gültigkeit entfalten (vgl. in diesem Sinne Urteile *Simmenthal*, Randnrn. 14 und 15, und *Factortame u.a.*, Randnr. 18).

55. Nach ständiger Rechtsprechung ist zudem jedes im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufene nationale Gericht als Organ eines Mitgliedstaats verpflichtet, in Anwendung des in Art. 10 EG niedergelegten Grundsatzes der Zusammenarbeit das unmittelbar geltende Unionsrecht uneingeschränkt anzuwenden und die Rechte, die es den Einzelnen verleiht, zu schützen, indem es jede möglicherweise entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts, gleichgültig, ob sie früher oder später als die Unionsnorm ergangen ist, unangewandt lässt (vgl. in diesem Sinne u.a. Urteile *Simmenthal*, Randnrn. 16 und 21, und *Factortame u.a.*, Randnr. 19).

56. Demnach ist jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung oder jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis, die dadurch zu einer Abschwächung der Wirksamkeit des Unionsrechts führen würde, dass dem für die Anwendung dieses Rechts zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen wird, bereits zum Zeitpunkt dieser Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften beiseite zu lassen, die unter Umständen ein Hindernis für die volle Wirksamkeit der unmittelbar geltenden Normen des Unionsrechts bilden, mit den in der Natur des Unionsrechts liegenden Erfordernissen unvereinbar (Urteile *Simmenthal*, Randnr. 22, und *Factortame u.a.*, Randnr. 20).

57. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass dies insbesondere dann der Fall wäre, wenn bei einem Widerspruch zwischen einer unionsrechtlichen Bestimmung und einem späteren nationalen Gesetz die Lösung dieses Normenkonflikts einem über ein eigenes Ermessen verfügenden anderen Organ als dem Gericht, das für die Anwendung des Unionsrechts zu sorgen hat, vorbehalten wäre, selbst wenn das daraus resultierende Hindernis für die volle Wirksamkeit des Unionsrechts nur vorübergehender Art wäre (Urteil *Simmenthal*, Randnr. 23).

58. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes nach ständiger Rechtsprechung ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts ist, der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt, in den Art. 6 und 13 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert ist und auch in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bekräftigt worden ist, und dass die Gerichte der Mitgliedstaaten insoweit in Anwendung des in Art. 10 EG niedergelegten Grundsatzes der Zusammenarbeit den Schutz der Rechte zu gewährleisten haben, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen (Urteil vom 13. März 2007, *Unibet*, C-432/05, *Slg.* 2007, I-2271, Randnrn. 37 und 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

59. Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass sich das Bundesverfassungsgericht, als es in seinem Urteil vom 28. März 2006 und seinem Beschluss vom 2. August 2006 entschied, dass die Anforderungen des Grundgesetzes durch ein Monopol wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende missachtet werden, nicht zur Vereinbarkeit dieses Monopols mit dem Gemeinschaftsrecht äußerte, sondern in dem genannten Urteil im Gegenteil hervorhob, dass es sich insoweit im konkreten Fall nicht für zuständig halte.

60. Zu dem Umstand, dass das Bundesverfassungsgericht im Anschluss an die Feststellung der Grundgesetzwidrigkeit entschied, die Wirkungen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über das Monopol unter den in den Randnrn. 13 und 14 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Voraussetzungen vorübergehend aufrechtzuerhalten, ergibt sich aus der in den Randnrn. 53 bis 58 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Rechtsprechung, dass ein solcher Umstand ein nationales Gericht, das feststellt, dass diese Rechtsvorschriften unmittelbar geltende Bestimmungen des Unionsrechts wie die Art. 43 EG und 49 EG missachten, nicht daran hindern kann, die genannten Vorschriften in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit gemäß dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts unangewandt zu lassen (vgl. entsprechend Urteil vom 19. November 2009, *Filipiak*, C-314/08, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 84).

61. Es kann nämlich nicht zugelassen werden, dass Vorschriften des nationalen Rechts, auch wenn sie Verfassungsrang haben, die einheitliche Geltung und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Dezember 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, *Slg.* 1970, 1125, Randnr. 3) ».

Obwohl diese Rechtsprechung die vorübergehende Aufrechterhaltung der Rechtsfolgen für nichtig erklärter Gesetzesbestimmungen, die gegen unmittelbar geltende Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union verstoßen, betrifft, gelten die vorerwähnten Gründe ebenso sehr für die endgültige Aufrechterhaltung solcher Rechtsfolgen. Auch eine endgültige Aufrechterhaltung würde nämlich - im Widerspruch zum Grundsatz der vollen Wirksamkeit des Rechts der Europäischen Union - bedeuten, dass die Anwendung einzelstaatlicher Maßnahmen, die gegen unmittelbar geltende Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union verstoßen, nicht beiseite gelassen wird.

B.7.3. Demzufolge ist der Antrag der Flämischen Regierung auf Anwendung von Artikel 8 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof abzuweisen.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt Buch 5 (« Wohnen in der eigenen Region ») des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik für nichtig.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 7. November 2013.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels