



Sachstand

Wohnsitzerfordernis bei Immobilienerwerb Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Wohnsitzerfordernis bei Immobilienerwerb

Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 – 75/18
Abschluss der Arbeit: 11.5.2018
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Dieser Sachstand dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Grundfreiheiten	4
2.1.	Kapitalverkehrsfreiheit	4
2.2.	Niederlassungsfreiheit	4
2.3.	Arbeitnehmerfreizügigkeit	4
2.4.	Abgrenzung	5
3.	Eingriff durch Wohnsitzerfordernis	5
4.	Rechtfertigung	6
5.	Sonderfälle	8
5.1.	Dänemark	8
5.2.	Österreich, Finnland und Schweden	8

1. Fragestellung

Der Fachbereich ist um Auskunft ersucht worden, ob es möglich ist, den Kauf von Immobilien in Deutschland an einen Wohnsitz in Deutschland zu koppeln. Im Folgenden wird die Vereinbarkeit einer solchen Regelung mit dem Unionsrecht, insbesondere der Kapitelverkehrsfreiheit, untersucht.

2. Grundfreiheiten

2.1. Kapitalverkehrsfreiheit

Gemäß Art. 63 Abs. 1 AEUV sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten. Der Kapitalverkehr ist in Art. 63 AEUV nicht näher definiert. Der EuGH hat daher zur Definition des Begriffs in ständiger Rechtsprechung hilfsweise auf die Nomenklatur des Anhangs I der Kapitalverkehrs-Richtlinie 88/361¹ zurückgegriffen.² Gemäß Anhang I der Richtlinie gehören zum Kapitalverkehr Immobilieninvestitionen. Dazu zählen ausdrücklich auch die Immobilieninvestitionen von Gebietsfremden im Gebiet eines Mitgliedstaats.

2.2. Niederlassungsfreiheit

Art. 49 Abs. 1 Satz 1 AEUV verbietet die Beschränkung der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats. Art. 50 Abs. 1 AEUV ermächtigt das Europäische Parlament und den Rat, Richtlinien zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit zu erlassen. Gemäß Art. 50 Abs. 2 lit. e AEUV sind sie dabei insbesondere ermächtigt, den Erwerb und die Nutzung von Grundbesitz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats durch Angehörige eines anderen Mitgliedstaats zu ermöglichen. Aus Art. 50 Abs. 2 lit. e AEUV folgt somit, dass die Niederlassungsfreiheit auch den Erwerb der für die Niederlassung erforderlichen gewerblich genutzten Immobilien umfasst. Soweit der Erwerb von Immobilien zur auf Dauer angelegten Ausübung des Gewerbes in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich ist, ist dieser Erwerb vom Schutzbereich der Niederlassungsfreiheit erfasst.³

2.3. Arbeitnehmerfreizügigkeit

Grundsätzlich beinhaltet die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 AEUV nicht die Freiheit des Immobilienerwerbs. Allerdings stellt der Zugang zu einer Wohnung und zum Eigentum an der Wohnung nach Ansicht des EuGH eine notwendige Ergänzung zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer dar.⁴ Dieser Anspruch ist ausdrücklich im Sekundärrecht der EU festgehalten. Gemäß Art. 9

¹ Richtlinie 88/361/EWG des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des Vertrages, ABl. 1988, Nr. L 178/5, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:31988L0361>.

² EuGH, Urt. v. 12.2.2009, Rs. C-67/08 – Block, Rn. 19 m.w.N.

³ Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, EL 62, Stand: Juli 2017, Art. 63 AEUV, Rn. 309.

⁴ EuGH, Urt. v. 30.5.1989, Rs. C-305/87 - Kommission/Griechenland, Rn. 18.

Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011⁵ über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union genießen Arbeitnehmer, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt sind, hinsichtlich einer Wohnung, einschließlich der Erlangung des Eigentums an der von ihnen benötigten Wohnung, alle Rechte und Vergünstigungen wie inländische Arbeitnehmer.

2.4. Abgrenzung

Zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche der Grundfreiheiten im Zusammenhang mit dem Immobilienerwerb hat der EuGH ausgeführt, dass eine Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Bestimmungen über das Niederlassungsrecht grundsätzlich sei, dass eine dauernde Präsenz im Aufnahmemitgliedstaat sichergestellt werde und dass im Fall des Erwerbs und des Besitzes von Grundstücken deren Verwaltung aktiv erfolge.⁶ Der Anwendungsbereich der Kapitalverkehrsfreiheit ist in Abgrenzung zu den anderen Grundfreiheiten, Ausführungen in der Literatur zufolge, insbesondere dann eröffnet, wenn ein „passiver“ Immobilienerwerb vorliegt, beispielsweise ein Ferienhaus zum Eigengebrauch und/oder Fremdvermietung erworben wird.⁷

In einem Urteil aus 2018 hat der EuGH allerdings betont, dass „*das Recht, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats Immobilien zu erwerben, zu nutzen und darüber zu verfügen, wenn es ergänzend zum Niederlassungsrecht ausgeübt wird, zu Kapitalverkehr führt.*“⁸ Auch wenn die fragliche Regelung a priori unter beide Grundfreiheiten fallen könnte, würden etwaige aus ihr resultierende Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit im Kontext der Ausgangsverfahren eine unvermeidliche Folge der Beschränkung des freien Kapitalverkehrs darstellen und damit keine eigenständige Prüfung der Regelung anhand von Art. 49 AEUV rechtfertigen.⁹ Diesem Urteil folge dürfte die Kapitalverkehrsfreiheit den Prüfungsmaßstab für eine Regelung bilden, welche für den Immobilienerwerb in Deutschland einen Wohnsitz in Deutschland voraussetzt.

3. Eingriff durch Wohnsitzerfordernis

Der Kern der europäischen Grundfreiheiten ist der Schutz des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs.¹⁰ Die Grundfreiheiten verbieten in ihrem jeweiligen Bereich zum einen alle Maßnahmen, die sich unmittelbar oder mittelbar, offen oder verdeckt im grenzüberschreitenden Wirt-

5 Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, ABl. 2011, Nr. L 141/1, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0492-20160512&from=DE>.

6 EuGH, Urt. v. 11.10.2007, Rs. C-451/05 – ELISA, Rn. 64 m.w.N.

7 Lange, Europarechtliche Vereinbarkeit von Grunderwerbsbeschränkungen – Analyse der Rechtsprechung des EuGH, EWS 2004, S. 389 (392).

8 EuGH, Urt. v. 6.3.2018, Rs. C-52/16 und C-113/16 – SEGRO, Rn. 54.

9 EuGH, Urt. v. 6.3.2018, Rs. C-52/16 und C-113/16 – SEGRO, Rn. 55.

10 Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 7. Aufl. 2016, S. 392, § 22, Rn. 2.

schaftsverkehr diskriminierend zu Lasten von Bürgern oder Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten auswirken.¹¹ Zum anderen verbieten sie Beschränkungen der Grundfreiheiten, welche rein faktisch den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr behindern.¹²

Die Verknüpfung des Immobilienerwerbs mit der Anforderung eines Wohnsitzes des Erwerbers im jeweiligen Mitgliedstaat stellt keine unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar. Sie könnte jedoch eine mittelbare Diskriminierung darstellen, bei der auf ein anderes Unterscheidungskriterium als das der Staatsangehörigkeit zurückgegriffen, im Ergebnis jedoch auch eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit bewirkt wird, weil typischerweise Angehörige eines bestimmten Mitgliedstaats das Kriterium erfüllen bzw. nicht erfüllen.¹³ Da Inländer des Wohnsitzerfordernis üblicherweise erfüllen, EU-Ausländer in der Regel hingegen nicht, stellt das Kriterium der Wohnsitzes in den meisten Fällen eine mittelbare Diskriminierung dar.¹⁴ Wenn der Immobilienerwerb jedoch voraussetzt, dass der Erwerber nach dem Kauf in der erworbenen Immobilie seinen Wohnsitz nimmt, liegt nach Ansicht des EuGH keine Diskriminierung, aber eine Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit vor.¹⁵ Unabhängig davon, ob der Wohnsitz vor oder nach dem Erwerb in Deutschland begründet sein muss, würde eine solche Regelung mithin in die Kapitalverkehrsfreiheit eingreifen.

4. Rechtfertigung

Der EuGH hat in einem Verfahren zur Kapitalverkehrsfreiheit in Bezug auf Immobilien entschieden, dass eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs, selbst wenn sie mittelbar diskriminierend ist, unter Umständen gerechtfertigt sein kann.¹⁶ Maßnahmen, die den freien Kapitalverkehr dadurch beschränken, dass sie aller Wahrscheinlichkeit nach eine mittelbar diskriminierende Wirkung haben, können nach Ansicht des EuGH gerechtfertigt werden, wenn sie auf der Grundlage objektiver Erwägungen, die von der Herkunft des betreffenden Kapitals unabhängig sind, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten, was erfordert, dass sie zur Erreichung des legitimerweise verfolgten Ziels geeignet sind und nicht über das hinausgehen, was hierzu erforderlich ist.¹⁷

Fraglich ist mithin, ob und, wenn ja, welche Rechtfertigungsgründe zur Begründung eines Wohnsitzerfordernis für den Erwerb von Immobilien denkbar sind. Entscheidend ist, welches Ziel mit einer solchen Regelung verfolgt wird und ob es sich dabei um ein legitimes Ziel im Sinne des

11 Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 10. Aufl. 2016, S. 388 f., Rn. 983.

12 Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 7. Aufl. 2016, S. 392, § 22, Rn. 3.

13 Epiney, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 18 AEUV, Rn. 12.

14 Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rn. 983 f.; Lange, Europarechtliche Vereinbarkeit von Grunderwerbsbeschränkungen – Analyse der Rechtsprechung des EuGH, EWS 2004, S. 389 (393 f.).

15 EuGH, Urt. v. 25.1.2007, Rs. C-370/05 – Festersen, Rn. 25.

16 EuGH, Urt. v. 6.3.2018, Rs. C-52/16 und C-113/16 – SEGRO, Rn. 75.

17 EuGH, Urt. v. 6.3.2018, Rs. C-52/16 und C-113/16 – SEGRO, Rn. 76.

Unionsrechts handelt. Dabei dürfte auch der Frage Bedeutung zukommen, ob das Wohnsitzerfordernis an den Wohnsitz vor oder nach dem Erwerb anknüpft. Die Anforderung, wonach der Erwerber seinen Wohnsitz bereits vor dem Immobilienerwerb in Deutschland gehabt haben muss, dürfte anderen Zielen dienen als die Anforderung, der Erwerber müsse nach dem Kauf in der erworbenen Immobilie seinen Wohnsitz begründen.

Ein Wohnsitzerfordernis als Voraussetzung von Immobilienerwerb war bereits in zwei Fällen Gegenstand der EuGH-Rechtsprechung. Es handelte sich dabei um Regelungen, die zur Wohnsitzbegründung auf einem landwirtschaftlichen Grundstück nach dessen Erwerb verpflichten. 2003 entschied der EuGH, dass eine österreichische Bestimmung, die dem Erwerber eines landwirtschaftlichen Grundstücks grundsätzlich vorschreibt, den landwirtschaftlichen Betrieb selbst zu bewirtschaften und im Betrieb seinen ständigen Wohnsitz zu haben, im Allgemeininteresse liegenden Zielen diene (Erhaltung einer landwirtschaftlichen Bevölkerung und lebensfähiger landwirtschaftlicher Betriebe) und bei entsprechender Auslegung (Ausnahmemöglichkeit, wenn keine selbständige Bewirtschaftung und Wohnsitz möglich) verhältnismäßig sei.¹⁸ 2007 entschied der EuGH, dass eine dänische Rechtsvorschrift, welche als Voraussetzung für den Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstücks das Erfordernis aufstellt, dass der Erwerber auf diesem Grundstück seinen ständigen Wohnsitz begründet, die Kapitalverkehrsfreiheit verletzt.¹⁹ Die mit dem Wohnsitzerfordernis verfolgten Ziele (Sicherstellung der Bewirtschaftung von Agrarflächen, Bevölkerungserhalt in den ländlichen Gebieten und vernünftige Flächennutzung zur Bekämpfung des Drucks auf den Grundstücksmarkt) lagen zwar im Allgemeininteresse und konnten Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs rechtfertigen, sie waren nach Ansicht des EuGH jedoch nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig.²⁰

Urteile zu einer Anforderung, bereits vor dem Erwerb einer Immobilie über einen Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat zu verfügen, hat der EuGH, soweit ersichtlich, bisher noch nicht erlassen.

Das Wohnsitzerfordernis muss, um gerechtfertigt zu sein, einem Zweck dienen, der im Allgemeininteresse liegt, zur Erreichung dieses Zwecks geeignet sein und es darf kein anderes, die Grundfreiheiten weniger einschränkenden Mittel als das Wohnsitzerfordernis geben, mit denen der Zweck gleich effektiv gefördert werden kann. Eine abschließende Feststellung ist ohne Kenntnis der mit dem Wohnsitzerfordernis verfolgten Ziele nicht möglich. Es kann jedoch festgehalten werden, dass der EuGH in seiner bisherigen Rechtsprechung ein Wohnsitzerfordernis nur in wenigen Fällen als gerechtfertigt angesehen hat.²¹

18 EuGH, Urt. v. 23.9.2003 – Rs. C 452/01 – Ospelt und Schlössle Weissenberg, Rn. 37 ff.

19 EuGH, Urt. v. 25.1.2007, Rs. C-370/05 – Festersen, Rn. 44.

20 EuGH, Urt. v. 25.1.2007, Rs. C-370/05 – Festersen, Rn. 27 ff und 40.

21 Vgl. bspw. die Rechtsprechung zum Wohnsitz als Voraussetzung einer nationalen Berufszulassung: EuGH, Urt. v. 3.12.1974 – Rs 33/74 – Van Binsbergen; EuGH, Urt. v. 29.10.1998 – Rs. C-114/97 – Kommission/Spanien; EuGH, Urt. v. 7.5.1998 – Rs. C – 350/96 – Clean Car Autoservice; EuGH, Urt. v. 9.3.2000 – Rs. C – 355/98 – Kommission/Belgien.

5. Sonderfälle

5.1. Dänemark

In einem Protokoll betreffend den Erwerb von Immobilien in Dänemark wurde im Rahmen des Vertrags von Maastricht primärrechtlich geregelt, dass ungeachtet des Vertrags Dänemark seine geltenden Rechtsvorschriften für den Erwerb von Zweitwohnungen beibehalten kann.²² In Dänemark benötigen natürliche Personen zum Immobilienerwerb eine staatliche Genehmigung, wenn sie nicht mindestens fünf Jahre in Dänemark ihren Wohnsitz hatten. Dänische Staatsbürger und juristische Personen dürfen Immobilien ohne eine derartige Genehmigung erwerben, allerdings müssen sie erklären, die Immobilie als Ganzjahreswohnung bzw. Betriebsstätte, nicht aber als Ferienhaus zu nutzen.²³ Dass eine solche Ausnahmeregelung für Dänemark im Primärrecht verankert wurde (Protokolle haben gemäß Art. 51 EUV den Rang von Primärrecht), spricht dafür, dass eine derartige Regelung den primärrechtlich verankerten Grundfreiheiten widerspricht und andernfalls hätte aufgehoben werden müssen.

5.2. Österreich, Finnland und Schweden

Gemäß Art. 70, 87 und 114 der Beitrittsakte konnten Österreich, Finnland und Schweden abweichend von den Verpflichtungen im Rahmen des Primärrechts ihre bestehenden Rechtsvorschriften betreffend Zweitwohnungen während eines Zeitraums von fünf Jahren ab ihrem Beitritt zur EU beibehalten.²⁴

– Fachbereich Europa –

²² Protokoll betreffend den Erwerb von Immobilien in Dänemark, ABL. 1992 Nr. C 224/104, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:IOC_1992_224_R_0001_01&from=DE.

²³ Lange, Europarechtliche Vereinbarkeit von Grunderwerbsbeschränkungen – Analyse der Rechtsprechung des EuGH, EWS 2004, S. 389 (393 f.).

²⁴ Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der die Union begründenden Verträge, ABl. 1994, Nr. C 241/21, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1994:241:FULL&from=DE>.