SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS vom 13. April 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der einzige Artikel des griechischen Präsidialdekrets vom 22./24. Juni 1927 bestimmt, daß der Erwerb von Eigentum oder von anderen dinglichen Rechten, mit Ausnahme von Hypotheken, in bezug auf in den Grenzgebieten des Landes belegene Immobilien durch ausländische natürliche oder juristische Personen unter Androhung verschiedener Strafen und der absoluten Nichtigkeit des in Frage stehenden Rechtsgeschäfts verboten ist. Die Strafen bestehen aus Geldstrafen und/oder Freiheitsstrafe sowie aus der Amtsenthebung der beteiligten Notare. Die gleichen Strafen werden in bezug auf das Verbot der Vermietung oder jeder anderen Form der Einräumung des Rechts zur Nutzung von in den Grenzgebieten des Landes belegenen städtischen Immobilien für einen Zeitraum von mehr als drei Jahren angedroht. Nach diesem Artikel ist es unter Androhung der angegebenen Strafen außerdem verboten, landwirtschaftliche Immobilien jeder Art einschließlich von Weiden, Wäldern, Seen und Fischgründen zu vermieten oder in irgendeiner Form zur Nutzung zu überlassen. Dieses Verbot kann nur durch eine auf eine Stellungnahme einer besonderen Kommission gestützte Entscheidung des Innenministers, des Landwirtschaftsministers und des Verteidigungsministers aufgehoben werden. Als Grenzgebiete gelten die Gebiete, die durch Dekret als solche bezeichnet werden.

2. Die Artikel 1, 2, 3, 4 und 5 des griechischen Ausnahmegesetzes Nr. 1366 vom 2./7. September 1938 in seiner geänderten Fassung verbieten die Vornahme von Rechtsgeschäften über Immobilien, die in den Grenzgebieten oder auf einer Insel Griechenlands oder in einem Küstengebiet oder in einem durch Dekret als Grenzgebiet bezeichneten Gebiet im Landesinnern belegen sind, d. h. jedes Rechtsgeschäft, durch das das Eigentum oder ein sonstiges dingliches Recht übertragen wird oder ein Mietverhältnis oder sonstiges schuldrechtliches Verhältnis mit einer natürlichen oder juristischen Person mit Ausnahme des Staates oder der Stadt- und Landgemeinden begründet wird. Die Vornahme eines solchen Rechtsgeschäfts ist nur wirksam — und nur in bezug auf eine natürliche Person griechischer Staatsangehörigkeit oder eine juristische Person unter der Leitung von griechischen Staatsangehörigen —, wenn die betroffene Person eine auf Vorschlag einer besonderen Kommission ausgestellte Bescheinigung des Landwirtschaftsministers vorlegt, durch die bestätigt wird, daß dem Rechtsgeschäft keine Sicherheitsgründe entgegenstehen. Ausländern ist die Vornahme derartiger Rechtsgeschäfte nur gestattet, wenn das Dekret, durch das das Gebiet als Grenzgebiet bezeichnet worden ist, durch ein neues Dekret aufgehoben wird.

3. Durch verschiedene Dekrete wurden etwa 55 % des griechischen Hoheitsgebiets zu Grenzgebieten im Sinne des Präsidialdekrets von 1927 und des Ausnahmegesetzes von 1938 erklärt.

* Originalsprache: Englisch.

4. Mit Klageschrift, die am 5. Oktober 1987 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, beantragt die Kommission die Feststellung, daß die Griechische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag, insbesondere aus den Artikeln 7, 48, 52 und 59 des Vertrages, verstoßen hat, daß sie bestimmte Vorschriften ihres Rechts, insbesondere den einzigen Artikel des Präsidialdekrets vom 22./24. Juni 1927 und die Artikel 1, 2, 3, 4 und 5 des Ausnahmegesetzes Nr. 1366/1938, aufrechterhält und auf Rechtsgeschäfte anwendet, die Ausländer, die Staatsangehörige von Mitgliedstaaten sind, in bezug auf in Grenzgebieten belegene Immobilien vornehmen.

5. Die Kommission unterteilt die oben beschriebenen griechischen Rechtsvorschriften in zwei Gruppen: Die erste (Präsidialdekret vom 22./24. Juni 1927) gilt nur für Ausländer; die zweite (Ausnahmegsetz Nr. 1366 vom 2./7. September 1938) gilt ihrem Wortlaut nach in gleicher Weise für Ausländer und griechische Staatsangehörige, sieht aber für griechische Staatsangehörige dennoch die Möglichkeit vor, auf dem Weg über das erforderliche administrative Kontrollverfahren Land zu erwerben. Die Kommission macht geltend, beide Regelungen stellten eine im Widerspruch zu Artikel 7 EWG-Vertrag stehende Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar und schüfen ein Hindernis für die Freizügigkeit und den freien Dienstleistungsverkehr (Artikel 48, 52 und 59). Die Kommission lehnt es ausdrücklich ab, zur Vereinbarkeit der Vorschriften auch mit den Bestimmungen des Vertrages über den freien Kapitalverkehr (Artikel 67 ff.) Stellung zu nehmen.

6. Die griechische Regierung hat die behaupteten Verstöße nicht ernstlich bestritten. In ihren schriftlichen Erklärungen begnügt sie sich mit der Feststellung, daß dem Parlament ein Gesetzentwurf vorliege, trägt vor, daß die Existenz dieses Gesetzentwurfs nicht notwendigerweise bedeute, daß Griechenland einräume, daß das Vorbringen der Kommission begründet sei, und beantragt, gegen die Kommission zu entscheiden. Sie trägt jedoch nichts vor, um das Vorbringen der Kommission zu entkräften. In der mündlichen Verhandlung hat die griechische Regierung erstmals geltend machen wollen, daß die beanstandeten Vorschriften aus Sicherheitsgründen, insbesondere nach Artikel 224 EWG-Vertrag, gerechtfertigt sein könnten. Meines Erachtens braucht dieses Argument vom Gerichtshof nicht geprüft zu werden, weil es im Verfahren viel zu spät vorgebracht worden ist: Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung. Auf jeden Fall ist es durch die vagen Hinweise in der mündlichen Verhandlung inhaltlich nicht belegt worden. Die griechische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung auf ihre Bemühungen, die beanstandeten Vorschriften in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zu bringen, und auf die Schwierigkeiten hingewiesen, auf die sie dabei gestoßen sei. Es ist jedoch unstreitig, daß ein Mitgliedstaat sich auf solche Schwierigkeiten nicht berufen kann, um einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht zu rechtfertigen.

7. Es ist festzustellen, daß die griechische Regierung auf das Aufforderungsschreiben der Kommission bereits im Jahre 1984 und auf deren mit Gründen versehenen Stellungnahme bereits im Jahre 1985 angegeben hat, daß ein Änderungsgesetz in Arbeit sei. Die mündliche Verhandlung in der vorliegenden Rechtssache, die ursprünglich auf den 6. Dezember 1987 terminiert war, ist auf Antrag der griechischen Regierung sogar auf den 14. März 1988 verlegt worden, um Zeit für die Verabschiedung des Änderungsgesetzes zu lassen. Dieses Änderungsgesetz ist jedoch immer noch nicht erlassen worden.

8. Die Vertragsbestimmungen, gegen die die beiden Arten von Beschränkungen, die durch die griechischen Rechtsvorschriften über Immobiliengeschäfte geschaffen wer-

den, am eindeutigsten verstoßen, sind die Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit, insbesondere Artikel 52. Das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat Eigentümer von Immobilien zu sein oder sie zu mieten, ist offensichtlich ein unentbehrliches Attribut des Rechts, sich dort niederzulassen, wenn dieses Recht irgendeinen praktischen Gehalt haben soll. Darüber hinaus muß das Recht, Eigentümer von Immobilien zu sein oder sie zu mieten, wenn es Sinn haben soll, auch das Recht umfassen, die Immobilien zu nutzen und frei über sie zu verfügen. Daß dies die Bedeutung des Artikels 52 ist, wird durch den Wortlaut des Artikels 54 Absatz 3 Buchstabe e EWG-Vertrag sowie durch den des Allgemeinen Programms zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von 1961 (ABl. 1962, S. 36) bestätigt. Ich bin daher der Auffassung, daß beide Gruppen der in dieser Rechtssache beanstandeten griechischen Rechtsvorschriften im Widerspruch zu Artikel 52 EWG-Vertrag stehen.

9. Das Recht, Eigentümer von Immobilien zu sein oder über sie zu verfügen, scheint mit dem freien Dienstleistungsverkehr weniger unmittelbar verknüpft zu sein als mit der Niederlassungsfreiheit. Dennoch liegt es auf der Hand, daß die in Frage stehenden nationalen Rechtsvorschriften das Recht der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, in Griechenland Dienstleistungen zu erbringen, die den Erwerb von Immobilien oder die Verfügung darüber einschließen, erheblich beeinträchtigen können. Im Allgemeinen Programm zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs von 1961 (ABl. 1962, S. 32) sind nämlich unter den Beschränkungen, die zu beseitigen sind, Vorschriften genannt, die allein für Ausländer die Befugnis ausschließen oder beschränken, Immobilien oder Rechte daran zu erwerben, zu nutzen oder darüber zu verfügen; nach der Richtlinie 67/43 (ABl. 1967, S. 140) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs in bezug auf die Tätigkeiten von Selbständigen aufzuheben, die sich gewerbsmäßig mit Immobilien befassen. Seit dem Ende der in Artikel 8 EWG-Vertrag festgelegten Übergangszeit sind derartige Beschränkungen aufgrund der unmittelbaren Wirkung von Artikel 59 als verboten anzusehen. Darüber hinaus hat Artikel 59 einen weitergehenden Geltungsbereich: Die griechischen Beschränkungen für den Erwerb von Eigentum an und die Miete von Immobilien können auch jemanden behindern, der vorübergehend nach Griechenland kommen möchte, um eine Dienstleistung irgendeiner anderen Art zu erbringen, wozu er nach Artikel 60 Absatz 3 EWG-Vertrag berechtigt ist. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof entschieden, daß Personen, die Dienstleistungen erbringen, im Wohnungsbereich nicht vom Grundsatz der Gleichbehandlung mit den eigenen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats ausgeschlossen werden dürfen: Randnummer 19 des Urteils vom 14. Januar 1988 in der Rechtssache 63/86, Kommission/Italien. Ich bin daher der Auffassung, daß die in Frage stehenden nationalen Maßnahmen im Widerspruch zu Artikel 59 EWG-Vertrag stehen.

10. Die Kommission rügt außerdem einen Verstoß gegen Artikel 48 EWG-Vertrag. Artikel 48 gilt in Griechenland seit dem 1. Januar 1981 vorbehaltlich der in den Artikeln 45 bis 47 der Beitrittsakte (ABl. L 291, S. 17) niedergelegten Übergangsbestimmungen. In diesen Übergangsbestimmungen wird Artikel 48 nicht unmittelbar genannt, sondern nur bestimmte gemeinschaftsrechtliche Vorschriften, insbesondere die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2). Artikel 45 Absatz 1 sieht vor, daß die Artikel 1 bis 6 und 13 bis 23 der Verordnung Nr. 1612/68 „in Griechenland gegenüber Staatsangehörigen der derzeitigen Mitgliedstaaten erst ab 1. Januar 1988 anwendbar" sind, und Artikel 45 Absatz 2 schiebt die Anwendung des Artikels 11 der Verordnung auf; nicht genannt in den Übergangsbestimmungen wird aber Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung, der folgendes vorsieht:

„Arbeitnehmer, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt sind, genießen hinsichtlich einer Wohnung, einschließlich der Erlangung des Eigentums an der von ihnen benötigten Wohnung, alle Rechte und Vergünstigungen wie inländische Arbeitnehmer."

11. Die Anwendung des Artikels 9 Absatz 1 wurde also durch die oben genannten Übergangsbestimmungen nicht ausgesetzt. Er galt daher in Griechenland vom 1. Januar 1981 an mit der Folge, daß Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten, die bereits vor dem 1. Januar 1981 in Griechenland ordnungsgemäß beschäftigt waren oder die seit diesem Zeitpunkt in Griechenland ordnungsgemäß beschäftigt sind, die Vergünstigungen aus Artikel 9 Absatz 1 in Anspruch nehmen können. Die Beschränkungen, die durch die griechischen Rechtsvorschriften für den Erwerb des Eigentums an und die Miete von Immobilien durch Ausländer geschaffen werden, sind eindeutig unvereinbar mit Artikel 9 Absatz 1, und die Kommission hätte Anspruch auf ein Feststellungsurteil in diesem Sinne gehabt; die Kommission begehrt aber nicht die Feststellung, daß diese Bestimmung verletzt ist, sondern die Feststellung, daß Artikel 48 EWG-Vertrag verletzt ist.

12. Da keine der in den Übergangsbestimmungen genannten Rechtsvorschriften sich auf Wohnungsangelegenheiten bezieht, war die Anwendung des Artikels 48 EWG-Vertrag, soweit er sich auf Wohnungen und das Eigentum an und die Miete von Immobilien bezieht, im Verhältnis zu Griechenland durch die Übergangsbestimmungen der Beitrittsakte nicht ausgesetzt. (Auf jeden Fall galt Artikel 48 für Griechenland in vollem Umfang vom 1. Januar 1988 an, dem Zeitpunkt, in dem die letzte der in den Artikeln 45 bis 47 der Beitrittsakte niedergelegten Übergangsbestimmungen außer Kraft trat.)

13. Ich bin der Auffassung, daß Artikel 48 EWG-Vertrag sich auf Wohnungen und auf das Eigentum an und die Miete von Immobilien bezieht. Die Verordnung Nr. 1612/68, deren Artikel 9 Absatz 1 sich auf Wohnungen bezieht, wurde gemäß Artikel 49 erlassen, wonach der Rat durch Richtlinien oder Verordnungen „alle erforderlichen Maßnahmen [trifft], um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 48 ... herzustellen". Dies ist zumindest ein Hinweis darauf, daß Gleichbehandlung mit den eigenen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats in Wohnungsangelegenheiten erforderlich ist, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 48 herzustellen. Die Randnummern 15 und 16 des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache 63/86 (Kommission/Italien) bestätigen — auch wenn sie die Niederlassungsfreiheit betreffen — die Auffassung, daß das Recht auf Freizügigkeit für Arbeitnehmer ein Recht auf Zugang zu Wohnungen unter den gleichen Voraussetzungen, wie sie für die Staatsangehörigen des Aufnahmestaates gelten, nach sich zieht. Darüber hinaus gibt die Freizügigkeit den Arbeitnehmern nach Artikel 48 Absatz 3 selbst das Recht, „sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben". Da die griechischen Beschränkungen für den Erwerb des Eigentums an und die Miete von Immobilien durch Ausländer in der Praxis das Recht eines Arbeitnehmers aus einem anderem Mitgliedstaat einschränken, sich in Griechenland aufzuhalten, um dort eine Beschäftigung auszuüben, läßt sich sagen, daß sie gegen Artikel 48 verstoßen. Ich bin daher der Auffassung, daß die Kommission einen Anspruch auf die Feststellung hat, daß ein Verstoß gegen Artikel 48 EWG-Vertrag vorliegt.

14. Die Kommission begehrt außerdem die Feststellung, daß die in Frage stehenden griechischen Rechtsvorschriften gegen Artikel 7 EWG-Vertrag verstoßen. Diese Rechtsvorschriften diskriminieren eindeutig aus Gründen der Staatsangehörigkeit, ich bezweifle aber, ob es sachgerecht ist, daß der Gerichtshof einen Verstoß gegen Artikel 7 feststellt, wenn er, wie ich vorschlage, einen Verstoß gegen die Artikel 48, 52 und 59 EWG-Vertrag feststellt. Wie unzweifelhaft feststeht, sind diese Artikel — auf den Gebieten, für die sie gelten — spezifische Ausprägungen des in Artikel 7 niedergelegten allgemeinen Diskriminierungsverbots: siehe z. B. Randnummer 12 des Urteils in der Rechtssache 63/86 (Kommission/Italien). Wird ein Verstoß gegen die spezifischen Regeln gerichtlich festgestellt, so erscheint es müßig, zusätzlich einen Verstoß gegen den allgemeinen Grundsatz festzustellen; dies gilt um so mehr, als Artikel 7 ausdrücklich „unbeschadet besonderer Bestimmungen" des Vertrages gilt. Die Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 7 erscheint dort sachgerecht, wo keine speziellere Rechtsgrundlage zur Verfügung steht (wie z. B. in der Rechtssache 293/83, Gravier/Stadt Lüttich, Slg. 1985, 593), sie dient aber dort keinem sinnvollen Zweck, wo eine speziellere Grundlage zur Verfügung steht (wie z. B. in der Rechtssache 36/87, Kommission/Griechenland, wo sich die Kommission auch auf Artikel 7 berufen hatte, der Klageantrag und das daraufhin erlassene Feststellungsurteil aber auf die Artikel 52 und 59 beschränkt waren). Die Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 7 mag bei einer Diskriminierung von Personen, die nicht durch eine speziellere Vorschrift des Gemeinschaftsrechts erfaßt wird, sachgerecht sein. Die Kommission hat jedoch ausdrücklich davon abgesehen, diesen Punkt in der vorliegenden Rechtssache geltend zu machen, und hat lediglich vorgetragen, daß ein Verstoß gegen Artikel 7 insoweit vorliege, als die Artikel 48, 52 und 59 verletzt seien. Ich hielte es daher in der vorliegenden Rechtssache nicht für angebracht, im Urteil einen Verstoß gegen Artikel 7 festzustellen.

15. Zum größten Teil ist das Vorbringen der Kommission jedoch begründet. Der Gerichtshof sollte daher meines Erachtens feststellen, daß die Griechische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie den einzigen Artikel des Präsidialdekrets vom 22./24. Juni 1927 und die Artikel 1, 2, 3, 4 und 5 des Ausnahmegesetzes Nr. 1366/1938 aufrechterhalten und auf die Vornahme von Rechtsgeschäften durch Ausländer, die Staatsangehörige von Mitgliedstaaten sind, in bezug auf in Grenzgebieten belegene Immobilien angewandt hat; über die Kosten sollte der Gerichtshof zugunsten der Kommission entscheiden.