

**Rechtssache C-38/20**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.**

**Eingangsdatum:**

27. Januar 2020

**Vorlegendes Gericht:**

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Spanien)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

20. Dezember 2019

**Rechtsmittelführer:**

ZP

**Rechtsmittelgegner:**

Delegación del Gobierno en Melilla

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit eines Bescheids der Delegación del Gobierno en Melilla (Vertretung der spanischen Regierung in Melilla), mit dem Herrn ZP eine Geldbuße sowie die Verpflichtung zum Abriss einer Reihe von Bauten auferlegt wurden; dieser Bescheid ist auf eine spanische Regelung gestützt, die in bestimmten Gebieten den Zugang von Ausländern zum Grundeigentum aufgrund von Erfordernissen der Landesverteidigung beschränkt.

**Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage**

Das Vorabentscheidungsersuchen hat die Vereinbarkeit einer spanischen Regelung, die den Zugang von Ausländern zum Grundeigentum in bestimmten Gebieten aufgrund von Erfordernissen der Landesverteidigung beschränkt, mit den Art. 18, 49, 63 und 65 AEUV zum Gegenstand. Rechtsgrundlage ist Art. 267 AEUV.

## Vorlagefragen

1. Ist eine nationale Regelung wie die in den Art. 18, 4 und 29 der Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional (Gesetz 8/1975 vom 12. März 1975 über Gebiete und Einrichtungen von Interesse für die Landesverteidigung) sowie in Art. 37 des Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional (Real Decreto 689/1978 vom 10. Februar 1978 zur Annahme der Verordnung über Gebiete und Einrichtungen von Interesse für die Landesverteidigung – Durchführungsverordnung zum Gesetz 8/1975 vom 12. März 1975 über Gebiete und Einrichtungen von Interesse für die Landesverteidigung), soweit darin erhebliche Beschränkungen für die Ausübung des Eigentumsrechts durch Ausländer vorgesehen sind, insbesondere diejenige, dass diese zur uneingeschränkten Ausübung dieses Rechts verpflichtet sind, eine Erlaubnis der Militärverwaltung einzuholen, und ein Verstoß gegen diese Verpflichtung – der Spanier ausnahmslos nicht unterliegen – die Verhängung einer Geldbuße nach sich zieht, mit den Art. 18, 49, 63 und 65 AEUV unvereinbar, wenn diese Beschränkungen gegenüber Ausländern aus Drittstaaten angewandt werden, die die beschränkten Tätigkeiten zusammen mit Angehörigen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union ausüben?

2. Wird die vorstehende Frage bejaht, ist dann eine nationale Regelung wie die in den Art. 18, 4 und 29 der Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional sowie in Art. 37 des Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, soweit darin erhebliche Beschränkungen für die Ausübung des Eigentumsrechts durch Ausländer vorgesehen sind, insbesondere diejenige, dass diese zur uneingeschränkten Ausübung dieses Rechts verpflichtet sind, eine Erlaubnis der Militärverwaltung einzuholen, und ein Verstoß gegen diese Verpflichtung – der Spanier ausnahmslos nicht unterliegen – die Verhängung einer Geldbuße nach sich zieht, mit den Art. 18, 49, 63 und 65 AEUV unvereinbar, wenn diese Beschränkungen durch übergeordnete Gründe des Gemeinwohls im Zusammenhang mit der Landesverteidigung gerechtfertigt sind, wobei *ausschließlich* die Bedeutung dieser öffentlichen Interessen im Zusammenhang mit der Landesverteidigung in Bezug auf die Aufrechterhaltung von Enklaven von besonderer strategischer Bedeutung berücksichtigt wird?

## Angeführte unionsrechtliche Vorschriften und Rechtsprechung

Art. 18, 49, 63 und 65 AEUV

Urteil des Gerichtshofs vom 31. März 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125)

Urteil des Gerichtshofs vom 24. November 1998, Bickel und Franz (C-274/96, EU:C:1998:563), Rn. 15 und 16

Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juli 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357)

Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juli 2000, Albore (C-423/98, EU:C:2000:401, im Folgenden: Albore), Rn. 22

Urteil [des Gerichtshofs] vom 1. Februar 2001, Mac Quen (C-108/96, EU:C:2001:67)

Urteil des Gerichtshofs vom 20. September 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458; im Folgenden: Grzelczyk), Rn. 31

Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432)

Urteil des Gerichtshofs vom 11. März 2003, Dory (C-186/01, EU:C:2003:146), Rn. 31

Urteil des Gerichtshofs vom 26. Januar 2006, Kommission/Spanien (C-514/03, EU:C:2006:63)

Urteil des Gerichtshofs vom 10. März 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141)

Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juni 2009, Vatsouras und Koupatantze (C-22/08 und C-23/08, EU:C:2009:344, im Folgenden: Vatsouras und Koupatantze)

Urteil des Gerichtshofs vom 1. Juni 2010, Blanco Pérez und Chao Gómez (C-507/07 und C-571/07, EU:C:2010:300)

### **Angeführte nationale Vorschriften und Rechtsprechung**

Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (Gesetz 8/1975 vom 12. März 1975 über Gebiete und Einrichtungen von Interesse für die Landesverteidigung) (BOE Nr. 63 vom 14. März 1975, S. 5275). Art. 2, 3, 4, 6, 9, 11, 18 und 29

Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (Real Decreto 689/1978 vom 10. Februar 1978 zur Annahme der Verordnung über Gebiete und Einrichtungen von Interesse für die Landesverteidigung – Durchführungsverordnung zum Gesetz 8/1975 vom 12. März 1975 über Gebiete und Einrichtungen von Interesse für die Landesverteidigung) (BOE Nr. 89 vom 14. April 1978, S. 8569), Art. 37 und 91

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens**

- 1 Herr ZP, ein Angehöriger eines Staates, der nicht Mitgliedstaat der Europäischen Union ist, ist Miteigentümer eines Grundstücks zur Hälfte. Die andere Hälfte des Miteigentums gehört dem niederländischen Staatsangehörigen Herrn TG.
- 2 Am 25. Februar 2016 erließ die Delegación del Gobierno en Melilla einen Bescheid, mit dem Herr ZP eine Geldbuße in Höhe von 10 000 Euro auferlegt wurde mit der Verpflichtung, die auf diesem Grundstück rechtswidrig – nämlich unter Verstoß gegen die Regelung über Gebiete von Interesse für die Landesverteidigung, da er, ohne zuvor die vorgeschriebene militärische Erlaubnis einzuholen, in einem Gebiet gebaut hatte, das als Bereich mit für Ausländer beschränktem Zugang zum Grundeigentum eingestuft war – errichteten Bauten abzureißen. In dem Bescheid wird Herr TG in seiner Eigenschaft als Miteigentümer der Grundstücke und Mitunternehmer der Bauarbeiten gesamtschuldnerisch zur Zahlung der verhängten Geldbuße mitverpflichtet.
- 3 Gegen den Bescheid der Delegación del Gobierno en Melilla vom 25. Februar 2016 legte Herr ZP Widerspruch ein, der mit Bescheid der Delegación del Gobierno en Melilla vom 22. April 2016 zurückgewiesen wurde.
- 4 Herr ZP erhob daraufhin beim Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (Verwaltungsgericht Nr. 3 von Melilla) eine verwaltungsgerichtliche Klage gegen den Bescheid der Delegación del Gobierno en Melilla vom 22. April 2016. Dieses Gericht wies die Klage ab und bestätigte die angefochtenen verwaltungsrechtlichen Bescheide.
- 5 Gegen das Urteil des Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Melilla hat Herr ZP Berufung zum vorlegenden Gericht eingelegt.

### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 6 Herr ZP stützt seine Berufung: 1. auf einen Fehler bei der Beweiswürdigung, die seines Erachtens ergeben hat, dass die auf dem in einem Gebiet von Interesse für die Landesverteidigung liegenden Grundstück bestehenden Bauten bereits vor dem Erwerb der Grundstücke errichtet worden seien, und 2. auf eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, da die Umstände des Falles, die das Fehlen eines Vorsatzes auf Seiten des Betroffenen unter Beweis stellten, nicht angemessen gewürdigt worden seien. Er beantragt daher die Herabsetzung der Geldbuße und die Aufhebung der Abrissverfügung.
- 7 Die Abogacía del Estado (Vertretung der staatlichen Verwaltung) hat die Zurückweisung der Berufung beantragt, da sie die Beweiswürdigung für zutreffend hält.
- 8 Das vorliegende Gericht hat den Parteien Gelegenheit gegeben, sich zur Sachdienlichkeit eines Vorabentscheidungsersuchens an den Gerichtshof der

Europäischen Union zu äußern, da der angefochtene Bescheid neben der Verhängung einer Sanktion gegen Herrn ZP auch Herrn TG, der Staatsangehöriger der Niederlande ist, in seiner Eigenschaft als Miteigentümer der Grundstücke und Mitunternehmer der Bauarbeiten zur gesamtschuldnerischen Mithaftung für die Sanktion verpflichtet. Das vorlegende Gericht glaubt, dass dieser Umstand eine Verletzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Grundfreiheiten der Niederlassungsfreiheit und des freien Kapitalverkehrs darstellen könnte.

- 9 Die Vertretung von Herrn ZP hat die Vorlage zur Vorabentscheidung befürwortet. Die Abogacía del Estado hat sich gegen diese Vorlage ausgesprochen.

### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 10 Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, dass die Antwort auf sein Vorabentscheidungsersuchen zur Vereinbarkeit der Art. 4, 18 und 29 der Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones para la Defensa Nacional (im Folgenden: Gesetz 8/1975) und des Art. 37 des Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa nacional (im Folgenden: Real Decreto 689/1978) mit dem Unionsrecht für die Entscheidung im Ausgangsverfahren erforderlich ist, da ein die Unvereinbarkeit dieser nationalen Regelung mit den in den Verträgen der Europäischen Union verankerten Grundfreiheiten feststellendes Urteil bedeuten würde, dass eine Anwendung dieser Regelung aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts nicht möglich wäre.
- 11 Was die **erste Vorlagefrage** betrifft, weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass die nationalen Vorschriften in diesem Bereich für Ausländer eine restriktivere Regelung zur Ausübung des Eigentumsrechts festlegen als für Spanier, da sie die uneingeschränkte Ausübung des Eigentumsrechts an Grundstücken in Gebieten von militärischem Interesse, die als „Gebiete mit eingeschränktem Zugang zum Grundeigentum für Ausländer“ eingestuft wurden, an eine Erlaubnis der Militärverwaltung knüpfen. Insbesondere wird die Errichtung von Bauten von einer verwaltungsrechtlichen Genehmigung der Militärbehörde abhängig gemacht. Die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung zieht die Verhängung einer Geldbuße, die im vorliegenden Fall 10 000 Euro beträgt, sowie die Verpflichtung zum Abriss der errichteten Bauten nach sich.
- 12 Diese Bedingungen, denen spanische Bürger nicht unterliegen, können zu Beschränkungen der Ausübung der Niederlassungsfreiheit führen, wenn man berücksichtigt, dass es sich bei den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bauten um Hallen zur Lagerung von Waren handelt. Auch der freie Kapitalverkehr kann insofern beeinträchtigt sein, als die nationale Regelung eine wirtschaftliche Investition in Form eines Erwerbs von Grundstücken mit dieser militärischen Einstufung für Ausländer aus EU-Mitgliedstaaten unattraktiv machen kann.

- 13 Gegenüber Herrn ZP, der Angehöriger eines Staates ist, der nicht Mitglied der Europäischen Union ist, wird die Errichtung von Bauten ohne die von Ausländern geforderte militärische Erlaubnis geahndet; seine Tätigkeit erfolgt jedoch zusammen mit einem Staatsangehörigen der Niederlande, der Eigentümer von 50 % der Grundstücke ist und der 50 % der für die Errichtung der Bauten vorgesehenen Investitionen trägt. Das vorlegende Gericht fragt sich, ob in dieser Situation das Gebot der Nichtdiskriminierung von Angehörigen von Mitgliedstaaten der Union Anwendung finden kann mit der Folge, dass Angehörige eines Drittstaats von dem Moment an begünstigt wären, in dem sie sich mit einem Angehörigen eines EU-Mitgliedstaates zusammenschließen; dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Folgen der auferlegten Sanktionen den betreffenden EU-Staatsangehörigen treffen, da er gesamtschuldnerisch für die Zahlung der Geldbuße haftet und jedenfalls die negativen Folgen des Abrisses der errichteten Bauten hinzunehmen hat. Damit würde dem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats die Wirksamkeit des Unionsbürgerstatus gewährleistet, der grundlegender Bestandteil des Rechts auf Gleichbehandlung ist (Urteile Grzelczyk sowie Vatsouras und Koupatantze). Auch die volle Wirksamkeit der betroffenen Grundfreiheiten bliebe erhalten, da vermieden würde, dass diese unter Anwendung von Kriterien beschränkt würden, die Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit darstellen.
- 14 Andernfalls könnte man zum Ergebnis kommen, dass vorrangige, mit der Landesverteidigung im Zusammenhang stehende öffentliche Interessen es gestatten, dass ein Ausländer, der Angehöriger eines Drittstaats ist, gesondert einer restriktiven Regelung über Gebiete von Interesse für die Landesverteidigung und den Sanktionen, die der Verstoß gegen diese Regelung zur Folge hat, unterliegen kann und der Angehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union die negativen Konsequenzen seiner eigenen Entscheidung tragen muss, sich mit einem die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats besitzenden Ausländer zusammengeschlossen zu haben.
- 15 Ist davon auszugehen, dass die Beteiligung eines Unionsangehörigen zur Anwendung des Diskriminierungsverbots auf die Tätigkeit insgesamt und damit auf alle daran Beteiligten führt, so könnte dies die spanische Regelung, auf die die verhängte Sanktion gestützt ist, in Frage stellen, was zur Aufhebung des angefochtenen verwaltungsrechtlichen Bescheids und zum Erfolg der eingelegten Berufung führen könnte.
- 16 Was die **zweite Vorlagefrage** betrifft, weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass angesichts der Ausführungen im Urteil Albore eine Beschränkung der in den Verträgen verankerten Grundfreiheiten, die in diskriminierender Weise auf die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten angewandt wird, einen Verstoß gegen das Unionsrecht darstellen würde, sofern diese unterschiedliche Behandlung nicht speziell in einer Weise gerechtfertigt wird, die deutlich macht, dass „eine nichtdiskriminierende Behandlung der Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten reale, konkrete und schwere Gefahren für die militärischen Interessen des

betreffenden Mitgliedstaats mit sich brächte, denen nicht auf eine weniger einschneidende Weise begegnet werden könnte“.

- 17 So geht für den Fall, dass die erste Frage bejaht wird, die zweite vom vorlegenden Gericht gestellte Frage dahin, ob eine Maßnahme wie die in Art. 18 Buchst. c des Gesetzes 8/1975 und Art. 37 des Real Decreto 689/1978 vorgesehene, die zur Ausübung des mit dem Eigentum verbundenen Rechts zur Errichtung von Bauten nur von Ausländern verlangt, dass sie dafür eine militärische Erlaubnis einholen, schon dadurch als gerechtfertigt angesehen werden kann, dass besonders hochrangige, mit der Landesverteidigung in Zusammenhang stehende Gründe vorliegen wie diejenigen, die im vorliegenden Fall gegeben sind, in dem das in Rede stehende Grundstück in einem Gebiet der Autonomen Stadt Melilla liegt, an der aufgrund ihrer strategischen Bedeutung als historischer Enklave spanischer Souveränität im Norden Afrikas, die in ihrem gesamten Grenzverlauf vom Königreich Marokko umgeben ist, ein militärisches Interesse besteht, wobei diese Gründe in der anzuwendenden nationalen Vorschrift, die die herausragende Stellung solcher Enklaven und ihre Bedeutung für die Landesverteidigung betrifft, ausdrücklich genannt werden – oder ob diese Beurteilung notwendigerweise durch eine besondere Prüfung der Erforderlichkeit einer Ausweitung der Maßnahmen zum Schutz der äußeren Sicherheit des Staates auf Bürger anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu ergänzen ist.
- 18 Wäre davon auszugehen, dass selbst der besonders hohe Rang der mit der Landesverteidigung verbundenen, gebührend gerechtfertigten Gründe nicht ausreicht, um die Erfordernisse der Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit zu erfüllen, die die Anordnung von die Grundfreiheiten beschränkenden Maßnahmen auch diskriminierenden Charakters gestatten, kann das Fehlen einer Prüfung hinsichtlich der Bedeutung der konkreten Gefahr, die Unionsbürger für diese Ziele darstellen, zur Nichtanwendung der in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften auf diesen Fall und damit zur Aufhebung der im Ausgangsverfahren umstrittenen verwaltungsrechtlichen Entscheidung führen.
- 19 Schließlich verlangt nach Auffassung des vorlegenden Gerichts der Unionsbürgerstatus (Art. 20 AEUV), verbunden mit der Ausweitung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens im Zuge der Einrichtung des Schengen-Raums – dessen gemeinsame Außengrenzen durch das Ausgangsverfahren betroffen sind, da das in Rede stehende Grundstück sehr nahe an diese Grenzen heranreicht – nach einer Auslegung, durch die die Zweifel dieses Gerichts über die Geltung von Generalklauseln, die Unionsangehörige unter Hinweis auf vorrangige Gründe des Gemeininteresses diskriminieren und in nationalen Vorschriften mit Gesetzesrang noch immer bestehen, ausgeräumt werden.