

URTEIL DES GERICHTSHOFES

14. März 2000 *

In der Rechtssache C-54/99

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) vom französischen Conseil d'État in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Association Église de scientologie de Paris,

Scientology International Reserves Trust

gegen

Premier ministre

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 73d Absatz 1 Buchstabe b EG-Vertrag (jetzt Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe b EG)

* Verfahrenssprache: Französisch.

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward und R. Schintgen sowie der Richter P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (Berichterstatter), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, H. Ragnemalm, M. Wathelet und V. Skouris,

Generalanwalt: A. Saggio

Kanzler: R. Grass

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- der Association Église de scientologie de Paris und des Scientology International Reserves Trust, vertreten durch Rechtsanwälte E. Piwnica und J. Molinié, zugelassen beim Conseil d'État und bei der Cour de cassation,
- der französischen Regierung, vertreten durch R. Abraham, Direktor für Rechtsfragen im Außenministerium, und S. Seam, Sekretär für Auswärtige Angelegenheiten in der Direktion für Rechtsfragen desselben Ministeriums, als Bevollmächtigte,
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Patakia, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der französischen Regierung, vertreten durch R. Abraham und S. Seam, der griechischen Regierung, vertreten

durch F. Spathopoulos, Leiter der Rechtsabteilung des Wirtschaftsministeriums, als Bevollmächtigten, und der Kommission, vertreten durch M. Patakia, in der Sitzung vom 7. September 1999,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 21. Oktober 1999,

folgendes

Urteil

- 1 Der Conseil d'État hat mit Entscheidung vom 6. Januar 1999, beim Gerichtshof eingegangen am 16. Februar 1999, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) eine Frage nach der Auslegung von Artikel 73d Absatz 1 Buchstabe b EG-Vertrag (jetzt Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe b EG) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

- 2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit, den die Association Église de scientologie de Paris und der Scientology International Reserves Trust, ein nach britischem Recht errichteter Trust, gegen den französischen Premierminister wegen dessen stillschweigender Ablehnung ihres Antrags auf Aufhebung der Bestimmungen über eine vorherige Genehmigung führen, die nach dem französischen Recht für bestimmte Kategorien von ausländischen Direktinvestitionen erforderlich ist.

Gemeinschaftsrecht

3 Artikel 73b Absatz 1 EG-Vertrag (jetzt Artikel 56 Absatz 1 EG) lautet:

„Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.“

4 In Artikel 73d EG-Vertrag heißt es:

„(1) Artikel 73b berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten,

a) ...

b) die unerläßlichen Maßnahmen zu treffen, um Zuwiderhandlungen gegen innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere auf dem Gebiet des Steuerrechts und der Aufsicht über Finanzinstitute, zu verhindern, sowie Meldeverfahren für den Kapitalverkehr zwecks administrativer oder statistischer Information vorzusehen oder Maßnahmen zu ergreifen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind.

(2)...

(3) Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Maßnahmen und Verfahren dürfen weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs im Sinne des Artikels 73b darstellen.“

Französische Rechtsvorschriften

- 5 Artikel 1 des Gesetzes Nr. 66-1008 vom 28. Dezember 1966 über die finanziellen Beziehungen mit dem Ausland (nachstehend: Gesetz Nr. 66-1008) sieht folgendes vor:

„Die finanziellen Beziehungen zwischen Frankreich und dem Ausland sind frei. Bei der Ausübung dieser Freiheit sind die in diesem Gesetz vorgesehenen Modalitäten sowie die von Frankreich eingegangenen internationalen Verpflichtungen zu beachten.“

- 6 Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe c des Gesetzes Nr. 66-1008 bestimmt:

„Zur Wahrung nationaler Interessen kann die Regierung auf Bericht des Ministers für Wirtschaft und Finanzen durch Dekret

1. folgende Vorgänge einer Meldepflicht, einer vorherigen Genehmigung oder einer Überprüfung unterwerfen:

...

c) die Bildung und die Auflösung von ausländischen Investitionen in Frankreich;

...“

- 7 Artikel 5-1 I Nummer 1 des Gesetzes Nr. 66-1008, der durch das Gesetz Nr. 96-109 vom 14. Februar 1996 über die finanziellen Beziehungen mit dem Ausland in bezug auf ausländische Investitionen in Frankreich eingefügt wurde, bestimmt:

„Stellt der Wirtschaftsminister fest, daß eine ausländische Investition auf einem Tätigkeitsgebiet stattfindet oder stattgefunden hat, das in Frankreich — auch wenn nur gelegentlich — an der Ausübung hoheitlicher Gewalt teilhat, oder daß eine ausländische Investition geeignet ist, die öffentliche Ordnung, Gesundheit oder Sicherheit zu gefährden, oder daß sie auf einem Tätigkeitsgebiet der Forschung, der Herstellung oder des Handels erfolgt, das Waffen, Munition, Pulver und explosive Stoffe, die für militärische Zwecke bestimmt sind, oder Kriegsmaterial zum Gegenstand hat, und wurde kein Antrag auf die gemäß Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe c dieses Gesetzes erforderliche vorherige Genehmigung gestellt oder die Genehmigung verweigert oder den Auflagen nicht genügt, unter denen die Genehmigung erteilt wurde, so kann er den Investor verpflichten, die Transaktion nicht weiterzuverfolgen oder zu ändern oder die frühere Situation auf eigene Kosten wiederherzustellen.

Diese Anordnung kann nur ergehen, wenn der Investor zuvor aufgefordert worden ist, binnen zwei Wochen Stellung zu nehmen.“

- 8 Artikel 11 des Dekrets Nr. 89-938 vom 29. Dezember 1989 zur Durchführung von Artikel 3 des Gesetzes Nr. 66-1008 in der Fassung des Dekrets Nr. 96-117 vom 14. Februar 1996 (nachstehend: Dekret Nr. 89-938) sieht folgendes vor:

„Ausländische Direktinvestitionen in Frankreich sind frei. Ihre Durchführung unterliegt einer Pflicht zur Meldung bei den Behörden.“

- 9 Artikel 11bis des Dekrets Nr. 89-938 bestimmt:

„Die Regelung in Artikel 11 gilt nicht für Investitionen im Sinne von Artikel 5-1 I Nummer 1 des Gesetzes Nr. 66-1008 vom 28. Dezember 1966 über die finanziellen Beziehungen mit dem Ausland in der insbesondere durch das Gesetz Nr. 96-109 vom 14. Februar 1996 geänderten Fassung.“

- 10 Ferner bestimmt Artikel 12 des Dekrets Nr. 89-938:

„Ausländische Direktinvestitionen in Frankreich, die unter Artikel 11bis fallen, bedürfen der vorherigen Genehmigung durch den Wirtschaftsminister. Diese Genehmigung gilt einen Monat nach dem Eingang der Investitionsmeldung beim Wirtschaftsminister als erteilt, es sei denn, daß dieser innerhalb der genannten Frist die Aussetzung der betreffenden Transaktion angeordnet hat. Der Wirtschaftsminister kann vor Ablauf der durch diesen Artikel vorgeschriebenen Frist auf das Recht zur Aussetzung verzichten.“

- 11 Artikel 13 des Dekrets Nr. 89-938 sieht für eine Reihe von Direktinvestitionen eine Befreiung von der in den Artikeln 11 und 12 vorgesehenen Pflicht zur Meldung bei den Behörden und der vorherigen Genehmigung vor, so z. B. für die Errichtung von Gesellschaften, Zweigniederlassungen oder neuen Unternehmen, für Direktinvestitionen zwischen Gesellschaften, die zum selben Konzern gehören, für Direktinvestitionen bis zu 10 Millionen FRF in Unternehmen des Handwerks, des Einzelhandels und des Hotel- und Gaststättengewerbes und für den Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen.

Ausgangsrechtsstreit und Vorabentscheidungsfrage

- 12 Am 1. Februar 1996 stellten die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens beim Premierminister einen Antrag auf Aufhebung bestimmter Rechtsvorschriften, wonach es für ausländische Direktinvestitionen einer vorherigen Genehmigung bedarf. Als sie später feststellten, daß durch die am 14. Februar 1996 vorgenommenen Änderungen der Rechtsvorschriften ein System der vorherigen Genehmigung beibehalten wurde, gelangten sie zu der Auffassung, daß es sich um eine Entscheidung des Premierministers handele, die einer Ablehnung ihres Antrags entspreche, und fochten diese Entscheidung wegen Überschreitung von Befugnissen beim Conseil d'État an. Sie begründeten ihren Rechtsbehelf damit, daß gegen die Gemeinschaftsvorschriften über den freien Kapitalverkehr verstoßen worden sei.
- 13 Da nach Auffassung des Conseil d'État Zweifel bestehen, wie Artikel 73d EG-Vertrag auszulegen ist, hat er das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Läßt es Artikel 73d des Vertrages vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in seiner geänderten Fassung, wonach das Verbot aller Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten das Recht der Mitgliedstaaten nicht berührt, „Maßnahmen zu ergreifen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind“, zu, daß ein Mitgliedstaat unter Abweichung von dem für ausländische Investitionen in seinem Hoheitsgebiet geltenden System der vollständigen Freiheit oder der Meldung der Investitionen ein System der vorherigen Genehmigung für Investitionen beibehält, die geeignet sind, die öffentliche Ordnung, Gesundheit oder Sicherheit zu gefährden, wobei diese Genehmigung einen Monat nach dem Eingang der Investitionsmeldung beim Minister als erteilt gilt, es sei denn, daß dieser innerhalb dieser Frist die Aussetzung der betreffenden Transaktion angeordnet hat?

- 14 Eine nationale Vorschrift, die eine ausländische Direktinvestition einer vorherigen Genehmigung unterwirft, stellt eine Beschränkung des Kapitalverkehrs im Sinne von Artikel 73b Absatz 1 EG-Vertrag dar (in diesem Sinne Urteil vom 14. Dezember 1995 in den Rechtssachen C-163/94, C-165/94 und C-250/94, Sanz de Lera u. a., Slg. 1995, I-4821, Randnrn. 24 und 25).

- 15 Eine solche Vorschrift bleibt auch dann eine Beschränkung, wenn wie im Ausgangsfall die Genehmigung einen Monat nach dem Eingang des Antrags als erteilt gilt, sofern die zuständige Stelle nicht innerhalb dieser Frist die Aussetzung der betreffenden Transaktion anordnet. Desgleichen ist es ohne Belang, daß, wie die französische Regierung im vorliegenden Fall behauptet, die Nichtbeachtung der Verpflichtung, eine vorherige Genehmigung einzuholen, keine Sanktion nach sich zieht.
- 16 Es stellt sich daher die Frage, ob Artikel 73d Absatz 1 Buchstabe b EG-Vertrag, wonach Artikel 73b nicht das Recht der Mitgliedstaaten berührt, Maßnahmen zu ergreifen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind, eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche zuläßt, die eine vorherige Genehmigung nur für die ausländischen Direktinvestitionen verlangt, die geeignet sind, die öffentliche Ordnung oder Sicherheit zu gefährden.
- 17 Erstens können insoweit die Mitgliedstaaten zwar im wesentlichen weiterhin frei nach ihren nationalen Bedürfnissen bestimmen, was die öffentliche Ordnung und Sicherheit erfordern, doch sind diese Gründe im Gemeinschaftsrecht, insbesondere wenn sie eine Ausnahme von dem grundlegenden Prinzip des freien Kapitalverkehrs rechtfertigen, eng zu verstehen, so daß ihre Tragweite nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig ohne Nachprüfung durch die Organe der Gemeinschaft bestimmt werden kann (in diesem Sinne Urteil vom 28. Oktober 1975 in der Rechtssache 36/75, Rutili, Slg. 1975, 1219, Randnrn. 26 und 27). So können die öffentliche Ordnung und Sicherheit nur geltend gemacht werden, wenn eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (in diesem Sinne Urteil Rutili, Randnr. 28, und Urteil vom 19. Januar 1999 in der Rechtssache C-348/96, Calfa, Slg. 1999, I-11, Randnr. 21). Diese Gründe dürfen überdies nicht von ihrer eigentlichen Funktion losgelöst und in Wirklichkeit für wirtschaftliche Zwecke geltend gemacht werden (in diesem Sinne Urteil Rutili, Randnr. 30). Außerdem muß jedem, der durch eine auf eine solche Ausnahme gestützte beschränkende Maßnahme betroffen ist, ein Rechtsbehelf eröffnet sein (in diesem Sinne Urteil vom 15. Oktober 1987 in der Rechtssache 222/86, Heylens u. a., Slg. 1987, 4097, Randnrn. 14 und 15).

- 18 Zweitens können Maßnahmen, durch die der freie Kapitalverkehr eingeschränkt wird, nur dann durch Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt werden, wenn sie zum Schutz der Belange, die sie gewährleisten sollen, erforderlich sind, und auch nur insoweit, als diese Ziele nicht mit Maßnahmen erreicht werden können, die den freien Kapitalverkehr weniger einschränken (in diesem Sinne Urteil *Sanz de Lera* u. a., Randnr. 23).
- 19 Der Gerichtshof hat zwar im Urteil vom 23. Februar 1995 in den Rechtssachen C-358/93 und C-416/93 (*Bordessa* u. a. Slg. 1995, I-361) und im Urteil *Sanz de Lera* u. a., in denen es um die Ausfuhr von Devisen ging, festgestellt, daß Systeme der vorherigen Genehmigung unter den in diesen Fällen gegebenen Umständen nicht erforderlich waren, um es den nationalen Stellen zu ermöglichen, eine Kontrolle mit dem Ziel vorzunehmen, Verstöße gegen ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu verhindern, und daß solche Systeme daher Beschränkungen darstellten, die Artikel 73b EG-Vertrag zuwiderliefen; doch hat er insoweit nicht entschieden, daß ein System der vorherigen Genehmigung niemals gerechtfertigt sein könnte, insbesondere wenn eine solche Genehmigung tatsächlich zur Wahrung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit erforderlich wäre (vgl. Urteil vom 1. Juni 1999 in der Rechtssache C-302/97, *Konle*, Slg. 1999, I-3099, Randnrn. 45 und 46).
- 20 Bei ausländischen Direktinvestitionen kann die Schwierigkeit, einmal in einen Mitgliedstaat eingeflossenes Kapital zu ermitteln und zu sperren, es in der Tat erforderlich machen, Transaktionen, die die öffentliche Ordnung oder Sicherheit beeinträchtigen würden, von vornherein zu verhindern. Im Fall von ausländischen Direktinvestitionen, die die öffentliche Ordnung oder Sicherheit tatsächlich und hinreichend schwer gefährden, kann sich daher ein System der vorherigen Meldung als unzureichend für die Abwehr dieser Gefahr erweisen.
- 21 Im Ausgangsverfahren ist das fragliche System jedoch dadurch gekennzeichnet, daß die vorherige Genehmigung ohne weiteres für jede ausländische Direktinvestition verlangt wird, „die geeignet ist, die öffentliche Ordnung oder Si-

cherheit zu gefährden“. Die betreffenden Investoren erhalten also keinen Hinweis darauf, unter welchen besonderen Umständen eine vorherige Genehmigung erforderlich ist.

- 22 Bei einer solchen Unbestimmtheit ist für die einzelnen der Umfang ihrer Rechte und Pflichten aus Artikel 73b EG-Vertrag nicht erkennbar. Unter diesen Umständen verstößt das eingeführte System gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit.
- 23 Daher ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, daß Artikel 73d Absatz 1 Buchstabe b EG-Vertrag dahin auszulegen ist, daß er ein System der vorherigen Genehmigung für ausländische Direktinvestitionen nicht zuläßt, wonach die betroffenen Investitionen nur allgemein als Investitionen definiert werden, die geeignet sind, die öffentliche Ordnung oder Sicherheit zu gefährden, so daß die Betroffenen nicht in der Lage sind, zu erkennen, unter welchen besonderen Umständen eine vorherige Genehmigung erforderlich ist.

Kosten

- 24 Die Auslagen der französischen und der griechischen Regierung sowie der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Conseil d'État mit Entscheidung vom 6. Januar 1999 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Artikel 73d Absatz 1 Buchstabe b EG-Vertrag (jetzt Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe b EG) ist dahin auszulegen, daß er ein System der vorherigen Genehmigung für ausländische Direktinvestitionen nicht zuläßt, wonach die betroffenen Investitionen nur allgemein als Investitionen definiert werden, die geeignet sind, die öffentliche Ordnung oder Sicherheit zu gefährden, so daß die Betroffenen nicht in der Lage sind, zu erkennen, unter welchen besonderen Umständen eine vorherige Genehmigung erforderlich ist.

Rodríguez Iglesias	Moitinho de Almeida	
Edward	Schintgen	Kapteyn
Gulmann	Puissochet	Hirsch
Ragnemalm	Wathelet	Skouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. März 2000.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias