



# Sammlung der Rechtsprechung

**Verbundene Rechtssachen C-724/18 und C-727/18**

**Cali Apartments SCI**

**und**

**HX**

**gegen**

**Procureur général près la cour d'appel de Paris**

**und**

**Ville de Paris**

(Vorabentscheidungsersuchen der Cour de cassation [Kassationsgerichtshof, Frankreich])

**Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 22. September 2020**

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Richtlinie 2006/123/EG – Anwendungsbereich – Regelmäßige Kurzzeitvermietung von möblierten Räumen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen – Nationale Regelung, die für bestimmte Gemeinden eine Regelung der vorherigen Genehmigung vorsieht und die betreffenden Gemeinden damit betraut, die Voraussetzungen für die Erteilung der entsprechenden Genehmigungen festzulegen – Art. 4 Abs. 6 – Begriff der Genehmigungsregelung – Art. 9 – Rechtfertigung – Unzureichendes Angebot an Wohnungen, die längerfristig zu einem erschwinglichen Preis vermietet werden – Verhältnismäßigkeit – Art. 10 – Anforderungen an die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigungen“

1. *Niederlassungsfreiheit – Freier Dienstleistungsverkehr – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Richtlinie 2006/123 – Dienstleistungen – Begriff – Regelmäßige Kurzzeitvermietung von möblierten Räumen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen – Einbeziehung (Art. 57 AEUV; Richtlinie 2006/123 des Europäischen Parlaments und des Rates, 33. Erwägungsgrund sowie Art. 2 Abs. 2, Art. 3 und Art. 4 Nr. 1)*

(vgl. Rn. 33-36)

2. *Niederlassungsfreiheit – Freier Dienstleistungsverkehr – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Richtlinie 2006/123 – Anwendungsbereich – Regelung über Tätigkeiten der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Räumen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen – Einbeziehung – Auch auf die Aufnahme oder Ausübung bestimmter vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossener Tätigkeiten anwendbare Regelung – Keine Auswirkung*

*(Richtlinie 2006/123 des Europäischen Parlaments und des Rates, Erwägungsgründe 1, 7 und 9 sowie Art. 1, Art. 2 und Art. 4 Nr. 1)*

(vgl. Rn. 39-42, 44, 45, Tenor 1)

3. *Niederlassungsfreiheit – Freier Dienstleistungsverkehr – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Richtlinie 2006/123 – Anwendungsbereich – Regelung über Tätigkeiten der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Räumen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen – Regelung, die nur für Personen gilt, die eine ganz bestimmte Art von Vermietung anbieten – Folge – Regelung, die nicht unter den Ausschluss betreffend die Stadtentwicklung oder Bodennutzung, die Stadtplanung und die Raumordnung im Sinne des neunten Erwägungsgrundes der Richtlinie fällt*

*(Richtlinie 2006/123 des Europäischen Parlaments und des Rates, 9. Erwägungsgrund sowie Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 Nr. 1)*

(vgl. Rn. 40-44)

4. *Niederlassungsfreiheit – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Richtlinie 2006/123 – Genehmigungsregelung – Begriff – Nationale Regelung, die die Ausübung bestimmter Tätigkeiten der Wohnraumvermietung von einer vorherigen Genehmigung abhängig macht – Einbeziehung*

*(Richtlinie 2006/123 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 4 Nrn. 6 und 7)*

(vgl. Rn. 49, 51-53, Tenor 2)

5. *Niederlassungsfreiheit – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Richtlinie 2006/123 – Genehmigungsregelung – Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung – Beurteilung der Voraussetzungen gemäß den Art. 9 und 10 der Richtlinie durch das nationale Gericht*

*(Richtlinie 2006/123 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 4 Nr. 6, Art. 9 und Art. 10)*

(vgl. Rn. 57-59)

6. *Niederlassungsfreiheit – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Richtlinie 2006/123 – Genehmigungsregelung – Einhaltung der Voraussetzungen gemäß Art. 9, nach denen die Genehmigungsregelung nicht diskriminierend sein darf und gerechtfertigt und verhältnismäßig sein muss – Von den örtlichen Behörden durchgeführte nationale Regelung, die die Ausübung bestimmter Tätigkeiten der Wohnraumvermietung von einer vorherigen Genehmigung abhängig macht – Regelung, mit der der Mangel an Wohnungen, die längerfristig vermietet werden, bekämpft werden soll – Ziel, dass einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt – Bezug auf das angestrebte Ziel verhältnismäßige Maßnahme*

*(Richtlinie 2006/123 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 4 Nr. 8, Art. 9 Abs. 1 Buchst. b und c)*

(vgl. Rn. 65-75, Tenor 3)

7. *Niederlassungsfreiheit – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Richtlinie 2006/123 – Genehmigungsregelung – Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung gemäß Art. 10 – Nationale Regelung, die die Ausübung bestimmter Tätigkeiten der Wohnraumvermietung von einer vorherigen Genehmigung abhängig macht – Regelung betreffend die „Kurzzeitvermietung ... an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen“ – Regelung, die die Möglichkeit vorsieht, einen Ausgleich durch gleichzeitige akzessorische Umwandlung von anders genutztem Raum in Wohnraum vorzuschreiben – Zulässigkeit – Voraussetzungen – Prüfung durch den nationalen Richter (Richtlinie 2006/123 des Europäischen Parlaments und des Rates, Erwägungsgründe 59 und 60 sowie Art. 10 Abs. 2 und 7 sowie Art. 13 Abs. 1)*

(vgl. Rn. 79-108, Tenor 4)

### **Zusammenfassung**

**Eine nationale Regelung, die die regelmäßige Kurzzeitvermietung einer Wohnung an Personen, die sich nur vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, von einer Genehmigung abhängig macht, steht mit dem Unionsrecht in Einklang**

**Die Bekämpfung des Mangels an Wohnungen, die längerfristig vermietet werden, stellt einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses dar, der eine solche Regelung rechtfertigt**

Cali Apartments und HX sind jeweils Eigentümer einer Einzimmerwohnung in Paris. Die Einzimmerwohnungen wurden auf einer Website zur Vermietung angeboten und regelmäßig ohne vorherige Genehmigung der örtlichen Behörden für kurze Zeit an Personen vermietet, die sich lediglich vorübergehend in der Stadt aufhielten.

Der für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständige Richter des Tribunal de grande instance de Paris (erstinstanzliches Zivilgericht Paris, Frankreich) und in der Folge dann auch die Cour d'appel de Paris (Berufungsgerichtshof Paris) verurteilten Cali Apartments und HX gemäß dem französischen Bau- und Wohnungsgesetzbuch zur Zahlung einer Geldbuße und ordneten die Rückumwandlung der betreffenden Räume in Wohnungen an. Nach dem französischen Bau- und Wohnungsgesetzbuch bedarf die Umnutzung von Wohnungen in französischen Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnern und in den Gemeinden dreier an Paris angrenzender Departements der vorherigen Genehmigung und stellt die Tätigkeit der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, eine solche Umnutzung dar. Das französische Bau- und Wohnungsgesetzbuch sieht ferner vor, dass die Umnutzungsgenehmigung, die vom Bürgermeister der Gemeinde erteilt wird, in der das betreffende Gebäude belegen ist, von einem Ausgleich durch gleichzeitige Umwandlung von anders genutztem Raum in Wohnraum abhängig gemacht werden kann. Außerdem sieht das französische Bau- und Wohnungsgesetzbuch vor, dass mit einem Beschluss des Stadtrats für jeden Stadtteil bzw. -bezirk im Hinblick auf die Ziele der sozialen Vermischung und unter

Berücksichtigung insbesondere der Lage auf den Wohnungsmärkten und der Notwendigkeit, den Wohnungsmangel nicht zu verschärfen, die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigungen und die Festsetzung des Ausgleichs bestimmt werden.

Im Rahmen von Verfahren über Kassationsbeschwerden, die von den Eigentümern der beiden Einzimmerwohnungen gegen die Urteile der Cour d'appel de Paris (Berufungsgerichtshof Paris) eingelegt wurden, hat die Cour de cassation (Kassationsgerichtshof) dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, um über die Vereinbarkeit der in Rede stehenden nationalen Regelung mit der Richtlinie 2006/123 über Dienstleistungen im Binnenmarkt<sup>1</sup> entscheiden zu können.

Mit seinem Urteil vom 22. September 2020 hat der Gerichtshof (Große Kammer) als Erstes entschieden, dass die Richtlinie 2006/123 auf eine Regelung eines Mitgliedstaats über gewerblich oder privat ausgeübte Tätigkeiten der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, anwendbar ist. Er hat insoweit festgestellt, dass solche Tätigkeiten unter den Begriff „Dienstleistung“ im Sinne von Art. 4 Nr. 1 der Richtlinie 2006/123 fallen und dass es sich bei ihnen um keine der Tätigkeiten handelt, die nach Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen sind. Er hat ferner festgestellt, dass die in Rede stehende Regelung nicht deshalb vom Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123 ausgenommen ist, weil sie eine allgemeine, unterschiedslos anwendbare Regelung bezüglich der Stadtentwicklung oder Bodennutzung, insbesondere der Stadtplanung wäre. Mit der Regelung soll zwar ein ausreichendes Angebot an Wohnungen, die längerfristig zu erschwinglichen Preisen vermietet werden, gewährleistet werden. Sie gilt aber nur für Personen, die eine ganz bestimmte Art von Vermietung anbieten.

Als Zweites hat der Gerichtshof entschieden, dass eine nationale Regelung, die die Ausübung bestimmter Tätigkeiten der Wohnraumvermietung von einer vorherigen Genehmigung abhängig macht, unter den Begriff „Genehmigungsregelung“ im Sinne von Art. 4 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 fällt, und nicht unter den Anforderungen im Sinne von Nr. 7 dieser Vorschrift. Eine Genehmigungsregelung unterscheidet sich von Anforderungen darin, dass der Dienstleistungserbringer eine förmliche Entscheidung erwirken muss, mit der die zuständigen Behörden seine Tätigkeit genehmigen, was bei der in Rede stehenden Regelung der Fall ist.

Als Drittes hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass eine Genehmigungsregelung wie die durch die in Rede stehende Regelung eingeführte den Anforderungen gemäß Kapitel III Abschnitt 1 der Richtlinie 2006/123 entsprechen muss, insbesondere Art. 9 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie, so dass in einem ersten Schritt nach Art. 9 der Richtlinie zu prüfen ist, ob die Einführung der Regelung als solche gerechtfertigt ist, und dann in einem zweiten Schritt nach Art. 10 der Richtlinie, ob die für die Erteilung der Genehmigungen gemäß der Regelung maßgeblichen Kriterien die entsprechenden Anforderungen erfüllen.

Zu den Voraussetzungen gemäß Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123, insbesondere zu der Voraussetzung, dass die Genehmigungsregelung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein muss, und der Voraussetzung, dass das angestrebte Ziel nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden kann (Verhältnismäßigkeit), hat der Gerichtshof zum einen festgestellt, dass mit der in Rede stehenden Regelung ein System zur Bekämpfung des Mangels an Wohnungen, die längerfristig vermietet werden, geschaffen werden soll, um der

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. 2006, L 376, S. 36).

Verschlechterung der Bedingungen für den Zugang zu Wohnraum und der Verschärfung der Spannungen auf den Immobilienmärkten Rechnung zu tragen, was einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt. Zum anderen hat der Gerichtshof festgestellt, dass die in Rede stehende nationale Regelung in Bezug auf das angestrebte Ziel verhältnismäßig ist. Sie ist sachlich auf eine ganz spezielle Tätigkeit der Vermietung beschränkt, sie schließt von ihrem Anwendungsbereich Wohnungen aus, die den Hauptwohnsitz des Vermieters bilden, und die Genehmigungsregelung, die mit ihr eingeführt wird, ist räumlich nur begrenzt anwendbar. Das angestrebte Ziel kann auch nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden, insbesondere weil eine nachträgliche Kontrolle, etwa ein Meldesystem mit Sanktionen, es nicht ermöglichen würde, die Fortsetzung des schnellen Umwandlungsprozesses, durch den der Mangel an Wohnungen, die langfristig vermietet werden, herbeigeführt wird, sofort und wirksam zu verlangsamen.

Zu den Anforderungen, die nach Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 für die von der in Rede stehenden Regelung vorgesehenen Genehmigungskriterien gelten, hat der Gerichtshof erstens zu dem Erfordernis, dass die Kriterien durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein müssen, festgestellt, dass bei den betreffenden Kriterien grundsätzlich davon auszugehen ist, dass sie durch denselben Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind wie den, durch den die Regelung gerechtfertigt ist, mit der die Genehmigungen auf nationaler Ebene vorgesehen worden sind. Mit ihnen werden nämlich lediglich die Modalitäten der Festlegung der Voraussetzungen für die Erteilung dieser Genehmigungen auf örtlicher Ebene festgelegt.

Was zweitens das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit der Kriterien angeht, hat der Gerichtshof festgestellt, dass die in Rede stehende nationale Regelung die Befugnis vorsieht, die beantragte Genehmigung mit der Verpflichtung zum Ausgleich durch gleichzeitige akzessorische Umwandlung anders genutzter Räume in Wohnraum zu verbinden, dessen Umfang vom Gemeinderat festgesetzt wird, und zwar im Hinblick auf das Ziel der sozialen Vermischung und unter Berücksichtigung insbesondere der Lage auf den Wohnungsmärkten und der Erforderlichkeit, den Wohnungsmangel nicht zu verschärfen. Eine solche Befugnis stellt grundsätzlich ein geeignetes Mittel dar, um diese Ziele zu erreichen, da sie es den örtlichen Behörden überlässt, zu entscheiden, ob sie eine solche Ausgleichspflicht auferlegen oder nicht, und gegebenenfalls deren Umfang zu bestimmen. Das nationale Gericht hat aber zu prüfen, ob mit der Befugnis tatsächlich einem in den betreffenden Gebieten festgestellten Mangel an Wohnungen, die längerfristig vermietet werden, Rechnung getragen wird. Außerdem hat es sich zu vergewissern, dass die Befugnis nicht nur der Lage auf dem Mietmarkt in den betreffenden Gemeinden angepasst, sondern auch mit der in Rede stehenden Vermietungstätigkeit vereinbar ist. Dabei hat es zu berücksichtigen, dass diese Tätigkeit, wie allgemein festgestellt wird, rentabler ist als die Vermietung von Wohnungen zur Begründung eines Wohnsitzes. Es hat ferner zu berücksichtigen, wie der Ausgleichspflicht an dem betreffenden Ort in der Praxis nachgekommen werden kann. Es muss sich vergewissern, dass der Ausgleichspflicht durch eine Vielzahl von Ausgleichsmechanismen nachgekommen werden kann, die angemessenen, transparenten und zugänglichen Marktbedingungen entsprechen.

Was drittens die Erfordernisse der Klarheit, der Unzweideutigkeit und der Objektivität angeht, hat der Gerichtshof festgestellt, dass nicht bereits deshalb ein Verstoß gegen diese Erfordernisse vorliegt, weil der Begriff der „regelmäßigen Kurzzeitvermietung einer möblierten Wohnung an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen“, in der in Rede stehenden Regelung nicht definiert ist, insbesondere nicht durch Schwellenwerte, solange die betreffenden örtlichen Behörden klar, eindeutig und objektiv bestimmen, was mit dem Begriff gemeint ist. Die Voraussetzungen für die Erteilung der in einer Regelung vorgesehenen Genehmigungen sind grundsätzlich auch nicht

bereits deshalb als nicht hinreichend klar und objektiv anzusehen, weil der nationale Gesetzgeber die Frage, auf welche Weise sie von einer örtlichen Behörde zu bestimmen sind, lediglich insoweit geregelt hat, als er auf die Ziele verwiesen hat, die die Behörde zu berücksichtigen hat. Dies gilt insbesondere dann, wenn die nationale Regelung nicht nur die Ziele vorgibt, die von den betreffenden örtlichen Behörden zu verfolgen sind, sondern darüber hinaus auch die objektiven Gesichtspunkte, nach denen die örtlichen Behörden die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigungen festzulegen haben.

Was schließlich viertens die Erfordernisse der vorherigen Bekanntmachung, der Transparenz und der Zugänglichkeit der Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigungen angeht, hat der Gerichtshof festgestellt, dass es insoweit genügt, dass jeder Eigentümer, der beabsichtigt, eine möblierte Wohnung an Personen zu vermieten, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, vor Aufnahme einer solchen Tätigkeit in vollem Umfang wissen kann, welche Voraussetzungen für die Erteilung einer Genehmigung und welche Ausgleichspflicht von den betreffenden örtlichen Behörden festgelegt worden sind, was durch den Aushang der Protokolle der Sitzungen des Gemeinderats im Rathaus und die Veröffentlichung dieser Protokolle auf der Website der Gemeinde erreicht werden kann.