Beilage zu
VSt-8132/12
vom 12.11.2026

# EU;
# Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum (Verordnung über erschwinglichen Wohnraum), COM (2026) 599 final;
# Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung;
# **Einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art 23d Abs 2 B-VG**

## 1 Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch den Verordnungsvorschlag

### 1.1. Allgemeines

Nach dem in Art. 5 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Die EU hat daher nur tätig zu werden, soweit ihre Tätigkeit als notwendig erachtet wird und ein klarer Nutzen erwartet werden kann. Der Grundsatz der Subsidiarität soll dabei sicherstellen, dass Entscheidungen auf der für die Erreichung der angestrebten Ziele am besten geeigneten Ebene so bürgernah wie möglich getroffen werden.

Das Subsidiaritätsprinzip findet nach Art. 5 EUV nur in Bereichen Anwendung, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, d.h. bei geteilter und unterstützender Zuständigkeit. Nach den Ausführungen in den Begründungserwägungen zum Verordnungsvorschlag (vgl. Seite 6, Punkt 2, erster Absatz) wird dieser auf Art. 114 AEUV und damit die allgemeine Harmonisierungsklausel für den Binnenmarkt gestützt. Es handelt sich insoweit um eine geteilte Zuständigkeit und der Verordnungsvorschlag hat das Subsidiaritätsprinzip zu wahren.

Einleitend ist dazu festzuhalten, dass vor der Auseinandersetzung des gegenständlichen Verordnungsvorschlags in Bezug auf die Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips in einem ersten Schritt zunächst eine Prüfung dahingehend zu erfolgen hat, ob im Rahmen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 Abs. 2 EUV bzw. des in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit die Europäische Union überhaupt die Kompetenz zur Regelung der gegenständlichen Materie zukommt. Dies insbesondere deshalb, weil sich aus den Verträgen keine ausdrückliche Kompetenz der Union im Bereich Wohnungspolitik ergibt. Dazu ist Folgendes festzuhalten:

Der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission, den aktuellen Problemen am Wohnungsmarkt zu begegnen, stützt sich auf die Binnenmarktkompetenz nach Maßgabe des Art. 114 Abs. 1 AEUV. Diese in jüngster Vergangenheit regelmäßig herangezogene generalklauselartige Querschnittskompetenz rechtfertigt für sich jedoch nicht jedweden Harmonisierungsrechtsakt seitens der Unionsgesetzgeberin, wie auch der EuGH in seiner Rechtsprechung bereits betont hat.[1] Dieser hat den Anwendungsbereich des Art. 114 AEUV sowohl in horizontaler als auch vertikaler Ebene (vgl. EuGH, Rs. C-376/98 *Deutschland/Rat und Parlament*, Slg. 2000, I-2247, Rn. 83) abgesteckt.

[1] Vgl. dazu *C. Callies*, Rechtsangleichung in der EU – wie weit reicht die Einzelermächtigung zur Binnenmarktharmonisierung?, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 117, S 15, abrufbar unter: Calliess_BOB-117_Rechtsangleichung-in-der-EU.pdf (zuletzt abgerufen am 14.10.2026).

Um eine unionsrechtliche Maßnahme auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 Abs. 1 AEUV stützen zu können, muss eine Maßnahme „*tatsächlich den Zweck haben, die Voraussetzung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern*“ (vgl. EuGH, Rs. C-376/98 *Deutschland/Rat und Parlament*, Slg. 2000, I-2247, Rn. 84). Die bloße Feststellung von Unterschieden zwischen den Vorschriften und eine – daraus ableitbare – „abstrakte“ Gefahr von Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten reicht dagegen nicht aus. Darüber hinaus müssen Hemmnisse für den Handel als Konsequenz der heterogenen Entwicklungen in den nationalen Rechtsordnungen „wahrscheinlich“ sein und die Unionsmaßnahme ihre Vermeidung „bezwecken“. Anknüpfungspunkt für eine Maßnahme auf Basis des Art. 114 Abs 1 AEUV ist folglich die Dysfunktionalität des Binnenmarktes aufgrund unterschiedlicher nationaler Maßnahmen. Die Zielrichtung konkreter Maßnahmen gibt dabei Art. 26 AEUV, der den Binnenmarkt legaldefiniert (Schaffung und Erhaltung eines freien Wirtschaftsverkehrs in einem Raum ohne Binnengrenzen), vor.

Bereits in der Vergangenheit wurden verschiedentlich (teilweise unterschiedslos geltende) Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Wohn- und Immobiliensektor als Beschränkung qualifiziert und (auch aufgrund von Entscheidungen des EuGH, insbesondere im Bereich des Grundverkehrs) abgebaut. Dieser Sektor ist mittlerweile liberalisiert und frei von Handelshemmnissen bzw. Wettbewerbsverzerrungen; es ist daher von einem bereits funktionierenden Binnenmarkt in diesem Bereich auszugehen.
**Vielmehr führt nun aber diese Funktionalität des Binnenmarktes zu – zumindest in Teilen der Bevölkerung wahrgenommenen – unbefriedigenden (Markt)Ergebnissen**. Von der Notwendigkeit, Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, kann daher im Kontext der „Wohnungskrise“ nicht die Rede sein, weshalb sich im Ergebnis **Art. 114 AEUV als Kompetenzgrundlage als ungeeignet erweist**.[2] Im Übrigen scheidet auch Art. 153 AEUV, der die Wohnungspolitik nicht umfasst, als auch Art. 122 Abs. 1 AEUV als mögliche Kompetenzgrundlage aus.[3] Schließlich ist festzuhalten, dass der vorliegende Verordnungsentwurf auch die grundsätzliche Souveränität der Mitgliedstaaten im Abgabenrecht in unzulässiger Weise beschränkt, sofern Abgaben darauf abzielen, (auch) die Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von Wohnraum zu regulieren bzw. sicherzustellen.

Im Ergebnis werden mit dem gegenständlichen Verordnungsvorschlag daher die Grenzen dessen, die ein Einschreiten auf Unionsebene ermöglichen, mangels tauglicher Kompetenzgrundlage überschritten.
Obzwar bereits aufgrund dieser Ausführungen eine weitere Auseinandersetzung mit dem Verordnungsentwurf nicht zwingend notwendig erscheint, soll der Vollständigkeit halber der gegenständliche Verordnungsvorschlag im Folgenden dennoch einer Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen werden.

### 1.2 Behauptung der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips im Verordnungsvorschlag

In den Begründungserwägungen (vgl. Seite 6, Punkt 2, zweiter Absatz) wird festgehalten, dass zwar die Wohnraumpolitik in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und ihrer nationalen, regionalen und lokalen Behörden falle. Jedoch würden Maßnahmen, die die Erbringung von Dienstleistungen oder den Erwerb oder die Nutzung von Wohnimmobilien betreffen, dem Unionsrecht unterliegen, weil sie unter Umständen Freiheiten des Binnenmarkts beeinträchtigen. Weiters wird festgehalten, dass die Divergenz der nationalen, regionalen und lokalen Methoden und Verfahrensvorschriften zu unterschiedlichen Bedingungen für die Wirtschaftsteilnehmer und zu Rechtsunsicherheit in Bezug auf Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit nach Art.40 bzw. 56 AEUV, insbesondere in Bezug auf Dienstleistungen der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften, sowie der Kapitalverkehrsfreiheit nach Art. 63 AEUV, insbesondere hinsichtlich des Erwerbs und der Nutzung von Wohnimmobilien, führen würden.
Mit dem Vorschlag würden diese Methoden und Anforderungen angeglichen werden, indem ein gemeinsamer Unionsrahmen für die Bewertung solcher Beschränkungen geschaffen werden soll, und insoweit sei Art. 114 AEUV auch die geeignete Rechtsgrundlage. In der Folge wird in den Begründungserwägungen dargelegt, dass der

[2] Siehe zu alledem ausführlich und mit weiteren Argumenten *Zelger/Abt*, Wohnungsnot in Europa – what now? Eine Analyse der unionsrechtlichen (Un)Möglichkeiten als Beitrag zur Lösung der Krise, EuR 2/2024, 136 (149 ff).
[3] Auch dazu ausführlich *Zelger/Abt*, EuR 2/2024, 147 ff.

Verordnungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehe (vgl. Seite 6, Punkt 2, dritter Absatz). Es wird ausgeführt, dass, wenngleich die Wohnraumpolitik, die Stadtplanung und die Flächennutzungsregeln vornehmlich Sache der Mitgliedstaaten blieben, jedoch die Bedingungen für die Prüfung der Frage, ob wohnraumbezogene Maßnahmen, die Freiheiten des Binnenmarkts beschränken, mit dem Unionsrecht vereinbar sind, von den Mitgliedstaaten allein nicht wirksam geklärt werden könnten. Es gebe im bestehenden Unionsrecht keinen spezifischen gemeinsamen operativen Rahmen für die Prüfung des Vorliegens von Wohnraumknappheit oder die Prüfung der Zweckmäßigkeit und Angemessenheit wohnraumbezogener Maßnahmen und es würden die zuständigen Behörden unterschiedliche Methoden und Nachweisstandards anwenden, was zu Rechtsunsicherheit, Verwaltungsaufwand und uneinheitlicher Anwendung des Unionsrechts führe.

### 1.3 Rechtliche Beurteilung der Ausführungen zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im Verordnungsvorschlag

Den Darstellungen in den Begründungserwägungen ist in mehrfacher Hinsicht ausdrücklich zu widersprechen. Schon grundlegend ist festzuhalten, dass entgegen der Bezeichnung als „Affordable Housing Act“ das Ziel des Verordnungsvorschlages nicht die Gewährleistung der Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum ist. Vielmehr ist es nach Art. 1 des Verordnungsvorschlages schon expressis verbis Ziel, die Voraussetzungen für die Verwirklichung und das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern. Es sollen Bedingungen für die Mitgliedstaaten festgelegt werden, sofern diese Regelungen zur Gewährleistung der Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum schaffen wollen.
Da der Verordnungsvorschlag dahingehend unbestritten erheblich in die Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten eingreift, wäre zu erwarten, dass diese Bedingungen im Rahmen des unionsrechtlichen Rechtsrahmens einen weiten Regelungsspielraum für die Mitgliedstaaten ermöglichen. Dies besonders vor dem Hintergrund unterschiedlicher Voraussetzungen und Rahmenbedingungen auf den jeweiligen Wohnungsmärkten in den Mitgliedstaaten und sich daraus ergebender verschiedener Regelungsbedürfnisse. Tatsächlich jedoch sieht der Verordnungsvorschlag einen äußerst engen rechtlichen Spielraum für die Mitgliedstaaten für die Erlassung von Maßnahmen zur Gewährleistung der Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum vor. Insbesondere könnten künftig die jeweiligen lokalen Gegebenheiten und Erfordernisse für die Erlassung von Maßnahmen nicht mehr berücksichtigt werden. Schon vor dem Hintergrund dieser unverhältnismäßigen Einschränkung der Regelungsbefugnisse der Mitgliedstaaten ist grundlegend davon auszugehen, dass der Verordnungsvorschlag nicht dem Subsidiaritätsprinzip entspricht.

In diesem Zusammenhang ist ausdrücklich festzuhalten, dass der Wohnsektor äußerst sensibel ist und europaweit von den unterschiedlichsten Rahmenbedingungen geprägt wird. Die von negativen Auswirkungen am Wohnungsmarkt betroffenen Länder, Regionen bzw. Städte kennen daher die jeweilige Marktsituation und die bestehenden Regelungsbedürfnisse wohl selbst am besten. Die dahingehenden Regelungen erfolgen in einem sachlich angemessenen und dem örtlichen Bedarf entsprechenden Umfang. Es ist nicht davon auszugehen, dass künftig mit undifferenzierten und sehr engen EU-weiten Regelungen eine ähnliche Treffsicherheit erreicht wird, wie dies derzeit der Fall ist. Gerade im Wohnsektor ist zudem zu beachten, dass für dessen Funktionieren ein konkludentes Zusammenspiel verschiedener nationaler Regelungen (etwa Bauregelungen, Regelungen zum Wohnungseigentums- und Mietrecht, förderrechtlicher Regelungen) erforderlich ist. Auch insoweit ist nicht davon auszugehen, dass der örtlich jeweils erforderliche Regelungsbedarf im Lichte des Verordnungsvorschlags sachgerecht umgesetzt werden könnte.

Zu der in den Begründungserwägungen behaupteten derzeit bestehenden Rechtunsicherheit ist festzuhalten, dass diese im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nicht erkennbar ist. Der Europäische Gerichtshof hat die in den Mitgliedstaaten bestehenden Regelungen bzw. Beschränkungen (insbesondere) zur Kurzzeitvermietung bislang für zulässig erachtet (vgl. insbesondere EuGH, Urteil vom 22. September 2020, *Cali Apartments SCI und HX, C-724/18 und C-727/18).* In gleicher Weise hat der Europäische Gerichtshof auch aufgrund anderer raumordnungsrechtlicher Erwägungen vorgesehene Beschränkungen einer

Dienstleistungstätigkeit für grundsätzlich möglich befunden (vgl. EuGH, Urteil vom 30. Jänner 2018, *Visser, C-360/15 und C-31/16*).
Insoweit ist es nicht nachvollziehbar, warum der vorliegende Verordnungsvorschlag die Grenzen für die künftig von den Mitgliedstaaten erlaubten Maßnahmen insbesondere zur Regelung bzw. Untersagung von Kurzzeitvermietungen wesentlich enger zieht, als solche Maßnahmen derzeit nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zulässig sind. Die sich aus dem Verordnungsvorschlag ergebenden Beschränkungen der Mitgliedstaaten für die Erlassung künftiger Regelungen gehen auch über das von der Richtlinie EU/2006/123 geforderte Maß hinaus. Ein sachlicher Grund für diese massive Beschränkung der Mitgliedstaaten ist dem Verordnungsentwurf nicht zu entnehmen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass damit die mit dem Verordnungsentwurf angestrebte Zielsetzung der Gewährleistung der Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum nicht mit hinreichender Sicherheit erreicht werden kann. Auch für die Wirtschaftsteilnehmer*innen führt der Verordnungsvorschlag per se zu keiner Änderung bzw. zu mehr Rechtssicherheit, zumal diese weiterhin die in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Regelungen zu beachten haben werden. Eine allenfalls aus dem Verordnungsvorschlag resultierende Reduktion gesetzlicher Vorgaben kann im Lichte der prekären Lage auf dem Wohnungsmarkt in einigen Mitgliedstaaten wohl kaum als Ziel im Sinne eines funktionierenden Binnenmarktes betrachtet werden.

In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass laut den Begründungserwägungen der gegenständliche Verordnungsvorschlag grundsätzlich nicht für allgemeine Regelungen über Mieten, Wohnbeihilfen, allgemeine Steuern, Baustandards sowie allgemeine Raumordnungs- und Widmungsregelungen gelten soll, es sei denn, sie haben gerade den Zweck oder die Wirkung, Erwerb oder Nutzung von Wohnimmobilien wegen der Wohnraumleist- oder -verfügbarkeit zu beschränken. Dahingehend schafft der Verordnungsvorschlag aber Rechtsunsicherheit, wie mit – in der Praxis üblichen – Regelungen umzugehen ist, die neben der Leistbarkeit und der Verfügbarkeit von Wohnraum gleichzeitig auch andere Zielsetzsetzungen verfolgen. Die Regelung des Art. 2 Abs. 2 des Verordnungsvorschlags ist kritisch zu hinterfragen, zumal die Voraussetzung einer „ausschließlich aus anderen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses“ erfolgenden Regelung die Praxis nur eingeschränkt widerspiegelt. Es ist jedenfalls nicht sachgerecht, die Vorgaben des Verordnungsvorschlages auch dann anwenden zu müssen, wenn einer Regelung die Gewährleistung der Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum in einem nur untergeordneten Maß zugrunde liegt. Im Sinne der Rechtssicherheit wäre vielmehr klarzustellen, dass die Regelungen des Verordnungsvorschlages gänzlich unangewendet zu bleiben haben, wenn angenommen werden kann, dass mit Regelungen eines Mitgliedstaates neben der Gewährleistung der Leistbarkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum auch andere wohnraumbezogene Zielsetzungen verfolgt werden.

Auch die behauptete Reduktion des Verwaltungsaufwandes ist ausdrücklich in Abrede zu stellen. Vielmehr würden die Anforderungen des Verordnungsvorschlages zu einem erheblichen Mehraufwand für die Mitgliedstaaten führen, falls diese künftig Maßnahmen insbesondere im Bereich der Kurzzeitvermietung setzen wollen. Der Verordnungsvorschlag erleichtert es den Mitgliedstaaten jedenfalls nicht, die entsprechenden erforderlichen Regelungen zur Wohnraumschaffung bzw. Verbesserung der Leistbarkeit von Wohnraum rasch zu erlassen. Zur behaupteten uneinheitlichen Anwendung von Unionsrecht ist zunächst erneut darauf hinzuweisen, dass die derzeit von den Mitgliedstaaten vorgesehenen Maßnahmen gerade nicht gegen Anforderungen der Verträge verstoßen. Vielmehr bilden die in den einzelnen Mitgliedstaaten gesetzten Maßnahmen die jeweilige Situation entsprechend den jeweiligen regionalen Erfordernissen ab. Dem gegenüber würde der vorliegende Verordnungsvorschlag den Mitgliedstaaten künftig nicht einmal im Ansatz kurzfristige Regelungsmöglichkeiten entsprechend den lokalen oder regionalen sachlichen Erfordernissen einräumen. Vielmehr werden die Mitgliedstaaten hinsichtlich erforderlicher Regelungen tatsächlich massiv beschränkt und es besteht damit sogar die erhebliche Gefahr einer Verschlechterung der Situation. Dies auch unbeschadet des vorgesehenen Art. 14 des Verordnungsvorschlages, welcher keineswegs sicherstellt, dass die bislang in einem Mitgliedstaat aus sachlichen Gründen erlassenen Regelungen auch langfristig Bestand haben können bzw. langfristig beibehalten werden können.

### 1.4 Ergebnis

Wie unter Punkt 1.1 dargelegt hat die EU gemäß Art. 5 EUV nur tätig zu werden, soweit ihre Tätigkeit als notwendig erachtet und ein klarer Nutzen erwartet wird. Dies ist im Hinblick auf den derzeit vor gesehenen Regelungsinhalt des Vorordnungsvorschlages aber gerade nicht der Fall. Es ist weder erforderlich noch zweckmäßig, den unionsrechtlich zulässigen und in sachlicher Hinsicht je nach Region in unterschiedlichem Ausmaß erforderlichen Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten in der im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Weise zu beschränken. Im Lichte des zumindest mittelbaren Regelungszwecks, die Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum sicher zu stellen, ist damit ein klarer Nutzen der im Verordnungsvorschlag enthaltenen Regelungsinhalte schon im Ansatz nicht zu erkennen. Im Ergebnis widerspricht daher der Verordnungsvorschlag aufgrund der derzeit vorgesehenen Ausgestaltung der Regelungen und der damit zweifellos drohenden Verschlechterung der Regelungsbefugnisse der Mitgliedstaaten dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV.

## 2 Prüfung der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch den Verordnungsvor schlag

### 2.2 Allgemeines

Nach dem im Art. 5 Abs. 4 EUV verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen. Die von der EU vorgeschlagenen Maßnahmen müssen daher zur Erreichung der angestrebten Ziele geeignet und angemessen sein.

### 2.3 Behauptung der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Verordnungsvorschlag

Nach den Begründungserwägungen (vgl. Seite 7, 4. Absatz) soll der Verordnungsvorschlag „insofern“ mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sein, als er nicht über das für die Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts erforderliche Maß hinausgehe. Er sehe weder eine Harmonisierung der Wohnbaupolitik noch eine Verpflichtung für die zuständigen Behörden vor, wohnraumbezogene Maßnahmen zu erlassen, noch schreibe er den wesentlichen Inhalt solcher Maßnahmen vor. Stattdessen würden lediglich die gemeinsamen Anforderungen festgelegt werden, die erforderlich seien, um Rechtssicherheit, Transparenz und eine kohärente Anwendung des Unionsrechts auf Maßnahmen zu gewährleisten, die in den Anwendungsbereich des Vorschlags fallen würden.

### 2.4 Rechtliche Beurteilung der Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit im Verordnungsvorschlag

Im Hinblick auf die genannten Ausführungen in den Begründungserwägungen ist lediglich einzuräumen, dass der Verordnungsvorschlag im Wesentlichen unionsweit einheitlich festgelegte Voraussetzungen vorsieht, unter denen nationale, regionale und lokale Behörden Maßnahmen zur Sicherung der Leistbarkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum erlassen können. Allerdings legt der Verordnungsvorschlag für diese Voraussetzungen gleichzeitig sehr hohe Anforderungen fest, welche es den Mitgliedstaaten künftig tatsächlich wesentlich erschweren werden, in Bezug auf leistbaren und verfüg baren Wohnraum steuernd einzugreifen. Dies gilt insbesondere für ein präventives und langfristiges Handeln der Mitgliedstaaten auf lokaler und regionaler Ebene. In Mitgliedstaaten, in denen bislang aufgrund vorausschauend gesetzter Regelungen der Problemkreis der Leistbarkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum eingedämmt werden konnte, wird diese Situation zumindest mittel- und langfristig durch den Verordnungsvorschlag beeinträchtigt.

Die Regelung des Art. 14 des Verordnungsvorschlags ändert daran mittel- und langfristig nichts, zumal die bestehenden und bewährten Regelungen schon aus bevölkerungspolitischen Gründen regelmäßig zu überarbeiten sind und sodann die nunmehr im Verordnungsvorschlag angedachten Voraussetzungen zu erfüllen sein werden. Zudem wird allein durch die Vorgaben der Verordnung ein Druck zur Änderung der bestehenden

Vorgaben entstehen. In diesem Zusammenhang wird auch abzuwarten sein, ob bestehende und bislang in den Mitgliedstaaten als verfassungskonform anerkannte Regelungen im Lichte der Verordnungsvorgaben in Rechtsschutzverfahren künftig nicht allenfalls anders beurteilt werden.

Zudem bedeutet das im Verordnungsvorschlag angedachte Regelungsregime einen hohen administrativen Verwaltungsaufwand für die Behörden der Mitgliedstaaten vor der Erlassung entsprechender Regelungen. Der Verordnungsvorschlag erleichtert es daher für die Mitgliedstaaten jedenfalls in keiner Weise, die entsprechenden erforderlichen Regelungen zur Wohnraumschaffung bzw. Verbesserung der Leistbarkeit von Wohnraum rasch zu erlassen.

Soweit in den Begründungserwägungen (vgl. Seite 7, vorletzter Absatz) in Bezug auf Maßnahmen zu Dienstleistungen der kurzfristigen Vermietung festgehalten wird, dass der Verordnungsvorschlag nur gelte, wenn die betreffenden Maßnahmen erlassen werden, um die Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum in Gebieten mit Wohnraumknappheit zu gewährleisten, ist explizit auf folgende Problemkreise des Verordnungsvorschlages hinzuweisen:

**a) Unklare Abgrenzung zu anderen bau- oder raumordnungsrechtlichen Regelungen (Art. 2 Abs. 2 des Verordnungsvorschlages)**

Die gegenständliche Verordnung soll grundsätzlich nicht für allgemeine Regelungen über Mieten, Wohnbeihilfen, allgemeine Steuern, Baustandards sowie allgemeine Raumordnungs- und Widmungsregelungen gelten, es sei denn, sie haben gerade den Zweck oder die Wirkung, Erwerb oder Nutzung von Wohnimmobilien wegen der Wohnraumleistbarkeit oder -verfügbarkeit zu beschränken. Diese Regelung lässt jedoch offen, wie mit – in der Praxis üblichen – Regelungen umzugehen ist, die neben der Leistbarkeit und der Verfügbarkeit von Wohnraum gleichzeitig auch andere Zielsetzsetzungen verfolgen. Zumindest zweifelhaft wäre es, die Vorgaben des Verordnungsvorschlages auf Regelungen anzuwenden, wenn diesen die Intention der Gewährleistung der Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum nur in einem untergeordneten Maße zugrunde liegt. Dies betrifft vor allem Maßnahmen im Bereich der Bau- und Raumordnung und des Grundverkehrs der Bundesländer, die regelmäßig mehreren eigenständigen Zielsetzungen dienen (z.B. sparsame Verwendung von Grund und Boden, geordnete Siedlungsentwicklung etc.), zur Sicherung der Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von Wohnraum aber (auch) zumindest mittelbar beitragen.

Nach Art. 2 Abs. 2 gilt diese Verordnung nicht für Maßnahmen, die ausschließlich aus anderen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses als der Notwendigkeit, die Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum zu gewährleisten, ergriffen werden. Die vorgeschlagene Bestimmung hat zur Folge, dass Maßnahmen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit und/oder der Erschwinglichkeit von Wohnraum nur innerhalb des durch den Verordnungsvorschlag getroffenen Rahmens gesetzt werden dürfen (arg. *„… aus anderen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses als der Notwendigkeit, die Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum zu gewährleisten, …“*).

Die Sicherstellung der Verfügbarkeit und/oder der Erschwinglichkeit von Wohnraum stellt einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses dar, der Beschränkungen von Freiheiten des Binnenmarktes rechtfertigen kann, sofern die Maßnahme geeignet und angemessen ist (siehe auch Erwägungsgrund Nr. 12 des Verordnungsvorschlags). Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten bzw. die Bundesländer unter Beachtung des Unionsrechts auch andere als im Verordnungsentwurf vorgesehene Maßnahmen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit oder der Erschwinglichkeit von Wohnraum treffen können und dürfen. In diesem Sinne dürfen die im Verordnungsentwurf enthaltenen Maßnahmen nur eine Möglichkeit (von mehreren) darstellen, wie die Mitgliedstaaten bzw. die zuständigen Behörden verfügbaren bzw. erschwinglichen Wohnraum gewährleisten können. Vor diesem Hintergrund ist jedenfalls klarzustellen, dass Gebietskörperschaften ungeachtet des gegenständlichen Verordnungsvorschlags auch weiterhin Maßnahmen im Einklang mit dem EU-Primärrecht zur

Sicherstellung von verfügbarem und erschwinglichem Wohnraum setzen können, sofern sie geeignet und angemessen sind.

**b) Ausnahme der Hauptwohnsitzwohnung der Gastgeberin bzw. des Gastgebers von Kurzzeitvermietungsbeschränkungen; Schutz von Homesharing (Art. 5 Abs. 2 des Verordnungsvorschlages)**

Beschränkungen von Kurzzeitvermietungen sollen nach dem Verordnungsvorschlag grundsätzlich nur Wohnungen betreffen, die nicht als Hauptwohnsitz der Gastgeberin bzw. des Gastgebers genutzt werden. Aus Erwägungsgrund 27 geht in diesem Zusammenhang begründend hervor, dass derartige Vermietungen den Wohnraum nicht vom langfristigen Markt ausschließen würden und daher anders zu behandeln seien als Formen der Kurzzeitvermietung, bei denen Wohnungen genutzt würden, die keinen Hauptwohnsitz darstellen. Die derzeit in einigen Mitgliedstaaten bzw. Regionen geltenden Regelungen entsprechen diesem Regelungsansatz aus sachlichen Gründen nicht. Vielmehr sehen diese ein differenziertes Modell vor, wobei der Grundsatz gilt, dass Wohnraum zum Wohnen und nicht für eine gewerbeähnliche Nutzung da ist.
Dahingehend ist darauf hinzuweisen, dass es trotzdem in den betreffenden Mitgliedstaaten bzw. Regionen genügend Wohnungen für Kurzzeitvermietungen gibt und gleichzeitig dieser Regelungsansatz dazu geführt hat, dass in einigen Regionen bislang keine ähnlich unzufriedenstellende Situation wie in bestimmten europäischen Städten eingetreten ist. Die Regelung im Verordnungsvorschlag wird daher kritisch gesehen. Jedenfalls müsste es ermöglicht werden, auch für Wohnungen mit einem Hauptwohnsitz differenzierte bzw. einschränkende Regelungen vorzusehen. Besonders kritisch ist in diesem Zusammenhang auch die sehr weitreichende Ausnahme des Art. 9 Abs. 4 iVm. Art. 5 Abs. 1 lit. b zu sehen, die ein erhebliches Risiko für Umgehungen von zulässigerweise erlassenen Maßnahmen begründen und eine verwaltungsökonomische Führung von Verwaltungs(straf)verfahren unterbinden würde.

**c) Kriterien für Gebiete unter Wohnungsdruck („areas under housing stress“) (Art. 6 und Art. 7 des Verordnungsvorschlages)**

Nach dem Verordnungsvorschlag sind Maßnahmen grundsätzlich nur in einem Gebiet unter Wohnungsdruck („area under housing stress“) möglich. Zu den erforderlichen Voraussetzungen für eine Qualifizierung als solches Gebiet zählen im Wesentlichen eine price-to-income ratio von mindestens 8, dessen Entwicklung über zehn Jahre sowie die Prognose für die nächsten drei Jahre.

Die im Verordnungsvorschlag enthaltene Definition zu Eigentumspreisen und (Haushalts-) Einkommen ist jedoch weitgehend unbestimmt. Insofern ist unter anderem unklar, ob Brutto- oder Nettohaushaltseinkommen und Kaufpreise mit oder ohne Kaufnebenkosten heranzuziehen sind. Die Berücksichtigung dieser Parameter ist jedoch unerlässlich, um beurteilen zu können, ob die verwendeten Schwellenwerte sachgerecht sein könnten. Darüber hinaus ist anzumerken, dass es prima facie nicht sachgerecht erscheint, lediglich auf Kaufpreise abzustellen und Finanzierungskosten außen vor zu lassen, da diese die Leistbarkeit von Wohnraum, für Menschen, die diesen käuflich erwerben (wollen), maßgeblich determinieren. Die in Art. 15 enthaltene Ermächtigung der Europäischen Kommission, die Schwellenwerte eigenmächtig zu verändern, ist jedenfalls abzulehnen, da eine derart weitreichende Festlegung dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorbehalten sein sollte. Grundsätzlich muss auch in Frage gestellt werden, wieso das Eigentumspreis-Einkommensverhältnis herangezogen werden soll und nicht das Einkommens-Neuvermietungspreisverhältnis, das für vulnerable Gruppen, die als erstes und am stärksten von einer Verknappung von Wohnungen betroffen sind, entscheidend ist und überdies die Entwicklung am Wohnungsmarkt deutlich unmittelbarer widerspiegelt.

Weiters ist festzuhalten, dass die Bezugnahme auf ein festes Verhältnis von Wohnungspreisen zu Einkommen Städte diskriminiert, die durch vorausschauende Wohnungspolitik in der Vergangenheit und Gegenwart leistbares Wohnen sicherstellen konnten bzw. können. Die vorgeschlagene Methodik würde dazu führen, dass solche Städte, die aufgrund ihrer Wohnungspolitik (noch) leistbare Wohnpreise aufweisen, solange zuwarten

müssten, bis die Schwellenwerte überschritten sind und ein weiteres Ansteigen der Wohnungspreise droht. Erweisen sich Maßnahmen hingegen als wirksam und die Preise für Wohnen fallen (wieder) unter die Schwellenwerte, müssten aufgrund der vorgesehenen Befristungen die Maßnahmen wieder aufgehoben und zugewartet werden, bis die Schwellenwerte erneut überschritten werden. Besonders problematisch ist dabei, dass die Kriterien für die Beurteilung des Wohnungsstresses kumulativer und nicht alternativer Natur sind. Allein diese Ausführungen zeigen, dass die Festlegung unionsweit einheitlich vorgegebener „starrer" Schwellenwerte, die am Verhältnis zwischen Immobilienpreisen und verfügbarem Pro-Kopf-Einkommen anknüpfen, keinesfalls sachgerecht ist, zumal die lokalen, auch topografisch unterschiedlichen Gegebenheiten (z.B. begrenzte Siedlungsräume) unberücksichtigt bleiben würden. Dies ist entschieden abzulehnen.

In diesem Zusammenhang ist erneut auch darauf hinzuweisen, dass die Festlegung von konkreten Regelungen für die Mitgliedstaaten einen erheblichen administrativen Ermittlungsaufwand verursachen wird. Damit einher geht auch ein hoher finanzieller Aufwand. Allein aus sachlichen Erwägungen wäre zudem zur Feststellung von Wohnungsdruck vielmehr auf lokale Gegebenheiten wie zum Beispiel Mietkostenbelastungen, Mietpreisentwicklungen, Dichte von Kurzzeitvermietungen, Leerstände und Zweitwohnungsanteile abzustellen. Dies würde es den Behörden ermöglichen, unterschiedliche Bedingungen und Umstände vor Ort zu berücksichtigen und entsprechend flexibel und rasch zu agieren. Nur die Anschaffungskosten einer Eigentumswohnung zur Beurteilung von Wohnungsdruck heranzuziehen, ist zweifelhaft.

**d) Nachweis der Notwendigkeit („significant adverse effect") über mindestens drei Jahre (Art. 9 des Verordnungsvorschlages)**

Für Maßnahmen zur Beschränkung von Kurzzeitvermietungen muss darüber hinaus – neben der Qualifikation als Gebiet unter Wohnungsdruck und daher zusätzlich – der Nachweis vorliegen, dass Kurzzeitvermietungen über mindestens drei Jahre hinweg einen erheblichen negativen Effekt („significant adverse effect") auf Leistbarkeit oder Verfügbarkeit von Wohnraum im jeweiligen Gebiet hatten. Dies gilt ebenfalls für Maßnahmen gegen Erwerb und Nutzung von Immobilien zu anderen Zwecken als den Hauptwohnsitz.

Die zwingende Drei-Jahres-Frist für den Nachweis eines signifikanten negativen Effekts führt dazu, dass der nationale Gesetzgeber bei einer erheblichen Verschärfung des Wohnungsdrucks in Form eines raschen Anstiegs professioneller Kurzzeitvermietungen erst reagieren kann, nachdem sich das Problem bereits realisiert und verfestigt hat, d.h. präventives und vorausschauendes Handeln ist somit nicht mehr möglich. Darüber hinaus kann die Erforderlichkeit des Nachweises eines signifikanten negativen Effekts die Einführung einer unverhältnismäßigen Beweislast sowie zusätzliches Prozessrisiko mit sich bringen. Diese Regelung ist daher weit überschießend.

**e) Strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung (Art. 10 des Verordnungsvorschlages)**

Nach dem Verordnungsvorschlag unterliegen Maßnahmen einem strengen Verhältnismäßigkeitskatalog und müssen demnach territorial begrenzt, geeignet und erforderlich sein. Der Entwurf sieht eine Kaskade von notwendigen Begründungsschritten vor, um Maßnahmen setzen zu können, die den rechtspolitischen Gestaltungsspielraum der in den Mitgliedstaaten demokratisch legitimierten Gesetzgeber und Behörden erheblich einschränken würde. Es wird ein Regel-Ausnahmeregime vorgesehen, womit Kurzzeitvermietung grundsätzlich erlaubt ist, es sei denn, es liegen bestimmte Voraussetzungen vor. Damit wird dem Grunde eine deutliche Vorverlagerung zugunsten der Kurzzeitvermietung gegenüber der Verwendung von Wohnungen als Wohnraum geschaffen.

Ein europäisches Regelwerk sollte den umgekehrten Weg wählen und Kurzzeitvermietung bloß insoweit erlauben, als diese keine Gefahr für den Zugang zu leistbarem Wohnraum darstellt. Wie bereits dargelegt verhindern die Festlegungen insbesondere präventive Regelungen zur Verhinderung unerwünschter Situationen auf dem Wohnungsmarkt. In diesem Zusammenhang ist erneut darauf hinzuweisen, dass Wohnraum zum Wohnen verwendet werden soll und für die Beherbergung von Gästen grundsätzlich andere und entsprechend

gewidmete Objekte zur Verfügung stehen. Einmal mehr ist darauf hinzuweisen, dass daher auch präventive weiträumige Regelungen zulässig sein müssen.

Soweit vorgesehen wird, dass die Behörden zu prüfen haben, ob eine weniger einschneidende, vergleichbar wirksame Alternative zur Verfügung steht, ist festzuhalten, dass dies zu einem erheblichen Begründungsaufwand führen würde. Der Verordnungsvorschlag lässt allerdings diese „Alternativen" weitestgehend offen.

Zur vorgesehenen strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung kritisch anzumerken ist weiters, dass sich der EuGH im Zuge der Verhältnismäßigkeitsprüfung bewusst weitgehend auf eine Evidenzkontrolle und Vertretbarkeitsprüfung beschränkt. Insoweit ist es nicht einleuchtend, wieso für die Mitgliedstaaten aus dem Verordnungsvorschlag resultierend ein strengerer Maßstab gelten sollte, als dies derzeit oder auch hinkünftig für Rechtsakte der Union auf dem Gebiet der Kurzzeitvermietung selbst der Fall ist.

Bei Kurzzeitvermietungen sollen Maßnahmen darüber hinaus insbesondere auf Umfang, Häufigkeit und kommerziellen Charakter abzielen, d.h. der Fokus liegt auf gezielten Maßnahmen gegen professionelle oder intensive Kurzzeitvermietungen. Dahingehend ist darauf hinzuweisen, dass dies jedenfalls auch für Wohnungen gelten muss, in welchen sich ein Hauptwohnsitz befindet.

**f) Maximale Geltungsdauer von fünf Jahren (Art. 12 des Verordnungsvorschlages)**

Maßnahmen dürfen nach dem Verordnungsvorschlag grundsätzlich nur für einen Zeitraum von höchstens fünf Jahre erlassen werden. Eine Verlängerung soll möglich sein, wenn nach einer neuerlichen Prüfung festgestellt wird, dass die Voraussetzungen weiterhin erfüllt sind. Maßnahmen sind von der Behörde regelmäßig zu überprüfen, wobei die erste Prüfung innerhalb von fünf Jahren ab ihrer Erlassung erfolgen muss. Liegen die Voraussetzungen nicht mehr vor, muss die Maßnahme unverzüglich zurückgenommen werden.

Die zwingende Befristung jeder Maßnahme auf höchstens fünf Jahre wird als äußerst problematisch und wenig praxistauglich angesehen, da dies auch gesetzliche und verordnungsrechtliche Bestimmungen und damit strukturelle und dauerhaft erforderliche Regelungen und Schutzmaßnahmen miteinschließt. Nicht nur, dass die Regelung einen erheblichen Verwaltungs- und Rechtssetzungsaufwand bedeuten würde, liegt es wohl im Ermessen des Gesetzgebers auch ohne Fristvorgabe, ob eine gesetzliche Maßnahme für noch erforderlich erachtet wird oder nicht. Eine generelle Befristung entsprechender Maßnahmen würde zudem der – vor allem im Raumordnungsbereich – erforderlichen Planungssicherheit widersprechen und in der Folge bereits bestehende landesrechtliche Regelungssysteme in ihrer Wirksamkeit deutlich beeinträchtigen.

**g) Transparenz und Rechtsschutz (Art. 11 und 13 des Verordnungsvorschlages)**

Zuständige Behörden müssen nach dem Verordnungsvorschlag Informationen über neue Maßnahmen – insbesondere die zugrunde liegenden Bewertungen, der territoriale Anwendungsbereich und die Dauer der Maßnahmen – sowie deren Verlängerung, Änderung oder Aufhebung vor deren Inkrafttreten öffentlich zugänglich machen. Betroffene müssen darüber hinaus gerichtlichen Rechtsschutz auch gegen die zugrunde liegenden Bewertungen nach Art. 6 bis 10 erhalten.

Es ist fraglich, wie dieser Rechtsschutz in Ländern wie Österreich ausgestaltet sein sollte, nachdem Maßnahmen zur Einschränkung von Kurzzeitvermietung primär im Wege von generell-abstrakten Rechtsakten gesetzt werden, deren konkrete Normenkontrolle beim Verfassungsgerichtshof konzentriert ist. Darüber hinaus wird insbesondere die Daten- und Verhältnismäßigkeitsanalyse der zuständigen Behörden selbst zu einem möglichen Gegenstand gerichtlicher Verfahren und zugleich der Dokumentationsaufwand der Behörden erheblich ausgeweitet. Dies bedeutet jedenfalls erhebliche Kosten für die Mitgliedstaaten.

**h) Bestandschutz (Art. 14 des Verordnungsvorschlages)**

Die zuständige Behörde kann zwar bestehende Maßnahmen freiwillig nach dem neuen Regime überprüfen, die Verordnung soll jedoch grundsätzlich nicht auf Maßnahmen angewendet werden, die bereits vor ihrem Inkrafttreten erlassen wurden. Bestehende nationale, regionale und lokale Regelungen betreffend Kurzzeitvermietungen, touristische Nutzung von Wohnungen, Freizeit- und Zweitwohnsitze und vergleichbare Nutzungsbeschränkungen etc. sollen somit aufrecht bleiben können. Zu den dahingehend schon grundsätzlich bestehenden Bedenken wird zunächst auf die Ausführungen im Punkt 1.3 im letzten Absatz hingewiesen. Ergänzend ist noch festzuhalten, dass damit unklar bleibt, wann und ob eine spätere Novellierung einer bestehenden Regelung bereits als neue Maßnahme an zusehen wäre. Zusätzlich fehlt es an einer Klarstellung, wonach der laufende Vollzug den Bestandsschutz nicht beseitigt. Schließlich ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Erfahrungen in Bezug auf den Umgang mit Kurzzeitvermietungen gezeigt haben, dass es erforderlich ist, regelmäßige Anpassungen an neue Entwicklungen vornehmen zu können, um handlungsfähig zu bleiben und eine Verschlechterung des status quo zu vermeiden.

Soweit in den Begründungserwägungen (vgl. Seite 7, letzter Absatz) in Bezug auf Maßnahmen zum Erwerb und die Nutzungen von Grundstücken und Wohnimmobilien festgehalten wird, dass der Vorschlag nur gelte, wenn die betreffenden Maßnahmen erlassen werden, um die Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum in Gebieten mit Wohnraumknappheit zu gewährleisten, ist schließlich erneut auf die bereits oben dargelegte Problematik der Abgrenzung von Regelungen bzw. Maßnahmen hinzuweisen, welchen unterschiedliche Intentionen zugrunde liegen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere grundverkehrsrechtliche Regelungen der Mitgliedstaaten zu nennen, deren Unterstellung unter das Regelungsregime des Verordnungsvorschlages unbeschadet der mit dieser verfolgten – regelmäßig mehrschichtigen – Zielsetzungen jedenfalls abzulehnen ist. Auch dahingehend wäre klarzustellen, dass das Regelungsregime des Verordnungsvorschlages nicht zur Anwendung gelangt, sobald mit einer Regelung bzw. Maßnahme unterschiedliche Zielsetzungen und nicht nur jene der Gewährleistung der Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum verfolgt werden.

### 2.5 Ergebnis

Als Ergebnis der obigen Ausführungen ist zunächst ausdrücklich festzuhalten, dass die **Unionsgesetzgeberin sich auf keine taugliche Kompetenzgrundlage stützen kann, die es ihr erlaubt, die im gegenständlichen Verordnungsvorschlag näher ausgeführten wohnungspolitischen Maßnahmen zu setzen**. Insbesondere lässt sich der Verordnungsvorschlag aus den oben beschriebenen Gründen nicht auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV stützen.
Darüber hinaus hat die weitere Prüfung auch gezeigt, dass die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Maßnahmen nicht angemessen sind, um die angestrebten Ziele zu erreichen Vielmehr würde erheblich in die Möglichkeit der Mitgliedstaaten eingegriffen werden, die zur Zielerreichung der Gewährleistung der Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum erforderlichen Regelungen zu setzen. Der Verordnungsvorschlag geht somit weit über das erforderliche Maß der Beschränkung der Regelungsbefugnisse der Mitgliedstaaten hinaus und engt gleichzeitig deren Entscheidungsspielraum in unterschiedlichen landesgesetzlich geregelten Materien (z.B. Bau- und Raumordnung, Grundverkehr) massiv ein. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird daher durch den Verordnungsvorschlag nicht gewahrt.

## 3 Zur Wahl des Instruments einer Verordnung

Gerade die Heterogenität der Wohnungsmärkte und rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten lassen eine Verordnung als das am wenigsten geeignete Instrument im Zusammenhang mit dem angedachten Regelungsvorhaben erscheinen. Die Sensibilität der Materie erfordert es vielmehr, dass die Mitgliedstaaten rasch, vorausschauend und flexibel agieren können. Diese Erfordernisse würden primär für die Erstellung unverbindlicher Leitlinien zur Darstellung eines Rechtsrahmen im Zusammenhang mit der vorliegenden Problematik sprechen.