

Quelle: <http://curia.europa.eu/>

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

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“

In den verbundenen Rechtssachen C-724/18 und C-727/18

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Cour de cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich), mit Entscheidungen vom 15. November 2018, beim Gerichtshof eingegangen am 21. und 22. November 2018, in den Verfahren

Cali Apartments SCI (C-724/18),

HX (C-727/18)

gegen

Procureur général près la cour d’appel de Paris,

Ville de Paris

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, der Vizepräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot und A. Arabadjiev, der Kammerpräsidentinnen A. Prechal und L. S. Rossi, des Kammerpräsidenten I. Jarukaitis sowie der Richter E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby (Berichterstatter) und N. Piçarra,

Generalanwalt: M. Bobek,

Kanzler: V. Giacobbo, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 19. November 2019,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Cali Apartments SCI und von HX, vertreten durch P. Spinosi und V. Steinberg, avocats,
- der Ville de Paris, vertreten durch G. Parleani, D. Rooz und D. Foussard, avocats,
- der französischen Regierung, vertreten durch E. de Moustier und R. Coesme als Bevollmächtigte,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek, J. Vláčil, T. Müller und T. Machovičová als Bevollmächtigte,
- der deutschen Regierung, vertreten durch J. Möller und S. Eisenberg als Bevollmächtigte,
- von Irland, vertreten durch M. Browne, G. Hodge und A. Joyce als Bevollmächtigte im Beistand von D. Fennelly, BL, und N. Butler, SC,
- der griechischen Regierung, vertreten durch S. Charitaki, S. Papaioannou und M. Michelogiannaki als Bevollmächtigte,
- der spanischen Regierung, vertreten durch S. Jiménez García und M. J. García-Vadecenas Dorrego als Bevollmächtigte,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch M. K. Bulterman und J. M. Hoogveld als Bevollmächtigte,
- der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch É. Gippini Fournier, L. Malferrari und L. Armati als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 2. April 2020 folgendes

Urteil

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung der Art. 1, 2 und 9 bis 15 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. 2006, L 376, S. 36).
- 2 Sie ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen der Cali Apartments SCI und HX einerseits und dem Procureur général bei der Cour d’appel de Paris (Generalstaatsanwaltschaft beim Berufungsgerichtshof Paris) und der Ville de Paris (Stadt Paris) andererseits wegen des Verstoßes der Cali Apartments SCI und von HX gegen eine nationale Regelung, nach der für die Ausübung von Tätigkeiten der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der

betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, eine vorherige Genehmigung erforderlich ist.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 In den Erwägungsgründen 1, 7, 9, 27, 33, 59 und 60 der Richtlinie 2006/123 heißt es:

„(1) Ziel der Europäischen Gemeinschaft ist es, eine immer engere Zusammengehörigkeit der Staaten und Völker Europas zu erreichen und den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu sichern. Gemäß Artikel 14 Absatz 2 des Vertrags umfasst der Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Dienstleistungen gewährleistet ist. Gemäß Artikel 43 des Vertrags wird die Niederlassungsfreiheit gewährleistet. Artikel 49 des Vertrags regelt den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemeinschaft. Die Beseitigung der Beschränkungen für die Entwicklung von Dienstleistungstätigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten ist ein wichtiges Mittel für ein stärkeres Zusammenwachsen der Völker Europas und für die Förderung eines ausgewogenen und nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Bei der Beseitigung solcher Beschränkungen muss unbedingt gewährleistet werden, dass die Entfaltung von Dienstleistungstätigkeiten zur Verwirklichung der in Artikel 2 des Vertrags verankerten Aufgaben beiträgt, in der gesamten Gemeinschaft eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen, ein nachhaltiges, nicht-inflationäres Wachstum, einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

...

(7) Mit dieser Richtlinie wird ein allgemeiner Rechtsrahmen geschaffen, der einem breiten Spektrum von Dienstleistungen zugutekommt und gleichzeitig die Besonderheiten einzelner Tätigkeiten und Berufe und ihre Reglementierung berücksichtigt. Grundlage dieses Rechtsrahmens ist ein dynamischer und selektiver Ansatz, der vorrangig die leicht zu beseitigenden Beschränkungen beseitigt; hinsichtlich der übrigen wird ein Prozess der Evaluierung, Konsultation und ergänzenden Harmonisierung bei besonderen Fragen eingeleitet, um so schrittweise und koordiniert eine Modernisierung der nationalen Regelungen für Dienstleistungstätigkeiten zu erreichen, wie sie für die Schaffung eines wirklichen Binnenmarktes für Dienstleistungen bis zum Jahr 2010 unerlässlich ist. Es ist angezeigt, bei den Maßnahmen eine ausgewogene Kombination aus gezielter Harmonisierung, Verwaltungszusammenarbeit, den Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit und der Förderung der Erarbeitung von Verhaltenskodizes für bestimmte Bereiche vorzusehen. Diese Koordinierung der nationalen Rechtsvorschriften sollte ein hohes Maß an rechtlicher Integration auf Gemeinschaftsebene und ein hohes Niveau des Schutzes von Gemeinwohlinteressen, insbesondere den Schutz der Verbraucher, sicherstellen, wie es für die Schaffung von Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten unerlässlich

ist. Die Richtlinie berücksichtigt auch andere Gemeinwohlinteressen, einschließlich des Schutzes der Umwelt, der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit sowie der Einhaltung des Arbeitsrechts.

...

- (9) Diese Richtlinie findet nur auf die Anforderungen für die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit Anwendung. Sie findet somit keine Anwendung auf Anforderungen wie Straßenverkehrsvorschriften, Vorschriften bezüglich der Stadtentwicklung oder Bodennutzung, der Stadtplanung und der Raumordnung, Baunormen sowie verwaltungsrechtliche Sanktionen, die wegen der Nichteinhaltung solcher Vorschriften verhängt werden, die nicht die Dienstleistungstätigkeit als solche regeln oder betreffen, sondern von Dienstleistungserbringern im Zuge der Ausübung ihrer Wirtschaftstätigkeit genauso beachtet werden müssen wie von Privatpersonen.

...

- (27) Diese Richtlinie sollte keine sozialen Dienstleistungen im Bereich Wohnung, Kinderbetreuung und Unterstützung von hilfsbedürftigen Familien und Personen erfassen, die vom Staat selbst – auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene –, durch von ihm beauftragte Dienstleistungserbringer oder durch von ihm anerkannte gemeinnützige Einrichtungen erbracht werden, um Menschen zu unterstützen, die aufgrund ihres unzureichenden Familieneinkommens oder des völligen oder teilweisen Verlustes ihrer Selbstständigkeit dauerhaft oder vorübergehend besonders hilfsbedürftig sind oder Gefahr laufen, marginalisiert zu werden. Diese Dienstleistungen tragen entscheidend dazu bei, das Grundrecht auf Schutz der Würde und Integrität des Menschen zu garantieren; sie sind Ausfluss der Grundsätze des sozialen Zusammenhalts und der Solidarität und sollten daher von dieser Richtlinie unberührt bleiben.

...

- (33) Die von dieser Richtlinie erfassten Dienstleistungen umfassen einen weiten Bereich von Tätigkeiten, die einem ständigen Wandel unterworfen sind, wie etwa Dienstleistungen für Unternehmen wie Unternehmensberatung, Zertifizierungs- und Prüfungstätigkeiten, Anlagenverwaltung einschließlich Unterhaltung von Büroräumen, Werbung, Personalagenturen und die Dienste von Handelsvertretern. Die von dieser Richtlinie erfassten Dienstleistungen umfassen ferner Dienstleistungen, die sowohl für Unternehmen als auch für Verbraucher angeboten werden, wie etwa Rechts- oder Steuerberatung, Dienstleistungen des Immobilienwesens wie die Tätigkeit der Immobilienmakler, Dienstleistungen des Baugewerbes einschließlich Dienstleistungen von Architekten, Handel, die Veranstaltung von Messen, die Vermietung von Kraftfahrzeugen und Dienste von Reisebüros. Hinzu kommen Verbraucherdienstleistungen, beispielsweise im Bereich des Fremdenverkehrs ...

...

- (59) Die Genehmigung sollte dem Dienstleistungserbringer in der Regel die Aufnahme oder Ausübung der Dienstleistungstätigkeit im gesamten Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats ermöglichen, sofern nicht eine territoriale Einschränkung durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist. Zum Beispiel

kann der Umweltschutz die Auflage rechtfertigen, eine Einzelgenehmigung für jede Anlage im nationalen Hoheitsgebiet einzuholen. Diese Bestimmung sollte keine regionalen oder lokalen Zuständigkeiten für die Erteilung von Genehmigungen in den Mitgliedstaaten berühren.

- (60) Diese Richtlinie, insbesondere ihre Bestimmungen zu den Genehmigungsregelungen und zum territorialen Geltungsbereich einer Genehmigung, sollte nicht die Aufteilung der regionalen oder lokalen Zuständigkeiten in den Mitgliedstaaten, einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung und der Verwendung von Amtssprachen, berühren.“

4 Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123 bestimmt:

„Diese Richtlinie enthält allgemeine Bestimmungen, die bei gleichzeitiger Gewährleistung einer hohen Qualität der Dienstleistungen die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit durch Dienstleistungserbringer sowie den freien Dienstleistungsverkehr erleichtern sollen.“

5 Art. 2 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Diese Richtlinie gilt für Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden.

(2) Diese Richtlinie findet auf folgende Tätigkeiten keine Anwendung:

- a) nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse;
- b) Finanzdienstleistungen ...
- c) Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommunikation sowie zugehörige Einrichtungen und Dienste in den Bereichen, die in den Richtlinien [2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie) (ABl. 2002, L 108, S. 7), 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie) (ABl. 2002, L 108, S. 21), 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) (ABl. 2002, L 108, S. 33), 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie) (ABl. 2002, L 108, S. 51) und 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) (ABl. 2002, L 201, S. 37)] geregelt sind;
- d) Verkehrsdienstleistungen ...
- e) Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen;
- f) Gesundheitsdienstleistungen ...

- g) audiovisuelle Dienste ...
 - h) Glücksspiele, die einen geldwerten Einsatz verlangen ...
 - l) Tätigkeiten, die im Sinne des Artikels 45 des Vertrags mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind;
 - j) soziale Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sozialwohnungen, der Kinderbetreuung und der Unterstützung von Familien und dauerhaft oder vorübergehend hilfsbedürftigen Personen, die vom Staat, durch von ihm beauftragte Dienstleistungserbringer oder durch von ihm als gemeinnützig anerkannte Einrichtungen erbracht werden;
 - k) private Sicherheitsdienste;
 - l) Tätigkeiten von Notaren und Gerichtsvollziehern, die durch staatliche Stellen bestellt werden.
- (3) Die Richtlinie gilt nicht für den Bereich der Steuern.“

6 Art. 4 („Begriffsbestimmungen“) der Richtlinie 2006/123 bestimmt:

„Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck:

1. ‚Dienstleistung‘ jede von Artikel 50 des Vertrags erfasste selbstständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird;
2. ‚Dienstleistungserbringer‘ jede natürliche Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, und jede in einem Mitgliedstaat niedergelassene juristische Person im Sinne des Artikels 48 des Vertrags, die eine Dienstleistung anbietet oder erbringt;
- ...
6. ‚Genehmigungsregelung‘ jedes Verfahren, das einen Dienstleistungserbringer oder -empfänger verpflichtet, bei einer zuständigen Behörde eine förmliche oder stillschweigende Entscheidung über die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zu erwirken;
7. ‚Anforderungen‘ alle Auflagen, Verbote, Bedingungen oder Beschränkungen, die in den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten festgelegt sind oder sich aus der Rechtsprechung, der Verwaltungspraxis, den Regeln von Berufsverbänden oder den kollektiven Regeln, die von Berufsvereinigungen oder sonstigen Berufsorganisationen in Ausübung ihrer Rechtsautonomie erlassen wurden, ergeben; Regeln, die in von den Sozialpartnern ausgehandelten Tarifverträgen festgelegt wurden, sind als solche keine Anforderungen im Sinne dieser Richtlinie;
8. ‚zwingende Gründe des Allgemeininteresses‘ Gründe, die der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung als solche anerkannt hat, einschließlich folgender Gründe: öffentliche Ordnung; öffentliche Sicherheit; Sicherheit der Bevölkerung; öffentliche Gesundheit; Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung; Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsempfänger und der Ar-

beitnehmer; Lauterkeit des Handelsverkehrs; Betrugsbekämpfung; Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt; Tierschutz; geistiges Eigentum; Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes; Ziele der Sozialpolitik und Ziele der Kulturpolitik;

...“

7 Die Art. 9 bis 13 der Richtlinie 2006/123 betreffen die „Genehmigungen“.

8 Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten dürfen die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit nur dann Genehmigungsregelungen unterwerfen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- a) die Genehmigungsregelungen sind für den betreffenden Dienstleistungserbringer nicht diskriminierend;
- b) die Genehmigungsregelungen sind durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt;
- c) das angestrebte Ziel kann nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden, insbesondere weil eine nachträgliche Kontrolle zu spät erfolgen würde, um wirksam zu sein.“

9 Art. 10 der Richtlinie 2006/123 bestimmt in den Abs. 1, 2 und 7:

„(1) Die Genehmigungsregelungen müssen auf Kriterien beruhen, die eine willkürliche Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörden verhindern.

(2) Die in Absatz 1 genannten Kriterien müssen:

- a) nicht diskriminierend sein;
- b) durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;
- c) in Bezug auf diesen Grund des Allgemeininteresses verhältnismäßig sein;
- d) klar und unzweideutig sein;
- e) objektiv sein;
- f) im Voraus bekannt gemacht werden;
- g) transparent und zugänglich sein.

...

(7) Dieser Artikel stellt die Verteilung der lokalen oder regionalen Zuständigkeiten der mitgliedstaatlichen Behörden, die solche Genehmigungen erteilen, nicht in Frage.“

10 Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123 bestimmt:

„Die Genehmigungsverfahren und -formalitäten müssen klar, im Voraus bekannt gemacht und so ausgestaltet sein, dass eine objektive und unparteiische Behandlung der Anträge der Antragsteller gewährleistet ist.“

- 11 Die Art. 14 und 15 der Richtlinie 2006/123 betreffen „[u]nzulässige oder zu prüfende Anforderungen“. Art. 14 der Richtlinie 2006/123 zählt die Anforderungen auf, von denen die Mitgliedstaaten die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet nicht abhängig machen dürfen. Art. 15 der Richtlinie 2006/123 verpflichtet die Mitgliedstaaten u. a. dazu, zu prüfen, ob ihre Rechtsordnung die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit von einer oder mehreren der in Abs. 2 der Vorschrift genannten Anforderungen abhängig macht, und darauf zu achten, dass solche Anforderungen die in Abs. 3 der Vorschrift genannten Bedingungen erfüllen.

Französisches Recht

Reiseverkehrsgesetzbuch

- 12 Art. L. 324-1-1 des Reiseverkehrsgesetzbuchs (Code du tourisme) in seiner auf den Ausgangsstreit anwendbaren Fassung (im Folgenden: Reiseverkehrsgesetzbuch) bestimmt:

„Wer ein Fremdenzimmer vermietet, muss dies vorher beim Bürgermeister der Gemeinde, in der das Fremdenzimmer belegen ist, melden. Dies gilt unabhängig davon, ob das Fremdenzimmer nach diesem Gesetzbuch klassifiziert ist oder nicht.

Die Meldepflicht gilt nicht, wenn die Wohnung im Sinne von Art. 2 des Gesetzes Nr. 89-462 vom 6. Juli 1989 zur Verbesserung der Mietverhältnisse und zur Änderung des Gesetzes Nr. 86-1290 vom 23. Dezember 1986 [Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986] der Hauptwohnsitz des Vermieters ist.“

Bau- und Wohnungsgesetzbuch

- 13 Art. L. 631-7 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs (Code de la construction) sieht u. a. vor, dass in Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnern und in den Gemeinden der Départements Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis und Val-de-Marne die Umnutzung von Wohnungen unter den Voraussetzungen des Art. L. 631-7-1 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs einer vorherigen Genehmigung bedarf und dass die regelmäßige Kurzzeitvermietung einer möblierten Wohnung an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, eine Umnutzung im Sinne von Art. 631-7 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs darstellt.

- 14 Art. L. 631-7-1 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs bestimmt:

„Die vorherige Genehmigung für die Umnutzung wird vom Bürgermeister der Gemeinde erteilt, in der das betreffende Gebäude belegen ist, in Paris, Marseille und Lyon nach Stellungnahme des Bürgermeisters des betreffenden Stadtbezirks. Sie kann von einem Ausgleich durch gleichzeitige Umwandlung von anders genutztem Raum in Wohnraum abhängig gemacht werden.

Die Umnutzungsgenehmigung ist an die betreffende Person gebunden. Sie wird unwirksam, wenn diese ihre Geschäftstätigkeit aus irgendeinem Grund endgültig beendet. Ist die

Genehmigung hingegen von einem Ausgleich abhängig gemacht worden, ist sie nicht an die betreffende Person, sondern an den betreffenden Raum gebunden. Die zum Ausgleich angebotenen Räume werden in der Genehmigung aufgeführt, die im Liegenschaftskataster veröffentlicht oder im Grundbuch eingetragen wird.

Die Nutzung der in Art. L. 631-7 definierten Räume unterliegt nicht der dreißigjährigen Verjährung gemäß Art. 2227 des Bürgerlichen Gesetzbuchs [Code civil].

Für die Anwendung von Art. L. 631-7 werden 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. ...“

- 15 Nach Art. L. 631-7-1 A des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs bedarf es hingegen keiner Umnutzungsgenehmigung, wenn die Wohnung der Hauptwohnsitz des Vermieters im Sinne von Art. 2 des Gesetzes Nr. 89-462 vom 6. Juli 1989 zur Verbesserung der Mietverhältnisse und zur Änderung des Gesetzes Nr. 86-1290 vom 23. Dezember 1986 (JORF vom 8. Juli 1989, S. 8541) ist, d. h., wenn die Wohnung vom Vermieter, dem Ehe- oder Lebenspartner des Vermieters oder einem Unterhaltsberechtigten des Vermieters mindestens acht Monate im Jahr bewohnt wird, wobei eine Abwesenheit aus beruflichen oder gesundheitlichen Gründen oder wegen höherer Gewalt außer Betracht bleibt.

- 16 Art. L. 651-2 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs in der auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbaren Fassung bestimmt:

„Wer gegen Art. L. 631-7 verstößt oder nach diesem Artikel auferlegte Bedingungen oder Verpflichtungen nicht einhält, wird zu einer Geldbuße in Höhe von 25 000 Euro verurteilt.

Die Geldbuße wird auf Antrag der Staatsanwaltschaft vom Präsidenten des Tribunal de grande instance [Zivilgericht erster Instanz] des Ortes des Grundstücks im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes verhängt; sie fließt in vollem Umfang der Gemeinde zu, in der das Grundstück belegen ist.

Der Präsident des Gerichts ordnet an, dass die Wohnungen, die ohne Genehmigung umgenutzt worden sind, innerhalb einer von ihm gesetzten Frist wieder zu Wohnungen umgewandelt werden. Nach Ablauf dieser Frist verhängte er ein Zwangsgeld in Höhe von täglich bis zu 1 000 Euro für jeden Quadratmeter Nutzfläche der rechtswidrig umgenutzten Wohnungen. Das Zwangsgeld fließt in vollem Umfang der Gemeinde zu, in der sich das Grundstück befindet.

Nach Ablauf dieser Frist kann die Verwaltung die Wohnung auf Kosten des Zuwiderhandelnden von Amts wegen räumen und die erforderlichen Arbeiten durchführen.“

Allgemeines Gebietskörperschaftsgesetzbuch (Code général des collectivités territoriales)

- 17 Art. L. 2121-25 des allgemeinen Gebietskörperschaftsgesetzbuchs sieht vor, dass die Protokolle der Sitzungen des Gemeinderats im Rathaus ausgehängt und auf der Website der Gemeinde veröffentlicht werden.

Vom Rat der Stadt Paris erlassene Gemeindesatzung

- 18 Art. 2 der vom Rat der Stadt Paris in seiner Sitzung vom 15., 16. und 17. Dezember 2008 erlassenen Gemeindesatzung zur Festlegung der Voraussetzungen für die Erteilung von Genehmigungen für die Umnutzung von Wohnungen und zur Festsetzung der Ausgleichsmaßnahmen gemäß Buch VI Titel III Kapitel 1 Abschnitt 2 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs (*Règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1^{er} du titre III du livre VI du code de la construction et de l'habitation*), lautet:

„I – Der Ausgleich erfolgt dadurch, dass Räume, die am 1. Januar 1970 anders als zu Wohnzwecken genutzt wurden oder für die nach dem 1. Januar 1970 eine Baugenehmigung erteilt wurde, mit der ihre Zweckbestimmung geändert wurde, und die nicht bereits zum Ausgleich herangezogen wurden, in Wohnungen umgewandelt werden.

Die zum Ausgleich angebotenen Räume müssen

- a) Wohneinheiten entsprechen und den umgenutzten Wohneinheiten hinsichtlich Beschaffenheit und Fläche gleichwertig sein, wobei die einzelnen Fälle nach Maßgabe der Bewohnbarkeit der Räume geprüft werden. Die zum Ausgleich eingebrachten Räume müssen den Anforderungen gemäß des Dekrets vom 30. Januar 2002 über die Merkmale einer angemessenen Wohnung [*Décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent*] entsprechen,
- b) in demselben Stadtbezirk belegen sein wie die umgenutzten Wohnungen.

Die Flächen werden gemäß Art. R 111-2 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs berechnet.

II – In dem in Anhang 1 festgelegten Bereich des verstärkten Ausgleichs müssen die zum Ausgleich angebotenen Räume abweichend von Abschnitt I Buchst. a eine doppelt so große Fläche haben wie die Räume, auf die sich der Umnutzungsantrag bezieht, es sei denn, die Räume werden in Sozialwohnungen umgewandelt, die Gegenstand einer Vereinbarung nach Art. L. 351-2 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs mit einer Laufzeit von mindestens 20 Jahren sind.

Abweichend von Abschnitt I Buchst. b kann der Ausgleich für die Umnutzung von Wohnungen durch Umwandlung von Räumen in Sozialwohnungen im Bereich des verstärkten Ausgleichs im gesamten Bereich erfolgen. Sind die umgenutzten Räume jedoch im 1., 2., 4., 5., 6., 7., 8. oder 9. Stadtbezirk belegen, wo der Wohnungsmangel im Verhältnis zur Erwerbstätigkeit besonders ausgeprägt ist, können höchstens 50 % der umgenutzten Fläche außerhalb des Stadtbezirks, in dem die Umnutzung erfolgt, ausgeglichen werden.

In diesen Stadtbezirken liegt das Verhältnis zwischen der Zahl der Arbeitsplätze und der Zahl der erwerbstätigen Anwohner nach den Erhebungen des INSEE über dem Pariser Durchschnitt.

Wenn der gesamte Ausgleich außerhalb des Stadtbezirks, in dem die Umnutzung erfolgt, angeboten werden kann, darf die Zahl der zum Ausgleich angebotenen Wohnungen die Zahl der wegfallenden Wohnungen nicht unterschreiten.

Werden im Rahmen einer Rationalisierung der Wohnflächen innerhalb einer Einheit benachbarter Flurstücke ein und desselben Eigentümers Räume umgenutzt und ausgeglichen, muss die Ausgleichsfläche mindestens so groß sein wie die Fläche der umgenutzten Wohnungen.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 19 Cali Apartments und HX, beide Eigentümer einer Einzimmerwohnung in Paris, wurden vom für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständigen Richter des Tribunal de grande instance de Paris (erstinstanzliches Zivilgericht Paris, Frankreich) auf Antrag der Staatsanwaltschaft bei diesem Gericht gemäß Art. L. 631-7 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs zur Zahlung von Geldbußen in Höhe von 5 000 bzw. 15 000 Euro verurteilt. Außerdem wurde die Rückumwandlung der betreffenden Räume in Wohnungen angeordnet.
- 20 Die Stadt Paris war dem Verfahren freiwillig beigetreten.
- 21 Cali Apartments und HX legten gegen die Entscheidung des Tribunal de grande instance de Paris (erstinstanzliches Zivilgericht Paris) bei der Cour d'appel de Paris (Berufungsgerichtshof Paris, Frankreich) Berufung ein. Mit Urteilen vom 19. Mai und 15. Juni 2017 stellte diese fest, dass erwiesen sei, dass die in Rede stehenden Einzimmerwohnungen, die auf einer Website zur Vermietung angeboten worden seien, regelmäßig ohne vorherige Genehmigung für kurze Zeit an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der Stadt aufgehalten hätten, vermietet worden seien. Dies verstöße gegen Art. L. 631-7 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs. Die Cour d'appel de Paris (Berufungsgerichtshof Paris) verurteilte Cali Apartments und HX gemäß Art. L. 651-2 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs in der auf die Sachverhalte der Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung zur Zahlung einer Geldbuße in Höhe von 15 000 Euro, entschied, dass die Geldbuße der Stadt Paris zufließe, und ordnete die Rückumwandlung der betreffenden Räume in Wohnungen an.
- 22 Cali Apartments und HX legten gegen die Urteile Kassationsbeschwerde ein. Sie machten geltend, die Urteile verstießen insoweit gegen den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts, als nicht festgestellt worden sei, dass die durch die in Rede stehende nationale Regelung bedingte Einschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt wäre (Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2006/123) und dass das mit der Regelung verfolgte Ziel nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden könnte (Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2006/123), und als für die Durchführung der Einschränkung nicht Kriterien maßgeblich seien, die den Anforderungen des Art. 10 der Richtlinie 2006/123 genügten.
- 23 Aus Sicht der Cour de cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich) ist insoweit fraglich, ob die Dienstleistungstätigkeit gemäß Art. L. 631-7 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs in der auf die Sachverhalte der Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung, der die für die Vermietung von Gästezimmern geltende Melderegelung gemäß Art. L. 324-1-1 des Reiseverkehrsgesetzbuchs ergänze, überhaupt in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123 fällt.
- 24 Wenn ja, sei weiter fraglich, ob die Regelung unter den Begriff der Genehmigungsregelung im Sinne von Art. 4 Nr. 6 der Richtlinie falle, auf die Kapitel III Abschnitt 1 der

Richtlinie Anwendung finde, oder unter den Begriff der Anforderungen im Sinne von Art. 4 Nr. 7 der Richtlinie, auf die Kapitel III Abschnitt 2 der Richtlinie Anwendung finde.

- 25 Falls die Regelung unter den Begriff der Genehmigungsregelung im Sinne von Art. 4 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 fallen sollte, sei fraglich, ob eine solche Regelung mit der Richtlinie vereinbar sei, wenn man bedenke, dass mit der Regelung das Ziel verfolgt werde, der Verschlechterung der Bedingungen für den Zugang zu Wohnraum und der Verschärfung der Spannungen auf den Immobilienmärkten insbesondere durch die Regulierung von Marktstörungen Rechnung zu tragen, Eigentümer und Mieter zu schützen und unter Bedingungen, unter denen die räumliche Ausgewogenheit gewahrt ist, die Erhöhung des Angebots an Wohnungen zu ermöglichen, und dass Wohnen ein Grundbedürfnis sei und das Recht auf eine angemessene Wohnung ein durch die französische Verfassung (Constitution française) geschütztes Ziel darstelle.
- 26 Die Cour de cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich) hat die Verfahren daher ausgesetzt und dem Gerichtshof in den Rechtssachen C-724/18 und C-727/18 jeweils folgende gleichlautenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
 1. Findet die Richtlinie 2006/123 angesichts der Festlegung ihres Gegenstands und Anwendungsbereichs durch ihre Art. 1 und 2 auf die auch nicht gewerbsmäßig ausgeübte regelmäßige Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen, die nicht den Hauptwohnsitz des Vermieters darstellen, an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, Anwendung, insbesondere im Hinblick auf die Begriffe „Dienstleistungserbringer“ und „Dienstleistungen“?
 2. Für den Fall der Bejahung der vorstehenden Frage: Stellt eine nationale Regelung wie jene in Art. L. 631-7 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs eine Genehmigungsregelung für die betreffende Tätigkeit im Sinne der Art. 9 bis 13 der Richtlinie 2006/123 oder bloß eine den Bestimmungen der Art. 14 und 15 unterliegende Anforderung dar?

Für den Fall der Anwendbarkeit der Art. 9 bis 13 der Richtlinie 2006/123:
 3. Ist Art. 9 Buchst. b dieser Richtlinie dahin auszulegen, dass das Ziel der Bekämpfung der Mietwohnungsknappheit einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt, der eine nationale Maßnahme rechtfertigen kann, die die regelmäßige Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, in bestimmten geografischen Zonen einer Genehmigungspflicht unterwirft?
 4. Bejahendenfalls: Ist eine solche Maßnahme in Bezug auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig?
 5. Steht Art. 10 Abs. 2 Buchst. d und e der Richtlinie einer nationalen Maßnahme entgegen, die die „regelmäßige“ „Kurzzeit“-Vermietung von möblierten Wohnungen an „Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen“, einer Genehmigungspflicht unterwirft?

6. Steht Art. 10 Abs. 2 Buchst. d bis g der Richtlinie einer Genehmigungsregelung entgegen, die vorsieht, dass die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung mit Verordnung des Gemeinderats im Hinblick auf die Ziele der sozialen Vermischung und unter Berücksichtigung der Lage auf den Wohnungsmärkten und der Notwendigkeit, den Wohnungsmangel nicht zu verschärfen, festgelegt werden?
- 27 Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 18. Dezember 2018 sind die Rechtssachen C-724/18 und C-727/18 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamem Endurteil verbunden worden.

Zu den Vorlagefragen

Zu Frage 1

- 28 Mit Frage 1 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art. 1 und 2 der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen sind, dass die Richtlinie 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.
- 29 Die Richtlinie 2006/123 soll bei gleichzeitiger Gewährleistung einer hohen Qualität der Dienstleistungen die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit durch Dienstleistungserbringer sowie den freien Dienstleistungsverkehr erleichtern (Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie).
- 30 Sie gilt für Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden (Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie). Mit Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie werden allerdings eine Reihe von Tätigkeiten vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen. Und nach Art. 2 Abs. 3 der Richtlinie gilt die Richtlinie nicht für den Bereich der Steuern.
- 31 Art. 4 Nr. 1 der Richtlinie 2006/123 bestimmt den Begriff der Dienstleistung für die Zwecke der Richtlinie.
- 32 Es ist daher zu prüfen, ob die gewerblich oder privat ausgeübte Tätigkeit der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, unter den Begriff „Dienstleistung“ im Sinne von Art. 4 Nr. 1 der Richtlinie 2006/123 fällt und, wenn ja, ob eine solche Dienstleistung nicht gleichwohl gemäß Art. 2 der Richtlinie vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen ist und ob eine nationale Regelung wie die oben in Rn. 28 beschriebene nicht selbst vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen ist.
- 33 Was zunächst die Einstufung der betreffenden Tätigkeit angeht, ist festzustellen, dass der Ausdruck „Dienstleistung“ für die Zwecke der Richtlinie 2006/123 jede von Art. 57 des AEU-Vertrags erfasste selbstständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird, bezeichnet (Art. 4 Nr. 1 der Richtlinie).
- 34 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die von einer juristischen Person oder einer Einzelperson ausgeübte Tätigkeit der Vermietung von Räumen, wie sie oben in Rn. 28

beschrieben ist, unter den Begriff der Dienstleistung im Sinne von Art. 4 Nr. 1 der Richtlinie 2006/123 fällt.

- 35 Im 33. Erwägungsgrund der Richtlinie heißt es insoweit, dass die Richtlinie 2006/123 auf einen weiten Bereich von Tätigkeiten anwendbar ist, die einem ständigen Wandel unterworfen sind, wie etwa Dienstleistungen des Immobilienwesens oder Dienstleistungen im Bereich des Fremdenverkehrs. Wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, ergänzt die Regelung, um die es in den Ausgangsverfahren geht, die Regelung des Art. L. 324-1-1 des Reiseverkehrsgesetzbuchs in der auf die Sachverhalte der Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung, die bereits existierte.
- 36 Was sodann die Frage betrifft, ob eine solche Dienstleistung dennoch nach Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen ist, ist festzustellen, dass aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten nicht ersichtlich ist, dass es sich bei ihr um eine der nach Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommenen Tätigkeiten handeln könnte, was im Übrigen auch vom vorlegenden Gericht nicht in Erwägung gezogen wird. Die Sachverhalte, um die es in den Ausgangsverfahren geht, fallen auch nicht in den Bereich der Steuern im Sinne von Art. 2 Abs. 3 der Richtlinie.
- 37 Die deutsche Regierung macht jedoch geltend, dass die Regelung, um die es in den Ausgangsverfahren gehe, nicht eine bestimmte Dienstleistung, sondern die Umnutzung von Wohnraum regelt. Sie könne daher etwa auf die Umnutzung von Wohnraum zur Unterbringung von Obdachlosen oder Flüchtlingen Anwendung finden, obwohl solche nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. j der Richtlinie 2006/123 in Verbindung mit deren 27. Erwägungsgrund ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen seien.
- 38 Eine solche Möglichkeit ist weder vom vorlegenden Gericht noch von der französischen Regierung erwähnt oder bestätigt worden. Sie ist nicht nur hypothetisch, wie der Generalanwalt in Nr. 42 seiner Schlussanträge festgestellt hat, sondern als solche auch nicht geeignet, eine Regelung wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende, die für Tätigkeiten gilt, die als „Dienstleistung“ im Sinne von Art. 4 Nr. 1 der Richtlinie einzustufen sind (siehe oben, Rn. 34), vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszuschließen.
- 39 Eine nationale Regelung ist nämlich nicht bereits deshalb vom Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123 ausgeschlossen, weil sie, obwohl sie auch andere Tätigkeiten regelt, die nicht unter die Ausschlüsse gemäß Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie fallen, auf die Aufnahme oder Ausübung einer etwa gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. j der Richtlinie vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossenen Tätigkeit anwendbar ist. Sonst würde die praktische Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigt und das in den Erwägungsgründen 1 und 7 genannte Ziel der Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr eines breiten Spektrums von Dienstleistungen gewährleistet ist, in Frage gestellt.
- 40 Was schließlich die Frage angeht, ob eine solche nationale Regelung im Hinblick auf den neunten Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/123 dennoch vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen ist, hat der Gerichtshof entschieden, dass die Richtlinie nach diesem Erwägungsgrund, nach dem sie u. a. keine Anwendung findet auf „Anforderungen wie ... Vorschriften bezüglich der Stadtentwicklung oder Bodennutzung [und] der Stadtplanung und der Raumordnung“, nicht für Anforderungen gelten soll, bei denen nicht

davon auszugehen ist, dass sie Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern in den Mitgliedstaaten und des freien Dienstleistungsverkehrs zwischen Mitgliedstaaten begründen, weil sie nicht speziell die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit regeln oder betreffen, sondern von Dienstleistungserbringern im Zuge der Ausübung ihrer Wirtschaftstätigkeit genauso beachtet werden müssen wie von Privatpersonen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. Januar 2018, X und Visser, C-360/15 und C-31/16, EU:C:2018:44, Rn. 123).

- 41 Danach fallen in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123 nur die Verwaltungsformalitäten, die Anforderungen und damit die Regelungen der Mitgliedstaaten, die speziell die Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit oder einer bestimmten Kategorie von Dienstleistungen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Nr. 1 der Richtlinie regeln.
- 42 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass mit der Regelung, um die es in den Ausgangsverfahren geht, ein ausreichendes Angebot an Wohnungen, die längerfristig zu erschwinglichen Preisen vermietet werden, gewährleistet werden soll. Insoweit fällt die Regelung also durchaus in den Bereich der Stadtentwicklung oder Bodennutzung, insbesondere in den Bereich der Stadtplanung. Sie gilt aber nicht unterschiedslos für jede Person, sondern speziell für Personen, die beabsichtigen, bestimmte Arten von Dienstleistungen zu erbringen, nämlich Dienstleistungen der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen (vgl. entsprechend Urteil vom 30. Januar 2018, X und Visser, C-360/15 und C-31/16, EU:C:2018:44, Rn. 124).
- 43 Wie sich aus den Vorlageentscheidungen und den Art. L. 631-7 und L. 631-7-1 A des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs ergibt, unterliegen u. a. die Vermietung nicht möblierter Räume sowie die insgesamt nicht über vier Monate im Jahr hinausgehende Vermietung möblierter Räume, in denen der Vermieter seinen Hauptwohnsitz hat, nicht der Regelung.
- 44 Da die Regelung, um die es in den Ausgangsverfahren geht, die Aufnahme und Ausübung bestimmter Tätigkeiten der Vermietung von Räumen regelt, stellt sie keine Regelung dar, die im Bereich der Stadtentwicklung oder Bodennutzung, der Stadtplanung und der Raumordnung unterschiedslos anwendbar wäre, und kann daher nicht dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123 entzogen sein.
- 45 Somit ist auf Frage 1 zu antworten, dass die Art. 1 und 2 der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen sind, dass die Richtlinie 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.

Zu Frage 2

- 46 Mit Frage 2 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 4 der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen ist, dass eine nationale Regelung, die die Ausübung bestimmter Tätigkeiten der Wohnraumvermietung von einer vorherigen Genehmigung abhängig macht, unter den Begriff der Genehmigungsregelung im Sinne von Nr. 6 der Vorschrift oder unter den Begriff der Anforderungen im Sinne von Nr. 7 der Vorschrift fällt.

- 47 Nach Art. 4 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 ist eine „Genehmigungsregelung“ jedes Verfahren, das einen Dienstleistungserbringer oder -empfänger verpflichtet, bei einer zuständigen Behörde eine förmliche oder stillschweigende Entscheidung über die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zu erwirken.
- 48 „Anforderungen“ sind nach Art. 4 Nr. 7 der Richtlinie 2006/123 alle Auflagen, Verbote, Bedingungen oder Beschränkungen, die in den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten festgelegt sind oder sich aus der Rechtsprechung, der Verwaltungspraxis, den Regeln von Berufsverbänden oder den kollektiven Regeln, die von Berufsvereinigungen oder sonstigen Berufsorganisationen in Ausübung ihrer Rechtsautonomie erlassen wurden, ergeben.
- 49 Danach unterscheidet sich eine „Genehmigungsregelung“ im Sinne von Art. 4 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 von „Anforderungen“ im Sinne von Art. 4 Nr. 7 der Richtlinie darin, dass der Dienstleistungserbringer eine förmliche Entscheidung erwirken muss, mit der die zuständigen Behörden seine Tätigkeit genehmigen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. Januar 2018, X und Visser, C-360/15 und C-31/16, EU:C:2018:44, Rn. 115).
- 50 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus Art. L. 631-7 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs in Verbindung mit dessen Art. L. 631-7-1, dass Personen, die Eigentümer von in einer Gemeinde mit mehr als 200 000 Einwohnern belegenen Räumen sind, die sie möbliert regelmäßig für kurze Dauer an Personen vermieten wollen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, grundsätzlich der mit den Sanktionen gemäß Art. L. 651-2 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs bewehrten Verpflichtung unterliegen, eine vorherige Umnutzungsgenehmigung zu erwirken, die von dem Bürgermeister der Gemeinde erteilt wird, in der die Räume belegen sind, und von einem Ausgleich durch gleichzeitige akzessorische Umwandlung von anders genutztem Raum in Wohnraum abhängig gemacht werden kann.
- 51 Eine solche Regelung verpflichtet Personen, die eine solche Dienstleistung der Vermietung von Räumen erbringen möchten, sich einem Verfahren zu unterwerfen, in dem sie verpflichtet sind, bei einer zuständigen Behörde einen förmlichen Rechtsakt zu erwirken, der es ihnen erlaubt, die Dienstleistungstätigkeit aufzunehmen und auszuüben.
- 52 Mit der Regelung wird mithin eine „Genehmigungsregelung“ im Sinne von Art. 4 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 eingeführt, die den Anforderungen gemäß Kapitel III Abschnitt 1 der Richtlinie entsprechen muss (vgl. entsprechend Urteil vom 4. Juli 2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, Rn. 64). Sie stellt keine „Anforderungen“ im Sinne von Art. 4 Nr. 7 der Richtlinie auf.
- 53 Somit ist auf Frage 2 zu antworten, dass Art. 4 der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen ist, dass eine nationale Regelung, die die Ausübung bestimmter Tätigkeiten der Wohnraumvermietung von einer vorherigen Genehmigung abhängig macht, unter den Begriff der Genehmigungsregelung im Sinne von Nr. 6 der Vorschrift fällt.

Zu den Fragen 3 bis 6

Vorbemerkungen

- 54 Mit den Fragen 3 bis 6 möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die Bestimmungen von Kapitel III Abschnitt 1 der Richtlinie 2006/123, insbesondere Art. 9 Abs. 1 Buchst. b

und Art. 10 Abs. 2 Buchst. d bis g, dahin auszulegen sind, dass sie einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegenstehen, die bestimmte Tätigkeiten der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, in bestimmten Gemeinden, um ein ausreichendes Angebot an Wohnungen, die längerfristig zu erschwinglichen Preisen vermietet werden, zu gewährleisten, einer Regelung der vorherigen Genehmigung unterwirft, wobei die betreffenden örtlichen Behörden die Voraussetzungen für die Erteilung der entsprechenden Genehmigungen nach den Vorgaben der Regelung festlegen und bei Bedarf mit der Verpflichtung verbinden, durch die gleichzeitige akzessorische Umwandlung anders genutzter Räume in Wohnraum einen Ausgleich zu schaffen.

- 55 Insoweit ist zum einen in Übereinstimmung mit dem vorliegenden Gericht und dem Generalanwalt (Nr. 70 seiner Schlussanträge) darauf hinzuweisen, dass Kapitel III der Richtlinie 2006/123, insbesondere dessen Abschnitt 1, auf die Sachverhalte, um die es in den Ausgangsverfahren geht, anwendbar ist.
- 56 Nach ständiger Rechtsprechung ist Kapitel III der Richtlinie 2006/123 nämlich selbst auf rein interne Sachverhalte anwendbar, d. h. auf Sachverhalte, bei denen sämtliche erheblichen Merkmale nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen (Urteile vom 30. Januar 2018, X und Visser, C-360/15 und C-31/16, EU:C:2018:44, Rn. 110, vom 4. Juli 2019, Kommission/Deutschland, C-377/17, EU:C:2019:562, Rn. 58, und vom 4. Juli 2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, Rn. 24).
- 57 Zum anderen ist festzustellen, dass aus Kapitel III Abschnitt 1 der Richtlinie 2006/123 hervorgeht, dass eine nationale Genehmigungsregelung nur dann den Anforderungen gemäß diesem Abschnitt genügen kann, wenn die Genehmigungsregelung, die naturgemäß die betreffende Dienstleistungsfreiheit einschränkt, die Voraussetzungen gemäß Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie erfüllt, d. h. nicht diskriminierend durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig ist, und wenn außerdem die Kriterien, die für die Erteilung der Genehmigungen gemäß der Regelung maßgeblich sind, in Einklang mit Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie stehen, d. h. nicht diskriminierend, durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt, in Bezug auf diesen Grund des Allgemeininteresses verhältnismäßig, klar und unzweideutig, objektiv, im Voraus bekannt gemacht sowie transparent und zugänglich sind.
- 58 Bei der Prüfung der Frage, ob eine Regelung eines Mitgliedstaats, mit der eine solche Genehmigungsregelung eingeführt wird, mit den Art. 9 und 10 der Richtlinie 2006/123 vereinbar ist, die klare, bestimmte und unbedingte Verpflichtungen enthalten und somit unmittelbare Wirkung haben (vgl. entsprechend zu Art. 15 der Richtlinie 2006/123, Urteil vom 30. Januar 2018, X und Visser, C-360/15 und C-31/16, EU:C:2018:44, Rn. 130), ist daher getrennt und nacheinander zu prüfen, ob die Einführung der Regelung als solche gerechtfertigt ist und ob die für die Erteilung der Genehmigungen gemäß der Regelung maßgeblichen Kriterien die entsprechenden Anforderungen erfüllen.
- 59 Bei einer Regelung eines Mitgliedstaats, mit der der nationale Gesetzgeber bestimmte örtliche Behörden damit betraut, eine „Genehmigungsregelung“ im Sinne von Art. 4 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 durchzuführen, indem sie die Voraussetzungen für die Erteilung der entsprechenden Genehmigungen festlegen, ist es Sache der nationalen Gerichte, zu beurteilen, ob der Rückgriff des nationalen Gesetzgebers auf eine solche Regelung mit Art. 9 der Richtlinie in Einklang steht und ob die vom nationalen Gesetzgeber

festgelegten Kriterien, die für die Erteilung der Genehmigungen durch die örtlichen Behörden maßgeblich sind, und die Anwendung dieser Kriterien durch die örtlichen Behörden, deren Maßnahmen angegriffen werden, den Anforderungen gemäß Art. 10 der Richtlinie entsprechen.

- 60 Im vorliegenden Fall beziehen sich die Vorabentscheidungsersuchen des vorlegenden Gerichts betreffend die Auslegung von Art. 9 und Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 nicht auf die von der Stadt Paris erlassene Regelung, sondern lediglich auf die nationale Regelung der Art. L. 631-7 und L. 631-7-1 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs, die bestimmten örtlichen Behörden vorschreibt, für die betreffenden Dienstleistungstätigkeiten eine Genehmigungsregelung zu erlassen, und die Voraussetzungen für die Erteilung der entsprechenden Genehmigungen durch die örtlichen Behörden regelt.
- 61 Somit sind als Erstes die Fragen 3 und 4 zu beantworten, die die Frage betreffen, ob eine nationale Regelung, mit der bestimmte örtliche Behörden damit betraut werden, eine Regelung der vorherigen Genehmigung der betreffenden Dienstleistungstätigkeiten umzusetzen, mit Art. 9 der Richtlinie 2006/123 vereinbar ist, und als Zweites die Fragen 5 und 6, die die Frage betreffen, ob die in einer solchen Regelung festgelegten Kriterien, mit denen die Voraussetzungen für die Erteilung der entsprechenden Genehmigungen durch die örtlichen Behörden geregelt werden, mit Art. 10 der Richtlinie vereinbar sind.

Zu den Fragen 3 und 4

- 62 Die Fragen 3 und 4 sind zusammen zu prüfen. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob Art. 9 Abs. 1 Buchst. b und c der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen ist, dass eine nationale Regelung, die bestimmte Tätigkeiten der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, um ein ausreichendes Angebot an Wohnungen, die längerfristig zu erschwinglichen Preisen vermietet werden, zu gewährleisten, in bestimmten Gemeinden mit besonders hohem Mietpreisdruck einer Regelung der vorherigen Genehmigung unterwirft, durch den zwingenden Grund des Allgemeininteresses der Bekämpfung des Mietwohnungsmangels gerechtfertigt und in Bezug auf das angestrebte Ziel verhältnismäßig ist.
- 63 Nach Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123 dürfen die Mitgliedstaaten die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit nur dann einer Genehmigungsregelung unterwerfen, wenn die Genehmigungsregelung für den betreffenden Dienstleistungserbringer nicht diskriminierend ist, die Genehmigungsregelung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist und das angestrebte Ziel nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden kann, insbesondere weil eine nachträgliche Kontrolle zu spät erfolgen würde, um wirksam zu sein.
- 64 Die Fragen 3 und 4 betreffen ausschließlich die zweite und die dritte Voraussetzung (Art. 9 Abs. 1 Buchst. b und c der Richtlinie 2006/123).
- 65 Was als Erstes die Voraussetzung des Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2006/123 angeht, geht aus den Vorabentscheidungsersuchen hervor, dass mit Art. L. 631-7 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs ein System zur Bekämpfung der Wohnungsnot geschaffen werden soll, mit dem Ziel, der Verschlechterung der Bedingungen für den Zugang zu Wohnraum und der Verschärfung der Spannungen auf den Immobilienmärkten insbesondere durch Regulierung der Störungen des Marktes Rechnung zu tragen, Eigentümer und

Mieter zu schützen und unter Bedingungen, unter denen die räumliche Ausgewogenheit gewahrt ist, die Erhöhung des Angebots an Wohnungen zu ermöglichen, da Wohnen ein Grundbedürfnis ist und das Recht auf eine angemessene Wohnung ein durch die französische Verfassung geschütztes Ziel darstellt.

- 66 Ein Ziel wie das mit dieser nationalen Regelung verfolgte stellt einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses im Sinne des Unionsrechts und insbesondere der Richtlinie 2006/123 dar.
- 67 Nach Art. 4 Nr. 8 der Richtlinie 2006/123 sind zwingende Gründe des Allgemeininteresses, auf die sich die Mitgliedstaaten berufen können, Gründe, die der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung als solche anerkannt hat, einschließlich u. a. des Schutzes der städtischen Umwelt (Urteil vom 30. Januar 2018, X und Visser, C-360/15 und C-31/16, EU:C:2018:44, Rn. 135) und der Ziele der Sozialpolitik.
- 68 Außerdem hat der Gerichtshof anerkannt, dass Erfordernisse, die mit der Sozialwohnungspolitik zusammenhängen und mit denen dem Druck auf den Grundstücksmarkt entgegengewirkt werden soll, insbesondere bei einem besonderen Markt, der durch einen strukturellen Mangel an Wohnraum und eine besonders hohe Bevölkerungsdichte gekennzeichnet ist, zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen können (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 1. Oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, Rn. 30, und vom 8. Mai 2013, Libert u. a., C-197/11 und C-203/11, EU:C:2013:288, Rn. 50 bis 52).
- 69 Unter Berücksichtigung der Angaben des vorlegenden Gerichts und der dem Gerichtshof von der französischen Regierung übermittelten und von der Stadt Paris bestätigten Studie, aus der hervorgeht, dass die Tätigkeit der Kurzzeitvermietung von möblierten Räumen erhebliche Inflationswirkung auf die Höhe der Mieten insbesondere in Paris, aber auch in anderen französischen Städten hat, vor allem dann, wenn Vermieter zwei oder mehr ganze Wohnungen oder eine ganze Wohnung mehr als 120 Tage im Jahr anbieten, ist daher festzustellen, dass eine Regelung wie die, um die es in den Ausgangsverfahren geht, durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist.
- 70 Was als Zweites die Voraussetzung des Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2006/123 angeht, ergibt sich aus Art. L. 631-7 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs in Verbindung mit dessen Art. L. 631-7-1, dass die Tätigkeit der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Räumen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, in französischen Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnern und in den Gemeinden dreier an Paris angrenzender Departements von Ausnahmen abgesehen einer Umnutzungsgenehmigung bedarf, die von dem Bürgermeister der Gemeinde erteilt wird, in der das betreffende Gebäude belegen ist.
- 71 Zunächst ist festzustellen, dass eine solche nationale Regelung sachlich auf eine ganz spezielle Tätigkeit der Wohnraumvermietung beschränkt ist.
- 72 Darüber hinaus schließt die Regelung gemäß Art. L. 631-7-1 A des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs Wohnungen, die den Hauptwohnsitz des Vermieters bilden, von ihrem Anwendungsbereich aus. Ihre Vermietung hat nämlich, weil der Vermieter seinen Hauptwohnsitz nicht an einem anderen Wohnort begründen muss, keine Auswirkungen auf den längerfristigen Mietmarkt.

- 73 Weiter ist festzustellen, dass mit der Regelung eine Genehmigungsregelung eingeführt wird, die nicht allgemein anwendbar ist, sondern deren räumliche Anwendbarkeit begrenzt ist. Sie gilt nur für eine begrenzte Zahl dicht besiedelter Gemeinden, in denen der Wohnungsmietmarkt, wie aus mehreren Dokumenten hervorgeht, die dem Gerichtshof von der französischen Regierung vorgelegt worden sind, u. a. die oben in Rn. 69 erwähnte Studie, wegen der Entwicklung der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, angespannt ist.
- 74 Schließlich ist festzustellen, dass, wie die Stadt Paris in ihren schriftlichen Erklärungen geltend macht, ein Meldesystem mit Sanktionen nicht geeignet wäre, um das Ziel der Bekämpfung des Mangels an Wohnungen, die längerfristig vermietet werden, wirksam zu verfolgen. Da die örtlichen Behörden nur ermächtigt würden, nachträglich einzugreifen, würde ein solches System es nämlich nicht ermöglichen, die Fortsetzung des schnellen Umwandlungsprozesses, durch den der Wohnungsmangel herbeigeführt wird, sofort und wirksam zu verlangsamen.
- 75 Somit ist auf die Fragen 3 und 4 zu antworten, dass Art. 9 Abs. 1 Buchst. b und c der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen ist, dass eine nationale Regelung, die bestimmte Tätigkeiten der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, um ein ausreichendes Angebot an Wohnungen, die längerfristig zu erschwinglichen Preisen vermietet werden, zu gewährleisten, in bestimmten Gemeinden mit besonders hohem Mietpreisdruck einer Regelung der vorherigen Genehmigung unterwirft, durch den zwingenden Grund des Allgemeininteresses der Bekämpfung des Mietwohnungsmangels gerechtfertigt und in Bezug auf das angestrebte Ziel verhältnismäßig ist, da dieses nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden kann, insbesondere weil eine nachträgliche Kontrolle zu spät erfolgen würde, um wirksam zu sein.

Zu den Fragen 5 und 6

- 76 Die Fragen 5 und 6 sind zusammen zu prüfen. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, mit der eine Regelung eingeführt wird, die die Ausübung bestimmter Tätigkeiten der Vermietung von möblierten Wohnungen von einer vorherigen Genehmigung, die auf den Kriterien beruht, dass es sich um eine „regelmäßige Kurzzeitvermietung ... an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen“, handelt, abhängig macht und die örtlichen Behörden ermächtigt, die Voraussetzungen für die Erteilung der entsprechenden Genehmigungen nach den Vorgaben der Regelung im Hinblick auf das Ziel der sozialen Vermischung und unter Berücksichtigung der Lage auf den örtlichen Wohnungsmärkten und der Erforderlichkeit, den Wohnungsmangel nicht zu verstärken, im Einzelnen festzulegen und die Genehmigungen bei Bedarf mit der Verpflichtung zu einem Ausgleich durch gleichzeitige akzessorische Umwandlung von anders genutztem Raum in Wohnraum zu verbinden.
- 77 Nach Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123 müssen die Genehmigungsregelungen gemäß Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie auf Kriterien beruhen, die eine willkürliche Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörden verhindern. Die Kriterien müssen u. a. durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt, in Bezug auf diesen

Grund des Allgemeininteresses verhältnismäßig, klar und unzweideutig, objektiv, im Voraus bekannt gemacht sowie transparent und zugänglich sein (Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie).

- 78 Zwar ist es Sache des für die Beurteilung des Sachverhalts und die Auslegung des innerstaatlichen Rechts allein zuständigen nationalen Gerichts, festzustellen, ob diese Erfordernisse im konkreten Fall erfüllt sind, doch kann der Gerichtshof, der im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens die Fragen des vorlegenden Gerichts sachdienlich zu beantworten hat, auf der Grundlage der Akten des Ausgangsverfahrens und der vor ihm abgegebenen schriftlichen und mündlichen Erklärungen Hinweise geben, die dem vorlegenden Gericht die Entscheidung ermöglichen können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. März 2018, SEGRO und Horváth, C-52/16 und C-113/16, EU:C:2018:157, Rn. 79).
- 79 Vor diesem Hintergrund ist als Erstes zu dem Erfordernis, dass die für die Erteilung der Genehmigung maßgeblichen Kriterien durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein müssen (Art. 10 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2006/123), festzustellen, dass bei den Kriterien, die mit einer Regelung wie der oben in Rn. 76 beschriebenen festgelegt werden, 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 (siehe oben, Rn. 65 bis 69). Mit ihnen werden nämlich lediglich die Modalitäten der Festlegung der Voraussetzungen für die Erteilung dieser Genehmigungen auf örtlicher Ebene festgelegt.
- 80 Dies muss insbesondere dann gelten, wenn der nationale Gesetzgeber den örtlichen Behörden wie im Fall von Art. L. 631-7-1 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs aufgegeben hat, bei der konkreten Umsetzung der nationalen Regelung, dem betreffenden Grund des Allgemeininteresses Rechnung zu tragen, indem er mit Nachdruck auf das Ziel der sozialen Vermischung und die Erforderlichkeit hingewiesen hat, bei der konkreten Umsetzung der nationalen Regelung die Lage auf den Wohnungsmärkten zu berücksichtigen und den Wohnungsmangel nicht zu verschärfen.
- 81 Was als Zweites das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit (Art. 10 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2006/123) angeht, geht aus den Vorlageentscheidungen, wie sie durch die übereinstimmenden schriftlichen Erklärungen der Parteien und der anderen Beteiligten, die am vorliegenden Verfahren teilgenommen haben, erläutert worden sind, hervor, dass es im Kern um die den betreffenden französischen Gemeinden durch Art. L. 631-7-1 des Bau- und Wohnungsgesetzbuch eingeräumte Befugnis geht, das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung gemäß Art. L. 631-7 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs mit der Verpflichtung zum Ausgleich durch gleichzeitige akzessorische Umwandlung anders genutzter Räume in Wohnraum zu verbinden, dessen Umfang vom Gemeinderat festgesetzt wird.
- 82 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass eine solche Regelung geeignet ist, zu gewährleisten, dass die mit ihr eingeführte Genehmigungsregelung den besonderen Umständen der betreffenden Gemeinden, mit denen die örtlichen Behörden am besten vertraut sind, angemessen ist.
- 83 Die Regelung behält den örtlichen Behörden nämlich die Befugnis vor, die Voraussetzungen für die Erteilung der in der Regelung vorgesehenen Genehmigungen festzulegen. Insbesondere sind sie nach Art. L. 631-7-1 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs befugt,

aber nicht verpflichtet, die Erteilung einer vorherigen Genehmigung von einer Ausgleichspflicht abhängig zu machen. Die Vorschrift sieht aber zum einen vor, dass die örtlichen Behörden, die sich für die Auferlegung einer solchen Verpflichtung entscheiden, darauf achten müssen, dass diese genau der Situation in dem jeweiligen Stadtteil bzw. -bezirk, und nicht nur in der betreffenden Gemeinde insgesamt, angemessen ist, und zum anderen, dass der Umfang des Ausgleichs im Hinblick auf das Ziel der sozialen Vermischung und unter Berücksichtigung u. a. der Lage auf den Wohnungsmärkten und der Erforderlichkeit, den Wohnungsmangel nicht zu verschärfen, bestimmt wird.

- 84 Wie der Generalanwalt in Nr. 133 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, stellt der Rückgriff auf eine solche Ausgleichspflicht, den die nationale Regelung somit Gemeinden gestattet, in denen die Wohnungssituation besonders angespannt ist, weil die Flächen für die Vermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, auf Kosten der längerfristigen Vermietung von Wohnungen an Personen, die dort ihren Wohnsitz begründen, erheblich zunehmen, grundsätzlich ein geeignetes Mittel darstellt, um die Ziele der sozialen Vermischung der in der Gemeinde lebenden Personen, des ausreichenden Angebots an Wohnungen und der Beibehaltung erschwinglicher Mieten zu verwirklichen.
- 85 Dies gilt insbesondere dann, wenn die betreffende Ausgleichspflicht dazu beiträgt, dass die auf dem Markt der längerfristigen Vermietung angebotene Wohnfläche zumindest nicht zurückgeht, und damit dem Ziel dient, auf diesem Markt durch Bekämpfung der Inflation der Mieten erschwingliche Preise beizubehalten, wie die französische Regierung in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof geltend gemacht hat.
- 86 Die den betreffenden örtlichen Behörden durch die nationale Regelung eingeräumte Befugnis, zusätzlich zu der in der Regelung vorgeschriebenen Regelung der vorherigen Genehmigung eine Ausgleichspflicht wie die oben in Rn. 81 beschriebene vorzusehen, darf jedoch nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.
- 87 Um dies zu beurteilen, hat das nationale Gericht anhand aller ihm vorliegenden Informationen zunächst zu prüfen, ob mit der Befugnis tatsächlich einem in den betreffenden Gebieten festgestellten Mangel an Wohnungen, die längerfristig vermietet werden, Rechnung getragen wird.
- 88 Insoweit sind insbesondere Studien oder andere objektive Analysen von Bedeutung, die zeigen, dass die Ausgleichspflicht es den örtlichen Behörden ermöglicht, auf eine Lage zu reagieren, in der die Nachfrage nach Wohnungen, die dazu bestimmt sind, als Hauptwohnsitz zu dienen, zu annehmbaren wirtschaftlichen Bedingungen kaum befriedigt werden kann, insbesondere wegen der Entwicklung der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen.
- 89 Sodann hat sich das nationale Gericht zu vergewissern, dass die den betreffenden örtlichen Behörden durch die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung eingeräumte Befugnis, den Umfang der von ihnen auferlegten Ausgleichspflicht zu bestimmen, nicht nur der Lage auf dem Mietmarkt in den betreffenden Gemeinden angepasst, sondern auch mit der Tätigkeit der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, vereinbar ist.

- 90 Was erstens die Angemessenheit des Umfangs der Ausgleichspflicht im Hinblick auf die Lage auf dem Mietmarkt der betroffenen Gemeinden angeht, ist festzustellen, dass die den Gemeinden eingeräumte Befugnis, den Umfang der Ausgleichspflicht zu bestimmen, ein starkes Indiz dafür ist, dass die von der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung erlaubte Ausgleichspflicht angemessen ist, sofern, wenn von der Befugnis Gebrauch gemacht wird, die zwischen den betreffenden Gebieten hinsichtlich der Situation bestehenden objektiven Unterschiede zu berücksichtigen sind und somit ermöglicht wird, den Besonderheiten einer jeden Gemeinde, ja sogar eines jeden Stadtteils oder -bezirks Rechnung zu tragen.
- 91 Was zweitens die Vereinbarkeit des Umfangs der von der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung erlaubten Ausgleichspflicht mit der Ausübung der Tätigkeit der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, angeht, wird zu berücksichtigen sein, dass diese Tätigkeit, wie allgemein festgestellt wird, rentabler ist als die Vermietung von Wohnungen zur Begründung eines Wohnsitzes.
- 92 Durch eine von der betreffenden örtlichen Behörde auferlegte Ausgleichspflicht ist der Eigentümer eines Mietobjekts aber nicht daran gehindert, einen Nutzen aus ihm zu ziehen. Es steht ihm nämlich grundsätzlich frei, die Räume nicht als möblierte Wohnung für Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, sondern als Wohnung für Personen, die dort ihren Hauptwohnsitz begründen wollen, zu vermieten. Eine solche Tätigkeit mag weniger rentabel sein, unterliegt aber dafür nicht der Ausgleichspflicht.
- 93 Das nationale Gericht wird schließlich auch zu berücksichtigen haben, wie der Ausgleichspflicht an dem betreffenden Ort in der Praxis nachgekommen werden kann.
- 94 Insbesondere hat es zu berücksichtigen, dass der Ausgleichspflicht nicht nur durch die Umwandlung anderer Räumlichkeiten der betreffenden Person, die anders genutzt werden, in Wohnungen nachgekommen werden kann, sondern auch durch andere Ausgleichsmechanismen, u. a. dadurch, dass die betreffende Person Rechte von anderen Eigentümern erwirbt und damit zur Erhaltung des Bestands an längerfristig vermieteten Wohnungen beiträgt. Diese Mechanismen müssen jedoch angemessenen, transparenten und zugänglichen Marktbedingungen entsprechen.
- 95 Was als Drittes die Erfordernisse der Klarheit, der Unzweideutigkeit und der Objektivität (Art. 10 Abs. 2 Buchst. d und e der Richtlinien 2006/123) betrifft, auf die sich die Fragen 5 und 6 beziehen, ergibt sich aus den Vorlageentscheidungen und den Ausführungen in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof, dass Cali Apartments und HX an der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung im Wesentlichen kritisieren, dass darin auf einen nicht eindeutigen und schwer verständlichen Begriff aus Art. L. 631-7 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs abgestellt werde, nämlich die „regelmäßige Kurzzeitvermietung einer möblierten Wohnung an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen“.
- 96 Insoweit hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass mit den Erfordernissen der Klarheit und der Unzweideutigkeit gemäß Art. 10 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2006/123

die Notwendigkeit gemeint ist, die Genehmigungsvoraussetzungen für alle leicht verständlich zu gestalten, indem eine Mehrdeutigkeit ihres Wortlauts vermieden wird (Urteil vom 26. September 2018, Van Gennip u. a., C-137/17, EU:C:2018:771, Rn. 85). Zum Erfordernis der Objektivität (Art. 10 Abs. 2 Buchst. e der Richtlinie 2006/123) ist festzustellen, dass damit erreicht werden soll, dass Anträge auf Genehmigung lediglich nach ihrer Stichhaltigkeit beurteilt werden, damit eine objektive und unparteiische Behandlung der Anträge der Antragsteller gewährleistet ist, wie sie im Übrigen auch Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie verlangt (vgl. entsprechend Urteil vom 1. Juni 1999, Konle, C-302/97, EU:C:1999:271, Rn. 44).

- 97 Ferner ist festzustellen, dass aus Art. 10 Abs. 7 sowie den Erwägungsgründen 59 und 60 der Richtlinie 2006/123 hervorgeht, dass die Richtlinie, insbesondere ihr Art. 10, die Verteilung der lokalen oder regionalen Zuständigkeiten der mitgliedstaatlichen Behörden, die die Genehmigungen erteilen, nicht in Frage stellt.
- 98 Bei einer nationalen Regelung wie der, um die es in den Ausgangsverfahren geht, die für bestimmte Gemeinden eine Regelung der vorherigen Genehmigung von Tätigkeiten der „regelmäßigen Kurzzeitvermietung einer möblierten Wohnung an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen“, einführt und die betreffenden örtlichen Behörden gleichzeitig ermächtigt, die Voraussetzungen für die Erteilung der erforderlichen Genehmigung zu bestimmen, eine Ausgleichspflicht vorzusehen und gegebenenfalls unter Berücksichtigung u. a. der Lage auf den Wohnungsmärkten und der Notwendigkeit, den Wohnungsmangel nicht zu verschärfen, deren Umfang zu bestimmen, liegt nicht bereits deshalb ein Verstoß gegen die Erfordernisse der Klarheit, der Unzweideutigkeit und der Objektivität gemäß Art. 10 Abs. 2 Buchst. d und e der Richtlinie 2006/123 vor, weil dieser Begriff in der nationalen Regelung nicht definiert ist, insbesondere nicht durch Schwellenwerte.
- 99 Bei Art. 10 Abs. 2 Buchst. d und Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 ist vielmehr zu prüfen, ob mangels hinreichender Angaben in der nationalen Regelung die betreffenden örtlichen Behörden klar, eindeutig und objektiv bestimmt haben, was mit dem betreffenden Begriff gemeint ist, so dass bei dem Begriff hinsichtlich des Anwendungsbereichs der von den örtlichen Behörden auf diese Weise festgelegten Voraussetzungen und Verpflichtungen kein Raum für Zweifel besteht und die örtlichen Behörden ihn nicht willkürlich anwenden können.
- 100 Eine solche Prüfung ist insbesondere deshalb von grundlegender Bedeutung, weil sich die Frage, ob der betreffende Betreff klar ist, in einem Verfahren stellt, auf das der allgemeine Grundsatz des Unionsrechts der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen Anwendung findet (Urteil vom 3. Mai 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, EU:C:2007:261, Rn. 49).
- 101 Fraglich ist aus Sicht des vorlegenden Gerichts ferner, ob Art. L. 631-7-1 des Bau- und Wohnungsgesetzbuchs insoweit hinreichend klar und objektiv ist, als er vorsieht, dass die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigungen und die Festlegung des vorzunehmenden Ausgleichs für die einzelnen Stadtteile bzw. -bezirke im Hinblick auf die Ziele der sozialen Vermischung und unter Berücksichtigung insbesondere der Lage auf den Wohnungsmärkten und der Notwendigkeit, den Wohnraumangel nicht zu verschärfen, festgelegt werden.

- 102 Hierzu ist festzustellen, dass die Voraussetzungen für die Erteilung der in einer Regelung vorgesehenen Genehmigungen grundsätzlich nicht bereits deshalb als nicht hinreichend klar und objektiv anzusehen sind, 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.
- 103 Solche Voraussetzungen sind nämlich hinreichend bestimmt und klar sowie geeignet, Willkür bei ihrer Anwendung zu vermeiden, was aber letztlich das vorliegende Gericht zu beurteilen haben wird.
- 104 Was schließlich als Viertes die Erfordernisse der vorherigen Bekanntmachung, der Transparenz und der Zugänglichkeit der Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigungen (Art. 10 Abs. 2 Buchst. f und g der Richtlinie 2006/123) angeht, auf die sich Frage 6 bezieht, geht aus den Vorlageentscheidungen hervor, dass Cali Apartments und HX die Auffassung vertreten, dass die nationale Regelung, um die es in den Ausgangsverfahren geht, diesen Erfordernissen nicht genüge, weil die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigungen und der Umfang des Ausgleichs nicht durch das Gesetz, sondern durch die Gemeinderäte der betreffenden Gemeinden festgelegt würden.
- 105 In Anbetracht der Ausführungen oben in Rn. 97 ist bei einer Regelung wie der oben in Rn. 98 beschriebenen unter dem Blickwinkel von Art. 10 Abs. 2 Buchst. f und g der Richtlinie 2006/123 zu prüfen, ob 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.
- 106 Das vorliegende Gericht weist insoweit darauf hin, dass nach Art. L. 2121-25 des allgemeinen Gebietskörperschaftsgesetzbuchs die Protokolle der Sitzungen des Gemeinderats im Rathaus ausgehängt und auf der Website der betreffenden Gemeinde veröffentlicht werden.
- 107 Eine solche Bekanntmachungsmaßnahme genügt den Erfordernissen der vorherigen Bekanntmachung, der Transparenz und der Zugänglichkeit gemäß Art. 10 Abs. 2 Buchst. f und g der Richtlinie 2006/123. Mit ihr wird wirksam gewährleistet, dass jede interessierte Person sofort vom Bestehen einer Regelung Kenntnis haben kann, die für die Aufnahme oder Ausübung der betreffenden Tätigkeit relevant sein könnte.
- 108 Somit ist auf die Fragen 5 und 6 zu antworten, dass Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung, mit der eine Regelung eingeführt wird, die die Ausübung bestimmter Tätigkeiten der Vermietung von möblierten Wohnungen von einer vorherigen Genehmigung, die auf den Kriterien beruht, dass es sich um eine „regelmäßige Kurzzeitvermietung ... an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen“, handelt, abhängig macht und die örtlichen Behörden ermächtigt, die Voraussetzungen für die Erteilung der entsprechenden Genehmigungen nach den Vorgaben der

Regelung im Hinblick auf das Ziel der sozialen Vermischung und unter Berücksichtigung der Lage auf den örtlichen Wohnungsmärkten und der Erforderlichkeit, den Wohnungsmangel nicht zu verstärken, im Einzelnen festzulegen und die Genehmigungen bei Bedarf mit der Verpflichtung zu einem Ausgleich durch gleichzeitige akzessorische Umwandlung von anders genutztem Raum in Wohnraum zu verbinden, nicht entgegensteht, sofern die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigungen den Anforderungen des Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 entsprechen und die Ausgleichspflicht unter transparenten und zugänglichen Bedingungen erfüllt werden kann.

Kosten

- 109 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Die Art. 1 und 2 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt sind dahin auszulegen, dass die Richtlinie 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.**
- 2. Art. 4 der Richtlinie 2006/123 ist dahin auszulegen, dass eine nationale Regelung, die die Ausübung bestimmter Tätigkeiten der Wohnraumvermietung von einer vorherigen Genehmigung abhängig macht, unter den Begriff der Genehmigungsregelung im Sinne von Nr. 6 der Vorschrift fällt.**
- 3. Art. 9 Abs. 1 Buchst. b und c der Richtlinie 2006/123 ist dahin auszulegen, dass eine nationale Regelung, die bestimmte Tätigkeiten der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, um ein ausreichendes Angebot an Wohnungen, die längerfristig zu erschwinglichen Preisen vermietet werden, zu gewährleisten, in bestimmten Gemeinden mit besonders hohem Mietpreisdruck einer Regelung der vorherigen Genehmigung unterwirft, durch den zwingenden Grund des Allgemeininteresses der Bekämpfung des Mietwohnungsmangels gerechtfertigt und in Bezug auf das angestrebte Ziel verhältnismäßig ist, da dieses nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden kann, insbesondere weil eine nachträgliche Kontrolle zu spät erfolgen würde, um wirksam zu sein.**
- 4. Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung, mit der eine Regelung eingeführt wird, die die Ausübung bestimmter Tätigkeiten der Vermietung von möblierten Wohnungen von einer vorherigen Genehmigung, die auf den Kriterien beruht, dass es sich um eine „regelmäßige Kurzzeitvermietung ... an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu**

begründen“, handelt, abhängig macht und die örtlichen Behörden ermächtigt, die Voraussetzungen für die Erteilung der entsprechenden Genehmigungen nach den Vorgaben der Regelung im Hinblick auf das Ziel der sozialen Vermischung und unter Berücksichtigung der Lage auf den örtlichen Wohnungsmärkten und der Erforderlichkeit, den Wohnungsmangel nicht zu verstärken, im Einzelnen festzulegen und die Genehmigungen bei Bedarf mit der Verpflichtung zu einem Ausgleich durch gleichzeitige akzessorische Umwandlung von anders genutztem Raum in Wohnraum zu verbinden, nicht entgegensteht, sofern die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigungen den Anforderungen des Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 entsprechen und die Ausgleichspflicht unter transparenten und zugänglichen Bedingungen erfüllt werden kann.