

# Stellungnahme

---

**zum Vorschlag für eine Verordnung über  
erschwinglichen Wohnraum (Affordable Housing Act)**

13.Oktober 2026

## Präambel

Der Verordnungsvorschlag sollte in seiner vorliegenden Form nicht weiterverfolgt werden.

Der BFW teilt das Ziel, die Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von Wohnraum zu verbessern. Die Wohnraumversorgung stellt in zahlreichen Mitgliedstaaten eine erhebliche wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderung dar. Die Ursachen der gegenwärtigen Wohnraumknappheit liegen jedoch vor allem auf der Angebotsseite. Hohe Baukosten, gestiegene Finanzierungskosten, langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren, fehlende Investitionsanreize sowie rückläufige Neubauzahlen haben in vielen Regionen zu einem strukturellen Wohnungsdefizit geführt.

Der Vorschlag für eine Verordnung über erschwinglichen Wohnraum setzt an diesen Ursachen jedoch nicht an. Der Schwerpunkt liegt vielmehr auf der Regulierung bestimmter Nutzungsformen innerhalb des bestehenden Wohnungsbestandes. Zusätzlicher Wohnraum wird hierdurch nicht geschaffen.

Zugleich schafft der Verordnungsvorschlag einen neuen europäischen Rechtsrahmen für die Bewertung von Wohnungsmärkten sowie für die Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in Eigentums- und Nutzungsrechte. Damit wirft der Entwurf grundlegende Fragen hinsichtlich der Zuständigkeit der Europäischen Union, der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und der Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Maßnahmen auf. Die Europäische Kommission beschreibt den Affordable Housing Act selbst als einen gemeinsamen europäischen Rahmen zur Begründung und Rechtfertigung wohnungsbezogener Maßnahmen in Gebieten mit Wohnraummangel.

Die Regelung begegnet bereits auf Ebene der europäischen Zuständigkeit erheblichen Bedenken. Darüber hinaus bestehen Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip. Die vorgesehenen Eingriffe betreffen Eigentums- und Nutzungsrechte, ohne dass ihr Beitrag zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums hinreichend belegt wird. Gleichzeitig werden europäische Bewertungsmaßstäbe für Wohnungsmärkte geschaffen, obwohl die Wohnungsmärkte der Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweichen.

Die Lösung der europäischen Wohnraumkrise wird jedoch maßgeblich davon abhängen, ob es gelingt, Investitionen zu mobilisieren und zusätzlichen Wohnraum zu schaffen. Hierzu enthält der Verordnungsvorschlag keine hinreichenden Ansätze.

Sollte das Vorhaben gleichwohl weiterverfolgt werden, bedarf es einer grundlegenden Überarbeitung. Dies betrifft insbesondere die Kompetenzgrundlage, die Ausgestaltung der nationalen Handlungsspielräume, die Definition von Wohnraumknappheit sowie die vorgesehenen Evaluierungsmechanismen.

### Eckpunkte

- **Europäische Zuständigkeit beachten**
- **Subsidiaritätsprinzip einhalten**
- **Keine Verordnung für Wohnungspolitik**
- **Zielerreichung nicht möglich (Art. 1)**
- **Anwendungsbereich (Art. 2 und Art. 5)**
- **Wohnraumknappheit (Art. 6)**
- **Evaluierung (Art. 12)**

### **Im Einzelnen**

#### Europäische Zuständigkeit beachten

##### **Bewertung**

Es bestehen erhebliche Zweifel daran, ob die Europäische Union für den vorgesehenen Regelungsgegenstand über eine hinreichende Zuständigkeit verfügt.

##### **Begründung**

Wohnungspolitik gehört bislang nicht zu den originären Zuständigkeiten der Europäischen Union. Dies ist nicht zufällig, sondern Ausdruck der erheblichen Unterschiede zwischen den nationalen Wohnungs- und Mietwohnungsmärkten innerhalb Europas.

Die Mitgliedstaaten weisen teilweise grundlegend unterschiedliche wohnungspolitische Systeme auf. Dies betrifft insbesondere die Wohneigentumsquoten, die Ausgestaltung der Mietrechtssysteme, die Intensität staatlicher Regulierung, die Struktur der Wohnraumförderung sowie die wohnungswirtschaftlichen Marktstrukturen. Während in zahlreichen Mitgliedstaaten eigentumsorientierte Wohnungsmärkte dominieren, verfügt Deutschland über einen der größten Mietwohnungsmärkte Europas. Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für Mieterschutz, Eigentumsbildung und Wohnraumförderung unterscheiden sich erheblich.

Gerade diese Heterogenität erklärt, weshalb wohnungspolitische Entscheidungen bislang weitgehend in der Verantwortung der Mitgliedstaaten verblieben sind. Wohnungspolitik ist typischerweise stark von regionalen und nationalen Rahmenbedingungen abhängig. Einheitliche europäische Lösungen stoßen daher regelmäßig an systembedingte Grenzen.

Die Europäische Kommission begründet den Verordnungsvorschlag mit der Verbesserung der Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes. Gleichzeitig schafft der Entwurf jedoch erstmalig unionsweite Vorgaben für die Bewertung von Wohnraumknappheit sowie für die Rechtfertigung wohnungspolitischer Eingriffe.

Damit beschränkt sich die Verordnung nicht auf binnenmarktbezogene Fragestellungen. Sie betrifft vielmehr die Voraussetzungen, unter denen Mitgliedstaaten in Wohnungsmärkte

eingreifen dürfen. Die Frage, wann ein Wohnungsmarkt als angespannt einzustufen ist und welche Instrumente als sachgerecht gelten, gehört jedoch zum Kernbereich nationaler Wohnungspolitik.

Vor diesem Hintergrund erscheint sehr zweifelhaft, ob die gewählte Kompetenzgrundlage dem tatsächlichen Regelungsgehalt des Entwurfs entspricht.

### **Forderung**

Vor einer weiteren Behandlung des Verordnungsvorschlags sollte eine vertiefte Prüfung der unionsrechtlichen Zuständigkeit erfolgen. Bis zum Abschluss einer solchen Prüfung sollte das Vorhaben nicht weiterverfolgt werden.

### **Subsidiaritätsprinzip einhalten**

#### **Bewertung**

Selbst wenn eine unionsrechtliche Zuständigkeit angenommen werden sollte, bestehen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit des Verordnungsvorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip.

#### **Begründung**

Die Europäische Kommission verweist darauf, dass die Entscheidung über konkrete Maßnahmen weiterhin bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten verbleiben soll. Für die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips genügt dies jedoch nicht. Entscheidend ist nicht allein, wer eine Maßnahme wie erlässt, sondern ob den Mitgliedstaaten ein ausreichender materieller Gestaltungsspielraum verbleibt. Genau daran bestehen erhebliche Zweifel.

Der Verordnungsvorschlag legt fest, nach welchen Maßstäben Wohnungsmärkte bewertet werden sollen, welche Marktsegmente Gegenstand staatlicher Eingriffe sein können und unter welchen Voraussetzungen Maßnahmen als gerechtfertigt angesehen werden. Die Mitgliedstaaten behalten damit zwar formell ihre Entscheidungskompetenz. Die materiellen Rahmenbedingungen dieser Entscheidungen sollen jedoch auf europäischer Ebene vorgegeben werden.

Dies wiegt umso schwerer, als die Wohnungsmärkte innerhalb Europas außerordentlich unterschiedlich ausgestaltet sind. Unterschiede bestehen nicht nur hinsichtlich der Eigentumsquoten oder der Mietpreisniveaus, sondern auch hinsichtlich der rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen.

Gerade Deutschland verfügt bereits über ein differenziertes mietrechtliches System zur Feststellung angespannter Wohnungsmärkte sowie über umfangreiche wohnungs- und mietrechtliche Regelungen. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, weshalb zusätzlich ein unionsweit einheitlicher Bewertungsrahmen erforderlich sein soll.

Besonders deutlich wird die Problematik in Artikel 6 (Bewertung der Wohnraumknappheit).

Die eigentliche Frage geht jedoch darüber hinaus. Der Entwurf verlagert die Bewertung wohnungspolitischer Eingriffsvoraussetzungen schrittweise auf die europäische Ebene, obwohl diese Fragen aufgrund der unterschiedlichen Wohnungsmarktstrukturen typischerweise national beantwortet werden müssen.

### **Forderung**

Wohnungspolitische Bewertungen und Regelungen sowie die Feststellung angespannter Wohnungsmärkte sollten weiterhin den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben.

Die nationalen Handlungsspielräume sind zu wahren und dürfen insbesondere nicht durch unionsweit vorgegebene Bewertungssysteme ersetzt werden.

### **Keine Verordnung für Wohnungspolitik**

#### **Bewertung**

Selbst wenn von einer ausreichenden Zuständigkeit und der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips ausgegangen werden sollte, erscheint die Wahl einer Verordnung nicht sachgerecht.

#### **Begründung**

Eine Verordnung entfaltet unmittelbare Wirkung in allen Mitgliedstaaten. Sie lässt nur begrenzte nationale Gestaltungsspielräume zu.

Gerade im Bereich der Wohnungspolitik spricht jedoch vieles dafür, den Mitgliedstaaten ausreichend Raum zur Berücksichtigung nationaler Besonderheiten zu belassen. Die Wohnungsmärkte innerhalb Europas unterscheiden sich erheblich. Dies betrifft sowohl die rechtlichen als auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Unabhängig von den bereits dargestellten Kompetenz- und Subsidiaritätsfragen erscheint daher fraglich, weshalb ein unmittelbar geltender Rechtsakt erforderlich sein soll.

Hinzu kommt, dass Deutschland bereits heute über umfangreiche Instrumente zur Regulierung angespannter Wohnungsmärkte verfügt (siehe oben). Für zahlreiche Fragestellungen, die der Verordnungsvorschlag aufgreift, existieren bereits nationale Regelungen.

#### **Forderung**

Sollte das Vorhaben gleichwohl weiterverfolgt werden, wäre zumindest eine Richtlinie mit möglichst weitgehenden nationalen Umsetzungsspielräumen vorzugswürdig.

Insbesondere die Definition von Wohnraumknappheit sollte nicht unionsweit vorgegeben werden.

### Zielerreichung nicht möglich (Art. 1)

#### **Bewertung**

Der Verordnungsvorschlag ist nicht geeignet, die strukturellen Ursachen der Wohnraumknappheit zu beseitigen.

#### **Begründung**

Nach Artikel 1 soll die Verordnung die Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum verbessern.

Die eigentlichen Ursachen der Wohnraumkrise liegen jedoch in einem unzureichenden Wohnungsangebot. Maßgeblich sind insbesondere fehlende Neubauinvestitionen, hohe Bau- und Finanzierungskosten sowie regulatorische Hemmnisse.

Der Entwurf enthält keine Instrumente, die unmittelbar zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums beitragen. Weder werden Investitionen erleichtert noch werden Genehmigungsverfahren beschleunigt oder Baukosten gesenkt.

Die Regelung konzentriert sich stattdessen auf die Regulierung bestehender Nutzungen innerhalb des vorhandenen Wohnungsbestandes. Es bleibt daher offen, wie hierdurch die Verfügbarkeit von Wohnraum in einem Umfang verbessert werden soll, der geeignet wäre, die bestehenden Wohnungsengpässe spürbar zu reduzieren.

#### **Forderung**

Europäische Maßnahmen sollten vorrangig auf die Förderung von Wohnungsbau, Investitionen und Wohnraumschaffung ausgerichtet werden. Der Entwurf ist zurückzuziehen.

### Anwendungsbereich (Art. 2 und Art. 5)

#### **Bewertung**

Die vorgesehenen Eingriffe in die Nutzung von Wohnimmobilien sind weder hinsichtlich ihrer Geeignetheit noch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Eigentum und Investitionen ausreichend begründet.

#### **Begründung**

Der Verordnungsvorschlag konzentriert sich insbesondere auf Kurzzeitvermietungen sowie den Erwerb von Zweit- und Nebenwohnsitzen.

Die Bedeutung dieser Marktsegmente für die allgemeine Wohnraumversorgung fällt jedoch regional unterschiedlich aus. Gleichzeitig werden Eingriffe in Eigentums- und Nutzungsrechte ermöglicht.

Derartige Eingriffe bedürfen einer besonders sorgfältigen Begründung. Es muss nachvollziehbar dargelegt werden, welchen konkreten Beitrag die betroffenen Marktsegmente zur Wohnraumknappheit leisten und weshalb die vorgesehenen Maßnahmen geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind.

Eine solche Herleitung bleibt der Entwurf bislang schuldig.

Hinzu kommen die Auswirkungen auf Investitionsentscheidungen. Wohnungsinvestitionen werden regelmäßig über lange Zeiträume geplant und finanziert. Sie setzen stabile und vorhersehbare Rahmenbedingungen voraus. Zusätzliche regulatorische Unsicherheiten können die Investitionsbereitschaft beeinträchtigen.

Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass mit dem Aufbau eines europäischen Regulierungsrahmens künftig weitere Marktsegmente in den Anwendungsbereich einbezogen werden. Dies würde die Eingriffstiefe weiter erhöhen, ohne dass hierdurch zwangsläufig zusätzlicher Wohnraum entsteht.

### **Forderung**

Eigentums- und Nutzungsbeschränkungen sollten die Ausnahme bleiben. Vorrangig sollten Maßnahmen verfolgt werden, die Investitionen erleichtern und die Schaffung zusätzlichen Wohnraums fördern. Der Entwurf ist daher zurückzuziehen.

### **Wohnraumknappheit (Art. 6)**

#### **Bewertung**

Die in Artikel 6 vorgesehene unionsweite Definition von Wohnraumknappheit überzeugt weder methodisch noch systematisch.

#### **Begründung**

Artikel 6 führt europaweit einheitliche Kriterien zur Feststellung angespannter Wohnungsmärkte ein. Hierbei wird insbesondere auf das Verhältnis von Immobilienpreisen und Einkommen abgestellt.

Es bleibt jedoch offen, auf welcher wissenschaftlichen Grundlage die vorgesehenen Schwellenwerte beruhen und weshalb diese gleichermaßen für sämtliche Mitgliedstaaten geeignet sein sollen.

Hinzu kommt ein methodischer Widerspruch. Die gewählten Indikatoren knüpfen maßgeblich an den Eigentumserwerb an. Die hieraus abgeleiteten Rechtsfolgen betreffen jedoch teilweise andere Marktsegmente, insbesondere Mietwohnungs- und Nutzungsfragen.

Deutschland verfügt im Übrigen bereits über eigene gesetzliche Instrumente zur Bewertung angespannter Wohnungsmärkte. Zusätzliche europäische Kriterien schaffen daher keine höhere

Rechtssicherheit, sondern erhöhen die Komplexität und das Risiko widersprüchlicher Bewertungen.

#### **Forderung**

Artikel 6 sollte entfallen. Die Definition und Bewertung von Wohnraumknappheit müssen den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben.

### **Evaluierung (Art. 12)**

#### **Bewertung**

Die vorgesehenen Evaluierungsmechanismen genügen nicht den Anforderungen an eine wirksame Erfolgskontrolle wohnungspolitischer Eingriffe.

#### **Begründung**

Eingriffe in Wohnungsmärkte müssen fortlaufend darauf überprüft werden, ob sie ihre Ziele tatsächlich erreichen.

Der Verordnungsvorschlag enthält jedoch keine ausreichende Verpflichtung zur Bewertung der Auswirkungen auf Wohnungsbau, Investitionstätigkeit und Wohnraumangebot.

Insbesondere fehlt eine systematische Überprüfung, ob durch die Maßnahmen tatsächlich zusätzlicher Wohnraum geschaffen wurde, ob Investitionen gefördert oder beeinträchtigt wurden und ob sich die Wohnraumversorgung nachhaltig verbessert hat.

Die Erfolgskontrolle beschränkt sich damit weitgehend auf den regulatorischen Vollzug. Die Auswirkungen auf das Angebot bleiben demgegenüber außen vor.

Staatliche Eingriffe in Wohnungsmärkte können jedoch nicht isoliert bewertet werden. Sie müssen stets zusammen mit den Maßnahmen betrachtet werden, die der Schaffung neuen Wohnraums dienen. Eine solche Verknüpfung enthält der Verordnungsvorschlag bislang nicht.

#### **Forderung**

Artikel 12 sollte um eine verpflichtende Evaluierung der Auswirkungen auf Wohnraumschaffung, Neubautätigkeit, Investitionen und Marktverfügbarkeit ergänzt werden.

### **BFW- Ansprechpartner**

Andreas Beulich, Bundesgeschäftsführer  
Franco Höfling, Justiziar/Leiter Recht



Bundesverband Freier  
Immobilien- und Wohnungs-  
unternehmen

## **BFW BUNDESVERBAND FREIER IMMOBILIEN- UND WOHNUNGSUNTERNEHMEN**

---

Dem BFW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e. V. als Interessenvertreter der mittelständischen Immobilienwirtschaft gehören derzeit rund 1.600 Mitgliedsunternehmen an. Als Spitzenverband wird der BFW von Landesparlamenten und Bundestag bei branchenrelevanten Gesetzgebungsverfahren angehört.

Die Mitgliedsunternehmen stehen für 50 Prozent des Wohnungs- und 30 Prozent des Gewerbeneubaus. Sie prägen damit entscheidend die derzeitigen und die zukünftigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland. Mit einem Wohnungsbestand von 3,1 Millionen Wohnungen verwalten sie einen Anteil von mehr als 14 Prozent des gesamten vermieteten Wohnungsbestandes in der Bundesrepublik. Zudem verwalten die Mitgliedsunternehmen Gewerberäume von ca. 38 Millionen Quadratmetern Nutzfläche.

---

### **GESCHÄFTSSTELLE BERLIN**

Charlottenstraße 62  
10117 Berlin  
Tel.: 030 32781-0  
Fax: 030 32781-299  
office@bfw-bund.de  
www.bfw-bund.de

Transparenzregister-Nr. 003742

### **GESCHÄFTSSTELLE BRÜSSEL**

c/o Build Europe  
Avenue des Arts 20  
1000 Brüssel  
Belgien

andreas.beulich@bfw-bund.de

### **VORSTAND**

Dirk Salewski, Präsident  
Andreas Ibel  
Frank Vierkötter  
Ulrike Wessel  
Christian Bretthauer

### **BUNDESGESCHÄFTSFÜHRER**

Andreas Beulich