

Verfassungsrechtliche Aspekte einer Leerstandsabgabe als Landesabgabe

Von Univ.-Prof. Dr. **Peter Bußjäger** und
MMag. Dr. **Mathias Eller***

* Für Informationen zu den Autoren siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 109.

A Einleitung

Seit geraumer Zeit sind die Länder, abhängig von der konkreten Marktlage, bestrebt, der Preisdynamik im Immobilienbereich durch gezielte Maßnahmen entgegenzusteuern und leistbaren Wohnraum für die dort ansässige Bevölkerung zu schaffen. Neben dem zentralen Hebel, der Raumordnung, der u.a. die Aufgabe zukommt, ausreichend Flächen für den förderbaren Wohnbau zur Verfügung zu stellen,¹ spielen neben (wohn)bau- und grundverkehrsrechtlichen auch abgabenrechtliche Regelungen eine nicht unwesentliche Rolle. In den letzten Jahren wurden in den Bundesländern daher unterschiedliche Maßnahmen mit jeweils folgender Zielrichtung umgesetzt:

- Eindämmung von Freizeit- und Zweitwohnsitznutzungen sowie der Zweckentfremdung von Wohnraum für touristische Kurzzeitvermietungen durch darauf gerichtete Genehmigungs- und Registrierungsregelungen; Erhöhung des Kontrolldrucks samt Verschärfung von Sanktionen sowie abgabenrechtliche Präzisierungen im Bereich der Aufenthalts- und Nächtigungsabgaben sowie Besteuerung der Freizeitnutzung von Gebäuden oder Wohnungen;
- weitere Stärkung von Maßnahmen der Vertragsraumordnung zum Zweck der Mobilisierung von Bauland;
- Erleichterung von Rückwidmungen in Freiland und Einführung befristeter Widmungen für Bauland;
- verstärkte Einhebung von Abgaben mit baulandmobilisierender Wirkung;²
- aktive Bodenpolitik durch besonders dafür geschaffene Einrichtungen („Bodenfonds“).

¹ Siehe im Detail *Kanonier*, Leistbares Wohnen im österreichischen Raumordnungsrecht, bbl 2017, 165 ff.

² Beispiele für landesgesetzliche Abgaben auf unbebautes Bauland finden sich in den Landesrechtsordnungen der Länder, die in Hortungsabgaben und vorgezogene Aufschließungs-

Mit der Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Besteuerung von leerstehenden Wohnungen in den Bundesländern Salzburg, Tirol und Steiermark, die mit 1. Oktober 2022³ bzw. mit 1. Jänner 2023⁴ in Kraft getreten sind, wurde ein weiterer Schritt zur Effektivierung der raumplanerischen Bestrebungen zur Sicherung leistbaren Wohnraums gesetzt. Der folgende Beitrag soll zunächst auf finanzverfassungs- und kompetenzrechtliche Fragestellungen Bezug nehmen (B) und anschließend einen Ausblick auf die bevorstehende Vollzugspraxis geben (C). Die Ergebnisse des Beitrags werden im letzten Teil (D) zusammengefasst.

B Besteuerung des Wohnungsleerstands aus finanzverfassungs- und kompetenzrechtlicher Sicht

Bei der Einführung einer Abgabe auf leerstehende Wohnungen sind den Landesgesetzgebern sowohl kompetenzrechtliche als auch aus der Finanzverfassung resultierende Grenzen gesetzt, die auch in der bisherigen Judikatur des VfGH⁵ und der Literatur deutlich aufgezeigt wurden. Es ist daher zunächst zu prüfen, ob die Länder mit der Einführung der als „Wohnungsleerstandsabgabe“,⁶ „Kommunalabgabe Wohnungs-

beiträge unterteilt werden können. In die erste Kategorie fallen der Erhaltungsbeitrag in Oberösterreich (§ 28 OÖ ROG 1994), der Infrastrukturbereitstellungsbeitrag in Salzburg (§ 77b Abs 1 Sbg ROG 2009) sowie die Investitionsabgabe in der Steiermark (§ 36 Abs 4 Z 1 StROG 2010). Der zweiten Kategorie gehören der Erschließungsbeitrag in Burgenland (§ 4 Bgld KABG), die Aufschließungsbeiträge in Kärnten (§ 19 K-GKG iVm § 18 K-GWVG) und Oberösterreich (§§ 25-27 OÖ ROG 1994) sowie die vorgezogenen Aufschließungsbeiträge in Niederösterreich (§ 38 Abs 1 und 2 NÖ BO 2014) und Tirol (§ 13 TVAG) an.

³ Gesetz vom 26. April 2022 über die Erhebung von Abgaben auf Zweitwohnsitze und Wohnungen ohne Wohnsitz (Steiermärkisches Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabengesetz – StZWAG), LGBl 46/2022; Gesetz vom 6. Juli 2022 zur Erhebung von Kommunalabgaben für Zweitwohnsitze und Wohnungsleerstände (Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabengesetz – ZWAG), LGBl 71/2022.

⁴ Gesetz vom 6. Juli 2022 über die Erhebung einer Freizeitwohnsitzabgabe und einer Leerstandsabgabe (Tiroler Freizeitwohnsitz- und Leerstandsabgabengesetz – TFLAG), LGBl 86/2022.

⁵ Dazu sogleich unten unter Punkt 1.

⁶ § 1 Z 2 StZWAG.

leerstand“⁷ sowie „Leerstandsabgabe“⁸ bezeichneten Abgaben ihre kompetenzrechtlichen Grenzen überschritten haben.⁹

1 Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben

Die zentralistisch ausgestaltete Finanzverfassung (F-VG 1948)¹⁰ enthält in § 8 leg cit eine taxative Aufzählung¹¹ der Gesetzgebungskompetenzen der Länder im Bereich des Abgabenrechts. Die Landesgesetzgeber verfügen in diesem Zusammenhang über ein eingeschränktes sogenanntes „Abgabenerfindungsrecht“,¹² das ihnen gestattet, Abgaben zu erheben, „soweit sie nicht in Widerspruch zu Bundesgesetzen [... geraten], wobei insbesondere die Verbote des § 8 Abs. 3 und 4 F-VG 1948 zu beachten sind. Aus dem System der Finanzverfassung ergibt sich also, daß den Ländern das Abgabengesetzgebungsrecht zukommt, soweit der Bund Besteuerungsrechte nicht in Anspruch genommen hat.“¹³

Folglich verfügen die Länder (nur) insofern über eine Abgabenkompetenz, als sie vom Bundesgesetzgeber überhaupt nicht geregelte und daher auch nicht von ihm beanspruchte Abgaben „erfinden“ können; gleichzeitig können sie innerhalb des bundesgesetzlichen Rahmens

⁷ § 1 Z 2 ZWAG.

⁸ § 6 Abs 1 TFLAG.

⁹ Mit dieser Frage haben sich schon *Denk*, Landesgesetzliche Leerstandsabgaben und Kompetenzverteilung – zugleich Überlegungen zum „Volkswohnungswesen“, *JBl* 2022, 733 ff, *ders*, Bemessungsgrundlage, Höhe und Abgabenschuld landesgesetzlicher Leerstandsabgaben, *immolex* 2022, 315 ff, sowie *Varro*, Leerstandsabgabe in der Steiermark, Salzburg und Tirol. Ein systematischer Vergleich und kritische Beleuchtung, *taxlex* 2022, 263 ff, ausführlich auseinandergesetzt.

¹⁰ BGBl 45/1948 idF BGBl 51/2012.

¹¹ *Ruppe*, § 8 F-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2; *Gamper*, Die Kompetenzverteilung in der Finanzverfassung, in: Bußjäger/Eller (Hg), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung (2022) 85 (95).

¹² Vgl zB VfSlg 19.638/2012, 12.325/1990, 11.667/1988, 11.666/1988, 9804/1983, 5859/1968 und 3742/1960. Vgl zu den verschiedenen Schranken des „Abgabenerfindungsrechts“ auch *Ruppe*, Finanzverfassung und Rechtsstaat (2007) 209 ff; *ders*, § 8 Rz 10 ff; *Kofler*, § 8 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 10 ff; *Gamper*, Kompetenzverteilung 95, oder *Zimmer*, Das Abgaben(er)findungsrecht der Bundesländer, *ÖHW* 2023, 57 (61 ff, in diesem Heft).

¹³ VfSlg 5859/1968.

Abgaben erheben, wo der Bund zwar einen Abgabengegenstand geregelt hat, den Ländern dabei aber zumindest einen gewissen Spielraum belässt. Dieser Spielraum ergibt sich je nach Abgabentyp aus bundesgesetzlichen Vorgaben gemäß § 7 Abs 3 bis 5 F-VG sowie den bundesgesetzlichen Ermächtigungen gemäß § 8 Abs 3 und § 8 Abs 4 letzter Satz F-VG.¹⁴

Da sich für die Erhebung einer Leerstandsabgabe keine ausdrückliche Bestimmung im Finanzausgleichsgesetz (FAG) und somit keine bundesgesetzliche Regelung (insbesondere wird diese Art der Abgabe nicht in § 16 FAG aufgezählt) findet, muss die konkrete Abgabe als „Erfindung“ der Länder den dafür vorgesehenen Voraussetzungen entsprechen.

Die wesentlichen Schranken bilden in diesem Zusammenhang die Einholung einer bundesgesetzlichen Ermächtigung im Falle der Gleichartigkeit der Landesabgabe gemäß § 8 Abs 3 F-VG mit einer Bundesabgabe von demselben Besteuerungsgegenstand sowie das in der Judikatur des VfGH entwickelte Verbot des „Missbrauchs der Abgabenform“.¹⁵

a. Gleichartigkeit der Landesabgabe mit einer Bundesabgabe

Das Abgabenerfindungsrecht der Länder wird wesentlich dadurch eingeschränkt, dass bei „gleichartigen Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand“ entsprechend § 8 Abs 3 F-VG eine bundesgesetzliche Ermächtigung eingeholt werden muss.¹⁶ In der Praxis ist die Hauptquelle dieser bundesgesetzlichen Ermächtigungen im jeweils in Geltung befindlichen FAG begründet, und zwar in der Form, dass eine Abgabe vom Bundesgesetzgeber in den Kreis der ausschließlichen Landes(Ge-

¹⁴ *Gamper*, Kompetenzverteilung 95.

¹⁵ Darüber hinaus wäre auch noch das Gebot der Einheit des Wirtschaftsgebietes (§ 8 Abs 4, 1. Teil F-VG) sowie das Verbot grenzüberschreitender Verbrauchsabgaben (§ 8 Abs 4, 2. Teil F-VG) zu beachten. Diese Schranken spielen im Rahmen der Einführung einer Leerstandsabgabe jedoch keine Rolle, weil mit der eigenständigen Abgabenkompetenz unterschiedliche Regelungen zwangsläufig verbunden sind. Sie werden daher nicht gesondert behandelt.

¹⁶ *Gamper*, Kompetenzverteilung 96.

meinde)abgaben explizit aufgenommen wird.¹⁷ Sofern aber eine Gleichartigkeit von Abgaben nicht vorliegt, sondern die Regelung einer neuen, bundesgesetzlich bisher überhaupt nicht geregelten Abgabe vom Landesgesetzgeber beabsichtigt wird, ist eine solche Ermächtigung nicht erforderlich.

Die Judikatur des VfGH zur Gleichartigkeit von Abgaben ist vielschichtig, wobei bei der Beurteilung der Gleichartigkeit von Abgaben der mit ihnen verfolgte Zweck grundsätzlich unbeachtlich ist.¹⁸ Außerdem begründen gewisse Überschneidungen mit bestehenden Bundesabgaben noch keine Gleichartigkeit iSd § 8 Abs 3 F-VG, wenn ausreichende Unterschiede in der Ausgestaltung der Landesabgabe bestehen.¹⁹

Als gleichartige Bundesabgabe käme lediglich das GrStG 1955²⁰ in Betracht, da auch hier am inländischen Grundbesitz angeknüpft wird. Zutreffend verneint *Denk*²¹ jedoch das Vorliegen einer Identität des Steuergegenstandes, zumal die Leerstandsabgaben an der Nichtmeldung bzw. Nichtnutzung als (Haupt-)Wohnsitz anknüpfen, das GrStG 1955 demgegenüber bereits das bloße Halten von inländischem Grundbesitz besteuert. Darüber hinaus dient bei letzterem der Einheitswert des Steuergegenstandes als Bemessungsrundlage, während bei den Leerstandsabgaben jeweils auf die vorhandene Nutzfläche abzustellen ist.²²

Sohin ist davon auszugehen, dass eine gleichartige Bundesabgabe, die denselben Besteuerungsgrad aufwiese, derzeit nicht existiert und die

¹⁷ Siehe *Ruppe*, § 8 Rz 15 mit Verweis auf die EB zum FAG 1948, RV 511 BlgNR. V. GP, 9: „In dieser Aufzählung der Landes(Gemeinde)abgaben liegt zugleich die Ermächtigung zur Einhebung solcher Abgaben, auch wenn diese als gleichartige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand wie eine Bundesabgabe erscheinen“.

¹⁸ Siehe dazu ausführlich *Ruppe*, § 8 Rz 18 ff.

¹⁹ *Achatz*, Zu den finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen der Einhebung von Landesumweltabgaben am Beispiel einer Abgabe auf Sendeanlagen, in: *Wagner/Bergthaler* (Hg), Interdisziplinäre Rechtswissenschaft – Schutzansprüche und Schutzaufgaben im Recht – FS Kerschner (2013) 673 (678) mit Verweis auf VfSlg 10.463/1985 (WVr GebrauchsabgabeG).

²⁰ Bundesgesetz vom 13. Juli 1955 über die Grundsteuer (Grundsteuergesetz 1955 – GrStG 1955), BGBl 149/1955 idF BGBl I 45/2022.

²¹ *Denk*, JBl 2022, 785 f.

²² Vgl dazu auch VfGH vom 24.6.2006, B 3261/05 u.a.

genannten Bundesländer folglich mit dem „Leerstand“ ein Abgabenobjekt herangezogen haben, welches bisher vom Bund nicht in Anspruch genommen wurde. Die Einführung der bundesländerspezifischen Regelungen machte mangels Gleichartigkeit mit einer Bundesabgabe die Einholung einer bundesgesetzlichen Ermächtigung daher nicht erforderlich.

b. Missbrauch der Abgabenform

Darüber hinaus ist es den Ländern verwehrt, einen „Missbrauch der Abgabenform“ zu begehen: Ein solcher liegt nach Rsp des VfGH²³ dann vor, wenn die Abgabe zufolge ihrer besonderen Ausgestaltung so umfassend in eine fremde Materie hineinwirkt, dass sie – ungeachtet ihrer Konzipierung als Abgabe – zugleich auch als Regelung dieser (fremden) Materie selbst gewertet werden kann. Im Erkenntnis VfSlg 14.597/1996 zur Verfassungskonformität des Sbg ZapfsäulenabgabeG wurde vom VfGH diesbezüglich aber klargestellt, dass nicht jede Abgabe, durch die ein nicht-fiskalischer Effekt²⁴ erzielt wird, automatisch als Regelung der betreffenden Materie selbst anzusehen ist.²⁵ Entscheidend sei, dass dem Abgabenschuldner aus wirtschaftlicher Sicht die sinnvolle Wahlmöglichkeit verbleibe, entweder die Kosten der Abgabe zu tragen oder aber das gewünschte Verhalten zu setzen.

Während im damaligen Fall die Kosten der technischen Nachrüstung von Zapfsäulen den durch die Abgabe bei Nichtumsetzung vorgeschriebenen Kosten gegenüber standen, würde eine Vermietung leer-

²³ ZB VfSlg 10.403/1985.

²⁴ Im Ausgangsfall sollte ein umweltpolitischer Lenkungseffekt erzielt werden. Im Rahmen der eingeführten Leerstandsabgaben wird vordringlich ein raumordnungspolitischer Lenkungseffekt verfolgt, nämlich jener, den Druck auf den Wohnungsmarkt dadurch zu lindern, dass sich Eigentümer leerstehender Wohnungen letztlich doch für eine Vermietung entscheiden. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass auch die Wahrnehmung bundesrechtlicher Kompetenzen im Mietrechtsgesetz im Sinne vereinfachter Regelungen (zB die Befristungs- und Kündigungsmöglichkeiten betreffend) entsprechende Anreize schaffen könnte, das Vermieten von Wohnungen zu attraktivieren und damit Leerstände zu vermeiden.

²⁵ Achatz, Grundlagen 683.

stehender Wohnungen nicht einmal (alternative) Kosten verursachen, sondern wären damit sogar Mieterträge verbunden.

Zudem sehen die Regelungen in den Bundesländern im Vergleich zur damaligen Regelung im Wr WohnungsabgabeG deutlich geringere Höchstbeträge vor,²⁶ sodass der Vorwurf einer „Erdrosselungssteuer“²⁷ sowie eines die Grenzen der Judikatur des VfGH überschreitenden Lenkungseffektes dieser Abgaben ins Leere geht.²⁸

Im Ergebnis ist daher nicht davon auszugehen, dass mit den eingeführten Abgaben auf Wohnungsleerstand ein Missbrauch der Abgabensform vorliegt. Aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht sind die derzeit bestehenden Regelungen sohin nicht zu beanstanden.

2 Kompetenzrechtlicher Rahmen

Aus kompetenzrechtlicher Sicht ist schließlich zu prüfen, ob die eingeführten Abgaben auf Wohnungsleerstand nicht in unzulässiger Weise in den Kompetenztatbestand des Volkswohnungswesens,²⁹ der dem Bund in der Gesetzgebung vorbehalten ist, eingreifen.

Als Inhalt des „Volkswohnungswesen“ wurde vom VfGH zunächst die Wohnungsfürsorge für die einkommensschwachen Schichten der Bevölkerung, also die Errichtung und Bereitstellung von Klein- und Mittelwohnungen sowie das Siedlungswesen im Bereich geschlossener Ortschaften festgestellt. In Abgrenzung zu Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG hat der VfGH zudem klargestellt, dass es sich dabei um eine auf Dauer abgestellte und eine ohne Beschränkung auf die durch vorangegangene Kriege bedingten besonderen Verhältnisse erlassene Regelung der

²⁶ Siehe dazu im Detail *Denk*, JBl 2022, 783 ff.

²⁷ Vgl dazu *Ruppe*, Das Abgabenrecht als Lenkungsinstrument der Gesellschaft und Wirtschaft und seine Schranken in den Grundrechten, ÖJT I/1 (1982) 1 (86), beschreibt damit den Fall, dass ein unerwünschtes Verhalten mit einer solchen Abgabenbelastung belegt wird, die es faktisch unmöglich macht, dieses Verhalten weiterhin aufrechtzuerhalten.

²⁸ Siehe dazu noch unten unter Punkt 2.

²⁹ Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG.

Wohnwirtschaft³⁰ handelt. Der Kompetenztatbestand ist nicht auf die Bewirtschaftung vorhandenen Wohnraumes eingeschränkt, sondern umfasst auch Maßnahmen, die künftigen Wohnraum betreffen, sofern er nicht über Klein- und Mittelwohnungen hinausgeht.³¹ Der VfGH hat weiters ausgesprochen, dass gesetzliche Maßnahmen der Wohnraumbewirtschaftung, durch die Wohnungen oder Wohnräume ihrem Zwecke zu entziehen verboten wird, in die Zuständigkeit des Bundes nach Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG fallen, soweit es sich um „Volkswohnungen“ handelt.³² Gleiches gilt für Abgaben (etwa auf Wohnungsleerstände), die aufgrund ihrer Ausgestaltung dieselbe Wirkung entfalten sollen.³³ Erfasst sind schließlich auch alle jene Maßnahmen zur Beschaffung von Baugelände auf dem Weg der Enteignung, die über jene Enteignungen hinausreichen, die in den Bauordnungen zur Durchsetzung der Regulierungspläne, zur Beschaffung von Grundflächen für Straßen und andere Verkehrsflächen, zur Beseitigung von Baulücken und im Rahmen der Städteplanung vorgesehen sind.³⁴

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen und im Lichte der bisherigen verfassungsgerichtlichen Judikatur ist bei der Ausgestaltung einer Leerstandsabgabe folglich insbesondere darauf zu achten, dass mit einer solchen Maßnahme kein Lenkungseffekt insofern erzielt wird, als der durchschnittliche Eigentümer einer solchen Wohnung geradezu gezwungen wird, seine Wohnung zu vermieten oder gegebenenfalls – um dem Druck einer Vermietung zu entgehen – diese zu verkaufen.³⁵

³⁰ VfSlg 2217/1951 und 3378/1958.

³¹ Siehe VfSlg 3707/1960.

³² Vgl VfSlg 3421/1958.

³³ Vgl zB VfSlg 10.403/1985 zur Wiener Abgabe auf leerstehenden Wohnraum, mit der die Eigentümer von Wohnungen zur Vermietung praktisch gezwungen werden sollten.

³⁴ Vgl VfSlg 7271/1974.

³⁵ Sogenannte „Erdrosselungssteuern“, also Abgaben, die so gestaltet sind, dass sie einem Verbot des für abgabepflichtig erklärten Verhaltens gleichkommen, wären eben nicht als Abgabenregelung, sondern als dem entsprechenden Sachgebiet zukommende Lenkungsnorm zu qualifizieren. Siehe dazu mwH *Frank*, Abgabenrecht, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Band II/2 (2012) 707 (711), und bereits oben unter Punkt 1.b.

Entscheidend ist daher stets die konkrete Ausgestaltung einer Abgabe auf Wohnungsleerstand. So hielt der VfGH im Erkenntnis zu VfSlg 10.403/1985 – obwohl das Wr WohnungsabgabenG letztlich für kompetenz- und verfassungswidrig erklärt wurde – auszugsweise Folgendes fest: „Daß das in Prüfung stehende Gesetz das Nichtvermieten von Wohnungen verhindern soll, kann folglich für sich allein noch nicht bewirken, daß die Vorschreibung einer Geldleistung (teilweise) als Maßnahme des Volkswohnungswesens anzusehen wäre“³⁶ und „Die Auswirkungen einer Abgabe auf dem Gebiet einer fremden Sachmaterie werden freilich nur unter besonderen Umständen dazu führen, daß das Steuergesetz als Regelung dieser Materie selbst gewertet werden kann.“

Dem Landesgesetzgeber ist es allerdings verwehrt, Regelungen zu treffen, die sich in Wahrheit eben als Maßnahme der Wohnraumbewirtschaftung herausstellen sowie offenkundig dazu dienen, die geltende Kompetenzverteilung zu unterlaufen und Regelungen zu treffen, die der anderen Gebietskörperschaft (dem Bund) vorbehalten sind.

Ein Indiz einer Leerstandsabgabe mit tatsächlichem (unzulässigem) Lenkungseffekt wäre daher die Verankerung einer auffallend hohen Abgabe, die einen hohen Druck in Richtung Vermietung leerstehender Wohnungen erzeugen würde. Allerdings haben die Landesgesetzgeber Tirols, Salzburgs und der Steiermark bei der Festlegung der Abgabensätze offenkundig darauf geachtet, die vom VfGH aufgezeigten Grenzen nicht zu überschreiten.³⁷

³⁶ Dieses Argument wird auch in den EB zur RV 353/22 BlgTirLT XVIII. GP, 1 angeführt.

³⁷ Ausführlich dazu *Denk*, JBl 2022, 783 ff.

Unter Beachtung des jeweiligen Verkehrswerts der Liegenschaften entsteht für eine 80 m²-Wohnung beispielsweise folgende höchstzulässige Steuerschuld:

Nutzfläche	Höchstbeträge pro Jahr	
Salzburg	für Neubauwohnungen	für sonstige Wohnungen
>70 bis 100 m ² :	2.000 €	1.000 €
Tirol	in den übrigen Gemeinden	in Vorbehaltsgemeinden
>60 bis 90 m ² :	840 €	1.680 €
Steiermark	alle Wohnungen betreffend	
Richtwert in § 12 StZWAG vorgegeben:	Wohnung mit 100 m ² Nutzfläche – höchstens 1.000 € p.a.; für größere bzw. kleinere Wohnungen erhöht bzw. vermindert sich dieser Betrag entsprechend → 80 m ² -Wohnung: Höchstbetrag 800 € p.a.	

In allen Fällen ist daher davon auszugehen, dass auch die in den Landesgesetzen genannten Höchstbeträge die Steuerpflichtigen wirtschaftlich nicht zu einem bestimmten Verhalten (insbesondere zur Vermietung leerstehender Wohnungen) drängen. Von einer enteignungsgleichen Maßnahme, die auf die Entziehung der Wohnung hinauslaufen würde, falls der Eigentümer nicht vermietet, kann ebenso wenig ausgegangen werden. Für den wirtschaftlichen Eigentümer einer leerstehenden Wohnung bieten die nun verankerten Regelungen nunmehr aber einen Anreiz, diese auch tatsächlich zu vermieten und damit einen gewissen (freilich auch beabsichtigten) raumordnungspolitischen Nebeneffekt zu realisieren. Ein unzulässiger Lenkungseffekt, wie ihn der VfGH im Fall

des Wr WohnungsabgabeG erkannte, tritt mit den vorliegenden Regelungen dennoch nicht ein.

Im Ergebnis sind die bisherigen Regelungen in den drei genannten Bundesländern sohin auch aus kompetenzrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

C Künftige Vollzugspraxis offen

Ob die gesetzten gesetzgeberischen Maßnahmen künftig auch tatsächlich die gewünschten fiskalischen und raumordnungspolitischen Wirkungen entfalten, bleibt abzuwarten. Schwierig zu prognostizieren ist zudem der für die Gemeinden im Rahmen der Erhebung der Abgabe verbundene Verwaltungsaufwand. Die Materialien zum StZWAG, ZWAG sowie zum TFLAG bleiben in diesem Punkt auffallend vage.³⁸

In der Steiermark und in Salzburg haben es zudem die Gemeinden selbst in der Hand, auf Grund eines Beschlusses des Gemeinderates³⁹ (in Salzburg: der Gemeindevertretung)⁴⁰ eine Wohnungsleerstandsabgabe zu erheben. In diesen beiden Bundesländern wird man daher zunächst abwarten müssen, ob sich einzelne oder die Gesamtheit der Gemeinden tatsächlich für die Einführung einer – politisch mancherorts als unliebsam empfundenen – Leerstandsabgabe entscheiden. In Tirol besteht auf Basis des § 6 Abs 1 TFLAG dagegen eine gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden zur Einhebung einer Leerstandsabgabe.

Eine Minimierung des Verwaltungsaufwandes der Gemeinden bei der Erhebung der Abgaben soll etwa dadurch erreicht werden, dass in allen drei Bundesländern die Abgabe dergestalt konzipiert ist, dass die Abgabenschuldner⁴¹ die Entstehung des Abgabensanspruches, sofern

³⁸ Siehe dazu *Denk*, JBI 2022, 783.

³⁹ § 1 StZWAG.

⁴⁰ § 1 ZWAG.

⁴¹ Das sind in der Regel die (Mit-)Eigentümer einer Wohnung bzw. der Eigentümer des Grundstückes, auf dem sich der Leerstand befindet. Vgl dazu § 10 StZWAG, § 8 TFLAG, § 11 ZWAG.

sie nicht unter einen der jeweils gesetzlich angeführten Ausnahmetatbestände fallen, selbst zu deklarieren bzw. zu berechnen haben.

Da jedoch nicht davon auszugehen ist, dass alle von der Abgabe Betroffenen auch tatsächlich deklarierungswillig sind, stellt sich die Frage, wie die Gemeinden die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen überprüfen können. Der Zugriff auf Daten des Zentralen Melderegisters wie auch des Gebäude- und Wohnungsregisters⁴² für Zwecke der Abgabenerhebung wird sich im Lichte der betroffenen Grundrechte (Grundrecht auf Datenschutz,⁴³ Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens,⁴⁴ Eigentumsgrundrecht)⁴⁵ allerdings am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu orientieren haben und folglich eine Einzelfallbetrachtung erforderlich machen. Eine Verknüpfungsanfrage mit behördlichen Registern setzt daher uE einen bereits zuvor vorliegenden konkreten Verdacht gegenüber einer Person, die Abgabe nicht bzw. unter Zugrundelegung einer unrichtigen Bemessungsgrundlage entrichtet zu haben, zwingend voraus. Diese Rechtsansicht teilt offensichtlich auch der Tiroler Landesgesetzgeber,⁴⁶ der für die Beurteilung, ob ein Leerstand iSd TFLAG vorliegt, auf die tatsächlichen Verhältnisse abstellt, dem Vorliegen einer Meldung im Zentralen Melderegister dagegen lediglich Indizwirkung beimisst. Für die Gemeinden würde dies freilich einen hohen administrativen Aufwand bedeuten.

Ob die gesetzlichen Grundlagen in Salzburg⁴⁷ und Steiermark⁴⁸ einen Zugriff auf die genannten Register nach Ende der Deklarationspflicht auch ohne Vorliegen eines spezifischen Verdachtes erlauben, bleibt da-

⁴² Vgl dazu § 1 Abs 3 des Bundesgesetzes über das Gebäude- und Wohnungsregister (GWR-Gesetz), BGBl I 9/2004 idF BGBl I 78/2018.

⁴³ § 1 Abs 2 DSG. Siehe auch § 1 Abs 2 DSGVO.

⁴⁴ Art 8 EMRK. Das Grundrecht auf Datenschutz ist – da der EMRK ein solches fremd ist – im Recht auf Privatleben inkludiert. Da aber das österreichische Grundrecht auf Datenschutz darüber hinausgeht, ist vor allem letzteres einschlägig. Vgl dazu *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³ (2022) 391.

⁴⁵ Art 5 StGG, Art 1 1. ZP EMRK, Art 17 GRC.

⁴⁶ EB zur RV 353/22 BlgTirLT XVIII. GP, 3.

⁴⁷ Vgl § 16 ZWAG.

⁴⁸ Vgl § 14 StZWAG.

gegen offen, wobei die Verknüpfungsanfrage auch in diesen Fällen auf die „Zwecke der Abgabenerhebung“ beschränkt ist und daher denselben Schluss nahelegen. Mangels bisheriger Verwaltungspraxis ist gegenwärtig allerdings ohnehin nicht klar, ob Salzburg und die Steiermark in diesem Punkt gewillt sind, andere Wege als Tirol zu beschreiten.

D Zusammenfassung

Die Einführung von Leerstandsgaben durch die Länder ist grundsätzlich zulässig, im Ergebnis aber mit Rahmenbedingungen konfrontiert, die sowohl ihre fiskalische Attraktivität wie ihren Lenkungseffekt stark einschränken: Zum einen darf die Abgabenhöhe nicht so hoch sein, dass ein Eingriff in die Bundeskompetenz „Volkswohnungswesen“ stattfindet, zum anderen stößt auch die Vollziehung bei der Erhebung des tatsächlichen Leerstands auf Probleme.

Insgesamt ist die Bekämpfung von Leerständen jedoch ein wichtiges rechtspolitisches Anliegen und es ist zu begrüßen, dass sich die Landespolitik des Themas annimmt. Die Diskussion unterstreicht, dass die immer wieder vorgeschlagene „Verlängerung“ des Volkswohnungswesens⁴⁹ für wirkungsvolle Maßnahmen auf Landesebene unumgänglich sein wird.

⁴⁹ Vgl zB die Erklärung der Landtagspräsident:innen aus Anlass der Konstituierung des Nationalrates am 23. Oktober 2019 für die XXVII. GP, abgedruckt in *Institut für Föderalismus* (Hg), 44. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2019 (2020), Anhang 19.