

JETZT IM  
NEUEN DESIGN

# RFG

## Recht & Finanzen für Gemeinden

### Schwerpunkt

#### **Straßen in der Gemeinde**

##### **Ersitzung und stillschweigende Widmung**

Thomas Riesz, Julius Ecker

#### **Konfliktpotentiale bei Outdooraktivitäten**

Dieter Neger, Lukas Lamprecht, Paul Kubin

#### **VwGH: Straßenerrichtung durch Aufschließungsgesellschaften**

Markus Achatz

### Aktuelles

#### **Steuer-Radar**

### Beiträge

#### **Unternehmereigenschaft und Vorsteuerabzug bei Gemeinden**

Irma Schwanzer, Dietmar Pilz

#### **Lenkungseffekte durch die Wohnungsleerstandsabgabe**

Georg Eisenberger, Julia Holzmann

#### **VRV-Fragen aus der Praxis**

Alexander Herbst, Veronika Meszarits

# Positive Lenkungseffekte durch Einführung einer Wohnungsleerstandsabgabe in der Steiermark?

## Der Beitrag schnell gelesen

Seit 1. 10. 2022 können stmk Gemeinden eine Wohnungsleerstandsabgabe einheben. Dadurch soll das spekulative Leerstellenlassen von Wohnungen unterbunden werden. Der Beitrag beleuchtet die (finanz-)verfassungsrechtlichen Aspekte und die zu erwartenden Effekte der Wohnungsleerstandsabgabe in der Steiermark.

## Öffentliches Recht

Stmk Zweitwohnsitz- und WohnungsleerstandsabgabeG;  
§ 16 FAG 2017; § 8 Abs 1 F-VG  
VfGH 23. 6. 2022, E 710/202

RFG 2023/6



Univ.-Prof. Dr. GEORG EISENBERGER ist Universitätsprofessor und Partner bei Eisenberger Rechtsanwälte.  
Mag.ª JULIA HOLZMANN, MBA, ist Rechtsanwältin und ständige Substitutin bei Eisenberger Rechtsanwälte.

## Inhaltsübersicht:

- A. Vorbemerkungen
- B. Wohnungsleerstandsabgabe in der Steiermark
  1. Kompetenzrechtliche Grundlage
  2. Einhebung der Abgabe
  3. Abgabegenstand
  4. Ausnahmen von der Abgabepflicht
  5. Abgabenschuld und Abgabenhöhe
- C. Zu befürchtende Umgehungsversuche?
- D. Zu erwartende Lenkungseffekte der Wohnungsleerstandsabgabe?
- E. Fazit

## A. Vorbemerkungen

Nach langjährigen politischen Diskussionen hat der stmk Landesgesetzgeber – aufgrund zunehmender Spekulationen iZm Grund und Boden – beschlossen, die Gemeinden zu ermächtigen, leerstehende Wohnungen zu besteuern. Die Politik erhofft sich dadurch positive Lenkungseffekte und eine Entspannung am Wohnungsmarkt.

Am 1. 10. 2022 ist das Steiermärkische Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabegesetz („StZWAG“)<sup>1</sup> in Kraft getreten. Das Gesetz soll monetäre Anreize zur Vermeidung von Wohnungsleerstand schaffen.

Damit war die Steiermark das erste Bundesland, welches ihren Gemeinden die Einhebung einer Wohnungsleerstandsabgabe ermöglichte. Die Bundesländer Salzburg und Tirol haben kurze Zeit später weitgehend idente gesetzliche Bestimmungen (ZWAG<sup>2</sup> bzw TFLAG<sup>3</sup>) erlassen, die jeweils mit 1. 1. 2023 in Kraft getreten sind.

## B. Wohnungsleerstandsabgabe in der Steiermark

Häufig werden **Immobilien als Geldanlage** gekauft, um sie einige Jahre später teurer weiterverkaufen zu können. Viele Eigentümer lassen die Immobilie in der Zwischenzeit leer stehen. Die

<sup>1</sup> G v 26. 4. 2022 über die Erhebung von Abgaben auf Zweiwohnsitze und Wohnungen ohne Wohnsitz (Steiermärkisches Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabegesetz – StZWAG), StF LGBl 2022/46.

<sup>2</sup> G v 6. 7. 2022 zur Erhebung von Kommunalabgaben für Zweitwohnsitze und Wohnungsleerstände (Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabengesetz – ZWAG) sowie zur Änderung des Salzburger Nächtigungsabgabengesetzes, StF LGBl 2022/71.

<sup>3</sup> G v 6. 7. 2022 über die Erhebung einer Freizeitwohnsitzabgabe und einer Leerstandsabgabe (Tiroler Freizeitwohnsitz- und Leerstandsabgabengesetz – TFLAG), StF LGBl 2022/86.

Vermietung des Objekts ist aufwendig und mit Kosten sowie dem Risiko verbunden, den Mieter nicht mehr bzw nicht rechtzeitig „loszuwerden“. Zudem ist im Fall eines Leerstandes eine Abnutzung oder Entwertung der Wohnung (zB durch rauchende Mieter) nicht zu befürchten.

Dieses **spekulative Leerstehenlassen** von Wohnungen soll die Wohnungsleerstandsabgabe unterbinden. In anderen Worten: Ziel der Einhebung einer Abgabe ist es, Vermieter dazu zu bewegen, ihre leerstehenden Immobilien zu vermieten, um dem durch Spekulationen drohenden Wohnungsnotstand entgegenzuwirken. Es sollen zudem auch die raumplanerischen Bestrebungen der Gemeinden unterstützt werden, um leistbaren Wohnraum als Existenzgrundlage für Menschen zur Verfügung zu stellen.<sup>4</sup>

### 1. Kompetenzrechtliche Grundlage

Während es für die Einhebung einer Zweitwohnsitzabgabe eine explizite **finanzverfassungsrechtliche Grundlage** in § 16 FAG 2017<sup>5</sup> iVm § 8 Abs 1 F-VG<sup>6</sup> gibt, fehlt eine solche für die Wohnungsleerstandsabgabe.

### Länder können keine eigene Abgabe erheben, wenn der Gegenstand bereits vom Bund besteuert wird.

Nach der stRsp des VfGH kommt den Ländern finanzverfassungsrechtlich die Befugnis zu, in den Schranken des F-VG neue Steuern zu erheben. Die Länder können somit über § 16 FAG 2017 hinaus neue Abgaben einheben, sofern dies nicht durch die Bundeskompetenz eingeschränkt ist (sog Abgabenerfindungsrecht der Länder).<sup>7</sup> Das **Abgabenerfindungsrecht** findet jedoch insoweit seine Grenzen, als die Abgabe vom Besteuerungsgegenstand her nicht gleichartig mit einer bestehenden Bundesabgabe sein darf.<sup>8</sup> In diesem Fall würde die Steuererhebung einer bundesgesetzlichen Ermächtigung nach § 8 Abs 3 F-VG bedürfen.

Der VfGH hatte sich bereits in mehreren Entscheidungen mit der Zulässigkeit und der Rechtmäßigkeit von Steuern auf (bzw Strafen für) leerstehende Wohnungen beschäftigt:

- ▶ In seinem Erk VfSlg 3421/1958 befasste sich das Höchstgericht mit einem Gesetzesentwurf der Wiener Landesregierung „zur Erhaltung und zweckentsprechenden Verwendung bestehenden Wohnraums“. Der Entwurf verbot den Leerstand von Wohnungen unter bestimmten Voraussetzungen. Die Erhebung einer Abgabe war zwar nicht vorgesehen, jedoch die Verhängung empfindlicher Geldstrafen. Nach dem VfGH fallen gesetzliche **Maßnahmen zur Wohnraumbewirtschaftung** teilweise, und zwar insoweit als sie Volkswohnungen betreffen, in die **Kompetenz des Bundes** (Volkswohnungswesen nach Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG) und sind nicht von der Baurechtskompetenz der Länder umfasst. Aufgrund dieser Entscheidung des VfGH wurde das Gesetz nie kundgemacht.<sup>9</sup>
- ▶ In seinem Erk VfSlg 10.403/1985 befasste sich der VfGH mit dem Wr WohnungsabgabeG,<sup>10</sup> welches die Einhebung einer auffallend hohen Abgabe für unvermietete Wohnungen vorsah. Sie musste entrichtet werden, wenn eine Wohnung nicht binnen sechs Monaten nach Räumung durch den früheren Mieter wieder vermietet wurde. Die Abgabe betrug zwischen 16,50 Schilling und 66 Schilling pro m<sup>2</sup> Nutzfläche pro Monat. Das Gesetz regelte – so der VfGH – teilweise eine Angelegenheit des **Volkswohnungswesens**, da es die Absicht des Gesetzgebers gewesen zu sein scheint, einen erhöhten Druck auf die

Vermietung leerstehender Wohnungen zu erzeugen und damit eine Verbesserung auf dem Wohnungsmarkt herbeizuführen. Diese Zielsetzung prägte das gesamte Gesetz. Die in die äußere Form einer Abgabe gekleidete **empfindliche Geldleistungspflicht** führte ihrem materiellen Gehalt nach zu einer **Strafe** für das Leerstehenlassen von Wohnungen und stellte daher einen Eingriff in das Gebiet der Wohnraumbewirtschaftung dar. Wirkt die Regelung einer Abgabe aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung so umfassend auf eine fremde Materie ein, muss sie zugleich als Regelung dieser (fremden) Materie gewertet werden. Aufgrund der Höhe der Abgabe und der Ausnahmen von der Abgabepflicht nur in ganz außergewöhnlichen Umständen (zB Deckung des Wohnbedarfs des Eigentümers) qualifizierte der VfGH das Gesetz als kompetenz- und gleichheitswidrig.

- ▶ Wie der VfGH aber auch betonte, darf die Einhebung von Abgaben neben fiskalischen Zwecken auch **andere Zwecke** verfolgen. Abgaben, die das Nichtvermieten von Wohnungen verhindern sollen, seien nicht zwingend als Maßnahmen des Volkswohnungswesens anzusehen. Eine Maßnahme sei jedoch kompetenzwidrig, wenn sie als Missbrauch der Abgabenform zu qualifizieren ist.<sup>11</sup>
- ▶ In seiner E vom 23. 6. 2022, E 710/2021, setzte sich der VfGH mit der Freizeitwohnsitzpauschale in OÖ auseinander und bestätigte die grundsätzliche Möglichkeit der Regelung von Leerstandsabgaben durch den Landesgesetzgeber. Der Landesgesetzgeber stützte sich bei Erlassung der Bestimmungen zur Freizeitwohnsitzpauschale auf seine Kompetenz zur Einhebung von Fremdenverkehrsabgaben. Die Pauschale darf nur aufgrund der Nutzung einer Wohnung als Freizeitwohnung (zB Nutzung während der Ferien, des Wochenendes oder des Urlaubs) eingehoben werden. Steht eine **Wohnung leer**, etwa weil sie (wie im konkreten Fall) renoviert wird, liegt keine abgabenpflichtige Nutzung als Freizeitwohnsitz vor. Zwar kann der Landesgesetzgeber im Rahmen des ihm finanzverfassungsrechtlich zustehenden Abgabenerfindungsrechts außerhalb seiner Kompetenz zur Regelung von Fremdenverkehrsabgaben auch **eine Abgabe auf leerstehenden Wohnraum vorsehen**, sofern eine solche Regelung nicht als Missbrauch der Abgabenform zu qualifizieren ist. Im konkreten Fall sah das Landesgesetz aber keine Abgabepflicht für leerstehende Wohnungen vor, da der Landesgesetzgeber seine Kompetenz zur Schaffung einer umfassenden Leerstandsabgabe nicht wahrgenommen hat.<sup>12</sup>

Die Einhebung einer Wohnungsleerstandsabgabe zur Finanzierung der Gemeinden ist daher grundsätzlich möglich, die Abgabe darf aber genau das nicht, wofür sie eigentlich eingeführt werden

<sup>4</sup> AB 167/8 Blg StmkLT 18. GP 7.

<sup>5</sup> BG, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2023 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2017 – FAG 2017), StF BGBl I 2016/116 idF BGBl I 2022/103.

<sup>6</sup> BVG über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F-VG 1948), StF BGBl 1948/45 idF BGBl I 2012/51.

<sup>7</sup> VfSlg 9804/1983 (zum Tiroler Getränke- und Speiseeissteuergesetz); 19.638/2012 (zum Vorarlberger Kriegsopferabgabengesetz).

<sup>8</sup> VfSlg 11.666/1988; 11.667/1988; 19.638/2012.

<sup>9</sup> VfSlg 3421/1958.

<sup>10</sup> G v 30. 6. 1982 über die Einhebung einer Abgabe auf unvermietete Wohnungen, LGBl 1982/22.

<sup>11</sup> VfSlg 10.403/1985.

<sup>12</sup> VfGH 23. 6. 2022, E 710/2021.

soll. Sie darf **keine echten Lenkungseffekte** entfalten, da sonst ein Eingriff in die Bundeskompetenz vorliegen würde.

Da die Abgabe trotz des erkennbaren Wunsches der Politik, Lenkungseffekte zu erzielen, aufgrund ihrer sehr geringen Höhe diesen Lenkungseffekt nicht erreichen dürfte, wird (aus unserer Sicht zutreffend) die überwiegende Ansicht vertreten, dass die landesgesetzlichen Regelungen in der Steiermark (wie auch in Salzburg und Tirol) aus dem Blickwinkel der Kompetenzverteilung **als verfassungskonform anzusehen** sind.<sup>13</sup> Für den Fall einer gesetzlichen Erhöhung der Abgabe (zur Verbesserung des kaum vorhandenen Lenkungseffekts) müsste die verfassungsrechtliche Situation neu evaluiert werden. Eine spannende Frage idZ bleibt, inwieweit aufgrund der Nichterreichung des eigentlichen Ziels der Abgabe (siehe nachstehend Pkt D.) eine unsachliche Regelung bzw ein verfassungswidriger Eingriff in die Eigentumsfreiheit deshalb vorliegt, weil die Maßnahme zur Zielerreichung völlig ungeeignet ist.

### Eine Wohnungsleerstandsabgabe ist kompetenzrechtlich nicht zulässig, wenn sie Lenkungseffekte zeigt.

Wie wir im Folgenden im Detail aufzeigen werden, wird mit der Einhebung einer Wohnungsleerstandsabgabe zwar im Wesentlichen der Zweck verfolgt, den spekulativen Leerstand zu unterbinden, indem Druck auf die Eigentümer ausgeübt wird. Aufgrund des geringen Umfangs der Abgabe sind aber keine relevanten Lenkungseffekte zu erwarten (siehe dazu Punkt D.). Die Höhe der Abgabe hängt zudem nicht nur von der Größe der Wohnung, sondern auch von den Verkehrswerten der Liegenschaften in der Gemeinde ab. Gemeinden dürfen nicht einfach den gesetzlichen Höchstsatz übernehmen, sondern müssen diesen entsprechend begründen (siehe dazu Punkt A.5.). Eigentümer werden nicht zur Vermietung leerstehender Wohnungen gezwungen. Im Übrigen sind zahlreiche gesetzliche Ausnahmebestimmungen vorgesehen bzw steht es den Gemeinden frei, weitere Ausnahmebestimmungen zu schaffen (siehe dazu Punkt A.4.).

## 2. Einhebung der Abgabe

Die Einhebung von Leerstandsabgaben setzt, wie ausgeführt, eine (kompetenzkonforme) landesgesetzliche Ermächtigung voraus. Mit dem StZWAG werden die stmk Gemeinden ermächtigt, aufgrund eines Beschlusses des Gemeinderats eine Wohnungsleerstandsabgabe und/oder eine Zweitwohnsitzabgabe einzuheben. Ob eine Abgabe eingehoben wird oder nicht, liegt zur Gänze im Ermessen der Gemeinde. Anders ist die Rechtslage in Tirol. Dort werden die Gemeinden nach § 6 Abs 1 TFLAG<sup>14</sup> **verpflichtet**, eine Leerstandsabgabe einzuheben.

Die Wohnungsleerstandsabgabe ist (wie auch die Zweitwohnsitzabgabe) eine **ausschließliche Gemeindeabgabe**.<sup>15</sup> Der Gemeinde obliegt nicht nur die Einhebung der Abgabe, sondern ihr kommt auch der Ertrag nach § 6 Abs 1 Z 5 F-VG zur Gänze zu.

## 3. Abgabengegenstand

Besteuert werden nach § 8 StZWAG Wohnungen, an denen nach den Daten des Zentralen Melderegisters („ZMR“) **mehr als 26 Kalenderwochen** im Jahr weder **eine Meldung als Hauptwohnsitz noch als sonstiger Wohnsitz** vorliegt (das Gesetz bezeichnet diese Wohnungen teilweise als „Wohnungen ohne Wohnsitz“).

Wohnungen werden in § 3 Abs 4 StZWAG als für Wohnzwecke entsprechend ausgestattete Räumlichkeiten definiert, die

vom Inhaber ohne wesentliche Veränderung zur Deckung eines, wenn auch nur zeitweiligen Wohnbedarfs verwendet werden können. Räumlichkeiten, die nicht zum Wohnen geeignet sind bzw die Führung eines Haushalts nicht ermöglichen, etwa weil keine Kochmöglichkeiten vorhanden sind, gelten nicht als Wohnungen iSd StZWAG. Bspw ist für leerstehende gewerbliche Immobilien bzw Büros, die ohne wesentliche Veränderungen keine Wohnnutzung zulassen, keine Wohnungsleerstandsabgabe zu entrichten.

### Ein durchgehender Leerstand ist nicht gefordert, es müssen nur mehr als 26 Wochen/Jahr sein.

Umfasst von der Abgabepflicht sind nur für Wohnzwecke ausgestattete Wohnungen, die nicht bewohnt werden, da weder ein Haupt- noch ein sonstiger Wohnsitz an der jeweiligen Wohnungsadresse **gemeldet** ist, und diese daher iSd Gesetzes „leer stehen“. Die Abgabepflicht tritt aber nur ein, wenn dieser Zustand über einen längeren Zeitraum – konkret mehr als die Hälfte des Kalenderjahrs – andauert. Maßgeblich für die Beurteilung der Dauer sind nur ganze Kalenderwochen (dh Montag bis Sonntag). Beginnt oder endet die Meldung eines Wohnsitzes an einem Mittwoch, ist die ganze Woche für die Beurteilung der Abgabepflicht nicht relevant.<sup>16</sup> Ein durchgängiger Leerstand wird vom Gesetz nicht gefordert. Die Abgabepflicht tritt daher auch ein, wenn zwischenzeitig an der Wohnungsadresse ein Wohnsitz gemeldet war, solange mehr als 26 Wochen im Kalenderjahr keine Meldung vorlag.<sup>17</sup>

Da das StZWAG an die formale Meldung anknüpft, ist die **tatsächliche Nutzung der Wohnung irrelevant** für die Abgabepflicht. Die Anknüpfung an die Meldung im ZMR hat nach den Materialien ausschließlich verwaltungsökonomische Gründe. Ein Anknüpfen an die tatsächliche Verwendung würde nach Ansicht des Landesgesetzgebers einen exorbitant hohen Verwaltungsaufwand verursachen und eine regelmäßige behördliche Nachschau vor Ort erfordern.<sup>18</sup>

In Salzburg<sup>19</sup> wird aus demselben Grund ebenfalls auf die Meldung abgestellt, während in Tirol<sup>20</sup> die Verwendung der Wohnung entscheidend sein soll.

## 4. Ausnahmen von der Abgabepflicht

Nach den Erläut soll den Gemeinden durch die Einführung der Abgabe ein fiskalisches Instrument zur Sicherung leistbaren Wohnraums als Existenzgrundlage für Menschen zur Verfügung gestellt werden. Ziel ist es, finanzielle Anreize zu schaffen, um Leerstand zu vermeiden.<sup>21</sup> Da es **viele Gründe für den Leerstand** geben kann, wird differenziert, ob der Leerstand vornehmlich zu

<sup>13</sup> Denk, Landesgesetzliche Leerstandsabgaben und Kompetenzverteilung – zugleich Überlegungen zum „Volkswohnungswesen“, JBl 2022, 773 (784f); Denk, Grundlagen, Abgabengegenstand und Ausnahmen landesgesetzlicher Leerstandsabgaben, immolex 2022/126 (274); Hammerl, Geplante Leerstandsabgaben in Salzburg und der Steiermark, SWK 2022, 802 (802); aA Varro, Leerstandsabgabe in der Steiermark, Salzburg und Tirol, taxlex 2022/56 (264).

<sup>14</sup> „Für Gebäude, Wohnungen und sonstige Teile von Gebäuden, die über einen durchgehenden Zeitraum von mindestens sechs Monaten nicht als Wohnsitz verwendet werden (Leerstand), ist eine Leerstandsabgabe zu erheben.“

<sup>15</sup> § 1 StZWAG.

<sup>16</sup> AB 167/8 Blg StmkLT 18. GP 7.

<sup>17</sup> Denk, Grundlagen, Abgabengegenstand und Ausnahmen landesgesetzlicher Leerstandsabgaben, immolex 2022/126, 274 (276).

<sup>18</sup> AB 167/8 Blg StmkLT 18. GP 7f.

<sup>19</sup> § 9 ZWAG.

<sup>20</sup> § 6 Abs 1 TFLAG.

<sup>21</sup> AB 167/8 Blg StmkLT 18. GP 7.

spekulativen Zwecken erfolgt. Nicht oder nur eingeschränkt disponible Leerstände werden nach § 9 StZWAG von der Abgabepflicht ausgenommen.<sup>22</sup> Es handelt sich dabei um eine **demonstrative Aufzählung**. Den Gemeinden steht es frei, – unter Beachtung des Sachlichkeitsgrundsatzes und der Grundrechte – weitere Ausnahmetatbestände in die Verordnung aufzunehmen.<sup>23</sup>

Folgende **Ausnahmetatbestände** sind genannt:

1. Wohnungen im Eigentum einer gemeinnützigen Bau-, Wohnungs- und Siedlungsvereinigung
2. Wohnungen im Eigentum von Gebietskörperschaften
3. Bauten mit bis zu drei Wohnungen, in denen die Eigentümer in einer der Wohnungen ihren Hauptwohnsitz haben
4. Betriebswohnungen (einschließlich land- und/oder forstwirtschaftlicher Betriebe)
5. Wohnungen, die aufgrund notwendiger Instandsetzungsarbeiten nicht länger als 26 Kalenderwochen im Jahr leer stehen
6. Wohnungen, die von den Eigentümern aus gesundheitlichen oder altersbedingten Gründen nicht mehr als Wohnsitz verwendet werden
7. Vorsorgewohnungen für Kinder, höchstens jedoch eine Vorsorgewohnung pro Kind in der Steiermark
8. Wohnungen, die aufgrund behördlicher Anordnungen nicht vermietbar sind
9. Bauten mit einer Wohnung oder mehreren Wohnungen, für die das Bundesdenkmalamt mit Bescheid die Denkmaleigenschaft festgestellt hat
10. Wohnungen, die im Eigentum oder in der Benützung eines fremden Staates oder aufgrund von Staatsverträgen errichteter Organisationen oder als exterritorial anerkannte Personen stehen, insoweit diese Wohnungen zur Unterbringung von diplomatischen Vertretungen oder zu Wohnzwecken für Personen verwendet werden, die als exterritorial anerkannt sind

Da insb der spekulative Leerstand eingedämmt werden soll, ist die Ausnahme Wohnungen im Eigentum von Bau-, Wohnungs- und Siedlungsvereinigungen sowie Gebietskörperschaften grundsätzlich nachvollziehbar. Nach den Erläut sei bei diesen Einrichtungen und Unternehmungen ein Leerstand in spekulativer Absicht „*nicht zu vermuten*“.<sup>24</sup>

Auch bei Wohnungen, die aus gesundheitlichen oder altersbedingten Gründen nicht mehr als Wohnsitz verwendet werden, zB aufgrund eines Umzugs in das Altersheim, geht der Gesetzgeber nicht von einem spekulativen Leerstand aus.<sup>25</sup>

Zusätzlich sind jedoch zahlreiche weitere Fälle denkbar, in denen ein spekulativer Leerstand nicht zu erwarten ist, für die aber **keine gesetzliche Ausnahme** von der Abgabepflicht **vorgesehen** ist.

- ▶ Zu denken wäre zB an Wohnungen, die seit mehr als sechs Monaten zum Verkauf stehen (zB nach dem Tod des Eigentümers oder aufgrund eines Umzugs). Aktuell sinkt die Nachfrage am Immobilienmarkt, während das Angebot steigt.<sup>26</sup> Gründe für den Nachfragerückgang sind die erhöhten Eigenkapitalvorschriften, die steigenden Kreditzinsen, die unsichere wirtschaftliche Lage sowie die damit verbundene sinkende Kaufkraft.
- ▶ Auch Wohnungen, um deren Vermietung sich der Eigentümer nachweisbar bemüht, die sich jedoch infolge geringer Nachfrage (zB schlechte Lage der Wohnung, schlechte Raumaufteilung, kostspielige Heizungsart wie aktuell Gas- oder Elektroheizungen) nur schwer vermieten lassen, sind von der Abgabepflicht nicht ausgenommen.

Während in Salzburg eine derartige Ausnahmebestimmung vorgesehen ist (vgl § 10 Z 7 ZWAG), überlässt es der Landesgesetzgeber in der Steiermark den Gemeinden, in ihren Beitragsverordnungen weitere sachliche Ausnahmeregelungen vorzusehen.

## 5. Abgabenschuld und Abgabenhöhe

Abgabepflichtig ist nach § 10 Abs 1 StZWAG der **Eigentümer der Wohnung**, im Fall eines Baurechts der Bauberechtigte. Änderungen der Person des Abgabepflichtigen sind innerhalb eines Monats ab dem Eintritt der Änderung zu melden.

Die **Höhe der Abgabe** wird gem § 11 StZWAG nach der Nutzfläche der Wohnung und den Kalenderwochen im Jahr, an denen kein Wohnsitz gemeldet ist, bemessen. Sie ist von der Gemeinde durch **Verordnung des Gemeinderats** festzulegen, wobei das Gesetz eine **Höchstgrenze** vorgibt. Bei Festlegung der Abgabenhöhe ist auf den Verkehrswert der Liegenschaften in der Gemeinde Bedacht zu nehmen. Die Höhe der Abgabe kann (und muss) innerhalb des Gemeindegebiets variieren, sofern sich die für die Festsetzung maßgeblichen Umstände innerhalb der Gemeinde erheblich unterscheiden.

Die Höhe der Abgabe darf für eine Wohnung mit 100m<sup>2</sup> Nutzfläche € 1.000,- pro Kalenderjahr nicht übersteigen. Für größere bzw kleinere Wohnungen erhöht bzw vermindert sich der Betrag entsprechend.

### Die Gemeinde muss die maßgeblichen Umstände für die Höhe der Abgabe erheben.

Nach der in diesem Punkt wohl übertragbaren Judikatur des VfGH zu Zweitwohnsitzabgaben entsprechen Gemeindeverordnungen, die ohne diesbezügliche Grundlagenforschung den Höchstbetrag übernehmen, nicht den gesetzlichen Vorgaben und sind daher gesetzwidrig.<sup>27</sup> Der **Höchstsatz** muss **begründet werden können**.<sup>28</sup> Die Gemeinden trifft somit die Pflicht, vor Erlassung einer entsprechenden Beitragsverordnung die maßgeblichen Umstände für die Höhe der Abgabe zu erheben. Da die Abgabe darauf abzielt, das spekulative Horten von Wohnungen ohne Verwertungsabsicht zu verhindern,<sup>29</sup> ist die Kenntnis, ob und in welchem Ausmaß die jeweilige Gemeinde von einem spekulativen Leerstand betroffen ist, wesentliche Voraussetzung für den Beschluss, eine Abgabe einzuheben. Zusätzlich sind die Verkehrswerte der Liegenschaften im Gemeindegebiet zu ermitteln und mit den durchschnittlichen Verkehrswerten in der Steiermark zu vergleichen.

In der Steiermark haben bereits zahlreiche Gemeinden eine entsprechende Verordnung zur Einhebung der Wohnungsleerstandsabgabe erlassen, wobei einige davon die Abgabe in der maximalen Höhe einheben. So haben zB die Gemeinden Nestelbach

<sup>22</sup> AB 167/8 Blg StmkLT 18. GP 8.

<sup>23</sup> AB 167/8 Blg StmkLT 18. GP 9.

<sup>24</sup> AB 167/8 Blg StmkLT 18. GP 8.

<sup>25</sup> AB 167/8 Blg StmkLT 18. GP 8.

<sup>26</sup> Während am 16. 9. 2022 in Graz 1.299 Wohnungen über Willhaben zum Verkauf angeboten wurden, waren es am 31. 1. 2023 insgesamt 1.943.

<sup>27</sup> VfSlg 18.792/2009. Vgl auch VfSlg 19.069/2010; 19.070/2010.

<sup>28</sup> VfGH 7. 3. 2022, V 54/2021; 7. 3. 2022, V 157/2021.

<sup>29</sup> AB 167/8 Blg StmkLT 18. GP 7.

bei Graz<sup>30</sup> sowie St. Radegund<sup>31</sup> sowohl bei der Zweitwohnsitz- als auch bei der Wohnungsleerstandsabgabe den Höchstsatz festgelegt. Ob diese Gemeinden zuvor für beide Abgabenformen entsprechende Erhebungen durchgeführt haben und infolgedessen zu dem Ergebnis gelangt sind, sie seien sowohl von spekulativen Leerständen als auch von übermäßigen Belastungen durch Zweitwohnsitze besonders betroffen, bleibt unklar.

Mit der Gesetzmäßigkeit dieser Gemeindeverordnungen wird sich der VfGH in den nächsten Jahren wohl zu befassen haben.

### C. Zu befürchtende Umgehungsversuche?

Aufgrund der konkreten Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen sind Umgehungsversuche zu befürchten, die für die Gemeinden schwer nachweisbar sind. Insb das Abstellen auf die Daten aus dem ZMR (und nicht auf die tatsächliche Nutzung der Wohnung) ermöglicht es, die Abgabepflicht durch die **bloße Meldung eines Hauptwohnsitzes** oder eines weiteren Wohnsitzes zu umgehen. Sofern in der betroffenen Gemeinde auch eine Zweitwohnsitzabgabe eingehoben wird, wird für den weiteren Wohnsitz allenfalls eine Zweitwohnsitzabgabe fällig (die aber theoretisch geringer sein kann als die Wohnungsleerstandsabgabe).

Natürlich handelt es sich bei einem Verstoß gegen die Meldepflichten des MeldeG<sup>32</sup> bzw bei einer Anmeldung, obwohl keine Unterkunftsnahme erfolgt ist, um eine Verwaltungsübertretung, die nach § 22 MeldeG zu bestrafen ist. Die Nichtnutzung einer Wohnung zB als weiterer Wohnsitz wird in der Praxis aber nur schwer nachweisbar sein.

Auch die normierten Ausnahmen von der Abgabepflicht ermöglichen Umgehungsversuche. So unterliegt zB eine **Vorsorgewohnung pro Kind** in der Steiermark nicht der Abgabepflicht, wobei im Gesetz keine zeitlichen Grenzen vorgesehen sind. Theoretisch kann daher bereits für ein Kleinkind, aber auch für ein 45-jähriges Kind eine Vorsorgewohnung gekauft werden. Wird die Wohnung einige Jahre später doch gewinnbringend verkauft, ohne je als Vorsorgewohnung genutzt zu werden, bleibt dies folgenlos. Personen, die eine Ausnahmebestimmung in Anspruch nehmen möchten, müssen die Umstände dafür nach § 10 Abs 3 StZWAG grundsätzlich nachweisen. Vorsorgewohnungen werden von dieser Nachweispflicht weitgehend ausgenommen. Der Abgabepflichtige hätte nur nachzuweisen, dass für (allenfalls bestehende) weitere Vorsorgewohnungen für dasselbe Kind in anderen Gemeinden in der Steiermark die Wohnungsleerstandsabgabe entrichtet wird. Vorsorgewohnungen in Gemeinden, in denen keine Wohnungsleerstandsabgabe erhoben wird, bleiben außer Betracht. Wie die Gemeinde Kenntnis von allfälligen weiteren Vorsorgewohnungen in anderen Gemeinden bekommen sollte, bleibt unklar.

### D. Zu erwartende Lenkungseffekte der Wohnungsleerstandsabgabe?

Aus unserer Sicht sind die zu erwartenden **Lenkungseffekte** der Wohnungsleerstandsabgabe äußerst **gering**. Von einer Abgabe iHv maximal € 1.000,- für eine 100m<sup>2</sup> Wohnung ist keine wesentliche Verhaltensänderung der Eigentümer zu erwarten.

Spekulanten lassen Wohnungen leer stehen, obwohl der Leerstand – unabhängig von der Belastung durch eine Abgabe – mit nicht vernachlässigbaren Kosten verbunden ist. Zu denken ist hier etwa an Grundsteuer, Gebühren, Betriebskosten, Rücklagen, Hausverwaltungskosten und Instandhaltungskosten. Eine zusätz-

liche Belastung durch eine (nicht allzu hohe) Leerstandsabgabe wird daher kaum eine abschreckende Wirkung mit sich bringen.

### Beispiel

Anleger, die eine 75m<sup>2</sup> Wohnung um zB € 300.000,- kaufen und darauf spekulieren, die Wohnung in einigen Jahren um € 350.000,- € 400.000,- zu verkaufen, werden aufgrund einer finanziellen Belastung iHv maximal € 750,- pro Jahr nicht zurückschrecken.

Auch wenn in zahlreichen stmk Gemeinden nunmehr eine Wohnungsleerstandsabgabe eingehoben wird, werden jene Eigentümer, die Wohnungen in spekulativer Absicht erworben haben, diese Wohnungen weiterhin leer stehen lassen. Nur eine Wohnungsleerstandsabgabe in **ausreichender Höhe** würde einen entsprechenden Anreiz bieten bzw Druck auf die Eigentümer ausüben. Einen echten Lenkungseffekt darf die Wohnungsleerstandsabgabe aber schon aufgrund der geschilderten kompetenzrechtlichen Thematik nicht aufweisen.

Die Einhebung einer Wohnungsleerstandsabgabe wird das Angebot am Wohnungsmarkt nicht wesentlich erweitern und somit den bestehenden Preisdruck nicht relevant entschärfen. Im Übrigen wird den Gemeinden zwar eine zusätzliche Einkommensquelle eröffnet, doch ist mit der Erhebung der Abgabe auch ein wesentlicher Verwaltungsaufwand verbunden, weshalb die zu erwartenden Einnahmen aufgrund der geringen Höhe der Abgabe wohl nicht ins Gewicht fallen werden.

### E. Fazit

Es mag zwar politisch erwünscht sein, die Gemeinden zur Einhebung einer Wohnungsleerstandsabgabe zu ermächtigen. Nachhaltige Lenkungseffekte und eine Verbesserung der angespannten Situation am Wohnungsmarkt sind leider kaum zu erwarten. Die Abgabe erscheint zur Erreichung des angestrebten Ziels ungeeignet, schon deshalb, weil sie aus kompetenzrechtlicher Sicht keine Lenkungswirkung entfalten darf.

<sup>30</sup> [www.nestelbach-graz.gv.at/wp-content/uploads/sites/13/2022/12/KUND-MACHUNG-VERORDNUNG\\_Stmk.-Zweitwohnsitz-und-Wohnungsleerstandsabgabegesetz.pdf](http://www.nestelbach-graz.gv.at/wp-content/uploads/sites/13/2022/12/KUND-MACHUNG-VERORDNUNG_Stmk.-Zweitwohnsitz-und-Wohnungsleerstandsabgabegesetz.pdf) (Stand 26. 1. 2023).

<sup>31</sup> [www.gemeinde24.at/admin/upload/pdf/89/1665378671.pdf](http://www.gemeinde24.at/admin/upload/pdf/89/1665378671.pdf) (Stand 26. 1. 2023). Die Gemeinde St. Radegund hat die Verordnung bereits am 14. 9. 2022, somit vor Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlage im StZWAG, beschlossen und kundgemacht. Die Verordnung selbst trat erst mit 1. 1. 2023 in Kraft. Nach der stRsp des VfGH ist es möglich, einer Verordnung, die ohne gesetzliche Deckung erlassen worden ist, durch ein nachfolgendes Gesetz eine einwandfreie verfassungsrechtliche Grundlage zu geben (vgl dazu VfSlg 3043/1956; 3402/1958; 4884/1964; 4988/1965; 5813/1968; 5866/1968).

<sup>32</sup> BG über das polizeiliche Meldewesen (Meldegesetz 1991 – MeldeG), StF BGBl 1992/9 idF BGBl I 2022/173.

### ÜBER DEN AUTOR UND DIE AUTORIN

Univ.-Prof. Dr. Georg Eisenberger ist Universitätsprofessor am Institut für öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Karl-Franzens-Universität Graz und Partner bei Eisenberger Rechtsanwälte.

Mag.<sup>a</sup> Julia Holzmann, MBA, ist Rechtsanwältin und ständige Substitutin bei Eisenberger Rechtsanwälte.

Kontaktdaten: eisenberger rechtsanwälte gmbh; Schloßstraße 25, 8020 Graz.

Telefon: +43 50 369-0; +43 676 8364 7227

E-Mail: eisenberger@eisenberger.eu

Internet: www.eisenberger.eu

---

### ZU DIESEM THEMENKREIS IN DER RFG ERSCIENEN

- ▶ *Achatz*, Besteuerung von Freizeitwohnsitzen, RFG 2022/33;
  - ▶ *Frank*, Aktuelle Judikatur der Höchstgerichte zur Gemeinde als Steuergläubigerin – Zweitwohnsitzabgaben: Zum Begriff des Wohnsitzes, RFG 2021/32;
  - ▶ *Hautz/Wimmer*, Die raumordnungs- und abgabenrechtlichen Vorschriften für Freizeitwohnsitze in Salzburg, Tirol und Vorarlberg, RFG 2020/27;
  - ▶ *Geringer/Kölbl*, Neuregelung der Abgabepflicht für Freizeitwohnungen in Oberösterreich, RFG 2020/6.
-