

Parlamentsdirektion
Dr.-Karl-Renner-Ring 3
1017 Wien

Abteilung für Rechtspolitik
Wiedner Hauptstraße 63 | 1045 Wien
T 05 90 900DW | F 05 90 900 11 DW
E rp@wko.at
W wko.at/rp

per Webformular: Parlamentarisches
Begutachtungsverfahren

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
408/AUA, 06.03.2024

Unser Zeichen, Sachbearbeiter
Rp 20.1.99.07/24/Ro/MH

Durchwahl
3215

Datum
02.04.2024

Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird (3944/A), Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Wirtschaftskammer Österreich bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme und teilt zu dem im Betreff genannten Antrag Folgendes mit:

I. Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Kompetenztatbestandes "Volkswohnungswesen" (Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG) soll es den Ländern ermöglicht werden, Abgaben auf Nichtnutzung (Leerstand) und Mindernutzung von Wohnungen auch in (erheblich) größerer Höhe als bisher einzuheben. Aus Sicht der Wirtschaftskammer Österreich ist zwar der Wunsch, leistbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen, durchaus nachvollziehbar. Die Ermöglichung von landesrechtlichen Abgaben unabhängig von der Höhe, d.h. auch in sehr beträchtlicher Höhe, wird jedoch als nicht zielführendes Mittel betrachtet. Solche Abgaben scheinen als untaugliches Mittel, Immobilien für den Wohnungsmarkt zu mobilisieren, weil sie die eigentlichen Ursachen des Problems (wie etwa strenge mietrechtliche Vorgaben, Inflation) nicht lösen. Im Übrigen lehnt die WKÖ grundsätzlich die Einführung neuer Steuern und Abgaben ab.

II. Im Detail

Um Unklarheiten hinsichtlich der kompetenzrechtlichen Beurteilung von (insbesondere) Leerstandsabgaben zu vermeiden und so den Ländern die Einhebung solcher Abgaben zu erleichtern, ist eine Änderung des Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG geplant. Ziel der Novellierung ist, dass die Erhebung öffentlicher Abgaben zum Zweck der Vermeidung der Nicht- oder Mindernutzung von Wohnungen künftig in die Landeskompentenz fallen soll.

Grundsätzlich haben die Länder im Rahmen des Abgabenerfindungsrechts die Möglichkeit, in gewissen Grenzen neue Abgaben einzuführen. Die Abgabe darf aber keiner bestehenden Bundesabgabe gleichartig sein (Gleichartigkeitsverbot), und die Abgabe darf nicht missbräuchlich

in andere Kompetenzbereiche eingreifen, so auch nicht in das in Art 11 Abs. 1 Z 3 B-VG genannte „Volkswohnungswesen“.

Im Erkenntnis vom 12.3.1985 zum Wr. Wohnungsabgabegesetz (VfSlg 10403/1985) hat der VfGH festgestellt, dass diese Abgabe, insbesondere aufgrund der Höhe, einen Übergriff auf das Gebiet der Wohnraumbewirtschaftung darstellt und damit - soweit sie das „Volkswohnungswesen“ betrifft - gemäß Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt. Damit ist eine gewisse Deckelung einer zulässigen landesgesetzlichen Leerstandsabgabe geboten.

Die vorgeschlagene Änderung soll daher bewirken, dass den Landesgesetzgebern künftig auch (sehr) hohe Leerstandsabgaben und Abgaben für Mindernutzung von Wohnungen, wie Freizeit- und Zweitwohnsitzabgaben, verfassungsrechtlich ermöglicht werden.

Die derzeit geltende Verfassungsrechtslage hindert die Länder grundsätzlich nicht daran, Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgaben einzuheben. Diese dürfen jedoch aufgrund ihrer Intensität nicht dazu führen, dass der Steuerpflichtige wirtschaftlich zu einem gewissen Verhalten gezwungen wird.

Derzeit gibt es in Österreich drei verschiedene Landesgesetze zur Leerstandsabgabe (Salzburg, Tirol und Steiermark) mit jeweils unterschiedlichen Regelungen und Ausnahmen. So enthält das steirische Gesetz beispielsweise keine Ausnahmebestimmung hinsichtlich des erfolglosen Anbietens eines Leerstands am Markt (vgl. § 9 StZWAG), während in Tirol und Salzburg normiert wurde, dass keine Abgabe zu entrichten ist, sofern die Wohnung am Markt zu ortsüblichen Konditionen angeboten wird, sich aber kein Mieter findet (vgl. § 7 lit e TFLAG, § 10 Z 7 Salzburger ZWAG). In der Praxis kommt es hinsichtlich der Eruiierung des Leerstands auch zu unterschiedlichen Rechtsmeinungen der Länder in Bezug auf den Datenschutz. Bereits jetzt wirft die Materie eine Vielzahl von Fragen auf; insbesondere die genannten Ausnahmetatbestände bieten Raum für Diskussionen und Auslegungsspielräume. Es ist zu befürchten, dass durch die Kompetenzverschiebung eine weitere Zersplitterung in neun mögliche Landesgesetze gefördert wird, was nicht unterstützt werden kann.

Die vorgeschlagene Regelung ist auch aus folgenden Gründen abzulehnen:

Die geplante Formulierung ist missverständlich:

Der vorgeschlagene Text ist - folgt man der reinen Wortinterpretation - nicht eindeutig, da sich der Zusatz „*nicht jedoch die Erhebung öffentlicher Abgaben zum Zweck ...*“ sowohl auf das Volkswohnungswesen (wie es auch die Intention des Gesetzgebers ist), als auch auf die davon aufgezählten „*Ausnahme der Förderung des Wohnbaus und der Förderung der Wohnhaussanierung*“ beziehen kann. Die Formulierung soll offenbar neben der Ausnahme der Förderung des Wohnbaus und der Förderung Wohnbausanierung eine weitere Ausnahme der Bundeskompetenz im Bereich Volkswohnungswesen beinhalten, die somit gemäß Art 15 B-VG in die Länderkompetenz fällt. Durch die Konjunktion „nicht jedoch“ wäre aber auch eine Interpretation dahingehend möglich, dass es sich um eine Ausnahme der Ausnahme handelt.

Vor allem aber aus inhaltlicher Sicht ist die geplante Regelung abzulehnen:

Wie oben ausgeführt, ergibt sich aus der derzeitigen Kompetenzbestimmung in Zusammenhang mit dem Erkenntnis des VfGH, VfSlg 10403/1985, die Notwendigkeit einer gewissen Deckelung der Abgabenhöhe in Landesgesetzen. Wird nun, wie geplant, die Leerstandsabgabe unabhängig von der Höhe jedenfalls als Abgabe qualifiziert, fällt diese Beschränkung weg.

Da es sich bei Abgaben zur Vermeidung der Nicht- bzw. Mindernutzung um einen erheblichen Eingriff in das Eigentumsrecht handeln kann, müssten hier besonders hohe Qualitätsanforderungen an eine kompetenzrechtliche Grundlage gestellt werden.

Vor diesem Hintergrund ist Folgendes auszuführen:

Zu Zweitwohnsitzabgaben:

Solche gibt es bereits derzeit in mehreren Bundesländern. Eine Aufnahme der Ausnahme für Zweitwohnsitzabgaben in Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG würde dem Landesgesetzgeber nunmehr die Möglichkeit eröffnen, die Abgabe (insbesondere im Hinblick auf ihre Höhe) so auszugestalten, dass sie auch als Regelung des Volkswohnungswesens selbst gewertet werden kann, ohne damit im Hinblick auf die (neugefasste) Kompetenzbestimmung des Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG verfassungswidrig zu sein. Folglich besteht die Gefahr, dass es zu (massiven) Erhöhungen der Zweitwohnsitzabgaben kommen würde, was zum Beispiel im Hinblick auf davon eventuell betroffene Pendlerwohnungen abzulehnen ist. Eine solche Erhöhung würde insbesondere die Mittelschicht treffen, da ein Zweitwohnsitz bei entsprechend hohen Abgaben nur mehr für Höchstverdiener leistbar wäre.

Zu Leerstandsabgaben:

Ebenso würde die Aufnahme der Ausnahme betreffend Leerstandsabgaben, die derzeit bereits von mehreren Ländern aufgrund des Abgabenerfindungsrechts der Länder erhoben werden, im Ergebnis die Möglichkeit eröffnen, diese (massiv) zu erhöhen bzw. in beträchtlicher Höhe einzuführen, was als verfassungsrechtlich bedenklicher Eingriff in das Eigentumsrecht abzulehnen ist.

Überdies stellt der vorliegende Änderungsvorschlag nicht auf die Gründe für den Leerstand ab, sondern ermöglicht den Ländern ungeachtet der jeweiligen Ursachen für den Leerstand eine (höhere) Abgabe vorzuschreiben. Da der Leerstand von Wohnungen aber oftmals gar nicht gewollt ist (z.B. wird über einen längeren Zeitraum kein Mieter gefunden, länger andauernde Sanierungsarbeiten in Eigenregie, mietrechtliche Beschränkungen) bzw nicht definiert ist (z.B. gewerbliche Nutzung von Räumlichkeiten), sollte der Gestaltungsspielraum der Länder bereits verfassungsrechtlich eingeschränkt werden. So müsste die gegenständliche Verfassungsänderung zumindest auf „Abgaben zum Zweck der Vermeidung der spekulativen Nichtnutzung“ eingeschränkt werden (Wohnungen, die trotz entsprechendem Zustand und Nachfrage wegen der Spekulation auf eine höhere Rendite nicht vermietet werden - soweit dies aus kaufmännischer Sicht überhaupt ein realistisches Szenario sein kann). Fraglich ist auch, ob für die Frage des spekulativen Leerstandes nicht ohnehin eine bundeseinheitliche Regelung zu bevorzugen wäre.

Auch den weiteren Einschränkungen für eine landesrechtliche Leerstandsabgabe, die der VfGH für die bisherige Rechtslage aufgestellt hat, kämen mit der neuen Regelung keine Bedeutung mehr zu. So sind derzeit nach Ansicht des VfGH etwa die zu erwartenden Erträge im Verhältnis zum Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen. Gerade aber der Verwaltungsaufwand ist bei Leerstandsabgaben generell nicht zu vernachlässigen und würde auch künftig bei Einführung solcher Abgaben zu diskutieren sein.

Durch neue (wohl hohe) Abgaben entstünde eine weitere Zusatzbelastung (auch) für unsere Mitgliedsbetriebe. Die WKÖ lehnt aufgrund der allgemeinen hohen Steuer- und Abgabenbelastung in Österreich grundsätzlich die Einführung neuer Steuern und Abgaben ab.

Wie schon bestehende Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgaben zeigen, sind maßvolle Landesregelungen auch ohne die gegenständliche Änderung und im derzeit geltenden Verfassungsrahmen anwendbar.

Im Übrigen wäre es zielführend, bevor eine Verfassungsänderung angedacht wird, die bestehenden Leerstände zahlenmäßig zu eruieren, da die kolportierten Zahlen von mehreren Stakeholdern in Zweifel gezogen werden.

Wenngleich der Wunsch, leistbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen, durchaus nachvollziehbar ist, stellt sich - in materieller Hinsicht - die Frage, ob eine Leerstandsabgabe zur Erreichung dieses Zieles geeignet ist. Die Ursachen für Leerstand sind vielfältig und oft hausgemacht. Inflation, steigende Energie- und Betriebskosten führen dazu, dass Viele auf geförderte Wohnobjekte ausweichen. Hinzu kommt, dass das mieterfreundliche Mietrechtsgesetz die Vermieter zunehmend belastet und nicht zwangsläufig zur Vermietung motiviert. Leerstandsabgaben scheinen daher als untaugliches Mittel, Immobilien für den Wohnungsmarkt zu mobilisieren, weil sie die eigentlichen Ursachen des Problems nicht lösen.

Auch stellt sich z.B. die Frage, wie die Abgabe bemessen wird. Würde man auf die Wohnungsgröße abstellen, wären Wohnungsvermessungen bzw. komplexe Berechnungen der Wohnungsgröße erforderlich. Zudem müsste - anhand welcher Daten auch immer - kontrolliert werden, ob tatsächlich ein Leerstand vorliegt. Durch die Verlagerung der Thematik auf die Länder kommt es überdies zu einer Rechtszersplitterung und es bleiben „Wettbewerbsverzerrungen“ zwischen den einzelnen Bundesländern zu befürchten.

Besonders problematisch ist aus unserer Sicht, dass viele Detailfragen ungeklärt sind, etwa was mit Wohnungen geschieht, die dem Mietmarkt zwar zur Verfügung stehen aber - trotz entsprechender Mietersuche - leer stehen.

Zudem müsste sichergestellt werden, dass die Differenzierung zwischen gewerblicher Nutzung und der Nutzung aufgrund eines Wohnbedürfnisses im Auge behalten wird.

Nicht zuletzt könnte eine solche Leerstandsabgabe für strukturschwache Gebiete zum Bumerang werden. Sind Einheimische z.B. für Studium oder Arbeit in die Stadt gezogen, können sich diese möglicherweise den Erhalt einer geerbten Wohnung nicht mehr leisten und wären zur Veräußerung der Immobilien gezwungen.

Für Dienstwohnungen sollte eine Ausnahme geschaffen werden, da diese nicht der Gewinnabsicht dienen, sondern dem Wohle der Mitarbeiter. Da kann es sehr wohl auch vorübergehend zu Leerständen kommen.

Daher sollten insbesondere Mitarbeiterunterkünfte, aber z.B. auch leerstehende oder in Renovierung befindliche Beherbergungsbetriebe jedenfalls von der Leerstandsabgabe ausgenommen werden. Wenn auch ein leerstehendes oder in Renovierung befindliches Hotel hier mitumfasst wäre, wäre dies unverständlich und wohl auch nicht im Sinne des Gesetzgebers. Ebenso hat dies für Landesschulheime, Schulinternate und ähnliche Einrichtungen zu gelten. Dies hat für diese Einrichtungen unabhängig vom Erhalt einer Wohnbauförderung zu gelten. In weiterer Folge müssten gegebenenfalls - als Fall-back-Variante - die Fristen des temporären Leerstandes so adaptiert werden, dass saisonale Betriebe und deren Mitarbeiterunterkünfte, die z.B. nur ein halbes Jahr geöffnet/von Mitarbeitern belegt sind, davon ausgenommen werden, das heißt der Leerstand in diesem Falle z.B. mehr als 7/8 Monate im Jahr zu betragen hat. Für

diesen Fall sollte in Folge eine Staffelung angedacht werden, um der Praxis der saisonalen Betriebe vor Ort - je nach Öffnungsdauer - entsprechen und dadurch eine Ausnahme von der Leerstandsabgabe sicherstellen zu können.

Sollten Leerstandsabgaben trotz der dargelegten Bedenken unvermeidbar sein, wäre es wünschenswert, wenn die daraus lukrierten Einnahmen in Form einer Zweckwidmung dem Wohnbau bzw der Wohnraumsanierung zur Verfügung gestellt würden, um den Lenkungseffekt zu verstärken. Zumindest sollte eine entsprechende Zielbestimmung in den Erläuterungen verankert werden.

III. Zusammenfassung

Die vorgeschlagene Neufassung des Art 11 Abs. 1 Z 3 B-VG würde die verfassungsrechtliche Möglichkeit für die Landesgesetzgebung eröffnen, für Nichtnutzung und Mindernutzung von Wohnungen Abgaben auch in erheblicher Höhe einzuheben. Diesem Vorhaben kann sowohl aus formaler Sicht (wegen missverständlicher Formulierung des Änderungsvorschlags) als auch insbesondere aus inhaltlicher Sicht nicht zugestimmt werden; dies v.a. wegen des mit solchen Abgaben verbundenen Eingriffs in das Eigentumsrecht, der Zersplitterung in neun mögliche Landesgesetze und der zu bezweifelnden Eignung, mit solchen Abgaben leistbaren Wohnraum schaffen zu können.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Freundliche Grüße

Dr. Harald Mahrer
Präsident

Karlheinz Kopf
Generalsekretär