

RECHTSGUTACHTEN

Zulässigkeit der rückwirkenden Aufhebung einer Gemeindeverordnung

Univ.-Prof. Prof. (eh) Dr. Georg Eisenberger

Eisenberger Rechtsanwälte GmbH

November 2024

Das vorliegende Rechtsgutachten gliedert sich wie folgt, wobei die Beantwortung der Rechtsfrage vorab unter **Punkt 1** als Executive Summary erfolgt:

1. Executive Summary	2
2. Problemaufriss und Sachverhalt	3
3. Ermessen bei der Abgabeeinhebung	11
4. Widerspruch zu verfassungsrechtlichen Grundsätzen	13
5. Widerspruch zum Zweck der Abgabe.....	16
6. Zulässigkeit der Rückwirkung nach den StZWAG	18

1. Executive Summary

Rechtsfrage: Ist eine rückwirkende Aufhebung der ZWA-VO mit 01.01.2023 zulässig?

Die Frage, ob eine rückwirkende Außerkraftsetzung einer Gemeindeverordnung zulässig ist, wird von der bisherigen Rechtsprechung nicht beantwortet. Eine gesicherte Rechtsprechung, die der Gemeinde entsprechende Rechtssicherheit bieten könnte, liegt also nicht vor.

Mangels eines ausdrücklichen Verbotes und mangels einschlägiger Rechtsprechung ist zu prüfen, ob triftige Gründe für die rückwirkende Außerkraftsetzung sprechen, die diese Vorgangsweise rechtfertigen.

Im vorliegenden Fall erscheint die rückwirkende Außerkraftsetzung der ZWA-VO aus folgenden Gründen zulässig:

1. Es gibt keine gesetzliche Bestimmung, die die rückwirkende Aufhebung einer Gemeindeverordnung zugunsten der Normunterworfenen verbieten würde.
2. § 92 GemO ist nicht anwendbar, da diese Vorschrift ausschließlich Regelungen über die **Inkraftsetzung** von Gemeindeverordnungen trifft. Die Gemeindeverordnung soll jedoch rückwirkend **außer Kraft** gesetzt werden.
3. Die Judikatur des VfGH zur Rückwirkung von Verordnungen bezieht sich nur auf rückwirkende Inkraftsetzungen und rückwirkende Änderungen, die im Ergebnis rückwirkende Inkraftsetzungen darstellen. Aus der Judikatur des VfGH zur eingeschränkten Zulässigkeit rückwirkender Inkraftsetzungen und rückwirkender Änderungen können keine Schlüsse gezogen werden, die zwingend gegen die Zulässigkeit einer rückwirkenden Aufhebung der ZWA-VO sprechen würden.

4. Selbst wenn § 92 GemO im vorliegenden Fall anwendbar wäre, ist die Bestimmung jedenfalls (finanz-) **verfassungskonform zu interpretieren**.
5. Die Erhebung der Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabe steht sowohl nach der Finanzverfassung als auch nach dem StZWAG im freien Ermessen der Gemeinde. Würde der Gemeinde die Möglichkeit genommen, ihre Abgabenverordnung mit Wirkung ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens aufzuheben, würde die Gemeinde in **finanzverfassungswidriger Weise** gezwungen, eine Abgabe gegen ihren Willen zu erheben. Im Ergebnis müssen die Gemeinden also das Recht haben, ihre Verordnungen zur Abgabenerhebung auch rückwirkend aufzuheben, insbesondere wenn die Abgabenerhebung nicht administrierbar ist.
6. Die Stadtgemeinde Knittelfeld ist an die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit gebunden. Da die Vollziehung der ZWA-VO mehr Aufwand und Kosten verursacht als sie finanzielle Mittel einbringt, entspricht sie nicht dem verfassungsrechtlichen Effizienzgebot. Dies betrifft nicht nur die zukünftige Vollziehung, sondern auch die Erhebung der Abgabe für das Jahr 2023. Um nicht gegen das verfassungsrechtliche Effizienzgebot zu verstoßen, ist eine rückwirkende Aufhebung der ZWA-VO geboten.
7. Der Zweck des StZWAG ist es, die finanziellen Belastungen der Gemeinden durch Zweitwohnsitze abzugelten und spekulativen Leerstand zu vermeiden. Die Erhebung der Zweitwohnsitzabgabe führt nicht zur Abgeltung der Belastungen durch Zweitwohnsitze. Im Zuge der Vollziehung der Abgabe hat sich herausgestellt, dass die Abgabe in ihrer Erhebung mehr kostet als Abgaben lukriert werden. Weiters hat sich herausgestellt, dass die Stadtgemeinde Knittelfeld in weiten Teilen nicht von spekulativem Leerstand betroffen ist. Die Erhebung der Abgabe führt daher nicht dazu, dass ein spekulativer Leerstand verhindert und dem Wohnungsmarkt mehr Wohnungen zur Verfügung gestellt werden. Die ZWA-VO erfüllt die gesetzlich vorgegebenen Zwecke nicht und ist daher gesetzeswidrig. Vor diesem Hintergrund ist eine rückwirkende Aufhebung der gesetzeswidrigen Verordnung geboten. Würden die Normunterworfenen die zu erlassenden Abgabenbescheide bekämpfen und den VfGH anrufen, würde der VfGH die Verordnung aufgrund ihrer Gesetzwidrigkeit mit überwiegender Wahrscheinlichkeit beheben.

2. Problemaufriss und Sachverhalt

- 2.1. Die Stadtgemeinde Knittelfeld hat mit Beschluss des Gemeinderats vom 12.12.2022 die Knittelfelder Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabenverordnung 2022, im

Folgenden ZWA-VO, gemäß § 1 Steiermärkisches Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabegesetz (StZWAG)¹ erlassen.

- 2.2. Die ZWA-VO ist mit 01.01.2023 in Kraft getreten. Gegenstand der Abgabe sind Zweitwohnsitze, daher Wohnsitze, die nicht als Hauptwohnsitz verwendet werden,² und Wohnungen gemäß § 3 Abs 4 StZWAG, an denen nach den Daten des Zentralen Melderegisters mehr als 26 Kalenderwochen im Jahr weder eine Meldung als Hauptwohnsitz noch als sonstiger Wohnsitz vorliegt.³ Gemäß § 4 ZWA-VO wird eine Zweitwohnsitzabgabe in der Höhe von 10,00 EUR pro m² Nutzfläche, gemäß § 8 ZWA-VO eine Wohnungsleerstandsabgabe ebenfalls in der Höhe von 10,00 EUR pro m² Nutzfläche eingehoben. In § 3 ZWA-VO sind Ausnahmen von der Zweitwohnsitzabgabe und in § 7 ZWA-VO Ausnahmen von der Wohnungsleerstandsabgabe festgelegt.

Der Abgabeananspruch entsteht mit Ablauf des jeweiligen Kalenderjahres.⁴ Die Abgabe ist von den Abgabepflichtigen selbst zu berechnen und der Abgabenbehörde bis zum 31.03 des Folgejahres bekanntzugeben und binnen vier Wochen ab Bekanntgabe zu entrichten.⁵ Wird die Abgabe nicht entrichtet, ist sie gemäß § 201 Bundesabgabenordnung (BAO)⁶ bescheidmässig durch die Abgabenbehörde erster Instanz, den Bürgermeister, festzusetzen. Für das Rechtsmittelverfahren ist aufgrund des innergemeindlichen Instanzenzuges der Gemeinderat zuständig.

- 2.3. Die **Vollziehung** der Verordnung bereitet nach den uns erteilten Auskünften **gravierende Schwierigkeiten**. Im Zeitraum von August 2023 bis Februar 2024 wurden die potenziell abgabepflichtigen Wohnungen ermittelt. Das Ergebnis sind **1.036 Wohnungen mit vermutetem Leerstand** und **703 Wohnungen mit einer möglichen Zweitwohnsitznutzung**. Am 15. und 16.02.2024 wurden für diese Wohnungen 1.739 Informationsschreiben versandt. Die Bearbeitung der Rückmeldungen ist bis dato nicht abgeschlossen. Mit Stichtag 31.03.2024 waren 999 Verfahren abgeschlossen und 740 Verfahren offen. Vor der bescheidmässigen Vorschreibung wurde durch mehrere Maßnahmen bis zum 10.06.2024 eine weitere Klärung herbeigeführt.

- 2.4. Derzeit ist von **über 700 offenen Verfahren** auszugehen, zu denen es teils keine Rückmeldungen gibt und die teils noch in Bearbeitung sind. Die Stadtgemeinde Knittelfeld rechnet damit, dass etwa 500 Fälle „klärungsbedürftig“ bleiben. Nach Schätzungen sind **in etwa 400 offenen Abgabeverfahren Bescheide gemäß § 201 BAO zu erlassen**.

¹ LGBl 2022/46.

² § 1 ZWA-VO.

³ § 5 ZWA-VO.

⁴ § 9 Abs 1 ZWA-VO.

⁵ § 9 Abs 2 ZWA-VO.

⁶ BGBl 194/1961 idF BGBl I 70/2013.

Die Hauptprobleme bei der Einhebung der Wohnungsleerstandsabgabe ergeben sich durch die Einreden von erforderlichen Sanierungen und der Unvermietbarkeit aufgrund der Marktsituation. Bei der Zweitwohnsitzabgabe besteht das Problem, dass auch leerstehende Wohnungen als Zweitwohnsitze qualifiziert werden. Generell ergeben sich Probleme bei der Einstufung einer Wohnung als Wohnung im Sinne des StZWAG sowie bei Diskrepanzen zwischen den tatsächlichen Verhältnissen und dem Meldestand.

Alle diese Argumente der potentiell Abgabepflichtigen müssen von der Abgabenbehörde im Einzelnen geprüft werden, insbesondere da das StZWAG und die ZWA-VO jeweils nur eine **demonstrative Aufzählung** der Ausnahmetatbestände enthalten (siehe §§ 4 und 9 StZWAG und §§ 3 und 7 ZWA-VO). Sowohl das Gesetz als auch die ZWA-VO nennen daher nur Beispiele für die Ausnahmetatbestände. Das bedeutet, es sind nicht nur Wohnungen von der Abgabepflicht ausgenommen, die unter einen der ausdrücklich genannten Ausnahmetatbestände zu subsumieren sind, sondern die Ausnahmetatbestände sind auf **ähnliche, gleichgelagerte Fälle auszudehnen**. Gerade bei der Wohnungsleerstandsabgabe wird ein Ausnahmetatbestand vorliegen, wenn eine Wohnung zwar am Markt verfügbar, aber nicht vermietbar ist. Ein (gleichgelagerter) Ausnahmetatbestand wird dann vorliegen, wenn das Ermittlungsverfahren ergibt, dass sich der Eigentümer ernsthaft um eine Vermietung bemüht und gegebenenfalls zumutbare Sanierungsmaßnahmen durchgeführt wurden oder der Mietzins entsprechend reduziert wurde. Bietet der Eigentümer das Objekt hingegen gar nicht oder nur zum Schein zur Vermietung an oder verlangt er einen völlig überhöhten Mietzins, wird der Ausnahmetatbestand nicht vorliegen.

- 2.5. Der **prognostizierte Zeitaufwand** für 400 von der Abgabenbehörde erster Instanz zu erlassende Bescheide und die zu erwartenden Entscheidungen über Berufungen im Gemeinderat samt Erlassung von Berufungsbescheiden beträgt **mindestens 1.850 Stunden**.

Diesem angenommenen Zeitaufwand liegen die folgenden Annahmen zugrunde: Die Abgabenbehörde erster Instanz muss etwa 400 Abgabenbescheide erlassen. Das betrifft nur mehr jene Fälle, die weiterhin strittig sind und bei denen die Abgabe trotz entsprechender Korrespondenz mit der Stadtgemeinde Knittelfeld nicht selbst berechnet wurde. Es ist daher realistischerweise davon auszugehen, dass zumindest 300 Bescheide mit Berufungen bekämpft werden. Die Berufung hat keine aufschiebende Wirkung, dh der Aufwand für die Prüfung, ob die Abgaben rechtzeitig und in voller Höhe entrichtet wurden, wird dennoch anfallen. Einige Abgabepflichtige werden im Zuge der Berufung auch Aussetzungsanträge stellen, weshalb bereits zu Beginn des Berufungsverfahrens von der Abgabenbehörde erster Instanz zusätzlich Aussetzungsbescheide zu erlassen sind. Für einfache Berufungsbescheide, etwa wenn der Abgabepflichtige einen nachvollziehbaren Ausnahmetatbestand geltend macht, der der Abgabenbehörde bisher nicht bekannt war, ist mit einem Zeitaufwand von etwa zwei Stunden zu rechnen. In der überwiegenden Zahl der Fälle ist jedoch mit einem Zeitaufwand von ca vier Stunden, in komplexen Fällen von bis zu zehn Stunden zu rechnen. Werden die negativen Berufungsbescheide

mittels Beschwerde an das LVwG bekämpft, entsteht für die Gemeinde ein zusätzlicher Aufwand, da der Akt jeweils entsprechend aufbereitet und ein Vorlagebericht erstellt werden muss.

Der prognostizierte Zeitaufwand nur für die Festsetzung der Abgaben für das Jahr 2023 von etwa **1.850 Stunden** steht in einem Missverhältnis zu den durch die Erhebung der Abgaben erzielten Einnahmen. Bislang wurde eine Wohnungsleerstandsabgabe iHv von 11.598,51 EUR sowie eine Zweitwohnsitzabgabe iHv 6.810,98 EUR eingehoben.

- 2.6. Aus diesen Gründen soll die ZWA-VO aufgehoben werden. Die Aufhebung mit 01.01.2025 ist unproblematisch. Da jedoch auch die **bisherige Vorschreibung für das Jahr 2023 nicht administrierbar** ist, soll die **bestehende ZWA-VO rückwirkend aufgehoben werden**. Die Abgaben erfüllten auch nicht die gesetzlich vorgesehenen Zwecke.
- 2.7. Die rückwirkende Aufhebung der Verordnung würde – nach den uns erteilten Informationen – ausschließlich zum **Vorteil der Normunterworfenen** und der Gemeinde erfolgen. Die im Rahmen der Selbstberechnung bereits entrichteten Abgaben würden den Normunterworfenen rückerstattet werden, da durch die rückwirkende Aufhebung der Verordnung die Grundlage für die Einhebung und Einbehaltung der Abgabe entfallen würde. Eine **bescheidmäßige Festsetzung** der Abgabe ist bisher **in keinem Fall erfolgt**. Die rückwirkende Aufhebung würde daher zu keiner Ungleichbehandlung der Normunterworfenen führen. Im Ergebnis müsste niemand eine Zweitwohnsitz- und Leerstandsabgabe entrichten. Bereits bezahlte Abgaben würden rückerstattet werden.

Vor diesem Hintergrund ist im Rahmen dieses Rechtsgutachtens zu prüfen, ob eine **rückwirkende Aufhebung der ZWA-VO mit 01.01.2023 zulässig** ist.

3. Zulässigkeit der Rückwirkung von Verordnungen

- 3.1. Das Recht der Gemeinde zur Erlassung von Verordnungen ergibt sich aus Art 118 Abs 6 B-VG. § 92 Steiermärkische Gemeindeordnung (GemO)⁷ enthält Regelungen über Verordnungen von Gemeinden.

Konkret wird Folgendes normiert:

§ 92 Stmk

Verordnungen der Gemeinde

(1) Verordnungen der Gemeinde, die – wenn nicht anderes bestimmt wird – für das gesamte Gemeindegebiet gelten, bedürfen zu ihrer Rechtswirksamkeit der öffentlichen Kundmachung. Die Kundmachung ist vom Bürgermeister binnen zwei Wochen nach der Beschlussfassung durch Anschlag an der Amtstafel durchzuführen. Die Kundmachungsfrist beträgt zwei Wochen. Der Tag des Anschlages und der Abnahme der Kundmachung sind auf dieser zu vermerken. Die Rechtswirksamkeit solcher Verordnungen beginnt, sofern nicht anderes bestimmt wird, mit dem

⁷ LGBl 1967/115 idF LGBl 2024/43.

auf den Ablauf der Kundmachungsfrist folgenden Tag. **Eine rückwirkende Inkraftsetzung einer Verordnung ist nur zulässig, wenn dies durch Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist.** Bei Gefahr im Verzug kann in der Verordnung bestimmt werden, dass sie mit der Kundmachung rechtswirksam wird. Verordnungen, die zu ihrer Rechtswirksamkeit der vorherigen Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedürfen, sind, sofern gesetzlich nicht anderes bestimmt wird, innerhalb von zwei Wochen ab Zustellung des Genehmigungsbescheides durch Anschlag an der Amtstafel kundzumachen.

(2) Verordnungen, deren Umfang oder Art den Anschlag an der Amtstafel nicht zulässt, sind im Gemeindeamt zur öffentlichen Einsicht während der Amtsstunden innerhalb der Kundmachungsfrist aufzulegen. Die Auflegung ist nach Abs. 1 kundzumachen. Verordnungen, deren Umfang oder Art den Anschlag an der Amtstafel nicht zulässt, sind im Gemeindeamt zur öffentlichen Einsicht während der Amtsstunden innerhalb der Kundmachungsfrist aufzulegen. Die Auflegung ist nach Absatz eins, kundzumachen.

(3) Geltende Verordnungen sind im Gemeindeamt zur allgemeinen Einsichtnahme bereitzuhalten und der Kundmachungsinhalt ist nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten auch im Internet bereit zu stellen. Auf Verlangen sind gegen Ersatz der Kosten Kopien von Verordnungstexten auszufolgen.

- 3.2. Gemäß § 92 Abs 1 GemO werden Gemeindeverordnungen mit dem auf den Ablauf der zweiwöchigen Kundmachungsfrist folgenden Tag rechtswirksam. Bei Gefahr im Verzug kann bestimmt werden, dass die Gemeindeverordnung mit der Kundmachung rechtswirksam wird. Diese Möglichkeit besteht zum Beispiel bei orts- oder gesundheitspolizeilichen Verordnungen, bei denen die Wahrscheinlichkeit eines unmittelbaren Schadens bei Unterlassung dieser Maßnahme besteht.⁸

Eine **rückwirkende Inkraftsetzung** einer Gemeindeverordnung ist gemäß § 92 Abs 1 GemO nur dann zulässig, wenn diese Möglichkeit **durch Gesetz ausdrücklich vorgesehen** ist. Gemäß den Erläuterungen soll den Gemeinden damit in Bezug auf ihre Verordnungen mehr Spielraum gewährt werden, die Gemeinden sollen eigene Zeitpunkte des Wirksamwerdens einer Verordnung festlegen dürfen. Diese Möglichkeit soll jedoch nicht für rückwirkendes Wirksamwerden bestehen.⁹ Eine **rückwirkende Inkraftsetzung** einer Gemeindeverordnung im Sinne eines Wirksamwerdens der Bestimmungen kann daher vom Gemeinderat nur dann beschlossen werden, wenn die Möglichkeit einer Rückwirkung im **zugehörigen Materiengesetz ausdrücklich** für **zulässig** erklärt wird. Die Rückwirkung ist ausgehend vom Ablauf der Kundmachungsfrist zu sehen, nicht vom Beschlussdatum.¹⁰

⁸ Nerath/Domian, Steiermärkische Gemeindeordnung und weitere gemeinderelevante Normen⁴ (2021) § 92 Rz 754 f.

⁹ AB 167/8 BlgStmkLT 18. GP 3

¹⁰ Nerath/Domian, Steiermärkische Gemeindeordnung und weitere gemeinderelevante Normen⁴ (2021) § 92 Rz 753.

- 3.3. Im Gegensatz zur rückwirkenden Inkraftsetzung verbietet die GemO die rückwirkende Außerkraftsetzung (Aufhebung) von Gemeindeverordnungen **nicht**. § 92 GemO enthält keine Regelungen zur rückwirkenden Aufhebung von Gemeindeverordnungen und ist daher auf den vorliegenden Fall schon vom Wortlaut her **nicht anwendbar**.

Obwohl sowohl die rückwirkende Inkraftsetzung als auch die rückwirkende Aufhebung zeitlich zurückwirken, sind ihre Auswirkungen und Folgen nicht vergleichbar und daher unterschiedlich zu behandeln:

- ▶ Die rückwirkende Inkraftsetzung von Gesetzen wird vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) zurecht streng gesehen.¹¹ Sie ist im Strafrecht durch § 1 Strafgesetzbuch (StGB)¹² und grundrechtlich durch Art 7 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)¹³ verboten. Auch § 5 Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB)¹⁴ legt eine Zweifelsregel fest, dass Gesetze nicht zurückwirken. Für die **rückwirkende Außerkraftsetzung** bestehen **keine entsprechenden Regelungen**. Schon diese unterschiedliche Behandlung in der Rechtsordnung zeigt, dass der rückwirkenden Inkraftsetzung und der rückwirkenden Außerkraftsetzung eine unterschiedliche Eingriffsintensität zukommt, die eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigt.
- ▶ Im Fall einer **rückwirkenden Inkraftsetzung** tritt eine Verordnung zu einem Zeitpunkt in der Vergangenheit **rückwirkend in Kraft**. Der zeitliche Geltungsbereich wird in die Vergangenheit erstreckt. Eine **rückwirkende Aufhebung** einer Verordnung **nimmt** ihr hingegen **rückwirkend die Gültigkeit**, setzt sie also zu einem Zeitpunkt in der Vergangenheit **außer Kraft**. Die Verordnung wird damit nachträglich auch für die Vergangenheit so beseitigt, als ob sie nie existiert hätte. Durch die rückwirkende Aufhebung einer (gesetzwidrigen) Verordnung erfolgt **keine Veränderung der Rechtslage**, sondern eine Rückkehr zum ursprünglichen Rechtszustand, der vor Erlass der Verordnung bestanden hat. Somit kann die rückwirkende Aufhebung als reines „Wegfallenlassen“ betrachtet werden, welches sich im vorliegenden Fall rein auf die Beseitigung einer belastenden Norm bezieht und daher keine neue oder geänderte Rechtsfolge schafft. Eine **rückwirkende Aufhebung ist daher keine rückwirkende Inkraftsetzung, sondern eine rückwirkende Außerkraftsetzung**. § 92 GemO ist **nicht anwendbar**.
- ▶ Nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH kommt Gesetzen eine rückwirkende Kraft zu, wenn das Gesetz diese ausspricht, eine **Rückwirkung von Ver-**

¹¹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹² (2019) Rz 786.

¹² BGBl 1974/60 idF BGBl I 2023/135.

¹³ BGBl 1958/210 idF BGBl III 2023/171.

¹⁴ JGS 1811/946 idF BGBl I 2024/33.

ordnungen ist hingegen **nur zulässig, wenn das Gesetz dazu ausdrücklich ermächtigt**.¹⁵ Die Zulässigkeit der Rückwirkung muss bereits von der Ermächtigungsgrundlage umfasst sein.¹⁶ Die Judikatur des VfGH zur Rückwirkung von Verordnungen bezieht sich jedoch ausschließlich auf Fälle, in denen eine **neue Verordnung rückwirkend in Kraft gesetzt wird**.

- ▶ Hätte der Gesetzgeber auch eine rückwirkende Außerkraftsetzung beschränken wollen, hätte er entsprechende Regelungen vorsehen müssen.

Eine Interpretation des Wortlauts von § 92 GemO ergibt also, dass eine rückwirkende Außerkraftsetzung von der gesetzlichen Regelegung nicht umfasst ist, da lediglich von einer Inkraftsetzung die Rede ist.

- 3.4. Die rückwirkende Aufhebung der ZWA-VO soll ausschließlich zugunsten der Normunterworfenen und der Gemeinde erfolgen. Die Vollziehung der Verordnung ist weder administrierbar noch wirtschaftlich (siehe dazu im Detail **Punkt 4**). Nach der rückwirkenden Aufhebung müssen Normunterworfenen die Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabe nicht mehr leisten. Bereits geleistete Abgaben werden zurückerstattet. Rechtskräftige Abgabenbescheide liegen nicht vor, weshalb es zu keiner Ungleichbehandlung kommt.
- 3.5. Nach der Rechtsprechung des VfGH ist jedoch nicht nur eine rückwirkende Inkraftsetzung, sondern auch eine **rückwirkende Änderung** des normativen Inhaltes einer Verordnung ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung unzulässig.¹⁷ Dies auch dann, wenn die rückwirkende Änderung nicht zu einer Verschlechterung für die Normunterworfenen führt.

Der VfGH begründet diese Ansicht wie folgt:

*[Das] Verbot rückwirkender Verordnungen ohne besondere gesetzliche Grundlage ergibt sich nicht aus einem Verbot rückwirkender Verschlechterung der Rechtslage oder jenen Schranken, die dem Gesetzgeber unter dem Gesichtspunkt der Enttäuschung des Vertrauens auf die maßgebliche Rechtslage gesetzt sind, sondern aus dem in § 5 ABGB ausdrücklich ausgesprochenen und durch Art 49 Abs 1 B-VG im Ergebnis bestätigten, nur dem Gesetzgeber zur Disposition stehenden allgemeinen Grundsatz, daß Gesetze - verstanden im materiellen, auch Verordnungen einschließenden Sinn - nicht zurückwirken.*¹⁸

¹⁵ VfSlg 167/1922, 2966/1956, 15.675/1999; VfGH 12.12.2016, V 61/2016 ua; 24.09.2019, V 23/2019 ua.

¹⁶ VfGH 12.12.2016, V 61/2016 ua; 24.09.2019, V 23/2019 ua.

¹⁷ VfSlg 14.601/1996, 19.451/2011, 20.211/2017.

¹⁸ VfSlg 12.943/1991.

Es liegt auf der Hand, dass auch eine rückwirkende Änderung gemäß § 92 GemO unzulässig ist, denn eine rückwirkende Änderung ist nichts anderes als eine rückwirkende Inkraftsetzung.

Eine **rückwirkende Inkraftsetzung** bedeutet, dass eine Regelung so wirkt, als wäre sie bereits in einem früheren Zeitpunkt wirksam gewesen. Eine rückwirkende Inkraftsetzung führt also zu einer nachträglichen Belastung oder Begünstigung der Normunterworfenen, die erst im Nachhinein vom Verordnungsgeber festgelegt wurde. Eine **rückwirkende Änderung** ist nichts anderes als eine rückwirkende Inkraftsetzung. Der Inhalt einer bereits bestehenden Verordnung wird für die Vergangenheit abgeändert. Es kommt also zur **Inkraftsetzung** einer neuen, geänderten Norm.

Die rückwirkende **Außerkraftsetzung** der ZWA-VO, die – wie im Folgenden noch aufgezeigt wird – schon aus verfassungsrechtlichen Erwägungen zwingend erforderlich ist, führt lediglich zur Wiederherstellung des rechtmäßigen (und verfassungskonformen) Zustands. Es wird nicht etwa rückwirkend eine Abgabe eingeführt oder den Normunterworfenen rückwirkend andere Pflichten auferlegt, sondern die ZWA-VO wird insbesondere aus verfassungsrechtlichen Gründen zur Gänze aufgehoben. Es werden also keine neuen Regelungsinhalte oder Rechtsfolgen rückwirkend in Kraft gesetzt.

- 3.6. Die rückwirkende Außerkraftsetzung ist vom Wortlaut des § 92 GemO nicht umfasst. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Norm dennoch weit ausgelegt werden müsste und auch eine rückwirkende Aufhebung zum Vorteil der Normunterworfenen vom Telos umfasst sein könnte.

Dafür gibt es keine triftigen Anhaltspunkte:

- ▶ Zur **rückwirkenden Außerkraftsetzung von Verordnungen liegen – soweit ersichtlich – keine Entscheidungen des VfGH vor**. Aus der Judikatur des VfGH zur rückwirkenden Inkraftsetzung bzw. Änderung von Verordnung erschließt sich nicht, dass auch die rückwirkende Aufhebung vom strengen Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung umfasst sein soll.
- ▶ Der VfGH begründet seine Rechtsprechung mit der Zweifelsregelung des § 5 ABGB, die er durch Art 49 Abs 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)¹⁹ im Ergebnis bestätigt sieht. § 5 ABGB nur jedoch eine im Zweifel geltende Regelung dar, die durchbrochen werden kann,²⁰ was im vorliegenden Fall erforderlich ist, da triftige Gründe und verfassungsrechtliche Erwägungen für die Zulässigkeit einer rückwirkenden Aufhebung sprechen.

Zusammenfassend untersagt § 92 GemO die rückwirkende **Außerkraftsetzung** von Gemeindeverordnung zugunsten der Normunterworfenen nicht. Es ergeben sich weder

¹⁹ BGBl I 1930/1 idF BGBl I 2024/89.

²⁰ RIS-Justiz RS0015520.

aus den Erläuterungen noch aus der Judikatur des VfGH Hinweise darauf, dass auch eine rückwirkende Außerkraftsetzung vom Telos der Bestimmung umfasst ist.

- 3.7. Selbst wenn eine andere Auslegung argumentiert werden könnte, ist zu berücksichtigen, dass verfassungsrechtliche Erwägungen die rückwirkende Beseitigung der (gesetz- und verfassungswidrigen) ZWA-VO gebieten (siehe dazu im Detail **Punkt 4 bis 6**) und § 92 GemO jedenfalls verfassungskonform auszulegen ist.
- 3.8. Im Übrigen lässt auch die Rechtsgrundlage der ZWA-VO, das StZWAG, eine rückwirkende Inkraftsetzung einer Gemeindeverordnung (mit Einschränkungen) zu.

Gemäß § 18 Abs 2 StZWAG können **Gemeindeverordnungen**, die **nach dem 01.10.2022, aber vor dem 31.12.2022 erlassen** wurden **rückwirkend** mit Inkrafttreten des StZWAG **in Kraft gesetzt werden**. Das StZWAG trat gemäß § 18 Abs 1 StZWAG mit 01.10.2022 in Kraft, weshalb die genannten Gemeindeverordnungen rückwirkend mit diesem Datum in Kraft gesetzt werden konnten. Das StZWAG erlaubt somit eine **rückwirkende Erhebung** der Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabe.

Eine **rückwirkende Abgabepflicht** stellt einen **erheblichen Eingriff** in die Rechtsposition der Normunterworfenen dar. Aus diesem Grund stellt der VfGH vor allem dann strenge Anforderungen an rückwirkend belastende Gesetzesvorschriften, wenn sie Abgaben betreffen.²¹

Wenn das StZWAG mit Einschränkungen sogar eine rückwirkende Belastung mit einer Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabe zulässt, die einen erheblichen Eingriff in die Rechte der Normunterworfenen darstellt, erscheint eine rückwirkende Beseitigung einer (gesetzwidrigen) Abgabenverordnung, wodurch die Abgabepflicht zugunsten aller Normunterworfenen und zugunsten des Gemeindebudgets rückwirkend aufgehoben wird, erst recht unbedenklich.

4. Ermessen bei der Abgabeeinhebung

- 4.1. § 1 StZWAG **ermächtigt** Gemeinden aufgrund eines Beschlusses des Gemeinderates Zweitwohnsitzabgaben und Wohnungsleerstandsabgaben zu erheben. Mit anderen Worten: Gemeinden sind berechtigt, aber **nicht verpflichtet**, Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgaben einzuheben.

Dies bestätigen auch die Erläuterungen: Die Abgaben sind als Möglichkeit für die Gemeinden gedacht, finanzielle Belastungen durch Zweitwohnsitze oder Wohnungsleerstand auszugleichen. Die Erläuterungen sprechen ausdrücklich von einer **Möglichkeit und keiner Verpflichtung**, „*weitere Erträge für Gemeinden aus Abgabeneinnahmen zu*

²¹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹² (2019) Rz 786.

lukrieren“. Die Entscheidung ob diese Abgaben erhoben werden, ist ausdrücklich jeder Gemeinde selbst überlassen:

Ob und inwieweit die Gemeinden von dieser Ermächtigung Gebrauch machen, ist ihnen überlassen.²²

Die Stadtgemeinde Knittelfeld ist also **nicht verpflichtet, diese Abgaben überhaupt einzuheben**.²³ Sie ist auch berechtigt, die Abgabe in einem geringeren als dem landesgesetzlich vorgesehenen (Höchst-)Ausmaß zu erheben.²⁴

- 4.2. Es liegt somit **im Ermessen jeder Gemeinde** diese Abgaben zu erheben, **aber auch sie nicht zu erheben oder die Erhebung aus jeglichen Gründen wieder einzustellen**. Da die Entscheidung über die Erhebung dieser Abgaben im freien Ermessen der Gemeinden steht, muss es den Gemeinden auch freigestellt sein, eine diesbezügliche Entscheidung zu revidieren.
- 4.3. Bereits die verfassungsgesetzliche Grundlage des StZWAG, § 8 Abs 5 Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG),²⁵ sieht vor, dass der Landesgesetzgeber die Gemeinden **ermächtigen** kann, bestimmte Abgaben auf Grund eines Beschlusses der Gemeindevertretung einzuheben.²⁶ Dass es sich bei dieser Grundlage ausdrücklich **nicht um eine Verpflichtung** handelt, wird insbesondere in Zusammenschau mit § 8 Abs 6 F-VG deutlich. § 8 Abs 6 F-VG sieht (im Unterschied zu § 8 Abs 5 F-VG) die Möglichkeit der Landesgesetzgebung vor, die Gemeinden zur Erhebung bestimmter Abgaben zu verpflichten. Eine Interpretation des StZWAG, wonach die Gemeinden zur Abgabenerhebung verpflichtet seien, wäre somit von dessen Grundlage nicht mehr gedeckt und stünde im Widerspruch zu den finanzverfassungsgesetzlichen Vorgaben.

Eine Auslegung, wonach § 92 GemO eine rückwirkenden Außerkraftsetzung einer nicht vollziehbaren Gemeindeverordnung entgegenstehe und die Stadtgemeinden Knittelfeld zu Erhebung einer Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabe verpflichte, stünde daher in einem eindeutigen Spannungsverhältnis zu § 8 Abs 5 F-VG. Schon nach dem Wortlaut des § 92 GemO ist eine rückwirkende Aufhebung nicht ausgeschlossen. Bei jedem anderen Verständnis muss die Bestimmung aber auf jeden Fall verfassungskonform ausgelegt werden.

- 4.4. Aufgrund der in der Finanzverfassung und im Gesetz verankerten Entscheidungsfreiheit kann den Gemeinden keine Verpflichtung zur Einhebung von Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgaben auferlegt werden. Wenn die Gemeinde eine Gemeinde-

²² AB 167/8 BlgStmkLT 18. GP 2.

²³ VwGH 26.01.1996, 92/17/0188.

²⁴ VwGH 26.01.1996, 92/17/0188.

²⁵ BGBl 1948/45 idF BGBl I 2012/51.

²⁶ Vgl AB 167/8 BlgStmkLT 18. GP 2.

verordnung erlässt und im Zuge der Vollziehung der Verordnung erkennt, dass die erlassene Verordnung nicht vollzogen werden kann und die Einhebung der Abgabe nicht wirtschaftlich bzw sogar gesetzwidrig ist, muss die Gemeinde die Möglichkeit haben, ihre Entscheidung zu revidieren und die Abgabenverordnung wieder aufzuheben. Würde der Gemeinde die Möglichkeit genommen, ihre Abgabenverordnung mit Wirkung ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens aufzuheben, würde die Gemeinde in **verfassungswidriger Weise** gezwungen, eine Abgabe **gegen ihren Willen zu erheben**.

- 4.5. Im Ergebnis **müssen** die Gemeinden also **das Recht haben, ihre Verordnungen zur Abgabenerhebung rückwirkend zugunsten aller Normunterworfenen aufzuheben**. Anderenfalls wären sie gegen ihren Willen und entgegen der (finanzverfassungs-)gesetzlichen Ermächtigung zur Abgabenerhebung verpflichtet. Diese Verpflichtung stünde im Widerspruch zur verfassungsgesetzlichen Regelung des § 8 Abs 5 F-VG und wäre somit verfassungswidrig.

5. Widerspruch zu verfassungsrechtlichen Grundsätzen

- 5.1. Die Gemeinden sind gemäß Art 116 Abs 2 B-VG zur selbständigen Haushaltsführung im Rahmen der Finanzverfassung ermächtigt.²⁷ Durch den Verweis auf das F-VG wird auch klargestellt, dass den Gemeinden das Recht zur Ausschreibung von Abgaben zukommt.²⁸

Neben den finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen sind die Gemeinden bei ihrer selbstständigen Haushaltsführung an weitere einschlägige Verfassungsbestimmungen, darunter die **Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit**, gebunden.²⁹

- 5.2. Dieser **Grundsatz des verfassungsrechtlichen Effizienzgebots**³⁰ wird im B-VG an mehreren Stellen angeführt und dient einerseits als **Maßstab für das Handeln der Verwaltung** und andererseits als Prüfungsmaßstab für die Kontrolle der Gebarung.³¹ Die Stadtgemeinde Knittelfeld **unterliegt** als Gemeinde mit über 10.000 Einwohnern **ausdrücklich der Kontrolle des Rechnungshofs** gemäß Art 127a Abs 1 B-VG, der ihre Gebarung auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit überprüfen kann.

²⁷ Stolzlechner in *Kneihs/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Art 116 Rz 44.

²⁸ Stolzlechner in *Kneihs/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Art 116 Rz 44.

²⁹ Stolzlechner in *Kneihs/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Art 116 Rz 45.

³⁰ Stolzlechner in *Kneihs/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Art 116 Rz 45 nach *Korinek/Holoubek*.

³¹ Art 116a Abs 1 Z 2 B-VG; **Art 119a Abs 2 B-VG**; Art 126b Abs 5 B-VG; Art 127 Abs 1 B-VG; **Art 127a Abs 1 B-VG**; Art 127b Abs 3 B-VG.

Diesen Kriterien liegt der Gedanke der **Effizienzmaximierung** zugrunde, die verfügbaren Ressourcen sollen so eingesetzt werden, dass ein Höchstmaß an Nutzen der zu erreichenden Ziele erwirkt wird.³²

- ▶ Sparsamkeit bedeutet in diesem Zusammenhang die **Ausgaben zu minimieren**. Dieser Aspekt beschreibt die Höhe des Ressourceneinsatzes.³³
- ▶ Mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit soll ein **bestmögliches Verhältnis zwischen** dem aufzuwendenden **Ressourcen** und dem angestrebten **Erfolg** erreicht werden.³⁴
- ▶ Der Aspekt der Zweckmäßigkeit bestimmt die **Eignung** einer Maßnahme **zur Erreichung des angestrebten Ziels**.³⁵

Diese drei Aspekte sind untrennbar miteinander verbunden,³⁶ ein Verstoß gegen einen Aspekt bewirkt demnach einen Verstoß gegen das gesamte Effizienzgebot.

5.3. Verordnungen sind von Verwaltungsbehörden, hier dem Gemeinderat, erlassene normative, hoheitliche generelle Normen mit Außenwirkung.³⁷ Die **Erlassung der ZWA-VO** durch den Gemeinderat der Stadtgemeinde Knittelfeld stellt somit ein **Handeln der Verwaltung** dar. Die Gemeinde war bereits **bei Erlass** der ZWA-VO **an das verfassungsrechtliche Effizienzgebot gebunden**. Auch die Vollziehung dieser Verordnung ist Verwaltungshandeln, weshalb die Gemeinde auch dabei die Gebote der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit beachten muss.

Im Zuge der Vollziehung der ZWA-VO wurde jedoch ersichtlich, dass die Durchführung der Verordnung nicht nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit erfolgen kann, da die Gemeindeverordnung diesen Vorgaben nicht entspricht.

Zweck des StZWAG und somit auch der ZWA-VO ist es, **zusätzliche Erträge** für die Gemeinden durch Abgabeeinnahmen **zu lukrieren, um finanzielle Belastungen** durch Zweitwohnsitze und Wohnungsleerstand **auszugleichen**.³⁸ Dieses Ziel kann durch die

³² Baumgartner in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2014) Art 126b Rz 34.

³³ Baumgartner in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2014) Art 126b Rz 34.

³⁴ Baumgartner in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2014) Art 126b Rz 34.

³⁵ Baumgartner in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2014) Art 126b Rz 34.

³⁶ Baumgartner in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2014) Art 126b Rz 34.

³⁷ Kahl/Schmid, Allgemeines Verwaltungsrecht⁸ (2023) Rz 353.

³⁸ AB 167/8 BlgStmkLT 18. GP 1.

bestehende ZWA-VO nicht erreicht werden. **Die ZWA-VO ist als Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Ziels somit ungeeignet und nicht zweckmäßig.**

Der für die Vollziehung erforderliche Zeitaufwand für die etwa 400 noch durchzuführenden Abgabeverfahren ist mit rund **1.850 Stunden** prognostiziert.³⁹ Ein Arbeitsjahr umfasst etwa 1.600 Stunden pro Jahr. Um die zusätzliche Arbeitsbelastung durch die Einhebung der Abgabe zu bewältigen, müsste die Stadtgemeinde Knittelfeld etwa 1,15 Gemeindebedienstete einstellen, um die offenen Abgabeverfahren innerhalb (einer möglicherweise schon unangemessenen) Verfahrensdauer von einem Jahr erledigen zu können.

Aufgrund der Komplexität der Abgabeverfahren werden die erstinstanzlichen Abgabenverfahren von Vertragsbediensteten des Entlohnungsschemas I/b bearbeitet. Die **absolut unterste Entlohnung** (VB I/b/1) bei einem Beschäftigungsausmaß von 100 % beträgt monatlich 2.626,10 EUR brutto. Bei einer am **untersten Ende** angesetzten Entlohnung von 2.626,10 EUR pro Monat und Lohnnebenkosten von etwa 30 % würde ein Mitarbeiter dieses Gehaltsschemas für ein Jahr (14 Monatsgehälter) rund 47.795,02 EUR kosten. Da ein Bedarf von 1,15 Gemeindebediensteten besteht, belaufen sich die zu erwartenden Kosten zumindest auf rund 55.000 EUR. Hinzu kommt, dass im Berufungsverfahren auch Vertragsbedienstete der Entlohnungsstufe VB I/a involviert werden müssen. Die **absolut unterste Entlohnung** für Vertragsbedienstete dieser Stufe (VB I/a/1) beträgt 3.229,10 EUR brutto (plus Lohnnebenkosten 14 x jährlich). Realistischerweise ist daher allein für das Abgabensjahr 2023 **zumindest mit Kosten in Höhe von 60.000 EUR zu rechnen**. In diesen Annahmen wurden außerdem Urlaube, Krankenstände, Vorrückungen bzw Gehälter über der Mindesteinstufung noch nicht berücksichtigt.

Der Ressourcenaufwand für die Durchführung der ZWA-VO ist damit so hoch, dass **keinesfalls** von einer **Aufwandsminimierung** im Sinne der **Sparsamkeit** gesprochen werden kann.

- 5.4. Die bislang erzielten Einnahmen aus der Wohnungsleerstandsabgabe betragen 11.598,51 EUR, jene aus der Zweitwohnsitzabgabe 6.810,98 EUR. Die bisherigen Einnahmen von 18.409,49 EUR wurden aus 999 Selbstbemessungen lukriert. Geht man von einem ähnlichen Abgabenvolumen für die erwarteten 400 noch offenen Verfahren aus, ist mit weiteren Einnahmen von nur etwa 7.370 EUR zu rechnen. Der notwendige Aufwand steht somit in keinem Verhältnis zu den erreichten und zu erwartenden Einnahmen, weshalb die Vollziehung der ZWA-VO **nicht wirtschaftlich** ist.

Die weitere Vollziehung der ZWA-VO für das Jahr 2023 würde die zu erwartenden Einnahmen um mehr als das Achtfache übersteigen. Auch wenn die Gemeinde nach

³⁹ Siehe dazu im Detail Punkt 2.5.

der rückwirkenden Aufhebung der Gemeindeverordnung die bereits erhobenen Abgaben zurückzahlen muss, weil der Rechtsgrund für die Einhaltung der Abgaben wegfällt, ist diese Vorgangsweise für die Gemeinde mit einem geringeren wirtschaftlichen Nachteil verbunden als der weitere Vollzug der ZWA-VO.

- 5.5. Die **mangelnde Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit** der ZWA-VO betrifft nicht nur zukünftige Zeiträume, sondern bereits den Zeitraum **ab Inkrafttreten der Verordnung**. Die ZWA-VO widerspricht seit ihrem Inkrafttreten dem verfassungsgesetzlichen Effizienzprinzip.

Um nicht gegen verfassungsgesetzliche Grundprinzipien zu verstoßen, muss es der Gemeinde also möglich sein, die Verordnung rückwirkend auf den Zeitpunkt ihres tatsächlichen Inkrafttretens aufzuheben. § 92 GemO (sofern überhaupt anwendbar) muss dahingehend verfassungskonform interpretiert werden. **Die rückwirkende Aufhebung der ZWA-VO muss zulässig sein, da die Gemeinde ansonsten gezwungen wäre, gegen die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu verstoßen.**

6. Widerspruch zum Zweck der Abgabe

- 6.1. Der Zweck des StZWAG ist es die **finanziellen Belastungen der Gemeinden** durch Zweitwohnsitze **abzugelten** und monetäre Anreize zur Leerstandsvermeidung und zur Bereitstellung von leistbarem Wohnraum zu schaffen, um somit **spekulativen Leerstand zu verhindern**.⁴⁰
- 6.2. Nach der Rechtsprechung des VfGH ist das finanzausgleichsrechtliche Motiv für die Einführung einer Zweitwohnsitzabgabe, jene Aufwendungen abzudecken, die durch Zweitwohnsitze verursacht werden.⁴¹

Dieser Zweck wird durch die ZWA-VO jedoch nicht erfüllt. Im Rahmen der Vollziehung der ZWA-VO wurde offenkundig, dass durch die Erhebung der Zweitwohnsitzabgabe die finanziellen Belastungen nicht wirksam kompensiert werden. Der Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der ZWA-VO ist so hoch und die Einnahmen derart gering, dass nicht einmal die durch die Vollziehung entstehenden Kosten gedeckt werden können. Die finanziellen Belastungen der Gemeinde werden nicht abgegolten. Im Gegenteil: **Die Einhebung der Abgabe kostet mehr als an Abgaben lukriert werden.** Der Zweck der Zweitwohnsitzabgabe ist somit durch die ZWA-VO verfehlt. Die Einhebung der Abgabe entspricht nicht der gesetzlichen Grundlage und den Intentionen des StZWAG.

⁴⁰ AB 167/8 BlgStmkLT 18. GP 1.

⁴¹ VfSlg 18.792/2009.

- 6.3. Die Wohnungsleerstandsabgabe soll den spekulativen Leerstand von Wohnungen verhindern, um sicherzustellen, dass genügend leistbarer Wohnraum zur Deckung dringender Wohnbedürfnisse zur Verfügung steht. Wohnungen, die aus spekulativen Gründen leer stehen, sollen wieder dem Wohnungsmarkt zugeführt werden, um leistbaren Wohnraum zu schaffen.⁴² Gemeinden, die von spekulativem Leerstand bzw einem Mangel an leistbarem Wohnraum betroffen sind, soll ein fiskalisches Instrument zur Verfügung gestellt werden, **um diesem wohnungs- und gesellschaftspolitischen Problem entgegenzuwirken.**

Durch die Vollziehung der Verordnung hat sich herausgestellt, dass die Stadtgemeinde Knittelfeld nicht von einem strukturellen spekulativen Leerstand betroffen ist:

- ▶ Die Stadtgemeinde Knittelfeld ist in den letzten Jahrzehnten von einem rückläufigen Bevölkerungswachstum betroffen.
- ▶ Während die Wohnbevölkerung der Stadtgemeinde Knittelfeld sich im Jahr 1981 noch auf 15.219 Personen belief, waren es im Jahr 2024 nur mehr 12.719 Personen. Im Lauf der letzten vier Jahrzehnte hat sich die Wohnbevölkerung **um 16 % (!) reduziert.**⁴³
- ▶ Umgekehrt ist aber die Anzahl von Gebäuden von 2001 bis 2022 angestiegen (von 2.224 auf 2.638 Gebäude). Das ist eine Steigerung von 18,6 %. Die Zahl der Wohnung ist im gleichen Zeitraum von 6.686 auf 7.522 angestiegen. Dies entspricht einer Steigerung von 12,5 %.⁴⁴
- ▶ Der **um 16 % verminderte Wohnbevölkerung stehen daher 12,5 % mehr Wohnungen zur Verfügung.**
- ▶ Die Stadtgemeinde Knittelfeld ist industriell geprägt und erlangte vor allem als „Eisenbahnerstadt“ eine zentrale Bedeutung. Aktuell hat die Stadtgemeinde jedoch mit neuen Herausforderungen durch die Abwanderung und der Alterung der Gesellschaft zu kämpfen. Es kommt dadurch zunehmend zu Leerständen im Stadtzentrum.
- ▶ Im Zuge der Vollziehung der Wohnungsleerstandsabgabe haben zahlreiche Abgabepflichtige glaubhaft geltend gemacht, dass ihre Wohnungen grundsätzlich **am Wohnungsmarkt zur Verfügung und daher nicht aus spekulativen Gründen leer stehen.** Andere haben geltend gemacht, dass die Wohnungen nicht ver-

⁴² AB 167/8 BlgStmkLT 18. GP 7.

⁴³ https://citypopulation.de/de/austria/steiermark/murtal/62041__knittelfeld/ (abgerufen am 13.11.2024).

⁴⁴ Landesstatistik Steiermark zur Stadtgemeinde Knittelfeld, abrufbar unter https://www.landentwicklung.steiermark.at/cms/dokumente/12256487_141979478/b04a886e/62041.pdf (abgerufen am 13.11.2024).

mietbar sind und umfassende Instandsetzung- und Instandhaltungsmaßnahmen erforderlich, die wirtschaftlich nicht zumutbar seien. Auch in diesen Fällen ist nicht von einem spekulativen Leerstand auszugehen.

Es hat sich daher im Zuge der Vollziehung der Abgabe herausgestellt, dass die Zielsetzung, spekulativen Leerstand einzudämmen und so das Angebot an verfügbarem Wohnraum zu erhöhen, in Knittelfeld aufgrund des fehlenden spekulativen Leerstands praktisch nicht relevant ist. Daher entspricht die ZWA-VO **nicht dem Zweck der Wohnungsleerstandsabgabe.**

- 6.4. Die ZWA-VO bzw die Einhebung der Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabe entspricht somit nicht den gesetzlichen Zielsetzungen. Es besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem angestrebten Zweck und der tatsächlichen Wirkung. Die Erhebung einer Zweitwohnsitzabgabe, obwohl diese nicht der Finanzierung des Belastungen durch Zweitwohnsitze dient und im Ergebnis zu einem wirtschaftlichen Nachteil für die Gemeinde führt, sowie die Erhebung einer Wohnungsleerstandsabgabe, obwohl überhaupt kein spekulativer Leerstand vorliegt, führt zur Gesetzwidrigkeit der ZWA-VO.
- 6.5. Die Gesetzwidrigkeit besteht bereits seit dem Inkrafttreten der Gemeindeverordnung. Die weitere Einhebung der Abgaben für das Abgabensjahr 2023 würde den gesetzlichen Zielsetzungen widersprechen. Es muss der Gemeinde daher **möglich sein, die ZWA-VO rückwirkend aufzuheben, um diese Gesetzwidrigkeit zu beseitigen.**
- 6.6. Würde die Stadtgemeinde Knittelfeld die ZWA-VO nicht selbst rückwirkend beseitigen, ist zu befürchten, dass die zu erlassenden Abgabenbescheide von den betroffenen Normunterworfenen bekämpft werden und einige Normunterworfene auch den VfGH anrufen und es zu einer Aufhebung der Verordnung durch den VfGH kommt. Schon um ein kostspieliges Normenkontrollverfahren und eine Aufhebung durch den VfGH zu vermeiden, ist die rückwirkende Aufhebung der ZWA-VO erforderlich.

Univ.-Prof. Dr. Georg Eisenberger