

Immobilienwirtschaftliche Rahmen- bedingungen der Einführung einer marktwirksamen Leerstandsabgabe in Tirol

Gutachten

Wolfgang Amann
Alexis Mundt

August 2024

Im Auftrag des Landes Tirol



IMMOBILIENWIRTSCHAFTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN DER EINFÜHRUNG EINER MARKTWIRKSAMEN LEERSTANDSABGABE IN TIROL

Im Auftrag des Landes Tirol

Team:

FH-Doz.Dr. Wolfgang Amann

Dr.MMag. Alexis Mundt

August 2024

IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH

PF 2, A 1020 Wien

Tel. + 43 1 968 60 08

Mail: office@iibw.at

Internet: www.iibw.at

INHALT

HAUPTERGEBNISSE	4
AUFTRAG	7
1 FRAGESTELLUNGEN	8
2 LEISTBARKEIT DES WOHNENS IN TIROL	9
2.1 Absehbare Verengung am Wohnungsmarkt	9
2.2 Wohnkosten im Bestand	10
2.3 Marktmieten	11
3 BISHERIGE ZUGÄNGE FÜR LEERSTANDSABGABEN	13
3.1 Was ist „Leerstand“	13
3.2 Leerstandsabgabe in Tirol	14
3.3 Leerstandsabgaben in Österreich	14
3.4 Internationale Beispiele	16
3.5 Wirksamkeit bisheriger Zugänge, Sanktionen	17
4 LENKUNGSEFFEKTE – „KAROTTE UND STOCK“	19
4.1 Mischung aus positiven und negativen Anreizen	19
4.2 Bestehende Kostenbelastung von leerstehenden Wohnungen und Eigenheimen	20
4.3 Abschätzung Marktwirkung unterschiedlich hoher Opportunitätskosten von Wohnungsleerstand	20
4.4 Mögliche Referenzwerte für eine Leerstandsabgabe	22
4.5 Neuer Mechanismus zu marktbezogenen Referenzmieten	23
4.6 Mögliche immobilienwirtschaftliche Wirkungen	26
4.7 Umsetzungsaspekte	27
5 ANHANG	30
5.1 Hedonisches Preismodell der DataScience Service GmbH	30
5.2 Abkürzungen	31
5.3 Abbildungsverzeichnis	32
5.4 Literatur und Quellen	32

HAUPTERGEBNISSE

Die Aktivierung leerstehender oder untergenutzter Wohnungen ist ein wesentlicher Beitrag zur Leistbarkeit des Wohnens. Tirol war eines der ersten Bundesländer, das 2023 eine Leerstandsabgabe eingeführt hat. Damals war die Höhe der Abgabe durch oberstgerichtliche Urteile limitiert. Seit Beschlussfassung einer B-VG-Änderung im April 2024 ist eine marktgestaltend höhere Festsetzung durch die Länder möglich. Gegenstand des vorliegenden Gutachtens im Auftrag des Landes Tirol ist die Klärung der immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für deren Einführung, eine Abschätzung der nötigen Höhe für deren Marktwirksamkeit sowie eine Ableitung der Höhe der Abgabe mit einer Methode, die einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nach Möglichkeit standhält.

Folgende immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Tirol sind zu beachten:

- Die Wohnkosten im Bestand sind im Bundesländervergleich hoch, v.a. im privaten Mietwohnungsbestand. Der Unterschied zwischen gemeinnützigen und privaten Mieten ist weit höher als im Länderdurchschnitt.
- Die Kaufpreise für Wohnimmobilien liegen gleichfalls deutlich über dem Österreich-Durchschnitt, wenngleich unter jenen in Vorarlberg und Salzburg.
- Die bestehende Leerstandsabgabe wurde konsequent eingeführt. Eine erste Runde der Identifikation abgabepflichtiger Objekte brachte aber Ergebnisse unter den Erwartungen.
- Die bisher mögliche Höhe der Leerstandsabgabe wird als zu gering eingeschätzt, um marktaktivierend wirken zu können.
- Es wird empfohlen, eine neu zu konzipierende Leerstandsabgabe gleichermaßen auf Wohnungen und Eigenheime anzuwenden, denn Leerstand betrifft beide Gebäudetypen gleichermaßen.

Abschätzung der marktwirksamen Höhe einer Leerstandsabgabe:

- Es wird empfohlen, die Aktivierung leerstehender Wohnungen nicht ausschließlich über Sanktionen erzwingen zu wollen, sondern mit ähnlichem Nachdruck auch positive Anreize zu setzen. Die in Umsetzung begriffene Initiative „Sicheres Vermieten“ nach Vorarlberger Vorbild ist hervorzuheben. Den Bundesgesetzgeber trifft die Empfehlung, beim MRG-Kündigungsschutz zwischen B2C (Unternehmen zu Konsument) und C2C (Geschäft unter Konsumenten) zu differenzieren, z.B. durch leichter durchsetzbare Eigenbedarfskündigungen.
- Eine neu festzulegende Leerstandsabgabe sollte deutlich über der bestehenden liegen. Gleichzeitig wird Akzeptanz in der Bevölkerung nur zu erlangen sein, wenn ihre Höhe ein als angemessen wahrgenommenes Niveau nicht übersteigt.
- Es wird dringend empfohlen, regional und lokal differenzierte Werte in Abhängigkeit vom jeweiligen Marktmietenniveau vorzusehen, denn Marktmieten sind der bestverfügbare Indikator für Enge am Markt.
- Über die lokale Differenzierung hinaus sollte die Abgabe möglichst wenig differenziert und einfach ausgestaltet werden. Unvermeidlich scheint eine Differenzierung nach Wohnungsgrößen bzw. Wohnung / Eigenheim. Zu erwägen ist, als weiteres Kriterium Neubau/topsaniiert vs. gebraucht zu berücksichtigen.
- Nachdem in Regionen mit geringem Wohnungsbedarf eine Leerstandsabgabe immobilienwirtschaftlich wenig Sinn macht, wird vorgeschlagen, die Gemeinden zu ermächtigen, von ihrer Einführung abzusehen. Um zu verhindern, dass sich auch Gemeinden mit hohem Wohnungsbedarf gegen eine solche Abgabe aussprechen, könnte die Ausnahme auf Gemeinden mit einem stark unterdurchschnittlichen Mietenniveau eingeschränkt werden (z.B. 20% unter dem Landes-Durchschnitt).

Methode zur Ableitung der Höhe einer marktwirksamen Leerstandsabgabe:

- Preissignale sind wirkungsvolle Instrumente für Entscheidungen von Eigentümern zur Verwertung leerstehender oder untergenutzter Wohnungsimmobilien.
- Für die Berücksichtigung lokal differenzierter Marktgegebenheiten stehen unterschiedliche Zugänge zur Verfügung. Es wird ein neuartiger Zugang mit gemeindeweise festgestellten Marktmieten vorgeschlagen (in Innsbruck nach Stadtteilen).

Mittels hedonischer Preismodelle ist es möglich, lokal differenzierte durchschnittliche Marktmieten in gutachterlicher Qualität zu berechnen. Für den Fall, dass einzelne Gemeinden mit den Berechnungsergebnissen nicht einverstanden sind, sollte ihnen freigestellt werden, mittels geeigneter Verfahren (Amtsgutachten, Sachverständigengutachten) in einer zu definierenden Qualität und zeitlichen Frist einen alternativen Basiswert für ihr Gemeindegebiet vorzuschlagen. Die solcherart generierten Referenzwerte werden durch die Landesregierung als Gemeinde-Mietenspiegel verordnet und gelten für z.B. drei Jahre oder bis Überschreiten von zu definierenden Schwellenwerten. Danach erfolgt eine Neufestsetzung.

- Bei einer durchschnittlichen Nettomiete im Landesdurchschnitt von ca. 11,8 €/m² (netto, zzgl. 10% USt. + Ø 2,5 €/m² Betriebskosten sind das ca. 15,5 €/m²) spreizen die teuersten zu den günstigsten lokalen Märkten mit ca. +/- 35% vom Landesdurchschnitt. Große Wohnungen haben günstigere Quadratmetermieten als kleine. Die Analyse der Marktdaten ergibt eine Spreizung von ca. +/- 10% (Größengrenzen <50 / 50-100 / >100m²). Mit dieser zweiten Differenzierung ist die besondere Situation von Eigenheimen ausreichend abgebildet. Eine dritte Dimension ist Neubau/topsaniert vs. gebraucht. Hierfür wird eine Spreizung von +/- 15% geschätzt. Daraus resultieren durchschnittliche Mieten von über 20,- €/m² bei kleinen Neubauwohnungen in den teuersten Stadtteilen von Innsbruck, aber unter 6,- €/m² in großen gebrauchten Wohnungen oder Eigenheimen in Teilen von Osttirol (jeweils netto).
- Vorgeschlagen und begründet wird eine Leerstandsabgabe in der Höhe von 25-35% des lokalen Durchschnitts privater Mietwohnungen. Die folgende Tabelle zeigt die Bandbreite an, wobei die vorgeschlagene Methodik mit lokalen Mietenspiegeln unterschiedliche Werte für jede Gemeinde und in Innsbruck für unterschiedliche Stadtteile bewirkt:

Leerstandsabgabe von 30% der Marktmiete bei nur 2 Kriterien (Basiswert Gemeinde und Wohnungsgröße; Ungefähr-Werte pro Monat):

	teure Stadtteile IBK	Ø Tirol	günstigste Gemeinden
<50m ²	5,3 €/m ²	3,9 €/m ²	2,5 €/m ²
50-100m ²	4,8 €/m ²	3,6 €/m ²	2,3 €/m ²
>100m ²	4,3 €/m ²	3,2 €/m ²	2,1 €/m ²

Leerstandsabgabe von 30% der Marktmiete bei 3 Kriterien (Basiswert Gemeinde, Wohnungsgröße, neuwertig / gebraucht; Ungefähr-Werte pro Monat):

	teure Stadtteile IBK		Ø Tirol		günstigste Gemeinden	
	neuwertig	gebraucht	neuwertig	gebraucht	neuwertig	gebraucht
<50m ²	6,1 €/m ²	4,5 €/m ²	4,5 €/m ²	3,3 €/m ²	2,9 €/m ²	2,2 €/m ²
50-100m ²	5,5 €/m ²	4,1 €/m ²	4,1 €/m ²	3,0 €/m ²	2,7 €/m ²	2,0 €/m ²
>100m ²	5,0 €/m ²	3,7 €/m ²	3,7 €/m ²	2,7 €/m ²	2,4 €/m ²	1,8 €/m ²

- Die dargestellte Größenordnung bewirkt für z.B. eine leerstehende ältere 42m²-Garconniere in Innsbruck eine monatliche Abgabe von ca. € 190,- (€ 2.300 pro Jahr), für ein neues Eigenheim in durchschnittlicher Lage im Unterinntal aber von ca. € 440,- (€ 5.300 pro Jahr). Gemeinden in strukturschwachen Regionen werden gar keine Abgabe einheben.
- Die Größenordnung der Leerstandsabgabe orientiert sich nicht nur an der angenommenen Akzeptanz der Bevölkerung. Ein weiterer Anhaltspunkt ist die weitverbreitete Gegenrechnung von der Wertsteigerung einer leerstehenden Wohnung gegenüber den durch die neue Abgabe erhöhten laufenden Kosten. Das Wertsteigerungspotenzial ist je nach Lage, Ausstattung und Zeitpunkt des Ankaufs stark unterschiedlich. Im Jahrzehnt bis 2022 lag es bei Abzug der Inflationsrate (also „real“) bei etwa 5% p.a.. Ganz anders sieht es aus, wenn auch Phasen einer rückläufigen Marktentwicklung (wie zur Zeit) berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck wurden dreißigjährige Zeitreihen betrachtet. Zwischen 1994 und 2006 stagnierte der Wohnungsmarkt, erst danach begann der Boom. In dieser langen Zeitreihe stiegen die Wohnungspreise in Österreich um jährlich durchschnittlich 3,7%, unter Abzug der Inflation um immer noch +1,4%. Auf Tirol herunter gebrochen und für die kommenden 10 Jahre prognostiziert bedeutet das einen jährlichen realen Wertzuwachs von etwa 60 €/m² pro Jahr bzw. 5,3 €/m² pro Monat. Wenn die Hälfte bis zwei Drittel dieses Wertzuwachses durch eine Leerstandsabgabe abgeschöpft werden, liegt man genau bei den empfohlenen 25-35% der Marktmiete.
- Die Leerstandsabgabe im Zusammenwirken mit den beschriebenen positiven Anreizen dürfte – bei erfolgreicher Umsetzung – umfangreiche Wirkungen am Wohnungsmarkt entfalten: Vermehrung des Wohnungsangebots; Druck auf das Mietenniveau v.a. bei Eigenheimen; neue Geschäftsmodelle für Makler; verringerter Neubaubedarf; Deklaration von nicht als Hauptwohnsitz dokumentierten Eigenheimen und i.d.F. leerfallende, häufig günstige Geschoßwohnungen u.v.m.
- Die dargestellte Höhe einer marktbeeinflussenden Leerstandsabgabe ist nur ein Teil der Herausforderung. Mindestens ebenso wichtig sind die Zugänge zur Identifikation betroffener Wohnungen (von der freiwilligen Meldung bis zur Identifikation mittels Stromverbrauchsdaten etc.), Ausnahmeregelungen (z.B. Vorhaltung für Kinder) und Sanktionen. All diese Fragen sind nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens, sollen aber erwähnt werden. Zweckmäßig erscheint eine verpflichtende Deklaration jeder Wohnung ohne Hauptwohnsitz und eine darauf aufbauende Zuordnung zu allfällig darauf entfallenden Abgaben.

AUFTRAG

Die Aktivierung leerstehender oder untergenutzter Wohnungen ist ein wesentliches Instrument für die Leistbarkeit des Wohnens. Tirol war eines der ersten Bundesländer, das mit 1.1.2023 eine Leerstandsabgabe eingeführt hat (LGBl. Nr. 86/2022). Damals war die Höhe der Abgabe noch durch oberstgerichtliche Urteile limitiert. Eine marktgestaltend höhere Festsetzung ist erst seit Beschlussfassung einer B-VG-Änderung im April 2024 möglich (BGBl. I Nr. 47/2024), indem der in Länderkompetenz liegende Teil des „Volkswohnungswesens“ (Art. 11 Abs. 1 Z 3) um die „Erhebung öffentlicher Abgaben zum Zweck der Vermeidung der Nicht- oder Mindernutzung“ erweitert wurde.

Das Land Tirol erwägt unter den geänderten kompetenzrechtlichen Regelungen eine Neuausrichtung der Leerstandsabgabe und hat zu diesem Zweck das IIBW mit der Klärung der immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für eine rechtssichere Umsetzung beauftragt.

Hauptziel des Gutachtens sind fundierte Vorschläge zur Einführung einer marktwirksamen Leerstandsabgabe, die einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten soll. Zur Klärung der Sachlage wird neben dem vorliegenden auch ein Gutachten zu verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen bei Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger und Univ.-Prof. Dr. Thomas Müller (Universität Innsbruck, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre) beauftragt. Ergebnisse und Empfehlungen der beiden Gutachten wurden wechselseitig berücksichtigt.

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet. Grammatikalisch männliche Wortformen gelten im Sinne der Gleichbehandlung geschlechtsneutral.

1 FRAGESTELLUNGEN

Mit dem vorliegenden Gutachten geht es darum, zur Leistbarkeit des Wohnens in Tirol beizutragen. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die Einführung einer Leerstandsabgabe von weit überwiegenden Teilen der Bevölkerung als angemessen, gerecht und effektiv wahrgenommen wird. Ihre Einführung ist ein politisches Projekt. Dessen Gelingen soll zur Glaubwürdigkeit des politischen Systems beitragen.

Die Beantwortung folgender Fragen stand bei der Ausarbeitung im Vordergrund:

- Was ist die geeignete Höhe einer Leerstandsabgabe zur Erreichung der gewünschten Marktwirksamkeit?
- Wie können Eigenheime in das System einbezogen werden?
- Ist ein transparenter Mechanismus zur Ableitung der anzuwendenden Leerstandsabgabe von wertbestimmenden Eigenschaften der Immobilie identifizierbar, der als sachgemäß, verhältnismäßig und transparent darstellbar ist und einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten kann?
- Wie können Härtefälle vermieden werden?
- Welche Art von Differenzierung oder Staffelung (nach Wohnungsgröße, Lage etc.) ist zu empfehlen?
- Was spricht für/gegen eine verpflichtende Einhebung in allen Gemeinden?

2 LEISTBARKEIT DES WOHNENS IN TIROL

2.1 ABSEHBARE VERENGUNG AM WOHNUNGSMARKT

Folgende Einflussgrößen lassen für die kommenden Jahre eine Verengung am Tiroler Wohnungsmarkt erwarten:

a) Haushaltsentwicklung

Gemäß Haushaltsprognose der Statistik Austria wird für Tirol ein Zuwachs der Haushaltszahl bis 2040 um knapp 10% erwartet. Das entspricht etwa dem Bundesdurchschnitt. Überproportionale Wachstumsraten werden für die Bezirke Kufstein (+13%), Innsbruck Land (+12%) und Innsbruck Stadt (+11%) erwartet, unterdurchschnittliche v.a. für Lienz (+1%), aber auch für Kitzbühel (+5%), Landeck (+6%) und Reutte (+7%). Aus der bloßen Haushaltsentwicklung ergibt sich ein Netto-Zuwachs der Haushaltszahlen für ganz Tirol von etwa 2.300 pro Jahr im Durchschnitt der kommenden fünf Jahre und von 1.800 in den Jahren danach (IIBW, 2023b). Die Zuwächse sind bezirksweise stark unterschiedlich verteilt, mit im Durchschnitt der kommenden fünf Jahre über 600 in Innsbruck Land, je rund 500 in Innsbruck Stadt und Kufstein, demgegenüber aber jeweils unter 100 in Lienz, Reutte, Landeck und Kitzbühel. Immerhin wird für keinen der Tiroler Bezirke ein Rückgang der Haushaltszahl prognostiziert. Darüber hinaus ist zu betonen, dass die Bezirkszentren gewinnen, während peripher gelegene Gemeinden Bevölkerung verlieren können.

b) Wohnungsfertigstellungen

Während Tirol-weit in den 1980er Jahren durchschnittlich nur etwas über 4.000 Wohnungen pro Jahr fertiggestellt wurden, stieg die Zahl in den 1990er Jahren auf über 5.000 und in den 2000er Jahren auf knapp 6.000. Zwischen 2017 und 2022 stiegen die Fertigstellungszahlen mehrfach bis zu 7.000 p.a.. Seither sinken die Fertigstellungszahlen und dürften 2025 bei deutlich unter 5.000 liegen (Statistik Austria Fertigstellungsstatistik; IIBW-Prognose). Darin enthalten sind Eigenheime, Wohnungen in Mehrwohnungsbauten und auch solche in bestehenden und gemischt genutzten Gebäuden. Der aktuelle Rückgang betrifft gleichermaßen Geschoßwohnbauten und Eigenheime.

c) Wohnungen ohne Hauptwohnsitzmeldung

Von den ca. 440.000 Wohnungen in Tirol (2023) sind nur etwa 343.000 solche mit Hauptwohnsitzmeldung (AGWR; Mikrozensus). Der Anteil der Wohnungen ohne Hauptwohnsitzmeldung liegt mit 22,5% deutlich über dem Bundesdurchschnitt, aber nur knapp über dem Durchschnitt der Bundesländer ohne Wien. Besonders hohe Werte weisen periphere Regionen mit hohem Anteil an Eigenheimen sowie Tourismusgebiete auf. Die Kennzahl „Wohnungen ohne Hauptwohnsitz“ darf nicht mit „Leerstand“ verwechselt werden (s. Kap. 3.1).

d) Wohnungsbedarf, Bedarfsdeckung

In einer 2023 für die Wirtschaftskammer Tirol erstellten Studie ermittelte das IIBW einen Bedarf an neu zu errichtenden Wohnungen für Tirol von im Durchschnitt der kommenden zehn Jahre ca. 4.700 Einheiten (IIBW, 2023b). Darin enthalten ist nicht nur der Bedarf an zusätzlichen Wohnungen aus dem Netto-Anstieg der Haushaltszahl (s.o.), sondern auch Bedarf durch Abriss und Umnutzung von Wohnungen, wegen Lage oder technischem Zustand aus dem Markt gefallene Einheiten sowie in investiver Absicht erworbene ungenutzte Wohnungen.

Im Herbst 2023 beauftragte das Land Tirol eine eigene „Bedarfsstudie Wohnen in den Tiroler Regionen und Gemeinden“. Ergebnisse werden für Herbst 2024 erwartet (Obermayr u.a., 2024). Erste Hinweise lassen auf geringere Zahlen schließen, als vom IIBW abgeschätzt: „Am meisten Wohnbedarf haben junge Familien, junge Erwachsene und Personen in Notlagen. Zentrale Themen rund um das Thema Wohnen sind zudem Leistbarkeit und Leerstand in allen Regionen. Auch der Traum vom Einfamilienhaus lebt nach wie vor, ist aber für viele nicht mehr leistbar. Zudem ist Nachhaltigkeit im Wohnbau ein sehr wichtiges Thema“ (Pressemeldung, 27.5.2024).

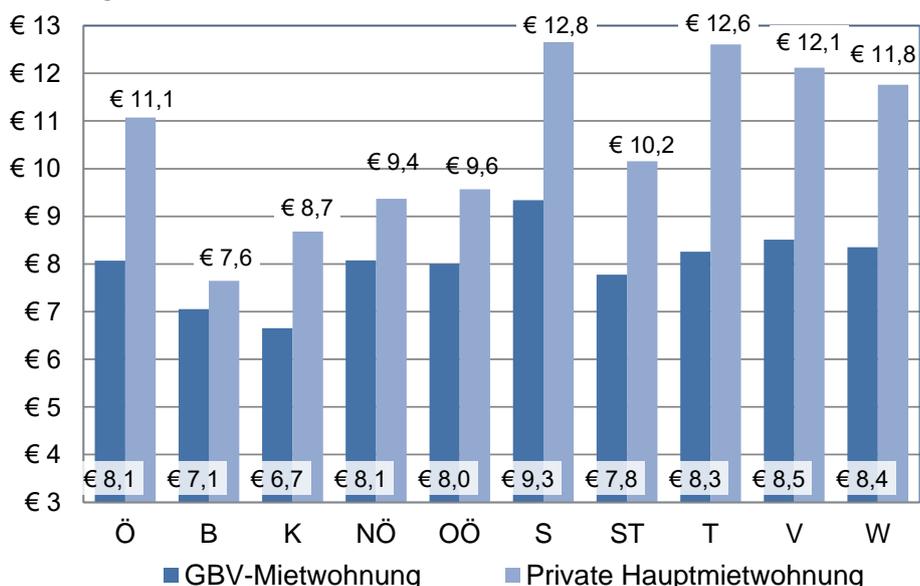
Der Bedarf an neu zu errichtenden Wohnungen hängt in hohem Maße von der Entwicklung der Wohnungen ohne Hauptwohnsitz ab. In prosperierenden Zeiten mit niedrigen Zinsen steigt dieser Anteil typischer Weise. Wenn es gelingt, mit Maßnahmen wie einer Leerstandsabgabe den Anteil zu verringern, ist Bedarfsdeckung mit geringerem Neubau möglich. Ein Prozent Veränderung der Rate bedeutet ungefähr das Neubausvolumen eines ganzen Jahres (s. Kap. 4.6, S. 26).

2.2 WOHNKOSTEN IM BESTAND

Für die Dokumentation des Wohnungsaufwands stehen einerseits der Mikrozensus, andererseits die EU-weit einheitliche Erhebung zu „Einkommen und Lebensbedingungen“ (EU-SILC) zur Verfügung. Die beiden Datenquellen unterscheiden sich erheblich hinsichtlich Methodik und Ergebnissen (s. Statistik Austria, 2024).

Die Wohnkosten sind zuletzt massiv gestiegen. Die steigenden Zinsen führten dazu, dass Wohnen im Eigentum im Jahresabstand 2022/23 um nicht weniger als 23% teurer geworden ist (EU-SILC). Auch die Mieten sind massiv gestiegen, allerdings „nur“ in der Größenordnung des Verbraucherpreisindex (7,8%). Zugelegt haben vor allem private Mietwohnungen (+9%), in etwas geringerem Ausmaß gemeinnützige (+6%) und Gemeindewohnungen (+5%). Bei Richtwert- und Kategoriemieten gab es 2023 noch einmal kräftige Anpassungen, die 2023 beschlossene „Mietpreisbremse“ wird erst 2024 wirksam. Bei geförderten

Grafik 1: Wohnungsaufwand GBV/Private 2023



Anm.: Brutto kalt = inkl. Betriebskosten und Umsatzsteuer, aber ohne Energie.
 Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus, IIBW.

Wohnungen hängt die Preisdynamik vom Fördermodell ab und unterscheidet sich bundesländerweise stark. Seit mehreren Jahren sind es nicht mehr die Betriebskosten, die die Wohnkostendynamik bestimmen, sondern vielmehr die Entwicklung der Nettomieten (Rosifka & Tockner, 2020).

Tirol hat nach Salzburg die höchsten Mieten im Ländervergleich. Zudem war zuletzt die Kostendynamik stärker als in allen anderen Ländern (Ø 4,6% im Fünfjahresdurchschnitt im Vergleich zu 3,6% im Bundesdurchschnitt bei einer Inflationsrate von 4,4% im selben Zeitraum).

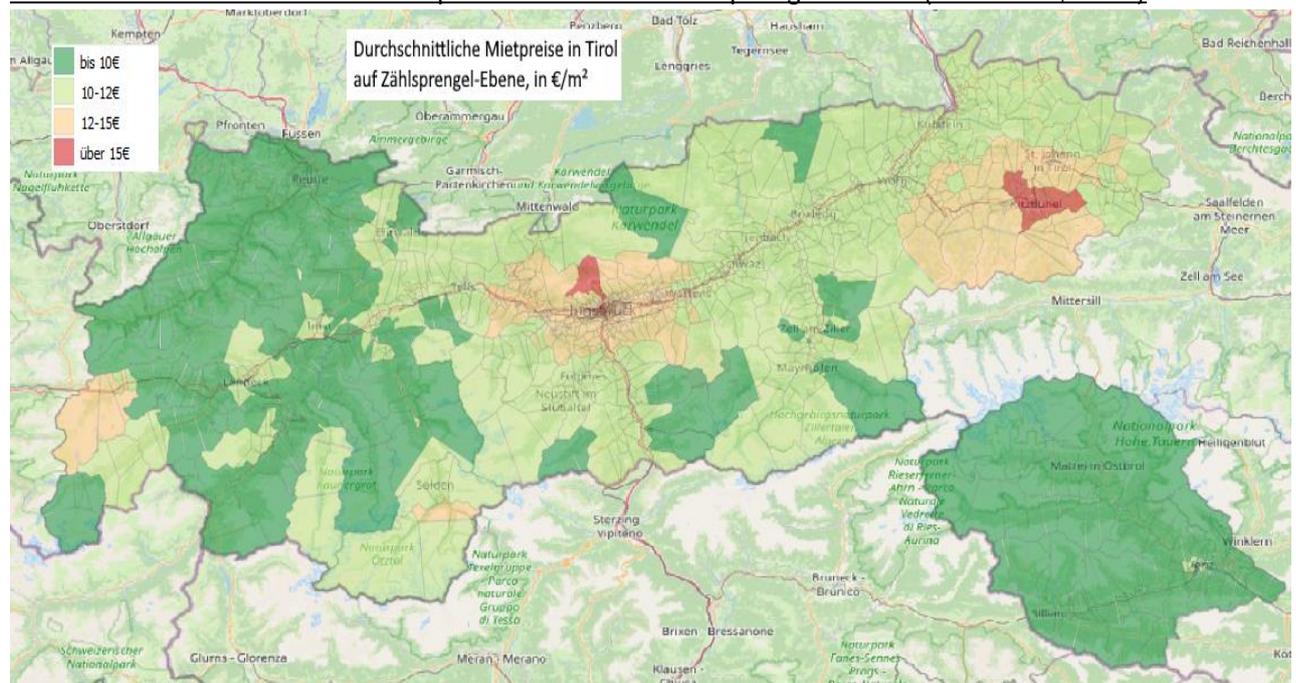
Aufschlussreich ist die Differenzierung zwischen gemeinnützigen und privaten Hauptmietwohnungen (Grafik 1). In Tirol liegen die Wohnkosten in GBV-Mietwohnungen bei 8,3 €/m² und damit um 35% unter den privaten Mietwohnungen (12,6 €/m², „brutto kalt“). Im Bundesdurchschnitt beträgt der Unterschied „nur“ 27%. Bei den Kosten des Wohnens liegt Tirol also im gemeinnützigen Sektor im Bundesdurchschnitt, bei den privaten Mietwohnungen demgegenüber deutlich darüber. Einer der Gründe ist der vergleichsweise junge private Wohnungsbestand, ein anderer der vergleichsweise kleine Sozialwohnungssektor. Große gemeinnützige Wohnungsbestände tragen zur Kostendämpfung auch bei privaten Mietwohnungen bei (Klien & Streicher, 2021).

2.3 MARKTMieten

Es sind für Tirol überraschend viele Informationen zum Mietwohnungsmarkt verfügbar:

- WKO Immobilienpreisspiegel,
- Immo-Plattformen (Willhaben; ImmobilienScout24; Immopreise.at; Immo-Barometer; Wohnungsbörse; Immobilien Österreich);
- Viele Tageszeitungen werten ihre Immobilienangebote als Preisspiegel aus;
- Einzeluntersuchungen, z.B. der AK Tirol;

Grafik 2: Durchschnittliche Mietpreise in Tirol auf Zählsprengel-Ebene (€/m² netto, 2024)



Quelle: Datascience-Service.

- Aufbauend auf einer 2019 erstellten Mietpreis-Datenbank für die Stadt Innsbruck erstellte die FH Kufstein, Prof. (FH) Dr. David Koch, einen Mietenspiegel für Tirol auf Bezirksebene. Zweck war eine bessere Anpassung der Subjektförderung auf regionale Gegebenheiten. Die Studie wurde nicht veröffentlicht.

Die Qualität der unterschiedlichen Quellen ist schwer überprüfbar. Die Abweichungen sind erheblich. Es ist nicht immer erkennbar, ob es sich um Brutto- (inkl. Betriebskosten und Umsatzsteuer) oder Nettomieten handelt. Für die Zwecke des vorliegenden Gutachtens wird auf Nettomieten referenziert.

Für den gegenständlichen Zweck wird eine neue Quelle regionalisierter Marktdaten zu privaten Mietwohnungen vorgeschlagen (Grafik 1; s. Kap. 4.5.1, S. 23). Mit dieser neuen Vorgangsweise ist es möglich, auf Gemeindeebene (Innsbruck: Stadtteile) durchschnittliche Marktmieten auszuweisen. Bei einer durchschnittlichen Nettomiete im Landesdurchschnitt von 11,8 €/m² (geschätzt; zzgl. 10% USt. + Ø 2,5 €/m² Betriebskosten sind das ca. 15,5 €/m²) spreizen die teuersten zu den günstigsten lokalen Märkten mit ca. +/- 35% vom Landesdurchschnitt (Schätzung). Große Wohnungen haben günstigere Quadratmetermieten als kleine. Die Analyse der Marktdaten ergibt eine Spreizung von ca. +/- 10% (Größengrenzen <50 / 50-100 / >100m²). Mit dieser zweiten Differenzierung ist die besondere Situation von Eigenheimen ausreichend abgebildet. Eine dritte Dimension ist Neubau/topsaniert vs. gebraucht. Hierfür wird eine Spreizung von +/- 15% geschätzt. Daraus resultieren durchschnittliche Mieten von über 20,- €/m² bei kleinen Neubauwohnungen in den teuersten Stadtteilen von Innsbruck, aber unter 6,- €/m² in großen gebrauchten Wohnungen oder Eigenheimen in Teilen von Osttirol. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass Betriebskosten und Umsatzsteuer noch hinzu kommen.

3 BISHERIGE ZUGÄNGE FÜR LEERSTANDSABGABEN

Definition und Nachweis von Leerstand sind eine Herausforderung (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, 2005; Kaufmann, 2018; Spehl, 2011; SIR, 2015; IIBW, 2018). Das Fehlen einer Wohnsitzmeldung oder eines Mietvertrags greift wohl zu kurz. Als möglicher Ansatzpunkt wird ein sehr niedriger Stromverbrauch gesehen, was – mittels Daten der Netzbetreiber – leicht nachweisbar wäre, aber gleichfalls keinen definitiven Aufschluss über die Nicht-Nutzung einer Wohnung gibt. Gleichzeitig macht es nur Sinn, Wohnungen zu aktivieren, die aufgrund ihrer Lage und des technischen Zustands marktgängig sind, also nachgefragt werden.

3.1 WAS IST „LEERSTAND“

Ausgangspunkt der Definition von Leerstand sind Wohnungen ohne Hauptwohnsitzmeldung. Dies betrifft in Tirol 22,5% aller Wohnungen.

Eine gebräuchliche Definition von Leerstand sind Wohnungen ohne Haupt- und Nebenwohnsitzmeldung bzw. Freizeitwohnsitzerklärung. Eine solche wird beispielsweise bei der Leerstandserhebung in Innsbruck angewandt. Aufwendig ist insbesondere die Bereinigung des Adress-, Gebäude- und Wohnungsregisters (AGWR), häufig mit persönlichen Begehungen von unklar dokumentierten Wohnungen. Sie dauert in Innsbruck bereits mehrere Jahre. Derzeit sind rund 55% des Datensatzes korrigiert. Aktuell liegt die solcherart ermittelte Leerstandsquote bei 8,8% (Stadt Innsbruck, 2024).

Diese Definition hat den Vorteil der Datenverfügbarkeit (so schwer sie herzustellen ist) und der Übereinstimmung mit meldegesetzlichen Regelungen. Allerdings bildet sie die Realität nur teilweise ab: Sehr viele Wohnungen und Eigenheime ohne Wohnsitzmeldung v.a. in peripheren Lagen fallen wegen der Lage oder ihres technischen Zustands aus dem Markt. Während die Meldestatistik für Hauptwohnsitze relativ zuverlässig ist, lässt die Meldedisziplin für Neben- und Freizeitwohnsitze – nicht zuletzt wegen geringer Sanktionen – zu wünschen übrig. Viele Wohnungen ohne Meldung fallen tatsächlich unter diese Nutzungskategorie und vice versa. Schließlich sollte auch die Problematik von besonders günstigen Sozialwohnungen mit Hauptwohnsitzmeldung aber tatsächlicher Nichtnutzung für die Befriedigung dringender Wohnbedürfnisse angesprochen werden.

Die Literatur bietet unterschiedliche Klassifizierungen von Leerstand (Überblick s. IIBW, 2018). Ein erheblicher Teil der Wohnungen ohne Hauptwohnsitzmeldung steht aus gutem Grund leer und ist kaum für den Wohnungsmarkt aktivierbar. „Nicht-disponibler Leerstand“ sind z.B. Ferienwohnungen; Zweit- und Nebenwohnsitze, die selten aber doch genutzt werden; Leerstand aufgrund der Fluktuation am Wohnungsmarkt (MA 18, 2013; IfS, 2005; BBRS, 2014). Vorübergehend leer und damit nicht disponibel sind Wohnungen und Gebäude, die gerade renoviert werden, aber im Anschluss wieder dem Markt zugeführt werden sollen. Eingeschränkt disponibel sind jene Wohnungen, die bei geänderten rechtlichen oder ökonomischen Rahmenbedingungen mittelfristig dem regulären (auf Hauptwohnsitze abzielenden) Wohnungsmarkt zugeführt werden könnten; nicht für eine dauerhafte Nutzung vorgesehene Nebenwohnsitze (z.B. beruflich motivierte Wohnungskäufe); Wohnungen, die für den Vertragseintritt durch Angehörige vorgehalten werden; aus qualitativen Gründen nicht marktgängige Wohnungen, die bei entsprechenden Investitionsanreizen saniert würden. Der disponible Leerstand umfasst schließlich Wohnungen, die relativ kurzfristig dem Wohnungsmarkt zugeführt werden könnten, wenn entsprechende positive und negative Anreize wirken. Es scheint zweckmäßig, diese Kategorie wiederum in zwei Gruppen zu untergliedern. Struktureller Leerstand entsteht aufgrund von mangelhafter Qualität, schlechter

Lage oder Marktbedingungen. Die Nachfrage weicht hier vom Angebot ab. Bei investivem Leerstand geht es hingegen um Leerstand trotz generell vorhandener Nachfrage. Es handelt sich um Wohnungen, die ohne Nutzungsabsicht leer stehen, z.B. in Erwartung einer zukünftigen Nutzung durch Kinder oder im Ruhestand oder in Erwartung steigender Preise. Ein Thema von besonderer Relevanz ist die touristische Kurzzeitvermietung, die dem Wohnungsmarkt Angebote in erheblichem Umfang entzieht.

3.2 LEERSTANDSABGABE IN TIROL

Rechtsgrundlage war das 2019 erlassene Tiroler Freizeitwohnsitzabgabegesetz (TFWAG; LGBl. Nr. 79/2019), das 2022 zum Freizeitwohnsitz- und Leerstandsabgabegesetz ausgeweitet wurde (TFLAG; LGBl. Nr. 86/2022). Neben der Aktivierung leerstehender Wohnungen zielt die Abgabe u.a. auch auf die Zurückdrängung von touristischer Kurzzeitvermietung.

Abgabegenstand sind Wohnungen mit mehr als sechs Monaten Leerstand. Definiert wird Leerstand mit dem Fehlen einer Hauptwohnsitzmeldung, mit der Ausnahme von Freizeitwohnsitzen, Pendlerwohnungen und studentisch genutzten Wohnungen (§ 6 TFLAG). Ausgenommen sind weiters Wohnungen, für die zeitnah Eigenbedarf besteht, die trotz Bemühungen nicht zur ortsüblichen Miete verwertbar waren, die aus rechtlichen oder bautechnischen Gründen nicht gebrauchstauglich sind, die als Ordination, Büro oder als Privatzimmer vermietet werden, sowie Einliegerwohnungen, Dienst- und Naturalwohnungen (§ 7 TFLAG). Die Ausnahmen sind also umfänglich mit sehr vielen Graubereichen (s. Kap. 4.7.4, S. 28).

In Tirol sind alle Gemeinden verpflichtet, die Freizeitwohnsitz- bzw. Leerstandsabgabe als Selbstbemessungsabgaben mit Verordnung des Gemeinderats vorzuschreiben und einzuheben. Es besteht Deklarationspflicht für Eigentümer. Allerdings werden die Eigentümer bislang nicht individuell angesprochen. Die Freizeitwohnsitzabgabe ist leichter exekutierbar als die Leerstandsabgabe, da Verzeichnisse für gewidmete Freizeitwohnsitze bestehen. Problematisch sind allerdings die zahlreichen informellen Freizeitwohnsitze. Wohnungsleerstand könnte einigermaßen zuverlässig mit einer Verknüpfung verschiedener Register (Zentrales Melderegister, Grundbuch) sowie Verbrauchsdaten von Stromnetzbetreibern identifiziert werden. Die verfassungsmäßige Zulässigkeit einer solchen Vorgangsweise wird allerdings angezweifelt (Gutachten Bußjäger/Müller).

Entsprechend den bisher bestehenden verfassungsrechtlichen Beschränkungen (s. Kap. 3.3) sind die Tarife moderat. Die Bandbreite für die Freizeitwohnsitzabgabe liegt, abhängig von der Nutzfläche des Objekts, bei € 115 bis € 2.530 pro Jahr, unabhängig von der Nutzung des Gebäudes. Das sind unter 4,- bis etwa 18,- €/m² pro Jahr bzw. 0,30–1,60 €/m² pro Monat (§ 4 Abs 3 TFLAG). Die Leerstandsabgabe wird etwas anders, aber mit ähnlichen Ergebnissen von ca. 0,30–1,00 €/m² pro Monat, berechnet. In Gemeinden mit besonders hohem Druck am Wohnungsmarkt (Vorbehaltsgemeinden gem. § 14 T-GVG) gilt der doppelte Tarif (§ 9 Abs 3 TFLAG).

Die Einführung der Freizeitwohnsitzabgabe war nicht friktionsfrei, mit mehreren Aufhebungen und Erkenntnissen zur Präzisierung der Höhe durch den Verfassungsgerichtshof (z.B. VfGH V181/2022; VfGH V33/2023). Auch die Einführung der Leerstandsabgabe 2023 verlief holprig (s. Kap. 3.5)

3.3 LEERSTANDSABGABEN IN ÖSTERREICH

In den vergangenen zwei Jahren haben die Steiermark, Tirol und Salzburg Leerstandsabgaben für Wohnungen eingeführt. In der Steiermark geht diese mit einer gleich bemessenen Zweitwohnsitzabgabe

einher, in Tirol mit einer unterschiedlich berechneten Freizeitwohnsitzabgabe. In Kärnten besteht die politische Absicht der Einführung einer Leerstandsabgabe. In Vorarlberg wurde eine überarbeitete und verschärfte Zweitwohnsitzabgabe Anfang 2024 eingeführt. In Wien ist die SPÖ für eine Einführung, der Koalitionspartner Neos aber strikt dagegen. Man einigte sich Ende 2023 auf eine Zweitwohnungsabgabe, die derzeit in Umsetzung ist. Auch in Niederösterreich kam es 2023 zu einer Einigung auf die Einführung einer Nebenwohnsitzabgabe. Eine Leerstandsabgabe wird hingegen abgelehnt. Keine diesbezüglichen Aktivitäten gegen Wohnungsleerstand werden aus dem Burgenland und Oberösterreich gemeldet (DerStandard, 25.4.24).

Grundlegende konzeptive Überlegungen gehen auf einen in den 1980er Jahren in Wien verfolgten Ansatz einer Leerstandsabgabe (LGBI. 23/1982), mehr noch aber auf die verfassungsrechtliche Begründung für deren Aufhebung 1985 zurück. Die Abgabe wurde wegen Kompetenzüberschreitung und Gleichheitswidrigkeit als verfassungswidrig beurteilt. Mit der kompetenzrechtlichen Begründung wurden die ver-

Tabelle 3: Bestehende Leerstandsabgaben in Salzburg, Steiermark und Tirol

	SALZBURG	STEIERMARKE	TIROL
Gesetz	Salzburger Leerstands- und Zweitwohnsitzabgaben-Gesetz (ZWAG) Ermächtigung für die Gemeinden (Kann-Bestimmung)	Steiermärkisches Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandabgabegesetz (StZWAG) Ermächtigung für die Gemeinden (Kann-Bestimmung)	Tiroler Freizeitwohnsitz- und Leerstandsabgabegesetz (TFLAG) Muss-Bestimmung (Verpflichtung für die Gemeinden)
Inkrafttreten / beschlossen	1.1.2023 (beschlossen 6.7.2022)	1.10.2022 (beschlossen 26.4.2022)	1.1.2023 (beschlossen 6.7.2022)
Gegenstand der Abgabe	Wohnungen im Sinn des Salzburger Bautechnikgesetzes, bei denen nach den Daten des Zentralen Melderegisters an mehr als 26 Kalenderwochen im Jahr kein Wohnsitz gemeldet ist.	(Ausschließlich) Wohnungen, an denen für mehr als 26 Kalenderwochen im Jahr weder eine Meldung als Hauptwohnsitz noch als sonstiger Wohnsitz vorliegt.	Wohnungen und sonstige Teile von Gebäuden, die über einen durchgehenden Zeitraum von mindestens sechs Monaten nicht als Wohnsitz verwendet werden (Leerstand). Einer Meldung im Zentralen Melderegister (nach dem MeldeG) kommt lediglich Indizwirkung zu. Maßgeblich sind stets die tatsächlichen Verhältnisse.
Höhe	Für Wohnungen bis 40 m ² im Jahr höchstens € 400 (bei Neubauwohnungen € 800) betragen, danach wird alle 30 m ² eine Stufe eingezogen, wobei sich mit jedem Schritt die Obergrenze um € 300 (bei Neubau jeweils € 600) erhöht. Das ergibt eben für die oberste Stufe (über 220 m ²) die Obergrenze von € 5.000 für Neubauwohnungen bzw. von € 2.500 für ältere Wohnungen. Wohnungen gelten bis zu einem Alter von fünf Jahren als Neubau.	Max € 10 je m ² Nutzfläche / Monat. Die Höhe der Abgabe für eine Wohnung mit 100 m ² Nutzfläche darf im Kalenderjahr € 1.000 nicht überschreiten. Gemeindeabgabe. Selbstbemessung.	Variabel nach Nutzfläche und Region € 10 - 215 / Monat. In Vorbehaltsgemeinden (u.a. Innsbruck): Verdoppelung der Abgabe Selbstbemessungsabgabe.
Ausnahmen	Ausgenommen von der Abgabepflicht sind u.a.: <ul style="list-style-type: none"> Wohnungen, an denen ein Baugebrechen vorliegt oder die aus vergleichbaren sonstigen Gründen im Abgabenzeitraum überwiegend nicht nutzbar sind und die Gebrauchstauglichkeit bzw. Nutzbarkeit auch nicht mit objektiv wirtschaftlich zumutbaren Mitteln herstellbar ist; zum ortsüblichen Mietzins nicht vermietet werden können; Wohnungen im Eigentum (Baurechtseigentum) einer GBV oder eines Unternehmens, dessen Betriebsgegenstand die Schaffung von Wohnraum ist; Wohnungen im Eigentum der Gemeinde. 	Viele Ausnahmetatbestände, beispielsweise für <ul style="list-style-type: none"> Vorsorgewohnung für Kinder; Bauten mit bis zu drei Wohnungen, in denen Eigentümer des Baus in einer der Wohnungen ihren Hauptwohnsitz haben; Wohnungen, die von den Eigentümern aus gesundheitlichen oder altersbedingten Gründen nicht mehr als Wohnsitz verwendet werden – Bauten mit einer Wohnung oder mehreren Wohnungen mit Denkmaleigenschaft; Unterbringung von diplomatischen Vertretungen oder Wohnzwecke für als exterritorial anerkannte Personen; notwendige Instandsetzungsarbeiten mit Leerstand von maximal 26 Kalenderwochen. 	Es bestehen zahlreiche Ausnahmen. Von der Abgabepflicht ausgenommen sind unter anderem Gebäude, Wohnungen oder sonstige Teile von Gebäuden, <ul style="list-style-type: none"> die aus rechtlichen, bautechnischen "oder vergleichbaren sonstigen Gründen" nicht gebrauchstauglich oder nutzbar sind; mit bis zu zwei Wohnungen, wenn ein Eigentümer des Gebäudes in einer der Wohnungen seinen Hauptwohnsitz hat; Gebäude bzw. Wohnungen, die für gewerbliche, land- und forstwirtschaftliche oder berufliche Zwecke (insbesondere Ordinationen, Büros, Kanzleien, Privatzimmervermieter und Geschäftslokale) verwendet werden; die von den Eigentümern "aus gesundheitlichen oder altersbedingten Gründen" nicht mehr als Hauptwohnsitz verwendet werden können; die "trotz geeigneter Bemühungen" über einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten nicht zum ortsüblichen Mietzins vermietet werden können; für die ein "zeitnahe" Eigenbedarf besteht.

Quelle: PwC, 2023.

fassungsrechtlichen Grenzen einer landesgesetzlichen Leerstandsabgabe aufgezeigt, indem Abgaben, die durch leerstandsbedingte Kosten für die Kommune begründbar sind, in Landeskompetenz, (typischer Weise deutlich höhere) Abgaben zur Marktsteuerung demgegenüber in Bundeskompetenz liegen.

Dem gleichlautenden Ziel der Sanktionierung von Leerständen folgend, bestehen erhebliche Unterschiede in der Konzeption sowie bei Bezeichnung (T: "Leerstandsabgabe", St: "Wohnungsleerstandsabgabe", S: „Kommunalabgabe Wohnungsleerstand“), Abgabenhöhe und Ausnahmen. Salzburg und die Steiermark ermächtigen die Gemeinden zur Einführung (170 von 286 steirischen Gemeinden haben bereits entsprechende Verordnungen erlassen), während diese in Tirol dazu verpflichtet sind (s. Tabelle 3).

Die Abgabenhöhe orientiert sich am Verfassungsgerichtshofurteil von 1985 und liegt in allen drei Bundesländern bei deutlich unter bis knapp über 1,- €/m² Nutzfläche pro Monat. Diese Höhe wird i.A. als zu gering aufgefasst, um marktmäßige Lenkungseffekte auszulösen (Klien, 2022; Eisenberger & Holzmann, 2023). In allen drei Ländern handelt es sich um Gemeindeabgaben. Der Abgabensatz ist in der Steiermark und in Tirol durch Verordnung des Gemeinderats und in Salzburg durch die Verordnung der Gemeindevertretung festzulegen.

Der verfassungsrechtlichen Kompetenzänderung im Rahmen des Wohnbaupakets des Bundes im April 2024 gingen Forderungen von Ländern, Interessenvertretungen und der Zivilgesellschaft (z.B. Arge Klimarat, 2022) voraus. Geändert wurde schließlich der das „Volkswohnungswesen“ betreffende Art. 11 Abs. 1 Z 3 B-VG, indem die "Erhebung öffentlicher Abgaben zum Zweck der Vermeidung der Nicht- oder Mindernutzung von Wohnraum" eindeutig der Kompetenz der Länder zugeordnet wird (Parlamentsdirektion, 2024). Damit wurde das Argument des Verfassungsgerichtshofs von 1985 der Nicht-Zuständigkeit beseitigt.

Die Leerstandsabgabe ist grundsätzlich einkommensteuerlich abzugsfähig und kann in Form von Werbungskosten in Bezug auf Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung geltend gemacht werden (PwC, 2023).

3.4 INTERNATIONALE BEISPIELE

Leerstandsabgaben sind international v.a. in Großstädten ein Thema. Gründe für die Einführung sind der Mangel an Wohnraum, spekulativer Umgang mit Wohnraum und anderes Marktversagen. Es werden unterschiedliche Methoden angewandt, um Leerstand von Wohn- und Gewerbeimmobilien sichtbar zu machen. Allerdings unterscheiden sich die politischen Zugänge stark: Zum einen besteht ein Zugang, der der Wohnungspolitik und dem Konsumentenschutz verpflichtet ist: Es steht das Interesse im Vordergrund, mit mehr oder weniger „scharfen“ Methoden leerstehende oder untergenutzte Wohnungen auf den Markt zu bringen. Zum anderen wird ein Zugang verfolgt, der auf die Marktmechanismen vertraut und darauf abzielt, die Funktionsweise des Marktes zu verbessern, und Leerstandserhebungen eher als Informationsmittel für Marktteilnehmer sieht. Die Bandbreite der Zugänge wird anhand folgender Beispiele deutlich:

a) Vancouver: Verpflichtende Selbstdeklaration der Eigentümer

Die Stadt an der kanadischen Westküste hat 2016 eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, um das Angebot an Mietwohnungen langfristig zu erhöhen und somit den enormen Druck am Wohnungsmarkt abzubauen. Unter anderem wurde eine Leerstandssteuer (Empty Home Tax) beschlossen. Eigentümer von Wohnungen bzw. Häusern müssen jährlich gegenüber der zuständigen Behörde deklarieren, ob und wie ihre Wohnungen genutzt werden. Nicht steuerfällig sind selbstbewohnte Wohnungen, langfristig

vermietete Wohnungen, Wohnungen, die gerade erst gekauft oder momentan renoviert werden, sowie wenige weitere Ausnahmen. Auf alle anderen Wohnungen fällt eine jährliche Steuer von mittlerweile 3% (!) des geschätzten Marktwertes an. Die Steuerbehörde führt systematische und zufällige Audits durch, um die Angaben der Deklarationen zu überprüfen.

Über Steuern und Strafzahlungen wurden zuletzt jährlich rund CAD 28 Mio. (ca. € 19 Mio.) eingenommen. Sie sind für Projekte des leistbaren Wohnens zweckgebunden. Die Maßnahme scheint zu wirken: 41% der als leerstehend deklarierten Wohnungen wurden im Folgejahr genutzt. In Toronto und Boston finden sich Nachahmer des Systems.

Das Beispiel Vancouver ist besonders kompatibel in Staaten mit etablierten Systemen der Grundsteuer als Instrument zur Steuerung des Marktes, was v.a. im englischsprachigen Raum verbreitet ist. Notwendige Voraussetzungen sind aktuelle und regelmäßige Bemessungen von Marktwerten und gut dokumentierte Eigentumsverhältnisse.

b) Paris

Bereits seit 1999 gibt es in Paris und einigen großen Städten Frankreichs eine Leerstandssteuer. Sie wird auf Wohnungen eingehoben, die mehr als zwei Jahre leer stehen. Je länger die Wohnung leer steht, desto höher die Steuer. Im ersten Jahr beträgt sie ca. € 350. Ausnahmen gibt es für den öffentlichen Wohnbau, bei dem große Sanierungen anstehen und bei nicht vermietbaren Wohnungen. Es wurde berechnet, dass die Leerstandssteuer in Paris zwischen 1997 und 2001 die Leerstandsrate um 13% gesenkt hat (Segú, 2020). Ähnliche Systeme gibt es auch in Zürich und Kopenhagen. Die Kenntnis der Steuerbehörden über den Immobilienbesitz aller Einwohner ist Grundvoraussetzung für die Einhebung der Steuer.

3.5 WIRKSAMKEIT BISHERIGER ZUGÄNGE, SANKTIONEN

Nachdem die Leerstandsabgabe in Tirol per 1.1.2023 eingeführt worden war, wurde ihre Funktionstauglichkeit österreichweit mit großem Interesse verfolgt (z.B. DerStandard, 2.5.2024). Trotz Deklarationspflicht mit Selbstbemessung der Eigentümer kam einer entsprechenden Aufforderung für das Fiskaljahr 2023 nur ein Bruchteil der vermutlich betroffenen Haushalte nach. Demnach wurden nur 900 Wohnungen als leerstehend gemeldet, davon 700 mit Ausnahmetatbestand. In 120 der 277 Tiroler Gemeinden wurde gar kein Leerstand gemeldet. In Innsbruck war zuvor eine Leerstandsquote von 8,8% erhoben worden, das wären deutlich über 3.000 Wohnungen. Als leerstehend gemeldet wurden demgegenüber lediglich 50!

Folgende Herausforderungen sind erkennbar:

a) Verfassungsrechtliche Bedenken:

Allgemein steht eine entsprechende Abgabe immer im Spannungsverhältnis mit dem umfassenden Eigentumsbegriff des ABGB und stellt einen Grundrechtseingriff dar, der eine entsprechende Rechtfertigung erfordert (s. Gutachten Bußjäger/Müller; PwC, 2023). Entsprechende öffentlich geäußerte verfassungsrechtliche Bedenken tragen nicht zur breiten Annahme der Maßnahme bei.

b) Abgrenzung „Leerstand“ von anderen Nicht-Hauptwohnsitz-Nutzungen:

Für Tirol dürfte die Abgrenzung zur Freizeitwohnsitz-Nutzung Schwierigkeiten bereiten.

c) Zu viele und unklare Ausnahmen:

Für einige der Ausnahmen (s. Kap. 3.1) sind eindeutige Nachweise schwer zu erbringen. Viele Ausnahmetatbestände sind unklar: zeitnaher Eigenbedarf, Nachweis „geeigneter Bemühungen“ zur Vermietung etc. (§ 7 TFLAG).

d) Unzureichende Daten:

Hauptwohnsitze sind gut dokumentiert (ZMR), Wohnungen ohne Hauptwohnsitz viel schlechter (AGWR). Die beiden Register sind verknüpft. Stark untergenutzte Wohnungen könnten über Stromverbrauchsdaten identifiziert werden. Deren systematische Nutzung bereitet technische und v.a. datenschutzrechtliche Schwierigkeiten.

e) Datenschutz:

Der Problematik scheint gemäß dem Gutachten von Bußjäger/Müller kaum möglich zu entkommen. Immerhin scheint es rechtskonform, das öffentliche Register des Grundbuchs zu nutzen.

f) Deklaration durch Eigentümer:

Die verordnete „Bringschuld“ der Eigentümer veranlasst viele Eigentümer, untätig zu bleiben.

g) Unklare und vermutet geringe Sanktionen:

Es gelten die allgemeinen Sanktionen für (vorsätzlich) unterlassene Abgabenzahlungen. Angesichts der problematischen Identifikation von abgabepflichtigen Personen und der vielen Ausnahmen bilden diese Sanktionen einen offenbar geringen Anreiz.

h) Thementypisch schwieriger Anlauf:

Bei einer komplexen Materie wie der Leerstandsabgabe ist ein holpriger Start typisch. Ein vergleichbares Beispiel ist die Initiative „Sicher Vermieten“ in Vorarlberg, die ebenfalls erst nach mehreren Nachbesserungen zu einem Erfolg wurde.

In zahlreichen interessenpolitischen Stellungnahmen wurde die bisher mögliche Höhe der Leerstandsabgabe als zu gering eingeschätzt, um marktaktivierend wirken zu können.

In einer Stellungnahme sprach sich 2022 das fachzuständige Finanzministerium aus mehreren Gründen gegen eine Leerstandsabgabe aus (Orf.at, 19.4.22): Einerseits sei ein Leerstand oft schwer nachzuweisen, da etwa der Stromverbrauch oder die Einsichtnahme in das Melderegister lediglich Indizienwirkung hätten. Andererseits könne eine derartige Abgabe dazu führen, „dass vermehrt kurzfristige Mietverträge, die in der Regel für den Mieter nachteilig sind“, abgeschlossen werden. Das Ministerium fürchtete zudem nur schwer nachweisbare Umgehungsversuche, etwa über Scheinverträge oder Scheinanmeldungen. Zudem bestünde die Gefahr, dass eine Leerstandsabgabe in den Mietzins eingepreist und somit an die Mieterinnen und Mieter abgewälzt würde. Anfang 2024 stimmte das BMF im Rahmen des Wohnbaupakets des Bundes schließlich doch der notwendigen B-VG-Reform zu.

4 LENKUNGSEFFEKTE – „KAROTTE UND STOCK“

4.1 MISCHUNG AUS POSITIVEN UND NEGATIVEN ANREIZEN

Es ist davon auszugehen, dass eine Aktivierung von leerstehendem Wohnraum mit Sanktionen allein nicht funktionieren wird. Es bedarf auch der positiven Anreize. Zweckmäßig wäre wohl eine gut ausgewogene Mischung aus beiden. Dabei geht es nicht nur darum, möglichst treffgenau auf die Vielfalt individueller Konstellationen eingehen zu können, sondern auch um das „Abholen“ der betroffenen Bevölkerung, um die Kommunikation der Glaubwürdigkeit des politischen Ansatzes.

4.1.1 NEGATIVE ANREIZE

Eine griffige Leerstandsabgabe ist wohl die stärkste Sanktion gegen eine nicht widmungskonforme Nutzung von Wohnraum. Andere verfügbare Maßnahmen – etwa das Bodenbeschaffungsgesetz oder eine Grundsteuer C – betreffen eher Grundstücke als Wohnungen. Das Bodenbeschaffungsgesetz besteht seit 1974, wurde aber in dieser langen Zeit nie angewandt. Mitte 2022 wurde in Innsbruck ein „Wohnungsnotstand“ beschlossen, was als formale Voraussetzung für die Anwendung dieses Gesetzes aufgefasst wird. Die verfassungsrechtliche Haltbarkeit von dessen Anwendung ist allerdings anzuzweifeln, da sich seit seiner Einführung die Rechtsumgebung maßgeblich geändert hat, insb. mit der Einführung umfangreicher Raumordnungsgesetzgebung. Eine Grundsteuer C würde gewidmetes, aber ungenutztes Bauland mit einem deutlich höheren und ggf. progressiven Tarif belasten.

Generell eignen sich Maßnahmen zur Verteuerung von Leerstand für deren Aktivierung. Die Einführung einer Mindestrücklage im Wohnungseigentum mit der WEG-Novelle 2022 (BGBl. I Nr. 222/2021) ist ein gutes Beispiel dafür. Weiters wirken Maßnahmen gegen touristische Kurzzeitvermietung, wie im aktuellen Tiroler Regierungsprogramm angekündigt (2022, S. 8), Zweitwohnsitz- und Ferienwohnsitzabgaben in dieselbe Richtung.

Auch die vielfältigen Bemühungen um eine Identifikation von ungerechtfertigtem Leerstand erzeugen ein Momentum. Allerdings leiden alle Leerstandserhebungen unter der grundlegenden Problematik, dass eine unstrittige Definition von „Leerstand“ schlichtweg nicht möglich ist (Kap. 3.1; s. IIBW, 2018).

Baurechtliche Maßnahmen bieten vielfältige positive und negative Anreize hinsichtlich einer Aktivierung von Wohnraum, beispielsweise bei der Garagenpflicht, der Herstellung eines zeitgemäßen baulichen Zustands, Barrierefreiheit, Denkmalschutz. Zwiespältige Wirkungen gehen darüber hinaus vom Steuerrecht aus. Und mit bevorstehenden EU-rechtlichen Vorgaben (ESG, Taxonomie, EPBD, Bodenschutz) kommt noch Vieles auf die Wohnungswirtschaft zu. Zuletzt tragen auch legistische und interessenpolitische Maßnahmen zum Bodenverbrauch („Netto-Null-Bodenversiegelung“) auf EU-, Bundes- und Landesebene zum Narrativ bei.

4.1.2 POSITIVE ANREIZE

In Anlehnung an die Aktion „Sicher Vermieten“ in Vorarlberg wurde in Tirol die Initiative „Sicheres Vermieten“ gestartet ([Link](#)). Einem Abschlag zur ortsüblichen Miete stehen umfangreiche risikodämpfende Dienstleistungen gegenüber. Ursprünglich vorgesehen war eine Größenordnung von ca. 300 Wohnungen mit dem Tiroler Bodenfonds als Vermittler und Stabstelle und der gemeinnützigen Tigewosi als Abwicklungsstelle. 2023 wurde ein Pilotprojekt mit 40 Wohneinheiten gestartet. Kritisch für den Erfolg der Maßnahme wird die Festsetzung der Miete sein, die sich am lokalen Marktniveau orientieren sollte.

Diesbezüglich wurden noch keine Festlegungen getroffen. Der weiter unten dargestellte Zugang mit lokalen Referenzmieten könnte hierbei helfen. In Vorarlberg lief die Aktion schleppend an. Erst als von Seiten des Landes ein „Kümmerer“ eingesetzt wurde, erreichte man eine zufriedenstellende Größenordnung. Bei einem Wohnungsbestand von etwa der Hälfte Tirols stehen mittlerweile über 250 Wohnungen unter Vertrag. Das ist ein maßgeblicher Beitrag zur Bereitstellung leistbaren Wohnraums in Vorarlberg, aber auch eine politische Maßnahme von erheblicher kommunikativer Relevanz.

Große Wirkung versprechen Modelle der Sanierungsförderung für die Instandsetzung leerstehender Wohnungen, die aufgrund technischer Unzulänglichkeiten leer stehen. Bei der Weiterentwicklung landesgesetzlicher Modelle sollten die derzeit hohen Bundesförderungen mit berücksichtigt werden.

Den Bundesgesetzgeber trifft die Empfehlung, beim MRG-Kündigungsschutz zwischen B2C (Unternehmen zu Konsument) und C2C (Geschäft unter Konsumenten) zu differenzieren, z.B. durch leichter durchsetzbare Eigenbedarfskündigungen. Eine derartige „Privilegierung“ von Konsumentengeschäften ist im Konsumentenschutzgesetz grundsätzlich angelegt.

Auch andere mögliche positive Anreize zur Aktivierung von Wohnungsleerstand liegen in Bundes-Kompetenz: Denkbar wären einkommensteuerliche Anreize für die Vermietung angesichts dessen, dass Wohnimmobilien im Privatbesitz typischer Weise aus endversteuerterem Vermögen erworben wurden. Starke Anreizwirkung haben verkürzte Abschreibungszeiten, die beispielsweise bei Unterschreitung zu definierender Referenzmieten zugestanden werden könnten. Schließlich bildet die „Baustelle“ der Grundsteuer vielfältige Möglichkeiten. WIFO-Chef Gabriel Felbermayr hat deren Weiterentwicklung zu einer Bodenwertsteuer vorgeschlagen, die gleichfalls Anreize für eine Verwertung bestehender Immobilien bieten würde (DerStandard, 1.4.24).

4.2 BESTEHENDE KOSTENBELASTUNG VON LEERSTEHENDEN WOHNUNGEN UND EIGENHEIMEN

Wohnungen und Eigenheime leer stehen zu lassen ist schon bisher mit erheblichen Kosten verbunden. Bei Eigentumswohnungen fallen ggf. Finanzierungskosten, Energiekosten, jedenfalls aber Betriebskosten (der Tiroler Durchschnitt bei privaten Mietwohnungen liegt bei 2,5 €/m²), die verpflichtende Mindestrücklage (dzt. 1,06 €/m²) und Steuern (z.B. Grundsteuer) an, zusammen also rund 4,- €/m² pro Monat. Bei einer 70m² großen Wohnung sind das deutlich über € 3.000 pro Jahr. Bei Vermietung kann ein Großteil davon auf den Mieter überwält werden.

Bei leerstehenden Eigenheimen fallen weder Betriebskosten noch Rücklage an. Die für einen Werterhalt der Immobilie nötigen laufenden Investitionen unterbleiben häufig, insbesondere bei Leerstand. Diese systematische „Desinvestition“ führt zu ggf. hohem Wertverlust, dessen jährliches Ausmaß aber stark divergiert und nur im Einzelfall bewertbar ist.

4.3 ABSCHÄTZUNG MARKTWIRKUNG UNTERSCHIEDLICH HOHER OPPORTUNITÄTSKOSTEN VON WOHNUNGSLEERSTAND

Preissignale sind wirkungsvolle Instrumente für Entscheidungen von Eigentümern zur Verwertung leerstehender oder untergenutzter Wohnimmobilien. Dies zeigt sich u.a. bei der Analyse von Leerstandsdaten zu Zeiten von überproportional steigenden Mieten. Eine Wirkungsanalyse unterschiedlich hoher

Kosten des Leerstands samt Einschätzung der Bereitschaft von Eigentümern zur Verwertung würde aber den Rahmen des vorliegenden Gutachtens zeitlich, methodisch und kostenmäßig sprengen.

Die Quantifizierung von Schwellenwerten, über denen mehr oder weniger große Anteile der Eigentümer leerstehender Wohnungen in die Vermietung gehen, wird auch dadurch erschwert, dass die Wirkung nicht nur von der Höhe der Abgabe, sondern mindestens ebenso sehr von den Rahmenbedingungen abhängt: Identifikation leerstehender marktgängiger Objekte, Art der Kommunikation mit den Eigentümern, Komplexität der Umsetzung, Sanktionen.

Zur Veranschaulichung: Gemäß Segú (2020) bewirkte in Paris eine Leerstandsabgabe in ähnlich geringer Höhe wie die 2023 in Tirol eingeführte Abgabe eine Reduktion des Leerstands um beachtliche 13% (s. Kap. 3.4, S. 17). In Tirol wurden demgegenüber für das Fiskaljahr 2023 nur 900 Wohnungen als leerstehend gemeldet, davon 700 mit Ausnahmetatbestand (s. Kap. 3.5).

Zur Plausibilisierung der Größenordnung einer Leerstandsabgabe wird die weitverbreitete Gegenrechnung der Wertsteigerung einer leerstehenden Wohnung gegenüber den durch die neue Abgabe erhöhten laufenden Kosten durchgerechnet. Das Wertsteigerungspotenzial ist je nach Lage, Ausstattung und Zeitpunkt des Ankaufs stark unterschiedlich. Im Jahrzehnt bis 2022 lag es bei Abzug der Inflationsrate (also „real“) bei etwa 5% p.a. (Immobilienindex der OENB).

Ganz anders sieht es aus, wenn auch Phasen einer rückläufigen Marktentwicklung (wie zur Zeit) berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck wurden dreißigjährige Zeitreihen betrachtet. Gemäß Immobilienpreisindex der Österreichischen Nationalbank stagnierte der Wohnungsmarkt zwischen 1994 und 2006, erst danach begann der Boom. In dieser langen Zeitreihe, die Boom- und Stagnationsphasen umfasste, stiegen die Wohnungspreise in Österreich um jährlich durchschnittlich 3,7%, unter Abzug der Inflation um immer noch +1,4%.

Auf das Tiroler Marktniveau herunter gebrochen und für die kommenden 10 Jahre prognostiziert bedeutet das einen jährlichen realen Wertzuwachs von etwa 60 €/m² pro Jahr bzw. 5,3 €/m² pro Monat. Wenn die Hälfte bis zwei Drittel dieses Wertzuwachses durch eine Leerstandsabgabe abgeschöpft werden, liegt man ziemlich genau bei den empfohlenen 25-35% der durchschnittlichen Marktmiete (s. Kap. 4.5.3).

Eine alternative Plausibilisierung setzt bei der Einkommensteuer privat vermieteter Wohnungen an. Bei einer für Tirol durchschnittlichen Netto-Miete von 11,8 €/m² (Q: DSS) ergibt sich bei Anwendung des bundesweit durchschnittlichen Mischsteuersatzes von 32,5% (Q: WKO) eine Steuerlast von 3,8 €/m², bei Anwendung des Spitzensteuersatzes von 55% sind es 6,5 €/m². Die Leerstandsabgabe kann (neben allen anderen Funktionen) auch als Kompensation für entgangene Fiskaleinnahmen interpretiert werden. Die Steuerlast bei Anwendung des Mischsteuersatzes entspricht der in Kap. 4.5.3 vorgeschlagenen Höhe einer Leerstandsabgabe (durchschnittlicher Basiswert).

Im Gutachten Bußjäger/Müller wird des weiteren darauf eingegangen, dass Zweitwohnsitze im typischen Fall Ausdruck einer besonderen Leistungsfähigkeit seien, deren Besteuerung sachlich zu rechtfertigen sei (Leistungsfähigkeitsprinzip). Weiters wird Rust/Blum (2018, S. 48) mit dem Rat an den Gesetzgeber zitiert, „bei einer etwaigen Wiedereinführung von Substanzsteuern sicherzustellen, dass die Entrichtung der Steuer nicht zwangsweise zur Veräußerung des Vermögensgegenstands führt.“ Angesichts der empfohlenen ergänzenden Hilfestellung für Eigentümer bei der Vermietung (s. Kap. 4.1.2, S. 19) sollte die Abgabe in der empfohlenen Höhe für den weit überwiegenden Teil der Eigentümer diese Bedingung erfüllen.

Es wird empfohlen, eine neu zu konzipierende Leerstandsabgabe gleichermaßen auf Wohnungen und Eigenheime anzuwenden, denn Leerstand betrifft beide Gebäudetypen gleichermaßen. Das Eigenheim ist einkommensteuerrechtlich klar definiert (§ 18 Abs 1 Z 3 lit. b EStG).

4.4 MÖGLICHE REFERENZWERTE FÜR EINE LEERSTANDSABGABE

Gesucht wird eine sachgemäße und nachvollziehbare Herleitung einer möglichen Leerstandsabgabe. Sie sollte der Vielfalt des Wohnungsbestands gemäß Lage, Ausstattung und Wert gerecht werden. Denkbar wären folgende Bezugnahmen:

a) Wohnrechtliche Referenzwerte

Die Kategoriemiete von dzt. 4,47 €/m² für Kat. A-Wohnungen ist österreichweit einheitlich festgelegt ohne jegliche Differenzierung nach Lage oder Ausstattung der Wohnung. Die Richtwertmiete für Tirol von dzt. 8,14 €/m² erlaubt gleichfalls keine Differenzierung nach Lage und Ausstattung der Wohnung. Ähnliches trifft auf andere mögliche Referenzwerte zu, etwa die WGG-Grundmiete (dzt. 2,05 €/m²) oder ein Vielfaches der WEG-Mindestrücklage (dzt. 1,06 €/m²).

b) Freizeitwohnsitzabgabe

Die Tiroler Freizeitwohnsitzabgabe (s. Kap. 3.2, S. 14) ist etwas höher als in Kärnten und etwas niedriger als in Vorarlberg. Als Referenz für eine neu zu konzipierende Leerstandsabgabe eignet sie sich aus zwei Gründen wenig: Ihre sachlich begründete unterschiedliche Konzeption (z.B. jährliche Bemessung unabhängig von der tatsächlichen Freizeitnutzung) und die ähnliche Größenordnung wie die Leerstandsabgabe in ihrer bisherigen Konzeption.

c) Marktpreise für Eigentumswohnungen

Weit verbreitete Referenzwerte bietet der Immobilienpreisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich. Unter anderem orientieren sich die Tiroler Gemeinden bei der Bemessung ihrer jeweiligen Freizeitwohnsitzabgaben daran. Allerdings lässt die methodische Basis dieser Datenquelle zu wünschen übrig (Maklerbefragungen).

Verschiedene kommerzielle Dienstleister bieten qualitativ hochwertige Preisdaten auf Basis fortwährender Grundbuchsabfragen, z.B. ImmoUnited.

„Offiziellen“ Charakter hat die Kaufpreissammlung des Finanzministeriums bzw. die Immobilienpreisstatistik der Statistik Austria mit zuverlässigen Daten bis auf die Gemeindeebene.

Für alle Wohnungspreisstatistiken gilt, dass sie allenfalls indirekt Aufschluss über erzielbare Mieten zulassen.

d) Marktpreise für Mietwohnungen

Für Mietwohnungen stehen deutlich weniger Quellen zur Verfügung als für Eigentumswohnungen. Das liegt v.a. daran, dass hier keine Datenquelle von der Zuverlässigkeit des Grundbuchs verfügbar sind. Bis vor einigen Jahren mussten Mietverträge verbüchert werden, was einem solchen Zweck dienen hätte können. Aber auch diese Quelle wurde nie genutzt.

In Ermangelung von Alternativen wird häufig auf den Immobilienpreisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich zurückgegriffen. Nachdem aber die ausgewiesenen Preiskategorien mit keinen statistischen Gewichten versehen sind, ist es nicht möglich, zuverlässige Durchschnittswerte zu berechnen.

Neue Zugänge zur Generierung von Daten bieten jedoch einen Ausweg, s. das nachfolgende Kapitel.

4.5 NEUER MECHANISMUS ZU MARKTBEZOGENEN REFERENZMIETEN

Die in Kap. 4.4 dargestellten Referenzwerte für eine neu zu gestaltende Leerstandsabgabe zeigen nur bedingte Eignung. Um den Geschäftszweck der Vermietung bestmöglich abzubilden, sollte auf Marktmieten als Referenzwerte abgestellt werden. Überdies sind Marktmieten und ihre Entwicklung der bestverfügbare Indikator zur Veranschaulichung von Enge am Markt. Eine weitgehende lokale Differenzierung ist anzustreben.

4.5.1 NUTZUNG NEUER TECHNOLOGIEN DER DATENGEWINNUNG FÜR MARKTBEZOGENE REFERENZMIETEN

Es ist offensichtlich, dass zuverlässige Daten auf lokaler Ebene über das Preisniveau am privaten Mietemarkt von entscheidender Bedeutung für die Durchsetzung wohnungspolitisch effektiver Maßnahmen ist. Alle in Kapitel 2.3 (S. 11) dargestellten Datenquellen weisen Defizite auf: Keine bietet Daten auf kleinerer als Bezirksebene. Die Internet-Plattformen liefern typischer Weise Angebotspreise mit entsprechenden Abweichungen von den tatsächlich vereinbarten Mieten. Viele von ihnen bilden nur Teilmärkte ab, z.B. den hochpreisigen Sektor in den Städten. Gesondert durchgeführte Preiserhebungsprojekte sind kostspielig und bieten lediglich eine Momentaufnahme.

Dem steht ein seit Anfang der 2000er Jahre entwickelter und mittlerweile weitgehend erprobter Ansatz mit einem sog. „hedonischen“ Preismodell gegenüber (s. Grafik 2, S. 11). Der in Wien und Salzburg ansässige Dienstleister DataScience Service GmbH liefert Massenbewertungen von Immobilien in Eigentum und Miete an. Kunden sind v.a. mehrere Großbanken, die mit deren Hilfe die jährlich geforderte Bewertung ihrer ausstehenden Hypothekarkredite durchführen. Auch liefert DS-S die Daten für den Immobilienpreisindex der Österreichischen Nationalbank. Der Immopreisatlas der Bausparkassen ist mit dem DS-S-Preismodell hinterlegt.

Das Datenmodell ist im Anhang (Kap. 5.1, S. 30) im Detail dargestellt. In einfachen Worten beschrieben, erstellt das Modell für jede einzelne Wohnung im Untersuchungsgebiet eine Bewertung der aktuellen Marktmiete. Grundlage des Modells ist eine sehr große Zahl an Marktbeobachtungen des Unternehmens JUSTIMMO, deren Makler-CRM-Software mehr als 50% des Marktes in Österreich abbildet. Diese Daten beinhalten bis zu 270 Objekteigenschaften samt Geocodierung. Damit gelingt es, die Preisrelevanz aller möglichen Objekteigenschaften zu bestimmen und auf jede beliebige Adresse in Österreich anzuwenden. Die Qualität der Bewertungsergebnisse ist ähnlich jener von Sachverständigengutachten. Allerdings gelten sie nicht als solche, da dafür gem. § 8 Liegenschaftsbewertungsgesetz (LBG, BGBl. Nr. 150/1992) für jede Einzelbewertung ein Sachverständiger hinzugezogen werden müsste.

Die im nachfolgenden Kapitel 4.5.3 vorgeschlagenen gemeindebezogenen Kennzahlen sind zuverlässig ermittelbar.

4.5.2 ZU BERÜCKSICHTIGENDE KRITERIEN

Eine funktionsfähige Leerstandsabgabe sollte einerseits lokale Marktbedingungen reflektieren, gleichzeitig aber einfach gestrickt sein, um möglichst geringe Barrieren in der tagtäglichen Umsetzung zu bilden. Folgende Kriterien könnten in einer Leerstandsabgabe abgebildet sein:

- a) Lokales Marktmietniveau (Basiswert Gemeinde): Es ist mit vertretbarem Aufwand möglich, einen Mietenspiegel auf Gemeindeebene, in Innsbruck auf Stadtteilebene zu erstellen.
- b) Unvermeidlich scheint eine Differenzierung nach Wohnungsgrößen bzw. Wohnung / Eigenheim, nachdem die Quadratmeterpreise stark davon abhängen. Drei Wohnungsgrößenklassen dürften ausreichen. Mit dieser zweiten Differenzierung ist die besondere Situation von Eigenheimen ausreichend abgebildet.
- c) Zu erwägen ist als weiteres Kriterium das Baualter bzw. eine Differenzierung zwischen „neuwertig / umfassend saniert“ und „gebraucht“. Bei der Salzburger Leerstandsabgabe wird eine Altersgrenze von 5 Jahren angewandt, bis zu der eine Wohnung als neuwertig gilt (§ 13 Abs. 3 Salzburger ZWAG). Die Definition einer Renovierung, dass die Wohnung mit einer neuwertigen gleichzusetzen ist, fällt schwerer. Naheliegend ist die Bezugnahme auf die OIB-Richtlinien, und zwar auf die Definition einer „größeren Renovierung“ (u.a. Gesamtsanierungskosten mind. 25% des Gebäudewerts; OIB RL Begriffsbestimmungen, 2023) in Verbindung mit der thermisch-energetischen Mindestperformance bei größeren Renovierungen (OIB RL 6, Kap. 4.3, 2023). Die Werte sind im Energieausweis ersichtlich.
- d) Denkbar wäre, die Dauer des Leerstands zu berücksichtigen, wie dies beim Pariser Modell der Fall ist (s. Kap. 3.4).
- e) Schließlich könnte auch der bauliche Zustand berücksichtigt werden, doch ist bei diesem Kriterium eine einfache Bewertung schwierig.
- f) Denkbar wäre schließlich, auch Wohnungen mit Hauptwohnsitz bei erheblicher Mindernutzung in ein Abgabensystem einzubeziehen.

Nachdem jedes zusätzliche Kriterium eine Vermehrfachung der Zahl von anzuwendenden Referenzwerten bedeutet, ist eine Einschränkung unumgänglich. Es wird vorgeschlagen, lediglich a) und b), ggf. c) anzuwenden.

Für eine x-beliebige Gemeinde hätte ein Eigentümer bei nur zwei Kriterien (Basiswert Gemeinde und Wohnungsgröße) folgende Auswahl und müsste die Nutzfläche der leerstehenden Wohnung mit dem entsprechenden Quadratmeterwert multiplizieren:

	Gemeinde x
kleine Wohnung	Basiswert + Zuschlag
mittelgroße Wohnung	Abgabe Basiswert / m ²
große Wohnung/Eigenheim	Basiswert + Abschlag

Bei drei Kriterien hätte der Eigentümer zwischen 6 Werten zu wählen:

	Neubau/umfassend saniert	Gebraucht (>5 Jahre alt)
kleine Wohnung	Basiswert neu + Zuschlag	Basiswert gebraucht + Zuschlag
mittelgroße Wohnung	Basiswert / m ² neu	Basiswert / m ² gebraucht
große Wohnung/Eigenheim	Basiswert neu + Abschlag	Basiswert gebraucht + Abschlag

4.5.3 GERECHTFERTIGTE HÖHE EINER LEERSTANDSABGABE

Eine neu festzulegende Leerstandsabgabe sollte deutlich über der bestehenden liegen. Gleichzeitig wird Akzeptanz in der Bevölkerung nur zu erlangen sein, wenn ihre Höhe ein als angemessen wahrgenommenes Niveau nicht übersteigt.

Bei einer durchschnittlichen Nettomiete im Landesdurchschnitt von ca. 11,8 €/m² (Schätzung; zzgl. 10% USt. + Ø 2,5 €/m² Betriebskosten sind das ca. 15,5 €/m²) spreizen die teuersten zu den günstigsten lokalen Märkten mit ca. +/- 35% vom Landesdurchschnitt. Große Wohnungen haben günstigere Quadratmetermieten als kleine (Schätzung). Die Analyse der Marktdaten ergibt eine Spreizung von ca. +/- 10% (Größengrenzen <50 / 50-100 / >100m²). Eine dritte Dimension ist neuwertig/topsaniert vs. gebraucht. Hierfür wird eine Spreizung von +/- 15% geschätzt. Daraus resultieren durchschnittliche Mieten von über 20,- €/m² bei kleinen Neubauwohnungen in den teuersten Stadtteilen von Innsbruck, aber unter 6,- €/m² in großen gebrauchten Wohnungen oder Eigenheimen in Teilen von Osttirol (jeweils netto).

Der gemeindeweise Basiswert soll über die in Kap. 4.5.1 beschriebene Methode ermittelt werden und kann von den dargestellten Schätzwerten abweichen. Hinsichtlich der Zu- und Abschläge für die beiden anderen Kriterien werden Tirol-weit gleiche Prozentsätze vorgeschlagen. Auch diese Zu- und Abschläge werden aus der Analyse der Marktdaten ermittelt, und zwar nach Möglichkeit als Durchschnittswerte aller Wohnungen in Tirol und nicht etwa aus Durchschnitten über Gemeinden oder Zählsprengel.

Vorgeschlagen und begründet wird eine Leerstandsabgabe in der Höhe von 25-35% des lokalen Durchschnitts privater Mietwohnungen (Nettomiete ohne Betriebskosten und USt.). Plausibilisiert wird diese Größenordnung gemäß den Ausführungen in Kap. 4.3 (S. 20). Die folgende Tabelle zeigt die Bandbreite an, wobei die vorgeschlagene Methodik mit lokalen Mietenspiegeln unterschiedliche Werte für jede Gemeinde und in Innsbruck für unterschiedliche Stadtteile bewirkt. Es handelt sich um geschätzte Beträge. Die endgültigen Beträge ergeben sich aus der Beauftragung eines gemeindebezogenen Mietenspiegels:

Leerstandsabgabe von 30% der Marktmiete bei nur 2 Kriterien (Basiswert Gemeinde und Wohnungsgröße; Ungefähr-Werte pro Monat):

	teure Stadtteile IBK	Ø Tirol	günstigste Gemeinden
<50m ²	5,3 €/m ²	3,9 €/m ²	2,5 €/m ²
50-100m ²	4,8 €/m ²	3,6 €/m ²	2,3 €/m ²
>100m ²	4,3 €/m ²	3,2 €/m ²	2,1 €/m ²

Leerstandsabgabe von 30% der Marktmiete bei 3 Kriterien (Basiswert Gemeinde, Wohnungsgröße, neuwertig / gebraucht; Ungefähr-Werte pro Monat):

	teure Stadtteile IBK		Ø Tirol		günstigste Gemeinden	
	neuwertig	gebraucht	neuwertig	gebraucht	neuwertig	gebraucht
<50m ²	6,1 €/m ²	4,5 €/m ²	4,5 €/m ²	3,3 €/m ²	2,9 €/m ²	2,2 €/m ²
50-100m ²	5,5 €/m ²	4,1 €/m ²	4,1 €/m ²	3,0 €/m ²	2,7 €/m ²	2,0 €/m ²
>100m ²	5,0 €/m ²	3,7 €/m ²	3,7 €/m ²	2,7 €/m ²	2,4 €/m ²	1,8 €/m ²

Die dargestellte Größenordnung bewirkt für z.B. eine leerstehende ältere 42m²-Garconniere in Innsbruck eine monatliche Abgabe von ca. € 190,- (€ 2.300 pro Jahr), für ein neues Eigenheim in durchschnittlicher Lage im Unterinntal aber von ca. € 440,- (€ 5.300 pro Jahr). Gemeinden in strukturschwachen Regionen werden gar keine Abgabe einheben.

Eine weitere Erhöhung der Abgabe in Vorbehaltsgemeinden (Verdoppelung gem. § 9 Abs 4 TFLAG) wird als nicht notwendig und zielführend erachtet, da der gemeindebezogene Basiswert die Marktlage und Enge am Markt ausreichend abbildet.

Der Eigentümer ist neben der Leerstandsabgabe noch mit anderen Kosten des Eigentums konfrontiert (Betriebskosten, Instandhaltungskosten, Rücklage; s. Kap. 4.2, S. 20). Auf die Leerstandsabgabe entfällt keine MWSt.. Außerdem ist sie als Werbungskosten absetzbar.

4.5.4 MÖGLICHES PROCEDERE

Die Einführung eines Gemeinde-Mietenspiegels in der vorgeschlagenen Vorgangsweise könnte in folgende Schritten erfolgen:

a) Ermittlung gemeindebezogener durchschnittlicher Marktmieten

Mittels des vorgeschlagenen hedonischen Preismodells ist es möglich, lokal differenzierte durchschnittliche Marktmieten in großer Zuverlässigkeit zu ermitteln. Mit demselben Instrument werden die Zu- und Abschläge in Bezug auf Wohnungsgröße und Neubau/gebraucht ermittelt (auf Basis erhobener Durchschnittswerte für ganz Tirol). Die Werte werden den Gemeinden zur Kommentierung zur Verfügung gestellt.

b) Möglichkeit einer alternativen Wertermittlung

Den Gemeinden kommt ein Anhörungsrecht zu. Für den Fall, dass einzelne Gemeinden mit den Berechnungsergebnissen nicht einverstanden sind, sollte ihnen freigestellt werden, mittels geeigneter Verfahren (Amtsgutachten, Sachverständigengutachten) in einer zu definierenden Qualität und zeitlichen Frist einen alternativen Basiswert für ihr Gemeindegebiet vorzuschlagen.

c) Verordnung der Referenzwerte

Die solcherart generierten Referenzwerte werden durch die Landesregierung als Gemeinde-Mietenspiegel verordnet und gelten für z.B. drei Jahre oder bis zum Überschreiten von zu definierenden Schwellenwerten (z.B. +/- 10% im Landesdurchschnitt).

d) Neufestlegung der Referenzwerte

Nach der festgelegten Frist bzw. bei Überschreitung eines definierten Schwellenwertes erfolgt eine Neufestsetzung.

4.6 MÖGLICHE IMMOBILIENWIRTSCHAFTLICHE WIRKUNGEN

Eine quantitative Abschätzung der Wirkungen einer Leerstandsabgabe ist kaum möglich. Es scheidet schon an der Definition, was Leerstand ist, und an dessen Quantifizierung (s. Kap. 3.1, S. 13).

Die Leerstandsabgabe im Zusammenwirken mit den beschriebenen positiven Anreizen dürfte – bei erfolgreicher Umsetzung – umfangreiche Wirkungen am Wohnungsmarkt entfalten:

- Vermehrung des Wohnungsangebots;
- Freiwerden von günstigen Sozialwohnungen durch den Wechsel des Hauptwohnsitzes in das zuvor nicht deklarierte Eigenheim;
- Druck auf das Mietenniveau v.a. bei Eigenheimen;
- Eine Verteuerung von Wohnimmobilien ist eher nicht zu erwarten; Vielmehr dürfte die Leerstandsabgabe in die Preisgestaltung eingepreist werden;
- Neue Geschäftsmodelle für Makler;
- Verringerter Neubaubedarf;
- Die zu erwartende Deklaration von bisher nicht als Hauptwohnsitz dokumentierten Eigenheimen könnte für die Wohnsitzgemeinden zusätzliche Einnahmen aus dem Finanzausgleich bewirken.

Jedenfalls ist viel zu gewinnen. Würde es gelingen, den Anteil an Wohnungen ohne Hauptwohnsitz in Tirol von heute 22,5% um 1 Prozentpunkt zu reduzieren (s. Kap. 2.1), wäre damit in etwa die Wohnbauleistung eines ganzen Jahres aufgewogen.

Dies hätte nicht nur umfangreiche Auswirkungen auf den öffentlichen Aufwand für die Neubauförderung (im 5-Jahres-Durchschnitt 2018-2022 gab Tirol € 191 Mio. für die Neubauförderung aus), sondern auch auf ökologische Kennzahlen (Emissionen, „graue“ Energie, Bodenverbrauch), die Belegung von Ortszentren und Mobilitätserfordernisse.

In der IIBW-Studie „Investiver Wohnungsleerstand“ für das Land Vorarlberg (IIBW, 2018) wurde angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen ein „aktivierbarer Wohnungsbestand“ von 1-2% des Bestands geschätzt. Bei geeigneten Änderungen der Rahmenbedingungen wurde das aktivierbare Potenzial auf 3-4% geschätzt. Das würde bedeuten, dass die Zahl der Wohnungen ohne Hauptwohnsitz (was nicht mit Leerstand gleichzusetzen ist) um fast ein Fünftel reduziert werden könnte. Für Tirol wären das im optimistischsten Fall bis zu 18.000 Wohneinheiten. Trotz vielfältiger Forschungen zu Leerstand und seiner Bekämpfung stehen weiterhin keine stärker belastbaren Schätzungen zur Verfügung.

Die gemeindeweise ermittelten Referenzmieten könnten auch für andere Zwecke von Nutzen sein, z.B. für die Initiative „Sicheres Vermieten“ (s. Kap. 4.1.2).

4.7 UMSETZUNGSASPEKTE

Die nachfolgenden Überlegungen gehen über den Auftrag des vorliegenden Gutachtens hinaus. Als Beitrag zu einer erfolgreichen Umsetzung der Leerstandsabgabe können sie aber Nutzen stiften.

4.7.1 EINGESCHRÄNKTE ERMÄCHTIGUNG DER GEMEINDEN ZUR EINFÜHRUNG

Nachdem in Regionen mit geringem Wohnungsbedarf eine Leerstandsabgabe immobilienwirtschaftlich wenig Sinn macht, wird vorgeschlagen, die Gemeinden zu ermächtigen, von ihrer Einführung abzusehen.

Um zu verhindern, dass sich auch Gemeinden mit hohem Wohnungsbedarf gegen eine solche Abgabe aussprechen, könnte die Ausnahme auf Gemeinden mit einem stark unterdurchschnittlichen Mietenniveau eingeschränkt werden (z.B. 20% unter dem Landes-Durchschnitt).

4.7.2 DEKLARATION JEDER WOHNUNG OHNE HAUPTWOHNSITZ

Bei der Implementierung der Leerstandsabgabe in Tirol wurde die Bevölkerung mittels allgemeinem Schreiben über die neuen Verpflichtungen informiert. Die mäßige Wirksamkeit der Vorgangsweise ist evident (s. Kap. 3.5). Vorgeschlagen wird stattdessen eine verpflichtende Deklaration jedes Wohnungseigentümers. Nachdem das Meldewesen in Bundeskompetenz liegt (Art. 10 B-VG), müsste eine solche Maßnahme wohl auf dieser Ebene umgesetzt werden.

Die Verwendung von Daten aus dem öffentlich zugänglichen Grundbuch sollte datenschutzrechtlich unbedenklich sein. Im Gutachten Bußjäger/Müller wird im Detail auf diese Frage eingegangen.

Es wäre allerdings als Verwaltungsvereinfachung aufzufassen, das Grundbuch mit dem Zentralen Melderegister und ggf. dem Freizeitwohnsitzverzeichnis zu verknüpfen, um ausschließlich jene Eigentümer direkt zu kontaktieren, die eine Wohnung ohne Meldestatus und Freizeitwohnsitzerklärung besitzen. Es wird angeregt, die datenschutzrechtliche Sachlage unter diesem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung zu prüfen.

Jeder Eigentümer von derart betroffenen Wohnungen sollte – mit Unterstützung der Gemeinde – für jede von diesen deklarieren, ob es sich um einen abgabepflichtigen Leerstand, einen abgabepflichtigen Freizeitwohnsitz oder einen (zeitlich befristeten) Ausnahmetatbestand handelt.

4.7.3 PROAKTIVES HANDELN DER ÖFFENTLICHEN HAND

Um den Erfolg der neuen Abgabe sicherzustellen, werden folgende begleitenden Maßnahmen empfohlen. Dies kann allerdings nicht vom Land umgesetzt werden, da die Selbstbemessungsabgabe im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden liegt.

a) Individualisierte Kontaktnahme zu Eigentümern

Eigentümer von Wohnungen sollten individualisiert mit Angabe der betroffenen Wohnung(en) kontaktiert werden.

b) Entwicklung von App-Lösungen

Zur leichten Handhabung sollten App-Lösungen entwickelt werden. Ein möglichst großer Teil des Prozederes sollte elektronisch handhabbar sein, z.B. über die Bürgerkarte. Es ist zu erwarten, dass private Software-Dienstleister derartige Produkte entwickeln und den Gemeinden anbieten werden. Einzelne, auf EDV-Lösungen für Gemeinden spezialisierte Anbieter, haben bereits Produkte zur Administration der Freizeitwohnsitzabgabe im Programm.

Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass analoges Vorgehen weiterhin möglich bleibt. Dafür bieten sich die Gemeindeämter an.

4.7.4 AUSNAHMEN

Die Ausnahmen von der Leerstandsabgabe gem. § 6 TFLAG (Freizeitwohnsitze, Pendlerwohnungen, studentisch genutzte Wohnungen) scheinen ausreichend klar. Auch Ausnahmen für Dienst- und Naturalwohnungen, für Wohnungen die zu Gewerbezwecken oder für Sozialdienstleistungen vermietet sind, sowie Wohnungen von Personen, die (temporär) in Pflege- oder Betreuungseinrichtungen ziehen (§ 7 lit. c), d) und f) TFLAG) sind gerechtfertigt und leicht nachweisbar.

Demgegenüber wird für folgende Ausnahmen gem. § 7 TFLAG eine Präzisierung empfohlen:

- „Zeitnahe Eigenbedarf“ (lit. g) könnte auf drei Jahre (analog zur Mindestdauer befristeter Vermietungen) eingeschränkt werden, mit danach automatischem Einpendeln in die Leerstandsabgabepflicht;
- Bei Wohnungen, die trotz Bemühungen nicht zur ortsüblichen Miete verwertbar sind (lit. e), könnte die in Kap. 4.5 dargestellte marktbezogene Referenzmiete minus 20% zum Nachweis der Ortsüblichkeit herangezogen werden. Die Bemühungen sind zumindest durch eine mehrwöchige Schaltung auf einer Immobilienplattform nachzuweisen.
- Die Problematik von Einliegerwohnungen (lit. b) könnte durch die Möglichkeit einer Wohnungszusammenlegung mit der Hauptwohnsitzwohnung gelöst werden.
- Die Privatzimmervermietung (lit. c) wird häufig mit touristischer Kurzzeitvermietung „verwechselt“ und sollte nur als Ausnahmetatbestand gewertet werden, wenn sie keine selbständige Wohneinheit ist.

Es wird empfohlen, gemeinnützige und kommunale Mietwohnungen von der Leerstandsabgabe auszunehmen. Gemeinnützige Bauvereinigungen bauen gem. § 7 Abs 1 nur bei bestehendem Bedarf. Eine Bilanzanalyse von GBV in Niederösterreich ergab, dass Leerstand der am stärksten negative Einfluss auf das wirtschaftliche Ergebnis der grundsätzlich kostendeckend agierenden Unternehmen ist (Amann & Wieser, 2015). Es besteht somit keinerlei Motivation in diesem Sektor, Wohnungen nicht zu verwerten. Für kommunale Wohnungen macht die Abgabe keinen Sinn, da sie von der Gemeinde an die Gemeinde zu entrichten wäre.

Die Akzeptanz der Maßnahmen würde mit dem Ausbau positiver Anreize (Kap. 4.1.2) zweifellos stark erhöht.

4.7.5 UMGANG MIT HÄRTEFÄLLEN

Härtefälle betreffen v.a. Eigentümer, die durch eine Leerstandsabgabe in existenzbedrohender Weise materiell beeinträchtigt werden sowie Personen in akuten Notlagen.

Nachdem die Zuerkennung von Ausnahmen in der Kompetenz der Gemeinde liegt, sollte der sozial sensible Umgang mit den Bürgern sichergestellt sein. Wohnungssozialpolitik ist eine der Kernkompetenzen der Gemeinden.

Die Unterstützung sollte u.a. die Vermittlung geeigneter sozialer Betreuungsdienstleistungen umfassen. Auch die Vermittlung vertrauenswürdiger Maklerdienstleistungen (z.B. der lokalen Banken) wäre hilfreich.

4.7.6 KONTROLLE

Neben den üblichen Kontrollen für (Gemeinde)abgaben bieten im Bedarfsfall auch Daten von Stromnetzbetreibern zuverlässige Informationen. Die Zulässigkeit von deren Nutzung ist bereits in § 11 Abs. 2 TFLAG verankert. Diese Möglichkeit sollte insbesondere zur Aufdeckung von Schein-Hauptwohnsitzmeldungen genutzt werden. Sie ist aber auch ein Schlüssel für die Identifikation mindergenutzter Hauptwohnsitzwohnungen (die bislang von der Leerstandsabgabe nicht erfasst sind).

5 ANHANG

5.1 HEDONISCHES PREISMODELL DER DATASCIENCE SERVICE GMBH

Methodische Herausforderung bei diesem Projekt ist es, eine repräsentative Marktmiete für Neuvermietungen („marktbezogene Referenzmiete“) auf kleinräumiger Ebene (Gemeinde, Stadtteil) zu ermitteln, welche in weiterer Folge für die Berechnung der Leerstandsabgabe genutzt werden kann.

Zu diesem Zweck wird eine Methode in Anlehnung an die in Deutschland üblichen „qualifizierten Mietspiegel“ bzw. Regressionsmietspiegel entwickelt (z.B. in München). Ein qualifizierter Mietspiegel ist ein Mietspiegel, der nach anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen erstellt worden ist. Aufgabe der Mietspiegel ist es, für Mieter/-innen, Vermieter/-innen und deren Interessenverbände eine Übersicht über die Marktmieten einer Stadt herzustellen. Die statistisch aufbereitete Datensammlung ermöglicht die Feststellung der ortsüblichen Miete für die Mehrzahl der frei finanzierten Wohnungen in einer Stadt. Der Mietspiegel stützt sich auf eine breite Datenbasis und bietet deshalb die größtmögliche Sicherheit, das Mietniveau objektiv einzuschätzen. Der Mietspiegel ist in Deutschland auch ein gesetzliches Begründungsmittel für Mieterhöhungen.

Analog soll für das Land Tirol vorgegangen werden. Es werden dazu die beste in Österreich verfügbare Datenbasis und die modernsten statistisch-ökonomischen Verfahren genutzt, um für den differenzierten Wohnungsmarkt eine valide Abbildung der Mietpreisstrukturen und deren Einflussfaktoren sicherzustellen. Zu diesem Zweck hat DataScience Service eine Datenkooperation mit JUSTIMMO geschlossen. Diese führende Makler-CRM-Softwarelösung bildet mehr als 50% des Marktes in Österreich ab. Im Unterschied zu Daten auf Immobilienplattformen sind die tatsächlichen Vermietungspreise ersichtlich (ohne einen etwaigen „Verhandlungsaufschlag“). Darüber hinaus verfügen diese Daten über eine exakte Geocodierung und bis zu 270 Objekteigenschaften, welche eine differenzierte Modellierung wie in Folge beschrieben ermöglichen.

Grundlage für die statistische Analyse von Immobilienpreisen und -mieten ist die Annahme, dass sich die Miete durch wertbeeinflussende Eigenschaften der Immobilie erklärt. Diese Eigenschaften kann man grob gliedern in:

- Objekteigenschaften, wie z.B. Fläche, Alter, Zustand;
- Lageeigenschaften, wie z.B. Infrastruktur, Lärm oder „Image“ des Standorts;
- Zeitliche Preisentwicklungen und „Trends“, die auch kleinräumig verlaufen können (also eigentlich räumlich-zeitliche Entwicklungen).

Die sog. hedonische Preistheorie beschreibt nun, wie Immobilien (oder allgemein: differenzierte Güter) über diese wertbeeinflussenden oder nutzenstiftenden Eigenschaften bewertet werden können. Während am „expliziten Markt“ das gesamte Eigenschaftsbündel gehandelt wird, wird am „impliziten Markt“ der „implizite Preis“ der Objekteigenschaften determiniert (vgl. z.B. Sheppard, 1999). Das hedonische Preismodell verwendet zur Ableitung dieser impliziten Preise sog. hedonische Regressionsmodelle. In diese Modelle fließen große Datenmengen ein, mit denen dann die Zu- und Abschlagsfaktoren für Objekteigenschaften wie Balkon oder Alter, aber eben auch für Lageeigenschaften und die zeitliche Entwicklung geschätzt werden. Eine große Herausforderung dabei ist aber, dass diese Zu- oder Abschläge einerseits räumlich variieren, andererseits die Zusammenhänge zumeist nicht linear sind (vgl. dazu Brunauer et al., 2010). Vor diesem Hintergrund bieten sich Modelle an, die sowohl Nichtlinearität als auch räumliche Preisunterschiede berücksichtigen. Die DataScience Service GmbH verwendet dafür

Generalisierte Additive Regressionsmodelle (GAM, vgl. Wood 2006). Die Hintergründe dazu werden z.B. in Brunauer et al. (2010), Brunauer et al. (2013a) und Brunauer et al. (2013b) sowie Razen et al. (2014) im Detail beschrieben. In der Regel wird dabei die Verteilung der Nettomieten pro Quadratmeter (QM) als normalverteilt angenommen und durch ein Modell folgender Art modelliert (vgl. Fahrmeir et al., 2013):

$$QM = \eta + \varepsilon = \beta_0 + f_1(W) + f_2(B) + f_3(W, B) + f_4(R) + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 \dots + \varepsilon, (1)$$

mit additiven Prädiktor η und normalverteilten Störgrößen $\varepsilon \sim N(0, \sigma^2)$.

Die Funktionen f_1, f_2, f_3 und f_4 sind dabei flexible, möglicherweise nichtlineare, Funktionen der Wohnfläche (W), des Baujahres (B) und der zugehörigen räumlichen Information (R), bspw. der Information an welchem Standort sich das Mietobjekt befindet. Neben den Haupteffekten $f_1(\cdot)$ und $f_2(\cdot)$ wird ebenfalls eine mögliche nichtlineare Interaktion $f_3(\cdot)$ der Wohnfläche und des Baujahres berücksichtigt.

Die Kovariablen X_1, X_2, \dots repräsentieren dabei den linearen Teil der Modellgleichung, es handelt sich dabei um weitere objektspezifische Faktoren, die zu Zu- oder Abschlägen der Mietpreise führen. Die Schätzung der unbekannt, möglicherweise nichtlinearen, Funktionen erfolgt üblicherweise durch sogenannte penalisierte Regressions-Splines, wobei die Glattheit der Funktionen mit Hilfe von zusätzlichen Modellparametern gesteuert wird (Wood, 2006), bspw. durch ein Informationskriterium wie das *Generalized Cross Validation Criterion* (GCV).

Die so mit hochwertigen Daten „trainierten“ flexiblen statistischen Modelle werden in weiterer Folge kleinräumig ausgewertet, wie etwa in Brunauer et al. (2012) beschrieben. Durch diese Bereinigung von individuellen Vermietungsumständen wird auf nachvollziehbare Weise eine repräsentative und Marktmiere abgeleitet.

5.2 ABKÜRZUNGEN

AGWR	Adress-, Gebäude und Wohnungsregister
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Brutto-Inlandsprodukt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EH	Eigenheim
EU-SILC	EU Statistics on Incomes and Living Conditions
GBV	Gemeinnützige Bauvereinigung
idF	in der Fassung ...
LGBl.	Landesgesetzblatt
MZ	Mikrozensus
OIB	Österreichisches Institut für Bautechnik
USt.	Umsatzsteuer
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VPI	Verbraucherpreisindex
WBF	Wohnbauförderung
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz

Abkürzungen für die Bundesländer: B, K, NÖ, OÖ, S, St, T, V, W.

5.3 ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Grafik 1:	Wohnungsaufwand GBV/Private 2023	10
Grafik 2:	Durchschnittliche Mietpreise in Tirol auf Zählsprengel-Ebene (€/m ² netto, 2024)	11
Tabelle 3:	Bestehende Leerstandsabgaben in Salzburg, Steiermark und Tirol	15

5.4 LITERATUR UND QUELLEN

- Alle einschlägigen Rechtsmaterien in geltender Fassung.
- Amann, W. & Struber, Ch. (Hrsg. 2024): Österreichisches Wohnhandbuch 2024, Wien: Linde-Verlag.
- Amann, W., Wieser, R. (2015): Stärkung der Effizienz des gemeinnützigen Sektors in Niederösterreich (Wien: IIBW, im Auftrag des Landes Niederösterreich, F-2227).
- Amt der Tiroler Landesregierung (2022): Information über das Tiroler Freizeitwohnsitzabgabegesetz (TFWAG) [https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/tirol-europa/gemeinden/downloads/Kurzinformation_fuer_die_Homepage.pdf]
- Arge Klimarat (Hg.) (2022): Klimaneutralität bis 2040: Die Empfehlungen (Wien: ARGE Klimarat, im Auftrag des BMK).
- BBSR (= Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2014): Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands. Datengrundlagen, Erfassungsmethoden und Abschätzung, Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Brunauer W., Lang S., Wechselberger P., Bienert S. (2010): Additive Hedonic Regression Models with Spatial Scaling Factors: An Application for Rents in Vienna. *The Journal of Real Estate Finance and Economics* 06/2010; 41(4):390-411. DOI:10.1007/s11146-009-9177-z
- Brunauer Wolfgang A., Lang Stefan, Feilmayr Wolfgang (2013b): Hybrid multilevel STAR models for hedonic house prices. *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg. DOI 10.1007/s10037-013-0074-9.
- Brunauer Wolfgang, Lang Stefan, Umlauf Nikolaus (2013a): Modeling House Prices using Multilevel Structured Additive Regression. *Statistical Modelling* 04/2013; 13(2):95-123. DOI:10.1177/1471082X13475385
- Brunauer, W., Feilmayr, W., Wagner, K. (2012): A new Residential Property Price Index for Austria, *Statistiken – Daten und Analysen – Q3/12*, OeNB.
- DerStandard (1.4.24): Abgabe auf Leerstand oder Grund und Boden verteuern: Was hilft gegen Wohnungsmangel? [<https://www.derstandard.de/story/3000000209592/abgabe-auf-leerstand-oder-grund-und-boden-verteuern-was-hilft-gegen-wohnungsmangel>]
- DerStandard (24.5.2024): Nur 900 leere Wohnungen in Tirol gemeldet [<https://www.derstandard.at/story/3000000218483/nur-900-leere-wohnungen-in-tirol-gemeldet>].
- DerStandard (25.4.24): Warum Leerstand in Zukunft teurer wird [<https://www.derstandard.at/story/3000000217346/warum-leerstand-in-zukunft-teurer-wird>]
- Eisenberger, G., Holzmann, J. (2023): Positive Lenkungseffekte durch Einführung einer Wohnungsleerstandsabgabe in der Steiermark? In: *RFG Recht und Finanzen für Gemeinden*, 01/2023/30 [https://www.eisenberger.eu/wp-content/uploads/2023/04/Eisenberger-Holzmann-Lenkungseffekte-durch-die-Wohnungsleerstandsabgabe-RFG_2023-01-30.pdf].
- Fahrmeir Ludwig, Kneib Thomas, Lang Stefan, Marx Brian (2013): *Regression: Models, Methods and Applications*. Springer Verlag. ISBN: 3642343325.
- Hertzsch, W. & Verlic, M. (2012): *Perspektive Leerstand. Zweiter Teil einer dreiteiligen Studie zum Themengebiet Leerstandsnutzung, Zwischennutzung und Freiräume in Wien*, im Auftrag von: IG Kultur, Wien: IG-Kultur.
- IfS (=Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH) (2005): *Methoden der Erfassung von Wohnungsleerstand im Stadtumbau. Arbeitshilfe für die kommunale Praxis*, 04/2005, Berlin: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH.
- IIBW (2010a-2023a): *Berichtstandard Wohnbauförderung* (IIBW im Auftrag des Landes Wien).
- IIBW (2018): *Investiver Wohnungsleerstand. a) Statistische Erfassung b) Erhebung der Motivationslage von Wohnungseigentümern für eine Marktzuführung. Studie im Auftrag des Landes Vorarlberg* (Wien: IIBW).
- IIBW (2023b): *Wohnungsbedarfsprognose für Tirol bis 2030* (Wien, im Auftrag der Wirtschaftskammer Tirol).
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (Hg.) (2005): *Methoden der Erfassung von Wohnungsleerstand im Stadtumbau – Arbeitshilfe für die kommunale Praxis* (Berlin: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH).
- Kaufmann, M. (2018): *Methoden der Leerstandserhebung. Analyse und Anwendung im innerstädtischen Raum. Masterarbeit Studienrichtung Nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung* (Graz: Karl-Franzens-Universität).

- Klien, M. (22.5.2022) zitiert nach Orf.at (5.5.2022): „WIFO: Leerstandsabgabe hilf nicht bei Wohnungsmangel. Online: <https://orf.at/stories/3263826/> [3.9.2022].
- Kollmann, A., Puchebner, H., Sommer, A. (2024): Das Bodenbeschaffungsgesetz. In: Amann & Struber (2024): Österreichisches Wohnhandbuch 2024. 12. Auflage (Wien: Lindeverlag).
- Kössl, G. (2023): Der österreichische Mietwohnungsmarkt. Bestände, Mieten und Preisentwicklung 2009-2022 (Wien: GBV).
- MA18 (Hg.) (=Stadtentwicklung Wien. Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung) (2013): Perspektive Leerstand. Zum Themengebiet Leerstandsnutzung und deren Management anhand einer Good-practice-Analyse. Dritter Teil der Studie zum Themengebiet Leerstandsnutzung, im Auftrag der MA18, Studie unter der Projektleitung der Technischen Universität Wien: Hertzsch, W.; Verlic, M. & Dangschat, J. (=Werkstadtbericht Stadtentwicklung Nr. 139), Wien: MA18.
- Obermayr, Ch. (2024): Bedarfsstudie Wohnen in den Tiroler Regionen und Gemeinden – BEST (Institut für Geographie der Universität Innsbruck im Auftrag des Landes Tirol).
- OIB RL Begriffsbestimmungen (2023): OIB-Richtlinien Begriffsbestimmungen (Österreichisches Institut für Bautechnik, OIB-330-003/23).
- OIB RL 6 (2023): OIB-Richtlinie 6 – Energieeinsparung und Wärmeschutz (Österreichisches Institut für Bautechnik, OIB-330.6-036/23).
- ORF.at (19.4.22): Abgabe für leere Wohnungen kommt nicht. [<https://wien.orf.at/stories/3152453/>].
- Pany, M. (2024): Digitale Transformation in der Verwaltung: Innovation und Nachhaltigkeit am Beispiel Bauverfahren. In: Amann/Struber (Hrsg.): Österreichisches Wohnhandbuch 2024 (Wien: Linde-Verlag).
- Parlamentsdirektion (2024): Konjunkturpaket für den Wohnbau. Analyse, 22.3.2024 [<https://www.parlament.gv.at/fachinfos/budgetdienst/Konjunkturpaket-fuer-den-Wohnbau>].
- Pressemeldung (27.5.2024): Erste Zwischenergebnisse der Tiroler Wohnbedarfsstudie präsentiert [<https://www.tirol.gv.at/meldungen/meldung/lhstv-dornauer-tiroler-wohnbedarfsstudie-ist-grundlage-fuer-kuenftige-handlungsschritte/>]
- PwC (2/2023): Aktuelle Leerstandsabgabe-Gesetze in Österreich. Legal Austria Blog [<https://blog.pwclegal.at/aktuelle-leerstandsabgabe-gesetze-in-oesterreich/>].
- Razen Alexander, Brunauer Wolfgang A., Klein Nadja, Lang Stefan und Umlauf Nikolaus (2014): Hedonic House Price Modeling based on Multilevel Structured Additive Regression. Computational Approaches for Urban Environments. Erwartete Veröffentlichung des Buches ist am 1. Juli 2014.
- Rosifka, W. & Tockner, L. (2020): Betriebskosten. Wohnrechtliche Rahmenbedingungen, empirische Analyse und Vergleiche der Gebühren für öffentliche Dienstleistungen (Wien: AK Wien, Stadtpunkte Nr. 31).
- Rust, A., Blum, D. (2018): Grundrechtsschutz im Steuerrecht, 20. ÖJT, Band IV/1 (Wien: Manz-Verlag).
- Segú, M. (2020): The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France. Journal of Public Economics, Vol. 185. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.104079>
- Segú, M. (2020): The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France. Journal of Public Economics, Volume 185, May 2020.
- Sheppard, S. (1999). Hedonic analysis of housing markets. In: Paul C. Chesire and Edwin S. Mills (eds.). Handbook of Regional and Urban Economics, 3, 1595–1635.
- SIR (= Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen) (2015): Wohnungsleerstand in der Stadt Salzburg. Zahlen – Gründe – Mobilisierungsmaßnahmen. Studie gefördert mit Mitteln der Wohnbauforschung des Landes Salzburg (Salzburg: SIR).
- Spehl, H. (Hg.) (2011): Leerstand von Wohngebäuden in ländlichen Räumen. Beispiele ausgewählter Gemeinden der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. E-Paper der ARL Nr. 12, Hannover. Online: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-73022> [2.7.2021].
- Stadt Innsbruck (2024): Leerstand immer im Fokus [<https://www.ibkinfo.at/leerstandsmonitoring-feb24>].
- Statistik Austria (2024): Wohnen 2023. Mikrozensus-Wohnungserhebung und EU-SILC (Wien: Statistik Austria).
- Wood Simon N. (2006): Generalized Additive Models: An introduction with R. Chapman und Hall/CRC Press. ISBN: 9781584884743.