

**STUDIE**  
**MASSNAHMEN ZUR STÄRKUNG VON ORTS- UND**  
**STADTKERNEN AUF BUNDESEBENE**

AUTORIN  
UNIV.-PROF. DR.VERENA MADNER  
UNTER MITARBEIT VON LISA-MARIA GROB  
WIRTSCHAFTSUNIVERSITÄT WIEN, FORSCHUNGSINSTITUT  
FÜR URBAN MANAGEMENT UND GOVERNANCE



 Bundeskanzleramt



# 1 PROJEKTHINTERGRUND UND AUFBAU DER UNTERSUCHUNG

Die ÖREK-Partnerschaft „Stärkung der Orts- und Stadtkerne“ hat es sich zum Ziel gesetzt, bestehende und mögliche Instrumente und Gesetze, insbesondere der Raumordnung, des Gewerberechts, des Wohnungswesens und Verkehrs aufzuzeigen, unter besonderem Augenmerk hinsichtlich Erleichterungen und Förderungen für Zentren. Dazu sollen legislative Maßnahmen zur Optimierung der rechtlichen Rahmenbedingungen (und deren Vollzug) speziell zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen vorgeschlagen werden.

Mit der vorliegenden Untersuchung soll – auf der Grundlage bereits vorliegender Studien und Empfehlungen – analysiert werden, welche Ansatzpunkte es für eine Stärkung von Orts- und Stadtkernen im Bundesrecht gibt. Dazu sind die bereits vorliegenden Maßnahmenvorschläge zu sichten und auf ihre Aktualität zu prüfen und konkrete Umsetzungsansätze und Interessengegensätze aufzuzeigen. Die gegenständliche Recherche bezieht sich ausschließlich auf Regelungen in bundesgesetzlichen Materien und mögliche Adaptierungen im Hinblick auf die Unterstützung der Stärkung von Orts- und Stadtkernen. Ergänzt wird das Projekt um die Einschätzung einzelner Fördermaßnahmen von Bund oder Ländern im Hinblick auf die Stärkung von Orts- und Stadtkernen.

Grundlage der Untersuchung bilden insbesondere folgende Studien, Leitlinien und Empfehlungen, in

denen bereits konkrete Maßnahmenvorschläge formuliert wurden:

- BMNT/BMVIT, Die österreichische Klima- und Energiestrategie (2018)
- Baukulturelle Leitlinien des Bundes und 3. Baukulturreport (2017) bzw. Baukulturreport 2011
- Masterplan Ländlicher Raum (2017)
- ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“ (2017)
- ÖROK-Empfehlung Nr. 55: „Für eine Stadtregionpolitik in Österreich“ (2017)
- Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft „Regionen mit Bevölkerungsrückgang“ (2017)
- Bericht der ÖREK-Partnerschaft „Plattform Raumordnung & Verkehr“, Empfehlungen und Argumentarium der ÖREK-Partnerschaft zu „Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung“ (2015)
- Weißbuch Innenstadt – Chancen und Herausforderungen der Innenstadtbelebung für Klein- und Mittelstädte (2015)
- „Agenda Innenstadt“ des Österreichischen Städtebundes (2015)
- Rahmenübereinkommen des Europarates über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft (2015 in Österreich in Kraft getreten)
- Empfehlung der ÖREK-Partnerschaft „Leistbares Wohnen“ (2014)
- Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“ (2014)
- BMVIT, Gesamtverkehrsplan für Österreich (2012)

Abb. 1: Marktplatz im Zentrum



Quelle: © shutterstock



## 2 ANSATZPUNKTE UND VORSCHLÄGE FÜR MASSNAHMEN ZUR STÄRKUNG VON ORTS- UND STADTKERNEN AUF BUNDESEBENE

Im Folgenden werden bereits vorliegende rechtspolitische Maßnahmenvorschläge in den Bereichen Finanzen, Abgaben, Wirtschaft und Verkehr, Denkmalschutz und Baukultur daraufhin analysiert, welche Anknüpfungspunkte für eine Stärkung von Orts- und Stadtkernen auf Bundesebene jeweils bestehen und Umsetzungsansätze sowie rechtspolitische Interessengegensätze aufgezeigt. Die Schlussfolgerungen und weiterführende Überlegungen, die aus dieser Analyse folgen, sind in Kapitel 4 zusammengefasst.

### 2.1 Finanzen und Abgaben

#### 2.1.1 Zur kompetenzrechtlichen Einordnung

Die Kompetenzen auf dem Gebiet der **Abgaben** (darunter sind Steuern, Gebühren und Beiträge zu verstehen) sind in einem eigenen Finanz-Verfassungsgesetz<sup>1</sup> geregelt, welches die Grundlagen über die Zuständigkeiten des Bundes, der Länder und der Gemeinden auf dem Gebiet des Finanzwesens gestaltet. Kernaussage des F-VG bildet dabei die sogenannte **Kompetenz-Kompetenz** des einfachen **Bundesgesetzgebers** auf dem Gebiet der **Abgabenhöhe** und auf dem Gebiet der **Ertragshöhe**.<sup>2</sup> Demnach kommt dem einfachen Bundesgesetzgeber die Kompetenz zu, die Besteuerungsrechte (Abgabenhöhe) sowie die Abgabenerträge (Ertragshöhe) zwischen Bund und den Ländern (Gemeinden) zu verteilen.<sup>3</sup> Mit der „Abgabenhöhe“ ist die Regelungskompetenz über die inhaltliche Ausgestaltung der Abgabe verbunden. Der Bundesgesetzgeber regelt also, welcher Gebietskörperschaft die Gesetzgebungshoheit über die Abgabe zukommt. Mit „Ertragshöhe“ ist die Verfügungskompetenz über den Ertrag gemeint; der Bundesgesetzgeber regelt folglich, welche Gebietskörperschaft über den Ertrag der Abgabe verfügen kann. Wichtig ist, dass die Zuweisung des Besteuerungsrechts einer Abgabe an eine Gebietskörperschaft

(z. B. Bund) nicht zugleich bedeutet, dass die Gebietskörperschaft auch über deren Ertrag in vollem Umfang verfügen kann – **Auseinanderfallen der Abgabenhöhe mit der Ertragshöhe**.<sup>4</sup>

Im F-VG sind **abstrakte Abgabentypen** definiert, an die einerseits die Abgabenhöhe und andererseits die Ertragshöhe knüpft. Demzufolge ist die Bundesgesetzgebung zur Regelung der *Bundesabgaben* befugt (Abgabenhöhe). Diese gliedern sich unter anderem in ausschließliche Bundesabgaben, deren Ertrag ganz dem Bund zufließt oder in gemeinschaftliche Bundesabgaben, deren Ertrag zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt wird. Die Kompetenz zur inhaltlichen Regelung von Abgaben ist grundsätzlich zwischen dem Bund<sup>5</sup> und den Ländern aufgeteilt.<sup>6</sup> Auf Ausnahmen wird in der Analyse der einzelnen Maßnahmen im Abgabenrecht eingegangen.

Die Kompetenz-Kompetenz des Bundesgesetzgebers steht jedoch in einem Spannungsverhältnis mit dem aus dem F-VG ableitbaren **Abgabenerfindungsrecht der Länder**.<sup>7</sup>

Aufgelöst wird dies dadurch, dass den Ländern das Recht zugemessen wird, Abgaben einzuheben, die ihnen nicht explizit durch den Bundesgesetzgeber zugewiesen sind. Gleichwohl kann der Bund das Besteuerungsrecht der von den Ländern erfundenen Abgabe – aufgrund seiner Kompetenz-Kompetenz – an sich ziehen, indem er diese zur Bundesabgabe macht.<sup>8</sup> Den **Gemeinden** kommt hingegen **kein Abgabenerfindungsrecht** zu.

Die Einordnung der konkreten Abgabe (z. B. Einkommenssteuer, Kommunalsteuer etc. in eine der abstrakten Abgabentypen des F-VG (ausschließliche Bundes- bzw. Landesabgabe, gemeinschaftliche Bundesabgabe etc.) erfolgt *für die Mehrzahl* der Abgaben typischerweise im Finanzausgleichsgesetz.<sup>9</sup>

1 Vgl. F-VG 1948, BGBl 1948/54 idF BGBl I 2012/51

2 Vgl. § 3 Abs. 1 F-VG

3 Vgl. Ruppe, Finanzverfassung und Rechtsstaat (2007) 48

4 Vgl. Ruppe, Finanzverfassung und Rechtsstaat 49 f

5 Vgl. § 7 Abs. 1 F-VG

6 Vgl. § 8 Abs. 1 F-VG

7 Vgl. § 8 F-VG

8 Vgl. Ruppe, Finanzverfassung und Rechtsstaat 49

9 Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich aktuell für die Jahre 2017 bis 2021 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden FAG 2017, BGBl I 2016/116 idF BGBl I 2018/30

### 2.1.2 Finanzausgleich

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Im Rahmen eines „aufgabenorientierten Finanzausgleichs“ sollen anstelle der Einwohnerzahl als Hauptparameter für die Finanzausgleichsmittel neue Parameter/-gewichtungen/Bonus-Malus-System gesetzt werden. Diese sollen die Funktion des Ortskernes als sozial-kulturelles Zentrum mit modernen Wohnformen und alternativen Mikro-ÖV-Lösungen forcieren. (Vgl. Städtebund, Agenda Innenstadt (2015) 6, Überlegungen zum Finanzausgleich neu; ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“, Vision Region (2014) 36)*

#### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

Kompetenz-Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Abgaben- und Ertragshoheit  
Art 13 B-VG (Bundes-Verfassungsgesetz)  
BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22.  
F-VG (Finanz-Verfassungsgesetz)  
BGBl 1948/54 idF BGBl I 2012/51.  
FAG 2017 (Finanzausgleichsgesetz 2017)  
BGBl I 2016/116 idF BGBl I 2018/30.

#### Grundlagen, Ausgangslage

Der österreichische Finanzausgleich ist traditionell stark von dem Prinzip des Ressourcenausgleichs geprägt. Die Verteilung der Finanzmittel nach dem Prinzip der Aufgabenorientierung, das heißt, unter Berücksichtigung der von den Gemeinden zu tragenden Aufgabenlasten und ihrer unterschiedlichen Rahmenbedingungen (z. B. ihrer zentralörtlichen oder regionalen Funktion oder der demografischen Entwicklung), spielt demgegenüber kaum eine Rolle. Unzweifelhaft ist, dass die Heranziehung der EinwohnerInnenzahl für die Verteilung der Erträge unter den Gemeinden weniger aufwendig ist als die Verteilung anhand qualitativer Parameter.

Die Verteilung der Abgabenerträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die einzelnen Länder erfolgt auch im FAG 2017 zum Großteil pro Kopf, das heißt, pro EinwohnerIn in einem Bundesland.<sup>10</sup> Ähn-

lich erfolgt die Zuweisung der Erträge aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (insgesamt etwa 11,9 Prozent) für die Gemeinden. Dabei werden die Gemeindemittel zuerst länderweise aufgeteilt, wobei der Großteil wiederum auf die einwohnerInnenstärksten Bundesländer entfällt.<sup>11</sup> In jedem Bundesland werden sodann die Gemeindemittel auf die einzelnen Gemeinden verteilt; wichtigstes Verteilungskriterium ist auch hier die EinwohnerInnenzahl einer Gemeinde.<sup>12</sup>

Dass bei der Berechnung des Anteils der Steuereinnahmen der Gemeinden grundsätzlich nicht auf die tatsächliche Aufgabenerfüllung, sondern lediglich auf die EinwohnerInnenzahl in der Gemeinde abgestellt wird, hat – auch mit Blick auf eine effiziente und kostengünstige staatliche Aufgabenerfüllung – seit langem Kritik erfahren.<sup>13</sup> Die EinwohnerInnenzahl als Parameter für den Finanzausgleich gilt gemeinsam mit der Ausgestaltung der Kommunalsteuer (dazu unten) als wesentlicher Treiber für die negative Entwicklung der Orts- und Stadtkerne in Österreich. Zahlreiche Studien und Positionspapiere zur Reform des Finanzausgleichs und zum Themenkreis aufgabenorientierter Finanzausgleich, unter anderem im Auftrag des BMF, aber auch im Auftrag des österreichischen Städtebunds, liegen vor.<sup>14</sup>

Mit dem aktuellen Finanzausgleich 2017 wurde die Stärkung der Aufgabenorientierung als Reformerfordernis anerkannt<sup>15</sup> und erste Maßnahmen in Form von Pilotprojekten im Bildungsbereich umgesetzt: Mit Jänner 2018 wird ein Teil der Ertragsanteile der Gemeinden in dem Verhältnis verteilt, in dem die Gemeinden die Aufgabe *Elementarbildung* für Kinder bis sechs Jahre wahrnehmen. Für diesen Teil der Aufgabenorientierung sind die Ertragsanteile der Gemeinden anhand quantitativer und qualitativer Parameter, wie etwa anhand von Qualitätskriterien, zu verteilen; die näheren Vorschriften sind von der Bundesregierung mit Verordnung zu erlassen.<sup>16</sup>

#### Fazit

Dem einfachen Bundesgesetzgeber kommt die Kompetenz zu, für die Verteilung der Abgabenerträge im FAG neue Parameter oder Bonus-Malus-Systeme festzulegen, die eine Stärkung von Stadt- und Ortskernen bewirken und die Erbringung von stadt- und

<sup>10</sup> Vgl. § 10 FAG 2017

<sup>11</sup> Vgl. § 10 Abs. 5 FAG 2017

<sup>12</sup> Vgl. § 12 FAG 2017

<sup>13</sup> Vgl. dazu z. B. Pitlik/Wirth, Gemeindestruktur und Gemeindekooperation (2010) 1

<sup>14</sup> Vgl. z. B. Mitterer, Der aufgabenorientierte Gemeinde-Finanzausgleich, 2011; siehe auch <https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/studien-zur-reform-des-finanzausgleichs.html>

<sup>15</sup> Vgl. § 15 FAG 2017. S dazu z. B. Mitterer, Aufgabenorientierung im Finanzausgleich, Forum Public Management 2017, 29 ff; dieselbe Finanzausgleich 2017 – Die „Baustellen“ werden in Arbeitsgruppen verlagert, Forum Public Management 2017, 18 ff

<sup>16</sup> Siehe auch das im Regierungsübereinkommen 2017 verankerte Ziel der Reform des aufgabenorientierten Finanzausgleichs zu Elementarpädagogik und Pflichtschule; Vgl. ÖVP/FPÖ, Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022 (2017) 13

ortskernrelevanten Leistungen im regionalen Kontext betrachten. Dem Finanzausgleich muss jedoch eine Übereinkunft der Gebietskörperschaften im Verhandlungsweg zugrunde liegen.

Eine **stärkere Aufgabenorientierung** des Finanzausgleichs, die auch für die Stärkung der Orts- und Stadtkerne wirksam wird, bedarf über die bereits gesetzten ersten pilothaften Impulse hinaus weiterer Festlegungen. Die EinwohnerInnenzahl als Parameter für den Finanzausgleich gilt gemeinsam mit der Ausgestaltung der Kommunalsteuer (dazu unten) als wesentlicher Treiber für die negative Entwicklung der Orts- und Stadtkerne in Österreich.

Für die Stärkung der Orts- und Stadtkerne sind daher **gesamthafte Reformen des Finanzausgleichs** erforderlich, die **über die Aufgabenorientierung** hinausreichen und die insgesamt auf räumliche Wirkungen, regionale Bezüge und regionale Kooperation abstellen. Derartige umfassende Reformschritte setzen entsprechenden politischen Willen voraus.

### 2.1.3 Stadtregion

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Die Stadtregion soll auf ihre Eignung als Rechtspersönlichkeit überprüft werden bzw. die Bildung einer Regionalgemeinde (Gebietsgemeinde NEU) soll ermöglicht werden, um Förderungen von EU, Bund und Ländern erhalten zu können und einen Finanzausgleich innerhalb der Stadtregion zu ermöglichen. (Vgl. Städtebund, Agenda Innenstadt 2, siehe auch ÖROK, ÖROK-Empfehlung Nr. 55 (2017) „Für eine Stadtregionspolitik in Österreich“).*

#### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

Verfassungsgesetzgebung; Selbstverwaltung der Gemeinden; Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes für das Zivilrechtswesen B-VG BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22.

#### Grundlagen, Ausgangslage

Die Herausforderungen und Potenziale der verschiedenen Formen der Institutionalisierung der Stadtregion – auch im Zusammenhang mit dem Finanzaus-

gleich und der Abgabenerhebung – wurden bereits im Kontext zahlreicher Studien untersucht, so z. B.:

- ÖROK, ÖROK-Empfehlung Nr. 55 „Für eine Stadtregionspolitik in Österreich“ (2017)
- ÖROK, Agenda Stadtregionen in Österreich – Schriftenreihe Nr. 198 (2016)
- Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“ (2014)
- Prorok et al, Struktur, Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben in Stadtregionen, Österreichischer Städtetag 2013, Endbericht (2013)
- Holoubek/Potacs/Scholz in Kommunalwissenschaftliche Gesellschaft (Hg), Gemeindekooperationen – vom Kirchturmdenken zur vernetzten Region (2012)
- Pitlik/Wirth/Lehner, Gemeindestruktur und Gemeindekooperationen (2010)
- ÖROK, Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen – Schriftenreihe Nr. 179 (2009)

Die Möglichkeiten für den Erwerb der Rechtspersönlichkeit reichen vom Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einem Verein für bestimmte Aktivitäten, der Zusammenarbeit als Gemeindeverband,<sup>17</sup> über die Einrichtung von Regionalverbänden als juristische Personen öffentlichen Rechts und der Zusammenfassung als Regionalgremien in Form von Gesellschaften mit beschränkter Haftung,<sup>18</sup> bis hin zur Etablierung der Stadtregion als Gebietsgemeinde.<sup>19</sup>

#### Fazit

Für künftige Reformschritte liegt eine Vielzahl von Studien vor. Die adäquate Form der Institutionalisierung hängt wesentlich von den angestrebten Kooperationszielen ab. Die Organisation der Regionalentwicklung durch speziell eingerichtete juristische Personen öffentlichen Rechts kann für die interkommunale Kooperation und auch für die Verwaltung regionaler Budgets verwendet werden. Für eine dauerhafte Stärkung der regionalen Ebene auch im Zusammenhang mit hoheitlichen Aufgaben wie der Abgabenerhebung stellt für die Gebietsgemeinde grundsätzlich eine geeignete und besonders auf Stabilität und Langfristigkeit ausgelegte Möglichkeit dar. Gerade auch für die Stärkung der Orts- und Stadtkerne könnte hier einiges an Potenzial liegen. Allerdings wurde bis heute kein Bundesverfassungsgesetz über die Einrichtung von Gebietsgemeinden erlassen; die Umsetzung eines solchen Vorhabens würde einen langfristigen (politischen) Prozess erfordern.

17 Vgl. Art 116a B-VG

18 Vgl. Steiermärkisches Landes- und Regionalentwicklungsgesetz 2018 – StLREG 2018 LGBl 2017/117. Das Gesetz richtet für jede Region einen Regionalverband in Form einer juristischen Person öffentlichen Rechts ein (§ 10 StLREG 2018), der unter anderem zum Erwerb von Vermögen und Rechten und zur Beantragung und Annahme von Förderungen berechtigt ist. Die Regionalverbände sind Gesellschafter der in den jeweiligen Regionen als GmbH eingerichteten Regionalentwicklungs-Gesellschaften (§ 10 Abs. 3 iVm § 12 StLREG 2018).

19 Vgl. Art 120 B-VG

### 2.1.4 Infrastrukturfonds nach Schweizer Vorbild

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Schaffung von Finanzierungsmöglichkeiten für den regionalen und städtischen öffentlichen Verkehr* (vgl. Städtebund, Weißbuch Innenstadt 85)

#### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

F-VG (Finanz-Verfassungsgesetz)  
BGBl 1948/54 idF BGBl I 2012/51.  
FAG 2017 (Finanzausgleichsgesetz 2017)  
BGBl I 2016/116 idF BGBl I 2018/30.

#### Grundlagen, Ausgangslage

In der Schweiz wurde ein „Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstraßennetz sowie Hauptstraßen in Berggebieten und Randregionen“ geschaffen, der auf einer Reorganisation der Spezialfinanzierung Straßenverkehr basiert und mit einem Teil der zweckgebundenen Erträge aus der Mineralölsteuer und der Autobahnvignette sowie deren Reserve alimentiert wird (50 Prozent Mineralölsteuer, 100 Prozent Mineralölsteuerzuschlag, 100 Prozent Autobahnvignette).<sup>20</sup> In Österreich verfügt der Bund im bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmen über die erforderlichen Kompetenzen, um Regelungen über die Einrichtung und Speisung eines vergleichbaren Fonds zu erlassen. Die Übertragbarkeit des Instruments „Infrastrukturfonds“ auf Österreich wurde im Rahmen einer Studie näher untersucht<sup>21</sup> und grundsätzlich – wenngleich in längerfristiger Perspektive und im Rahmen eines ganzheitlichen Reformansatzes – bejaht.

#### Fazit

Die Schaffung eines Infrastrukturfonds nach Schweizer Vorbild ist grundsätzlich denkbar. Für die Umsetzung ist, insbesondere auf die in der rechtspolitischen Diskussion erhobene Forderung nach einem ganzheitlichen Reformansatz, Bedacht zu nehmen und die Finanzierung des ÖPNV sowie eine gesamthafte Verkehrsplanungsstrategie in den Blick zu nehmen.<sup>22</sup>

### 2.1.5 Wohnbauinvestitionsbank

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

„Leistbares Wohnen“ – (vgl. ÖROK, Vorschläge für legislative Maßnahmen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen auf Bundesebene)

#### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes für Bankwesen und Zivilrechtswesen; Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Volkswohnwesen

Art 10 Abs. 1 Z 5 u Z 6 B-VG, Art 11 Abs. 1 Z 3 BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22.

F-VG (Finanz-Verfassungsgesetz) BGBl 1948/54 idF BGBl I 2012/51.

WBIB-G (Bundesgesetz über die Einrichtung einer Wohnbauinvestitionsbank) BGBl I 2015/157 idF BGBl I 2018/30.

#### Grundlagen, Ausgangslage

Das WBIB-G zielt im Sinn des leistbaren Wohnens – und in Ergänzung zur Wohnbauförderung der Länder – auf die Finanzierung und Förderung sowohl einer kurz- als auch einer mittelfristig erhöhten Wohnbautätigkeit ab. Damit sollen ein erhöhtes Wohnungsangebot in Miete und Wohnungseigentum in Österreich und die Weiterreichung erzielbarer Kostenvorteile unmittelbar an die endbegünstigten WohnungsnutzerInnen erreicht werden.<sup>23</sup>

Zur Umsetzung dieses Ziels sollen an gemeinnützige und gewerbliche Wohnbauträger sowie an Gebietskörperschaften langfristige und kostengünstige wohnbaubezogene Kredite vergeben werden, welche der Finanzierung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung, zur Stadterneuerung, zur Errichtung siedlungsbezogener Wohninfrastruktur oder für Maßnahmen zur Schaffung energieeffizienten Wohnraums im Neubau oder Altbestand dienen.<sup>24</sup>

Mit diesen Aufgaben wird die Wohnbauinvestitionsbank (WBIB) betraut. Das WBIB-G wurde mit BGBl I 2018/30 (Budgetbegleitgesetz 2018–2019) geändert.

20 Siehe dazu Köfel/Mitterer, ÖPNV-Finanzierung in Österreichs Städten (2013) 37

21 Umfassend dazu Köfel/Mitterer, ÖPNV-Finanzierung in Österreichs Städten 41 ff

22 Vgl. Köfel/Mitterer, ÖPNV-Finanzierung in Österreichs Städten 42 f

23 Vgl. § 1 Abs. 1 WBIB-G

24 Vgl. § 1 Abs. 2 WBIB-G



Die Änderungen hatten zwar nicht die formale Abschaffung der WBIB zur Folge, jedoch sollen sie der Reduktion des potenziellen Haftungsrisikos des Bundes dienen.<sup>25</sup> Der Rückzug des Bundes aus der Haftung wurde im Ergebnis als faktisches Aus für die Wohnbauinvestitionsbank gewertet, die Liquidation erfolgte im Herbst 2018. Das WBIB-G wurde nicht aufgehoben, es könnte als potenzieller Rahmen für eine Initiative der Länder dienen.<sup>26</sup>

### Fazit

Das WBIB-G stellt in der geltenden Fassung keinen tauglichen Ansatzpunkt des Bundes für eine Stärkung der Orts- und Stadtkerne dar.

### 2.1.6 Leerstandsabgabe

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Steuerlich negative Konsequenzen für ImmobilienbesitzerInnen im Falle von längerem Leerstand bzw. Vernachlässigung (vgl. Städtebund, Weißbuch Innenstadt 30; ÖREK-Partnerschaft „Regionale Handlungsebene stärken“, Vision Region 19)*

#### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Volkswohnwesen; Kompetenz-Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Abgaben- und Ertragshoheit B-VG BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22.  
F-VG (Finanz-Verfassungsgesetz) BGBl 1948/54 idF BGBl I 2012/51.

### Grundlagen, Ausgangslage

Die Einführung einer Leerstandsabgabe wird häufig als eine effektive Maßnahme zur Orts- und Stadtkernstärkung angeführt. Dabei soll die Vorschreibung einer Abgabe auf leerstehende Immobilien EigentümerInnen zur (neuerlichen) Vermietung motivieren.

Gesetzliche Maßnahmen der Wohnraumbewirtschaftung, durch welche Wohnungen oder Wohnräume ihrem Zwecke zu entziehen, verboten wird, sind der Kompetenz des Bundes zuzuordnen, sofern es sich um „Volkswohnungen“ (Klein- und Mittelwohnungen) handelt;<sup>27</sup> betreffen die Maßnahmen andere

Wohnungen, fallen diese an sich gem. Art 15 B-VG in die Zuständigkeit der Länder (siehe das Kompetenzfeststellungserkenntnis des VfGH, VfSlg 3421/1958). Dem Bund kommt (siehe oben) auch die Kompetenz-Kompetenz auf dem Gebiet der Abgaben- und Ertragshoheit zu.

Die Länder können im Rahmen ihres Abgabenerfindungsrecht (siehe oben) Abgaben vorsehen und einheben, die ihnen nicht explizit durch den Bundesgesetzgeber zugewiesen sind. Die Länder sind dabei grundsätzlich nicht gehindert, lenkende, „nicht-fiskalische“ Zwecke zu verfolgen (z. B. Parkraumabgabe, die auch das Ziel der Parkraumrationierung verfolgt). Eine Überschreitung der Abgabenkompetenz liegt jedoch vor, wenn die abgabenrechtliche Regelung so umfassend in eine kompetenzfremde Materie hineinwirkt, dass sie als Regelung der Materie selbst gewertet werden muss (sogenannter Missbrauch der Abgabenkompetenz).<sup>28</sup> Die aus der Kompetenzverteilung herausgehobene und daher neutrale Zuordnung von Besteuerungsrechten darf nicht zum Unterlaufen der Kompetenzverteilung führen. An eben diese kompetenzrechtliche Grenze ist der Versuch einer landesgesetzlichen Regelung einer Leerstandsabgabe in der Vergangenheit gestoßen, soweit damit Wohnraumbewirtschaftung für „Volkswohnungen“ (das heißt, Klein- und Mittelwohnungen) bewirkt werden sollte.<sup>29</sup>

Exkurs: Zahlreiche Studien haben sich mit dem Instrument der Zwischennutzung (Leerstandsnutzung) von Geschäftslokalen und der Bedeutung eines Leerstandsmanagements für Geschäftslokale auseinandergesetzt und dabei die Bedeutung von Kommunikation mit EigentümerInnen, Vernetzung und Aktivierung herausgearbeitet. Siehe z. B. die Studie „Perspektive Leerstand“, in der Herausforderungen im Rahmen des Umgangs mit Leerstand in Wien aufgezeigt und Empfehlungen zur Leerstandsnutzung gemacht werden.<sup>30</sup>

### Fazit

Dem einfachen Bundesgesetzgeber kommt sowohl die Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 11 Abs. 1 Z 3 B-VG, als auch die Kompetenz-Kompetenz auf dem Gebiet der Abgaben- und Ertragshoheit zu. Der Bundesgesetzgeber verfügt damit über die Kompetenz (steuerlich) negative Konsequenzen für ImmobilienbesitzerInnen im Falle von längerem Leerstand bzw.

25 Vgl. ErläutRV 59 BlgNR 26. GP 7, siehe auch die Textgegenüberstellung zur Änderung des WBIB-G, insbesondere der Wegfall des Wortes „bundesbehaftet“ sowie der Entfall des § 7 WBIB-G

26 Vgl. entsprechende Medienberichte <https://derstandard.at/2000086836266/Wohnbaubank-wird-endgueltig-liquidiert>

27 Vgl. Art 11 Abs. 1 Z 3 B-VG „Volkswohnungswesen mit Ausnahme der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung“

28 Vgl. Ruppe, Finanzverfassung und Rechtsstaat (2007) 65

29 Vgl. VfSlg 10403/1985 zum Wr. WohnungsabgabeG

30 Vgl. MA18 Stadtentwicklung und Stadtplanung, Werkstattbericht 139 – Perspektive Leerstand 3. Teil (2013) 8

Vernachlässigung von Klein- und Mittelwohnungen vorzusehen. Bei der konkreten Ausgestaltung sind die sich aus den Grundrechten (Eigentum, Gleichheitssatz – Sachlichkeitsgebot, Vertrauensschutz) ergebenden Anforderungen und insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Auge zu behalten. Die politische Realisierbarkeit einer Leerstandsabgabe ist fraglich.

### 2.1.7 Verkehrsanschlussabgabe

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Präzisierung der rechtlichen Konstruktion, der bisher von den Gemeinden ungenutzten Einführung der Verkehrsanschlussabgabe (vgl. ÖREK-Partnerschaft „Plattform Raumordnung und Verkehr, Empfehlungen und Argumentarium zur Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung (2015) 24; Städtebund, Agenda Innenstadt 3; Weißbuch Innenstadt 14)*

#### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes für das Gewerbe und die Industrie sowie für das Verkehrswesen; Kompetenz-Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Abgaben- und Ertragshoheit

B-VG BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22.

F-VG (Finanz-Verfassungsgesetz)

BGBl 1948/54 idF BGBl I 2012/51.

ÖPNRV-G (Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs)  
BGBl I 2002/32 idF BGBl I 2015/59.

#### Grundlagen, Ausgangslage

Eine häufig geforderte Maßnahme zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne bezieht sich auf die Belebung des Instruments Verkehrsanschlussabgabe. Dies solle „durch eine Präzisierung der rechtlichen Konstruktion“<sup>31</sup> erreicht werden.

Mit dem ÖPNRV-G 1999 wurden die Gemeinden ermächtigt, durch Beschluss der Gemeindevertretung

(Gemeinderat) eine flächenbezogene Verkehrsanschlussabgabe auszuschreiben. Diese soll der Deckung der Kosten dienen, die sich aus dem Anschluss größerer Betriebsansiedlungen (z. B. Einkaufs- oder Kinozentren etc.) an das öffentliche Nahverkehrsnetz ergeben.<sup>32</sup> Der Bundesgesetzgeber hat im ÖPNRV-G also von der in der Finanzverfassung vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Gemeinden zur Ausschreibung bestimmter Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zu ermächtigen (**sogenannte Gemeindeabgaben aufgrund freien Beschlussrechts**).<sup>33</sup> Jede Gemeinde könnte daher mit dem Erlass einer Verordnung durch den Gemeinderat eine Verkehrsanschlussabgabe erheben, sofern die im ÖPNRV-G normierten Voraussetzungen erfüllt sind.<sup>34</sup>

Zum Zeitpunkt der Einführung der Ermächtigung im Rahmen des ÖPNRV-G 1999 wurde die Verankerung bundeseinheitlicher Rahmenbedingungen zur Verkehrsanschlussabgabe als zweckmäßig angesehen, um dem verfassungsmäßig gewährleisteten Gleichheitsgrundsatz und den Forderungen der Interessenvertretungen der Gemeinden Rechnung zu tragen.<sup>35</sup> Allerdings ist die Verkehrsanschlussabgabe aufgrund der Standortkonkurrenz zwischen den Gemeinden „totes Recht“ geblieben.<sup>36</sup> Die Gemeinden sehen in der Erhebung einer Verkehrsanschlussabgabe einen potenziellen Standortnachteil gegenüber Gemeinden, die keine entsprechende Abgabe erheben. Dies führt dazu, dass die Gemeinden von der Ermächtigung im ÖPNRV-G keinen Gebrauch machen.

#### Mögliche rechtspolitische Fortentwicklung

Der Bundesgesetzgeber kann die Gemeinden nach der Finanzverfassung zwar dazu ermächtigen, bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben, er kann sie aber nicht dazu verpflichten, eine entsprechende Abgabe einzuheben.<sup>37</sup>

Aufgrund seiner **Kompetenz-Kompetenz** im Abgabenrecht könnte der einfache Bundesgesetzgeber den Gemeinden die Ermächtigung zur Erhebung der Verkehrsanschlussabgabe entziehen und stattdessen selbst eine Verkehrsanschlussabgabe erheben. Eine entsprechende Regelung wäre sowohl im FAG 2017

31 ÖREK-Partnerschaft „Plattform Raumordnung und Verkehr, Empfehlungen und Argumentarium zur Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung (2015) 24, Empfehlung 6

32 Vgl. § 32 ÖPNRV-G 1999. Siehe dazu auch Pabel, Die Verkehrsanschlussabgabe in der Praxis der Gemeinden, RFG 2003, 127 ff

33 Vgl. § 7 Abs. 5 F-VG. Vgl. dazu Lang, Die Kompetenzen von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Regelung der Gemeindeabgaben aufgrund freien Beschlussrechts nach § 7 Abs. 5 und § 8 Abs. 5 F-VG, ZfV 2005, 175 (176)

34 Vgl. §§ 32 bis 37 ÖPNRV-G 1999. Durch die Regelung unmittelbar im ÖPNRV-G entfällt eine dem FAG vergleichbare Befristung der Ermächtigung, vgl. Taucher, Shoppingcenterabgabe: Eine Alternative zur Verkehrsanschlussabgabe? ÖStZ 2002, 567 (567 f). Das FAG 2017 ist bis Ende 2021 in Kraft.

35 Vgl. IA 1132 BlgNR 20. GP 36

36 Vgl. ÖREK-Partnerschaft „Plattform Raumordnung und Verkehr, Empfehlungen und Argumentarium zur Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung 24; Stand 31. 3. 2015

37 Vgl. § 7 Abs. 5 F-VG, siehe Kofler in Kneihls/Lienbacher (Hg), § 7 F-VG Rz 33 sowie Lang, ZfV 2005, 179

als auch im ÖPNRV-G 1999 möglich. Dabei stünde es dem Bund frei, entweder eine ausschließliche Bundesabgabe oder eine gemeinschaftliche Bundesabgabe vorzusehen (und die Erträge z. B. zwischen Bund und Gemeinden entsprechend zu verteilen). Auch die Ausgestaltung als ausschließliche Gemeindeabgabe (vergleichbar mit der Grundsteuer oder der Kommunalsteuer) ist denkbar; in diesem Fall würde der gesamte Ertrag den Gemeinden zufließen. Auf diese Weise könnte der Bund eine flächenbezogene Abgabe zur Deckung der mit dem Anschluss von öffentlichen Verkehrsmitteln an Betriebsansiedlungen verbundenen Kosten bundesweit verpflichtend vorschreiben.

### Exkurs: Landesgesetzgebung

Der **Landesgesetzgeber** kann unter besonderen Umständen die Gemeinden zur Einhebung bestimmter Abgaben verpflichten oder die Landesregierung zur Einhebung ermächtigen.<sup>38</sup> Dieses **Aufsichtsmittel** erstreckt sich auch auf Abgaben, die wie die Verkehrsanschlussabgabe durch bundesgesetzliche Ermächtigung aufgrund freien Beschlussrechts erhoben werden dürfen.<sup>39</sup> Auch im Fall einer solchen außerordentlichen landesgesetzlichen Verpflichtung bedarf es stets eines Beschlusses der Gemeinde, die Abgabe zu erheben.<sup>40</sup>

Sollte im Übrigen – das heißt, jenseits von Aufsichtsmitteln – die Erhebung einer Verkehrsanschlussabgabe auf **Länderebene** rechtspolitisch erwogen werden, müsste auch in diesem Fall in einem ersten Schritt grundsätzlich der Bundesgesetzgeber aktiv werden und den Gemeinden die Ermächtigung zur Erhebung der Verkehrsanschlussabgabe im ÖPNRV-G 1999 entziehen. In der Folge könnte der Bundesgesetzgeber die Verkehrsanschlussabgabe den ausschließlichen Landesabgaben bzw. den ausschließlichen Gemeindeabgaben zuordnen, je nachdem, welcher Gebietskörperschaft der Abgabenertrag zufließen soll. In beiden Fällen wäre jedoch nicht der Bund, sondern der Landesgesetzgeber zur inhaltlichen Regelung der Verkehrsanschlussabgabe zuständig.<sup>41</sup>

Eine andere Frage ist, ob und inwiefern die Länder auf Grundlage des (bereits oben erläuterten<sup>42</sup>) **Abgabenerfindungsrechts** parallel zur bestehenden Rege-

lung im ÖPNRV-G 1999 eine Verkehrsanschlussabgabe „erfinden“ und folglich selbst einheben dürfen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass dem Abgabenerfindungsrecht der Länder, insbesondere durch das sogenannte „**Gleichartigkeitsverbot**“, enge Grenzen gesetzt sind. Die in Aussicht genommene Landesabgabe muss sich von bestehenden Bundesabgaben hinsichtlich des Steuergegenstandes und sonstiger Merkmale unterscheiden.<sup>43</sup> Eine gleichartige Abgabe von demselben Besteuerungsgegenstand dürfen die Länder nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung erheben.<sup>44</sup>

Nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob sich das „Gleichartigkeitsverbot“ auch auf bundesgesetzlich vorgesehene Gemeindeabgaben aufgrund freien Beschlussrechts wie die derzeit im ÖPNRV-G 1999 verankerte Verkehrsanschlussabgabe erstreckt. Selbst wenn die Ausübung des Abgabenerfindungsrechts in diesem Fall keinen Verstoß gegen das „Gleichartigkeitsverbot“ darstellen würde, wären noch mögliche Einschränkungen, die aus dem bundesstaatlichen Berücksichtigungsgebot resultieren, zu beachten. Demnach haben Bundes- und Landesgesetzgeber bei der Ausübung ihrer jeweiligen Kompetenzen Rücksicht auf die Interessen der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft zu nehmen.<sup>45</sup>

### Fazit

Eine „Präzisierung“ der bundesgesetzlichen Regelung im ÖPNRV-G in der Form, dass die Gemeinden verpflichtet werden, eine Verkehrsanschlussabgabe auszuschreiben (= einzuheben), ist im Lichte der einschlägigen finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen nicht zulässig. Der Bundesgesetzgeber kann die Gemeinden zwar dazu *ermächtigen*, bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben, er kann sie aber *nicht* dazu *verpflichten*, eine entsprechende Abgabe einzuheben.<sup>46</sup> Sollte es politisch gewünscht sein, könnte die Einhebung einer entsprechenden Abgabe durch den Bund bzw. die Länder anstelle der Gemeinden erwogen werden. In diesem Zusammenhang sind jedoch die oben erörterten (finanz-)verfassungsrechtlichen Beschränkungen zu beachten.

38 Art 8 Abs. 6 F-VG: zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts oder – bei Abgaben mit Zweckwidmung – zur Deckung bestimmter Erfordernisse im Haushalt. Frank, Gemeindefinanzen in Pabel (Hg), Gemeindefinanzen, 11 Rz 21 ff

39 VfSlg 2170/1951

40 Ruppe, Art 8 F-VG in Korinek/Holoubek (Hg), Bundesverfassungsrecht, Rz 40

41 Vgl. Ruppe, Finanzverfassung und Rechtsstaat 102. Zu beachten ist, dass die Länder den Abgabenertrag aus ausschließlichen Landesabgaben gem. § 8 Abs. 2 F-VG mit den Gemeinden teilen bzw. diesen sogar zur Gänze überlassen könnten.

42 Siehe die Einleitung zu Kapitel 2

43 Vgl. § 8 Abs. 3 F-VG, siehe auch Taucher, Finanzverfassung – Finanzausgleich in FS 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (2002) 155 (161 f)

44 Vgl. § 8 Abs. 3 F-VG. Taucher, ÖStZ 2002, 567 ff qualifiziert die Verkehrsanschlussabgabe hingegen nicht als Bundesabgabe iSv § 8 Abs 3 F-VG, mit der Folge, dass die engen Beschränkungen des Abgabenerfindungsrechts nicht zum Tragen kommen.

45 Vgl. die ständige Rsp zum Berücksichtigungsgebot, vgl. etwa VfSlg 10.292/1984

46 Vgl. § 7 Abs. 5 F-VG, siehe Kofler in Kneihns/Lienbacher (Hg), § 7 F-VG Rz 33 sowie Lang, ZfV 2005, 179

### 2.1.8 Pendlerpauschale

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Neuregelung des Pendlerpauschales* (vgl. Städtebund, Weißbuch Innenstadt 84; ÖREK-Partnerschaft „Plattform Raumordnung und Verkehr, Empfehlungen und Argumentarium zur Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung 25).

#### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

Kompetenz-Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Abgaben- und Ertragshoheit F-VG (Finanz-Verfassungsgesetz) BGBl 1948/54 idF BGBl I 2012/51.

FAG 2017 (Finanzausgleichsgesetz 2017) BGBl I 2016/116 idF BGBl I 2018/30.

EStG 1988 BGBl 1988/400 idF BGBl I 2018/16.

#### Grundlagen, Ausgangslage

Die Regelung des Pendlerpauschales ist im Einkommenssteuergesetz (EStG) verankert.<sup>47</sup> Die Einkommenssteuer ist eine gemeinschaftliche Bundesabgabe.<sup>48</sup> Die Kompetenz zur Regelung der Einhebung der Einkommenssteuer (Lohnsteuer) kommt daher dem Bundesgesetzgeber zu.<sup>49</sup> Das Pendlerpauschale verringert die Lohnsteuerbemessungsgrundlage, eine unmittelbare Kürzung der Lohnsteuer erfolgt dadurch jedoch nicht. Im Ergebnis ist die steuerliche Begünstigung umso höher, je größer die Distanz zwischen Wohnort und Arbeitsstätte ist und je weniger öffentliche Verkehrsmittel zur Verfügung stehen (Unzumutbarkeit der Benützung eines Massenbeförderungsmittels).<sup>50</sup> Zu beachten ist, dass das sogenannte kleine Pendlerpauschale bereits ab einer Distanz von 20 Kilometern zwischen Wohn- und Arbeitsstätte gewährt wird, selbst wenn die Benützung eines Massenbeförderungsmittels zumutbar ist.<sup>51</sup> Die steuerliche Begünstigung steht den PendlerInnen unabhängig davon zu, mit welchem Verkehrsmittel der Arbeitsweg tatsächlich bewältigt wird. Ein Anreiz zur klimafreundlichen Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel – und damit zur Eindämmung des motorisierten Individualverkehrs – wird damit gerade nicht geschaffen. Wird der/dem ArbeitnehmerIn jedoch ein Dienst-

fahrzeug (auch) für Fahrten zur Arbeitsstätte zur Verfügung gestellt, steht kein Pendlerpauschale zu.<sup>52</sup>

Hat die/der ArbeitnehmerIn Anspruch auf das Pendlerpauschale, steht ihm außerdem der sogenannte Pendlereuro als Absetzbetrag zu. Der Pendlereuro beträgt jährlich zwei Euro pro Kilometer der einfachen Fahrtstrecke zwischen Wohnung und Arbeitsstätte.<sup>53</sup> Wie der Verkehrsabsetzbetrag (dazu sogleich) verringert der Pendlereuro unmittelbar die zu zahlende Steuer. Der Verkehrsabsetzbetrag idH von mindestens 400 € pro Jahr steht anders als Pendlerpauschale und Pendlereuro jeder/m ArbeitnehmerIn zu und verringert unmittelbar die zu zahlende Lohnsteuer. Mit dem Verkehrsabsetzbetrag sollen pauschal die Kosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte abgegolten werden.<sup>54</sup>

Da die derzeitige Regelung zum Pendlerpauschale eine dezentrale Entwicklung sowie die langfristige Abhängigkeit vom motorisierten Individualverkehr fördert, wird in der rechtspolitischen Diskussion aus ökologischer Perspektive, aber auch zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne eine entsprechende Neuregelung gefordert.

#### Fazit

Die Änderung der Regelung des Pendlerpauschales und der sonstigen einschlägigen Absetzbeträge fällt in die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers. Die nachteiligen Auswirkungen der aktuellen Ausgestaltung des Pendlerpauschales auf die Entwicklung von Orts- und Stadtkernen sind vielfach beschrieben und kritisiert worden. Ein diesbezüglicher politischer Reformwille ist derzeit nicht auszumachen; Reformmaßnahmen stehen in einem schwierigen Spannungsverhältnis von sozialen und ökologischen Zielsetzungen.

47 Vgl. § 16 Abs. 1 Z 6 EStG

48 Vgl. § 9 Abs. 1 FAG 2017. Die Lohnsteuer ist eine spezielle Form der Einkommenssteuer und daher ebenfalls eine gemeinschaftliche Bundesabgabe.

49 Vgl. § 7 Abs. 1 F-VG

50 Vgl. § 16 Abs. 1 Z 16 lit d EStG

51 Vgl. § 16 Abs. 1 Z 16 lit c EStG

52 Vgl. § 16 Abs. 1 Z 16 lit b EStG

53 Vgl. § 33 Abs. 5 Z 4 EStG

54 Vgl. § 33 Abs. 5 Z 1 EStG

### 2.1.9 Kommunalabgabe

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Lenkungsabgaben zur Ortskernbelebung, Kommunalabgabe und Kommunalabgabenverteilung neu denken* (vgl. Städtebund, Weißbuch Innenstadt, 86 f; Bundeskanzleramt, Dritter Baukulturreport (2017) 219). *Auch die Gewährung einer (zeitlich befristeten) Befreiung von Kommunalsteuerverpflichtungen für Investoren bzw. Ausnahmen oder Reduktion bei Abgaben wie Fremdenverkehrsabgabe, Kurtaxe für Beherbergungseinrichtungen, Lustbarkeitssteuer für Veranstaltungen, Kanalanschluss- und Kanalbenützungsgebühren für Neu- und Zubauten in Ortskernen gefordert* (vgl. z. B. Kolb in Steirische Berichte 5–6/13, 4.).

#### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

Kompetenz-Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Abgaben- und Ertragshoheit F-VG (Finanz-Verfassungsgesetz) BGBl 1948/54 idF BGBl I 2012/51.

FAG 2017 (Finanzausgleichsgesetz 2017) BGBl I 2016/116 idF BGBl I 2018/30.

KommStG (Kommunalsteuergesetz 1993) BGBl 1993(819 idF BGBl I 2016/117.

Das bestehende System der Gemeindefinanzierung, und insbesondere die derzeitige Ausgestaltung der Kommunalsteuer, stellen wesentliche Treiber für einen teilweise „desaströse[n] Wettbewerb zwischen Nachbargemeinden“<sup>55</sup> um Betriebsansiedlungen etc. „auf der grünen Wiese“ dar. Dementsprechend sind Maßnahmenvorschläge zur Abschaffung oder **Reform der Kommunalsteuer** in der Diskussion um die Stärkung der Orts- und Stadtkerne ebenso wie die Einführung von **Lenkungsabgaben** zur Ortskernbelebung von herausragender Bedeutung. Zutreffend wurde in der bisherigen Reformdiskussion dazu die politische Grundsatzfrage einer **Regionalisierung** der Kommunalsteuer aufgeworfen. Diese ist auch im Zu-

sammenhang mit institutionalisierten Formen der Gemeindekooperation bzw. dem Thema „Stadtregion“ zu sehen (dazu oben).

In der vorliegenden Studie war primär der Vorschlag zu untersuchen, im Orts- und Stadtkern (befristete) **Ausnahmen** von diversen Steuerpflichten vorzusehen.

#### Grundlagen, Ausgangslage

Vorab ist zu betonen, dass Maßnahmen, die eine (teilweise) Befreiung von Steuern und Abgaben vorsehen, grundsätzlich auf ihre Vereinbarkeit mit dem **EU-Beihilferecht**<sup>56</sup> zu prüfen sind (Stichwort: Verschonungssubvention<sup>57</sup>). Mit der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) wurden bestimmte staatliche Beihilfen (z. B. bestimmte KMU- oder Umweltbeihilfen), die einen spürbaren Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in Europa leisten als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt und von der Anmelde- und Genehmigungspflicht freigestellt.<sup>58</sup>

Eine praktisch relevante Ausnahme besteht zudem für sogenannte **De-minimis-Förderungen**, die aufgrund ihrer geringen Höhe vom unionsrechtlichen Beihilfeverbot ausgenommen sind. Gemäß der maßgeblichen **De-minimis-Verordnung**<sup>59</sup> fallen Förderungen eines Unternehmens iHv maximal EUR 200.000 (in insgesamt drei Steuerjahren) unter den in der Verordnung näher definierten Voraussetzungen nicht unter das Beihilfeverbot.<sup>60</sup> Zu beachten ist insbesondere, dass sich die De-minimis-Grenze nicht auf eine einzelne Fördermaßnahme (z. B. die Befreiung von einer bestimmten Steuer), sondern auf die Summe sämtlicher öffentlicher Förderungen im relevanten Zeitraum bezieht.

Die Kommunalsteuer ist eine ausschließliche Gemeindeabgabe.<sup>61</sup> Dementsprechend fließt der Ertrag ganz den Gemeinden zu.<sup>62</sup> Nach der maßgeblichen Bestimmung des Finanzausgleichsgesetzes ist die Landesgesetzgebung für die Regelung der Erhebung und Verwaltung der Kommunalsteuer nur zuständig, soweit nicht bundesgesetzliche Vorschriften entge-

55 Vgl. Städtebund, Weißbuch Innenstadt 86

56 Art 107 ff AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), ABl 2012 C 326/47

57 Vgl. etwa die Entscheidung der Kommission vom 3. Februar 1999 über eine staatliche Beihilfe Österreichs in Form einer Befreiung von der Getränkesteuer auf Wein und andere gegorene Getränke bei Direktverkauf an die/den VerbraucherIn am Ort der Erzeugung, ABl 1999 L 305/27

58 Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014, ABl 2014 L 187/1

59 Verordnung (EU) 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl 2013 L 352/1

60 Vgl. Art 3 De-minimis-VO. Die entsprechenden Förderungen sind daher auch von der Notifikationspflicht gem. Art 108 Abs. 3 AEUV ausgenommen.

61 Vgl. § 16 Abs. 1 Z 2 iVm § 16 Abs. 2 FAG 2017

62 Vgl. § 6 Abs. 1 Z 5 F-VG

genstehen.<sup>63</sup> Der Bund hat von seiner Regelungskompetenz im Kommunalsteuergesetz<sup>64</sup> Gebrauch gemacht. Die Gemeinden sind in diesem Rahmen für die Erhebung und Verwaltung der Kommunalsteuer zuständig, soweit nicht bundes- oder landesgesetzliche Vorschriften entgegenstehen.<sup>65</sup>

Grundsätzlich unterliegen Unternehmen, die in einer Gemeinde eine Betriebsstätte unterhalten, der Kommunalsteuer in dieser Gemeinde.<sup>66</sup> § 8 KommStG 1993 sieht Steuerbefreiungen von der Kommunalsteuer vor. Diese kommen insbesondere bestimmten gemeinnützigen Einrichtungen (z. B. auf dem Gebiet der Behinderten- oder Altenfürsorge) zugute.<sup>67</sup>

Die in der Diskussion um die Stärkung von Stadt- und Ortskernen häufig ebenfalls angesprochenen Steuererleichterungen im Bereich der Fremdenverkehrsabgaben (Ortstaxe, Kurtaxe, Tourismusabgabe etc.) sowie Lustbarkeitsabgaben (mit oder ohne Zweckwidmung des Ertrags) betreffen **ausschließliche Landesabgaben**.<sup>68</sup> Dementsprechend liegt die Regelungskompetenz hier beim jeweiligen Landesgesetzgeber.<sup>69</sup> Die Erträge aus den Fremdenverkehrsabgaben bzw. den Lustbarkeitsabgaben ohne Zweckwidmung des Ertrages fließen grundsätzlich dem Land zu; der Landesgesetzgeber kann den Ertrag jedoch auch zwischen dem Land und den Gemeinden teilen bzw. diesen ganz den Gemeinden überlassen.<sup>70</sup>

Bei der Vergnügungssteuer<sup>71</sup> sowie den Kanalanschluss- und Kanalbenützungsgebühren handelt es sich wiederum um **Gemeindeabgaben aufgrund freien Beschlussrechts**.<sup>72</sup> Wie im Zusammenhang mit der Verkehrsanschlussabgabe dargelegt, ermächtigt der Bundesgesetzgeber die Gemeinden dazu, die entsprechenden Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zu erheben. Die nähere Ausgestaltung der Vergnügungssteuer sowie die Kanalanschluss- und Kanalbenützungsgebühren obliegen daher den Gemeinden, die wiederum die maßgeblichen unions- und verfassungsrechtlichen sowie einfachgesetzlichen Vorgaben zu beachten haben.<sup>73</sup>

## Fazit

Die derzeitige Ausgestaltung der Kommunalsteuer ist ein wesentlicher Treiber für einen, der Stärkung der Orts- und Stadtkerne abträglichen Steuerwettbewerb. Die Reform der Kommunalsteuer ist daher für das Anliegen der Stärkung von Orts- und Stadtkernen von zentraler Bedeutung, und es sind in diesem Zusammenhang insbesondere auch Formen der regionalen Kooperation und des interkommunalen Finanzausgleichs zu stärken.

Der Fokus der vorliegenden Untersuchung lag auf rechtspolitischen Vorschlägen für weitere Ausnahmen von der Kommunalsteuer. Grundsätzlich könnte der Bundesgesetzgeber im KommStG 1993 weitere Steuerbefreiungen normieren. Dabei könnte daran angeknüpft werden, dass Unternehmen ihren Sitz in einem nach dem Landesraumordnungsrecht ausgewiesenen Orts- und Stadtkern haben. Bei der konkreten Ausgestaltung der Befreiung sind insbesondere der Gleichheitssatz (Sachlichkeitsgebot) und die oben erwähnten beihilferechtlichen Vorgaben zu beachten. In diesem Zusammenhang ist auf die Überlegungen zur Definition und Abgrenzung von Orts- und Stadtkernen hinzuweisen, die im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft „Stärkung der Orts- und Stadtkerne“ erarbeitet wurden.<sup>74</sup>

63 Vgl. § 18 Abs. 1 FAG 2017

64 Vgl. BGBl 1993/819 idF BGBl I 2016/117 (im Folgenden KommStG 1993)

65 Vgl. § 18 Abs. 2 FAG 2017

66 Vgl. § 7 Abs. 1 KommStG 1993. Die Bemessungsgrundlage bildet gem. § 5 Abs. 1 leg cit die Summe der Arbeitslöhne, die an die DienstnehmerInnen der in der Gemeinde gelegenen Betriebsstätte gewährt worden sind.

67 Im Ausschussbericht des Finanzausschusses wurde diesbezüglich festgehalten, dass es gerechtfertigt erscheint, nicht auf Gewinn gerichtete Unternehmen in die Befreiung aufzunehmen, soweit sie unmittelbar mildtätigen Zwecken dienen oder gemeinnützig auf dem Gebiet der Gesundheitspflege und der sozialen Fürsorge tätig werden, vgl. AB 1302 BlgNR 18. GP 4.

68 Vgl. § 16 Abs. 1 Z 6, Z 9 und Z 10 FAG 2017

69 Vgl. § 8 Abs. 1 F-VG

70 Vgl. § 8 Abs. 2 F-VG

71 Vergnügungssteuern sind Lustbarkeitsabgaben ohne Zweckwidmung des Ertrages

72 Vgl. § 17 Abs. 3 Z 1 und Z 4 FAG 2017

73 Vgl. Lang, ZfV 2005, 179

74 Vgl. ÖREK-Partnerschaft „Stärkung der Orts- und Stadtkerne“, Abgrenzung von Orts- und Stadtkernen (2018)

### 2.1.10 Neugründungs-Förderungsgesetz, Entfall von Gebühren und Abgaben

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Anwendung des Neugründungs-Förderungsgesetzes für jede Betriebsneugründung in der Ortskernzone: Es entfallen Gerichts- und Stempelgebühren, Bundesverwaltungsabgaben, die Grunderwerbs-, Gesellschafts- und Börsenumsatzsteuer<sup>75</sup> im Zusammenhang mit der Neugründung oder der Übernahme eines Unternehmens; Entlastung bei Lohnnebenkosten, wenn Betriebe bereits im Gründungsjahr MitarbeiterInnen beschäftigen (der Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfond, der Wohnbauförderungsbeitrag, die Kammerumlage II und der Unfallversicherungsbeitrag müssten ebenfalls nicht abgeführt werden)*

#### Anknüpfungspunkt(e) auf Bundesebene:

Kompetenz-Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Abgaben- und Ertragshoheit  
F-VG (Finanz-Verfassungsgesetz) BGBl 1948/54 idF BGBl I 2012/51.  
FAG 2017 (Finanzausgleichsgesetz 2017) BGBl I 2016/116 idF BGBl I 2018/30.  
NeuFöG (Bundesgesetz, mit dem die Neugründung von Betrieben und die Übertragung von Klein- und Mittelbetrieben gefördert wird) BGBl I 1999/106 idF BGBl I 2017/40.

#### Grundlagen, Ausgangslagen

Zur Förderung von Neugründungen von Betrieben sieht das NeuFöG vor, dass gewisse **Abgaben** im Zusammenhang mit der Neugründung (und in eingeschränktem Ausmaß auch bei Betriebsübertragungen) nicht erhoben werden. Dazu zählen etwa die Stempelgebühren und Bundesverwaltungsabgaben für die durch eine Neugründung unmittelbar verursachten Schriften und Amtshandlungen sowie Gerichtsgebühren für die Eintragungen ins Firmenbuch oder (im Fall von Neugründungen) die Grunderwerbssteuer für die Einbringung von Grundstücken in die Gesellschaft. Darüber hinaus kommt bei Neugründungen eine Entlastung bei den **Lohnnebenkosten** in Betracht (Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds, Wohnbauförderungsbeiträge des Dienstgebers, Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung etc.).<sup>76</sup>

Eine **Neugründung** eines Betriebs liegt unter folgenden Voraussetzungen vor:<sup>77</sup> Zunächst wird durch Schaffung einer bisher nicht vorhandenen betrieblichen Struktur ein Betrieb neu eröffnet, der der Erzielung von Einkünften im Sinne des § 2 Abs 3 Z 1 bis 3 des EStG 1988 dient, wobei sich die die Betriebsführung innerhalb von zwei Jahren nach der Neugründung beherrschende Person (BetriebsinhaberIn) bisher nicht in vergleichbarer Art beherrschend betrieblich betätigt haben darf. Es darf sich um keine bloße Änderung der Rechtsform in Bezug auf einen bereits vorhandenen Betrieb handeln bzw. darf kein bloßer Wechsel in der Person der/des BetriebsinhaberIn in Bezug auf einen bereits vorhandenen Betrieb durch eine entgeltliche oder unentgeltliche Übertragung des Betriebes vorliegen. Schließlich darf die geschaffene betriebliche Struktur im Kalendermonat der Neugründung und in den folgenden elf Kalendermonaten nicht durch Erweiterung um bereits bestehende andere Betriebe oder Teilbetriebe verändert werden.

Eine **Betriebsübertragung** liegt demgegenüber vor, wenn bloß ein Wechsel in der Person der/des die Betriebsführung beherrschenden BetriebsinhaberIn erfolgt und die die Betriebsführung innerhalb von zwei Jahren nach der Übertragung beherrschende Person (BetriebsinhaberIn) sich bisher nicht in vergleichbarer Art beherrschend betrieblich betätigt hat.<sup>78</sup>

#### Fazit

Der Bundesgesetzgeber legt fest, welche Betriebe als Neugründungen bzw. als Betriebsübergänge vom NeuFöG erfasst werden und von den dort vorgesehenen Abgaben- bzw. sonstigen Erleichterungen profitieren. Dabei differenziert das NeuFöG nicht danach, ob die Neugründung im Stadt- bzw. Ortskern erfolgt. Vielmehr kommen die genannten Erleichterungen sämtlichen Neugründungen zugute. Sofern dies rechtspolitisch als sinnvoll erachtet wird, könnte der Bundesgesetzgeber die Einführung erweiterter Befreiungen für Neugründungen in Stadt- und Ortskernen in Erwägung ziehen bzw. die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Erleichterungen im Bereich der Stadt- und Ortskerne lockern. Zu beachten sind dabei selbstverständlich grundlegende verfassungsrechtliche Vorgaben, die sich insbesondere aus dem Gleichheitssatz ergeben sowie die weiter oben erörterten unionsrechtlichen Vorgaben im Bereich des Beihilferechts (siehe oben Kapitel 2.2.4).

<sup>75</sup> Anmerkung: Die hier angesprochene Gesellschaftssteuer wird seit 1. 1. 2016 nicht mehr eingehoben; die Regelung zur Börsenumsatzsteuer ist seit 1. 1. 2000 außer Kraft.

<sup>76</sup> Vgl. § 1 NeuFöG

<sup>77</sup> Vgl. § 2 NeuFöG

<sup>78</sup> Vgl. § 5a NeuFöG

### 2.1.11 Abschreibung von Sanierungsmaßnahmen

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Verkürzung der steuerlichen Abschreibefristen für Sanierungsarbeiten speziell für Gebäude, die unter den Ortsbildschutz bzw. Denkmalschutz fallen (vgl. Städtebund, Weißbuch Innenstadt 30; ders., Agenda Innenstadt 1)*

#### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes für den Denkmalschutz; Kompetenz-Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Abgaben- und Ertragshoheit

Art 10 Abs. 1 Z 13 B-VG BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22.

F-VG (Finanz-Verfassungsgesetz) BGBl 1948/54 idF BGBl I 2012/51.

FAG 2017 (Finanzausgleichsgesetz 2017) BGBl I 2016/116 idF BGBl I 2018/30.

DMSG (Denkmalschutzgesetz) BGBl 1923/533 idF BGBl I 2013/92.

ESTG 1988 BGBl 1988/400 idF BGBl I 2018/16.

#### Grundlagen, Ausgangslage

Die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten für **denkmalgeschützte Betriebsgebäude**, die im Interesse der Denkmalpflege getätigt werden, können nach der geltenden Rechtslage anstatt in der sonst üblichen Abschreibungsdauer von 66,6 bzw. 40 Jahren gleichmäßig auf zehn Jahre verteilt abgeschrieben werden.<sup>79</sup> Die frühzeitige Absetzung für Abnutzung gilt nicht, sofern für die „Anschaffungs- oder Herstellungskosten“ Förderungen aus öffentlichen Mitteln in Anspruch genommen werden.<sup>80</sup> Die Anschaffung des Betriebsgebäudes gilt nicht als Maßnahme im Interesse der Denkmalpflege und ist daher nicht steuerrechtlich begünstigt. Begünstigt sind jedoch alle Aufwendungen „im Interesse der Denkmalpflege“, die unmittelbar nach Anschaffung des Gebäudes oder erst später getätigt werden.<sup>81</sup> Handelt es sich um Ein-

künfte aus Vermietung und Verpachtung,<sup>82</sup> so sind Aufwendungen aufgrund des Denkmalschutzgesetzes über Antrag gleichmäßig auf 15 Jahre verteilt abzusetzen.<sup>83</sup>

Gebäude unter Denkmalschutz genießen zudem noch weitere steuerrechtliche Begünstigungen, unter anderem bei der **Grundsteuer**. Grundsätzlich beträgt die jährlich zu entrichtende Grundsteuer 2 Prozent des Einheitswerts.<sup>84</sup> Die Einheitswerte für Grundbesitz, dessen Erhaltung wegen seiner Bedeutung für Kunst, Geschichte oder Wissenschaft im öffentlichen Interesse liegt, insbesondere unter Denkmalschutz stehende Gebäude, sind mit 30 Prozent des an sich maßgebenden Wertes festzustellen, wenn die durchschnittlichen Erhaltungskosten die erzielten Einnahmen und sonstige Vorteile übersteigen.<sup>85</sup>

Das aktuelle Regierungsprogramm verweist im Kapitel Maßnahmen im Bereich Kunst und Kultur explizit auf die **Besserstellung von privaten DenkmaleigentümerInnen im Fall von Investitionen**.<sup>86</sup>

#### Fazit

Sowohl die Bestimmung in § 8 Abs. 2 EStG als auch in § 28 Abs. 3 EStG wurden seit dem Inkrafttreten des EStG im Jahre 1988 nicht verändert. Dementsprechend wurde bisher keine weitere Verkürzung der „Abschreibefristen“ vorgenommen. Es liegt im Kompetenzbereich des Bundes, entsprechende Anpassungen des EStG vorzunehmen. Aufgrund der kürzeren Abschreibungsdauer von 10 bzw. 15 Jahren vermindern die höheren Abschreibungsbeträge die zu versteuernden Einkünfte bzw. den Gewinn früher. Hohe Abschreibungsbeträge sind nur dann zweckmäßig, wenn dem auch Einnahmen in entsprechender Höhe gegenüberstehen. Die Sinnhaftigkeit der vorgeschlagenen Maßnahme ist in diesem Lichte zu prüfen bzw. sind weitergehende Lösungen anzudeuten. In diesem Zusammenhang sollten Ansätze wie im deutschen Steuerrecht geprüft werden; z. B. eine Abschreibung für die private Nutzung von denkmalgeschützten Gebäuden sowie die Möglichkeit der Geltendmachung von Sanierungs-, Modernisierungs- und Instandhaltungsarbeiten.<sup>87</sup>

79 Vgl. § 8 Abs. 2 EStG

80 Der in § 8 Abs. 2 EStG angesprochene Investitionsfreibetrag ist 2001 ausgelaufen und die Konstellation im ersten Spiegelstrich somit gegenstandslos.

81 Vgl. Doralt in Doralt/Kirchmayr/Mayr/Zorn (Hg), Einkommenssteuergesetz 18 (2016) § 8 Rz 29

82 Gehören Miet- und Pachteinnahmen bereits zu den betrieblichen Einkünften, nicht-selbstständigen Einkünften oder zu den Einkünften aus Kapitalvermögen, sind diese Einnahmen bei diesen Einkunftsarten zu erfassen und gehören nicht zu den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung (sogenanntes Subsidiaritätsprinzip); Doralt, Einkommenssteuergesetz 18 § 28 Rz 1.

83 Vgl. § 28 Abs. 3 Z 3 iVm § 8 Abs. 2 EStG

84 Vgl. § 19 Z 2 Grundsteuergesetz 1955 BGBl 1955/149 idF BGBl I 2010/34

85 Vgl. § 28 Bewertungsgesetz 1955 BGBl 1955/148 idF BGBl I 2016/77

86 Vgl. ÖVP/FPÖ, Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022, 95

87 Kovar & Partners, Bessere rechtliche Rahmenbedingungen für Baudenkmäler (2017) 30 f



Der steuerlichen Geltendmachung von Maßnahmen im denkmalgeschützten Bestand ist jedenfalls, ein – auch durch eine europäische Studie nachgewiesener – **erheblicher volkswirtschaftlicher Nutzen** für Investitionen und Arbeitsplätze zuzumessen.<sup>88</sup>

## 2.2 Wirtschaft, Verkehr

### 2.2.1 Gewerberecht (Berufsrecht, Anlagen, Öffnungszeiten)

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

Einführung einer einzigen Konzession für die „modernen NahversorgerInnen“ die gleichzeitig HändlerInnen, OrganisatorInnen des wöchentlichen Bauernmarktes, BetreiberInnen von Gasthaus/Kaffeehaus/Bäckerei, PostpartnerInnen, TaxiunternehmerInnen oder SchulbusfahrerInnen sein können.

#### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes für das Gewerbe und die Industrie  
B-VG BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22.  
GewO (Gewerbeordnung 1994) BGBl 1994/194 idF BGBl I 2018/32.  
GelverkG (Gelegenheitsverkehrs-Gesetz 1996) BGBl 1996/112 idF BGBl I 2018/37.

#### Grundlagen, Ausgangslage

Die im Maßnahmenvorschlag beispielhaft genannten Gewerbe sind in der Gewerbeordnung 1994 (GewO) unterschiedlich intensiv reguliert. So ist z. B. für freie Gewerbe (wie den Handel mit Lebensmittel) kein Befähigungsnachweis erforderlich,<sup>89</sup> während für die Ausübung eines reglementierten Gewerbes (wie das Gastgewerbe, das Kaffeehaus sowie die Bäckerei) eine Befähigung nachgewiesen werden muss.<sup>90</sup> Keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedarf es gem. § 34 GewO für die Erbringung von Dienstleistungen auf dem Gebiet des Postwesens mit Ausnahme des Geld- und Zahlungsverkehrs, wenn diese von Gewerbetreibenden erbracht werden; die GewO beschränkt

insofern die Ausübung einer Postpartnerschaft durch Gewerbetreibende nicht; als PostpartnerInnen können also unterschiedlichste Gewerbetreibende fungieren.

Für die Ausübung von Transfer- und Abholdiensten (Taxifahrten) sowie für die SchülerInnenbeförderung ist eine **Konzession** gem. der Bestimmungen des Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes 1996 (GelverkG) erforderlich.<sup>91</sup> Als Voraussetzung für die Konzessionserteilung werden im GelverkG, neben den allgemeinen Voraussetzungen für die Ausübung von Gewerben, zusätzlich z. B. die Zuverlässigkeit, die finanzielle Leistungsfähigkeit und die fachliche Eignung (Befähigungsnachweis) genannt.<sup>92</sup> Sofern das GelverkG jedoch keine besonderen Bestimmungen trifft, werden Gewerbe rund um die Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen als reglementierte Gewerbe nach der GewO behandelt. Eine umfassende Neuordnung des Branchenrechts für das Personenbeförderungsgewerbe ist aktuell in Vorbereitung.

Mit der GewO-Novelle 2017 (BGBl I 2017/94) erfolgten diverse Liberalisierungsschritte, wie z. B. eine Erweiterung und Präzisierung der **Nebenrechte** in der GewO.<sup>93</sup> Mit den Nebenrechten wird die Erbringung von Leistungen anderer Gewerbe als des in der Gewerbebeantragung festgelegten Gewerbes gestattet. Die GewO unterscheidet zwischen den „allgemeinen“ und den „speziellen“ Nebenrechten. Die „allgemeinen“ Nebenrechte, also jene Nebenrechte, die sowohl von freien als auch von reglementierten Gewerben ausgeübt werden können,<sup>94</sup> umfassen z. B. die Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten der eigenen Betriebseinrichtungen, Maschinen, Werkzeuge, Betriebsmittel und Betriebsgebäude, „spezielle“ Nebenrechte, die bestimmten reglementierten Gewerben vorbehalten sind, so z. B. die Berechtigung für BäckerInnen Konditorbackwaren sowie Mehlspeisen herzustellen<sup>95</sup> oder das Recht für Gastgewerbetreibende zum Verkauf von Waren (wie z. B. Geschenkartikel) während der Betriebszeiten.<sup>96</sup>

Die Neuregelung der **GewO-Novelle 2017** sieht nun vor, dass Gewerbetreibenden auch das Erbringen von Leistungen anderer Gewerbe zusteht, wenn diese Leistungen **die eigene Leistung wirtschaftlich sinnvoll ergänzen** und dabei eine quantitative Leistungsgrenze nicht überschreiten.<sup>97</sup> Wesentlich ist, dass bei

88 Siehe den Bericht Cultural Heritage Counts for Europe, <http://blogs.enact.org/culturalheritagecountsforeurope/outcomes/> sowie Kovar & Partners, Bessere rechtliche Rahmenbedingungen für Baudenkmäler (2017) 31 unter Verweis auf Ergebnisse des deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz

89 Vgl. Zu den freien Gewerben siehe § 5 Abs 2 GewO

90 Vgl. Zu den reglementierten Gewerben siehe §§ 94, 111, 150 Abs 1 GewO

91 Siehe § 3 Abs. 1 Z 2 für die SchülerInnenbeförderung „geschlossener Teilnehmerkreis“ und § 3 Abs 1 Z 3 GelverkG für das Taxi-Gewerbe

92 Vgl. § 5 GelverkG

93 Vgl. § 32 Abs. 1a GewO; vgl. dazu z. B. Stolzlechner, Wichtige Neuerungen der Gewerberechtsreform 2017, ÖZW 2017, 150 (154)

94 Siehe dazu § 32 GewO

95 Vgl. § 150 Abs. 1 GewO

96 Vgl. § 111 Abs. 4 GewO

97 Siehe Erläuterung 1475 BlgNR 25. GP 5 f

der Ausübung der „allgemeinen“ Nebenrechte der **wirtschaftliche Schwerpunkt und die Eigenart des Betriebes erhalten** bleiben muss. Durch die Nutzung der Nebenrechte soll der Betrieb – de facto – nicht in einen anderen umgestaltet werden.<sup>98</sup> Eine weitere Neuerung durch die GewO-Novelle 2017 betrifft die als Teilgewerbe geführten Tätigkeiten. Während diese in der Vergangenheit (als Teiltätigkeiten des reglementierten Gewerbes) einer Genehmigung bedurften, zählen sie nun zu den freien Gewerben.<sup>99</sup> Eine sogenannte „**Single License**“ erlaubt bei vorhandenem Gewerbeschein für ein freies Gewerbe auch die Ausübung aller anderen freien Gewerbe.<sup>100</sup>

### Fazit

Die geltende Gewerbeordnung ist ungeachtet verschiedener Reformschritte durch Begrenzungen des Umfangs von einzelnen Gewerbeberechtigungen gekennzeichnet, die es einer/einem Gewerbetreibenden nicht ohne Weiteres ermöglichen, ihr/sein Leistungsangebot mit weiteren jeweils für sinnvoll erachteten Tätigkeiten zu ergänzen. Die Etablierung einer/s „modernen NahversorgerIn“, die/der mehrere gewerbliche Tätigkeiten ausübt, an denen besonderer Bedarf im Orts- und Stadtkern besteht, ist dem Bund im Rahmen ihrer/seiner Gewerbekompetenz grundsätzlich möglich. Ob und inwieweit künftig weitere Liberalisierungsschritte erfolgen werden, bleibt abzuwarten; die Sinnhaftigkeit von Reformschritten wird unter rechtspolitischen Gesichtspunkten mit Blick auf die betroffenen Tätigkeiten und die mit der bestehenden Reglementierung jeweils angestrebten Schutz- und Qualitätsziele zu bewerten sein. Dabei ist jedenfalls zu bedenken, dass gewisse Beschränkungen des Umfangs von Gewerbeberechtigungen die unvermeidliche Konsequenz eines Systems sind, dass wie das österreichische Gewerberecht auf Befähigung setzt und damit auch (zumindest mittelbar) auf Konkurrenzschutz.<sup>101</sup>

### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Lockerung der gewerberechtlichen Bestimmungen für Kleinunternehmen (Beispielsweise durch Einführung von großzügigen Übergangsfristen für Start-up-Unternehmen oder Einführung von vereinfachten Bestimmungen für Kleinstbetriebe) sowie die verstärkte Ansiedlung einer Creative Class.* (Vgl. Städtebund, Weißbuch Innenstadt 72 f; ders., Agenda Innenstadt 7)

### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes für das Gewerbe und die Industrie  
B-VG BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22.  
GewO (Gewerbeordnung 1994) BGBl 1994/194 idF BGBl I 2018/32.

### Grundlagen, Ausgangslage

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass in Rechtsbereichen **außerhalb des Gewerberechts** insbesondere für KleinunternehmerInnen gewisse Erleichterungen vorgesehen sind. So regelt z. B. das Umsatzsteuergesetz die Befreiung der KleinunternehmerInnen (UnternehmerInnen, deren Gesamtumsatz in einem Jahr nicht mehr als EUR 30.000 netto beträgt) von der Ausweisung der Umsatzsteuer.<sup>102</sup> Darüber hinaus wurden in den letzten Jahren (betragsmäßige) Erleichterungen im Zusammenhang mit der Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) geschaffen. Durch die Inanspruchnahme dieser Gründungsprivilegierung kann bereits mit einer Stammeinlage von EUR 10.000 (anstatt regulär EUR 35.000) eine GmbH errichtet werden.<sup>103</sup>

Im gewerblichen Berufsrecht gibt es keine spezifischen Erleichterungen für Kleinstbetriebe bzw. Start-ups. Im gewerblichen **Betriebsanlagenrecht** bestehen jedoch Vereinfachungen und sogar Ausnahmen von der Genehmigungspflicht<sup>104</sup> für bestimmte, weniger eingriffsintensive Betriebsanlagen. Die **Ausnahmen** von der Genehmigungspflicht umfassen all jene Betriebsanlagen, deren Auswirkungen nach allgemeiner Erfahrung abstrakt nicht geeignet sind, Gefährdungen bzw. Belästigungen hervorzurufen. Sie sind

98 Siehe dazu Stolzlechner, ÖZW 2017, 153 ff.

99 Vgl. § 162 Abs. GewO; siehe dazu ErläutRV 1475 BlgNR 25. GP 9

100 Die legistische Umsetzung ist wenig geglückt. Kritisch auch Pöschl, System der Gewerbeordnung (2016)

101 Zu diesem Systemzusammenhang Pöschl, System der Gewerbeordnung (2016) Rz 247

102 Vgl. § 6 Abs 1 Z 27 UStG

103 Vgl. § 10b GmbH-G BGBl 1906/58 idF BGBl I 2017/104

104 Vgl. §§ 74 ff GewO; in einem Genehmigungsverfahren überprüft die Gewerbebehörde unter anderem, ob die Auswirkungen der zu bewilligenden Betriebsanlage das Leben oder die Gesundheit des Gewerbetreibenden oder der Nachbarn gefährden können bzw. ob die Nachbarn durch Immissionen belästigt werden können.

somit nicht genehmigungspflichtig und finden sich in der 2. Genehmigungsfreistellungsverordnung.<sup>105</sup> Mögliche Betriebsarten, die in der 2. Genehmigungsfreistellungsverordnung gelistet sind und sich insbesondere für die Ansiedlung im Orts- bzw. Stadtkern eignen, sind z. B. Bürobetriebe und Einzelhandelsbetriebe mit einer Betriebsfläche von bis zu 600 m<sup>2</sup>. Gerade in Bezug auf die im rechtspolitischen Maßnahmenvorschlag angesprochenen Start-up-Unternehmen ist anzunehmen, dass deren Betrieb oft keiner Betriebsanlagengenehmigung bedarf. Dies hängt jedoch stark davon ab, welcher Tätigkeit die UnternehmerInnen nachgehen. Eine Vielzahl der Start-ups ist in der Technologie- bzw. IT-Branche bzw. in der Kreativwirtschaft angesiedelt. Sofern es sich dabei um einen reinen Bürobetrieb handelt, ist dafür keine Genehmigung erforderlich.

Die GewO sieht zudem ein vereinfachtes Betriebsanlagengenehmigungsverfahren für Kleinstbetriebe mit geringem Gefährdungspotenzial vor, das ohne Parteilstellung für die Nachbarn auskommt.<sup>106</sup> Zu den für Orts- und Stadtkerne infrage kommenden Betrieben, welche einem vereinfachten Genehmigungsverfahren zu unterziehen sind, zählen unter anderem Betriebsanlagen zur Ausübung des Gastgewerbes, in denen bis zu 200 Verabreichungsplätze bereitgestellt werden und in denen nicht musiziert wird.<sup>107</sup>

### Fazit

Außerhalb des Gewerberechts bestehen steuerrechtlich und im Zusammenhang mit der Gesellschaftsgründung gewisse finanzielle Erleichterungen. Dem Gewerberecht ist die Differenzierung zwischen Start-ups und sonstigen Betrieben fremd. Das gewerbliche Betriebsanlagenrecht kennt Ausnahmen und Vereinfachungen für bestimmte Anlagen. Anknüpfungspunkt für Erleichterungen ist dabei entsprechend den Regelungszielen des Anlagenrechts nicht per se eine bestimmte Tätigkeit oder eine innovative Geschäftsidee, sondern die mangelnde Eignung des Betriebs zur Beeinträchtigung gewerblicher Schutzinteressen. Es liegt grundsätzlich im Bereich des Bundes, weitere Betriebe in die Genehmigungsfreistellungsverordnung bzw. in das vereinfachte Genehmigungsverfahren mitaufzunehmen. Allerdings bedürfen differenzierende Regelungen mit Blick auf die Nachbarrechte und öffentlichen Schutzinteressen (insbesondere Gesundheits-

und Belästigungsschutz, insbesondere Lärmschutz) einer sachlichen Rechtfertigung und eines geeigneten Anknüpfungspunktes. Reformschritte müssen die gegenläufigen Interessen von Deregulierung und Nachbar- und Umweltschutz angemessen ausgleichen, dazu kommt, dass das Interesse der Betriebe auf Vereinfachung und Entbürokratisierung der Verfahren gerichtet ist, aber auch der (z. T. gegenläufige) Wunsch nach Rechtssicherheit besteht.

### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten für Handelsbetriebe in Ortskernzonen, wie in Fremdenverkehrsarten bereits üblich*

### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes für das Gewerbe und die Industrie sowie für das Arbeitsrecht  
 B-VG BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22.  
 Öffnungszeitengesetz 2003 BGBl I 2003/48 idF BGBl I 2007/62.

### Grundlagen, Ausgangslage

Das Öffnungszeitengesetz knüpft bei der Regelung der Offenhaltezeiten nicht spezifisch an die Lage im Stadt- oder Ortskern an. **Bestimmte Verkaufsstellen**, wie solche in Bahnhöfen, Museen oder Sportstätten können generell abweichend von den allgemeinen Regelungen offengehalten werden.<sup>108</sup> Diese Verkaufsstellen werden oft im Orts- und Stadtkern gelegen sein. **Besondere Offenhaltezeiten** können vom Landeshauptmann im Interesse von **PendlerInnen, für Tourismusgebiete oder für (Einkaufs-)Events** verordnet werden, sodass z. B. Verkaufsstellen ab 5 Uhr oder nach 21 Uhr offengehalten werden dürfen. Dazu zählen auch Orts- und Straßenfeste, insbesondere in historischen Orts- und Stadtkernen.<sup>109</sup> Spezielle Möglichkeiten zur Liberalisierung bestehen für bestimmte Verkaufsstellen, z. B. von Bäckereibetrieben oder dem Blumenhandel, die pro Woche länger als die sonst erlaubten 72 Stunden geöffnet bleiben dürfen.<sup>110</sup> Für **Sonn- und Feiertage** können vom Landeshauptmann – nach Maßgabe eines besonderen regio-

<sup>105</sup> Vgl. Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft über genehmigungsfreie Arten von Betriebsanlagen (2. Genehmigungsfreistellungsverordnung) BGBl II 2015/80 idF BGBl II 2018/172

<sup>106</sup> Zu den Voraussetzungen eines vereinfachten Verfahrens siehe § 359b GewO

<sup>107</sup> Vgl. die Auflistung aller Betriebsarten des einfachen Verfahrens siehe Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten, mit der Arten von Betriebsanlagen bezeichnet werden, die dem vereinfachten Genehmigungsverfahren zu unterziehen sind BGBl 1994/850 idF BGBl II 1999/19.

<sup>108</sup> § 7 Öffnungszeitengesetz 2003

<sup>109</sup> § 4a Abs. 1 Öffnungszeitengesetz 2003

<sup>110</sup> § 4a Abs. 2 Öffnungszeitengesetz 2003

nalen Bedarfs – erweiterte Offenhaltezeiten verordnet werden.<sup>111</sup> Diese Verordnungsermächtigung stellt ebenfalls nicht unmittelbar auf die Lage der Verkaufsstelle im Orts- und Stadtkern ab.

Der Landeshauptmann hat bei der Verordnungserlassung jeweils die zuständigen gesetzlichen Interessenvertretungen der ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen anzuhören.

### Fazit

Das geltende Öffnungszeitengesetz bzw. die dazu ergangenen Verordnungen knüpfen bei der Regelung der Offenhaltezeiten nicht spezifisch an die Lage im Stadt- oder Ortskern an, oft sind jedoch – z. T. durch den Vollzug des Landeshauptmanns länderspezifisch bzw. regional differenziert – gerade auch Verkaufsstellen in Orts- und Stadtkernen erfasst. Der Bund verfügt mit dem Öffnungszeitengesetz über einen Anknüpfungspunkt für weitergehende bzw. stärker auf Orts- und Stadtkerne abstellende Regelungen der Offenhaltezeiten. Bereits auf der Grundlage des geltenden Gesetzes ist dem Landeshauptmann mit der Bezugnahme auf die „Einkaufsbedürfnisse der Bevölkerung“ ein gewisser Spielraum bei der Verordnungserlassung eingeräumt, der jedoch nicht notwendig auf die Orts- und Stadtkerne verweist.

Überlegungen zur weitergehenden Liberalisierung der Öffnungszeiten stehen im engen Konnex mit Arbeitszeitregelungen. Sie sind im Spannungsfeld gegenläufiger Interessen von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen sowie den unterschiedlichen Interessen und Ausgangslagen von Klein- und Mittelbetrieben einerseits und Handelskonzernen andererseits zu sehen. Eine spezielle Interessenlage besteht in Bezug auf den Betrieb von Tankstellenshops, deren wirtschaftlicher Erfolg nicht unwesentlich auf die bestehenden restriktiven Öffnungszeitenregelungen zurückzuführen ist. Reformoptionen sind zudem in den Kontext verschiedener gesellschaftspolitischer Positionen zu Konsum, sozialem Rhythmus der Gesellschaft und Work-Life-Balance einzuordnen. All diese Interessengegensätze und Zusammenhänge werden auch aus der Perspektive der Stärkung von Orts- und Stadtkernen kritisch zu reflektieren sein.

## 2.2.2 Öffentlicher Raum

### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Erleichterung des Aufenthalts und multifunktionaler Nutzungen im öffentlichen Raum; „Shared Space“* (vgl. Bundeskanzleramt, Baukulturelle Leitlinien des Bundes (2017) 7)

### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Straßenpolizei gem. Art 11 Abs. 1 Z4 B-VG BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22.

StVO (Bundesgesetz vom 6. Juli 1960, mit dem Vorschriften über die Straßenpolizei erlassen werden) BGBl 1960/159 idF BGBl I 2018/30.

### Grundlagen, Ausgangslage

Straßen, Straßenstellen oder Gebiete können durch Verordnung als Begegnungszonen erklärt werden,<sup>112</sup> d. h. als „eine Straße, deren Fahrbahn für die gemeinsame Nutzung durch Fahrzeuge und Fußgänger bestimmt ist, und die als solche gekennzeichnet ist“ (§ 2 Abs. 1 Z 2a StVO).

Die Bestimmung von Begegnungszonen ist eine Angelegenheit, die von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu besorgen ist, sofern die Bestimmung nur für das Gebiet der betreffenden Gemeinde wirksam wird und sich auf Straßen, die nach den Rechtsvorschriften weder als Autobahnen, Autostraßen, Bundesstraßen oder Landesstraßen gelten noch diesen Straßen gleichzuhalten sind, beziehen soll.<sup>113</sup>

Maßnahmen zur Erleichterung des Aufenthalts und multifunktionaler Nutzungen im öffentlichen Raum sind rechtlich im Übrigen wesentlich durch das Raumordnungs-, Bau- und Veranstaltungsrecht determiniert; diesbezügliche Anknüpfungspunkte fallen in den Bereich der Länder (siehe dazu die Studie von A. Kanonier zur Stärkung der Stadt- und Ortskerne in den Landesmaterien in diesem Band).

### Fazit

Der Bund hat in der StVO Möglichkeiten der Einrichtung von „Shared Space“ bereitgestellt. Für die Einrichtung und Umsetzung wird ein strategischer, partizipativer Prozess häufig sinnvoll sein. Eine Weiterentwicklung des bundesgesetzlichen Rahmens

<sup>111</sup> § 5 Öffnungszeitengesetz 2003

<sup>112</sup> Vgl. § 76c StVO, eingeführt durch BGBl I 2013/39

<sup>113</sup> § 94d Z 8c StVO

sollte auf die Ergebnisse von Evaluierung und Begleitstudien abstellen.

Wesentliche Anknüpfungspunkte für multifunktionale Nutzung des öffentlichen Raums bestehen im Bereich der Länder; auch das Leerstandsmanagement (dazu oben 2.1.6) spielt eine wichtige Rolle.

## 2.3 Denkmalsschutz, Stadterneuerung

### 2.3.1 Denkmalschutzrecht

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Flexibilisierung der Vorgaben des DMSG betreffend die barrierefreie Gestaltung von Gebäuden sowie die Gestaltung von straßenseitig abgewandten Gebäudeteilen wie Innenhöfe, Fassaden und Dachflächen* (vgl. Städtebund, Weißbuch Innenstadt 30 bzw. Agenda Innenstadt 1)

Siehe oben zum Abgabenrecht: Abschreibung von Sanierungsmaßnahmen für denkmalgeschützte Gebäude.

#### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes für den Denkmalschutz gem. Art 10 Abs.1 Z13 B-VG BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22.  
DMSG (Denkmalschutzgesetz) BGBl 1923/533 idF BGBl I 2013/92.

#### Grundlagen, Ausgangslage

Als Denkmäler gelten von Menschen geschaffene unbewegliche und bewegliche Gegenstände von geschichtlicher, künstlerischer oder sonstiger kultureller Bedeutung.<sup>114</sup> Nicht jeder Gegenstand geschichtlicher, künstlerischer oder sonstiger kultureller Bedeutung unterliegt den Schutzvorschriften des DMSG; dies ist nur dann der Fall, wenn die Erhaltung derartiger Gegenstände auch im öffentlichen Interesse liegt.<sup>115</sup> Diese Bedeutung kann den Gegenständen für sich allein zukommen, aber auch aus der Beziehung oder Lage zu anderen Gegenständen entstehen. Schützenswert sind unter anderem auch Gruppen von unbeweglichen Gegenständen (**Ensembles**), die

wegen ihres geschichtlichen, künstlerischen oder sonstigen kulturellen Zusammenhanges einschließlich ihrer Lage ein Ganzes bilden und deren Erhaltung als Einheit wegen dieses Zusammenhanges im öffentlichen Interesse gelegen ist. Dabei kann das Ensemble aus verschiedenartigen Denkmalen zusammengesetzt sein, solange ein fassbarer Zusammenhang besteht.<sup>116</sup>

Um Denkmäler und Ensembles vor Zerstörungen oder Veränderungen zu bewahren, sieht das DMSG die **Unterschutzstellung** vor. Mit der Unterschutzstellung sind bestimmte Verhaltenspflichten verbunden, z. B. die Einholung der Bewilligung bei Veränderungen des Denkmals.<sup>117</sup>

Das öffentliche Interesse an der Erhaltung, also die Unterschutzstellung, wird für **Einzel-Denkmäler** durch Verordnung des Bundesdenkmalamts oder durch Bescheid des Bundesdenkmalamts wirksam.<sup>118</sup> Bei **Ensembles** kann das öffentliche Interesse als Einheit hingegen nur durch Bescheid des Bundesdenkmalamts wirksam werden.<sup>119</sup> In Österreich sind derzeit rund 80 Ensembles unter Schutz gestellt.<sup>120</sup>

Der nach dem DMSG geschützte Gegenstand umfasst alles, was für das Erscheinungsbild des Denkmals maßgebend ist; wenn es sich z. B. um einen deutlich abhebenden Teil (Portal oder Fassade) handelt, so kann auch nur dieser Teil schutzwürdig sein.<sup>121</sup>

Ohne Bewilligung durch das Bundesdenkmalamt ist bei denkmalgeschützten Objekten bzw. Teilen eines Ensembles jegliche Zerstörung sowie jede Veränderung, die den Bestand, die überlieferte Erscheinung oder künstlerische Wirkung beeinflussen könnte, zu unterlassen.<sup>122</sup> Wenn die/der DenkmaleigentümerIn etwas am Denkmal verändern möchte, ist also eine Bewilligung durch das Bundesdenkmalamt einzuholen, welches dazu gem. § 5 DMSG eine **weitgefaste Interessenabwägung** vorzunehmen hat, d. h. die Interessen an der Veränderung sind gegen jene der unveränderten Erhaltung abzuwägen. Dabei kann auch der Aspekt Barrierefreiheit unter Berücksichtigung der Standards der Baudenkmalpflege in die Abwägung eingestellt werden.<sup>123</sup>

Das DMSG selbst sieht keine Vorgaben zur **Barrierefreiheit** vor. Einschlägige Determinanten resultieren

114 Vgl. § 1 Abs. 1 DMSG

115 Vgl. Bazil/Binder-Kriegelstein/Kraft, DMSG<sup>2</sup> (2015) § 1 Rz 1

116 Vgl. Bazil/Binder-Kriegelstein/Kraft, DMSG<sup>2</sup> § 1 Rz 24

117 Vgl. §§ 4 ff DMSG

118 Siehe das Denkmalverzeichnis des Bundesdenkmalamts unter <https://bda.gv.at/de/denkmalverzeichnis/>

119 Vgl. § 1 Abs. 4 DMSG

120 Vgl. Bundesdenkmalamt, Häufig gestellte Fragen abrufbar unter <https://bda.gv.at/de/service/haeufige-fragen/#was-ist-ein-ensemble>

121 Vgl. Bazil/Binder-Kriegelstein/Kraft, DMSG<sup>2</sup> § 1 Rz 45 ff

122 § 4 Abs. 1 DMSG und vgl. Bazil/Binder-Kriegelstein/Kraft, DMSG<sup>2</sup> § 1 Rz 52

123 <https://bda.gv.at/de/publikationen/standards-leitfaeden-richtlinien/standards-der-baudenkmalpflege/>, Seite 339 f

im Bereich der Bundesgesetzgebung aber für die Bundesverwaltung aus dem Bundes-**Behindertengleichstellungsgesetz** – BGStG, das auf die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft abzielt.

Vorgaben zur Barrierefreiheit sind zudem in den **Baugesetzen** geregelt.<sup>124</sup> Die Bauordnungen verweisen auf die Bestimmungen zur Barrierefreiheit in der **OIB-RL 4**<sup>125</sup> bzw. übernehmen diese.<sup>126</sup>

#### Exkurs: Barrierefreiheit OIB-RL 4

Die OIB-RL 4 enthält Erleichterung bei bestehenden Gebäuden hinsichtlich des Einbaus von Rampen<sup>127</sup> sowie bei der Fläche des Fahrkorbes bei Personenaufzügen.<sup>128</sup> Bei bestehenden Gebäuden darf darüber hinaus alternativ ein barrierefreier Nebeneingang geschaffen werden, sofern deren barrierefreie Erschließung des Haupteinganges nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist. Bei Doppelflügeltüren in Gebäuden mit *kulturhistorischer Bedeutung*, deren Gehflügel schmaler als 80 Zentimeter breit sind, muss zumindest die Verriegelung des Stehflügels beidseitig mit einem Türgriff bedienbar sein.<sup>129</sup>

Die Niederösterreichische Bautechnikverordnung (NÖ BTV 2014)<sup>130</sup> sieht z. B. bei Veränderungen von bestehenden Bauwerken Erleichterungen für die Gestaltung der Barrierefreiheit in folgenden Bereichen vor: Rampen im Freien, Eingänge und Türen, Rampen in Gebäuden, Lichte Durchgangsbreite, Einzelstufen, Aufzüge sowie vertikale Plattformaufzüge und Plattformaufzüge mit geneigter Fahrbahn.<sup>131</sup>

Das Oberösterreichische Bautechnikgesetz (Oö BauTG 2013)<sup>132</sup> normiert z. B., dass die Baubehörde im Einzelfall *Ausnahmen hinsichtlich der barrierefreien Gestaltung* baulicher Anlagen zulassen kann. Die Ausnahmen können gewährt werden, sofern dies aufgrund der örtlichen Verhältnisse nach der jeweiligen Verwendung, der Größe, der Lage, der Art und der Umgebung der baulichen Anlage gerechtfertigt ist.<sup>133</sup> Weiters kann die Baubehörde Ausnahmen erlassen, wenn die Einhaltung der Bestimmungen (z. B. zur barrierefreien Gestaltung) technisch unmöglich ist, oder wegen der **geschichtlichen, künstlerischen oder**

**kulturellen Bedeutung** der vorhandenen **baulichen Anlagen nicht gerechtfertigt** wäre, oder einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordern oder sonst eine unzumutbare Härte für die Bauwerberin oder den Bauwerber darstellen würde.

Die OIB-Richtlinien werden derzeit einer Überarbeitung unterzogen. Das BKA hat dazu durchgängig vorgeschlagen, auf die jeweiligen landesrechtlichen Möglichkeiten des „gleichwertigen Abweichens“ hinzuweisen, um Raum für die Planungs- und Baufreiheit zu schaffen und um innovative bzw. bestandsgerechte Lösungen zu fördern.

#### Fazit

Das Denkmalschutzrecht bietet mit der **Interessenabwägung** gem. § 5 DMSG grundsätzlich „**Flexibilität**“ entsprechend des Gewichts der betroffenen Interessen.

Bei rechtspolitischen Forderungen in Richtung Flexibilisierung ist auch auf die **Funktionsbeiträge der Baukultur für den öffentlichen Raum in Stadt- und Ortskernen** Bedacht zu nehmen. **Best Practice Beispiele** für gelungene Umsetzungsmaßnahmen sollten identifiziert und kommuniziert werden. Die im Rahmen der geltenden Kompetenzverteilung unvermeidliche Schnittstelle Ortsbild – Ensembleschutz bedarf laufender Bearbeitung (Kooperation, Austausch). Das Thema Barrierefreiheit ist im Zusammenhang mit dem (auch unionsrechtlich verankerten) Ziel der gleichberechtigten Teilhabe von behinderten Menschen am gesellschaftlichen Leben zu sehen und weist auf die Schnittstelle Baurecht – Denkmalschutz hin.

Das öffentliche Interesse an der Erhaltung von Ensembles und damit von historischen Stadt- und Ortskernen (Unterschutzstellung) wird momentan nur durch Bescheid des Bundesdenkmalamts erreicht. Die Unterschutzstellung von historischen Orts- und Stadtkernen als ganze Einheit (Ensemble-Schutz) kraft Verordnung durch das Bundesdenkmalamt ist derzeit nicht möglich.<sup>134</sup> Zu bedenken wäre, dass auch die Erlassung von Verordnungen auf ausreichend ermittelten Grundlagen beruhen muss, was mit ver-

124 Im Regierungsprogramm findet sich als Ziel „Normenbereinigung: Widersprüche zwischen Bauordnung und DMSG-Regelungen“, vgl. ÖVP/FPÖ, Regierungsprogramm 2017–2022, 95

125 Vgl. Österreichisches Institut für Bautechnik, OIB-Richtlinie 4: Nutzungssicherheit und Barrierefreiheit

126 Siehe z. B. § 109 ff Bauordnung für Wien LGBl 1930/11 idF LGBl 2018/37

127 Vgl. 7.7.1 OIB-RL 4 gl 7.7.1 OIB-RL 4

128 Vgl. 7.7.3 OIB-RL 4

129 Vgl. 7.7.2 OIB-RL 4

130 Vgl. NÖ Bautechnikverordnung 2014 (NÖ BTV 2014) LGBl 2015/4 idF LGBl 2016/25

131 Vgl. 8.4 Anlage 4 der NÖ BTV 2014

132 Vgl. Oö. Bautechnikgesetz 2013 (Oö. BauTG 2013) LGBl 2013/35 idF LGBl 2018/32

133 Näher dazu § 53. Oö BauTG 2013

134 Siehe § 1 Abs. 4 DMSG

gleichbarem Verwaltungsaufwand wie die bescheid-förmige Unterschutzstellung verbunden sein kann. Nicht zuletzt die implizit angesprochenen Ressourcengründe sprechen für die **Einbettung einer Ensemble-Unterschutzstellung in die Raumplanung** durch verbesserte Koordination bzw. Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen flächen- und bodenbezogenen Fachmaterien mit ihren vielfältigen Institutionen, Akteurinnen und Akteuren. Das betrifft die Prioritätensetzungen<sup>135</sup> sowie den **Ausbau der Praxis der Beteiligung**.<sup>136</sup>

### 2.3.2 Stadterneuerungsgesetz

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Stadterneuerungsgesetz* (vgl. ÖROK, Vorschläge für legislative Maßnahmen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen auf Bundesebene)

#### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Assanierung  
B-VG BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22.  
Stadterneuerungsgesetz (Bundesgesetz vom 3. Mai 1974 betreffend die Assanierung von Wohngebieten) BGBl 1974/287 idF BGBl I 2008/2.

#### Grundlagen, Ausgangslage

Als möglicher Ansatzpunkt für Maßnahmen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen wurde auch das StadterneuerungsgG genannt. Der **Fokus** des Gesetzes liegt auf der Assanierung, d. h. auf **Abriss und Neubau**, nur subsidiär und nachgeordnet auf der Sanierung.<sup>137</sup> Durch Verordnung können Gebiete zum Assanierungsgebiet erklärt werden, wenn städtebauliche Missstände vorliegen, wie ein überalterter Baubestand oder ungesunde Wohnverhältnisse. Die Ausweisung eines Assanierungsgebiets bringt **hoheitliche Eingriffsbefugnisse** mit sich. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die angestrebte Stadterneuerung auch gegenüber gegenläufigen ökonomischen Interessen durchgesetzt werden kann: Grundstücksgeschäfte werden genehmigungspflichtig, die Gemeinde erhält Vorkaufsrechte und Grundstücke können enteignet werden. Der radikale Ansatz der

Assanierung hat **in der Praxis keine Bedeutung erlangt**, demgegenüber haben sich „sanfte“ Formen der Stadterneuerung etabliert.

Überlegenswert wäre, ob eine Weiterentwicklung in Richtung des Instrumentariums des deutschen Städtebaurechts, insbesondere der städtebaulichen Sanierung und des „Stadtumbau“ im Sinne des deutschen Baugesetzbuches<sup>138</sup> sinnvoll ist. Klimaschutzaspekte (einschließlich Klimafolgenanpassung) haben in den letzten Jahren hier jeweils an Bedeutung gewonnen.<sup>139</sup> Auch das deutsche Stadtumbauprogramm ist unter anderem auf die Stärkung der Innenstädte und den Erhalt eines intakten Gemeinwesens gerichtet. Die beiden traditionellen Instrumente des deutschen Städtebaurechts, die „städtebauliche Sanierung“ und der „Stadtumbau“ sind jeweils mit der Ausweisung eines Gebiets verbunden (Sanierungsgebiet bzw. Stadtumbaugebiet). In beiden Fällen setzen die Kommunen ManagerInnen ein. Die Festlegung von Sanierungsgebieten zieht Einschränkungen der Bodennutzung nach sich, die von der Gemeinde im Sinne der Sanierungsziele hoheitlich durchgesetzt werden können. Die Festlegung eines Stadtumbaugebiets ist dagegen stärker auf konsensuale Lösungen angelegt: Im Vordergrund steht im Stadtumbaugebiet die Erstellung eines Sanierungskonzepts unter Einbeziehung der Betroffenen sowie die gemeinschaftliche Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen. Die Gemeinde soll zur Umsetzung ihres Sanierungskonzepts auch die Möglichkeit nutzen, vertragliche Vereinbarungen mit den EigentümerInnen zu treffen. Die freiwillige Mitwirkung der Betroffenen hängt in jedem Fall eng mit finanziellen Anreizen zusammen, die z. B. durch Städtebauförderungsmittel des Bundes gesetzt werden können.

Zu bedenken ist dabei jedoch, dass der Kompetenztatbestand Assanierung gem. Art 11 Abs. 1 Z 5 B-VG eng auf die Ziele des zeitgleich erlassenen StadterneuerungsgG BGBl 287/1974 zugeschnitten ist und diesem kompetenzrechtliche Deckung verleiht.<sup>140</sup> Jede Weiterentwicklung des Gesetzes, etwa in Richtung verstärkter Berücksichtigung von klima- und energiepolitischen oder städtebaulichen Zwecken, ist mit Blick auf die Kompetenz der Länder, insbesondere im Bereich Raumplanung und Ortsbildschutz, aber auch hinsichtlich der Luftreinhaltung ohne neu zu schaffende Kompetenzgrundlage nicht sinnvoll zu realisieren.

135 ÖROK-Empfehlung Nr. 56 (2017), Empfehlung 2.5 und Standards für Ensemble-Unterschutzstellungen vom 19. November 2013

136 Baukulturelle Leitlinie des Bundes, 14

137 Funk, Assanierung und benachbarte Rechtsbereiche, ZfV 1975, 223

138 Vgl. das dtBauGB, deutsches Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (dtBGBl I S 3634)

139 Vgl. dazu im Kontext der energetischen Quartierssanierung, Klima, Klimaschutz im Baurecht (2017) sowie Giffinger et al, E\_Profil, Quartiersprofile für optimierte energetische Transformationsprozesse. Berichte aus Energie- und Umweltforschung 9/2017

140 Merli, Einführung und Kommentar zum Stadterneuerungsgesetz in Svoboda/Dyens (Hg), Handbuch für Umweltschutz und Raumordnung (1987); Forster, Art 11 Abs. 1 Z 5 B-VG in Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer Kommentar zum B-VG, Rz 5f

### Fazit

Eine Weiterentwicklung des StadterneuerungsG im Hinblick auf den Einsatz hoheitlicher Instrumente der Stadterneuerung, vergleichbar dem deutschen

Städtebaurecht, ist ohne Änderung der Kompetenzverteilung, auf der Basis des Assanierungskompetenzatbestands nicht sinnvoll möglich.

Abb. 2: Das bemerkenswert renovierte Kaufhaus Tyrol ist Frequenzbringer und Flaggschiff des Handels in der Innsbrucker Fußgängerzone



Quelle: © Kaufhaus Tyrol Marketing



## 3 FÖRDERUNGEN

Die Analyse von Maßnahmenansätzen auf Bundesebene wird im Folgenden durch eine Betrachtung ausgewählter Vorschläge zum Thema Förderungen im Kontext der Stärkung von Orts- und Stadtkernen ergänzt. Die ÖREK-Partnerschaft hat dazu eine nähere Untersuchung zu folgenden Ansatzpunkten aufgetragen:

- Wohnbauförderung in Verbindung mit Qualitätskriterien zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen; Koppelung der Wohnbauförderung auch an raumplanerische Kriterien<sup>141</sup>
- Schaffung eines Städtebauförderungsinstruments mit Anknüpfung an Orts- und Stadtkerne bzw. Quartiere<sup>142</sup>

### 3.1 Zur kompetenzrechtlichen Einordnung

Förderungen können **hoheitlich** durch Bescheid, aber auch **privatrechtsförmig** gewährt werden. Die privatrechtsförmige Vergabe von Förderungen, das heißt, die Förderung aufgrund eines Vertrages ist im österreichischen Förderwesen weit verbreitet. Der Bund kann als Träger von Privatrechten auch auf solchen Sachgebieten wirtschaftlich tätig werden und eben z. B. privatrechtlich Förderungen gewähren, hinsichtlich derer die Länder für die Hoheitsverwaltung zuständig sind und vice versa. Die privatrechtsförmige Gewährung von Förderungen ist also grundsätzlich auch in den Sachbereichen möglich, in denen eine Gebietskörperschaft über keine Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung verfügt. Man spricht hier **auch** davon, dass Bund und Länder im **sogenannten transkompetenten Bereich** privatwirtschaftlich Förderungen vergeben dürfen.

Der **privatrechtsförmigen Vergabe** von Förderungen im Kompetenzbereich der jeweils anderen Gebiets-

körperschaft sind jedoch durch das bundesstaatliche Prinzip bzw. das Berücksichtigungsgebot verfassungsrechtliche **Grenzen** gesetzt. So wie die Abgabenform nicht dazu missbraucht werden darf, die allgemeine Kompetenzverteilung zu unterlaufen, so ist es Bund und Ländern insbesondere verwehrt, ihre Fördermittel so zu verwenden, so dass die Mittelzuweisung in eine Regelung der betreffenden Materie umschlägt.<sup>143</sup> Aufgaben, die in einem Regelungsbe- reich typischerweise hoheitlich zu erfüllen sind, dürfen nicht durch die privatrechtsförmige Subventionsvergabe substituiert werden.

Auch dort, wo Förderungen privatrechtlich vergeben werden, kann es aus Gründen der Transparenz und Einheitlichkeit sinnvoll sein, generelle Regelungen über die Subventionsgewährung zu erlassen. Sowohl der Bund als auch die Länder können dies in Form von Selbstbindungsgesetzen und Richtlinien tun.<sup>144</sup>

Aus Rechtsschutzgründen und mit Blick auf die demokratische Legitimation kann es jedoch darüber hinaus erwünscht bzw. erforderlich sein, die privatrechtliche Fördervergabe durch **außenwirksame Gesetze** näher zu regeln. Welcher Gebietskörperschaft die Kompetenz zukommt, solche außenwirksame Gesetze zu erlassen, ist nicht auf den ersten Blick ersichtlich. Nur vereinzelt ist die Gewährung von Förderungen in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung **explizit** angesprochen: z. B. mit der Bundeskompetenz für Kinderbeihilfen in Art 10 Abs. 1 Z10 B-VG oder mit der **Kompetenz der Länder für die Wohnbauförderung in Art 11 Abs. 11 Z 3 B-VG**. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass dem Bund und den Ländern die Kompetenz für die Erlassung von Gesetzen, mit denen die privatrechtsförmige Subventionsvergabe geregelt wird, grundsätzlich als **Annex zu ihrer Regelungskompetenz** für eine bestimmte Sachmaterie zusteht.<sup>145</sup> In diesem Sinn bietet z. B. der Kompetenztatbestand der „Assanierung“ in Art 11

141 Vgl. z. B. ÖREK-Partnerschaft „Leistbares Wohnen“, Empfehlung 8, 18; Baukulturelle Leitlinien des Bundes, 18 f; Dritter Baukulturreport, 11

142 Vgl. dazu z. B. 3. Baukulturreport, baukulturelle Leitlinien, Weißbuch Innenstadt/Agenda Innenstadt

143 Vgl. Raschauer, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen 24 ff, ähnlich Korinek/Holoubek, ÖZW 1995, 12 f; Zellenberg, Wirtschaftsförderung 37 f; Grabenwarter/Holoubek, Verfassungsrecht, Rz 1018

144 Vgl. z.B. die Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014) BGBl II 2014/208 idF BGBl II 2018/190 sowie verschiedene Richtlinien für die Förderung von Forschungs- und Innovationsprojekten [https://www.bmvit.gv.at/innovation/foerederungsrecht/richtlinien/fti\\_richtlinien\\_2015.html](https://www.bmvit.gv.at/innovation/foerederungsrecht/richtlinien/fti_richtlinien_2015.html) oder die Förderungsrichtlinien für die Umweltförderung im Inland, <https://www.umweltfoerderung.at/rechtliche-grundlagen-ufi.html>

145 Vgl. Korinek/Holoubek, ÖZW 1995, 12; in Anknüpfung an Rill, FS Wenger, 57; Zellenberg, Wirtschaftsförderung 37, jeweils für die Kompetenztatbestände, die grundsätzlich eine nicht hoheitliche Vollziehung einschließen.

Abs. 1 Z 4 B-VG eine Grundlage für die gesetzliche Regelung privatrechtlicher Fördervergaben in den Angelegenheiten, die von diesem Kompetenztatbestand erfasst werden.<sup>146</sup>

### 3.2 Wohnbauförderung in Verbindung mit Qualitätskriterien

In jüngerer Zeit sind unter dem Eindruck der Klimapolitik (Kyoto-Ziele, Pariser Klimavertrag, EU-Klimaziele) verstärkt auch **ökologische Zielsetzungen** neben die traditionellen sozialen Zielsetzungen der Wohnbauförderung getreten. Dabei stehen zunächst die Qualität des einzelnen Gebäudes und die Wärmeversorgung mit Blick auf den Energieverbrauch im

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Wohnbauförderung an Qualitätskriterien zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen knüpfen* (vgl. z. B. ÖREK-Partnerschaft „Leistbares Wohnen“, Empfehlung Nr. 8, 18; Baukulturelle Leitlinien des Bundes, 18 f; Dritter Baukulturreport, 11)

#### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

FAG 2017 (Finanzausgleichsgesetz 2017) BGBl I 2016/116 idF BGBl I 2018/30.

Zweckzuschussgesetz 2001 BGBl 1988/691 idF BGBl I 2001/103

BG über die Einhebung eines Wohnbauförderungsbeitrages BGBl 1954/155 idF BGBl I 2017/144; Wohnbauförderungsbeitragsgesetz 2018 BGBl I 2017/144 (ab 2018)

Wohnbaurelevante Förderungen des Bundes, z. B. klimaaktiv

#### Bund-Länder Vereinbarung:

Vereinbarung gem. Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen BGBl II 2009/251 idF BGBl II 2017/213.

#### Beispiele für Anknüpfungspunkte auf Landesebene/Landesmaterien:

Kompetenz für Wohnbauförderung: Art 11 Abs. 1 Z 3 B-VG BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22

##### Kärnten

K-WBFG 2017 (Kärntner Wohnbauförderungsgesetz 2017) LGBl 2017/68 idF LGBl 2018/10

Kärntner Richtlinie für die Schaffung von Wohnraum in Bestandsobjekten und Erwerb von Bestandsobjekten in Siedlungsschwerpunkten gültig 1. 1. 2018 bis 31. 12. 2019.

##### Salzburg

S.WFG 2015 (Salzburger Wohnbauförderungsgesetz 2015) LGBl 2015/23 idF LGBl 2017/120.

S.WBV 2015 (Salzburger Wohnbauförderungsverordnung 2015) LGBl 2015/29 idF LGBl 2017/89

##### Vorarlberg

Vorarlberger Wohnbauförderungsgesetz LGBl 1989/31 idF LGBl 2018/37

Vorarlberger Landesregierung, Vorarlberger Neubauförderungsrichtlinie 2018/2019 für den privaten Wohnbau.

Die **Wohnbauförderungspolitik** ist traditionell primär auf sozioökonomische Ziele wie die Schaffung von leistbarem Wohnraum und das Hintanhalten von Segregation ausgerichtet. Für die Stärkung von Orts- und Stadtkernen wird der Wohnbauförderung in ihrer aktuellen Ausgestaltung nur eine geringe Steuerungswirkung zugemessen; die Wohnbauförderung wird vielmehr oft für die Zersiedelung in ländlichen Gebieten mitverantwortlich gemacht.<sup>147</sup>

Vordergrund. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass es sowohl auf Länderebene als auch bei den Förderinstrumenten des Bundes **Ansätze** gibt, mit der Förderpolitik auch stärker auf die **Qualität des Standorts** und auf die Stärkung der **Innenentwicklung** zu fokussieren.

<sup>146</sup> Zum Inhalt des Kompetenztatbestands näher unten

<sup>147</sup> Vgl. Amann/Lechner, Von der Wohnbauförderung zur Baukulturförderung, Baukulturbericht 2006, 5 f

### Ansatzpunkte im Bereich der Länder (Beispiele)

Das Ende September 2018 beschlossene neue **Burgenländische Wohnbauförderungsgesetz 2018**<sup>148</sup> legt besonderes Augenmerk auf die Ortskerne und den Bodenverbrauch sowie auf die Revitalisierung. Zuschläge zur Wohnbauförderung gibt es, wenn vorhandene Ressourcen genutzt werden, z. B. wenn ein bestehendes Objekt abgerissen und durch einen Neubau ersetzt wird oder eine Baulücke im bereits bestehenden Verband geschlossen wird. Förderungen gibt es auch für den Einbau von Wohnungen in Gebäude, die bis jetzt noch nicht für Wohnzwecke genutzt wurden. Im Interesse des Erhalts der Kulturlandschaft sind besondere Förderungen für die Sanierung von Arkaden- und Streckhöfen vorgesehen.

Das neue **Kärntner Wohnbauförderungsgesetz 2017** (K-WBFG)<sup>149</sup> zielt mit Anforderungen und **Boni** speziell auch auf die Belebung der Orts- und Stadtkerne ab. Nach den Zielen und Grundsätzen des K-WBFG ist bei Förderungen ausdrücklich „auf die **Belebung von Orts- und Stadtkernen und Siedlungsschwerpunkte** Rücksicht zu nehmen.“<sup>150</sup> Die Bestandsförderung knüpft mit den Förderrichtlinien an die Schaffung von Wohnraum bzw. den Erwerb von Bestandsobjekten in Siedlungsschwerpunkten<sup>151</sup> an: Gefördert werden einerseits die Errichtung von Wohnungen bzw. Schaffung von Wohnraum durch Zu-, Um- oder Einbau im direkten baulichen Verbund mit einem (nicht mehr) bewohnbaren Altbestand oder in sonstigen Gebäuden, insbesondere in Siedlungsschwerpunkten<sup>152</sup>, andererseits der Erwerb von Bestandsobjekten (mit höchstens zwei Wohnungen), die ebenfalls in Siedlungsschwerpunkten liegen.<sup>153</sup> Ziel ist es, dadurch Eigenheime mit geringem Flächenverbrauch in Anbindung an Ortszentren attraktiver zu gestalten und Ressourcen- und Flächenverbrauch zu reduzieren. Die Förderung von Bestandsobjekten erfolgt grundsätzlich durch die Gewährung eines Förderungskredites. Beim Erwerb von Objekten in Orts- und Stadtkernen (Siedlungszentren im Sinne des örtlichen Entwicklungskonzepts bzw. des Krnt GPIG) stellt die Förderrichtlinie überdies Direktzuschüsse zur Verfügung.<sup>154</sup>

Auch das **Salzburger Wohnbauförderungsgesetz 2015** (S.WFG 2015)<sup>155</sup> stellt mit den Zielen der allgemeinen Förderungsvoraussetzungen auf die **Stärkung der Orts- und Stadtkerne** sowie der **Standortqualität** ab. So müssen die Bauvorhaben gem. § 9 Abs. 1 Z 2 S.WFG 2015 auch den Erfordernissen einer sparsamen Verwendung von Grund und Boden entsprechen. Die Sanierungsförderung und die Ausbaumaßnahmen an Wohnhäusern sind von besonderer Bedeutung, da sie der Sicherung der Wohnbevölkerung in bestehenden Orts- und Stadtkernen sowie der Erhaltung von besonders wertvoller Bausubstanz dienen.<sup>156</sup> Die Förderung besteht in der Gewährung eines Zuschusses. Zusätzliche Zuschläge können gem. § 27 Abs. 2 S.WFG unter anderem für die sparsame Verwendung von Grund und Boden, aber auch für Standortqualitäten gewährt werden. Als Standortqualität werden in der Salzburger Wohnbauförderungsverordnung 2015 (WFV 2015) folgende Parameter definiert: die Einbindung eines Beirats (Gestaltungsbeirat oder dergleichen) in das Bauverfahren, die Überschreitung der Geschoßflächenzahl gem. § 14 Abs. 1 Z 1 WFV 2015 um je ganze 0,1, die Anbindung an den öffentlichen Verkehr, im Nahbereich eines Lebensmitteleinzelhändlers gelegen, im Nahbereich einer Schule, einer Kinderbetreuungseinrichtung, einer Arztpraxis oder einer Apotheke gelegen.<sup>157</sup> Weitere Maßnahmen zur Förderung der Orts- und Stadtkerne finden sich in der WFV 2015 auch bei der Mobilisierung von Grundstücken. Gemeinden des Landes Salzburg oder juristischen Personen, an denen das Land zu 100 Prozent beteiligt ist, kann zum Zweck des Ankaufs von Liegenschaften ein nicht rückzahlbarer Zuschuss gewährt werden, vorausgesetzt der Ankauf erfolgt auf Grundlage eines für die Stadt- und Ortsentwicklung ausgearbeiteten Gesamtprojektes und die künftige Nutzung der Liegenschaft dient der Stadt- und Ortskernstärkung.<sup>158</sup> Dabei nimmt die WFV 2015 – falls erforderlich – eine Reihung der Ansuchen nach Bewertungskriterien vor, wobei die Bedeutung des Vorhabens für die Zentrumsfunktion der Gemeinde an erster, und der Beitrag zur Belebung des Ortskerns an zweiter Stelle steht.<sup>159,160</sup>

148 Zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht veröffentlicht, <https://www.burgenland.at/themen/wohnen/wohnbaufoerderung/>

149 Vgl. LGBl Nr. 2017/68 idF 2018/10. Das Gesetz ist mit 1. Jänner 2018 in Kraft getreten.

150 Vgl. § 1 Abs. 1 Z 1 K-WBFG

151 Vgl. § 2 Krnt GPIG

152 Vgl. § 2 Krnt GPIG

153 Kärntner Richtlinie für die Schaffung von Wohnraum in Bestandsobjekten und Erwerb von Bestandsobjekten in Siedlungsschwerpunkten gültig 1. 1. 2018 bis 31. 12. 2019, Punkt 3

154 Kärntner Richtlinie für die Schaffung von Wohnraum in Bestandsobjekten und Erwerb von Bestandsobjekten in Siedlungsschwerpunkten gültig 1. 1. 2018 bis 31. 12. 2019, Punkt 5. (iHv € 7.000,00)

155 Vgl. LGBl Nr. 2015/23 idF 2017/120

156 Vgl. § 9 Abs. 1 Z 2 S.WFG 2015

157 Siehe Anlage B der Salzburger Wohnbauförderungsverordnung 2015, LGBl 2015/29 idF 2017/89

158 Vgl. § 4 Abs. 1 u 2 WFV 2015

159 Vgl. § 4 Abs. 3 WFV 2015

160 Zur Konkretisierung der Bewertungskriterien siehe Salzburger Richtlinie Mobilisierung von Grundstücken

In **Vorarlberg** finden sich Bestimmungen zur Standortförderung in der Neubauförderungsrichtlinie 2018/2019<sup>161</sup>. Die Förderungen werden in Kreditform gewährt, wobei sich der Betrag durch Zuschläge erhöhen kann. Einer dieser Zuschläge ist der **Verdichtungsbonus**, der gestaffelt nach Baunutzungszahl steigende Zuschläge gewährt.<sup>162</sup> Wie auch die Fördermodelle anderer Länder sieht das Vorarlberger Fördermodell<sup>163</sup> spezielle Förderungen für Wohnhäuser mit **erhaltenswerter Bausubstanz** vor.<sup>164</sup>

### Ansatzpunkte auf Bundesebene

Der **Bund** hat keine Kompetenz, die materielle Ausgestaltung der Wohnbauförderung gesetzlich zu regeln. Der Bund kann jedoch – in den oben aufgezeigten kompetenzrechtlichen Grenzen – mit privatrechtsförmigen Förderungen Anreize in Bezug auf Wohngebäude setzen und dabei auch auf die Stärkung von Zentren abstellen. Einen Akzent in diese Richtung setzt z. B. das Förderprogramm **klima:aktiv** des Klima- und Energiefonds<sup>165</sup> mit dem **Kriterienkatalog für Wohnbauten 2017**, der bei der Entwicklung von Kriterien für die Deklaration von nachhaltigen Gebäuden eine Neuverteilung und Harmonisierung der Gewichtungen mit Blick auf Standort- und Qualitätssicherung vorsieht. Das neu eingeführte **Kriterium „umweltfreundliche Mobilität“** ist ein erster Ansatz, um die Bedeutung der Zentren für eine nachhaltige Wohnbebauung zu unterstreichen. Durch Anknüpfungen der Wohnbauförderrichtlinien an den **klimaaktiv**-Standard kann dieses Kriterium auch im Wohnbauförderrecht wirksam werden.<sup>166</sup>

Ein wichtiger Ansatzpunkt des Bundes für eine Stärkung der Orts- und Stadtkerne in der Wohnbauförderung wird in der Zuweisung der Finanzmittel gesehen. Die einschlägige Rechtslage hat mit dem FAG 2009 und mit dem FAG 2017 jedoch Veränderungen erfahren: Der **Wohnbauförderungsbeitrag** wurde mit dem Finanzausgleich 2017 „**verländert**“; seit 2018 werden die Beiträge als ausschließliche Landesabgabe in **Tarifautonomie der Länder** erhoben.<sup>167</sup>

Unabhängig vom Wohnbauförderungsbeitrag gewährt der Bund den Ländern einen Zuschuss (auch) **zur Finanzierung der Wohnbauförderung und Wohnhaussanierung**. Der aktuelle **Sonder-Zweckzuschuss** iHv € 180 Mio. wird nach einem fixen Schlüssel bis Ende 2018 verteilt. Als Bedingung für die Zuschussgewährung wurde in der Vergangenheit gesetzlich festgelegt, dass die Länder die Finanzmittel in verstärktem Ausmaß für Zwecke der Erreichung der Klimaschutzziele verwenden.<sup>168</sup> Unter anderem sollte auf Anreize für eine Verbesserung von Wärmeschutz und für den Einsatz erneuerbarer Energieträger Bedacht genommen werden. Seit dem FAG 2009 wird die Ausschüttung des Zweckzuschusses stattdessen durch eine **Art 15a-Vereinbarung** flankiert.<sup>169</sup> Die Vereinbarung zielt darauf ab, dass für Wohngebäude Anreize für den Wärmeschutz, für die Verwendung ökologischer Baumaterialien und für klimafreundliche Haustechnikanlagen geschaffen werden und zudem Anreize für die Sanierung des Bestands gesetzt werden. Diese **Zielsetzungen** werden durch Kriterien und **Qualitätsanforderungen** an die Wohnbauförderung der Länder konkretisiert. Abgesehen von Zielquoten für die Sanierung des Wohnhausbestands bietet die Art 15a-Vereinbarung dabei zumindest *einen* konkreten **Anhaltspunkt** im Sinn einer **Stärkung der Orts- und Stadtkerne**: Die Länder sind die Verpflichtung eingegangen, mit ihren Fördermodellen auf eine „**verkehrs- und flächenverbrauchsminimierende Bebauung** im Sinne einer Minimierung des motorisierten Individualverkehrs [ist] unter Berücksichtigung übergeordneter raumordnungspolitischer Zielsetzungen **Bedacht** zu nehmen“.<sup>170</sup>

### Fazit

Die **Länder** haben in der Wohnbauförderung verschiedentlich bereits **Ansatzpunkte** geschaffen, um verstärkt auf die Standortqualität und auf die Stärkung von Orts- und Stadtkernen abzustellen. Das **Potenzial** der Wohnbauförderung, Anreize zu sparsamen Bodenverbrauch und zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen zu setzen, ist jedoch **noch nicht aus-**

161 Die Neubauförderungsrichtlinie 2018/2019 für den privaten Wohnbau wurde von der Vorarlberger Landesregierung nach Anhörung des Wohnbauförderungsbeirats gem. § 18 des Wohnbauförderungsgesetzes 1989, LGBl Nr. 1989/31 idF 2017/78 beschlossen.

162 Vgl. § 12 Abs. 2 lit der Neubauförderungsrichtlinie 2018/2019

163 Vgl. § 11 der Vorarlberger Wohnhaussanierungsrichtlinie 2018/2019. Die Wohnhaussanierungsrichtlinie 2018/2019 wurde von der Vorarlberger Landesregierung nach Anhörung des Wohnbauförderungsbeirats gem. § 18 des Wohnbauförderungsgesetzes 1989, LGBl Nr. 1989/31 idF 2017/78 beschlossen.

164 Darunter sind Wohnhäuser zu verstehen, welche aufgrund des noch erhaltenen substanziell unverfälschten Bauzustandes eine regionaltypische Bauweise dokumentieren, wie z. B. Rheintal-, und Bregenzerwälderhäuser.

165 Vgl. <https://www.klimaaktiv.at/bauen-sanieren/gebaeudedeklaration/kriterienkatalog-2017.html>

166 Vgl. den Bonus „Qualitätsstufe klimaaktiv“ in der aktuellen Kärntner Wohnbauförderungsrichtlinie

167 Vgl. § 2 Abs. 2 WohnbauförderungsbeitragsG 2018. Siehe auch § 11 BG über die Einhebung eines Wohnbauförderungsbeitrags wonach Wohnbauförderungsbeiträge nicht mehr an den Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds, sondern an die Länder abzuführen sind.

168 Vgl. Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetz (WBF-ZG) BGBl 1988/691 alte Fassung

169 Vgl. BGBl II 2009/251 idF BGBl II 2017/13. Die Gültigkeit der 15a-Vereinbarung endet gem. § 11 mit Ablauf des geltenden Finanzausgleichsgesetzes.

170 Vgl. Art 4 Abs. 3 der Vereinbarung

geschöpft. Bestehende Ansätze könnten in Richtung einer stärkeren Verkoppelung der Förderung mit der Raumplanung und Ansätzen der Energieraumplanung weiter ausgebaut werden. Dies kann etwa gestaffelte Förderungen innerhalb und außerhalb von Orts- und Stadtkernen umfassen, aber auch stärkere Förderakzente für die Bestandssanierung und -umnutzung. Weitere relevante Forderungen in der **rechtspolitischen Diskussion** betreffen die Anpassung der Fördermodelle für die Bestandssanierung und Revitalisierung (mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit auch in strukturschwachen Regionen), die Umschichtung von Neubauförderung in Richtung Bestand und die Flexibilisierung der Kriterien für gemischte Wohn-Arbeitsnutzung.<sup>171</sup> Bei einer stadt- und ortskernorientierten Neuausrichtung der Wohnbauförderung werden jedenfalls soziale Ziele (leistbares Wohnen) sowie der Konnex zur Bodenmobilisierung mit zu berücksichtigen sein.

Der **Bund** kann ergänzend zur Wohnbauförderung Förderanreize mit Wohnbaurelevanz setzen, die (auch) auf die Qualität des Standorts abstellen. Ein wichtiger Ansatzpunkt für eine Stärkung von Orts- und Stadtkernen liegt in der **Zweckorientierung** für zugewendete Mittel für den Wohnbau und die Wohnbauförderung. Die dafür nunmehr anstelle der gesetzlichen Zweckbindung jeweils herangezogene **Art 15a-Vereinbarung** könnte in ihrer Wirkung für die Zentren deutlich **verstärkt werden**. Bereits in den **Zielen der Vereinbarung** sollte auf die Klimarelevanz der Stärkung der Orts- und Stadtkerne Bezug genommen und diese Zielsetzung explizit gemacht werden. Außerdem sollte im Abschnitt über die Maßnahmen im Bereich der Wohnbauförderungen der Länder die **Stärkung der Orts- und Stadtkerne** über die aktuell verankerte bloße Bedachnahmepflicht zur Vermeidung des motorisierten Individualverkehrs hinausweisen. Es könnte z. B. vereinbart werden, dass die Länder Modelle schaffen, die auf Standorte innerhalb und außerhalb von (ausgewiesenen) Orts- und Stadtkernen abstellen. Aktuelle Ansätze der Länder, die bereits in diese Richtung weisen – dazu und zu weiteren rechtspolitischen Vorschlägen für die Anpassung der Fördermodelle siehe oben – könnten als Qualitätsstandards in die Breite weiter angereizt werden.

### 3.3 Städtebauförderung mit Anknüpfung an Orts- und Stadtkerne

#### Geprüfter Maßnahmenvorschlag:

*Schaffung eines Städtebauförderungsinstruments mit Anknüpfung an Orts- und Stadtkerne bzw. Quartiere (vgl. dazu z. B. 3. Baukulturreport, baukulturelle Leitlinien, Weißbuch Innenstadt)*

#### Anknüpfungspunkte auf Bundesebene:

F-VG (Finanz-Verfassungsgesetz) BGBl 1948/54 idF BGBl I 2012/51: § 2 (Kostentragungsprinzip); § 12 (Finanzzuweisungen und Zuschüsse). Kompetenz des Bundes zur privatwirtschaftlichen Vergabe von Förderungen  
Art 15 B-VG BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22.  
BVergG 2018 (Bundesvergabebezug) BGBl I 2018/65: § 10 (öffentliche Kooperationen).

#### 3.3.1 Modell deutsche Städtebauförderung

Deutschland verfügt im Gegensatz zu Österreich über ein breites, auch klimaschutzorientiertes Städtebaurecht.<sup>172</sup> Die vielfältigen und komplexen Herausforderungen nachhaltiger Stadtentwicklung sind jedoch allein durch Instrumente der Planung und mittels hoheitlicher Durchsetzung von städtebaulichen Geboten nicht umsetzbar. Finanzielle Anreize und Hilfen stellen daher ein wichtiges Instrument des Städtebaus in Deutschland dar.

#### Ziele und Programme

Ziele der Städtebauförderung sind: Die Stärkung von Innenstädten und Ortszentren in ihrer städtebaulichen Funktion, auch unter Berücksichtigung des Denkmalschutzes; die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten. Kennzeichen für solche Funktionsverluste ist vor allem ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen, wie z. B. Wohnungsleerstand oder Brachflächen in Innenstädten, insbesondere von Industrie-, Konversions- und Bahnflächen und schließlich städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände.

Die deutsche Städtebauförderung umfasst mehrere **Programme** mit unterschiedlichen **Schwerpunkten**, die von Sozialer Stadt, Stadttumbau, aktiven Stadt- und Ortsteilzentren, Städtebaulicher Denkmal-

<sup>171</sup> Siehe dazu Aktionsplan Steiermark, S. 31

<sup>172</sup> Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang, BauGB

schutz, Kleinere Städte und Gemeinden bis zur Zukunft Stadtgrün reichen.<sup>173</sup>

### Zentrenprogramm

Der Fokus liegt im Folgenden auf dem Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ kurz „Zentrenprogramm“. Das Zentrenprogramm wurde Ende 2008 eingeführt. Bund und Länder unterstützen damit die Gemeinden bei der Bewältigung struktureller Schwierigkeiten in den zentralen Stadt- und Ortsbereichen.<sup>174</sup> Im Mittelpunkt steht die Stärkung zentraler Versorgungsbereiche mit Funktionsverlusten und Leerständen. Die grundsätzlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen aus dem Zentrenprogramm sind in einer **Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung** durch Bund und Länder geregelt.

#### VV Städtebauförderung, Artikel 7: Förderung von Aktiven Stadt- und Ortsteilzentren<sup>175</sup>

- (1) Die Finanzhilfen des Bundes zur Förderung von „Aktiven Stadt- und Ortsteilzentren“ sind bestimmt für die Stärkung von zentralen Versorgungsbereichen, die durch Funktionsverluste, insbesondere gewerblichen Leerstand, bedroht oder betroffen sind. Sie werden eingesetzt zur Vorbereitung und Durchführung von Gesamtmaßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung dieser Bereiche als Standorte für Wirtschaft und Kultur sowie als Orte zum Wohnen, Arbeiten und Leben.
- (2) Das Fördergebiet ist räumlich abzugrenzen. (...) Förder Voraussetzung ist ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet dargestellt sind. Das Entwicklungskonzept ist in ein gegebenenfalls bereits vorhandenes gesamtstädtisches Konzept einzubetten beziehungsweise davon abzuleiten, die Aktualität des Entwicklungskonzepts ist sicherzustellen.
- (3) Die Fördermittel können eingesetzt werden für Investitionen zur Profilierung und Standortaufwertung, insbesondere für • Vorbereitung der Gesamtmaßnahme wie Erarbeitung (Fortschreibung) der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte, • Aufwertung des öffentlichen Raumes (Straßen, Wege, Plätze, quartiersverträgliche Mobilität), • Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden (einschließlich der energetischen Erneuerung), • Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wie-

dernutzung von Grundstücken mit leerstehenden, fehl- oder mindergenutzten Gebäuden und von Brachflächen einschließlich städtebaulich vertretbarer Zwischennutzung, • Quartiers- beziehungsweise Citymanagement und die Beteiligung von Nutzungsberechtigten und von deren Beauftragten im Sinne von § 138 Baugesetzbuch (BauGB) sowie von Immobilien- und Standortgemeinschaften, • die Umsetzung von Grün- und Freiräumen sowie Maßnahmen der Barrierearmut beziehungsweise -freiheit, • die Beteiligung und Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern (auch „Tag der Städtebauförderung“), Leistungen Beauftragter.

### Bausteine

**Integrierte Entwicklungskonzepte**, die unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstellt werden, sind eine **wichtige Voraussetzung für die Förderung** aus Programmen der Städtebauförderung.<sup>176</sup> Die Umsetzung der integrierten Entwicklungskonzepte erfordert ein koordiniertes, kooperatives und vernetztes Vorgehen und erfordert umfassende **Managementaktivitäten vor Ort**. Diese Aufgabe kann von der Kommune selbst oder durch beauftragte Dritte vorgenommen werden. Die Sinnhaftigkeit integrierter Handlungsansätze und Konzepte wird nach den Ergebnissen der Begleitforschung von allen Ländern bestätigt.<sup>177</sup> Auch von den AkteurInnen selbst verwaltete Budgets leisten einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung und stellen ein wichtiges Instrument für die Entfaltung lokalen bürgerschaftlichen Engagements dar. **Wettbewerbe** und (ExpertInnen-) **Auswahlverfahren** tragen in vielen Ländern zur Qualität der Programmumsetzung bei.<sup>178</sup>

### Finanzierung der deutschen Städtebauförderung

Der Bund kann sich an der Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen beteiligen und den Ländern und Gemeinden für diese Aufgabe **Bundesfinanzhilfen** nach **Art 104a GG** gewähren.<sup>179</sup> Die Bundesfinanzhilfen werden auf der **Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen** gewährt. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung förderungsfähiger Kosten grundsätzlich mit einem Drittel. Die anderen zwei Drittel müssen Land und Gemeinde aufbringen.<sup>180</sup> Im Rahmen des **Zentrenprogramms** stellte der Bund den Ländern in den Jah-

173 Im Überblick <https://www.staedtebaufoerderung.info>

174 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Dritter Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung, 8

175 Quelle: Verwaltungsvereinbarung (VV) Städtebauförderung 2017. Entnommen: BBSR (Hg), Dritter Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung (2017) 8 f

176 § 7 der Verwaltungsvereinbarung (VV) zum Zentrenprogramm

177 BMUB (Hg), Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms (2015) 91, 107

178 BMUB (Hg), Zwischenevaluierung (2015) 104

179 Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang, BauGB § 164a, Rz 1-3 (13. Auflage, 2016) unter Hinweis auf die entstehungsgeschichtlichen, politischen Kontroversen um die damit verbundene Mischfinanzierung

180 BMUB (Hg), Programmstrategie Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (2017) 19

ren 2008–2016 Fördermittel iHv über 770 Millionen Euro zur Verfügung. Im Jahr 2016 entfielen 17 Prozent der Bundesfinanzhilfen die für die Städtebauförderung insgesamt vorgesehen waren auf das Zentrenprogramm.

Der Bund vergibt die Mittel nach einem problemorientierten **Verteilungsschlüssel** an die **Länder**. Die Entscheidung darüber, ob und welche Städte und Gemeinden Fördermittel aus dem Zentrenprogramm erhalten, liegt bei den Ländern, die unterschiedliche Prioritäten bei der Anzahl und Auswahl der Kommunen setzen. **Integrierte Entwicklungskonzepte** und Handlungsansätze sind eine wichtige **Voraussetzung** für die Förderung aus Programmen der Städtebauförderung.<sup>181</sup> Die meisten Fördergebiete<sup>182</sup> erhalten neben Mitteln aus dem Zentrenprogramm keine weiteren Mittel aus Programmen der Städtebauförderung. In zahlreichen Gebieten kommen jedoch neben der Städtebauförderung **zusätzlich** spezifische **Landesförderungen** sowie Beiträge anderer **Bundesressorts** zum Wohnen oder Mittel aus der Wirtschaftsförderung sowie Mittel aus **EU-Programmen** (z. B. EFRE, ELER) zum Einsatz.<sup>183</sup> Steuerrechtliche **Absetzungs- und Abschreibungsmöglichkeiten** und Instrumente zur Stärkung **privater Initiativen** der Stadtentwicklung (§ 171 f BauGB) werden flankierend genutzt.<sup>184</sup>

### 3.3.2 Überlegungen zur Etablierung einer Städtebauförderung in Österreich

Die rechtliche **Ausgangslage** für Städtebaupolitik in Österreich unterscheidet sich von jener in Deutschland sowohl was die kompetenzrechtlichen Rahmenbedingungen anbelangt als auch mit Blick auf die finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen. Anders als in Deutschland verfügt der Bund in Österreich über **keine Gesetzgebungskompetenz** im Bereich des Städtebaus. Der Kompetenztatbestand Assanierung bietet keine Grundlage für eine weitgefaste bundesgesetzlich geregelte Stadterneuerung nach dem Muster des deutschen Städtebaurechts, die z. B. auch auf klimaorientierte Sanierung ausgerichtet ist und die Erstellung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungskonzepten vorschreibt.<sup>185</sup>

Eine **privatwirtschaftliche Förderung** nachhaltiger Stadtentwicklung, (auch) mit Fokus auf Orts- und Stadtkerne, ist dem Bund hingegen nicht grundsätz-

lich verwehrt. Die bundesstaatlichen und rechtsstaatlichen Grenzen für privatwirtschaftliche finanzielle Anreize im „transkompetenziellen“ Bereich, wurden oben im Kontext der Wohnbauförderung bereits aufgezeigt (Stichwort: Torpedierungsverbot). Querschnittsanliegen wie Klimaschutz und Nachhaltigkeit oder der Schutz des Kulturerbes legen eine Komplementarität von Fördermaßnahmen und eine Bund-Länder-Kooperation jedenfalls nahe und bieten entsprechende Anknüpfungspunkte.

### Finanzierung

Im Hinblick auf die großen Herausforderungen der Klima- und Energiepolitik wird die Schaffung eines Förder- und Kooperationsinstruments zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen kaum durch Umschichtungen von Mitteln z. B. aus der Umweltförderung zu gewinnen sein.

Der Bund könnte den Ländern zur Förderung des Städtebaus bzw. zur Stärkung von Stadt- und Ortskernen jedoch Finanzzuweisungen (Bedarfszuweisungen) oder Zuschüsse gewähren. Diese Transfers sind nach der österreichischen Finanzverfassung durch Bundesgesetz vorzusehen<sup>186</sup> und können an Bedingungen geknüpft werden, die in Zusammenhang mit dem Zweck der Transferleistung stehen.<sup>187</sup> Die rechtspolitische Forderung nach Entflechtung und Aufgabenorientierung im Finanzausgleich steht mit dieser Ausgestaltung in einem gewissen Spannungsverhältnis. Die Zweckorientierung einer Zuweisung an die Länder könnte auch – vergleichbar der Ausgestaltung des Sonderzuschusses für die Wohnbauförderung – auf der Basis einer Vereinbarung gem. Art 15a B-VG effektuiert werden, in der z. B. Qualitätskriterien für die Fördermodelle der Länder vereinbart werden.

Bloß privatrechtlich zwischen den Gebietskörperschaften vereinbarte finanzielle Transfers sind in der Ausgestaltung als Subventionsverhältnisse nicht grundsätzlich unzulässig; allerdings setzen die Finanzverfassung (Grundsatz der eigenen Kostentragung) und die einschlägige Judikatur der Höchstgerichte zum Verbot von Kostenübernahmen ohne gesetzliche Grundlage der Ausgestaltung bloß vertraglicher Transfer- und Beteiligungsbeziehung Grenzen, die bei der Ausgestaltung von Kooperationsbeziehungen zu beachten sind.<sup>188</sup>

181 Siehe oben

182 In den neuen Ländern werden jedoch überwiegend zusätzlich auch Mittel aus anderen Städtebauförderungen bezogen, BBSR (Hg), Dritter Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung (2017), 97 f

183 BMUB (Hg), Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms (2015) 18, 98

184 BBSR (Hg), Dritter Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung (2017), 18

185 Dazu oben

186 § 12 Abs. 2 F-VG, d.h. durch das FAG oder (sonst) durch Bundesgesetze. Ruppe, § 12 F-VG Rz 3 f

187 Ruppe, § 13 F-VG

188 Ruppe, § 2 F-VG, Rz 27 u 32, Kofler, § 2 F-VG; VfSlg 19.861/2014

### Exkurs: Öffentlich-öffentliche Kooperationen

Der Bund leistet bereits aktuell im Rahmen des Klimaschutzprogrammes „klimaaktiv“ Zuwendungen an Gemeinden und Regionen, damit diese im Interesse der „Energiewende“ Konzepte mit sektorenübergreifenden und integrativen Problemlösungsansätzen erarbeiten und umsetzen können. Diese sogenannten **Klima- und Energiemodellregionen** (KEM) sind nicht als Förderungen, sondern als **öffentlich-öffentliche Kooperationen** ausgestaltet, bei denen zwei öffentliche Einrichtungen zur Erfüllung gemeinsamer öffentlicher Ziele zusammenarbeiten.

Solche öffentlich-öffentlichen Kooperationen sind vom **Vergaberecht ausgenommen**, wenn bestimmte **Voraussetzungen** erfüllt werden:<sup>189</sup> Es muss sich insbesondere um eine Zusammenarbeit handeln, mit der sichergestellt wird, dass die von den beteiligten öffentlichen Einrichtungen zu erbringenden Leistungen im Hinblick auf die Erreichung **gemeinsamer Ziele** ausgeführt werden können. Nach der Judikatur des EuGH müssen die Kooperationspartner Adressat „derselben“ Aufgabe sein,<sup>190</sup> sie müssen aber nicht notwendig äquivalente Pflichten übernehmen.<sup>191</sup> Es kann sich auch um nicht hoheitlich zu erbringende Aufgaben handeln. Wichtig ist, dass neben dem Austausch von Leistung gegen Entgelt weitere Elemente in der Leistungsbeziehung eine wesentliche Rolle spielen, es darf also **nicht der reine Finanztransfer** im Vordergrund stehen.

Wenn für die Ausgestaltung einer **Städtebauinitiative** zur Stärkung von Stadt- und Ortskernen auch **kooperative Maßnahmen** öffentlicher Einrichtungen gesetzt werden sollen, wird aus der Perspektive des Vergaberechts die **Verankerung einer gemeinsamen**, im öffentlichen Interesse gelegenen **Aufgabe** eine wichtige Herausforderung darstellen. Die Ziele, denen eine solchen Kooperation dient, sind daher – wenn und weil es sich nicht allein um eine Kooperation unter Gemeinden handeln soll – nicht ausschließlich auf der Ebene der örtlichen Raumplanung anzusiedeln. Der Weltklimavertrag, die Belange des Kulturerbes und des Denkmalschutzes und die soziale, ökologische und wirtschaftlich nachhaltige Entwicklung werden hier auch für den Bund entsprechende Anknüpfungspunkte für die Stärkung von Orts- und Stadtkernen bieten können.

### Bausteine einer Städtebauförderung zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen

Im Zusammenhang mit den verschiedenen Phasen der Konzepterstellung – vom ISEK über Umsetzungs-konzept und Maßnahmenplanung bis zur eigentlichen Umsetzung ist zu klären, ob und aus welchen Instrumenten bereits die Erstellung des ISEK gefördert wird, ob mit einem neuen Instrument nur der Umsetzungsplan auf Basis eines ISEK gefördert wird und schließlich in welchem Umfang die konkreten Maßnahmen einschließlich des Monitoring gefördert werden.

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte, „Kümmerer“ vor Ort (aktivierendes Management), ein programmspezifisches Kompetenzzentrum als Transferereinrichtung, Pilotprojekte und Wettbewerbe sind jedenfalls einige der **Elemente**, die sich nachweislich der Begleitforschung im deutschen Zentrenprogramm **bewährt** haben.<sup>192</sup> Ein neu zu schaffendes österreichisches Instrument sollte diese Bausteine umfassen und daher unter anderem auch eine **Koordinationsplattform** als Schnittstelle auch für Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation und Disseminationsaktivitäten vorsehen. **Qualitätssicherung** und **Begleitforschung** sind weitere Elemente, die bei der Instrumentierung und Ausgestaltung zu bedenken sind. Der Bund hat sich in diesem Sinn in den Baukulturellen Leitlinien verpflichtet, in Kooperation mit den Ländern ein Programm für Umsetzungs- und Beratungsprojekte für Gemeinden, die sich mit Baukultur auseinandersetzen, einzurichten und die wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung des Programms sicherzustellen.

### Abstimmung und Koordinierung

Kooperationen und städtebauliche Förderungen können durch **weitere Förderungen** aus Mitteln von Bund, Ländern wie Umwelt-Investitionsförderungen oder KMU-Förderungen sowie EU-Förderungen ergänzt werden. Mit Blick auf einen **effizienten Mitteleinsatz** wird der Abstimmung und Koordinierung verschiedener Instrumente zur **Nutzung von Synergien** und zur **Vermeidung von Doppelgleisigkeiten** besonderes Augenmerk zu widmen sein.

189 § 10 BVerG 2018 in Umsetzung der VergabeRL 2014/24/EU

190 EuGH Rs C-159/11, ASL Lecce. Die RV zum BVerG 2018 weist auf das Erfordernis der „Erbringung einer allen Kooperationspartnern obliegenden identen Aufgabe“ hin.

191 RV 69 BlgNR XVI.GP, 43 f

192 BBSR (Hg), Dritter Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung (2017)



Im Verhältnis zu neu zu entwickelnden Instrumenten für Stadt- und Ortskerne ist hier z. B. die aus Mitteln der betrieblichen Umweltförderung gespeiste Klimaschutzinitiative „klimaaktiv“ des BMNT zu nennen, in deren Rahmen unter anderem auch das Programm e5-Gemeinden mitfinanziert wird.<sup>193</sup> Auch das bereits erwähnte Kooperationsmodell „Klima- und Energie-modellregionen“ sowie z. B. das Programm "Smart Cities Demo" des Klima- und Energiefonds<sup>194</sup> bzw. das Forschungs- und Technologieprogramm "Stadt der Zukunft" des BMVIT wären bei der Instrumentierung im Hinblick auf Synergien, Doppelgleisigkeiten und Best Practices zu betrachten. Die genannten Instrumente sind freilich allesamt durch einen starken Klima-, Energie- bzw. Technologiefokus geprägt und

stellen in der Regel gerade nicht spezifisch auf Quartiere oder Orts- und Stadtkerne mit ihren vielfältigen Entwicklungsherausforderungen ab.

Eine Strategie für eine neu zu entwickelnde Förder- bzw. Kooperationsinitiative Städtebau sollte mit Blick auf die gemeinschaftlichen Ziele jedenfalls von Bund und Ländern unter **Einbeziehung kommunaler Interessenvertretungen** wie dem Städtebund entwickelt und gegebenenfalls unter Anhörung bzw. **adäquater Beteiligung weiterer Stakeholder** einschließlich der **Öffentlichkeit** diskutiert werden. Zu klären wird auch sein, ob die Stärkung von Orts- und Stadtkernen nur einen von mehreren Schwerpunkten einer Förderinitiative darstellen soll.<sup>195</sup>

Abb. 3: Unterschiedliche Zentrumsformen



Quelle: © shutterstock

193 Fördergegenstand ist dabei auch Stadtkernabgrenzung.

194 <https://www.klimafonds.gv.at/>

195 Vgl. z. B. „Städtebaulicher Denkmalschutz“ als eines der Programme der deutschen Städtebauförderung ([https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Home/home\\_node.html](https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Home/home_node.html))



## 4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

### 4.1 Finanz-, steuer- und förderpolitische Maßnahmen

Das **Wirkungspotenzial** von finanz-, steuer- und förderpolitischen Maßnahmen für die Stärkung von Orts- und Stadtkernen ist insgesamt **kaum zu überschätzen**.

*Beispiele:* Insbesondere eine Reform des Finanzausgleichs, der Kommunalsteuer und der Wohnbauförderung, der Abbau kontraproduktiver Steueranreize aber auch die Schaffung neuer Förderinstrumente wie z. B. eine Städtebauförderung nach internationalem Vorbild sind hier zu nennen.

**Finanz-, steuer- und förderpolitische Maßnahmen** in Verbindung mit raumbezogenen **Qualitätskriterien** sollten – ungeachtet ihrer im Einzelnen schwer einzuschätzenden, kurzfristigen politischen Realisierbarkeit – bei allen Empfehlungen **vorrangiges Augenmerk** erhalten (siehe dazu auch oben 2.1)

Basis für Fördermaßnahmen sollten **Strategien und Entwicklungskonzepte** darstellen, die in einem breiten Beteiligungsprozess entsprechend den Leitlinien für die Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet wurden.

**Partizipative und kooperative Ansätze** sind mit Förderinstrumenten zu verbinden und weiterzuentwickeln.

*Beispiele:* Einsatz von Stadtteil-/Sanierungsmanagements, partizipative Budgets, Förderung und Erleichterung privater Initiativen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen

### 4.2 Stärkung von Orts- und Stadtkernen im Mehrebenenkontext

#### Klimapolitik

Die Stärkung von Orts- und Stadtkernen steht im engen **Konnex mit aktuellen klimapolitischen Herausforderungen** und Aufgaben (SDGs, EU-Klimaziele, Mission 2030).

*Beispiele:* Stadt der kurzen Wege, nachhaltige Mobilitätskonzepte, Energieeffizienz und energetische Sanierung

Für eine effektive Verfolgung des rechtspolitischen Anliegens „Stärkung von Orts- und Stadtkernen“ wird es sinnvoll sein, die **Schnittstellen und Anknüpfungspunkte** zu den **Klimazielen auf allen Ebenen** zu unterstreichen.

#### Wirtschaft

Die Stärkung von Orts- und Stadtkernen steht im engen Konnex mit den Herausforderungen und Erwartungen an **Daseinsvorsorge und Nahversorgung im Zeitalter der Globalisierung**. Von wesentlicher Bedeutung für die Stärkung der Orts- und Stadtkerne sind in diesem Zusammenhang insbesondere:

- die Auseinandersetzung mit **Tendenzen der „Kommodifizierung“** des öffentlichen Raums oder des Sektors Wohnen;
- die Stärkung von **Daseinsvorsorge und kommunaler Wirtschaft** und die Ausgestaltung von Spielräumen für **lokales Wirtschaften**;
- die Auseinandersetzung mit passenden Rechtsformen für **kooperatives Wohnen und Wirtschaften** (Baugruppen, Co-Working-Spaces, Energiegenossenschaften etc.);
- die Befassung mit der **Plattformökonomie** (Airbnb, Uber etc.), ihren Potenzialen und ihren Auswirkungen auf Umwelt, lokale Wirtschaft und Gesellschaft sowie ihrer möglichen Regulierung.

Neben der Stärkung der Funktionen der Stadt- und Ortskerne für Handel und Gewerbe steht insbesondere auch die Stärkung der **sozialen Infrastruktur** und **soziale Inklusion** im Fokus.

Besonderes Augenmerk sollten Maßnahmenansätze erhalten, die **Orts- und Stadtkerne als potenzielle Arbeits-, Wohn- und Lebensorte** für verschiedene Zielgruppen betrachten und dabei den **Wandel der Arbeitswelt** (Digitalisierung, Industrie 4.0.), die Pluralisierung der Lebensstile und die Gefahren wachsender Ungleichheit vorausschauend berücksichtigen.

Das Konzept der „**creative class**“ wird in der öffentlichen Diskussion zur Stadtentwicklung oft – entgegen ihrem „Erfinder“ (*R. Florida*) – als Aufruf zu Großinvestitionen in Stadien, generische innerstädtische Shoppingmalls, „Kulturtempel“ oder für eine „**Festivalisierung**“ der Ortskerne **missverstanden**. Investitionen in die jeweils spezifischen Qualitäten und

Eigenheiten eines Orts, also z. B. Investitionen in **lebendige und vielfältige** (Kultur-) **Initiativen** vor Ort, Parks, Radstreifen etc. sind nach *Florida* jedoch entscheidend für die Entwicklung von Zentren und Stadtregionen. Dass alle Bevölkerungsgruppen daran teilhaben können, gilt als die größte Herausforderung.

### Baukultur, Europäisches Kulturerbejahr

Die Stärkung von Orts- und Stadtkernen und eine positive Baukultur stehen in enger Wechselwirkung. Die Zielsetzungen, die im **dritten Baukulturreport** als strategische Leitgedanken formuliert wurden, weisen vielfach in die gleiche Richtung, wie jene der Orts- und Stadtkernstärkung. Sowohl in den **baukulturellen Leitlinien** als auch in den strategischen Leitgedanken zur Baukultur werden Maßnahmen und Ansatzpunkte angesprochen, die auch für eine Stärkung der Orts- und Stadtkerne von besonderer Bedeutung sind.

*Beispiele:* Umgestaltung raumwirksamer Steuern, Abgaben, Transferzahlungen und Förderungen mit Blick auf Baukultur, Nachhaltigkeit und Klimaschutz; Verknüpfung von Förderinstrumenten mit Qualitätskriterien und deutsche Städtebauförderung als Best Practice

Die **Integration von Baukultur** in die **Prozesse der Stärkung von Orts- und Stadtkernen** kann dementsprechend als **Chance anstatt als Bedrohung** begriffen werden. Für eine effektive Verfolgung der jeweiligen rechtspolitischen Anliegen kann ein strategischer Blick auf gemeinsame Ziele und Anliegen förderlich sein. Das **europäische Kulturerbejahr 2018** bietet dafür einen hervorragenden Ausgangspunkt.

## 4.3 Stärkung von Orts- und Stadtkernen als Querschnittsthema

### Regierungsprogramm 2017

Die Stärkung von Orts- und Stadtkernen steht im Konnex mit generellen **aktuellen politischen Reformprojekten**, wie der Deregulierungsagenda oder einer Kompetenzreform.

Für eine effektive Verfolgung des rechtspolitischen Anliegens „Stärkung von Orts- und Stadtkernen“ kann es sinnvoll sein, die **Schnittstellen und Reibungs- und Anknüpfungspunkte** mit politischen Reformprojekten klar herauszuarbeiten.

### Fachplanung des Bundes, Verkehrsplanung

Der Bund verfügt nach der derzeitigen Kompetenzordnung über keine allgemeine Raumplanungskompetenz im Zusammenhang mit der Nutzung von

Orts- und Stadtkernen. In den Materien, in denen der Bund über **Fachplanungskompetenzen** verfügt, werden diese jedoch oftmals nicht oder nicht hinreichend sachgerecht in Anspruch genommen.

Die **Inanspruchnahme von Bundesfachplanungskompetenzen** und die **Bedachtnahme** auf die Interessen von **Klimaschutz und Baukultur** bei der Ausübung dieser Kompetenzen kann – insbesondere im Bereich der Verkehrspolitik – ganz wesentlich zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen beitragen.

### Schnittstellenbearbeitung als Daueraufgabe

Bedingt durch die **Kompetenzzersplitterung** im österreichischen B-VG sind z. B. für die Errichtung bzw. Umgestaltung eines Betriebes unter Umständen eine Mehrzahl an Behördenverfahren erforderlich. Zu denken ist dabei an die Verfahren nach der GewO, dem ArbeitnehmerInnenschutz, nach dem Denkmalschutz, nach den Baugesetzen etc. Eine vollständige Reduktion im Sinne einer umfassenden **Verfahrenskonzentration** ist auf dem Boden der geltenden Kompetenzverteilung ohne Verfassungsänderung bzw. ohne die Schaffung von Sonderkompetenztatbeständen nicht möglich. Um etwaige Abstimmungsschwierigkeiten (auch) im Interesse der Orts- und Stadtkernstärkung möglichst gering zu halten, ist auf eine frühzeitige und zugleich **flexible Abstimmung** und **Koordinierung** der Verfahren zu achten.

*Beispiele:* Koordination der nach den einzelnen Rechtsmaterien jeweils zu beauftragenden Sachverständigen, Durchführung von gemeinsamen Sachverständigenprechtagen bzw. der Austausch von besten Praktiken

Die Einsetzung einer **Steuerungsgruppe für ein Reformpaket „Orts-, Stadt- und Landschaftsentwicklung**, wie vom **Beirat für Baukultur** angeregt (Beschluss 1/2018 vom 7. 3. 2018), könnte z. B. eine Möglichkeit darstellen, auf eine sachgerechte Koordination in diesen für die Orts- und Stadtkernstärkung bedeutsamen Querschnittsfeldern hinzuwirken.

Selbst wenn es gelänge, Kompetenzen im Bereich Raumordnung, Baurecht, Ortsbildschutz neu zu ordnen, werden zahlreiche weitere Bereiche bestehen bleiben, die durch **Trennung bzw. Kompetenzzersplitterung** geprägt sind (Klimaschutz, Umweltschutz, Lärm etc.).

Die Bearbeitung von Schnittstellen zwischen den Gebietskörperschaften und die Entwicklung geeigneter Instrumente und Governanceprozesse für die **Schnittstellenarbeit** werden eine **Daueraufgabe für Politik und Verwaltung** – auch im Interesse der Stärkung von Orts- und Stadtkernen – bleiben.

# ABKÜRZUNGEN

ABl	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs	Absatz
Art	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMNT	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
DMSG	Denkmalschutzgesetz
dtBGBI	deutsches Bundesgesetzblatt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreich
gem.	gemäß
Hg	Herausgeber
idF	in der Fassung
iHv	in der Höhe von
ISEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
Lfg	Lieferung
MA	Magistratsabteilung
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
Oö	Oberösterreich
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
ÖVP	Österreichische Volkspartei
Rsp	Rechtsprechung
Rz	Randzahl
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Verfassungssammlung
Vgl.	Vergleiche
Z	Ziffer
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

*Für Abkürzungen von Rechtsquellen siehe das Rechtsquellenverzeichnis*

## LITERATURVERZEICHNIS

*Onlinequellen wurden zuletzt am 6. 11. 2018 abgerufen.*

*Amann/Lechner*, Von der Wohnbauförderung zur Baukulturförderung, Baukulturbericht 2006, 5 f

*Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang*, BauGB<sup>13</sup> (2016)

*Bazil/Binder-Kriegelstein/Kraft*, DMSG<sup>2</sup> (2015)

*BKA*, Dritter Baukulturreport (2017)

*BKA*, Baukulturreport (2011)

*BKA*, Baukulturelle Leitlinien des Bundes (2017)

*BMFLUW*, Masterplan Ländlicher Raum (2017)

*BMNT/BMVIT*, Die österreichische Klima- und Energiestrategie (2018)

*BMVIT*, Gesamtverkehrsplan für Österreich (2012)

*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit* – BMUB (Hg), Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Programmstrategie zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung (2017)

*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit* – BMUB (Hg), Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms (2015)

*Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (BBR) (Hg), Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Bausteine aus der Praxis der Zentrenentwicklung. Dritter Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung (2017)

*Cede*, Wohnbauförderung in Pürgy (Hg), Das Recht der Länder II/1 (2012), 861

*Doralt/Kirchmayr/Mayr/Zorn* (Hg), Einkommenssteuergesetz<sup>18</sup> (2016)

*Forster*, Art 11 Abs 1 Z 5 B-VG in Kneihls/Lienbacher, Rill-Schäffer – Kommentar Bundesverfassungsrecht 17. Lfg (2016)

*Frank*, Gemeindefinanzen in Pabel (Hg), Gemeinderecht (Stand Juni 2018), 11

*Funk*, Assanierung und benachbarte Rechtsbereiche – Ein Beitrag zu Harmonisierungsfragen in den Beziehungen zwischen Stadterneuerungsgesetz und anderen Rechtsmaterien in ZfV 1975, 10 und ZfV 1976, 221

*Giffinger et al*, E-Profile, Quartiersprofile für optimierte energietechnische Transformationsprozesse in Berichte aus Energie- und Umweltforschung 9/2017 (online abrufbar unter [https://nachhaltigwirtschaften.at/resources/sdz\\_pdf/schriftenreihe-2017-9-e-profil.pdf](https://nachhaltigwirtschaften.at/resources/sdz_pdf/schriftenreihe-2017-9-e-profil.pdf))

*Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>3</sup> (2016)

*Grabler/Stolzlechner/Wendl* (Hg), Kommentar zur GewO<sup>3</sup> (2011)

*Holoubek/Korinek*, Bundesverfassungsrechtliche Probleme privatrechtsförmiger Subventionsverwaltung in ÖZW 1995, 1; ÖZW 1995, 8; ÖZW 1995, 108

*Holoubek/Potacs* (Hg), Öffentliches Wirtschaftsrecht II<sup>3</sup> (2013)

*Kolb* in Steirische Berichte 5–6/13, 4

*Kofler*, § 7 F-VG in Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 7. Lfg (2011)

*Köfel/Mitterer*, ÖPNV-Finanzierung in Österreichs Städten (2013)

*Lang*, Die Kompetenzen von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Regelung der Gemeindeabgaben aufgrund freien Beschlussrechts nach § 7 Abs 5 und § 8 Abs 5 F-VG, in ZfV (2005) 175

*MA18 Stadtentwicklung und Stadtplanung*, Werkstattbericht 139 – Perspektive Leerstand 3. Teil (2013)

*Merli*, Einführung und Kommentar zum Stadterneuerungsgesetz in Svoboda/Dyens (Hg), Handbuch für Umweltschutz und Raumordnung (1987) Ö-32-0-01

*Mitterer*, Der aufgabenorientierte Gemeinde-Finanzausgleich (2011)

*Mitterer*, Aufgabenorientierung im Finanzausgleich, Forum Public Management 2017, 29

*Mitterer*, Finanzausgleich 2017 – Die „Baustellen“ werden in Arbeitsgruppen verlagert, Forum Public Management 2017, 18

*Pabel*, Die Verkehrsanschlussabgabe in der Praxis der Gemeinden, RFG 2003, 127

*Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht<sup>9</sup> (2012)

*ÖREK-Partnerschaft* „Leistbares Wohnen“ (2014)

*ÖREK-Partnerschaft* „Plattform Raumordnung & Verkehr“, Empfehlungen und Argumentarium der ÖREK-Partnerschaft zu „Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung“ (2015)

*ÖREK-Partnerschaft* „Regionen mit Bevölkerungsrückgang“ (2017)

*ÖREK-Partnerschaft* „Regionale Handlungsebene stärken“, Vision Region (2014)

*ÖROK-Empfehlung Nr. 55*: „Für eine Stadtregionspolitik in Österreich“ (2017)

*ÖROK-Empfehlung Nr. 56*: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“ (2017)

*Österreichischer Städtebund*, Agenda Innenstadt (2015)

*Österreichischer Städtebund*, Weißbuch Innenstadt – Chancen und Herausforderungen der Innenstadtlebung für Klein- und Mittelstädte (2015)

*Pitlik/Wirth*, Gemeindestruktur und Gemeindekooperation (2010)

*Pöschl*, System der Gewerbeordnung (2016)

*Prorok et al*, Struktur, Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben in Stadtregionen, Österreichischer Städtetag 2013, Endbericht (2013)

*Raschauer*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen in Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht (Hg), Beihilfenrecht (2004), 21

- Rill*, Demokratie, Rechtsstaat und staatliche Privatwirtschaftsverwaltung in FS Wenger (1983) 57
- Rill/Schäffer*, Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung (1975) 140, 146
- Ruppe*, Finanzverfassung und Rechtsstaat (2007)
- Ruppe*, F-VG in Korinek/Holoubek, Bundesverfassungsrecht, 12. Lfg (2016)
- Schweizer Eidgenossenschaft*, Erklärung von Davos 2018 – <https://davosdeclaration2018.ch/>
- Stolzlechner*, Wichtige Neuerungen der Gewerberechtsreform 2017, ÖZW 2017, 150
- Taucher*, Shoppingcenterabgabe: Eine Alternative zur Verkehrsanschlussabgabe? ÖStZ 2002, 567
- Taucher*, Finanzverfassung – Finanzausgleich in Österreichischer Gemeindebund (Hg), FS 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (2002), 155
- Zellenberg*, Wirtschaftsförderung in Pürgy (Hg), Das Recht der Länder II/1 (2012), 831



## RECHTSQUELLENVERZEICHNIS

**VÖLKERRECHT (INKL. SOFTLAW)**

Rahmenübereinkommen des Europarates über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft BGBl III 2015/23 idF BGBl III 2018/90

UNESCO-Welterbekonvention von 1972 BGBl 1993/60

UNESCO-Empfehlung über historische Stadlandschaften 2011 –  
[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=48857&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=48857&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

**UNIONSRECHT**

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ABl 2012 C 326/47

Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014, zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung – AGVO), ABl 2014 L 187/1

Verordnung (EU) 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Deminimis-Beihilfen (De-minimis-VO), ABl 2013 L 352/1

Schlussfolgerungen des Rates zur Notwendigkeit, das kulturelle Erbe in allen Politikbereichen der EU stärker in den Vordergrund zu rücken, ABl 2018 C 196/05 vom 8. Juni 2018, S. 20

**BUNDESRECHT**

Bewertungsgesetz 1955 (BewG. 1955) BGBl 1955/148 idF BGBl I 2016/77

Bundesgesetz über die Einrichtung einer Wohnbauinvestitionsbank (WBIB-G) BGBl I 2015/157 idF BGBl I 2018/30

Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (ÖPNRV-G) BGBl I 2002/32 idF BGBl I 2015/59

Bundesgesetz, mit dem die Neugründung von Betrieben und die Übertragung von Klein- und Mittelbetrieben gefördert wird (NeuFöG) BGBl I 1999/106 idF BGBl I 2017/40

Bundesgesetz, mit dem den Ländern Zweckzuschüsse des Bundes gewährt werden (Zweckzuschussgesetz 2001) BGBl 1988/691 idF BGBl I 2001/103

Bundesgesetz vom 3. Mai 1974 betreffend die Asanierung von Wohngebieten (Stadterneuerungsgesetz) BGBl 1974/287 idF BGBl I 2008/2

Bundesgesetz vom 6. Juli 1960, mit dem Vorschriften über die Straßenpolizei erlassen werden (StVO) BGBl 1960/159 idF BGBl I 2018/30

Bundesgesetz über die Einhebung eines Wohnbauförderungsbeitrages BGBl 1954/155 idF BGBl I 2017/144

Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz (BGStG) BGBl I 2005/82 idF BGBl I 2018/32

Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2018 – BVergG 2018) BGBl I 2018

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl 1930/1 idF BGBl I 2018/22

Denkmalschutzgesetz (DMSG) BGBl 1923/533 idF BGBl I 2013/92

Einkommenssteuergesetz 1988 (EStG) BGBl 1988/400 idF BGBl I 2018/16

Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG) BGBl 1948/54 idF BGBl I 2012/51

Finanzausgleichsgesetz 2017 (FAG 2017) BGBl I 2016/116 idF BGBl I 2018/30

Gelegenheitsverkehrs-Gesetz 1996 (GelverkG) BGBl 1996/112 idF BGBl I 2018/37

Gewerbeordnung 1994 (GewO) BGBl 1994/194 idF BGBl I 2018/32

GmbH-Gesetz (GmbHG) BGBl 1921/577 idF BGBl I 2017/104

Grundsteuergesetz 1955 (GrStG 1955)  
BGBl 1955/149 idF BGBl I 2010/34

Kommunalsteuergesetz 1993 (KommStG)  
BGBl 1993/819 idF BGBl I 2016/117

Kraftfahrliniengesetz (KflG) BGBl 1999/203  
idF BGBl I 2018/37

Öffnungszeitengesetz 2003 BGBl I 2003/48  
idF BGBl I 2007/62

Umsatzsteuergesetz (UStG) BGBl 1994/663  
idF BGBl I 2018/62

Verordnung des Bundesministers für Wissen-  
schaft, Forschung und Wirtschaft über genehmi-  
gungsfreie Arten von Betriebsanlagen (2. Geneh-  
migungsfreistellungsverordnung) BGBl II 2015/80  
idF BGBl II 2018/172

Verordnung des Bundesministers für wirtschaftli-  
che Angelegenheiten, mit der Arten von Betriebs-  
anlagen bezeichnet werden, die dem vereinfach-  
ten Genehmigungsverfahren zu unterziehen sind  
BGBl 1994/850 idF BGBl II 1999/19

Wohnbauförderungsbeitragsgesetz 2018  
BGBl I 2017/144

## LANDESRECHT

NÖ Bautechnikverordnung 2014 (NÖ BTV 2014)  
LGBL 2015/4 idF LGBL 2016/25

NÖ Wohnungsförderungsgesetz 2005 LGBL 8304-0  
idF LGBL 2018/13

NÖ Wohnungsförderungsrichtlinien 2011 in der  
Fassung der 11. Änderung

Oö Bautechnikgesetz 2013 (Oö. BauTG 2013)  
LGBL 2013/35 idF LGBL 2018/32

Kärntner Wohnbauförderungsgesetz 2017  
(K-WBFG 2017) LGBL 2017/68 idF LGBL 2018/10

Kärntner Richtlinie für die Schaffung von Wohn-  
raum in Bestandsobjekten und Erwerb von  
Bestandsobjekten in Siedlungsschwerpunkten  
gültig 01. 01. 2018 bis 31. 12. 2019

Salzburger Landesregierung, Richtlinie Mobilisie-  
rung von Grundstücken

Salzburger Wohnbauförderungsgesetz 2015  
(S.WFG 2015) LGBL 2015/23 idF LGBL 2017/120

Salzburger Wohnbauförderungsverordnung 2015  
(S.WBV 2015) LGBL 2015/29 idF LGBL 2017/89

Vorarlberger Landesregierung, Vorarlberger  
Neubauförderungsrichtlinie 2018/2019 für den  
privaten Wohnbau

Vorarlberger Wohnbauförderungsgesetz  
LGBL 1989/31 idF LGBL 2018/37

## DEUTSCHES RECHT

Deutsches Baugesetzbuch (dtBauGB) in der  
Fassung der Bekanntmachung vom 3. November  
2017 (dtBGBl I S 3634)