



Löwengasse 47/5

A-1030 Wien

Tel.: +43 1 /712 62 51-0

Fax: +43 1/712 62 51-21

e-mail: office@fgw.at

internet: www.fgw.at

Maastricht-konforme Neugestaltung der Niederösterreichischen Wohnbaufinanzierung

Im Auftrag des Amtes der
Niederösterreichischen Landesregierung
Abt F2-A, B Wohnbauforschung
F-2095

Wien, Februar 2002



Löwengasse 47/5
A-1030 Wien
Tel.: +43 1 /712 62 51-0
Fax: +43 1/712 62 51-21
e-mail: office@fgw.at
Internet: www.fgw.at

MAASTRICHT-KONFORME NEUGESTALTUNG DER NÖ WOHNBAUFINANZIERUNG

Dr. Wolfgang Amann
Ass.-Prof.Dr. Brigitte Gutknecht
DI Sandra Bauernfeind

unter Einbezug von projektbezogenen Gutachten von
o.Univ.-Prof.Dr. Stefan Griller / Mag. Barbara Dutzler
und Dr.Christian Donner
sowie freundlicher Weise zur Verfügung gestellten Texten von
DI Walter Stübler und MR Dr. Eduard Fleischmann

Im Auftrag des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung
Abt F2-A, B Wohnbauforschung
F-2095

Schriftenreihe der FGW Nr. 146
Wien, Februar 2002

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme
Amann, Bauernfeind, Gutknecht: Maastricht-konforme Neu-
gestaltung der Niederösterreichischen Wohnbaufinanzierung
Wien: FGW-Schriftenreihe 146
ISBN 3-902047-10-0

INHALT

HAUPTERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	5
KAPITEL 0 – PROJEKTKONZEPTION UND ABLAUF	9
▫ Problemstellung	9
▫ Neubewertung der Förderungsmodelle	9
▫ Entwicklungen während der Projektdurchführung	10
▫ Eckpunkte der Studie	12
KAPITEL 1 – MAASTRICHT-RELEVANTE KENNZAHLEN ZUR WOHNBAUFINANZIERUNG	14
WOHNUNGSPRODUKTION UND WOHNBAUFINANZIERUNG	14
EINNAHMEN FÜR DIE WOHNBAUFÖRDERUNG	15
AUSGABEN FÜR DIE WOHNBAUFÖRDERUNG	17
ENTWICKLUNG DER VERSCHULDUNGSWIRKSAMEN FINANZIERUNGSKOMPONENTEN	22
AUSHAFTENDE DARLEHEN, RÜCKLAGEN UND ZAHLUNGSVERPFLICHTUNGEN	23
VERKAUF VON DARLEHENSFORDERUNGEN	28
KAPITEL 2 – KONSOLIDIERUNG DER ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE IN DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION	30
DIE „MAASTRICHT-KRITERIEN“	30
ÖSTERREICHISCHER STABILITÄTSPAKT 2001	32
DAS EUROPÄISCHE SYSTEM DER VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN GESAMTRECHNUNGEN	33
AUSLEGUNG UND KONKRETISIERUNG DES ESG	35
▫ Ausschuss für das Statistische Programm (ASP)	35
▫ Ausschuss für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistik (AWFZ/CMFB)	35
▫ Rechtsschutzaspekte	37
DEFINITION UND ZUORDNUNG DES „ÖFFENTLICHEN DEFIZITS“	39
▫ Zum Begriff „öffentlich“	39
▫ Zuordnungen zum Öffentlichen Defizit	40
DIE BEHANDLUNG VON DARLEHEN IM ESG	41
▫ Darlehensgewährungen	42
▫ Zinsen	43
PRAXIS DER BUDGET-BERECHNUNGEN UND KONTROLLMECHANISMEN	46
KAPITEL 3 – MAASTRICHT-RELEVANZ UNTERSCHIEDLICHER WOHNBAUFINANZIERUNGSMODELLE	48
DARLEHENS-FINANZIERUNG	48
▫ Fallbeispiel 1 – Neubauförderung durch unverzinstes Darlehen	48
▫ Fallbeispiel 2 – Neubauförderung durch verzinstes Darlehen	49
ANNUITÄTENZUSCHUSS-FINANZIERUNG	49
▫ Fallbeispiel 3 – Verlorene Annuitätenzuschüsse für thermische Sanierung	50
▫ Fallbeispiel 4 – Verlorene Annuitätenzuschüsse im Neubau	50
VERKAUF VON FÖRDERUNGSDARLEHEN UND BEGÜNSTIGTE RÜCKZAHLUNG	51
▫ Fallbeispiel 5 – Forderungsverkauf Modell Oberösterreich	52
▫ Fallbeispiel 6 – Forderungsverkauf Modell Niederösterreich	53
▫ Fallbeispiel 7 – Begünstigte Rückzahlung	53
AUFLÖSUNG VON RÜCKLAGEN	54
AUSLAGERUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG	54
▫ Institutionelle Einheit	55
▫ Marktfähig	55
▫ Marktpreis und Kapitalzufuhr	56
▫ Schlussfolgerung	58
▫ Auslagerung der Wohnbauförderung aus verfassungsrechtlicher Sicht	58
▫ Eigenertragskraft der Wohnbauförderung	63
ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG	64

KAPITEL 4 – EUROPÄISCHE BEISPIELE	68
BUDGETSALDEN UND STAATSVerschuldung einzelner Mitgliedstaaten	68
WOHNUNGSPolitische Veränderungen in den neunziger Jahren	68
▫ Österreich	69
▫ Dänemark	70
▫ Deutschland	72
▫ Frankreich	75
▫ Grossbritannien	77
▫ Italien	80
BEISPIELE MAASTRICHT-KONFORMER FINANZIERUNGSMODELLE IN DER EU	82
▫ Fallstudie 1: Finnland – ausgelagerter Wohnbaufonds	82
▫ Fallstudie 2: Frankreich – Nullzins-Darlehen für Wohnungseigentum	84
▫ Fallstudie 3: Niederlande – Zentralfonds – Garantiefonds	86
KAPITEL 5 – UMSTELLUNG DER NIEDERÖSTERREICHISCHEN WOHNBAUFINANZIERUNG	89
NOVELLE DER FÖRDERUNGSVORSCHRIFTEN 2001	89
DIE BISHERIGEN FÖRDERUNGSMODELLE	90
GESCHOSSWOHNUNGSFÖRDERUNG NEU	92
▫ Vorbemerkung:	92
▫ Zu den Modellen	93
▫ Bewertung	97
VERGLEICH SANIERUNGSFÖRDERUNG	99
KLEINE WOHNHAUSSANIERUNG NEU	101
▫ Das bisherige Modell der NÖ Althausanierung für Kleinbauten (KL-AS-1993)	101
▫ Umstellung der Kleinen Wohnhaussanierung auf rückzahlbare AZ	101
MEHRFAMILIENWOHNHAUS-SANIERUNG NEU	102
▫ Das bisherige Modell der Mehrfamilienwohnhaus-Sanierung (MHAS – 1993)	102
▫ Zu den Modellen	102
EMPFEHLUNGEN ZUR WEITEREN VORGANGSWEISE IN NIEDERÖSTERREICH	104
LITERATUR	106
TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS	111
ANHANG	
GUTACHTEN ÜBER DIE EUROPARECHTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN DER NÖ WOHNBAUFINANZIERUNG Univ. Prof. Dr. Stefan Griller / Mag. Barbara Dutzler	3
EU-VERGLEICH – MAASTRICHT-VERTRAG UND WOHNUNGSPOLITIK Dr. Christian Donner	23
AUSGLIEDERUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG Ass. Prof. Dr. Brigitte Gutknecht	72
ÖFFENTLICHES DEFIZIT – BERECHNUNGSMETHODEN UND AKTUELLE ERGEBNISSE DI Walter Stübler / Statistik Austria	79
WOHNBAUFÖRDERUNG UND DIE MAASTRICHT-KRITERIEN MR Dr. Eduard Fleischmann / Bundesministerium für Finanzen	98

HAUPTERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Nach der Umstellung der Wohnbaufinanzierungssysteme in mehreren Bundesländern 2001 ist vorderhand kein dringender Handlungsbedarf hinsichtlich der Verschuldungswirksamkeit einzelner Finanzierungsmodelle gegeben. Bei der Weiterentwicklung des Wohnbaufinanzierungssystems in Niederösterreich können demgemäß wieder andere Themen, etwa dessen Beitrag zur Erreichung der Kyoto-Ziele, in den Vordergrund gerückt werden. Es ist allerdings davon auszugehen, dass Mitte des Jahrzehnts die Behandlung zinsgünstiger Wohnbaufinanzierungsdarlehen erneut Gegenstand von Reformen sein dürfte.

KENNZAHLEN ZUR WOHNBAUFINANZIERUNG

- ✕ Annähernd vier von fünf Neubauwohnungen in Österreich werden mit Finanzmitteln der Länder aus dem Titel der Wohnbauförderung mitfinanziert. In Niederösterreich trägt das Land bei fast 100% der Wohnungsneubauten zur Finanzierung bei (Seite 15).
- ✕ Mehr als 2/3 der Gesamt-Einnahmen für die Wohnbauförderung von 2,63 Mrd. € sind Zweckzuschüsse des Bundes. Rund 27% werden von den Ländern aufgebracht, überwiegend über Rückflüsse aus aushaftenden Darlehen. Diese Zahlen entsprechen dem Durchschnitt der Jahre 1996 bis 1999. Die atypisch hohen Einnahmen und Ausgaben von fast 4 Mrd. € im Jahr 2000 sind auf periodenverschobene Buchungen von Förderungsvergaben – vor allem Darlehen im Neubau – zurückzuführen, die es den Ländern wesentlich erleichterten, die Ziele des Österreichischen Stabilitätspakts zu erreichen (Seite 17 und 32).
- ✕ Niederösterreich brachte im Durchschnitt der letzten Jahre im Bundesländervergleich gemeinsam mit Tirol mit Abstand am meisten Landesmittel für die Finanzierung des Wohnbaus auf.
- ✕ Die verschuldungswirksamen Ausgaben der Wohnbauförderung lagen 2000 bei ca. 1,2 Mrd. € und haben sich 2001 bei auf 2 Mrd. € gesunkenen Ausgaben auf nur mehr ca. € 600 Mio halbiert. Das heißt, dass die Wohnbauförderung mit rund 600 Mio € (öS 8 Mrd.) zur Erreichung des Null-Defizits beigetragen hat.
- ✕ Die Forderungen aus aushaftenden Förderungsdarlehen erhöhten sich zwischen 1994 und 2000 von 19,3 auf 22,3 Mrd. € in einem Ausmaß ähnlich der Inflationsrate. Die Rücklagen verdoppelten sich zwar auf zuletzt 1,1 Mrd. €, werden allerdings angesichts der stark steigenden Zahlungsverpflichtungen aus Annuitätenzuschuss-Finanzierungen als bedenklich knapp aufgefasst (Seite 23, insb. Grafik 14, Seite 26).
- ✕ In Kärnten, Niederösterreich und Oberösterreich wurden Forderungen aus aushaftenden Darlehen im Ausmaß von bisher ca. 9,6 Mrd. € (132 Mrd. öS) zu einem Barwert von ca. 5,1 Mrd. € (70 Mrd. öS) verkauft. Der Darlehensverkauf in Niederösterreich macht etwa gleich viel wie jener von

Oberösterreich und Kärnten zusammen aus. Der Barwert betrug im Durchschnitt 53% der Darlehensnominale, wobei Niederösterreich mit 55% das bislang beste Ergebnis erzielen konnte (Seite 28 und 51).

KONSOLIDIERUNG DER ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE

- χ Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichten sich gemäß EU-Vertrag zur Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte. Mittelfristiges Ziel sind ausgeglichene öffentliche Haushalte und sogar Budgetüberschüsse. Definition und Berechnungsmodus des „Maastricht-Defizits“ ist im „Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen“ (ESVG) festgelegt. Die Prüfung der Konvergenzkriterien obliegt dem statistischen Amt der EU EUROSTAT. Zur Umsetzung der Budgetkonsolidierung durch die österreichischen Gebietskörperschaften beschlossen Bund, Länder und Gemeinden 2001 den „neuen österreichischen Stabilitätspakt“ (Seite 30 und 32).
- χ Die Auslegung und Konkretisierung des ESVG obliegt mehreren Gremien, deren wichtigstes der „Ausschuss für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistik“ (CMFB) ist. Bei Durchführung von Maßnahmen, deren verschuldungswirksame Auswirkungen nicht ganz klar sind, empfiehlt sich die frühzeitige Konsultierung der in diesem Gremium vertretenen österreichischen Institutionen: die Oesterreichische Nationalbank und die Statistik Austria. EU-Gremien wie die CMFB können eine Schlüsselrolle bei dem Bemühen spielen, hinsichtlich österreichischer Interessen im Bereich der statistischen Zuordnung von Wirtschaftsaktivitäten proaktiv vorzugehen (Seite 35 und 104).
- χ Einer Prüfung durch EUROSTAT werden vor allem große Transaktionen unterzogen, die aufgrund von Auseinandersetzungen in der (Medien-)Öffentlichkeit auffallen. Aktivitäten kleineren Umfangs werden demgegenüber üblicherweise kaum hinterfragt. Ersteres traf auf die Neuausrichtung der Bundes-Immobilien-gesellschaft (BIG) zu und könnte auch beim niederösterreichischen Modell des Forderungsverkaufs bevorstehen.
- χ Die im gegenständlichen Zusammenhang wichtigen öffentlichen Ausgabenarten sind finanzielle Transaktionen, unter die u.a. alle Darlehensvergaben subsumiert werden, und Vermögenstransfers, denen typischer Weise die Sozialausgaben des Staates zugeordnet werden. Finanztransaktionen sind nicht „Maastricht-wirksam“, d.h. eine Darlehensvergabe wirkt sich ebenso wenig auf den Budgetsaldo gemäß ESVG aus, wie die Darlehenstilgungen. Darin unterscheidet sich die ESVG-Praxis grundlegend von der bisherigen Verbuchungspraxis des österreichischen Haushaltsergebnisses nach der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997. Als Vermögenstransfers klassifizierte Transaktionen wie die Wohnbeihilfe oder nicht rückzahlbare Annuitäten- oder Baukostenzuschüsse sind demgegenüber defizitwirksam (Seite 40).
- χ Ein Darlehen ist nach ESVG-Definition eine unbedingte Verbindlichkeit gegenüber dem Gläubiger, die bei Fälligkeit zurückgezahlt werden muss und verzinslich ist. Die Höhe des Zinssatzes ist nicht festgelegt. Nach derzeitiger Verbuchungspraxis wird ein Darlehen auch dann als Finanztransaktion gewertet, wenn es unter dem Marktniveau liegende Zinsen aufweist. Angesichts der Vagheit des ESVG und des im EU-Recht vorherrschenden dynamischen Rechtsauslegungsprinzips ist allerdings

nicht auszuschließen, dass die Kommission zur Entscheidung gelangt, dass die Zinsdifferenz defizitwirksam zu verbuchen ist. In einem solchen Fall wären rechtliche Schritte allerdings durchaus zu erwägen. Strategisch ungleich günstiger wäre es allerdings, wenn es gelänge, die für den hier vertretenen Standpunkt sprechenden Sachargumente im Konfliktfall so rechtzeitig in die Debatte einzubringen, dass sie im Vorfeld der Entscheidungsfindung gewürdigt werden können (Seite 45).

MAASTRICHT-RELEVANZ DER WOHNBAUFINANZIERUNGSMODELLE

- χ In Kapitel 3 werden in 7 Fallbeispielen für die Niederösterreichische Wohnbauförderung relevante Transaktionen auf ihre Maastricht-Wirksamkeit hin untersucht: Neubauförderung durch ein unverzinstes bzw. ein niedrig verzinlichtes Darlehen (Seite 48 und 49), verlorene Annuitätenzuschüsse für thermische Sanierung sowie im Neubau (Seite 50), Forderungsverkauf nach den Modellen Oberösterreich bzw. Niederösterreich (Seite 52 und 53) sowie die begünstigte Rückzahlung (Seite 53).
- χ Darlehen sind als Finanztransaktionen nicht verschuldungswirksam. Die Darlehensvergabe zählt nicht als Ausgabe, die Tilgung nicht als Einnahme.
- χ Bei einem Darlehensverkauf an Dritte wird ein Barwertabschlag nicht als Staatsausgabe gewertet. Der Abschlag wird gewissermaßen als Preis für die Marktzuführung des geförderten Darlehens aufgefasst. Bei den in mehreren Bundesländern praktizierten Modellen des Forderungsverkaufs wird denn auch keine von den bislang vertretenen Meinungen abweichende Beurteilung getroffen. Die mit dem Forderungsverkauf erzielten Erträge sind zwar keine Einkünfte im Sinne der Maastricht-Kriterien. Wenn sie allerdings zur Schuldentilgung genutzt oder veranlagt werden, entstehen reduzierte Zinszahlungen bzw. Zinserträge, die sich sehr wohl Maastricht-positiv auswirken.
- χ Demgegenüber ist bei einer begünstigten Rückzahlung der Abschlag von der noch offenen Darlehensnominal als Vermögenstransfer verschuldungswirksam zu verbuchen. Das bedeutet, dass das Land Liquidität gewinnt, aber Ausgaben zu verbuchen hat. Diese Verbuchungspraxis ist umso schwerer nachvollziehbar, als der Abschlag selbst dann als Ausgabe zu verbuchen ist, wenn er geringer ausfällt als der – verschuldungsneutrale – Barwertabschlag beim Forderungsverkauf an Banken, was in der Praxis häufig der Fall ist.
- χ Nicht rückzahlbare Annuitätenzuschüsse und verlorene Zuschüsse sind in jedem Fall verschuldungswirksame Staatsausgaben, selbst wenn mit der finanziellen Beteiligung Gegenleistungen verbunden sind, wie etwa ein Beitrag zur Erreichung der Kyoto-Ziele oder der Aufbau von (Wohn-)Infrastruktur.
- χ Die Bildung von Rücklagen ist ebenso verschuldungs-unwirksam wie deren Auflösung.
- χ Schließlich wurden die Optionen einer Auslagerung der Wohnbauförderung aus der Privatwirtschaftsverwaltung des Landes (Organisationsprivatisierung) eingehend analysiert, und zwar sowohl in europarechtlicher (Seite 54), als auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht (Seite 58).
- χ Ab Seite 82 werden drei Beispiele aus anderen EU-Staaten dargestellt, bei denen die Maastricht-positive Ausgestaltung von staatlichen Instrumenten der Wohnbaufinanzierung gleichfalls im Zentrum

der Bemühungen stand, die Auslagerung der Wohnbaufinanzierung in einen eigens gegründeten Fonds in Finnland, das französische Nullzins-Darlehen für Wohnungseigentum und das Niederländische Modell eines Garantiefonds, in dem alle Aktivitäten der Wohnbaufinanzierung zusammengefasst werden.

- χ Wenngleich die „wirtschaftliche Betrachtungsweise“ als ausschlaggebend für die Gestaltung der Maastricht-Kriterien gilt, ist kritisch anzumerken, dass sie in Österreich zur Aufgabe von Wohnbaufinanzierungsmodellen geführt haben, deren Effizienz eindeutig über den nunmehr praktizierten „verschuldungsneutralen“ Modellen liegt.

ZUKUNFTSASPEKTE DER NIEDERÖSTERREICHISCHEN WOHNBAUFINANZIERUNG

- χ Im Projektzusammenhang wirkte die FGW bei der Neugestaltung der Niederösterreichischen Wohnbauförderung Anfang 2001 mit (Seite 89 ff.). Die Förderungsmodelle sowohl für den mehrgeschoßigen Neubau, als auch für die Mehrfamilienwohnhaus-Sanierung und die „Kleine Sanierung“ wurden in wesentlichen Punkten neu gestaltet. Insbesondere wurde bei der Neubauförderung die Darlehenskomponente auf Kosten der Annuitätenzuschuss-Komponente wesentlich gestärkt, die Annuitätenzuschüsse rückzahlbar und die Darlehen verzinslich gestaltet sowie die Annuitäten der Index-Entwicklung angeglichen. Damit gelang eine Anpassung der Niederösterreichischen Wohnbaufinanzierung auf verschuldungsneutrale Modelle bei Aufrechterhaltung der Kernelemente des „Freibauer-Modells“ und nur moderaten Mehrkosten für den Förderungsnehmer bzw. den Förderungsgeber.
- χ In einem zusammenfassenden Teil sind ab Seite 104 die wichtigsten Aspekte einer zukunftssicheren Gestaltung der Finanzierungsinstrumente in Niederösterreich zusammengefasst. Es wird mit Nachdruck empfohlen, die Entscheidungspraxis von EUROSTAT aufmerksam zu verfolgen und Anzeichen einer Änderung der Verbuchungspraxis für unter dem Marktniveau liegende Zinssätze umgehend mit einem geeigneten Argumentarium zu begegnen. Ein proaktives Vorgehen verspricht günstigere Ergebnisse als die Ergreifung von Rechtsmitteln nach einer allfällig unerwünschten Entscheidung. Allerdings ist der Zeitpunkt einer derartigen Initiative mit Bedacht zu wählen.
- χ Es wird empfohlen, im gegenständlichen Zusammenhang von Wohnungsfinanzierung zu sprechen und Begriffe wie „Förderung“ oder „Subvention“ weitestgehend zu vermeiden, da diese Begriffe etymologisch leicht mit Zahlungen ohne Gegenleistung in Verbindung gebracht werden können, die gemäß Maastricht-Kriterien grundsätzlich verschuldungswirksam sind.

KAPITEL 0 – PROJEKTKONZEPTION UND ABLAUF

PROBLEMSTELLUNG

Bei den Bemühungen um eine Reduktion der Staatsverschuldung kommt dem großen Budgetposten der Wohnbaufinanzierung durch die Länder eine vorrangige Bedeutung zu. Der im Rahmen des Finanzausgleichs 2001 abgeschlossene Stabilitätspakt zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sieht vor, dass seitens der Länder ein Budgetüberschuss von 0,75% des BIP, mindestens jedoch € 1.671 Mio (öS 23 Mrd.) pro Jahr erzielt wird¹.

In dieser Hinsicht sind die Berechnungsmethoden der Staatseinnahmen und -ausgaben von hoher Relevanz. Die methodische Basis zur Berechnung ist das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG). Mittels des ESGV werden die öffentlichen Haushalte aller an der Wirtschafts- und Währungsunion beteiligten EU-Länder hinsichtlich der Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrags nach einheitlichen Gesichtspunkten geprüft. Eine wesentliche Schwierigkeit besteht darin, dass sich das ESGV in wesentlichen Aspekten von der bisherigen Verbuchungspraxis der Staatsausgaben unterscheidet². Insbesondere bleiben Finanztransaktionen – vor allem Darlehensvergaben – unberücksichtigt.

NEUBEWERTUNG DER FÖRDERUNGSMODELLE

Die Berechnungsmethode nach ESGV zieht notgedrungen eine Neubewertung einzelner Förderungsmodelle nach sich. So scheinen besonders verlorene Zuschüsse und nicht-rückzahlbare Annuitätenzuschüsse maastricht-relevante Ausgaben zu sein, während Darlehen als „Finanztransaktionen“ unberücksichtigt bleiben. Die Effizienz der Förderungsinstrumente läuft teilweise ihrer Maastricht-Wirksamkeit entgegen. Insbesondere sind die bislang in Niederösterreich angewandten nicht rückzahlbaren Annuitätenzuschüsse bei niedrigen Kapitalmarktzinsen das mit Abstand effizienteste Förderungsinstrument, aber verschuldungswirksam nach ESGV.

In der Studie „Schwerpunkt Subjektförderung. Auswirkungen und Optionen einer substanziellen Mittelverlagerung“ (F-2069, 6/2000) wurde nachdrücklich auf die Vorzüge des Niederösterreichischen Freibauer-Modells hingewiesen (Seite 49, Seite 60).

¹ Weitere € 218 Mio (öS 3 Mrd.) sollen aus dem Konsolidierungsbeitrag des Bundes und € 254 Mio (öS 3,5 Mrd.) aus einer Verwaltungsreform resultieren.

² Geregelt gemäß Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) 1997, vgl. Anhang zur vorliegenden Studie Seite 11.

Ausgangspunkt der vorliegenden Studie war eine vorläufige Bewertung der praktizierten Modelle hinsichtlich Effizienz und Maastricht-Wirksamkeit:

Tabelle 1: Charakteristik der bis 2000/2001 praktizierten Förderungsinstrumente,
Effizienzanalyse gemäß FGW-Bewertung

	Land	Effizienz bei niedr. Kapitalmarktzinsen	Liquiditätsbelastung Förderungsgeber	Relativ vorteilhaft für	Maastricht-Wirksamkeit
Verzinsliche Darlehen	B / K / OÖ / St / T / V	Gering	Hoch	Förderungsgeber	Nein
Unverzinsliche Darlehen	NÖ / S	Gering	Hoch	Bewohner	Nein
Nicht rückzahlbare AZ – Annuitätenzuschüsse	NÖ / T / V	Hoch	Niedrig	Ausgeglichen	Ja
Rückzahlbare AZ	S / St	Durchschnittlich	Niedrig	Förderungsgeber	Nein
Verlorene Zuschüsse	W	Durchschnittlich	Mittel	Bewohner	Ja

Quelle: „Wohnbauförderung – Staatsverschuldung – Strukturreform“. FGW: 7/2000.

ENTWICKLUNGEN WÄHREND DER PROJEKTDURCHFÜHRUNG

Die vorliegende Studie wurde im Herbst 2000 entwickelt und eingereicht und kurz nach Jahreswechsel 2001 beauftragt. Angesichts der Brisanz des untersuchten Gegenstandes änderten sich im Laufe der Projektentwicklung und –durchführung die Rahmenbedingungen erheblich. Die Diskussion um eine weitgehende Reduktion der Wohnbauförderung konnte unter anderem durch Arbeiten der FGW (Studie „Wohnbauförderung – Staatsverschuldung – Strukturreform“) abgewendet werden. Der Nachweis, dass eine Kürzung der Wohnbauförderung oder der Verkauf von Forderungen weit geringere Auswirkungen auf die Staatsverschuldung hat als eine Umstellung auf nicht verschuldungswirksame Förderungsmodelle, wie Darlehen oder rückzahlbare Zuschüsse, trug dazu bei, dass die Wohnbauförderung einigermaßen unbeschadet die Verhandlungen zum Finanzausgleich passierte. Den Ländern stehen weiterhin im wesentlichen die gleichen Anteile aus den Steuererträgen zu, wie sie sie bisher unter dem Titel „Wohnbauförderung und Bedarfszuweisungen“ erhalten haben. Nur wurde die Zweckbindung von Maßnahmen des Wohnungsbaus auch auf solche zur Erreichung des Kyoto-Zieles und Infrastrukturinvestitionen ausgeweitet.

Es wurde nachgewiesen, dass die verschuldungswirksamen Ausgaben mit vergleichsweise einfachen Maßnahmen maßgeblich reduziert werden können. Wenn allein die Länder Wien und Niederösterreich ihre Neubau- und Sanierungsförderung von verlorenen Zuschüssen bzw. nichtrückzahlbaren Annuitätenzuschüssen auf Darlehen und rückzahlbare Zuschüsse umstellten – dies ist mittlerweile im Neubau geschehen – könnte die Maastricht-relevante Verschuldung um rund € 650 Mio (über öS 9 Mrd.) reduziert werden – unabhängig von jeder weiteren Strukturreform. Würden Wien und

Niederösterreich mit rückzahlbaren Zuschüssen und Darlehen fördern, würde der Anteil der verschuldungswirksamen Ausgaben der Wohnbaufinanzierung von 45% auf 17% sinken. Nur mehr rund € 430 Mio (knapp öS 6 Mrd.) der insgesamt rund € 2,4 Mrd. (öS 33 Mrd.) Förderungsausgaben wären dann gemäß dieser Analyse noch verschuldungswirksame Ausgaben gemäß "Maastricht-Kriterien".

Der Sicherstellung der Mittel für die Wohnbaufinanzierung mit dem Finanzausgleich 2001 folgte zum Jahreswechsel 2000/01 ein Briefing seitens der Statistik Austria gegenüber den Vertretern der Wohnbauförderung der Länder mit Anweisungen, wie die Förderungsmodelle umzustellen seien, damit sie als nicht-verschuldungswirksame Finanztransaktionen statt als Sozialtransfers verbuchbar sind. Es wurde dabei die einfache Formel vermittelt, dass Förderungen dann als Finanztransaktionen gelten, wenn sie rückzahlbar und mit zumindest 1% verzinst sind.

Innerhalb weniger Monate änderten diejenigen Bundesländer, die bislang vorwiegend auf verlorene Zuschüsse (Wien), nicht rückzahlbare Annuitätenzuschüsse (Niederösterreich) und zinsfreie Darlehen (Salzburg, Steiermark, Niederösterreich) gesetzt hatten, ihre Förderung auf nicht-verschuldungswirksame Modelle. Die Unterstützung der Niederösterreichischen Wohnbauförderung bei der Umstellung der Modelle war Bestandteil des gegenständlichen Projektes und wird im vorliegenden Bericht beschrieben (ab Seite 68).

Gleichzeitig setzten mehrere Länder Schritte, ihre Forderungen an aushaftenden Darlehen in einer Weise zu veräußern, dass verschuldungsmindernde Einnahmen lukriert werden können. Der größte Kapitalstock stand Niederösterreich mit rund € 4,7 Mrd. (knapp öS 65 Mrd.) aushaftender Darlehen zur Verfügung. Das Ergebnis einer internationalen Ausschreibung war ein Modell, das nicht nur „Maastricht-positive“ Einnahmen bringt, sondern auch insgesamt ökonomisch überzeugt (siehe Seite 28 und 51).

Die Arbeiten an der vorliegenden Studie erbrachten zwischenzeitlich den Befund, dass hinsichtlich der Suche nach ausgefeilten Modellen zur Vermeidung der verschuldungswirksamen Verbuchung von Staatsausgaben größte Zurückhaltung angebracht ist. Zielsetzung der europäischen Union sind konsolidierte öffentliche Ausgaben. Alle zur Reduktion von Staatsausgaben und Forcierung der Einnahmen getroffenen Maßnahmen müssen auf gesteigerte wirtschaftliche Effizienz ausgerichtet sein. Insofern schien es wenig zielführend, als im März 2001 Vorhaben zur Reduktion verschuldungswirksamer Ausgaben zum Aufhänger in der Tagespresse wurden. Die Presse titelte etwa am 15. März 2001 „EU nimmt Budget-Tricks unter Beschuss“. Im Beitrag hieß es: „Ein zweiter Angriff der EU-Statistiker erfolgt auf günstige Darlehen. Jeder Zinssatz, der unter der üblichen Rendite liegt, wird als Subvention betrachtet. Weshalb EUROSTAT verlangt, die Differenz zwischen gewährtem und realem Zinssatz als Ausgabe auszuweisen. Womit zusätzliche Budgetbelastungen verbunden wären. Letztlich gibt es auch bei der Wohnbauförderung Probleme. Die Länder verkaufen derzeit ihre Darlehen in

großem Stil, meist an Banken. Sie erhalten damit die langfristigen Rückflüsse aus den Krediten per Einmalzahlung und nehmen dafür einen Abschlag in Kauf¹.

Allem Anschein nach führen die österreichischen Aktivitäten vorderhand zu keinen Änderungen in der Verbuchungspraxis seitens EUROSTAT. Insofern liefert die vorliegende Studie einen Diskussionsbeitrag in einem ruhigen Prozess der Optimierung der Wohnbauförderung österreichischer Prägung. Ihre Effizienz soll nicht nur hinsichtlich des Förderungszwecks optimiert werden, sondern auch hinsichtlich der Budgetsalden der öffentlichen Hand.

ECKPUNKTE DER STUDIE

Angesichts der gegebenen Effizienz der bisherigen Förderungsmodelle und der politischen Vorgabe, dem Normadressaten möglichst konstante gesetzliche Rahmenbedingungen zu bieten, war es die Zielsetzung der Studie,

- eine Adaption der Niederösterreichischen Wohnbaufinanzierung auf verschuldungsneutrale Modelle
- bei geringst möglichen Systemänderungen
- bei Ausschöpfung gegebener Effizienzpotenziale zu erreichen.

Es ging um eine Klärung der Frage, wo genau die Grenzen der Maastricht-Relevanz einzelner Förderungsmodelle liegt. Um ein Beispiel zu nennen, ist es durchaus fraglich, wie die Verzinslichkeit von Förderungsdarlehen zu bewerten ist, um sie hinsichtlich der ESGV-Methoden nicht ausgabenwirksam zu halten.

Im Detail stellten sich folgende Fragen:

- Was ist ein verzinsliches Darlehen im Sinne des ESGV?
- Welche Rolle spielt es, ob der Darlehensgeber mit der Darlehensvergabe einen Verlust macht bzw. vom im Bankengeschäft üblichen Niveau abweicht? Wo beginnt und wo endet der „Loss“ (Verlust)?
- Muss für den öffentlichen Sektor der Begriff der Opportunitätskosten zwingend angewendet werden?
- Wird es seitens EUROSTAT anerkannt, dass bei Finanzierungen unterschiedliche Marktsegmente bestehen und die Wohnbaufinanzierung angesichts der gegebenen Volumina und Sicherheiten deutlich unter dem Niveau täglich fälliger Einlagen liegt?
- Ist es denkbar, ein Wohnbauförderungsdarlehen unter den gegebenen Rahmenbedingungen (lange Praxis zinsgünstiger Förderungsdarlehen, keine Wettbewerbsverzerrung, Staat hat nicht die Funktion einer Bank u.a.) in der Größenordnung des VPI (Substanzerhalt des Kapitals) verschuldungs-unwirksam zu vergeben?

¹ Die Presse, 15.3.2001, S. 19.

Die Studie enthält demgemäß folgende Eckpunkte

- Kapitel 1 Maastricht-relevante Kennzahlen zur Wohnbaufinanzierung:
Schaffung eines objektiven Überblicks über die Wohnbaufinanzierung durch die Länder.
- Kapitel 2 Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in der Wirtschafts- und Währungsunion:
Darstellung des Verbuchungssystems der öffentlichen Ausgaben ESVG.
- Kapitel 3 Maastricht-Relevanz unterschiedlicher Wohnbaufinanzierungsmodelle:
Untersuchung der Verschuldungswirksamkeit bestimmter Förderungsmodelle.
- Kapitel 4 Europäische Beispiele:
Umgang anderer EU-Staaten mit derselben Thematik.
- Kapitel 5 Umstellung der Niederösterreichischen Wohnbaufinanzierung:
Darstellung der Novelle 2001 der Niederösterreichischen Förderungsvorschriften als Teil des gegenständlichen Forschungsprojektes.

Zur Erhärtung der Befunde wurden mehrere Expertisen eingeholt und in den Projektbericht integriert. O.Univ.-Prof.Dr. Stefan Griller und Mag. Barbara Dutzler vom Forschungsinstitut für Europafragen an der Wirtschaftsuniversität Wien wurden mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens über „die europarechtlichen Rahmenbedingungen der NÖ Wohnbaufinanzierung“ betraut. Dr. Christian Donner, Autor des umfangreichen Forschungsberichts „Wohnungspolitik in der Europäischen Union“, wurde mit einer Vergleichsstudie zu „Maastricht-Vertrag und Wohnungspolitik in der EU“ beauftragt. Die legistische Betreuung der Gesamt-Studie wurde der Vorsitzenden des FGW-Forschungsbeirats, Ass.Prof.Dr. Brigitte Gutknecht übertragen. Sie steuerte überdies eine Untersuchung der rechtlichen Rahmenbedingungen einer Ausgliederung der Wohnbauförderung aus der öffentlichen Verwaltung bei. Die Expertisen sind in vollem Umfang im Anhang der Studie zu finden. Darüber hinaus wurde auf eine Darstellung des „Öffentlichen Defizits – Berechnungsmethoden und aktuelle Ergebnisse“ von DI Walter Stübler (Statistik Austria) sowie einen Vortrag zu „Wohnbauförderung und die Maastrichtkriterien“ von MR Dr. Eduard Fleischmann (Bundesministerium für Finanzen) zurückgegriffen. Beide Beiträge sind mit freundlicher Genehmigung ebenfalls im Anhang abgedruckt.

Die Integration von Teilen dieser Expertisen in den Hauptteil der Studie ist meist nicht gesondert gekennzeichnet. Das Rechtsgutachten von Griller/Dutzler fand Eingang vor allem in die Kapitel 2 „Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in der Wirtschafts- und Währungsunion“ und 3 „Maastricht-Relevanz unterschiedlicher Wohnbaufinanzierungsmodelle“. Die Expertise von Donner findet sich insbesondere in Kapitel 4 „Europäische Beispiele“ wieder.

KAPITEL 1 –

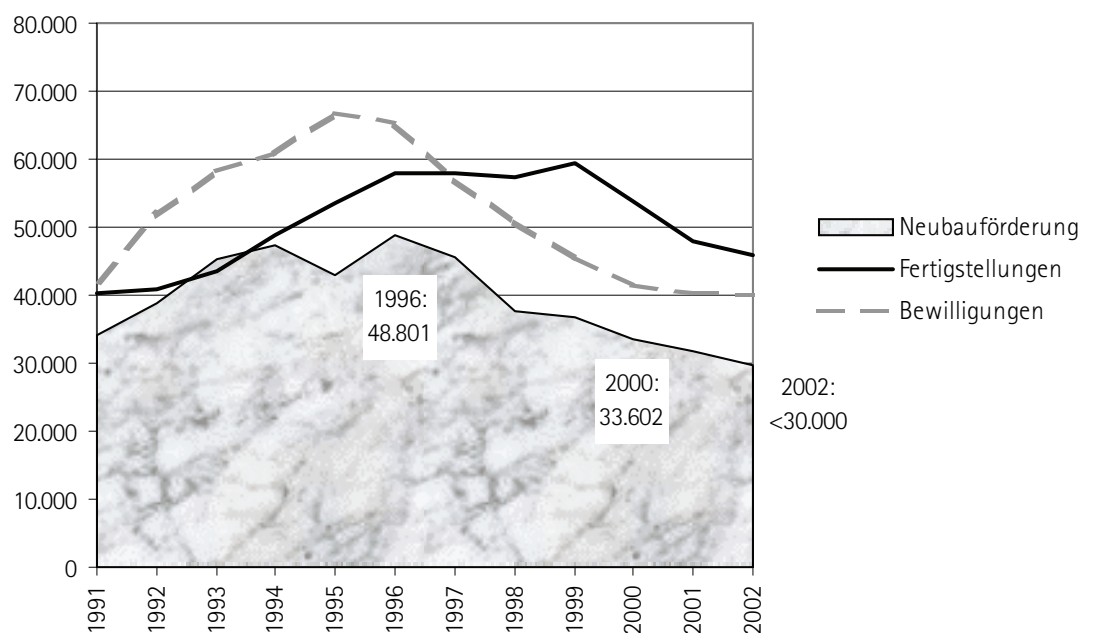
MAASTRICHT-RELEVANTE KENNZAHLEN ZUR WOHNBAUFINANZIERUNG

WOHNUNGSPRODUKTION UND WOHNBAUFINANZIERUNG

Grafik 2 verdeutlicht, in welchem hohem Maße die Zahlen zu Wohnungsbewilligungen und –fertigstellungen mit den Förderungszusicherungen korrelieren. Der enorme Anstieg der Bewilligungszahlen Anfang der neunziger Jahre auf österreichweit rund 67.000 Einheiten (1995) lief praktisch gleichauf mit einem entsprechenden Anstieg der Förderungszahlen. Während der gesamten neunziger Jahre lag der „Förderungsdurchsatz“ – d.h. das Verhältnis von Förderungszusicherungen im Neubau zu den Wohnungsbewilligungen – zwischen 75% und 81% mit einem Durchschnittswert von 77%. Das heißt, dass bei annähernd vier von fünf Neubauwohnungen Förderungsmittel der Länder in Anspruch genommen wurden.

Der Höhepunkt der Förderungsaktivitäten wurde 1996 mit österreichweit 48.800 Einheiten erreicht. Bis 2000 sank die Zahl auf 33.600. Für 2002 ist mit gebremsten Rückgängen auf knapp unter 30.000 Einheiten zu rechnen.

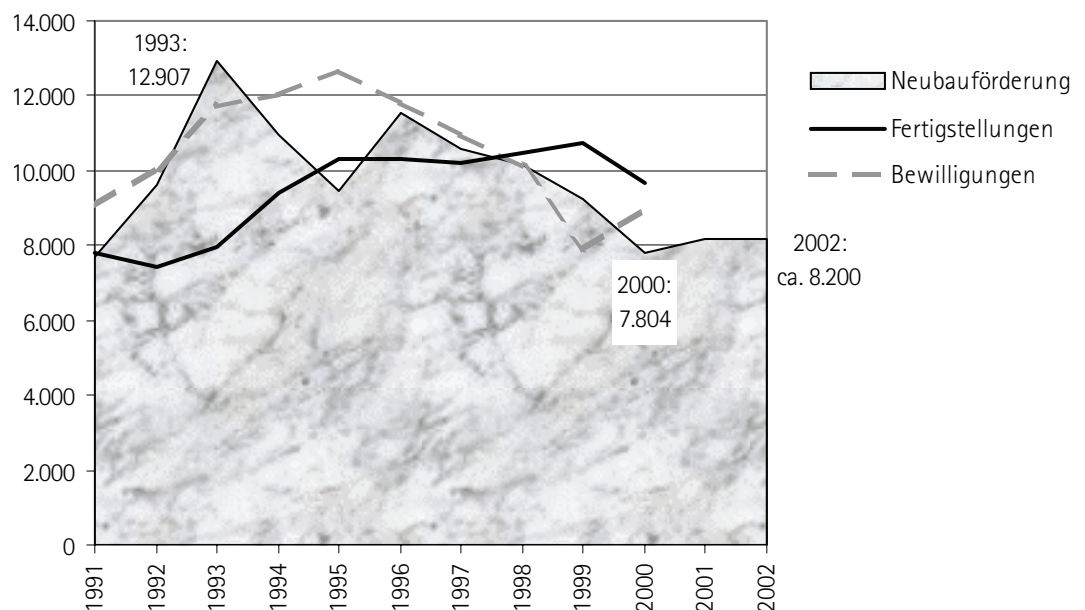
Grafik 2: Wohnungsbewilligungen, -fertigstellungen und Förderungszusicherungen Österreich bis 2002



Quelle: Statistik Austria Baustatistik, BMF, FGW-Erhebung bei den Länderförderungsstellen, FGW-Prognose

Niederösterreich hat traditionell einen noch stärkeren Förderungsdurchsatz als der Durchschnitt der Bundesländer. Fast jede neu errichtete Wohnung kommt in den Genuss einer Förderung. Bewilligungszahlen und Förderungszusicherungen gingen, ähnlich dem österreichischen Trend, seit Mitte der neunziger Jahre weitgehend parallel zurück. Die Wohnungsbewilligungen erreichten 1999 knapp 8.000 Einheiten und 2000 knapp 9.000. Die Förderungszusicherungen lagen 2000 knapp unter 8.000 und dürften dieses Niveau bis 2002 in etwa halten.

Grafik 3: Wohnungsbewilligungen, -fertigstellungen und Förderungszusicherungen in Niederösterreich bis 2002



Quelle: Statistik Austria Baustatistik, BMF, FGW-Erhebung bei den Länderförderungsstellen, FGW-Prognose

EINNAHMEN FÜR DIE WOHNBAUFÖRDERUNG

Die Mittelaufbringung für die Wohnbaufinanzierung in Österreich wird überwiegend von den Zweckzuschüssen des Bundes getragen, die seit 1996 nominell gleichbleibend € 1,78 Mrd. (öS 24,5 Mrd.) ausmachen. Dies sind mehr als 2/3 der Gesamt-Einnahmen für die Wohnbauförderung von € 2,63 Mrd. (öS 36,1 Mrd.) im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 1999¹. Andere Bundesmittel, insbesondere die nicht zweckgebundenen Bedarfszuweisungen, belaufen sich für denselben Zeitabschnitt auf durchschnittlich € 120 Mio (öS 1,7 Mrd.). Die verbleibenden rund € 710 Mio (öS 9,8 Mrd. bzw. 27%) werden von den Ländern aufgebracht, überwiegend durch Rückflüsse von aushaftenden Darlehen und in kleinerem Ausmaß Landesmittel.

¹ Die Zahlen für 2000 wurden aufgrund ihrer atypischen Höhe nicht in der Durchschnittsberechnung berücksichtigt, siehe unten.

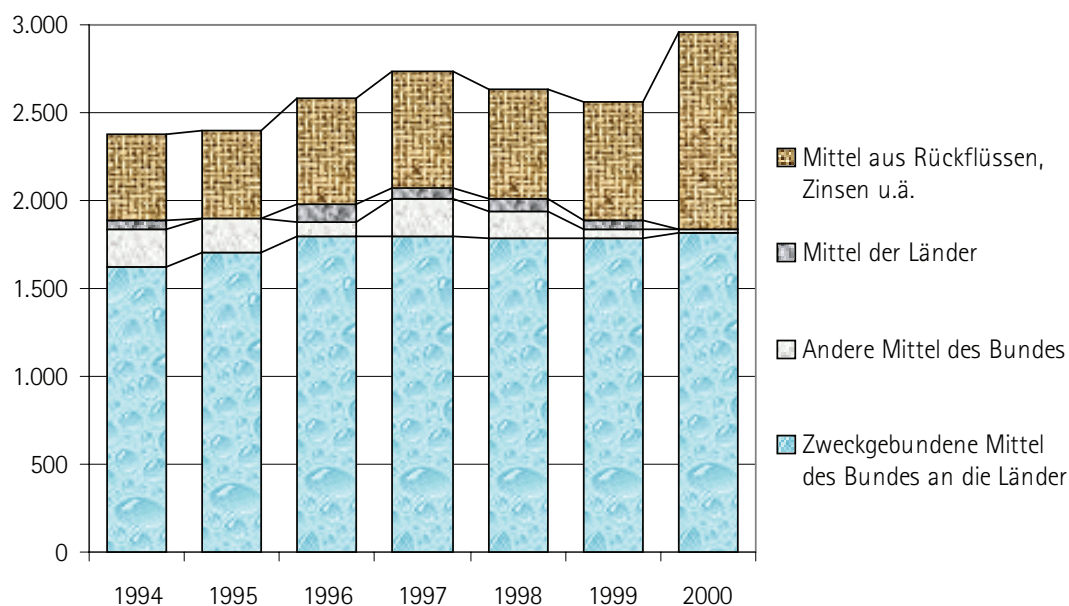
Die Struktur der Einnahmen des Landes Niederösterreich ist im wesentlichen mit den bundes-durchschnittlichen Zahlen identisch, mit der einen Ausnahme, dass Niederösterreich, gleichauf mit Tirol, im Vergleich der Bundesländer mit Abstand am meisten Landesmittel in die Wohnbauförderung investiert. Die Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2000 stellen in mehrerlei Hinsicht eine Sondersituation dar. Anlässlich einer Umfrage bei den Länder-Förderungsstellen im Februar 2001 wurde für 2000 ein vorläufiges Ergebnis auf dem Niveau der Vorjahre gemeldet, mit leicht sinkender Tendenz für 2001 und 2002. Das Hochschnellen der Werte in den endgültigen Jahresabschlüssen 2000 um ca. € 440 Mio (über öS 6 Mrd.) gegenüber den Annahmen auf € 2,96 Mrd. (öS 40,7 Mrd.) hat mit den Maastricht-Kriterien zu tun.

Die Bedingungen des Stabilitätspakts¹ bewogen mehrere Bundesländer – allen voran Niederösterreich und Wien – gemäß Maastricht-Kriterien ausgabenwirksame Förderungsmaßnahmen des Jahres 2001 dem Jahr 2000 zuzurechnen. Beide Bundesländer haben ihre Wohnbaufinanzierung im ersten Halbjahr 2001 auf – gemäß Maastricht-Kriterien – ausgabenneutrale Modelle umgestellt. In diesem Jahr noch nach den alten Richtlinien vergebene Förderungen wurden demgemäß im Jahr 2000 verbucht.

Die um rund € 440 Mio erhöhten Ausgaben mussten naturgemäß durch Mehreinnahmen in einem ähnlichen Ausmaß kompensiert werden. Dies geschah insbesondere durch eine Forcierung der Rückflüsse und den anlaufenden Verkauf von Förderungsdarlehen. Die Rückflüsse konnten gegenüber dem mehrjährigen Durchschnitt (1996-1999) um fast 50% auf € 930 Mio (öS 12,8 Mrd.) gesteigert werden. Vor allem Wien steigerte 2000 diesbezügliche Einnahmen durch eine Forcierung der begünstigten Rückzahlung um rund das Dreifache auf € 380 Mio (öS 5,2 Mrd.). Der Verkauf von Förderungsdarlehen in Oberösterreich war bereits 2000 mit € 220 Mio (über öS 3 Mrd.) budgetwirksam.

¹ Siehe Seite 32.

Grafik 4: Einnahmen für die Wohnbauförderung in Mio €



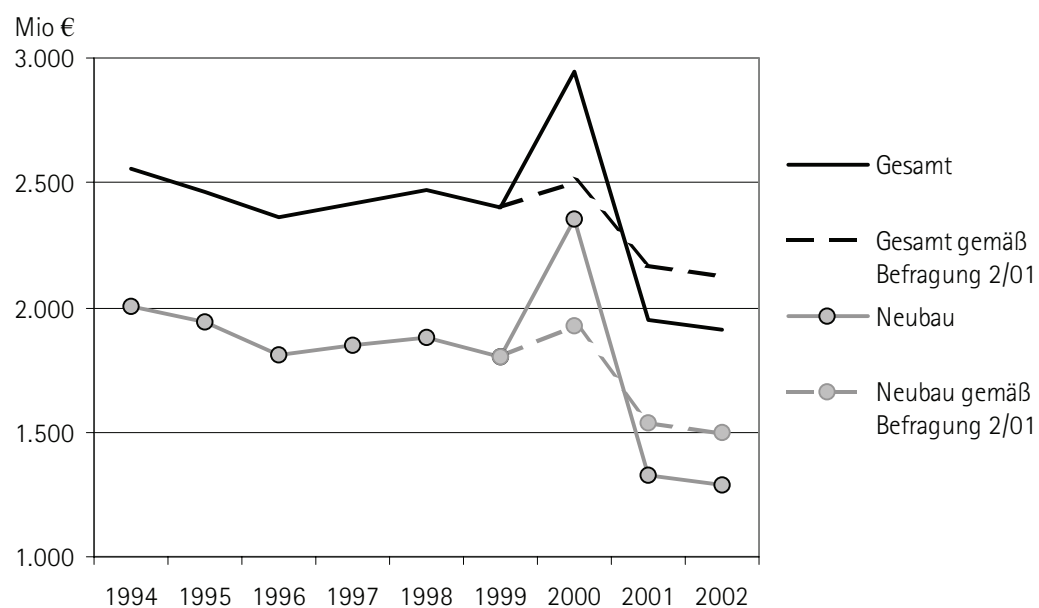
Quelle: BMF, FGW-Erhebung bei den Länderförderungsstellen

AUSGABEN FÜR DIE WOHNBAUFÖRDERUNG

Während die Förderungszusicherungen in den letzten Jahren deutlich zurückgingen, hielten sich die Förderausgaben bei konstant € 2,4 bis 2,5 Mrd. (öS 33 - 35 Mrd.). Das heißt, der durchschnittliche Mitteleinsatz pro neu errichteter Wohnung stieg. Dazu kam es aufgrund diverser neuer Förderungsmodelle, etwa der allgemeinen Wohnbeihilfe oder verbesserter Modelle in der Sanierungsförderung. Gemäß einer FGW-Umfrage Anfang 2001 war zu erwarten, dass die Förderausgaben der Länder auch weiterhin – trotz rückläufiger Zusicherungszahlen, Aufweichung der Zweckwidmung und Sparzwang – sich nur moderat rückläufig entwickeln würden. Erwartet wurde ein Absinken der Förderausgaben auf knapp unter € 2,2 Mrd. (öS 30 Mrd.) sowohl für 2001, als auch für 2002.

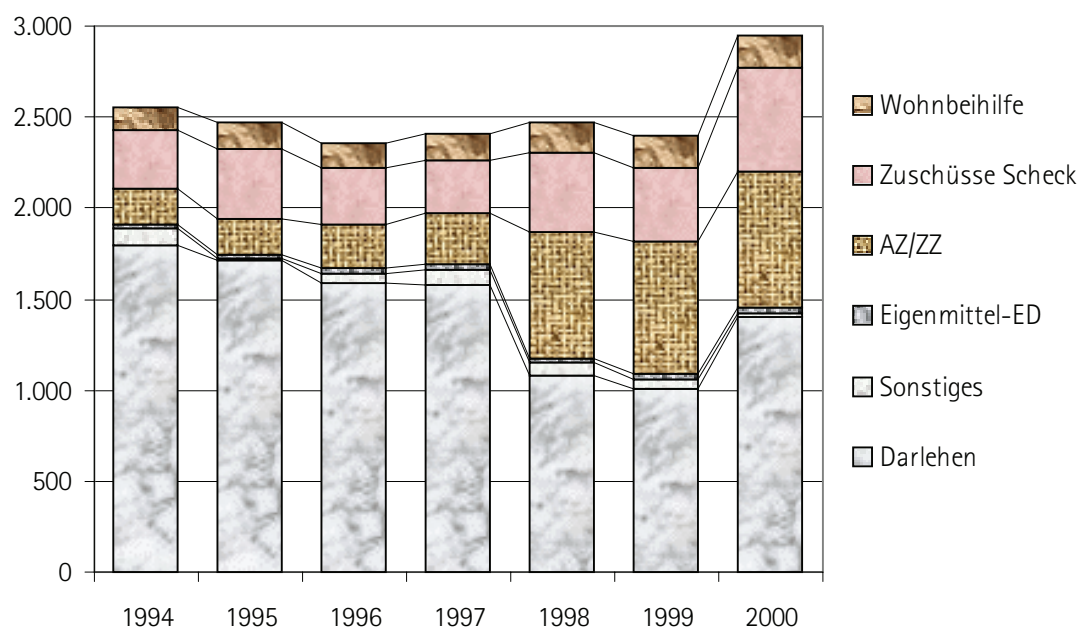
Tatsächlich stiegen die Ausgaben für die Wohnbaufinanzierung 2000 ähnlich wie die Einnahmen massiv an und erreichten einen nie gewesenen Höchststand von € 2,95 Mrd. (öS 40,5 Mrd.). Bei zumindest € 440 Mio (öS 6 Mrd.) handelt es sich um phasenverschobene Buchungen. Diese betreffen fast ausschließlich den Neubau, nachdem in der Sanierung die meisten Bundesländer die Annuitätenzuschuss-Förderungen trotz ihrer Verschuldungswirksamkeit beibehielten. Das bedeutet aber für 2001 und 2002 vermutlich ein buchmäßiges Absinken der Förderausgaben in den Bereich von ca. € 1,9 Mrd. (öS 26 Mrd.).

Grafik 5: Ausgaben für die Wohnbauförderung bis 2002



Quelle: BMF, FGW-Erhebung bei den Länderförderungsstellen, FGW-Prognose

Grafik 6: Ausgaben für die Wohnbauförderung in Mio €



Anm.: AZ/ZZ = Annuitätenzuschüsse/Zinszuschüsse; Eigenmittel-ED = Eigenmittel-Ersatzdarlehen

Quelle: BMF, FGW-Erhebung bei den Länderförderungsstellen

Tabelle 7: Kennzahlen zur Wohnbaufinanzierung der Länder 2000 in Mio €

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Einnahmen										
Zweckzuschüsse	1.815	51	116	295	282	110	247	136	100	478
In Anspruch genommene Bedarfszuweisungen / Landesmittel	-28	0	-14	24	-22	0	-24	9	0	0
Rückflüsse, Zinserlöse	1.167	19	57	144	286	41	142	62	37	378
Einnahmen gesamt	2.955	71	159	463	547	151	365	206	138	855
Veränderung gegenüber dem Durchschnitt 1996-99	13%	2%	-4%	5%	12%	-8%	4%	-6%	12%	42%
Bedarfszuweisungen										
2000	604	21	42	114	103	37	92	49	26	119
Davon nicht in Anspruch genommen	577	21	42	114	77	37	92	49	26	119
Ausgaben										
Neubau	2.351	76	119	623	376	163	223	176	90	504
Sanierung	595	17	12	72	45	10	157	27	23	232
Ausgaben gesamt	2.946	93	131	695	420	173	380	204	113	736
Veränderung gegenüber dem Durchschnitt 1996-99	22%	66%	-11%	109%	-1%	-7%	16%	-5%	-14%	25%
Saldo Einnahmen / Ausgaben										
2000	9	-23	28	-232	126	-22	-15	2	25	119
Förderungsfälle in 1.000 WE										
Durchschnitt 1996-1999	42,2	1,4	3,0	10,4	7,6	2,5	5,3	3,6	2,0	6,4
2000	33,6	1,9	2,2	7,8	5,5	2,3	5,3	3,0	1,7	3,9
Veränderung	-20%	38%	-26%	-25%	-27%	-8%	-1%	-17%	-18%	-39%

Quelle: BMF, FGW-Sonderauswertung

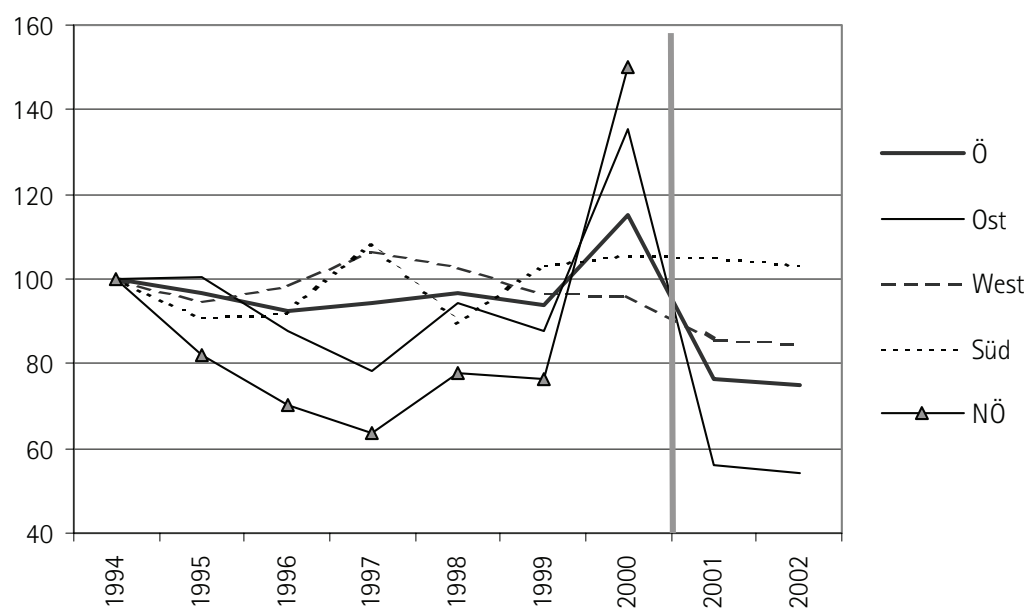
Die Ausgaben für die Wohnbaufinanzierung entwickeln sich bundesländerweise deutlich unterschiedlich. Sprunghafte Steigerungen und Rückgänge der Ausgaben im zweistelligen Prozentbereich sind eher die Regel als die Ausnahme. Von im Vergleich großer Konstanz ist die Förderungsgebarung in den westlichen Bundesländern und in der Steiermark geprägt.

Die westlichen Bundesländer sind auch in geringerem Ausmaß vom Änderungsbedarf aufgrund der Erfordernisse des Stabilitätspakts betroffen. Sie haben Anfang der neunziger Jahre darauf verzichtet, auf kurzfristig vorteilhaftere Förderungsmodelle umzusteigen und sind größtenteils bei der traditionellen – nach Maastricht-Kriterien nicht verschuldungswirksamen – Darlehensförderung geblieben.

Trends in der Entwicklung der Länder-Förderungspolitik sind derzeit besonders schwer nachweisbar. In zu hohem Maße war das Jahr 2000 ein Jahr des Übergangs mit teilweise höchst untypischen Budgets.

Grafik 8: Entwicklung der Förderausgaben nach Bundesländern

1994 = 100



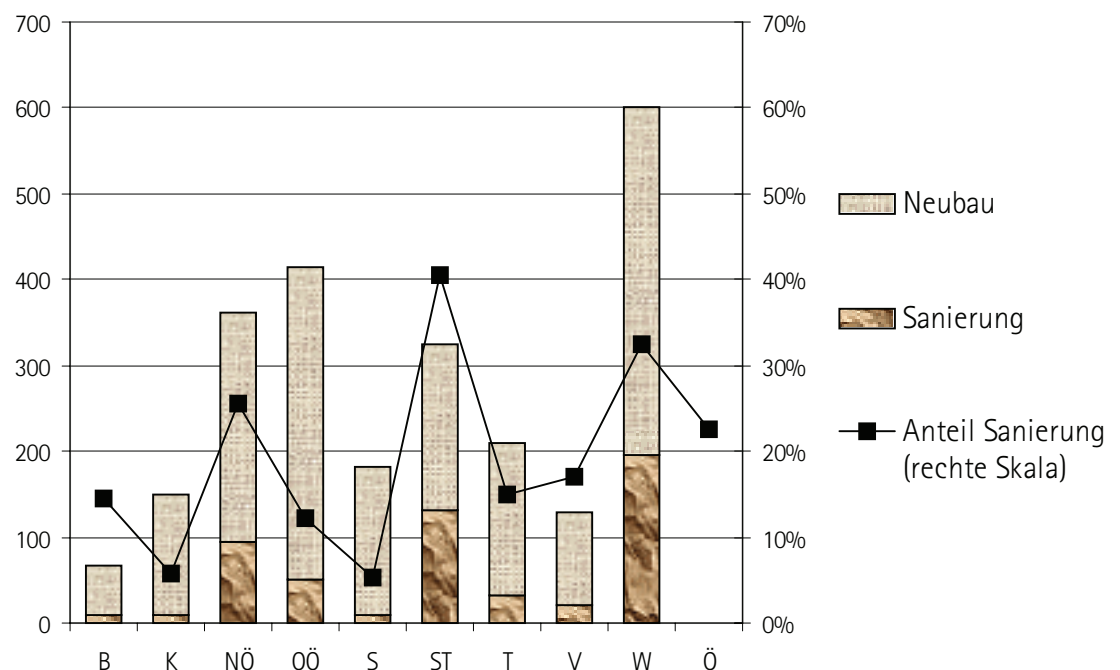
Anm.: Ost: B, NÖ, W; West: OÖ, S, T, V; Süd: K, St.

Quelle: BMF, FGW-Erhebungen bei den Länder-Förderungsstellen, 2001/02 Prognosen

Die Sanierungsförderung nimmt in den Bundesländern einen stark unterschiedlichen Stellenwert ein. Im österreichischen Durchschnitt über die Jahre 1994 bis 2000 flossen 22,6% der Mittel in die Sanierung. Den höchsten Sanierungsanteil verzeichnet die Steiermark mit über 40%, gefolgt von Wien mit 32% und Niederösterreich mit 26%. Salzburg weist zusammen mit Kärnten den niedrigsten Sanierungsanteil mit nur knapp über 5% der Förderungsausgaben auf. Einschränkung ist allerdings festzuhalten, dass die Bundesländer einzelne Maßnahmen, z.B. die Förderung von Dachgeschossausbauten oder Totalsanierungen unterschiedlich zuordnen. Auch sind die Länderwohnbaufonds in der Statistik nicht berücksichtigt. Sie machen in einzelnen Bundesländern, z.B. in Salzburg, ein erhebliches Volumen aus.

Grafik 9: Förderungsausgaben für Neubau und Sanierung in den Bundesländern

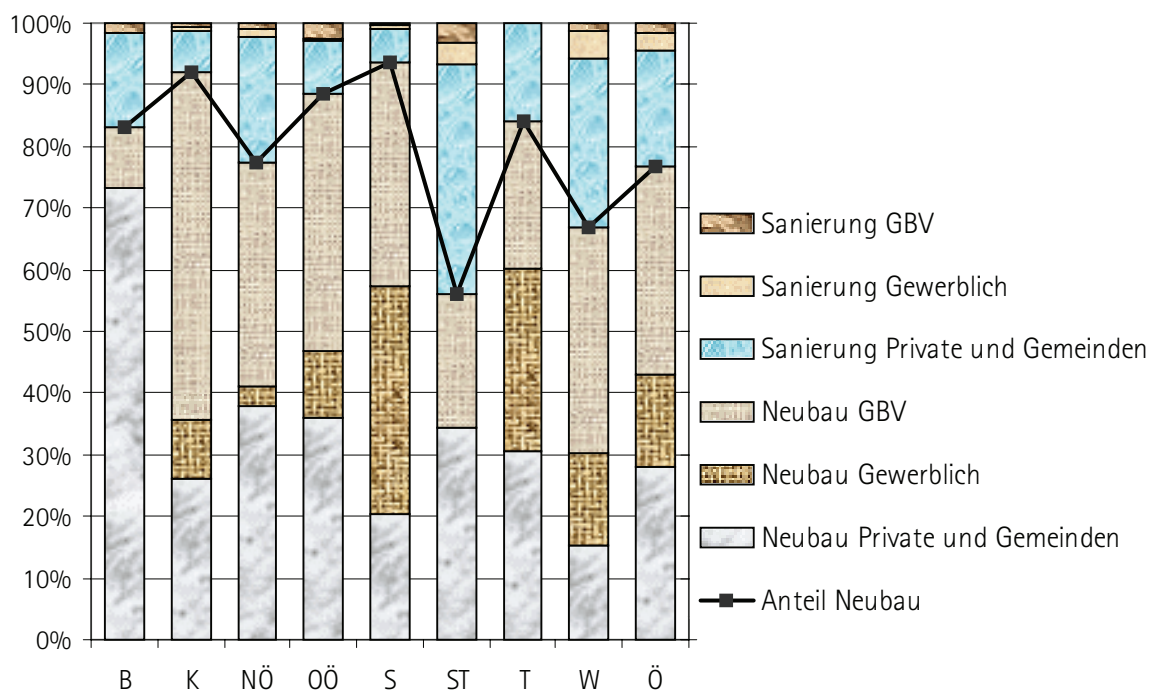
Mittelwerte 1994 – 2000 in Mio €



Quelle: Förderungszusicherungen: BMF, FGW-Erhebungen bei den Länder-Förderungsstellen

Grafik 10: Verteilung der Förderungsausgaben nach Bundesländern

Mittelwerte 1997 - 2000



Quelle: Siehe BMF, FGW-Erhebungen bei den Länder-Förderungsstellen.

ENTWICKLUNG DER VERSCHULDUNGSWIRKSAMEN

FINANZIERUNGSKOMPONENTEN

Unter der vereinfachenden Annahme, dass Darlehen und rückzahlbare Annuitätenzuschüsse verschuldungsneutral, nicht rückzahlbare Annuitätenzuschüsse und verlorene Zuschüsse hingegen als verschuldungswirksame Staatsausgaben zu werten sind, kam die FGW in ihrer Studie „Wohnbauförderung – Staatsverschuldung – Strukturreform“ (8/2000) zum Schluss, dass 1999 rund 45% der gesamten Förderungsausgaben oder 1,1 Mrd. € (15 Mrd. öS) verschuldungswirksam zu verbuchen waren. Im Jahr 2000 erhöhte sich dieser Wert aufgrund der umfangreichen periodenverschobenen Buchungen auf rund 1,2 Mrd. € (16,5 Mrd. öS).

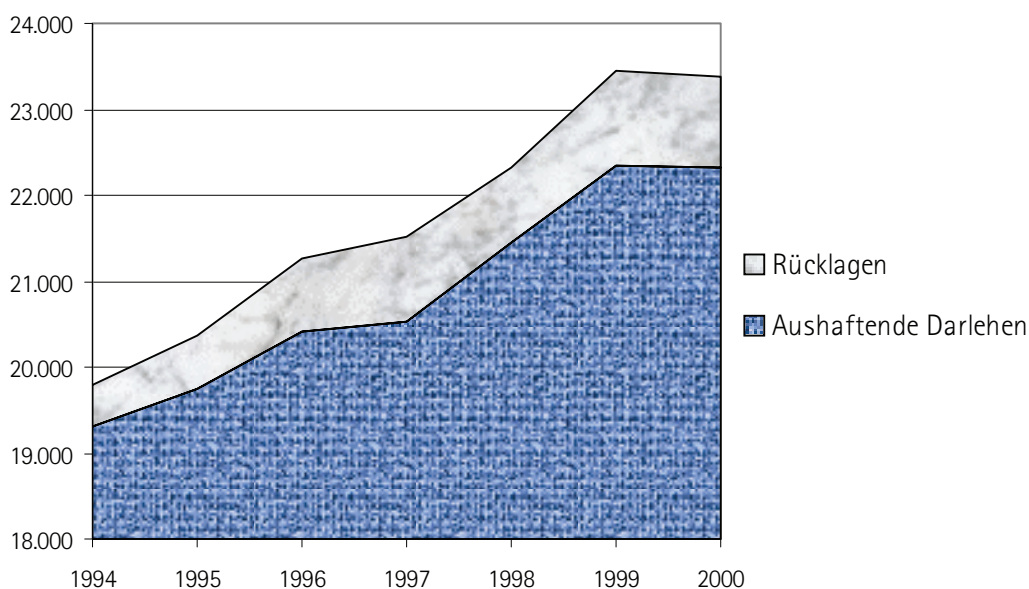
In der Förderungsgebarung für 2001 wird die angesprochene Umstellung der Förderungsmodelle wirksam. Bei einem zu erwartenden Rückgang der gesamten Förderungsausgaben von knapp 3 auf knapp 2 Mrd. € dürften sich die verschuldungswirksamen Ausgaben glatt halbieren – auf nur mehr rund 600 Mio €. Das heißt, dass die Wohnbauförderung mit rund 600 Mio € oder rund 8 Mrd. Schilling zur Senkung des österreichischen Budgetdefizits beiträgt! Den größten Anteil an dieser Entwicklung hat Wien, wo das Instrument der verlorenen Zuschüsse, die im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 1999 ein Volumen von 270 Mio € in Anspruch nahmen, auf ein verschuldungsneutrales Darlehensmodell umgestellt wurde.

AUSHAFTENDE DARLEHEN, RÜCKLAGEN UND ZAHLUNGSVERPFLICHTUNGEN

Seit Ende der neunziger Jahre stehen immer wieder die aushaftenden Förderungsdarlehen als mögliche Ressource zur Reduktion der Staatsverschuldung zur Diskussion. Tatsächlich machen sie ein bedeutsames Volumen aus, wie in Grafik 11 dargestellt. Zwischen 1994 und 2000 stiegen die aushaftenden Darlehen von 19,3 auf 22,3 Mrd. € (266 auf 307 Mrd. öS). Das ist im Jahresmittel eine Zunahme um 2,5%, sie liegt also im Bereich der Inflationsrate. Besonders stark war der Anstieg zwischen 1997 und 1999 mit jeweils über 4%. Der Rückgang im Jahr 2000 ist vor allem auf den Forderungsverkauf des Landes Oberösterreich zurückzuführen, der bereits damals zu Buche schlug¹. Ähnliche Transaktionen von Kärnten werden sich erst 2001 niederschlagen, der Forderungsverkauf von Niederösterreich frühestens 2002.

Die Rücklagen verdoppelten sich in etwa zwischen 1994 und 2000 von knapp 500 Mio € auf 1,1 Mrd. € (6,5 auf 14,8 Mrd. öS). Angesichts des massiven Anstiegs der Annuitätenzuschuss-Förderungen (vgl. Grafik 6, Seite 19) ist die Rücklagenentwicklung als bedenklich knapp aufzufassen.

Grafik 11: Aushaftende Darlehen und Rücklagen der Länderförderungsgeber gesamt

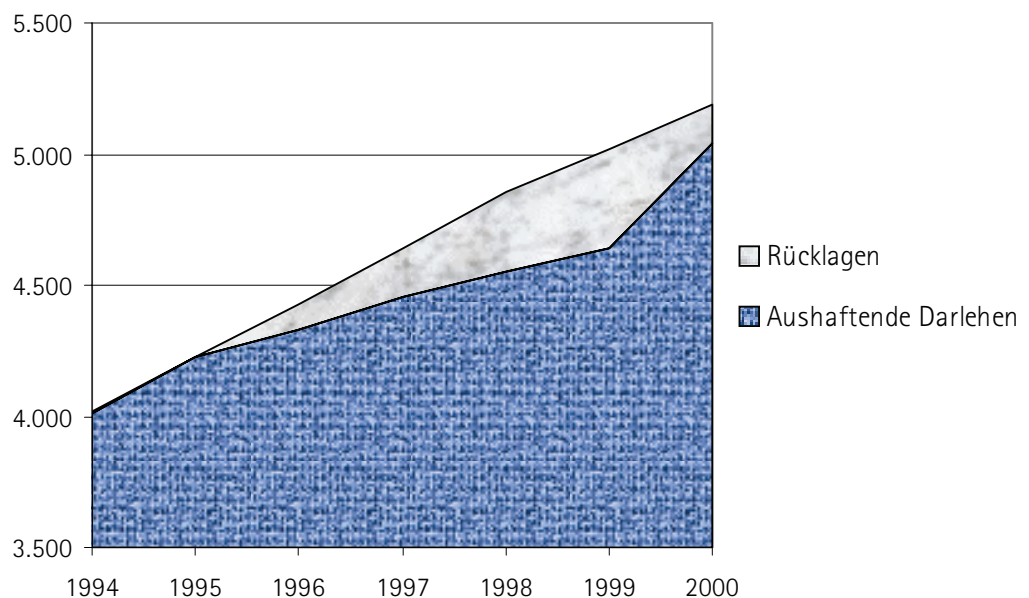


Quelle: BMF, FGW-Auswertung

¹ Siehe unten, Seite 28.

In Niederösterreich erhöhte sich der Bestand an aushaftenden Darlehen während der neunziger Jahre um durchschnittlich knapp 4% pro Jahr von ca. 4 Mrd. € 1994 auf ca. 5 Mrd. € im Jahr 2000 (von 55 auf 69 Mrd. öS), obwohl der Förderungsschwerpunkt in diesem Zeitraum bei Annuitätenzuschuss-Förderungen lag. Die Niederösterreichische Wohnbauförderung verfügte Mitte der neunziger Jahre über praktisch keine Rücklagen, was damals ein Hauptgrund für die Umstellung auf eine Annuitätenzuschuss-Förderung war. Bis 1999 konnten Rücklagen im Ausmaß von fast 400 Mio € (5,2 Mrd. öS) aufgebaut werden. Ihr neuerliches Absinken auf weniger als die Hälfte im Jahr 2000 ist auf periodenverschobene Förderungszusicherungen zurückzuführen. Niederösterreich erhöhte 2000 seine Förderungsausgaben auf annähernd das Doppelte, um verschuldungswirksame Ausgaben noch im Jahr 2000 statt 2001 verbuchen zu können (vgl. Ausführungen auf Seite 16, 17 und 32).

Grafik 12: Aushaftende Darlehen und Rücklagen Niederösterreich in Mio €

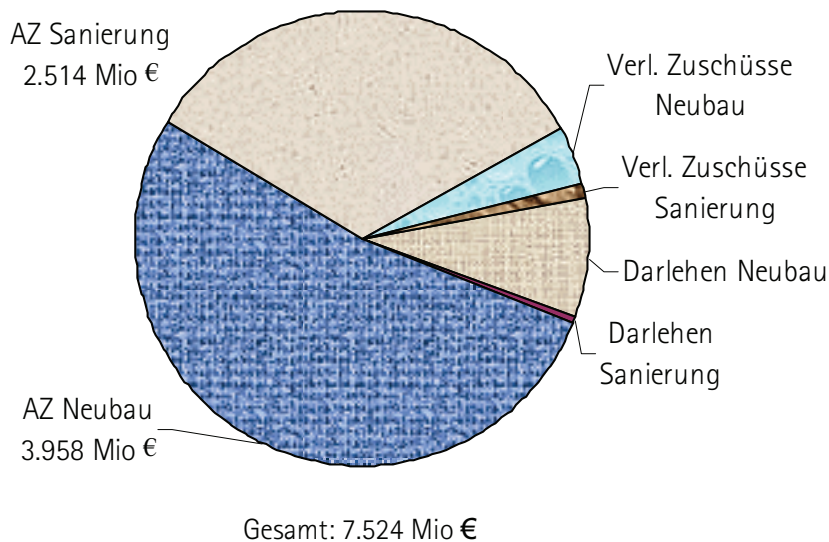


Quelle: BMF, FGW-Auswertung

Die „Assets“ der aushaftenden Darlehen und Rücklagen sind den Zahlungsverpflichtungen gegenüber zu stellen. In den meisten Ländern liegen zum Zeitpunkt des Rechnungsabschlusses Förderungszusicherungen vor, die noch nicht zur Auszahlung gelangt sind (Darlehen, verlorene Zuschüsse). Diese machten 1994 noch annähernd 30% der Zahlungsverpflichtungen aus, sind aber mittlerweile auf 14% gesunken. Der Löwenanteil der Zahlungsverpflichtungen sind Annuitätenzuschüsse, die den Förderungsgeber auf mehrere Jahre finanziell verpflichten. Im Neubau läuft die Verpflichtung bis zu 25 Jahre (Steiermark, Niederösterreich)¹, in der Sanierung meist auf 15 Jahre². Im Geschoßwohnungs-Neubau bedienen sich die vier Bundesländer Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol schwerpunktmäßig des Instruments der Annuitätenzuschüsse, in der umfassenden Sanierung alle Bundesländer ausser dem Burgenland und Salzburg.

Die Zahlungsverpflichtungen summierten sich 2000 auf rund 7,5 Mrd. € (104 Mrd. öS). Dieser Betrag ist den aushaftenden Darlehen und Rücklagen gegenüber zu stellen, die 2000 23,4 Mrd. € (322 Mrd. öS) ausmachten. Mehr als die Hälfte der Zahlungsverpflichtungen, fast 4 Mrd. € (54 Mrd. öS) entfallen heute auf Annuitätenzuschüsse im Neubau. Diese Finanzposition stieg in den letzten Jahren stark an, von 28% der Zahlungsverpflichtungen 1994 auf 53% im Jahr 2000 (Grafik 14). Etwa ein Drittel der Zahlungsverpflichtungen sind Annuitätenzuschüsse in der Sanierung mit ca. 2,5 Mrd. € (35 Mrd. öS). Sie zeigen in den vergangenen Jahren betraglich einen leichten Abwärtstrend, anteilmäßig sank die Position stärker - von 44% 1994 auf 33% 2000.

Grafik 13: Zahlungsverpflichtungen der Länder aus bestehenden Förderungszusicherungen 2000
in Mio €



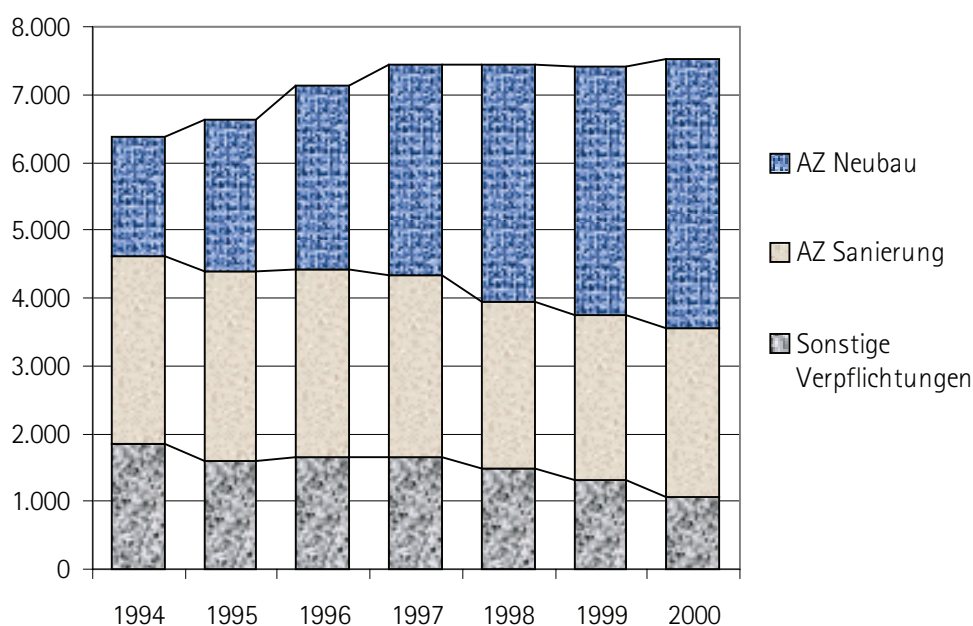
Quelle: BMF, FGW-Auswertung

¹ Regelförderung Mietwohnungsbau: 25-jährige AZ in der Steiermark und in Niederösterreich; 12-jährige AZ in Tirol; subjektbezogene AZ in Salzburg.

² Förderung der umfassenden Sanierung: 15-jährige AZ in Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Vorarlberg und Wien; 12-jährige AZ in Tirol, 10-jährige AZ in Kärnten.

Insgesamt stiegen die Zahlungsverpflichtungen bis 1997 deutlich an (4-7% p.a.), stagnieren seither aber. Deutlich stärker als in der Gesamtschau der Bundesländer entwickelten sich die Zahlungsverpflichtungen in Niederösterreich, und auch hier vor allem aufgrund des starken Anwachsens der Annuitätenzuschuss-Förderung im Neubau. Zwischen 1994 und 2000 ist eine glatte Verdoppelung von knapp 1,5 auf 2,9 Mrd. € festzustellen (ca. 20 auf 40 Mrd. öS).

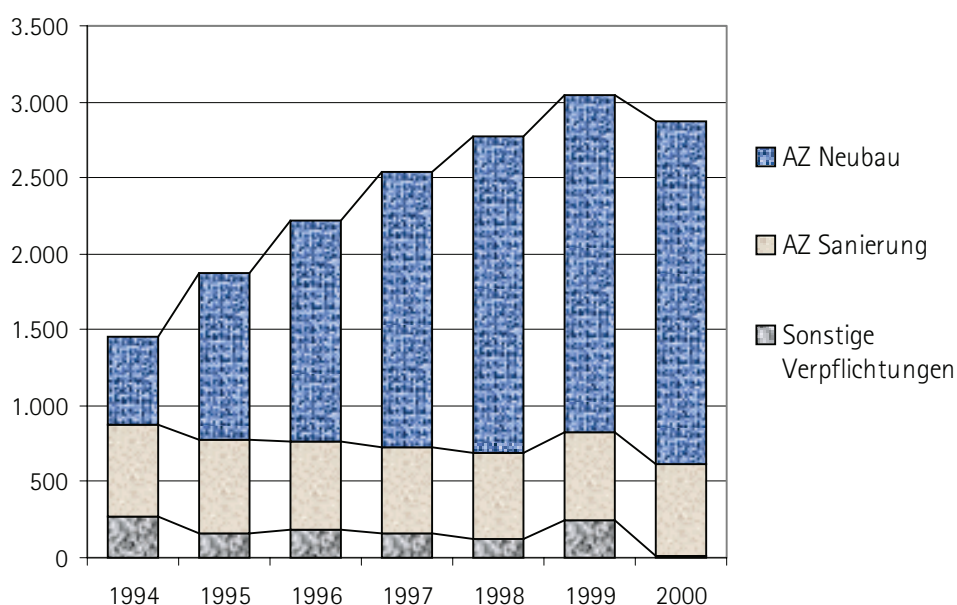
Grafik 14: Zahlungsverpflichtungen der Länder aus bestehenden Förderungszusicherungen in Mio €



Anm. Für Tirol und Salzburg liegen nur FGW-Schätzungen zu den Zahlungsverpflichtungen vor.

Quelle: BMF, FGW-Auswertung

Grafik 15: Zahlungsverpflichtungen Niederösterreich aus bestehenden Förderungszusicherungen in Mio €

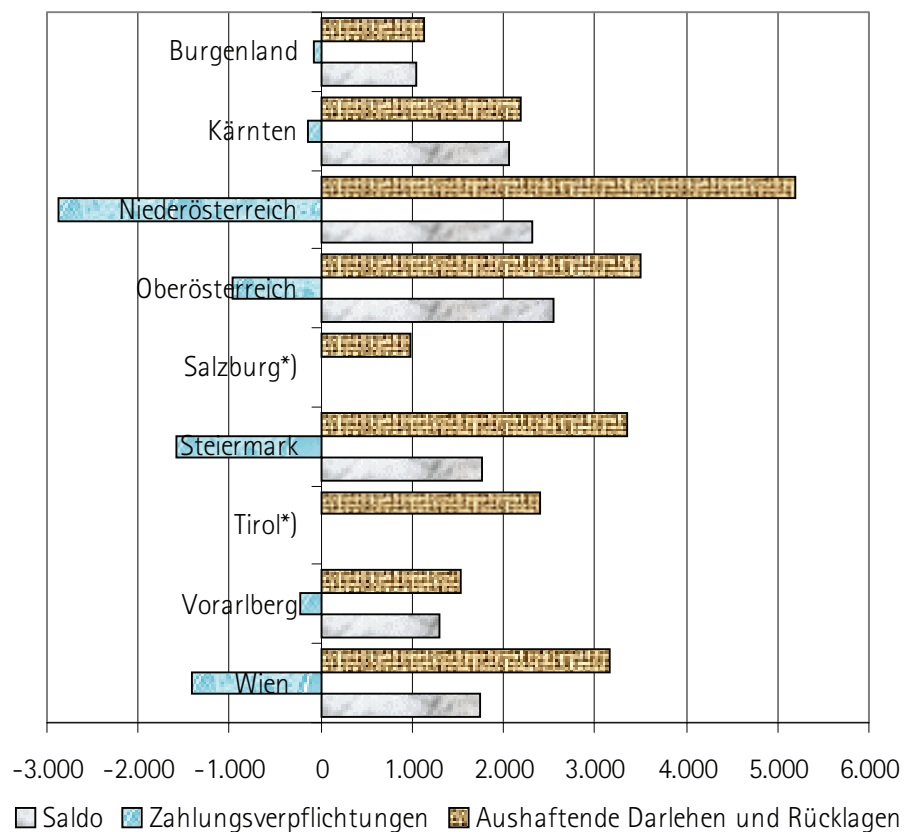


Quelle: BMF, FGW-Auswertung

Die Verteilung von „Soll“ und „Haben“ (Zahlungsverpflichtungen und aushaftende Darlehen bzw. Rücklagen) ist bundesländerweise stark ungleich verteilt. Bundesländer mit schwerpunktmäßigen AZ-Förderungen haben naturgemäß höhere Zahlungsverpflichtungen als andere Bundesländer. Länder, die in der Vergangenheit überwiegend mit Darlehen gefördert haben, verfügen demgegenüber über entsprechend hohe Forderungen. Der fiktive Saldo von „Soll“ und „Haben“ ist in allen Bundesländern weit im positiven Bereich. Österreichweit übersteigen die Forderungen und Rücklagen die Zahlungsverpflichtungen um annähernd 16 Mrd. € (knapp 220 Mrd. öS). Als „fiktiv“ ist dieser Saldo insofern anzusehen, als der tatsächliche Barwert der aushaftenden Darlehen weit unter den nominellen Beträgen liegt.

Fast 40% der Zahlungsverpflichtungen aller Bundesländer entfallen 2000 auf Niederösterreich. Dem stehen aber auch besonders hohe Bestände an aushaftenden Darlehen gegenüber – noch. Denn mit dem bevorstehenden Verkauf der Förderungsdarlehen wird sich die „Haben“-Seite drastisch reduzieren, während die „Soll“-Seite aufgrund neuer AZ-Förderungsjahrgänge weiter ansteigen wird.

Grafik 16: Soll und Haben der Wohnbauförderung der Bundesländer 2000 in Mio €



*) Für Tirol und Salzburg liegen hinsichtlich der Zahlungsverpflichtungen nur FGW-Schätzungen vor.
Quelle: BMF, FGW-Auswertung

VERKAUF VON DARLEHENSFORDERUNGEN

Mehrere Bundesländer sind den Anforderungen des Stabilitätspakts dadurch begegnet, dass sie Wohnbauförderungsdarlehen veräußerten. Es wurden und werden unterschiedliche Modelle praktiziert:

OBERÖSTERREICH:

Als erstes der Bundesländer hat Oberösterreich bereits im März 2000 Teile der Förderungsdarlehen gemäß WFG 1956 und 1968 verkauft. Die Darlehensnominale betrug ca. 480 Mio €. (6,6 Mrd. öS), der erzielte Barwert ca. 220 Mio € (3,01 Mrd. öS), d.h. knapp 46% der Nominale. Das Bankenkonsortium bestand aus der Oberösterreichischen Landesbank AG als Konsortialführer und der Allgemeine Sparkasse Oberösterreich Bank AG, der Kreditanstalt AG sowie der Raiffeisen Landesbank Oberösterreich.

Die zweite Tranche an Förderungsdarlehen wurde im 1. Quartal 2002 veräußert. Die Darlehensnominale betrug ca. 3,1 Mrd. € (43 Mrd. öS). Es handelt sich dabei um sämtliche aushaftenden Förderungsdarlehen, die vor dem 31.12.97 zugesichert und bis zum 1.12.2001 ausbezahlt wurden und eine Restlaufzeit von länger als einem Jahr haben. Insgesamt waren rund 10 verschiedene Förderungsschienen betroffen. Der Verkauf wurde international ausgeschrieben. Ein Ergebnis stand bei Abschluss der Studie noch nicht fest. Die Finanzabteilung des Landes erwartete einen Barwert von rund 50%, d.h. rund 1,6 Mrd. € (22 Mrd. öS). Mit dem Erlös werden sämtliche Schulden des Landes getilgt bzw. Rücklagen gebildet und langfristig veranlagt. Die Veranlagungsgewinne können als Maastricht-wirksame Einnahmen verbucht werden.

KÄRNTEN:

Das Land Kärnten veräußerte im Februar und im Oktober 2001 ältere Förderungsdarlehen in 2 Tranchen mit Nominalen von 630 und 690 Mio € (8,7 und 9,4 Mrd. öS) zu Barwerten von 310 bzw. 370 Mio € (4,3 bzw. 5,1 Mrd. öS). Bei der ersten Tranche erreichte der Barwert 49,2% der Nominale, bei der zweiten Tranche 53,6%. Partnerbanken waren die Hypo Alpe Adria AG und die Kommunalkredit AG, bei der zweiten Tranche zusätzlich auch die Bank für Kärnten und Steiermark AG.

NIEDERÖSTERREICH:

Das Land Niederösterreich entwickelte das im Vergleich der Bundesländer ausgefeilteste Modell, um aus dem Verkauf von Förderungsdarlehen mit einer Darlehensnominale von rund 4,7 Mrd. € (64,7 Mrd. öS) Maastricht-wirksame Einnahmen zu lukrieren. Aus einem internationalen Ausschreibungsverfahren ging die Citigroup London als Bestbieter hervor. Das wirtschaftliche Eigentum (=Rückflüsse aus den Forderungen bestehend aus Zinsen und Tilgungen) wurde an eine im Eigentum einer Stiftung stehenden Spezialgesellschaft („Blue Danube Loan Funding GmbH“) verkauft. Im Grundbuch bleibt weiterhin das Land NÖ als Hypothekargläubiger eingetragen. Für den einzelnen Darlehensnehmer gibt es keine Änderungen bzw. Auswirkungen, da insbesondere auch die Verwaltung der Darlehen weiterhin von der Niederösterreichischen Hypo-Bank durchgeführt wird.

Die Spezialgesellschaft finanzierte den Erwerb der Darlehensforderungen über eine internationale Anleihenemission (Asset backed security – Anleihe). Die Anleihe ist derart strukturiert, dass die gekauften Rückflüsse aus den Wohnbaudarlehen die Tilgung und Zinsen der Anleihe decken. Die Anleihe

brachte einen Nettoverwertungserlös von knapp 2,6 Mrd. € (ca. 35 Mrd. öS), das sind 55% der Darlehensnominale. Der Kaufpreis wird vom Land Niederösterreich veranlagt.

WIEN:

Die Bundeshauptstadt praktiziert eine Sonderform der Rückzahlung von Förderungsdarlehen. Der Verkauf der Darlehen an die Bauträger (gemeinnützige Bauvereinigungen) ist als Mischform zwischen Forderungsverkaufs und begünstigter Rückzahlung aufzufassen. Im Jahr 2000 lukrierte Wien ca. 220 Mio € (3 Mrd. öS) aus dieser Position, 2001 und 2002 dürften die Erträge bei 30 – 40 Mrd. € (400 – 500 Mio öS), ab 2003 bei ca. 100 Mio € (ca. 1,5 Mrd. öS) liegen.

In der STEIERMARK ist ein Verkauf von Förderungsdarlehen gemäß WBF 68 mit einer Darlehensnominale von ca. 800 Mio € (11 Mrd. öS) im Gespräch, wird allerdings frühestens 2003 budgetwirksam. Die anderen Bundesländer sehen derzeit von einer Verflüssigung ihrer Darlehensforderungen ab.

Der Rechnungshof hat den niederösterreichischen Forderungsverkauf Ende 2001 geprüft. Das Ergebnis wurde bisher noch nicht veröffentlicht. Eine Querschnittsprüfung aller Forderungsverkäufe steht zur Diskussion.

Die Erlöse aus den Forderungsverkäufen in Oberösterreich und Kärnten wurden bzw. werden schwerpunktmäßig für die Tilgung von Landesschulden bzw. für die Rücklagenbildung verwendet. Die laufenden Erträge aus dem Forderungsverkauf und der Veranlagung der Niederösterreichischen Wohnbauförderung gelangen indirekt, aber mittelfristig zweckgebunden zurück in die Wohnbauförderung. In Wien werden die Darlehensverkäufe als Rückflüsse verbucht.

Bei den ersten Forderungsverkäufen wurde die Banken-Ausschreibung auf heimische Institute beschränkt, mit denen die Landesregierungen in Geschäftsbeziehungen stehen. Über diesen engen Kreis hinaus gingen bisher Niederösterreich und Oberösterreich, die internationale Ausschreibungen durchführten.

Die Barwerte der verkauften Tranchen reichen von 46% (1. Tranche Oberösterreich) bis 55% der Darlehensnominale (Niederösterreich). Gründe für die großen Unterschiede sind vor allem das Alter der Darlehen und deren Verzinsung, aber auch in hohem Maße die Kapitalmarktsituation zum Zeitpunkt der Veräußerung. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass ein Verkauf zu einem günstigen Zeitpunkt u.U. mehrere Prozentpunkte höhere Barwerte bringen kann.

Problematisch erscheint in mehreren Verkaufsmodellen (z.B. OÖ 1, Ktn 1 + 2), dass bei vorzeitiger Darlehensrückzahlung durch den Einzelhaushalt das Land für die weitere Tilgung gemäß Tilgungsplan haftet. Obwohl es im Gegenzug den Rückzahlungsbetrag des Schuldners erhält, verbindet sich damit ein nicht unerhebliches finanzielles Risiko.

Eine detaillierte Darstellung der europarechtlichen Rahmenbedingungen von Forderungsverkäufen dieser Art findet sich ab Seite 51.

KAPITEL 2 – KONSOLIDIERUNG DER ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE IN DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION¹

DIE „MAASTRICHT-KRITERIEN“

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichten sich gemäß EU-Vertrag zur Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte. Mittelfristiges Ziel sind ausgeglichene öffentliche Haushalte und sogar Budgetüberschüsse². Die Europäische Kommission hat die Aufgabe, die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler zu überwachen. Da öffentlicher Schuldenstand und öffentliches Defizit eng miteinander verzahnt sind, konzentriert sich die haushaltspolitische Überwachung durch die Europäische Kommission bzw. den Europäischen Rat auf das öffentliche Defizit. Definition und Berechnungsmodus dieses „Maastricht-Defizits“ ist im „Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen“ (ESVG) festgelegt³.

Ein Meilenstein auf dem Weg zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte waren die im „Vertrag von Maastricht“ definierten Konvergenzkriterien als Voraussetzung für die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion (seit 1.1.1999 in Kraft). Die wichtigsten dieser „Maastricht-Kriterien“ sind ein laufendes Budgetdefizit von max. 3% des BIP und ein öffentlicher Schuldenstand von höchstens 60% des BIP. Im Detail sind die Konvergenzkriterien etwas weiter gefasst⁴:

- LAUFENDES BUDGETDEFIZIT: Nicht höher als 3% des BIP, ausgenommen, wenn eine klar abnehmende Tendenz feststellbar ist und der tatsächliche Wert nahe am Zielwert liegt.
- SCHULDENSTAND DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS: Nicht höher als 60% des BIP, ausgenommen, wenn eine klar abnehmende Tendenz feststellbar ist und eine hinreichend rasche Verbesserung zu erwarten ist.
- WECHSELKURS: Der tatsächlich festgestellte Kurs musste durch mindestens zwei Jahre innerhalb der Bandbreite des Europäischen Währungssystems gelegen sein und es durfte keine einseitige Abwertung erfolgt sein.
- INFLATION: Die nationale Inflationsrate durfte nicht höher sein als der Durchschnitt der drei niedrigsten Werte plus 1,5 Prozentpunkte.

¹ Die Ausführungen dieses Kapitels beziehen weite Teile des im Anhang im Volltext verfügbaren Gutachtens von Univ.-Prof.Dr. Stefan Griller / Mag. Barbara Dutzler (Institut für Europafragen der WU Wien) sowie Texte von DI Walter Stübler (Statistik Austria) und MR Dr. Eduard Fleischmann (Bundesministerium für Finanzen) ein. Auf die einzelne Kennzeichnung der Bezugnahme wird aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet.

² Art. 104 Abs. 1 EGV.
Entscheidung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt Amsterdam, 17. Juni 1997 Amtsblatt Nr. C 236 vom 02/08/1997.

³ Siehe unten, Seite 33.

⁴ Donner, siehe Anhang, Seite 25.
Zur Situation einzelner EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich Budgetdefizit und Schuldenstand siehe Seite 68 ff.

- ZINSSATZ: Der Zinssatz langfristiger Anleihen (mit einer Laufzeit von mindestens 10 Jahren) durfte den Durchschnitt der drei niedrigsten Werte um höchstens 2,0 Prozentpunkte übersteigen.

Bei Verfehlen der Zielgrößen zum laufenden öffentlichen Defizit können seitens der EU budgetwirksame Strafzahlungen verhängt werden¹. Wenn es Anzeichen für eine tatsächliche oder zu erwartende erhebliche Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel gibt, sind die Mitgliedstaaten zur Ergreifung haushaltspolitischer Korrekturmaßnahmen verpflichtet, die zur Erreichung der Ziele ihrer Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme erforderlich sind. Auf dieser Basis wird die haushaltspolitische Überwachung durch Meldung der Entwicklung der Überschuss-/ Defizitquote des öffentlichen Haushalts in den jährlichen Stabilitätsprogrammen durch die Mitgliedstaaten, die Erstellung eines Berichtes durch die Kommission (Empfehlung) und eine Stellungnahme des Rates auf Grundlage der Bewertungen der Kommission durchgeführt². Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission zweimal jährlich im Rahmen der sog. budgetären Notifikation vor dem 1. März und vor dem 1. September die Höhe ihrer geplanten und tatsächlichen öffentlichen Defizite sowie die Höhe ihres tatsächlichen öffentlichen Schuldenstands mitzuteilen³.

Die Konvergenzkriterien hatten im Vorfeld der Euro-Einführung einen vorrangigen politischen Stellenwert, da sie als zentrale Voraussetzung für die Teilnahme der Mitgliedstaaten an der Währungsunion festgesetzt wurden. Nach der erfolgreichen Umsetzung der Währungsunion verlieren die Konvergenzkriterien für die Mitgliedstaaten an Relevanz, nicht jedoch für die Beitrittskandidaten, deren Aufnahme in die Union u.a. mit einer Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte verknüpft ist. Die „Maastricht-Wirksamkeit“ von ökonomischen Aktivitäten der Gebietskörperschaften haben dann einen weiterhin hohen politischen Stellenwert, wenn – wie zur Zeit in Österreich – die Erreichung und nachhaltige Sicherung eines „Null-Defizits“ zum strategischen politischen Ziel erklärt wird und die Defizit-Berechnung selbstverständlich gemäß ESG erfolgt.

Wenngleich die „wirtschaftliche Betrachtungsweise“ als ausschlaggebend für die Gestaltung der Maastricht-Kriterien gilt, ist kritisch anzumerken, dass sie in Österreich zur Aufgabe von Wohnbaufinanzierungsmodellen geführt haben, deren Effizienz eindeutig über den nunmehr praktizierten „verschuldungsneutralen“ Modellen liegt⁴.

¹ VO (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt L Nr. 209 v 2.8.1997.

² Siehe Art 99 EGV zur multilateralen Überwachung. Sollte der Rat ein erhebliches Abweichen der Haushaltslage von dem mittelfristigen Haushaltsziel oder vom entsprechenden Anpassungspfad feststellen, so richtet er als frühzeitige Warnung vor dem Entstehen eines übermäßigen Defizits gemäß Artikel 99 Absatz 4 EGV über die multilaterale Überwachung eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat, die notwendigen Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen. Vgl Art 6(2) VO (EG) 1466/97 des Rates vom 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Amtsblatt Nr. L 209 2.8.1997.

³ Art 4 VO (EG) Nr. 3605/93 über die Anwendung des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizits.

⁴ Siehe unten, Seite 64 ff..

ÖSTERREICHISCHER STABILITÄTSPAKT 2001

Zur Umsetzung der Budgetkonsolidierung durch die österreichischen Gebietskörperschaften schlossen im Juni 2001 Bund, Länder und Gemeinden eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über einen neuen österreichischen Stabilitätspakt¹. Er enthält Bestimmungen über eine verstärkte Stabilitätsorientierung, eine gemeinsame Haushaltskoordinierung, die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung, die Erstellung der Stabilitätsprogramme, ein Informationssystem, die Ermittlung der Haushaltsergebnisse, einen Sanktionsmechanismus und die Aufteilung der Konsolidierungslasten auf Bund, Länder und Gemeinden.

Ziel war die Festlegung der Gangart zur Erreichung eines ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalts ab 2002:

- Dem Bund wurden Defizite von 2,05% des BIP für 2001 und jeweils nicht mehr als 0,75% für die Jahre 2002 bis 2004 zugestanden.
- Die Länder verpflichten sich, von 2001 bis 2004 gemeinsam einen durchschnittlichen Haushaltsüberschuss von jeweils 0,75% des BIP, jedenfalls aber 1,67 Mrd. € (23 Mrd. öS), zu erzielen.
- Die österreichischen Städte und Gemeinden verpflichten sich zu länderspezifisch ausgeglichenen Budgets, wobei ein Defizit von österreichweit 0,1% des BIP sanktionsfrei bleibt.

Tabelle 17: Beiträge von Bund und Ländern zur Erreichung des Stabilitätspakts 2001

	Länder-Beiträge zum gesamtstaatlichen Überschuss		Gemeinden sanktionsfreies Defizit	Bund zulässiges Defizit	Gesamt-Staat
	% des BIP*)	Mindestens Mio €	% des BIP*)	% des BIP	% des BIP
Burgenland	0,021%	47,9	-0,004%		
Kärnten	0,049%	110,2	-0,009%		
Niederösterreich	0,137%	304,4	-0,023%		
Oberösterreich	0,134%	298,7	-0,022%		
Salzburg	0,048%	108,1	-0,008%		
Steiermark	0,108%	241,7	-0,019%		
Tirol	0,063%	141,4	-0,010%		
Vorarlberg	0,033%	74,3	-0,005%		
Wien	0,155%	344,9			
Gesamt 2001	0,75%	1.671,5	-0,10%	-2,05%	-1,40%
Gesamt 2002-04	0,75%		-0,10%	-0,75%	-0,10%

*) Gerundet

Quelle: www.parlament.gv.at, FGW-Aufbereitung

¹ Kurzfassung in: Parlamentskorrespondenz: Nr. 693/2001.
Langfassung u.a. verfügbar in www.parlament.gv.at und www.staedtebund.wien.at.

Den Ländern werden unterschiedlich hohe Überschüsse in Anlehnung an den Bevölkerungsschlüssel abverlangt. Der Anteil am angestrebten Gesamtüberschuss liegt im Burgenland, in Kärnten, Niederösterreich und der Steiermark aufgrund angerechneter Vorweganteile bei der Quotenberechnung unter dem Bevölkerungsanteil, in den anderen Bundesländern entsprechend darüber.

Bei Abschluss des Stabilitätspakts wurde für 2001 von einem voraussichtlichen gesamtstaatlichen Budget-Defizit von 1,4% des BIP bzw. ca. 2,9 Mrd. € (40 Mrd. öS) ausgegangen. Verschiedene fiskalische Maßnahmen und die bis zum 3. Quartal 2001 sehr gute Konjunktur führten dazu, dass bereits 2001 ein Null-Defizit erreicht werden konnte. Angesichts der mittlerweile angespannten Wirtschaftslage und verschiedener Vorzieheffekte dürfte ein ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt in den Jahren 2002 bis 2004 schwieriger zu erreichen sein.

DAS EUROPÄISCHE SYSTEM DER VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN GESAMTRECHNUNGEN

Voraussetzung für die Schaffung einer gesamteuropäischen Währungsunion war es, die nationalen Haushalte vergleichbar zu machen. Zu diesem Zweck wurde Anfang der neunziger Jahre das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESVG 95 – geschaffen und die einzelnen Statistischen Ämter angehalten, die nationalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen gemäß diesem einheitlichen Standard abzuändern. Dieser unvermeidbare Vereinheitlichungsschritt führte zu massiven Brüchen in der Kontinuität der meisten statistischen Zeitreihen zur Wirtschaftsentwicklung in Österreich und natürlich auch in allen anderen EU- und Beitrittsstaaten.

Das ESVG bildet den Bezugsrahmen für die gemeinsamen Normen, Definitionen, Klassifizierungen und Verbuchungsregeln zur Erstellung der Konten der Mitgliedstaaten für den statistischen Bedarf der Gemeinschaft und ermöglicht es damit, zwischen den Mitgliedstaaten vergleichbare Ergebnisse zu erzielen.

Das ESVG ist „ein international vereinheitlichtes Rechnungssystem, das systematisch und detailliert eine Volkswirtschaft (Region, Land, Ländergruppe) mit ihren wesentlichen Merkmalen und den Beziehungen zu anderen Volkswirtschaften beschreibt“¹. Die wichtigsten Grundzüge des Systems betreffen die statistischen Einheiten („Transaktoren“), Strom- und Bestandsgrößen („Transaktionen“, „Aktiva“ und „Passiva“) und die Darstellungsform der Daten („Konten“, „Aggregate“, „Input-Output-Tabellen“). Das ESVG ist daher kein Spezialexsystem für die Darstellung der öffentlichen Finanzen, sondern ein in sich konsistenter Rahmen für die Beschreibung der verschiedenen Phasen des Wirtschaftskreislaufs: Produktion, Einkommensentstehung, Einkommensverteilung, Einkommensumverteilung, Einkommensverwendung, Änderungen von finanziellem und nichtfinanziellem Vermögen.

¹ ESVG 1995 – Abschnitt 1.01.

Die ESGV-Daten haben hohe analytische und politische Bedeutung. Einige „sehr wichtige spezielle Verwendungszwecke sind

- a) Überwachung und Steuerung der europäischen Währungspolitik / Die Konvergenzkriterien für die Europäische Währungsunion [...]
- b) Gewährung finanzieller Unterstützung für die Regionen der EU [...]
- c) Festlegung der Eigenmittel der EU [...]“¹.

Aufgrund dieser Bedeutung bemüht sich das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT), die EU-weite Vergleichbarkeit der von den Mitgliedstaaten gemeldeten ESGV-Daten zu gewährleisten. Diese Bemühungen lassen sich für den Bereich „öffentliches Defizit / öffentlicher Schuldenstand“ in vier „Blöcke“ zusammenfassen:

- a) Prüfbesuche: Zur Identifizierung von Fällen, bei denen Interpretationsspielräume im ESGV gegeben sind, und zur Untersuchung der auf nationaler Ebene benutzten Methoden führt EUROSTAT regelmäßig „Prüfbesuche“ bei den nationalen Statistischen Instituten durch².
- b) Konsultationsprozess: Die Vorbereitung von EUROSTAT-Entscheidungen zu offenen Fragen der Berechnung von öffentlichem Defizit und Schuldenstand durchläuft mehrere Phasen:
 - Erarbeitung einer Diskussionsunterlage in einer kleinen Expertengruppe („Task Force“);
 - Diskussion in der Arbeitsgruppe „Finanzierungsrechnung“ (alle EU-Länder vertreten);
 - Diskussion und offizielle Stellungnahme des Ausschusses für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (alle EU-Länder vertreten)³.
- c) EUROSTAT-Entscheidungen: Diese werden in Form von Pressemitteilungen⁴ veröffentlicht.
- d) Handbuch zum ESGV 1995 (Defizit und Schuldenstand des Staates): Rechtzeitig vor der ersten budgetären Notifikation gemäß ESGV 1995 erschien Anfang 2000 die erste Ausgabe⁵ des speziellen ESGV 1995-Handbuchs. Es „verfolgt allein den Zweck, die Anwender des ESGV 1995 bei der Berechnung des Defizits und des Schuldenstandes des Staates zu unterstützen“. Es ist allerdings kein „systematisches Methoden-Handbuch“, sondern die Weiterentwicklung der diversen Diskussionsunterlagen, die im Vorfeld der EUROSTAT-Entscheidungen entstanden sind. Die erste Ausgabe enthält „Richtlinien“ zu folgenden fünf Themenbereichen:
 - Abgrenzung des Sektors Staat;
 - Beziehungen zwischen Staat und öffentlichen Unternehmen;
 - Umsetzung des Grundsatzes der periodengerechten Zurechnung;

¹ ESGV 1995 – Abschnitt 1.04.

² Die Besuche in Österreich fanden bis dato am 24. 3. 1995, 14. 6. 1996, 26./27. 5. 1997 und 12. 2. 1998 statt.

³ CMFB, siehe Seite 35.

⁴ Einen Überblick über die EUROSTAT-Entscheidungen bis März 1997 gibt der Aufsatz „Fiskalische Maastrichter Konvergenzkriterien/EUROSTAT-Entscheidungen zur Berechnung von öffentlichem Defizit und öffentlichem Schuldenstand“, Heft 5/1997.

⁵ 10. Jänner, in einer englischsprachigen Version; die deutschsprachige Ausgabe wurde von EUROSTAT am 25. Oktober publiziert.

- Vom Unternehmenssektor finanzierte und betriebene Infrastruktureinrichtungen;
- Nachtrag zum Thema Schuldenstand des Staates.

Im November 2000 begannen die Arbeiten an der zweiten Ausgabe des Handbuchs, deren Herausgabe für das erste Halbjahr 2002 erwartet wird. Zusätzlich sollen darin insbesondere behandelt werden: „Sale and lease back“ von Gebäuden durch den Staat; Umschuldung; Vergabe von Mobilfunklizenzen (UMTS).

Bei der Beurteilung der Konvergenzkriterien handelt es sich um keine juristische Betrachtungsweise fern von ökonomischen Überlegungen. Es kommt auf eine wirtschaftliche Betrachtungsweise der juristischen Sachverhalte an, vergleichbar etwa auch dem österreichischen Steuerrecht.

AUSLEGUNG UND KONKRETISIERUNG DES ESG

Zur Konkretisierung der vielfach reichlich unbestimmten Regelungen des ESG wurden mehrere Gremien eingesetzt, die Stellungnahmen zur buchungsmäßigen Behandlung von Steuern und Sozialbeiträgen abgeben können. In der Regel werden dabei länderspezifische Anlässe einer möglichst allgemeinen, für die gesamte Union praktikablen Lösung zugeführt.

Auf diese Institutionen, insbesondere den CMFB, wird etwas genauer eingegangen, weil sie eine Schlüsselrolle bei dem Bemühen spielen können, hinsichtlich österreichischer Interessen im Bereich der statistischen Zuordnung von Wirtschaftsaktivitäten proaktiv vorzugehen.

AUSSCHUSS FÜR DAS STATISTISCHE PROGRAMM (ASP)

Die rechtliche Basis für den ASP ist ein Beschluss des Rates zur Einsetzung eines Ausschusses, der sich aus Vertretern der statistischen Ämter der Mitgliedstaaten zusammensetzt, unter Vorsitz eines Vertreters der Kommission (der Generaldirektor des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften)¹. Nach Artikel 2 des Beschlusses unterstützt der Ausschuss die Kommission bei der allgemeinen Koordinierung der mehrjährigen statistischen Programme, um sicherzustellen, dass die durchzuführenden Maßnahmen mit den in den einzelstaatlichen statistischen Programmen vorgesehenen Maßnahmen in Einklang stehen.

AUSSCHUSS FÜR WÄHRUNGS-, FINANZ- UND ZAHLUNGSBILANZSTATISTIK (AWFZ/CMFB)²

Da die Erstellung der Währungs- und Bankenstatistik den Zentralbanken, die Erstellung sonstiger Statistiken über finanzielle Tatbestände und der Zahlungsbilanzstatistik in den einzelnen Mitgliedstaaten

¹ Beschluss 89/382/EWG, Euratom des Rates vom 19. Juni 1989 zur Einsetzung eines Ausschusses für das Statistische Programm der Europäischen Gemeinschaften, Amtsblatt Nr. L 181 vom 28/06/1989.

² „Committee for Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics“ (CMFB), vgl. Schäfer, 1997, Seite 71.

dagegen verschiedenen anderen Stellen obliegt, wurde im Hinblick auf die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion ein Ausschuss eingesetzt, der sich aus den Vertretern dieser Stellen zusammensetzt, d.h. aus einem bis drei Vertretern der Mitgliedstaaten, die den für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken zuständigen wichtigsten Institutionen angehören, aus einem bis drei Vertretern der Kommission und aus einem bis drei Vertretern der Europäischen Zentralbank. Zusätzlich kann ein Vertreter des Währungsausschusses als Beobachter an den Ausschusssitzungen teilnehmen. Die einzelnen Mitgliedstaaten, die Kommission und die EZB haben jeweils eine Stimme¹. Angesichts der besonderen Aufgaben, die diese Institutionen in den Mitgliedstaaten wahrnehmen, steht dem Ausschuss die Wahl seines Vorsitzenden zu. Das Sekretariat wird von der Kommission wahrgenommen.

Die Aufgabengebiete des Ausschusses sind die Beratung der Kommission in allen – insbesondere methodischen – Fragen, die sich der Kommission auf eigene Initiative oder auf Ersuchen des Rates im Zusammenhang mit der Aufstellung von mehrjährigen Programmen für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken und mit der Erreichung der damit angestrebten Ziele stellen. Der Ausschuss kann von sich aus Stellungnahmen zu Fragen, die die Erstellung oder die Durchführung einschlägiger statistischer Programme betreffen, abgeben². Der Ausschuss kann weiters auch auf eigene Initiative Stellungnahmen zu relevanten statistischen Fragen abgeben.

Der Konsultationsmechanismus bezüglich der Behandlung defizitrelevanter Praktiken der Mitgliedstaaten läuft folgendermaßen ab: Das CMFB wird von EUROSTAT bezüglich statistischer Fragen in dessen Zuständigkeitsbereich konsultiert oder ergreift auch selbst noch während des Entscheidungsfindungsprozesses die Initiative³. Gemäß informeller Übereinkunft sollten auch die Mitgliedstaaten der Kommission eine Frühwarnung signalisieren bei Transaktionen, die absehbar Fragen bezüglich ihrer statistischen Behandlung aufwerfen, und diesbezüglich vollständige Information geben.⁴ Dies ist notwendig, da das ESVG nicht alle Wirtschafts- und Finanzoperationen eindeutig beschreibt, sondern diese vielmehr auslegungsbedürftig sind, um in allen Mitgliedstaaten im Sinne einer Harmonisierung zu vergleichbaren Regeln zu kommen⁵. Grundsätzlich werden daher auf Basis eines Anlassfalls nicht die einzelnen Fälle der Mitgliedstaaten gelöst, sondern nur festgelegt, nach welchen buchhalterischen Prinzipien spezifische Budgetoperationen durchzuführen sind. Jede prinzipielle Entscheidung wirkt sich automatisch in gleicher Weise auf die Verrechnung ähnlicher Operationen in anderen Mitgliedstaaten aus⁶.

Ausgehend von den verschiedenen Fragestellungen erstellt EUROSTAT dann einen Zeitplan für Konsultationen in Abstimmung mit den Ratsagenden. Nach Vorbereitung der Konsultation in Arbeits-

¹ D.h., bei den üblicherweise zwei Teilnehmern pro Mitgliedstaat sind das 0,5 Stimmen pro Teilnehmer, siehe Art 4 Beschluss 91/115/EWG.

² Artikel 3 Beschluss 91/115/EWG.

³ Gemäß Art 6(1) VO 2236/96 iVm Artikel 2 des Beschlusses 91/115/EWG.

⁴ Siehe Pressemitteilung No 88/97, 17. Dezember 1997.

⁵ EUROSTAT Pressemitteilung No 88/97, 17. Dezember 1997.

⁶ EUROSTAT Pressemitteilung No 10/97, 3. Februar 1997.

und Expertengruppen wird das statistische Problem anschließend an das CMFB verwiesen, das sich bemüht, unter Einhaltung seiner Geschäftsordnung diejenige Lösung zu finden, die die breiteste Zustimmung bekommt und gleichzeitig statistisch korrekt ist, d.h. im Einklang mit ESVG 95 steht. Wenn zwei oder mehr Lösungen anwendbar wären, wird das Referenzsystem der UNO (SNA 1993) herangezogen¹. Nach Beratung mit ausgewählten, auch nationalen Expertengremien leitet das CMFB die Entscheidung an EUROSTAT weiter.

Als Beschlüsse eines beratenden Gremiums sind die Stellungnahmen des CMFB nicht bindend. EUROSTAT berücksichtigt aber in seiner „neutralen und unabhängigen“ Entscheidungsfindung „nach wissenschaftlich-sachlichen Kriterien“ üblicherweise zum größtmöglichen Ausmaß die Meinungen der Expertenkomitees. Diese Entscheidungen werden in einem methodischen Vermerk an die betroffenen Einrichtungen und Organe übermittelt, i.e. CMFB, Kommission, Zentralbanken, nationale statistische Ämter². Die Ergebnisse der CMFB-Konsultation und der EUROSTAT Entscheidung werden zur gleichen Zeit über Pressemitteilungen öffentlich zugänglich gemacht.

Ein erster Vergleich der Pressemitteilungen ergibt, dass EUROSTAT den Empfehlungen des CMFB bis auf eine einzige Ausnahme immer gefolgt ist. Es ergibt sich der Eindruck, dass die in diesem Gremium versammelten Statistiker de facto die Entscheidungsmacht haben.

Bei Durchführung von Maßnahmen, deren verschuldungswirksamen Auswirkungen auslegungsbedürftig sind, empfiehlt sich die frühzeitige Einbindung der beiden österreichischen Vertreter im CMFB, d.s. die Oesterreichische Nationalbank und die Statistik Austria.

RECHTSSCHUTZASPEKTE

Die Festlegungen der Kommission dürften grundsätzlich als Entscheidungen beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) bekämpfbar sein¹. De facto ist dies noch nicht vorgekommen.

In der Praxis werden die Entscheidungen von EUROSTAT offenbar nicht den Mitgliedstaaten per se, sondern den beteiligten Einrichtungen (Zentralbanken, Statistischen Ämtern) zugestellt. Ob diese als „Vertreter“ der Mitgliedstaaten gelten und letztere daher eine solche Zustellung als auslösendes Ereignis für die zweimonatige Anfechtungsfrist beim EuGH akzeptieren müssen, ist offen. Die Alternative wäre, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit hätten, die Entscheidung der Kommission als eine gegen jemand anderen ergangene, aber den Staat betreffende Entscheidung innerhalb von zwei Monaten nicht nach Zustellung, sondern nach Kenntnisnahme anzufechten.

Freilich ist in diesem Zusammenhang nochmals auf die große Vagheit der im ESVG verwendeten Abgrenzungen und Begriffe hinzuweisen. Der EuGH würde nur eine Ermessensüberschreitung

¹ EUROSTAT Pressemitteilung No 88/97, 17. Dezember 1997.

² Ibid.

aufgreifen, nicht aber eine möglicherweise unzumutbare aber innerhalb des eingeräumten Spielraums befindliche Ausnutzung des Ermessens. Vor diesem Hintergrund wird eine Bekämpfung von getroffenen Entscheidungen nur ganz ausnahmsweise erfolgversprechend sein.

Der bisher skizzierte Entscheidungsmechanismus (Entscheidung der Kommission nach vorheriger Konsultation durch die Ausschüsse) dient der Vereinheitlichung der Anwendung des ESVG 95 mit dem Ziel, eine einheitliche Darstellung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen aller Mitgliedstaaten sicherzustellen. Davon zu unterscheiden ist das Überwachungsverfahren für die Vermeidung eines übermäßigen öffentlichen Defizits im Sinne des Art 104 EGV. Gemäß dieser Bestimmung liegt die Entscheidungsbefugnis klar beim Rat, und zwar auf Empfehlung der Kommission und unter Berücksichtigung der Stellungnahme des betroffenen Mitgliedstaats². Es ist nicht zweifelhaft, dass der Rat an die Empfehlung der Kommission nicht gebunden ist, sondern unter Berücksichtigung der mitgliedstaatlichen Stellungnahme auch gegen diese Empfehlung entscheiden kann.

Vor diesem Hintergrund spricht einiges dafür, dass der Rat im Verfahren zur Prüfung eines übermäßigen Defizits auch nicht an allfällige frühere Entscheidungen der Kommission über die Verbuchung bestimmter Vorgänge gebunden ist. Andernfalls hätte es die Kommission in der Hand, die Entscheidung des Rates über das übermäßige Defizit durch Entscheidungen über die Verbuchung, in die der Rat über die Vertreter der Mitgliedstaaten in den Ausschüssen nur marginal eingebunden ist, zu determinieren, obwohl ein solcher Einfluss durch den Vertrag gerade ausgeschlossen werden soll.

Die Konsequenz aus dieser Überlegung ist, dass eine im Zuge der statistischen Verfahren getroffene Festlegung über die korrekte Verbuchung von Vorgängen theoretisch auch später noch im Zuge des Verfahrens zur Prüfung eines übermäßigen Defizits angegriffen werden kann. Dies schließt auch eine unzumutbare Ermessensübung durch die Kommission mit ein, da der Rat im Zuge dieses Verfahrens sein eigenes Ermessen ausüben kann. Freilich muss auch hier gewarnt werden: Zum einen ist die Bereitschaft im Rat zu einer solchen Vorgangsweise zweifelhaft; denn es droht eine inkonsistente Vorgangsweise einerseits für die Erstellung der Statistik und andererseits für das Defizitverfahren, was der Rechtssicherheit abträglich wäre. Zum anderen wäre es ratsam, im Konfliktfall schon die vorhergehende EUROSTAT-Entscheidung zu bekämpfen, um dem Einwand zu entgehen, nicht alle Rechtsschutzmöglichkeiten ausgeschöpft zu haben. Trotz dieser zur Vorsicht mahnenden Umstände erscheint die (spätere) Einflussnahme über eine allfällige Ratsentscheidung als Korrektiv für schwere Fehler und eventuell als präventives Instrument gegen bedenkliche Praktiken der Ausschüsse und der Kommission bedenkenswert, und sollte nicht von vornherein ganz beiseite gelassen werden.

¹ Art 230 EGV.

² Art 104 Abs 6 EGV.

DEFINITION UND ZUORDNUNG DES „ÖFFENTLICHEN DEFIZITS“

Das „Maastricht-Defizit“ bezeichnet das öffentliche Defizit im Sinne des Finanzierungsdefizits des Sektors Staat gemäß der Definition des ESVG¹. Es ist der Brutto-Gesamtschuldenstand zum Nominalwert am Jahresende nach Konsolidierung innerhalb und zwischen den einzelnen Bereichen des Staatssektors. Der Schulden-Begriff umfasst neben den öffentlichen Finanzschulden – Verbindlichkeiten, denen Geldmittel als Gegenleistung gegenüberstehen – auch Verbindlichkeiten aufgrund von Lieferungen und Leistungen sowie Verbindlichkeiten aus Finanzierungsleasing. Die Grenzen der Möglichkeiten der statistischen Erfassung lassen es allerdings angezeigt erscheinen, sich zunächst auf die Finanzschulden zu beschränken, die allein schon genügend Nüsse zum Knacken geben, nicht nur von deren Bewertung her – man denke nur an indexgebundene Darlehen, an Nullkuponanleihen, an Währungstauschverträge –, sondern auch von der Konsolidierung innerhalb des öffentlichen Sektors. Dies deswegen, weil beispielsweise bei den Darlehen der Länder oder des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds an Gemeinden bei weitem keine Deckungsgleichheit in den Daten beim Gläubiger und denen beim Schuldner besteht. Bezüglich des Finanzierungsleasing ist zu erwarten, dass die EU eigene Meldungen vorsehen und genauere Prüfungen durchführen wird.

Eine Gegenrechnung mit Forderungen aus selbst gewährten Darlehen ist nicht vorgesehen, was vor allem bei den Ländern zu einem hohen Forderungsüberhang führen würde.

Gemäß Art 104 Abs 2 werden die Referenzwerte der „Maastricht-Kriterien“ in einem dem Vertrag beigefügten Protokoll² im einzelnen festgelegt. Nach Artikel 2 dieses Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit werden die Begriffe „öffentlich“, „Defizit“, und „Investitionen“ unter Bezugnahme auf das ESVG 95 definiert³.

ZUM BEGRIFF „ÖFFENTLICH“

Bei der Berechnung des öffentlichen Defizits muss zunächst geklärt werden, welche statistischen Einheiten sogenannte „Institutionelle Einheiten des Sektors Staat“ sind. Das ESVG 1995 normiert als „Institutionelle Einheit“ einen „wirtschaftlichen Entscheidungsträger, der durch einheitliches Verhalten und Entscheidungsfreiheit bezüglich seiner Hauptfunktion gekennzeichnet ist. Eine gebietsansässige institutionelle Einheit sollte neben der Entscheidungsfreiheit in ihrer Hauptfunktion [...] über eine

¹ VO (EG) Nr. 475/2000 des Rates vom 28 Februar 2000 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3605/93 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt Nr. L 58 vom 3.3.2000.

² Protokoll (Nr. 20) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (1992).

³ Die genaue Definitionen dieser Begriffe unter Verwendung der Schlüsselnummern des ESVG erfolgte durch die Verordnung (EG) 3605/93. In dieser Ratsverordnung vom 22. November 1993 ist bei der Definition dieser Begriffe noch auf das 1979 veröffentlichte ESVG 1979 "ESVG, 2. Auflage" Bezug genommen. In der Zwischenzeit wurde mit dem "ESVG 95", Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft, ein neuer VGR-Standard geschaffen. Primärrechtliche Grundlage war Art 285 EGV, nach dem der Rat nach dem Mitentscheidungsverfahren Maßnahmen für die Erstellung von Statistiken beschließt, wenn dies für die Durchführung der Tätigkeiten der Gemeinschaft erforderlich ist. In den folgenden Ausführungen wird auf das neue System Bezug genommen.

vollständige Rechnungsführung verfügen [...]". Der Sektor Staat umfasst demnach „alle institutionellen Einheiten, die zu den sonstigen Nichtmarktproduzenten [...] zählen [...]“¹.

ZUORDNUNGEN ZUM ÖFFENTLICHEN DEFIZIT

Zentrales Prinzip bei der Berechnung des „Maastricht-Saldos“ gemäß ESVG ist die strikte Zuordnung aller wirtschaftlichen Vorgänge entweder zu Leistungs- oder zu Finanztransaktionen, die sich aus dem übergreifenden Prinzip der Integration der volkswirtschaftlichen Sektoren in die Gesamtwirtschaft ergibt. Kriterium ist die Geldvermögenswirksamkeit einer Transaktion, ob sie das Geldvermögen senkt (Ausgabe) oder erhöht (Einnahme): Personalausgaben, Subventionen, Transferzahlungen an Private Haushalte oder Zinsausgaben vermindern, Steuer- oder Gebühreneinnahmen, Verkauf von Liegenschaften oder Gebäuden erhöhen für sich gesehen den Kassenbestand und damit das Geldvermögen. Eine Darlehensgewährung und Beteiligung vermindern dagegen das staatliche Geldvermögen nicht. Der Staat erwirbt nur eine andere Forderung. Derartige Vorgänge werden im ESVG Finanztransaktionen genannt.

Finanztransaktionen bleiben bei der Berechnung des Maastricht-Defizits unberücksichtigt, weil es sich nur um Umschichtungen im Finanzvermögen handelt, aber um keine dauerhafte Be- oder Entlastung der öffentlichen Budgets: Gewährte oder aufgenommene Darlehen werden wieder zurückbezahlt, zuerst gebildete Rücklagen werden aufgelöst, Wertpapiere und Beteiligungen können wieder veräußert werden.

Das Maastricht-Defizit wird von der Leistungsreihe bestimmt, sie ist identisch mit der Veränderung des staatlichen Reinvermögens bzw. der Nettoposition. Diese ist wiederum spiegelbildlich dem Saldo der Veränderung der Forderungen und Verbindlichkeiten gleich. Das Maastricht-Defizit ist also das Scharnier zwischen der Veränderung im Reinvermögensstatus als Ergebnis der Ausgaben und Einnahmen der Leistungsreihe und des damit identischen Saldos der Veränderungen der Forderungen und Verbindlichkeiten.

Folgendes Schema veranschaulicht die Darstellung des Staates in der VGR:

- I. Produktionskonto
- II. Verteilungs- und Verwendungskonten
- III. Vermögensveränderungskonto
 - III.1 Vermögensbildungskonto
 - III.2 Finanzierungskonto
- IV. Vermögensbilanzen

Zur Berechnung des Maastricht-Defizits sind die Positionen relevant, die sich oberhalb des Strichs befinden. Dies bedeutet, dass Transaktionen im Rahmen des Finanzierungskontos nicht defizitrelevant sind.

¹ ESVG 1995, Abschnitt 2.12 und Abschnitt 2.68

Zur detaillierten Darstellung des Begriffs „öffentlich“ siehe den Beitrag von Walter Stübler im Anhang, Seite 82 ff..

Neben der Auflistung der Transaktionen, die zum „Finanzierungssaldo“ führen, ist auch der Verbuchungszeitpunkt wesentlich. Im ESVG 1995 – Abschnitt 1.57 wird definiert: „Stromgrößen werden im ESVG nach dem Grundsatz der periodengerechten Zurechnung gebucht, d.h. zu dem Zeitpunkt, zu dem ein wirtschaftlicher Wert geschaffen, umgewandelt oder aufgelöst wird bzw. zu dem Forderungen oder Verbindlichkeiten entstehen, umgewandelt oder aufgehoben werden.

Das Produktionsergebnis wird daher nicht gebucht, wenn der Käufer es bezahlt, sondern wenn es produziert wird. Der Verkauf eines Vermögensgegenstandes wird zu dem Zeitpunkt ausgewiesen, zu dem das Eigentum wechselt, und nicht zu dem Zeitpunkt, zu dem die entsprechende Zahlung erfolgt. Zinsen werden in der Periode gebucht, in der sie auflaufen, unabhängig davon, ob sie in dieser Periode tatsächlich gezahlt werden [...] Mitunter ist jedoch eine gewisse Flexibilität in der Anwendung der Buchungsregeln notwendig. Das gilt insbesondere für Steuern und andere Transaktionen des Staates, die in der öffentlichen Rechnungslegung meist zum Zeitpunkt der Zahlung gebucht werden. Da es manchmal schwierig ist, exakt vom Zahlungs- auf den Leistungszeitpunkt überzugehen, müssen gewisse Näherungslösungen angewandt werden“¹.

DIE BEHANDLUNG VON DARLEHEN IM ESVG

Das für die Berechnung eines „öffentlichen Defizits“ ausschlaggebende Finanzierungsdefizit oder Saldo des Finanzierungskontos nach ESVG unterscheidet sich vom österreichischen Haushaltsergebnis nach der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) 1997² dadurch, dass Finanztransaktionen ausser Betracht bleiben. Nach ESVG-Diktion sind solche finanziellen Transaktionen eine Interaktion im gegenseitigen Einvernehmen zwischen institutionellen Einheiten oder zwischen einer institutionellen Einheit und der übrigen Welt, die gleichzeitig einen finanziellen Vermögenswert (Forderung) und die ihm gegenüberstehende Verbindlichkeit schafft oder auflöst, oder die das Eigentum an einem finanziellen Vermögenswert überträgt oder die zur Übernahme einer Verbindlichkeit führt³. Im Gegensatz dazu umfassen Verteilungstransaktionen die Verteilung der Wertschöpfung auf Arbeit, Kapital und den Staat sowie die Umverteilung von Einkommen und Vermögen⁴. Einer finanziellen Transaktion kann entweder eine finanzielle Transaktion oder eine solche nicht-finanzielle Verteilungstransaktion gegenüberstehen⁵. Letztere fließen im Gegensatz zu den Finanztransaktionen in die Berechnung des Finanzierungssaldos ein und sind somit defizitwirksam. Handelt es sich hingegen bei den einander gegenüberstehenden Transaktionen um zwei finanzielle Transaktionen, ändert sich zwar die Zusammensetzung der

¹ ESVG 1995 – Abschnitt 1.57.

Zur detaillierten Darstellung des „öffentlichen Defizits“ siehe den Beitrag von Walter Stübler im Anhang, Seite 86 ff..

² Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung – VRV), BGBl. 1996/787.

³ ESVG (95) 5.02.

⁴ ESVG (95) 4.01.

⁵ ESVG (95) 5.15.

finanziellen Vermögenswerte und Verbindlichkeiten und unter Umständen die Summe der finanziellen Vermögenswerte und Verbindlichkeiten, nicht aber der Finanzierungssaldo und das Reinvermögen¹.

DARLEHENSGEWÄHRUNGEN

(Finanz-)Transaktionen mit Krediten liegen vor, wenn sich die Bestände an den Forderungen ändern, die entstehen, wenn Gläubiger nicht übertragbare und nicht verbriefte Mittel an Schuldner entweder direkt oder unter Zwischenschaltung eines Vermittlers ausleihen². Wesensmerkmal einer Forderung ist, dass sie ihre Eigentümer dazu berechtigen, von anderen institutionellen Einheiten, welche die gegenüberstehende Verbindlichkeit eingegangen sind, eine Zahlung oder eine Reihe von Zahlungen ohne Gegenleistung zu erhalten.

Gemäß ESGV (95) 5.70. ist ein Kredit folgendermaßen definiert:

- a) „die Bedingungen eines Kredits werden entweder von der finanziellen Kapitalgesellschaft festgelegt, die den Kredit gewährt, oder zwischen dem Kreditgeber und dem Kreditnehmer [...] ausgehandelt;
- b) die Kreditgewährung geht in der Regel vom Kreditnehmer aus;
- c) ein Kredit ist eine unbedingte Verbindlichkeit gegenüber dem Gläubiger, die bei Fälligkeit zurückgezahlt werden muss und verzinslich ist“.

Weitere Spezifikationen fehlen im ESGV ebenso wie eine konkrete Entscheidung zu dieser Frage. Das ESGV legt die erwähnte Charakterisierung mit der Einleitung „im allgemeinen“ fest. Welche Auswirkung eine Nullverzinsung auf die Klassifikation als Kredit hat, ist damit unklar. Unklar ist somit auch, ob ein solcher Kredit quasi automatisch den Charakter einer finanziellen Transaktion verliert.

Während spezifische Überlegungen zu Zahlungen des Staates an Private auch in dem von EUROSTAT herausgegebenen Handbuch zum ESGV 1995 fehlen, konkretisiert dieses doch die Frage der Wesensmerkmale von Krediten als Verbindlichkeiten, die entsprechend den Vertragsbedingungen (Laufzeit, fällige Zinsen) an den Staat zurückgezahlt werden müssen³. Daraus kann gefolgert werden, dass für eine entsprechende Klassifizierung der Zahlungen des Staates als Kredite eine Prüfung der Rückzahlungswahrscheinlichkeit sowie der kommerziellen Regelungen für die Tilgung und Zahlung von Zinsen zu prüfen sind. Während eine unsichere Tilgung zu einer Klassifizierung als Vermögenstransfer führt, wird beim Fehlen von Zinszahlungen im Handbuch die Buchung als Erwerb von Anteilsrechten (F.5), und damit als finanzielle Transaktion, empfohlen⁴.

Es lässt sich allerdings argumentieren, dass die hier skizzierten Regelungen, die speziell für die Beziehungen zwischen dem Staat und öffentlichen Unternehmungen formuliert wurden, nicht unbedenken und automatisch auch auf die Beziehungen des Staates zu echten Privaten anwendbar sind.

¹ ESGV (95) 5.15.

² ESGV (95) 5.69.

³ ESGV-Handbuch (2000) 45.

⁴ ESGV-Handbuch (2000) 31.

In diesem Zusammenhang muss auch der im Wirtschaftsleben selbstverständliche qualitative Unterschied zwischen Tilgungsvereinbarung und kommerzieller Regelung hervorgehoben werden. Daher ist der Literatur in diesem Punkt zu folgen, in der angenommen wird, dass das konstituierende Merkmal eines Kredites die Entstehung einer Forderung im selben Ausmaß ist¹, so dass auch die Vereinbarung von 0% Zinsen der Klassifizierung als Kredit und damit als finanzielle Transaktion nicht entgegenstehen würde².

Eine Konsequenz daraus ist: Ob rückzahlbare Annuitätenzuschüsse, bei denen im selben Ausmaß Forderungen entstehen, oder Darlehen als Wohnbaufinanzierungsinstrument verwendet werden, ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten aus zu entscheiden; als finanzielle Transaktionen gelten beide.

Wenn allerdings im Zuge eines Transfers oder eines Vermögenstransfers der Eigentümer einer finanziellen Forderung wechselt (Forderungsabtretung) oder die Forderung und die ihr gegenüberstehende Verbindlichkeit gleichzeitig aufgelöst würden (Schuldenübernahme oder Schuldenerlass), würde es sich um einen Vermögenstransfer handeln, der einmalig im Vermögensbildungskonto (D.99, damit Maastricht-Defizit wirksam) zu buchen wäre, und zwar zu dem Zeitpunkt, an dem das Eigentum wechselt³. Hinsichtlich der Forderungsabtretung bzw. des Forderungsverkaufs ist allerdings zu differenzieren: Die Qualifikation als Vermögenstransfer kommt nur in Betracht, wenn der finanziellen Transaktion (der Abtretung) ein Vermögenstransfer gegenübersteht, wenn also die Übertragung des Eigentums an der Forderung ohne Gegenleistung stattfindet⁴. Hingegen ist die entgeltliche Übertragung des Eigentums an einem finanziellen Vermögenswert eine typische finanzielle Transaktion⁵. Das EVSG (95) anerkennt denn auch im Rahmen der Darstellung der finanziellen Transaktionen ausdrücklich den „Sekundärhandel mit Krediten“⁶. Demnach ist der Kauf oder Verkauf bestehender Kredite „möglich, kommt jedoch nur selten vor“. Anders gesagt: Der Forderungsverkauf ist eine finanzielle Transaktion (nicht defizitwirksam), der Schuldenerlass hingegen ist ein Vermögenstransfer (defizitwirksam).

ZINSEN

Zinsen (D.41) sind gemäß ESVG der Betrag, den der Schuldner dem Gläubiger während eines Zeitraums zu zahlen hat, ohne dass sich dadurch der ausstehende Kapitalbetrag verringert. Wenn auch die Vereinbarung eines Zinssatzes von null Prozent der Buchung des betreffenden Kredites als finanzielle Transaktion nicht entgegensteht, so muss allerdings zwischen der Verbuchung der Kreditsumme und der Zinszahlungen unterschieden werden⁷.

¹ Vgl. Hüttner (1999) 110.

² So auch die Auskunft des Sachbearbeiters bei EUROSTAT, D. Besnard, 21. März 2001.

³ ESVG (95) 5.16.

⁴ ESVG (95) 4.146.

⁵ ESVG (95) 5.02.

⁶ ESVG (95) 5.79.

⁷ So auch Besnard, siehe FN 2, Seite 43.

Als Wertschöpfung auf Kapital sind Zinsen Vermögenseinkommen und gehören zu den Verteilungstransaktionen. Zum Zeitpunkt der Zahlung lassen sich Zinseinnahmen aber in eine finanzielle Transaktion und eine vermögenswirksame Transaktion aufspalten – nur letztere ist defizitwirksam. Die eigentliche Zinszahlung stellt die finanzielle Transaktion dar, in der einerseits Zahlungsmittel übertragen werden und im Gegenzug der Bestand der Forderung des Gläubigers gegenüber dem Schuldner vermindert wird. Da Zinsen definitionsgemäß den ausstehenden Kapitalvertrag nicht verringern, wird bei der Verbuchung der Zinsen davon ausgegangen, dass die Zinsen auf den ausstehenden Kapitalbetrag dem Gläubiger kontinuierlich zuwachsen, sodass (als vermögenswirksame Transaktion) einem Eintrag unter der Position Zinsen (D.41) eine zusätzliche Forderung des Gläubigers gegenüber dem Schuldner gegenübersteht.

Die Differenz zwischen marktüblichem Zinssatz und tatsächlich Verlangtem soll laut informellen Auskünften von EUROSTAT üblicherweise als Staatsausgabe angesehen werden – und daher auf das Maastricht-relevante Defizit durchschlagen. Einer ersten Stellungnahme zufolge sollten niedrige Zinsen als sonstige Subventionen (D.39), genauer, als Zinszuschüsse an gebietsansässige Produktionseinheiten (die privaten Haushalte als Produzenten) gemäß ESVG 4.37c gebucht werden. Die Differenz zwischen der „Marktrate“ und dem tatsächlich verrechneten Zinssatz sollte daher defizitwirksam, als Verteilungstransaktion, verbucht werden¹. Die dahinterstehende Überlegung ist, dass der Staat oder die auszahlende Stelle durch die niedrigeren als marktüblichen Zinsen keine auf Dauer tragbare Leistung erbringen kann und somit nicht konkurrenzfähig wäre, wodurch der Verlust durch die Einheit, die die niedrigen Zinsen verrechnet, auf die Dauer nicht tragbar sei².

ESVG 4.37c erscheint jedoch von vornherein als ungeeignet, da er sich an Produzenten wendet. Diesem Einwand wurde mit dem Vorschlag begegnet, eine Verbuchung nur der Zinsdifferenz unter D.75 (übrige laufende Transfers, Verteilungstransaktion) vorzunehmen.³

Die Prüfung der Frage hat vor dem Hintergrund eines der leitenden Prinzipien des ESVG zu erfolgen, das als Grundsatz der wirtschaftlichen Betrachtungsweise bezeichnet werden könnte. Wie auch dem Handbuch zum öffentlichen Defizit zu entnehmen ist, genießt die Darstellung der wirtschaftlichen Realität Vorrang vor der zugrundeliegenden rechtlichen Form einer Transaktion⁴. Ein Kriterium zur Feststellung, ob ein „wirtschaftlich signifikanter Preis“ verlangt wird, ist, dass der Preis die vom Produzenten angebotenen und die vom Käufer nachgefragten Mengen signifikant beeinflusst, nicht jedoch, wenn unter sozialen oder politischen Gesichtspunkten absichtlich ein Preis festgelegt wurde, der deutlich unter dem Gleichgewichtspreis liegt⁵. Es muss daher für die Festsetzung der Zinshöhe im Rahmen der Wohnbaufinanzierung sicher beachtet werden, dass der Staat bei der Vergabe von Wohnbaukrediten keinen Verlust macht. Wenn der Markt zur Vergabe solcher Kredite wegen des

¹ So die Auskunft aus dem Datashop, 7. März 2001, Referenznr. 110037.

² So der zuständige Sachbearbeiter C.Ravets, 20. März 2001.

³ Besnard, siehe FN 2, Seite 43.

⁴ ESVG-Handbuch (2000) 20.

⁵ ESVG-Handbuch (2000) 9.

geringen Risikos durch niedrige Zinssätze gekennzeichnet ist und also als eigenständiger Markt zu werten ist, auf dem vergleichbare Preise für qualitativ gleichwertige Konditionen privater finanzieller Mittler gezahlt werden, kann die Existenz eines „wirtschaftlich signifikanten Preises“ angenommen werden.

Die skizzierte Position, wonach jede Unterschreitung des Marktzinssatzes die Zinsvereinbarung bereits zu einem (defizitwirksamen) Vermögenstransfer macht, erscheint hingegen durchaus angreifbar¹. Es wäre erst zu begründen, warum jede solche Unterschreitung die Erbringung einer auf Dauer tragbaren Leistung unmöglich machen sollte. Es ist eine ökonomische Binsenweisheit, dass für eine solche Unterschreitung auch ganz andere Umstände (Kostenfaktoren) eine Rolle spielen können. Und es ist auch schwer einzusehen, dass im Zuge der Anwendung von Verbuchungsregeln die Beweislast für die Wirtschaftlichkeit der Transaktion auf die skizzierte Art und Weise gleichsam umgedreht wird, sodass jede Unterschreitung des Marktzinssatzes den kreditgebenden Staat in Begründungsnotstand bringt. Viel plausibler erschiene es, im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Tragfähigkeit auf die Vermeidung eines Verlustes für das Kreditgeschäft insgesamt abzustellen. So lange dies gewährleistet ist, erscheint es nicht gerechtfertigt, Zinsdifferenzen als Vermögenstransfers zu verbuchen.

In diesem Zusammenhang ist eine EUROSTAT-Entscheidung zu „indexgebundenen Anleihen“ zu erwähnen, der zufolge die Abgeltung der Inflationsrate durch Bindung der Finanztransaktion an einen Verbraucherpreisindex und der auf die Entwicklung des Index zurückzuführende „Vermögenszuwachs“ als Zinsen zu betrachten ist. Dies deshalb, da die Verknüpfung an die Entwicklung eines Verbraucherpreisindex eine bestimmte Kaufkraft garantiert, womit sie „die Merkmale des Zinses besitzt“². Auch dieser Umstand lässt sich gegen die strikte Orientierung an den marktüblichen Zinsen ins Treffen führen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass der Stand der Beurteilung nicht frei von Zweifeln und möglicherweise kontrovers ist. Wenngleich gute Gründe für die soeben vertretene Position sprechen, kann in Anbetracht der dargestellten Vagheit des Regelwerks nicht völlig ausgeschlossen werden, dass im Streitfall hinsichtlich der Verbuchung von unter dem Marktzinssatz liegenden Zinsen die Kommission die Entscheidung trifft, diese seien defizitwirksam zu verbuchen. Aus der Sicht der Gutachter wäre dies ein Fall, in dem die Ergreifung rechtlicher Schritte (Kontrolle durch den EuGH) durchaus zu erwägen wäre. Strategisch ungleich günstiger wäre es allerdings, wenn es gelänge, die für den hier vertretenen Standpunkt sprechenden Sachargumente im Konfliktfall so rechtzeitig in die Debatte einzubringen, dass sie im Vorfeld der Entscheidungsfindung gewürdigt werden können.

¹ Es sei dahingestellt, inwieweit darin eine unreflektierte Übernahme von Ansätzen aus dem allgemeinen Beihilfenrecht gem Art 87 ff EGV zu sehen ist. Einer solche Sichtweise wäre entgegenzutreten, zumal es in unserem Zusammenhang alles andere als fest steht, ob überhaupt eine Beihilfe vorliegt.

² Pressemitteilung 24/97.

Fleischmann weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass im EU-Recht ein dynamisches Rechtauslegungsprinzip herrscht und nicht das Versteinerungsprinzip. Auch wenn in der heutigen Praxis bestimmte Verbuchungspraktiken akzeptiert werden, muss man durchaus damit rechnen, dass die Rechtsauslegung strenger wird. Ein Beispiel für eine zusehends verschärfte Rechtsauslegung sind etwa die zollgleichen Abgaben¹.

PRAXIS DER BUDGET-BERECHNUNGEN UND KONTROLLMECHANISMEN

Die Berechnungen zum öffentlichen Defizit werden in der Statistik Austria durchgeführt und um Schätzungen für das laufende Jahr durch das Finanzministerium ergänzt. Ein kleines Experten-Gremium, bestehend aus Vertretern der Oesterreichischen Nationalbank, des Finanzministeriums und der Statistik Austria, begleitet diese Arbeiten. Bei Fragen der Verschuldung und des Zinsenaufwandes des Bundes werden auch Vertreter der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur in die Beratungen einbezogen.

Die Richtigkeit der Verbuchungspraktiken der Gebietskörperschaften wird durch die folgenden Prozeduren, Regelungsschleifen und Konsultationsmechanismen sichergestellt:

- Grundlage der Statistischen Buchungen sind die Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften. Bei der Aufarbeitung der Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) werden zunächst die „Posten“ laut den österreichischen Kontierungsvorschriften (Kontenplan für Gebietskörperschaften - KoG, Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung - VRV) bestimmten VGR-Transaktionen gemäß ESVG zugeordnet. Da diese nationalen Kontierungsvorschriften nicht immer vollständig mit den ESVG-Anforderungen abgestimmt sind, ergeben sich für den VGR-Statistiker zwei „Felder“ von Adaptierungsnotwendigkeiten:
 - Mitarbeit bei der Novellierung der Kontierungsvorschriften, um die ESVG-Anforderungen schon aus den Basisinformationen (das sind die Rechnungsabschlüsse) besser erfüllen zu können;
 - „Umbuchungen“ konkreter Ausgaben/Einnahmen (aus Ressourcengründen nur bei quantitativ bedeutenden Fällen).
- Die Medien greifen strittige Verbuchungspraktiken auf und bringen sie damit in Diskussion auch auf Expertenebene. Dies führt häufig zu Abklärungen und Klarstellungen hinsichtlich der anzuwendenden Praxis noch vor dem eigentlichen Konsultationsmechanismus.
- Mehrere im Auftrag von EUROSTAT tätige heimische Beraterfirmen tragen dazu bei, dass strittige Transaktionen den EU-Gremien bekannt werden.
- Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, bei auslegungsbedürftigen Transaktionen Mitteilung an EUROSTAT zu geben.
- EUROSTAT prüft die nationalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, um die einheitliche Behandlung der finanziellen Aktivitäten sicherzustellen. Gegebenenfalls wird Rücksprache mit dem nationalen Statistischen Amt gehalten.

¹ Gespräch MR Dr. Eduard Fleischmann (BMF) mit Dr. Wolfgang Amann am 16. Jänner 2002.

- Bei laufenden Entscheidungsfindungsprozessen in EUROSTAT schaltet sich anlassbezogen der Ausschuss für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistik (AWFZ/CMFB) ein, dessen Empfehlung üblicherweise ausschlaggebend für die Entscheidung des Europäischen Rats ist.
- Bei Handlungsbedarf wird das nationale statistische Amt aufgefordert, die Zahlen zu revidieren. Passiert dies nicht, hat das EUROSTAT das Recht, den laufenden Konvergenzbericht zu korrigieren.
- In regelmäßigen Abständen stattet EUROSTAT den Mitgliedstaaten Prüfbesuche ab.
- Eine Prüfung durch EUROSTAT ist vor allem bei großen, öffentlich diskutierten Transaktionen und strittigen Verbuchungspraktiken möglich und wahrscheinlich. Bei Aktivitäten kleineren Umfangs beschränkt sich die Sicherstellung der korrekten Verbuchung auf den ersten Punkt dieser Aufzählung.
- Die Aufmerksamkeit wird sich auf Großtransaktionen konzentrieren, deren offensichtlicher Hauptzweck eine Umwandlung von verschuldungswirksamen Ausgaben in verschuldungsneutrale finanzielle Transaktionen oder von verschuldungsneutralen Rückflüssen in Maastricht-positive Einnahmen.
- Bei Durchführung von Maßnahmen, deren verschuldungswirksamen Effekte auslegungsbedürftig sind, empfiehlt sich die frühzeitige Einbindung der beiden österreichischen Vertreter im CMFB, d.s. die Oesterreichische Nationalbank und die Statistik Austria.

KAPITEL 3 – MAASTRICHT–RELEVANZ UNTERSCHIEDLICHER WOHNBAUFINANZIERUNGSMODELLE

Im Projektzusammenhang wurden mehrere Wohnbaufinanzierungsmodelle einer detaillierten Untersuchung hinsichtlich ihrer Verschuldungswirksamkeit unterzogen¹.

DARLEHENS–FINANZIERUNG

FALLBEISPIEL 1 – NEUBAUFÖRDERUNG DURCH UNVERZINSTES DARLEHEN

Beispiel (Varianten-Berechnung für die Reform der NÖ Wohnbauförderung):

Geschoßwohnung	70m ² Miete
Grund- und Baukosten	€ 1.370 / öS 18.800,-/m ² (gesamt € 95.640 / öS 1,316.000,-);
Hypothekendarlehen:	ca. € 400 / öS 5.480,-/m ² (gesamt ca. € 27.910 / öS 384.000,-);
Eigenleistungen Bauträger/Bewohner	ca. € 140 / öS 1.900,-/m ² (gesamt ca. € 9.590 / öS 132.000,-);
Förderungsdarlehen:	ca. € 830 / öS 11.400,-/m ² (gesamt € 58.140 / öS 800.000,-);
Laufzeit Förderungsdarlehen:	25 Jahre bei progressiver Tilgung;
Verzinsung	0%

Wenn der Neubau von Wohnungen durch Darlehen finanziert wird, so ist das jedenfalls als finanzielle Transaktion zu werten. Die Qualifikation des Darlehens als finanzielle Transaktion dürfte ausser Zweifel stehen. Fraglich ist allerdings im Anschluss an die grundsätzlichen Ausführungen Seite 43 ff., wie weit der niedrige Zinssatz als Marktpreis anerkannt würde, d.h. ob die Differenz auf einen eventuell nachträglich von EUROSTAT definierten „marktüblichen“ höheren Zinssatz als Verteilungstransaktion gebucht würde. Unter dieser pessimistischen Annahme wäre die Wahl zwischen 0% und einem als nicht marktüblich qualifiziertem niedrigen Zinssatz lediglich gradueller Art².

Es ist aber nochmals darauf hinzuweisen, dass dies ein „worst case Szenario“ ist, auf das angesichts der Unbestimmtheit des Regelwerks hingewiesen werden muss. Plausibler und gut argumentierbar erscheint demgegenüber, dass auch die Zinsvereinbarung als finanzielle Transaktion zu verbuchen ist, solange nur die Entstehung eines Verlustes (in einer ex-ante Betrachtung) ausgeschlossen erscheint. Ein

¹ Die europarechtliche Analyse stammt vom Autorenteam Griller/Dutzler, die ökonomische Einschätzung von der FGW.

² ESVG-Handbuch (2000) 9.

indexgebundener Zinssatz, der die Abgeltung der Inflationsentwertung sicherstellt, erscheint vor diesem Hintergrund ebenfalls durchaus argumentierbar.

FALLBEISPIEL 2 – NEUBAUFÖRDERUNG DURCH VERZINSTES DARLEHEN

Beispiel (Varianten-Berechnung für die Reform der NÖ Wohnbauförderung):

Analog Beispiel 3

Verzinsung 1% bei entsprechender Laufzeitverlängerung

Einschätzung siehe Fallbeispiel 1.

ANNUITÄTENZUSCHUSS-FINANZIERUNG

Vor allem Niederösterreich und die Steiermark haben angesichts akuter Liquiditätsengpässe in der Wohnbauförderung Anfang bzw. Mitte der neunziger Jahre auf objektbezogene Annuitätenzuschüsse im Neubau umgestellt. Im Neubau werden die Annuitätenzuschüsse auf 20 Jahre und mehr zugesichert. Es zeigte sich, dass das Instrument der Annuitätenzuschüsse vor allem bei niedrigen Kapitalmarktzinsen ausgesprochen effizient einsetzbar ist. Der Nutzen wird allerdings angesichts der Abhängigkeit der Förderungsausgaben vom Kapitalmarkt und der kumulierenden Ausgaben deutlich relativiert. Folge dieser Einschätzung war, dass Ende der neunziger Jahre alle Bundesländer in dem durch kürzere Laufzeiten gekennzeichneten Sanierungsbereich auf AZ umstellten. Die Förderungszusagen beziehen sich hier meist auf 10 Jahre. Die Nachteile des Systems werden durch die kürzere Laufzeit relativiert.

Einer anderen Systematik folgen die subjektbezogenen Annuitätenzuschüsse, wie sie in Salzburg als Regelförderung sowie in Niederösterreich im Modell der „Superförderung“ angewandt werden. Diese Zuschüsse werden jährlich einkommensbezogen festgesetzt. Eine kurzfristig weitgehende Kürzung oder Streichung dieser Förderungen würde aber wohl dem Vertrauensgrundsatz zuwider laufen. Immerhin ist es aber möglich, die Zuschussbedingungen zu ändern. Beispielsweise können mit einer Änderung der Einkommensgrenzen die Aufwendungen der öffentlichen Hand gesteuert werden. Im Gegensatz zur Wohnbeihilfe besteht kein Rechtsanspruch auf diese Förderungen. Diese Annuitätenzuschüsse sind denn auch in den Aufstellungen zu den Zahlungsverpflichtungen der Länder (siehe Grafik 13 bis Grafik 16, Seite 25 ff.) nicht enthalten. Die faktischen Zahlungsverpflichtungen vor allem von Salzburg und Niederösterreich sind demnach deutlich höher anzusetzen. In Salzburg wurden 1999 subjektbezogene Annuitätenzuschüsse von rund 80 Mio € (über 1 Mrd. öS) vergeben, in Niederösterreich von rund 14 Mio € (knapp 190 Mio öS). Die Erfassung der voraussichtlichen Zahlungsverpflichtungen der Länder wird als wesentliche Forderung im Rahmen der Berichtspflicht der Länder gegenüber dem Bund aufgefasst.

FALLBEISPIEL 3 – VERLORENE ANNUITÄTENZUSCHÜSSE FÜR THERMISCHE SANIERUNG

Sanierungsförderung durch verlorene Annuitätenzuschüsse für Maßnahmen zur Emissionsverminderung (Kyoto-Ziele): Erreichung der völkerrechtlich verbindlichen Kyoto-Ziele als Legitimierung verlorener Zuschüsse als „Gegenleistung“.

Beispiel (Modell „Mehrfamilienwohnhaus-Sanierung – Basisförderung“ NÖ bis 2000):

Geschoßwohnung	100m ² Miete
Sanierungsmaßnahmen:	Einhausung (Isolierung Außenhaut), Erneuerung Heizung auf Brennwerttechnik, Einbau Sonnenkollektoren für Warmwassergewinnung;
Sanierungskosten	€ 440 / öS 6.000,-/m ² (gesamt € 43.600 / öS 600.000,-);
Annuitäten Hypothekendarlehen:	ca. € 32 / öS 445,-/m ² p.a. (gesamt € 3.230 / öS 44.500,- p.a.);
Annuitätenzuschuss:	ca. € 11 / öS 150,-/m ² p.a. (gesamt € 1.090 / öS 15.000,- p.a.) nicht rückzahlbar;
Laufzeit:	25 Jahre.

Das Modell der Sanierungsförderung durch verlorenen Annuitätenzuschüsse zur Erreichung der Kyoto-Ziele muss, in Ermangelung der Entstehung einer entsprechenden Forderung, als Verteilungstransaktion im Sinne von D.39 ESVG klassifiziert werden. Es handelt sich hierbei gemäß ESVG 4.37.b. um Subventionen zur Verringerung der Umweltverschmutzung, zur teilweisen oder vollständigen Deckung der Kosten, die mit zusätzlichen Maßnahmen zur Verringerung oder Vermeidung der Abgabe von Schadstoffen in die Umwelt verbunden sind. Diese Mittelverwendung hätte im Gesamten eine negative Auswirkung auf die Höhe des öffentlichen Defizits.

Annuitätenzuschüsse, Beihilfen, laufende Transferzahlungen an Unternehmungen und Kapitaltransferzahlungen an Unternehmen werden „oberhalb“ des Finanzierungssaldo verbucht (siehe Seite 40) und belasten daher das Maastricht-Defizit.

FALLBEISPIEL 4 – VERLORENE ANNUITÄTENZUSCHÜSSE IM NEUBAU

Modell: Neubauförderung durch verlorene Annuitätenzuschüsse: Legitimierung verlorener Zuschüsse als „Gegenleistung“ für die Errichtung von Wohnungen im Sinne von Infrastruktur.

Beispiel (entspricht NÖ Neubauförderung 1993 – 1998 „Freibauermodell“):

Geschoßwohnung	70m ² Miete
Grund- und Baukosten	€ 1.370 / öS 18.800,-/m ² (gesamt € 95.640 / öS 1,316.000,-);
Annuitäten Hypothekendarlehen:	ca. € 92 / öS 1.260/m ² p.a. (gesamt ca. € 6.410 / öS 88.200,- p.a.);
Annuitätenzuschuss:	ca. € 51 / öS 700,-/m ² p.a. (gesamt € 3.630 / öS 50.000,- p.a.) nicht rückzahlbar;
Laufzeit:	25 Jahre.

Das zweite Modell sieht verlorene Annuitätenzuschüssen zur Neubaufinanzierung vor. Der Staat würde unter einem solchen Modell versuchen, durch Zahlungen „Gegenleistungen“ zu bekommen, die im öffentlichen Interesse sind.

Das ESVG qualifiziert Transaktionen/Transfers dann als einseitig, wenn Sach- oder Geldleistungen von einer institutionellen Einheit für eine andere ohne Gegenleistung erbracht werden, und obwohl Transaktionen mit Gegenleistung bei allen 4 Arten von Transaktionen – Güter-, Verteilungs-, Finanz-, und Sonstige Transaktionen – vorkommen, sind Transfers ohne Gegenleistungen überwiegend bei Verteilungstransaktionen zu finden¹. Die mit dem Geldtransfer verknüpfte Bedingung, dass der Empfänger mit den Mitteln bestimmte Vermögenswerte erwirbt, wird nicht als Gegenleistung anerkannt². Subventionen oder Investitionszuschüsse sind ein klares Zeichen für die Ausübung der Rolle des Staates als „Impulsgeber für Wirtschaft und Sozialpolitik“ oder als „Vertreter des Gemeinwohls“³, was zwar legitim ist, aber als nicht-finanzielle Transaktion zu verbuchen ist – genauer gesagt, als Investitionszuschuss D.92, denn es handelt sich um Prämien, die privaten Haushalten für den Wohnungsbau, -erwerb oder -umbau gewährt werden⁴.

Verlorene Annuitätenzuschüsse zur Neubauförderung sind daher defizitwirksam.

VERKAUF VON FÖRDERUNGSDARLEHEN UND BEGÜNSTIGTE RÜCKZAHLUNG⁵

Wie bereits oben (Seite 42 ff.) dargestellt, wird die Abtretung von Forderungen im ESVG nur dann als Verteilungstransaktion mit daraus resultierender Defizit-Wirksamkeit klassifiziert, wenn keine Gegenleistung erfolgt. Ein entgeltlicher Verkauf könnte hingegen als finanzielle Transaktion verbucht werden. Abschläge zum Zeitpunkt des Verkaufs können als Umbewertungsverlust verbucht werden. Hinsichtlich institutioneller Einheiten bestimmt das ESVG diesbezüglich: „Wird [...] ein bestehender Kredit oder eine sonstige Forderung an eine andere institutionelle Einheit verkauft, so sollte die Differenz zwischen dem Rückkaufpreis und dem Transaktionspreis zum Zeitpunkt der Transaktion im Umbewertungskonto des Verkäufers und des Käufers gebucht werden“⁶. Wie durchgehend enthält das ESVG zwar keine spezifische Regel für den Fall der Beteiligung eines Privaten an der Transaktion. Für die Verbuchung beim Staat sollte dies aber keinen Unterschied machen. Die Umbewertung kann nach der hier vertretenen Auffassung überdies sowohl bei Verkauf an eine Bank als auch beim Verkauf an einen Privaten stattfinden.

Da es sich bei den Darlehensforderungen meist um langfristige Kredite mit niedrigen Zinsen handelt, wird der Verkaufserlös wohl fast immer niedriger sein als der – zum Nominalwert – ausstehende

¹ ESVG (95) 1.37.

² ESVG (95) 4.146.

³ ESVG-Handbuch (2000) 20.

⁴ ESVG (95) 4.158.

⁵ Vgl. oben: Kapitel „Verkauf von Darlehensforderungen“, Seite 28.

⁶ ESVG (95) 6.51.

Darlehensbetrag. Der Verkauf der Darlehen wird als Tilgung von gewährten Darlehen interpretiert und betrifft nur das Finanzierungskonto, hat also keine Auswirkungen auf das Maastricht-Defizit. Bleibt eine Differenz zwischen der Tilgung und Buchwert des Darlehens, wird diese am Umbewertungskonto ausgebucht; dies ist ein Konto „unterhalb“ des Finanzierungskontos und hat keine Auswirkungen auf das Maastricht-Defizit (siehe Seite 40).

Die vorzeitige Rückzahlung eines Finanzierungsdarlehens durch den Schuldner stellt für sich genommen eine finanzielle Transaktion dar. Ist sie jedoch mit einem teilweisen Schuldenerlass verbunden, müsste dieser als Vermögenstransfer verbucht werden. Bei der Entscheidung zugunsten eines Verkaufs, einer vorzeitigen Rückzahlung oder eines Behalts von Forderungen aus unverzinslichen Finanzierungsdarlehen müssen daher die unterschiedlichen Belastungen des Budgets gegeneinander abgewogen werden.

Im ESVG heißt es dazu: „Die in gegenseitigem Einvernehmen erfolgte Schuldenübernahme oder Schuldenaufhebung ist in der Regel ein Vermögenstransfer. Wenn also der Staat [...] Schulden übernimmt oder [...] Schulden erlässt, erfolgt die Gegenbuchung der in den Finanzierungskonten gebuchten Ströme als [...] sonstiger Vermögenstransfer (D.99), was Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo der Staates hat.“

Nach der hier vertretenen Auffassung führt der Verkauf grundsätzlich zu keiner Budgetbelastung. Bei der vorzeitigen Rückzahlung ist ein eventueller Schuldenerlass zu berücksichtigen, der als Vermögenstransfer zu Buche schlägt. Ferner ist das skizzierte Risiko abzuwägen, dass beim Behalt der Forderung eine kontinuierliche Belastung des Budgets durch die Zinsdifferenz auf den „marktüblichen“ Zinssatz entstehen könnte. Wegen des Grundsatzes der periodengerechten Zurechnung würden die Zinsen bei Behalt der Forderungen in der Periode gebucht, in der sie auflaufen – was ständige Auswirkungen auf das öffentliche Defizit hätte.

Hat der Darlehensnehmer die Möglichkeit einer begünstigten Rückzahlung (Nachlass eines Teils der Darlehensschuld bei vorzeitiger Rückzahlung des Restbetrages) so erfolgen zwei Buchungen. Erstens wird der gesamte Darlehensbetrag als Tilgung im Finanzierungskonto gebucht (keine Auswirkungen auf das Maastricht-Defizit). Als zweite Buchung wird die Differenz zwischen Darlehensschuld und gegünstigter Rückzahlung als Vermögenstransfer von der staatlichen Einheit zum Haushalt bzw. zum Unternehmen gedeutet. Diese Buchung erfolgt im Vermögensbildungskonto und belastet daher das Maastricht-Defizit (siehe Seite 40).

FALLBEISPIEL 5 – FORDERUNGSVERKAUF MODELL OBERÖSTERREICH

Ein Forderungsverkauf, wie ihn Oberösterreich oder Kärnten praktiziert haben (siehe Seite 28), ist demgemäß als finanzielle Transaktion zu verbuchen, der Barwert-Abschlag von 46% bis 55% der Darlehensnominale als Umbewertungsverlust, das heißt, als eine Art Wertberichtigung.

Der Verkaufserlös ist aber keine Einnahme im Sinne des ESVG. Obwohl also ein solches Geschäft massive Auswirkungen auf die Liquidität eines Landes hat, ändert es wenig an der Budgetsituation. In die Gebarensrechnung nach ESVG fließt es nur insofern ein, als bei einer entsprechenden Tilgung von Landesschulden die Zahlungsverpflichtungen für den Zinsendienst sinken.

FALLBEISPIEL 6 – FORDERUNGSVERKAUF MODELL NIEDERÖSTERREICH

Ähnliches wie bei Fallbeispiel 4 trifft auch auf den Forderungsverkauf gemäß dem Modell Niederösterreich zu (siehe Seite 28). Hier wird der Erlös nicht zur Tilgung von Landesschulden genutzt, sondern veranlagt. Die Erträge aus der Veranlagung fließen einkommenswirksam ins Landesbudget.

Die Veranlagungserträge unterliegen einem erheblichen Risiko. Demgegenüber sind Rückflüsse aus aushaftenden Förderungsdarlehen langfristig vorhersehbar und aufgrund der üblichen Konditionen praktisch unbeeinflusst von der Kapitalmarktentwicklung. Zweifellos kann das Land bei günstiger Entwicklung des Fonds höhere Erträge erwirtschaften, als dies aus den normalen Rückflüssen möglich wäre. Ein schlechteres Ergebnis kann umgekehrt aber nicht ausgeschlossen werden.

Aus Sicht der Verschuldungswirksamkeit nach Maastricht-Kriterien sind Rückflüsse aus Förderungsdarlehen keine Einkünfte, Zinserträge aus Veranlagungen, beispielsweise der Erlöse des Forderungsverkaufs, demgegenüber sehr wohl. Es kann ohne weiteres passieren, dass die „normalen“ Darlehensrückflüsse mehr liquide Mittel bringen als die Zinserträge aus einer Veranlagung der verkauften Forderungen. Das heißt, dass die gegebene Verbuchungspraxis dazu führen kann, dass zur Erreichung politisch festgelegter Budgetziele unter Umständen ökonomisch nachteilige Transaktionen in Gang gesetzt werden. Es ist dies ein Beispiel dafür, dass die proklamierte ökonomische Betrachtungsweise der Verbuchungspraxis nach ESVG nicht in allen Fällen konsequent verfolgt wird.

FALLBEISPIEL 7 – BEGÜNSTIGTE RÜCKZAHLUNG

Begünstigte Rückzahlungen müssten, wie dargestellt, in zwei Konten verbucht werden, einerseits – nicht verschuldungswirksam – als vollständige Tilgung des Darlehens im Finanzierungskonto, andererseits der Abschlag als Maastricht-wirksame Ausgabe im Vermögensbildungskonto.

Die Konzeption des ESVG führt in diesem Fall zu der absurden Situation, dass der Förderungsgeber durch die begünstigte Rückzahlung Liquidität gewinnt, gleichzeitig aber eine Ausgabe zu verbuchen hat. Eine solchen Handhabung dient dazu, Missbrauch zu verhindern. Wäre eine begünstigte Rückzahlung verschuldungsneutral, könnte ein zinsgünstiges Darlehen vergeben und kurz danach eine begünstigte Rückzahlung mit einem entsprechenden Abschlag angeboten werden. Eine Unterscheidung in verschuldungsneutrale Darlehen und verschuldungswirksame Vermögenstransfers wäre damit hinfällig.

Die Ungleichbehandlung des Darlehensnehmers bei einer begünstigten Rückzahlung und einer Bank bei einem Forderungsverkauf ist umso fragwürdiger, als der Abschlag bei vorzeitiger Rückzahlung häufig niedriger ist als jener bei einem Forderungsverkauf an Banken. Gemäß § 56 NÖ WFG beträgt der Nachlass für eine vorzeitige Tilgung maximal 40%, wobei die Tilgungszeit des Förderungsdarlehens vor der Antragstellung mindestens 5 Jahre gedauert haben muss. Für Förderungsdarlehen im Rahmen des

Niederösterreichischen Landeswohnbaufonds sind die Abschläge noch geringer. Der Barwertabschlag beim Verkauf der Darlehensforderungen lag demgegenüber bei rund 45%¹.

Das heißt, dass das Land bei einer vorzeitigen Rückzahlung im Einzelfall häufig höhere Erträge erwirtschaften könnte als bei einem Forderungsverkauf an Banken, dass dies aber aufgrund der Verbuchungspraxis nach ESVG unterbleibt.

AUFLÖSUNG VON RÜCKLAGEN

Die Zuführung zu den Rücklagen und deren Auflösung gelten gleichfalls als finanzielle Transaktionen ohne Maastricht-Relevanz. Wie also die Zuführung zu den Rücklagen nicht als Ausgabe gewertet wird, wird deren Auflösung nicht als Einnahme verbucht.

AUSLAGERUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG

Im europäischen Kontext vielfach diskutiert wurde eine Privatisierung der Wohnbauförderung. Edwin Deutsch empfiehlt etwa in einer kürzlich erschienenen FGW-Studie das niederländische Modell von Risikofonds bzw. Garantiefonds, die – mit Stiftungskapital der öffentlichen Hand und Beteiligungskapital der Bau-träger ausgestattet – die Finanzierung des sozialen Wohnbaus auf dem Kapitalmarkt sicherstellen sollen².

EUROPARECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Untersucht wird das Modell einer Auslagerung der Wohnbauförderung, hier verstanden als Organisationsprivatisierung durch Gründung eines ausgegliederten Rechtsträgers im (überwiegenden) Eigentum des Landes.

Was die Nützlichkeit einer Auslagerung betrifft, so sind folgende Bedingungen dieser Option zu beachten: Nach ESVG wird zur Klärung der Frage, ob eine Einheit dem Staat zuzurechnen ist, untersucht, ob die fragliche Einheit öffentlich ist, und ob sie ein Nicht-Marktproduzent ist. Gemäß Art 2 des Protokolls zum EGV über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit bedeutet „öffentlich“ zum Staat, d.h. zum Zentralstaat, zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörig, mit Ausnahme kommerzieller Transaktionen, im Sinne des ESVG. In dieser Abgrenzung kommt eine grundsätzliche Entscheidung zum Ausdruck, nämlich jene, den Staat in diesem Zusammenhang nicht institutionell, sondern „auf funktionaler Basis“ zu definieren. Wie die Kommission ausführt, „werden also nur Einheiten eingerechnet, die in ihrer Hauptfunktion nichtmarktbestimmte Dienstleistungen erbringen oder Ressourcen umverteilen. Öffentliche Einheiten, die einer kommerziellen Tätigkeit nachgehen, wie öffentliche Unternehmen, werden folglich nicht einbezogen“³.

¹ Siehe dazu unten, Seite 64.

² Deutsch: Wohnbauförderung, 2000. S. 86.

³ Siehe Europäische Kommission (1999), Konvergenzbericht 145.

Die Ausgliederung der Wohnbauförderung macht also budgetär nur dann Sinn, wenn der ausgegliederte Rechtsträger¹ trotz dieser funktionalen Abgrenzung nicht trotzdem wieder dem Staat zuzurechnen ist. Nur wenn dies vermieden werden kann, schlagen die Transaktionen dieses Rechtsträgers nicht auf das staatliche Budget durch.

INSTITUTIONELLE EINHEIT

Der Begriff „institutionelle Einheit“ umfasst Einheiten mit vollständiger Rechnungsführung und Entscheidungsbefugnis und im öffentlichen Sektor auch Quasi-Kapitalgesellschaften (marktbestimmte Einheiten mit vollständiger Rechnungslegung, deren wirtschaftliches und finanzielles Verhalten etwa dem von Kapitalgesellschaften entspricht). Produzenten, die keine institutionellen Einheiten sind, sind dem Sektor zuzurechnen, in dem sie sich befinden. Eine institutionelle Einheit kann nun „privat“ oder „öffentlich“ (also vom Staat kontrolliert) sein². Staatliche Kontrolle ist definiert als die Fähigkeit, die allgemeine Unternehmenspolitik zu bestimmen – z.B. durch Einsetzung geeigneter Direktoren oder Manager, mehr als die Hälfte der Anteilsrechte, oder aber durch eine Norm/VO, die den Staat die Geschäftspolitik bestimmen oder die Direktoren ernennen lässt³. Diese Qualifizierung als privat oder öffentlich ist für die Sektorzuordnung von Bedeutung, da private Produzenten überall, ausser im Sektor Staat sind, während öffentliche Produzenten entweder im Sektor Kapitalgesellschaften sind, wenn es sich um Marktproduzenten handelt, oder im Sektor Staat, wenn sie Nichtmarktproduzenten sind⁴.

MARKTFÄHIG

Aus der bisherigen Grundlegung ist zu folgern, dass die Rechtsform nicht ausschlaggebend für die Sektorzuordnung ist. Entscheidend ist demgegenüber die Frage nach der Marktfähigkeit in bezug auf die Hauptfunktion der institutionellen Einheit⁵. Wenn die Hauptfunktion des öffentlichen Produzenten entweder die Umverteilung von Einkommen und Vermögen oder die Produktion nichtmarktfähiger Güter ist, wird sie als zum Sektor Staat gehörig betrachtet. Wenn die Hauptfunktion der Einheit finanzielle Mittlertätigkeiten sind – finanzielle Transaktionen auf dem Markt, also Eingehen von Verbindlichkeiten mit der Allgemeinheit oder einer relativ großen Gruppe mit Risikoübernahme – wird sie als Quasi-Kapitalgesellschaft klassifiziert, alle übrigen Marktproduzenten als Kapitalgesellschaften⁶. Mit anderen Worten, auch eine rechtlich unabhängige Einheit kann als zum Staat gehörig klassifiziert werden, wenn es sich um einen öffentlichen Nichtmarktproduzenten handelt, während Einheiten, die

¹ Zwar können, wie im Folgenden erwähnt wird, auch sog Quasi-Kapitalgesellschaften des Staates – die in der traditionellen österreichischen Terminologie etwa als selbstständige Wirtschaftskörper zu bezeichnen wären – in den „Genuss“ der Loslösung vom Staat kommen. Darauf wird hier aber nicht besonders eingegangen. Eine solche Lösung ist wohl von vornherein größerem Misstrauen ausgesetzt als die Gründung eines selbstständigen Rechtsträgers.

² ESVG-Handbuch (2000) 5.

³ ESVG-Handbuch (2000) 8.

⁴ Vgl auch die Tabelle 3.1. im ESVG und § 3.27 – 3.37.

⁵ Siehe auch Art 1 Abs 2 VO (EG) 3605/93, nach dem der Sektor Staat nur diejenigen Einheiten umfasst, die in ihrer Hauptfunktion nicht marktbestimmte Dienstleistungen erbringen.

⁶ ESVG-Handbuch (2000) 9.

eigene Rechnungsführung haben, marktfähig sind und sich in ihrem ökonomischen und finanziellen Betragen nicht von Kapitalgesellschaften unterscheiden, Entscheidungsbefugnis unterstellt wird, und sie als Quasi-Kapitalgesellschaften angesehen werden.¹

Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass die Marktfähigkeit der erbrachten Leistung für sich genommen noch keinen „Persilschein“ darstellt. Eine allfällige Garantenstellung des Staates, welche dem Rechtsträger das wirtschaftliche Risiko durch großzügige staatliche Garantien weitgehend abnimmt, kann im Ergebnis trotzdem die Zuordnung zum Staat bewirken. Hinsichtlich von Staatsgarantien für die Schulden von öffentlichen Unternehmungen hat nach einer EUROSTAT-Entscheidung eine Einrechnung in die Staatsschulden zu erfolgen, wenn

- der Staat durch Gesetz zur Rückzahlung der Schuld verpflichtet ist,
- der Staatshaushalt jährlich die Beträge der Rückzahlung vorsieht, und
- die vom Unternehmen emittierte Schuld systematisch vom Staat erstattet wird (Zinsen und Tilgung)².

MARKTPREIS UND KAPITALZUFUHR

Wie bereits weiter oben (Seite 48 ff.) erwähnt, ist die Unterscheidung zwischen wirtschaftlich nicht-signifikanten Preisen, die Nachfrage und Angebot unbeeinflusst lassen und nur verrechnet werden, um einen sehr großen Nachfrageüberschuss, wie er bei einem völlig kostenlosen Angebot von Dienstleistungen auftreten könnte, zu vermeiden, aber nicht zu eliminieren, oder um gewisse Einnahmen zu erzielen, und einem Preis von Null nur gradueller Art. Der nicht-signifikante Preis wird aus administrativen, sozialen oder politischen Gründen bewusst unterhalb des Gleichgewichtspreises festgesetzt, welcher einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage schaffen würde.³ Das heißt, es geht bei der Argumentation der niedrigen Zinssätze für Wohnbaurdarlehen um eine Vermeidung des Anscheins einer solchen Motivation.

Bei Gemengelagen ist die Zuordnung im allgemeinen danach vorzunehmen, ob die nichtmarktbestimmten oder die marktbestimmten Elemente anteilmäßig überwiegen⁴. Nur solche Produzenten, die den Großteil ihres Outputs Dritten kostenlos oder zu wirtschaftlich nicht-signifikanten Preisen zur Verfügung stellen, sind Nicht-Markt Produzenten, und gehören als solche, wenn sie öffentlich sind, dem Sektor Staat an. Implementiert wird dieses Prinzip über das Kriterium der Abdeckung der Hälfte der Kosten durch Verkaufserlöse (50% Kriterium)⁵. Dies rückt die Definition von Erlösen und Kosten in den Vordergrund:

Bei der Unterscheidung zwischen Markt- und Nichtmarktproduzenten nach dem 50%-Kriterium schließt der Umsatz Zahlungen des Staates, die allen Produzenten eines Wirtschaftsbereiches gewährt werden und an das Volumen und Wert der Produktion gebunden sind, ein, nicht aber Zahlungen zur Deckung

¹ ESGV-Handbuch (2000) 8.

² Pressemitteilung EUROSTAT Nr. 16/97.

³ ESGV-Handbuch (2000) 9.

⁴ Europäische Kommission (1998) 147.

⁵ ESGV (95) 3.19.

eines Gesamtdefizits¹. Abgesehen von dem bereits weiter oben erwähnten Kriterium des gleichen Preises, den der Staat auch privaten Anbietern zahlen muss, werden weiters auch Preise, die vom Staat an öffentliche institutionelle Einheiten gezahlt werden, wenn keine privaten Produzenten die gleiche Tätigkeit ausüben, dann den Erlösen zugerechnet, und gelten als wirtschaftlich signifikant, wenn der Staat diese Preise für bestimmte Dienstleistungen zahlt, um etwa einen öffentlichen Produzenten zu einer bestimmten Leistung zu veranlassen, die den öffentlichen Prioritäten entsprechen². Zahlungen vom Staat an öffentliche Einheiten können aber dann nicht den Erlösen zugerechnet werden, wenn die Preise nicht wirtschaftlich signifikant sind, etwa wenn private Produzenten in dieser Hinsicht diskriminiert werden oder zu diesem Preis nicht leisten würden, oder die öffentliche Einheit gegenüber dem Markt nicht in der gleichen Position wäre wie ein privater Produzent, da ohnehin vom Staat letztendlich die Verluste abgedeckt würden³.

Was den Akt der Privatisierung und die Zuführung von Kapital betrifft, so gilt eine solche Transaktion nur dann als finanzielle Transaktion, wenn der Staat im Gegenzug ein finanzielles Aktivum in gleicher Höhe erhält (also Transaktionen mit Anteilsrechten, Kredite oder der Erwerb von Wertpapieren – nicht aber Investitionszuschüsse oder eine Zahlung zur Deckung von angesammelten Verlusten). Agiert der Staat aber „im Interesse des Gemeinwohls“ ohne 1) finanzielle Aktiva zu erhalten und ohne 2) Vermögenseinkommen (Dividenden) zu erwarten, dann ist das neu zugeführte Kapital als Vermögenstransfer zu buchen⁴. Im Falle einer Ausgliederung der Wohnbaufinanzierung wäre eine einmalige Dotation der Republik nur dann als finanzielle Transaktion Budget-unbedenklich, wenn diese Transaktion ihre Stellung als Eigentümer stärken und höhere Renditen erwarten lässt. Eine tatsächlich erfolgte Ausschüttung wird als wichtiges Kriterium für die Behandlung des zugeführten Kapitals als Eigenkapital gewertet⁵.

Das ESVG 1995 – Handbuch beschäftigt sich mit der Klassifizierung (innerhalb oder ausserhalb des Sektors Staat) folgender Spezialfälle: Pensionskassen, Einheiten, die eine finanzielle Tätigkeit ausüben, Öffentliche Holdinggesellschaften, Verwaltungseinrichtungen der Staatsschulden, Marktordnungsgesellschaften. Einige Abschnitte verdeutlichen auch den Begriff der „Umsätze“ für das 50%-Kriterium, indem auf den Terminus „wirtschaftlich signifikante Preise“ verwiesen wird, der im weltweiten VGR-Standard „SNA 93“ für die Unterscheidung von Markt- und Nichtmarktproduktion herangezogen wird. Dabei wird untersucht, ob Zahlungen des Staates an die fraglichen institutionellen Einheiten als „Umsätze“ dieser Einheiten zu verbuchen sind oder nicht: „Bei der Anwendung der 50%-Regel ist davon auszugehen, dass Zahlungen des Staates an öffentliche institutionelle Einheiten für tatsächlich erbrachte Dienstleistungen Umsätzen entsprechen, wenn wirtschaftlich signifikante Preise vorliegen.“

¹ ESVG (95) 3.33.

² ESVG-Handbuch (2000) 11.

³ ESVG-Handbuch (2000) 12.

⁴ ESVG-Handbuch (2000) 43.

⁵ ESVG-Handbuch (2000) 44.

SCHLUSSFOLGERUNG

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass buchhalterische Trennung zwar unbedingt nötig – und eigene Rechtspersönlichkeit dringend empfehlenswert –, aber keine Garantie für die Ausnahme der finanziellen Gebarung eines Unternehmens aus dem öffentlichen Sektor sind. Wenn eine Ausgliederung betrieben würde, um weiterhin unverzinsliche Darlehen oder verlorene Zuschüsse als Hauptfinanzierungsinstrumente beibehalten zu können, dafür aber vom Staat Zweckzuschüsse zu erhalten, die nicht als Entgelt für tatsächlich erbrachte Leistungen fließen, und wenn die Einnahmen ohne diese öffentlichen Mittel weniger als 50% der Kosten decken, erscheint es als wahrscheinlich, dass EUROSTAT diese Einheit – dem Prinzip der Abbildung ökonomischer Realität statt rechtlicher Form folgend – dem Staat zurechnen würde. Ausgliederung ist daher nur dann möglich und sinnvoll, wenn die Einnahmen aus Darlehensrückflüssen und Zinsen alleine 50% der Kosten abdecken.

Ein eventuelles Defizit, das vom Staat abgedeckt wird, wäre aber von diesem immer – und zwar unabhängig von der 50%-Regel – als Maastricht-relevante Ausgabe zu verbuchen. Das kann eventuell durch geschickte Erstzuweisung von Mitteln (Kapitalausstattung wie durch einen vernünftigen Investor) vermieden werden, so dass nur geringe spätere Zufuhren von Kapital, die dann Maastricht-relevant wären, nötig wären.

Aktueller Anlassfall für die Auslagerung von Organisationseinheiten aus dem staatlichen Bereich ist die Neukonstruktion der Bundes-Immobilien-Gesellschaft, in deren Rahmen in erheblichem Umfang Bundesimmobilien an die BIG veräußert und vom Bund zurück gemietet werden sollen. Derartige „Sale and lease back“-Geschäfte werden im Rahmen der im ersten Halbjahr 2002 erscheinenden Neuauflage des ESGV-Handbuchs ausführlich behandelt. Als problematisch bei der BIG-Neu wird weniger das Geschäft, als der nicht-öffentliche Verkauf und die Einflussnahme des Staats auf die Geschäftstätigkeit des Unternehmens gewertet.

RAHMENBEDINGUNGEN DES ÖSTERREICHISCHEN RECHTS¹

BEGRIFF DER AUSGLIEDERUNG

Unter den vom Auftraggeber im Zug der Projekterarbeitung formulierten verschiedenen Wohnbaufinanzierungsmodellen findet sich auch die Auslagerung der Wohnbauförderung, somit deren Übertragung auf eine vom Land verschiedene, von diesem aber beherrschte Rechtsperson im Sinn einer Ausgliederung, aber nicht einer echten Privatisierung.

Während bei einer echten, sogenannten „materiellen“ Privatisierung Aufgaben des Staates auf den privaten Sektor übertragen werden und der Staat sich aus der Besorgung dieser Aufgaben (evtl. unter

¹ Im Projektzusammenhang erstelltes Gutachten von Ass.Prof.Dr. Brigitte Gutknecht, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien.

Beibehaltung einer Kontrollfunktion) zurückzieht, überträgt der Staat bei der Ausgliederung eine Aufgabe, die er bisher durch eigene Organe wahrgenommen hat, auf eine von ihm verschiedene juristische Person, die nach wie vor unter seinem finanziellen und/oder organisatorischen Einfluss steht. Die Aufgabe wird dann von den Organen dieser juristischen Person wahrgenommen.

Gewöhnlich werden Aufgaben ausgegliedert, die der Staat bisher in den Formen der Privatwirtschaftsverwaltung durchgeführt hat, es kommt aber auch die Ausgliederung von hoheitlichen Aufgaben vor. Dabei wird eine juristische Person privaten Rechts mit der Befugnis zur Setzung von Hoheitsakten ausgestattet (Erlassung von Verordnungen, Bescheiden). In diesem Fall spricht man von „Beleihung“.

Als Träger der ausgegliederten Aufgabe werden einerseits privatrechtliche Gesellschaftsformen gewählt, und zwar Standardformen, die jedermann zugänglich sind, wie Kapitalgesellschaften (GmbH, AG) oder Vereine oder aber es werden speziell für den Zweck neue Gesellschaftstypen über Sondergesellschaftsrecht geschaffen. Die Schaffung von atypischen Sondergesellschaften ist aus kompetenzrechtlichen Gründen nur dem Bund möglich, der Standardformen können sich alle Gebietskörperschaften bedienen.

Die Aufgabe kann aber auch auf einen Rechtsträger übertragen werden, der eine öffentlich-rechtliche Organisationsform aufweist wie z.B. selbständige Fonds. Solche Organisationen können sowohl vom Bund als auch von den Ländern geschaffen werden.

STAATSRECHTLICHE KONSEQUENZEN EINER AUSGLIEDERUNG

Die wichtigste Konsequenz der Ausgliederung ist nach österreichischem Verfassungsverständnis, dass die Tätigkeit eines ausgegliederten Rechtsträgers, sei es eines Unternehmens oder eines öffentlich-rechtlichen Fonds in den Formen des Privatrechts nicht als Staatstätigkeit gilt: Das Band zur jeweiligen Gebietskörperschaft wird durch die Ausgliederung gelockert. Werden Ausgegliederte mit Hoheitsaufgaben betraut, so bleibt diese hoheitliche Tätigkeit aber Staatsverwaltung.

Die Zuständigkeitswahrnehmung der Gebietskörperschaft selbst (z.B. die Schaffung ausgegliederter Rechtsträger, die Wahrung der Gesellschafterrechte, die Aufsicht über Fonds) bleibt allerdings Aufgabe des Staates selbst.

Bezüglich der ausgegliederten privatwirtschaftlichen Tätigkeit besteht keine Weisungsbefugnis gem. Art 20 Abs 1 B-VG. Andere Leitungsbefugnisse der Gebietskörperschaft können gesellschafterrechtlich (z.B. durch Wahrnehmung der Gesellschafterrechte) oder bei öffentlich-rechtlichen Ausgliederungen durch Sonderregelungen (insbesondere Aufsichtsrechte) vorgesehen sein. Da eine Mitverantwortung der übertragenden Gebietskörperschaft für die Erfüllung der Aufgaben des ausgegliederten Rechtsträgers aufrecht bleibt, muss der Staat Möglichkeiten der Überwachung und Einwirkung durch das entsprechende oberste Organ (z.B. die Landesregierung) auch gegenüber den ausgegliederten

Rechtsträgern sicherstellen (sogenanntes Ingerenzprinzip), wobei auf ausreichende „Ingerenzbeziehungen“ insbesondere dann zu achten ist, wenn – wie bei der Wohnbauförderung – Aufgaben ausgegliedert werden, die nicht erwerbswirtschaftlich zu besorgen sind und zu den ausschließlichen Staatsaufgaben zählen. Für Fonds wird ausdrücklich eine Pflicht zur Einrichtung einer staatlichen Aufsicht verlangt. Dabei sind jedoch die Grenzen der Maastricht-Konformität zu beachten.

Die Gebarung von ausgegliederten Rechtsträgern ist nach österreichischem Recht nicht Teil der Gebarung der ausgliedernden Gebietskörperschaft.

Ausgegliederte Rechtsträger der Länder unterliegen gem Art 127 B-VG der Kontrolle des Rechnungshofs, und zwar Fonds dann, wenn sie von Organen des Landes oder aber von Personen verwaltet werden, die hiezu von Organen des Landes bestellt sind, aber auch Unternehmungen, an denen das Land allein oder gemeinsam mit anderen rechnungshofpflichtigen Rechtsträgern mit mehr als 50 % beteiligt ist.

VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN UND SCHRANKEN DER AUSGLIEDERUNG

Die Gebietskörperschaften haben von Verfassungs wegen grundsätzlich die Wahl, ob sie eine privatwirtschaftliche Aufgabe in Eigenverantwortung oder durch einen ausgegliederten Rechtsträger erfüllen wollen¹. Diese Wahlfreiheit erstreckt sich prinzipiell auf alle Organisationsformen und umfasst sowohl juristische Personen des Privatrechts als auch solche des öffentlichen Rechts.

Eine Ausgliederung bedarf regelmäßig eines Ausgliederungsgesetzes. Ohne ein solches Gesetz kommt nur die Ausgliederung von auch bisher nicht gesetzlich geregelten Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung aus, wenn diese auf einen bestehenden Rechtsträger übertragen werden oder zu diesem Zweck eine Standard-Kapitalgesellschaft oder ein Verein gegründet wird. Auch hier wird aber eine besondere finanzgesetzliche Ermächtigung erforderlich sein.

Die Ausgliederung der Wohnbauförderung, die schon bisher gesetzlich geregelt war, bedarf daher eines Gesetzes. Hiefür besteht gem. Art 11 Abs 1 Z 3 iVm Art 15 B-VG eine entsprechende Kompetenzgrundlage für das Land.

Soll die Übertragung auf eine Kapitalgesellschaft (z.B. GmbH) erfolgen, so kann dies im Fall der Wohnbauförderung nur durch Gründung einer solchen Gesellschaft nach dem entsprechenden Bundesgesetz erfolgen. Besondere Regelungen für eine derartige Gesellschaft (z.B. spezielle Gemeinwohlauflagen, Eingriffs-, Kontroll- oder Aufsichtsrechte) kann das Land nicht treffen, da es sich dabei um eine Angelegenheit des Zivilrechts und damit um eine Bundessache gem. Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG handelt.

¹ vgl. VfSlg 14.075/1995.

Wohl aber ergibt sich eine Kompetenz des Landes zur Errichtung und Organisation eines Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit als juristische Person des öffentlichen Rechts aus Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG iVm Art 15 B-VG. Für die Gründung eines Fonds ist stets ein Gesetz erforderlich.

Was die verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine Ausgliederung betrifft, so sieht die herrschende Lehre sowie die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs¹ als Grenze für deren Zulässigkeit ganz allgemein die Erfüllung des Gleichheitsgrundsatzes und des Effizienzprinzips. Das heißt, die Ausgliederung muss sachlich gerechtfertigt sein und den wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Einsatz öffentlicher Mittel sicherstellen. Allerdings handelt es sich bei diesen Effizienzkriterien um relativ weitmaschige Vorgaben für die Entscheidung der Gebietskörperschaft zu einer Ausgliederung, bei denen der Verfassungsgerichtshof wohl auf eine Vertretbarkeitskontrolle beschränkt ist. Sollte sich allerdings herausstellen, dass die Ausgliederung ineffizient gewesen ist, so verpflichtet dies den Gesetzgeber zur entsprechenden Anpassung.

Die Ausgliederung darf ferner nur „vereinzelte Aufgaben“ betreffen, die Ausgliederung „ganzer Bereiche“ der Verwaltung ist nicht zulässig. Eine Grenzziehung ist allerdings schwierig und nur im Einzelfall möglich. Sie wird im Fall der Ausgliederung hoheitlicher Aufgaben enger ausfallen müssen als bei einer Ausgliederung von privatwirtschaftlichen Agenden. Auch die Rechtsform der Ausgliederung und die dem Staat verbleibenden Möglichkeiten der Einflussnahme spielen eine Rolle. So kann davon ausgegangen werden, dass die Wohnbauförderung als „vereinzelnde Aufgabe“ zu betrachten ist, die als Ganzes ausgegliedert werden kann, insbesondere dann, wenn sie auf eine vom Lande dominierte GmbH oder einen Fonds übertragen wird.

ZUR AUSGLIEDERUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG IN NIEDERÖSTERREICH

a) Zum Gegenstand der Ausgliederung:

Zunächst wird zu klären sein, ob die gesamte derzeit in Niederösterreich bestehende Wohnbauförderung ausgegliedert werden soll, oder nur jene Förderungen, die privatwirtschaftlich vergeben werden. Derzeit wird in Niederösterreich – anders als in den meisten anderen Bundesländern – bekanntlich die Wohnbeihilfe mit Bescheid und somit hoheitlich zuerkannt². Soll auch die Wohnbeihilfe ausgegliedert werden, so handelt es sich um Übertragung von Hoheitsgewalt und damit um eine „Beleihung“. Diesfalls ist neben dem Erfordernis einer Übertragung durch Gesetz als Grundlage für das hoheitliche Handeln die Bindung an Weisungen der Landesregierung erforderlich: Nach herrschender Ansicht und der verfassungsrechtlichen Judikatur³ dürfen Aufgaben der Hoheitsverwaltung nur ausgegliedert werden, wenn den obersten Organen die Möglichkeit zukommt, die Besorgung dieser Aufgaben durch Weisung zu steuern.

¹ vgl. VfSlg 14.473/1996.

² § 44 Abs 1 NöWFG.

³ VfSlg 14.473/1996.

Abgesehen von diesem – im Fall der Niederösterreichischen Wohnbauförderung in ihrer gegenwärtigen Gestalt die Zuerkennung von Wohnbeihilfe betreffenden – besonderen Erfordernis bezüglich der Weisungsbindung stellt sich aber die Frage, ob im Hinblick auf die Maastricht-Kriterien die Zuerkennung von Wohnbeihilfe – ob hoheitlich oder privatwirtschaftlich – überhaupt ausgegliedert werden soll, da es sich hier um eine reine Sozialleistung handelt. Die Ausgliederung wird sich sinnvollerweise daher nur auf die Neubau- und die Sanierungsförderung erstrecken.

Rechtliche Vorschriften für die vom ausgegliederten Rechtsträger durchzuführende Förderung müssen nach herrschender Auffassung mit Gesetz erfolgen, da sie diese in Ihrer Privatautonomie einschränken, die ausgegliederten Rechtsträgern generell zukommt.

b) Zur Wahl des Rechtsträgers:

Für eine Übertragung auf eine juristische Person des Privatrechts kommt vor allem die GmbH in Frage. Zu beachten ist, dass diese nach den Regeln des GmbH-Gesetzes gegründet werden muss, da – wie erwähnt – dem Land keine Kompetenz zur Erlassung von abweichendem Gesellschaftsrecht zukommt. Allerdings bietet das GmbH-Gesetz weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten: Eine GmbH kann zu jedem gesetzlich zulässigen Zweck gegründet werden, die Gründung einer Einmanngesellschaft mit dem Land als einzigen Gesellschafter ist möglich, ebenso die Festlegung weitgehender Einflussmöglichkeiten des Landes im Gesellschaftsvertrag, bis hin zum Vorbehalt der Bestellung des Geschäftsführers, sowie über Gesellschafterbeschluss.

Als Rechtsträger bietet sich ferner als juristische Person des öffentlichen Rechts ein Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit an. Die Kompetenz des Landes zur Errichtung und Organisation eines Wohnbauförderungsfonds als gebundenes Zweckvermögen ergibt sich aus Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG iVm Art 15 B-VG (Wohnbauförderung). Im Fondsgesetz werden Organisation und Aufgaben des Fonds, die Bestellung von Organen sowie Kontrollrechte des Landes zu regeln sein. Eine Aufsicht des Landes muss eingerichtet werden. Details der Regelung können auch einer als Verordnung zu qualifizierenden Satzung überlassen bleiben; interne Abläufe können ferner über eine Geschäftsordnung festgelegt werden.

Angemerkt sei, dass die Abwicklung der Wohnbauförderung durch Fonds sowohl im Bereich des Bundes als auch in jenem der Länder eine lange Tradition hat. Zum Teil bestehen in den Ländern die alten Wohnbauförderungsfonds weiter, so auch in Niederösterreich¹. Der niederösterreichische Landeswohnbauauförderungsfonds dient derzeit vor allem der Förderung im Rahmen von Sonderaktionen. Er wird von der Landesregierung verwaltet und vertreten, zeichnungsberechtigt ist das zuständige Mitglied der Landesregierung. Nähere Bestimmungen betreffend die Förderung erlässt die Landesregierung in Form von Richtlinien, einen allfälligen Abgang des Fonds deckt das Land Niederösterreich. Abgesehen von der Frage, wie weit diese Fondskonstruktion heutigen rechtlichen Anforderungen entspricht, erfüllt sie wohl auch nicht die Kriterien einer institutionellen Einheit im Sinn des Europarechts².

¹ § 1 NöLandeswohnbauauförderungsgesetz 1977.

² Siehe Seite 55.

- c) Zu den Anforderungen an einen ausgegliederten Rechtsträger aufgrund der Maastricht-Kriterien: Organisation und Tätigkeit eines ausgegliederten Rechtsträgers müssen bestimmten Kriterien entsprechen, um die gewünschten budgetären Wirkungen der Ausgliederung hervorzurufen. Diesbezüglich darf auf die Ausführungen im Gutachten von Griller/Dutzler verwiesen werden¹.

Beachtung erfordert auch die jüngst zur Ausgliederung der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) getroffene, allerdings derzeit noch nicht endgültige Entscheidung des EUROSTAT, welche die BIG nicht als Maastricht-konform wertet. Verneint wurde das Vorliegen einer autonomen Betriebsführung durch die BIG unter privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Ausschlaggebend für diese Wertung war – Zeitungsberichten zufolge – die Tatsache, dass die der BIG übertragenen Liegenschaften fast zur Gänze wieder von öffentlichen Einrichtungen gemietet werden.

Bezüglich der Finanzierung einer ausgegliederten Wohnbauförderung ist der von Donner in seinem Beitrag: EG-Vergleich – Maastricht-Vertrag und Wohnungspolitik, erwähnte Lösungsansatz in Finnland interessant². Er wird von Bankexperten auf seine Tauglichkeit für Österreich untersucht.

ÖKONOMISCHE RAHMENBEDINGUNGEN EINER AUSLAGERUNG

Wie weiter oben dargestellt müsste eine ausgelagerte Wohnbauförderung mindesten 50% ihrer Kosten aus Eigenem, insbesondere Darlehensrückflüssen und Zinserträgen, erwirtschaften (vgl. Seite 58). Dieses Ziel schien in nicht allzu weiter Entfernung zu sein – vor dem Verkauf der Darlehensforderungen. Im Mittelwert der Jahre 1996 bis 2000 lag der Anteil von Darlehensrückflüssen, Zinserträgen und ähnlichen Einkünften bei immerhin 26,5% der Gesamt-Einnahmen. Und in keinem Bundesland lagen diese unmittelbar der Wohnbauförderung zuordenbaren, allerdings nicht mehr zweckgebundenen Erträge unter 21% bei einer vergleichsweise geringen Streuung.

Bei einer Reduktion der Wohnbauförderung, einer Forcierung der Rückflüsse, einer einmaligen Dotation in entsprechender Höhe und anderen Maßnahmen wäre es wohl möglich gewesen, das 50%-Kriterium zu erreichen. Mit dem Verkauf der Förderungsdarlehen in Kärnten, Niederösterreich und Oberösterreich sind die Potentiale eines solcherart skizzierten Kreislaufmodells allerdings gekappt. Es wäre gegebenenfalls weiteren Untersuchungen vorbehalten, eine Auslagerung der Wohnbauförderung unter den geänderten Rahmenbedingungen zu prüfen.

Tabelle 18: Einnahmen für die Wohnbauförderung – Mittelwerte 1996-2000 in Mio € Österreich

	Ö	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
--	---	---	---	----	----	---	----	---	---	---

¹ Siehe oben, Seite 54 sowie Anhang Abschnitt IV F Seite 18.

² Siehe Seite 82.

Summe Bund *)	1.800	51,3	116,1	295,4	287,9	110,1	246,8	136,3	79,6	476,7
Landesmittel und Bedarfszuweisungen	145	0,0	2,6	36,0	71,6	10,1	-4,7	15,1	14,2	0,0
„Eigenerträge“ **)	703	18,1	46,0	114,3	97,3	40,9	112,1	65,5	32,3	176,2
Gesamt	2.648	69,4	164,7	445,7	456,8	161,0	354,2	216,9	126,1	653,0
Anteil "Eigenerträge"	27%	26%	28%	26%	21%	25%	32%	30%	26%	27%

Anm.:

*) Ohne Bedarfszuweisungen

**) Rückflüsse, Zinsen u.ä. ohne Forderungsverkauf (ÖÖ 2000)

Quelle: BMF, FGW-Berechnung

ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

Die Anwendung des ESVG auf die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ab 2000/2001 hat die österreichischen Bundesländer zu umfassenden Maßnahmen zur „verschuldungs-schonenden“ Gestaltung ihrer Wohnbaufinanzierungsinstrumente veranlasst. Wie sich erweist, wurde der Anstoß von Außen in vielen Fällen zu Strukturreformen genutzt. Die mit den Maastricht-Kriterien geänderte Betrachtungsweise von zentralen Instrumenten der Wohnbaufinanzierung in Österreich hat aber auch Befürchtungen ausgelöst, dass damit die Wohnbaufinanzierung österreichischer Prägung gefährdet sei. Solche Befürchtungen sind insbesondere im Lichte der volkswirtschaftlichen Effizienz des österreichischen Systems zu berücksichtigen. Immerhin zeigte eine französische Vergleichsstudie der Wohnbauförderung mehrerer europäischer Länder und der USA, dass Österreich mit Ausgaben von 1,3% des BIP am absolut unteren Rand der Skala liegt¹. Deutschland liegt demnach bei 2,05%, Großbritannien und Schweden bei 2,6% und die USA bei 1,6% ihres jeweiligen BIP.

In einigen Fällen wurden an und für sich effiziente, aber als Vermögenstransfer klassifizierte Instrumente durch andere ersetzt, die als Finanztransaktionen gelten. So wurden nicht-rückzahlbare Annuitätenzuschüsse und verlorene Zuschüsse im Neubau (v.a. Niederösterreich und Wien) fast zur Gänze in rückzahlbare Zuschüsse oder Darlehen umgewandelt. Wie eingangs dargestellt (Tabelle 1, Seite 10) sind Darlehen und rückzahlbare Annuitätenzuschüsse keinesfalls die effizientesten Instrumente der Wohnbaufinanzierung. Allerdings erbrachten diese Umstellungen einen maßgeblichen Beitrag zum österreichischen Stabilitätspakt und damit zur Erreichung des Null-Defizits bereits 2001.

In mehreren Ländern wurden zuvor unverzinsliche Darlehen durch niedrig verzinsliche ersetzt (Niederösterreich, Salzburg, Wien nach der Umstellung von verlorenen Zuschüssen). Wie erst in der vorliegenden Studie nachgewiesen, definiert zwar die Verzinslichkeit zusammen mit der Rückzahlbarkeit einen Kredit, in der für die Auslegung des ESVG ausschlaggebenden ökonomischen Betrachtungsweise ist es allerdings ein nur gradueller Unterschied zwischen einer unter dem marktüblichen Niveau liegenden und einer Null-Verzinsung (vgl. Seite 48). Gemäß der heutigen Auslegung des ESVG hätten beide Varianten als Finanztransaktionen zu gelten.

¹ Patrick de La Morvonnais (BIPE) anlässlich der 49. Euroconstruct –Konferenz 6/2000 in Wien.

Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass diese Auslegung des ESVG kaum von Dauer sein wird. In anderen Bereichen öffentlicher Finanzierungen gelten schon heute die Differenzbeträge zwischen öffentlichem Darlehen und Marktzinssatz als Vermögenstransaktionen. Schon heute besteht erheblicher politischer Druck hinsichtlich einer internationalen Harmonisierung der statistischen Basis der nationalen Volkswirtschaften. Internationaler Währungsfonds, Weltbank, UNO, OECD und die EU sind gemeinsam Herausgeber des SNA – System of national accounts 1993. Der für strittige Fragen der statistischen Zuordnung zuständige EU-Ausschuss CMFB greift schon heute auf das SNA 1993 zurück, wenn das ESVG Auslegungsspielräume lässt¹. Das SNA sieht bei Darlehen von Gebietskörperschaften mit Zinssätzen unter dem Marktniveau klar die angesprochene Regelung vor.

Es dürfte also eine Frage der Zeit sein, bis die österreichischen Instrumente der Wohnbaufinanzierung in dieser Weise in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einfließen. In der aktuellen Neuauflage des ESVG 95 (2002) ist dies noch nicht der Fall. Es kann demnach davon ausgegangen werden, dass die heutige Praxis der Verbuchung noch für zumindest drei Jahre angewandt werden kann.

Was für Auswirkungen hätte aber eine Verbuchung der Differenzzinssätze als Vermögenstransfer?

- Gut die Hälfte des neu vergebenen Finanzierungsvolumens der Länder sind Darlehen unter dem Marktzinssatz. Der Mittelwert 1996 bis 2000 lag bei 54% bzw. 1,36 Mrd. € (18,7 Mrd. öS). 2001 und 2002 ist der Prozentsatz noch kräftig angestiegen. Die insgesamt aushaftenden Darlehen machen ein Vielfaches dieses Betrags aus, 2000 waren es 22,3 Mrd. € (307 Mrd. öS). Die Ermittlung eines durchschnittlichen Zinssatzes erweist sich als unmöglich. Er dürfte allerdings im Bereich von 1,5% liegen. Noch schwieriger ist es, eine Differenz zum Marktzinssatz zu ermitteln, nachdem die Zinssätze der Landesdarlehen keinen Marktschwankungen unterliegen, Zinsen für Hypothekendarlehen demgegenüber während der letzten 10 Jahren zwischen über 12% und unter 5% schwankten. Als geeignete Referenzwerte können die Inflationsrate oder die 6%-Verzinsung der Bausparkassen herangezogen werden. Geht man in zweiterem Fall von einer Zinsdifferenz von 4,5% aus, hieße das, dass bei einem Darlehensbestand von 22,3 Mrd. € jährlich über 1 Mrd. € am Vermögensbildungskonto als Vermögenstransfer zu verbuchen wäre.
- In einem solchen Fall wäre es allerdings wohl nur eine Frage von Monaten, bis die aushaftenden Darlehen größtenteils zum Verkauf stünden. Der verschuldungs-neutrale Verkauf von Darlehensforderungen zum Barwert wird nicht in Frage gestellt.
- Für neue Förderungsvergaben würde in der Folge Chancengleichheit zwischen den Modellen bestehen. Das heisst, dass rückzahlbare und nicht-rückzahlbare Annuitätenzuschüsse, Darlehen und verlorene Zuschüsse wieder gemäß ihrer ökonomischen Effizienz und nicht ihrer Maastricht-Relevanz beurteilt würden.
- Hinsichtlich eines Referenz-Marktzinssatzes wären zweifellos noch intensive Verhandlungen zu führen, nachdem die risikoarme Immobilienfinanzierung andere Marktsätze als der Kapitalmarkt für täglich fällige Einlagen kennt.

¹ Vgl. Seite 37.

- Schließlich ist davon auszugehen, dass eine solche Entwicklung neue Finanzierungsformen hervorbrächte, um das Ziel zu erreichen, ausreichenden Wohnraum zu leistbaren Preisen vor allem in kritischen Lebensphasen zu sichern.
- In den vergangenen Jahren waren jeweils rund 1 bis 1,2 Mrd. € (15-17 Mrd. öS) verschuldungswirksame Förderungsausgaben. Dieser Wert dürfte sich 2001 auf die Hälfte reduzieren und in diesem Bereich auch verbleiben. Eine Änderung der Verbuchungspraxis hätte vermutlich einen Anstieg auf 1 bis 1,5 Mrd € zur Folge.
- In Zeiten mit politischer Priorität auf der Erreichung eines Null-Defizits würden einem solchen Szenario schwerwiegende politische Argumente entgegen stehen. In Zeiten einer entspannteren Budgetlage sollte eine solche Änderung allerdings verkraftbar sein.

Die Befürchtung, dass mit einer Änderung der Verbuchungspraxis das österreichische System der Wohnbaufinanzierung in Frage gestellt wäre, erscheint angesichts dessen als nicht stichhaltig. Allerdings würde eine solche Maßnahme die öffentlichen Haushalte der Länder schwer belasten, gleichzeitig aber auch den Druck zu einer effizientesten möglichen Mittelverwendung wesentlich erhöhen.

Der Verkauf der Förderungsdarlehen nahm seinen Ausgang in dem Bemühen der Länder, einkommenswirksame oder zumindest schuldenmindernde Erträge aus dem nach ESVG-Kriterien als Aktivposten nicht relevanten Posten der Darlehensforderungen zu erwirtschaften. Bei den neueren Tranchen haben die Länder den Nachweis erbracht, dass ein Forderungsverkauf nicht nur hinsichtlich der Verschuldungswirksamkeit gemäß ESVG, sondern auch wirtschaftlich sinnvoll ist.

Die Wohnbauförderung wird für ein unerhört dichtes Geflecht politischer und volkswirtschaftlicher Zielsetzungen nutzbar gemacht. Dementsprechend schwer ist die Abwägung der Vor- und Nachteile eines so tiefgreifenden Eingriffs in das System, wie die Veräußerung des Großteils der Darlehensforderungen:

- Die Aktiva der aushaftenden Förderungsdarlehen haben bei der Berechnung des öffentlichen Schuldenstands keine Relevanz. Wenn die Forderungen hingegen verkauft und mit dem Erlös Schulden getilgt werden, verringern sich die Passiva des Staats gemäß ESVG. Andererseits konzentriert sich die öffentliche Diskussion auf das Defizit, während die Staatsverschuldung kaum mehr politisch brisant ist.
- Hinsichtlich des Defizits hat ein Forderungsverkauf eher geringe Auswirkungen, indem gesparte Soll-Zinsen der Landes-Schulden gespart bzw. Haben-Zinsen von Rücklagen als Einnahmen verbucht werden können. Einnahmewirksam gemäß ESVG ist aber eben nicht der Verkaufserlös der Förderungsdarlehen, sondern nur die damit erwirtschafteten Zinsen. Diese sind freilich angesichts der Größe der Tranchen von erheblichem Volumen.
- Diese Zinserträge sind mit den etwas geringeren Zinserträgen gegenzurechnen, die auch bei Aufrechterhaltung der Förderungsdarlehen in ihrer ursprünglichen Form als Einnahmen zu verbuchen wären. Gemäß Maastricht-Kriterien ohne Belang, hinterlassen verkaufte Darlehen große Lücken in der Liquiditätsrechnung der Förderungsstellen.
- Die mit dem Forderungsverkauf einhergehende Kappung der Rückflüsse als wesentliche Einnahmequelle für die Wohnbaufinanzierung der Länder in Verbindung mit der Lockerung der

Zweckbindung der Zweckzuschüsse des Bundes und der Lösung der Zweckbindung für Rückflüsse ergibt sich für die Wohnbauförderung der Länder, dass ihre finanzielle Basis in Hinkunft wohl Jahr für Jahr neu in Frage gestellt ist. Die Finanzierung der Wohnbauförderung wird damit in zunehmendem Maße Aufgabe der Finanzabteilungen der Länder. Diese Verlagerung der faktischen Macht hat eine Erhöhung des ökonomischen Drucks zur Folge, birgt aber auch die Gefahr der Diskontinuität in sich. Es besteht die Gefahr, dass sich die Länder eines äußerst effizienten politischen Instruments begeben.

Angesichts dieser Gemengelage vermögen die Vorteile eines Forderungsverkaufs noch – solange der Differenzzinssatz von Förderungsdarlehen noch nicht als laufender Vermögenstransfer zu verbuchen ist – nur insofern zu überzeugen, als der Handlungsbedarf der Länder hinsichtlich Maastricht-positiver Einkünfte groß ist. Bei Vorhandensein entsprechender Spielräume spricht einiges dafür, dieses Asset als Aktivum zu halten. Die verschiedenen Veräußerungsmodelle, insbesondere jenes in Niederösterreich, werden in nächster Zeit wohl verstärkt Prüfungen durch den Rechnungshof und/oder EUROSTAT unterzogen werden.

KAPITEL 4 – EUROPÄISCHE BEISPIELE¹

BUDGETSALDEN UND STAATSVerschULDUNG EINZELNER MITGLIEDSTAATEN

Die Europäische Währungsunion umfasst derzeit 12 EU-Mitgliedstaaten (ausgenommen Dänemark, Schweden und Großbritannien). Zur Teilnahme an der EWU sollten diese „EU 12“ die Konvergenzkriterien gemäß „Maastricht-Vertrag“ erfüllen, von denen insbesondere die Erreichung eines Budgetdefizits von weniger als 3% des BIP und eine Staatsverschuldung von max. 60% des BIPs von Relevanz sind¹.

Die meisten Länder konnten die Konvergenzkriterien zum vereinbarten Stichtag 1997 nicht zur Gänze erfüllen. Die Kennzahl zum Budgetdefizit (3% des BIP) wurde von Griechenland und Spanien knapp verfehlt, jene zur Staatsverschuldung (60% des BIP) von Belgien, Griechenland und Italien mit jeweils über 100% des BIP deutlich und von einem weiteren halben Dutzend EU-Länder knapp.

1999 lag das Budgetdefizit aller EU-Staaten bei insgesamt nur mehr 0,7%. Kein Land überschreitet die 3%-Marke. Sieben Länder konnten Überschüsse verbuchen. Das Defizit Österreichs lag bei 2,1%. Die Staatsverschuldung zeigt in den meisten EU-Ländern seit Mitte der neunziger Jahre eine rückläufige Tendenz, allerdings lag die Gesamtverschuldung aller 15 EU-Staaten 1999 noch immer bei 68%.

Nachfolgend sind die von Christian Donner zusammengestellten Daten ausgewählter EU-Mitgliedstaaten (Stand 9/2001) wiedergegeben. Die vollständige Darstellung findet sich im Anhang.

WOHNUNGSPOLITISCHE VERÄNDERUNGEN IN DEN NEUNZIGER JAHREN

Bei einem zusammenfassenden Überblick zeigt sich, daß die umfangreichsten Änderungen der nationalen Wohnungspolitiken die Einschränkung oder Abschaffung der Steuerbegünstigungen für die Erwerber von Wohnungseigentum betreffen, denen früher als „unsichtbarer Aufwand“ weniger Augenmerk gewidmet worden war.

In zweiter Linie wurde auch der Umfang des geförderten Wohnungsneubaus zurückgenommen, wenn die Wohnraumversorgung der Bevölkerung bereits akzeptabel schien. Im Falle der Niederlande kommt es dabei zu einer weitgehenden Aufgabe der Objektförderung durch den Staat.

Andererseits haben die Aufwendungen für Wohnbeihilfen vor allem in den westlichen und nördlichen EU-Staaten stark zugenommen.

¹ Die Ausführungen dieses Kapitels beziehen sich weitgehend auf das im Anhang im Volltext verfügbare Gutachten von Dr. Christian Donner „EU-Vergleich – Maastricht-Vertrag und Wohnungspolitik“. Auf die einzelne Kennzeichnung der Bezugnahme wird aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet.

Trotz der vorläufigen Nicht-Teilnahme von Dänemark, Schweden und Großbritannien haben auch diese Länder große Anstrengungen unternommen, ihre Budgetdefizite zu reduzieren.

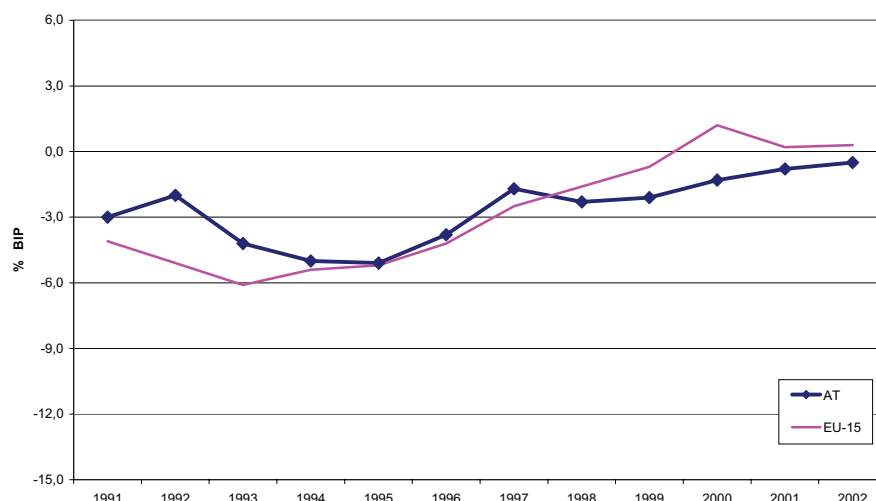
In der Folge werden Budgetsalden, Verschuldung und wesentlichsten Aspekte der wohnungspolitischen Änderungen in einigen für den Vergleich mit Österreich wichtigen EU-Ländern dargestellt. Das sind die Nachbarstaaten Deutschland und Italien, die zwei anderen großen EU-Staaten Frankreich und Großbritannien sowie Dänemark aufgrund seines dem Österreichischen Weg besonders ähnlichen Wohnbaufinanzierungssystems. Die Darstellung der anderen EU-Länder findet sich im Anhang.

ÖSTERREICH

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre nahm das Budgetdefizit von 3% auf 5% des BIP zu und erreichte damit den EU-Durchschnitt. Danach erfolgte zunächst ein Rückgang etwa parallel zu letzterem, doch ab 1998 kam es zu einem Stillstand im Defizitabbau. Das bereits 2001 erreichte Nulldefizit ist in der Graphik noch nicht berücksichtigt.

Die Entwicklung der Gesamtschuld des öffentlichen Sektors verlief in den frühen neunziger Jahren nahezu gleich wie die des EU-Durchschnitts und lag 1996 mit fast 70% deutlich jenseits des Maastricht-Grenzwerts. Eine kurzfristige Besserung im Jahre 1997 wich einer Stagnation, die auch für 2002 noch keinen Maastricht-konformen Wert erwarten läßt.

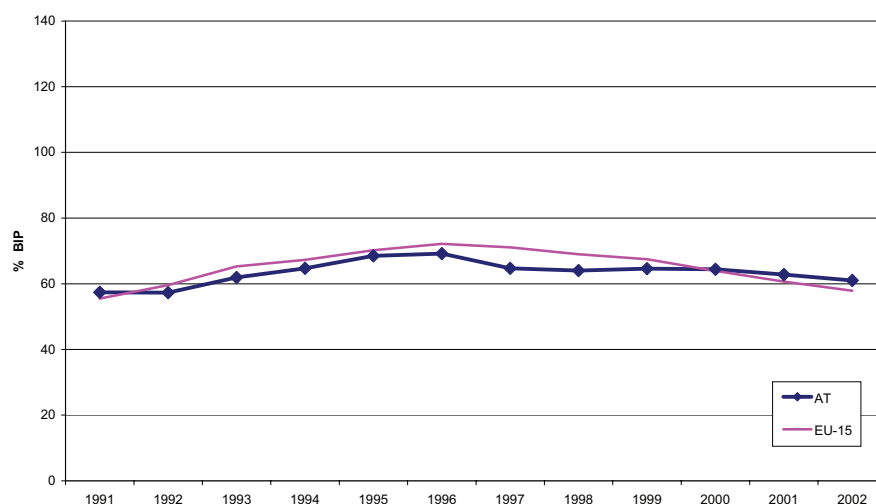
Grafik 19: Budgetsalden Österreich



Quelle: OeNB 8/2001

¹ Siehe oben, Seite 30.

Grafik 20: Staatsschuld Österreich



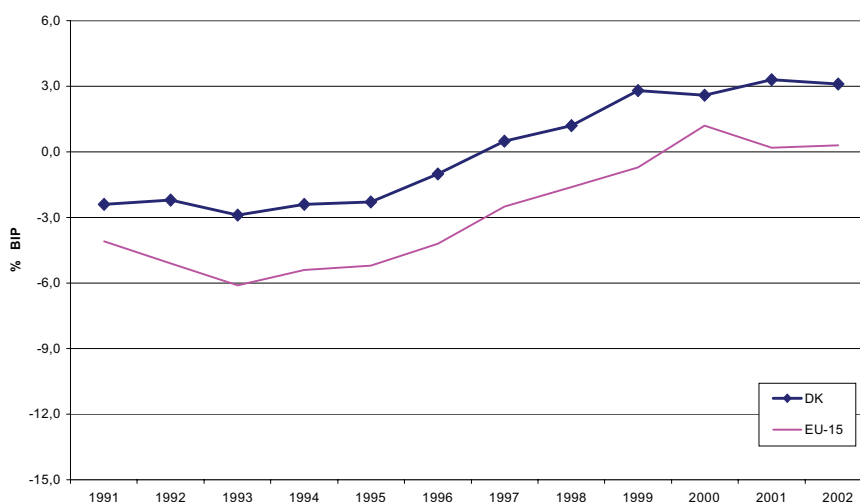
Quelle: OeNB 8/2001

	Milliarden Euro p.a.	Anteil BIP
Gesamtaufwand Österreichs für die Förderung des Wohnungswesens (netto) 1997 gemäß BIPE ¹	2,4	1,3%

DÄNEMARK

Dänemark verfügt über in vielerlei Hinsicht ähnliche wohnungspolitische Instrumente wie Österreich. Die laufenden Budgetdefizite des dänischen Staatshaushalts lagen praktisch während der gesamten neunziger Jahre um rund drei Prozentpunkte des BIP unter dem jeweiligen EU-Durchschnitt. Die kontinuierlichen Konsolidierungsmaßnahmen ergaben ab 1997 Budgetüberschüsse.

Grafik 21: Budgetsalden Dänemark

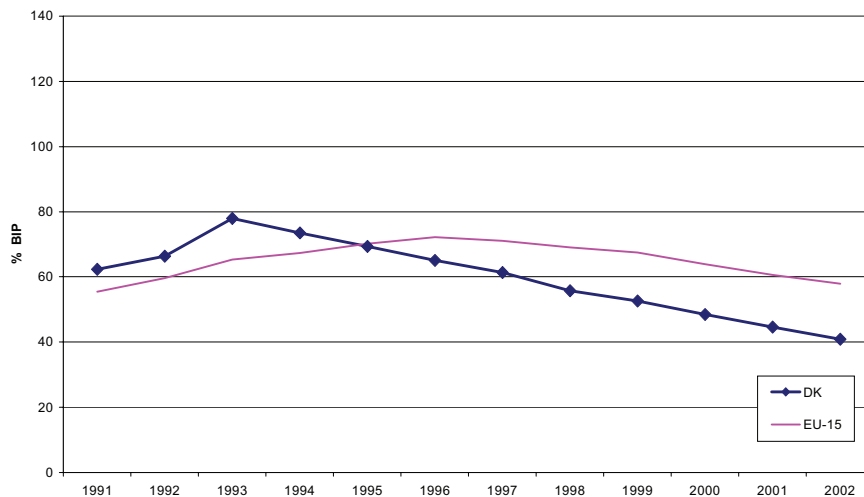


Quelle: OeNB

¹ WIFO: 49. Eurokonstrukt –Konferenz 6/2000.

Die öffentliche Gesamtverschuldung verzeichnete zu Beginn der neunziger Jahre noch einen raschen Anstieg bis auf fast 80% des BIP, nahm danach aber stetig ab und unterschritt 1998 den Maastricht-Grenzwert von 60%. Eine Fortsetzung dieses Trends wird prognostiziert. Trotz Erfüllung der Maastricht-Vorgaben nimmt Dänemark vorläufig an der EWU nicht teil.

Grafik 22: Staatsschuld Dänemark



Quelle: OeNB

WOHNUNGSPOLITISCHE ÄNDERUNGEN IN DÄNEMARK SEIT 1990

Aufgrund des bereits umfangreichen Wohnungsbestands wird der geförderte Wohnungsneubau zurückgenommen. Die Förderungen werden in die (Stadt-)Erneuerung und Modernisierung verlagert. Andererseits werden die kommunalen Baukostenzuschüsse für geförderte Wohnungen relativ ausgeweitet. Durch Absenkung der fixen Sätze für die Steuerbegünstigung von Darlehenszinsen und gleichzeitig geringere Kapitalmarktzinssätze ist der wohnungspolitische Aufwand für diese Förderung des Wohnungseigentums rückläufig. Insgesamt hat dadurch der Anteil des wohnungspolitischen Aufwands am BIP deutlich abgenommen.

Im Rahmen der dänischen Wohnungspolitik hat die Errichtung und Bewirtschaftung gemeinnütziger (und kommunaler) Mietwohnungen immer eine gewichtige Rolle gespielt. Für deren Finanzierung wurden in der ersten Nachkriegszeit öffentliche Darlehen und danach Zinsenzuschüsse zu Kapitalmarktdarlehen bereitgestellt. Darüber hinaus gewährte die öffentliche Hand ab 1975 Baukostenzuschüsse (ursprünglich 23% der Kosten, später abnehmend bis auf 7%, doch ab 1998 wieder 14%).

Im Zeitraum 1982-98 beruhte der Großteil des Finanzierungsmix von gemeinnützigen Neubauten auf sogenannten Index-Darlehen, deren Zinsen von der öffentlichen Hand getragen wurden und deren weitgehend wertgesichertes Kapital vom Bauträger bzw. Nutzer zu tilgen war. Zusätzlich erforderten die mit Index-Darlehen finanzierten Wohnungen laufende Bewirtschaftungszuschüsse. Ab 1999 wurde dieses

System angesichts der niedrigen Kapitalmarktzinsen wieder storniert und durch Kapitalmarktdarlehen ersetzt.

Zur Förderung des Erwerbs von Wohnungseigentum wurden in Dänemark weder Darlehen der öffentlichen Hand noch Annuitätenzuschüsse eingesetzt, sondern nur eine generelle Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen angeboten.

Ab 1987 wurde die vorhergehende Steuerbegünstigung zum (bis über 80% reichenden!) individuellen Grenzsteuersatz auf 50% begrenzt und danach weiter abgesenkt. Für 2002 soll der Satz nur mehr 32% betragen.

Demgegenüber liegt die anzurechnende Eigenmiete für selbstbewohntes Wohnungseigentum mit 2% des Steuerwerts minus maximal € 400 für Bewirtschaftungskosten im mittleren Bereich.

Im Laufe der neunziger Jahre ist der wohnungspolitische Aufwand für direkte Subventionen (Objektförderung und Subjektförderung) in absoluten Beträgen weitgehend konstant geblieben, obwohl die Wohnbeihilfe für Pensionistenhaushalte an Umfang zugenommen hat.

Andererseits ist der Aufwand für indirekte Subventionen im Wege der Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen auch nominell stark gefallen. Dies ist sowohl auf generell fallende Kapitalmarktdarlehenszinssätze als auch auf die Reduktion der anwendbaren Steuersätze zurückzuführen.

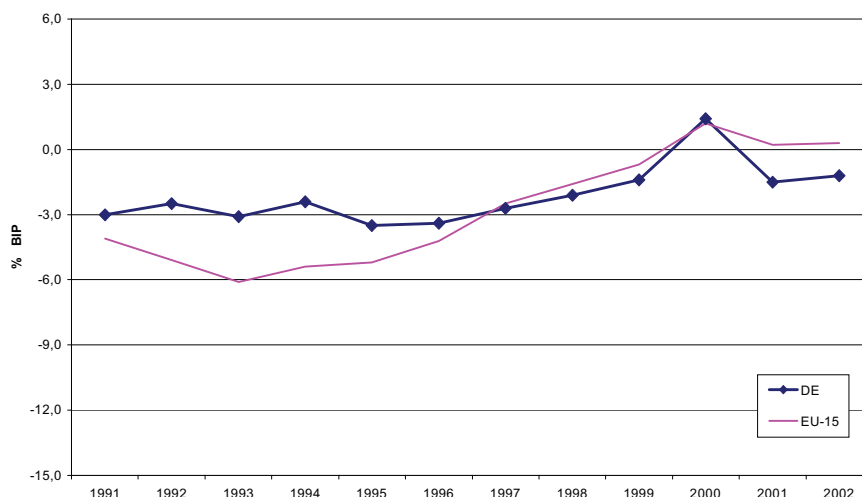
Insgesamt hat daher der früher sehr hohe Anteil des wohnungspolitischen Aufwands am BIP in den neunziger Jahren um rund ein Drittel abgenommen.

DEUTSCHLAND

Mit laufenden Budgetdefiziten um 3% des BIP lag Deutschland in der ersten Hälfte der neunziger Jahre immerhin günstiger als der EU-Durchschnitt. Der Abbau dieser Defizite begann erst 1997 und wurde im Jahre 2000 durch die ausserordentlichen und hohen Einnahmen aus der Vergabe von UMTS-Lizenzen in einen Überschuß verwandelt. Für die nächsten Jahre werden jedoch noch – geringer werdende – Defizite erwartet.

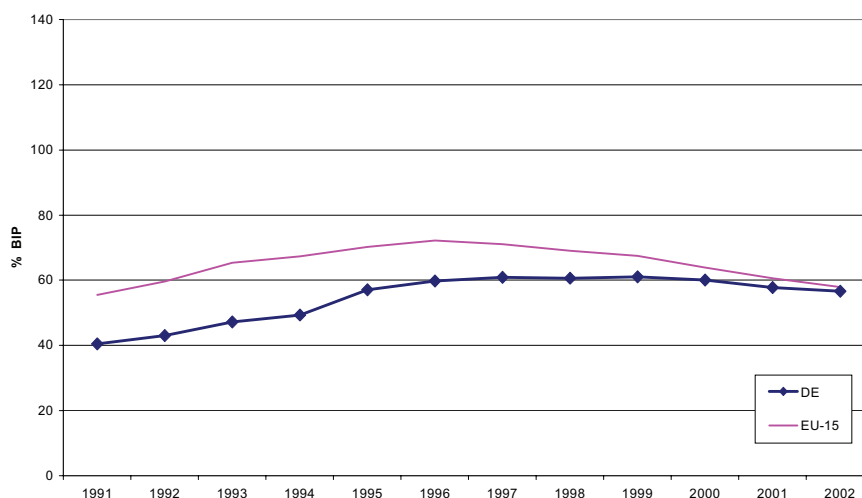
Ausgehend von einem günstigen Schuldenstand zu Beginn der neunziger Jahre (40% des BIP) stieg dieser Kennwert durch die sehr hohen Kosten der Wiedervereinigung bis 1996 auf 60% an und überschritt in der Folge sogar geringfügig den Maastricht-Grenzwert. Für die kommenden Jahre dürfte der Trend leicht rückläufig sein.

Grafik 23: Budgetsalden Deutschland



Quelle: OeNB 8/2001

Grafik 24: Staatsschuld Deutschland



Quelle: OeNB 8/2001

WOHNUNGSPOLITISCHE ÄNDERUNGEN IN DEUTSCHLAND SEIT 1990

Das Ende der achtziger Jahre in der alten Bundesrepublik erreichte weitgehende Wohnungsmarktgleichgewicht wurde durch die Wiedervereinigung und eine umfangreiche Zuwanderung von einer unerwarteten Nachfragespitze abgelöst. Mittels umfangreicher Steuerbegünstigungen wurde in der gesamten BRD der Wohnungsneubau und in den neuen Bundesländern die Erneuerung des Wohnungsbestands forciert. Damit wurde um die Mitte der neunziger Jahre ein wahrer Bauboom ausgelöst. Diese politisch motivierten Steuerverzichte konnten durch Steuerzuschäge nur zum Teil kompensiert werden, wodurch die Staatsschuld deutlich anstieg.

Im Sinne einer sparsameren und auch sozial gerechteren Wohnungseigentumsförderung wurde diese 1996 von der früheren beschleunigten Abschreibung auf eine einkommensneutrale Eigenheimzulage

umgestellt. Ergänzend zur abnehmenden Objektförderung nimmt das Wohngeld (Wohnbeihilfe) – vor allem in den neuen Bundesländern – eine immer gewichtigere Rolle ein.

Die Umsetzung der deutschen Wohnungspolitik liegt in den Händen der Länder, die die für diese Aufgabe bereitgestellten Bundesmittel durch eigene Mittel mindestens in derselben Höhe ergänzen müssen. Sie haben bei der Gestaltung des Förderungsinstrumentariums weitgehend freie Hand.

Nach früheren Bestrebungen, die staatlichen Interventionen auf zunehmend ausgeglichenen Wohnungsmärkten zurück zu nehmen, musste die deutsche Regierung im Zuge der massiven Zuwanderung um 1990 und der durch die Wiedervereinigung ausgelösten Bevölkerungsverschiebungen wieder eine aktivere Rolle spielen. In diesem Sinne wurden die 1986 eingestellten Bundesmittel für den Neubau von „Sozialwohnungen“ 1989 wieder aktiviert und einige Jahre später, nach Deckung der dringendsten Wohnungsnachfrage, wieder storniert.

Der ebenfalls 1989 eingeführte „3. Förderungsweg“ erlaubt freie Vereinbarungen zwischen Förderungsgeber und Bauträger und ermöglicht bei begrenztem Mitteleinsatz die Sicherung marktunterschreitender Mieten für einen relativ kurzen Zeitraum.

Für den Wohnungseigentumssektor besteht seit vielen Jahren das deutsche Spezifikum der beschleunigten Abschreibung (AfA), seit 1977 auch für den Erwerb von Wohnungen aus dem Bestand. Im Gegenzug wurde selbstnutzenden Eigentümern eine (mäßige) Eigenmiete als fiktives Einkommen angerechnet. Die Eigenmiete wurde 1987 abgeschafft. Im Wohnungseigentumssektor wurden 1992 für die Anerkennung der beschleunigten Abschreibung Einkommensgrenzen eingeführt und 1994 die Wertgrenzen für Bestandswohnungen halbiert.

1996 erfolgte eine grundsätzliche Umstellung, indem die bisherige Begünstigung zum individuellen Grenzsteuersatz durch eine einkommensunabhängige Eigenheimzulage (plus Kinderzulage) ersetzt wurde. Die Zulage wird für acht Jahre in der Höhe von je € 2.500 und bis zu maximal 5% der Gesamtkosten gewährt. Im Jahre 2000 wurden die diesbezüglichen Einkommensgrenzen halbiert. Ein ergänzendes Förderungsinstrument besteht in der Form von staatlichen Prämien für Bausparer.

Die im Wohnungsbauerleichterungsgesetz 1990 für die neuen Länder festgelegten Steuerbegünstigungen für Investoren (50% AfA innerhalb von fünf Jahren) haben einen vorübergehenden Bauboom ausgelöst, der zu einem teilweise nicht unmittelbar verwertbaren Wohnungsüberangebot geführt hat.

Sehr hohe wohnungspolitische Aufwendungen verursachte auch die Instandsetzung und Modernisierung des teilweise bereits unbrauchbar gewordenen Wohnungsbestands in den neuen Ländern. Darüber hinaus wurden Jungfamilien in den neuen Bundesländern durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) begünstigte Darlehen gewährt.

Wesentlicher Bestandteil der deutschen Wohnungspolitik ist das Wohngeld (Wohnbeihilfe). Die Aufwendungen hierfür sind in den neunziger Jahren, vor allem als Folge der Wiedervereinigung stark gestiegen, da die früher sehr niedrigen Mieten in den neuen Bundesländern eine rasche Anhebung erfuhren. Dabei wird zwischen dem traditionellen („tabellarischen“) und einem „pauschalierten“ Wohngeld unterschieden. Letzteres steht vor allem Sozialhilfebeziehern offen. Dennoch stellen die Steuerbegünstigungen bis in die letzten Jahre den größten Aufwandsposten der deutschen Wohnungspolitik dar.

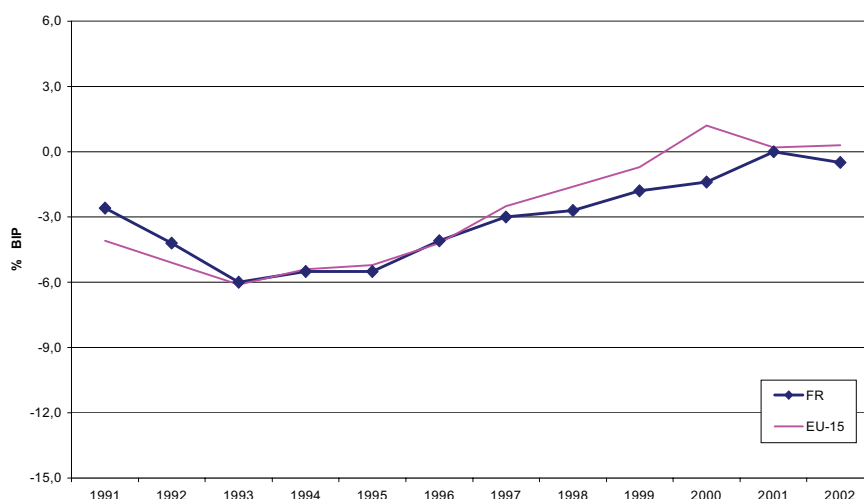
	Milliarden Euro p.a.	Anteil BIP
Gesamtaufwand Deutschlands für die Förderung des Wohnungswesens (netto) 1997 gemäß BIPE ¹	38,4	2,05%

FRANKREICH

Ausgehend von einer relativ günstigen Position erlitt Frankreich 1993 einen wirtschaftlichen Rückschlag, der sich in einer Ausweitung des laufenden Budgetdefizits auf den EU-Durchschnitt niederschlug. Die weitere Entwicklung folgte zunächst bis 1996 dem allgemeinen Trend, blieb aber dann hinter diesem zurück und erzielte bisher noch keine Überschüsse.

Die Verschuldung der öffentlichen Hand lag zu Beginn der neunziger Jahre noch um 20 Prozentpunkte unter dem EU-Durchschnitt. Dieser relative Vorteil ging jedoch, obwohl der Maastricht-Grenzwert nie überschritten wurde, sukzessive verloren. Die französische Wirtschafts- und Wohnungspolitik zeichnete sich durch eine umfassende direkte Mitwirkung der öffentlichen Hand aus.

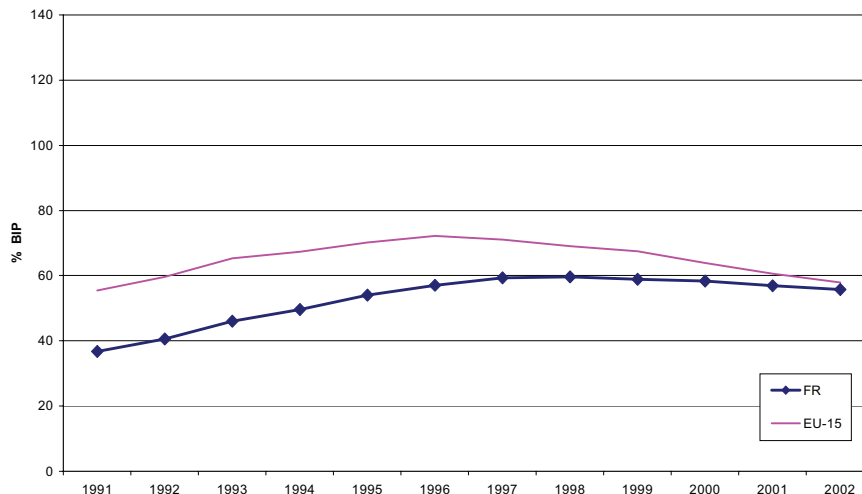
Grafik 25: Budgetsalden Frankreich



Quelle: OeNB 8/2001

¹ WIFO: 49. Eurokonstrukt –Konferenz 6/2000.

Grafik 26: Staatsschuld Frankreich



Quelle: OeNB 8/2001

WOHNUNGSPOLITISCHE ÄNDERUNGEN IN FRANKREICH SEIT 1990

1996 erfolgte eine Umstellung der früheren Baukostenzuschüsse für HLM-Wohnungen auf eine Umsatzsteuerreduktion. Dennoch wurden zuletzt auch wieder Baukostenzuschüsse gewährt, um den gemeinnützigen Wohnungsneubau zu aktivieren.

Die Refinanzierung der wohnungspolitischen Aufwendungen erfolgt z.T. durch eigene Fonds und durch steuerbegünstigte Spareinlagen. 1995 wurden die früheren Förderungsdarlehen durch ein „Null-Prozent-Darlehen“ ersetzt. Die frühere Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen ist seit 1997 weggefallen. Die verschiedenen Formen der Wohnbeihilfe haben weiter an Gewicht zugenommen.

Die französische Wirtschafts- und Wohnungspolitik zeichnete sich durch eine umfassende direkte Mitwirkung der öffentlichen Hand aus. Für den stark ausgebauten gemeinnützigen Sektor wurde ursprünglich ein eigenes Finanzierungsinstitut eingerichtet (CPHLM). Ab 1985 erfolgte die Darlehensvergabe (*prêt locatif aidé*) direkt durch die CDC und wurde durch Baukostenzuschüsse ergänzt. 1996 wurden diese Baukostenzuschüsse auf eine Umsatzsteuerbegünstigung (von 20,6% auf 5,5%) umgestellt. Bei Einhaltung der für den gemeinnützigen Sektor geltenden Einkommens- und Mietvorschriften, stehen diese Begünstigungen auch privaten Investoren offen.

Die seit Mitte der achtziger Jahre bestehenden Steuerbegünstigungen für Investitionen in den privaten Mietwohnungsbau wurden 1996 durch ein System beschleunigter Abschreibungen (Afa) ähnlich jenem in Deutschland ersetzt.

Für den Erwerb von Wohnungseigentum wurden bereits seit 1977 begünstigte Darlehen angeboten, deren Zinssatz jeweils etwa 2% unter dem Kapitalmarktniveau lag. Der Zugang zu diesen war an Einkommensgrenzen gebunden. 1995 wurde diese Förderungsart durch sogenannte „Null-Zins-Darlehen“ ersetzt.

Darüber hinaus konnten die Zinsen für Kapitalmarktdarlehen bis zu bestimmten Obergrenzen zu einem festen Satz von 25% von der Steuerschuld abgesetzt werden. Diese Begünstigung wurde 1997 aufgehoben. Andererseits müssen selbstnutzende Wohnungseigentümer keine Eigenmiete versteuern.

Innerhalb der französischen Wohnungspolitik wurde das System der Wohnbeihilfe ständig ausgebaut und erfaßt gegenwärtig sämtliche Rechtsformen. Trotz der weitgehend konstanten Anzahl der Wohnbeihilfebezieher hat der Gesamtaufwand für Wohnbeihilfen stark zugenommen und stellt heute den weitaus größten wohnungspolitischen Aufwandsposten dar. Demgegenüber hat der Aufwand für Objektförderungen und Steuerbegünstigungen abgenommen.

Die Refinanzierung der wohnungspolitischen Aufwendungen erfolgt z.T. über zweckgebundene Lohnsummenzuschläge und z.T. aus Spareinlagen, die von der Zinsertragssteuer befreit sind. Darüber hinaus werden öffentliche Budgetmittel eingesetzt.

	Milliarden Euro p.a.	Anteil BIP
Gesamtaufwand Frankreichs für die Förderung des Wohnungswesens (netto) 1997 gemäß BIPE ¹	16,0	1,3%

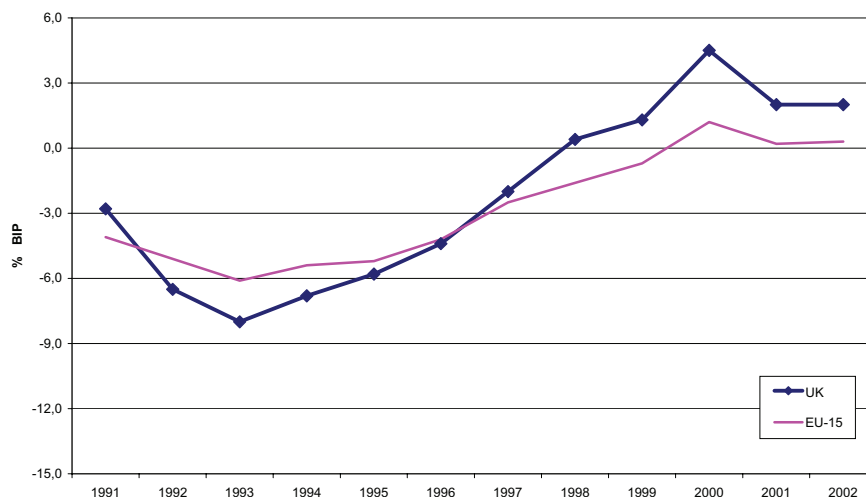
GROSSBRITANNIEN

Trotz des beachtlichen Wirtschaftsaufschwungs in den achtziger Jahren unter der Regierung Thatcher kam es zu Beginn der neunziger Jahre zu einer Rezession, die 1992 eine Abwertung des britischen Pfundes auslöste. Obwohl der staatliche Sektor durch Privatisierungen reduziert worden war, nahm das Budgetdefizit bis 1993 rasch zu (-8% des BIP). In einer Kehrtwendung wurde dieses daraufhin sukzessive wieder abgebaut. 1998 war wieder ein ausgeglichenes Budget erreicht, dem seither laufende Überschüsse folgten. Der aussergewöhnlich hohe Überschuß im Jahre 2000 ist auf die Erlöse aus der Lizenzvergabe von UMTS-Frequenzen zurückzuführen.

Das Zeitprofil der öffentlichen Verschuldung entspricht in seiner Form dem des EU-Durchschnitts, doch lagen die entsprechenden Prozentsätze des BIP immer um etwa 20 Punkte darunter (2000: knapp 40%). Diese Differenz tendiert dazu, sich auszuweiten. Dennoch hat Großbritannien aus innenpolitischen Gründen bisher von einem Beitritt zur EWU abgesehen.

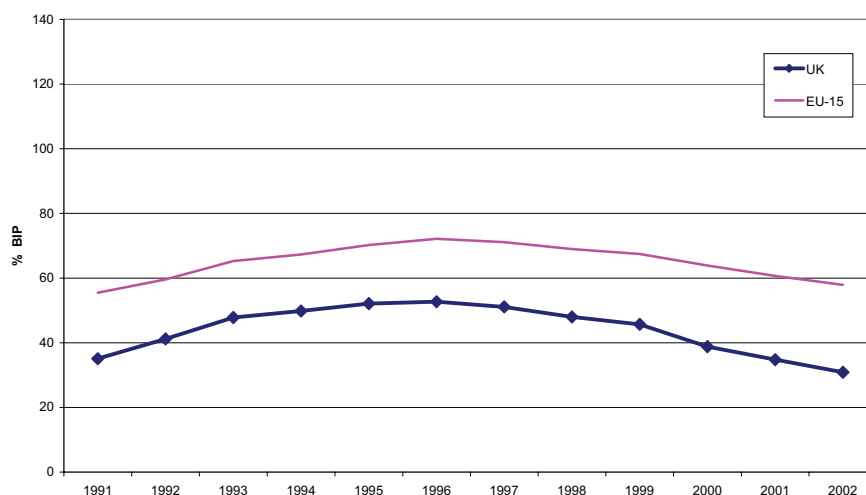
¹ WIFO: 49. Eurokonstrukt –Konferenz 6/2000.

Grafik 27: Budgetsalden Großbritannien



Quelle: OeNB 8/2001

Grafik 28: Staatsschuld Großbritannien



Quelle: OeNB 8/2001

WOHNUNGSPOLITISCHE ÄNDERUNGEN IN GROSSBRITANNIEN SEIT 1990

Bereits seit der Regierung Thatcher hat sich der Zentralstaat zunehmend aus der Wohnungspolitik zurückgezogen, indem den bis dahin den Mietwohnungssektor dominierenden Gemeinden eine höhere Kostendeckung vorgeschrieben wurde. Der mit hohen Preisabschlägen forcierte umfangreiche Abverkauf von Gemeindewohnungen wurde von geringeren Mittelzuweisungen an die Gemeinden begleitet.

Im Wohnungseigentumssektor wurde die frühere unbegrenzte Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen letztlich im Jahre 2000 völlig aufgehoben. Das Wohnbeihilfesystem hat an Bedeutung zugenommen und überwiegt bereits deutlich innerhalb des gesamten wohnungspolitischen Aufwands.

Die umfangreichen Bestände an britischen Kommunalwohnungen wurden aus Mitteln der Zentralregierung aufgebaut, die auf dem Kapitalmarkt gebündelt refinanziert wurden. Die staatliche Regierung trat nicht direkt als Darlehensgeber auf und die neu errichteten Wohnungen dienten auch nicht als Sicherheit für die aufgenommenen Kapitalmarktkredite. Seit der Regierung Thatcher haben die Mieter das Recht, ihre Gemeindewohnungen (häufig in der Form von Reihenhäusern) zu kaufen („right to buy“), wobei sie in den Genuß erheblicher Preisabschläge kommen. Ein Teil der Erlöse kann für den Wohnungsneubau eingesetzt werden.

Die Mieten wurden von den Gemeinden selbst festgelegt und richteten sich oft nach den – geringen – Einkommen der Mieter. Die solcherart festgelegten Mieten reichen daher in der Regel für die Bedienung der Kapitalmarktkredite nicht aus, weshalb die Notwendigkeit laufender Bewirtschaftungszuschüsse seitens des Staates entsteht. In den neunziger Jahren wurden diese Zuschüsse auf die Differenz zwischen angemessenen Mieten und den tatsächlichen Bewirtschaftungskosten beschränkt.

Das Wohnbeihilfensystem wurde immer weiter ausgebaut und umfaßt Mieter in öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Wohnungsbeständen. Für Wohnungseigentümer besteht nur eine sehr rudimentäres Instrument zur Stützung des Wohnungsaufwands. Obwohl die Wohnbeihilfe in den neunziger Jahren restriktiver gewährt wurden, ist der Gesamtaufwand erheblich gestiegen. Insgesamt wurde 1990 ein Drittel der wohnungspolitischen Aufwendungen für diesen Zweck eingesetzt, während gegen Ende des Jahrzehnts nahezu zwei Drittel des weitgehend konstanten Gesamtaufwands erforderlich waren.

Für die Förderung des Erwerbs von Wohnungseigentum wurden in Großbritannien fast ausschließlich indirekte Anreize (Steuerbegünstigungen) eingesetzt. Die Finanzierung erfolgte weitaus überwiegend durch die ursprünglich genossenschaftlichen Building societies, die allerdings seit Ende der achtziger Jahre zum größten Teil zu Banken umstrukturiert wurden. Die entrichteten Darlehenszinsen konnten lange Zeit unbegrenzt zum individuellen Grenzsteuersatz geltend gemacht werden, was eine für höhere Einkommen sehr attraktive, jedoch regressive und aufwändige Form der Förderung darstellte. Erst im Laufe der neunziger Jahre wurde die Absetzbarkeit von der Steuerschuld zunächst auf 25% der Zinsen festgelegt. Nach weiteren Reduktionen des anwendbaren Steuersatzes wurde diese Subvention schließlich im Jahre 2000 völlig aufgehoben.

Insgesamt haben sich die britischen wohnungspolitischen Aufwendungen im Laufe der neunziger Jahre immer stärker von der Objektförderung und der indirekten Subjektförderung abgewandt und vermehrt auf die direkte Subjektförderung (Wohnbeihilfe) konzentriert. Zur Abnahme der durch Steuerbegünstigungen verursachten budgetären Belastung hat auch das generell fallende Zinsniveau beigetragen. Generell vertraut sowohl die Regierung als auch der Wohnungsmarkt auf die Leistungsfähigkeit des Kapitalmarkts.

	Milliarden Euro p.a.	Anteil BIP
Gesamtaufwand Großbritanniens für die Förderung	29,5	2,6%

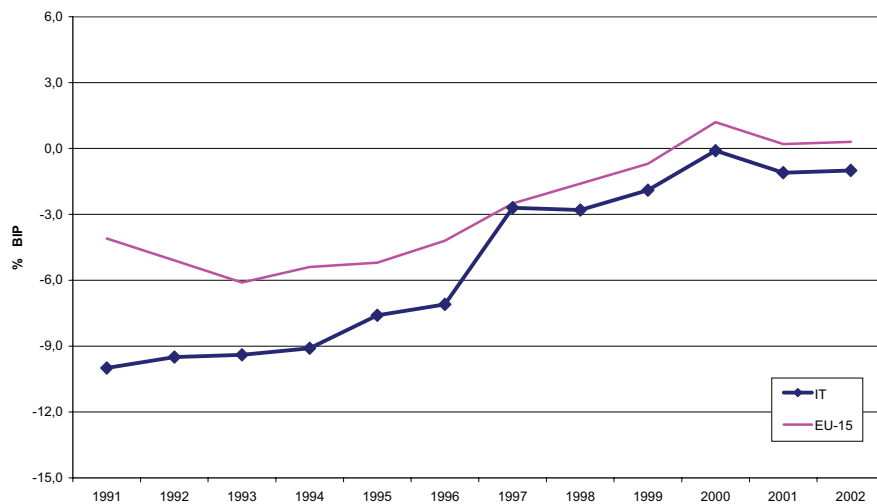
des Wohnungswesens (netto) 1997 gemäß BIPE¹

ITALIEN

Die laufenden Budgetdefizite, die in den achtziger Jahren weit über 10% des BIP erreicht hatten, lagen auch in den frühen neunziger Jahren noch um 9%. Eine zunächst zaghafte und dann ab 1997 energische Reduktion der Defizite ergab um 1–1,5% schlechtere Werte als der EU-15 Durchschnitt. Auch für die kommenden Jahre ist noch kein Überschuß zu erwarten.

Die öffentliche Verschuldung war in den achtziger Jahren stetig gewachsen und hatte 1994 120% des BIP überschritten. Der Abbau der Schuld wurde bis 1999 (115%) nur in kleinen Schritten vollzogen. Für die kommenden Jahre wird eine etwas beschleunigte Reduktion auf rund 100% des BIP erwartet.

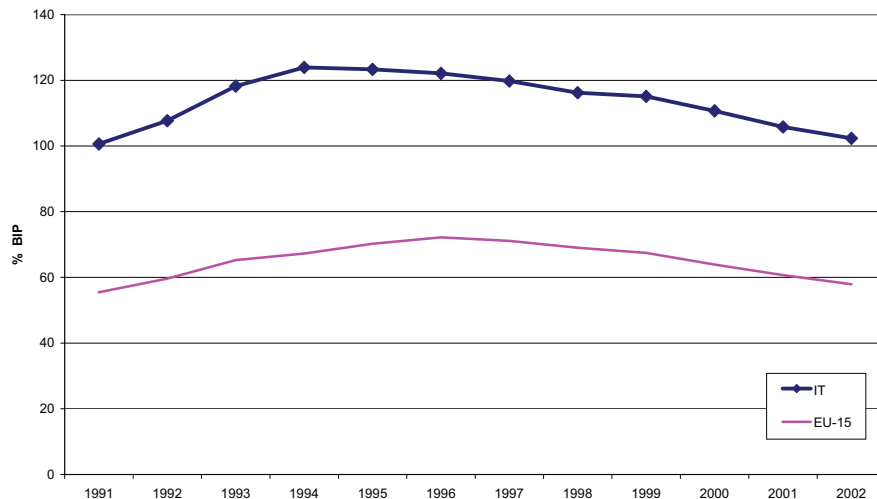
Grafik 29: Budgetsalden Italien



Quelle: OeNB 8/2001

¹ WIFO: 49. Eurokonstrukt –Konferenz 6/2000.

Grafik 30: Staatsschuld Italien



Quelle: OeNB 8/2001

WOHNUNGSPOLITISCHE ÄNDERUNGEN IN ITALIEN SEIT 1990

Neben der Direktfinanzierung von öffentlichen geförderten Mietwohnungen stehen für das Wohnungseigentum einkommensabhängige Zinsenzuschüsse zur Verfügung. Zusätzlich wird die Umsatzsteuer für geförderte Wohnungen stark ermäßigt. Darüber hinaus bestehen weiterhin befristete Ermäßigungen der Grunderwerbsteuer und der Grundsteuer.

Die Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen hat durch allgemein fallende Zinssätze und durch den Übergang auf feste Absetzbarkeitssätze an Bedeutung verloren. Gleichzeitig wurde damit der entsprechende Steuerentfall reduziert.

Die Aufbringung der Mittel für öffentlich geförderte („sovvenzionata“) Mietwohnungen und für die Förderung von individuellem Wohnungseigentum erfolgte über lange Jahre zum überwiegenden Teil auf der Basis von Wohnbauförderungsbeträgen, die von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam aufgebracht wurden (insgesamt rund 1% der Lohnsumme). Sie wurden im GESCAL-Fonds gesammelt. Zusätzlich wurden Mittel aus dem staatlichen Budget bereitgestellt. 1998 wurde das GESCAL-System eingestellt.

Die Errichtung von öffentlich geförderten Mietwohnungen basierte auf einer Vollfinanzierung mit staatlichen Mitteln. Der Umfang dieser Wohnungsbestände ist aber mit einem durchschnittlichen Anteil von rund 6% eher gering. Lediglich in einigen Großstädten liegt ihr Anteil wesentlich höher. Die Mieten in diesen Wohnungen werden einkommensabhängig gestaltet und sind in der Regel weit geringer als entsprechende Marktmieten. Sie decken auch bei Weitem nicht die realen Kostenmieten.

Teilgeförderte Wohnungen („agevolata“) wurden durch Zinsenzuschüsse zu Kapitalmarktdarlehen begünstigt, die die Differenz zwischen den tatsächlichen Marktzinsen und einem „Referenzzinssatz“

teilweise abdecken. In den neunziger Jahren lag der subventionierte Zinsenanteil zwischen 70% (für jährliche Haushaltseinkommen bis zu € 12.500) und 30% für Einkommen bis zu € 25.000.

Darüber sind Darlehenszinsen bis zu € 3.500 pro Jahr steuerbegünstigt. Während bis 1993 die Entlastung vom individuellen Grenzsteuersatz abhing, galt danach ein fester Satz von 27%, der gegenwärtig nur mehr 19% beträgt. Mit dieser Maßnahme konnte der Steuerentfall entsprechend reduziert werden, der auch durch das allgemein geringere Zinsniveau vermindert wurde. Die demgegenüber anzurechnende Eigenmiete für Wohnungseigentum liegt weit unter vergleichbaren Marktmieten und fällt demnach kaum ins Gewicht.

Zusätzlich wurde der Umsatzsteuersatz für geförderte Neubauwohnungen von 20% auf 4% ermäßigt. Schließlich wird auch teilgefördertes Wohnungseigentum durch eine Reduktion der Grunderwerbsteuer und eine befristete Befreiung von der Grundsteuer begünstigt.

Im italienischen Wohnbauförderungssystem spielen Wohnbeihilfen praktisch keine Rolle. Generell wurden die Kontrollen der Steuerpflichtigen verschärft, um die Maastricht-Vorgaben eher erreichen zu können.

BEISPIELE MAASTRICHT-KONFORMER FINANZIERUNGSMODELLE IN DER EU

Mit der Problematik, über Maßnahmen bei der Wohnbauförderung die Erreichung der Konvergenzkriterien erreichen zu wollen, steht Österreich nicht alleine da. Christian Donner hat für die diskutierten Maßnahmen Beispiele aus dem EU-Raum zusammengetragen. Der Volltext findet sich im Anhang.

FALLSTUDIE 1: FINNLAND – AUSGELAGERTER WOHNBAUFONDS

Der Finnische Wohnungsfonds (Housing Fund of Finland / HFF) wurde bereits 1990 gegründet. Er untersteht dem Umweltministerium und dient der Umsetzung der finnischen Wohnungspolitik und der Förderung des Mietwohnungs- und Wohnungseigentumsbaus, sowie der Erneuerung des Wohnungsbestands.

Da der HFF eine ausgelagerte („off-budget“) Institution ist, sind die Aufwendungen nicht budgetwirksam, obwohl die Schulden (aufgenommene Kredite, begebene Anleihen) aufgrund der Maastricht-Richtlinien weiterhin dem öffentlichen Sektor zugerechnet werden.

Das Anfangskapital des HFF bestand aus den Forderungen aus früher von der Staatlichen Wohnbaubehörde (National Housing Board / ARAVA) gewährten Darlehen in der Höhe von FIM 27 Mrd. (€ 4,7 Mrd.).

Zusätzlich zu den Erträgen aus alten Darlehen und zu neu aufgenommenen Kapitalmarktmitteln hat der finnische Staat den HFF bis 1993 mit jährlichen Budgetzuweisungen dotiert. Aufgrund der ab 1992 ausserordentlich rasch gestiegenen Verschuldung des öffentlichen Sektors wurden diese

budgetbelastenden Zuweisungen, die vor allem der Kompensation der Zinsdifferenz zwischen Kapitalmarktzinsen und den begünstigten Zinssätzen der Förderungsdarlehen dienten, 1994 eingestellt.

Als Konsequenz daraus hat der HFF – unterstützt von der Regierung – nach neuen Wegen des Kapitalzugangs gesucht und in der Form der Verbriefung (zeitlich limitierten Übertragung) von bestehenden Forderungen („securitisation“) gefunden.

Zu diesem Zweck wurde in Irland eine eigene Finanzierungsinstitution (special purpose vehicle / SPV) namens FENNICA gegründet, da sich Dublin in den letzten Jahrzehnten zu einem bedeutenden internationalen Finanzplatz entwickelt hat.

Die den internationalen Investoren zur Sicherheit angebotenen Darlehensforderungen wurden zunächst nach dem Kriterium einer bereits erfolgten Tilgung etwa im Ausmaß eines Drittels ausgewählt. Damit wurde über die erfahrungsgemäß für ARAVA-Schuldner geltende Bonität hinaus (uneinbringliche Forderungen machen deutlich weniger als 0,1% des Gesamtsaldos aus) das Investorrisiko weiter reduziert, da das ursprüngliche Belehnungsverhältnis von rund 90% mittlerweile auf etwa 60% abgesunken war. Diese Forderungen wurden sodann gebündelt und der HFF-Schuldverschreibung unterlegt. Die zu entrichtenden Zinsen stammten zum größeren Teil durch Zinserträge aus den älteren ARAVA-Darlehen, wobei zur Deckung der Differenz zwischen der Kapitalmarktverzinsung und dem Zinssatz der alten ARAVA-Darlehen weitere HFF-Forderungen herangezogen wurden. Getilgte Sicherheiten werden laufend durch gleichwertige ersetzt.

Trotz des Fehlens einer staatlichen Garantie für die Investoren waren die FENNICA-Zinssätze aufgrund der AAA-Bonität der Sicherheiten relativ günstig. Im Rahmen dieses Systems hat FENNICA auf dem internationalen Kapitalmarkt zwischen 1995 und 1999 in mehreren Tranchen insgesamt rund € 1,1 Mrd. Erlöst, wovon der kleinere Teil auf US-Dollar und der größere auf Finnmark entfiel.

Ab 1997 übernahm der HFF auch die bis dahin aus dem staatlichen Budget gedeckten Zinsenzuschüsse für bestimmte Kapitalmarktdarlehen. Ende der neunziger Jahre wurden rund 70% des gesamten Wohnungsneubaus gefördert. Etwa 70% des geförderten Volumens entfiel auf Mietwohnungen.

BEWERTUNG:

Die vom HFF gewählte Refinanzierung über eine Verbriefung von Forderungen ermöglicht eine Liquiditätsausweitung ohne zusätzliche Belastung des öffentlichen Schuldenstands. Die mit der Errichtung des SPV FENNICA verbundenen (Einmal-)kosten sind relativ hoch. Darüber hinaus entstehen erhebliche Kosten für die Auswahl und Bewertung der als Sicherheit dienenden ARAVA-Darlehensforderungen, diverse Beratungsleistungen und die Errichtung der entsprechenden Verträge etc..

Letztlich kann auch das FENNICA-System nicht als perpetuum mobile wirken, weil die eigentliche Förderungsleistung (die Zinsdifferenz) einen zusätzlichen Substanzverbrauch auslöst, der das System längerfristig inoperabel macht. Nach Aussage der verantwortlichen Wohnungspolitiker ist jedoch seine Funktionsfähigkeit durch mehrere Jahrzehnte gesichert.

FALLSTUDIE 2: FRANKREICH – NULLZINS-DARLEHEN FÜR WOHNUNGSEIGENTUM

Anstelle des seit 1977 angebotenen Förderungsdarlehens für den Erwerb von Wohnungseigentum (prêt aidé à l'accession à la propriété / PAP) hat das französische Wohnungsministerium 1995 ein neues Modell eingeführt: das Nullzins-Darlehen (prêt à taux zéro).

Dieses Darlehen darf nur für den Erwerb eines Hauptwohnsitzes beantragt werden. 1997 wurde diese Möglichkeit auf den erstmaligen Erwerb von Wohnungseigentum eingeschränkt. Der begünstigte Haushalt kann auch eine zumindest 20 Jahre alte Wohnung im Bestand erwerben, doch müssen dann mindestens 35% der Gesamtinvestition (d.h. mind. 54% des reinen Kaufpreises) auf Erneuerungsarbeiten entfallen.

Im Vergleich zu den Bestimmungen des früheren PAP-Darlehen wurden die Einkommensgrenzen wesentlich ausgeweitet: statt zuletzt rund 60% können nun rund 90% aller Haushalte einen Antrag auf derartige Nullzins-Darlehen stellen, die in ihrer Zahl unbeschränkt und durch das gesamte Bankensystem angeboten werden. Der entgangene Zinsertrag wird den Kreditinstituten durch den Staat abgegolten.

Die Darlehenssumme darf höchstens 20% des Kaufpreises (bei älteren Bestandswohnungen: der Gesamtinvestition) betragen und ist von der Haushaltsgröße abhängig. Zusätzlich wird zwischen dem Zentralraum der Hauptstadt (Île de France) und der Provinz unterschieden. Somit beträgt das Nullzins-Darlehen für einen Einpersonenhaushalt in der Provinz maximal FFR 70.000 und in der Hauptstadtregion FFR 100.000 (€ 10.800 / € 15.400). Für größere Haushalte steigen diese Beträge bis zu FFR 140.000 bzw. FFR 180.000 (€ 21.600 / € 27.000).

Die Laufzeit des Nullzins-Darlehens hängt wiederum vom Haushaltseinkommen ab. Für niedrige Einkommen kann die Rückzahlung maximal 15,5 Jahre aufgeschoben werden, während andere Darlehen getilgt werden. Für mittlere Haushaltseinkommen gilt eine Laufzeit von 15,5 Jahren ohne Aufschub und für höhere Einkommen eine Laufzeit von maximal 7 Jahren.

Logischerweise kann es für ein Nullzins-Darlehen keine Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen geben. Allerdings können auch Darlehenszinsen für mit diesem verbundene andere Darlehen nicht steuerlich abgesetzt werden.

Die Nachfrage nach diesen Darlehen betrug rund 120.000 Fälle pro Jahr. Die durchschnittliche Darlehenssumme lag bei etwas über FFR 100.000, die Gesamtinvestition bei rund FFR 650.000. Etwa

70% aller Förderungsdarlehen betrafen die Errichtung eines Eigenheims mit einer durchschnittlichen Nutzfläche von 110 m².

BEWERTUNG:

Förderungsdarlehen mit einem nominellen Zinssatz von 0% entlasten den Darlehensnehmer vom gesamten nominellen Zinsaufwand. Dementsprechend entfallen für den betreffenden Haushalt nicht nur die realen Finanzierungskosten sondern er wird auch durch die laufende inflationäre Entwertung der nominell konstanten Annuitäten begünstigt. Dies wirkt sich besonders in jenen Fällen aus, in denen die Rückzahlung des Förderungsdarlehen (um max. 15,5 Jahre) aufgeschoben wird.

Der reale Förderungsaufwand für ein durchschnittliches Nullzins-Darlehen wird daher vom französischen Wohnbauministerium auf rund 60% der Darlehenssumme geschätzt.

Ein Förderungsdarlehen, dessen Zinssatz das eingesetzte öffentliche Kapital nicht einmal in seinem Wert sichert, müßte dementsprechend von den EU-Behörden als Subvention eingestuft werden.

FALLSTUDIE 3: NIEDERLANDE – ZENTRALFONDS – GARANTIEFONDS

Der geförderte Mietwohnungsbau der Nachkriegszeit lag im wesentlichen in den Händen gemeinnütziger Wohnungsunternehmen („woningcorporaties“). Der Anteil dieses Sektors am gesamten Wohnungsbestand erreichte 1990 41%, ein Höchstwert innerhalb der EU. Seither ist dieser Bestand mit rund 2,4 Mio. Wohnungen zwar absolut konstant geblieben, doch repräsentiert er gegenwärtig nur mehr etwa 36% aller Wohnungen. Trotzdem ist dieser Sektor noch immer dreimal so umfangreich wie der private Mietwohnungssektor.

Die Finanzierung des gemeinnützigen Wohnungsneubaus wurde im Laufe der achtziger Jahre sukzessive von den früheren staatlichen Krediten auf Kapitalmarktkredite umgestellt. Die Mieten der neuerbauten Wohnungen wurden hingegen aufgrund von Regierungsrichtlinien festgelegt, um einen bestimmten Prozentsatz typischer Haushaltseinkommen nicht zu überschreiten. Daraus ergaben sich – besonders zu Beginn der Nutzungsdauer – sehr hohe Bewirtschaftungszuschüsse, die erst nachträglich durch eine schrittweise offizielle Anhebung der Mieten abgebaut werden konnten.

Seit 1988 nehmen die woningcorporaties nahezu alle erforderlichen Mittel auf dem Kapitalmarkt auf, während sich der Staat von der Finanzierung des Sozialen Wohnbaus völlig zurückgezogen hat und nach einem Globalabkommen mit dem gemeinnützigen Sektor seit 1995 keinerlei Bewirtschaftungszuschüsse mehr leistet. Im diesem Sinne wurden zwei ergänzende Einrichtungen geschaffen, die in ihren Aufgaben eng miteinander verbunden sind: der Zentrale Wohnungsfonds („Centraal Fonds voor Volkshuisvesting“ / CFV) und der Garantiefonds für den sozialen Wohnbau („Waarborgfonds Sociale Woningbouw“ / WSW).

Der WSW ist eine bereits 1983 von den damals bestehenden beiden Verbänden der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (NWR und NCIV; 1998 zu einem einheitlichen Gesamtverband AEDES verschmolzen) gegründete privatrechtliche Institution, die Bürgschaften für die Kreditaufnahme einzelner gemeinnütziger Wohnungsunternehmen auf dem Kapitalmarkt übernimmt. Da alle teilnehmenden gemeinnützigen Wohnungsunternehmen gemeinsam für die eingegangenen Verpflichtungen haften, entsteht damit ein Risk-Pool, der für die Kapitalanleger besser bewertbar und damit attraktiver ist als einzelne Unternehmen. In letzter Instanz haften auch die betreffenden Gemeinden und letztlich der niederländische Staat für die Verbindlichkeiten. Tatsächlich ist bisher keine einzige der übernommenen Bürgschaften schlagend geworden.

Das gestreute und vereinheitlichte geringe Risiko (AAA-Bewertung durch Standard & Poor's) und die unbeschränkte Handelbarkeit der zur Refinanzierung ausgegeben „medium-term-notes“ / MTN resultieren in etwas niedrigeren Finanzierungskosten für die gemeinnützigen Investitionen in Wohnungsneubau und Bestandserneuerung.

Die am WSW teilnehmenden gemeinnützigen Bauträger (d.s. über 90% der anerkannten woningcorporaties) müssen eine Eintrittsgebühr und jährliche Gebühren für die laufende Bonitätsprüfung entrichten. Sollte die Prüfung eine nicht ausreichend solide finanzielle Situation und damit ein erhöhtes Kreditrisiko ergeben,

wird das betreffende Unternehmen aus dem Risk-Pool ausgeschieden und hat damit keinen begünstigten Zugang zum Kapitalmarkt mehr. Es muss sich in der Folge um Unterstützung durch den CFV bemühen.

Der CFV wurde 1988 als öffentlich-rechtliche Einrichtung geschaffen und untersteht dem Wohnungs- und Umweltministerium VROM. Er stellt einen Solidaritätsfonds dar, zu dem alle gemeinnützigen Wohnungsunternehmen Beiträge entrichten.

Durch das bis 1988 im gemeinnützigen Wohnungsbestand angewendete Dynamische Kostenmietensystem ergaben sich für einige woningcorporaties ungenügende Mieterträge und damit nach der Sistierung der staatlichen Bewirtschaftungszuschüsse finanzielle Schwierigkeiten, die sie zu Sanierungsfällen machten. Der CFV stellt für diese Gesellschaften befristete zinsenlose Darlehen bereit, um sie wirtschaftlich zu stabilisieren. In etlichen Fällen kam es auch zu Fusionen mit stärkeren Unternehmen. Vor allem deshalb ist die Zahl der woningcorporaties zwischen 1990 und 1999 von insgesamt 824 auf 669 zurückgegangen. Die Zahl der finanziell geschwächten gemeinnützigen Wohnungsunternehmen lag 1999 bei 46, wobei allerdings nur 6 Unternehmen als Sanierungsfälle bezeichnet wurden.

Sobald ein Sanierungsfall stabilisiert oder restrukturiert ist, kann er sich neuerlich an den WSW wenden. In diesem Sinne besteht zwischen den beiden Fonds eine enge Zusammenarbeit. Letztere hat auch den Aufbau eines gemeinsamen Informationssystems nahegelegt. Über eine allfällige Zusammenlegung beider Fonds wird gegenwärtig diskutiert.

BEWERTUNG:

Die Gründung der beiden Fonds steht im Zusammenhang mit dem Rückzug des niederländischen Staates aus der Objektförderung und mit der partiellen Entlassung des gemeinnützigen Sektors in die Privatwirtschaft, allerdings mit der Vorgabe der Erfüllung eines sozialen Auftrags.

Da sich der staatliche wohnungspolitische Aufwand gegenwärtig – abgesehen von Stadterneuerungsmaßnahmen – auf die Wohnbeihilfe für Mieter und auf die Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen beschränkt, sind die Produktions- und Bewirtschaftungskosten des gemeinnützigen Sektors im wesentlichen eine Funktion der Marktbedingungen.

Der WSW kann in diesem Sinne die Bonität des Sektors nicht direkt beeinflussen, sondern sie lediglich durch ein Risk-Pooling vereinheitlichen. Somit werden die aufgrund der WSW-Bürgschaft erzielbaren Kreditkonditionen in Summe nicht wesentlich günstiger sein als ohne sie. Allerdings ist ein „erzieherischer“ Effekt nicht von der Hand zu weisen: da die einzelnen Unternehmen jährlich im Hinblick auf ihre Bonität geprüft werden, sind sie angehalten, für Ordnung in ihrem Haus zu sorgen und damit eine langfristige finanzielle Stabilität herbeizuführen. Dies und die rechtzeitige Aussonderung von Problemfällen wirkt sich natürlich auf die Einschätzung des Sektors durch den Kapitalmarkt positiv aus.

Der CFV als Solidarfonds hingegen übernimmt die Aufgabe, ins Straucheln geratenen Unternehmen wieder auf die Beine zu helfen, wofür ihm von der Gesamtheit der gemeinnützigen Unternehmen Mittel bereitgestellt werden.

Keineswegs kann der WSW (oder gar der CFV) eine Reduktion der Nutzerkosten in einem Ausmaß herbeiführen, die es einem einkommensschwächeren Haushalt erlauben würde, eine angemessene Wohnung nachzufragen. Dafür muss der Staat ständig steigende Beträge in der Form der Wohnbeihilfe („individuele huursubsidie“) aufwenden.

KAPITEL 5 – UMSTELLUNG DER NIEDERÖSTERREICHISCHEN WOHNBAUFINANZIERUNG

NOVELLE DER FÖRDERUNGSVORSCHRIFTEN 2001

Eine Teilleistung des gegenständlichen Forschungsauftrages durch das Land Niederösterreich war die Beratung bei der Umstellung der Niederösterreichischen Wohnbauförderung auf nicht-verschuldungswirksame Modelle mit der Novelle der Förderungsvorschriften im März 2001.

Von der Umstellung betroffen waren die bis dahin angewandten Finanzierungsmodelle für den Mehrgeschoß-Mietwohnungsbau und die Sanierung:

- Im Mehrgeschoß-Mietwohnungsbau wurde ein Finanzierungsmodell („Freibauer-Modell“) mit 50% Darlehens- und 50% Annuitätenzuschussfinanzierung angewandt (siehe unten);
- In der Sanierung eine reine Annuitätenzuschussfinanzierung.

Die neuen Modelle wurden von Seiten der Förderungsabteilung in groben Zügen festgelegt und politisch akkordiert. Von Seiten der FGW wurden umfangreiche Berechnungen hinsichtlich der Effizienz der verschiedenen Varianten durchgeführt und deren verschuldungswirksamkeit eingeschätzt. Bei der Neuausrichtung der Niederösterreichischen Wohnbauförderung sollte es darum gehen:

- auf verschuldungsneutrale Förderungsschienen umzustellen,
- Förderungsmodelle zu entwickeln, die für Förderungsnehmer und Förderungsgeber ähnlich attraktiv wie die bisherigen sind,
- die gegebenen Effizienzpotentiale nach Möglichkeit auszuschöpfen und
- allfällige Strukturreformen in die Umstellung mit einzubeziehen.

Hinsichtlich der Effizienzberechnung wurde auf ein Simulationsmodell zurückgegriffen, dass von der FGW bereits mehrfach zum Effizienzvergleich der Förderungssysteme der Bundesländer eingesetzt worden war. Es zielt im wesentlichen darauf ab, die Gesamtkosten auf Finanzierungsdauer für den Förderungsgeber und den Förderungsnehmer zum Barwert zu ermitteln und diese Gesamtkosten mit der Liquiditätsbelastung für den Förderungsgeber, die Anfangsbelastung für den Förderungsnehmer und andere Indikatoren in Verbindung zu setzen.

Zum damaligen Zeitpunkt musste noch von vereinfachten Annahmen hinsichtlich der Maastricht-Wirksamkeit unterschiedlicher Finanzierungsmodelle ausgegangen werden. Bei der Frage der Verzinslichkeit von Darlehen wurde etwa in Anlehnung an die neu gestalteten Wiener

Förderungsvorschriften noch davon ausgegangen, dass eine niedrige Verzinsung die Darlehen jedenfalls als Finanzierungstransaktionen klassifizieren würde.

DIE BISHERIGEN FÖRDERUNGSMODELLE

In Niederösterreich wurde 1993 ein Förderungssystem eingeführt, das sehr erfolgreich eine Synthese aus Objektförderung und Subjektförderung erreicht, das „Freibauer-Modell“, benannt nach dem damaligen Finanzlandesrat Mag. Edmund Freibauer.

Zunächst wurde dieses Annuitäten-Zuschussmodell eingeführt, um die latente Liquiditätsschwäche der Niederösterreichischen Wohnbauförderung zu beheben. Es galt weiters, eine Lösung für den damals starken Nachfrageüberhang am Wohnungsmarkt zu finden. Zunächst sollten auf 4 Jahre beschränkt jährlich zusätzlich 4.000 Wohnungen gefördert werden. Angesichts des guten Echos auf das Programm wurde es um weitere 4 Jahre verlängert und auf andere Bereiche als den ursprünglichen Geschosswohnungsbau ausgeweitet (Eigenheime, Sanierung).

Das Annuitätenzuschussmodell nach Freibauer fährt parallel auf zwei Schienen:

1. Die Basisförderung bestand aus einem konstanten fünfprozentigen Annuitätenzuschuss auf die Baukosten, wobei für Wohnungen ab 35m² Baukosten von öS 500.000,- (ca. 36.000 €), für Wohnungen ab 50m² von öS 700.000,- (ca. 51.000 €) und für Wohnungen ab 70m² Baukosten von 1 Million Schilling (ca. 73.000 €) anerkannt wurden. Die Basisförderung ist auf eine Laufzeit von 25 Jahren ausgelegt
2. Die Superförderung wird als subjektbezogener Annuitätenzuschuss in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen und der Familiengröße in einer Staffelung von jährlich 1 – 5% der anerkannten Baukosten vergeben. Die Superförderung wird jeweils für ein Jahr unter Nachweis des Haushaltseinkommens vergeben.

Ende der neunziger Jahre wurden die Annuitätenzuschüsse der Basisförderung halbiert und durch ein unverzinsliches Förderungsdarlehen ersetzt, das in den Geldströmen einen ähnlichen Effekt bei verringertem Zinsrisiko hat.

Die Mischung aus objekt- und subjektbezogenen Förderungskomponenten des NÖ Freibauer-Modells hat sich sehr bewährt und wurde in der Zwischenzeit von mehreren anderen Bundesländern in adaptierter Form übernommen. Es ist damit möglich, die Vorteile der beiden Förderungsschienen zu kombinieren und zu optimieren: „Wohnungspolitik über Objektförderung, Sozialpolitik über Subjektförderung“. Besonders gute Ergebnisse im Effizienzvergleich zeigen Kombinationsmodelle aus Objektförderung über Landesdarlehen und Subjektförderung über rückzahlbare AZ. Im Effizienzvergleich zeigte das damalige NÖ Freibauermodell aufgrund äusserst günstiger Kosten für die Bewohner trotz eines deutlich überdurchschnittlichen Gesamtaufwandes für den Förderungsgeber eine der besten Wertungen im Bundesländervergleich.

Der Erfolg des Freibauer-Modells war allerdings wesentlich auf die Entwicklung am Kapitalmarkt zurückzuführen. Generell sind Annuitätenzuschussmodelle bei einem niedrigen Kapitalmarktniveau für Förderungsgeber und -nehmer günstig. In Hochzinsphasen bringt das Instrument demgegenüber einige Schwierigkeiten mit sich. Dementsprechend ist ein Hauptnachteil von Annuitätenzuschüssen das Risiko von Zinsschwankungen.

Mit der Einführung der Superförderung sanken die im Bundesländervergleich ohnehin niedrigen Aufwendungen für die Wohnbeihilfe beträchtlich. Für Bezieher von Neubauwohnungen erweist es sich meist als lukrativer, auf die Superförderung statt auf die Wohnbeihilfe zuzugreifen. Innerhalb der nächsten fünf Jahre ist absehbar, dass sich die Aufwendungen für Wohnbeihilfe und Superförderung auf zusammen jährlich rund eine halbe Milliarde Schilling kumulieren werden. Jährlich kommen rund 1.500 zusätzliche Bezieher einer Superförderung dazu. Gemäß einer älteren FGW-Auswertung erreichten Ende der neunziger Jahre mehr als 50% der Bezieher die höchste Förderungsstufe mit 5% der anerkannten Baukosten. Dieser Anteil erscheint insofern als sehr hoch, als eine durchschnittliche basisgeförderte Mietwohnung in Niederösterreich damals um nicht mehr als 40 Schilling pro Quadratmeter netto (ca. 3 €) bei sehr geringen Eigenmitteln der Bewohner zu haben war.

Mit der Schwerpunktverlagerung von einer Darlehensförderung zu einem Annuitätenzuschussmodell konnten Mitte der neunziger Jahre die Liquiditäts-Spielräume der öffentlichen Hand beträchtlich ausgeweitet und das bestehende Wohnungsdefizit innerhalb kurzer Zeit behoben werden. Es wurde aber auch in einer älteren FGW-Studie nachgewiesen, dass sich die Verbindlichkeiten des Landes im Laufe der Jahre auf bis zu 65 Milliarden Schilling (knapp 5 Mrd. €) auftürmen würden, dass das Freibauermodell als Zwischenlösung aufzufassen sei, bis der Übergang zu einem anderen Förderungssystem vollzogen sein würde¹.

Tatsächlich erreichten die Zahlungsverpflichtungen aus den zugesicherten AZ-Förderungen 2000 rund 2,3 Mrd. € (31 Mrd. öS) im Neubau und 0,6 Mrd. € (8 Mrd. öS) in der Sanierung, gesamt also rund 2,9 Mrd. € (39 Mrd. öS).

Während das Passivum der Zahlungsverpflichtungen auch nach der Neugestaltung der Niederösterreichischen Wohnbaufinanzierung weiterhin – wenn auch nur leicht – zunehmen wird, ging der Wohnbauförderung das Aktivum der aushaftenden Darlehen im Umfang von ca. 5 Mrd. € (69 Mrd. öS) mit dem Anfang 2002 vollzogenen Forderungsverkauf verloren².

¹ Vgl. Pawelczak, 1997.

² Vgl. oben, Seite 28 und 53.

GESCHOSSWOHNUNGSFÖRDERUNG NEU

VORBEMERKUNG:

Bislang wurden Bauträgern und Bewohnern keine bzw. nur geringfügige Eigenmittel abverlangt. Es wurde eine moderate Anhebung (Bauträger: Grundkosten; Bewohner: 5% der Baukosten) vorgeschlagen. In den meisten Bundesländern werden von dieser Seite her deutlich höhere Einmalzahlungen abgefordert. Das entlastet naturgemäß die Finanzierung erheblich.

Niedrige Bewohnerkosten ähnlich dem bisherigen Niveau (ca. 3,60 € / öS 50,-/m²) sind angesichts der Rahmenbedingungen nur bei einem anhaltend hohen Einsatz der öffentlichen Hand sicherzustellen. Die dargestellten Szenarien bieten durchgehend höhere Finanzierungsleistungen von Seiten des Landes als die meisten anderen Bundesländer (vergleichbar noch Oberösterreich mit über ca. 900 € / öS 12.000,-/m² Darlehensförderung).

Alle Szenarien operieren mit verschuldungs-neutralen rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen bzw. Darlehen. Die Darlehen sind mit 1% (bis zum 10. Jahr), 2% (11.-20. Jahr) bzw. 3% (ab dem 21. Jahr) verzinst. Die Annuitäten sind so gewählt, dass Benutzerkosten (Annuitäten) von dauerhaft ca. 3,60 € / öS 50,-/m² nach heutigem Geldwert resultieren. Die damit verbundene Indexanpassung der Annuitäten ist ein Kernstück dafür, die langfristige Finanzierbarkeit der Niederösterreichischen Wohnbaufinanzierung sicherzustellen.

Bei der Effizienzberechnung standen folgende Kriterien im Vordergrund:

- Anfangsbelastung Bewohner;
- Belastungsverlauf Bewohner, Laufzeit Finanzierung, Gesamtkosten für den Bewohner nach Barwert;
- Liquiditätsbelastung für das Land;
- Belastungsverlauf und Gesamtkosten Land nach Barwert.

ZU DEN MODELLEN

Es wurden folgende Modelle untersucht und durchgerechnet:

FM 93

Ca. € 3.600 / öS 50.000 AZ nicht rückzahlbar

Mietenniveau ca. 3,60 € / öS 50,-/m² real fallend

Laufzeit 25 Jahre

Vorteile:

- Im Bundesländervergleich besonders geringe Kosten für den Bewohner;
- Kurze Laufzeit.

Nachteile:

- Im Bundesländervergleich besonders hohe Kosten für den Förderungsgeber;
- Verschuldungs-wirksam nach ESVG;
- Kumulierender Finanzierungsbedarf;
- Hohe Kapitalmarktabhängigkeit, dadurch anfällig gegenüber Kapitalmarktschwankungen.

Status Quo (2000)

Ca. € 36.000 / öS 500.000 Darlehen unverzinst, ca. € 1.800 / öS 25.000 AZ nicht rückzahlbar

Mietenniveau ca. 3,10 € / öS 43,-/m² real konstant

Laufzeit ca. 28 Jahre

Vorteile:

- Wie FM 93;
- Bessere Verteilung des Liquiditätsbedarfs als FM 93;
- Wenig anfällig hinsichtlich Kapitalmarktschwankungen.

Nachteile:

- Wie FM 93;
- Administrativ kompliziert.

Szenario 1

Ca. € 58.000 / öS 800.000 Darlehen rückzahlbar 1-3% verzinst

Mietenniveau ca. 3,60 € / öS 50,-/m² real konstant

Laufzeit ca. 34 Jahre

Vorteile:

- Verschuldungs-neutral gemäß ESVG;
- Deutlich geringere Kosten für den Förderungsgeber als FM 93 und Status Quo;
- Wenig anfällig hinsichtlich Kapitalmarktschwankungen.

Nachteile:

- Deutlich längere Laufzeit als FM 93 und Status Quo, dadurch höhere Gesamtkosten für den Bewohner;
- Verzicht auf AZ bedeutet große Umstellungen bei Förderungsgeber und -nehmer; Erschwernis einer späteren Wiedereinführung von AZ.

Szenario 2

Ca. € 72.700 / öS 1.000.000 Darlehen rückzahlbar 1-3% verzinst

Mietenniveau ca. 3,60 € / öS 50,-/m² real konstant

Laufzeit ca. 31 Jahre

Vorteile:

- Wie Szenario 1;
- Etwas geringere Kosten für den Bewohner aufgrund der kürzeren Laufzeit.

Nachteile:

- Wie Szenario 1;
- Höherer Liquiditätsbedarf für den Förderungsgeber.

Szenario 3

Ca. € 36.000 / öS 500.000 Darlehen + ca. € 1.800 / öS 25.000 AZ rückzahlbar 1-3% verzinst

Mietenniveau ca. 3,60 € / öS 50,-/m² real konstant

Laufzeit ca. 41 Jahre

Vorteile:

- Verschuldungs-wirksam gemäß ESVG;
- Kontinuität des Mischsystems;
- Kosten für den Förderungsgeber günstiger als FM 93 und Status quo.

Nachteile:

- Lange Laufzeit, dadurch hohe Gesamtkosten für den Förderungsnehmer;

Szenario 4

Ca. € 58.000 / öS 800.000 Darlehen + ca. € 1.450 / öS 20.000 AZ rückzahlbar 1-3% verzinst

Mietenniveau ca. 3,60 € / öS 50,-/m² real konstant

Laufzeit ca. 34 Jahre

Vorteile:

- Wie Szenario 3;
- Deutlich kürzere Laufzeit als Szenario 3, dadurch günstigere Gesamtkosten für Förderungsnehmer (Laufzeit und Kostensituation ähnlich Szenario 1).

Nachteile:

-

Szenario 5

Ca. € 3.600 / öS 50.000 AZ rückzahlbar 1-3% verzinst

Mietenniveau ca. 3,60 € / öS 50,-/m² real konstant

Laufzeit ca. 47 Jahre

Vorteile:

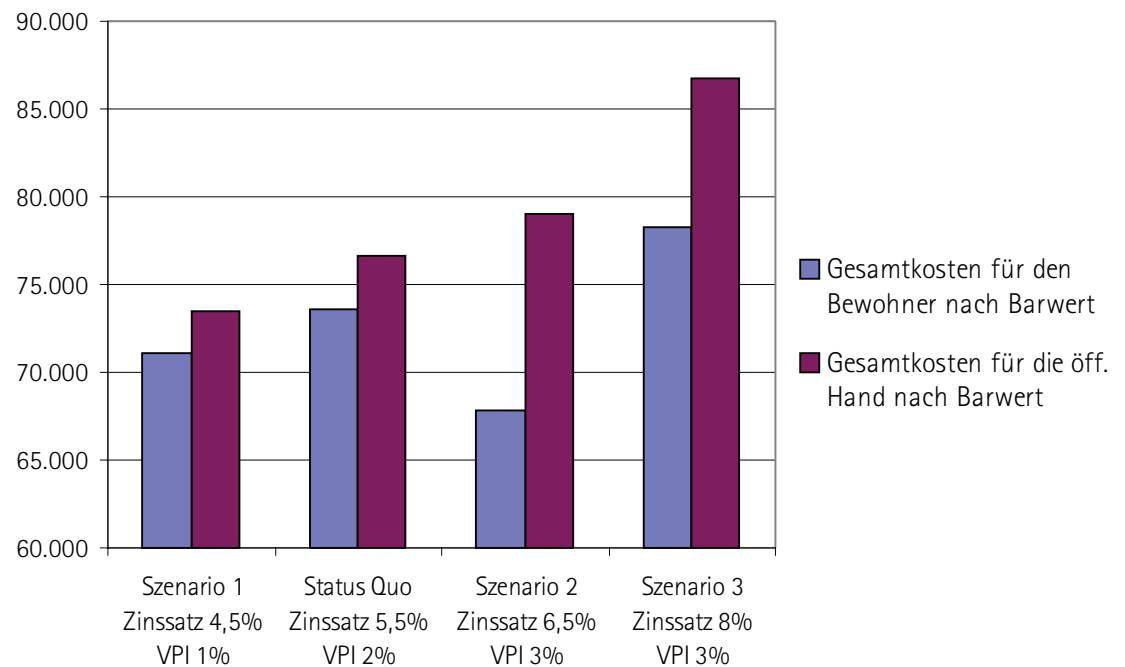
- Verschuldungs-neutral gemäß ESVG;
- Kontinuität FM 93.

Nachteile:

- Wie FM 93;
- Sehr lange Laufzeit;
- Sehr hohe Gesamtkosten für den Bewohner.

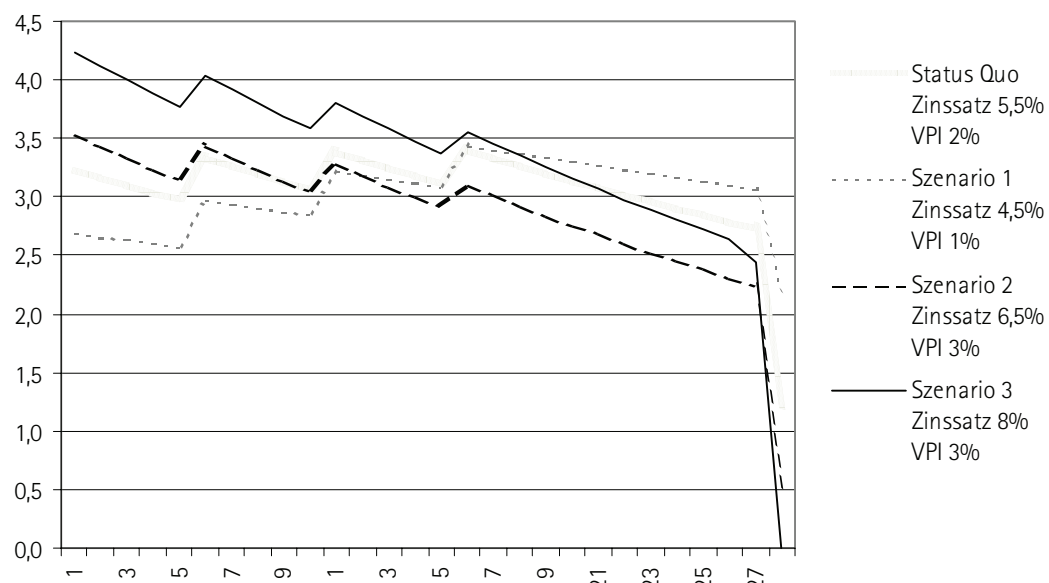
Grafik 31: Zinssensitivität des Status quo- Modells der NÖ Wohnbauförderung (2000):

Zins-/VPI-Szenarien – Kosten einer 70m²-Wohnung nach Barwert in €



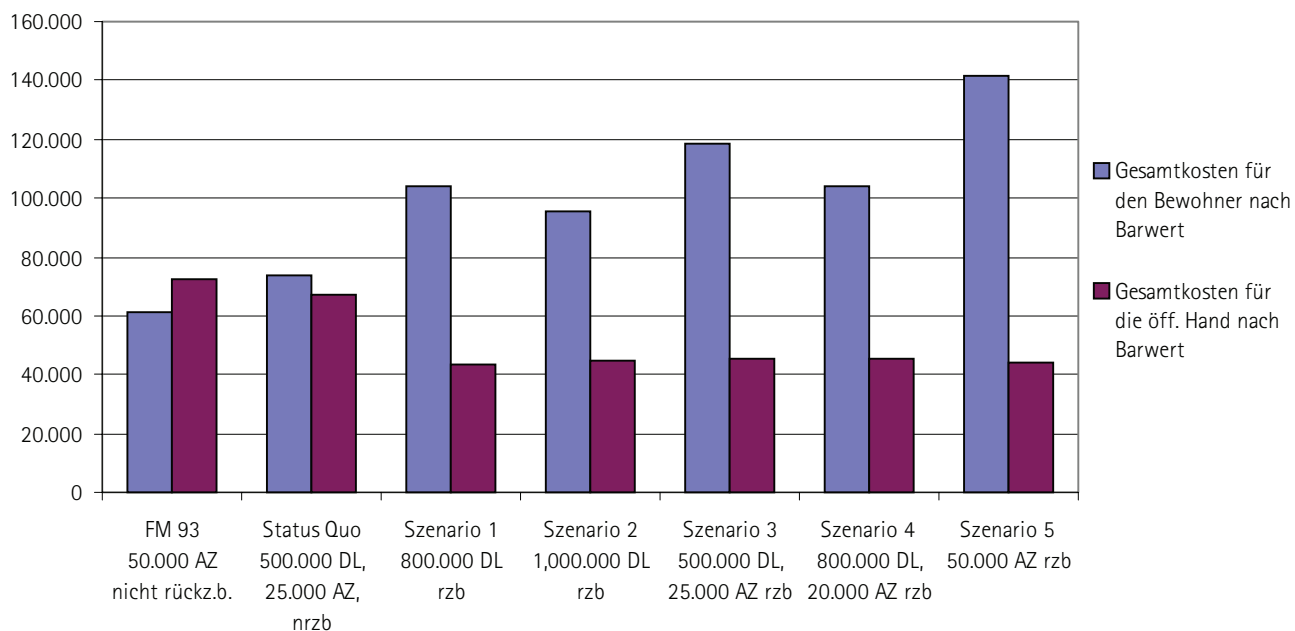
Quelle: Land Niederösterreich, FGW

Grafik 32: Zinssensitivität des Status quo- Modells der NÖ Wohnbauförderung (2000) im Finanzierungsverlauf: Zins-/VPI-Szenarien inkl. Annuitätenzuschüsse €/m²



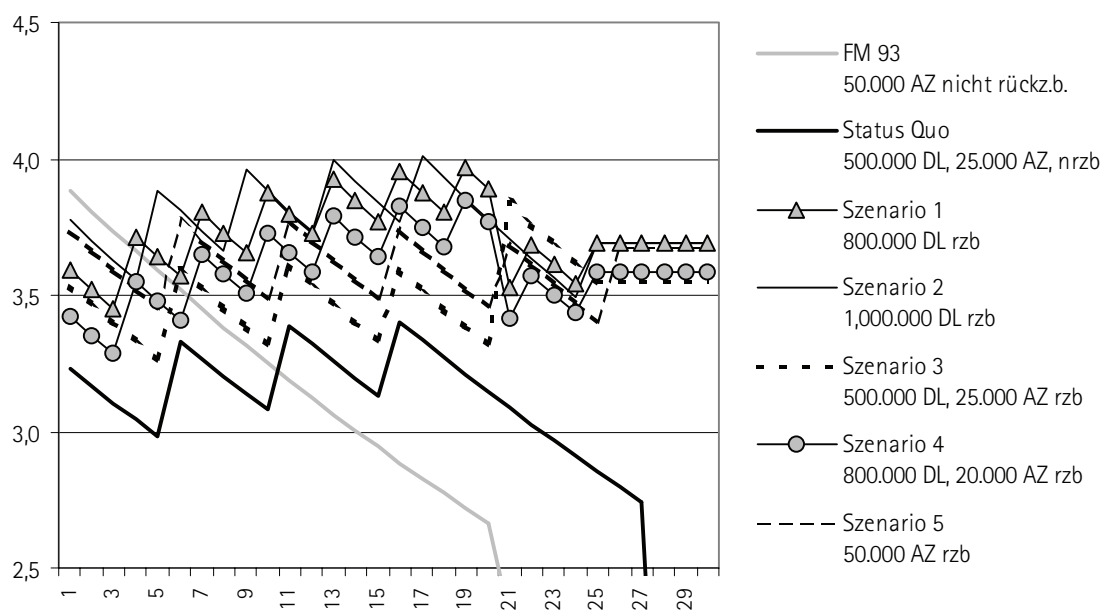
Quelle: Land Niederösterreich, FGW

Grafik 33: Effizienzvergleich der untersuchten Förderszenarien nach derzeitiger Zins-/VPI-Situation
Kosten einer 70m²-Wohnung nach Barwert in €



Quelle: Land Niederösterreich, FGW

Grafik 34: Annuitätenverlauf der untersuchten Förderszenarien
70m²-Wohnung nach Barwert in €/m²



Quelle: Land Niederösterreich, FGW

BEWERTUNG

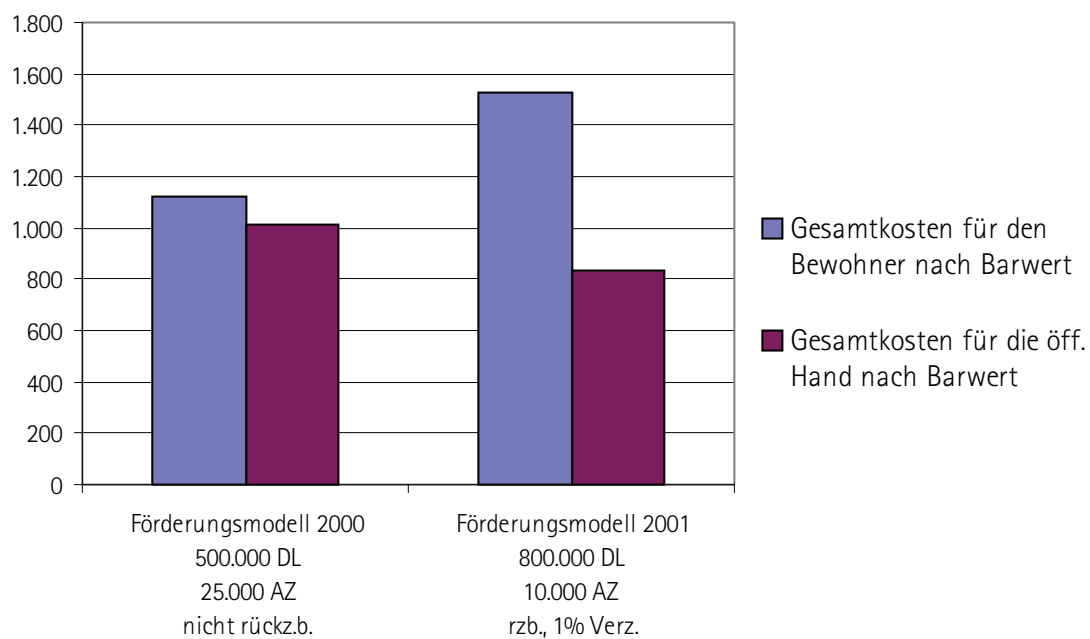
Angesichts der gegebenen Kriterien wurde Szenario 4 mit ca. € 58.000 / öS 800.000 Darlehen + ca. € 1.450 / öS 20.000 AZ rückzahlbar (i.d.F. „80/20-Variante“) der Vorzug gegeben. Es wurde schließlich auch von der Wohnbauförderung Niederösterreich umgesetzt, mit der einen Abwandlung, dass auf eine progressive Verzinsung von 1%-3% zugunsten einer durchgehenden 1%-Verzinsung verzichtet wurde. Die Vorzüge des Modells sind:

- Es entspricht den politisch akkordierten Vorgaben;
- Mit dem Erhalt einer – wenn auch stark eingeschränkten – Annuitätenzuschuss-Komponente sind zahlreiche Vorteile verbunden. Das bewährte „Freibauer-Modell“ bleibt in Grundzügen erhalten; es wird weiterentwickelt und variiert; die Finanzierungsinstitute behalten ihre Förderungskompetenz; eine zu einem späteren Zeitpunkt u.U. zweckmäßige neuerliche Schwerpunktsetzung auf Annuitätenzuschüsse ist viel leichter realisierbar.
- Mit der 80/20-Variante wurde jenes Modell ausgewählt, das (zusammen mit dem 800.000 DL-Modell) für den Bewohner relativ am günstigsten ist.

Alle Modelle mit rückzahlbaren Förderungen bedeuten für das Land ähnliche Einsparungen nach Barwert in einer Größenordnung von rund einem Drittel (inkl. Opportunitätskosten). Demgegenüber bedeutet die Rückzahlbarkeit für den Bewohner bei allen Modellen (wiederum nach Barwert auf den gesamten Finanzierungszeitraum) eine deutliche Verteuerung. Dieser Effekt ist unvermeidbar.

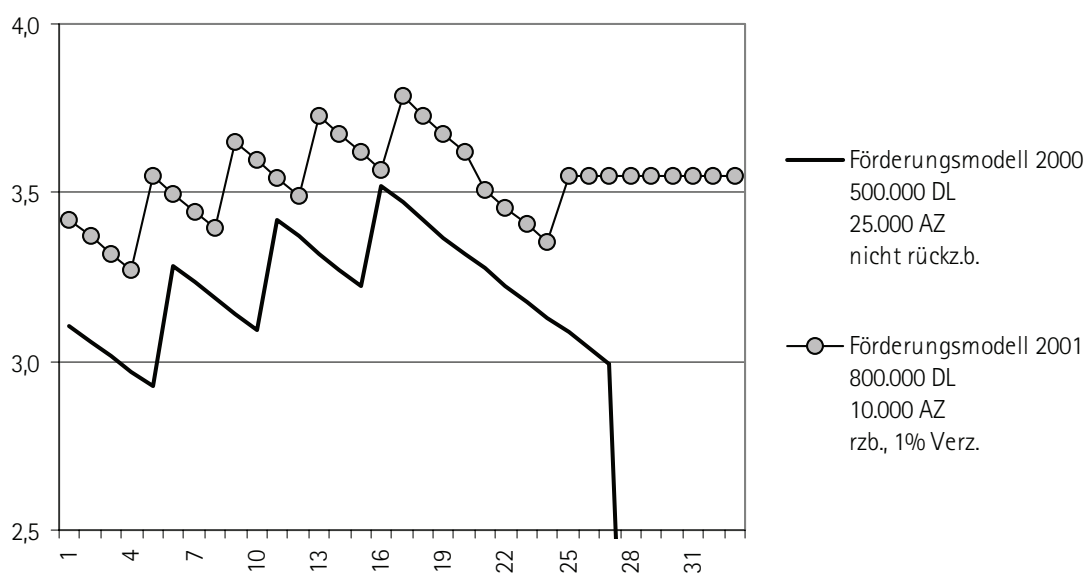
Grafik 35: Gegenüberstellung der Förderungsmodelle 2000 und 2001

Gesamtkosten auf Finanzierungsdauer nach Barwert in €/m²



Quelle: Land Niederösterreich, FGW

Grafik 36: Gegenüberstellung der Förderungsmodelle 2000 und 2001
Annuitätenverlauf nach Barwert in €/m²



Quelle: Land Niederösterreich, FGW

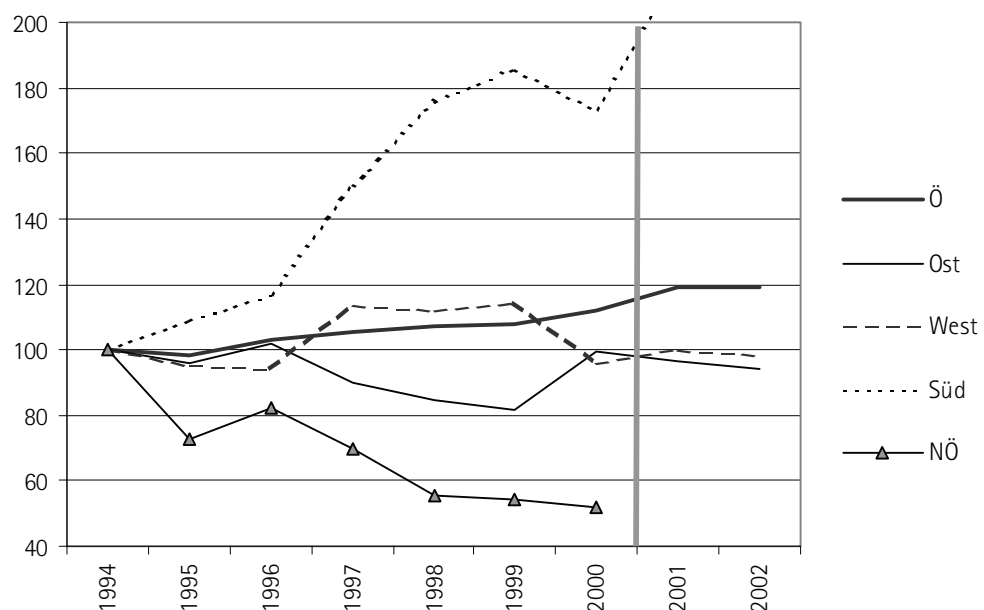
VERGLEICH SANIERUNGSFÖRDERUNG

Während sich die Förderungsausgaben insgesamt in den letzten Jahren auffallend konstant mit einer leicht rückläufigen Tendenz entwickelt haben (vgl. Grafik 8, Seite 20), zeigt die Sanierungsförderung in der Summe der Bundesländer eine steigende Tendenz. Von rund 20% Anfang der neunziger Jahre stieg die Sanierungsförderung auf rd. 24% der Gesamtausgaben für die Wohnbauförderung Ende der neunziger Jahre. Sie lagen 2000 bei knapp 600 Mio € (8,2 Mrd. öS). Bereits 2002 könnte die Sanierungsförderung 30% der Förderungsausgaben erreichen, allerdings zum geringeren Teil aufgrund der Zunahme der Sanierungsaktivitäten, als aufgrund der absehbaren weiteren Rücknahme der Neubauförderung.

Im Unterschied zum gesamtösterreichischen Trend haben sich die Sanierungsausgaben in Niederösterreich seit Mitte der neunziger Jahre deutlich reduziert. Lagen sie 1994 bei noch knapp 140 Mio € (1,9 Mrd. öS), haben sie sich Ende der neunziger Jahre auf nurmehr 70 Mio € (ca. 1 Mrd. öS) eingependelt.

Grafik 37: Entwicklung der Förderungsausgaben für die Sanierung ausgewählter Bundesländer

1994 = 100



Quelle: Förderungszusicherungen: BMF, FGW-Erhebungen bei den Länder-Förderungsstellen, 2001/02 Schätzungen

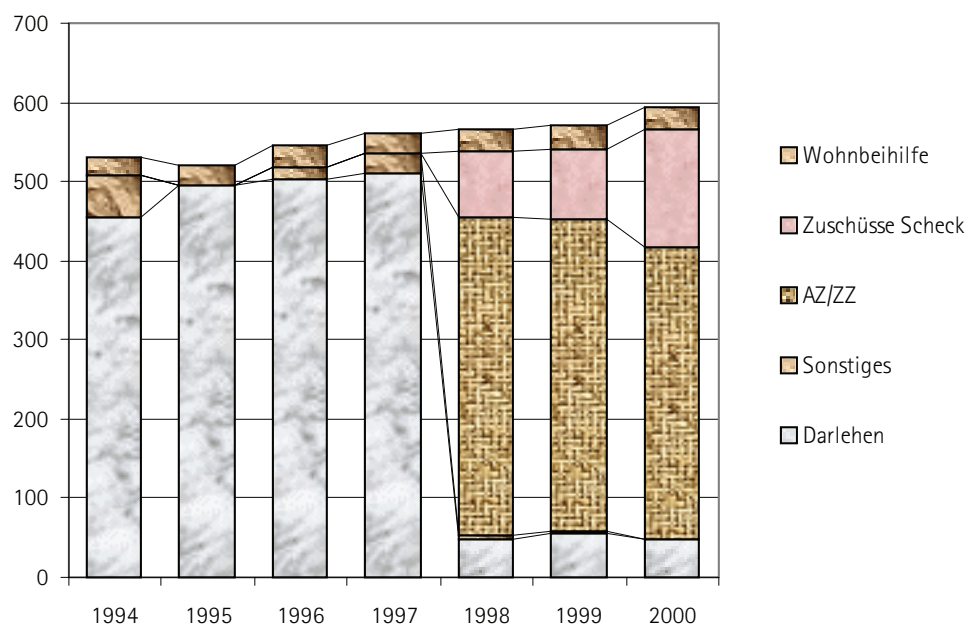
Förderungswerber in der Sanierung sind vor allem Privatpersonen. Noch spielen weder gemeinnützige Bauvereinigungen, noch Gewerbliche eine dem Neubau vergleichbare Rolle. Im Mittelwert der Jahre 1994 bis 2000 gingen rund 5% der Sanierungsausgaben des Landes an gemeinnützige Bauvereinigungen und ca. 7% an gewerbliche Bauträger.

MODELLE DER SANIERUNGSFÖRDERUNG

Die Sanierungsförderung der Bundesländer zeigt für die vergangenen Jahre einen starken Wandel der Finanzierungsstruktur, zwischen den Bundesländern aber doch große Übereinstimmungen. Wurden bis 1997 in der Sanierung wie im Neubau weit überwiegend Darlehen vergeben, verlagerte sich die Finanzierung damals innerhalb kürzester Zeit in praktisch allen Bundesländern schwerpunktmäßig auf Annuitätenzuschüsse mit unterschiedlichen Konditionen. In der Sanierung, insbesondere bei kleineren Sanierungsmaßnahmen mit Finanzierungslaufzeiten von nicht mehr als 10 Jahren, konnten die Vorteile des Instruments der Annuitätenzuschüsse voll ausgeschöpft werden (geringe Liquiditätsbelastung des Förderungsgebers, Auslagerung der Finanzierungsabwicklung), während die Nachteile aufgrund der kurzen Laufzeit weitgehend minimiert werden konnten (Zinsrisiko).

1999/2000 vollzogen mehrere Bundesländer einen Übergang zu Einmalzuschüssen. Dieser Trend konnte sich allerdings angesichts der einsetzenden Diskussion um die Maastricht-Wirksamkeit unterschiedlicher Förderungsmodelle nicht entfalten. Ab 2001 wurde die Neubauförderung in mehreren Bundesländern auf Maastricht-neutrale Modelle umgestellt. In der Sanierung wurden allerdings fast mehrheitlich die Annuitätenzuschussmodelle beibehalten.

Grafik 38: Ausgaben für die Wohnhaussanierung der Länder in Mio €



Quelle: Land Niederösterreich, FGW

KLEINE WOHNHAUSSANIERUNG NEU

Eine Sanierung hat ökonomisch den Effekt einer Verlängerung der Lebensdauer einer Wohnung. Einer Totalsanierung kommt demgemäß volkswirtschaftlich der Stellenwert eines Neubaus zu. Die Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen sollte den Zeitraum der Verlängerung der Lebensdauer nicht überschreiten.

DAS BISHERIGE MODELL DER NÖ ALTHAUSSANIERUNG FÜR KLEINBAUTEN (KL-AS-1993)

Die Basisförderung besteht aus einem konstanten nicht rückzahlbaren Zuschuß zu den Annuitäten auf die Dauer von 10 Jahren in der Höhe von jährlich 5% eines Darlehens nach den sonstigen Bestimmungen des § 11 NÖ WFG

- a) im Ausmaß von höchstens 50% der anerkannten Sanierungskosten.
- b) im Ausmaß von 60% der anerkannten Sanierungskosten bei Maßnahmen zur Erhöhung des Wärmeschutzes, Verminderung des Energieverlustes sowie des Energieverbrauches.
- c) im Ausmaß von 100% der anerkannten Sanierungskosten bei behindertengerechten Maßnahmen.

Die förderbare Obergrenze der Sanierungskosten beträgt € 545,- / öS 7.500,-/m² Wohnnutzfläche für eine höchstförderbare Nutzfläche von 130 m² (höchstmögliche anerkennbare Sanierungskosten daher ca. € 70.800,- / öS 975.000,-). Diese Obergrenze bezieht sich auf einen Zeitraum von 10 Jahren, wobei die Höchstgrenze der Sanierungsförderung auch durch mehrere Ansuchen erreicht werden kann.

UMSTELLUNG DER KLEINEN WOHNHAUSSANIERUNG AUF RÜCKZAHLBARE AZ

Unter den heute üblichen Bedingungen eines 50%igen Eigenmitteleinsatzes des Bewohners würde eine Umstellung der kleinen Sanierung auf rückzahlbare AZ (verzinst 1.-10. Jahr 1%, danach 2%) eine Verlängerung der Laufzeit der Finanzierung von 10 auf annähernd 17 Jahre bewirken. Bei höherem Kapitalmarktzinsniveau verkürzt sich die Rückzahlungsfrist, bei niedrigem verlängert sie sich unwesentlich. Es sind die Vor- und Nachteile reiner AZ-Förderungen, wie bei der Geschosswohnungsförderung dargestellt, zu berücksichtigen.

Bei gleichen monatlichen Belastungen für den Bewohner bedeutet die Umstellung eine Erhöhung der Gesamtkosten für den Bewohner um rd. 25% (bei heutigem Zins-/VPI-Gefüge), d.s. bei anerkannten Sanierungskosten von € 29.000/öS 400.000 nach Barwert rd. € 32.000/öS 439.000 gegenüber bisher rd. € 25.500/öS 351.000. Der Gesamtaufwand für das Land verringert sich unter denselben Annahmen von ca. € 6.700/öS 92.000 auf € 2.200/öS 30.000 um gut zwei Drittel.

Unter den getroffenen Annahmen (AZ-gefördertes Darlehen € 14.500/öS 200.000,-, Gesamtkosten nach Barwert € 17.400/öS 239.000,-, heutiges Zins-/VPI-Gefüge) hätte der Förderungsnehmer dieselbe

Gesamtbelastung, wenn es ihm gelänge, statt des rückzahlbar AZ-geförderten Hypothekendarlehens eine Finanzierung mit höchstens 5,15% Verzinsung zu erlangen, etwa über ein Bauspardarlehen. Eine alternative Berechnung geht von einem Eigenmittelanteil des Bewohners von nur 20% aus. Dies bewirkt deutlich höhere monatliche Rückzahlungsraten. Mit diesen erhöhten Raten können die rückzahlbaren AZ wesentlich schneller getilgt werden. Die Finanzierungsdauer beläuft sich bei dieser Variante auf nur rd. 13,5 Jahre.

Unter der Rahmenbedingung eines (gebräuchlichen) 50%igen Eigenmitteleinsatzes des Bewohners bedeutet die Rückzahlbarkeit der AZ eine wesentliche Beeinträchtigung der Attraktivität der Kleinen Sanierungsförderung.

MEHRFAMILIENWOHNHAUS–SANIERUNG NEU

DAS BISHERIGE MODELL DER MEHRFAMILIENWOHNHAUS–SANIERUNG (MHAS – 1993)

Im MHAS 1993-Bereich konnte für die Sanierung von Wohnhäusern, Wohnungen und Ordinationen dem Förderungswerber eine Basisförderung in Form eines konstanten nicht rückzahlbaren Zuschusses auf die Dauer von höchstens 25 Jahren in der Höhe von jährlich 5% zu den Annuitäten eines Darlehens gemäß § 11 NÖ WFG im Ausmaß von höchstens 50% der anerkannten Sanierungskosten (1.200 € / 16.500 öS/m², max. 130m²) zuerkannt werden. Zusätzlich war eine Öko-Förderung für diverse Einzelmaßnahmen als Erhöhungsbeträge für das der AZ-Ermittlung zugrundeliegende Darlehen vorgesehen.

ZU DEN MODELLEN

Bei den Szenarienberechnungen wird von Gesamtsanierungskosten von öS 18.000,-/m² ausgegangen. Geringere Sanierungskosten führen zu linear geringeren Kosten sowohl für das Land, als auch für den Bewohner.

Die Bedingungen der Rückzahlbarkeit (Verzinsung der kumulierenden rückzahlbaren AZ) sind an jene der Neubauförderung angelehnt.

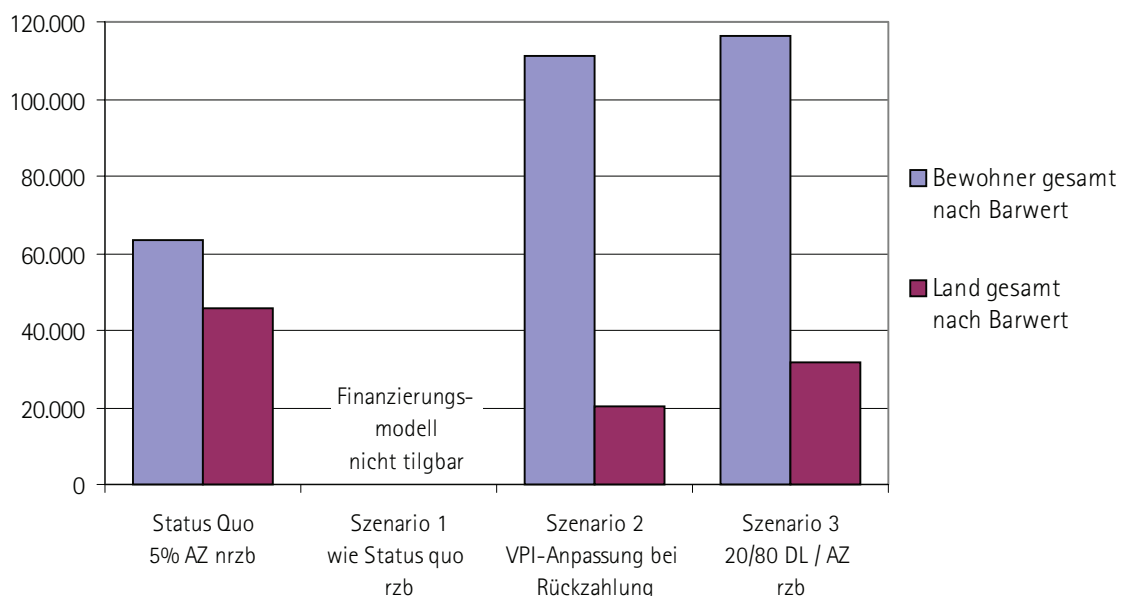
Es wird bei den Berechnungen von einem Eigenmittelanteil aus Rücklagen bzw. EVB (Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag) von 20% der anerkannten Sanierungskosten ausgegangen.

Berechnet wurden

- Szenario 1 mit analogen Bedingungen wie bisher, mit lediglich rückzahlbaren AZ:
Unter den heutigen Förderungsbedingungen mit nominell konstanten, real dadurch sinkenden Annuitätenzahlungen durch den Bewohnern ist die Rückzahlung der kumulierten AZ auf absehbare Zeit nicht möglich. Das Modell scheidet daher aus.

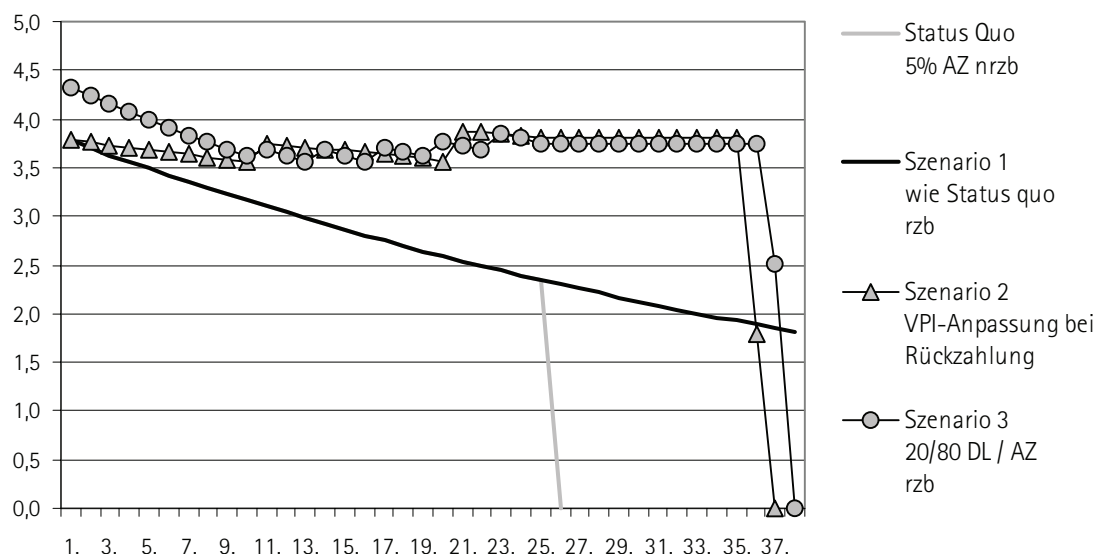
- Szenario 2 mit einer vorzeitig einsetzenden Rückzahlung der AZ mit ansteigenden Tilldrungsraten solcherart, dass real etwa konstante Belastungen für den Bewohner resultieren:
 Die Größenordnung der Annuitätenzahlungen wurde mit ca. 3,6 € (50,-öS)/m² nach heutigem Barwert festgesetzt. Es ergibt sich damit ein Finanzierungszeitraum von ca. 35,5 Jahren. Unter den zugrunde gelegten Annahmen bedeutet die Umstellung eine Erhöhung der Gesamtkosten für den Bewohner nach Barwert um rd. 76% (bei heutigem Zins-/VPI-Gefüge), d.s. bei anerkannten Sanierungskosten von öS 18.000 und 70m² Wohnfläche rd. 110.000 € (1,53 Mio öS) gegenüber bisher rd. 63.000 € (0,87 Mio. öS). Der Gesamtaufwand für das Land verringert sich unter denselben Annahmen von ca. 46.000 € (630.000 öS) auf 20.000 € (280.000 öS) um ca. 55%;
- Szenario 3 mit einer 20/80-Förderung Landesdarlehen und rückzahlbare AZ:
 Eine Mischförderung mit Darlehensanteil ist bei der in der Großen Sanierung heute gebräuchlichen Förderungsnominale (50% der anerkannten Sanierungskosten gegenüber pauschal 73.000 € [1.000.000 öS bei 70m²] bei der Neubauförderung) nur bedingt sinnvoll darstellbar. Bei der gewählten 20/80-Variante Landesdarlehen und rückzahlbare AZ resultieren Anfangsbelastungen von 4,30 € (59 öS) /m², bei einer 50/50-Variante steigt die Anfangsbelastung auf ca. 5.10 € (70 öS) /m². Die Gesamtkosten für den Bewohner nach Barwert liegen deutlich über Szenario 2 und auch der Förderungsgeber hat höhere Aufwändungen.

Grafik 39: Effizienzvergleich der untersuchten Förderszenarien Mehrfamilienwohnhaus-Sanierung
Modellannahme Sanierungskosten 1.300 €/m² 70m² in €



Quelle: Land Niederösterreich, FGW

Grafik 40: Annuitätenverläufe unterschiedliche Förderszenarien Mehrfamilienwohnhaus-Sanierung
Modellannahme Sanierungskosten 1.300 €/m² in €/m² und Monat



Quelle: Land Niederösterreich, FGW

Gewählt wurde schließlich eine Förderungsvariante, bei der umfassende Sanierungen der Neubauförderung zugeordnet wurden (siehe oben) und bei kleineren Sanierungsmaßnahmen die Schiene mit nicht rückzahlbaren Annuitätenzuschüssen beibehalten wurde.

EMPFEHLUNGEN ZUR WEITEREN VORGANGSWEISE IN NIEDERÖSTERREICH

Nachhaltig Maastricht-konforme Instrumente der Wohnbaufinanzierung in Niederösterreich können mit folgenden Maßnahmen erzielt werden:

-] Bei allen Reformen der Wohnbaufinanzierung sollte die wirtschaftliche Betrachtungsweise im Vordergrund stehen.
-] Niedrig verzinste bzw. zinslose Förderungsdarlehen unterscheiden sich nach heutiger Verbuchungspraxis hinsichtlich ihrer Verschuldungswirksamkeit nur graduell. Beide sind als Finanztransaktionen nicht-verschuldungswirksam verbuchbar. Diese Praxis wird für einige Jahre beibehalten werden. Mittelfristig ist allerdings davon auszugehen, dass die Differenz zwischen dem Förderungszinssatz und einem wie auch immer definierten Marktzinssatz als Vermögenstransfer zu verbuchen ist. Diese Entwicklung wird eine große Herausforderung für die Budgetpolitik der Länder darstellen, da sie buchmäßig (nicht liquiditätsmäßig) erhebliche Mehrausgaben mit sich bringt.
-] Es wäre damit allerdings auch der Vorteil verbunden, dass - aufgrund ihrer Verschuldungswirksamkeit heute unattraktive - Finanzierungsinstrumente, wie die nicht-rückzahlbaren Annuitätenzuschüsse, unter gleichen Bedingungen wieder verstärkt zum Einsatz

kommen könnten. Im Effizienzvergleich schneidet dieses Instrument besser ab als die meisten anderen. Die 2001 eingeschlagene Vorgangsweise, bei der Reform der Wohnbauförderung bewährte Instrumente im Rahmen des Freibauer-Modells (rückzahlbare und nicht rückzahlbare AZ) nicht gänzlich aufzugeben, ist angesichts dessen zweckmäßig. Ihr – wenn auch reduzierter – Fortbestand wird einen späteren verstärkten Rückgriff auf diese Instrumente wesentlich erleichtern.

-] Die Verzinslichkeit der Förderungsdarlehen wird angesichts der heutigen Verbuchungspraxis als ein sekundäres Thema aufgefasst. Die 2001 eingeführte 1-prozentige Verzinsung wird als adäquat aufgefasst. Sie erneut in Diskussion zu stellen, verspricht keinen Nutzen.
-] Hinsichtlich einer allfälligen Änderung der Verbuchungspraxis empfiehlt sich allerdings ein konzertiertes, proaktives Vorgehen der Länder gegenüber EUROSTAT. Wünschenswert und umsetzbar erscheint ein Szenario, dass in der öffentlichen Wohnbaufinanzierung die Wertsicherung, das heißt die Verzinsung der Darlehen zumindest im Ausmaß des VPI, als marktkonform gilt. Eine solche Sonderbehandlung der öffentlichen Wohnbaufinanzierung könnte mit dem besonderen Charakter der öffentlichen Hand als Schuldner, wie auch mit der besonderen Funktion des Gutes Wohnung begründet werden.
-] Die budgetmäßige Ungleichbehandlung bei vorzeitiger Rückzahlung durch den Schuldner bzw. Forderungsverkauf an Dritte wird als kontraproduktiver Wirkungszusammenhang im Rahmen der ESVG-Verbuchungen aufgefasst, insbesondere unter ökonomischer Betrachtungsweise. Hier schiene eine Lösung in die Richtung einer gleichen budgetmäßigen Behandlung von vorrangiger Bedeutung.
-] Der Darlehensverkauf in Niederösterreich wird aufgrund seiner großen, von Vertretern der Landesregierung selbst geförderten Publizität, zweifellos genauen Prüfungen hinsichtlich seiner Verschuldungswirksamkeit unterzogen werden. Aus der Sicht der Studienautoren besteht allerdings kein Anlass zur Vermutung, dass das Modell unter den derzeitigen Bedingungen der Verbuchungspraxis anders als vorgesehen zu bewerten wäre. Hingewiesen werden muss allerdings auf das dynamische Rechtsauslegungsprinzip in der Europäischen Union, das zur Folge haben kann und schon hatte, dass die Rechtsauslegung strenger wird. Ein heute einkommenswirksames Instrument kann also durchaus in einigen Jahren als einkommensneutral eingestuft werden.
-] Aus rechtsstaatlichen Gründen und in Hinblick auf die Zugänglichkeit von Informationen über die Wohnbauförderung für die Bürger sollten Durchführungsbestimmungen zum Niederösterreichischen Wohnbauförderungsrecht ausschließlich in Form von Verordnungen erlassen werden und nicht auch als bloße Richtlinien.

LITERATUR

- AICHER / AMANN / BAUER /
CALL / LUGGER / HOLOUBEK /
NOVAK / ÖSTERREICHER /
RASCHAUER / SCHUSTER /
SOMMER / WURM:
Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit. Teil 2 der
Publikationsreihe „Förderung des Wohnungswesens in Österreich“. Wien:
FGW-Schriftenreihe 139, 2001.
- AMANN / BERTSCH /
BUSSJÄGER / DOUBEK /
HANDLER / HANIKA /
ÖSTERREICHER / PENTZ /
RAUCHLATNER RISCHANEK /
SOMMER / UMGEHER:
Praxis der Wohnbauförderung. Teil 3 der Publikationsreihe „Förderung des
Wohnungswesens in Österreich“. Wien: FGW-Schriftenreihe 140, 2001.
- AMANN / BOSEK / DEUTSCH /
JOKL / RIEßLAND / SAGASSER /
SCHMIDINGER / VALLANT /
ZEHNDER:
Wohnbaufinanzierung. Teil 1 der Publikationsreihe „Förderung des
Wohnungswesens in Österreich“. Wien: FGW-Schriftenreihe 138, 2000.
- AMANN, Wolfgang /
SKOPEK, Alexander:
Kosten von Mietwohnungen. Wohnkosten und Einkommensbelastung für
Wohnungssuchende in geförderten Neubaumietwohnungen und privaten
Altbaumietwohnungen. Studie der FGW im Auftrag der Arbeiterkammer
Wien: Standpunkte, 1999.
- AMANN, Wolfgang /
NEUWIRTH, Norbert:
Familienrelevanz der Wohnbauförderung der österreichischen
Bundesländer. Wien: FGW-Schriftenreihe Nr. 134, 1999.
- AMANN, Wolfgang:
1 Land - 9 Systeme. Die Eigentumswohnungsförderung in den
Bundesländern. Wien: FGW-Schriftenreihe Nr. 125, 1997.
- AMANN, Wolfgang:
Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen. Wien: FGW-Schriftenreihe
Nr. 132, 11/1999.
- AMANN, Wolfgang:
Optionen zur Neugestaltung der steiermärkischen Wohnbauförderung.
Studie im Auftrag der Landesbaudirektion Steiermark. Wien: FGW-
Schriftenreihe Nr. 135, 2000.
- AMANN, Wolfgang:
Schwerpunkt Subjektförderung. Auswirkungen einer substanziellen
Mittelverlagerung. Studie im Auftrag der Niederösterreichischen
Landesregierung. Wien: FGW-Schriftenreihe 136.
- BALL, Michael:
Under One Roof. Retail Banking and the International Mortgage Revolu-
tion. St. Martin's Press, New York, 1990.
- BARTLETT, W.W.
Mortgage-backed Securities. Products, Analysis, Training, Prentice Hall,
Englewood Cliffs, 1989.
- BAUER, Eva:
Wohnbaufinanzierung mit Zukunft. Wien: Verband gemeinnütziger
Bauvereinigungen – Revisionsverband (Hrsg.), 1995.
- BLAAS, Wolfgang / RÜSCH,
Gerhard / BREZINA, Brigitta /
DOUBEK, Claudia:
Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen? Forschungsvorhaben
mit Förderung des BMWA (F 1250). Wien / Köln: Böhlau, 1991.
- CZASNY, Karl / MOSER, Peter:
Einsatz und Gesamtwirkung der Wohnbauförderungsmittel. Frankfurt
a.M.: Peter Lang, 1999.

- CZERNY, Margarete /
KÖ PPL, Franz: Aspekte der Wohnbauförderung. Wien: Arbeiterkammer Wien, 1994.
- CZERNY, Margarete u.a.: Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Infrastruktur für Österreich. Wien: WIFO, 1995.
- CZERNY, Margarete u.a.: Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen. Im Auftrag des BMWA. Wien: WIFO, 3/2001.
- CZERNY, Margarete: Gesamtnachfrage und Erneuerungspotenzial der Wohnungswirtschaft bis 2000. Wien: WIFO, 1992.
- CZERNY, Margarete: Zur Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWA (F 1241). Wien: 1990.
- DEUTSCH, Edwin / NEUROTH, B. / SCHMID K. / SPIELAUER, Martin: Neue Wege der Wohnungsfinanzierung. Konzepte für den Wiener Wohnbau. gefördert von der Wohnbauforschung Wien, Forschungsbericht, 1999.
- DEUTSCH, Edwin / SCHMID K. / SPIELAUER, Martin: Kosten einer allgemeinen Wohnbeihilfe in Wien, Stadtpunkte, Arbeiterkammer Wien, 1998.
- DEUTSCH, Edwin: Die Wohnbauförderung zwischen Finanzierungsreform und gesellschaftlicher Aufgabe. In: Amann / Bosek / Deutsch e.a.: Wohnbaufinanzierung. Wien: FGW-Schriftenreihe 138, 2000.
- DEUTSCH, Edwin: Die Kosteneffizienz der Wohnbauförderung im Generationenvertrag, Wohnbauforschung in Österreich, FGW Wien, Heft 9/10, 1997, 49-52.
- DEUTSCH, Edwin: Urban Land Lease and Social Housing Programmes, Housing Studies, vol.11/3, 1996, 435-458.
- DEUTSCH, Edwin: Wohnungsfinanzierung und intergenerationelle Vermögensbildung. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWA (F 1337). Wien: Linde, 1999.
- DIELEMAN, F.: The quiet revolution in Dutch housing policy, Tijdschrift for Economische en Social Geographie, vol. 87, 1996, 275-282.
- DONNER, Christian: Das Ende der Wohnbauförderung. Versuch eines wohnpolitischen Gesamtsystems. Textband. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWA (F 1356). Wien: Eigenverlag, 1995.
- DONNER, Christian: Wohnen ... und was es kostet. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWA (F 1251). Wien: 1990.
- DONNER, Christian: Wohnungspolitiken in der Europäischen Union. Forschungsvorhaben mit Förderung des BMWA (F 1380). Wien: Eigenverlag, 2000.
- DOUBEK, C. / HIEBL, U.: "Soziale Infrastruktur, Aufgabenfeld der Gemeinden", Studie im Auftrag der Ö ROK, Wien 2000.
- EEKHOFF, Johann: Wohnungspolitik. Tübingen: Mohr, 1993.
- EICHENER, Volker / van EMMERICH, Horst / PETZINA, Dietmar: Die unternehmerische Wohnungswirtschaft: Emanzipation einer Branche. Der Strukturwandel der deutschen Wohnungswirtschaft seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert. Frankfurt a.M.: Knapp, 2000.
- EU Amtsblatt: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Kodifizierte Fassung gemäß den Änderungen durch Amsterdam, Amtsblatt Nr.224 vom 31/08/1992.

EU Parlament:	Wohnungspolitik in den EU-Mitgliedstaaten, 1996.
EU-AMTSBLATT:	Entscheidung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt Amsterdam, 17. Juni 1997 Amtsblatt Nr. C 236 vom 02/08/1997.
EU-AMTSBLATT:	89/382/EWG, Euratom – Beschluss des Rates vom 19. Juni 1989 zur Einsetzung eines Ausschusses für das Statistische Programm der Europäischen Gemeinschaften, Amtsblatt Nr. L 181 vom 28/06/1989.
EU-AMTSBLATT:	91/115/EWG – Beschluss des Rates vom 25. Februar 1991 zur Einsetzung eines Ausschusses für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken Amtsblatt Nr. L 059 vom 06/03/1991.
EUROPÄISCHE Kommission:	„Euro 1999“, Bericht über den Konvergenzstand mit Empfehlungen für den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, 25. März 1998.
EUROSTAT	Pressemitteilung No 16/97, EUROSTAT Trifft Weitere Entscheidungen zu Budgetdefizit & Schuldenstand, 21. Februar 1997, http://europa.eu.int/comm/EUROSTAT/
EUROSTAT	Pressemitteilung No 24/97, Weitere Entscheidungen zu Budgetdefizit & Schuldenstand, 26. März 1997, http://europa.eu.int/comm/EUROSTAT/
EUROSTAT	Pressemitteilung No 88/97, Neue Entscheidungen von EUROSTAT zu Budgetdefizit und Schuldenstand, 17. Dezember 1997, http://europa.eu.int/comm/EUROSTAT/
EUROSTAT	Pressemitteilung No 10/97, EUROSTAT Regelt Fragen der Rechnungslegung, 3. Februar 1997, http://europa.eu.int/comm/EUROSTAT/ .
EUROSTAT:	ESVG (1996), Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESGV, dritte Auflage, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1996.
EXPERTENKOMMISSION Wohnungspolitik:	Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Im Auftrag der Bundesregierung. Tübingen: Mohr, 1995.
FASSMANN, Heinz / KYTIR, Josef / MÜNZ, Rainer:	Bevölkerungsprognosen für Österreich 1991 bis 21. Szenarien der räumlichen Entwicklung von Wohn- und Erwerbsbevölkerung. Wien, ÖROK- Schriftenreihe Nr. 126, 1996.
FASSMANN, Heinz / MÜNZ, Rainer:	Haushaltsentwicklung und Wohnungsbedarf in Österreich 1996-21. Wien: ÖROK-Schriftenreihe 139, 1998.
FELDERER, Bernhard / HELMEN- STEIN, Christian / LEE, Gabriel / SCHMIDT-DENGLER, Philipp:	Die Entwicklung der regionalen Wohnraumnachfrage in Österreich. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten. Wien: IHS, 1999.
FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen:	Loseblattsammlung „Veränderte Förderungsvorschriften für den Wohnungsbau in Österreich“. Wien: FGW, Stand: März 2001.
FUNK, Bernd Christian (Hg.)	Die Besorgung öffentlicher Aufgaben durch Privatrechtssubjekte – Rechtsprobleme der Ausgliederungen des Staates in Form von privatrechtlich organisierten Rechtsträgern ohne imperium (1981).

- FUNK, Bernd Christian: Ausgliederungen im Landesbereich – Allgemeine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hg.), Bildungsprotokolle, Bd 1 (1997) 11 ff.
- HANDBUCH Handbuch zum ESGV 1995: Defizit und Schuldenstand des Staates, erste Ausgabe 2000, EUROSTAT Luxemburg 2000.
- HOLOUBEK, Michael: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Konsequenzen der Ausgliederung, Privatisierung und Beleihung, Ö ZW 2000, 33.
- HÜTTNER, B.: Österreichischer Stabilitätspakt, Maastricht-Defizit und Länderhaushalte, Ö HW 1999, 93-114.
- JENKIS, Helmut W.: Grundlagen der Wohnungsbaufinanzierung. München/Wien, Oldenbourg, 1995
- JENKIS, Helmut W.: Kompendium der Wohnungswirtschaft. München: Oldenbourg Verlag, 1991, 3. Überarb. und erw. Aufl. München, Wien: Oldenbourg, 1996.
- JOKL, Stefan: Wohnungsfinanzierung. Frankfurt a.M.: Knapp, 1998.
- KLEINMAN, M.: Meeting Housing Needs through the Market: An Assessment of Housing Policies and the Supply/Demand Balance in France and Great Britain. Housing Studies, vol. 10, 1995, 17-38.
- KOMMISSION zur Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau: Mehr Wohnungen für weniger Geld. Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1994.
- KORINEK, Karl / NOWOTNY, Ewald (Hrsg.): Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Wien: Orac, 1994.
- KORINEK, Karl: Staatsrechtliche Bedingungen und Grenzen der Ausgliederung und Beleihung, Ö ZW 2000, 46.
- KUCSKO-STADLMAYER: Verfassungsrechtliche Schranken der Reduzierung und Ausgliederung von Staatsaufgaben, in: Ö sterr. Juristenkommission (Hg.), Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat (1998) 171.
- LEHNER, G.: Die Bundesländer im Finanzausgleich, WIFO Monatsberichte 3/97, 1997, 143-153.
- LUGGER, Klaus: Österreichisches Wohnhandbuch 2000. Innsbruck: StudienVerlag, 2000.
- MACLENNAN, D. / MUELLBAUER, J. / STEPHENS, M.: Asymmetries in Housing and Financial Markets Institutions and EMU. Oxford Review of Economic Policy, vol. 14, 1998, 54-80.
- MAGISTRATSABTEILUNG 18 / KYTIR, Josef / LEBHART, Gustav / KAUFMANN, Albert / HANIKA, Alexander / ULRICH, Ralf: Bevölkerungsvorausschätzung 1996 bis 21 nach Teilgebieten der Wiener Stadtregion. Wien: Magistratsabteilung 18, 1998
- MATZNETTER, Walter: Housing and the European Communities. Wien: Arbeitspapier der Verwaltungsakademie des Bundes, Europaakademie, 8: 1993.
- MATZNETTER, Walter: Wohnbauträger zwischen Staat und Markt. Strukturen des sozialen Wohnungsbaus in Wien. Frankfurt / New York: Campus Forschung, 1991.
- PARLAMENTSKORRESPONDENZ : Der Österreichische Stabilitätspakt 2001. Kurzfassung, erstellt am 22.10.2001 von der Parlamentskorrespondenz: Nr. 693/2001.
- PFEIFFER, U. / BRAUN, R.: Wohneigentum und Familie. IRB Verlag, Stuttgart, 1995.

RASCHAUER, Bernhard:	in: Korinek/Holoubek (Hg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Art 20 Abs 1 B-VG, Rz 92 ff (2000).
RASCHAUER, Bernhard:	Allgemeines Verwaltungsrecht (1998) Rz 90 ff u. 404 ff.
RASCHAUER, Bernhard:	Wirtschaftsverfassungsrecht und Gemeinschaftsrecht, in: Raschauer (Hg.), Grundriß des österreichischen Wirtschaftsrechts (1998) 1 ff.
REBHAHN:	Subventionsrecht, in: Raschauer (Hg.) Wirtschaftsrecht, 371 ff.
RIEBLAND, B. / DEUTSCH, E.:	Verteilungsneutrale Wohnungspolitik, FGW- Schriftenreihe, Band 107, 1988.
RIEBLAND, Bernd / SCHUSTER, Gerhard:	Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft als Modellbeispiel für die Finanzierung meritorischer Güter. FGW-Schriftenreihe 126. Wien, FGW, 1998.
SCHÄFER, Günther F.:	Die institutionellen Herausforderungen einer EU-Osterweiterung. 1997.
STOLZLECHNER:	Öffentliche Fonds (1982).
STÜBLER, Walter:	Öffentliches Defizit – Berechnungsmethoden und aktuelle Ergebnisse. In: Statistische Nachrichten 12/2000. Seite 968 ff.
VERORDNUNG (EG)	Nr. 3605/93 des Rates vom 22. November 1993 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt Nr. L 332 vom 31/12/1993.
VERORDNUNG (EG)	Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft, Amtsblatt Nr. L 310 vom 30.11.1996.
VERORDNUNG (EG)	1466/97 des Rates vom 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Amtsblatt Nr. L 209 2.8.1997.
VERORDNUNG (EG)	Nr. 1467/97 des Rates vom 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Ab L Nr. 209 2.8.1997.
VERORDNUNG (EG)	Nr. 475/2000 des Rates vom 28 Februar 2000 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3605/93 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt Nr. L 58 vom 03.03.2000.
WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung:	49 th Euroconstruct-Conference. Trends in den European Construction Industry. Summary. Wien: WIFO, 6/2000.

TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Charakteristik der bis 2000/2001 praktizierten Förderungsinstrumente, Effizienzanalyse gemäß FGW-Bewertung	10
Grafik 2:	Wohnungsbewilligungen, -fertigstellungen und Förderungszusicherungen Österreich bis 2002	14
Grafik 3:	Wohnungsbewilligungen, -fertigstellungen und Förderungszusicherungen Österreich bis 2002	15
Grafik 4:	Einnahmen für die Wohnbauförderung in Mio €	16
Grafik 5:	Ausgaben für die Wohnbauförderung bis 2002	17
Grafik 6:	Ausgaben für die Wohnbauförderung in Mio €	18
Tabelle 7:	Kennzahlen zur Wohnbaufinanzierung der Länder 2000 in Mio €	18
Grafik 8:	Entwicklung der Förderungsausgaben nach Bundesländern	19
Grafik 9:	Förderungsausgaben für Neubau und Sanierung in den Bundesländern	20
Grafik 10:	Verteilung der Förderungsausgaben nach Bundesländern	21
Grafik 11:	Aushaftende Darlehen und Rücklagen der Länderförderungsgeber gesamt	22
Grafik 12:	Aushaftende Darlehen und Rücklagen Niederösterreich in Mio €	23
Grafik 13:	Zahlungsverpflichtungen der Länder aus bestehenden Förderungszusicherungen 2000 in Mio €	24
Grafik 14:	Zahlungsverpflichtungen der Länder aus bestehenden Förderungszusicherungen in Mio €	25
Grafik 15:	Zahlungsverpflichtungen Niederösterreich aus bestehenden Förderungszusicherungen in Mio €	25
Grafik 16:	Soll und Haben der Wohnbauförderung der Bundesländer 2000 in Mio €	26
Tabelle 17:	Beiträge von Bund und Ländern zur Erreichung des Stabilitätspakts 2001	31
Tabelle 18:	Einnahmen für die Wohnbauförderung – Mittelwerte 1996-2000 in Mio € Österreich	61
Grafik 19:	Budgetsalden Österreich	66
Grafik 20:	Staatsschuld Österreich	67
Grafik 21:	Budgetsalden Dänemark	67
Grafik 22:	Staatsschuld Dänemark	68
Grafik 23:	Budgetsalden Deutschland	70
Grafik 24:	Staatsschuld Deutschland	70
Grafik 25:	Budgetsalden Frankreich	72
Grafik 26:	Staatsschuld Frankreich	73
Grafik 27:	Budgetsalden Großbritannien	75
Grafik 28:	Staatsschuld Großbritannien	75
Grafik 29:	Budgetsalden Italien	77
Grafik 30:	Staatsschuld Italien	77
Grafik 31:	Zinssensitivität des Status quo- Modells der NÖ Wohnbauförderung (2000): Zins-/VPI-Szenarien – Kosten einer 70m ² -Wohnung nach Barwert in €	91

Grafik 32:	Zinssensitivität des Status quo- Modells der NÖ Wohnbauförderung (2000) im Finanzierungsverlauf: Zins-/VPI-Szenarien inkl. Annuitätenzuschüsse €/m ²	92
Grafik 33:	Effizienzvergleich der untersuchten Förderszenarien nach derzeitiger Zins-/VPI-Situation Kosten einer 70m ² -Wohnung nach Barwert in €	92
Grafik 34:	Annuitätenverlauf der untersuchten Förderszenarien 70m ² -Wohnung nach Barwert in €/m ²	93
Grafik 35:	Gegenüberstellung der Förderungsmodelle 2000 und 2001 Gesamtkosten auf Finanzierungsdauer nach Barwert in €/m ²	94
Grafik 36:	Gegenüberstellung der Förderungsmodelle 2000 und 2001 Annuitätenverlauf nach Barwert in €/m ²	94
Grafik 37:	Entwicklung der Förderungsausgaben für die Sanierung ausgewählter Bundesländer	95
Grafik 38:	Ausgaben für die Wohnhaussanierung der Länder in Mio €	96
Grafik 39:	Effizienzvergleich der untersuchten Förderszenarien Mehrfamilienwohnhaus-Sanierung Modellannahme Sanierungskosten 1.300 €/m ² 70m ² in €	99
Grafik 40:	Annuitätenverläufe unterschiedliche Förderszenarien Mehrfamilienwohnhaus-Sanierung Modellannahme Sanierungskosten 1.300 €/m ² in € /m ² und Monat	100



Löwengasse 47/5
A-1030 Wien

Tel.: +43 1 /712 62 51-0
Fax: +43 1/712 62 51-21
e-mail: office@fgw.at
internet: www.fgw.at

Maastricht-konforme Neugestaltung der Niederösterreichischen Wohnbaufinanzierung

Anhang

Im Auftrag des Amtes der
Niederösterreichischen Landesregierung
Abt F2-A, B Wohnbauforschung
F-2095

Wien, Februar 2002

INHALT

GUTACHTEN ÜBER DIE EUROPARECHTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN DER NÖ WOHNBAUFINANZIERUNG

3

Univ. Prof. Dr. Stefan Griller und Mag. Barbara Dutzler

- I. Problemstellung
- II. Das Staatschuldenkriterium im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion
- III. Die Behandlung von Darlehen im ESVG
- IV. Anwendung der ESVG-Kriterien auf verschiedene Wohnbaufinanzierungsmodelle
- V. Rechtsquellen und Literaturverzeichnis

EU-VERGLEICH – MAASTRICHT-VERTRAG UND WOHNUNGSPOLITIK

23

Dr. Christian Donner

Der Maastricht Vertrag

Konvergenzkriterien

Wohnungspolitische Korrekturmöglichkeiten

Wohnungspolitische Veränderungen in den EU-Ländern seit 1990

Zusammenfassung: wohnungspolitische Veränderungen in den 90er Jahren

Schlussfolgerung

Fallstudie 1: Finnland – ausgelagerter Wohnbaufonds

Fallstudie 2: Frankreich – Nullzins-Darlehen für Wohnungseigentum

Fallstudie 3: Niederlande – Zentralfonds – Garantiefonds

AUSGLIEDERUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG

72

Ass. Prof. Dr. Brigitte Gutknecht

ÖFFENTLICHES DEFIZIT – BERECHNUNGSMETHODEN UND AKTUELLE ERGEBNISSE

79

DI Walter Stübler / Statistik Austria

Europäische Rahmenbedingungen

Der Begriff „öffentlich“

Der Begriff „Defizit“

Überleitungstabelle „Ö ffentliches Defizit“

Daten für die Mitgliedstaaten der EU (EU 15)

WOHNBAUFÖRDERUNG UND DIE MAASTRICHT-KRITERIEN

98

MR Dr. Eduard Fleischmann / Bundesministerium für Finanzen

1. Was ist das „Maastricht-Defizit“
2. Was ist der „öffentliche Schuldenstand nach Maastricht“?
3. Transaktionen in Zusammenhang mit der Wohnbauförderung



Löwengasse 47/5
A-1030 Wien

Tel.: +43 1 /712 62 51-0
Fax: +43 1/712 62 51-21
e-mail: office@fgw.at
internet: www.fgw.at

Gutachten über die europarechtlichen Rahmenbedingungen der NÖ Wohnbau- finanzierung

Erstattet von Univ. Prof. Dr. Stefan Griller
und Mag. Barbara Dutzler

Im Auftrag der
FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen
im Rahmen des Projekts „Maastricht-konforme Neugestaltung
der NÖ Wohnbaufinanzierung“ (NÖ Wohnbauforschung F-2095)

Wien, August 2001/Februar 2002

I. PROBLEMSTELLUNG

Den Gutachtern wurde der Auftrag erteilt, die europarechtlichen Rahmenbedingungen für eine staatsschuldenneutrale Gestaltung der Wohnbauförderung durchzuführen. Das Ziel des vorliegenden Gutachten ist es, die geplante Umgestaltung der niederösterreichischen Wohnbauförderung an zukünftige Herausforderungen auf ihre europarechtliche Zulässigkeit hin zu überprüfen. Insbesondere müssen Modelle gefunden werden, die sowohl von wirtschaftlicher Seite her sinnvoll als auch vom Aufkommen her staatsschuldenneutral sind.

In der Folge wird der im allgemeinen wie im juristischen Sprachgebrauch übliche Begriff der *Wohnbauförderung* weitgehend vermieden und stattdessen von *Wohnbaufinanzierung* gesprochen. Der Grund dafür sind die europarechtlichen Rahmenbedingungen, die noch näher darzustellen sind. Zum einen gilt der Begriff der „Förderung“ als weitgehend synonym zu jenem der „Beihilfe“ in Art 87 EGV. Da staatliche Beihilfen nach dieser Bestimmung grundsätzlich verboten sind, erzeugt die Verwendung des Begriffs von vornherein eine defensive Position. Zum anderen sind Förderungen (Subventionen) nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995) Zahlungen ohne Gegenleistung, die schon definitionsgemäß staatsschuldenrelevant sind. Insgesamt ist die Verwendung des Begriffs „Förderung“ oder „Subvention“ daher geeignet, reflexartig ein negatives Vorverständnis auszulösen, noch bevor in die sachliche Prüfung eingetreten wurde.

In einem ersten Schritt werden im Folgenden die europarechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt, an denen sich Maßnahmen zur Wohnbaufinanzierung orientieren müssen, um dann speziell auf die Fragestellung der Maßgeblichkeit der Verzinslichkeit bzw. der Höhe der Verzinslichkeit von Krediten für ihre Definition als finanzielle Transaktionen im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen einzugehen. Auf der Grundlage dieser Analyse werden schlussendlich die einzelnen für die Wohnbaufinanzierung möglichen Modelle hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Berechnung des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstands der Republik Österreich nach den maßgeblichen europarechtlichen Normen dargestellt.

II. DAS STAATSSCHULDENKRITERIUM IM RAHMEN DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGS-UNION

A. ÖFFENTLICHES DEFIZIT

Primärrechtliche Basis für die nachstehende Untersuchung ist Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV),¹ demzufolge die Mitgliedstaaten übermäßige Defizite vermeiden (Abs 1). Die Europäische Kommission hat die Aufgabe, die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler zu überwachen (Art 104 Abs 2). Die zur Bewertung benötigten Daten werden von der zustän-

¹ Artikelnummerierungen beziehen sich auf die aktuelle Fassung des EG Vertrages nach Amsterdam. Bis zum 1.5. 1999: Art 104c EGV.

digen Generaldirektion, also von Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg, geliefert. Die Prüfung der Einhaltung der Haushaltsdisziplin erfolgt anhand zweier Kriterien, nämlich dem Verhältnis von öffentlichem Defizit und öffentlichem Schuldenstand zum BIP. Gemäß Art 104 Abs 2 werden die Referenzwerte in einem dem Vertrag beigefügten Protokoll¹ im einzelnen festgelegt. Nach Artikel 2 dieses Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit werden die Begriffe „öffentlich“, „Defizit“, und „Investitionen“ unter Bezugnahme auf das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (im Folgenden ESVG 95) definiert. Die genaue Definitionen dieser Begriffe unter Verwendung der Schlüsselnummern des ESVG erfolgte durch die Verordnung (EG) 3605/93.²

Das ESVG bildet den Bezugsrahmen für die gemeinsamen Normen, Definitionen, Klassifizierungen und Verbuchungsregeln zur Erstellung der Konten der Mitgliedstaaten für den statistischen Bedarf der Gemeinschaft und ermöglicht es damit, zwischen den Mitgliedstaaten vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Wenn verkürzend der Ausdruck „Maastricht-Defizit“ verwendet wird, so steht dieser für das öffentliche Defizit im Sinne des Finanzierungsdefizits (B.9) des Sektors Staat (S.13) gemäß der Definition des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995).³

Übermäßig heisst in diesem Zusammenhang die Überschreitung des im Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit mit 3% für das öffentliche Defizit und 60% für den öffentlichen Schuldenstand in Relation zum BIP festgelegten Verhältnisses. Da öffentlicher Schuldenstand und öffentliches Defizit eng miteinander verzahnt sind, konzentriert sich die haushaltspolitische Überwachung durch die Europäische Kommission bzw. den Europäischen Rat auf das öffentliche Defizit.⁴

Die primärrechtlichen Normen wurden durch die Festlegung genauerer Regeln weiter präzisiert. So können bei Verfehlen der Zielgrößen von laufendem öffentlichen Defizit budgetwirksame Strafzahlungen verhängt werden.⁵ Weiters wurde vereinbart, dass die Mitgliedstaaten mittelfristig ein ausgeglichenes Budget oder sogar Überschüsse anstreben sollten,⁶ wodurch die Mitgliedstaaten zur Ergreifung haushaltspolitischer Korrekturmaßnahmen verpflichtet sind, die zur Erreichung der Ziele

¹ Protokoll (Nr. 20) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (1992).

² In dieser Ratsverordnung vom 22. November 1993 ist bei der Definition dieser Begriffe noch auf das 1979 veröffentlichte ESVG 1979 "ESVG, 2. Auflage" Bezug genommen. In der Zwischenzeit wurde mit dem "ESVG 95", Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft, ein neuer VGR-Standard geschaffen. Primärrechtliche Grundlage war Art 285 EGV, nach dem der Rat nach dem Mitentscheidungsverfahren Maßnahmen für die Erstellung von Statistiken beschließt, wenn dies für die Durchführung der Tätigkeiten der Gemeinschaft erforderlich ist. In den folgenden Ausführungen wird auf das neue System Bezug genommen.

³ VO (EG) Nr. 475/2000 des Rates vom 28 Februar 2000 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3605/93 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt Nr. L 58 vom 03.03.2000.

⁴ Siehe Hüttner (1999) 93.

⁵ VO (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigem Defizit, Amtsblatt L Nr. 209 v 2.8.1997.

⁶ Entschliessung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt Amsterdam, 17. Juni 1997 Amtsblatt Nr. C 236 vom 02/08/1997.

ihrer Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme erforderlich sind, wenn es Anzeichen für eine tatsächliche oder zu erwartende erhebliche Abweichung von dem mittelfristigen Haushaltsziel gibt. Auf dieser Basis wird die haushaltspolitische Überwachung durch Meldung der Entwicklung der Überschuss-/Defizitquote des öffentlichen Haushalts in den jährlichen Stabilitätsprogrammen durch die Mitgliedstaaten, Erstellung eines Berichtes durch Kommission (Empfehlung) und eine Stellungnahme des Rates (auf Grundlage der Bewertungen der Kommission) durchgeführt.¹ Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission zweimal jährlich im Rahmen der sog. budgetären Notifikation vor dem 1. März und vor dem 1. September die Höhe ihrer geplanten und tatsächlichen öffentlichen Defizite sowie die Höhe ihres tatsächlichen öffentlichen Schuldenstands mitzuteilen.²

B. AUSLEGUNGSBEFUGTE KOMMITTEES

Vor der Darstellung der ESGV-Konzepte und ihrer Auswirkungen auf die Verbuchung der im Wohnbausektor üblichen Finanzierungsmodalitäten ist ein Überblick über jene Ausschüsse zu geben, die auf die Arbeit der Kommissionsdienststelle Eurostat maßgeblichen Einfluss haben. Denn diese Ausschüsse steuern die konkrete Praxis der Anwendung der Regelungen des ESGV, die sich durch große Unbestimmtheit auszeichnen. Das dadurch entstehende Beurteilungsermessen wird wesentlich durch die Arbeit der Ausschüsse genützt und zur Anwendung gebracht. Insbesondere sind der Ausschuss für das Statistische Programm (ASP), und der Ausschuss für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistik (AWFZ) zu erwähnen, die ihre Stellungnahme zu der buchungsmäßigen Behandlung von Steuern und Sozialbeiträgen abgeben können, wenn sie dies für erforderlich erachten. In der Regel werden dabei länderspezifische Anlässe einer möglichst allgemeinen, für die gesamte Union praktikablen Lösung zugeführt.

1. Ausschuss für das Statistische Programm (ASP)

Die rechtliche Basis für den ASP ist ein Beschluss des Rates zur Einsetzung eines Ausschusses, der sich aus Vertretern der statistischen Ämter der Mitgliedstaaten zusammensetzt, unter Vorsitz eines Vertreters der Kommission (der Generaldirektor des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften).³ Nach Artikel 2 des Beschlusses unterstützt der Ausschuss die Kommission bei der allgemeinen Koordinierung der mehrjährigen statistischen Programme, um sicherzustellen, dass die durchzuführenden Maßnahmen mit den in den einzelstaatlichen statistischen Programmen vorgesehenen Maßnahmen in Einklang stehen.

¹ Siehe Art 99 EGV zur multilateralen Überwachung. Sollte der Rat ein erhebliches Abweichen der Haushaltslage von dem mittelfristigen Haushaltsziel oder vom entsprechenden Anpassungspfad feststellen, so richtet er als frühzeitige Warnung vor dem Entstehen eines übermäßigen Defizits gemäß Artikel 99 Absatz 4 EGV über die multilaterale Überwachung eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat, die notwendigen Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen. Vgl Art 6(2) VO (EG) 1466/97 des Rates vom 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Amtsblatt Nr. L 209 2.8.1997.

² Art 4 VO (EG) Nr. 3605/93 über die Anwendung des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizits.

³ Beschluss 89/382/EWG, Euratom des Rates vom 19. Juni 1989 zur Einsetzung eines Ausschusses für das Statistische Programm der Europäischen Gemeinschaften, Amtsblatt Nr. L 181 vom 28/06/1989.

Der Ausschuss muss von der Kommission zu den Maßnahmen, die sie zur Erreichung der in den mehrjährigen statistischen Programmen gesteckten Ziele durchführen will, sowie zu den dafür erforderlichen Mitteln und den entsprechenden Zeitplänen, zur Entwicklung der mehrjährigen statistischen Programme, und zu allen anderen – insbesondere methodologischen – Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Aufstellung oder Durchführung der statistischen Programme ergeben und vom Vorsitzenden von sich aus oder auf Ersuchen eines Mitgliedstaats zur Sprache gebracht werden, gehört werden.¹

Gemäß Art 2 der VO (EG) Nr. 2223/96 kann die Kommission die ESG-95-Methodik mit dem Ziel ändern, ihren Inhalt klarzustellen und zu verbessern, und zwar nur unter der Beachtung der Stellungnahme des ASP, wenn diese Klarstellungen keine Änderung der Grundkonzepte beinhalten, für ihre Durchführung keine zusätzlichen Mittel erforderlich sind oder ihre Anwendung keine Erhöhung der Eigenmittelleistungen verursacht. Andernfalls werden diese Vorschläge dem ASP zur Stellungnahme vorgelegt, woraufhin die Kommission Maßnahmen erlassen kann, die unmittelbar durchzuführen sind. Stimmen sie jedoch mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein, so werden sie sofort von der Kommission dem Rat mitgeteilt. In diesem Fall verschiebt die Kommission die Durchführung der von ihr beschlossenen Maßnahmen um einen Zeitraum von drei Monaten von dieser Mitteilung an. In diesem Zeitraum kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluss fassen.²

2. Ausschuss für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistik (AWFZ)

In der Praxis für die hier erörterten Fragen wichtiger als der ASP ist aber der AWFZ, der vor allem deshalb eingesetzt wurde, weil der ASP nur aus Vertretern der Statistischen Ämter der Mitgliedstaaten besteht, was in Währungs- und Finanzfragen als Mangel empfunden wurde.³ Da die Erstellung der Währungs- und Bankenstatistik den Zentralbanken, die Erstellung sonstiger Statistiken über finanzielle Tatbestände und der Zahlungsbilanzstatistik in den einzelnen Mitgliedstaaten dagegen verschiedenen anderen Stellen obliegt, wurde vor allem im Hinblick auf die Verwirklichung der WWU ein Ausschuss eingesetzt, der sich aus den Vertretern dieser Stellen zusammensetzt, d.h. aus einem bis drei Vertretern der Mitgliedstaaten, die den für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken zuständigen wichtigsten Institutionen angehören, aus einem bis drei Vertretern der Kommission und aus einem bis drei Vertretern der EZB. Zusätzlich kann ein Vertreter des Währungsausschusses als Beobachter an den Ausschusssitzungen teilnehmen. Die einzelnen Mitgliedstaaten, die Kommission und die EZB haben jeweils eine Stimme.⁴ Angesichts der besonderen Aufgaben, die diese

¹ Art 3 Beschluss 89/382/EWG.

² Art 4 VO (EG) Nr. 2223/96.

³ Beschluss 91/115/EWG des Rates vom 25. Februar 1991 zur Einsetzung eines Ausschusses für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken Amtsblatt Nr. L 059 vom 06/03/1991.

⁴ D.h., bei den üblicherweise zwei Teilnehmern pro Mitgliedstaat sind das 0,5 Stimmen pro Teilnehmer, siehe Art 4 Beschluss 91/115/EWG.

Institutionen in den Mitgliedstaaten wahrnehmen, steht dem Ausschuss die Wahl seines Vorsitzenden zu. Das Sekretariat wird von der Kommission wahrgenommen.

Der Ausschuss unterstützt die Kommission bei der Ausarbeitung und Durchführung des mehrjährigen Arbeitsprogramms für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken. Er nimmt insbesondere, in Abstimmung mit den Arbeiten des Ausschusses für das statistische Programm, Stellung zur Entwicklung und Koordinierung der Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken, die im Rahmen der vom Rat, der Kommission und von den sie unterstützenden Ausschüssen durchgeführten Politiken erforderlich sind. Der Ausschuss kann zu den Beziehungen zwischen den Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken einerseits und bestimmten anderen Wirtschaftsstatistiken andererseits, insbesondere denen, auf welchen die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen beruhen, Stellung nehmen.¹

Die Aufgabengebiete des Ausschusses sind die Beratung der Kommission in all jenen – insbesondere methodischen – Fragen, die sich der Kommission auf eigene Initiative oder auf Ersuchen des Rates im Zusammenhang mit der Aufstellung von mehrjährigen Programmen für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken und mit der Erreichung der damit angestrebten Ziele stellen. Der Ausschuss kann von sich aus Stellungnahmen zu Fragen, die die Erstellung oder die Durchführung der statistischen Programme, welche die Bereiche der Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken betreffen, abgeben.² Der Ausschuss kann weiters auch auf eigene Initiative Stellungnahmen zu allen Fragen abgeben, die Statistiken betreffen, welche einerseits für die Kommission und die nationalen statistischen Ämter und andererseits für das Europäische Währungsinstitut (EWI) und die nationalen Zentralbanken von gemeinsamem Interesse sind. Zur Erfüllung seiner Aufgaben übermittelt der Ausschuss seine Stellungnahme an alle interessierten Parteien.

Dieser Konsultationsmechanismus stellt sich in der Praxis auf dem hier relevanten Gebiet der Behandlung von staatlichen Schulden und Defiziten oder von bestimmten Praktiken in den einzelnen Mitgliedstaaten wie folgt dar: Der AWFZ wird von Eurostat bezüglich statistischer Fragen in dessen Zuständigkeitsbereich konsultiert oder ergreift auch von sich aus die Initiative, bevor Eurostat eine endgültige Entscheidung trifft.³ Gemäß informeller Übereinkunft sollten auch die Mitgliedstaaten der Kommission eine Frühwarnung signalisieren bei Transaktionen, die absehbar Fragen bezüglich ihrer statistischen Behandlung aufwerfen, und diesbezüglich vollständige Information geben.⁴ Dies ist notwendig, da das ESVG nicht alle Wirtschafts- und Finanzoperationen eindeutig beschreibt, sondern diese vielmehr auslegungsbedürftig sind, um in allen Mitgliedstaaten im Sinne einer Harmonisierung zu vergleichbaren Regeln zu kommen.⁵ Grundsätzlich werden daher auf Basis eines Anlassfalls nicht die einzelnen Fälle der Mitgliedstaaten gelöst, sondern nur festgelegt, nach welchen buchhalterischen Prinzipien spezifi-

¹ Artikel 2 Beschluss 91/115/EWG.

² Artikel 3 Beschluss 91/115/EWG.

³ Gemäß Art 6(1) VO 2236/96 iVm Artikel 2 des Beschlusses 91/115/EWG.

⁴ Siehe Pressemitteilung No 88/97, 17. Dezember 1997.

⁵ Eurostat Pressemitteilung No 88/97, 17. Dezember 1997.

sche Budgetoperationen durchzuführen sind. Jede prinzipielle Entscheidung wirkt sich automatisch in gleicher Weise auf die Verrechnung ähnlicher Operationen in anderen Mitgliedstaaten aus.¹

Ausgehend von den verschiedenen Fragestellungen erstellt Eurostat dann einen Zeitplan für Konsultationen in Abstimmung mit den Ratsagenden. Nach Vorbereitung der Konsultation in Arbeits- und Expertengruppen wird das statistische Problem anschließend an den AWFZ verwiesen, der sich bemüht, unter Einhaltung seiner Geschäftsordnung diejenige Lösung zu finden, die die breiteste Zustimmung bekommt und gleichzeitig statistisch korrekt ist, d.h. im Einklang mit ESVG 95. Wenn zwei oder mehr Lösungen anwendbar wären, wird das Referenzsystem der UNO (SNA 1993) herangezogen.² Nach Beratung mit ausgewählten, auch nationalen, Expertengremien leitet der AWFZ die Entscheidung an Eurostat weiter.

Als Beschlüsse eines beratenden Gremiums sind die Stellungnahmen des AWFZ nicht bindend. Eurostat berücksichtigt aber in seiner „neutralen und unabhängigen“ Entscheidungsfindung „nach wissenschaftlich-sachlichen Kriterien“ üblicherweise zum größtmöglichen Ausmaß die Meinungen der Expertenkomitees. Diese Entscheidungen werden in einem methodischen Vermerk an die betroffenen Einrichtungen und Organe übermittelt, i.e. AWFZ, Kommission, Zentralbanken, nationale Statistische Ämter.³ Die Ergebnisse der AWFZ-Konsultation und der Eurostat Entscheidung werden zur gleichen Zeit über Pressemitteilungen öffentlich zugänglich gemacht.

Ein erster Vergleich der Pressemitteilungen ergibt, dass Eurostat den Empfehlungen des AWFZ bis auf eine einzige Ausnahme immer gefolgt ist. Der Eindruck, der sich daraus ergibt ist, dass die in diesem Gremium versammelten Statistiker *de facto* die Entscheidungsmacht haben.

C. RECHTSSCHUTZASPEKTE

- (1.) Rechtlich ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Festlegungen der Kommission grundsätzlich als Entscheidungen beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) bekämpfbar sein dürften (Art 230 EGV). De facto ist dies noch nicht vorgekommen.

In der Praxis werden die Entscheidungen von Eurostat offenbar nicht den Mitgliedstaaten per se, sondern den beteiligten Einrichtungen (Zentralbanken, Statistischen Ämtern) zugestellt. Ob diese als „Vertreter“ der Mitgliedstaaten gelten und letztere daher eine solche Zustellung als auslösendes Ereignis für die zweimonatige Anfechtungsfrist beim EuGH akzeptieren müssen, ist offen. Die Alternative wäre, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit hätten, die Entscheidung der Kommission als eine gegen jemand *anderen* ergangene, aber den Staat betreffende Entscheidung innerhalb von zwei Monaten nicht nach Zustellung, sondern nach Kenntnisaufnahme anzufechten.

¹ Eurostat Pressemitteilung No 10/97, 3. Februar 1997.

² Eurostat Pressemitteilung No 88/97, 17. Dezember 1997.

³ Ibid.

Freilich ist in diesem Zusammenhang nochmals auf die große Vagheit der im ESVG verwendeten Abgrenzungen und Begriffe hinzuweisen. Der EuGH würde nur eine Ermessensüberschreitung aufgreifen, nicht aber eine möglicherweise unzweckmäßige aber innerhalb des eingeräumten Spielraums befindliche Ausnützung des Ermessens. Vor diesem Hintergrund wird eine Bekämpfung von getroffenen Entscheidungen nur ganz ausnahmsweise erfolgversprechend sein.

- (2.) Der bisher skizzierte Entscheidungsmechanismus (Entscheidung der Kommission nach vorheriger Konsultation durch die Ausschüsse) dient der Vereinheitlichung der Anwendung des ESVG 95 mit dem Ziel, eine einheitliche Darstellung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen aller Mitgliedstaaten sicherzustellen. Davon zu unterscheiden ist das Überwachungsverfahren für die Vermeidung eines übermäßigen öffentlichen Defizits im Sinne des Art 104 EGV. Gemäß dieser Bestimmung liegt die Entscheidungsbefugnis klar beim Rat, und zwar auf Empfehlung der Kommission und unter Berücksichtigung der Stellungnahme des betroffenen Mitgliedstaats (Art 104 Abs 6 EGV). Es ist nicht zweifelhaft, dass der Rat an die Empfehlung der Kommission nicht gebunden ist, sondern unter Berücksichtigung der mitgliedstaatlichen Stellungnahme auch gegen diese Empfehlung entscheiden kann.

Vor diesem Hintergrund spricht einiges dafür, dass der Rat im Verfahren zur Prüfung eines übermäßigen Defizits auch nicht an allfällige *frühere* Entscheidungen der Kommission über die *Verbuchung* bestimmter Vorgänge gebunden ist. Andernfalls hätte es die Kommission in der Hand, die Entscheidung des Rates über das übermäßige Defizit durch Entscheidungen über die Verbuchung, in die der Rat über die Vertreter der Mitgliedstaaten in den Ausschüssen nur marginal (und ohne den spezifischen Kontext der Entscheidung über ein Defizit) eingebunden ist, zu determinieren, obwohl ein solcher Einfluss durch den Vertrag gerade ausgeschlossen werden soll.

Die Konsequenz aus dieser Überlegung ist, dass eine im Zuge der statistischen Verfahren getroffene Festlegung über die korrekte Verbuchung von Vorgängen *theoretisch* auch später noch im Zuge des Verfahrens zur Prüfung eines übermäßigen Defizits angegriffen werden kann. Dies schließt auch eine unzweckmäßige Ermessensübung durch die Kommission mit ein, da der Rat im Zuge dieses Verfahrens sein *eigenes* Ermessen ausüben kann. Freilich muss auch hier gewarnt werden: Zum einen ist die Bereitschaft im Rat zu einer solchen Vorgangsweise zweifelhaft; denn es droht eine inkonsistente Vorgangsweise einerseits für die Erstellung der Statistik und andererseits für das Defizitverfahren, was der Rechtssicherheit abträglich wäre. Zum anderen wäre es (vor allem aus dem gleichen Grund) ratsam, im Konfliktfall schon die vorhergehende Eurostat-Entscheidung zu bekämpfen, um dem Einwand zu entgehen, nicht alle Rechtsschutzmöglichkeiten ausgeschöpft zu haben. Trotz dieser zur Vorsicht mahnenden Umstände erscheint die (spätere) Einflussnahme über eine allfällige Ratsentscheidung als Korrektiv für schwere Fehler und eventuell als präventives Instrument gegen bedenkliche Praktiken der Ausschüsse und der Kommission erwägenswert, und sollte nicht von vornherein ganz beiseite gelassen werden.

III. DIE BEHANDLUNG VON DARLEHEN IM ESVG

Das für die Berechnung eines „öffentlichen Defizits“ ausschlaggebende Finanzierungsdefizit oder Saldo des Finanzierungskontos nach ESVG unterscheidet sich vom österreichischen Haushaltsergebnis nach der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) 1997¹ dadurch, dass *Finanztransaktionen* ausser Betracht bleiben. Nach ESVG-Diktion sind solche finanziellen Transaktionen eine Interaktion im gegenseitigen Einvernehmen zwischen institutionellen Einheiten oder zwischen einer institutionellen Einheit und der übrigen Welt, die gleichzeitig einen finanziellen Vermögenswert (Forderung) und die ihm gegenüberstehende Verbindlichkeit schafft oder auflöst, oder die das Eigentum an einem finanziellen Vermögenswert überträgt oder die zur Übernahme einer Verbindlichkeit führt.² Im Gegensatz dazu umfassen *Verteilungstransaktionen* die Verteilung der Wertschöpfung auf Arbeit, Kapital und den Staat sowie die Umverteilung von Einkommen und Vermögen.³ Einer finanziellen Transaktion kann entweder eine finanzielle Transaktion oder eine solche nicht-finanzielle Verteilungstransaktion gegenüberstehen.⁴ Letztere fließen im Gegensatz zu den Finanztransaktionen in die Berechnung des Finanzierungssaldos B.9. ein und sind somit defizitwirksam. Handelt es sich hingegen bei den einander gegenüberstehenden Transaktionen um zwei finanzielle Transaktionen, ändert sich zwar die Zusammensetzung der finanziellen Vermögenswerte und Verbindlichkeiten und unter Umständen die Summe der finanziellen Vermögenswerte und Verbindlichkeiten, nicht aber der Finanzierungssaldo und das Reinvermögen.⁵ Daraus ergeben sich für die Wohnbaufinanzierung die im folgenden näher darzustellenden Auswirkungen.

A. DARLEHENSGEWÄHRUNGEN

(Finanz-)Transaktionen mit Krediten liegen vor, wenn sich die Bestände an den Forderungen ändern, die entstehen, wenn Gläubiger nicht übertragbare und nicht verbriefte Mittel an Schuldner entweder direkt oder unter Zwischenschaltung eines Vermittlers ausleihen.⁶ Wesensmerkmal einer Forderung ist, dass sie ihre Eigentümer dazu berechtigen, von anderen institutionellen Einheiten, welche die gegenüberstehende Verbindlichkeit eingegangen sind, eine Zahlung oder eine Reihe von Zahlungen ohne Gegenleistung zu erhalten. Gemäß ESGV (95) 5.70.c ist ein Kredit eine unbedingte Verbindlichkeit gegenüber dem Gläubiger, die bei Fälligkeit zurückgezahlt werden muss und verzinslich ist. Weitere Spezifikationen fehlen im ESVG ebenso wie eine konkrete Entscheidung zu dieser Frage. Das ESVG legt die erwähnte Charakterisierung mit der Einleitung „im allgemeinen“ fest. Welche Auswirkung eine Nullverzinsung auf die Klassifikation als Kredit hat, ist damit unklar. Unklar ist somit auch, ob ein solcher Kredit quasi automatisch den Charakter einer finanziellen Transaktion verliert.

¹ Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung – VRV), BGBl. 1996/787.

² ESVG (95) 5.02.

³ ESVG (95) 4.01.

⁴ ESVG (95) 5.15.

⁵ ESVG (95) 5.15.

⁶ ESVG (95) 5.69.

Während spezifische Überlegungen zu Zahlungen des Staates an Private auch in dem von Eurostat herausgegebenen Handbuch zum ESVG 1995 (im Folgenden: Handbuch) fehlen, konkretisiert dieses doch die Frage der Wesensmerkmale von Krediten als Verbindlichkeiten, die entsprechend den Vertragsbedingungen (Laufzeit, fällige Zinsen) an den Staat zurückgezahlt werden müssen.¹ Daraus kann gefolgert werden, dass für eine entsprechende Klassifizierung der Zahlungen des Staates als Kredite eine Prüfung der Rückzahlungswahrscheinlichkeit sowie der kommerziellen Regelungen für die Tilgung und Zahlung von Zinsen zu prüfen sind. Während eine unsichere Tilgung zu einer Klassifizierung als Vermögenstransfer führt, wird beim Fehlen von Zinszahlungen die Buchung als Erwerb von Anteilsrechten (F.5), und damit als finanzielle Transaktion, empfohlen.²

Es lässt sich allerdings argumentieren, dass die hier skizzierten Regelungen, die speziell für die Beziehungen zwischen dem Staat und öffentlichen Unternehmungen formuliert wurden, nicht unbezogen und automatisch auch auf die Beziehungen des Staates zu echten Privaten anwendbar sind. In diesem Zusammenhang muss auch der im Wirtschaftsleben selbstverständliche qualitative Unterschied zwischen Tilgungsvereinbarung und kommerzieller Regelung hervorgehoben werden. Daher ist der Literatur in diesem Punkt zu folgen, in der angenommen wird, dass das konstituierende Merkmal eines Kredites die Entstehung einer Forderung im selben Ausmaß ist,³ so dass auch die Vereinbarung von 0% Zinsen der Klassifizierung als Kredit und damit als finanzielle Transaktion nicht entgegenstehen würde.⁴

Eine Konsequenz daraus ist: Ob rückzahlbare Annuitätenzuschüsse, bei denen im selben Ausmaß Forderungen entstehen, oder Darlehen als Wohnbaufinanzierungsinstrument verwendet werden, ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten aus zu entscheiden; *als finanzielle Transaktionen gelten beide*.

Wenn allerdings im Zuge eines Transfers oder eines Vermögenstransfers der Eigentümer einer finanziellen Forderung wechselt (Forderungsabtretung) oder die Forderung und die ihr gegenüberstehende Verbindlichkeit gleichzeitig aufgelöst würden (Schuldenübernahme oder Schuldenerlass), würde es sich um einen Vermögenstransfer handeln, der einmalig im Vermögensbildungskonto (D.99, damit Maastricht-Defizit wirksam) zu buchen wäre, und zwar zu dem Zeitpunkt, an dem das Eigentum wechselt.⁵ Hinsichtlich der Forderungsabtretung bzw. des Forderungsverkaufs ist allerdings zu differenzieren: Die Qualifikation als Vermögenstransfer kommt nur in Betracht, wenn der finanziellen Transaktion (der Abtretung) ein Vermögenstransfer gegenübersteht, wenn also die Übertragung des Eigentums an der Forderung *ohne Gegenleistung* stattfindet.⁶ Hingegen ist die entgeltliche Übertragung des Eigentums an einem finanziellen Vermögenswert eine typische finanzielle Transaktion.⁷

¹ Handbuch (2000) 45.

² Handbuch (2000) 31.

³ Vgl. Hüttner (1999) 110.

⁴ So auch die Auskunft des Sachbearbeiters bei Eurostat, D. Besnard, 21. März 2001.

⁵ ESVG (95) 5.16.

⁶ ESVG (95) 4.146.

⁷ ESVG (95) 5.02.

Das EVSG (95) anerkennt denn auch im Rahmen der Darstellung der finanziellen Transaktionen ausdrücklich den „Sekundärhandel mit Krediten“.¹ Demnach ist der Kauf oder Verkauf bestehender Kredite „möglich, kommt jedoch nur selten vor“. Anders gesagt: Der Forderungsverkauf ist eine finanzielle Transaktion (nicht defizitwirksam), der Schuldenerlass hingegen ist ein Vermögenstransfer (defizitwirksam).

B. ZINSEN

Zinsen (D.41) sind gemäß ESVG der Betrag, den der Schuldner dem Gläubiger während eines Zeitraums zu zahlen hat, ohne dass sich dadurch der ausstehende Kapitalbetrag verringert. Wenn auch die Vereinbarung eines Zinssatzes von null Prozent der Buchung des betreffenden Kredites als finanzielle Transaktion nicht entgegensteht, so muss allerdings zwischen der Verbuchung der Kreditsumme und der Zinszahlungen unterschieden werden.²

Als Wertschöpfung auf Kapital sind Zinsen Vermögenseinkommen und gehören zu den Verteilungstransaktionen. Zum Zeitpunkt der Zahlung lassen sich Zinseinnahmen aber in eine finanzielle Transaktion und eine vermögenswirksame Transaktion aufspalten – nur letztere ist defizitwirksam. Die eigentliche Zinszahlung stellt die finanzielle Transaktion dar, in der einerseits Zahlungsmittel übertragen werden und im Gegenzug der Bestand der Forderung des Gläubigers gegenüber dem Schuldner vermindert wird.³ Da Zinsen definitionsgemäß den ausstehenden Kapitalvertrag nicht verringern,⁴ wird bei der Verbuchung der Zinsen davon ausgegangen, dass die Zinsen auf den ausstehenden Kapitalbetrag dem Gläubiger kontinuierlich zuwachsen, sodass (als vermögenswirksame Transaktion) einem Eintrag unter der Position Zinsen (D.41) eine zusätzliche Forderung des Gläubigers gegenüber dem Schuldner gegenübersteht.

Im Falle einer Differenz zwischen *marktüblichem* Zinssatz und tatsächlich Verlangtem soll diese laut informellen Auskünften von Eurostat als Staatsausgabe angesehen werden – und daher auf das Maastricht-relevante Defizit durchschlagen. Einer ersten Stellungnahme zufolge sollten niedrige Zinsen als sonstige Subventionen (D.39), genauer, als Zinszuschüsse an gebietsansässige Produktionseinheiten (die privaten Haushalte als Produzenten) gemäß ESVG 4.37c gebucht werden. ESVG 4.37c erscheint jedoch von vornherein als ungeeignet, da er sich an Produzenten wendet. Diesem Einwand wurde mit dem Vorschlag begegnet, eine Verbuchung *nur der Zinsdifferenz* unter D.75 (übrige laufende Transfers, Verteilungstransaktion) vorzunehmen.⁵ Die Differenz zwischen der „Marktrate“ und dem tatsächlich verrechneten Zinssatz sollte daher defizitwirksam, als Verteilungstransaktion, verbucht werden.⁶ Die dahinterstehende Überlegung ist, dass der Staat oder die auszahlende Stelle

¹ ESVG (95) 5.79.

² So auch Besnard, siehe oben.

³ ESVG (95) 5.17.

⁴ ESVG (95) 4.42.

⁵ Besnard, siehe oben.

⁶ So die Auskunft aus dem Datashop, 7. März 2001, Referenznr. 110037.

durch die niedrigeren als marktüblichen Zinsen keine auf Dauer tragbare Leistung erbringen kann und somit nicht konkurrenzfähig wäre, wodurch der Verlust durch die Einheit, die die niedrigen Zinsen verrechnet, auf die Dauer nicht tragbar sei.¹

Gemäß der oben dargelegten Aufspaltung der Zinseinnahmen in eine finanzielle und eine vermögenswirksame Transaktion lassen sich die Effekte dieser Sichtweise auf das Defizit unter der Annahme eines verrechneten Zinssatzes mit 1% und einer angenommenen „Marktrate“ von 3% wie folgt darlegen: Mit der Verrechnung eines Zinssatzes von 1% hätte der Staat defizitwirksame Einnahmen aus Kapitalvermögen in ebendieser Höhe, während unter Zugrundelegung eines fiktiven Marktsatzes von 3% davon 2% als Subvention betrachtet und erfolgsmindernd die tatsächliche Einnahme von 1% rechnerisch in eine Erhöhung des Defizits um 1% verwandeln.²

Hintergrund dieser Behandlung ist eines der leitenden Prinzipien des ESVG, das als *Grundsatz der wirtschaftlichen Betrachtungsweise* bezeichnet werden könnte. Wie auch dem Handbuch zum öffentlichen Defizit zu entnehmen ist, genießt die Darstellung der wirtschaftlichen Realität Vorrang vor der zugrundeliegenden rechtlichen Form einer Transaktion.³ Ein Kriterium zur Feststellung, ob ein „wirtschaftlich signifikanter Preis“ verlangt wird, ist, dass der Preis die vom Produzenten angebotenen und die vom Käufer nachgefragten Mengen signifikant beeinflusst, nicht jedoch, wenn unter sozialen oder politischen Gesichtspunkten absichtlich ein Preis festgelegt wurde, der deutlich unter dem Gleichgewichtspreis liegt.⁴ Es muss daher für die Festsetzung der Zinshöhe im Rahmen der Wohnbaufinanzierung sicher beachtet werden, dass der Staat bei der Vergabe von Wohnbaukrediten keinen Verlust macht. Wenn der Markt zur Vergabe solcher Kredite wegen des geringen Risikos durch niedrige Zinssätze gekennzeichnet ist und also als eigenständiger Markt zu werten ist, auf dem vergleichbare Preise für qualitativ gleichwertige Konditionen privater finanzieller Mittler gezahlt werden, kann die Existenz eines „wirtschaftlich signifikanten Preises“ angenommen werden.

Die skizzierte Position, wonach *jede* Unterschreitung des Marktzinssatzes die Zinsvereinbarung bereits zu einer (defizitwirksamen) Subvention macht, erscheint hingegen durchaus angreifbar.⁵ Es wäre erst zu begründen, warum jede solche Unterschreitung die Erbringung einer auf Dauer tragbaren Leistung unmöglich machen sollte. Es ist eine ökonomische Binsenweisheit, dass für eine solche Unterschreitung auch ganz andere Umstände (Kostenfaktoren) eine Rolle spielen können. Und es ist auch schwer einzusehen, dass im Zuge der Anwendung von Verbuchungsregeln die Beweislast für die Wirtschaftlichkeit der Transaktion auf die skizzierte Art und Weise gleichsam umgedreht wird,

¹ So der zuständige Sachbearbeiter C.Ravets, 20. März 2001.

² Diese Auslegung geht von der Annahme aus, nur der tatsächliche Zahlungsfluss von 1 % könnte als finanzielle Transaktion angesehen werden, während erfolgswirksam die 1% Zinsen durch 2% Subvention mehr als ausgeglichen werden müsste.

³ Handbuch (2000) 20.

⁴ Handbuch (2000) 9.

⁵ Es sei dahingestellt, inwieweit darin eine unreflektierte Übernahme von Ansätzen aus dem allgemeinen Beihilfenrecht gem Art 87 ff EGV zu sehen ist. Einer solche Sichtweise wäre entgegenzutreten, zumal es in unserem Zusammenhang alles andere als fest steht, ob überhaupt eine Beihilfe vorliegt.

sodass jede Unterschreitung des Marktzinssatzes den kreditgebenden Staat in Begründungsnotstand bringt. Viel plausibler erschiene es, im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Tragfähigkeit auf die *Vermeidung eines Verlustes* für das Kreditgeschäft insgesamt abzustellen. So lange dies gewährleistet ist, erscheint es nicht gerechtfertigt, Zinsdifferenzen als Subventionen zu verbuchen.

In diesem Zusammenhang ist eine Eurostat-Entscheidung zu „indexgebundenen Anleihen“ zu erwähnen, der zufolge die Abgeltung der Inflationsrate durch Bindung der Finanztransaktion an einen Verbraucherpreisindex und der auf die Entwicklung des Index zurückzuführende „Vermögenszuwachs“ als Zinsen zu betrachten ist. Dies deshalb, da die Verknüpfung an die Entwicklung eines Verbraucherpreisindex eine bestimmte Kaufkraft garantiert, womit sie „die Merkmale des Zinses besitzt“.¹ Auch dieser Umstand lässt sich gegen die strikte Orientierung an den marktüblichen Zinsen ins Treffen führen.

Im gegenwärtigen Zeitpunkt muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass der Stand der Beurteilung nicht frei von Zweifeln und möglicherweise kontrovers ist. Wenngleich gute Gründe für die soeben vertretene Position sprechen, kann in Anbetracht der dargestellten Vagheit des Regelwerks nicht völlig ausgeschlossen werden, dass im Streitfall hinsichtlich der Verbuchung von unter dem Marktzinssatz liegenden Zinsen die Kommission die Entscheidung trifft, diese seien defizitwirksam zu verbuchen. Aus der Sicht der Gutachter wäre dies ein Fall, in dem die Ergreifung rechtlicher Schritte (Kontrolle durch den EuGH) durchaus zu erwägen wäre. Strategisch ungleich günstiger wäre es allerdings, wenn es gelänge, die für den hier vertretenen Standpunkt sprechenden Sachargumente im Konfliktfall so rechtzeitig in die Debatte einzubringen, dass sie im Vorfeld der Entscheidungsfindung gewürdigt werden können.

IV. ANWENDUNG DER ESGV-KRITERIEN AUF VERSCHIEDENE WOHNBAU-FINANZIERUNGSMODELLE

Vorbemerkung: Die folgenden Ausführungen nehmen auf Modelle Bezug, die vom Auftraggeber im Zuge der Projekterarbeitung formuliert wurden.

A. VERLORENE ANNUITÄTZUSCHÜSSE (1)

Modell: Sanierungsförderung durch verlorene Annuitätzuschüsse für Maßnahmen zur Emissionsverminderung (Kyoto-Ziele): Erreichung der völkerrechtlich verbindlichen Kyoto-Ziele als Legitimierung verlorener Zuschüsse als „Gegenleistung“.

Das Modell der Sanierungsförderung durch verlorenen Annuitätzuschüsse zur Erreichung der Kyoto-Ziele muss, in Ermangelung der Entstehung einer entsprechenden Forderung, als Verteilungs-

¹ Pressemitteilung 24/97.

transaktion im Sinne von D.39 ESVG klassifiziert werden. Es handelt sich hierbei gemäß ESVG 4.37.b. um Subventionen zur Verringerung der Umweltverschmutzung, zur teilweisen oder vollständigen Deckung der Kosten, die mit zusätzlichen Maßnahmen zur Verringerung oder Vermeidung der Abgabe von Schadstoffen in die Umwelt verbunden sind. Diese Mittelverwendung hätte im Gesamten eine negative Auswirkung auf die Höhe des öffentlichen Defizits.

B. VERLORENE ANNUITÄTZUSCHÜSSE (2)

Modell: Neubauförderung durch verlorene Annuitätzuschüsse: Legitimierung verlorener Zuschüsse als „Gegenleistung“ für die Errichtung von Wohnungen im Sinne von Infrastruktur.

Das zweite Modell sieht verlorene Annuitätzuschüssen zur Neubaufinanzierung vor. Der Staat würde unter einem solchen Modell versuchen, durch Zahlungen „Gegenleistungen“ zu bekommen, die im öffentlichen Interesse sind.

Das ESVG qualifiziert Transaktionen/Transfers dann als einseitig, wenn Sach- oder Geldleistungen von einer institutionellen Einheit für eine andere ohne Gegenleistung erbracht werden, und obwohl Transaktionen mit Gegenleistung bei allen 4 Arten von Transaktionen – Güter-, Verteilungs-, Finanz-, und Sonstige Transaktionen – vorkommen, sind Transfers ohne Gegenleistungen überwiegend bei Verteilungstransaktionen zu finden.¹ Die mit dem Geldtransfer verknüpfte *Bedingung, dass der Empfänger mit den Mitteln bestimmte Vermögenswerte erwirbt, wird nicht als Gegenleistung anerkannt*.² Subventionen oder Investitionszuschüsse sind ein klares Zeichen für die Ausübung der Rolle des Staates als „Impulsgeber für Wirtschaft und Sozialpolitik“ oder als „Vertreter des Gemeinwohls“,³ was zwar legitim ist, aber als nicht-finanzielle Transaktion zu verbuchen ist – genauer gesagt, als Investitionszuschuss D.92, denn es handelt sich um Prämien, die privaten Haushalten für den Wohnungsbau, -erwerb oder -umbau gewährt werden.⁴

Verlorene Annuitätzuschüsse zur Neubauförderung sind daher defizitwirksam.

C. UND D: NEUBAUFINANZIERUNG DURCH UNVERZINSTES/NIEDRIG VERZINSTES DARLEHEN

Modell: Neubauförderung durch Darlehen unverzinst und Neubauförderung durch Darlehen niedrig verzinst.

Wenn der Neubau von Wohnungen durch Darlehen finanziert wird, so ist das jedenfalls als finanzielle Transaktion zu werten. Die Qualifikation des Darlehens als finanzielle Transaktion dürfte ausser

¹ ESVG (95) 1.37.

² ESVG (95) 4.146.

³ Handbuch (2000) 20.

⁴ ESVG (95) 4.158.

Zweifel stehen. Fraglich ist allerdings im Anschluss an die grundsätzlichen Ausführungen unter III.B., wie weit der niedrige Zinssatz als Marktpreis anerkannt würde, d.h. ob die Differenz auf einen eventuell nachträglich von Eurostat definierten „marktüblichen“ höheren Zinssatz als Verteilungstransaktion gebucht würde. Unter dieser pessimistischen Annahme wäre die Wahl zwischen 0% und einem als nicht marktüblich qualifiziertem niedrigen Zinssatz lediglich gradueller Art.¹

Es ist aber nochmals darauf hinzuweisen, dass dies ein „worst case Szenario“ ist, auf das angesichts der Unbestimmtheit des Regelwerks hingewiesen werden muss. Plausibler und gut argumentierbar erscheint demgegenüber, dass auch die Zinsvereinbarung als finanzielle Transaktion zu verbuchen ist, solange nur die Entstehung eines Verlustes (in einer ex-ante Betrachtung) ausgeschlossen erscheint. Ein indexgebundener Zinssatz, der die Abgeltung der Inflationsentwertung sicherstellt, erscheint vor diesem Hintergrund ebenfalls durchaus argumentierbar.

E. FORDERUNGSVERKAUF VS. VORZEITIGE RÜCKZAHLUNG

Modell: Forderungsverkauf, d.h. Verkauf von Darlehensforderungen an Banken/vorzeitige Rückzahlung.

Wie bereits oben (III.A.) dargestellt, wird die Abtretung von Forderungen im ESVG nur dann als Verteilungstransaktion mit daraus resultierender Defizit-Wirksamkeit klassifiziert, wenn keine Gegenleistung erfolgt. Ein entgeltlicher Verkauf müsste hingegen als finanzielle Transaktion verbucht werden. Abschläge zum Zeitpunkt des Verkaufs können als vermögenswirksamer Umbewertungsverlust verbucht werden. Hinsichtlich institutioneller Einheiten bestimmt das ESVG diesbezüglich: „Wird [...] ein bestehender Kredit oder eine sonstige Forderung an eine andere institutionelle Einheit verkauft, so sollte die Differenz zwischen dem Rückkaufpreis und dem Transaktionspreis zum Zeitpunkt der Transaktion im Umbewertungskonto des Verkäufers und des Käufers gebucht werden“.² Wie durchgehend enthält das ESVG zwar keine spezifische Regel für den Fall der Beteiligung eines Privaten an der Transaktion. Für die Verbuchung beim Staat sollte dies aber keinen Unterschied machen. Die Umbewertung kann nach der hier vertretenen Auffassung überdies sowohl bei Verkauf an eine Bank als auch beim Verkauf an einen Privaten stattfinden.

Die vorzeitige Rückzahlung eines Finanzierungsdarlehens durch den Schuldner stellt für sich genommen eine finanzielle Transaktion dar. Ist sie jedoch mit einem teilweisen Schuldenerlass verbunden, müsste dieser als Vermögenstransfer verbucht werden.

Bei der Entscheidung zugunsten eines Verkaufs, einer vorzeitigen Rückzahlung oder eines Behalts von Forderungen aus unverzinslichen Finanzierungsdarlehen müssen daher die unterschiedlichen Belastungen des Budgets gegeneinander abgewogen werden.

¹ Handbuch (2000) 9.

² ESVG (95) 6.51.

Nach der hier vertretenen Auffassung führt der Verkauf grundsätzlich zu keiner Budgetbelastung. Bei der vorzeitigen Rückzahlung ist ein eventueller Schuldenerlass zu berücksichtigen, der als Vermögenstransfer zu Buche schlägt. Ferner ist das skizzierte Risiko abzuwägen, dass beim Behalt der Forderung eine kontinuierliche Belastung des Budgets durch die Zinsdifferenz auf den „marktüblichen“ Zinssatz entstehen könnte. Wegen des Grundsatzes der periodengerechten Zurechnung würden die Zinsen bei Behalt der Forderungen in der Periode gebucht, in der sie auflaufen – was ständige Auswirkungen auf das öffentliche Defizit hätte.

F. AUSLAGERUNG

Modell: *Auslagerung der Wohnbauförderung*, hier verstanden als Organisationsprivatisierung durch Gründung eines ausgegliederten Rechtsträgers im (überwiegenden) Eigentum des Landes.

Was die Nützlichkeit einer Auslagerung betrifft, so sind folgende Bedingungen dieser Option zu beachten: Nach ESVG wird zur Klärung der Frage, ob eine Einheit dem Staat zuzurechnen ist, untersucht, ob die fragliche Einheit öffentlich ist, und ob sie ein Nicht-Marktproduzent ist. Gemäß Art 2 des Protokolls zum EGV über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit bedeutet „öffentlich“ zum Staat, d.h. zum Zentralstaat, zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörig, mit Ausnahme kommerzieller Transaktionen, im Sinne des ESVG. In dieser Abgrenzung kommt eine grundsätzliche Entscheidung zum Ausdruck, nämlich jene, den Staat in diesem Zusammenhang nicht institutionell, sondern „auf funktionaler Basis“¹ zu definieren. Wie die Kommission ausführt, „werden also nur Einheiten eingerechnet, die in ihrer Hauptfunktion nichtmarktbestimmte Dienstleistungen erbringen oder Ressourcen umverteilen. Öffentliche Einheiten, die einer kommerziellen Tätigkeit nachgehen, wie öffentliche Unternehmen, werden folglich nicht einbezogen.“²

Die Ausgliederung der Wohnbauförderung macht also budgetär nur dann Sinn, wenn der ausgegliederte Rechtsträger³ trotz dieser funktionalen Abgrenzung nicht trotzdem wieder dem Staat zuzurechnen ist. Nur wenn dies vermieden werden kann, schlagen die Transaktionen dieses Rechtsträgers nicht auf das staatliche Budget durch.

1. Institutionelle Einheit

Der Begriff „institutionelle Einheit“ umfasst Einheiten mit vollständiger Rechnungsführung und Entscheidungsbefugnis und im öffentlichen Sektor auch Quasi-Kapitalgesellschaften (marktbe-

¹ Siehe Europäische Kommission (1999), Konvergenzbericht 145.

² Ibid.

³ Zwar können, wie im Folgenden erwähnt wird, auch sog Quasi-Kapitalgesellschaften des Staates – die in der traditionellen österreichischen Terminologie etwa als selbstständige Wirtschaftskörper zu bezeichnen wären – in den „Genuss“ der Loslösung vom Staat kommen. Darauf wird hier aber nicht besonders eingegangen. Eine solche Lösung ist wohl von vornherein größerem Misstrauen ausgesetzt als die Gründung eines selbstständigen Rechtsträgers.

stimmte Einheiten mit vollständiger Rechnungslegung, deren wirtschaftliches und finanzielles Verhalten etwa dem von Kapitalgesellschaften entspricht). Produzenten, die keine institutionellen Einheiten sind, sind dem Sektor zuzurechnen, in dem sie sich befinden. Eine institutionelle Einheit kann nun „privat“ oder „öffentlich“ (also vom Staat kontrolliert) sein.¹ Staatliche Kontrolle ist definiert als die Fähigkeit, die allgemeine Unternehmenspolitik zu bestimmen – z.B. durch Einsetzung geeigneter Direktoren oder Manager, mehr als die Hälfte der Anteilsrechte, oder aber durch eine Norm/VO, die den Staat die Geschäftspolitik bestimmen oder die Direktoren ernennen lässt.² Diese Qualifizierung als privat oder öffentlich ist für die Sektorzuordnung von Bedeutung, da private Produzenten überall, ausser im Sektor Staat sind, während öffentliche Produzenten entweder im Sektor Kapitalgesellschaften sind, wenn es sich um Marktproduzenten handelt, oder im Sektor Staat, wenn sie Nichtmarktproduzenten sind.³

Diese Kriterien sind bei Ausgestaltung der Rahmenbedingungen einer eventuellen Ausgliederung der Wohnbaufinanzierung im Auge zu behalten.

2. Marktfähig

Aus der bisherigen Grundlegung ist zu folgern, dass die Rechtsform nicht ausschlaggebend für die Sektorzuordnung ist. Entscheidend ist demgegenüber die Frage nach der Marktfähigkeit in Bezug auf die Hauptfunktion der institutionellen Einheit.⁴ Wenn die Hauptfunktion des öffentlichen Produzenten entweder die Umverteilung von Einkommen und Vermögen oder die Produktion nichtmarktfähiger Güter ist, wird sie als zum Sektor Staat gehörig betrachtet. Wenn die Hauptfunktion der Einheit finanzielle Mittlertätigkeiten sind – finanzielle Transaktionen auf dem Markt, also Eingehen von Verbindlichkeiten mit der Allgemeinheit oder einer relativ großen Gruppe mit Risikoübernahme – wird sie als Quasi-Kapitalgesellschaft klassifiziert, alle übrigen Marktproduzenten als Kapitalgesellschaften.⁵ Mit anderen Worten, auch eine rechtlich unabhängige Einheit kann als zum Staat gehörig klassifiziert werden, wenn es sich um einen öffentlichen Nichtmarktproduzenten handelt, während Einheiten, die eigene Rechnungsführung haben, marktfähig sind und sich in ihrem ökonomischen und finanziellen Betragen nicht von Kapitalgesellschaften unterscheiden, Entscheidungsbefugnis unterstellt wird, und sie als Quasi-Kapitalgesellschaften angesehen werden.⁶

Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass die Marktfähigkeit der erbrachten Leistung für sich genommen noch keinen „Persilschein“ darstellt. Eine allfällige Garantenstellung des Staates, welche dem Rechtsträger das wirtschaftliche Risiko durch großzügige staatliche Garantien weitgehend

¹ Handbuch (2000) 5.

² Handbuch (2000) 8.

³ Vgl auch die Tabelle 3.1. im ESVG und § 3.27 – 3.37.

⁴ Siehe auch Art 1 Abs 2 VO (EG) 3605/93, nach dem der Sektor Staat nur diejenigen Einheiten umfasst, die in ihrer Hauptfunktion nicht marktbestimmte Dienstleistungen erbringen.

⁵ Handbuch (2000) 9.

⁶ Handbuch (2000) 8.

abnimmt, kann im Ergebnis trotzdem die Zuordnung zum Staat bewirken. Hinsichtlich von Staatsgarantien für die Schulden von öffentlichen Unternehmungen hat nach einer Eurostat-Entscheidung eine Einrechnung in die Staatsschulden zu erfolgen, wenn

- der Staat durch Gesetz zur Rückzahlung der Schuld verpflichtet ist
- der Staatshaushalt jährlich die Beträge der Rückzahlung vorsieht, und
- die vom Unternehmen emittierte Schuld systematisch vom Staat erstattet wird (Zinsen und Tilgung).¹

3. Marktpreis und Kapitalzufuhr

Wie bereits weiter oben (IV C und D) erwähnt, ist die Unterscheidung zwischen wirtschaftlich nicht-signifikanten Preisen, die Nachfrage und Angebot unbeeinflusst lassen und nur verrechnet werden, um einen sehr großen Nachfrageüberschuss, wie er bei einem völlig kostenlosen Angebot von Dienstleistungen auftreten könnte, zu vermeiden, aber nicht zu eliminieren, oder um gewisse Einnahmen zu erzielen, und einem Preis von Null nur gradueller Art. Der nicht-signifikante Preis wird aus administrativen, sozialen oder politischen Gründen bewusst unterhalb des Gleichgewichtspreises festgesetzt, welcher einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage schaffen würde.² Das heisst, es geht bei der Argumentation der niedrigen Zinssätze für Wohnbaudarlehen um eine Vermeidung des Anscheins einer solchen Motivation.

Bei Gemengelagen ist die Zuordnung im allgemeinen danach vorzunehmen, ob die nichtmarktbestimmten oder die marktbestimmten Elemente anteilmäßig überwiegen.³ Nur solche Produzenten, die den Großteil ihres Outputs Dritten kostenlos oder zu wirtschaftlich nicht-signifikanten Preisen zur Verfügung stellen, sind Nicht-Markt Produzenten, und gehören als solche, wenn sie öffentlich sind, dem Sektor Staat an. Implementiert wird dieses Prinzip über das Kriterium der Abdeckung der Hälfte der Kosten durch Verkaufserlöse (50% Kriterium).⁴ Dies rückt die Definition von Erlösen und Kosten in den Vordergrund:

Bei der Unterscheidung zwischen Markt- und Nichtmarktproduzenten nach dem 50%-Kriterium schließt der Umsatz Zahlungen des Staates, die allen Produzenten eines Wirtschaftsbereiches gewährt werden und an das Volumen und Wert der Produktion gebunden sind, ein, nicht aber Zahlungen zur Deckung eines Gesamtdefizits.⁵ Abgesehen von dem bereits weiter oben erwähnten Kriterium des gleichen Preises, den der Staat auch privaten Anbietern zahlen muss, werden weiters auch Preise, die vom Staat an öffentliche institutionelle Einheiten gezahlt werden, wenn keine privaten Produzenten die gleiche Tätigkeit ausüben, dann den Erlösen zugerechnet, und gelten als wirtschaftlich signifikant, wenn der Staat diese Preise für bestimmte Dienstleistungen zahlt, um etwa einen

¹ Pressemitteilung Eurostat Nr. 16/97.

² Handbuch (2000) 9.

³ Europäische Kommission (1998) 147.

⁴ ESVG (95) 3.19.

⁵ ESVG (95) 3.33.

öffentlichen Produzenten zu einer bestimmten Leistung zu veranlassen, die den öffentlichen Prioritäten entsprechen.¹ Zahlungen vom Staat an öffentliche Einheiten können aber dann nicht den Erlösen zugerechnet werden, wenn die Preise nicht wirtschaftlich signifikant sind, etwa wenn private Produzenten in dieser Hinsicht diskriminiert werden oder zu diesem Preis nicht leisten würden, oder die öffentliche Einheit gegenüber dem Markt nicht in der gleichen Position wäre wie ein privater Produzent, da ohnehin vom Staat letztendlich die Verluste abgedeckt würden.²

Was den Akt der Privatisierung und die Zuführung von Kapital betrifft, so gilt eine solche Transaktion nur dann als finanzielle Transaktion, wenn der Staat im Gegenzug ein finanzielles Aktivum in gleicher Höhe erhält (also Transaktionen mit Anteilsrechten, Kredite oder der Erwerb von Wertpapieren – nicht aber Investitionszuschüsse oder eine Zahlung zur Deckung von angesammelten Verlusten). Agiert der Staat aber „im Interesse des Gemeinwohls“ ohne 1) finanzielle Aktiva zu erhalten *und* ohne 2) Vermögenseinkommen (Dividenden) zu erwarten, dann ist das neu zugeführte Kapital als Vermögenstransfer zu buchen.³ Im Falle einer Ausgliederung der Wohnbaufinanzierung wäre eine einmalige Dotation der Republik nur dann als finanzielle Transaktion Budget-unbedenklich, wenn diese Transaktion ihre Stellung als Eigentümer stärken und höhere Renditen erwarten lässt. Eine tatsächlich erfolgte Ausschüttung wird als wichtiges Kriterium für die Behandlung des zugeführten Kapitals als Eigenkapital gewertet.¹

4. Schlussfolgerung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass buchhalterische Trennung zwar unbedingt nötig – und eigene Rechtspersönlichkeit dringend empfehlenswert –, aber keine Garantie für die Ausnahme der finanziellen Gebarung eines Unternehmens aus dem öffentlichem Sektor sind. Wenn eine Ausgliederung betrieben würde, um weiterhin unverzinsliche Darlehen oder verlorene Zuschüsse als Hauptfinanzierungsinstrumente beibehalten zu können, dafür aber vom Staat Zweckzuschüsse zu erhalten, die nicht als Entgelt für tatsächlich erbrachte Leistungen fließen, und wenn die Einnahmen ohne diese öffentlichen Mittel weniger als 50% der Kosten decken, erscheint es als wahrscheinlich, dass Eurostat diese Einheit – dem Prinzip der Abbildung ökonomischer Realität statt rechtlicher Form folgend – dem Staat zurechnen würde. Ausgliederung ist daher nur dann möglich und sinnvoll, wenn die Einnahmen aus Darlehensrückflüssen und Zinsen alleine 50% der Kosten abdecken.

Ein eventuelles Defizit, das vom Staat abgedeckt wird, wäre aber von diesem immer – und zwar unabhängig von der 50%-Regel – als Maastricht-relevante Ausgabe zu verbuchen. Das kann eventuell durch geschickte Erstzuweisung von Mitteln (Kapitalausstattung wie durch einen vernünftigen Investor) vermieden werden, so dass nur geringe spätere Zufuhren von Kapital, die dann Maastricht-relevant wären, nötig wären.

¹ Handbuch (2000) 11.

² Handbuch (2000) 12.

³ Handbuch (2000) 43.

V. RECHTSQUELLEN UND LITERATURVERZEICHNIS

- 89/382/EWG, Euratom: Beschluss des Rates vom 19. Juni 1989 zur Einsetzung eines Ausschusses fuer das Statistische Programm der Europaeischen Gemeinschaften, Amtsblatt Nr. L 181 vom 28/06/1989.
- 91/115/EWG: Beschluss des Rates vom 25. Februar 1991 zur Einsetzung eines Ausschusses fuer die Waehrungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken Amtsblatt Nr. L 059 vom 06/03/1991.
- Entschliessung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt Amsterdam, 17. Juni 1997 Amtsblatt Nr. C 236 vom 02/08/1997.
- ESVG (1996), Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESVG, dritte Auflage, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1996.
- Europäische Kommission (1999), „Euro 1999“, Bericht über den Konvergenzstand mit Empfehlungen für den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, 25. März 1998.
- Eurostat Pressemitteilung No 10/97, Eurostat Regelt Fragen der Rechnungslegung, 3. Februar 1997, <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.
- Eurostat Pressemitteilung No 16/97, Eurostat Trifft Weitere Entscheidungen zu Budgetdefizit & Schuldenstand, 21. Februar 1997, <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>
- Eurostat Pressemitteilung No 24/97, Weitere Entscheidungen zu Budgetdefizit & Schuldenstand, 26. März 1997, <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>
- Eurostat Pressemitteilung No 88/97, Neue Entscheidungen von Eurostat zu Budgetdefizit und Schuldenstand, 17. Dezember 1997, <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>
- Handbuch zum ESVG 1995: Defizit und Schuldenstand des Staates, erste Ausgabe 2000, Eurostat Luxemburg 2000.
- Hüttner B. (1999), Österreichischer Stabilitätspakt, Maastricht-Defizit und Länderhaushalte, ÖHW 1999, 93-114.
- Verordnung (EG) Nr. 3605/93 des Rates vom 22. November 1993 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt Nr. L 332 vom 31/12/1993.
- Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft, Amtsblatt Nr. L 310 vom 30.11.1996.
- Verordnung (EG) 1466/97 des Rates vom 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Amtsblatt Nr. L 209 2.8.1997.
- Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Ab L Nr. 209 2.8.1997.
- Verordnung (EG) Nr. 475/2000 des Rates vom 28 Februar 2000 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3605/93 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt Nr. L 58 vom 03.03.2000.
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Kodifizierte Fassung gemäß den Änderungen durch Amsterdam, Amtsblatt Nr.224 vom 31/08/1992.

¹ Handbuch (2000) 44.



Löwengasse 47/5
A-1030 Wien

Tel.: +43 1 /712 62 51-0
Fax: +43 1/712 62 51-21
e-mail: office@fgw.at
internet: www.fgw.at

EU-Vergleich – Maastricht-Vertrag und Wohnungspolitik

Dr. Christian Donner

Im Auftrag der
FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen
im Rahmen des Projekts „Maastricht-konforme Neugestaltung
der NÖ Wohnbaufinanzierung“ (NÖ Wohnbauforschung F-2095)

Wien, September 2001

DER MAASTRICHT VERTRAG

Nach vorbereitenden Beratungen zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wurden Ende 1991 im Maastrichter „Vertrag über die Europäische Union“ vier grundlegende Freiheiten stipuliert: Personen, Dienstleistungen, Waren und Kapital sollten auf dem Gesamtgebiet der EU behinderungsfrei zirkulieren können. Gleichzeitig wurde der Zeitplan für die Schaffung der WWU festgelegt. Diese Verträge wurden im Februar 1992 ratifiziert.

Die zweite Stufe zur Schaffung der Europäischen Währungsunion (EWU) wurde mit dem 1.1.94 terminisiert. Anfang 1995 trat Österreich gemeinsam mit Finnland und Schweden der EU bei.

Seit dem 1.1.99 ist die EWU in Kraft. Im Sinne der in Maastricht definierten Konvergenzkriterien (s.u.) wurden zunächst 11 EU-Länder Gründungsmitglieder der EWU (ausgenommen Dänemark, Griechenland, Schweden, Großbritannien). Während Dänemark, Schweden und Großbritannien der EWU zunächst freiwillig fernblieben, hat Griechenland später die Konvergenzkriterien weitgehend erfüllt und wurde Anfang 2001 ebenfalls aufgenommen.

KONVERGENZKRITERIEN

Die für eine Teilnahme an der EWU zu erfüllenden Konvergenzkriterien sollen langfristig stabile Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsentwicklung der EWU-Länder sichern. In diesem Sinne wurden fünf wirtschaftliche Kriterien definiert (s.u.). Dementsprechend haben alle Länder ausser Luxemburg, das laufende Budgetüberschüsse verzeichnete, Konvergenzpläne ausgearbeitet.

Zusätzlich ist zu beachten, daß auch nach einer Aufnahme in die EWU eine laufende Beobachtung erfolgt und bei Nichterfüllung der Vorgaben Strafen verhängt werden können. Ebenso können anscheinend verkräftbare Defizite kritisiert werden.

Die meisten Länder konnten die Konvergenzkriterien nicht zur Gänze erfüllen. Für etliche blieben sie unerreichbar (z.B. lag der Schuldenstand von Belgien, Griechenland und Italien über 100% des BIP). Auch in Deutschland führte die Wiedervereinigung zu einer geringfügigen Überschreitung der 60%-Grenze.

DEFINITIONEN

- Laufendes Budgetdefizit:
Nicht höher als 3,0% des BIP, ausgenommen wenn eine klar abnehmende Tendenz feststellbar ist und der tatsächliche Wert nahe am Zielwert liegt.
- Schuldenstand des öffentlichen Sektors:
Nicht höher als 60% des BIP, ausgenommen wenn eine klar abnehmende Tendenz feststellbar ist und eine hinreichend rasche Verbesserung zu erwarten ist.

- Wechselkurs:
Der tatsächlich festgestellte Kurs mußte durch mindestens zwei Jahre innerhalb der Bandbreite des EWS gelegen sein und es durfte keine einseitige Abwertung erfolgt sein.
- Inflation:
Die nationale Inflationsrate durfte nicht höher sein als der Durchschnitt der drei niedrigsten Werte plus 1,5 Prozentpunkte.
- Zinssatz:
Der Zinssatz langfristiger Anleihen (mit einer Laufzeit von mindestens 10 Jahren) durfte den Durchschnitt der drei niedrigsten Werte um höchstens 2,0 Prozentpunkte übersteigen.

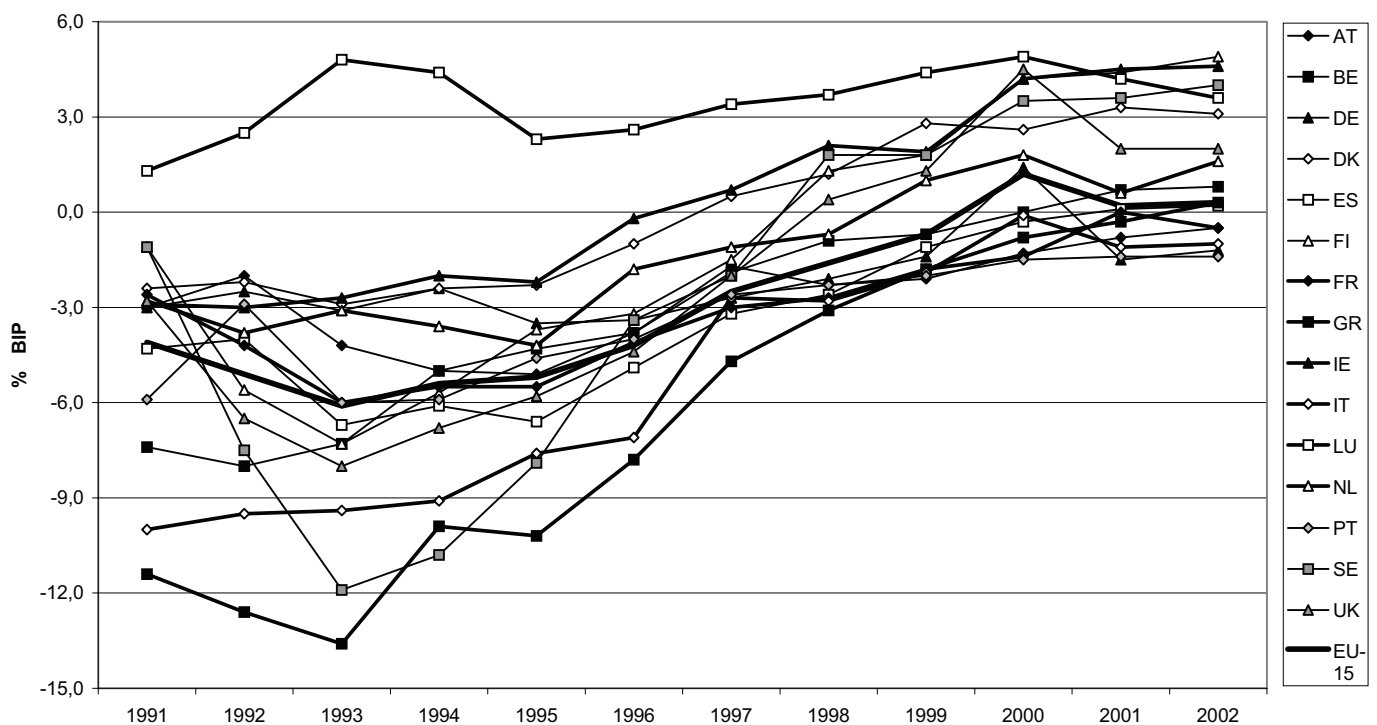
Für das hier zu behandelnde wohnungspolitische Thema sind im wesentlichen die ersten beiden Kriterien relevant.

ALLGEMEINE ENTWICKLUNG 1991–2002

Die nachfolgend präsentierten statistischen Daten basieren auf den Veröffentlichungen der OeNB. Grafik 1 und Grafik 2 sollen nur die trendmäßige Gesamtentwicklung innerhalb der EU veranschaulichen. Die einzelnen EU-Länder werden in der Folge getrennt beschrieben und dargestellt.

Budgetdefizit

Grafik 1: Budgetsalden



Quelle: OeNB

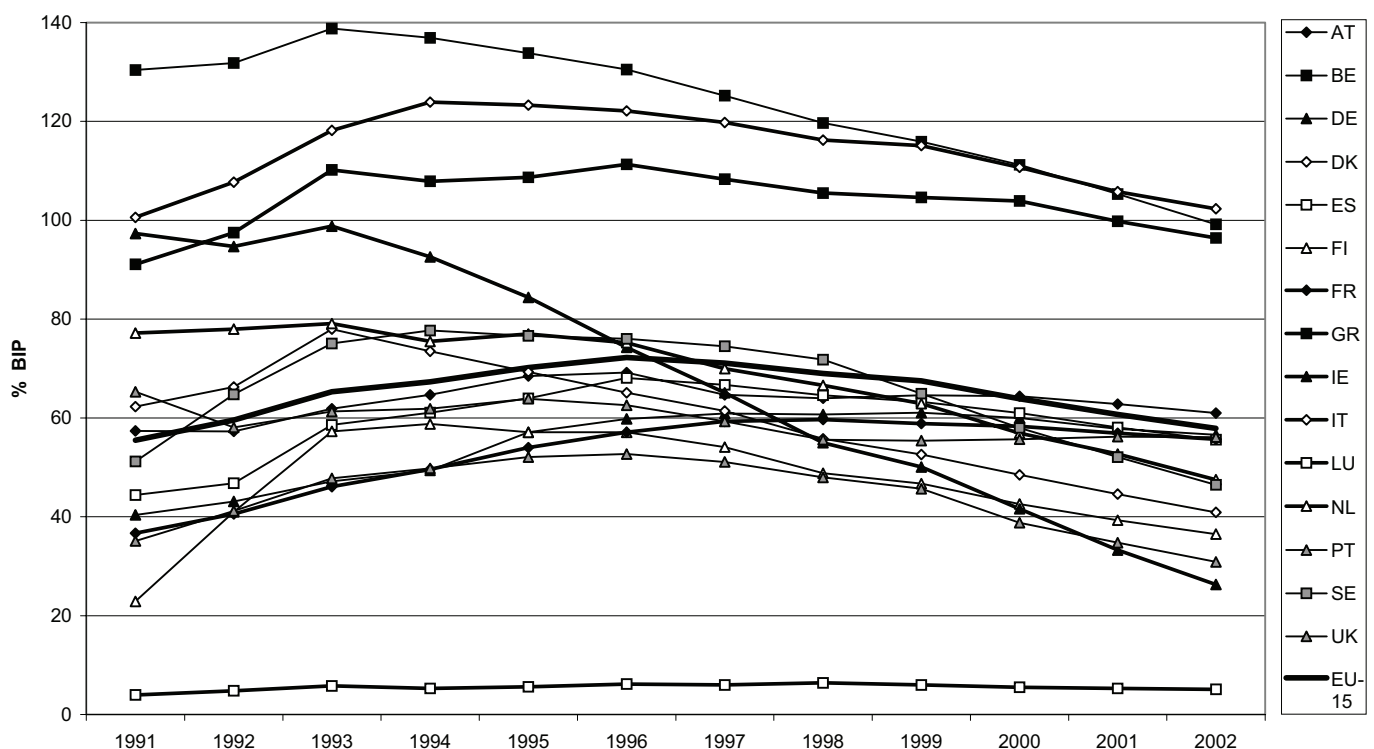
In der ersten Hälfte der 90er Jahre zeigen sich stark streuende Werte mit Defiziten bis über -10% des BIP (Griechenland, Italien, Schweden) und nur Luxemburg mit laufenden Überschüssen. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre läßt sich eine kontinuierliche allgemeine Konsolidierung beobachten, mit wesentlich geringerer Streuung. Im Jahre 1997 (dem Aufnahmekriterium für die EWU) überschreiten nur mehr Spanien (-3,2%) und Griechenland (-4,7%) den Konvergenzgrenzwert (-3,0%).

1999 lag der Durchschnittswert nur mehr bei -0,7% des BIP. Österreich (-2,1%) hatte mit Portugal (-2,0%) und Italien (-1,9%) einen der schlechtesten Werte. Allerdings überschritt kein Land mehr den Grenzwert (-3,0%). Sieben Länder erzielten Budgetüberschüsse.

Prognose: in der absehbaren Zukunft bleibt der Durchschnitt immer positiv. Nur fünf Länder werden weiterhin - geringe - Defizite verzeichnen. Das kürzlich beschlossene Österreich-Budget für 2002 sieht abweichend von diesen Daten ein Nulldefizit vor.

Schuldenstand

Grafik 2: Staatsschuld



Quelle: OeNB

Der generelle EU-15 Trend ergibt um 1996 hügel förmig symmetrisch angeordnete Werte, wobei er ab 1993 die Konvergenzgrenze von 60% übersteigt und auch 1999 noch bei fast 68% liegt. Die Prognose läßt erst 2002 ein Unterschreiten des 60%-Grenzwerts erwarten.

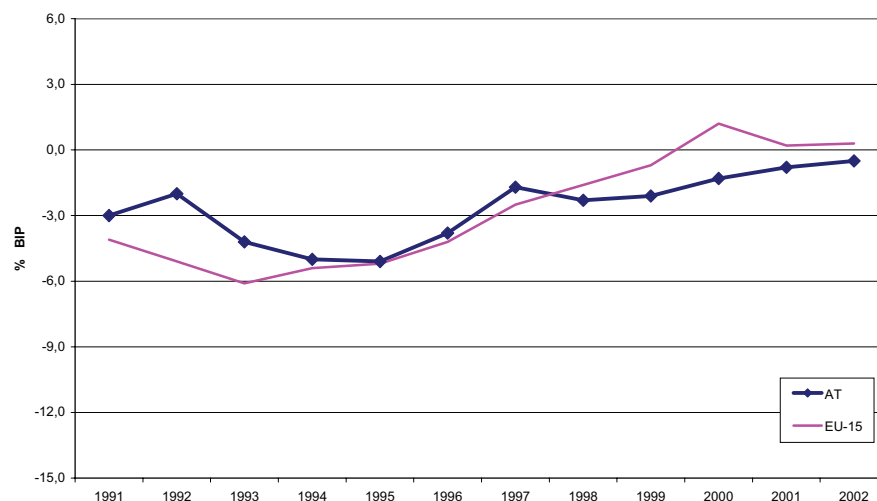
Höchstwerte über 100% des BIP wurden in Belgien, Griechenland und Italien verzeichnet. Andererseits lag die extrem niedrige Verschuldung in Luxemburg bei nur 5,0-6,0% des BIP. In den übrigen Ländern war die öffentliche Verschuldung zu Beginn der 90er stark streuend, später erfolgte eine rasche Vereinheitlichung und bereits 1999 lagen die nationalen Werte mehrheitlich unter dem Durchschnitt.

INDIVIDUELLE ENTWICKLUNG VON BUDGETDEFIZIT UND SCHULDENSTAND IN DEN EU-LÄNDERN 1991 – 2002

In der Folge wird die Entwicklung der Budgetdefizite und der Verschuldung in den einzelnen Ländern näher beschrieben.

Österreich

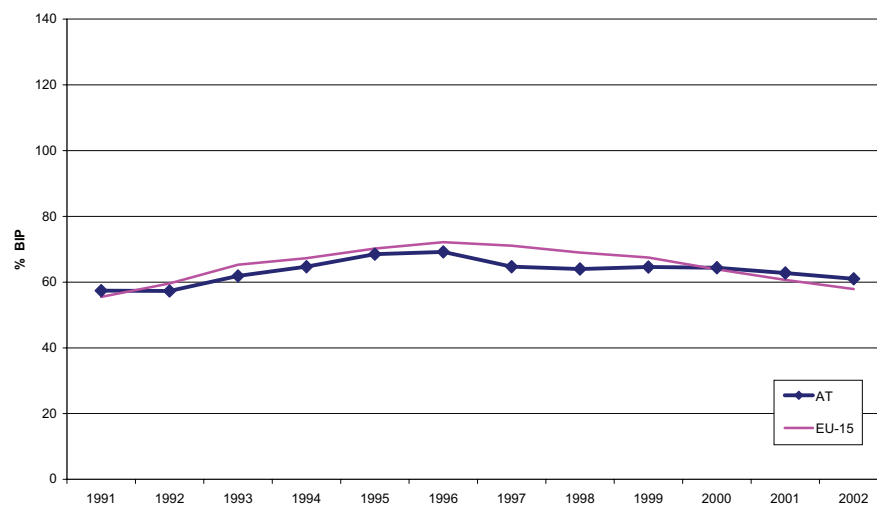
Grafik 3: Budgetsalden Österreich



Quelle: OeNB

In der ersten Hälfte der 90er Jahre nahm das Budgetdefizit von 3,0% auf 5,0% des BIP zu und erreichte damit den EU-Durchschnitt. Danach erfolgte zunächst ein Rückgang etwa parallel zu letzterem, doch ab 1998 kam es zu einem Stillstand im Defizitabbau. Eine weitere Reduktion auf ein Nulldefizit für das Jahr 2002 ist geplant (in der Graphik noch nicht berücksichtigt).

Grafik 4: Staatsschuld Österreich

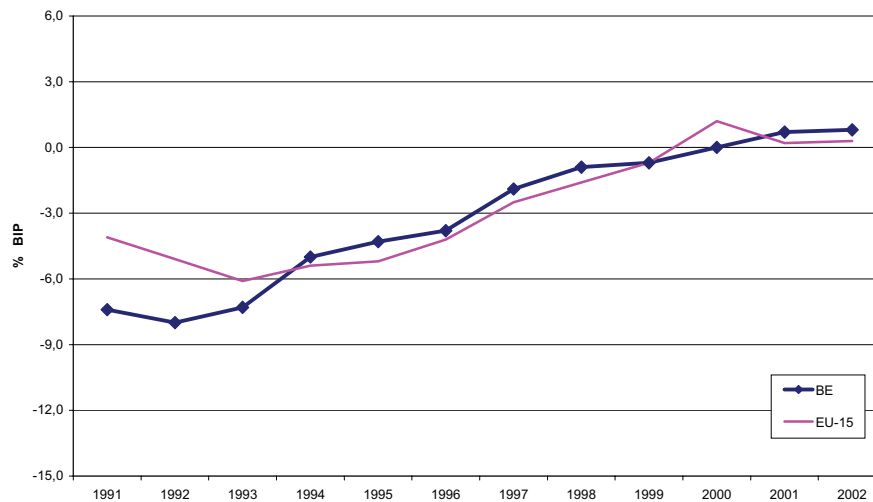


Quelle: OeNB

Die Entwicklung der Gesamtschuld des öffentlichen Sektors verlief in den frühen 90er Jahren nahezu gleich wie die des EU-Durchschnitts und lag 1996 mit fast 70% deutlich jenseits des Maastricht-Grenzwerts. Eine kurzfristige Besserung im Jahre 1997 wich einer Stagnation, die auch für 2002 noch keinen Maastricht-konformen Wert erwarten läßt.

Belgien

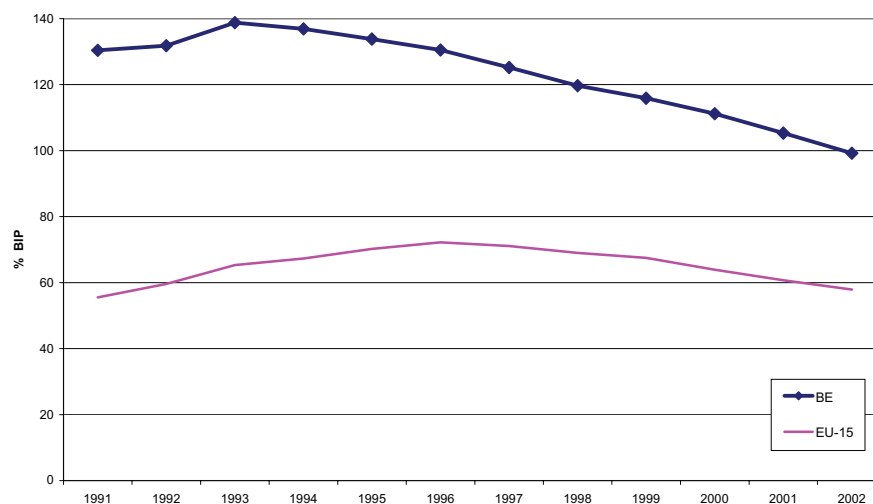
Grafik 5: Budgetsalden Belgien



Quelle: OeNB

Die noch in den 80er Jahren gewohnheitsmäßig sehr hohen Budgetdefizite um 10,0% des BIP wurden in den 90er Jahren kontinuierlich und ab 1994 etwa im Gleichschritt mit dem EU-Durchschnitt reduziert. Für 2000 ist ein ausgeglichenes Ergebnis und für 2001 ein Budgetüberschuß zu erwarten.

Grafik 6: Staatsschuld Belgien

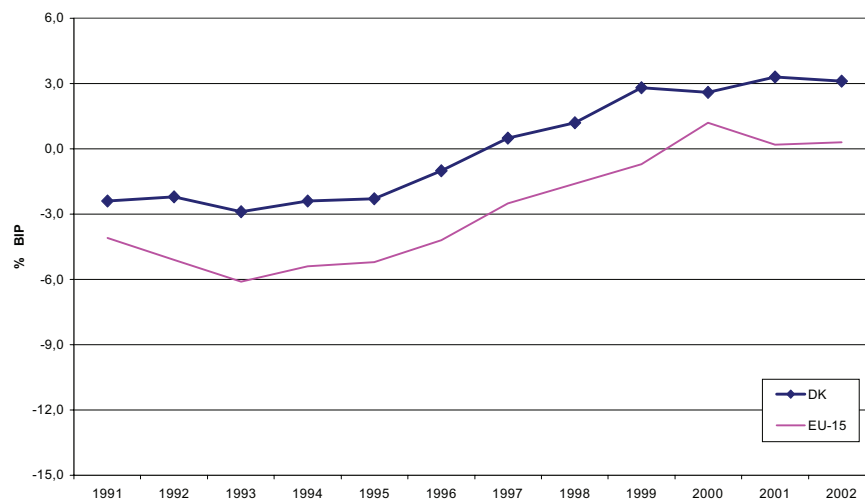


Quelle: OeNB

Die Verschuldung des belgischen Staats erreichte 1993 durch die Akkumulation laufender Budgetdefizite einen extremen Wert (139% des BIP), der das Doppelte des Maastricht-Grenzwerts überschritt. Erst danach begann ein langsamer und in der Folge beschleunigter Abbau der Staatsschulden, doch dürften erst 2002 100% des BIP unterschritten werden.

Dänemark

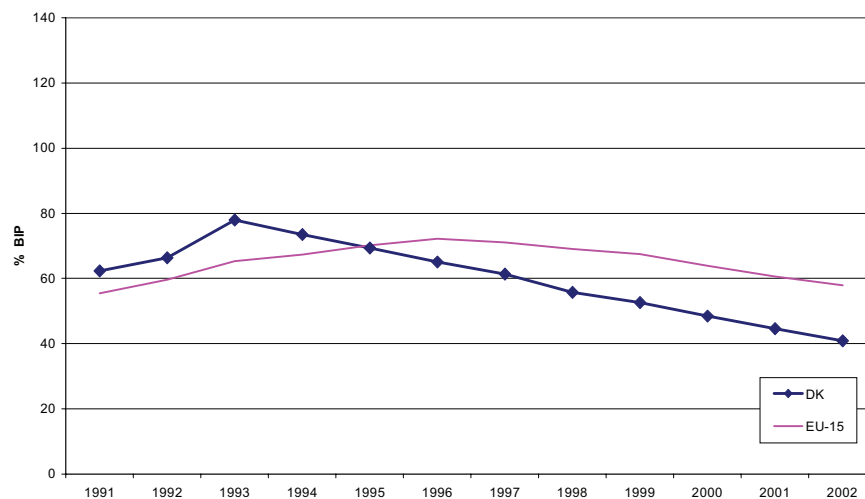
Grafik 7: Budgetsalden Dänemark



Quelle: OeNB

Die laufenden Budgetdefizite des dänischen Staatshaushalts lagen praktisch während der gesamten 90er Jahre um rund drei Prozentpunkte des BIP unter dem jeweiligen EU-Durchschnitt. Die kontinuierlichen Konsolidierungsmaßnahmen ergaben ab 1997 Budgetüberschüsse.

Grafik 8: Staatsschuld Dänemark

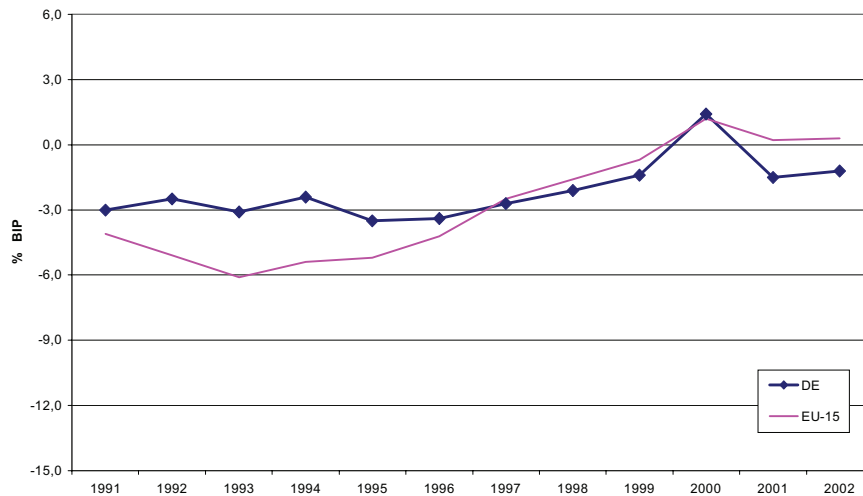


Quelle: OeNB

Die öffentliche Gesamtverschuldung verzeichnete zu Beginn der 90er Jahre noch einen raschen Anstieg bis auf fast 80% des BIP, nahm danach aber stetig ab und unterschritt 1998 den Maastricht-Grenzwert von 60%. Eine Fortsetzung dieses Trends wird prognostiziert. Trotz Erfüllung der Maastricht-Vorgaben nimmt Dänemark vorläufig an der EWU nicht teil.

Deutschland

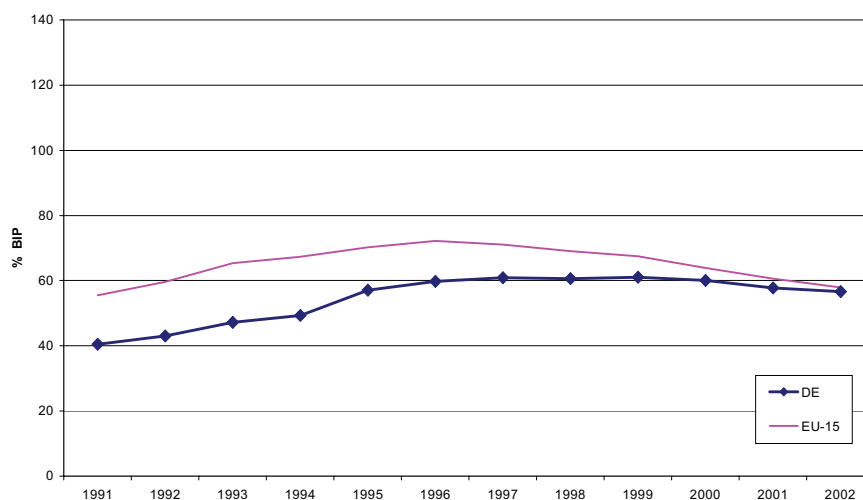
Grafik 9: Budgetsalden Deutschland



Quelle: OeNB

Mit laufenden Budgetdefiziten um 3,0% des BIP lag Deutschland in der ersten Hälfte der 90er Jahre immerhin günstiger als der EU-Durchschnitt. Der Abbau dieser Defizite begann erst 1997 und wurde im Jahre 2000 durch die ausserordentlichen und hohen Einnahmen aus der Vergabe von UMTS-Frequenzen in einen Überschuß verwandelt. Für die nächsten Jahre werden jedoch noch – geringer werdende – Defizite erwartet.

Grafik 10: Staatsschuld Deutschland

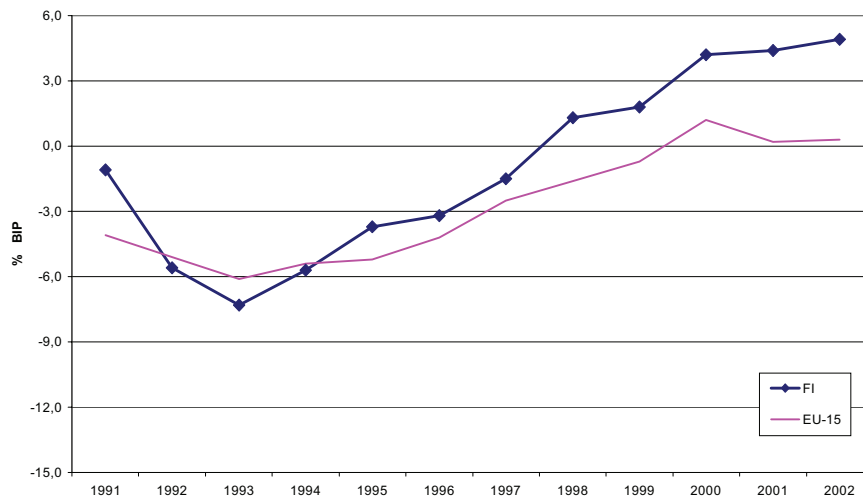


Quelle: OeNB

Ausgehend von einem günstigen Schuldenstand zu Beginn der 90er Jahre (40% des BIP) stieg dieser Kennwert durch die sehr hohen Kosten der Wiedervereinigung bis 1996 auf 60% an und überschreitet in der Folge sogar geringfügig den Maastricht-Grenzwert. Für die kommenden Jahre dürfte der Trend leicht rückläufig sein.

Finnland

Grafik 11: Budgetsalden Finnland

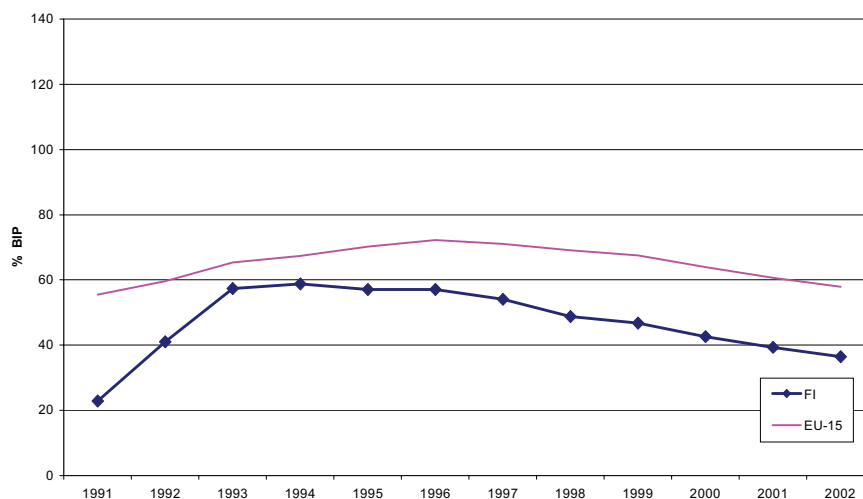


Quelle: OeNB

Trotz der sehr positiven Entwicklung der finnischen Wirtschaft in den 80er Jahren kam es nach 1990 aus mehreren Gründen zu einem gravierenden Einbruch, der sich in bis 1993 rasch zunehmenden Budgetdefiziten niederschlug.

Durch einschneidende Sparmaßnahmen der öffentlichen Hand wurden die laufenden Defizite in der Folge wieder abgebaut. Bereits 1995 lag der Prozentsatz des BIP günstiger als der EU-Durchschnitt und seit 1998 verzeichnet der Staatshaushalt wieder Überschüsse. Trotz des drastischen Anstiegs bis 1993 blieb die Gesamtverschuldung der öffentlichen Hand (unter Ausklammerung der vom Sozialversicherungssystem gezeichneten Staatsanleihen) immer innerhalb des Maastricht-Grenzwerts. Seit 1997 weist die Verschuldung eine deutlich fallende Tendenz auf, die sich auch in Zukunft fortsetzen dürfte.

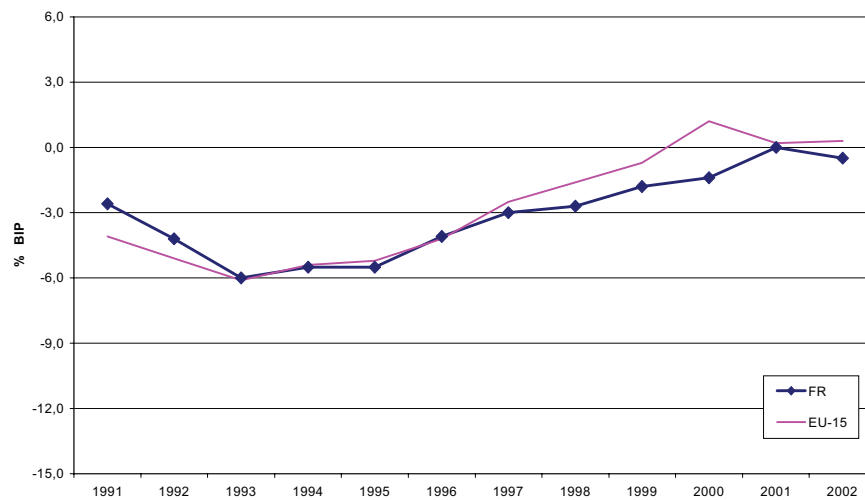
Grafik 12: Staatsschuld Finnland



Quelle: OeNB

Frankreich

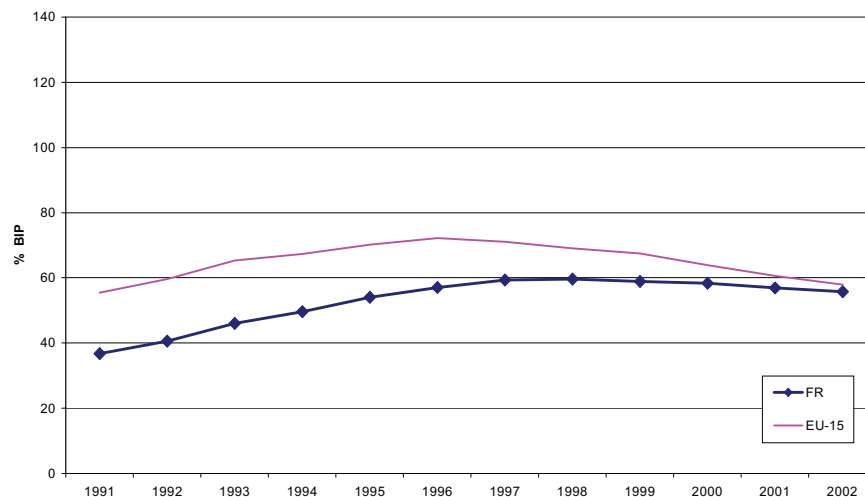
Grafik 13: Budgetsalden Frankreich



Quelle: OeNB

Ausgehend von einer relativ günstigen Position erlitt Frankreich 1993 einen wirtschaftlichen Rückschlag, der sich in einer Ausweitung des laufenden Budgetdefizits auf den EU-Durchschnitt niederschlug. Die weitere Entwicklung folgte zunächst bis 1996 dem allgemeinen Trend, blieb aber dann hinter diesem zurück und erzielte bisher noch keine Überschüsse.

Grafik 14: Staatsschuld Frankreich

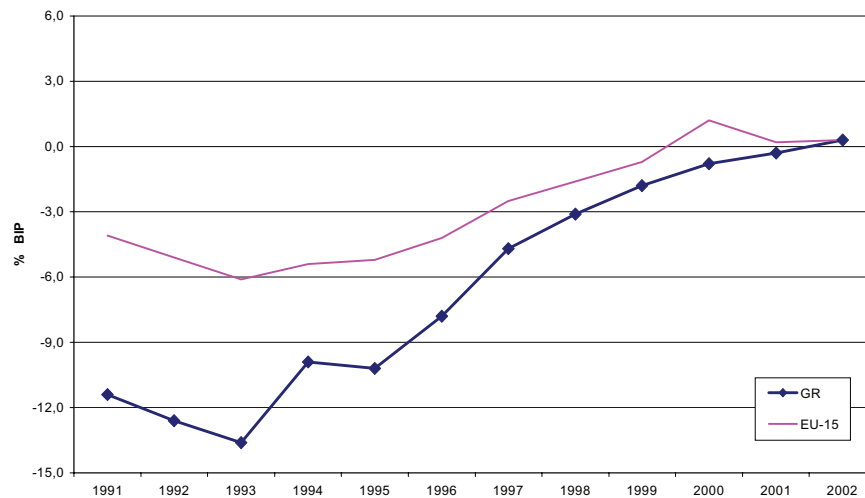


Quelle: OeNB

Die Verschuldung der öffentlichen Hand lag zu Beginn der 90er Jahre noch um 20 Prozentpunkte unter dem EU-Durchschnitt. Dieser relative Vorteil ging jedoch, obwohl der Maastricht-Grenzwert nie überschritten wurde, sukzessive verloren. Die französische Wirtschafts- und Wohnungspolitik zeichnete sich durch eine umfassende direkte Mitwirkung der öffentlichen Hand aus.

Griechenland

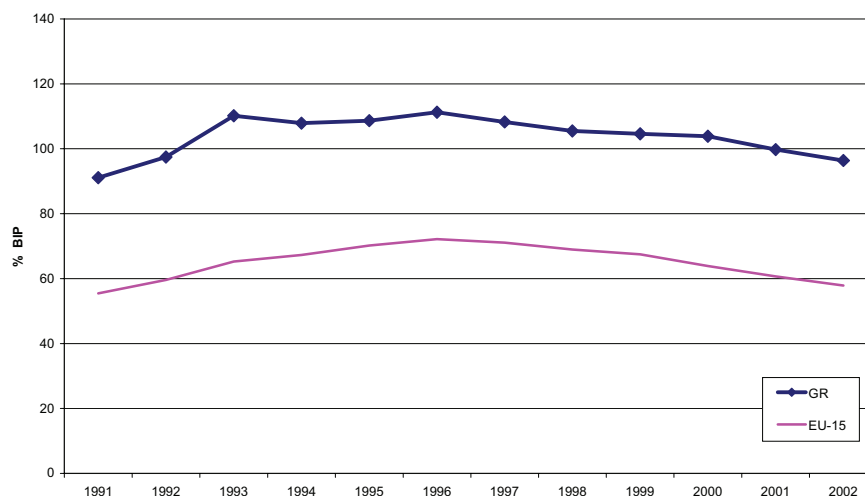
Grafik 15: Budgetsladen Griechenland



Quelle: OeNB

Ausgelöst durch die in den 80er Jahren begründete großzügige Sozialpolitik und die personalintensive öffentliche Verwaltung verzeichnete Griechenland zu Beginn der 90er Jahre extrem hohe und noch steigende Budgetdefizite mit einem Maximalwert von fast 14,0% (1993). Erst ab 1994 wurden die Defizite deutlich geringer, um voraussichtlich im Jahre 2002 zum ersten Male einem Überschuß zu weichen. Die schon in den 80er Jahren umfangreiche öffentliche Schuld wuchs bis 1993 auf rund 110% des BIP an und verharrte bis 1996 auf diesem Niveau. Eine zaghafte Nettotilgung wird die Verschuldung bis 2001 nur auf 100% des BIP zurückführen. Immerhin erlaubten die beharrlichen Anstrengungen der Regierung zu Beginn des Jahres 2001 die Aufnahme Griechenlands als 12. Mitgliedsland der EWU.

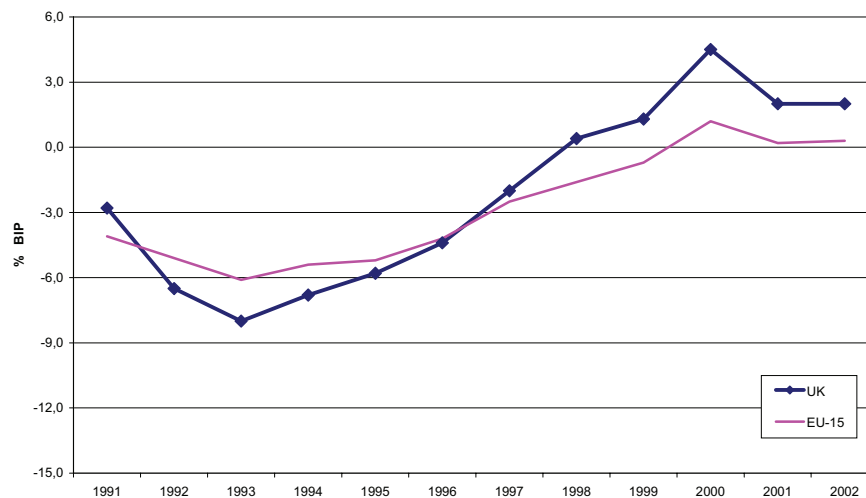
Grafik 16: Staatsschuld Griechenland



Quelle: OeNB

Grossbritannien

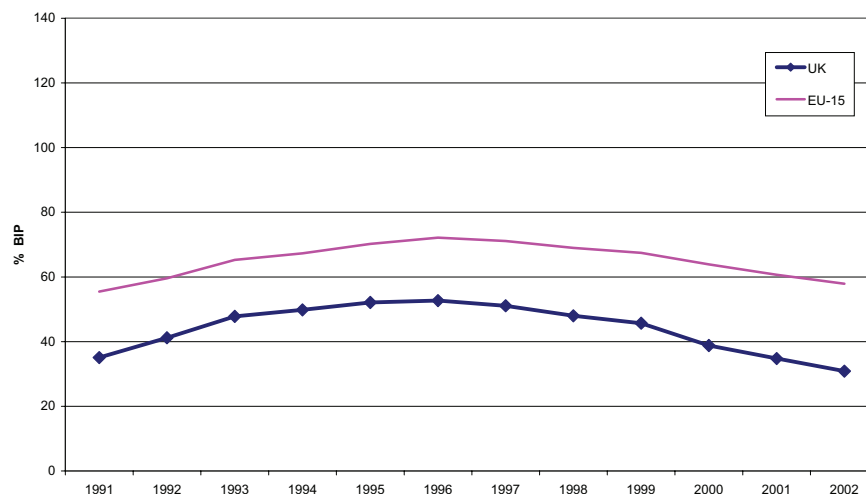
Grafik 17: Budgetsalden Großbritannien



Quelle: OeNB

Trotz des beachtlichen Wirtschaftsaufschwungs in den 80er Jahren unter der Regierung Thatcher kam es zu Beginn der 90er Jahre zu einer Rezession, die 1992 eine Abwertung des britischen Pfundes auslöste. Obwohl der staatliche Sektor durch Privatisierungen reduziert worden war, nahm das Budgetdefizit bis 1993 rasch zu (- 8,0% des BIP). In einer Kehrtwendung wurde dieses daraufhin sukzessive wieder abgebaut. 1998 war wieder ein ausgeglichenes Budget erreicht, dem seither laufende Überschüsse folgten. Der aussergewöhnlich hohe Überschuß im Jahre 2000 ist auf die Erlöse aus der Lizenzvergabe von UMTS-Frequenzen zurückzuführen. Das Zeitprofil der öffentlichen Verschuldung entspricht in seiner Form dem des EU-Durchschnitts, doch lagen die entsprechenden Prozentsätze des BIP immer um etwa 20 Punkte darunter (2000: knapp 40%). Diese Differenz tendiert dazu, sich auszuweiten. Dennoch hat Großbritannien aus innenpolitischen Gründen bisher von einem Beitritt zur EWU abgesehen.

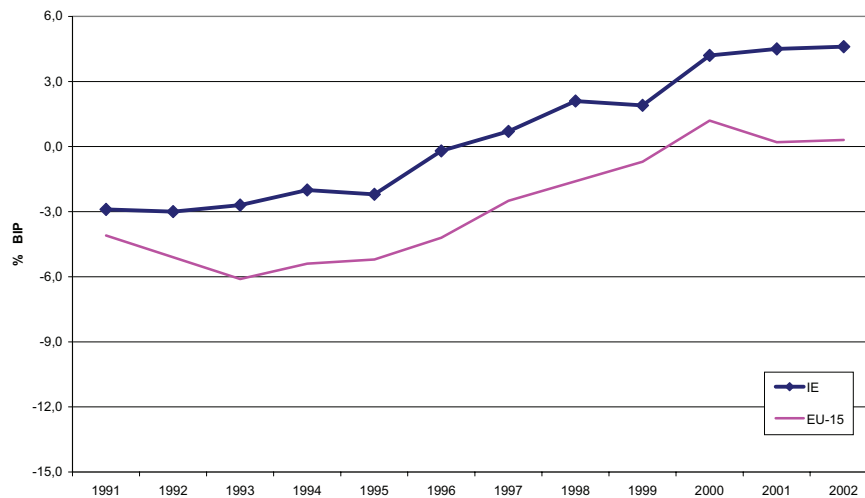
Grafik 18: Staatsschuld Großbritannien



Quelle: OeNB

Irland

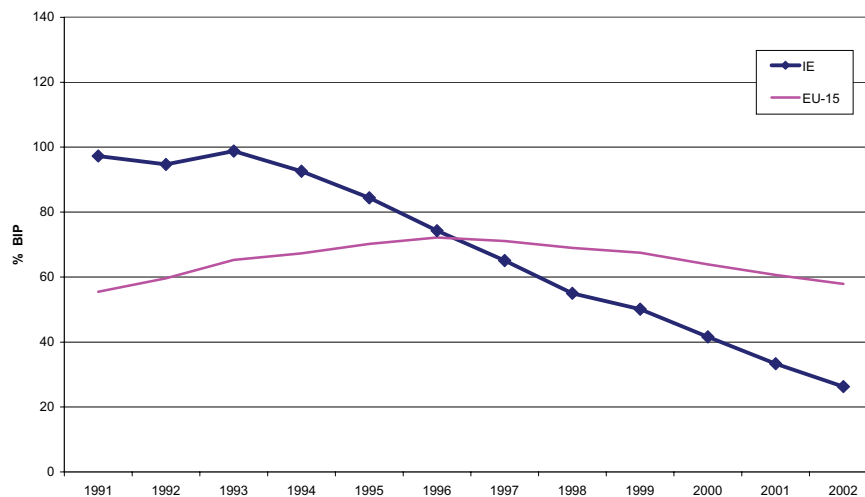
Grafik 19: Budgetsalden Irland



Quelle: OeNB

Aufgrund der sehr positiven wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten, die auch durch umfangreiche (bis zu 4,0% des BIP) Transfers der EU unterstützt wurde, lag das irische Budgetdefizit konstant etwa 2 bis 3 Prozentpunkte unter dem EU-15 Durchschnitt. Bereits ab 1997 waren steigende Budgetüberschüsse zu verzeichnen.

Grafik 20: Staatsschuld Irland

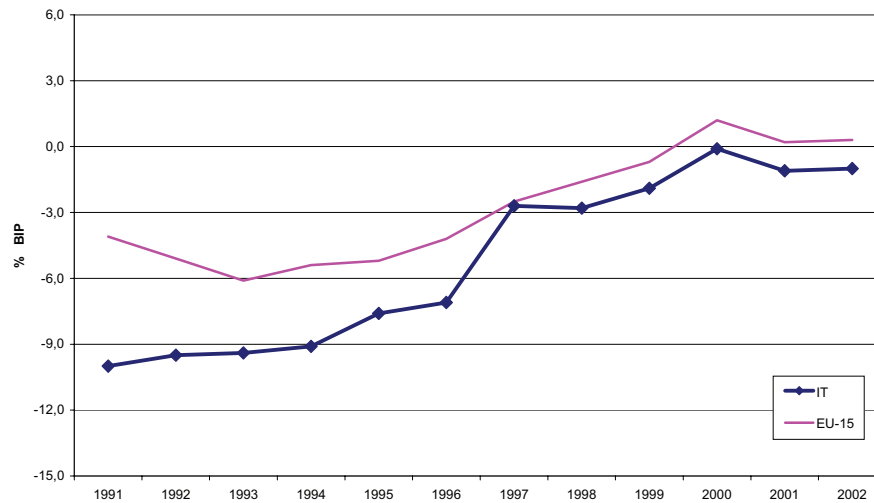


Quelle: OeNB

Ausgehend von anfänglich sehr hohen Verschuldungswerten (knapp 100% des BIP) verfolgte Irland ab 1994 eine Politik der extrem raschen und stetigen Entschuldung bis auf 50% im Jahre 1999 und voraussichtlich bis auf 26% im Jahre 2002.

Italien

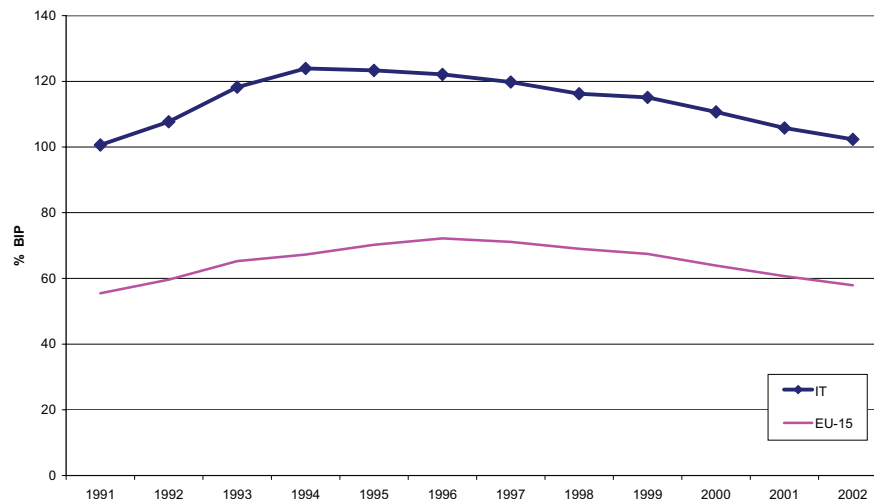
Grafik 21: Budgetsalden Italien



Quelle: OeNB

Die laufenden Budgetdefizite, die in den 80er Jahren weit über 10,0% des BIP erreicht hatten, lagen auch in den frühen 90er Jahren noch um 9,0%. Eine zunächst zaghafte und dann ab 1997 energische Reduktion der Defizite ergab um 1 – 1,5% schlechtere Werte als der EU-15 Durchschnitt. Auch für die kommenden Jahre ist noch kein Überschuß zu erwarten.

Grafik 22: Staatsschuld Italien

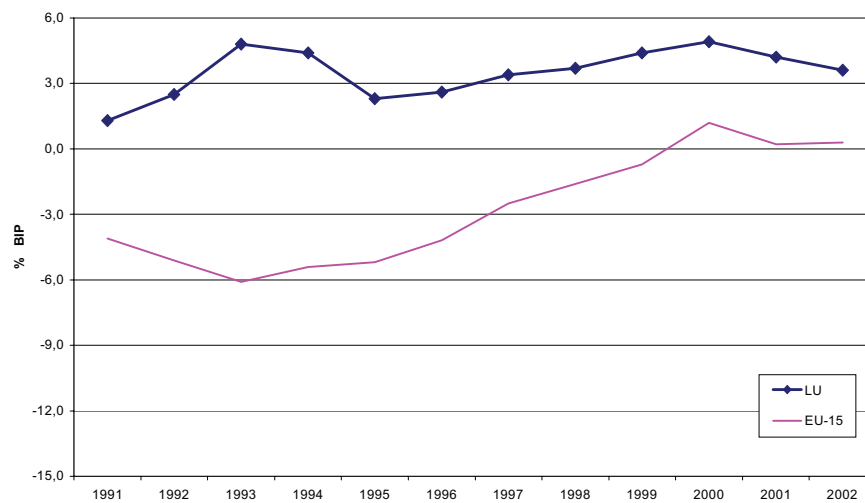


Quelle: OeNB

Die öffentliche Verschuldung war in den 80er Jahren stetig gewachsen und hatte 1994 120% des BIP überschritten. Der Abbau der Schuld wurde bis 1999 (115%) nur in kleinen Schritten vollzogen. Für die kommenden Jahre wird eine etwas beschleunigte Reduktion auf rund 100% des BIP erwartet.

Luxemburg

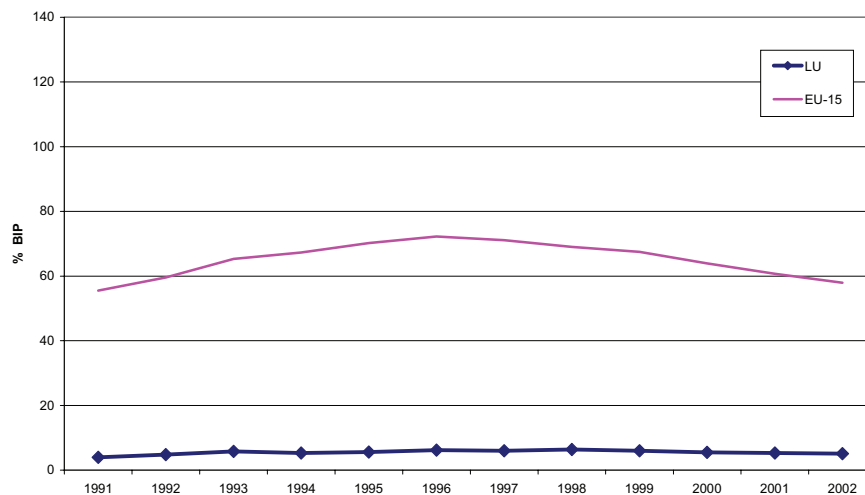
Grafik 23: Budgetsalden Luxemburg



Quelle: OeNB

Luxemburg stellt im Hinblick auf die Maastricht-Konvergenzkriterien einen Sonderfall dar, weil während der gesamten 90er Jahre (wie auch schon früher) immer Budgetüberschüsse verzeichnet wurden. Nach einem Rückgang der Überschüsse 1995 erfolgte eine erneute Zunahme bis knapp 5,0%. Die Prognose für die kommenden Jahre ist allerdings leicht rückläufig.

Grafik 24: Staatsschuld Luxemburg

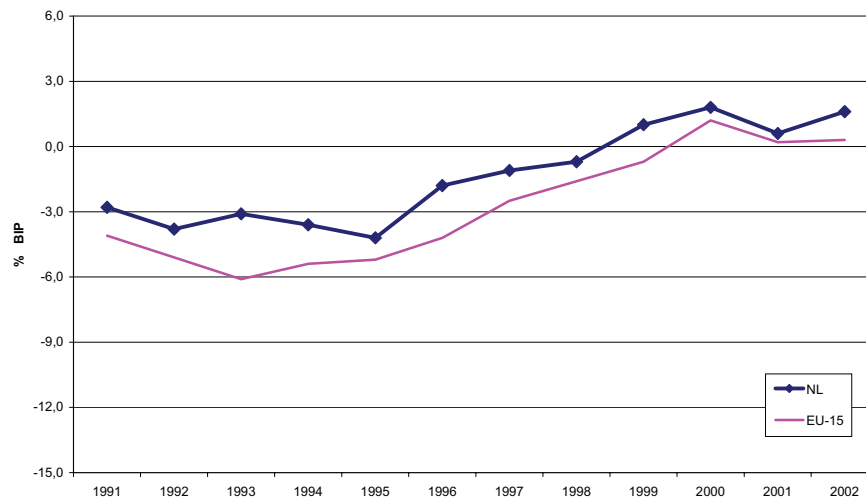


Quelle: OeNB

In ähnlicher Weise weicht auch das Bild der akkumulierten Staatsschuld völlig von der allgemeinen Entwicklung in der EU ab: die geringe Verschuldung Luxemburgs lag bei weitgehend stabilen Sätzen von rund 4,0% bis 6,0% des BIP.

Niederlande

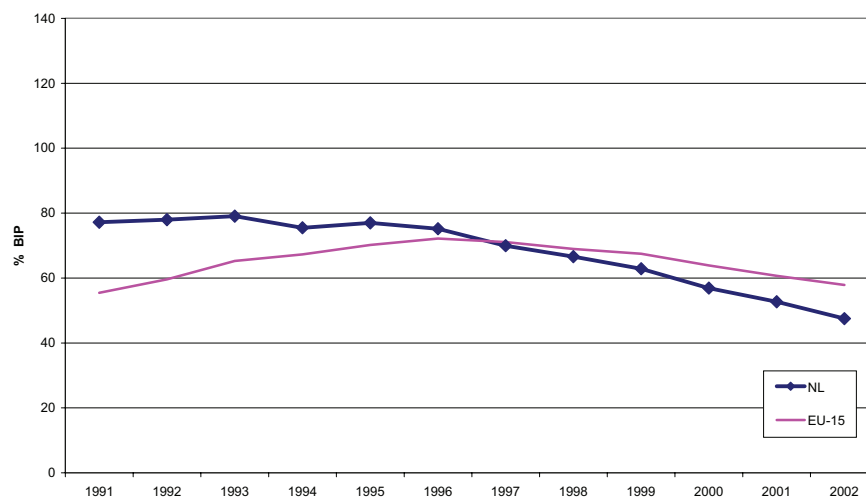
Grafik 25: Budgetsalden Niederlande



Quelle: OeNB

Großzügige Sozialleistungen haben das Budgetdefizit zu Beginn der 80er Jahre bis auf nahezu 10,0% ansteigen lassen. Nach dem Wassenaar-Abkommen 1982 konnte die Arbeitslosigkeit (u.a. durch zahlreiche Teilzeitarbeitsplätze) rasch abgebaut werden. In der ersten Hälfte der 90er Jahre lagen die laufenden Defizite noch zwischen 3,0% und 4,0%, danach folgte eine rasche Konsolidierung und 1999 konnten erstmals Überschüsse erzielt werden.

Grafik 26: Staatsschuld Niederlande

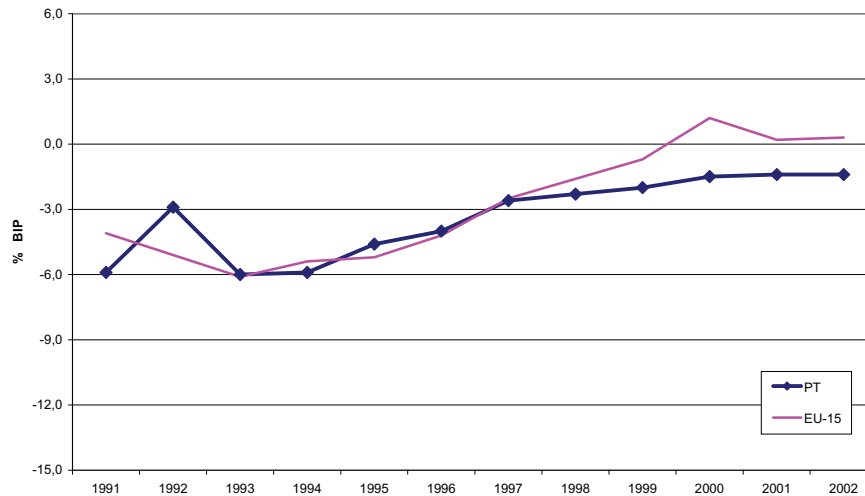


Quelle: OeNB

Der Schuldenstand der öffentlichen Hand verharrte bis 1995 knapp unter 80% des BIP, konnte aber danach stetig reduziert werden. Im Jahre 2000 wurde erstmals der Maastricht-Grenzwert unterschritten. Zu dieser günstigen Tendenz trug auch das starke Wirtschaftswachstum in den letzten Jahren bei.

Portugal

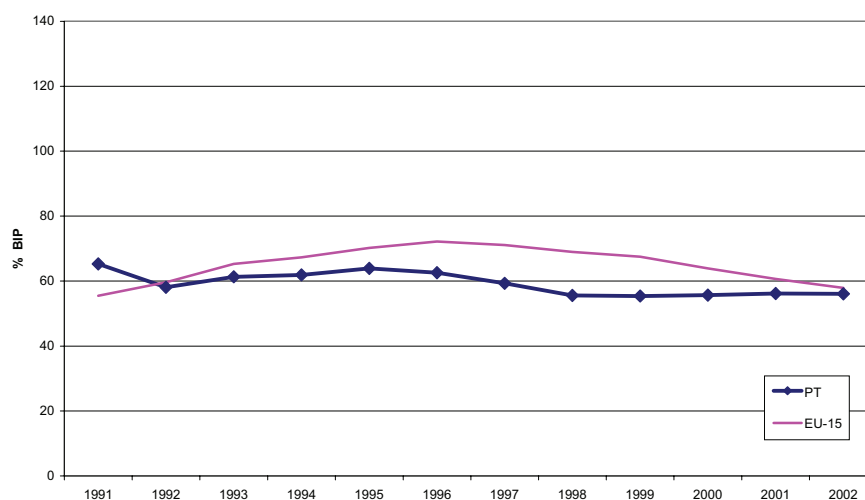
Grafik 27: Budgetsalden Portugal



Quelle: OeNB

Nach starken Schwankungen der Haushaltsdefizite in den frühen 90er Jahren zwischen –3,0% und –6,0% des BIP folgte die weitere Entwicklung bis 1997 dem EU-Durchschnitt. Danach gingen die laufenden Defizite nur mehr geringfügig zurück und werden voraussichtlich auch bis 2002 bei rund –1,5% verharren.

Grafik 28: Staatsschuld Portugal

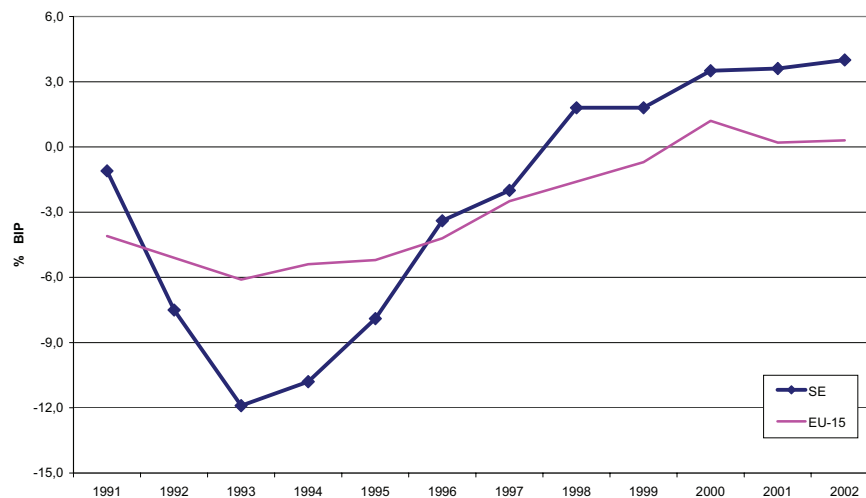


Quelle: OeNB

Die Entwicklung der öffentlichen Gesamtverschuldung zeigte während der 90er Jahre weitgehend stabile und auch günstigere Werte als der EU-Durchschnitt. Seit 1997 wird das entsprechende Maastricht-Kriterium erfüllt.

Schweden

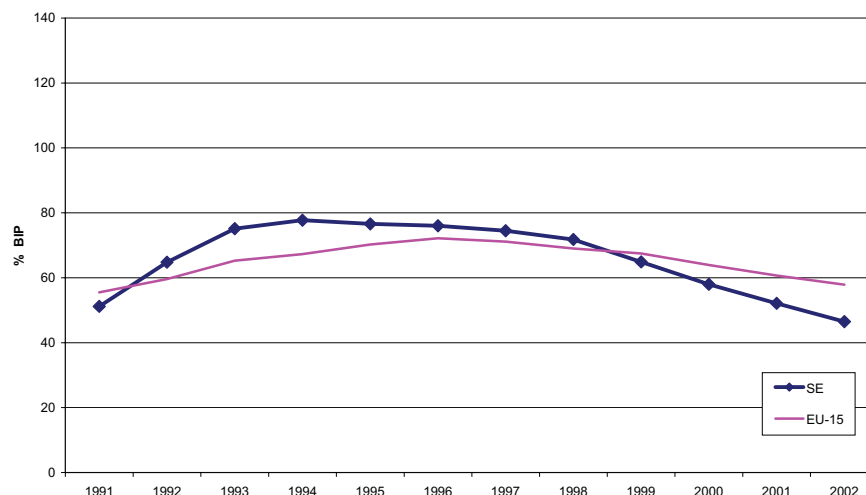
Grafik 29: Budgetsalden Schweden



Quelle: OeNB

Eine schwere Wirtschaftskrise zu Beginn der 90er Jahre hat in Verbindung mit dem sehr großen staatlichen Sektor das laufende Budgetdefizit bis auf 12,0% des BIP (1993) hinaufgetrieben. Energi-sche Gegenmaßnahmen haben in nur fünf Jahren dieses Defizit in einen Überschuß von fast 2,0% verwandelt, der eine weiter steigende Tendenz aufweist.

Grafik 30: Staatsschuld Schweden

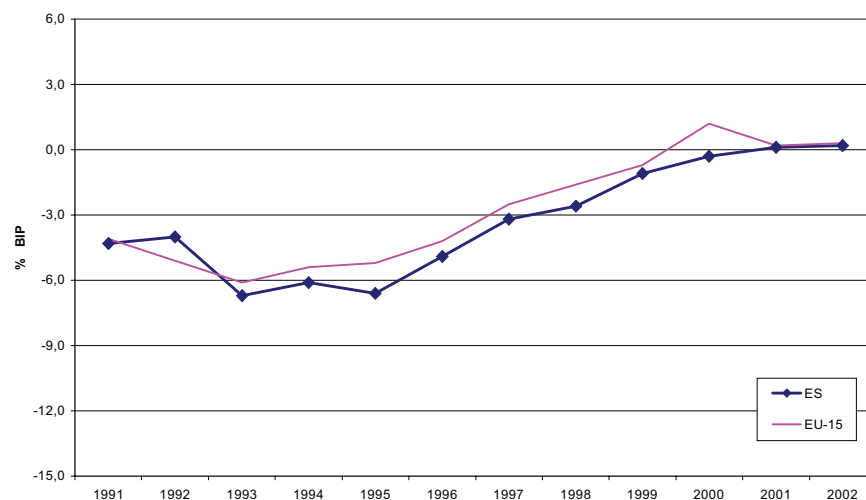


Quelle: OeNB

Entsprechend der Ausweitung der laufenden Defizite ist der Gesamtschuldenstand anfangs der 90er Jahre rasch bis auf knapp 80% des BIP gestiegen. Bis 1998 konnte die Staatsschuld nur in geringem Ausmaß abgebaut werden. Erst in den letzten Jahren besserte sich die Situation und im Jahre 2000 sollte der Maastricht-Grenzwert unterschritten werden. Dennoch nimmt Schweden bis auf weiteres an der EWU freiwillig nicht teil.

Spanien

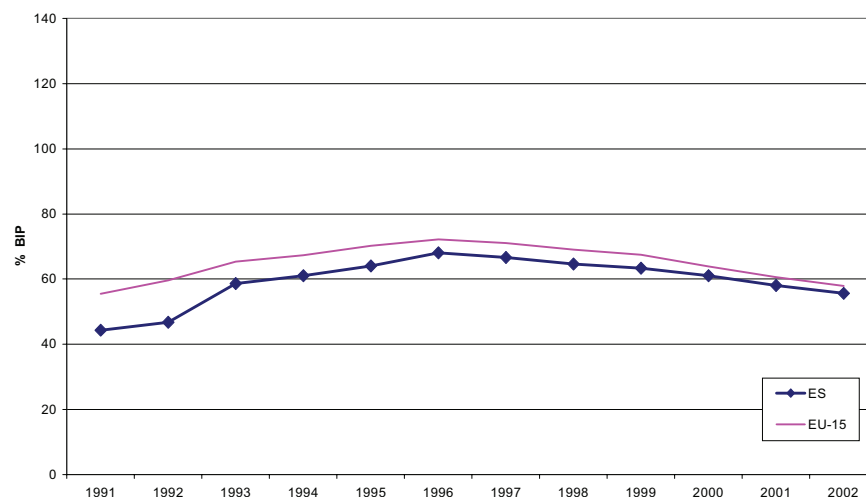
Grafik 31: Budgetsalen Spanien



Quelle: OeNB

Die spanischen Budgetdefizite haben sich in den 90er Jahren weitgehend parallel zum EU-Durchschnitt entwickelt, indem sie meist um etwa 0,5 bis 1,0 Prozentpunkte höher waren. Ab 2001 wird ein ausgeglichenes Budget erwartet.

Grafik 32: Staatsschuld Spanien



Quelle: OeNB

Obwohl die spanische Staatsschuld zwischen 1991 und 1996 von 45% des BIP auf 68% anstieg, lag sie damit immer unter dem Durchschnitt aller EU-Länder. Nach einem langsamen Abbau der Schuld in der zweiten Hälfte der 90er Jahre dürfte 2001 der Maastricht-Grenzwert wieder unterschritten werden.

WOHNUNGSPOLITISCHE KORREKTURMÖGLICHKEITEN

Grundsätzlich Alternativen der Reduktion des wohnungspolitischen Aufwands bestehen

- a) in einer bescheideneren Definition der Zielvorgaben wohnungspolitischer Marktinterventionen und/oder
- b) in einer effizienteren Gestaltung des eingesetzten Instrumentariums.

Im Sinne der erstgenannten Alternative könnten engere Zugangsbestimmungen (auch bei den Wohnbeihilfen) oder eine Rationierung zu weniger Förderungsfällen führen und damit den Umfang des erforderlichen Mitteleinsatzes reduzieren, indem die verfügbaren Mittel auf weniger Empfänger konzentriert werden. Ebenso könnte die Intensität der einzelnen Marktinterventionen generell reduziert werden (geringerer Mitteleinsatz pro Förderungsfall). Die Rechtfertigung einer derartigen Anpassung könnte darin bestehen, daß der Großteil der begünstigten Haushalte bereits in höherem Maße in der Lage ist, seinen Wohnbedarf aus eigenen Mitteln zu Marktbedingungen zu decken.

Im Sinne der zweiten Alternative könnte eine Umschichtung von weniger effizienten zu effizienteren Instrumenten erfolgen, obwohl die grundsätzliche Zielvorgabe beibehalten wird. Letztlich könnten beide Vorgangsweisen miteinander kombiniert werden.

Im Hinblick auf das hier angesprochene Problem der Erfüllung der Maastricht-Konvergenzkriterien sind nennenswerte positive Auswirkungen nur dort zu erwarten, wo der bisherige wohnungspolitische Aufwand des öffentlichen Sektors relativ zum BIP ins Gewicht fällt. Dies ist in Österreich der Fall, wo alljährlich mehr als ATS 30 Mrd. (d.s. rund 1,25% des BIP) für die Wohnbauförderung im engeren Sinne eingesetzt werden. Zusätzlich wären die Aufwendungen für die Bausparförderung und der Steueraufkommensentfall durch wohnbaubezogenen Steuerbegünstigungen zu berücksichtigen.

Im internationalen Vergleich wären allfällige Korrekturen vor allem in jenen Länder zu untersuchen, die zu Beginn der 90er Jahre noch wohnungspolitische Aufwendungen im Ausmaß von über 3,0% des BIP verzeichneten (Niederlande, Schweden, Großbritannien)¹.

In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, daß die Ermittlung dieser Verhältnisse oft mit großen Schwierigkeiten verbunden ist, insbesondere im Hinblick auf Steuerbegünstigungen. Jedenfalls erlauben die publizierten Werte keine fundierte Aussage zur relativen Effizienz der nationalen wohnungspolitischen Systeme, weil sich die Struktur des laufenden wohnungspolitischen Aufwands häufig ändert und weil die nachweislich kausal verbundenen Auswirkungen auf die Wohnraumversorgung der Haushalte kaum zu erfassen sind².

Hinsichtlich der Konvergenzkriterien ist zwischen laufenden Aufwendungen, die die Bilanzen unmittelbar negativ belasten und Finanztransaktionen, die diesbezüglich keine negativen Auswirkungen

¹ Europäisches Parlament 1996.

² siehe Donner 2000, p. 40 f.

haben, zu unterscheiden. Unter Finanztransaktionen sind hier jene Förderungsformen zu verstehen, bei denen Förderungsleistungen mit Forderungen gekoppelt sind (Darlehen und rückzahlbare Zuschüsse). Demgegenüber wirken sich nicht rückzahlbare Leistungen (Zuschüsse aller Art, Wohnbeihilfen etc.) auf die Erfüllung der Maastricht-Vorgaben negativ aus. Eine Umschichtung von laufenden Förderungen zu Darlehen etc. (also zu Finanztransaktionen) hätte demnach – und nicht nur im Hinblick auf die Konvergenzkriterien – positive Auswirkungen.

In der Folge wird die Wirkungsweise der einzelnen (Gruppen von) Förderungsinstrumenten knapp dargestellt.

DIREKTE OBJEKTFÖRDERUNG

Instrumente der direkten Objektförderung dienen dazu, die Angebotspreise der geförderten Wohnungen zu senken und sie damit einem größeren Nachfragerkreis zugänglich zu machen (*supply-side subsidies*). Zu diesen wohnungspolitischen Instrumenten gehören (öffentliche) Darlehen mit marktunterschreitenden Zinssätzen, Baukostenzuschüsse sowie rückzahlbare und nicht rückzahlbare Zuschüsse (Zinsenzuschüsse und Annuitätenzuschüsse), die den Bauträgern geförderter Wohnungen gewährt werden. Im weiteren Sinne sind hierzu auch laufende Bewirtschaftungszuschüsse (etwa für öffentliche oder gemeinnützige Mietwohnungsbestände) zu rechnen.

Das Grundprinzip dieser Förderungsform basiert auf der Vorstellung eines sozial gerechtfertigten Wohnungsaufwands etwa in der Form einer „Sozialmiete“. Der angebotsseitige Einsatz der direkten Objektförderung führt jedoch zu einer diffusen sozialen Wirksamkeit. Eine Förderung bis zu einer „Sozialmiete“, die auch für Haushalte niedriger Einkommen erschwinglich wäre, erfordert einen hohen Mitteleinsatz, der für zahlreiche besser verdienenden Haushalte eine Überförderung mit sich brächte. Dementsprechend ist diese Förderungsform für die Erreichung sozialer (Umverteilungs-)Ziele wenig geeignet.

Sie läuft ausserdem Gefahr, in den Mittlerstrukturen (Bauträger, Bauunternehmen, Finanzinstitute etc.) teilweise zu versickern.

STEUERBEGÜNSTIGUNG (INDIREKTE OBJEKT- UND SUBJEKTFÖRDERUNG)

Wohnungsbezogene Steuerbegünstigungen können sowohl den Anbietern (Bauträgern) als auch den Nachfragern von Wohnraum gewährt werden. Sie wirken als indirekte Förderung.

Im ersten Fall werden z.B. gemeinnützige Bauvereinigungen von sonst anfallenden Steuern befreit oder die Mehrwertsteuer für Wohnungsneubauten bestimmter Charakteristik in unterschiedlichem Ausmaß reduziert. Da hierdurch das entsprechende Steueraufkommen verringert wird, sind die wohnungspolitischen und budgetären Auswirkungen denen gleichwertiger direkter Zuschüsse equivalent.

Im zweiten Fall wird die Kaufkraft von Wohnraum nachfragenden Haushalten durch Steuerbegünstigungen indirekt gestärkt, indem die sonst anfallende Einkommensteuerlast reduziert wird. Bei dieser Form der Förderung sind allerdings mehrere Varianten zu unterscheiden, deren Auswirkungen erheblich differieren.

Zunächst ist zu berücksichtigen, daß eine Absetzbarkeit von Darlehenszinsen und anderen Aufwendungen für den Erwerb von Wohnraum keine Förderung darstellt, wenn eine Wohnung steuerlich als Investitionsgut betrachtet und dem selbstnutzenden Eigentümer eine kalkulatorische Eigenmiete als Einkommen angerechnet wird.

Wird die Wohnung hingegen als Konsumgut angesehen, dann stellt die Absetzbarkeit von Darlehenszinsen, Annuitätenzahlungen oder eine beschleunigte Abschreibung (als kalkulatorischer Aufwand) eine Förderung dar. Bezieht sich die Steuerbegünstigung nur auf die Darlehenszinsen, dann wird die Förderung im Laufe der Zeit immer geringer, während Annuitäten – und damit der entsprechende Förderungseffekt – über die Laufzeit nominell konstant bleiben. Abschreibungsbegünstigungen sind hingegen relativ frei gestaltbar.

Besteht die Steuerbegünstigung in der Absetzbarkeit dieser Aufwendungen von der Steuerbemessungsgrundlage, dann erfolgt eine Förderung proportional zum individuellen Grenzsteuersatz. Dies hat verteilungspolitisch regressive Auswirkungen, indem sich besserverdienenden Haushalte einer höheren Förderung erfreuen. Kommt hingegen ein fixer Steuersatz zur Anwendung, d.h. wird ein fester Anteil dieser Aufwendungen von der sonstigen Steuerschuld abgezogen, dann wird dieser negative Effekt neutralisiert – vor allem wenn die Steuerbegünstigung auch die Form einer Negativsteuer annehmen kann.

Ein grundsätzlicher Nachteil der nachfrageseitigen Steuerbegünstigung ist, daß ihre Inanspruchnahme und damit das Ausmaß des ausgelösten Steuerentfalls häufig unzureichend erfaßt wird und darüber hinaus immer erst im Nachhinein bekannt wird.

Weiterhin wird der tatsächliche Steuerentfall von den veränderlichen Kapitalmarktzinssätzen wesentlich beeinflusst. Eine Ausnahme in dieser Hinsicht stellt die beschleunigte Abschreibung (AfA) dar, die von den Zinssätzen unabhängig ist.

DIREKTE SUBJEKTFÖRDERUNG

Als letzte Gruppe des Förderungsinstrumentariums stehen direkte Einkommenstransfers zur Verfügung, die entweder sektorspezifisch gestaltet sind (Wohnbeihilfe) oder als allgemeiner Einkommenszuschuß gewährt werden (Sozialhilfe). In beiden Fällen wird die Kaufkraft der begünstigten Haushalte gestärkt (*supply-side subsidy*).

Da der Betrag von Einkommenstransfers immer als Funktion des Primäreinkommens ermittelt wird, ist die direkte Subjektförderung bei korrekter Anwendung ein treffsicheres Instrument der sozialen Umverteilung, d.h. der gesellschaftspolitisch notwendigen Unterstützung einkommensschwacher Haushalte.

Dennoch wird die optimale Gestaltung von Wohnbeihilfen häufig diskutiert, vor allem im Hinblick auf die Gefahr einer Passivierung der Empfänger, die insbesondere durch eine zu weitgehende Abschöpfung von (zusätzlichem) Arbeitseinkommen ausgelöst werden kann¹.

WOHNUNGSPOLITISCHE VERÄNDERUNGEN IN DEN EU-LÄNDERN SEIT 1990

BELGIEN

Ein fundamentaler Aspekt der belgischen Wohnbauförderung ist in der progressiven Überantwortung der wohnungspolitischen Agenden vom Staat an die – auch aus sprachlichen Gründen – politisch immer aktiveren Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel zu sehen, die um 1990 weitgehend abgeschlossen war. Dennoch verblieb das Miet- und Steuerrecht in der gesamtstaatlichen Kompetenz.

Traditionell war die belgische Wohnungspolitik überwiegend auf die Förderung des weitaus dominierenden individuellen Wohnungsneubaus ausgerichtet. Dem gemeinnützigen Wohnbau kam demgegenüber nur eine geringe Bedeutung zu. Darüber hinaus wurde der jeweils verfügbare gemeinnützige Wohnungsbestand durch Verkäufe an die Mieter reduziert. Er liegt gegenwärtig bei etwa 5-6% des gesamten Wohnungsvorrats.

Bis in die 80er Jahre wurde der gemeinnützige Wohnungsneubau durch staatliche Förderungsdarlehen unterstützt, die auf 66 Jahre und zu einem fixen Zinssatz von 2,5% gewährt wurden. Da sie auf dem Kapitalmarkt zu unterschiedlichen Konditionen refinanziert wurden, stellte die vom Staat getragene variable Zinsdifferenz eine Subvention dar. Der daraus resultierende extrem hohe Schuldenstand führte zu einer fast völligen Einstellung des gemeinnützigen Wohnbaus um 1990. Angesichts der ungenügenden Mittel der Regionalregierungen mußte die Tilgung der Altschulden einem eigenen staatlichen Fonds übertragen werden.

Das Wohnungseigentum – meist in der Form von Eigenheimen – wurde durch geringe Baukostenzuschüsse von etwa 2% bis 9% der Gesamtkosten gefördert. Zusätzlich bestand eine begrenzte steuerliche Absetzbarkeit von Zahlungen für Darlehenszinsen und Darlehenstilgung. Weiterhin wurden Käufer von Wohnungseigentum bis zu bestimmten Wertgrenzen von einer deutlichen Reduktion der sonst hohen Grunderwerbsteuer begünstigt.

¹ siehe Donner 2000, p.597

In den 90er Jahren legte jede Region eigene Förderungsbestimmungen fest. Der gemeinnützige Wohnbau wurde angesichts der beschränkten Mittel nur in geringem Ausmaß gefördert. Als Ausnahme hiervon hat *Flandern* 1992-94 ausserordentliche Mittel für ein Sonderwohnbauprogramm mit 10.000 Wohnungen bewilligt. In *Wallonien* werden gemeinnützige Bauträger mit zinslosen öffentlichen Darlehen gefördert, die allerdings je nach Einkommensstruktur der Mieter zu 100% bis 140% der Darlehenssumme getilgt werden müssen. Die Annuitäten dieser 30jährigen Darlehen sind progressiv gestaltet. Die öffentlichen Darlehen werden durch Kapitalmarktdarlehen ergänzt. Die Region *Brüssel* fördert den gemeinnützigen Wohnbau weiterhin mittels Darlehen mit einer Laufzeit von 66 Jahren und einem Zinssatz von 2,5% plus 0,15% als Verwaltungszuschlag.

Generell sind die Mieten im gemeinnützigen Wohnungsbestand einkommensabhängig gestaltet. Dabei gelten als Unter- bzw. Obergrenze 50% bzw. 200% der Kostenmiete. Diese Mietengestaltung tritt anstelle der in Belgien praktisch nicht vorhandenen Wohnbeihilfe. Wenn die gesamten Mieteinnahmen nicht ausreichen, um die Bewirtschaftungskosten zu decken, stellen die Regionalregierungen Bewirtschaftungszuschüsse bereit.

Da der Umfang dieses Sektors der Nachfrage nicht entspricht, wurden in allen Regionen Mittlerstrukturen aufgebaut, die (ältere) private Mietwohnungen anmieten und/oder verwalten und an einkommensschwache Mieter weitergeben.

Der Erwerb von Wohnungseigentum wird weiterhin mit relativ geringen Baukostenzuschüssen gefördert.

In Flandern lagen diese zu Beginn der 90er Jahre für für Haushaltseinkommen bis € 10.000 pro Jahr bei € 6.625. Für höhere Einkommen (bis € 21.250) nahmen die Baukostenzuschüsse sukzessive auf € 1.000 ab. 1993 wurde die Einkommensobergrenze auf € 30.000 angehoben. Gleichzeitig wurden die Baukosten- und Ankaufszuschüsse durch Annuitätenzuschüsse ersetzt. Sie betragen je nach Haushaltseinkommen zwischen € 1.500 und € 1.925.

In Wallonien lagen die Baukosten- und Ankaufszuschüsse zu Beginn der 90er Jahre zwischen € 1.500 und € 4.000, gegen Ende derselben zwischen € 2.500 und € 5.000.

In Brüssel betrugen diese Zuschüsse anfänglich maximal € 3.750, gegen Ende der 90er Jahre jedoch zwischen € 5.000 und € 7.500, wobei das Haushaltseinkommen maximal € 33.750 betragen durfte.

Zusätzlich stehen für Familien mit mindestens 3 Kindern Darlehen der regionalen Familienfonds zur Verfügung, die in ihrem Betrag eher begrenzt, aber mit niedrigen Zinssätzen von 2,0% bis 4,0% und langen Laufzeiten (bis zu 66 Jahren) ausgestattet sind.

Die Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen und -tilgungen besteht in beschränkter Form weiterhin, die theoretisch zu versteuernde Eigenmiete ist meist vernachlässigbar gering.

Sowohl die Umsatzsteuer für Neubauten als auch die Grunderwerbsteuer für Ankäufe aus dem Bestand wird bis zu bestimmten Wertgrenzen und generell für gemeinnützige Wohnungen von 21,0 auf 12,0 und 6,0% stark ermäßigt.

Da innerhalb des eher beschränkten wohnungspolitischen Aufwands (< 0,5% des BIP) der Großteil auf Steuerbegünstigungen entfiel, müßte eine Neudefinition des Förderungsinstrumentariums zum Abbau der öffentlichen Schulden bei diesen ansetzen.

DÄNEMARK

Im Rahmen der dänischen Wohnungspolitik hat die Errichtung und Bewirtschaftung gemeinnütziger (und kommunaler) Mietwohnungen immer eine gewichtige Rolle gespielt. Für deren Finanzierung wurden in der ersten Nachkriegszeit öffentliche Darlehen und danach Zinsenzuschüsse zu Kapitalmarktdarlehen bereitgestellt.

Darüber hinaus gewährte die öffentliche Hand ab 1975 Baukostenzuschüsse (ursprünglich 23% der Kosten, später abnehmend bis auf 7%, doch ab 1998 wieder 14%).

Im Zeitraum 1982-98 beruhte der Großteil des Finanzierungsmix von gemeinnützigen Neubauten auf sogenannten Index-Darlehen, deren Zinsen von der öffentlichen Hand getragen wurden und deren weitgehend wertgesichertes Kapital vom Bauträger bzw. Nutzer zu tilgen war. Zusätzlich erforderten die mit Index-Darlehen finanzierten Wohnungen laufende Bewirtschaftungszuschüsse.

Ab 1999 wurde dieses System angesichts der niedrigen Kapitalmarktzinsen wieder storniert und durch Kapitalmarktdarlehen ersetzt.

Zur Förderung des Erwerbs von Wohnungseigentum wurden in Dänemark weder Darlehen der öffentlichen Hand noch Annuitätenzuschüsse eingesetzt, sondern nur eine generelle Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen angeboten.

Ab 1987 wurde die vorhergehende Steuerbegünstigung zum (bis über 80% reichenden !) individuellen Grenzsteuersatz auf 50% begrenzt und danach weiter abgesenkt. Für 2002 soll der Satz nur mehr 32% betragen.

Demgegenüber liegt die anzurechnende Eigenmiete für selbstbewohntes Wohnungseigentum mit 2,0% des Steuerwerts minus maximal € 400 für Bewirtschaftungskosten im mittleren Bereich.

Im Laufe der 90er Jahre ist der wohnungspolitische Aufwand für direkte Subventionen (Objektförderung und Subjektförderung) in absoluten Beträgen weitgehend konstant geblieben, obwohl die Wohnbeihilfe für Pensionistenhaushalte an Umfang zugenommen hat.

Andererseits ist der Aufwand für indirekte Subventionen im Wege der Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen auch nominell stark gefallen. Dies ist sowohl auf generell fallende Kapitalmarktdarlehenszinssätze als auch auf die Reduktion der anwendbaren Steuersätze zurückzuführen.

Insgesamt hat daher der früher sehr hohe Anteil des wohnungspolitischen Aufwands am BIP in den 90er Jahren um rund ein Drittel abgenommen.

DEUTSCHLAND

Die Umsetzung der deutschen Wohnungspolitik liegt in den Händen der Länder, die die für diese Aufgabe bereitgestellten Bundesmittel durch eigene Mittel mindestens in derselben Höhe ergänzen müssen. Sie haben bei der Gestaltung des Förderungsinstrumentariums weitgehend freie Hand.

Nach früheren Bestrebungen, die staatlichen Interventionen auf zunehmend ausgeglichenen Wohnungsmärkten zurückzunehmen, mußte die deutsche Regierung im Zuge der massiven Zuwanderung um 1990 und der durch die Wiedervereinigung ausgelösten Bevölkerungsverschiebungen wieder einer aktiveren Rolle spielen. In diesem Sinne wurden die 1986 eingestellten Bundesmittel für den Neubau von „Sozialwohnungen“ 1989 wieder aktiviert und einige Jahre später, nach Deckung der dringendsten Wohnungsnachfrage, wieder storniert.

Der ebenfalls 1989 eingeführte „3. Förderungsweg“ erlaubt freie Vereinbarungen zwischen Förderungsgeber und Bauträger und ermöglicht bei begrenztem Mitteleinsatz die Sicherung marktunter-schreitender Mieten für einen relativ kurzen Zeitraum.

Für den Wohnungseigentumssektor besteht seit vielen Jahren das deutsche Spezifikum der beschleunigten Abschreibung (AfA), seit 1977 auch für den Erwerb von Wohnungen aus dem Bestand. Im Gegenzug wurde selbstnutzenden Eigentümern eine (mäßige) Eigenmiete als fiktives Einkommen angerechnet. Die Eigenmiete wurde 1987 abgeschafft.

Im Wohnungseigentumssektor wurden 1992 für die Anerkennung der beschleunigten Abschreibung Einkommensgrenzen eingeführt und 1994 die Wertgrenzen für Bestandswohnungen halbiert.

1996 erfolgte eine grundsätzliche Umstellung, indem die bisherige Begünstigung zum individuellen Grenzsteuersatz durch eine einkommensunabhängige Eigenheimzulage (plus Kinderzulage) ersetzt wurde. Die Zulage wird für acht Jahre in der Höhe von je € 2.500 und bis zu maximal 5% der Gesamtkosten gewährt. Im Jahre 2000 wurden die diesbezüglichen Einkommensgrenzen halbiert.

Ein ergänzendes Förderungsinstrument besteht in der Form von staatlichen Prämien für Bausparer.

Die im Wohnungsbauerleichterungsgesetz 1990 für die neuen Länder festgelegten Steuerbegünstigungen für Investoren (50% AfA innerhalb von fünf Jahren) haben einen vorübergehenden Bau-

boom ausgelöst, der zu einem teilweise nicht unmittelbar verwertbaren Wohnungsüberangebot geführt hat.

Sehr hohe wohnungspolitische Aufwendungen verursachte auch die Instandsetzung und Modernisierung des teilweise bereits unbrauchbar gewordenen Wohnungsbestands in den neuen Ländern.

Darüber hinaus wurden Jungfamilien in den neuen Bundesländern durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) begünstigte Darlehen gewährt.

Wesentlicher Bestandteil der deutschen Wohnungspolitik ist das Wohngeld (Wohnbeihilfe). Die Aufwendungen hierfür sind in den 90er Jahren, vor allem als Folge der Wiedervereinigung stark gestiegen, da die früher sehr niedrigen Mieten in den neuen Bundesländern eine rasche Anhebung erfuhren. Dabei wird zwischen dem traditionellen („tabellarischen“) und einem „pauschalierten“ Wohngeld unterschieden. Letzteres steht vor allem Sozialhilfebeziehern offen.

Dennoch stellen die Steuerbegünstigungen bis in die letzten Jahre den größten Aufwandsposten der deutschen Wohnungspolitik dar.

FINNLAND

Finnland hat den Wohnbau jahrzehntelang mit zinsgünstigen Förderungsdarlehen (ARAVA-Darlehen) unterstützt, die allen Bauträgern im Ausmaß von etwa zwei Dritteln der Baukosten angeboten wurden. Sowohl die Zins- als auch die Tilgungssätze wurden frei festgelegt und waren innerhalb einer Bandbreite von 0,0% bis 10,0% während der Laufzeit der Darlehen progressiv gestaltet.

Grundsätzlich wurde in den 90er Jahren für den geförderten Mietwohnungsbau Förderungsdarlehen der Vorzug gegeben, wobei diese bis zu 95% der Gesamtkosten erreichten. Lediglich in Perioden akuter Liquiditätsknappheit (nach 1993) wurde auf Annuitätenzuschüsse zurückgegriffen. Diese waren dann in der Regel degressiv gestaltet, indem während 5 Jahren 50%, weiteren 5 Jahren 40% und schließlich 8 Jahren 30% der bezahlten Kapitalmarktzinsen vom Staat getragen werden.

Für das Wohnungseigentum wurde ab 1997 die früher angebotene Kombination von 20jährigen Förderungsdarlehen und Zinsenzuschüssen durch Kapitalmarktdarlehen und öffentliche Zinsenzuschüsse ersetzt. Sie haben aber angesichts der einzuhaltenden Einkommensgrenzen und der niedrigen Kapitalmarktzinsen an Bedeutung verloren.

Die früher gewährte Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen wurde 1993 vom individuellen Grenzsteuersatz auf einen Fixsatz von 28% reduziert. Andererseits wurde die Eigenmiete für selbstgenutztes Wohnungseigentum abgeschafft.

Insgesamt lag der wohnungspolitische Gesamtaufwand meist zwischen etwa 1,5% und 2,0% des BIP.

Obwohl Finnland erst 1995 der EU beitrat, wurden bereits früher energische Maßnahmen ergriffen, um laufende Defizite und Verschuldung zu reduzieren. In diesem Sinne wurde die früher staatliche Wohnbauförderung in den Finnischen Wohnungsfonds ausgegliedert, dem seit 1994 keine Budgetmittel mehr zur Verfügung gestellt werden. Daher muß sich dieser aus den Rückzahlungen der ausstehenden Darlehensforderungen und aus der Belehnung von Teilen derselben für auf dem internationalen Kapitalmarkt aufgenommene Kredite refinanzieren. Für diesen Zweck wurde ein eigenes off-shore-Institut *Fennica* gegründet, das nicht Teil des öffentlichen Sektors ist.

Laut einer Expertin des finnischen Finanzministeriums wurden durch diverse Maastricht-orientierte Sparmaßnahmen Ende der 90er Jahre etwa FIM 55 Mrd. weniger ausgegeben als sonst der Fall gewesen wäre. Dies entspricht grob 8% des BIP.

Von dieser Einsparung entfielen etwa FIM 5 Mrd. (9%) auf Sparmaßnahmen innerhalb der Wohnungspolitik, insbesondere in der Form der Begrenzung der Anspruchsberechtigung auf Wohnbeihilfe. In dieser Weise konnte die Gesamtzahl der Wohnbeihilfeempfänger trotz der extrem verschlechterten Lage in den frühen 90er Jahren nahezu konstant gehalten werden. Gleichzeitig bedeuteten diese Sparmaßnahmen für die betroffenen Haushalte erhebliche Härten.

Andererseits wirkte sich die Reduktion des anwendbaren Steuersatzes für die Absetzbarkeit von Darlehenszinsen und das rückläufige Kapitalmarktzinsniveau noch stärker auf das Budget aus, indem der Steuerentfall im Laufe der 90er Jahre nahezu halbiert wurde.

FRANKREICH

Die französische Wirtschafts- und Wohnungspolitik zeichnete sich durch eine umfassende direkte Mitwirkung der öffentlichen Hand aus.

Für den stark ausgebauten gemeinnützigen Sektor wurde ursprünglich ein eigenes Finanzierungsinstitut eingerichtet (CPHLM). Ab 1985 erfolgte die Darlehensvergabe (*prêt locatif aidé*) direkt durch die CDC und wurde durch Baukostenzuschüsse ergänzt. 1996 wurden diese Baukostenzuschüsse auf eine Umsatzsteuerbegünstigung (von 20,6% auf 5,5%) umgestellt. Bei Einhaltung der für den gemeinnützigen Sektor geltenden Einkommens- und Mietvorschriften, stehen diese Begünstigungen auch privaten Investoren offen.

Die seit Mitte der 80er Jahre bestehenden Steuerbegünstigungen für Investoren in den privaten Mietwohnungsbau wurden 1996 durch ein System beschleunigter Abschreibungen (AfA) ähnlich jenem in Deutschland ersetzt.

Für den Erwerb von Wohnungseigentum wurden bereits seit 1977 begünstigte Darlehen angeboten, deren Zinssatz jeweils etwa 2,0% unter dem Kapitalmarktniveau lag. Der Zugang zu diesen war an

Einkommengrenzen gebunden. 1995 wurde diese Förderungsart durch sogenannte "Null-Zins-Darlehen" ersetzt.

Darüber hinaus konnten die Zinsen für Kapitalmarktdarlehen bis zu bestimmten Obergrenzen zu einem festen Satz von 25% von der Steuerschuld abgesetzt werden. Diese Begünstigung wurde 1997 aufgehoben. Andererseits müssen selbstnutzende Wohnungseigentümer keine Eigenmiete versteuern.

Innerhalb der französischen Wohnungspolitik wurde das System der Wohnbeihilfe ständig ausgebaut und erfaßt gegenwärtig sämtliche Rechtsformen. Trotz der weitgehend konstanten Anzahl der Wohnbeihilfebezieher hat der Gesamtaufwand für Wohnbeihilfen stark zugenommen und stellt heute den weitaus größten wohnungspolitischen Aufwandsposten dar. Demgegenüber hat der Aufwand für Objektförderungen und Steuerbegünstigungen abgenommen.

Die Refinanzierung der wohnungspolitischen Aufwendungen erfolgt z.T. über zweckgebundene Lohnsummenzuschläge und z.T. aus Spareinlagen, die von der Zinsertragssteuer befreit sind. Darüber hinaus werden öffentliche Budgetmittel eingesetzt.

GRIECHENLAND

Anspruch und Umfang der griechischen Wohnungspolitik waren im Vergleich zu den west- und nordeuropäischen Staaten relativ bescheiden. Im wesentlichen waren die wohnungspolitischen Bemühungen auf den Wohnungseigentumssektor ausgerichtet.

Die in diesem Sinne bereitgestellten zinsbegünstigten Darlehen wurden im wesentlichen über sektorspezifische Kanäle geleitet, indem für diverse Gruppen von öffentlichen Bediensteten eigene Förderungssysteme angeboten wurden. Angesichts der begrenzten Mittel und der großen Nachfrage mußten diese Darlehen oft rationiert werden. Die begünstigten Zinssätze dieser Darlehen variieren je nach Region.

Für Angestellte der Privatwirtschaft besteht ein eigenes Förderungsinstrumentarium (OEK), das über zweckgebundene Lohnzuschläge refinanziert wird. Anstelle subventionierter Darlehen werden für Haushalte mit höheren Einkommen Zinszuschüsse zu Kapitalmarktdarlehen angeboten.

In beiden Bereichen verzeichnete die Rückzahlung der gewährten Darlehen wiederholt erhebliche Ausfälle.

Andererseits sind die Steueraufkommensverluste durch die noch immer unbeschränkte Absetzbarkeit von Darlehenszinsen für Wohnbaudarlehen erheblich.

Das relative Gewicht der Aufwendungen für die griechische Wohnungspolitik ist traditionell gering. Die Bemühungen im Sinne der Strukturanpassung an die Maastricht-Kriterien haben diese Mittel noch weiter eingeschränkt.

GROSSBRITANNIEN

Die umfangreichen Bestände an britischen Kommunalwohnungen wurden aus Mitteln der Zentralregierung aufgebaut, die auf dem Kapitalmarkt gebündelt refinanziert wurden. Die staatliche Regierung trat nicht direkt als Darlehensgeber auf und die neu errichteten Wohnungen dienten auch nicht als Sicherheit für die aufgenommenen Kapitalmarktkredite.

Seit der Regierung Thatcher haben die Mieter das Recht, ihre Gemeindewohnungen (häufig in der Form von Reihenhäusern) zu kaufen („*right to buy*“), wobei sie in den Genuß erheblicher Preisabschläge kommen. Ein Teil der Erlöse kann für den Wohnungsneubau eingesetzt werden.

Die Mieten wurden von den Gemeinden selbst festgelegt und richteten sich oft nach den – geringen – Einkommen der Mieter. Die solcherart festgelegten Mieten reichen daher in der Regel für die Bedienung der Kapitalmarktkredite nicht aus, weshalb die Notwendigkeit laufender Bewirtschaftungszuschüsse seitens des Staates entsteht. In den 90er Jahren wurden diese Zuschüsse auf die Differenz zwischen angemessenen Mieten und den tatsächlichen Bewirtschaftungskosten beschränkt.

Das Wohnbeihilfensystem wurde immer weiter ausgebaut und umfaßt Mieter in öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Wohnungsbeständen. Für Wohnungseigentümer besteht nur eine sehr rudimentäre Instrument zur Stützung des Wohnungsaufwands. Obwohl die Wohnbeihilfe in den 90er Jahren restriktiver gewährt wurden, ist der Gesamtaufwand erheblich gestiegen. Insgesamt wurde 1990 ein Drittel der wohnungspolitisch Aufwendungen für diesen Zweck eingesetzt, während gegen Ende des Jahrzehnts nahezu zwei Drittel des weitgehend konstanten Gesamtaufwands erforderlich waren.

Für die Förderung des Erwerbs von Wohnungseigentum wurden in Großbritannien fast ausschließlich indirekte Anreize (Steuerbegünstigungen) eingesetzt. Die Finanzierung erfolgte weitaus überwiegend durch die ursprünglich genossenschaftlichen *building societies*, die allerdings seit Ende der 80er Jahre zum größten Teil zu Banken umstrukturiert wurden. Die entrichteten Darlehenszinsen konnten lange Zeit unbegrenzt zum individuellen Grenzsteuersatz geltend gemacht werden, was eine für höhere Einkommen sehr attraktive, jedoch regressive und aufwendige Form der Förderung darstellte. Erst im Laufe der 90er Jahre wurde die Absetzbarkeit von der Steuerschuld zunächst auf 25% der Zinsen festgelegt. Nach weiteren Reduktionen des anwendbaren Steuersatzes wurde diese Subvention schließlich im Jahre 2000 völlig aufgehoben.

Insgesamt haben sich die britischen wohnungspolitischen Aufwendungen im Laufe der 90er Jahre immer stärker von der Objektförderung und der indirekten Subjektförderung abgewandt und ver-

mehrt auf die direkte Subjektförderung (Wohnbeihilfe) konzentriert. Zur Abnahme der durch Steuerbegünstigungen verursachten budgetären Belastung hat auch das generell fallende Zinsniveau beigetragen.

Generell vertraut sowohl die Regierung als auch der Wohnungsmarkt auf die Leistungsfähigkeit des Kapitalmarkts.

IRLAND

Der Neubau von Kommunalwohnungen wurde traditionell zur Gänze zu Lasten des staatlichen Budgets finanziert. Auch diese wurden überwiegend als Reihenhäuser ausgeführt. Die Mieten waren einkommensabhängig gestaltet. Damit wurde zwar eine Überlastung von Haushalten mit niedrigen Einkommen wirkungsvoll verhindert, doch erforderte dieses System hohe laufende Bewirtschaftungszuschüsse.

Da das Ziel der irischen Haushalte ebenso wie jenes der öffentlichen Wohnungspolitik das Eigenheim für jedermann war, wurden Gemeindemieter dazu animiert, ihre Wohnungen zu erwerben. Zusätzlich gab es zwischen 1984 und 1987 Zuschüsse für den Erwerb einer anderen Wohnung, wenn die bisher genutzte Gemeindewohnung freigemacht wurde.

Im Rahmen der allgemeinen Bevorzugung des Wohnungseigentums erhielten Erstkäufer einer eigenen Wohnung seit 1977 einen Zuschuß, der in den 80er Jahren bis € 4.000 betrug.

Für Haushalte mit sehr geringen Einkommen standen kommunale Darlehen zur Verfügung, deren Rückzahlung einkommensabhängig war.

In den 90er Jahren bestand das oben erwähnte System der sogenannten „Differentialmieten“ für kommunale Mietwohnungen, die gegenwärtig rund 10% des Gesamtbestands darstellen, weiter fort. Die für den Neubau erforderlichen Mittel wurde über staatliche Baukostenzuschüsse und über Verkaufserlöse aufgebracht.

Ebenso konnten gemeinnützige Bauvereinigungen Baukostenzuschüsse für bis zu 90% der Baukosten erhalten, wenn diese € 33.000 (ab 1995: € 40.000) nicht überschritten.

Erstkäufer von Wohnungseigentum hatten Anrecht auf einen Zuschuß von € 4.000 und Käufer ihrer Gemeindewohnung auf ein Gemeindedarlehen von bis zu € 44.000. Für den Ankauf einer anderen Wohnung stehen Annuitätenzuschüsse von insgesamt € 6.000 zur Verfügung.

Als weitere Erleichterung des Erwerbs von Wohnungseigentum konnten Mieter im Rahmen des „*shared ownership*“ Systems einen Teil ihrer Wohnung kaufen und den Rest vorläufig von ihrer Gemeinde mieten.

Die bedeutendste Förderung des Wohnungseigentums ist weiterhin die Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen, doch wurde die Absetzbarkeit, die vor 1985 unbeschränkt galt, im Laufe der Jahre auf 80% begrenzt und anstelle des früher anzuwendenden individuellen Grenzsteuersatzes galt bis 1994 ein fixer Satz von 48%, der 1994 auf 25% und 2001 auf 22% abgesenkt wurde. Damit konnte der entsprechende Steuerentfall deutlich gesenkt werden.

Zusätzlich besteht eine begrenzte Steuerbegünstigung für Mieterhaushalte im privaten Mietwohnungsbestand.

Demgegenüber ist für Wohnungseigentum keine Eigenmiete zu berücksichtigen und – abgesehen von einigen Jahren – mußte auch keine Grundsteuer entrichtet werden.

Während die Umsatzsteuer für Neubauten generell auf etwa die Hälfte ermäßigt wird, gibt es bei der relativ hohen Grunderwerbsteuer keine sozial abgestuften Begünstigungen.

ITALIEN

Die Aufbringung der Mittel für öffentlich geförderte („*sovvenzionata*“) Mietwohnungen und für die Förderung von individuellem Wohnungseigentum erfolgte durch lange Jahre zum überwiegenden Teil auf der Basis von Wohnbauförderungsbeträgen, die von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam aufgebracht wurden (insgesamt rund 1,0% der Lohnsumme). Sie wurden im GESCAL-Fonds gesammelt. Zusätzlich wurden Mittel aus dem staatlichen Budget bereitgestellt. 1998 wurde das GESCAL-System eingestellt.

Die Errichtung von öffentlich geförderten Mietwohnungen basierte auf einer Vollfinanzierung mit staatlichen Mitteln. Der Umfang dieser Wohnungsbestände ist aber mit einem durchschnittlichen Anteil von rund 6% eher gering. Lediglich in einigen Großstädten liegt ihr Anteil wesentlich höher. Die Mieten in diesen Wohnungen werden einkommensabhängig gestaltet und sind in der Regel weit geringer als entsprechende Marktmieten. Sie decken auch bei weitem nicht die realen Kostenmieten.

Teilgeförderte Wohnungen („*agevolata*“) wurden durch Zinsenzuschüsse zu Kapitalmarktdarlehen begünstigt, die die Differenz zwischen den tatsächlichen Marktzinsen und einem „Referenzzinssatz“ teilweise abdeckten.

In den 90er Jahren lag der subventionierte Zinsenanteil zwischen 70% (für jährliche Haushaltseinkommen bis zu € 12.500) und 30% für Einkommen bis zu € 25.000.

Darüber sind Darlehenszinsen bis zu € 3.500 pro Jahr steuerbegünstigt. Während bis 1993 die Entlastung vom individuellen Grenzsteuersatz abhing, galt danach ein fester Satz von 27%, der gegenwärtig nur mehr 19% beträgt. Mit dieser Maßnahme konnte der Steuerentfall entsprechend reduziert werden, der auch durch das allgemein geringere Zinsniveau vermindert wurde.

Die demgegenüber anzurechnende Eigenmiete für Wohnungseigentum liegt weit unter vergleichbaren Marktmieten und fällt demnach kaum ins Gewicht.

Zusätzlich wird der Umsatzsteuersatz für geförderte Neubauwohnungen von 20,0% auf 4,0% ermäßigt. Schließlich wird auch teilgefördertes Wohnungseigentum durch eine Reduktion der Grunderwerbsteuer und eine befristete Befreiung von der Grundsteuer begünstigt.

Im italienischen Wohnbauförderungssystem spielen Wohnbeihilfen praktisch keine Rolle.

Generell wurden die Kontrollen der Steuerpflichtigen verschärft, um die Maastricht-Vorgaben eher erreichen zu können.

LUXEMBURG

Der direkte wohnungspolitische Aufwand beträgt etwa 2,0% bis 2,5% des Staatshaushalts. Zusätzlich ist der indirekte Aufwand durch den Entfall von Steuereinkommen zu berücksichtigen, der den direkten Aufwand übersteigt.

Für das Jahr 2000 lag der wohnungspolitische Aufwand bei rund LUF 5,0 Mrd. oder 0,75% des BIP. Insofern ist der Gesamtaufwand relativ gering.

Entsprechend der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestand kaum eine Notwendigkeit, das im wesentlichen seit 1979 eingeführte wohnungspolitische Instrumentarium in den 90er Jahren abzuändern.

Großzügige Zuschüsse (von mindestens 40% der Baukosten) für die Errichtung von Mietwohnungen durch Gemeinden und gemeinnützige Bauvereinigungen fallen umfangmäßig nur wenig ins Gewicht, da auf sie nur etwa 5-8% der Wohnungsproduktion entfallen. Die Mieten derartiger Wohnungen werden als Funktion der Haushaltseinkommen festgelegt, wobei mindestens 8,0% desselben für die Miete aufzuwenden sind.

Für den Erwerb von Wohnungseigentum hingegen werden sowohl einkommensabhängige Baukostenzuschüsse bis zu € 10.000 (im Durchschnitt € 4.000) angeboten, als auch Zinsenzuschüsse zu Kapitalmarktdarlehen, deren Höhe z.T. vom Haushaltseinkommen und z.T. von der Haushaltsgröße abhängen. Sie sind sowohl für die Finanzierung von Neubauten als auch für den Ankauf von Bestandswohnungen verfügbar.

Das großzügigste Instrument für die Förderung des Wohnungseigentums ist die teilweise Vergütung der Mehrwertsteuer bei Wohnungsneubauten und umfassenden Sanierungsarbeiten. Anstelle der Regelsatzes von 15% gilt hierfür ein ermäßigter Satz von nur 3%.

NIEDERLANDE

Die niederländische Wohnungspolitik der 90er Jahre ist die Konsequenz aus dem im Jahre 1990 approbierten Heerma-Memorandum, das eine Neuorientierung der Wohnungspolitik forderte. Grundlinien dieser neuen Wohnungspolitik sind der weitgehende Rückzug des Staates aus der Wohnbauförderung, die Delegierung der wohnungspolitischen Agenden an regionale und lokale Gebietskörperschaften und die Konzentration von Förderungen auf die Bezieher geringer Einkommen. Dementsprechend wurde die wohnungspolitische Zielgruppe kontinuierlich eingeeengt und umfaßt gegenwärtig nur mehr etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung.

Das bis in die späten 80er Jahre bestehende System öffentlicher Darlehen für die Errichtung geförderter Mietwohnungen durch gemeinnützige Bauvereinigungen (*woningcorporaties*) erforderte angesichts der von der Regierung vorgegebene „Sozialmieten“ immer umfangreichere Bewirtschaftungszuschüsse. Um dieser wachsenden und vor allem unberechenbaren Belastung auszuweichen, wurden die offiziellen Mietenrichtwerte für den gemeinnützigen und privaten Mietwohnungssektor in den frühen 90er Jahren stark angehoben. Ausserdem beschloß die Regierung mit den gemeinnützigen Bauträgern 1993 einen Gesamtausgleich (in Kraft 1995), der die eingegangenen Zuschußverpflichtungen den ausstehenden Darlehen gegenüberstellte. Mittels der Zahlung eines (hohen !) Pauschalbetrages wurde die entsprechende Differenz kompensiert. Damit konnte der weitere wohnungspolitische Gesamtaufwand stark reduziert und stabilisiert werden.

Seither müssen gemeinnützige Bauvereinigungen sämtliche Neubauten mit Kapitalmarktdarlehen oder mit eigenen Mitteln finanzieren. Ergänzend wurde vom Verband der gemeinnützigen Bauvereinigungen ein Solidaritäts- und ein Garantiefonds eingerichtet.

Andererseits wurde die Subjektförderung in der Form der Wohnbeihilfe (*IHS – individuele huursubsidie*) stark ausgebaut. Sie steht nur Mietern offen, allerdings sowohl im gemeinnützigen als auch im privaten Bestand. Auf die Wohnbeihilfe entfällt gegenwärtig etwa die Hälfte der wohnungspolitischen Aufwendungen.

Die früher gewährten Baukostenzuschüsse für den Erwerb von Wohnungseigentum wurden stark reduziert und bestehen gegenwärtig nur mehr in rudimentärer Form. Das wesentlichste Förderungsinstrument für diesen Sektor besteht in der Steuerbegünstigung für Kapitalmarktdarlehenszinsen, die im Gegensatz zu anderen Ländern noch immer in ihrer vollen Höhe und zum individuellen Grenzsteuersatz absetzbar sind.

PORTUGAL

Die portugiesische Wohnungspolitik der letzten Jahrzehnte ist auf dem Hintergrund umfassender Wanderungsbewegungen vom Landesinneren in die Großstädte Lissabon und Porto zu sehen, die angesichts weithin unzureichenden Einkommen zum Entstehen ausgedehnter Slumsiedlungen ge-

führt hat. Zusätzlich war ihre Ausformung von den bis in die 80er Jahre vorherrschenden hohen Inflationsraten geprägt.

Der öffentlichen Mietwohnungssektor, der durch den späteren Verkauf der Wohnungen an ihre Mieter immer nur einen kleinen Teil des Gesamtwohnungsbestands darstellte, wird durch einkommensabhängige Mieten charakterisiert.

Darüber hinaus war die portugiesische Wohnungspolitik hauptsächlich auf die Förderung des individuellen Wohnungseigentums ausgerichtet. Die Konditionen der dafür angebotenen Förderungsdarlehen war angesichts der raschen Geldentwertung bis in die 80er Jahre äußerst günstig, führten aber zu einer Dekapitalisierung der Förderungsinstitution, die 1982 aufgelöst werden mußte. In der Folge wurde die laufende Entwertung des Darlehenskapitals durch die Einführung progressiver Annuitäten gemildert.

Seit 1986 und auch während der 90er Jahre erfolgte die Förderung des Wohnungseigentums durch je nach Einkommen differenziert gestaltete Zinsenzuschüsse. Diese werden im Laufe der Jahre planmäßig reduziert. Für junge Haushalte, die zum ersten Mal Wohnungseigentum erwerben, gelten noch etwas günstigere Bedingungen.

Zusätzlich sind die von Käufern von Wohnungseigentum aufgewendeten Zins- und Tilgungszahlungen oder aber die direkten Investitionen innerhalb bestimmter Grenzen steuerlich begünstigt. Dennoch wird die virtuelle Eigenmiete für selbstgenutztes Wohnungseigentum nicht besteuert.

Erste Ansätze zu einem Wohnbeihilfensystem wurden erst in den 90er Jahren eingeführt.

Angesichts des in den letzten Jahren sehr umfangreichen privaten Wohnungsneubaus wurden die öffentlichen Mittel verstärkt in die Erneuerung des Wohnungsbestands und in die Stadterneuerung gelenkt.

Insgesamt sind die wohnungspolitischen Aufwendungen in Portugal im Verhältnis zum BIP noch recht gering, wodurch ihre Umgestaltung kaum zu einer Reduktion der staatlichen Schulden beitragen kann. Immerhin wurde aber der pro Förderungsfall erforderliche Aufwand für Zinsenzuschüsse durch das sinkende Zinsniveau auf dem Kapitalmarkt reduziert.

SCHWEDEN

Seit 1974 beruhte die schwedische Wohnbauförderung auf einer Kombination von öffentlichen Darlehen, je nach Bauträger im Ausmaß von 22% bis 30% der Produktionskosten und ergänzenden Zinsenzuschüssen. Letztere deckten einen Teil der Differenz zwischen einem theoretisch fixierten Referenzzinssatz und (etwa) den Refinanzierungskosten der Kreditinstitute ab. Diese Zinsenzuschüsse waren degressiv gestaltet und fielen daher im Laufe der Jahre bis auf Null.

Dieses System resultierte in Perioden hoher Inflationsraten und daher Zinssätze wie in den 80er Jahren in einem stark steigenden Förderungsaufwand der öffentlichen Hand.

Als eine Antwort auf die Liquiditätsbelastung durch öffentliche Darlehen wurden diese ab 1992 ebenfalls durch Zinsenzuschüsse ersetzt. Somit mußten sämtliche Fremdmittel auf dem Kapitalmarkt aufgenommen werden. In der Folge wurde auch der anfängliche Anteil der Zinsenzuschüsse an den entrichteten Darlehenszinsen verringert. So wurde der Höchstanteil der Zinsenzuschüsse für Miet- und Genossenschaftswohnungen von 57% (1993) auf 32% (1999) zurückgenommen. In ähnlicher Weise wurden die Zinsenzuschüsse für Wohnungseigentum von 31% (1993) auf 0% (2000) abgebaut. Diese unterschiedliche Behandlung resultiert aus der zusätzlich gewährten Steuerbegünstigung für die Erwerber von Wohnungseigentum und entspricht damit dem in Schweden etablierten Prinzip der Rechtsformunabhängigkeit (*tenure neutrality*) des Förderungssystems.

Die bis 1982 gewährte Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen zum individuellen Grenzsteuersatz wurde danach auf einen Fixsatz von 50% abgeändert, der im Laufe der 90er Jahre bis auf 30% (für die ersten rund € 12.500; darüber 21%) reduziert wurde. Andererseits ist für selbstgenutztes Wohnungseigentum keine Eigenmiete mehr zu berücksichtigen.

Ein gewichtiger Teil der wohnungspolitischen Aufwendungen entfällt auf die beiden Systeme der Wohnbeihilfe (für Familien mit Kindern und für Pensionistenhaushalte). In Summe ist deren Anteil im Laufe der 90er Jahre von 20% auf rund 50% gestiegen. Gleichzeitig nahm der gesamte öffentliche Aufwand im Rahmen der Wohnungspolitik real um etwa 40% ab.

Die im Sinne einer Maastricht-Konformität erzielten Einsparungen beziehen sich vor allem auf die reduzierten Zinsenzuschüsse und in zweiter Linie auf die geringeren Steuerausfälle aufgrund der Steuerbegünstigungen für das Wohnungseigentum. In beiden Bereichen haben sich die rückläufigen Zinssätze für Kapitalmarktdarlehen positiv ausgewirkt.

SPANIEN

Die spanische Wohnungspolitik war traditionell hauptsächlich auf das Wohnungseigentum ausgerichtet. In diesem Sinne wurden vor 1984 den Bauträgern zinsgünstige öffentliche Darlehen angeboten, die nach Fertigstellung der Wohnbauten von den individuellen Käufern übernommen werden konnten.

Später leisteten die für das Wohnungswesen zuständigen autonomen Regionen Zinsen- oder Annuitätenzuschüsse zu Kapitalmarktdarlehen. Zuletzt variierten die einkommensabhängigen Zuschüsse zwischen 5% und 15% der Annuität, die ihrerseits progressiv gestaltet ist.

Als indirekte Förderung wirkt die staatliche Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen und Tilgungszahlungen, die vor 1998 zum individuellen Grenzsteuersatz absetzbar waren und seither nur mehr 20%

(oberhalb bestimmter Grenzen: 15%) der geleisteten Zahlungen beträgt. Gleichzeitig wurde allerdings die früher zum sonstigen Einkommen anzurechnende Eigenmiete abgeschafft. Dieser Wechsel verringert den bisherigen Steuerausfall, der auch durch das niedrigere Zinsniveau reduziert wird.

Zusätzlich wird der Umsatzsteuersatz für geförderte Neubauwohnungen von 17,0% auf 7,0% und 4,0% ermäßigt

Direkte Subjektförderungen in der Form der Wohnbeihilfe sind in Spanien nahezu inexistent.

Insgesamt ist der wohnungspolitische Aufwand in Spanien mit knapp 1,0% des BIP nicht allzu hoch.

ZUSAMMENFASSUNG: WOHNUNGSPOLITISCHE VERÄNDERUNGEN IN DEN 90ER JAHREN

Bei einem zusammenfassenden Überblick zeigt sich, daß die umfangreichsten Änderungen der nationalen Wohnungspolitiken die Einschränkung oder Abschaffung der Steuerbegünstigungen für die Erwerber von Wohnungseigentum betreffen, denen früher als „unsichtbarer Aufwand“ weniger Augenmerk gewidmet worden war.

In zweiter Linie wurde auch der Umfang des geförderten Wohnungsneubaus zurückgenommen, wenn die Wohnraumversorgung der Bevölkerung bereits akzeptabel schien. Im Falle der Niederlande kommt es dabei zu einer völligen Aufgabe der Objektförderung durch den Staat.

Andererseits haben die Aufwendungen für Wohnbeihilfen vor allem in den westlichen und nördlichen EU-Staaten stark zugenommen.

Trotz der vorläufigen Nicht-Teilnahme von Dänemark, Schweden und Großbritannien haben auch diese Länder große Anstrengungen unternommen, ihre Budgetdefizite zu reduzieren.

In der Folge werden die wesentlichsten Aspekte der wohnungspolitischen Änderungen in den 14 EU-Ländern (mit Ausnahme Österreichs) im Laufe der 90er Jahre zusammengefaßt.

BELGIEN

Aufgrund beschränkter Regionalbudgets wurde der Neubau von gemeinnützigen Mietwohnungen in den frühen 90er Jahren stark eingeschränkt. Erst zuletzt ist wieder eine gewisse Belebung zu verzeichnen.

Die weitaus überwiegende Förderung des Wohnungseigentums erfolgt in allen drei Regionen

weiterhin durch (geringe) Baukostenzuschüsse. Zusätzlich sind für Familienhaushalte – ebenfalls begrenzte – Förderungsdarlehen zu niedrigen Zinssätzen erhältlich.

Neben der steuerlichen Absetzbarkeit von Darlehensannuitäten wird der Erwerb von Wohnungseigentum auch durch eine Ermäßigung von Umsatzsteuer und Grunderwerbsteuer begünstigt.

DÄNEMARK

Aufgrund des bereits umfangreichen Wohnungsbestands Rücknahme des geförderten Wohnungsneubaus. Verlagerung der Förderungen in die (Stadt-)Erneuerung und Modernisierung. Andererseits relative Ausweitung der kommunalen Baukostenzuschüsse für geförderte Wohnungen.

Durch Absenkung der fixen Sätze für die Steuerbegünstigung von Darlehenszinsen und gleichzeitig geringere Kapitalmarktzinssätze ist der wohnungspolitische Aufwand für diese Förderung des Wohnungseigentums rückläufig. Insgesamt hat dadurch der Anteil des wohnungspolitischen Aufwands am BIP deutlich abgenommen.

DEUTSCHLAND

Das Ende der 80er Jahre in der alten Bundesrepublik erreichte weitgehende Wohnungsmarktgleichgewicht wurde durch die Wiedervereinigung und eine umfangreiche Zuwanderung von einer unerwarteten Nachfragespitze abgelöst.

Mittels umfangreicher Steuerbegünstigungen wurde in der gesamten BRD der Wohnungsneubau und in den neuen Bundesländern die Erneuerung des Wohnungsbestands forciert. Damit wurde um die Mitte der 90er Jahre ein wahrer Bauboom ausgelöst.

Diese politisch motivierten Steuerverzichte konnten durch Steuerzuschäge nur zum Teil kompensiert werden, wodurch die Staatschuld etwas anstieg.

Im Sinne einer sparsameren und auch sozial gerechteren Wohnungseigentumsförderung wurde diese 1996 von der früheren beschleunigten Abschreibung auf eine einkommensneutrale Eigenheimzulage umgestellt.

Ergänzend zur abnehmenden Objektförderung nimmt das Wohngeld (Wohnbeihilfe) – vor allem in den neuen Bundesländern – eine immer gewichtigere Rolle ein.

FINNLAND

Der Finnische Wohnungsfonds / HFF wurde aus dem staatlichen Sektor weitgehend ausgegliedert und erhält seit 1994 keine öffentlichen Budgetmittel mehr. Die Refinanzierung neuer Förderungen

erfolgt aus den Rückzahlungen früherer Darlehen und mittels der Verbriefung weiterer bestehender Darlehensforderungen auf dem internationalen Kapitalmarkt.

Solange die Liquiditätssituation dies erlaubt, bevorzugt der HFF die Vergabe von Förderungsdarlehen gegenüber laufenden Zinsenzuschüssen.

Der Aufwand für Zinsenzuschüsse zugunsten des Erwerbs von Wohnungseigentum ist aufgrund der geringeren Kapitalmarktzinsen ebenfalls gesunken. Andererseits wurde die Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen vom individuellen Grenzsteuersatz auf fixe Sätze umgestellt.

Im Sinne der Maastricht-Kriterien wurden die wohnungspolitischen Aufwendungen gestrafft, u.a. durch verschärfte Wohnbeihilfe-Regelungen.

FRANKREICH

1996 erfolgte eine Umstellung der früheren Baukostenzuschüsse für HLM-Wohnungen auf eine Umsatzsteuerreduktion. Dennoch wurden zuletzt auch wieder Baukostenzuschüsse gewährt, um den gemeinnützigen Wohnungsneubau zu aktivieren.

Die Refinanzierung der wohnungspolitischen Aufwendungen erfolgt z.T. durch eigene Fonds und durch steuerbegünstigte Spareinlagen.

1995 wurden die früheren Förderungsdarlehen durch ein „Null-Prozent-Darlehen“ ersetzt. Die frühere Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen ist seit 1997 weggefallen.

Die verschiedenen Formen der Wohnbeihilfe haben weiter an Gewicht zugenommen.

GRIECHENLAND

Im Rahmen der wenig ambitionierten Wohnungspolitik, die im wesentlichen auf das Wohnungseigentum ausgerichtet ist, werden unverändert zinsgünstige Förderungsdarlehen angeboten. Dafür bestehen eigene Fonds für öffentliche und private Angestellte.

Zusätzlich ist die unbeschränkte Steuerbegünstigung für Kapitalmarktdarlehenszinsen weiterhin aufrecht.

Andererseits konnte Griechenland nur durch eine strikte Ausgabendisziplin eine Aufnahme in die EWU erreichen.

GROBBRITANNIEN

Bereits seit der Regierung Thatcher hat sich der Zentralstaat zunehmend aus der Wohnungspolitik zurückgezogen, indem den bis dahin den Mietwohnungssektor dominierenden Gemeinden eine höhere Kostendeckung vorgeschrieben wurde.

Der mit hohen Preisabschlägen forcierte umfangreiche Abverkauf von Gemeindewohnungen wurde von geringeren Mittelzuweisung an die Gemeinden begleitet.

Im Wohnungseigentumssektor wurde die frühere unbegrenzte Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen letztlich im Jahre 2000 völlig aufgehoben.

Das Wohnbeihilfesystem hat an Bedeutung zugenommen und überwiegt bereits deutlich innerhalb des gesamten wohnungspolitischen Aufwands.

IRLAND

Aufgrund des ausserordentlichen starken Wirtschaftswachstums im letzten Jahrzehnt konnte Irland den sehr hohen Schuldenstand im Verhältnis zu BIP rasch abbauen, ohne die wohnungspolitischen Aufwendungen zurückzunehmen.

Der anteilmäßig noch geringe öffentliche Mietwohnungssektor wird zwar mit Direktfinanzierung weiter ausgebaut, doch gilt das Hauptinteresse der Wohnungspolitik der Förderung des Wohnungseigentums. In diesem Sinne bestehen spezielle Förderungen für Erstkäufer, für Gemeindemieter und für den schrittweisen Erwerb von Wohnungseigentum.

Die Absetzbarkeit von Darlehenszinsen wurde vom individuellen Grenzsteuersatz auf immer geringere fixe Sätze umgestellt und in der Regel auf 80% der entrichteten Zinsen begrenzt.

ITALIEN

Neben der Direktfinanzierung von öffentlichen geförderten Mietwohnungen stehen für das Wohnungseigentum einkommensabhängige Zinsenzuschüsse zur Verfügung. Zusätzlich wird die Umsatzsteuer für geförderte Wohnungen stark ermäßigt. Darüber hinaus bestehen weiterhin befristete Ermäßigungen der Grunderwerbsteuer und der Grundsteuer.

Die Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen hat durch allgemein fallende Zinssätze und durch den Übergang auf feste Absetzbarkeitssätze an Bedeutung verloren. Gleichzeitig wurde damit der entsprechende Steuerentfall reduziert.

LUXEMBURG

Angesichts der komfortablen Budget- und Verschuldungssituation konnte Luxemburg die seit den 80er Jahren bestehenden Förderungen fortführen.

In erste Linie betrifft dies die weitgehende Rückvergütung der Umsatzsteuer für Wohnungsneubauten und in zweiter die diversen Zinsenzuschüsse für den Erwerb von Wohnungseigentum. Darüber hinaus bestehen geringe Baukostenzuschüsse für geförderte Mietwohnungen.

NIEDERLANDE

Die grundsätzliche Reorientierung der niederländischen Wohnungspolitik in den 90er Jahren hat die gemeinnützigen Bauvereinigungen in die finanzielle Unabhängigkeit entlassen. Gleichzeitig hat sich der Staat mithilfe einer Einmalzahlung von der früheren Objektförderung zurückgezogen und von den laufenden Bewirtschaftungszuschüssen befreit. Damit sind die *woningcorporaties* gezwungen, Wohnungsneubauten mit eigenen und Kapitalmarktmitteln zu finanzieren, wofür auch ein eigener Garantiefonds zur Verfügung steht.

Der Erwerb von Wohnungseigentum wird bis auf weiteres noch durch eine unbegrenzte Absetzbarkeit von Darlehenszinsen zum individuellen Grenzsteuersatz unterstützt. Zusätzlich werden geringe Baukostenzuschüsse gewährt.

Auf das gut ausgebaute Wohnbeihilfensystem entfällt bereits den Großteil der wohnungspolitischen Aufwendungen.

PORTUGAL

Die relativ günstige wirtschaftliche Entwicklung hat keine Absenkung der wohnungspolitischen Aufwendungen in den 90er Jahren erfordert.

Die Förderung des Wohnungseigentums erfolgt weiterhin durch einkommensabhängige Zinsenzuschüsse, die durch das fallende Zinsniveau an Bedeutung verloren haben. Ebenso können Darlehensannuitäten steuerlich abgesetzt werden.

Angesichts des noch großen Erhaltungsrückstands im Wohnungsbestand werden verstärkt Mittel in die Stadterneuerung gelenkt.

SCHWEDEN

Ausgelöst durch die wirtschaftliche Krise Anfang der 90er Jahre wurde das Förderungssystem stark reduziert. Die früheren Förderungsdarlehen für kommunale Mietwohnungen wurden durch Zinsenzuschüsse ersetzt, die in der Folge immer weiter (bis auf 30%) reduziert wurden.

Parallel dazu wurde die traditionelle Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen zum Erwerb von Wohnungseigentum sukzessive auf einen fixen Satz von 30% abgesenkt. Für diesen Sektor gibt es seit 2000 auch keine Zinsenzuschüsse mehr. Mit diesen Maßnahmen wurde der entsprechende Steuerentfall stark verringert.

Die beiden Systeme der Wohnbeihilfe haben an relativem Gewicht gewonnen, doch konnte der wohnungspolitische Gesamtaufwand stark reduziert werden.

SPANIEN

Keine Reduktion des wohnungspolitischen Mitteleinsatzes.

Da der Erwerb von Wohnungseigentum hauptsächlich durch einkommensabhängige Annuitätenzuschüsse (früher Zinsenzuschüsse) unterstützt wird, ist der entsprechende Förderungsaufwand aufgrund des fallenden Zinsniveaus zurückgegangen.

Für Neubauwohnungen gelten abgestuft reduzierte Umsatzsteuersätze.

Die Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen wurde 1998 vom individuellen Grenzsteuersatz auf fixe Sätze abgeändert und damit sozial ausgeglichener. Gleichzeitig ging damit der Steuerentfall zurück.

SCHLUSSFOLGERUNG

Unter der doppelten Vorgabe einer weitestgehenden ökonomischen Optimierung und einer weitestgehend Maastricht-neutralen Gestaltung des wohnungspolitischen Mitteleinsatzes scheint für die Förderung des Erwerbs von Wohnungseigentum folgende Kombination einer Basis- und einer Zusatzförderung empfehlenswert¹:

BASISFÖRDERUNG: FINANZIERUNGSHILFE DURCH WERTGESICHERTE DARLEHEN

Eine Basisförderung, die im Prinzip weiten Bevölkerungskreisen verschiedener Einkommenshöhe offenstehen kann, sollte eine Förderung eingesetzt werden, bei der das ursprünglich eingesetzte Kapital der öffentlichen Hand vollständig wertgesichert zurückgeführt wird.

Damit würde im Laufe der Jahre ein der Kontrolle der Landesregierung unterstehender Umlauffonds aufgebaut, der letztlich keine Zufuhr frischer Förderungsmittel mehr erfordert.

¹ siehe auch Donner 1995, p.284-292 und Donner 2000, p.587-589

Dieser Fonds könnte Förderungsdarlehen gewähren, für die keine Realzinsen zu entrichten wären, sondern deren jeweils offener Kapitalsaldo lediglich indexiert wäre. Zusätzlich wäre ein geringer Verwaltungszuschlag einzuheben.

Die Höhe der individuellen Darlehenssumme sollte als Funktion des Wohnungsbedarfs entsprechend der Haushaltsgröße und der jeweiligen durchschnittlichen Produktionskosten bestimmt werden.

Im Falle einer unzureichenden Liquidität dieses Wohnbaufinanzierungsfonds könnte auch auf gestaffelte rückzahlbare Annuitätenzuschüsse ausgewichen werden.

ZUSATZFÖRDERUNG: WOHNBEIHILFE

Jenen Haushalten, deren Einkommen auch zu den obigen Bedingungen der Erwerb von Wohnungseigentum im Ausmaß ihres Bedarfs nicht möglich wäre, sollten durch die Gewährung einer Wohnbeihilfe weiter unterstützt werden.

Dabei wäre allerdings im Sinne der Rechtsformneutralität – und auch im Sinne einer Begrenzung dieser budgetbelastenden Förderungsform – darauf zu achten, daß die Höhe dieser Wohnbeihilfe nur dem Aufwand für die Kostenmiete eine gleichwertigen Mietwohnung entsprechen sollte.

ANGEBOTSALTERNATIVE

Da auch unter diesen Bedingungen nicht alle Haushalte Wohnungseigentum erwerben werden können, sollten zusätzlich von den Gemeinden kommunale Mietwohnungen zu echten Kostenmieten vorgehalten werden, die als Angebotsalternative zum Wohnungseigentum und zu privaten Mietwohnungen wirken würden.

FALLSTUDIE 1: FINNLAND – AUSGELAGERTER WOHNBAUFONDS

Der Finnische Wohnungsfonds (Housing Fund of Finland / HFF) wurde bereits 1990 gegründet. Er untersteht dem Umweltministerium und dient der Umsetzung der finnischen Wohnungspolitik und der Förderung des Mietwohnungs- und Wohnungseigentumsbaus, sowie der Erneuerung des Wohnungsbestands.

Da der HFF eine ausgelagerte („*off-budget*“) Institution ist, sind die Aufwendungen nicht budgetwirksam, obwohl die Schulden (aufgenommene Kredite, begebene Anleihen) aufgrund der Maastricht-Richtlinien weiterhin dem öffentlichen Sektor zugerechnet werden.

Das Anfangskapital des HFF bestand aus den Forderungen aus früher von der Staatlichen Wohnbaubehörde (*National Housing Board / ARAVA*) gewährten Darlehen in der Höhe von FIM 27 Mrd. (€ 4,7 Mrd.).

Zusätzlich zu den Erträgen aus alten Darlehen und zu neu aufgenommenen Kapitalmarktmitteln hat der finnische Staat den HFF bis 1993 mit jährlichen Budgetzuweisungen dotiert. Aufgrund der ab 1992 ausserordentlich rasch gestiegenen Verschuldung des öffentlichen Sektors wurden diese budgetbelastenden Zuweisungen, die vor allem der Kompensation der Zinsdifferenz zwischen Kapitalmarktzinsen und den begünstigten Zinssätzen der Förderungsdarlehen dienten, 1994 eingestellt.

Als Konsequenz daraus hat der HFF – unterstützt von der Regierung – nach neuen Wegen des Kapitalzugangs gesucht und in der Form der Verbriefung (zeitlich limitierten Übertragung) von bestehenden Forderungen („*securitisation*“) gefunden.

Zu diesem Zweck wurde in Irland eine eigene Finanzierungsinstitution (*special purpose vehicle / SPV*) namens FENNICA gegründet, da sich Dublin in den letzten Jahrzehnten zu einem bedeutenden internationalen Finanzplatz entwickelt hatte.

Die den internationalen Investoren zur Sicherheit angebotenen Darlehensforderungen wurden zunächst nach dem Kriterium einer bereits erfolgten Tilgung etwa im Ausmaß eines Drittels ausgewählt. Damit wurde über die erfahrungsgemäß für ARAVA-Schuldner geltende Bonität hinaus (uneinbringliche Forderungen machen deutlich weniger als 0,1 % des Gesamtsaldos aus) das Investorrisiko weiter reduziert, da das ursprüngliche Belehnungsverhältnis von rund 90 % mittlerweile auf etwa 60 % abgesunken war. Diese Forderungen wurden sodann gebündelt und der HFF-Schuldverschreibung unterlegt. Die zu entrichtenden Zinsen stammten zum größeren Teil durch Zinserträge aus den älteren ARAVA-Darlehen, wobei zur Deckung der Differenz zwischen der Kapitalmarktverzinsung und dem Zinssatz der alten ARAVA-Darlehen weitere HFF-Forderungen herangezogen wurden. Getilgte Sicherheiten werden laufend durch gleichwertige ersetzt.

Trotz des Fehlens einer staatlichen Garantie für die Investoren waren die FENNICA-Zinssätze aufgrund der AAA-Bonität der Sicherheiten relativ günstig.

Im Rahmen dieses Systems hat FENNICA auf dem internationalen Kapitalmarkt zwischen 1995 und 1999 in mehreren Tranchen insgesamt rund € 1,1 Mrd. Erlöst, wovon der kleinere Teil auf US-Dollar und der größere auf Finnmark entfiel.

Ab 1997 übernahm der HFF auch die bis dahin aus dem staatlichen Budget gedeckten Zinszuschüsse für bestimmte Kapitalmarktdarlehen.

Ende der 90er Jahre wurden rund 70 % des gesamten Wohnungsneubaus gefördert. Etwa 70 % des geförderten Volumens entfiel auf Mietwohnungen.

Bewertung:

Die vom HFF gewählte Refinanzierung über eine Verbriefung von Forderungen ermöglicht eine Liquiditätsausweitung ohne zusätzliche Belastung des öffentlichen Schuldenstands.

Die mit der Errichtung des SPV FENNICA verbundenen (Einmal-)kosten sind relativ hoch. Darüber hinaus entstehen erhebliche Kosten für die Auswahl und Bewertung der als Sicherheit dienenden ARAVA-Darlehensforderungen, diverse Beratungsleistungen und die Errichtung der entsprechenden Verträge etc.

Letztlich kann auch das FENNICA-System nicht als *perpetuum mobile* wirken, weil die eigentliche Förderungsleistung (die Zinsdifferenz) einen zusätzlichen Substanzverbrauch auslöst, der das System längerfristig inoperabel macht. Nach Aussage der verantwortlichen Wohnungspolitikern ist jedoch seine Funktionsfähigkeit durch mehrere Jahrzehnte gesichert.

FALLSTUDIE 2: FRANKREICH – NULLZINS-DARLEHEN FÜR WOHNUNGSEIGENTUM

Anstelle des seit 1977 angebotenen Förderungsdarlehens für den Erwerb von Wohnungseigentum (*prêt aidé à l'accession à la propriété / PAP*) hat das französische Wohnungsministerium 1995 ein neues Modell eingeführt: das Nullzins-Darlehen (*prêt à taux zéro*).

Dieses Darlehen darf nur für den Erwerb eines Hauptwohnsitzes beantragt werden. 1997 wurde diese Möglichkeit auf den erstmaligen Erwerb von Wohnungseigentum eingeschränkt. Der begünstigte Haushalt kann auch eine zumindest 20 Jahre alte Wohnung im Bestand erwerben, doch müssen dann mindestens 35 % der Gesamtinvestition (d.h. mind. 54 % des reinen Kaufpreises) auf Erneuerungsarbeiten entfallen.

Im Vergleich zu den Bestimmungen des früheren PAP-Darlehens wurden die Einkommensgrenzen wesentlich ausgeweitet: statt zuletzt rund 60 % können nun rund 90 % aller Haushalte einen Antrag auf derartige Nullzins-Darlehen stellen, die in ihrer Zahl unbeschränkt und durch das gesamte Bankensystem angeboten werden. Der entgangene Zinsertrag wird den Kreditinstituten durch den Staat abgegolten.

Die Darlehenssumme darf höchstens 20 % des Kaufpreises (bei älteren Bestandswohnungen: der Gesamtinvestition) betragen und ist von der Haushaltsgröße abhängig. Zusätzlich wird zwischen dem Zentralraum der Hauptstadt (*Île de France*) und der Provinz unterschieden. Somit beträgt das Nullzins-Darlehen für einen Einpersonenhaushalt in der Provinz maximal FFR 70.000 und in der Hauptstadtregion FFR 100.000 (€ 10.800 / € 15.400). Für größere Haushalte steigen diese Beträge bis zu FFR 140.000 bzw. FFR 180.000 (€ 21.600 / € 27.000).

Die Laufzeit des Nullzins-Darlehens hängt wiederum vom Haushaltseinkommen ab. Für niedrige Einkommen kann die Rückzahlung maximal 15,5 Jahre aufgeschoben werden, während andere Dar-

lehen getilgt werden. Für mittlere Haushaltseinkommen gilt eine Laufzeit von 15,5 Jahren ohne Aufschub und für höhere Einkommen eine Laufzeit von maximal 7 Jahren.

Logischerweise kann es für ein Nullzins-Darlehen keine Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen geben. Allerdings können auch Darlehenszinsen für mit diesem verbundene andere Darlehen nicht steuerlich abgesetzt werden.

Die Nachfrage nach diesen Darlehen betrug rund 120.000 Fälle pro Jahr. Die durchschnittliche Darlehenssumme lag bei etwas über FFR 100.000, die Gesamtinvestition bei rund FFR 650.000. Etwa 70 % aller Förderungsdarlehen betrafen die Errichtung eines Eigenheims mit einer durchschnittlichen Nutzfläche von 110 m².

Bewertung:

Förderungsdarlehen mit einem nominellen Zinssatz von 0,0 % entlasten den Darlehensnehmer vom gesamten nominellen Zinsaufwand. Dementsprechend entfallen für den betreffenden Haushalt nicht nur die realen Finanzierungskosten sondern er wird auch durch die laufende inflationäre Entwertung der nominell konstanten Annuitäten begünstigt. Dies wirkt sich besonders in jenen Fällen aus, in denen die Rückzahlung des Förderungsdarlehens (um max. 15,5 Jahre) aufgeschoben wird.

Der reale Förderungsaufwand für ein durchschnittliches Nullzins-Darlehen wird daher vom französischen Wohnbauministerium auf rund 60 % der Darlehenssumme geschätzt. Ein Förderungsdarlehen, dessen Zinssatz das eingesetzte öffentliche Kapital nicht einmal in seinem Wert sichert, müßte dementsprechend von den EU-Behörden als Subvention eingestuft werden.

FALLSTUDIE 3: NIEDERLANDE – ZENTRALFONDS – GARANTIEFONDS

Der geförderte Mietwohnungsbau der Nachkriegszeit lag im wesentlichen in den Händen gemeinnütziger Wohnungsunternehmen („*woningcorporaties*“). Der Anteil dieses Sektors am gesamten Wohnungsbestand erreichte 1990 41 %, ein Höchstwert innerhalb der EU. Seither ist dieser Bestand mit rund 2,4 Mio. Wohnungen zwar absolut konstant geblieben, doch repräsentiert er gegenwärtig nur mehr etwa 36 % aller Wohnungen. Trotzdem ist dieser Sektor noch immer dreimal so umfangreich wie der private Mietwohnungssektor.

Die Finanzierung des gemeinnützigen Wohnungsneubaus wurde im Laufe der 80er Jahre sukzessive von den früheren staatlichen Krediten auf Kapitalmarktkredite umgestellt. Die Mieten der neuerbauten Wohnungen wurden hingegen aufgrund von Regierungsrichtlinien festgelegt, um einen bestimmten Prozentsatz typischer Haushaltseinkommen nicht zu überschreiten. Daraus ergaben sich – besonders zu Beginn der Nutzungsdauer – sehr hohe Bewirtschaftungszuschüsse, die erst nachträglich durch eine schrittweise offizielle Anhebung der Mieten abgebaut werden konnten.

Seit 1988 nehmen die *woningcorporaties* nahezu alle erforderlichen Mittel auf dem Kapitalmarkt auf, während sich der Staat von der Finanzierung des Sozialen Wohnbaus völlig zurückgezogen hat und nach einem Globalabkommen mit dem gemeinnützigen Sektor seit 1995 keinerlei Bewirtschaftungszuschüsse mehr leistet. Im diesem Sinne wurden zwei ergänzende Einrichtungen geschaffen, die in ihren Aufgaben eng miteinander verbunden sind: der Zentrale Wohnungsfonds („*Centraal Fonds voor Volkshuisvesting*“ / CFV) und der Garantiefonds für den sozialen Wohnbau („*Waarborgfonds Sociale Woningbouw*“ / WSW).

Der WSW ist eine bereits 1983 von den damals bestehenden beiden Verbänden der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (NWR und NCIV; 1998 zu einem einheitlichen Gesamtverband AEDES verschmolzen) gegründete privatrechtliche Institution, die Bürgschaften für die Kreditaufnahme einzelner gemeinnütziger Wohnungsunternehmen auf dem Kapitalmarkt übernimmt. Da alle teilnehmenden gemeinnützigen Wohnungsunternehmen gemeinsam für die eingegangenen Verpflichtungen haften, entsteht damit ein *risk-pool*, der für die Kapitalanleger besser bewertbar und damit attraktiver ist als einzelnen Unternehmen. In letzter Instanz haften auch die betreffenden Gemeinden und letztlich der niederländische Staat für die Verbindlichkeiten. Tatsächlich ist bisher keine einzige der übernommenen Bürgschaften schlagend geworden.

Das gestreute und vereinheitlichte geringe Risiko (AAA-Bewertung durch Standard & Poor's) und die unbeschränkte Handelbarkeit der zur Refinanzierung ausgegebenen „*medium-term-notes*“ / MTN resultieren in etwas niedrigeren Finanzierungskosten für die gemeinnützigen Investitionen in Wohnungsneubau und Bestandserneuerung.

Die am WSW teilnehmenden gemeinnützigen Bauträger (d.s. über 90 % der anerkannten *woningcorporaties*) müssen eine Eintrittsgebühr und jährliche Gebühren für die laufende Bonitätsprüfung entrichten. Sollte die Prüfung eine nicht ausreichend solide finanzielle Situation und damit ein erhöhtes Kreditrisiko ergeben, dann wird das betreffende Unternehmen aus dem *risk-pool* ausgeschieden und hat damit keinen begünstigten Zugang zum Kapitalmarkt. Es muß sich in der Folge um Unterstützung durch den CFV bemühen (s.u.).

Der CFV wurde 1988 als öffentlich-rechtliche Einrichtung geschaffen und untersteht dem Wohnungs- und Umweltministerium VROM. Er stellt einen Solidaritätsfonds dar, zu dem alle gemeinnützigen Wohnungsunternehmen Beiträge entrichten.

Durch das bis 1988 im gemeinnützigen Wohnungsbestand angewendete Dynamische Kostenmietensystem ergaben sich für einige *woningcorporaties* ungenügende Mieterträge und damit nach der Sistierung der staatlichen Bewirtschaftungszuschüsse finanzielle Schwierigkeiten, die sie zu Sanierungsfällen machten. Der CFV stellt für diese Gesellschaften befristete zinsenlose Darlehen bereit, um sie wirtschaftlich zu stabilisieren. In etlichen Fällen kam es auch zu Fusionen mit stärkeren Unternehmen. Vor allem deshalb ist die Zahl der *woningcorporaties* zwischen 1990 und 1999 von insgesamt 824 auf 669 zurückgegangen.

Die Zahl der finanziell geschwächten gemeinnützigen Wohnungsunternehmen lag 1999 bei 46, wobei allerdings nur 6 Unternehmen als Sanierungsfälle bezeichnet wurden.

Sobald ein Sanierungsfall stabilisiert oder restrukturiert ist, kann er sich neuerlich an den WSW wenden. In diesem Sinne besteht zwischen den beiden Fonds eine enge Zusammenarbeit. Letztere hat auch den Aufbau eines gemeinsamen Informationssystems nahegelegt. Über eine allfällige Zusammenlegung beider Fonds wird gegenwärtig diskutiert.

Bewertung:

Die Gründung der beiden Fonds steht im Zusammenhang mit dem Rückzug des niederländischen Staates aus der Objektförderung und mit der partiellen Entlassung des gemeinnützigen Sektors in die Privatwirtschaft, allerdings mit der Vorgabe der Erfüllung eines sozialen Auftrags.

Da sich der staatliche wohnungspolitische Aufwand gegenwärtig – abgesehen von Stadterneuerungsmaßnahmen – auf die Wohnbeihilfe für Mieter und auf die Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen beschränkt, sind die Produktions- und Bewirtschaftungskosten des gemeinnützigen Sektors im wesentlichen eine Funktion der Marktbedingungen.

Der WSW kann in diesem Sinne die Bonität des Sektors nicht direkt beeinflussen, sondern sie lediglich durch ein *risk-poling* vereinheitlichen. Somit werden die aufgrund der WSW-Bürgschaft erzielbaren Kreditkonditionen in Summe nicht wesentlich günstiger sein als ohne sie. Allerdings ist ein „erzieherischer“ Effekt nicht von der Hand zu weisen: da die einzelnen Unternehmen jährlich im Hinblick auf ihre Bonität geprüft werden, sind sie angehalten, für Ordnung in ihrem Haus zu sorgen und damit eine langfristige finanzielle Stabilität herbeizuführen. Dies – und die rechtzeitige Aussonderung von Problemfällen – wirkt sich natürlich auf die Einschätzung des Sektors durch den Kapitalmarkt positiv aus.

Der CFV als Solidarfonds hingegen übernimmt die Aufgabe, ins Straucheln geratene Unternehmen wieder auf die Beine zu helfen, wofür ihm von der Gesamtheit der gemeinnützigen Unternehmen Mittel bereitgestellt werden.

Keineswegs kann der WSW (oder gar der CFV) eine Reduktion der Nutzerkosten in einem Ausmaß herbeiführen, die es einem einkommensschwächeren Haushalt erlauben würde, eine angemessene Wohnung nachzufragen. Dafür muß der Staat ständig steigende Beträge in der Form der Wohnbeihilfe („*individuele huursubsidie*“) aufwenden.



Löwengasse 47/5
A-1030 Wien

Tel.: +43 1 /712 62 51-0
Fax: +43 1/712 62 51-21
e-mail: office@fgw.at
internet: www.fgw.at

Ausgliederung der Wohnbauförderung

Ass. Prof. Dr. Brigitte Gutknecht

Im Auftrag der

FGW – Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen
im Rahmen des Projekts „Maastricht-konforme Neugestaltung
der NÖ Wohnbaufinanzierung“ (NÖ Wohnbauforschung F-2095)

Wien, Dezember 2001

I. BEGRIFF DER AUSGLIEDERUNG

Unter den vom Auftraggeber im Zug der Projekterarbeitung formulierten verschiedenen Wohnbaufinanzierungsmodellen findet sich auch die Auslagerung der Wohnbauförderung, somit deren Übertragung auf eine vom Land verschiedene, von diesem aber beherrschte Rechtsperson im Sinn einer Ausgliederung, aber nicht einer echten Privatisierung.

Während bei einer echten, sogenannten „materiellen“ Privatisierung Aufgaben des Staates auf den privaten Sektor übertragen werden und der Staat sich aus der Besorgung dieser Aufgaben (evtl. unter Beibehaltung einer Kontrollfunktion) zurückzieht, überträgt der Staat bei der Ausgliederung eine Aufgabe, die er bisher durch eigene Organe wahrgenommen hat, auf eine von ihm verschiedene juristische Person, die nach wie vor unter seinem finanziellen und/oder organisatorischen Einfluss steht. Die Aufgabe wird dann von den Organen dieser juristischen Person wahrgenommen.

Gewöhnlich werden Aufgaben ausgegliedert, die der Staat bisher in den Formen der Privatwirtschaftsverwaltung durchgeführt hat, es kommt aber auch die Ausgliederung von hoheitlichen Aufgaben vor. Dabei wird eine juristische Person privaten Rechts mit der Befugnis zur Setzung von Hoheitsakten ausgestattet (Erlassung von Verordnungen, Bescheiden). In diesem Fall spricht man von „Beleihung“.

Als Träger der ausgegliederten Aufgabe werden einerseits privatrechtliche Gesellschaftsformen gewählt, und zwar Standardformen, die jedermann zugänglich sind, wie Kapitalgesellschaften (GesmbH, AG) oder Vereine oder aber es werden speziell für den Zweck neue Gesellschaftstypen über Sondergesellschaftsrecht geschaffen. Die Schaffung von atypischen Sondergesellschaften ist aus kompetenzrechtlichen Gründen nur dem Bund möglich, der Standardformen können sich alle Gebietskörperschaften bedienen.

Die Aufgabe kann aber auch auf einen Rechtsträger übertragen werden, der eine öffentlich-rechtliche Organisationsform aufweist wie z. B. selbständige Fonds. Solche Organisationen können sowohl vom Bund als auch von den Ländern geschaffen werden.

II. STAATSRECHTLICHE KONSEQUENZEN EINER AUSGLIEDERUNG

Die wichtigste Konsequenz der Ausgliederung ist nach österreichischem Verfassungsverständnis, dass die Tätigkeit eines ausgegliederten Rechtsträgers, sei es eines Unternehmens oder eines öffentlich-rechtlichen Fonds in den Formen des Privatrechts nicht als Staatstätigkeit gilt: Das Band zur jeweiligen Gebietskörperschaft wird durch die Ausgliederung gelockert. Werden Ausgegliederte mit Hoheitsaufgaben betraut, so bleibt diese hoheitliche Tätigkeit aber Staatsverwaltung.

Die Zuständigkeitswahrnehmung der Gebietskörperschaft selbst (z. B. die Schaffung ausgegliederter Rechtsträger, die Wahrung der Gesellschafterrechte, die Aufsicht über Fonds) bleibt allerdings Aufgabe des Staates selbst.

Bezüglich der ausgegliederten privatwirtschaftlichen Tätigkeit besteht keine Weisungsbefugnis gem. Art 20 Abs 1 B-VG. Andere Leitungsbefugnisse der Gebietskörperschaft können gesellschaftsrechtlich (z. B. durch Wahrnehmung der Gesellschafterrechte) oder bei öffentlich-rechtlichen Ausgliederungen durch Sonderregelungen (insbesondere Aufsichtsrechte) vorgesehen sein. Da eine Mitverantwortung der übertragenden Gebietskörperschaft für die Erfüllung der Aufgaben des ausgegliederten Rechtsträgers aufrecht bleibt, muss der Staat Möglichkeiten der Überwachung und Einwirkung durch das entsprechende oberste Organ (z. B. die Landesregierung) auch gegenüber den ausgegliederten Rechtsträgern sicherstellen (sogenanntes Ingerenzprinzip), wobei auf ausreichende „Ingerenzbeziehungen“ insbesondere dann zu achten ist, wenn – wie bei der Wohnbauförderung – Aufgaben ausgegliedert werden, die nicht erwerbswirtschaftlich zu besorgen sind und zu den ausschließlichen Staatsaufgaben zählen. Für Fonds wird ausdrücklich eine Pflicht zur Einrichtung einer staatlichen Aufsicht verlangt. Dabei sind jedoch die Grenzen der Maastricht-Konformität zu beachten.

Die Gebarung von ausgegliederten Rechtsträgern ist nach österreichischem Recht nicht Teil der Gebarung der ausgliedernden Gebietskörperschaft.

Ausgegliederte Rechtsträger der Länder unterliegen gem Art 127 B-VG der Kontrolle des Rechnungshofs, und zwar Fonds dann, wenn sie von Organen des Landes oder aber von Personen verwaltet werden, die hiezu von Organen des Landes bestellt sind, aber auch Unternehmungen, an denen das Land allein oder gemeinsam mit anderen rechnungshofpflichtigen Rechtsträgern mit mehr als 50 % beteiligt ist.

III. VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN UND SCHRANKEN DER AUSGLIEDERUNG

Die Gebietskörperschaften haben von Verfassungs wegen grundsätzlich die Wahl, ob sie eine privatwirtschaftliche Aufgabe in Eigenverantwortung oder durch einen ausgegliederten Rechtsträger erfüllen wollen (vgl. VfSlg 14.075/1995). Diese Wahlfreiheit erstreckt sich prinzipiell auf alle Organisationsformen und umfasst sowohl juristische Personen des Privatrechts als auch solche des öffentlichen Rechts.

Eine Ausgliederung bedarf regelmäßig eines Ausgliederungsgesetzes. Ohne ein solches Gesetz kommt nur die Ausgliederung von auch bisher nicht gesetzlich geregelten Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung aus, wenn diese auf einen bestehenden Rechtsträger übertragen werden oder zu diesem Zweck eine Standard-Kapitalgesellschaft oder ein Verein gegründet wird. Auch hier wird aber eine besondere finanzgesetzliche Ermächtigung erforderlich sein.

Die Ausgliederung der Wohnbauförderung, die schon bisher gesetzlich geregelt war, bedarf daher eines Gesetzes. Hiefür besteht gem. Art 11 Abs 1 Z 3 iVm Art 15 B-VG eine entsprechende Kompetenzgrundlage für das Land.

Soll die Übertragung auf eine Kapitalgesellschaft (z. B. GesmbH) erfolgen, so kann dies im Fall der Wohnbauförderung nur durch Gründung einer solchen Gesellschaft nach dem entsprechenden Bundesgesetz erfolgen. Besondere Regelungen für eine derartige Gesellschaft (z. B. spezielle Gemeinwohlauflagen, Eingriffs-, Kontroll- oder Aufsichtsrechte) kann das Land nicht treffen, da es sich dabei um eine Angelegenheit des Zivilrechts und damit um eine Bundessache gem. Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG handelt.

Wohl aber ergibt sich eine Kompetenz des Landes zur Errichtung und Organisation eines Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit als juristische Person des öffentlichen Rechts aus Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG iVm Art 15 B-VG. Für die Gründung eines Fonds ist stets ein Gesetz erforderlich.

Was die verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine Ausgliederung betrifft, so sieht die herrschende Lehre sowie die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (vgl. VfSlg 14.473/1996) als Grenze für deren Zulässigkeit ganz allgemein die Erfüllung des Gleichheitsgrundsatzes und des Effizienzprinzips. D. h., die Ausgliederung muss sachlich gerechtfertigt sein und den wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Einsatz öffentlicher Mittel sicherstellen. Allerdings handelt es sich bei diesen Effizienzkriterien um relativ weitmaschige Vorgaben für die Entscheidung der Gebietskörperschaft zu einer Ausgliederung, bei denen der Verfassungsgerichtshof wohl auf eine Vertretbarkeitskontrolle beschränkt ist. Sollte sich allerdings herausstellen, dass die Ausgliederung ineffizient gewesen ist, so verpflichtet dies den Gesetzgeber zur entsprechenden Anpassung.

Die Ausgliederung darf ferner nur „vereinzelte Aufgaben“ betreffen, die Ausgliederung „ganzer Bereiche“ der Verwaltung ist nicht zulässig. Eine Grenzziehung ist allerdings schwierig und nur im Einzelfall möglich. Sie wird im Fall der Ausgliederung hoheitlicher Aufgaben enger ausfallen müssen als bei einer Ausgliederung von privatwirtschaftlichen Agenden. Auch die Rechtsform der Ausgliederung und die dem Staat verbleibenden Möglichkeiten der Einflussnahme spielen eine Rolle. So kann davon ausgegangen werden, dass die Wohnbauförderung als „vereinzelnde Aufgabe“ zu betrachten ist, die als Ganzes ausgegliedert werden kann, insbesondere dann, wenn sie auf eine vom Lande dominierte GmbH oder einen Fonds übertragen wird.

IV. ZUR AUSGLIEDERUNG DER WOHNBAUFÖRDERUNG IN NIEDERÖSTERREICH

A. ZUM GEGENSTAND DER AUSGLIEDERUNG

Zunächst wird zu klären sein, ob die gesamte derzeit in Niederösterreich bestehende Wohnbauförderung ausgegliedert werden soll, oder nur jene Förderungen, die privatwirtschaftlich vergeben wer-

den. Derzeit wird in Niederösterreich – anders als in den meisten anderen Bundesländern – bekanntlich die Wohnbeihilfe mit Bescheid und somit hoheitlich zuerkannt (§ 44 Abs 1 NöWFG). Soll auch die Wohnbeihilfe ausgegliedert werden, so handelt es sich um Übertragung von Hoheitsgewalt und damit um eine „Beleihung“. Diesfalls ist neben dem Erfordernis einer Übertragung durch Gesetz als Grundlage für das hoheitliche Handeln die Bindung an Weisungen der Landesregierung erforderlich: Nach herrschender Ansicht und der verfassungsrechtlichen Judikatur (VfSlg 14.473/1996) dürfen Aufgaben der Hoheitsverwaltung nur ausgegliedert werden, wenn den obersten Organen die Möglichkeit zukommt, die Besorgung dieser Aufgaben durch Weisung zu steuern.

Abgesehen von diesem – im Fall der Niederösterreichischen Wohnbauförderung in ihrer gegenwärtigen Gestalt die Zuerkennung von Wohnbeihilfe betreffenden – besonderen Erfordernis bezüglich der Weisungsbindung stellt sich aber die Frage, ob im Hinblick auf die Maastricht-Kriterien die Zuerkennung von Wohnbeihilfe – ob hoheitlich oder privatwirtschaftlich – überhaupt ausgegliedert werden soll, da es sich hier um eine reine Sozialleistung handelt. Die Ausgliederung wird sich sinnvollerweise daher nur auf die Neubau- und die Sanierungsförderung erstrecken.

Rechtliche Vorschriften für die vom ausgegliederten Rechtsträger durchzuführende Förderung müssen nach herrschender Auffassung mit Gesetz erfolgen, da sie diese in Ihrer Privatautonomie einschränken, die ausgegliederten Rechtsträgern generell zukommt.

B. ZUR WAHL DES RECHTSTRÄGERS

Für eine Übertragung auf eine juristische Person des Privatrechts kommt vor allem die GmbH in Frage. Zu beachten ist, dass diese nach den Regeln des GmbH-Gesetzes gegründet werden muss, da – wie erwähnt – dem Land keine Kompetenz zur Erlassung von abweichendem Gesellschaftsrecht zukommt. Allerdings bietet das GmbH-Gesetz weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten: Eine GmbH kann zu jedem gesetzlich zulässigen Zweck gegründet werden, die Gründung einer Einmanngesellschaft mit dem Land als einzigen Gesellschafter ist möglich, ebenso die Festlegung weitgehender Einflussmöglichkeiten des Landes im Gesellschaftsvertrag, bis hin zum Vorbehalt der Bestellung des Geschäftsführers, sowie über Gesellschafterbeschluss.

Als Rechtsträger bietet sich ferner als juristische Person des öffentlichen Rechts ein Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit an. Die Kompetenz des Landes zur Errichtung und Organisation eines Wohnbauförderungsfonds als gebundenes Zweckvermögen ergibt sich aus Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG iVm Art 15 B-VG (Wohnbauförderung). Im Fondsgesetz werden Organisation und Aufgaben des Fonds, die Bestellung von Organen sowie Kontrollrechte des Landes zu regeln sein. Eine Aufsicht des Landes muss eingerichtet werden. Details der Regelung können auch einer als Verordnung zu qualifizierenden Satzung überlassen bleiben; interne Abläufe können ferner über eine Geschäftsordnung festgelegt werden.

Angemerkt sei, dass die Abwicklung der Wohnbauförderung durch Fonds sowohl im Bereich des Bundes als auch in jenem der Länder eine lange Tradition hat. Zum Teil bestehen in den Ländern die alten Wohnbauförderungsfonds weiter, so auch in Niederösterreich (§ 1 NöLandeswohnbauförderungsgesetz 1977). Der niederösterreichische Landeswohnbauförderungsfonds dient derzeit vor allem der Förderung im Rahmen von Sonderaktionen. Er wird von der Landesregierung verwaltet und vertreten, zeichnungsberechtigt ist das zuständige Mitglied der Landesregierung. Nähere Bestimmungen betreffend die Förderung erlässt die Landesregierung in Form von Richtlinien, einen allfälligen Abgang des Fonds deckt das Land Niederösterreich. Abgesehen von der Frage, wie weit diese Fondskonstruktion heutigen rechtlichen Anforderungen entspricht, dürfte sie auch nicht Maastricht-konform sein.

C. ZU DEN ANFORDERUNGEN AN EINEN AUSGEGLIEDERTEN RECHTSTRÄGER AUFGRUND DER MAASTRICHT-KRITERIEN

Organisation und Tätigkeit eines ausgegliederten Rechtsträgers müssen bestimmten Kriterien entsprechen, um die gewünschten budgetären Wirkungen der Ausgliederung hervorzurufen. Diesbezüglich darf auf Abschnitt F des Gutachtens *Griller/Dutzler* verwiesen werden.

Beachtung erfordert auch die jüngst zur Ausgliederung der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) getroffene, allerdings derzeit noch nicht endgültige Entscheidung des EUROSTAT, welche die BIG nicht als Maastricht-konform wertet. Verneint wurde das Vorliegen einer autonomen Betriebsführung durch die BIG unter privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Ausschlaggebend für diese Wertung war – Zeitungsberichten zufolge – die Tatsache, dass die der BIG übertragenen Liegenschaften fast zur Gänze wieder von öffentlichen Einrichtungen gemietet werden.

Bezüglich der Finanzierung einer ausgegliederten Wohnbauförderung ist der von *Donner* in seinem Beitrag: EG-Vergleich – Maastricht-Vertrag und Wohnungspolitik, erwähnte Lösungsansatz in Finnland interessant. Er wird von Bankexperten auf seine Tauglichkeit für Österreich untersucht.

V. LITERATUR

Funk (Hg.), Die Besorgung öffentlicher Aufgaben durch Privatrechtssubjekte – Rechtsprobleme der Ausgliederungen des Staates in Form von privatrechtlich organisierten Rechtsträgern ohne imperium (1981)

Funk, Ausgliederungen im Landesbereich – Allgemeine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hg.), Bildungsprotokolle, Bd 1 (1997) 11 ff

Holoubek, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Konsequenzen der Ausgliederung, Privatisierung und Beleihung, ÖZW 2000, 33

Korinek, Staatsrechtliche Bedingungen und Grenzen der Ausgliederung und Beleihung, ÖZW 2000, 46

Kucsko-Stadlmayer, Verfassungsrechtliche Schranken der Reduzierung und Ausgliederung von Staatsaufgaben, in: Österr. Juristenkommission (Hg.), Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat (1998) 171

Raschauer, in: Korinek/Holoubek (Hg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Art 20 Abs 1 B-VG, Rz 92 ff (2000)

Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht (1998) Rz 90 ff u. 404 ff

Raschauer, Wirtschaftsverfassungsrecht und Gemeinschaftsrecht, in: Raschauer (Hg.), Grundriß des österreichischen Wirtschaftsrechts (1998) 1 ff

Rebhahn, Subventionsrecht, in: Raschauer (Hg.) Wirtschaftsrecht, 371 ff

Stolzlechner, Öffentliche Fonds (1982)



Löwengasse 47/5
A-1030 Wien

Tel.: +43 1 /712 62 51-0
Fax: +43 1/712 62 51-21
e-mail: office@fgw.at
internet: www.fgw.at

Öffentliches Defizit – Berechnungsmethoden und aktuelle Ergebnisse

DI Walter Stübler¹

¹ Mit freundlicher Genehmigung des Autors wiederabgedruckt.
Erstmals publiziert in: Statistische Nachrichten 12/2000. Seite 968 ff.

Für die Überwachung und Steuerung der europäischen Währungspolitik werden regelmäßig unter anderem Statistiken über das öffentliche Defizit der EU-Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer erstellt. Der konzeptive Rahmen für diese Daten ist das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG). Dieser Aufsatz beschreibt die Methoden für die Berechnung der Österreich-Daten und präsentiert aktuellste Ergebnisse für die EU 15.

EUROPÄISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

Seit 1994 sind die EU-Länder verpflichtet¹, zweimal jährlich² Daten über das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand an die Europäische Kommission zu schicken („budgetäre Notifikation“). Die Schlüsselwörter „öffentlich“ und „Defizit“ sind unmittelbar dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) entnommen („Sektor Staat“ und „Finanzierungssaldo“), der „Schuldenstand“ wird in den entsprechenden Rats-Verordnungen unter Verwendung von ESVG-Begriffen definiert. Der konzeptive Rahmen für die Berechnung der „Notifikationsdaten“ war in den Jahren 1994 bis 1999 das ESVG, 2. Auflage (auch ESVG 79 genannt), seit 2000 ist es das ESVG 1995.³

Das ESVG „ist ein international vereinheitlichtes Rechnungssystem, das systematisch und detailliert eine Volkswirtschaft (Region, Land, Ländergruppe) mit ihren wesentlichen Merkmalen und den Beziehungen zu anderen Volkswirtschaften beschreibt“.⁴ Die wichtigsten Grundzüge des Systems betreffen die statistischen Einheiten („Transaktoren“), Strom- und Bestandsgrößen („Transaktionen“, „Aktiva“ und „Passiva“) und die Darstellungsform der Daten („Konten“, „Aggregate“, „Input-Output-Tabellen“). Das ESVG ist daher kein Spezialexsystem für die Darstellung der öffentlichen Finanzen, sondern ein in sich konsistenter Rahmen für die Beschreibung der verschiedenen Phasen des Wirtschaftskreislaufes: Produktion, Einkommensentstehung, Einkommensverteilung, Einkommensumverteilung, Einkommensverwendung, Änderungen von finanziellem und nichtfinanziellem Vermögen.

Allerdings haben die ESVG-Daten hohe analytische und politische Bedeutung. Einige „sehr wichtige spezielle Verwendungszwecke sind

- a) Überwachung und Steuerung der europäischen Währungspolitik/Die Konvergenzkriterien für die Europäische Währungsunion [...]
- b) Gewährung finanzieller Unterstützung für die Regionen der EU [...]
- c) Festlegung der Eigenmittel der EU [...]“⁵.

¹ Verordnung (EG) Nr. 3605/93 bzw. Verordnung (EG) Nr. 475/2000 des Rates über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. Nr. L 332 vom 31. 12. 1993 bzw. ABl. Nr. L 58 vom 3. 3. 2000.-

² Vor dem 1. März und vor dem 1. September.

³ Teil der Ratsverordnung Nr. 2223/96, ABl. Nr. L 310 vom 30. 11. 1996.

⁴ ESVG 1995 - Abschnitt 1.01.

⁵ ESVG 1995 - Abschnitt 1.04.

Aufgrund dieser Bedeutung bemüht sich das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT), die EU-weite Vergleichbarkeit der von den Mitgliedstaaten gemeldeten ESVG-Daten zu gewährleisten. Diese Bemühungen lassen sich für den Bereich „öffentliches Defizit/öffentlicher Schuldenstand“ in vier „Blöcke“ zusammenfassen:

- a) Prüfbesuche: Zur Identifizierung von Fällen, bei denen Interpretationsspielräume im ESVG gegeben sind, und zur Untersuchung der auf nationaler Ebene benutzten Methoden führt EUROSTAT regelmäßig „Prüfbesuche“ bei den Nationalen Statistischen Instituten durch.¹
- b) Konsultationsprozess: Die Vorbereitung von EUROSTAT-Entscheidungen zu offenen Fragen der Berechnung von öffentlichem Defizit und Schuldenstand durchläuft mehrere Phasen – Erarbeitung einer Diskussionsunterlage in einer kleinen Expertengruppe („Task Force“, einige EU-Länder vertreten) – Diskussion in der Arbeitsgruppe „Finanzierungsrechnung“ (alle EU-Länder vertreten) – Diskussion und offizielle Stellungnahme des Ausschusses für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (alle EU-Länder vertreten).
- c) EUROSTAT-Entscheidungen: Diese werden in Form von Pressemitteilungen² veröffentlicht. Es ist hinzuweisen, dass das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festlegt, dass es die Kommission ist, die die erforderlichen statistischen Daten zur Verfügung stellt. Die von den Ländern gemeldeten Daten müssen daher nicht 1:1 weiterverwendet werden.
- d) Handbuch zum ESVG 1995 (Defizit und Schuldenstand des Staates): Rechtzeitig vor der ersten budgetären Notifikation gemäß ESVG 1995 erschien Anfang 2000 die erste Ausgabe³ des speziellen ESVG 1995-Handbuchs. Es „verfolgt allein den Zweck, die Anwender des ESVG 1995 bei der Berechnung des Defizits und des Schuldenstandes des Staates zu unterstützen“. Es ist allerdings kein „systematisches Methoden-Handbuch“, sondern die Weiterentwicklung der diversen Diskussionsunterlagen, die im Vorfeld der EUROSTAT-Entscheidungen entstanden sind. Die erste Ausgabe enthält „Richtlinien“ zu folgenden fünf Themenbereichen:
 - da) Abgrenzung des Sektors Staat
 - db) Beziehungen zwischen dem Staat und öffentlichen Unternehmen
 - dc) Umsetzung des Grundsatzes der periodengerechten Zurechnung
 - dd) Vom Unternehmenssektor finanzierte und betriebene Infrastruktureinrichtungen
 - de) Nachtrag zum Thema Schuldenstand des Staates

¹ Die Besuche in Österreich fanden bis dato am 24. 3. 1995, 14. 6. 1996, 26./27. 5. 1997 und 12. 2. 1998 statt.

² Einen Überblick über die EUROSTAT-Entscheidungen bis März 1997 gibt der Aufsatz „Fiskalische Maastrichter Konvergenzkriterien/EUROSTAT-Entscheidungen zur Berechnung von öffentlichem Defizit und öffentlichem Schuldenstand“, Heft 5/1997.

³ Am 10. Jänner, in einer englischsprachigen Version; die deutschsprachige Ausgabe wurde von EUROSTAT am 25. Oktober publiziert.

Im November 2000 begannen die Arbeiten an der zweiten Ausgabe des Handbuchs, die im Juni 2001 erscheinen soll. Zusätzlich sollen darin insbesondere behandelt werden: „Sale and lease back“ von Gebäuden durch den Staat; Umschuldung; Vergabe von Mobilfunklizenzen (UMTS).

In weiterer Folge werden nun die Begriffe „öffentlich“ und „Defizit“ näher erläutert und anhand der österreichischen Berechnungspraxis konkretisiert. Die Berechnungen selbst werden in der „Statistik Österreich“ durchgeführt und um Schätzungen für das laufende Jahr durch das Finanzministerium ergänzt. Ein kleines Experten-Gremium, bestehend aus Vertretern der Oesterreichischen Nationalbank, des Finanzministeriums und der Statistik Österreich, begleitet diese Arbeiten.¹ Nach der Beschreibung der Berechnungsmethoden in diesem Aufsatz veranschaulicht Tabelle 33 (Seite 95) den Zusammenhang zwischen Bundesrechnungsabschluss und „Öffentlichem Defizit gemäß ESVG 1995“. Tabelle 34 bis Tabelle 37 (ab Seite 97) geben Aufschluss über die österreichische Position innerhalb der EU 15 bezüglich öffentlichem Defizit, öffentlichem Schuldenstand, den Staatsausgaben und den Staatseinnahmen für die Jahre 1996 bis 1999.

DER BEGRIFF „ÖFFENTLICH“

Bei der Berechnung des öffentlichen Defizits muss zunächst geklärt werden, welche statistischen Einheiten sogenannte „Institutionelle Einheiten des Sektors Staat“ sind. Nur diese institutionellen Einheiten sind für die weiteren Arbeiten relevant.

ESVG 1995 – TEXT

Institutionelle Einheit (Abschnitt 2.12): „Eine institutionelle Einheit ist ein wirtschaftlicher Entscheidungsträger, der durch einheitliches Verhalten und Entscheidungsfreiheit bezüglich seiner Hauptfunktion gekennzeichnet ist. Eine gebietsansässige institutionelle Einheit sollte neben der Entscheidungsfreiheit in ihrer Hauptfunktion [...] über eine vollständige Rechnungsführung verfügen [...].“

Entscheidungsfreiheit in der Ausübung ihrer Hauptfunktion heißt, dass die Einheit:

- a) berechtigt ist, selbst Eigentümer von Waren oder Aktiva zu sein und diese in Form von Transaktionen mit anderen institutionellen Einheiten auszutauschen;
- b) wirtschaftliche Entscheidungen treffen und wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben kann, für die sie selbst direkt verantwortlich und haftbar ist;
in eigenem Namen Verbindlichkeiten eingehen, andere Schuldtitel aufnehmen oder weitergehende Verpflichtungen übernehmen sowie Verträge abschließen kann.

[...] Für Institutionen, die nicht eindeutig die genannten Voraussetzungen einer institutionellen Einheit erfüllen, wird folgendes bestimmt:

¹ Bei Fragen der Verschuldung und des Zinsenaufwandes des Bundes werden auch Vertreter der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur in die Beratungen einbezogen.

[...]

- c) Institutionen mit vollständiger Rechnungsführung, aber ohne Entscheidungsfreiheit für die Ausübung ihrer Hauptfunktion, sind in die Einheiten einzubeziehen, von denen sie beherrscht werden;

[...]

- f) Quasi-Kapitalgesellschaften verfügen über eine vollständige Rechnungsführung, haben jedoch keine eigene Rechtspersönlichkeit. Ihr wirtschaftliches und finanzielles Verhalten unterscheidet sich jedoch von dem ihrer Eigentümer und entspricht in etwa dem von Kapitalgesellschaften. Deshalb wird davon ausgegangen, dass sie Entscheidungsfreiheit besitzen. Sie werden als getrennte institutionelle Einheiten angesehen."

Sektor Staat (Abschnitt 2.68): „Der Sektor Staat (S.13) umfasst alle institutionellen Einheiten, die zu den sonstigen Nichtmarktproduzenten [...] zählen [...]"

Sonstiger Nichtmarktproduzent (Abschnitt 3.32): „[...] werden weniger als 50 % der Produktionskosten durch Umsätze (Verkaufserlöse, Gebühreneinnahmen u. ä.) gedeckt, so ist die institutionelle Einheit ein sonstiger Nichtmarktproduzent [...]" Die Umsätze enthalten nicht die Zahlungen des Staates zur Deckung eines Gesamtdefizits.

Produktionskosten (Abschnitt 3.33): „[...] zu den Produktionskosten zählen die Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelte, Abschreibungen und sonstigen Produktionsabgaben."

ESVG 1995 – HANDBUCH

Das ESVG 1995 - Handbuch beschäftigt sich derzeit mit der Klassifizierung (innerhalb oder ausserhalb des Sektors Staat) folgender Spezialfälle: Pensionskassen, Einheiten, die eine finanzielle Tätigkeit ausüben, Öffentliche Holdinggesellschaften, Verwaltungseinrichtungen der Staatsschulden, Marktordnungsgesellschaften. Einige Abschnitte verdeutlichen auch den Begriff der „Umsätze" für das 50%-Kriterium, indem auf den Terminus „wirtschaftlich signifikante Preise" verwiesen wird, der im weltweiten VGR-Standard „SNA 93" für die Unterscheidung von Markt- und Nichtmarktproduktion herangezogen wird. Dabei wird untersucht, ob Zahlungen des Staates an die fraglichen institutionellen Einheiten als "Umsätze" dieser Einheiten zu verbuchen sind oder nicht: „Bei der Anwendung der 50%-Regel ist davon auszugehen, dass Zahlungen des Staates an öffentliche institutionelle Einheiten für tatsächlich erbrachte Dienstleistungen Umsätzen entsprechen, wenn wirtschaftlich signifikante Preise vorliegen, d.h. in den folgenden beiden Fällen:

- a) wenn die Preise, die der Staat an öffentliche Produzenten für tatsächlich erbrachte Dienstleistungen zahlt, auch für vergleichbare (qualitativ gleichwertige) Dienstleistungen privater Produzenten gezahlt werden, die bereit sind, auf der Basis dieser Preise Dienstleistungen an den Staat zu verkaufen.

Dahinter steht folgende Überlegung: Private Produzenten bieten die Gewähr für wirtschaftlich signifikante Preise und dafür, dass die Preise für vergleichbare Dienstleistungen öffentlicher Produzenten ebenfalls wirtschaftlich signifikant sind;

- b) wenn der Staat, falls keine privaten Produzenten die gleiche Tätigkeit ausüben, an die öffentlichen Einheiten Zahlungen für die tatsächlich erbrachten Dienstleistungen leistet (und nicht kostendeckende Zahlungen), um Angebot und Nachfrage wirtschaftlich maßgeblich beeinflussen zu können [...] Für einen öffentlichen Produzenten ist der Preis, den er vom Staat erhält, wirtschaftlich signifikant, wenn er vom Staat ausschließlich Mittel entsprechend dem von ihm zur Verfügung gestellten Produktionsvolumen erhält."

Als konkretes Beispiel sind die Zahlungen des Staates an öffentliche Spitäler angeführt, die nur unter bestimmten Bedingungen als „Umsätze“ der Spitäler zu interpretieren sind:

„Aus der EUROSTAT-Erhebung von 1999 über die Sektorzuordnung von öffentlichen Krankenhäusern und Altenheimen nach dem ESVG 1995 wurde deutlich, dass die Zahlungen des Staates an die öffentlichen Krankenhäuser je nach Mitgliedstaat nach sehr unterschiedlichen Systemen erfolgen:

- i) entsprechend den Kosten der Krankenhäuser;
- ii) auf der Grundlage von Verhandlungen zwischen dem Staat und jedem Krankenhaus (Globalbudget); bei diesen Verhandlungen werden verschiedene Faktoren berücksichtigt (Gesamtleistung, Gebäudeinstandhaltung, Investitionen in technische Anlagen, Zahlungen in Form von Arbeitnehmerentgelt usw.);
- iii) nach einem nur für öffentliche Krankenhäuser geltenden System der Preisfestsetzung;
- iv) nach einem für öffentliche und private Krankenhäuser geltenden System der Preisfestsetzung.

Lediglich bei den Zahlungen aufgrund von iv) kann man davon ausgehen, dass ein Umsatz vorliegt".

KONKRETE ÖSTERREICHISCHE BERECHNUNGSPRAXIS

Folgende öffentlich-rechtliche Körperschaften werden zunächst dem „Sektor Staat“ gemäß ESVG zugerechnet: Bund, Bundesländer, Gemeinden einschließlich Wien, Gemeindeverbände (nur die Nichtmarktproduzenten Schulgemeinde- und Sozialhilfeverbände), Sozialversicherungsträger, Kammern (auf Bundes- und Landesebene), Fonds (auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene), Österreichische Hochschülerschaften und Akademie der Wissenschaften. Da das ESVG die ökonomische Sichtweise vor die rein rechtlichen Gegebenheiten stellt, sind nun Adaptierungen in zwei Richtungen möglich:

1. „Ausgliederung“ aus dem Sektor Staat gemäß ESVG 1995, auch wenn keine rechtlich selbständige Einheit existiert

Das ESVG spricht in diesem Fall von „Quasi-Kapitalgesellschaften“ (Definition siehe unter Abschnitt „öffentlich“/ESVG 1995 – Text). In Österreich sind das konkret die in den Budgets des Bundes, der Länder und der Gemeinden finanziell integrierten Unternehmungen, Betriebe und betriebsähnlichen Einrichtungen:

- a) Im Bundessektor findet sich noch eine „Quasi-Kapitalgesellschaft“ – der Heeres-Land- und Forstwirtschaftsbetrieb Allentsteig.

- b) Im Landes- bzw. Gemeindesektor erfüllen die Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit, Voraussetzungen für eine land- und forstwirtschaftliche Betriebe und wirtschaftliche Unternehmungen¹ die Quasi- Kapitalgesellschaft (Entscheidungsfreiheit in der Ausübung ihrer Hauptfunktion, eine vollständige Rechnungsführung, Marktproduzent)
2. „Rückgliederung“ von „ausserbudgetären Einheiten“, die - im rechtlichen Sinn - ausgegliedert oder als neue Konstruktion geschaffen worden sind.
- Für die Erstellung von Sektorkonten gemäß ESVG im Allgemeinen und die Berechnungen für den Sektor Staat im Speziellen ist es notwendig, rechtlich selbständige Einheiten/Konstruktionen auf ihre Zuordnung zu einem bestimmten Sektor gemäß ESVG zu überprüfen. Hier die vollständige Liste der derzeit (Stand November 2000) durchgeführten „Rückgliederungen“:
- a) Autobahnen- und Schnellstraßen Finanzierungs AG (ASFINAG), bis 1996, Grund: keine institutionelle Einheit (es fehlten wirtschaftliche Aktiva); die Rechenkreise „Straßenbau- und Hochbaufinanzierung“ wurden als Marktproduzenten des Sektors Staat, der Rechenkreis „Eisenbahnbaufinanzierung“ wurde als Marktproduzent des Sektors Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften (analog zu den Eisenbahn-Unternehmungen) klassifiziert. Seit der Reorganisation 1997 erfüllt die ASFINAG die Kriterien für eine institutionelle Einheit und wird dem Sektor Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften zugeordnet.
- b) Landes-Krankenanstellen-Betriebsgesellschaften, bis 1996, Grund: Nichtmarktproduzenten. Durch die Reform der Krankenanstellen 1997 wurden alle öffentlichen Krankenanstellen zu Marktproduzenten gemäß ESVG 1995 (Kostendeckungsgrad 1999: 62 %), und somit die Betriebsgesellschaften zu institutionellen Einheiten des Sektors Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften. Das „System der Preisfestsetzung“ gilt für öffentliche und private Krankenhäuser.
- c) Das Bundesfinanzgesetz 2001 listet insgesamt 27 „ausgegliederte Institutionen“ auf². Aus Ressourcengründen konnten bis dato nur die quantitativ bedeutenden Fälle untersucht werden. „Rückgegliedert“ in den Sektor Staat wurden (werden):
- Bundesrechenzentrum GmbH (ab 1997, Grund: „Leistungsentgelte“ des Bundes sind keine „Umsätze“ gemäß ESVG 1995)
 - Bundestheatergesellschaften (ab 1999, Grund: „Basisabgeltung des Bundes zur Erfüllung des kulturpolitischen Auftrags“ ist kein „Umsatz“ gemäß ESVG 1995)
 - Bundesmuseen (Anstalten öffentlichen Rechts); (ab 1999, Grund: „Basisabgeltung des Bundes zur Erfüllung des kulturpolitischen Auftrags“ ist kein „Umsatz“ gemäß ESVG 1995)
 - Statistik Österreich (Bundesanstalt öffentlichen Rechts); (ab 2000, Grund: „Jahrespauschalbetrag des Bundes“ ist kein „Umsatz“ gemäß ESVG 1995)

¹ Abschnitte 85 bis 89 der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV).

² Arbeits-/Amtsbehelf I. Teil, Seite 276.

DER BEGRIFF „DEFIZIT“

Nach Abgrenzung des Sektors Staat wird das „Defizit“ ermittelt; in den Begriffen des ESGV ist das der „Finanzierungssaldo (B.9)“.

ESVG 1995–TEXT

Dieser Finanzierungssaldo „B.9“ lässt sich auf zwei Arten beschreiben:

1. Eine Darstellungsform der ESGV – Daten ist die „vollständige Kontenabfolge“ für die Sektoren der Volkswirtschaft. „Jedes Konto enthält Transaktionen, die sich [...] durch einen [...] Saldo, der auf das folgende Konto übertragen wird, ausgleichen [...] Auf der Grundlage einer logischen Analyse des Wirtschaftsgeschehens werden die Transaktionen [...] gruppiert [...] Es werden drei Gruppen von Konten unterschieden:

- aa) Transaktionskonten;
- ab) Vermögensänderungskonten;
- ac) Vermögensbilanzen.“¹

Der Finanzierungssaldo liegt nun an der Schnittstelle zwischen den nicht-finanziellen Konten (konkret: dem „letzten nicht-finanziellen Konto“, dem „Sachvermögensbildungskonto“) und dem Finanzierungskonto.

2. Der Finanzierungssaldo des Sektors Staat ist die Differenz „Staatseinnahmen minus Staatsausgaben“. ² Staatseinnahmen sind Produktionserlöse, Steuern und Sozialbeiträge, Vermögenseinkommen, laufende Transfers und Kapitaltransfers. Staatsausgaben sind Vorleistungen, Bruttoinvestitionen, Arbeitnehmerentgelt, zu zahlende Steuern, Subventionen, Zinsen für die Staatsschuld, monetäre Sozialleistungen und soziale Sachtransfers, laufende und Kapitaltransfers, Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern (materielle wie Grund und Boden, immaterielle wie Patente und Nutzungsrechte).

Keine Staatsausgaben sind daher beispielsweise der „Erwerb von Wertpapieren und Anteilsrechten“ oder die „Gewährung von Darlehen“ durch staatliche Einheiten. Die entsprechenden Einnahmen (aus Verkauf von Wertpapieren und Anteilsrechten bzw. aus der Rückzahlung gewährter Darlehen) sind daher auch keine Staatseinnahmen. Es besteht eine gewisse Asymmetrie zwischen finanziellem und nicht-finanziellem Vermögen. Transaktionen mit ersterem „zählen nicht“ bei der Berechnung des Finanzierungssaldos, Transaktionen mit letzterem „zählen“ jedoch schon.

Neben der Auflistung der Transaktionen, die zum „Finanzierungssaldo“ führen, ist auch der Verbuchungszeitpunkt wesentlich. Im ESGV 1995 – Abschnitt 1.57 wird definiert: „Stromgrößen werden im ESGV nach dem Grundsatz der periodengerechten Zurechnung (accrual basis) gebucht, d.h. zu dem

¹ ESGV 1995 – Abschnitte 8.02 bis 8.04.

² Diese beiden Aggregate werden in der Kommissions-Verordnung Nr. 1500/2000 zur Durchführung der ESGV 1995 – Verordnung im Hinblick auf die Ausgaben und Einnahmen des Staates (ABl. Nr. L 172 vom 12. 7. 2000) definiert.

Zeitpunkt, zu dem ein wirtschaftlicher Wert geschaffen, umgewandelt oder aufgelöst wird bzw. zu dem Forderungen oder Verbindlichkeiten entstehen, umgewandelt oder aufgehoben werden.

Das Produktionsergebnis wird daher nicht gebucht, wenn der Käufer es bezahlt, sondern wenn es produziert wird. Der Verkauf eines Vermögensgegenstandes wird zu dem Zeitpunkt ausgewiesen, zu dem das Eigentum wechselt, und nicht zu dem Zeitpunkt, zu dem die entsprechende Zahlung erfolgt. Zinsen werden in der Periode gebucht, in der sie auflaufen, unabhängig davon, ob sie in dieser Periode tatsächlich gezahlt werden [...] Mitunter ist jedoch eine gewisse Flexibilität in der Anwendung der Buchungsregeln notwendig. Das gilt insbesondere für Steuern und andere Transaktionen des Staates, die in der öffentlichen Rechnungslegung meist zum Zeitpunkt der Zahlung gebucht werden. Da es manchmal schwierig ist, exakt vom Zahlungs- auf den Leistungszeitpunkt überzugehen, müssen gewisse Näherungslösungen angewandt werden."

ESVG 1995-HANDBUCH

Der Hauptteil des ESVG 1995 - Handbuchs präzisiert die Regeln, wie bestimmte Ausgaben und Einnahmen des Staates zu verbuchen sind (finanzielle oder nicht-finanzielle Transaktion; periodengerechte Zurechnung).

Wirtschaftliche Realität vor Rechtsform: „Bei der Zuordnung einer Transaktion für die Zwecke der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind wir nicht notwendigerweise an die Bezeichnung der Transaktion in der Rechnungslegung des Staates oder in der Rechnungslegung der Unternehmen gebunden. So werden in einigen speziellen Fällen Positionen, die in der Steuergesetzgebung als Steuer oder Abgabe oder in Unternehmenskonten als Dividende laufen, in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung möglicherweise passender als finanzielle Transaktion gebucht.

Auf der anderen Seite können bestimmte Ströme, die rein rechtlich als Zuführung von Eigenkapital („equity injection“) bezeichnet werden, in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Vermögenstransfers klassifiziert werden, sei es weil von dem zugeführten Eigenkapital effektiv keine Rendite (z.B. höhere Dividenden) erwartet wird, sei es weil der Transfer an den Erwerb eines Anlagegutes gebunden ist (wodurch daraus ein Investitionszuschuss würde)."

Privatisierungserlöse: „Es können vier Fälle unterschieden werden:

1. Der Staat selbst verkauft Anteilsrechte, die er an einem Unternehmen hält. Dies bezeichnen wir als direkten Verkauf [...] Diese Verkäufe sind vollständig in den Finanzierungskonten des Staates sowie des beteiligten Unternehmens zu buchen.
2. Der Staat ist Eigentümer eines Unternehmens A (zumeist eine Holdinggesellschaft): Dieses Unternehmen verkauft Anteilsrechte, die es an einem Unternehmen B hält, und leitet den Erlös aus diesem Verkauf an den Staat weiter. Dies bezeichnen wir als indirekten Verkauf [...] Dieser ist vollständig in den Finanzierungskonten des Staates sowie des oben genannten Unternehmens A zu buchen.

3. Der Staat verkauft in seinem Besitz befindliche nichtfinanzielle Aktiva. Dies ist ein direkter Verkauf nichtfinanzieller Aktiva, er ist vollständig im Vermögensbildungskonto des Staates zu buchen.
4. Der Staat ist Inhaber von Anteilsrechten an einem Unternehmen: Dieses Unternehmen verkauft in seinem Besitz befindliche nichtfinanzielle Aktiva und leitet den Erlös aus diesem Verkauf an den Staat weiter. Dies ist ein indirekter Verkauf nichtfinanzieller Aktiva [...] und vollständig in den Finanzierungskonten des Staates sowie des beteiligten Unternehmens zu buchen."

Zuführung von Kapital: „Die Zuführung von Kapital ist nur dann als finanzielle Transaktion zu buchen, wenn der Staat als Gegenleistung ein finanzielles Aktivum erhält, dessen Wert dem Wert der Zahlung entspricht. Dies ist ein Grundmerkmal von finanziellen Transaktionen [...] Daher ist davon auszugehen, dass eine als Transaktion mit Anteilsrechten gebuchte Kapitalzufuhr drei Merkmale aufweist:

- Die Kapitalgesellschaft, der die finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden, hat bezüglich der Art der Verwendung dieser Mittel ein hohes Maß an Entscheidungsfreiheit;
- Die Anteilsinhaber haben ein Anrecht auf Ausschüttungen;
- Wenn es sich um Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit handelt, werden neue Anteilscheine (in der Höhe der zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel) ausgegeben.

Dabei ist besonders hervorzuheben, dass der Staat bei der Unterstützung der Kapitalgesellschaft mit Eigenkapital als Anteilsinhaber handelt, normalerweise in der Erwartung, als Gegenleistung höhere Renditen zu erhalten. Eine tatsächlich erfolgte Ausschüttung an den Anteilsinhaber wäre ein wichtiges Kriterium für die Behandlung des zugeführten Kapitals als Eigenkapital [...] Das Merkmal „wiederholte Zahlungen“ ist ein Hinweis auf Transfers ohne Gegenleistung."

Schuldennachlass: „Die in gegenseitigem Einvernehmen erfolgte Schuldenübernahme oder Schuldenaufhebung ist in der Regel ein Vermögenstransfer. Wenn also der Staat [...] Schulden übernimmt oder [...] Schulden erlässt, erfolgt die Gegenbuchung der in den Finanzierungskonten gebuchten Ströme als [...] sonstiger Vermögenstransfer (D.99), was Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo der Staates hat."

Gold- und Devisenreserven der Zentralbank: „Gelegentlich verkauft eine Zentralbank [...] einen beachtlichen Teil ihrer Reserven [...] und überweist den Verkaufserlös ganz oder teilweise an den Staat [...] In einem solchen Fall ist die Zahlung des Verkaufserlöses [...] in voller Höhe in den Finanzierungskonten des Staates und der Zentralbanken zu buchen [...] Die normalen Aktivitäten einer Zentralbank auf den Devisenmärkten [...] können Kapitalgewinne generieren, die an den Staat zu überweisen sind [...] In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind Kapitalgewinne aus den ausgeschütteten Gewinnen der Zentralbank herauszunehmen, wenn das Rechnungslegungssystem der Zentralbank die Zurechnung solcher Kapitalgewinne zum Gewinn aus der Geschäftstätigkeit vorsieht."

Buchung von Steuern und Sozialbeiträgen: „Steuern und Sozialbeiträge stellen in der Europäischen Union mindestens 80% der Staatseinnahmen dar. Ihre Verbuchungsmethode [...] muss zu vergleichbaren Ergebnissen bei der Auswirkung auf das Staatsdefizit kommen. Die strikte Anwendung des 4. Kapitels des ESVG führt allein nicht zu diesem Ziel. „Eine eigene Ratsverordnung¹ erlaubt „drei Berechnungsmethoden:

1. Die zu verbuchenden Beträge sind die veranlagten Beträge, die mit Hilfe eines Koeffizienten um die niemals eingezogenen Beträge bereinigt werden.
2. Veranlagte und fällige Beträge werden in ihrer gesamten Höhe als Steuern und Sozialbeiträge verbucht. Allerdings wird die Differenz zwischen diesen theoretischen Einnahmen und den tatsächlichen Kasseneingängen als Vermögenstransfer zugunsten der säumigen Steuerzahler verbucht.
3. Werden Kasseneinnahmen in den Konten verbucht, dann sind sie zeitlich zu bereinigen, damit die Beträge dem Zeitraum zugeordnet werden, in dem die Tätigkeit ausgeübt wurde, die zur Steuerschuld geführt hat.“

Buchung der Zinsen: „Die Buchung von Zinsen nach dem Grundsatz der periodengerechten Zurechnung [...] ist eine der bedeutenderen Änderungen im ESVG 1995.“ Das Handbuch „verdeutlicht, interpretiert und ergänzt die Regeln des ESVG“ zu allgemeinen Merkmalen und zu speziellen Instrumenten oder Transaktionen“, beispielsweise

- „Alle verzinslichen Finanzinstrumente werden nach dem Grundsatz der periodengerechten Zurechnung verbucht.
- Das Auflaufen der Zinsen wird schuldnerbezogen gesehen („debtor approach“) [...]
- Aufgelaufene Zinsen werden grundsätzlich in den zugrundeliegenden Titel reinvestiert [...]
- Während tilgungsfreier Zeiten können aufgelaufene Zinsen verbucht werden [...]

Exkurs: ESVG 1995 – Änderung im Hinblick auf Zinsströme aufgrund von SWAP-Vereinbarungen
Gemäß geltendem ESVG 1995 werden Zinsströme aufgrund von SWAP-Vereinbarungen als Vermögenseinkommen klassifiziert („defizitrelevant“). Bereits 1997 gab es die ersten Zweifel an der Sinnhaftigkeit dieser Buchungsregel (Einkommen, ohne dass finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden?), die dann – zunächst in der Zahlungsbilanz und der VGR gemäß SNA 93 – dazu führten, dass „SWAP-Zinsen“ im Finanzierungskonto verbucht werden. Obwohl EUROSTAT im Oktober 1997 dieser Änderung zustimmte und die Ausschüsse für Währungs-, Finanz und Zahlungsbilanzstatistiken bzw. für das Statistische Programm 1999 ebenfalls diese Neuordnung billigten, wurde auch noch im Jahr 2000 nach einer „Lösung“ gesucht, die „SWAP-Zinsen“ „defizitrelevant“ zu erhalten. In einem Entwurf, der bei der Sitzung der Rats-Arbeitsgruppe „Statistik“ am 8. November 2000 besprochen worden ist, ist vorgesehen, einen Anhang V im ESVG 1995 zu schaffen, der Zinsen (EDPD41) und den Finanzierungssaldo (EDPB9) für Zwecke der budgetären Notifikation einschließlich der „SWAP-Zinsen“ definiert.

¹ „Änderung der gemeinsamen Grundsätze des ESVG 95 im Hinblick auf Steuern und Sozialbeiträge“, Verabschiedung durch das Europäische Parlament am 3. 10. 2000.

KONKRETE ÖSTERREICHISCHE BERECHNUNGSPRAXIS

Bei der Aufarbeitung der Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) werden zunächst die „Posten“ laut den österreichischen Kontierungsvorschriften (Kontenplan für Gebietskörperschaften (KoG), Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) bestimmten VGR-Transaktionen gemäß ESVG zugeordnet. Da diese nationalen Kontierungsvorschriften nicht immer vollständig mit den ESVG-Anforderungen abgestimmt sind, ergeben sich für den VGR-Statistiker zwei „Felder“ von Adaptierungsnotwendigkeiten:

- Mitarbeit bei der Novellierung der Kontierungsvorschriften, um die ESVG-Anforderungen schon aus den Basisinformationen (das sind die Rechnungsabschlüsse) besser erfüllen zu können;
- „Umbuchungen“ konkreter Ausgaben/Einnahmen (aus Ressourcengründen nur bei quantitativ bedeutenden Fällen).

Im nächsten Abschnitt werden die konkreten „Umbuchungen“ bei der Verwendung des Bundesrechnungsabschlusses anhand der Überleitungstabelle „Öffentliches Defizit“ (*Tabelle 1*) im Detail erläutert. Für die Verwendung der Gebarungsergebnisse der Länder und Gemeinden sollen hier zusätzlich zwei Themenbereiche angesprochen werden:

a) Gewährung von Darlehen:

In Österreich werden Förderungen traditionell sowohl als „verlorene Zuschüsse“ (in der VGR-Terminologie „Transfers“) als auch als „rückzahlbare Darlehen“ (in der VGR-Terminologie „Kredite“) vergeben. Diese Darlehen sind oft mit einer langen Tilgungsdauer und niedrigen Zinssätzen ausgestattet (z.B. Wohnbauförderungsdarlehen). Gemäß ESVG 1995 weisen Kredite¹ folgende Merkmale auf.

- aa) „die Bedingungen eines Kredits werden entweder von der finanziellen Kapitalgesellschaft festgelegt, die den Kredit gewährt, oder zwischen dem Kreditgeber und dem Kreditnehmer [...] ausgehandelt;
- ab) die Kreditgewährung geht in der Regel vom Kreditnehmer aus;
- ac) ein Kredit ist eine unbedingte Verbindlichkeit gegenüber dem Gläubiger, die bei Fälligkeit zurückgezahlt werden muss und verzinslich ist.“

Es wird also nicht explizit auf den Rückzahlungszeitraum und die Höhe der Zinsen eingegangen. Im ESVG 1995 – Handbuch findet sich bloß die Anmerkung: „Bei einigen Schuldtiteln sind tilgungsfreie Zeiten ohne Zinszahlungen vorgesehen. Dieser Fall wird weder im ESVG 1995 noch im SNA erwähnt.“

Eindeutig geregelt ist hingegen die „begünstigte Rückzahlung“ (Nachlass eines Teils der Darlehensschuld bei vorzeitiger Rückzahlung des Restbetrags): Der gesamte noch aushaftende Darlehensbetrag ist als Einnahme (Rückzahlung) zu verbuchen, der nachgelassene Betrag dagegen als Vermögenstransfer an den Darlehensnehmer.² Beim Verkauf einer Darlehensforderung (ohne Schuldennachlass) ist der Erlös wie eine vorzeitige Tilgung zu behandeln.

¹ Abschnitt 5.70.

² Siehe dazu auch: Kontierungsleitfaden für Gemeinden und Gemeindeverbände 2000 (S. 140/141), KDZ, Wien 2000.

- b) Zahlungen zwischen staatlichen Einheiten und „ihren“ Quasi-Kapitalgesellschaften: Wie im Abschnitt „öffentlich“ angeführt, sind derzeit die quantitativ bedeutenden Quasi-Kapitalgesellschaften die „Abschnitte 85 bis 89 der VRV“, also Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit, land- und forstwirtschaftliche Betriebe und wirtschaftliche Unternehmungen. Das ESGV 1995 regelt konkret die Verbuchung der Zahlungen zwischen den Quasi-Kapitalgesellschaften und ihren Eigentümern.
 - ba) defizitrelevante“ Einnahmen (Abschnitt 4.56): „Gewinnentnahmen (D.422) sind die Beträge, die die Eigentümer für ihren eigenen Bedarf tatsächlich den erzielten Gewinnen ihrer Quasi-Kapitalgesellschaften entnehmen.“
 - bb) keine „defizitrelevanten“ Einnahmen, weil im Finanzierungskonto verbucht (Abschnitt 4.61): „Beträge, die den Eigentümern aus folgenden Transaktionen zufließen: Verkauf von vorhandenen Anlagegütern, Verkauf von Grundstücken und immateriellen Werten, Kapitalentnahmen [...]“
 - bc) "defizitrelevante" Ausgaben (Abschnitte 4.61 und 4.165): „Wenn sich [...] die Quasi-Kapitalgesellschaft in Staatsbesitz befindet und aufgrund einer gezielten staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik anhaltende Betriebsverluste ausweist, sind sämtliche regelmäßigen Transfers des Staates an das Unternehmen zur Verlustabdeckung als Subventionen zu behandeln.“ bzw. „Vermögenstransfers enthalten Zahlungen des Staates an [...] Quasi-Kapitalgesellschaften zur Deckung von angesammelten Verlusten aus mehreren Geschäftsjahren oder von ausserordentlichen Verlusten“
 - bd) keine „defizitrelevanten“ Ausgaben, weil im Finanzierungskonto als Kapitalaufstockung verbucht (Abschnitt 4.61): „Mittel, die der [...] Eigentümer einer Quasi-Kapitalgesellschaft für den Erwerb von Aktiva oder die Verringerung der Passiva der Gesellschaft zur Verfügung stellt.“

ÜBERLEITUNGSTABELLE „ÖFFENTLICHES DEFIZIT“

Tabelle 1 veranschaulicht und quantifiziert die diversen „Adaptierungen“, die notwendig sind, um vom Abgang des Allgemeinen Haushaltes laut Bundesrechnungsabschluss zum Finanzierungssaldo des Bundes laut ESGV 1995 und in weiterer Folge zum „Öffentlichen Defizit“ zu gelangen.

- Tilgungsersätze an Kapitalgesellschaften sind als Investitionszuschüsse zu buchen (ESVG - Abschnitt 4.156)
- Finanzielle Transaktionen: Neben den im Bundesrechnungsabschluss ausgewiesenen Ausgaben und Einnahmen betreffend Rücklagen, Wertpapieren, Beteiligungen und Darlehen werden im Zuge der VGR-Berechnungsschritte weitere finanziellen Transaktionen identifiziert:
 - a) 2 Bundesfonds (Reservefonds für Familienbeihilfen und Nullkuponfonds) als reine Kassenverwaltung
 - b) „Beteiligungserwerb“ bei ÖBB und Graz-Köflacher-Eisenbahn GmbH als Vermögenstransfers (siehe Abschnitt „Zuführung von Kapital“ im ESGV-1995-Handbuch)
 - c) Nachträgliche Privatisierungserlöse und Zinseinnahmen aus dem Gesellschafterdarlehen an die Ö IAG (siehe Abschnitt „Privatisierungserlöse“ im ESGV-1995-Handbuch)

- d) Korrekturen der Zahlungen der OeNB an den Bund (siehe Abschnitt „Gold- und Devisenreserven der Zentralbank“ im ESGV-1995-Handbuch)
 - e) Haftungsübernahmen: Die Inanspruchnahme des Bundes aus übernommenen Haftungen – vorwiegend in der Außenhandelsförderung – und Rückzahlungen an den Bund aus Regressforderungen werden – nach Absprache mit EUROSTAT im Rahmen des bilateralen Prüfbesuches am 26./27. 5. 1997 – als Darlehensgewährung bzw. –rückzahlung verbucht. Darlehen, die wegen Uneinbringlichkeit abgeschrieben werden, fließen als „Vermögenstransfers“ in die Konten des Bundes ein (defiziterhöhend).
 - f) EU-Förderungen im Agrarbereich: Diese Förderungen werden zwar über das Bundesbudget abgewickelt, in der VGR allerdings als Subventionen direkt der EU an österreichische Unternehmen/Betriebe gebucht. Die Ausgaben und Einnahmen im Bundesbudget werden als „Vorfinanzierung“ interpretiert.
- Periodengerechte Zurechnung („accrual basis“):
- a) Steuern: Ausgangspunkt sind zunächst die Kasseneingänge eines Jahres. Bei quantitativ bedeutenden Steuern erfolgt eine zeitliche Bereinigung („time adjustment“), damit die Beträge dem Zeitraum zugeordnet werden, in dem die Tätigkeit ausgeübt worden ist, die zur Steuerschuld geführt hat (Mehrwertsteuer, Lohnsteuer). Zusätzlich – entsprechend dem Prinzip der periodengerechten Zurechnung – wird die Veränderung der offenen Steuerforderungen den zeitlich bereinigten Kasseneingängen hinzugezählt.
 - b) Ausgaben: Bei folgenden Ausgabenkategorien wird die „Veränderung der offenen Verpflichtungen“ den „Cash“-Ausgaben hinzugezählt: Investitionen, Zahlungen an die EU und Zinsen für die Staatsschuld. Berechnungsgrundlage ist dabei – wie schon bei den Steuern – die sehr detaillierte „Phasenbuchhaltung“ des Bundesbudgets (Phase 4 und Phase 5); bei den Zinsausgaben wird das „Accrual“-Adjustment von der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur errechnet und – nach Besprechung in der nationalen „Maastricht“-Arbeitsgruppe – in die ESGV-Konten integriert.
 - c) Intergovernmentale Transfers: Rein theoretisch sind intergovernmentale Ausgaben und Einnahmen (das sind Zahlungen zwischen staatlichen Einheiten) identisch. In der statistischen Praxis ergeben sich meist Differenzen, in Österreich von etwa 3 bis 5 Prozent. Aus Ressourcengründen können diese Diskrepanzen nur punktuell aufgeklärt werden, ein Beispiel ist das „Periodenadjustment Bund – Sozialversicherungsträger 1994/95“: Zahlungen des Bundes, die 1994 fällig und 1994 in den Einnahmen der Sozialversicherungsträger enthalten gewesen sind, sind vom Bund erst 1995 ausbezahlt worden.
- Konsolidierung intergovernmentaler Zinsströme: Im Rahmen der budgetären Notifikation sind auch die Zinszahlungen des Sektors Staat an die Europäische Kommission zu übermitteln; diese Daten sollen die Zinsströme innerhalb des Sektors Staat nicht enthalten. Aufgrund der Datenlage werden bislang nur die Zinsaufwendungen des Bundes an die Bundesfonds „konsolidiert“, d.h. sowohl aus den Ausgaben des Bundes als auch aus den entsprechenden Einnahmen der Bundesfonds herausgenommen.

Tabelle 33 gibt neben dieser detaillierten Ableitung des Finanzierungssaldos des Bundes auch einen Überblick über die entsprechenden Salden der weiteren (Gruppen von) statistischen Einheiten in allen vier Teilsektoren des Staates.

Tabelle 33: Überleitungstabelle "Öffentliches Defizit" 1995-1999

in Mio. S

	1995	1996	1997	1998	1999
Abgang des Allgemeinen Haushaltes laut BRA ¹	117.903	89.366	67.219	66.027	68.194
plus					
Tilgungsersätze Ö IAG (Ausgleichshaushalt)	+ 4.349	+ 1.910	-	-	-
Minus					
Positionen laut Bundesbudget, die für das Finanzierungsdefizit nicht relevant sind					
(Ausgaben minus Einnahmen)					
Rücklagen	+ 8.018	+ 1.965	- 2.403	- 10.879	+ 2.845
Rücklagen - Reservefonds für Familienbeihilfen	-	-	-	-	- 3.848
Auflösung Rücklagen-Nullkuponfonds	-	-	-	+ 4.659	-
Wertpapiere	+ 25	+ 1.940	+ 290	-	-
Beteiligungen	+ 3.028	+ 1.847	+ 2.931	- 9.380	- 3.860
Beteiligungen, Korrektur Ö BB	-	-	-	+ 3.000	+ 2.000
Beteiligungen, Korrektur Graz-Köflacher-EB-GmbH	-	-	-	+ 1.989	+ 250
Nachträgliche Privatisierungserlöse	-	+ 11	+ 615	+ 2.601	+ 24
Ö IAG, Gesellschafterdarlehen, Zinseneinnahmen	-	-	+ 1.100	+ 182	+ 3
OeNB-Korrektur Körperschaftsteuer	-	-	+ 2.788	+ 2.210	+ 1.500
OeNB-Korrektur Gewinnabfuhr	-	-	-	+ 4.400	+ 3.475
Darlehen	- 3.517	+ 276	- 88	+ 428	+ 1.608
Darlehen, Haftungen ²	+ 526	- 2.878	+ 642	- 1.075	- 1.091
Darlehen, Vorfinanzierung der EU/EAGFL ³ -Förderungen	- 8.300	+ 3.263	+ 248	- 440	+ 1.343
plus/minus					
Zeitliche Abgrenzung gem. VGR-Konzept					
Saldo der fälligen Forderungen					
Produktions- und Importabgaben	- 11.347	+ 2.848	- 3.331	- 3.003	- 2.240
Einkommen- und Vermögensteuern	- 3.057	- 5.722	- 751	- 1.133	- 2.395
Vermögenswirksame Steuern (Erbsschaftsteuer)	+ 48	- 6	- 45	- 47	+ 15
Guthaben der Steuerpflichtigen	-	-	-	+ 13.608	+ 1.551
Jänner-Februar-Adjustment (MWSt und NOVA) ⁴	+ 329	+ 5.686	- 2.323	+ 2.086	- 2.194
Jänner-Adjustment (Lohnsteuer)	- 1.160	- 2.859	+ 190	- 359	- 76
Saldo der fälligen Schulden (Investitionen)	- 406	- 413	+ 160	- 206	- 156
Saldo der fälligen Schulden (EU-Beiträge)	+ 4.825	- 1.427	- 2.066	+ 1.830	+ 715
Periodenadjustment Bundestransfers an SV (94/95)	- 3.500	-	-	-	-
plus					
Haftungen - Abschreibungen	+ 402	+ 635	+ 617	+ 846	+ 1.000
minus					
Zinsenzahlungen an öffentl. Rechtsträger (Bundesfonds)	-	-	- 664	- 1.486	- 1.611
plus/minus					
Periodengerechte Verbuchung der Zinsen - Adjustment	+ 2.200	+ 2.000	+ 1.600	+ 1.309	- 2.170
Statistische Diskrepanz	+ 4	-	- 4	-	-

Finanzierungsdefizit des Bundes laut VGR (ESVG 1995)	110.370	98.442	66.725	77.167	64.882
plus Finanzierungsfizit der Bundesfonds	- 1.811	- 1.263	+ 1.318	+ 296	+ 245
minus Finanzierungsüberschuss der Bundeskammern	+ 452	- 108	- 282	- 298	- 300
minus Finanzierungsüberschuss der ÖH/ÖAW ⁵	- 56	- 43	- 18	- 49	- 27
plus Finanzierungsdefizit der ASFINAG	+ 1.627	+ 1.846			
Finanzierungsdefizit des Bundessektors laut VGR (ESVG 1995)	110.582	98.874	67.743	77.116	64.800
minus Finanzierungsüberschuss der Länder ohne Wien	- 5.947	- 11.897	- 12.870	- 11.619	- 8.119
plus Finanzierungsdefizit der Landeskrankenhäuser GmbH	+ 5.144	+ 6.058	-	-	-
plus Finanzierungsdefizit der Landesfonds	-	-	- 234	+ 150	+ 100
minus Finanzierungsüberschuss der Landeskammern	- 1.393	- 854	- 1.310	- 828	- 800
Finanzierungsüberschuss der Landesebene laut VGR (ESVG 1995)	-2.196	-6.693	-14.414	-12.297	-8.819
plus Finanzierungsdefizit der Gemeinden ohne Wien	+ 5.165	+ 2.813	- 1.335	- 2.000	+ 61
minus Finanzierungsüberschuss von Wien	+ 6.523	+ 431	- 3.895	- 539	- 95
minus Finanzierungsüberschuss der Gemeindefonds	-	-	- 27	+ 3	-
minus Finanzierungsüberschuss der Gemeindeverbände	- 79	+ 126	- 46	+ 57	-
Finanzierungsüberschuss der Gemeindeebene laut VGR (ESVG 1995)	11.609	3.370	-5.303	-2.479	-34
Finanzierungsüberschuss der Sozialversicherungsträger laut VGR (ESVG 1995)	1.409	-1.897	-4.195	-2.352	1.480
Finanzierungsdefizit des Staates laut VGR (ESVG 1995) – ÖFFENTLICHES DEFIZIT	121.404	93.654	43.831	59.988	57.427

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. – 1) Bundesrechnungsabschluss. – 2) Inanspruchnahme des Bundes aus übernommenen Haftungen und Rückzahlungen an den Bund aus Regressforderungen werden in der VGR als Darlehensgewährung bzw. -rückzahlung klassifiziert. – 3) EAGFL = Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. – 4) Zwischen getätigtem Umsatz und Fälligkeit der (Steuer-) Zahlung liegen bei der Mehrwertsteuer (MWSt) und Normverbrauchsabgabe (NOVA) bis zu 2 Monate. – 5) ÖH/ÖAW = Österreichische Hochschülervereine und Akademie der Wissenschaften.

DATEN FÜR DIE MITGLIEDSTAATEN DER EU (EU 15)

Seit 1998 werden – parallel zur offiziellen budgetären Notifikation (vom Finanzministerium an die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen) – die Daten über öffentliches Defizit und öffentlichen Schuldenstand von den Nationalen Statistischen Instituten an EUROSTAT geschickt. Seit August 2000 werden auch halbjährlich – im Rahmen des ESVG 1995 – Lieferprogramms laut ESVG-Rats-Verordnung – Daten über Staatsausgaben und Staatseinnahmen berechnet. Am 15. September 2000 veröffentlichte EUROSTAT diese Eckwerte für die EU 15-Länder für die Jahre 1996 bis 1999. Die **Tabellen 2 bis 5** präsentieren die entsprechenden „Staatsquoten“ (in Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP)). Die Daten für Österreich berücksichtigen bereits die im September 2000 von Statistik Österreich neu berechneten Zeitreihen für das BIP. Das öffentliche Defizit hat sich – im ungewichteten EU 15-Durchschnitt – von 3,3 % des BIP im Jahr 1996 auf Null im Vorjahr reduziert (exakt ergab sich 1999 sogar ein öffentlicher Überschuss von 0,2 % des BIP). 1999 wiesen bereits sieben Länder einen öffentlichen Überschuss auf (Luxemburg 4,4 %, Niederlande 1,0 %). Österreich erzielte im Vorjahr als einziges EU-Land ein öffentliches Defizit von über zwei Prozent des BIP (2,1%). Auch die öffentliche Verschuldung ist im EU-Durchschnitt in den letzten vier Jahren gesunken (von 72,5 % auf 64,6 %). 1999 lagen acht Länder über dem Schwellenwert von 60 % des BIP (Belgien 116,1 %, Deutschland

61,1 %). Österreichs öffentliche Verschuldung entsprach 1999 exakt dem EU-Durchschnitt (64,6 %); 1997 war sie noch 5,1 Prozentpunkte darunter gelegen. Interessante Informationen bieten auch die Aggregate „Staatsausgaben“ und „Staatseinnahmen“. Im EU- Durchschnitt erhöhten sich die Staatsausgaben in den letzten Jahren langsamer als das BIP; die Quote sank von 52,0 % (1996) auf 48,9 % (1999). Die Staatseinnahmenquote lag im EU-Durchschnitt in den Jahren 1996 bis 1998 konstant bei 48,6 % und stieg im Vorjahr auf 49,1 %. Die höchsten Staatsausgaben und -einnahmen hat Schweden, die niedrigsten Irland. Die Werte für Österreich liegen knapp über dem Durchschnitt.

Tabelle 34: Öffentliches Defizit (-) / Öffentlicher Überschuss (+) 1996-1999

In % des BIP				
Land ¹	1996	1997	1998	1999
Luxemburg	+2,6	+3,4	+3,7	+4,4
Dänemark	-1,0	+0,5	+1,2	+2,8
Irland	-0,2	+0,7	+2,1	+1,9
Finnland	-3,2	-1,5	+1,3	+1,9
Schweden	-3,4	-2,0	+1,9	+1,9
Vereinigtes Königreich	-4,4	-2,0	+0,4	+1,3
Niederlande	-1,8	-1,1	-0,7	+1,0
Belgien	-3,8	-1,9	-0,9	-0,7
Spanien	-5,0	-3,2	-2,6	-1,1
Deutschland	-3,4	-2,7	-2,1	-1,4
Griechenland	-7,4	-4,0	-2,5	-1,8
Frankreich	-4,1	-3,0	-2,7	-1,8
Italien	-7,1	-2,7	-2,8	-1,9
Portugal	-4,0	-2,6	-2,3	-2,0
Österreich	-3,8	-1,7	-2,3	-2,1
EU15 ²	-3,3	-1,6	-0,6	0,2

Quelle: EUROSTAT-Pressenotiz, Stand 15.9.2000. - 1) Länder gereiht nach der Höhe des öffentlichen Überschusses 1999. - 2) EU15: ungewichteter Durchschnitt.

Tabelle 35: Öffentliche Verschuldung 1996-1999

in % des BIP

Land ¹	1996	1997	1998	1999
Belgien	130,9	125,4	119,6	116,1
Italien	122,1	119,8	116,2	115,1
Griechenland	111,3	108,3	105,5	104,6
Schweden	76,0	75,0	72,4	65,7
Österreich	69,2	64,7	64,0	64,6
Spanien	68,2	66,9	65,1	63,7
Niederlande	75,2	70,0	66,6	62,9
Deutschland	59,8	60,9	60,7	61,1
Frankreich	57,1	59,3	59,7	58,9
Portugal	62,7	59,4	55,7	55,8
Dänemark	65,1	61,4	55,8	52,6
Irland	74,3	65,1	55,0	50,1
Finnland	57,1	54,1	48,7	46,6
Vereinigtes Königreich	52,7	51,1	48,0	45,7
Luxemburg	6,2	6,0	6,4	6,0
EU15 ²	72,5	69,8	66,6	64,6

Quelle: EUROSTAT-Pressenotiz, Stand 15.9.2000; Österreich-Daten Stand 25. 10. 2000. – 1) Länder gereiht nach der Höhe der öffentlichen Verschuldung 1999. – 2) EU15: ungewichteter Durchschnitt.

Tabelle 36: Staatseinnahmen 1996-1999

in % des BIP

Land ¹	1996	1997	1998	1999
Schweden	62,2	61,8	63,6	63,7
Dänemark	58,8	58,6	58,3	58,8
Griechenland	49,9	51,6	52,9	54,6
Finnland	56,7	55,3	54,6	53,8
Frankreich	51,4	52,0	51,3	52,1
Österreich	52,8	52,1	51,9	51,5
Belgien	49,4	49,8	50,0	50,1
Niederlande	47,8	47,1	46,4	47,5
Italien	46,1	48,5	46,9	47,3
Deutschland	46,8	46,6	46,5	47,2
Luxemburg	48,0	46,7	46,8	47,1
Portugal	41,5	41,9	41,9	43,5
Vereinigtes Königreich	39,8	40,0	41,1	41,2
Spanien	38,8	39,2	39,4	39,9
Irland	39,5	38,5	37,7	37,6
EU15	48,6	48,6	48,6	49,1

Quelle: EUROSTAT-Pressenotiz, Stand 15.9.2000; Österreich-Daten Stand 25. 10. 2000. – 1) Länder gereiht nach der Höhe der Staatseinnahmen 1999. – 2) EU15: ungewichteter Durchschnitt.

Tabelle 37: Staatsausgaben 1996-1999

in % des BIP

Land ¹	1996	1997	1998	1999
Schweden	65,6	63,8	61,7	61,8
Griechenland	57,3	55,6	55,4	56,4
Dänemark	59,8	58,1	57,1	56,0
Frankreich	55,5	55,0	54,0	53,9
Österreich	56,6	53,9	54,2	53,7
Finnland	59,9	56,8	53,3	51,9
Belgien	53,2	51,7	50,9	50,8
Italien	53,2	51,2	49,7	49,2
Deutschland	50,2	49,3	48,6	48,6
Niederlande	49,6	48,2	47,1	46,5
Portugal	45,5	44,5	44,2	45,5
Luxemburg	45,4	43,3	43,1	42,7
Spanien	43,8	42,4	42,0	41,0
Vereinigtes Königreich	44,2	42,0	40,7	39,9
Irland	39,7	37,8	35,6	35,8
EU15	52,0	50,2	49,2	48,9

Quelle: EUROSTAT-Pressemitteilung, Stand 15.9.2000; Österreich-Daten Stand 25. 10. 2000. - 1) Länder gereiht nach der Höhe der Staatsausgaben 1999. - 2) EU15: ungewichteter Durchschnitt.



Löwengasse 47/5
A-1030 Wien

Tel.: +43 1 /712 62 51-0
Fax: +43 1/712 62 51-21
e-mail: office@fgw.at
internet: www.fgw.at

Wohnbauförderung und die Maastricht-Kriterien

MR Dr. Eduard Fleischmann¹
Bundesministerium für Finanzen

Vortragsmanuskript anlässlich der „Informationsveranstaltung
der Wohnbaureferenten“ der Raiffeisen Bausparkasse
am 18.9.2001

¹ Mit freundlicher Genehmigung des Autors.

1. WAS IST DAS „MAASTRICHT-DEFIZIT“¹

Das Maastricht-Defizit beruht auf dem Konzept der Darstellung der öffentlichen Haushalte, das im sogenannten Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG) festgeschrieben und in der EG-VO Nr. 2223/96 festgelegt ist.

Zentrales Prinzip bei der Berechnung des Maastrichtsaldo gemäß VGR ist die strikte Zuordnung aller wirtschaftlichen Vorgänge entweder zu Leistungs- oder zu Finanztransaktionen, die sich aus dem übergreifenden Prinzip der Integration der volkswirtschaftlichen Sektoren in die Gesamtwirtschaft ergibt. Kriterium ist die Geldvermögenswirksamkeit einer Transaktion, ob sie das Geldvermögen senkt (Ausgabe) oder erhöht (Einnahme): Personalausgaben, Subventionen, Transferzahlungen an Private Haushalte oder Zinsausgaben vermindern, Steuer- oder Gebühreneinnahmen, Verkauf von Liegenschaften oder Gebäude erhöhen für sich gesehen den Kassenbestand und damit das Geldvermögen. Eine Darlehensgewährung und Beteiligung vermindern dagegen das staatliche Geldvermögen nicht. Der Staat erwirbt nur eine andere Forderung. Derartige Vorgänge werden in der VGR Finanztransaktionen genannt.

Finanztransaktionen bleiben bei der Berechnung des Maastricht-Defizits unberücksichtigt, weil es sich nur um Umschichtungen im Finanzvermögen handelt, aber um keine dauerhafte Be- oder Entlastung der öffentlichen Budgets: Gewährte oder aufgenommene Darlehen werden wieder zurückbezahlt, zuerst gebildete Rücklagen werden aufgelöst, Wertpapiere und Beteiligungen können wieder veräußert werden.

Das Maastricht-Defizit wird von der Leistungsreihe bestimmt und das ist identisch mit der Veränderung des staatlichen Reinvermögens bzw. der Nettoposition. Diese ist wiederum spiegelbildlich dem Saldo der Veränderung der Forderungen und Verbindlichkeiten gleich. Das Maastricht-Defizit ist also das Scharnier zwischen der Veränderung im Reinvermögensstatus als Ergebnis der Ausgaben und Einnahmen der Leistungsreihe und des damit identischen Saldos der Veränderungen der Forderungen und Verbindlichkeiten.

Folgendes Schema veranschaulicht die Darstellung des Staates in der VGR:

- I. Produktionskonto
- II. Verteilungs- und Verwendungskonten
- III. Vermögensveränderungskonto
 - III.1 Vermögensbildungskonto .
 - III.2 Finanzierungskonto
- IV. Vermögensbilanzen

Zur Berechnung des Maastricht-Defizits sind die Positionen relevant, die sich ober dem Strich befinden. Dies bedeutet, dass Transaktionen im Rahmen des Finanzierungskonto nicht defizitrelevant sind.

¹ Im Folgenden synonym als Maastricht-Saldo zu verstehen.

2. WAS IST DER „ÖFFENTLICHE SCHULDENSTAND NACH MAASTRICHT“?

Die offizielle Definition lautet, dass „Schuldenstand“ den Brutto-Gesamtschuldenstand zum Nominalwert am Jahresende nach Konsolidierung innerhalb und zwischen den einzelnen Bereichen des Staatssektors bedeutet. Der Schulden-Begriff umfasst neben den öffentlichen Finanzschulden – Verbindlichkeiten, denen Geldmittel als Gegenleistung gegenüberstehen – auch Verbindlichkeiten aufgrund von Lieferungen und Leistungen sowie Verbindlichkeiten aus Finanzierungsleasing. Die Grenzen der Möglichkeiten der statistischen Erfassung lassen es allerdings angezeigt erscheinen, sich zunächst auf die Finanzschulden zu beschränken, die allein schon genügend Nüsse zum Knacken geben, nicht nur von deren Bewertung her – man denke nur an indexgebundene Darlehen, an Nullkuponanleihen, an Währungstauschverträge –, sondern auch von der Konsolidierung innerhalb des öffentlichen Sektors. Dies deswegen, weil beispielsweise bei den Darlehen der Länder oder des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds an Gemeinden bei weitem keine Deckungsgleichheit in den Daten beim Gläubiger und denen beim Schuldner besteht. Bezüglich des Finanzierungsleasing ist zu erwarten, dass die EU eigene Meldungen vorsehen und genauere Prüfungen durchführen wird. Eine Gegenrechnung mit Forderungen aus selbst gewährten Darlehen ist nicht vorgesehen, was vor allem bei den Ländern zu einem hohen Forderungsüberhang führen würde.

3. TRANSAKTIONEN IN ZUSAMMENHANG MIT DER WOHNBAUFÖRDERUNG

DARLEHEN

Darlehen (Kredite) sind laut ESVG „unbedingte Verbindlichkeiten, die bei Fälligkeit zurückgezahlt werden müssen und verzinslich sind“ (Abs. 5.70). Sie werden im Finanzierungskonto gebucht und haben daher keine Auswirkungen auf das Maastricht-Defizit. Allerdings treten im Zusammenhang mit Darlehen immer wieder verschiedenste Fragen auf, die hier nun behandelt werden.

ZUSCHÜSSE ODER DARLEHEN?

Annuitätenzuschüsse, Beihilfen, laufende Transferzahlungen an Unternehmungen und Kapitaltransferzahlungen an Unternehmen werden „oberhalb“ des Finanzierungssaldo verbucht und belasten daher das Maastricht-Defizit. Vergibt das Land oder die Gemeinde hingegen ein Darlehen, erfolgt die Buchung nur im Finanzierungskonto; diese Buchung ist für das Maastricht-Defizit neutral.

VERKAUF VON DARLEHEN AN DRITTE

Da es sich bei den Darlehensforderungen meist um langfristige Kredite mit niedrigen Zinsen handelt, wird der Verkaufserlös wohl fast immer niedriger sein als der – zum Nominalwert – ausstehende Darlehensbetrag. Der Verkauf der Darlehen wird als Tilgung von gewährten Darlehen interpretiert und betrifft nur das Finanzierungskonto, hat also keine Auswirkungen auf das Maastricht-Defizit. Bleibt eine Differenz zwischen der Tilgung und Buchwert des Darlehens, wird diese am Umbewertungskonto ausgebucht; dies ist ein Konto „unterhalb“ des Finanzierungskontos und hat keine Auswirkungen auf das Maastricht-Defizit.

VORZEITIGE BEGÜNSTIGTE RÜCKZAHLUNG VON DARLEHEN

Hat der Darlehensnehmer die Möglichkeit einer **begünstigten** Rückzahlung (Nachlass eines Teils der Darlehensschuld bei vorzeitiger Rückzahlung des Restbetrages) so erfolgen zwei Buchungen. Erstens wird der gesamte Darlehensbetrag als Tilgung im Finanzierungskonto gebucht (keine Auswirkungen auf das Maastricht-Defizit). Als zweite Buchung wird die Differenz zwischen Darlehensschuld und begünstigter Rückzahlung als Vermögenstransfer von der staatlichen Einheit zum Haushalt bzw. zum Unternehmen gedeutet. Diese Buchung erfolgt im Vermögensbildungskonto und belastet daher das Maastricht-Defizit.

VORZEITIGE RÜCKZAHLUNG VON DARLEHEN ZU MARKTKONDITIONEN

Ist wie ein Verkauf von Darlehen an Dritte zu behandeln.

BEGÜNSTIGTE DARLEHEN

Gewährt eine Gebietskörperschaft ein begünstigtes Darlehen (zu einem niedrigeren Zinssatz als der Marktzinssatz) so stellt sich die Frage, soll das Darlehen zu den tatsächlichen Kreditkonditionen oder zu Marktkonditionen gebucht werden. Das ESVG 95 meint, dass finanzielle Transaktionen zu tatsächlichen Kreditkonditionen verbucht werden (Abs. 5.137), erfolgt die Transaktion nicht aus ökonomischen Gründen, wird der Marktwert der betreffenden Forderung verwendet. Aus der bisherigen Praxis lässt sich ableiten, dass die Verbuchung zum Nominalwert akzeptiert wird. Wie bereits erwähnt, unterliegen die ESVG 95 Regeln einer permanenten Interpretation; es besteht die Möglichkeit, dass diese Verbuchungsregel einmal geändert wird.

PRIVATISIERUNGSERLÖSE

Privatisierungserlöse stellen eine Möglichkeit für die Gebietskörperschaften dar, kurzfristig (hohe) Einnahmen zu erzielen. Inwieweit diese Einnahmen für das Maastricht-Defizit relevant sind, klärt das ESVG 95. Es können verschiedene Fälle unterschieden werden:

- a) Der Staat verkauft Anteilsrechte an Unternehmen. Die ist eine Transaktion, welche nur das Finanzierungskonto betrifft (Abgang an Anteilsrechten, Zugang an Bargeld) und daher keine Auswirkungen auf das Maastricht-Defizit hat.
- b) Ein Unternehmen im Staatsbesitz verkauft Anteilsrechte oder nichtfinanzielle Aktiva an einem anderen Unternehmen und leitet den Erlös dem Staat zu. Die Buchung erfolgt wiederum nur im Finanzierungskonto des Staates.
- c) Der Staat verkauft in seinem Besitz befindliche nichtfinanzielle Aktiva z.B. ein Gebäude. Die Buchung erfolgt im Sachvermögensbildungskonto und reduziert das Maastricht-Defizit.
- d) Erlös von Vergaben an z.B. Mobilfunklizenzen gelten als Staatseinnahmen im laufenden Jahr (nicht über die Dauer der Lizenzlaufzeit) und reduzieren das Maastricht-Defizit.