



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bundesministerium für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
Stubenring 1
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. + (1) 711 71 - 0
Fax + (1) 711 94 - 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 20. November 2015
GZ 302.709/001-2B1/15

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die Errichtung einer Wohnbau-Investitionsbank (WBIB-G) erlassen und das Bundesgesetz über Steuerliche Sondermaßnahmen zur Förderung des Wohnbaus und das Bundesgesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 30. Oktober 2015, GZ: BMWFW-50.080/0003-C1/7/2015, im Betreff genannten übermittelten Entwurf und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemeines

Der RH weist zum vorliegenden Entwurf einleitend darauf hin, dass nach den derzeit bestehenden gesetzlichen Regelungen sowohl hinsichtlich der Gebarung der Gemeinnützigen Bauvereinigungen, als auch in Fällen der Übernahme von Ausfallhaftungen durch den Bund keine Prüfständigkeit des RH vorgesehen ist, und Kontrolllücken bestehen. Darauf ist insbesondere deshalb hinzuweisen, als mit den geplanten rechtsetzenden Maßnahmen eine Haftungsübernahme des Bundes in der Höhe von 500 Mio. EUR für die Aufnahme von Globaldarlehen durch die neue Wohnbauinvestitionsbank geplant ist.

1.1 Haftungsübernahme für die WBIB

Die WBIB ist gemäß § 2 Abs. 2 des Entwurfs als private Wohnbaubank vorgesehen. Art. 1 § 2 Abs. 4 sieht dabei vor, dass die WBIB ihre Geschäfte (außer der Finanzierung



von Krediten) an Dienstleister vergeben darf und normiert Einfluss- und Aufsichtsrechte der WBIB hinsichtlich dieser Dienstleister. § 7 Abs. 1 sieht mit dem Verweis auf § 82 BHG 2013 eine umfassende Auskunftspflicht der Schuldnerin im Zusammenhang mit der Haftungsübernahme durch den Bund ebenso wie Buch- und Betriebsprüfungsrechte für den Bundesminister für Finanzen vor.

Der Entwurf sieht jedoch für die in § 7 vorgesehene Ermächtigung des Bundesministers für Finanzen, Haftungen des Bundes in Höhe von bis zu 500 Mio. EUR in Form von Ausfallbürgschaften gemäß § 1356 ABGB zu übernehmen keine Regelung für Kontrollrechte des RH für die Tätigkeiten der WBIB und allfälliger Dienstleister vor.

Um eine gesetzmäßige, wirtschaftliche, sparsame und zweckmäßige Verwendung der 500 Mio. EUR bundesbehalteter Mittel sicherstellen zu können weist der RH im Zusammenhang mit Regelungen zu seiner Prüfständigkeit darauf hin, dass von 1948 bis 1977 im Bereich der Bundesgebarung bereits ein geringer Anteil (etwa eine einzelne Aktie) des Bundes an einem Unternehmen den RH ebenso zur Prüfung befugte wie auch die Übernahme von Ausfallhaftungen für ein Unternehmen. Art. 126b Abs. 2 B-VG in der Fassung vor der Novelle BGBl. 539/1977 lautete:

„(2) Der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegt weiter die Gebarung von Unternehmungen, die der Bund allein betreibt oder an denen der Bund finanziell beteiligt ist. Überprüft der Rechnungshof die Gebarung einer solchen Unternehmung, so kann er auch die Gebarung von Unternehmungen überprüfen, an denen diese Unternehmung finanziell beteiligt ist. Einer finanziellen Beteiligung ist die treuhändige Verwaltung von Bundesvermögen, die Übernahme der Ertrags- oder Ausfallhaftung für eine Unternehmung, die Gewährung eines zur Führung einer Unternehmung notwendigen Darlehens aus Bundesmitteln oder die Zuwendung einer demselben Zwecke dienenden Beihilfe aus Bundesmitteln gleichzuhalten.“

Mit der Novelle zum B-VG, BGBl. 539/1977, wurden die Prüfungszuständigkeiten des RH dahingehend geändert, dass eine mindestens 50%ige Beteiligung der öffentlichen Hand (Bund, Land, Gemeinde) für Unternehmen aller Ebenen zur Begründung der Prüfständigkeit führte, und die Übernahme einer Ausfallhaftung durch die öffentliche Hand ab diesem Zeitpunkt nicht mehr als Voraussetzung einer Prüfungszuständigkeit des RH für das begünstigte Unternehmen angeführt wurde.

Vor diesem Hintergrund weist der RH aus Anlass der Begutachtung auf seine Vorschläge zur Stärkung der demokratischen Kontrolle und der externen öffentlichen Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe hin, wonach wieder gesetzlich normiert werden sollte, dass u.a. eine Prüfungsmöglichkeit des RH auch bei jenen Rechtsträgern besteht, die öffentliches Vermögen zu verwalten haben oder für die die öffentliche Hand eine



GZ 302.709/001-2B1/15

Seite 3 / 9

Ausfallhaftung trägt (siehe Pkt. 9.10, S. 146 des Positionspapiers des RH zur Verwaltungsreform 2011, Reihe Positionen 2011/1).

1.2 Prüfung im Bereich gemeinnütziger Bauvereinigungen

Derzeit besteht bei nur etwa 12 % der Gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) eine Prüfständigkeit des RH. Eine Verringerung dieses Prüfungsanteils dürfte sich aus Sicht des RH durch die Neufassung des § 3 WGG ergeben, da, wie aus den Erläuterungen zu entnehmen ist, die Bedarfsprüfungen der zuständigen Landesregierungen entfallen sollen. Mit dieser Maßnahme soll den Genossenschaften der Zugang zum Gemeinnützigkeitsstatus erleichtert werden.

Neben dem Revisionsverband, der gemäß § 5 Abs. 1 WGG prüfungszuständig ist, haben auch die Landesregierungen die Möglichkeit, bei allen GBV eigenständig Prüfungen durchzuführen und können sich hierbei auch privater Sachverständiger bedienen. Die Prüfungen durch den Revisionsverband und durch die Landesregierung unterliegen jedoch nicht dem Transparenzprinzip. Das Wesen der demokratischen Kontrolle, nämlich die Befassung der gesetzgebenden Körperschaften im Rahmen der ihnen zustehenden Kontrollhoheit, ist dabei nicht vorgesehen.

Die bisher vom RH bei kontrollunterworfenen GBV durchgeführten Prüfungen haben gezeigt, dass eine Prüfung durch den RH nicht nur für die demokratische Kontrolle, sondern insbesondere auch für die Mieter einer GBV – wie die nachstehenden Ausführungen zeigen – im Sinn der Erhöhung der Transparenz von Nutzen ist.

Zusammengefasst fanden sich hierfür in den Berichten des RH

- „„Neue Heimat Tirol“, Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft mit beschränkter Haftung“, Reihe Tirol 2007/5,
- „Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft der Wiener Stadtwerke“, Reihe Wien 2007/8,
- „Gemeinnützige Salzburger Wohnbaugesellschaft“, Reihe Salzburg 2007/8,
- „LAWOG, Gemeinnützige Landeswohnungsgenossenschaft für Oberösterreich, eingetragene Genossenschaft mit beschränkter Haftung“, Reihe Oberösterreich 2007/9,
- „„Neue Heimat“, Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft Kärnten, Gesellschaft mit beschränkter Haftung“, Reihe Kärnten 2007/7, und



GZ 302.709/001-2B1/15

Seite 4 / 9

- „GWG-Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft“, Reihe Oberösterreich 2005/2,

folgende Beispiele:

- In den Jahren 2002 bis 2005 erzielten die GBV erhebliche Gewinne. Diese ließen die Gesellschaften aber nicht den Mietern zugute kommen, sondern wollten damit für künftige Generationen günstig Wohnraum schaffen (Generationenvertrag).
- Bei der Kalkulation der Mieten wurden nicht die tatsächlichen Kosten laut Betriebsabrechnungsbogen sondern die Pauschalsätze der Entgelttrichtlinienverordnung herangezogen.
- Die Honorare der Planer und die Eigenleistungen der GBV wurden nach den jeweiligen Gebührenordnungen der Landesvertretungen mit nur geringfügigen Abschlägen verrechnet, obwohl die Verbindlichkeit dieser Gebührenordnungen im Jahr 1990 durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes aufgehoben wurden.
- Planungsleistungen wurden ohne Durchführung eines Verhandlungsverfahrens vergeben.
- Eine GBV nahm zu teure Darlehen bzw. Kredite auf (Differenz bis zu 1/4 % Punkt gegenüber einer vergleichbaren GBV – pro Jahr bis zu 265.000 EUR Mehrkosten für die Mieter der GBV).
- Eine GBV schloss teure Versicherungsverträge ab, eine Senkung der Prämienätze von 1,16 ‰ auf 0,99 ‰ hätte eine jährliche Ersparnis von 260.000 EUR bewirkt. Bei einer anderen GBV zeigte der RH Optimierungsmöglichkeiten bei den Versicherungsverträgen auf.

Schließlich weist der RH auch darauf hin, dass § 9 WGG zwar ausdrücklich die Unabhängigkeit der GBV von Angehörigen des Baugewerbes verlangt, nicht jedoch die Unabhängigkeit von Angehörigen der Finanzwirtschaft. Für die den Mietenkalkulationen zugrunde liegenden Kosten können jedoch die Finanzierungs- und Versicherungskosten bedeutsamer sein, als die Bau- und Errichtungskosten.

Vor dem Hintergrund dieser Feststellungen und der in diesem Bereich gebundenen öffentlichen Mittel könnte die Verankerung einer Prüfständigkeit im Bereich der gemeinnützigen Bauvereinigungen zur Schließung bestehender Kontrolllücken beitragen.



GZ 302.709/001-2B1/15

Seite 5 / 9

2. Allgemeines zur „Gemeinnützigkeit“

Der RH verweist zur vorgesehenen Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes auf seinen Bericht „Gemeinnützigkeit im Steuerrecht“, Reihe Bund 2015/15, in dem er in TZ 2 auch im Bereich der GBV kritisch auf die Auslegungsspielräume im Zusammenhang mit den Begriffen der „Gemeinnützigkeit“ und des „Gemeinwohls“ hinwies. Er empfahl in diesem Bericht eine möglichst klare und präzise gesetzliche Definition vorzunehmen, um den Gesetzesvollzug zu erleichtern. Darüber hinaus waren sowohl die Landesregierung als auch die Abgabenbehörde für die Beurteilung der Gemeinnützigkeit zuständig, ohne dass zwischen diesen ein institutionalisierter Wissens- bzw. Erfahrungsaustausch stattfand.

Der RH stellte weiters fest, dass

- in den überprüften Finanzämtern keine gesondert geregelten Zuständigkeiten für die Überprüfung der GBV vorlagen,
- die Anträge der GBV und Bescheide der Landesregierungen über die Beurteilung der Gemeinnützigkeit der GBV nicht elektronisch erfasst waren,
- keine Gesamtauswertungen aus dem Abgabensinformationssystem im Hinblick auf die GBV vorlagen, und
- die jährlichen Prüfberichte des Revisionsverbandes trotz gesetzlicher Verpflichtung nicht vollständig verfügbar waren.

Der RH empfahl daher dem BMF in den Schlussempfehlungen (SE) des o.a. Berichts darauf hinzuwirken, dass

- Gesetze (i.e.S. Bundesabgabenordnung (BAO) und Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG)) so klar und präzise wie möglich definiert werden, um deren Vollzug (insbesondere betreffend Gemeinnützigkeit und Gemeinwohl) zu erleichtern SE (1), (TZ 2),
- für die Steuerbegünstigungen i.Z.m. der Gemeinnützigkeit qualitative und quantitative Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren festgelegt werden, die Zielerreichung, die Wirkungen und die Treffsicherheit untersucht werden und danach zu beurteilen, ob die Beibehaltung der Begünstigung noch erforderlich ist SE (2), (TZ 5).



Da die vorliegende Stellungnahme auch dem BMF zur Kenntnis gebracht wird, verweist der RH auch an dieser Stelle nochmals auf die o.a. Empfehlungen.

3. Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs

3.1 Zu § 1 Abs. 3 WGG

Der RH hat in einem Bericht „Entgeltrichtlinienverordnung und wirtschaftliche Situation der gemeinnützigen Bauvereinigungen“, Reihe Bund 2009/7, TZ 23 (7) empfohlen, konkrete Regelungen bezüglich des „Generationenvertrages“ anzustreben und die Bindung des Eigenkapitals stärker abzusichern.

Mit der geplanten Neuregelung des § 1 Abs. 3 des Entwurfs wird den Empfehlungen des RH weitgehend Rechnung getragen.

3.2 Zu § 14 WGG

Weiters hat der RH in seinem Bericht „Anwendung der Entgeltrichtlinienverordnung durch gemeinnützige Bauvereinigungen“ (siehe bspw. Reihe Kärnten 2011/4, TZ 43 (9)) den Bauvereinigungen empfohlen, die Berechnung der Eigenmittelverzinsung gemäß § 14 WGG – SMR (Sekundärmarktrendite aller Bundesanleihen) des vorangegangenen Jahres minus ein Prozent – auch in Niedrigzinsphasen anzuwenden.

Die geplante Neufassung des § 14 WGG sieht nunmehr vor, erzielbare Entgeltreduktionen infolge angemessener vertraglicher Vereinbarungen mit Darlehens- oder Baurechtsgebern an Nutzungsberechtigte weiterzugeben und entspricht damit weitgehend den Empfehlungen des RH.

3.3 Zu § 24 WGG

§ 24 des Entwurfs sieht die Einführung einer spezifischen Verordnungsermächtigung vor, mit dem Ziel, die besondere Bedeutung der persönlichen Eignung und Zuverlässigkeit von Funktionsträgern in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zu unterstreichen.

Aus Sicht des RH sollten neben den persönlichen Eignungen der Funktionsträger auch klare Regelungen über die Höhe der Bezüge – und zwar insbesondere der Bezüge von Vorstandsmitgliedern und Geschäftsführern einer GBV – getroffen werden, die im vorliegenden Entwurf nicht enthalten sind.

GZ 302.709/001-2B1/15



Seite 7 / 9

4. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

4.1 Allgemeines

Gemäß den Ausführungen in den Gesetzesmaterialien soll die steigende Bautätigkeit am Wohnbausektor zu steigenden Steuereinnahmen sowie Entlastungen bei den Sozialbudgets führen. Es werden jährlich bis zu 1,2 Mrd. EUR zusätzliche Steuereinnahmen durch Umsatzsteuer, Lohnsteuer etc. erwartet.

Der RH vermisst in dieser Darstellung der finanziellen Auswirkungen

- die zahlen- und mengenmäßigen Annahmen, die zu den geschätzten Einnahmen führen,
- detaillierte Berechnungen dazu sowie
- die Aufteilung auf einzelne Abgabenarten.

Darüber hinaus verweist das Vorblatt der Erläuterungen auf ein marktübliches Risiko von 0,09 % im Geschäftsfeld Wohnbau und geht von einer Haftungsprämie für den Bund in Höhe von 0,34 % aus ohne jedoch weiterführende Informationen hinsichtlich der Quellen und Bezugsgrößen dieser Angaben zu enthalten. Diese Annahmen sind nach Ansicht des RH daher nicht plausibel nachvollziehbar dargestellt, und die Angemessenheit der Höhe des angenommenen Haftungsentgelts ist somit nicht überprüfbar.

Die Angaben im Vorblatt weisen weiters darauf hin, dass die Höhe des Haftungsentgelts von der Risikoeinstufung der WBIB abhängen wird (siehe Vorblatt Seite 2 oben: „*Sollte die WBIB in Hinkunft ein eigenes Rating besitzen, dann wird dieses bei der Berechnung der Haftungssumme herangezogen.*“) Da das Risiko des Bundes indirekt maßgeblich von der Kapitaldienst- und Rückzahlungsfähigkeit der Kreditnehmer abhängig ist, welche die Mittel aus dem teilweise bundesbehafteten EIB-Mitteln erhalten, sollten die finanziellen und wirtschaftlichen Voraussetzungen der Kreditnehmer im Sinne einer Risikominderung des Bundes klar geregelt werden.

In diesem Zusammenhang hält der RH abschließend kritisch fest, dass auch im Gesetzestext und im Vorblatt keine näheren Ausführungen zu den Haftungsvereinbarungen zwischen Bund und WBIB enthalten sind, die jedoch schon angesichts der möglichen Höhe der zu übernehmenden Haftungen von bis zu 500 Mio. EUR festgelegt werden sollten.



GZ 302.709/001-2B1/15

Seite 8 / 9

4.2 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Gemäß den Erläuterungen zum Entwurf (S. 11) würden sich für Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger keine finanziellen Auswirkungen aus dem Gesetzesvorhaben ergeben. Dies ist nach Ansicht des RH insofern nicht nachvollziehbar, weil im Zusammenhang mit dem Wohnbau v.a. Einkommensteuern (insb. in der Vorerhebungsform der Lohnsteuer), Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer anfallen. Da es sich dabei um gemeinschaftliche Bundesabgaben handelt, die nach dem geltenden FAG auf die Gebietskörperschaften aufzuteilen sind, werden sich finanzielle Auswirkungen auch für die übrigen Gebietskörperschaften ergeben, die in den Erläuterungen jedoch nicht dargestellt werden.

4.3 Weitere Gebührenbefreiungen

Der RH weist darauf hin, dass mit § 9 des vorgeschlagenen Entwurfs weitere Gebührenbefreiungen vorgeschlagen werden.

§ 9 des Entwurfs lautet wie folgt:

„1) Die erforderlichen Rechtsgeschäfte der WBIB sind von den Rechtsgebühren befreit. Die durch dieses Bundesgesetz unmittelbar veranlassten Eingaben sind von den Stempelgebühren befreit.

2) Für die von der WBIB vergebenen Finanzierungen und Förderungen sind § 53 Abs. 3 Wohnbauförderungsgesetz 1984, BGBl. Nr. 482/1984, und § 42 Abs. 3 Wohnhaussanierungsgesetz BGBl. Nr. 483/1984, sinngemäß anzuwenden.“

Der RH weist darauf hin, dass in den Erläuterungen die finanziellen Auswirkungen dieser geplanten Gebührenbefreiungen nicht beziffert dargestellt werden.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen – WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.G.F.

5. Zur Begutachtungsfrist

Abschließend verweist der RH darauf, dass gemäß § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben, BGBl. II Nr. 489/2012, den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs



GZ 302.709/001-2B1/15

Seite 9 / 9

Wochen zur Verfügung stehen soll. Diese Frist wurde im vorliegenden Fall ohne nähere Begründung signifikant unterschritten.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.:

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'H. Moser', is written below the typed name 'Dr. Josef Moser'.