

GESAMTWIRTSCHAFTLICHE
EFFEKTE EINER MEHRWERTSTEUER-
RÜCKVERGÜTUNG IM WOHNBAU

MARGARETE CZERNY (KOORDINATION),
NORBERT GELDNER, FRITZ SCHEBECK,
MICHAEL WÜGER

Juni 1996

GESAMTWIRTSCHAFTLICHE
EFFEKTE EINER MEHRWERTSTEUER-
RÜCKVERGÜTUNG IM WOHNBAU

MARGARETE CZERNY (KOORDINATION),
NORBERT GELDNER, FRITZ SCHEBECK,
MICHAEL WÜGER

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschafts-
forschung im Auftrag der Wirtschaftskammer
Österreich

Juni 1996

96/154/S/8595

GESAMTWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE EINER MEHRWERTSTEUER - RÜCKVERGÜTUNG IM WOHNBAU

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1 <i>Problemstellung und Zielsetzung</i>	1
1.2 <i>Zur aktuellen Wohnbausituation in Österreich</i>	3
2. Das Luxemburger Mehrwertsteuer-Rückvergütungsmodell	9
2.1 <i>Das System des "Luxemburger Modells"</i>	9
2.2 <i>Inanspruchnahme der Rückerstattung der Mehrwertsteuer</i>	12
2.3 <i>Vor- und Nachteile des Modells</i>	12
3. Probleme der Schattenwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang	16
<i>Marktarbeit – Schwarzarbeit – Haushaltsarbeit</i>	16
3.1 <i>Begriffliche Klärung</i>	16
3.2 <i>Theoretische Vorbemerkungen</i>	18
3.3 <i>Die Produktionsbedingungen der Bauwirtschaft unter dem Gesichtspunkt von Verdrängungstendenzen</i>	21
3.4 <i>Quantifizierung</i>	22

4. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Mehrwertsteuer- Rückvergütung des Wohnungsbaus für Österreich	24
4.1 <i>Zur Datenlage</i>	24
4.2 <i>Kurze Beschreibung des Makromodells</i>	29
4.3 <i>Die Modellsimulationen</i>	32
4.3.1 Senkung des Mehrwertsteuersatzes	32
4.3.2 Teilweise Legalisierung von Schwarzarbeit	37
4.3.3 Gesamtergebnis	39
5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	43
Literaturhinweise	45

GESAMTWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE EINER MEHRWERTSTEUER - RÜCKVERGÜTUNG IM WOHNBAU

1. Einleitung

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Vor dem Hintergrund der Baurezession, des Nachlassens der Wohnbaunachfrage, der zunehmenden "Schwarzarbeit" und der hohen Arbeitslosigkeit stehen Impulsprogramme für die Bauwirtschaft derzeit im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussion. In diesem Zusammenhang scheint es sinnvoll, neue Möglichkeiten zur Stimulierung des Wohnungsbau auch durch steuerliche Maßnahmen in Österreich stärker in Betracht zu ziehen.

In den meisten anderen europäischen Ländern ist die steuerliche Förderung des Wohnungsbaus stärker ausgeprägt als in Österreich. Einen interessanten Förderungsansatz gibt es beispielsweise seit Beginn der neunziger Jahre in Luxemburg: Dort wurde für den gesamten Wohnungsbau eine

Mehrwertsteuerrückvergütung, das "Luxemburger Modell", eingeführt, um der Sparte Impulse zu geben und der zunehmenden Schwarzarbeit entgegenzuwirken.

In Österreich war in den vergangenen Jahren gerade der Wohnungsbau eine wichtige Konjunkturstütze. Aufgrund seiner hohen Multiplikatorwirkungen im Hinblick auf Beschäftigung und Produktion erhöhen Anreizsysteme im Wohnungsbau das Wachstum der Gesamtwirtschaft relativ stark.

Die vorliegende Arbeit zeigt die Möglichkeiten und Wirkungen einer Mehrwertsteuerrückvergütung für den privaten Wohnungsbau – aufbauend auf dem System des "Luxemburger Modells" – für Österreich auf und berechnet die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer solchen Maßnahme.

Unter welchen Rahmenbedingungen ließe sich für Österreich ein ähnliches Modell wie in Luxemburg einrichten, welche Annahmen, Kriterien und Voraussetzungen wären auf Österreich sinnvoll anzuwenden? Zunächst wird das System der Mehrwertsteuer-Rückvergütung im Wohnbau für Luxemburg dargestellt und auf seine Vor- und Nachteile eingegangen. Ein eigenes Kapitel geht auf die Problematik der Schwarzarbeit ein. Zudem soll analysiert werden, ob ein Mehrwertsteuer-Rückvergütungsmodell unter den gegebenen Annahmen zu einer Reduktion von Schwarzarbeit im Baubereich maßgeblich beitragen kann. Eine Überführung der illegalen Bautätigkeit in legalen und somit steuerpflichtigen Umsatz würde die Steuereinnahmen erhöhen. Eine Schätzung, ob die

Mehrwertsteuerrückvergütung tatsächlich die Schwarzarbeit eindämmen kann und in welchem Ausmaß, ist mit großen Unsicherheiten behaftet. Dennoch soll hier versucht werden, mit realistischen Annahmen eine Legalisierung der Schwarzarbeit im Wohnungsbau in einem gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang darzustellen.

Die Hauptaufgabe der vorliegenden Arbeit war, die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen eines Mehrwertsteuer-Rückvergütungsmodells unter Berücksichtigung einer Legalisierungsmöglichkeit für Österreich zu quantifizieren – dies unter der Voraussetzung, daß die Wohnbausituation Österreichs sich von der Luxemburgs unterscheidet und daß eine Mehrwertsteuer-Rückvergütung primär eine Senkung der Baukosten nach sich zieht, wodurch die gesamte private Baunachfrage stimuliert werden kann. Durch diese zusätzliche Nachfrage entstehen unmittelbar Wachstums- und Beschäftigungsimpulse. Die Mehrwertsteuer-Rückvergütung kann dann zum Teil durch zusätzliche Einnahmen über die direkten Steuern (Lohn- und Einkommenssteuer usw.) und über zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge sowie durch erspartes Arbeitslosengeld ausgeglichen werden. Die Effekte eines Mehrwertsteuer-Rückvergütungssystems für Österreich wurden mit Hilfe des WIFO-Makromodells simuliert.

1.2 Zur aktuellen Wohnbausituation in Österreich

In Österreich verschärfte sich die jüngste Baurezession vor allem durch das Nachlassen der Wohnbaukonjunktur Ende 1995 und Anfang 1996. Im Jahr zuvor

war der Ausfall der öffentlichen Investitionen in der Folge der Konsolidierungsmaßnahmen der öffentlichen Hand von der regen Wohnbautätigkeit weitgehend kompensiert worden. Die stabilisierende Wirkung des Wohnungsbaus wird in den nächsten Jahren – wegen der zu erwartenden Abschwächung kaufkräftiger Nachfrage – weiter schwinden.

Seit Anfang der neunziger Jahre expandierte der Wohnungsneubau in Österreich deutlich. Die geringe Neubautätigkeit in den achtziger Jahren und die gestiegene Wohnungsnachfrage – verstärkt durch die Zuwanderung infolge der Ostöffnung und der Zunahme der Bevölkerung im haushaltsgründenden Alter – lösten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre einen Wohnbauboom aus, der 1995 zu Ende ging. Mit der Verschlechterung der allgemeinen Konjunkturlage ließ die Wohnbautätigkeit Anfang 1996 merklich nach. Die Zurückhaltung der Investoren, die ungünstige Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Zusammenhang mit den Maßnahmen des Sparpakets, der Anstieg der Arbeitslosigkeit, die Zunahme der Großinsolvenzen in der Bauwirtschaft usw. veranlaßten viele potentielle Wohnungswerber und Wohnbauinvestoren dazu, Wohnbauinvestitionen aufzuschieben. Auch die den Wohnbau betreffenden Änderungen im Rahmen des Sparpakets – Änderungen der Sonderabschreibungen für Wohnraumbeschaffung, Abschaffung der Steuerbegünstigung für die Verlustbeteiligung, Schlechterstellung im Rahmen des Bauherrenmodells, Streichung der begünstigten Abschreibungen von Sanierungsaufwendungen, Kürzungen der

Bausparförderung usw. – dämpfen die Investitionsanreize im privaten Wohnbau in den nächsten Jahren markant

Nach dem öffentlichen Sektor sinkt nun auch die Investitionsbereitschaft der privaten Investoren. Die im Frühjahr 1996 beschlossene Beschäftigungsinitiative stützt sich überwiegend auf Infrastrukturmaßnahmen. Die erwarteten Impulse für die Bauwirtschaft und damit für die Gesamtwirtschaft werden aber 1996 nur zu einem geringen Teil zum Tragen kommen. Die neuen Programme sehen vor allem Investitionen im Bahn- und Straßenbereich vor. Im Rahmen des Schieneninfrastrukturgesetzes werden heuer zwar zusätzliche Bahninvestitionen erwartet, für den Straßenbau sind aber die Finanzierungsmittel heuer knapp. Die Einführung der Autobahnmaut-Vignette ist mit 1. Jänner 1997 geplant, zusätzliche Finanzierungsmittel werden aus diesem Titel frühestens 1997 zur Verfügung stehen.

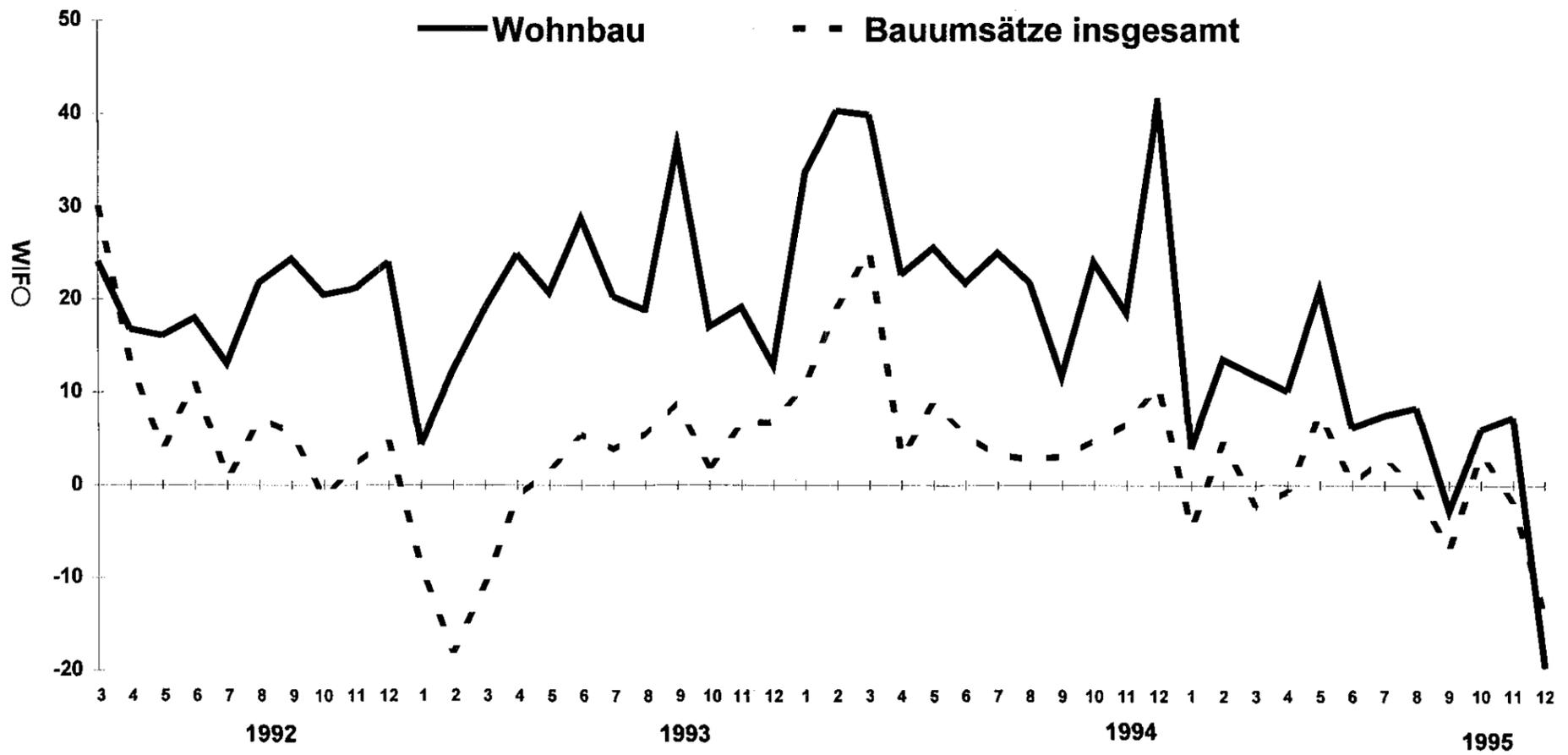
Nach den jüngsten Meldungen im WIFO-Konjunkturtest hat sich die Baukonjunktur in Österreich Anfang 1996 weiter verschlechtert. Von der Rezession werden nun auch Klein- und Mittelbetriebe erfaßt. Die gesamten Auftragsbestände lagen im Hoch- und Tiefbau Ende 1995 laut ÖSTAT um 6% unter dem Vorjahresniveau. Die Bauindustrie verzeichnete – wegen der Kürzung der öffentlichen Budgets im Tiefbau – größere Auftragsrückgänge als das Bauhauptgewerbe. Schon im Herbst 1995 gingen die Wohnbauaufträge erstmals seit Beginn der neunziger Jahre zurück (Halbjahresmeldung des Österreichischen Statistischen Zentralamtes -2½%), diese

Tendenz verstärkte sich Anfang 1996. Die Ergebnisse in der WIFO-Umfrage über die Konjunktureinschätzung der Bauwirtschaft haben sich Anfang April 1996 kaum gebessert. Der Hochbau, der bisher durch den Wohnbau gestützt worden war, wurde von der Krise voll erfaßt. Zwar könnte sich die Situation im Laufe der Bausaison etwas bessern, das Wachstum der Wohnbauleistung wird aber im Vergleich zu den vergangenen Jahren deutlich nachlassen.

Abbildung 1: Entwicklung der Wohnbauumsätze

Angesichts dieses düsteren Konjunkturbildes wären zusätzliche Beschäftigungsinitiativen insbesondere im Wohnbau zu setzen – dies vor allem deshalb, weil die Beschäftigungswirkungen im Wohnbau und hier besonders im Sanierungs- und Adaptierungsbereich unter allen Wirtschaftssektoren am höchsten sind und damit die stärksten gesamtwirtschaftlichen Impulse erreicht werden können. Zudem könnten zusätzlich privates Sparkapital und günstige Angebote für Wohnbaukredite die Nachfrage stimulieren und Beschäftigungseffekte auslösen. Das hier zur Diskussion gestellte Mehrwertsteuer-Rückvergütungsmodell für den privaten Wohnungsbau könnte – für einen befristeten Zeitraum von etwa zwei bis drei Jahren – zur Beschäftigungsoffensive der Bundesregierung wesentlich beitragen. Damit könnte die Rezession der Bauwirtschaft 1996/97 eingedämmt und die gesamtwirtschaftliche Situation positiv beeinflußt werden.

Entwicklung der Wohnbauumsätze % Veränderung gegen das Vorjahr



Q: ÖSTAT, Baustatistik, 1. Teil Monatsmeldungen, WIFO.

Das Problem der Ausweitung der Schwarzarbeit erweist sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen verstärkt als störender Faktor im Wettbewerb und in der marktorientierten Wirtschaft. Die Bundeswirtschaftskammer nahm diesen Umstand zum Anlaß, in ihrer Funktion als Koordinierungsstelle selbst auf die Möglichkeit der Einflußnahme über die Preissetzung politische Akzente zu setzen. Auch im jüngsten Regierungsübereinkommen werden verstärkt Maßnahmen zur Eindämmung der Schwarzarbeit gefordert. Neben zahlreichen anderen Maßnahmen könnte auch das Mehrwertsteuer-Rückvergütungssystem ein Anreiz sein, der Schwarzarbeit in gewissem Maße entgegenzuwirken. Auf diese Möglichkeit wird in der vorliegenden Arbeit näher eingegangen.

Gerade die Bauwirtschaft und insbesondere die Wohnungswirtschaft eignet sich gut für eine wirtschaftspolitische Intervention und zur Konjunktursteuerung.

2. Das Luxemburger Mehrwertsteuer-Rückvergütungsmodell

2.1 Das System des "Luxemburger Modells"

Zur Ankurbelung des Wohnungsbaus wurde in Luxemburg Anfang der neunziger Jahre das System der Mehrwertsteuerrückvergütung eingeführt. 1992 hob Luxemburg im Zuge der EU-Steuerharmonisierung den Mehrwertsteuersatz von 12% auf 15% an. Im gleichen Jahr wurde eine Senkung des Steuersatzes im Bereich des Wohnungsbaus – rückwirkend zum 1. Juli 1991 – beschlossen. Die Mehrwertsteuer wird seither bis zu einem Satz von 3% für den Wohnungsbau (also um 12 Prozentpunkte) zurückerstattet. Dies entspricht einer Senkung der Gestehungspreise im Wohnungsbau um 10,4%.

Die Mehrwertsteuer-Rückvergütung wird in Luxemburg generell für Wohnungsschaffung oder Wohnungsverbesserung (durch Umbau oder Renovierung) gewährt. Eine wesentliche Voraussetzung für die Rückvergütung ist, daß die Wohnung dem Eigentümer oder Mieter als Hauptwohnsitz dient. Investitionen in Einfamilienhäuser, aber auch in Geschosßbauten (Appartementwohnungen) werden so begünstigt. Die Rückerstattung wird sowohl für Wohnungen im Eigentum als auch für Mietwohnungen gewährt. Der reduzierte Mehrwertsteuersatz kann nur dann zum Tragen kommen, wenn mehr als zwei Drittel der Gesamtfläche des Gebäudes zu Wohnzwecken genutzt werden. Auch wird

beispielsweise die Umgestaltung eines Bürogebäudes in Wohnraum gefördert. Demnach wird die Steuervergünstigung für Investitionen in Neubau, Vergrößerung oder Umbau eines Gebäudes oder eines Teilgebäudes gewährt, wenn dieses vorher anderen Zwecken diente und dadurch Wohnraum geschaffen wird.

Demnach kann in Luxemburg für folgende Arbeitsleistungen um Rückerstattungen der Mehrwertsteuer angesucht werden (Übersicht 1):

1. **Schaffung** einer Wohnung durch Neubau, Umgestaltung zu Wohnzwecken und durch Vergrößerung (Arbeiten im Zusammenhang mit dem Anschluß an die öffentliche Infrastruktur wie Wasser, Strom, Gas, Telefon, städtische Fernheizung, Verkehrsnetz werden ebenfalls gefördert),
2. **Renovierungsarbeiten anschließend an den Erwerb einer Wohnung** (Umbauarbeiten im Anschluß an einen Erwerb müssen in einer Dreijahresfrist nach dem Wohnungserwerb abgeschlossen sein),
3. **Renovierungsarbeiten** an einer Wohnung, die mindestens 20 Jahre alt ist (solche Umbau- und Verbesserungsarbeiten müssen innerhalb von Jahresfrist abgeschlossen sein).

Übersicht 1: Luxemburger Mehrwertsteuermodell, Art der rückerstatteten Arbeiten

Übersicht 1

Luxemburger Mehrwertsteuer-Modell

Art der rückerstatteten Arbeiten

Die Rückerstattung der Mehrwertsteuer beschränkt sich auf den geschlossenen Rohbau inklusive Bodenverkleidung, Decken und Mauern sowie den Anschluß an die folgenden öffentlichen Infrastrukturen: Wasser, Strom, Gas, Telefon, städtische Fernheizung, Verkehrsnetz.

Der geschlossene Rohbau begreift:

	Schaffung einer Wohnung	Umbauarbeiten im Anschluß an einen Erwerb	Umbauarbeiten in einer Wohnung, die mindestens 20 Jahre alt ist
1) die Erdaushubarbeiten	+	+	-
2) die tragenden Bauteile, die zur Stabilität oder zur Festigkeit des Gebäudes beitragen	+	+	+
3) die Bauteile, welche die Verschleißung, die Bedachung und die Abdichtung des Gebäudes sichern (Glattstrich inbegriffen)	+	+	+
4) das Bauen oder das Niederreißen von Innentrennwänden	-	+	+
5) der Durchbruch von neuen Türen oder Fenstern	-	+	+
6) das Zumauern von bestehenden Türen oder Fenstern	-	+	+
7) die Fassaden	+	+	-
8) die Gipsarbeiten am Gebäude	+	+	+
9) die Treppen und die Treppengeländer	+	+	+
10) die Decken und die festen Zwischenwände	+	+	+
11) die Teile der Kanalisation, der Rohrleitungen und Umhüllungen jeder Art, welche sich im Innern der Mauern, Decken, Böden und in der Erde befinden, soweit sie der Verbindung zu den öffentlichen Infrastrukturen dienen	+	+	+
12) die Personen- und die Lastenaufzüge in Appartementgebäuden sowie die Schächte	+	+	-
13) die Balken der Türen und Fenstern	+	+	-
14) die erste Installierung von sanitären Einrichtungen	+	+	+
15) die Innentüren	+	+	+
16) die Ersteinrichtung einer Heizung	+	+	+
17) die Schlosserarbeiten am Gebäude	+	+	-
18) die Verkleidung jeder Art von Mauern, Böden und Decken	+	x	-
19) der Binnen- und Außenanstrich sowie Tapeten	+	x	-
20) die Mobiliareinrichtung außer den Heizöfen	-	-	-
21) die Binnenschreinerei außer den Treppen, den Geländern, den Türen sowie den Fensterbänken	-	-	-
22) die technischen Spezialeinrichtungen, wie z. B. eine Alarmanlage	-	-	-
23) die Gestaltung der Umgebung	-	-	-
24) die Kosten des Notars, der Architekten sowie des Beratungsingenieurs	-	-	-
25) alle Elemente, die oben nicht aufgezählt wurden	-	-	-

Zeichenerklärung: +: Arbeiten, die in Betracht gezogen werden
 -: Arbeiten, die nicht in Betracht gezogen werden
 x: Arbeiten, die in Betracht gezogen werden, wenn sie zusammen mit anderen wesentlichen Verbesserungsarbeiten getätigt werden und wenn der Preis dieser Arbeiten den Preis der anderen wesentlichen Verbesserungsarbeiten nicht übersteigt

Q: Chambre des Métiers du Grand-Duché du Luxembourg

2.2 Inanspruchnahme der Rückerstattung der Mehrwertsteuer

Die Rückerstattung der Mehrwertsteuer kann in Luxemburg von jedem beantragt werden, der die Bauleistung entweder selbst ausführt oder ausführen läßt. Die Umbaufristen müssen exakt eingehalten werden. Pro Neubau oder Wohnungsverbesserung darf die Globalsumme, welche zurückerstattet wird, 1,5 Mill. Franken (510.000 S) nicht übersteigen. Wird allerdings die Wohnung in einem Zeitraum von zehn Jahren verkauft oder anderen Zwecken als Wohnzwecken zugeführt, muß die rückerstattete Mehrwertsteuer ganz oder teilweise an den Staat zurückgezahlt werden. Die Mehrwertsteuer-Rückerstattung muß mit Antragsformular und Originalrechnungen und dem Zahlungsnachweis über die bereits gezahlte Steuer bei der zuständigen Finanzbehörde eingereicht werden (vgl. Guide de la Construction, Luxemburg, 1992).

2.3 Vor- und Nachteile des Modells

Die bisherigen Auswirkungen der Mehrwertsteuer-Rückvergütung sind schwer abzuschätzen. Es fehlen exakte Informationen über die Inanspruchnahme der Rückerstattung der Mehrwertsteuer sowie über die Höhe der ausbezahlten Steuern (die zuständigen Ministerien veröffentlichen diese Angaben nicht). Nach

Einschätzung von Experten wurden 1994 in Luxemburg rund 10.000 Anträge gestellt.

Vor Einführung des Modells zeichnete sich in Luxemburg folgende Situation ab: Anfang der neunziger Jahre herrschte deutlicher Nachholbedarf im Wohnungsbau. In den achtziger Jahren war zu wenig gebaut worden, im Zuge der Vollendung des europäischen Binnenmarktes 1992 verstärkte sich die Einwanderung vor allem aus Portugal und Spanien. Die jährlichen Zuwächse der Bevölkerung lagen bei rund 10%. Dadurch stieg der Wohnungsbedarf deutlich. Luxemburg hatte – als einziges Land Europas – kaum Probleme mit der Staatsverschuldung (die Staatsverschuldung beträgt derzeit etwa ½% des Brutto-Inlandsproduktes). Ende der achtziger Jahre und Anfang der neunziger Jahre erzielte Luxemburg noch Budgetüberschüsse. Im Rahmen der Steuerreform 1992 wurden die direkten Steuern reduziert. Im gleichen Jahr mußte der Mehrwertsteuersatz im Zuge der EU-Steuerharmonisierung von früher 12% auf den Mindestsatz der EU von 15% hinaufgesetzt werden. Um den Wohnungsbau anzukurbeln, wurde 1992 das Mehrwertsteuer-Rückvergütungsmodell eingeführt. Finanzierungsengpässe von seiten der öffentlichen Hand bestanden zu diesem Zeitpunkt in Luxemburg nicht.

Generell hat die Wohnungswirtschaft in Luxemburg eine andere Eigentümerstruktur als in Österreich. Rund 65% bis 70% der Haushalte sind Eigentümer ihrer Wohnung, in Österreich etwa 55%. Der Mietwohnungsbau spielt in Luxemburg eine

eher untergeordnete Rolle. Aufgrund des Mieterschutzgesetzes gelten Mietzinsobergrenzen: Nicht mehr als 5% des investierten Kapitals dürfen für die Miete angerechnet werden. Aus diesem Grunde gibt es wenig Anreize, in den Mietwohnungsbau zu investieren. Der überwiegende Teil der Wohnbauinvestitionen wird im privaten Wohnbau, vor allem im Ein- und Zweifamilienhausbau getätigt.

Positive Effekte zeigten sich nach der Einführung des Rückvergütungsmodells in einer vorübergehenden Belebung der Wohnbautätigkeit. Allerdings kann nicht festgestellt werden, in welchem Ausmaß die verstärkten Wohnbauinvestitionen tatsächlich auf die steuerliche Förderung zurückzuführen war. Nach Expertenmeinung nahm die illegale Arbeit ab, das Ausmaß der Legalisierung ließ sich aber nicht exakt quantifizieren. Vor Einführung des Rückvergütungsmodells waren zahlreiche ausländische – vorwiegend französische und belgische – Unternehmen in Luxemburg tätig gewesen, die ihre Leistungen nicht im Lande versteuerten. Nach der Einführung des Rückvergütungssystems meldeten zahlreiche ausländische Baubetriebe ihre Arbeiten in Luxemburg an. Diese Legalisierungswelle war für Luxemburg von Bedeutung, da die ausländischen Bauunternehmen in Luxemburg rund 20% der gesamten Bauumsätze tätigen.

Weitere spürbare Wirkungen hatte das Mehrwertsteuer-Rückvergütungsmodell auf die Preise. Bis 1992 war eine stetige Preisauftriebstendenz im Wohnungsbau zu verzeichnen ab 1992 eine deutliche Dämpfung. Dies war einerseits auf die

Einführung der Mehrwertsteuer-Rückvergütung zurückzuführen, andererseits auch auf den verstärkten Konkurrenzdruck aus dem nahen Ausland. Nach der Vollendung des europäischen Binnenmarktes 1992 boten verstärkt ausländische Bauunternehmen Bauleistungen zu besonders niedrigen Preisen an

Nach Einschätzung der Experten in Luxemburg war die Einführung des Rückvergütungsmodells mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Meist wurde die Mehrwertsteuer erst etwa zehn bis zwölf Monate nach Antragstellung zur Rückerstattung ausbezahlt. Die Überprüfung der Belege legte zahlreiche Unzulänglichkeiten offen, welche das Prüfverfahren verzögerten. In Österreich wäre eine Überprüfung der Rechnungen kein solcher Zusatzaufwand wie in Luxemburg, da die Auszahlung der Wohnbauförderung im privaten Wohnbau bereits an eine genaue Prüfung einzelner Rechnungen gebunden ist.

Die **Nachteile** der Einführung der Mehrwertsteuer-Rückvergütung für den Staat lagen in Luxemburg vor allem darin, daß die Rückerstattungsbeträge rasch wuchsen und das System – nach Angaben der Luxemburger Steuerexperten – teurer kam als erwartet. Wird das Rückzahlungsmodell nicht zeitlich begrenzt, so entstehen zunehmend große Belastungen für den Staatshaushalt. Da die Staatsverschuldung allerdings in Luxemburg kein ernstes Problem darstellt, läßt sich dort das Mehrwertsteuer-Rückvergütungssystem ohne Problem finanzieren. In Staaten mit Budgetproblemen ist die Einführung einer Mehrwertsteuer-Rückvergütung nur dann sinnvoll, wenn das System weitgehend aufkommensneutral gestaltet und zeitlich

begrenzt eingesetzt werden kann oder starke zusätzliche Beschäftigungsimpulse auslöst und somit zur Konjunktursteuerung beitragen kann.

3. Probleme der Schattenwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang

Marktarbeit – Schwarzarbeit – Haushaltsarbeit

Der folgende Abschnitt geht auf die Zusammenhänge der Marktarbeit – Schwarzarbeit – Haushaltsarbeit kurz ein, und zeigt die Probleme der Schwarzarbeit im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Güter- und Leistungserstellung auf; er befaßt sich zudem mit Überlegungen zur Verringerung der Illegalität. Die Produktionsbedingungen der Bauwirtschaft werden unter dem Gesichtspunkt von Verdrängungstendenzen betrachtet.

3.1 Begriffliche Klärung

Generell bildet die Summe der einerseits entgeltlich oder andererseits durch öffentliche Haushalte zur Verfügung gestellten Güter und Leistungen das Brutto-Inlandsprodukt. Statistisch erfaßbar sind allerdings nicht alle Leistungen, weil manche bewußt verschleiert werden. Dazu gehören alle illegalen oder nur teilweise legalisierten Tätigkeiten, aber auch legale Tätigkeiten, die nur zur Steuervermeidung nicht dokumentiert werden. Solche können von Privatpersonen

(Unselbständigen in der Freizeit, Pensionisten, Arbeitslosen, nicht Erwerbstätigen) oder Gewerbebetrieben "off records" durchgeführt werden. Legale, entgeltliche, aber nicht dokumentierte Tätigkeiten bilden die Schattenwirtschaft. Davon zu unterscheiden ist Haushaltsarbeit – Leistungen, die nicht zum Austausch, sondern direkt zur Bedürfnisbefriedigung innerhalb privater Haushalte erstellt werden wie etwa die verbrauchsgerechte Verarbeitung von Konsumgütern, Reinigung, Erziehungsleistungen oder das Ergebnis von Freizeitgestaltung.

Während das Ergebnis der Schattenwirtschaft in Österreich (entgeltlich, für Dritte erstellt) etwa von Schneider (Universität Linz) auf rund 7% des BIP geschätzt wird, kann das Volumen der Haushaltsarbeit aufgrund der Struktur des Zeitbudgets (Verteilung von Markt- zu Haushaltsarbeit) wesentlich höher veranschlagt werden. Da solche Leistungen definitionsgemäß aber nicht ausgetauscht werden, entziehen sie sich einer Bewertung. (Schattenpreise könnten nur auf der Grundlage einer Arbeitswerttheorie unterlegt werden. Die Tatsache, daß Haushaltsarbeit aber nicht ausgetauscht wird – es entstehen keine Märkte, die "kostendeckende" Preise bieten – verbietet solche Annahmen.)

Man kann jedenfalls davon ausgehen, daß eine Kostenentlastung nicht nur zu Umschichtungen zwischen Schattenwirtschaft und erfaßter Wirtschaft, sondern auch zu Umschichtungen zwischen Marktarbeit und Haushaltsarbeit führt.

3.2 Theoretische Vorbemerkungen

Marktarbeit findet ihre Begründung in dem einer Arbeitsteilung und Spezialisierung innewohnenden Produktivitätszuwachs. Durch Maschineneinsatz, Ablauforganisation und Verhandlungsmacht (Großeinkauf) entsteht die Überlegenheit unternehmerischer Leistungserstellung gegenüber der Selbsterstellung solcher Leistungen in den privaten Haushalten. Daneben kann die Notwendigkeit besonderer Fertigkeiten, also Spezialisierung ebenfalls arbeitsteilige Produktion erfordern. Die Realität besteht wie gewöhnlich in Mischformen. Einfache Überlegenheit reicht allerdings nicht aus, um arbeitsteilige, marktgerichtete Produktion zu gewährleisten, weil durch die Arbeitsteilung Transaktionskosten entstehen. Diese umfassen nicht nur die Organisation und Überwachung des Güter- und Leistungsaustausches, sondern auch die Kosten des Ordnungssystems arbeitsteiliger Wirtschaft, des Staates. Die Einnahmen des Staates sind fast vollständig an Markttransaktionen oder ihren Ertrag geknüpft und bilden alles in allem ein gutes Drittel des Preises. Wachstum entsteht durch Vermehrung des Faktoreinsatzes und verbesserte Effizienz: Produktivität. In den verschiedenen Sektoren der Wirtschaft entwickelt sich die Produktivität allerdings ungleichgewichtig. Reduziert man die Betrachtung auf den Arbeitseinsatz, so ergeben sich ein Sektor hohen Zuwachses der Arbeitsproduktivität, aber sinkender Beschäftigung und ein Sektor geringer Produktivitätssteigerung, aber wachsender Beschäftigung. Um die Arbeitskräfte in diesen Sektor umzuleiten, muß die

Lohnentwicklung selbst unter der Bedingung unausgeschöpfter Arbeitsmärkte etwa proportional erfolgen, die relativen Preise des wenig produktiven Sektors werden also nachhaltig steigen. Die Proportion der Nachfrage nach den Leistungen der beiden Sektoren ergibt sich aus dem Verhältnis der Einkommenselastizitäten zu den negativen Preiselastizitäten. Ist die Einkommenselastizität der Nachfrage nach einem Gut des wenig produktiven Sektors hoch und die Preiselastizität gering (wie im Falle von Luxusgütern), so wird die relative Verteuerung den Verbrauch wenig dämpfen, ist die Einkommenselastizität aber niedrig und die Preiselastizität hoch, so wird die Produktion aus dem Markt verdrängt.

Handelt es sich dabei um eine Leistung, die wenig Spezialisierung (Fachwissen) verlangt, so verlagert sie sich zurück in die Haushalte oder wird tatsächlich eingeschränkt. Wird ein hohes Maß an Fachwissen verlangt, so bleibt nur die Verdrängung durch alternative Leistungen, etwa der Reparaturleistung durch Neuanschaffung (aus dem Sektor hohen Produktivitätszuwachses). Angesichts der hohen Staatsquote eröffnet sich eine Alternative: Die Produktion einer von Verdrängung bedrohten Leistung wandert in den "grauen" Bereich der inoffiziellen, d. h. keinen Beitrag zur Staatsquote leistenden Wirtschaft ab. Schwarzarbeit stellt sich – so gesehen – als ein Bereich von Haushaltsarbeit dar, dessen Spezialisierungsgrad im Grunde größere Organisationseinheiten oder Expertenleistungen erfordert, die der Markt aber – einschließlich aller

Transaktionskosten – nicht mehr kaufkräftig nachfragt. Das deckt natürlich nicht den gesamten Komplex von Schwarzarbeit ab.

Unabhängig von Markt- und Wettbewerbsverhältnissen gibt es in allen Bereichen Einzelfälle von Versuchen, betrügerisch Einkommen zu maximieren. Der Hinterziehung der Staatsquote sind allerdings im gewerblichen Bereich insofern Grenzen gesetzt, als nur eine geschlossene Lieferkette vom Rohstoff bis zum Endverbraucher vor Entdeckung schützt. Solche Versuche sind nur durch Kontrolle, nicht aber durch Marktsignale einzudämmen und nicht Gegenstand der folgenden Überlegungen. Ebenso wenig geht es im folgenden um Schwarzarbeit aufgrund fehlender Beschäftigungsbewilligungen für Ausländer. In einigen Bereichen gibt es andererseits eine gewisse Konzentration von "Schattenwirtschaft" aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen, die in unterschiedlicher Weise relevant werden. Schon in der Vergangenheit wurde argumentiert, die Systemkosten des Staates (also Kosten, die nicht durch Gebühren "direkt" hereinzubringen sind), unabhängig von allen Überlegungen "gerechter" Verteilung der Lasten verstärkt über leicht kontrollierbare Transaktionen zu leiten. Die erheblichen Eingriffe in die Wirtschaftsstruktur, die dies zur Folge hätte, ließen diese Überlegungen aber keine Bedeutung gewinnen. Umgekehrt bedeutet eine Entlastung in Bereichen, in welchen Nachfrageelastizitäten die Konstellation der Marktverdrängung ergehen, technische Bedingungen aber Haushaltsarbeit erschweren, eine "marktkonforme" Möglichkeit,

Verdrängungstendenzen entgegenzuwirken, wobei den Kosten der Entlastung der Ertrag aus der Legalisierung gegenüberzustellen ist.

3.3 Die Produktionsbedingungen der Bauwirtschaft unter dem Gesichtspunkt von Verdrängungstendenzen

Stärker als in anderen Ländern wird in Österreich die Wahl der Wohnung auf eine frühe Phase der Lebenskarriere konzentriert. Anpassungen im Verlauf dieser Lebenskarriere sind selten, die Mobilität ist vergleichsweise gering. Schon aus diesem Grund ist die (mikroökonomische) Einkommenselastizität der Nachfrage relativ niedrig. Wohnung wird in vieler Hinsicht als Grundbedürfnis verstanden, der gesamte Sektor wird bewirtschaftet, in vielen Bereichen wird das Preisniveau kontrolliert, so daß die Ausgabenneigung auch von da her gedrückt wird.

Da die Wohnungsbeschaffung in einem frühen Zeitpunkt der Lebenskarriere einen sehr großen Teil des Einkommens absorbiert und sehr rasch harte Budgetbegrenzungen erreicht werden, ist andererseits die Preiselastizität relativ hoch. Damit sind die Voraussetzungen im Wohnbau für eine "Quasi-Marktverdrängung" grundsätzlich gegeben. Diese Verdrängung schafft im Bereich des Einfamilienhausbaus einen beträchtlichen Anteil von "Schattenwirtschaft"

Insgesamt wird der Anteil der Wohnungen, deren Errichtung nicht von der Umsatzstatistik der Bauwirtschaft erfaßt wird, auf etwa ein Viertel geschätzt. Auf eine

ähnliche Größenordnung läßt die regionale Streuung der Wohnbauumsätze pro Kopf der 20- bis 30jährigen Bevölkerung schließen.

In Wien – mit weitaus überwiegendem Geschoßbau durch Bauträger – wurden laut Baustatistik 1991 bis 1995 160.000 S pro Kopf dieser Altersgruppe im Wohnungsbau (Rohbau) umgesetzt, im Durchschnitt der Bundesländer rund 80.000 S. Auch wenn man dabei Kostenvorteile und Unterschiede in der Ausstattung in Rechnung stellt, erweist sich die obige Schätzung als vorsichtig.

Die in Österreich besonders drastische Verkürzung der Lebensarbeitszeit – eine Fülle von angebotsmindernden Maßnahmen zur Entlastung des Arbeitsmarktes – hat überdies ein reiches Arbeitskräfteangebot für die "Schattenwirtschaft" geschaffen. Das Anwachsen solcher Maßnahmen kann durchaus den Anstieg (Schneider) der "Schattenwirtschaft" in jüngster Zeit erklären.

3.4 Quantifizierung

Eine vom Österreichischen Gallup-Institut durchgeführte Erhebung bestätigt diese Überlegungen.

Von 100 Personen, die mit einem Neubau, Umbau oder größeren Renovierungsarbeiten ihres Hauses/ihrer Wohnung befaßt waren, gaben 36 an, sich ausschließlich eines Gewerbebetriebes zu bedienen, 35 führten die Arbeiten teilweise selbst aus, und 29 erweisen sich als Eigenleister. Allerdings traten 25%

davon sogar als Arbeitgeber auf. Wieweit jene 40%, die Freunde und Bekannte zur Mithilfe heranziehen, ebenfalls als solche zu betrachten sind, bleibt offen. Unterstellt man, daß die 35 nur teilweise Eigenleistung Erbringenden ein Drittel der Gesamtleistung beitragen (d. h. etwa 12 Prozentpunkte an der Gesamtbauleistung), so ergibt sich insgesamt ein Anteil von Schattenwirtschaft und Haushaltsleistung im Einfamilienhausbau einschließlich Wohnungsrenovierungen von 41%; das paßt gut mit einer Anteilsschätzung von 25% am gesamten Wohnbau zusammen.

Die vom Gallup-Institut durchgeführte Befragung bietet überdies Anhaltspunkte zur Einschätzung von Verhaltensgründen. Nur 17% der Befragten zeigen sich mit gewerblichen Leistungen unzufrieden, aber für 59% waren Preisüberlegungen ausschlaggebend, wenn kein gewerblicher Auftragnehmer gesucht wurde. Zwei Drittel der Befragten sehen sehr wohl die Vorteile der Gewährleistung, ein Drittel daneben die Vorteile professioneller Organisation, es ergibt sich aber für diese Vorteile angesichts der vollen Transaktionskosten ein häufig zu hoher Preis.

Nur 15% der Befragten erklärten, daß die Refundierung der Mehrwertsteuer für sie kein Anlaß wäre, einen gewerblichen Auftragnehmer zu wählen.

4. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Mehrwertsteuer- Rückvergütung des Wohnungsbaus für Österreich

Im vorliegenden Abschnitt wird versucht, unter bestimmten Annahmen die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Mehrwertsteuer-Rückvergütung für den privaten Wohnungsbau mit Hilfe des WIFO-Makromodells zu simulieren.

4.1 Zur Datenlage

Ausgangsbasis für die Modellsimulationen waren die Daten für die Wohnbauinvestitionen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des ÖSTAT. Daraus ließen sich das mehrwertsteuerpflichtige Wohnbauvolumen und Daten über die Eigenleistungen und Schwarzarbeit sowie das Mehrwertsteueraufkommen ermitteln. Eine detaillierte Berechnung der Wohnbauinvestitionen wurde zuletzt vom Österreichischen Statistischen Zentralamt für das Jahr 1992 vorgenommen. Für die Folgejahre gibt es nur grobe Schätzungen. Das WIFO hat deshalb eine vorläufige Rechnung für die Jahre 1993 bis 1995 erstellt. Für alle Teilaggregate wurde dabei die Entwicklung des Produktionswertes des Wohnungsbaus laut Baustatistik herangezogen. Für die Periode ab 1996 liegen die Prognosewerte der WIFO-Prognose vom März 1996 und der Euroconstruct zugrunde.

Für die Simulationen mit dem Makromodell waren die Daten der detaillierten Wohnbau-Investitionsrechnung Voraussetzung. Dadurch war es möglich, Effekte auf die Gesamtwirtschaft abzubilden. Die detaillierte Wohnbauberechnung enthält Sonderauswertungen und Schätzungen sowie eine Aufschlüsselung der Wohnbauinvestitionen nach Neubauten, wertvermehrten Instandhaltungen und Althausanierung, nach öffentlichem Wohnbau, Mietwohnbau sowie nach Eigenleistungen und Schwarzarbeit. Diese Berechnungen wurden bis 1992 vom ÖSTAT in Zusammenarbeit mit dem WIFO und dem Bautenressort des zuständigen Ministeriums erstellt. Für die vorliegenden Modellberechnungen mußten der mehrwertsteuerpflichtige Wohnungsbau und die Eigenleistungen einschließlich Schwarzarbeit getrennt erfaßt werden.

Im Jahre 1995 lagen die mehrwertsteuerpflichtigen Wohnbauinvestitionen nominell (ohne Mehrwertsteuer und ohne Eigenleistungen) bei 131,9 Mrd. S (im Jahre 1992 bei 82,7 Mrd. S). Aufgrund der starken Expansion der Wohnbautätigkeit wuchsen die Wohnbauinvestitionen in den vergangenen drei Jahren um 60%. Die gesamten Brutto-Wohnbauinvestitionen (mehrwertsteuerpflichtige und nicht mehrwertsteuerpflichtige) einschließlich Mehrwertsteuer machten 1995 209,6 Mrd. S aus (nach 131,3 Mrd. S 1992), die entsprechenden realen Werte (zu Preisen von 1983) betragen 141,7 Mrd. S (nach 96,5 Mrd. S 1992). Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg der gesamten realen Wohnbauinvestitionen um rund 13% in den letzten drei Jahren. 1995 schwächte

sich die Wohnbaukonjunktur bereits ab, das reale Wachstum verringerte sich auf 3%. Für 1996 rechnet die WIFO-Prognose vom März 1996 mit einem Rückgang der realen Wohnbauinvestitionen um 1% und für 1997 mit einer Stagnation

Übersicht 2: Bau- und Wohnbauinvestitionen in Österreich

Übersicht 3: Mehrwertsteuerpflichtige Wohnbauinvestitionen in Österreich

Das gesamte Mehrwertsteueraufkommen im privaten Wohnungsbau wurde für 1995 auf 26,4 Mrd. S geschätzt, die Eigenleistungen einschließlich Schwarzarbeit auf rund 30 Mrd. S. Eigenleistungen und Schwarzarbeit fallen vorwiegend im Bereich des Ein- und Zweifamilienhausbaus an. In Relation zum gesamten mehrwertsteuerpflichtigen Wohnungsbau beträgt dieser Anteil rund ein Viertel.

Da die vorliegenden Daten über die Wohnbauinvestitionen unter anderem zahlreiche Schätzungen enthalten, sind die Berechnungsergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren. Vor allem im Bereich der Schwarzarbeit und Eigenleistung besteht ein Unsicherheitsspielraum. Welche Bedeutung die Schwarzarbeit in der Bauwirtschaft tatsächlich hat, kann nicht exakt erfaßt werden. Es gibt einige Versuche, die Schattenwirtschaft näher einzugrenzen (siehe Schneider, Linz). Der Effekt der Schattenwirtschaft neu zu quantifizieren, würde aber den Rahmen dieser Arbeit sprengen und war auch nicht Aufgabe der vorliegenden Studie. Die vorhandenen

Bau - und Wohnbauinvestitionen in Österreich

	1992	1995
	in Mrd.S	
Bauinvestitionen, lt. VGR (ohne MwSt.)		
nominell	281,4	330,0
real	213,3	231,5
Wohnbauinvestitionen (inkl MwSt.) (inkl. Eigenleistungen)		
nominell	131,3	209,6
real	96,5	141,7
MwSt.-pflichtige Wohnbauinvestitionen (ohne Eigenleistungen)		
nominell (ohne MwSt.)	82,7	131,9
nominell (mit MwSt.)	99,2	158,3
Mehrwertsteuer für den Wohnungsbau	16,5	26,4
Eigenleistungen im Wohnbau (Inkl Pfusch)	18,8	30,0

**Mehrwertsteuerpflichtige Wohnbauinvestitionen
in Österreich**

	Mehrwertsteuerpflichtige Wohnbauinvestitionen, ¹⁾ netto (ohne MwSt.)	Mehrwertsteuer ²⁾	Mehrwertsteuerpflichtige Wohnbauinvestitionen, ¹⁾ brutto (mit MwSt.)	Eigenleistungen und Pfusch
Mill.S Nominell				
1975	28.321	4.531	32.852	2.982
1980	35.171	6.332	41.503	8.414
1985	44.283	8.856	53.139	10.580
1989	55.724	11.145	66.869	13.444
1992	82.654	16.531	99.185	18.831
1993	99.681	19.936	119.617	22.710
1994	125.000	25.000	150.000	28.479
1995	131.875	26.375	158.250	30.045
Prognose				
1996	133.194	26.639	159.833	30.755
1997	135.858	27.172	163.030	31.370
1998	139.254	27.851	167.105	32.154
Veränderung 1995/1975	466	582	482	1.008
Index 1975 = 100				

Q: ÖSTAT, WIFO - Berechnungen

Bis 1992 Berechnungen des ÖSTAT lt. VGR, 1993 - 1995 Schätzung des WIFO, ab 1996 WIFO - Prognose, März 1996.

1) Neubau inklusive wertvermehrende Instandhaltung und Althaussanierung, ohne Eigenleistungen.

2) Mehrwertsteuersatz bis 1975 16%, 1976 bis 1983: 18%, ab 1983: 20%.

WIFO

Schätzungen über die Schwarzarbeit im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung scheinen durchaus plausibel zu sein. Insgesamt haben die Eigenleistungen einschließlich Schwarzarbeit deutlich steigende Tendenz (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung der Eigenleistungen und Schwarzarbeit in der Wohnungswirtschaft

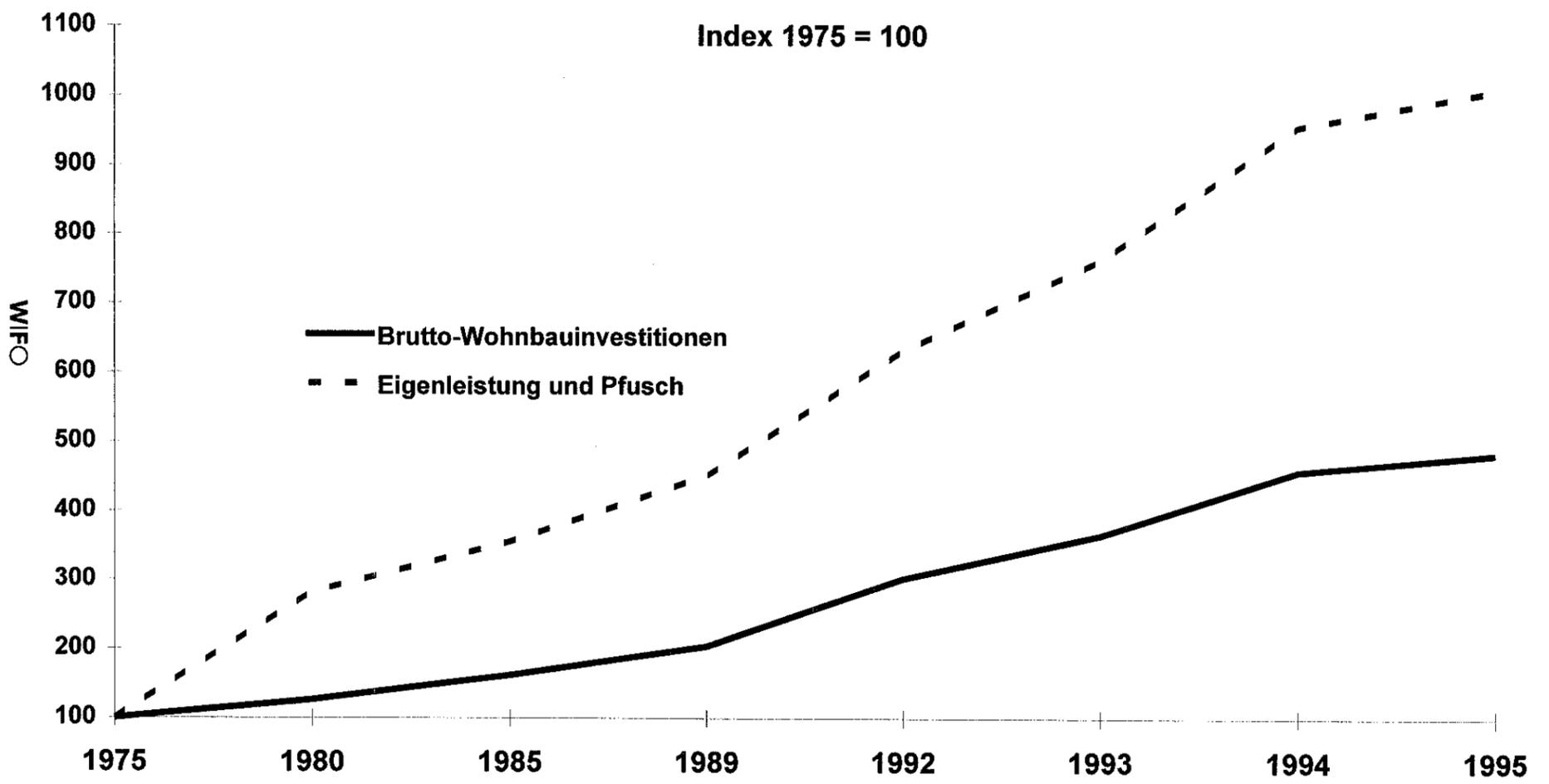
Informationen über die Bereitschaft der Bauherren von Ein- und Zweifamilienhäusern zur Legalisierung liefert eine in der zweiten Hälfte 1995 durchgeführte Befragung des Gallup-Instituts zur "Bereitschaft von privaten Hausbauern, Sanieren und Renovieren zur Übergabe der Arbeiten an konzessionierte Gewerbetreibende unter der Prämisse der Mehrwertsteuerrefundierung". Laut dieser Befragung könnte eine Legalisierungsquote von etwa einem Drittel durchaus als realistisch angesehen werden.

4.2 Kurze Beschreibung des Makromodells

Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen, die eine Mehrwertsteuer-Rückvergütung im Wohnungsbau auslösen kann, wurden mit Hilfe des WIFO-Makromodells errechnet. Anhand des WIFO-Modells lassen sich Interdependenzen von wirtschaftspolitischen Maßnahmen erfassen. Effekte der Auswirkungen auf

Mehrwertsteuerpflichtige Wohnbauinvestitionen in Österreich

Index 1975 = 100



Q: WIFO.

makroökonomische Größen wie Brutto-Inlandsprodukt, Steueraufkommen, Sozialabgaben, Beschäftigung, Preise, Leistungsbilanz, Staatshaushalt usw können dargestellt werden.

Das WIFO-Makromodell besteht aus 176 Gleichungen (davon sind 42 stochastische Strukturgleichungen), die für den Zeitraum von 1964 bis 1994 geschätzt werden. Das Modell ist ein nachfrageorientiertes Jahresmodell. Angebotsselemente sind in einer Angebotsfunktion für unselbständig Beschäftigte und in einem Indikator für die Auslastung der Produktionskapazitäten berücksichtigt. Das WIFO-Makromodell wird in *Breuss – Neck – Schebeck (1993)* genau beschrieben.

Das WIFO-Modell enthält keine separate Wohnbaugleichung, die Wohnbaunachfrage kann aber im Rahmen der Investitionen unter Zuhilfenahme von Informationen aus einem eigenen Wohnbaumodell (siehe später) berücksichtigt werden.

Das WIFO-Modell wurde aufgrund der gegebenen Problemstellung im Hinblick auf die Wirkungskanäle der Auswirkungen der Mehrwertsteuer-Rückvergütung im privaten Wohnungsbau modifiziert.

4.3 Die Modellsimulationen

Die Simulation läuft über die Jahre 1996 bis 1998 und gliedert sich in zwei Stufen. Im ersten Schritt werden die Auswirkungen einer Senkung des Mehrwertsteuersatzes im Wohnbau von 20% auf 10% erfaßt. Im zweiten Schritt wird versucht, die Konsequenzen einer teilweisen Legalisierung der Schwarzarbeit im Wohnbau abzutasten.

4.3.1 Senkung des Mehrwertsteuersatzes

Annahmen

Die Senkung des Mehrwertsteuersatzes von 20% auf 10% bedeutet bei voller Überwälzung einen Rückgang der Preise im Wohnbau um 8,33%. Um die Reaktion der realen Wohnbaunachfrage auf diese Preissenkung zu quantifizieren, werden die Ergebnisse einer WIFO-Studie (Czerny, Hrsg., 1990) herangezogen. Dort wurde ein Modell der Wohnbaunachfrage entwickelt, das die wichtigsten Wirkungskanäle abbildet und dadurch eine konsistente Schätzung der Preiselastizität ermöglicht. Die ermittelte Preiselastizität der realen Wohnbaunachfrage beträgt demnach $-0,8$. Die angesprochene Mehrwertsteuersenkung bewirkt daher eine Steigerung des realen mehrwertsteuerpflichtigen Wohnbauvolumens um 6,66%. Dabei wird unterstellt, daß die Wirtschaftssubjekte die Verbilligung – unabhängig von der Gestaltung der Steuersenkung bzw. -vergütung – sofort antizipieren.

Übersicht 4: Annahmen zum Mehrwertsteuer-Rückvergütungsmodell im Wohnbau

Der durch die Steuersatz- und Nachfrageänderung induzierte primäre Nettoausfall an Mehrwertsteuer beträgt pro Jahr etwa 12½ Mrd. S, kumuliert über die Jahre 1996 bis 1998 sind das rund 38 Mrd. S.

Anschließend wurden die von dieser Mehrwertsteuersenkung ausgehenden gesamtwirtschaftlichen Preiseffekte ermittelt. Diese wirken fast ausschließlich über den Investitionsdeflator auf den Deflator des Brutto-Inlandsproduktes.

Die aufgrund der Preiselastizität ermittelten zusätzlichen realen Wohnbauinvestitionen betragen knapp 6 Mrd. S pro Jahr, erhöht um einen erfahrungsgemäß notwendigen Eigenleistungsanteil von 7,2 Mrd. S.

Das Modell errechnet aus diesem Investitionsimpuls einen durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekt. Im Wohnbau ist jedoch die Beschäftigungsintensität einer Investition überdurchschnittlich. Diesem Umstand wurde durch eine Anpassung der Arbeitskräftenachfrage Rechnung getragen.

Ergebnisse

Die simulierte Senkung der Mehrwertsteuer im Wohnbau hat auf wichtige gesamtwirtschaftliche Kenngrößen folgende Auswirkungen: Das reale Brutto-Inlandsprodukt ist nach drei Jahren um 0,5% höher als in der Basislösung (das ist

die mittelfristige WIFO-Prognose vom April 1996). Schwächer als das reale BIP nimmt der private Konsum zu (+0,4%). Unter Berücksichtigung der Akzeleratorwirkung erhöhen sich die realen Brutto-Anlageinvestitionen deutlich (+2,5%). Da mit der verstärkten Nachfrage auch die Importe etwas anziehen, verschlechtert sich die Leistungsbilanz um 7 Mrd. S (nach drei Jahren) oder um rund ¼% des BIP. In der Simulation wurde berücksichtigt, daß Wohnbauinvestitionen einen unterdurchschnittlichen Importanteil haben.

Übersicht 5: Makroökonomische Effekte, Modellergebnis, 1. Schritt: Senkung des Mehrwertsteuersatzes

Die Zahl der unselbständig Beschäftigten wäre nach drei Jahren um rund 10.000 höher als in der Basislösung und die Arbeitslosenquote (nach konventioneller Definition) um 0,2 Prozentpunkte geringer.

Die Steuersenkung ermäßigt den Deflator der Brutto-Anlageinvestitionen um rund 2%, jenen des BIP um rund ½%.

Das Modell leitet aus den Nachfrage- und Preisänderungen synchron die Auswirkungen auf den Staatshaushalt ab. In der Realität wäre diese Gleichzeitigkeit dann nicht gegeben, wenn die Mehrwertsteuer zunächst zum alten Satz bezahlt und erst später refundiert wird. In diesem Fall würden die Bauträger dem Staat einen unverzinsten Steuerkredit gewähren.

Makroökonomische Effekte
Modellergebnis
1.Schritt : Senkung des Mehrwertsteuersatzes

Simulation 1996 - 1998

1996 1.Jahr		1997 2.Jahr		1998 3.Jahr	
absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Mill.S		Mill.S		Mill.S	

Abweichung von der Basislösung

Brutto - Inlandsprodukt, real	6 784	0,4	7 431	0,5	7 665	0,5
Privater Konsum, real	1 662	0,2	2 691	0,3	3 484	0,4
Brutto-Anlageinvestitionen, real	10 545	2,5	10 975	2,5	11 397	2,5
Leistungsbilanz, nominell	-6 065	-0,25 ¹⁾	-6 568	-0,27 ¹⁾	-6 998	-0,27 ¹⁾
Beschäftigte in 1.000 Personen	6 375	0,2	8 875	0,3	10 258	0,3
Arbeitslose in 1.000 Personen	-4 323	-1,8	-5 444	-2,1	-5 885	-2,2
Deflatoren						
Brutto - Inlandsprodukt	.	-0,5	.	-0,5	.	-0,3
Brutto-Anlageinvestitionen	.	-2,2	.	-2,1	.	-1,9
Direkte Steuern, nominell	1 269	.	1 806	.	2 387	.
Sozialversicherungsbeiträge, nominell	620	.	1 054	.	1 516	.
Summe	1 889	.	2 860	.	3 903	.
Indirekte Steuern, nominell	-12 026	.	-11 961	.	-11 824	.
Einnahmen des Staates, nominell	-10 116	.	-9 101	.	-7 922	.
Netto-Schuldenaufnahme, nominell	-9 515	.	-9 181	.	-9 068	.
Staatsschuld, nominell	9 533	0,47 ¹⁾	18 803	0,76 ¹⁾	27 983	1,00 ¹⁾

Q: WIFO

1) In % des Brutto-Inlandproduktes.

WIFO

Die Einbußen an indirekten Steuern machen rund 12 Mrd. S pro Jahr aus, kumuliert über drei Jahre 35¾ Mrd. S. Infolge zusätzlichen Wachstums und erhöhter Beschäftigung fließen mehr direkte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge herein (kumuliert gut +8½ Mrd. S).

Insgesamt ergibt sich für den Staat eine Ausweitung der Netto-Schuldenaufnahme um gut 9 Mrd. S pro Jahr, kumuliert über drei Jahre knapp 28 Mrd. S. Dies könnte man in Relation zu dem oben angeführten Mehrwertsteuerausfall von 38 Mrd. S setzen, der als Input für die Modellsimulation diene.

4.3.2 *Teilweise Legalisierung von Schwarzarbeit*

Annahmen

Wie oben ausgeführt könnte ein Drittel der "Eigenleistung und Schwarzarbeit" legalisiert werden, das sind nach groben Schätzungen nominell 10 Mrd. S bzw. real 6,6 Mrd. S pro Jahr.

Annahmen mußten darüber getroffen werden, wie sich die Preise ändern, wenn Schwarzarbeit in legale Arbeit übergeführt wird. Mangels statistischer Erfassung wurden Expertenschätzungen herangezogen. Demnach dürften die Preise für illegale Bauarbeiten in Wien etwas unter den offiziellen Preisen ohne Mehrwertsteuer liegen, in den anderen Bundesländern hingegen deutlich darunter.

Für die Simulation wurde angenommen, daß bei Legalisierung die Preise um 50% steigen, d. h. der Preis der Schwarzarbeit beträgt zwei Drittel des offiziellen Preises ohne Mehrwertsteuer. Unter Berücksichtigung der Preiselastizität der realen Wohnbaunachfrage errechnet sich ein Rückgang der realen Investitionen um 2,65 Mrd. S pro Jahr. Es verbleiben also real 3,95 Mrd. S legalisierte Investitionen, die zum erhöhten Preis in das Modell eingeführt werden müssen (nominell 9 Mrd. S pro Jahr). Dazu kommt die Mehrwertsteuer (0,9 Mrd. S).

Während die Senkung des Mehrwertsteuersatzes eine Preisdämpfung nach sich zieht, kommt es im Zuge der Legalisierung zu einer Verteuerung und damit zu einer Verringerung der Wohnbauleistung. Überdies entsteht im ersten Fall ein Wachstumsimpuls, im zweiten Fall jedoch eine Dämpfung.

Als exogener Impuls der Legalisierung muß die offizielle Beschäftigung erhöht werden. Dies hat auch positive Auswirkungen auf die Steuer- und Sozialversicherungsbasis und die dadurch bestimmten Einnahmen des Staates.

Ergebnisse

Der durch die Verteuerung des legalisierten Wohnbaus ausgelöste Nachfragerückgang schlägt sich in einer Dämpfung des realen BIP um 0,2% nieder. Die Leistungsbilanz verbessert sich geringfügig. Es gibt zwar mehr Beschäftigung, aber der Impuls klingt in der Simulationsperiode rasch ab.

Das Niveau der Investitionspreise insgesamt wird um $\frac{3}{4}\%$ angehoben, das Preisniveau des BIP um weniger als $\frac{1}{4}\%$.

Die laufenden Einnahmen des Staates, insbesondere die direkten Steuern, erhöhen sich deutlich. Durch die Legalisierung verringert sich die Staatsschuld kumuliert über drei Jahren um rund $10\frac{1}{2}$ Mrd. S.

Übersicht 6: Makroökonomische Effekte, Modellergebnis, 2. Schritt: Teilweise Legalisierung der Schwarzarbeit im Wohnbau

4.3.3 Gesamtergebnis

Mehrwertsteuer-Senkung und Legalisierung erhöhen das reale BIP zusammen um 0,3%. Dies ist hauptsächlich der Investitionssteigerung ($+1\frac{1}{2}\%$) zu danken; der private Konsum ist nach drei Jahren um nur 0,2% höher als in der Basislösung. In der Leistungsbilanz ergibt sich eine relativ unbedeutende Verschlechterung, weil die Importquote der Wohnbaunachfrage niedrig ist.

Übersicht 7: Makroökonomische Effekte - Gesamtergebnisse

Positiv wirken sich die Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt aus. Nach drei Jahren sind um fast 11.000 Personen mehr beschäftigt, und die Zahl der Arbeitslosen verringert sich um nahezu 7.000.

Makroökonomische Effekte
Modellergebnis
2.Schritt : Teilweise Legalisierung der Schwarzarbeit im Wohnbau

Simulation 1996 - 1998

1996 1.Jahr		1997 2.Jahr		1998 3.Jahr	
absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Mill.S		Mill.S		Mill.S	

Abweichung von der Basislösung

Brutto - Inlandsprodukt, real	-2 648	-0,2	-3 092	-0,2	-3 293	-0,2
Privater Konsum, real	-841	-0,1	-1 407	-0,2	-1 869	-0,2
Brutto-Anlageinvestitionen, real	-3 937	-0,9	-4 240	-1,0	-4 484	-1,0
Leistungsbilanz, nominell	2 580	0,11 ¹⁾	3 132	0,13 ¹⁾	3 408	0,13 ¹⁾
Beschäftigte in 1.000 Personen	2 208	0,1	1 125	0,0	526	0,0
Arbeitslose in 1.000 Personen	-633	-0,3	-942	-0,4	-878	-0,3
Deflatoren						
Brutto - Inlandsprodukt	.	0,2	.	0,2	.	0,1
Brutto-Anlageinvestitionen	.	0,7	.	0,7	.	0,6
Direkte Steuern, nominell	2 472	.	2 372	.	2 113	.
Sozialversicherungsbeiträge, nominell	297	.	71	.	-153	.
Summe	2 769	.	2 443	.	1 960	.
Indirekte Steuern, nominell	852	.	712	.	495	.
Einnahmen des Staates, nominell	3 622	.	3 146	.	2 454	.
Netto-Schuldenaufnahme, nominell	3 595	.	3 548	.	3 395	.
Staatsschuld, nominell	-3 615	-0,17 ¹⁾	-7 197	-0,29 ¹⁾	-10 634	-0,37 ¹⁾

Q: WIFO.

1) In % des Brutto-Inlandproduktes.

WIFO

Makroökonomische Effekte - Gesamtergebnisse
(Modellsimulation)

Simulation 1996 - 1998

1996 1.Jahr		1997 2.Jahr		1998 3.Jahr	
absolut Mill.S	in %	absolut Mill.S	in %	absolut Mill.S	in %

Abweichung von der Basislösung

Brutto - Inlandsprodukt, real	4 136	0,3	4 339	0,3	4 372	0,3
Privater Konsum, real	821	0,1	1 284	0,1	1 616	0,2
Brutto-Anlageinvestitionen, real	6 609	1,5	6 735	1,6	6 913	1,5
Leistungsbilanz, nominell	-3 485	-0,15 ¹⁾	-3 436	-0,14 ¹⁾	-3 590	-0,14 ¹⁾
Beschäftigte in 1.000 Personen	8 583	0,3	10 000	0,3	10 785	0,4
Arbeitslose in 1.000 Personen	-4 956	-2,1	-6 386	-2,5	-6 764	-2,6
Deflatoren						
Brutto - Inlandsprodukt	.	-0,3	.	-0,3	.	-0,2
Brutto-Anlageinvestitionen	.	-1,5	.	-1,4	.	-1,3
Direkte Steuern, nominell	3 741	.	4 178	.	4 500	.
Sozialversicherungsbeiträge, nominell	917	.	1 125	.	1 363	.
Summe	4 658	.	5 303	.	5 863	.
Indirekte Steuern, nominell	-11 174	.	-11 249	.	-11 329	.
Einnahmen des Staates, nominell	-6 494	.	-5 955	.	-5 466	.
Netto-Schuldenaufnahme, nominell	-5 920	.	-5 633	.	-5 673	.
Staatsschuld, nominell	5 918	0,30 ¹⁾	11 606	0,47 ¹⁾	17 348	0,63 ¹⁾

Q: WIFO

1) In % des Brutto-Inlandproduktes

WIFO

Insgesamt gehen die Preise der Investitionen um nahezu 1½% zurück, und der BIP-Deflator ermäßigt sich um ¼%.

Im Staatskonto werden die Verluste aus der Senkung der Mehrwertsteuer etwa zur Hälfte durch Steigerung der Einnahmen aus direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen kompensiert. Das Defizit ist pro Jahr um 5½ bis 6 Mrd. S höher, woraus sich kumuliert über drei Jahre eine Erhöhung der Staatsschuld um gut 17 Mrd. S ergibt

Wie schon beschrieben, werden bei den Berechnungen eine synchrone Entwicklung von realer Nachfrage und Mehrwertsteuerfluß unterstellt. Die tatsächliche Rückerstattung der Mehrwertsteuer kann aber in den einzelnen Jahren abweichen.

5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Insgesamt kann durch das Mehrwertsteuer-Rückvergütungsmodell der Wohnungsbau kurzfristig stimuliert werden. Somit ist diese Maßnahme als Beschäftigungsprogramm zur Stimulierung der Bauwirtschaft und der Gesamtwirtschaft anzusehen. Durch die Mehrwertsteuer-Rückvergütung und die damit erzielte Preissenkung kann die Nachfrage kurzfristig angekurbelt werden. Das Mehrwertsteuer-Rückvergütungsmodell würde als Instrument zur Gegensteuerung der derzeitigen Konjunkturschwäche der Gesamtwirtschaft einen Beitrag leisten. Es kann auch als eine Alternative für die derzeitigen Ausgaben der Wohnbauförderung angesehen werden. Mit einem Aufkommen des Staates von gut 5 Mrd. S pro Jahr könnte unter den hier getroffenen Annahmen unmittelbar für rund 11.000 Arbeitskräfte Beschäftigung geschaffen und die Zahl der Arbeitslosen um etwa 7.000 verringert werden.

Der Wohnbau reagiert generell sensibel auf Preisänderungen. Durch eine Senkung der Preise im Wohnungsbau könnte die Nachfrage nach Wohnungen rasch gesteigert werden. Wie jedes Wohnbauförderungsinstrument bedeutet auch die indirekte Wohnbauförderung über eine Rückvergütung der Mehrwertsteuer eine Finanzierung durch den Staat. Diese Mittel müßten aber nicht unmittelbar aufgebracht werden, da die Mehrwertsteuer-Rückvergütung erst nach Leistungserstellung fällig wird. Der Staat würde durch das Mehrwertsteuer-

Rückvergütungsmodell unmittelbar den Wohnungsbau und damit die Gesamtwirtschaft stimulieren und zusätzlich Arbeitsplätze schaffen, die Rückerstattung der Mehrwertsteuer würde aber erst in die zu erwartende allgemeine Konjunkturerholung nach 1998 fallen und den Staat angesichts verstärkter Einnahmen durch die Wirtschaftsbelebung weniger stark treffen. Längerfristig bedeutet allerdings das Mehrwertsteuer-Rückerstattungssystem hohe Kosten für den Staat. Eine zeitliche Begrenzung des Systems auf etwa drei Jahre könnte hingegen der Bauwirtschaft und der Gesamtwirtschaft deutliche Beschäftigungsimpulse bringen

Eine solche Maßnahme könnte ähnlich wie eine Investitionsprämie wirken und damit Vorziehinvestitionen in einer Zeit schwacher Nachfrage auslösen. Ein Vorteil des befristeten Mehrwertsteuer-Rückvergütungsmodells besteht insgesamt betrachtet vor allem darin, daß in der aktuellen Phase der Budgetkonsolidierung kaum mit einem Ausfall an Steuern zu rechnen wäre, da die Rückerstattung der Mehrwertsteuer erst auf einen späteren Zeitraum fällt. Unmittelbar werden aber Wachstums- und Beschäftigungsimpulse ausgelöst, die dadurch erzielten zusätzlichen Einnahmen an direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen kommen dem Budget zugute. Zudem könnte eine zeitliche Begrenzung der Mehrwertsteuer-Rückvergütung Vorzieheffekte von Wohnbauinvestitionen auslösen. Dies würde der Talfahrt der Konjunktur etwas gegensteuern.

Literaturhinweise

- Breuss, F , Neck,R , Schebeck, F., Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen
finanzpolitischer Maßnahmen in einem keynesianischen ökonomischen
Modell der österreichischen Wirtschaft: Eine Simulationsanalyse, in: Holzmann,
R/Neck, R.(Hrsg.), Konjunkturreffekte der österreichischen Budgetpolitik,
Wien 1993, Verlag Manz.
- Bartel, R., Wirtschaftspolitische Kontrolle und Beratung, Wirtschaftspolitische
Blätter (41), 1994.
- Czerny, M. (Hrsg.), Zur Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich,
WIFO-Gutachten, Wien 1990.
- Czerny, M. (Koordination), Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Infrastruktur für
Österreich, WIFO-Studie, Wien 1995.
- Federation des Artisans du Grand-Duche de Luxembourg, Guide de la
Constrution, Edition 1992.
- Schneider, F , Determinanten der Steuerhinterziehung und der Schwarzarbeit im
internationalen Vergleich, Linz 1994.
- Smekal; Ch. (Hrsg), Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie, Baden
Baden, 1994

Neck, R., Schneider, F., Steuersystem und Schattenwirtschaft, Linz 1993.

OECD., A comparative analysis of legislation in several European countries
aimed at the illegal employment of foreigners, Paris 1995.

Österreichisches Gallup-Institut., Einstellung der "Häuslbauer" zur
Mehrwertsteuerrefundierung, Wien 1995.

Wirtschaftskammer Österreich, Steuern vertreiben die Arbeit aus den
Dienstleistungsunternehmen, Wien, Juni 1995.

© 1996 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •
Fax (+43 1) 798 93 86 • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: S 350,-