

Brüssel, den 29.11.2018
COM(2018) 768 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

zur

**Eignung des Preisindex für selbst genutztes Wohneigentum für die Einbeziehung in den
Erfassungsbereich des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI)**

**BERICHT DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT UND DEN RAT**

zur

**Eignung des Preisindex für selbst genutztes Wohneigentum für die Einbeziehung in
den Erfassungsbereich des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI)**

1. EINLEITUNG

Gemäß Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2016/792 ⁽¹⁾ muss die Kommission bis zum 31. Dezember 2018 einen Bericht erstellen, in dem die Eignung des Preisindex für selbst genutztes Wohneigentum (Owner-occupied Housing, OOH) für die Einbeziehung in den Erfassungsbereich des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) bewertet wird. Zur Erstellung dieses Berichts wurde die Europäische Zentralbank (EZB) als Hauptnutzer des HVPI von der Kommission befragt, und die Mitgliedstaaten wurden hinsichtlich der Möglichkeit einer Bereitstellung des Preisindex für OOH gemäß den Anforderungen des HVPI angehört.

Der HVPI ist ein Verbraucherpreisindex zur einheitlichen Messung der Inflation in den Mitgliedstaaten. Er wurde entwickelt, um von der Kommission und der EZB zur Bewertung der Preisstabilität in den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 140 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union genutzt zu werden. Vor der Verabschiedung der Verordnung (EU) Nr. 2016/792 wurden die Zusammenstellung, Erfassung und Verbreitung des HVPI durch die Verordnung (EG) Nr. 2494/95 ⁽²⁾ und ihre Durchführungsverordnungen geregelt.

Als der HVPI erstmalig (1997) veröffentlicht wurde, gab es keinen Konsens darüber, ob er die Kosten der Eigennutzer umfassen sollte. Es wurde seinerzeit die Möglichkeit geprüft, einen Index zu erstellen, der auf dem Ansatz des „Nettoerwerbs“ basiert, und es wurden erhebliche praktische Schwierigkeiten für die Mitgliedstaaten festgestellt. Im Jahr 2000 rief Eurostat nach Beratungen mit der EZB ein Pilotprojekt ins Leben, um die Mitgliedstaaten zu ermutigen, auf der Grundlage dieses Ansatzes nach Möglichkeiten zur Erstellung eines OOH-Index zu suchen. Mit der Verabschiedung der Verordnung (EU) Nr. 93/2013 der Kommission ⁽³⁾ wurde eine Rechtsgrundlage für die Erstellung eines eigenständigen vierteljährlichen Preisindex für OOH auf der Grundlage des „Nettoerwerbs“ geschaffen. Später wurde mit der Verordnung (EU) 2016/792 vorgeschrieben, einen solchen Index zu erstellen und zu verbreiten.

Dieser Bericht stellt die Bewertung der Kommission bezüglich der Eignung des Preisindex für selbst genutztes Wohneigentum für die Einbeziehung in den Erfassungsbereich des HVPI unter Berücksichtigung der einschlägigen rechtlichen Anforderungen dar.

⁽¹⁾ Verordnung (EU) 2016/792 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über harmonisierte Verbraucherpreisindizes und den Hauspreisindex sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2494/95 (ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 11).

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 2494/95 des Rates vom 23. Oktober 1995 über harmonisierte Verbraucherpreisindizes (ABl. L 257 vom 27.10.1995, S. 1).

⁽³⁾ Verordnung (EU) 93/2013 der Kommission vom 1. Februar 2013 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EG) Nr. 2494/95 des Rates über harmonisierte Verbraucherpreisindizes, im Hinblick auf die Schaffung von Preisindizes für selbst genutztes Wohneigentum (ABl. L 33 vom 2.2.2013, S. 14).

2. ANFORDERUNGEN DES HVPI

Gemäß Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/792 sollte der HVPI Preisänderungen für Waren und Dienstleistungen umfassen, die in den Bereich der Konsumausgaben der privaten Haushalte fallen. Der wichtigste Punkt ist in diesem Zusammenhang die Konzentration auf:

- (i) tatsächliche monetäre Transaktionen und (ii) Konsumausgaben.

Gemäß Artikel 7 Absätze 1 und 3 der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten ihre vollständigen Daten für den HVPI spätestens 15 Kalendertage nach Ende des Referenzmonats (20 Kalendertage für die Januar-Indizes) übermitteln. Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, müssen die HVPI-Schnellschätzungen spätestens am vorletzten Kalendertag des Monats übermitteln, auf den sich die Schnellschätzung bezieht.

3. OOH-PREISINDEX DES EUROSTAT

Die Kosten für selbst genutztes Wohneigentum umfassen die Kosten, die mit dem Erwerb, der Unterhaltung und dem Bewohnen des eigenen Wohnraums in Zusammenhang stehen. Die wichtigsten Ansätze eines Verbraucherpreisindex zur Messung der Inflation, die die Eigentümer selbst genutzten Wohnraums betrifft, sind:

- der (Netto)Erwerbsansatz,
- der Nutzungsansatz (der den Ansatz der Gleichwertigkeit von Nutzung und Anmietung umfasst) und
- der Zahlungsansatz.

All diese Ansätze sind konzeptionell solide, beruhen auf der ökonomischen Theorie und weisen Stärken und Schwächen auf (⁴). Welche Methode am besten zur Messung der Inflation geeignet ist, hängt von den Anforderungen der Nutzer und dem Zweck des Index ab. Man befand, dass sich der Nettoerwerbsansatz am besten für den HVPI eignet, da er am ehesten dem Zweck des HVPI entspricht, nämlich der Messung der zeitlichen Veränderung der Gesamtausgaben, die mit sämtlichen monetären Transaktionen von Haushalten zum Erwerb von Waren und Dienstleistungen zum Zwecke des Verbrauchs im Zusammenhang stehen. Alle anderen Optionen setzen Imputationen ein und weichen daher von den tatsächlichen monetären Transaktionen ab. Dies ist der Hauptgrund, warum Eurostat im Jahr 2000 den Nettoerwerbsansatz für den OOH-Preisindex gewählt hat.

Der Nettoerwerbs-Preisindex für selbst genutztes Wohneigentum misst die Veränderung der Transaktionspreise für neuen Wohnraum im Haushaltsbereich sowie für Waren und Dienstleistungen, die von Haushalten in ihrer Rolle als Eigennutzer erworben werden. Transaktionen zwischen Haushalten werden ausgeschlossen. Er umfasst die folgenden Teilindizes (Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 93/2013):

O.1.1. Käufe von Wohnraum

O.1.1.1. Neuer Wohnraum

O.1.1.1.1. Käufe von neuem Wohnraum

(⁴) In Kapitel 1 des „[Technical manual on Owner-Occupied Housing and House Price Indices](#)“ (Technisches Handbuch zu Preisindizes für selbst genutztes Wohneigentum und Immobilien) der Eurostat wird ausführlich auf die Vor- und Nachteile der verschiedenen Ansätze eingegangen.

O.1.1.1.2. Selbstgebafter Wohnraum und größere Renovierungen

O.1.1.2. Bestehender Wohnraum, neu von Haushalten gekauft

O.1.1.3. Sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Kauf von Wohnraum

O.1.2. Eigentum an Wohnraum

O.1.2.1. Größere Reparaturen und Instandhaltung

O.1.2.2. Versicherungen im Zusammenhang mit Wohnraum

O.1.2.3. Sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Eigentum an Wohnraum

Der OOH-Preisindex schließt den Wert von Grundstücken von den Ausgabengewichten für Wohnraum (Kategorien O.1.1.1 und O.1.1.2) aus, berücksichtigt jedoch derzeit den vollen Transaktionspreis für Wohnraum (d. h. die Wohnstruktur und das dazugehörige Grundstück).

Gemäß den Anforderungen von Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2016/792 wird der Index vierteljährlich erstellt. Er wird derzeit 100 Tage nach Ende des Referenzquartals veröffentlicht.

4. BEWERTUNG DER EIGNUNG DES OOH-PREISINDEX FÜR DIE EINBEZIEHUNG IN DEN HVPI

Aus dem Vorstehenden ergeben sich zwei Arten von Kriterien zur Bewertung der Eignung des OOH-Preisindex für die Einbeziehung in den HVPI:

- konzeptionelle – diese beziehen sich auf:
 - die Anforderung, nur die tatsächlichen monetären Transaktionen zu erfassen, sowie
 - die mögliche Erweiterung des Anwendungsbereichs des HVPI um Vermögenswerte (Wohnstrukturen, Grundstücke) und
- praktische – diese beziehen sich auf die Möglichkeit, einen Index zu erstellen, der den HVPI-Standards in Bezug auf Häufigkeit und Aktualität entspricht.

4.1. Konzeptionelle Aspekte

Der *Nettoerwerbsansatz* für OOH ist der einzige Ansatz, der die Voraussetzung erfüllt, ausschließlich auf tatsächlichen monetären Transaktionen zu basieren. Daher erfüllt der OOH-Preisindex nach dem Nettoerwerbsansatz automatisch das erste Kriterium.

Die Aufnahme des Erwerbs von Wohnraum (Wohnstrukturen und Grundstücke) in den Anwendungsbereich des HVPI ist jedoch umstritten. Zwar besteht allgemeines Einvernehmen darüber, dass der Zweck eines Verbraucherpreisindex darin besteht, Veränderungen bei den Preisen von Verbrauchsgütern und Dienstleistungen zu messen, doch ist das Konzept des *Verbrauchs* ungenau. In den amtlichen Statistiken gibt es unterschiedliche Sichtweisen darüber, ob die Kosten für die Struktur und die Grundstücke, die zusammen die Kosten für den Erwerb von Wohnraum ausmachen, berücksichtigt werden sollten:

- Eine Sichtweise ist im Erfassungsbereich des HVPI nach Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 2016/792 enthalten: „Konsumausgaben der privaten

Haushalte“, d. h. der Teil des VGR-Aggregats Konsumausgaben der privaten Haushalte, die in monetären Transaktionen getätigt werden. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden Wohnstrukturen als produzierte Vermögensgüter und Grundstücke als nichtproduzierte Vermögensgüter behandelt. Aus Sicht der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen gehört der Erwerb von Wohnraum folglich nicht zu den Konsumausgaben der privaten Haushalte. Das bedeutet, dass die Einbeziehung des Nettoerwerbs-Preisindex für selbst genutztes Wohneigentum eine Erweiterung des aktuellen Erfassungsbereichs des HVPI bedingen würde;

- Im Rahmen der Ausarbeitung des Pilotprojekts zur Entwicklung eines OOH-Preisindex im Jahr 2000 erörterte Eurostat mit der EZB und den Mitgliedstaaten, wie der Nettoerwerbsansatz für OOH im HVPI angewendet werden kann. Während dieser Diskussionen entstand eine alternative Sichtweise (mit einer von den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen abweichenden Perspektive), nach der man die Grundstückskosten als Investition (Vermögenswert) und die Strukturkosten als Verbrauch betrachten könnte. Das logische Grundprinzip dieser Sichtweise ist, dass, während die Struktur (als eine Art langlebiges Gut mit sehr langer Lebensdauer) verbraucht wird (d. h. Abschreibungen), das Grundstück normalerweise eine konstante Qualität aufweist (außer unter sehr ungewöhnlichen Umständen). Nach dieser Sichtweise ist der Nettoerwerbs-Preisindex für OOH für die Einbeziehung in den HVPI konzeptionell tragfähig, erfordert jedoch die Abgrenzung von Struktur und Grundstück zum Zwecke von Preisen und Gewichten. Dies war die Sichtweise der EZB, als sie zur Erstellung dieses Berichts hinzugezogen wurde.

in der Praxis ist es üblicherweise nur mithilfe von Modellrechnungen möglich, Grundstücks- und Strukturpreiskomponenten zu trennen, da Grundstück und Struktur in der Regel in einem einzigen Paket zu einem Gesamttransaktionspreis erworben werden. Eine Abgrenzung der Preise durch Modellrechnungen würde jedoch bedeuten, dass sich der HVPI nicht mehr auf die tatsächlichen monetären Transaktionen beschränkt. Darüber hinaus zeigt die wissenschaftliche Literatur, dass die resultierenden Preisschätzungen, je nach den zugrunde liegenden Annahmen, sehr unterschiedlich ausfallen können;

- eine dritte Sichtweise basiert auf einer Analogie zum HVPI für tatsächliche (marktübliche) Mietzahlungen, welche die Kosten sowohl für die Struktur als auch für das Grundstück, das zum vermieteten Wohnraum gehört, erfasst. Nach dieser Sichtweise könnte die Annahme gerechtfertigt sein, dass sowohl die Struktur als auch das Grundstück in der OOH-Komponente in den Verbraucherpreisindex aufgenommen werden, wie dies auch beim Preisindex für marktübliche Mieten der Fall ist. Nach dieser Sichtweise ist der Nettoerwerbs-Preisindex für OOH für die Einbeziehung in den HVPI konzeptionell geeignet, ohne Struktur und Grundstück abzutrennen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Einbeziehung des Nettoerwerbs-Preisindex für OOH eine Abweichung von dem Erfassungsbereich des HVPI bedeuten würde, der sich aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ableitet. In der amtlichen Statistik gibt es unterschiedliche Sichtweisen dazu, ob die Struktur- und Grundstückskosten (die zusammen die Kosten für den Erwerb von Wohnraum ergeben) als Konsumausgaben betrachtet werden können, die in einem Verbraucherpreisindex erfasst werden können oder als Vermögenswerte betrachtet und somit aus dem Erfassungsbereich ausgeschlossen werden sollten. Aus

konzeptioneller Sicht bleibt die Einbeziehung der Kosten für Wohnraum in den HVPI daher umstritten.

4.2. Praktische Aspekte

Der OOH-Preisindex wird derzeit vierteljährlich erstellt und 100 Tage nach Ende des Referenzquartals veröffentlicht. Um die Anforderungen des HVPI zu erfüllen, müsste er jeden Monat erstellt und zum Ende des Referenzmonats als Schnellschätzung sowie 15 Tage später mit den vollständigen Zahlen veröffentlicht werden.

Die Informationen in diesem Abschnitt basieren auf den Antworten der Mitgliedstaaten auf eine Überprüfung von Eurostat aus dem Sommer 2017. Die drei wichtigsten Teilindizes des OOH-Preisindex (in der Summe machen sie 85 % der gesamten Ausgaben für selbst genutztes Wohneigentum aus) werden im Folgenden in der Reihenfolge ihres durchschnittlichen Gewichts am gesamten OOH in den Jahren 2010 – 2017 in den Mitgliedstaaten, für die Daten verfügbar waren, erörtert:

- *O.1.1.1.2. Index für selbstgebauten Wohnraum und größere Renovierungen,*
- *O.1.1.1.1. Index für Käufe von neuem Wohnraum und*
- *O.1.2.1. Index für größere Reparaturen und Instandhaltung.*

Für den *Index für selbstgebauten Wohnraum und größere Renovierungen* werden von den meisten Mitgliedstaaten der Baukostenindex, der Erzeugerpreisindex im Baugewerbe oder eine Kombination aus beiden verwendet. In den meisten Ländern werden diese Indizes vierteljährlich gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1165/98 ⁽⁵⁾ und dem Vorschlag der Kommission für eine Rahmenverordnung zur Einbeziehung der Unternehmensstatistik ⁽⁶⁾ erstellt. Nur zwei Mitgliedstaaten gaben an, dass sie einen monatlichen Baukostenindex oder -preisindex erstellen, doch in einem Fall basiert der Index zum Teil auf Schätzwerten (und nicht auf Transaktionsdaten, wie dies für den HVPI erforderlich ist), während im anderen Fall die Aktualität für den HVPI nicht geeignet ist.

Für den *Index für Käufe von neuem Wohnraum* verwenden die meisten Mitgliedstaaten administrative Datenquellen (Transaktionsregister). In den meisten Fällen wird die Anzahl der Transaktionen innerhalb eines Monats für die Erstellung eines zuverlässigen Index als nicht ausreichend angesehen: Die Ergebnisse sind viel volatiler und ungenauer als die vierteljährlichen Daten. Darüber hinaus wären die Zahlen normalerweise bis zu einem Jahr nach dem Referenzmonat vorläufig, während für den HVPI ein vorläufiger Index in der Veröffentlichung des folgenden Monats vorzulegen ist (Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 1921/2001 ⁽⁷⁾).

⁽⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 1165/98 des Rates vom 19. Mai 1998 über Konjunkturstatistiken (ABl. L 162 vom 5.6.1998, S. 1).

⁽⁶⁾ Vorschlag der Kommission vom 6. März 2017 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Unternehmensstatistik zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 184/2005 und zur Aufhebung von zehn Rechtsakten im Bereich der Unternehmensstatistik (COM(2017) 114 endg.).

⁽⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 1921/2001 der Kommission vom 28. September 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2494/95 des Rates im Hinblick auf Mindeststandards für Revisionen der harmonisierten Verbraucherpreisindizes und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2602/2000 (ABl. L 261 vom 29.9.2001, S. 49).

Die Vorlagefrist des HVPI ist aufgrund der administrativen Zeitpläne zur Erfassung von Transaktionen im Zusammenhang mit Wohnraum ein noch größeres Problem als die monatliche Erstellung. Sobald die Notare den endgültigen Kaufvertrag abgeschlossen haben, benötigen sie in der Regel mindestens zwei Wochen (in einigen Fällen bis zu zwei Monate), um die Daten an die Registratur weiterzuleiten. Dies bedeutet, dass nur ein Bruchteil der im Referenzmonat abgeschlossenen Transaktionen bis zum Ende dieses Monats erfasst wird, was die den Datenerfassern zur Verfügung stehenden Daten noch weiter reduziert.

Für den *Index für größere Reparaturen und Instandhaltung* verwenden die meisten Mitgliedstaaten den Baukostenindex, den Erzeugerpreisindex im Baugewerbe oder eine Kombination aus beiden. Daher gelten auch hier die vorstehenden Stellungnahmen im Zusammenhang mit dem *Index für selbstgebauten Wohnraum und größere Renovierungen* auch hier zu.

Schlussfolgerung:

- der *Index für selbstgebauten Wohnraum und größere Renovierungen* und der *Index für größere Reparaturen und Instandhaltung* basieren auf dem Baukostenindex und/oder dem Erzeugerpreisindex im Baugewerbe, welche von den meisten Mitgliedstaaten nur quartalsweise erstellt werden, und
- die meisten Mitgliedstaaten verwenden für den *Index für Käufe von neuem Wohnraum* administrative Datenquellen, die in einigen Fällen die Erstellung eines volatilen und ungenaueren Indexes zulassen können, der jedoch nicht die Vorlagefristen des HVPI erfüllen würde.

Insgesamt erscheint es nicht machbar, einen OOH-Index mit einer monatlichen Häufigkeit und einer Frist zu erstellen, die (auch nur annähernd) den Anforderungen des HVPI entsprechen.

5. DIE SICHTWEISE DER EZB⁽⁸⁾

Eine wesentliche Voraussetzung für die Analysen, Bewertungen und Prognosen der Inflation der EZB im Euro-Währungsgebiet besteht darin, dass die Einbeziehung des OOH-Preisindex weder die Häufigkeit noch die Aktualität des HVPI beeinträchtigen sollte. Die EZB stellt fest, dass der OOH-Preisindex nur vierteljährlich erstellt und 100 Tage nach Ende des Referenzquartals veröffentlicht wird.

Darüber hinaus hält die EZB die Einbeziehung von Preisentwicklungen bei Vermögenswerten in den HVPI für problematisch und stellt fest, dass der OOH-Preisindex den Preis für Grundstücke einschließt.

Die EZB kommt zu dem Schluss, dass die Einbeziehung des OOH-Preisindex die derzeitige Häufigkeit und Aktualität des HVPI beeinträchtigen und ein Vermögenselement einbringen würde. Sie vertritt die Sichtweise, dass der OOH-Preisindex vor diesem Hintergrund in der Praxis für eine Einbeziehung in den amtlichen HVPI nicht geeignet ist.

6. BEWERTUNG DER KOMMISSION

⁽⁸⁾ Die Sichtweise der EZB wurde der Kommission (Eurostat) schriftlich am 20. September 2017 mitgeteilt (ARES(2017) 4634173).

Angesichts der Bedeutung des HVPI für die Geldpolitik sowie der Anforderungen der EZB als Hauptnutzer des Index hält es die Kommission für unerlässlich, dass sich die Einbeziehung des OOH-Preisindex nicht negativ auf die Qualität des HVPI auswirkt, insbesondere in Bezug auf Häufigkeit und Aktualität.

In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten werden die für zwei der drei wichtigsten Teilindizes des OOH-Preisindex verwendeten Datenquellen nur vierteljährlich erfasst. Für den dritten Teilindex verwenden die meisten Mitgliedstaaten administrative Datenquellen, die in einigen Fällen nur die Erstellung eines volatilen und ungenaueren Indexes zulassen würden, der die Vorlagefristen des HVPI nicht erfüllen würde.

Daher kann der OOH-Preisindex in Bezug auf Häufigkeit und Aktualität derzeit anscheinend nicht gemäß den HVPI-Standards erstellt werden.

Darüber hinaus würde die Einbeziehung des OOH-Preisindex nach dem Nettoerwerbsansatz mit einer Abkehr von der derzeitigen Definition des Erfassungsbereichs des HVPI als „Konsumausgaben der privaten Haushalte, die den Teil des VGR-Aggregats Konsumausgaben der privaten Haushalte ausmachen, die in monetären Transaktionen getätigt werden“ einhergehen. In der amtlichen Statistik gibt es unterschiedliche Sichtweisen dazu, ob die Struktur- und Grundstückskosten, die zusammen die Kosten für den Kauf von Wohnraum ergeben, als Konsumausgaben betrachtet werden sollten, die in einem Verbraucherpreisindex erfasst werden könnten oder als Vermögenswerte betrachtet und somit aus dem Erfassungsbereich ausgeschlossen werden sollten. Aus konzeptioneller Sicht bleibt die Einbeziehung der Kosten für Wohnraum in den HVPI daher umstritten.

Vor diesem Hintergrund ergibt die Bewertung der Kommission, dass der OOH-Preisindex derzeit für eine Einbeziehung in den Erfassungsbereich des HVPI nicht geeignet ist. Gemäß Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 2016/792 und in enger Zusammenarbeit mit der EZB wird die Kommission die Arbeiten zur Methodik fortsetzen, die für die Einbeziehung des OOH-Preisindex in den HVPI erforderlich sind, und dem Europäischen Parlament und dem Rat gegebenenfalls über diese Arbeit Bericht erstatten.