

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. Oktober 2007
– Drucksache 14/1858**

Beratende Äußerung zur einkommensteuerlichen Bedeutung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. Oktober 2007 – Drucksache
14/1858 – Kenntnis zu nehmen.

15. 11. 2007

Der Berichterstatter:

Der Vorsitzende:

Manfred Groh

Ingo Rust

Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Mitteilung Drucksache 14/1858 in seiner
20. Sitzung am 15. November 2007.

Der Berichterstatter erwähnte, der Rechnungshof habe darum gebeten, die
Beratende Äußerung zunächst selbst vorstellen zu dürfen. Dieser Bitte stimme
er zu.

Eine Vertreterin des Rechnungshofs führte aus, ihr Beitrag gliedere sich in
fünf Teile. Diese werde sie nachfolgend darstellen.

Erstens – Bedeutung der Einkunftsart, Prüfungsanlass –: Die Einkunftsart
„Vermietung und Verpachtung“ habe für die tägliche Arbeit der Finanzämter

erhebliche Bedeutung. Diese Einkunftsart sei kompliziert und bilde Gegenstand vieler Verwaltungsvorschriften und Gerichtsentscheidungen. Etwa 40 % aller Einkommensteuerfälle beinhalteten Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, wobei die negativen Einkünfte die positiven regelmäßig weit überwiegen würden.

Zweitens – Prüfungsmethoden –: Der Rechnungshof habe landesweit die Steuerdaten EDV-gestützt ausgewertet. Die Prüfung sei nach dem Zufallsprinzip erfolgt und breit angelegt worden. Der Rechnungshof habe umfangreiche Detailanalysen durchgeführt und etwa 4 300 Steuerfälle untersucht. Dies bedeute rund 6 400 vermietete bzw. verpachtete Objekte. Der Prüfungszeitraum schließlich habe sich auf die Jahre 2001 bis 2003 erstreckt.

Drittens – wesentliche Prüfungsfeststellungen –: Im Untersuchungszeitraum seien aus der Einkunftsart „Vermietung und Verpachtung“ Verluste entstanden. Sie hätten landesweit 2,6 Milliarden € betragen und zu einer Verringerung der festgesetzten Einkommensteuer um 1,5 Milliarden € geführt. Diese Verluste stellten den Differenzbetrag dar aus 10,2 Milliarden € an negativen und 7,6 Milliarden € an positiven Einkünften. 91 % der Objekte würden zu Wohnzwecken genutzt. Der Anteil der Eigentumswohnungen daran belaufe sich auf 53 %. Die durchschnittlichen Einkünfte pro Objekt wiederum lägen – über alle Gebäudearten hinweg – bei minus 830 €.

Der Rechnungshof habe sich gezielt und speziell mit den Gebäuden befasst, die in den letzten zehn Jahren erworben worden seien, und dabei zum einen durchschnittliche Einkünfte je Objekt von minus 4 078 € festgestellt. Zum anderen habe der Rechnungshof eine Überschussprognose erarbeitet. Betrachtet worden sei hierbei die Fortentwicklung dieser Fallgruppe ab dem elften Jahr. Als Basis für seine Berechnungen habe der Rechnungshof eine lineare Abschreibung von 2 % angesetzt und aufgrund der Preisindizes des Statistischen Landesamts bestimmte Steigerungsraten für Einnahmen, Erhaltungsaufwand und sonstige Werbungskosten zugrunde gelegt.

Wie die Überschussprognose des Rechnungshofs zeige, könne bei der Vermietung von Eigentumswohnungen erstmals im 20. und bei Wohnhäusern erstmals im 17. Jahr mit positiven Einkünften gerechnet werden. Der Totalüberschuss der Einkünfte über die Werbungskosten werde bei Eigentumswohnungen nach 42 und bei Wohnhäusern nach 29 Jahren erreicht. Totalüberschuss bedeute allerdings noch nicht, dass sich ein Vermietungsobjekt bereits per Saldo für den Fiskus rechne. Da der Fiskus zuvor vielmehr Mindereinnahmen erzielt habe, erreiche er die Gewinnzone bei Eigentumswohnungen erst nach 46 und bei den übrigen Wohngebäuden erst nach 32 Jahren. Werde nun noch eine kalkulatorische Verzinsung der Steuermindereinnahmen in die Überlegungen einbezogen, würde es bei den Eigentumswohnungen 106 Jahre und bei den Wohnhäusern 48 Jahre dauern, bis der Fiskus in die Gewinnzone gelange. Finde während des Prognosezeitraums jedoch eine Veräußerung statt, beginne der Prozess von Neuem.

Vermieteter Wohnraum werde also im Gegensatz zu selbst genutztem Wohnraum weiterhin steuerlich begünstigt. Dies widerspreche der Absicht, die der Gesetzgeber selbst bekundet habe.

Viertens – Bewertung –: Die derzeitige Handhabung der Verluste aus Vermietung und Verpachtung stehe dem Grundsatz entgegen, dass das Steuerrecht dazu diene, dem Fiskus zu Einkünften zu verhelfen. Deshalb sehe der Rechnungshof strukturellen Handlungsbedarf.

Fünftens – Vorschläge –: Diesen Teil ihren Beitrags wolle sie als Denkanstoß für die Politik verstanden wissen. Ein geeignetes Mittel zur Abhilfe könnte

sein, eine objektbezogene Verlustabzugsbeschränkung einzuführen. Dies würde bedeuten, die Verluste eines bestimmten Vermietungsobjekts dürften nur noch mit positiven Einkünften aus demselben Objekt verrechnet werden. Das Objekt bliebe steuerneutral, solange es per Saldo zu Verlusten führe. Der Fiskus würde nicht mehr in Vorleistung treten. Für den Fall, dass diese Lösung nicht gutgeheißen werde, schlage der Rechnungshof hilfsweise vor, die Zehnjahresfrist, nach deren Ablauf Erträge aus Grundstücksveräußerungen steuerfrei seien, zu verlängern oder ganz abzuschaffen.

Sollte sich die Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofs auf Bauwirtschaft und Wohnungsmarkt in unerwünschter Weise auswirken, könnte der Gesetzgeber mit bedarfsorientierten, direkten Subventionen reagieren. Dieses Verfahren wäre transparenter und ehrlicher als die steuerrechtliche Begünstigung. Auch könnten dadurch Fehlentwicklungen vermieden werden.

Der Berichterstatter dankte seiner Vorrednerin für ihre Erläuterungen und fügte hinzu, bisher seien die Beiträge des Rechnungshofs zum Steuerrecht immer von dem Tenor geprägt gewesen, dass die betreffende Gesetzgebung zu kompliziert sei, es dadurch zu Bearbeitungsfehlern komme und in der Folge davon wiederum Steuerausfälle aufträten. In seiner Beratenden Äußerung stelle der Rechnungshof nun zum ersten Mal gewissermaßen eine betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise an und lege dar, welche Steuerausfälle durch die Möglichkeit entstünden, Verluste aus Vermietung und Verpachtung mit Erträgen aus anderen Einkunftsarten zu verrechnen.

Er beschränke sich im Folgenden auf Aussagen zu der Pressemitteilung, die der Rechnungshof am 16. Oktober 2007 herausgegeben habe. Darin heiße es zum einen:

Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung bringen keine fiskalischen Erträge.

Er erwiderte hierauf, mit Gesetzen würden auch bestimmte politische Ziele verfolgt. Dieser Aspekt müsse neben den fiskalischen Auswirkungen von Gesetzen ebenfalls berücksichtigt werden.

Der Berichterstatter fuhr fort, weiter schreibe der Rechnungshof:

Vermieteter Wohnraum wird im Gegensatz zu selbst genutztem Wohnraum weiterhin steuerlich begünstigt.

Dem halte er entgegen, dass dies so gewollt sei. Es sei durchaus üblich, über steuerliche Anreize bestimmte Bereiche, wie in diesem Fall die Wohnraumförderung, zu unterstützen.

Drittens schließlich werde in der Pressemitteilung des Rechnungshofs dargelegt:

Vorschlag zur Rechtsänderung: Verluste aus Vermietungsobjekten sollen nicht mehr mit anderen Einkünften verrechnet werden können.

Der zitierte Vorschlag des Rechnungshofs tangiere den politischen Gestaltungsspielraum. Dieser sollte aber erhalten bleiben. Hinzu komme, dass die Steuergesetzgebung in die Zuständigkeit des Bundes falle.

Er schlage vor, die Beratende Äußerung als Quelle für die weiteren Beratungen zu benutzen und dem Plenum zu empfehlen, von der Mitteilung des Rechnungshofs Kenntnis zu nehmen.

Ein Abgeordneter der SPD machte darauf aufmerksam, der Rechnungshof greife ein Thema auf, über das schon lange diskutiert werde. Unter Fachleuten sei auch bekannt, dass die Einkunftsart „Vermietung und Verpachtung“ von ihrer Struktur her zu negativen Ergebnissen für den Fiskus führe. Allerdings schwäche sich der Negativsaldo aus diesen Einkünften nun ab, da sich die Abschreibungsmodalitäten verändert hätten.

Zwar handle es sich bei der Struktur, die er zuvor angesprochen habe, in der Tat um eine gewisse Anomalie im Steuerrecht, doch dürfe andererseits nicht verkannt werden, aus welchen Gründen die Politik die Verluste aus der Einkunftsart „Vermietung und Verpachtung“ jahrzehntelang in Kauf genommen habe. An diesen Gründen habe sich wenig bis gar nichts geändert.

So stelle es eine große Herausforderung dar, die Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen. Dies könne nicht mit einer „Stop and go“-Politik angemessen gesteuert werden. Vielmehr benötigten Investoren gerade im Wohnungsbau über einen längeren Zeitraum hinweg verlässliche Rahmenbedingungen. Insofern bestehe durchaus ein sozialpolitisches Bedürfnis für eine breit angelegte Wohnraumförderung über das Steuerrecht. Genau dies trage zu einer stabilen und angemessenen Wohnraumversorgung in Deutschland bei.

Darüber hinaus sei es erforderlich, dass der Landesgesetzgeber gezielt Mittel bereitstelle, um die Wohnungsnot in Ballungsräumen und in Universitätsstädten zu bekämpfen. Dies habe die SPD-Fraktion immer wieder gefordert. Sie halte es aber für falsch, beide Förderarten gegeneinander auszuspielen. Von der SPD sei im Übrigen auch sehr begrüßt worden, dass die Steuerverwaltung in der Vergangenheit die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zu einem landesweiten Prüffeld erhoben habe. Denn wenn diese Einkünfte für den Fiskus schon zu negativen Ergebnissen führten, sollte dies nicht auf eine fahrlässig vorgenommene, sondern auf eine intensiv durchgeführte Prüfung zurückgehen.

Abgesehen davon seien bereits Schritte eingeleitet worden, um das Immobilienvermögen steuerlich stärker heranzuziehen. Er verweise hierzu auf das verbesserte Bewertungsverfahren bei der Grundsteuer, das sich an Verkehrswerten orientiere. Gleiches gelte für die Erbschaftsteuer, zu der auch entsprechende Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts bestünden. Die betreffenden Regelungen würden zu einem gewissen Teil durch Freibeträge „ausbalanciert“. Die SPD begrüße, dass das Immobilienvermögen auf diese Weise stärker zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werde.

In der Gesamtabwägung sehe die SPD keinen Bedarf, das Steuerrecht fundamental zu ändern, um fiskalische Erträge aus der Einkunftsart „Vermietung und Verpachtung“ zu erzielen. Das bisherige Verfahren habe sich nach Überzeugung seiner Fraktion bewährt. Daher schließe sich die SPD dem Vorschlag des Berichterstatters an, von der Mitteilung des Rechnungshofs Kenntnis zu nehmen.

Der Finanzminister bemerkte, inzwischen gestalteten sich die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung für das Land äußerst positiv. In der Tat hätten sich bis 2003, wie vom Rechnungshof dargestellt, Verluste aus dieser Einkunftsart ergeben. Bereits ab 2004 sei es auf Landesebene aber zu Überschüssen gekommen. Sie hätten 2004 bei 641 Millionen € und 2005 bei 1 Milliarde € gelegen. Dies gehe hauptsächlich auf verschiedene, mittlerweile vorgenommene Änderungen zurück. Beispielsweise sei die degressive Abschreibung abgeschafft worden. Für das Jahr 2006 belaufe sich der Überschuss nach den bisher vorliegenden Zahlen erst auf 235 Millionen €. Dieser Betrag werde sich jedoch erhöhen, da für den betreffenden Veranlagungszeitraum viele Einkommensteuererklärungen erst noch zu bearbeiten seien.

Er sehe es nicht als Aufgabe des Rechnungshofs an, Vorschläge zu machen, in welcher Weise der Bundestag oder der Bundesrat tätig werden solle. Es gehe um eine Materie, über die die beiden Organe selbst zu beschließen hätten. An der Zehnjahresfrist bei Grundstücksveräußerungen z. B. sei nach langen Diskussionen aus bestimmten Gründen festgehalten worden. Hingegen werde die Spekulationsfrist bei der Veräußerung von Wertpapieren zum 1. Januar 2009 abgeschafft.

In der Sache allerdings stimme er dem Rechnungshof völlig zu. Die steuerliche Wohnraumförderung sei in den allermeisten Fällen unsinnig. Sie habe zu Fehlinvestitionen und Kapitalvernichtung geführt. Er verweise in diesem Zusammenhang insbesondere auf das Beispiel der ehemaligen DDR, auf deren Gebiet zahlreiche unvermietete Immobilien stünden. Der Gesetzgeber müsste in der Tat, wenn er schon fördern wolle, endlich zu direkten Subventionen übergehen.

Ein Abgeordneter der Grünen fragte, ob die inzwischen erzielten Überschüsse aus der Einkunftsart „Vermietung und Verpachtung“ gemessen an den Gesamteinnahmen des Landes nicht immer noch zu niedrig seien.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP zeigte auf, ließen sich im Mietwohnungsbau hohe Renditen erzielen, wären keine Abschreibungsmöglichkeiten und keine Förderprogramme notwendig. Offensichtlich werde aber in weiten Teilen des Mietwohnungsbaus zumindest kurzfristig keine rentable Verzinsung des eingesetzten Kapitals erreicht und würde ohne steuerliche Förderung kein Mietwohnungsbau mehr stattfinden. Darin bestehe das eigentliche Problem. Daher sei dafür zu sorgen, dass der Mietwohnungsbau wieder rentabel werde.

Ein Abgeordneter der Grünen brachte zum Ausdruck, wenn die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung im Ergebnis negativ seien, hänge dies auch damit zusammen, dass andere Einkünfte vergleichsweise stark besteuert würden. Hätten Bürger relativ hohe Grenzsteuersätze beispielsweise für Gewinn- oder Arbeitseinkommen, versuchten sie, die legalen Möglichkeiten zu nutzen, um ihr zu versteuerndes Einkommen zu senken. Dies sei auch ein eindeutiger Effekt der Wiedervereinigung gewesen. So seien im letzten Jahrzehnt in ganz Deutschland genau über die Einkunftsart „Vermietung und Verpachtung“ in erheblichem Maß Umwegsubventionierungen erfolgt, um den Wiederaufbau zu finanzieren. Dadurch hätten sich gravierende Fehlentwicklungen auf dem Wohnungsmarkt ergeben, deren Beseitigung wiederum mit staatlichen Mitteln gefördert worden sei. Auch hätten die steuerrechtlichen Privilegien im Zusammenhang mit dem Wohnungsbau zu Mitnahmeeffekten in der Wirtschaft geführt. So seien die Baupreise in Deutschland angesichts der staatlichen Förderung selbst in einer Zeit, in der sich die Baukonjunktur rückläufig entwickelt habe, hoch gewesen. Im Ergebnis subventioniere der Staat über steuerliche Möglichkeiten den Wohnungsbau und eröffne daran anschließend über die Einkunftsart „Vermietung und Verpachtung“ weitere Möglichkeiten, Steuern zu sparen.

Langfristig würden mit Sicherheit in allen Industrieländern Arbeitseinkommen und Unternehmensgewinne mit niedrigeren Sätzen besteuert als gegenwärtig, um zu verhindern, dass Kapital und gut ausgebildete Arbeitskräfte ins Ausland abwanderten. Dagegen werde Immobilienvermögen über die Erbschaft- und die Grundsteuer in Zukunft mit höheren Sätzen besteuert. Dies werde sich als sehr unpopulär erweisen. Auch sei bei der Systemumstellung mit erheblichen Verwerfungen zu rechnen.

Er schließe sich im Übrigen dem Vorschlag des Rechnungshofs an, die Spekulationsfrist bei der Veräußerung von Grundstücken abzuschaffen. Diese Maßnahme z. B. wäre ein erster Schritt.

Der Präsident des Rechnungshofs erklärte, der Rechnungshof verfolge in Bezug auf die Wohnraumförderung den Ansatz, statt einer Begünstigung über das Steuerrecht eine bedarfsorientierte, direkte Subvention am konkreten Objekt vorzunehmen. In dieser Hinsicht lägen die Vorstellungen des Finanzministers und des Rechnungshofs erfreulicherweise nahe beieinander. Auch habe im Finanzausschuss wohl immer große Übereinstimmung darin bestanden, dass das Steuerrecht von Förderzwecken zu entlasten sei.

Widersprechen müsse er dem Minister allerdings, was die Frage nach der Zuständigkeit des Rechnungshofs betreffe. Selbstverständlich verletze der Rechnungshof im Rahmen seiner Tätigkeit nicht die Kompetenzen von Bundestag und Bundesrat. Der Rechnungshof betrachte vielmehr z. B. die Auswirkungen von Bundesgesetzen auf das Land, stelle das Ergebnis dar und gebe der Landesregierung zu erwägen, über den Bundesrat auf eine Änderung in dem betreffenden Bereich hinzuwirken.

Wenn der Minister dem Rechnungshof auch dies nicht zubillige, erinnere er daran, dass der Rechnungshof schon mehrere Untersuchungen der jetzt vorliegenden Art angestellt habe, die durchaus sehr begrüßt worden seien, da es sich nicht um unbequeme Ergebnisse gehandelt habe. So sei z. B. aufgrund eines Hinweises, den der Rechnungshof im Rahmen seiner Beratenden Äußerung „Prüfung der Prozesskostenhilfe“ gegeben habe, über den Bundesrat eine bundesgesetzliche Vorschrift korrigiert worden, durch die die Länderhaushalte jährlich mit bis zu 540 Millionen € zusätzlich belastet worden wären. Auch zur Kfz-Steuer, die ebenfalls dem Bundesrecht unterliege, habe der Rechnungshof bereits ausführliche Überlegungen dargestellt, welche Änderungen vorgenommen werden könnten. Schließlich habe die Finanzministerkonferenz darüber diskutiert, ob diese Überlegungen aufgenommen würden.

Sein Haus rege also Überlegungen in eine bestimmte Richtung an, könne und wolle aber niemandem vorschreiben, entsprechend zu verfahren. Selbstverständlich sei es eine autonome politische Entscheidung, ob das Land gemäß den Vorschlägen des Rechnungshofs tätig werde, und habe der Rechnungshof zu akzeptieren, wenn eine Initiative unter Hinweis auf strukturpolitische Überlegungen abgelehnt werde.

Mit der vorliegenden Beratenden Äußerung habe der Rechnungshof auf den ungewöhnlichen Umstand hingewiesen, dass die Einkunftsart „Vermietung und Verpachtung“ für den Fiskus keine Einnahmen erbringe. Dies sei vom Minister zumindest für die Jahre bis 2003 auch bestätigt worden. Sollten sich inzwischen Überschüsse eingestellt haben, wäre dies erfreulich und würde das Problem verkleinern. Allerdings höre der Rechnungshof diese Zahlen heute zum ersten Mal und wisse nicht, ob sie auf die gleiche Weise berechnet worden seien wie die Zahlen seines Hauses.

Der Finanzminister führte an, wer nach seiner Beobachtung in den letzten 40 Jahren ein Haus gebaut und anschließend vermietet habe, habe in der Regel zunächst keinen Gewinn erzielt, sondern nur darauf hoffen können, dass sich die Grundstückspreise von Zeit zu Zeit deutlich erhöhten, um mit Gewinn verkaufen zu können. Andererseits sei die niedrige Verzinsung des eingesetzten Kapitals auch auf die starke steuerliche Förderung zurückgegangen. Durch sie seien Mieten erzielt worden, die unter den Marktpreisen gelegen hätten.

Über die steuerliche Wohnraumförderung hätten Bund und Länder in den letzten 20 Jahren eine sehr ausführliche politische Diskussion geführt. Diese Art der Förderung sei politisch gewollt gewesen. Die Sinnhaftigkeit einer solchen Förderung wiederum stelle eine andere Frage dar.

Der zuerst zu Wort gekommene Abgeordnete der Grünen sprach sich dafür aus, nachzuprüfen, ob die vom Finanzminister vorgetragene neuen Zahlen zu den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung nach der gleichen Bemessungsgrundlage und der gleichen Methode berechnet worden seien wie die vom Rechnungshof vorgestellten Zahlen.

Der Finanzminister sagte auf Bitte des Vorsitzenden zu, nachdem er sich ebenso wie der Präsident des Rechnungshofs zu einem Zahlenabgleich bereit erklärt hatte, den Ausschuss über das entsprechende Ergebnis zu informieren.

Daraufhin empfahl der Ausschuss dem Plenum einstimmig, von der Mitteilung Drucksache 14/1858 Kenntnis zu nehmen.

27. 11. 2007

Manfred Groh