

Die Besteuerung von günstigen Werkwohnungen positiv ändern!

Antrag Nr. 14-20 / A 04661 von Herrn StR Manuel Pretzl
vom 19.11.2018, eingegangen am 19.11.2018

Preisgünstigen Mietwohnraum in München sichern IV – Werkwohnungsbau ermöglichen und nicht durch Steuerrecht verhindern!

Antrag Nr. 14-20 / A 04976 von Herrn BM Manuel Pretzl
vom 11.02.2019, eingegangen am 11.02.2019

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 15438

2 Anlagen

Beschluss des Finanzausschusses vom 23.07.2019 (VB)

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis		Seite
I.	Vortrag des Referenten	2
1.	Anlass	2
2.	Die steuerliche Behandlung der Überlassung von Werksmietwohnungen	2
2.1	Verfassungsrechtliche Leitlinien im deutschen Steuerrecht	2
2.2	Die Besteuerung geldwerter Vorteile im Einkommensteuerrecht	3
2.3	Bewertungsmaßstäbe bei der vergünstigten Wohnraumüberlassung	3
2.4	Auswirkungen der steuerrechtlichen Vorgaben	4
2.5	Handlungsmöglichkeiten	5
3.	Stellungnahme Kommunalreferat	5
4.	Stellungnahme Referat für Stadtplanung und Bauordnung	7
5.	Stellungnahme Referat für Arbeit und Wirtschaft	9
6.	Stellungnahme Personal- und Organisationsreferat	11
7.	Steuerpolitische Einflussnahme auf den Bundesgesetzgeber	13
8.	Bisheriges und weiteres Vorgehen	13
II.	Antrag des Referenten	14
III.	Beschluss	14

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass

Mit Antrag Nr. 14-20/ A 04661 vom 19.11.2018 und Nr. 14-20 / A 04976 vom 11.02.2019 von Herrn BM Manuel Pretzl (vgl. Anlagen) wird der Oberbürgermeister gebeten, sich im Deutschen Städtetag dafür einzusetzen, dass die Besteuerung von Werkswohnungen dahingehend geändert wird, dass günstiger Wohnraum im Rahmen von Werkswohnungsbau nicht behindert wird.

Als Begründung wird folgendes angeführt:

„Werkswohnungsbau ist ein Schlüssel für bezahlbaren Wohnraum und zur Gewinnung von Arbeitskräften in München. Ein entsprechendes Engagement von Unternehmen ist daher zu begrüßen und sollte nicht durch steuerrechtliche Regelungen, z.B. die Anrechnung als steuerwerter Vorteil, behindert werden. Dies insbesondere dann, wenn es sich um Wohnraum für dringend benötigte Arbeitskräfte, z.B. in Pflegeberufen, handelt oder um Arbeitskräfte im unteren Lohnbereich.“

„Das Beispiel der Ordensgemeinschaft der Barmherzigen Schwestern vom heiligen Vinzenz von Paul in Berg am Laim macht die aktuelle Misere deutlich: Hier schafft eine Arbeitgeberin Werkswohnungen in München, die sie zu günstigen Konditionen an die Mitarbeiter der eigenen Krankenhäuser und Pflegeheime vermietet. Dies ist eine wichtige Unterstützung, denn die Münchner Mieten sind für Pflegekräfte oft kaum zu finanzieren.“

Aus dem Münchner Mietspiegel ergibt sich die ortsübliche Miete. Wenn diese höher ist, als die tatsächliche Miete, dann ist der Differenzbetrag zu versteuern, da dieser nach den aktuellen Steuergesetzen einen geldwerten Vorteil darstellt. Um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, sind aber Ausnahmen bei der Besteuerung in diesen Fällen zu schaffen.“

2. Die steuerliche Behandlung der Überlassung von Werksmietwohnungen

2.1 Verfassungsrechtliche Leitlinien im deutschen Steuerrecht

Der deutsche Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung des Steuerrechts insbesondere die Vorgaben des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG zu beachten: Dieser gebietet es zunächst ganz allgemein, wesentlich gleiche Sachverhalte gleich zu behandeln.¹

Dieser Grundsatz konkretisiert sich im Steuerrecht in den Prinzipien der Steuergerechtigkeit und Lastengleichheit: Der Gesetzgeber ist danach gehalten, seine steu-

¹ Vgl. st. Rspr., BVerfGE 116, 164, 180.

erliche Belastungsentscheidung anhand der individuellen finanziellen Leistungsfähigkeit des einzelnen Steuersubjekts zu treffen und dabei dem Gebot der Folgerichtigkeit Rechnung zu tragen. Ausnahmen hiervon bedürfen hingegen immer eines sachlichen Rechtfertigungsgrundes.²

Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann eine steuerliche Ungleichbehandlung insbesondere unter Berufung auf außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele aus Gemeinwohlgründen zulässig sein.³ Eine Ausnahme kann ferner unter Verweis auf Typisierungs- und Vereinfachungserfordernisse gerechtfertigt sein: Der Gesetzgeber ist grundsätzlich befugt eine verallgemeinernde gesetzliche Regelung zu treffen, um eine Vielzahl von Einzelfällen unter einem Besteuerungstatbestand zu erfassen, um so die rechtliche Handhabung von Massenerscheinungen zu gewährleisten.⁴

2.2 Die Besteuerung geldwerter Vorteile im Einkommensteuerrecht

In diesem Sinne sieht das deutsche Steuerrecht verallgemeinernd vor, dass sämtliche Einnahmen, die ein Arbeitnehmer aufgrund seines Arbeitsverhältnisses bezieht, als Arbeitslohn der Einkommensteuer unterliegen. Dementsprechend ist es unbeachtlich, wie eine Zuwendung im Einzelfall bezeichnet wird und ob sie dem steuerpflichtigen Arbeitnehmer in Geld oder Geldeswert zufließt (vgl. hierzu § 19 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 EStG, § 2 Abs. 1 S. 2 LStDV).

Dieser typisierenden Belastungsentscheidung im deutschen Einkommensteuerrecht liegt erkennbar das Prinzip der Steuergerechtigkeit zugrunde: Jedwede geldwerte Zuwendung von Arbeitslohn, ob als Barzuschuss oder Sachbezug, erhöht die individuelle Leistungsfähigkeit des Steuersubjekts und ist entsprechend einkommensteuerrechtlich zu berücksichtigen.

2.3 Bewertungsmaßstäbe bei der vergünstigten Wohnraumüberlassung

Selbiges gilt daher auch für denjenigen geldwerten Vorteil, den ein Arbeitnehmer aufgrund der vergünstigten Überlassung von Wohnraum durch seinen Arbeitgeber erhält (vgl. § 8 Abs. 1 und 2 S. 1 EStG).

Die ersparten Aufwendungen durch ein günstiges Mietverhältnis erhöhen die individuelle Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers ebenso wie etwaige Barzuschüsse, die ein Arbeitgeber beispielsweise zum Ausgleich hoher Lebenshaltungskosten in hochpreisigen Ballungsräumen („München-Zulage“ o.ä. Zuwendungen) gewährt. Konsequenterweise werden beide Einnahmearten im Sinne der Steuergerechtigkeit nach denselben Besteuerungs- und Bewertungsgrundlagen behandelt. Eine gesetzliche Privile-

² So etwa BVerfGE 117, 1, 30 f.

³ st. Rspr.; vgl. a.a.O., S. 31.

⁴ m.w.N. BVerfGE 122, 210; NJW 2009, 48, 50, dort Rn. 60.

gierung von Einnahmen in Form von arbeitgeberseits verschafften Mietvorteilen ist bislang nicht vorgesehen.

Der zu versteuernde Wert eines Vorteils aus der vergünstigten Überlassung von Wohnraum wird in aller Regel anhand der ortsüblichen Vergleichsmiete bemessen, vgl. § 2 Abs. 4 S. 1 S. 1 SvEV i.V.m. § 8 Abs. 2 S. 6 EStG. Sofern die tatsächlich gezahlte Miete unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt, ist dieser Differenzbetrag der Lohnsteuer unterworfen. Zwar wird bei geldwerten Vorteilen bis zu einem Betrag von 44 € pro Monat von der Einkommensbesteuerung abgesehen (vgl. § 8 Abs. 2 S. 11 EStG). Wird diese Freigrenze hingegen überschritten, ist die gesamte Zuwendung zu versteuern. Zudem steht dieser Betrag jedem Arbeitnehmer monatlich lediglich einmalig für sämtliche geldwerten Vorteile zur Verfügung, die ihm aufgrund seines Arbeitsverhältnisses zufließen.

Sofern der Arbeitgeber selbst am freien Mietmarkt als Vermieter tätig ist und die Mietwohnungen nicht nur für den überwiegend eigenen Bedarf seiner Arbeitnehmer unterhält, darf der zu versteuernde Wert mit dem um vier Prozent geminderten Mietpreis angesetzt werden, den der Arbeitgeber/Vermieter gegenüber anderen Mietern verlangt. Jedem Arbeitnehmer steht in diesen Fällen ein jährlicher Steuerfreibetrag i.H.v. insgesamt 1.080 € zur Verfügung, vgl. § 8 Abs. 3 S. 2 EStG. Fließen dem Arbeitnehmer über diesen Freibetrag hinaus weitere Vorteile zu, so ist nur der Überschussbetrag zu versteuern (vgl. für die LHM Stellungnahme des Kommunalreferats unter 3., S. 5 ff.).

Daneben stellt das Einkommensteuergesetz in § 3 Nr. 59 2. Halbsatz klarstellend fest, dass Mietvorteile im Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis dann steuerfrei gewährt werden können, soweit sie sich im Rahmen der Förderung nach geltenden Wohnraumförderungsgesetzen bewegen: Beruht ein Mietvorteil nämlich auf einer gesetzlichen Mietpreisbindung, so erwächst dieser Vorteil im Grunde schon nicht „aus dem Arbeitsverhältnis“, sondern aus der jeweils einschlägigen Fördermaßnahme (vgl. hierzu BT Drs. 12/6616, S. 31). Ein geldwerter Vorteil entstünde in derartigen Fällen erst, sofern der Arbeitgeber weitere Vergünstigungen über die landesgesetzliche Wohnungsbauförderung hinaus gewähren würde.

2.4 Auswirkungen der steuerrechtlichen Vorgaben

Wie in den gegenständlichen Anträgen zugrunde gelegt, erfährt die mit der Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums durch den Arbeitgeber bezweckte Entlastung der Arbeitnehmer steuerrechtliche Einschränkungen in Form der Versteuerung geldwerter Vorteile.

Der stetige Anstieg des Mietpreisniveaus am freien Markt führt aufgrund der geltenden Bewertungsvorschriften des § 8 Abs. 2 EStG (s.o. unter 2.3.) trotz gleichbleibend günstiger Bestandsmieten im Bereich der Werkswohnungen unweigerlich zu einer Er-

höhung der Einkommensteuerlast derjenigen Arbeitnehmer, die von günstigen Werkwohnungen ihrer Arbeitgeber profitieren sollen. Die arbeitgeberseits bezweckte Entlastung der Arbeitnehmer wird dadurch ebenso geschwächt wie dessen Bemühungen mittels günstiger Mietangebote dringend benötigtes Personal zu gewinnen.

Insbesondere vor der angespannten Wohnraumsituation in städtischen Ballungsräumen bei stetig steigendem Mietspiegel und gleichzeitig hohem Bedarf an Fachkräften mag die Besteuerung arbeitgeberseits gewährter Mietvorteile als unbillige Zusatzbelastung für die Beteiligten angesehen werden.

Die Landeshauptstadt München ist als Arbeitgeberin gleichfalls von diesen steuerrechtlichen Vorgaben betroffen: Die Abfrage der Stadtkämmerei bei der zuständigen Stelle im Personal- und Organisationsreferat hat ergeben, dass bei der Landeshauptstadt München im Jahr 2018 in 401 Fällen ein geldwerter Vorteil für die vergünstigte Überlassung von Wohnraum versteuert wurde.

2.5 Handlungsmöglichkeiten

Eine Änderung der dargelegten Besteuerungsgrundlagen kann hingegen nur durch Änderung der bestehenden einkommensteuerrechtlichen Vorschriften auf Bundesebene erzielt werden.

Die Entscheidung, ob geldwerte Vorteile aus der günstigen Überlassung von Wohnraum durch den Arbeitgeber steuerrechtlich privilegiert werden sollen, obliegt dem Gesetzgeber und ist an dem verfassungsrechtlich verankerten Gleichheitsgrundsatz, insbesondere am Prinzip der Steuergerechtigkeit zu messen. Hierzu müsste die steuerrechtliche Bevorzugung von geldwerten Vorteilen aus der vergünstigten Überlassung von Wohnraum aus sachlichen Gründen gerechtfertigt sein (vgl. hierzu oben unter 2.1.). Um einer verfassungsrechtlichen Prüfung standzuhalten, müsste die fragliche steuerliche Begünstigung insbesondere ein geeignetes, erforderliches und angemessenes Mittel zur Förderung bezahlbaren Wohnraums im Sinne des Allgemeinwohls sein.

Neben einer aufwändigen Änderung der rechtlichen Grundlagen im Einkommensteuergesetz könnte auf kommunaler Ebene geprüft werden, ob Anpassungen bei der Erstellung der Mietspiegel möglich sind, sodass durch eine gesonderte Erfassung von Werkwohnungsbeständen ein eigener Bewertungsmaßstab der „ortsüblichen Vergleichsmiete“ gebildet werden kann.

3. Stellungnahme Kommunalreferat

Zum Thema „Die Besteuerung von günstigen Werkwohnungen positiv ändern!“ hat das Kommunalreferat folgenden Beitrag geliefert:

„Das Kommunalreferat überlässt Wohnungen an städtische Mitarbeiter unter Beachtung zweierlei Rechtsgrundlagen. Zum einen besteht die Möglichkeit, Mitarbeitern eine Wohnung mittels Werkmietvertrag zu normalen Konditionen zu überlassen. Hierbei wird der zu zahlende Mietwert nach dem aktuellen Münchner Mietspiegel ermittelt. Ein geldwerter Vorteil entsteht nicht.

Zum anderen werden bestimmte Wohnungen an städtische Beamte und Tarifbeschäftigte als Inhaber bestimmter Dienstposten von der Dienststelle unter ausdrücklicher Bezeichnung als Dienstwohnung ohne Abschluss eines schriftlichen Mietvertrages zugewiesen. Mit Zuweisung der Dienstwohnung wird kein Vertragsverhältnis im Sinne des Mietrechts begründet. Dienstwohnungen werden nur Mitarbeitern zugewiesen, deren Anwesenheit an der Dienststelle auch außerhalb der Dienststunden aus dienstlichen Gründen sichergestellt sein muss (z.B. Hausmeisterwohnungen in Schulen). Diese Mitarbeiter müssen im Dienstgebäude oder in einer dem dienstlichen Bedürfnis entsprechenden, leicht erreichbaren Nähe der Dienststelle wohnen, sie sind somit zum Beziehen dieser Wohnung verpflichtet.

Die sogenannte Dienstwohnungsvergütung ist der Betrag, der Dienstwohnungsinhabern während der Dauer des Dienstwohnungsverhältnisses für die Nutzung der Dienstwohnung auf die Dienstbezüge, bzw. den anrechenbaren Bruttoverdienst im Sinne der Dienstwohnungsverordnung (DWV) angerechnet wird, § 5 Abs. 1 DWV. Die Dienstwohnungsvergütung ist grundsätzlich in Höhe des örtlichen Nettomietwerts (=Miete ohne Nebenkosten) vergleichbarer Wohnungen unter Berücksichtigung der werterhöhenden und wertmindernden Umstände der Dienstwohnung festzusetzen, § 5 Abs. 2 DWV. Bei freifinanzierten Wohnungen innerhalb des Stadtgebietes wird zur Ermittlung des örtlichen Nettomietwertes der jeweils aktuelle Münchner Mietspiegel herangezogen.

Die oberste Grenze der festzusetzenden Dienstwohnungsvergütung (höchste Dienstwohnungsvergütung) bestimmt sich nach den jeweiligen Dienstbezügen, bzw. dem jeweiligen Bruttoverdienst des/ der Dienstwohnungsinhabers/in.

Ergibt danach der Vergleich, dass die höchste Dienstwohnungsvergütung über dem nach § 5 Abs. 2 Satz 1 DWV ermittelten örtlichen Nettomietwert liegt, ist dieser als Dienstwohnungsvergütung festzusetzen. Liegt hingegen der örtliche Nettomietwert der Dienstwohnung über der höchsten Dienstwohnungsvergütung, ist nur diese als Dienstwohnungsvergütung festzusetzen. In letzterem Fall ist jedoch der Differenzbetrag von den Dienstwohnungsnehmern als geldwerter Vorteil nach § 8 Abs. 1 und 2 EStG zu versteuern.

Den überwiegenden Teil des städtischen Wohnungsbestandes stellen freifinanzierte und öffentlich geförderte Wohnungen dar, die nicht Dienstwohnungen sind. Daher ist ein etwaiger geldwerter Vorteil aus der verbilligten Überlassung von Dienstwohnungen an städtische Mitarbeiter nach den Vorgaben des § 8 Abs. 3 EStG zu behandeln. Zur Ermittlung der Höhe des darin vorgegebenen Personalrabatts ist es erforderlich,

den festgesetzten örtlichen Nettomietwert der Dienstwohnung um 4 % zu kürzen. Der so verminderte Betrag ist der zu zahlende höchsten Dienstwohnungsvergütung gegenüber zu stellen. Erst wenn die Summe des sich dabei ergebenden geldwerten Vorteils im Kalenderjahr den Betrag von 1.080,00 € übersteigt, ist die Mitversteuerung zu veranlassen. Andere Arbeitgeber, die nicht über einen derartig großen Wohnungsbestand verfügen, müssen zur verbilligten Überlassung von Wohnungen die Berechnung des geldwerten Vorteils nach den Vorgaben des § 8 Abs. 2 EStG behandeln. Demnach bleiben nur Sachbezüge außer Ansatz, die einen Betrag von 44,00 € im Kalendermonat nicht übersteigen.

Da in den letzten Jahren die Mietpreise – auch bei Ermittlung über die Werte des Münchner Mietspiegels – enorm angezogen haben, errechnen sich trotz Anwendung der Steuerermäßigung nach § 8 Abs. 3 EStG sehr hohe geldwerte Vorteile. Insbesondere Mitarbeiter in den unteren und mittleren Einkommensschichten, die einen Großteil der zu betreuenden Dienstwohnungsinhaber ausmachen, sind damit von einer hohen finanziellen Steuerbelastung betroffen. Aufgrund der Residenzpflicht in den Wohnungen haben die Betroffenen aber mit Ausnahme der Betriebskosten keine direkte Einflussmöglichkeit auf diese Kosten. Dieser Umstand macht es außerdem zunehmend schwerer für bestimmte Berufsgruppen Personal zu gewinnen.

Das Kommunalreferat begrüßt daher den Antrag von Herrn StR Pretzl, die Besteuerung von vergünstigten Wohnraumüberlassungen positiv zu ändern.“

4. Stellungnahme Referat für Stadtplanung und Bauordnung

Hinsichtlich des Antrags „Die Besteuerung von günstigen Werkwohnungen positiv ändern!“ hat das Referat für Stadtplanung und Bauordnung wie folgt Stellung genommen:

„Wohnungssituation von Arbeitnehmern in unteren und mittleren Einkommensschichten im angespannten Münchner Wohnungsmarkt:

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt in München und der Region ist seit langem angespannt. In den letzten Jahren sind die Preise und Mieten für Immobilien deutlich angestiegen. Vor diesem Hintergrund wird es für Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen zunehmend schwieriger, geeigneten Wohnraum zu finden.

Ein erklärtes Ziel der Landeshauptstadt München ist es, dass Wohnen in München für alle bezahlbar sein soll. Der Erhalt der „Münchener Mischung“ hat daher einen hohen Stellenwert. Entsprechende Wohnungsangebote sollen eine breite Streuung verschiedener Einkommensgruppen in einem Wohngebiet gewährleisten. Die verschiedenen städtischen Förderprogramme zielen darauf ab, vor allem untere, aber auch mittlere Einkommensschichten bei der Versorgung mit Wohnraum zu unterstützen. Insgesamt sind rund 50 bis 60 Prozent der Münchner Haushalte förderberechtigt. Darüber hinaus wurde für gerade nicht mehr förderberechtigte Einkommensgruppen

*der Konzeptionelle Mietwohnungsbau (KMB) geschaffen, der sich an der Mietspiegel-
miete orientiert, ohne diese zu überschreiten.*

*Leider reichen die Bemühungen der Stadt nicht aus, um die Lage am Wohnungs-
markt nachhaltig zu entlasten. Es wird daher außerordentlich begrüßt, wenn Arbeit-
geber ihren Beschäftigten günstige Werkwohnungen zur Verfügung stellen. Das An-
gebot einer arbeitsplatznahen, günstigen Wohnung kann für ein Unternehmen auch
einen Wettbewerbsvorteil bei der Suche nach qualifizierten Beschäftigten bedeuten
und stellt für viele Arbeitnehmer ein attraktives Angebot dar.*

Relevanz verbilligter Wohnraumüberlassung durch Arbeitgeber in München:

*Traditionell hat der Werkwohnungsbau in München im Vergleich zu anderen deut-
schen Großstädten eine eher geringe Bedeutung. Ursachen hierfür sind die relativ
späte Industrialisierung Münchens und ein geringerer Anteil an Arbeitsplätzen im pro-
duzierenden Gewerbe. Im Zeitraum von ca. 1972 bis 2012 wurden rund 8.500 zum
Teil mit öffentlichen Mitteln geförderte Wohneinheiten von Arbeitgebern errichtet. Die
größten Investoren waren dabei die Post, die Bahn und die Stadt München.*

*Die Stadtwerke München (SWM) besitzen derzeit 595 werkseigene Wohnungen. Im
Jahr 2019 sollen weitere 56 Wohneinheiten in der Dantestraße dazukommen. In den
nächsten Jahren sollen rund 350 weitere Wohneinheiten errichtet werden.*

*Die Stadtsparkasse München verfügt aktuell über rund 1.850 eigene Wohnungen im
Stadtgebiet München. Diese Wohnungen werden bevorzugt den eigenen Mitarbeite-
rinnen und Mitarbeitern angeboten, die Belegungsquote liegt derzeit bei ca. 25 Pro-
zent.*

*Im Domagkpark wurden insgesamt 17 Werksmietwohnungen und 2 Gemeinschafts-
werksmietwohnungen erreicht. Einen Großteil dieser Werksmietwohnungen werden
von dem ausgewählten Bauträger, der B&O Gruppe, als Eigentümer belegt, der die-
se an seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vermietet.*

Potentiale durch Unterstützung des arbeitgeberseits geförderten Wohnbaus:

*Ein Sonderprogramm zur Schaffung von Wohnungen für Arbeitnehmer Mitte der
1990er Jahre wurde aufgrund mangelnder Nachfrage schnell wieder eingestellt.*

*Große Unternehmen haben sich in den letzten Jahren immer häufiger von ihren
Wohnungsbeständen getrennt. Gründe hierfür waren unter anderem die zu hohe Ka-
pitalbindung, eine geringe Rentabilität und schwierige steuerliche Rahmenbedingun-
gen. Unternehmen sind zunehmend zur Subjektförderung übergegangen und unter-
stützen ihre Beschäftigten mit höheren Löhnen, Zulagen („München-Zulage“) oder mit
entsprechenden Hilfen bei der Wohnungssuche (Übernahme von Kautionen, Makler-
provisionen etc.). Jedoch schätzen die Münchener Unternehmen die Wohnraumver-
sorgung ihrer Beschäftigten zunehmend problematisch ein. Dies führt bei den Unter-*

nehmen zunehmend zum Umdenken ihrer Strategien und das Thema „Werkswohnungen“ wird wieder häufiger aufgegriffen.

Um den Bau von Werkswohnungen wieder zu beleben, wurde im Rahmen von Wohnen in München V beschlossen (Sitzungsvorlagen Nr. 08-14 / V 08187), dass bis zu 10 Prozent der Förderquote aus der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN), die auf die mittleren Einkommensgruppen entfällt, für Werkswohnungen verwendet werden darf. Voraussetzung ist, dass der/ die Planungsbegünstigte zusätzlich einen mindestens ebenso hohen Anteil seines nicht gebundenen Baurechts für den Werkswohnungsbau verwendet. Die Mieter von geförderten Werkswohnungen müssen die Einkommensgrenzen und Mietregelungen analog zum München Modell einhalten. Die SWM haben sich z.B. bei ihrem Vorhaben an der Katharina-von-Bora-Straße zu dieser Regelung verpflichtet.

Es gibt aber auch noch die andere Variante, wonach – ohne Ergänzung – gewisse Anteile für den Werksmietwohnungsbau verwendet werden dürfen (siehe auch Beschluss Sozialgerechte Bodennutzung – Der Münchner Weg, Sitzungsvorlagen Nr. 08-14 / V 09511). Davon macht z.B. die Bayerische Hausbau auf dem Nockherberg Gebrauch.

Bauplanungsrechtlich sind Werkswohnungen als normale Wohnungen zu behandeln. Der Bau von Werkswohnungen kann von der Kommune nicht einseitig festgelegt oder gefördert werden. Die Belegung mit Betriebsangehörigen kann nur auf der Ebene des städtebaulichen Vertrags bzw. des Durchführungsvertrags verankert werden.

Mit der Festlegung auf eine Belegung mit Betriebsangehörigen gehen praktische Probleme der Umsetzung einher, da auf in der Person, im Betrieb oder marktwirtschaftlich begründete Veränderungen nicht flexibel reagiert werden kann. Auf Dauer ist so mit einer erhöhten Fehlbelegungsquote zu rechnen.“

5. Stellungnahme Referat für Arbeit und Wirtschaft

Zum Thema „Werkswohnungsbau ermöglichen und nicht durch Steuerrecht verhindern!“ hat das Referat für Arbeit und Wirtschaft den folgenden Textbeitrag geliefert:

„Der Wirtschaftsstandort München hat seit der Rezession der Jahre 2008/2009 einen überdurchschnittlich starken Aufschwung erlebt. Die Indikatoren sprechen für sich: Im Zeitraum von 10 Jahren sank die Arbeitslosigkeit am Standort München von 5,5 % auf 3,5 %, während die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SV-Beschäftigten) im Vergleichszeitraum um 184.400 Beschäftigte bzw. um knapp 28 % anstieg. Seit Beginn der statistischen Erfassung der SV-Beschäftigten im Jahr 1974 ist keine derartige Phase mit einer derart hohen Beschäftigungszunahme zu beobachten.

Die Bevölkerung nimmt entsprechend zu: Allein in den letzten zehn Jahren stieg die Bevölkerung in München um rd. 178.000 Personen bzw. 13 % auf 1,54 Mio. Einwoh-

nerinnen und Einwohner an. Die aktuellen Prognosen des Planungsreferats (Stand: Mai 2019) gehen von einem Bevölkerungszuwachs bis zum Jahr 2040 auf 1,85 Mio. aus.

Der Wirtschaftsaufschwung sowie die steigende Nachfrage nach Arbeitskräften verschärft das Problem des Fachkräftemangels. Die Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern (IHK) beziffert den Fachkräftefehlbedarf für das Jahr 2018 in der Region München mit 71.000 Personen. Bis zum Jahr 2030 soll laut IHK dieser ungedeckte Fachkräftebedarf sogar auf 137.000 Personen in der Region ansteigen. Aktuell will jeder vierte Betrieb Personal einstellen, bei der Umsetzung stellt jedoch der Fachkräftemangel die größte Hürde da. Für 58 % der Betriebe stellt der Fachkräftemangel ein echtes Geschäftsrisiko dar.

Der Fachkräftemangel findet sich in allen Berufs- und Qualifikationsgruppen wieder. Besonders verschärft sich die Situation zukünftig noch, so die Einschätzung der IHK, im Sozial-, Pflege- und Gesundheitsbereich.

In einer derart angespannten Arbeitsmarktsituation, man spricht hier auch von einem Bewerbermarkt, wird die Jobwahl von einer Vielzahl von Aspekten beeinflusst. Ein Wohnortswechsel verbunden mit einer aufwendigen Wohnungssuche und erwarteten hohen Preisen auf dem Wohnungsmarkt kann somit zum Ausschlusskriterium für eine Stelle an diesem Standort werden bzw. kann das Angebot von firmeneigenen, günstigen Wohnraum zu einem echten Entscheidungskriterium für einen Arbeitsplatz werden.

Das Problem steigender Kosten auf dem Wohnungsmarkt trifft grundsätzlich für alle Einkommensgruppen zu. Besonders verschärft sich die Situation bei den Beziehern niedrigerer Einkommen. Mittlerweile haben aber auch Personen mit mittleren und gehobenen Einkommen Probleme, in München bezahlbaren Wohnraum zu finden. Alle Maßnahmen, die zu einer Entspannung der Lage am Wohnungsmarkt beitragen, sind daher auch günstig für die weitere Wirtschaftsentwicklung. Voraussetzung ist hierbei allerdings, dass durch Werkswohnungen zusätzliche, neue Wohnungen geschaffen werden und nicht andere Wohnungsprojekte durch zusätzliche Flächen-nachfrage verdrängt werden.

Darüber hinaus sind Werkswohnungen bzw. Möglichkeiten des Mitarbeiterwohnens ein mögliches Instrument, um Arbeitskräfte aus niedrigeren Lohngruppen an hochpreisigen Standorten zu halten. Aufgrund der bestehenden Einkommensteuergesetze (Versteuerung des geldwerten Vorteils) sind diesen Möglichkeiten jedoch ohne Änderung oder Anpassung entsprechender Gesetze enge Grenzen gesetzt.“

Der Antrag ist daher aus Sicht des Referenten für Arbeit und Wirtschaft zu befürworten.

6. Stellungnahme Personal- und Organisationsreferat

Das Personal- und Organisationsreferat hat sich zur vorliegenden Beschlussvorlage kurzfristig folgendermaßen geäußert:

„Das Personal- und Organisationsreferat ist als Querschnittsreferat auch für das Thema Mitarbeiterwohnen zuständig. Im Leitungsstab ist die Koordinierungsstelle Mitarbeiter Wohnen München angesiedelt, die steuernd und koordinierend sowohl für die Schaffung wie die Vergabe von Wohnheimplätzen und Werkswohnungen zuständig ist. Daneben werden die Wohnheimplätze an städtische Nachwuchskräfte durch die Wohnheimverwaltung in der Abteilung P 2 vergeben. Bei den in Punkt 2.4 erwähnten 401 Fällen einer Versteuerung des geldwerten Vorteils aufgrund einer Vermietung dürfte es sich zu einem erheblichen Teil um Nachwuchskräfte handeln.

Die Frage der Besteuerung des geldwerten Vorteils spielt demnach eine erhebliche Rolle im Personal- und Organisationsreferat. Wesentlicher Teil der strategischen Ausrichtung der Landeshauptstadt München als attraktive Arbeitgeberin auf dem Arbeitsmarkt ist die Bereitstellung geeigneter und preislich angemessenen Wohnraums in ausreichendem Maß. Denn die in vielen Berufsfeldern ohnehin angespannte Situation auf dem Bewerbermarkt wird durch die Schwierigkeiten für neu eingestellte Kolleginnen und Kollegen, eine angemessene Wohnung zu finden, zusätzlich verstärkt. Gleiches gilt für das bestehende Personal, denn Hauptgrund für Kündigungen ist die schwierige Lage auf dem Wohnungsmarkt. Um dieses Problem aktiv zu lösen, ist unter anderem ein umfassendes Wohnungsbauprogramm für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Planung. Beispielsweise haben, mit mittlerweile gutem Erfolg, vor einigen Jahren die Stadtwerke München eine Wohnungsoffensive gestartet. Ebenso darf auf den Freistaat Bayern verwiesen werden, der seinen Dienstkräften seit Jahrzehnten attraktive Wohnungen zu ebensolchen Konditionen anbietet. Ein solches Programm ist allerdings nur dann sinnvoll, wenn Mieten angeboten werden können, die sich am unteren Rand des Mietspiegels, idealerweise jedoch unter dem Mietspiegelniveau bewegen (wie es beispielsweise bei den Wohnungen für Dienstkräfte des Freistaats noch der Fall ist). Letzteres ist momentan ohne steuerrechtliche Konsequenzen nicht möglich. Eine umfassende Betrachtung der Fragestellung „geldwerter Vorteil“, vor allem im Hinblick auf § 3 Nr. 59 EStG, ist daher ebenso geboten und wünschenswert wie die von Herrn Bürgermeister Pretzl geforderte Einflussnahme auf die Gesetzgebung der Bundesebene. Gerade dieses Thema wird in der Beschlussvorlage nicht ausreichend angesprochen. Hier hätte sich das Personal- und Organisationsreferat eine ausführlichere Stellungnahme gewünscht.

Zu wenig wurde unseres Erachtens in der Beschlussvorlage auf eine Bewertung der lediglich angesprochenen, genuin der Kommune verbleibenden Handlungsoptionen eingegangen. Die in Punkt 2.5 der Vorlage erwähnte, mögliche Anpassung des Münchner Mietspiegels sollte dringend weiter geprüft werden. Wir erinnern in diesem Zusammenhang an das Antwortschreiben des Deutschen Städtetages vom

08.10.2018 auf eine Anfrage des Oberbürgermeisters. Eine Lösung des Problems eines entstehenden geldwerten Vorteils liegt demnach im Rahmen der Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete. Die Stadt Frankfurt am Main beispielsweise weist in ihrem Mietspiegel explizit auf Werk- und Dienstwohnungen hin und erlaubt bei der Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete einen Abschlag in Höhe von 1,39 €/m² bei Werkwohnungen. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der im Antrag von Herrn Bürgermeister Pretzl erwähnten Ordensgemeinschaft der Barmherzigen Schwestern vom heiligen Vinzenz von Paul wäre hiermit schon geholfen. Denn mit einem solchen Verfahren wird die zu besteuernde Differenz zwischen verlangter und ortsüblicher Vergleichsmiete erheblich geringer. In den Münchner Mietspiegel sind zwar ausweislich des begleitenden Gutachtens die Mieten von Werks- und Dienstwohnungen eingeflossen, was jedoch, zumindest in der Online-Berechnung, ohne weitere Auswirkung blieb. Das Personal- und Organisationsreferat schlägt eine dahingehende Überprüfung vor.

Aktuell gibt es einen Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, mit dem durch einen Bewertungsabschlag in Höhe von einem Drittel des ortsüblichen Mietwertes für eine deutliche steuerliche Entlastung gesorgt werden würde (Ergänzung zu § 8 Abs. 2 EStG, Referentenentwurf vom 08.05.2019, S. 12 und 109f). Daher kann es sein, dass die eben genannten Überlegungen obsolet werden. Auf diese Gesetzesinitiative aber sollte über die bekannten Wege entsprechend Einfluss genommen werden.

Das Personal- und Organisationsreferat stimmt der Beschlussvorlage zu, hält es aber für angebracht, die obigen Erwägungen in die Beschlussfassung miteinzubeziehen.“

Die Stadtkämmerei nimmt zur Anmerkung des Personal- und Organisationsreferats zum angeführten Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen vom 08.05.2019 wie folgt Stellung:

Die Aussage des Personal- und Organisationsreferats zur zwischenzeitlich angeregten Gesetzesinitiative zur Einführung eines gesetzlichen Bewertungsabschlags für geldwerte Vorteile aus der vergünstigten Überlassung von Wohnraum durch den Arbeitgeber ist zutreffend. Laut aktuellen Presseberichten gilt die dafür erforderliche Zustimmung des Bundestages im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2019 als gesichert.⁵ Es ist daher davon auszugehen, dass die Neuregelung zur Bewertung geldwerter Vorteile aus der vergünstigten Überlassung von Wohnraum durch den Arbeitgeber ab dem Jahr 2020 zu Steuererleichterungen beim Arbeitnehmer führt.

5 Vgl. Bericht in der Abendzeitung v. 19.06.2019, <https://www.abendzeitung-muenchen.de/inhalt.csu-mann-macht-hoffnung-bilig-dienstwohnungen-doch-keine-straf-steuer.8940a271-e0b6-434a-b6a7-258e779bd618.html>, zuletzt aufgerufen am 21.06.2019 sowie Veröffentlichung auf Homepage des BT-Abgeordneten Stefinger v.29.05.2019: <https://wolfgang-stefinger.de/csu-vorstoss-beguenstigung-werkwohnungen-erfolgreich-neuregelung-jahressteuergesetz-10007/>, zuletzt aufgerufen am 21.06.2019

7. Steuerpolitische Einflussnahme auf den Bundesgesetzgeber

Die Änderung der Versteuerung geldwerter Vorteile kann nur über eine Änderung des Einkommensteuergesetzes durch den Bundesgesetzgeber verfolgt werden (s.o.).

Die Einkommensteuer liegt damit naturgemäß außerhalb des originären Zuständigkeitsbereichs der Kommunen, die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Gesetzgebungsverfahren sind entsprechend beschränkt.

Eine mittelbare Einflussnahme durch Kommunen kann grundsätzlich gebündelt über den Deutschen Städtetag als Zusammenschluss kreisfreier und kreisangehöriger Städte verfolgt werden. Das beratende Gremium des Städtetages könnte etwa mittels Stellungnahmen, durch Gespräche mit Parlament und Regierung sowie durch Öffentlichkeitsarbeit auf den Gesetzgebungsprozess einwirken. Ein Initiativrecht obliegt dem Deutschen Städtetag hingegen nicht. Zudem tritt der Deutschen Städtetag als Interessenverband der Kommunen primär für die Belange der kommunalen Selbstverwaltung ein; damit ist er insbesondere mit originär kommunalen Themen, unter steuerrechtlichen Gesichtspunkten beispielsweise mit Gemeindesteuern, befasst.

8. Bisheriges und weiteres Vorgehen

Die bezeichnete einkommensteuerrechtliche Problematik um die Versteuerung geldwerter Vorteile bei der vergünstigten Überlassung von Wohnraum durch den Arbeitgeber ist dem Deutschen Städtetag bereits mit Schreiben vom 27.07.2018 durch OB Reiter vorgetragen worden.

In diesem Zusammenhang liegt dem Büro des Oberbürgermeisters ein Antwortschreiben des Deutschen Städtetages vom 08.10.2018 vor. Danach teilt der Deutsche Städtetag die Auffassung, dass soziales Engagement von Arbeitgebern im Hinblick auf die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraumes nicht in ungerechtfertigterweise behindert werden soll. Zudem wird die weitere Befassung und Prüfung von Lösungsmöglichkeiten durch den Deutschen Städtetag in dieser Angelegenheit versichert. Neue Erkenntnisse werden der Landeshauptstadt München mitgeteilt.

Die in den gegenständlichen Anträgen Nr. 14-20/ A 04661 vom 19.11.2018 und Nr. 14-20 / A 04976 vom 11.02.2019 geforderte Einflussnahme des Oberbürgermeisters ist demnach bereits erfolgt. Der Erkenntnisgewinn eines erneuten Vorstoßes in der derselben Angelegenheit ist voraussichtlich gering.

Im Übrigen ist eine Neuregelung der Versteuerung geldwerter Vorteile bei der verbilligten Wohnraumüberlassung durch den Arbeitgeber bereits in den Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen aufgenommen, sodass eine Befassung des Deutschen Bundestages im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2019 als gesichert angesehen werden kann.

Die Beschlussvorlage ist mit dem Kommunalreferat, dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung, dem Personal- und Organisationsreferat sowie mit dem Referat für Arbeit und Wirtschaft abgestimmt. Das Kommunalreferat, das Referat für Stadtplanung und Bauordnung, das Personal- und Organisationsreferat und das Referat für Arbeit und Wirtschaft haben einen Abdruck dieser Vorlage erhalten.

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Prof. Dr. Hans Theiss, und der Verwaltungsbeirat der Hauptabteilung I, Herr Stadtrat Horst Lischka, haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Die in den Anträgen Nr. 14-20 / A 04661 und Nr. 14-20 / A 04976 geforderte Einflussnahme des Oberbürgermeisters ist bereits in hinreichender Form erfolgt; die bestehenden Handlungsmöglichkeiten sind derzeit ausgeschöpft. Aufgrund der erfolgten Gesetzesinitiative zur Einführung eines gesetzlichen Bewertungsabschlags bei der Versteuerung geldwerter Vorteile im Zusammenhang mit verbilligten Werkwohnungen ist eine Senkung der steuerlichen Belastung von Arbeitnehmern zu erwarten.
2. Der Antrag Nr. 14-20/ A 04661 von Herrn StR Manuel Pretzl vom 19.11.2018 ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
3. Der Antrag Nr. 14-20 / A 04976 von Herrn BM Manuel Pretzl vom 11.02.2019 ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
4. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Christoph Frey
Stadtkämmerer

IV. Abdruck von I. mit III.
über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei HA I/4 – Steuern
z. K.

V. WV Stadtkämmerei HA I/4 - Steuern

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. An das Kommunalreferat
An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung
An das Referat für Arbeit und Wirtschaft
An das Personal- und Organisationsreferat
z. K.

Am.....

Im Auftrag