

Umweltgerechter Abbau der Steuerprivilegien für privat genutzte Firmenwagen

FiFo Bericht Nr. 13 - 2011: „Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland“

Zentrale Ergebnisse des Forschungsvorhabens FKZ UM 08 45 731/02 und Vorschlag für ein Reformmodell*

A. Problem und Ziel

Im Bundes-Koalitionsvertrag vom 26.10.2009 ist u.a. vorgesehen, „die Angemessenheit der Besteuerung des geldwerten Vorteils aus der Privatnutzung betrieblicher Fahrzeuge (zu) überprüfen“. Das im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit durchgeführte Forschungsvorhaben „Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland“ hatte zwar nicht die explizite Aufgabe, diesen Auftrag zu erfüllen. Im Ergebnis liefert die gemeinsame Studie des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln, des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. und des Berliner Jura-Professors Stefan Klinski eine umfassende Überprüfung dieser Fragestellung. Neben dem *geldwerten Vorteil* der privaten Nutzung werden in der Untersuchung dabei auch die steuerlichen Umstände der *Anschaffung* von Firmenfahrzeugen analysiert. Nur in der Betrachtung dieser beiden Seiten wird das volle Ausmaß der Steuer- und Abgabenprivilegien für die private Dienstwagennutzung erfasst.

Auf Seiten der Beschäftigten schaffen die Regelungen ein Steuerprivileg für diejenigen, die neben Geldeinkommen auch Naturaleinkommen in Form eines Dienstwagens beziehen. Die geltende Erfassung solcher geldwerter Vorteile erfolgt über die sogenannte 1%-Methode, nach der jeden Monat 1 Prozent des Anschaffungs-Listenpreises (nicht des tatsächlichen Preises) zum steuerpflichtigen Einkommen hinzugerechnet wird. Diese Pauschale ist sehr grob und zudem sehr niedrig angesetzt. Damit wirkt die Bemessung des geldwerten Vorteils faktisch als Steuersubvention mit starkem Lenkungsimpuls. Mit hohen Einbußen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen wird eine klimaschädliche Lenkung dahingehend hervorgerufen, verbrauchsstarke Fahrzeuge möglichst viel zu fahren.

Auch für die Unternehmen ist es attraktiver, einen Dienstwagen zu stellen als die monetäre Entlohnung zu erhöhen. Für den Entlohnungsanteil „Dienstwagen“ sind Sozialversicherungsbeiträge nur nach 1%-Methode abzuführen, nicht für ein realistisches Lohnäquivalent. Außerdem kommt es auf Seiten der steuerlichen Abschreibung der bereitgestellten Dienstwagen zu Vorteilen, die gerade bei hochpreisigen und damit oft verbrauchsintensiven Fahrzeugen besonders groß sind.

Zusammen schafft die gegenwärtige Regelung damit nicht nur Anreize zur Verlagerung des Mobilitätsverhaltens auf die Straße und zur übermäßigen privaten Nutzung von Dienstwagen. Sie verletzt auch das Gebot der Steuergerechtigkeit. Die gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird unterschiedlich besteuert – wer sein Einkommen „cash“ erhält, zahlt mehr Steuern als jemand, der ein ökonomisch gleichwertiges Einkommen einschließlich Dienstwagen bezieht. Da die Stellung von Dienstwagen in höheren Einkommensklassen weitaus üblicher ist als in mittleren und niedrigen, ver-

* *Disclaimer:* Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die von den Gutachtern formuliert werden, entsprechen nicht notwendigerweise der Haltung des Bundesumweltministeriums.

letzten die Regelung zudem das Gebot vertikaler Steuergerechtigkeit: „Besserverdiener“ nutzen Steuerprivilegien, die „Normalverdienern“ sehr viel seltener zugänglich sind.

Betroffen sind ungefähr 2,5 Mio. Pkw in Deutschland bzw. ihre Nutzer. Als Folge der Subventionierung werden inzwischen in normalen Jahren – 2009 war wegen der Wirkungen der „Umweltprämie“ ein untypisches Jahr – rund 60 Prozent aller neuen Pkw als Firmenwagen zugelassen.

Die Studie schlägt Änderungen in der einkommensteuerlichen Berücksichtigung des geldwerten Vorteils und bei den Abschreibungsregeln für Firmenfahrzeuge vor, die der Verbesserung von Steuergerechtigkeit und Steuerneutralität dienen sollen. Zudem werden die bisherigen umweltschädlichen Subventionswirkungen vermieden. Der Änderungsvorschlag leistet damit einen Beitrag zum Klimaschutzziel der Bundesregierung, Treibhausgasemissionen bis 2020 – im Vergleich zu 1990 – um 40% zu senken, sowie zu dem beim Pittsburgher Gipfel beschlossenen G20-Plan zum Rückbau der Subventionierung fossiler Energien.

B. Lösungsvorschlag

Der Lösungsvorschlag setzt bei den Besteuerungsanlässen an, nämlich bei den Einkommensteuerregeln zur Kalkulation des geldwerten Vorteils aus privater Nutzung eines Dienstwagens sowie bei der steuerlichen Behandlung von Firmenwagen auf Seiten des Unternehmens.

Die vorgeschlagenen Änderungen sollen in das bestehende System möglichst wenig eingreifen. Insbesondere soll der bürokratische Aufwand für die Besteuerenden und für die Steuerbehörden nach Möglichkeit nicht wachsen. Dort allerdings, wo die Übervereinfachung bis dato die größten Fehlsteuerungen generiert, muss ein gewisses Maß an sachgerechter Differenzierung umgesetzt werden.

B.1. Besteuerung des geldwerten Vorteils: Kombinierte Privatnutzungspauschale

Um die Verzerrungen und Subventionen zugunsten privater Nutzer von Firmenwagen zu beseitigen, muss eine neue, realitätsnahe Pauschalierung zur Berechnung des geldwerten Vorteils formuliert werden. Diese bildet den durch private Nutzung eines Dienstwagens erlangten geldwerten Vorteil erheblich besser ab, indem sie u.a. die private Kilometerleistung angemessen berücksichtigt. Der Reformvorschlag soll Steuergerechtigkeit herstellen, so dass Einkommen gleich besteuert werden, egal ob sie nun einen Dienstwagen umfassen oder rein monetärer – und entsprechend höherer – Verdienst sind. Eine solche Regelung ist auch entscheidungsneutral, da sie keinen steuerlichen Anreiz setzt, Arbeitsentgelte möglichst in Form von Sachleistungen zu erhalten.

Dies erfolgt, indem die bisherige, rein anschaffungsbezogene Pauschale verbessert und um einen nutzungsbezogenen Anteil ergänzt wird. Die neue „kombinierte Privatnutzungspauschale“ wächst mit der Gesamtfahrleistung und mit dem spezifischen Verbrauch, so dass der Anreiz genommen wird, möglichst viele Privatkilometer auf den Fiskus abzuwälzen.

(a) Anschaffungskomponente: Die auf die Anschaffungskosten bezogene Komponente wird nicht mehr nach dem Listenpreis bemessen, sondern auf Grundlage der tatsächlichen Anschaffungskosten angesetzt. Der genutzte Prozentsatz kann erhalten bleiben (d.h. monatlich 1% der Anschaffungskosten).

(b) Nutzungsbezogene Komponente: Hinzu tritt ein neuer Prozentbetrag für die privaten Anteile an den variablen Kosten, d.h. primär Werkstatt- und Kraftstoffkosten. Diese hängen von im Wesentlichen von zwei Faktoren ab, von den berücksichtigten Fahrstrecken und vom Kraftstoffverbrauch des Fahrzeugs. Diese beiden Größen sollen für die Pauschalierung möglichst einfach ermittelt werden.

Fahrstrecken: Für den geldwerten Vorteil relevant ist der Anteil privater Strecken an der Gesamtfahrleistung ohne Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte. Letztere werden dem Finanzamt ohnehin mitgeteilt; von der verbleibenden Fahrleistung werden pauschal 75% der privaten Sphäre zugeordnet.¹ Festgestellt und dem Finanzamt zusätzlich mitgeteilt werden muss nur die jährliche Gesamtfahr-

¹ Die optionale „Spitzabrechnung“ per Fahrtenbuch bleibt bestehen. Liegt der nach Arbeitswegen verbleibende Anteil der Privatfahrten deutlich unter dem Pauschalierungswert, ist einer übermäßigen Belastung des Steuerpflichtigen vorgebeugt.

leistung des Fahrzeugs. Das ist praktisch kein Zusatzaufwand.

Kraftstoffverbrauch: Der tatsächliche Verbrauch wird nicht erhoben. Der Normverbrauch jedes zugelassenen Pkw ist bekannt, er entspricht der Angabe der spezifischen CO₂-Emissionen im Fahrzeugschein (Feld V.7). Mit leichter Variation zwischen Diesel und Benzin können mit diesem schnell zugänglichen und überprüfbareren Emissionswert die Treibstoffkosten pro Kilometer pauschaliert werden. Eine *explizite* Einbeziehung des Kraftstoffverbrauchs in die Berechnung erfolgt jedoch nur in der zweiten von zwei alternativ formulierten Ausgestaltungsformen für die nutzungsbezogene Komponente.

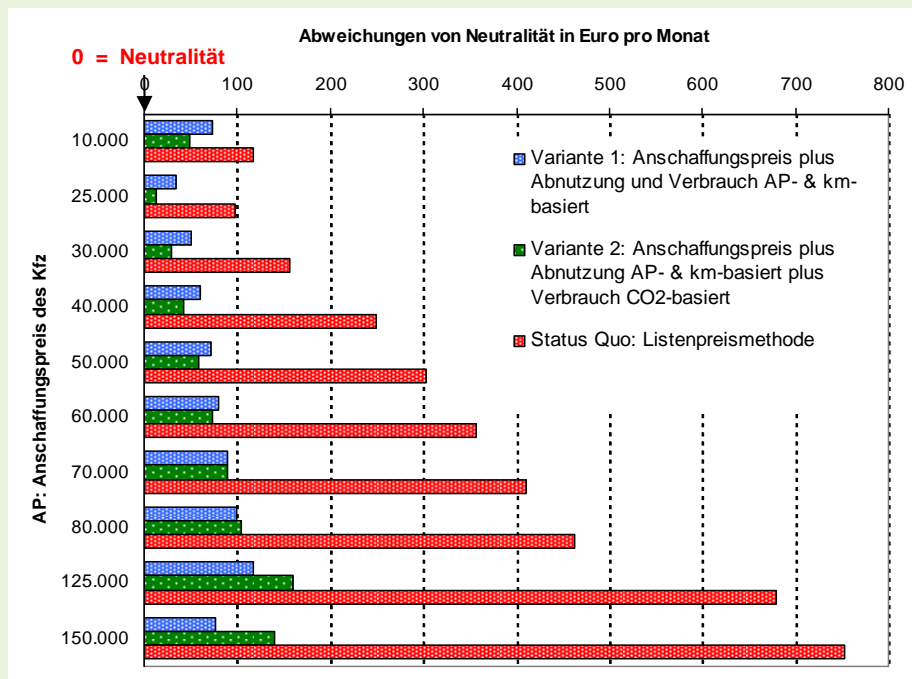
Variante 1 pauschaliert stärker und verzichtet auf die Abbildung des Verbrauchs anhand des CO₂-Werts. Etwas leichter in der Breiten-Umsetzung bedarf sie aber einer Sonderregel für Pkw, die wegen ihrer besonders verbrauchsgünstigen Ausgestaltung überdurchschnittlich teuer in der Anschaffung sind (z.B. Elektrofahrzeuge). *Variante 2* bezieht neben der verschleißorientierten Komponente die CO₂-Werte explizit ein. Der etwas höhere Erstaufwand zahlt sich hier insofern aus, als keine Sonderregelungen für Elektrofahrzeuge o.ä. benötigt werden.

Beide Varianten wurden in umfangreichen Simulationsrechnungen getestet und so kalibriert, dass sie eine neutrale und gerechte Besteuerung des geldwerten Vorteils gut annähern, wie die nachstehende Grafik zeigt. Die Balken zeigen, wie sehr die jeweilige Besteuerungsvariante von der Neutralität zwischen der privaten Nutzung eines Dienst- und der dienstlichen Nutzung eines Privatwagens abweicht.

Vollkommene Neutralität ist mit pauschalierenden Methoden grundsätzlich nicht zu erreichen.

Insgesamt können mit den so ausgestalteten kombinierten Privatnutzungspauschalen die Reformziele in pragmatischer Weise erreicht werden: Die Besteuerung des geldwerten Vorteils kommt der Realität erheblich näher als die bisherige Regelung; die bestehenden Fehlsteuerungswirkungen und Subventionen

werden weitgehend beseitigt. Die dafür benötigten Berechnungsverfahren sind unkompliziert und der bürokratische Aufwand ist nicht signifikant höher als bisher. Da die bestehende Steuervergünstigung sehr klimaschädlich wirkt, wird schon die näherungsweise Herstellung von Steuerneutralität klare Klimaschutzbeiträge liefern.



B.2. Besteuerung der Anschaffungs- und Kraftstoffkosten bei den Unternehmen: Klimafaktor

Der zweite Besteuerungsanlass ist die *Anschaffung des Fahrzeugs* durch das Unternehmen. Der Anschaffungspreis taucht in der Einnahme- und Ausgabenrechnung als Ausgabeposten auf, der den zu versteuernden Gewinn mindert. Wie hoch der gewinnmindernde Effekt liegt, hängt von dem jeweiligen Steuersatz bei Einkommensteuer bzw. Körperschaftsteuer ab. Hinzu kommen unter Umständen Umsatzsteuervorteile. Der Anschaffungspreis von Firmenwagen wird nach geltendem Steuerrecht bei Pkw über einen Zeitraum von i.d.R. sechs Jahren abgeschrieben. Aus ökologischer Sicht liegt das Hauptproblem darin, dass die relativen Vorteile bei der Anschaffung von hochpreisigen und damit im Regelfall überdurchschnittlich verbrauchsintensiven Fahrzeugen besonders groß sind, so dass erheb-

liche Anreizeffekte dahin entstehen, sich gerade solche die Umwelt hoch belastenden Fahrzeuge anzuschaffen – vor allem, wenn diese dann auch privat genutzt werden sollen.

Der Vorschlag soll einen behutsamen, aber wirkungsvollen Anreiz bieten, Firmenfahrzeuge anzuschaffen, die einen geringeren Treibhausgasausstoß aufweisen. Das Anzeilelement setzt daher nur dort an, wo die Entscheidung fällt, ein bestimmtes (und nicht ein anderes) Fahrzeug zu nutzen. Dies ist die Anschaffungsentscheidung des Unternehmens. Folglich soll das spezifische Klimaschutzziel (allein) bei der *Absetzbarkeit* der Anschaffungs- und Kraftstoffkosten umgesetzt werden.

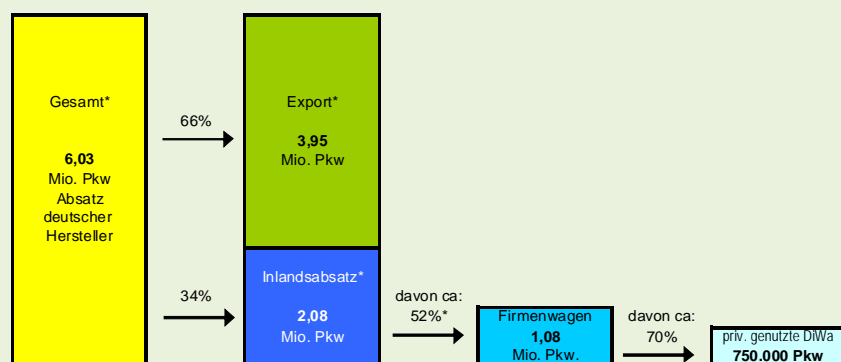
Im Hinblick auf die steuerliche Behandlung der Anschaffung von Personenkraftwagen als Firmenwagen wird in Analogie zum britischen Modell eine CO₂-Komponente („Klimafaktor“) eingeführt, deren Ausgestaltung sich an der europäischen Verordnung über die Senkung des Flottenverbrauchs für Pkw orientiert und zeitlich abgestuft wird. Dabei stehen ein Bonus-Malus-System und ein reines Malus-System zur Wahl. Die Abstufung erfolgt in Emissionsklassen und Zeitstufen. Die Spanne der Anrechenbarkeit erstreckt sich von 50% (bei besonders schlechten Emissionswerten) bis 150% der Anschaffungskosten (bei besonders guten Emissionswerten). Die CO₂-Komponente bezieht sich auch auf die Absetzbarkeit der Kraftstoffkosten.

C. Auswirkungen der Reform

Eine solche Reform der steuerlichen Behandlung privat genutzter Dienstwagen wirkt in zwei Dimensionen, in fiskalischer und in ökologischer Hinsicht. Zudem ist zu fragen, ob die deutsche Automobilindustrie von den Änderungen betroffen wäre.

In der finanziellen Dimension stellen sich die zu erwartenden Mehreinnahmen als *Abbau von Mindereinnahmen* dar. Der Reformvorschlag ist kein Steuererhöhungsprogramm, sondern ein Vorschlag zum Abbau von Steuerprivilegien. In diesem Sinne schätzen wir, dass die Umsetzung beider Reformelemente steuerliche Mehreinnahmen in Höhe von 2,9 bis 4,6 Mrd. Euro pro Jahr generieren kann. Zudem sind gewisse Mehreinnahmen auf Seiten der Sozialversicherungen zu erwarten. Auf unbefriedigender Datenbasis können hier grob Mehreinnahmen von 0,4 – 0,9 Mrd. Euro geschätzt werden.

Nicht leichter ist es, die ökologische Dimension zu schätzen. Der Abbau der Steuerprivilegien und die daraus partiell folgenden Anreize, Pkw privat zu erwerben und Einkommen vollständig monetär zu vereinnahmen, hat keine unmittelbare Umweltwirkung. Da aber nach Reform bei Firmenwagen zusätzlich gefahrene Kilometer nicht mehr kostenlos sein werden, wird das Mobilitätsverhalten entzerrt, mit der Folge von sinkendem Straßenverkehr. Da auch die steuerliche Privilegierung besonders verbrauchstarker Fahrzeuge entfällt, kann auch hier gewisser Nachfragewandel erwartet werden. Insgesamt schätzen wir, dass sich zwischen 2012 und 2020 eine Einsparung von 2,9 bis 5,7 Millionen Tonnen CO₂ erreichen ließe gegenüber einem Szenario mit unveränderter Firmenwagenbesteuerung.



* Durchschnitt 2007-09. Das Jahr 2009 ist durch die Umweltprämie ("Abwrackprämie") stark verzerrt und nicht repräsentativ. Quellen: VDA, Dataforce, eigene Berechnungen.

Die deutsche Automobilindustrie setzt im Jahr rund 750.000 Pkw im deutschen Firmenwagenmarkt ab (vgl. Abbildung des Durchschnitts der Jahre 2007-09). Das ist nicht der größte, aber ein nennenswerter Anteil einer Gesamtproduktion von 6 Millionen Pkw. Gleichwohl werden eher geringe Wirkungen für die Industrie erwartet. Die wesentlichen Korrekturen

bestehender Fehlsteuerungen beziehen sich auf das *Mobilitätsverhalten*: Es wird weniger gefahren, aber der bisherige Dienstwagennutzer dürfte kaum ganz aufs Auto verzichten. Und es werden Modelle mit effizienteren Motoren erworben – d.h. die Nachfrage wird in einen der wesentlichen Zukunftsbeiriche der deutschen Hersteller gelenkt.