

Reform der Besteuerung von privat genutzten Dienstwagen

Stellungnahme

anlässlich des öffentlichen Fachgesprächs des
Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
„Dienstwagenprivileg abbauen und die Besteuerung
CO₂-effizient ausrichten“ – Drucksache 17/8462 –
sowie zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE
„Wirksame Anreize für klimafreundliche Firmen-
wagen“ - Drucksache 17/9149 –

am 7. November 2012 im
Deutschen Bundestag

Dr. Michael Thöne
(Geschäftsführer)

Postfach 13 01 36
D-50495 Köln

Wörthstraße 26
D-50668 Köln

Telefon: (0) 221 - 13 97 51 - 0
Telefax: (0) 221 - 13 97 51 11

Köln, den 4. November 2012

www.fifo-koeln.de

Vorbemerkung

Die folgende Stellungnahme beschränkt sich darauf, die in der aktuellen Situation wesentlichen Argumente **stichpunktartig** aufzugreifen.

Hintergrund der Ausführungen ist dabei im Wesentlichen die **Untersuchung „Steuerliche Behandlung von Firmenwagen. Analyse von Handlungsoptionen zur Novellierung“** die vom Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln in Kooperation mit Prof. Dr. jur. Stefan Klinski und dem Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2009-10 durchgeführt und 2011 veröffentlicht wurde.¹

Die Frage, wie Dienstwagennutzung angemessen in der Besteuerung zu berücksichtigen ist, wird aktuell mit besonderem Augenmerk auf die **negativen Umweltfolgen** des unzureichenden Steuerzugriffs diskutiert. Das ist sehr wichtig, greift mitunter aber insofern zu kurz, als dahinter ein **grundsätzliches Steuerproblem** steht. Diese Perspektive ist für die Art und Ausgestaltung der anzustrebenden Reform der Dienstwagenbesteuerung essentiell: Setzt eine Reform an der eigentlichen Ursache des Problems an — bei der Ungleichmäßigkeit und ökonomischen Ineffizienz der Dienstwagenbesteuerung —, so kann es gelingen, das Problem auf ganzer Breite zu lösen, einschließlich der Umwelt- und Klimawirkungen. Wird dagegen von vornherein primär das Umweltproblem instrumentiert, so kann es ggf. zu Lösungen kommen, die zwar das Umwelt-, aber nicht Steuerproblem beheben. Zwar wäre der Schritt von einem „klimaschädlichen Dienstwagenprivileg“ zu einem „klimafreundlichen Dienstwagenprivileg“ als echter Fortschritt zu werten. Die vorhandenen Potenziale, die Besteuerung in diesem Punkt zugleich wachstumsfreundlicher und gerechter zu gestalten, würden aber nicht ausgeschöpft.

Dienstwagenbesteuerung ist vor allem ein Steuerproblem

Die private Nutzung von Dienstwagen wird in der Einkommensteuer als geldwerter Vorteil berücksichtigt, um nicht-monetäre Einkommensbestandteile ebenso der Besteuerung zu unterwerfen wie monetäre. Die **Gleichmäßigkeit der Besteuerung** zwischen diesen verschiedenen Einkommensstypen ist aus vier Gründen ein wichtiges Gebot:

1. Ungleiche Besteuerung monetärer Einkommen und geldwerter Vorteile verstößt gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip: Die gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird unterschiedlich besteuert – wer sein Einkommen „cash“ erhält, zahlt mehr Steuern als jemand, der ein ökonomisch gleichwertiges Einkommen bezieht, das auch Sachleistungen umfasst. Es kommt zu einem **Verstoß gegen die horizontale Steuergerechtigkeit**, d.h. ökonomisch Gleiches wird nicht gleich besteuert.

¹ Die Studie ist als FiFo-Bericht Nr. 13 (2001) erschienen und digital verfügbar unter: http://www.fifo-koeln.org/images/stories/fifo-berichte_nr_13.pdf.

2. Fallen unterbesteuerter geldwerten Vorteile in der Praxis nicht allen Einkommensklassen in gleichem Ausmaße zu, kommt es zudem zu einem **Verstoß gegen die vertikale Steuergerechtigkeit**, d.h. die vom Gesetzgeber gewollte allgemeine Progression der Einkommensteuer wird verfehlt. Hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit problematisch wird dies vor allem dort, wo unterbesteuerter Sachleistungen überproportional Personen mit höherem Einkommen zugutekommen.
3. Werden geldwerte Vorteile deutlich niedriger besteuert, kommt es zu **ökonomischen Ineffizienzen**, d.h. die Einkommensteuer ist unnötig **leistungs- und wachstumsfeindlich**. Eine breite Steuerbemessungsgrundlage erlaubt es, das benötigte Steueraufkommen mit möglichst niedrigen Steuersätzen zu erlangen. Je schmaler die Bemessungsgrundlage durch Steuervergünstigungen wird, desto höher müssen die Steuersätze liegen. Hier haben schon kleine Volumina einen hohe Wirkungspotenz: Die ökonomische Ineffizienz einer Steuer, d.h. ihre Anreiz- und Leistungsfeindlichkeit, wächst etwa *mit dem Quadrat des Grenzsteuersatzes*.

Entsprechend wichtig ist es in einem Umfeld, in dem die Erhöhung des Einkommenssteuersatzes vielfach wieder wohlwollend diskutiert wird, auf die **wachstumsfreundliche Alternative** zu verweisen: Die kritische Prüfung und **Reduzierung bestehender Steuervergünstigungen und gleichgerichteter Vorteile**.

4. Die ungleiche Besteuerung von Sachleistungen und monetärem Einkommen setzt schließlich **künstliche Anreize, Steuern zu sparen**, indem Einkommen vor allem in den unterbesteuerten Bereich gelenkt werden. Wenn es sich, wie im Fall der Dienstwagenbesteuerung, dabei um (heute noch) überwiegend klima- und umweltschädliche Sachleistungen handelt, kann diese Steuerverzerrung **erhebliche klima- und umweltschädliche Nebenwirkungen** haben.

Die Regeln, nach denen geldwerte Vorteile in der Einkommensteuer berücksichtigt werden, müssen diese zwei Gerechtigkeits- und die beiden Effizienzpostulate umsetzen, so weit dies möglich ist.

Dabei ist die Vereinfachung der administrativen Abwicklung bei Steuerzahler und Finanzbehörden ein wichtiges Nebenziel. Pauschalierende Regelungen sind als **Vereinfachungszwecknormen** in einer Weise zu gestalten, dass sie **den Hauptnormen der Einkommensteuer dienen**. Pauschalierung aber ist keine gleichrangige Steuernorm. Wo Pauschalnormen den Grundanforderungen gerechter und effizienter Besteuerung jenseits des tolerablen Maßes kleinerer *trade-offs* zuwider laufen, verlieren sie ihre Legitimation und müssen durch andere, bessere Pauschalnormen ersetzt werden.

Die gegenwärtige Dienstwagenbesteuerung in der Kritik

Werden Firmenwagen zur (partiellen) privaten Nutzung überlassen, so können die entstehenden geldwerten Vorteile auf **zwei Wegen** einkommensteuerlich berücksichtigt werden:

- **Fahrtenbuch:** Das Fahrtenbuch ist *systematisch* die beste Lösung, um eine angemessene Unterscheidung von rein privaten Fahrten, Arbeitswegen und komplett dienstlichen Wegen zu erreichen. Der geldwerte Vorteil kann klar als proportionaler Anteil der Anschaffungskosten und der laufenden Kosten berechnet werden. In der Praxis wird gegen diese Methode vor allem der mit traditionellen Fahrtenbüchern verbundene administrative Aufwand in Feld geführt sowie Befürchtung, Fahrtenbücher seien ein steter Quell des Streites mit den Finanzbehörden. Dabei werden in der aktuellen Diskussion enormen Erleichterungen, die mit automatisierten Aufzeichnungstechniken möglich sind, kaum beachtet. Ob modern oder konventionell, für Fahrer mit geringem Privatnutzungsanteil ist das Fahrtenbuch das Nachweisinstrument der Wahl.
- **1-Prozent-Methode:** Um die Steuerhandhabung zu vereinfachen, steht alternativ die sog. 1-Prozent-Methode zur Verfügung. Bei privater Nutzung eines Dienstwagens und Verzicht auf die Fahrtenbuchführung wird der geldwerte Vorteil auf Basis der Anschaffungskosten des Fahrzeugs gemäß Listenpreis ermittelt. Unterschiede im Anteil der privaten Nutzung, in den privat gefahren Strecken sowie bei allen mit der Nutzung einhergehenden sonstigen laufenden Aufwände spielen keine Rolle.

Die **1-Prozent-Methode steht im Mittelpunkt der Kritik**. Bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass diese mit dem Nebenziel der einfacheren Steuerabwicklung eingeführte Pauschalregel **der Höhe und der Struktur nach gegen die oben dargestellten Steuergerechtigkeits- und Effizienzpostulate** verstößt.

Die Herleitung dieses Befundes basiert auf einer Betrachtung, welcher Dienstwagen bei unterschiedlichen Privatnutzungsanteilen und unterschiedlichen privaten Fahrkilometern einem gleichwertigen Geldeinkommen gegenüberzustellen ist. Wenn diese zwei Alternativen aus Sicht des gesamten Einkommensnutzens gleichwertig sind, sollten sie auch gleich hoch besteuert werden. Dies ist der **Maßstab für eine neutrale, nicht verzerrende Einkommenssteuer**, die Sacheinkommen weder subventioniert noch negativ sanktioniert.

Für die 1-Prozent-Methode lässt sich sehr klar zeigen, dass in nahezu allen realistischen Fällen gegen dieses Neutralitätsverbot verstoßen wird.² Die **„Bezahlung per Dienstwagen“ wird in z.T. erheblichen Maß steuerlich begünstigt**. Hier schlägt insbesondere der Umstand zu Buche, dass die Pauschalregelung ausschließlich auf den Anschaffungspreis ausgerichtet

² Ausführlich in: Diekmann et al. (2011): „„Steuerliche Behandlung von Firmenwagen. Analyse von Handlungsoptionen zur Novellierung“, a.a.O., S. 41 ff. Zu diesem Befund kommt auch eine Studie, die von Copenhagen Economics im Auftrag der EU-Kommission (DG TAXUD) durchgeführt wurde: S. Naess-Schmidt, M. Winiarczyk (2010) „Company car taxation. Subsidies, welfare and environment“, Taxud Taxation Papers, Working Paper No. 22, Luxemburg.

ist, während der eigentliche geldwerte Vorteil aus der Dienstwagen-Nutzung in erheblichem Maße von den **variablen Kosten** aus Kraftstoffverbrauch und Fahrzeugverschleiß abhängt.

Indirekt wird die daraus folgende Steuerbegünstigung mit dem Jahressteuergesetz 2013 bestätigt: Elektrofahrzeuge oder Hybridelektrofahrzeuge unterscheiden sich von vergleichbaren konventionellen Fahrzeugen durch ihren höheren Anschaffungspreis wie auch durch ihre deutlich niedrigeren Kosten des Kraftstoffverbrauchs. Absehbar liegen die Gesamtsystemkosten schon nach einigen Jahren Nutzungsdauer unter denen konventionell angetriebener Pkw. Da aber der geldwerte Vorteil nach hergebrachter 1-Prozent-Methode ausschließlich anhand des Anschaffungspreises berechnet wird, kommt es immer zu einer deutlich höheren Besteuerung von elektrisch betriebenen Dienstwagen. Mit der für 2013 beschlossenen Neuregelung von § 6 Abs. 1 Nr. 4 EStG soll dieser ungewollte Nebeneffekt nun korrigiert werden. Wäre die 1-Prozent-Methode schon heute eine neutrale Pauschalierungsregel, hätte es der **Korrekturnorm für Elektrofahrzeuge und Hybridelektrofahrzeuge nicht bedurft**.

Dieses Beispiel macht den Befund noch einmal deutlich: Die 1-Prozent-Methode führt dazu, dass Nutzung bzw. Gestellung von Dienstwagen in einer erheblich geringeren Steuerbelastung resultiert als eine gleichwertiges monetäres Einkommen. Das heißt:³

1. Die Regel **verstößt gegen die horizontale Steuergerechtigkeit**, d.h. ökonomisch Gleiches wird nicht gleich besteuert.
2. Da die Stellung von Dienstwagen in höheren Einkommensklassen weitaus üblicher ist als in mittleren und niedrigen, **verletzt die Regelung zudem das Gebot vertikaler Steuergerechtigkeit**: „Besserverdiener“ nutzen Steuerprivilegien, die „Normalverdienern“ sehr viel seltener zugänglich sind.
3. Die Steuermindereinnahmen allein aus der 1-Prozent-Methode belaufen sich – konservativ geschätzt – auf **1,7 bis 3,3 Milliarden Euro im Jahr**. Um diesen Betrag könnte bei einer neutralen Pauschalierungsregel die „normale“ Einkommensteuerlast gesenkt werden, in dem der Grenzsteuersatz **leistungs- und wachstumsfreundlicher** gestaltet werden würde.
4. Schließlich schafft die gegenwärtige Regelung **damit Anreize zur Verlagerung des Mobilitätsverhaltens** auf die Straße und zur übermäßigen privaten Nutzung von Dienstwagen. Es resultieren **erhebliche CO₂ Emissionen**, die bei einer neutralen Pauschalierungsregel nicht anfielen.

³ Für quantitative Herleitungen dieser Befunde sei wiederum auf Diekmann et. al. (2011) verwiesen.

Zahlreiche Lösungswege

Zur Anpassung der Dienstwagen-Besteuerung weg vom hergebrachten System stehen zahlreiche Wege offen.⁴ Wie oben schon erläutert, legt die Wahrnehmung der Frage als Steuerproblem eine umfassende Herangehensweise nahe, welche alle Zwecke und Ziele der Besteuerung einbeziehen muss.

Königsweg für eine **Nachfolgeregelung zur 1-Prozent-Methode** ist dabei eine Pauschalierungsregel, mit der auch geldwerte Vorteile erfasst werden, die sich in laufendem Aufwand (und Umweltverbrauch) widerspiegeln.

Dabei kann es in einem **mischinstrumentellen Herangehensweise** sinnvoll sein, neben der Korrektur der Regeln zum geldwerten Vorteil auch die Besteuerung auf Seiten der die Dienstwagen stellenden Firmen arrondierend anzupassen. Das Anreizelement sollte nur dort ansetzen, wo die Entscheidung fällt, ein bestimmtes (und nicht ein anderes) Fahrzeug zu einzusetzen. Dies ist die Anschaffungsentscheidung des Unternehmens. Folglich soll das spezifische Klimaschutzziel allein bei der **Absetzbarkeit der Anschaffungs- und Kraftstoffkosten** umgesetzt werden.

Für beide Ansatzpunkte gibt es zahlreiche Einzelfragen zu beachten. Diese Fragen gilt es, im Fachgespräch zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN „Dienstwagenprivileg abbauen und die Besteuerung CO2-effizient ausrichten“ – Drucksache 17/8462 – sowie zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE „Wirksame Anreize für klimafreundliche Firmenwagen“ – Drucksache 17/9149 – näher zu erläutern.

Der Autor

Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln. Zu steuerlichen und direkten Subventionen hat er u.a für die Bundesregierung, die EU und die OECD gearbeitet. Ausgewählte Arbeiten: *Subventionskontrolle. Ziele – Methoden – internationale Erfahrungen* (2003); *Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland* (2005); *WTO Subsidy Notifications – Assessing German Subsidies* (2008, mit S. Dobroschke); *Umweltbezogenes Subventionscontrolling*, (2010, mit T. Rave). Zudem hat Michael Thöne das Forschungskonsortium geleitet, das bis 2009 im BMF-Auftrag Deutschlands zwanzig größte Steuervergünstigungen nach einheitlicher, im FiFo entwickelter Methodik evaluiert hat. Er hat das im BMU-Auftrag arbeitende Konsortium *Steuerliche Behandlung von Firmenwagen* (2011) geleitet und forscht zurzeit u.a. zur Besteuerung der Elektromobilität und des postfossilen Individualverkehrs.

⁴ Vgl. für eine ausführliche Prüfung der meisten gangbaren bzw. diskutierten Wege: Diekmann et. al. (2011), S. 120-148.