BUNDESVERBAND DEUTSCHER
LEASING-UNTERNEHMEN

Stellungnahme

Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen e.V.

im Rahmen der öffentlichen Konsultation
der Europäischen Kommission

MEHRWERTSTEUER UND KREISLAUFWIRTSCHAFT
Bewertung und Folgenabschätzung zur gezielten Änderung der Richtlinie 2006/112/EG (Mehrwertsteuersystemrichtlinie)

Ref. Ares(2026)8589104

Berlin, 4. November 2026

Bundesverband Deutscher
Leasing-Unternehmen e. V.
Linkstraße 2
10785 Berlin

Tel: +49 30 206337-0
bdl@leasingverband.de
www.leasingverband.de
LobbyR R001688
EU ID N° 84917875724-73

Stellungnahme des Bundesverbandes Deutscher Leasing-Unternehmen e. V.

im Rahmen der öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission

MEHRWERTSTEUER UND KREISLAUFWIRTSCHAFT

Bewertung und Folgenabschätzung zur gezielten Änderung der Richtlinie 2006/112/EG

(Ref. Ares(2026)8589104)

Berlin, 4. November 2026

A. Grundsätzliches

Als Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen e. V. (BDL) vertreten wir die Interessen der Leasing-Wirtschaft in Deutschland. Unsere Mitgliedsunternehmen realisieren für ihre Kunden jährlich Investitionen von über 80 Mrd. Euro. Die Leasing-Objekte umfassen nahezu alle Arten von Investitionsgütern und reichen von Fahrzeugen und Verkehrsinfrastruktur über Maschinen und IT-Ausstattung bis hin zu Medizintechnik, erneuerbaren Energien und Immobilien. Die Leasing-Wirtschaft leistet damit in Deutschland und Europa einen wesentlichen Beitrag zur Investitionsversorgung von Unternehmen aller Größenklassen mit besonderem Schwerpunkt im Mittelstand.

Wir danken der Europäischen Kommission für die Gelegenheit, zur Initiative „Mehrwertsteuer und Kreislaufwirtschaft“ Stellung zu nehmen. Leasing ist ein Kreislaufmodell im eigentlichen Sinne: Der Leasing-Geber bleibt Eigentümer, das Objekt wird nach Vertragsende regelmäßig aufbereitet, erneut verleast oder weiterveräußert. Aus Leasing-Sicht sind insbesondere die Überlegungen zum Vorsteuerabzug bei Personenkraftwagen (Handlungsschwerpunkt 3, dazu B.) und ergänzend die Betrachtungen zu Gebrauchtgegenständen (Handlungsschwerpunkt 1, dazu C.) relevant, auf die wir unsere Ausführungen beschränken. Werden im Folgenden Artikel ohne nähere Angabe zitiert, beziehen sie sich auf die Richtlinie 2006/112/EG.

B. Vorsteuerabzug bei Personenkraftwagen

1. Funktion des Vorsteuerabzugs und Grundsatz der steuerlichen Neutralität

Die Mehrwertsteuer ist eine allgemeine Verbrauchsteuer, belastet werden soll allein der Endverbrauch. Der Vorsteuerabzug stellt sicher, dass die Unternehmen die Steuer zwar erheben, aber nicht tragen. Nach der Rechtsprechung des EuGH soll der Unternehmer durch den Vorsteuerabzug vollständig von der im Rahmen seiner wirtschaftlichen Tätigkeit geschuldeten oder entrichteten Mehrwertsteuer entlastet werden. So werden alle wirtschaftlichen Tätigkeiten, sofern sie selbst der Mehrwertsteuer unterliegen, unabhängig von Zweck und Ergebnis in völlig neutraler Weise belastet (EuGH, Urteil vom 14. Februar 1985, 268/83, Rompelman, Rn. 19).

Nach Art. 168 richtet sich das Vorsteuerabzugsrecht grundsätzlich nach der Verwendung der bezogenen Gegenstände und Dienstleistungen für besteuerte Umsätze. Auch die Rechtsprechung zur gemischten Nutzung von Wirtschaftsgütern verdeutlicht den engen Zusammenhang zwischen unternehmerischer Verwendung, Vorsteuerabzug und der umsatzsteuerlichen Erfassung einer privaten Verwendung als unentgeltliche Wertabgabe (Art. 26 Abs. 1 Buchst. a) (vgl. EuGH, Urteil vom 14. Juli 2005, C-434/03, Charles und Charles-Tijmens). Abweichungen von diesem Grundsystem sieht die Richtlinie nur unter besonderen Voraussetzungen vor.

Der Vorsteuerabzug ist daher keine Vergünstigung, die nach Lenkungsgesichtspunkten gewährt oder versagt werden kann, sondern Voraussetzung dafür, dass die Mehrwertsteuer als Verbrauchsteuer funktioniert. Wird der Vorsteuerabzug versagt, obwohl ein Gegenstand für besteuerte Umsätze verwendet wird, wird die Mehrwertsteuer zum Kostenfaktor und auf den folgenden Stufen erneut besteuert – genau der Effekt, dem die Kommission im Handlungsschwerpunkt Gebrauchtgegenstände (siehe dazu C.) entgegenwirken will.

Jede Reform muss deshalb an dem Grundsatz festhalten, dass sich der Vorsteuerabzug nach der tatsächlichen Verwendung für besteuerte Umsätze richtet – technologieneutral und frei von Lenkungszwecken.

2. Ursachen der Fragmentierung

Wir teilen den Befund, dass die Regeln zum Vorsteuerabzug bei Pkw stark fragmentiert sind: Nach dem Fragebogen lassen zwölf Mitgliedstaaten keinen oder kaum Abzug zu, zwölf begrenzen ihn meist auf 40 % bis 60 %, drei gewähren den vollen Abzug. Anders als von der Kommission nahegelegt, sind jedoch nicht die Grundregeln der Richtlinie Ursache für eine Fragmentierung, sondern die Abweichungen von ihnen: die Stillhalteklausel des Art. 176 Unterabs. 2, nach der Ausschlüsse beibehalten werden dürfen, die am 1. Januar 1979 bzw. am Beitrittstag bestanden, sowie Sondermaßnahmen nach Art. 395, mit denen der Rat einzelnen Mitgliedstaaten eine pauschale Begrenzung bei gleichzeitigem Verzicht auf die Besteuerung der Privatnutzung gestattet (zuletzt Durchführungsbeschluss (EU) 2025/2529 – Italien).

Pauschalen nach Art. 395 dienen der Vereinfachung und bilden den unternehmerischen Nutzungsanteil zumindest typisierend ab; insoweit stehen sie im Einklang mit dem Grundsatz eines nutzungsbezogenen Vorsteuerabzugs, und dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Vollständige Ausschlüsse nach Art. 176 belasten hingegen auch überwiegend oder ausschließlich unternehmerisch genutzte Fahrzeuge mit der vollen Mehrwertsteuer; mit dem Neutralitätsprinzip sind sie nicht vereinbar.

Eine Harmonisierung sollte deshalb darauf zielen, Abweichungen vom Grundsatz eines an der unternehmerischen Nutzung ausgerichteten Vorsteuerabzugs zurückzuführen – statt neue Abweichungen nach Umweltkriterien einzuführen.

3. Keine Differenzierung nach der Antriebsart

Alle drei im Fragebogen zur Wahl gestellten Optionen knüpfen den Vorsteuerabzug an die Antriebsart: Für emissionsfreie Fahrzeuge soll der volle Abzug gewährt, für alle anderen Fahrzeuge verpflichtend oder nach Wahl der Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden. Wir lehnen dies aus drei Gründen ab:

- **Systembruch statt Verbrauchsbesteuerung.** Ein Abzugsverbot für Fahrzeuge, die für besteuerte Umsätze verwendet werden, macht die Mehrwertsteuer insoweit zu einer Sondersteuer auf unternehmerische Investitionen. Darin unterscheidet es sich als Lenkungsinstrument grundlegend von den ermäßigten Steuersätzen, die die Richtlinie (EU) 2022/542 aus umweltpolitischen Gründen etwa für Solarpaneele zulässt: Ermäßigte Sätze verändern die Belastung des Endverbrauchs, ein Abzugsverbot belastet systemwidrig (oben 1.) die Unternehmen selbst. Wo – wie in Deutschland – der volle Abzug für alle Fahrzeuge gilt, ließe sich ein Vorteil für emissionsfreie Fahrzeuge nur erzeugen, indem der Abzug für alle übrigen versagt wird. Der Sache nach wäre dies eine Steuererhöhung und extrem schädliche Zusatzbelastung gerade für Unternehmen ohne Ausweichmöglichkeit, die – etwa im ländlichen Raum oder bei hohen täglichen Fahrleistungen – (noch) auf konventionelle Fahrzeuge angewiesen sind.
- **Geeignetere Instrumente.** Die Dekarbonisierung der Flotten wird bereits über CO_2-Flottengrenzwerte, Emissionshandel, Energiebesteuerung sowie nationale Kfz- und Dienstwagenbesteuerung gesteuert. Hinzu kommen die geplanten verbindlichen Flottenziele für Unternehmensfahrzeuge. Eine zusätzliche Lenkung über den Vorsteuerabzug wäre eine Doppelregulierung ohne erkennbaren Mehrwert.
- **Belastung des Gebrauchtwagenmarkts und des Leasing.** Wird der Vorsteuerabzug beim Erwerb versagt, wäre zur Vermeidung einer Doppelbelastung eine korrespondierende Regelung für die spätere Lieferung erforderlich. Artikel 136 Buchst. b sieht eine Steuerbefreiung derzeit jedoch nur für Gegenstände vor, bei deren Erwerb oder Verwendung der Vorsteuerabzug nach Artikel 176 ausgeschlossen war. Je nach Ausgestaltung führte ein neues Abzugsverbot demnach entweder zu einer Doppelbelastung – soweit Art. 136 Buchst. b nicht greift – oder zu verdeckter, nicht abziehbarer Mehrwertsteuer im Gebrauchtwagenmarkt, was die Initiative gerade vermeiden will. Für das Leasing kommt hinzu: Bei Vertragslaufzeiten von typischerweise drei bis vier Jahren gefährden an politisch veränderliche Umweltkriterien geknüpfte Abzugsvoraussetzungen die Kalkulationsgrundlagen, insbesondere die Restwerte; bestehende Leasing-Portfolios gerieten unter Druck.

Eine Differenzierung des Vorsteuerabzugs nach der Antriebsart widerspricht der Systematik der Mehrwertsteuer, belastet gerade Unternehmen ohne Ausweichmöglichkeit und schwächt den Gebrauchtwagenmarkt, den die Initiative stärken will. Sie ist daher abzulehnen.

4. Bewertung der vorgestellten Optionen

Die Optionen 1 und 3 sind mit Blick auf die Neutralitätsfunktion des Vorsteuerabzugs (oben 1.) ungeeignet und deshalb abzulehnen. Sie würden in Mitgliedstaaten mit vollem Abzug wie Deutschland den Abzug für alle nicht emissionsfreien Pkw abschaffen und so zu den beschriebenen Zusatzbelastungen für Unternehmen ohne Ausweichmöglichkeiten – häufig KMU – führen (oben 3.).

Auch Option 2 trägt der Neutralitätsfunktion des Vorsteuerabzugs nicht uneingeschränkt Rechnung, weil sie den Abzug ebenfalls an die Antriebsart knüpft. Schon deshalb ist sie bedenklich und wird von uns nicht unterstützt. Unter den vorgestellten Optionen wäre sie aber vergleichsweise noch am wenigsten problematisch, soweit sie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhält, den Vorsteuerabzug auch für andere Fahrzeuge weiterhin zu gewähren. Dann muss aber sichergestellt sein, dass tatsächlich alle Mitgliedstaaten diese Möglichkeit haben – unabhängig davon, ob ihr geltendes Recht auf der Stillhalteklausel des Art. 176 Unterabs. 2, auf Sondermaßnahmen nach Art. 395 oder auf den Grundregeln der Richtlinie beruht. Andernfalls würden die bestehenden Unterschiede lediglich fortgeschrieben, und die Fragmentierung, die die Initiative beseitigen will, bliebe bestehen.

Aus unserer Sicht müssen bei einer Harmonisierung des Vorsteuerabzugs bei Pkw folgende Eckpunkte unbedingt berücksichtigt werden:

- **technologieneutrale Ausrichtung an der unternehmerischen Nutzung – voller Abzug mit Besteuerung der Privatnutzung oder Abzug nach dem unternehmerischen Nutzungsanteil, zur Vereinfachung auch realitätsgerechte Pauschalen;**
- **bei einer Umsetzung von Option 2: ausdrückliches Recht aller Mitgliedstaaten, den vollen Vorsteuerabzug auch für andere Fahrzeuge zu gewähren – unabhängig vom Stichtag des Art. 176 und ohne Ermächtigung nach Art. 395;**
- **Vermeidung von Systembrüchen wie Doppelbesteuerung und verdeckter, nicht abziehbarer Mehrwertsteuer;**
- **Vermeidung zusätzlicher Belastungen für Unternehmen, insbesondere im Leasing mit Blick auf Restwerte und laufende Verträge.**

C. Gebrauchtgegenstände

1. Leasing gebrauchter Gegenstände

Die Verwertung von Leasing-Rückläufern als Gebrauchtgegenständen ist in der Regel unproblematisch, da der Leasing-Geber beim Erwerb die Vorsteuer abgezogen hat. Anders liegt es, wenn Leasing-Gesellschaften Gebrauchtgegenstände ohne Vorsteuer erwerben – etwa von Privatpersonen oder steuerbefreiten Unternehmen –, um sie zu verleasen. Die Differenzbesteuerung erfasst nur Lieferungen, nicht die vorherrschende Erscheinungsform des Leasing als sonstige Leistung. Die Raten unterliegen in diesen Fällen der vollen Mehrwertsteuer, obwohl der Gegenstand noch mit der Steuer aus dem Ersterwerb belastet ist. Das Leasing gebrauchter Gegenstände ist damit benachteiligt – genau die Verzerrung, die die Kommission beseitigen will.

Eine Reform muss deshalb auch den Erwerb von Gebrauchtgegenständen für steuerpflichtige Leasing-Umsätze erfassen, insbesondere wenn das Leasing eine sonstige Leistung darstellt.

2. Lösungsansatz: fiktiver Vorsteuerabzug

Als möglichen Lösungsansatz befürworten wir einen fiktiven Vorsteuerabzug für ohne abziehbare Vorsteuer erworbene Gebrauchtgegenstände. Er sollte in jedem Fall auch gelten, wenn der Gegenstand für steuerpflichtige Vermietungs- und Leasing-Umsätze (einschließlich steuerpflichtiger späterer Verwertung) erworben wird.

Im Übrigen unterstützen wir die erwogene Aktualisierung des Begriffs der Gebrauchtgegenstände (Art. 311 Abs. 1 Nr. 1), soweit sie wiederaufgearbeitete Gegenstände rechtssicher einbezieht und kohärent zu bereits bestehenden europäischen Begriffsbestimmungen wie insbesondere der Ökodesign-Verordnung (EU) 2024/1781 (ESPR) erfolgt.

* * *