

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (April 2020):
**„Verbreitung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung in Deutschland und Europa
– Entwicklungsperspektiven“**

Herausgeber: **Prof. Dr. iur. Jens Lowitzsch, Europa Universität Viadrina**
(lowitzsch@europa-uni.de)

Konsortialpartner: **Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, AGP – Bundesverband
Mitarbeiterbeteiligung**

Zusammenfassung und Empfehlungen

Jens Lowitzsch

Inhalt:

1. Zusammenfassung der Teilergebnisse der Studie	3
2. Steueranreize als Förderinstrument	7
3. Wirksamkeit von Fördermaßnahmen	9
4. Überblick über die geeignete Fördermaßnahmen und Empfehlungen	12

Diese Zusammenfassung der Studie – basierend auf ihrem Schlusskapitel – bietet dem Leser zunächst einen Überblick der Teilergebnisse der einzelnen Kapitel. Eine kurze Zusammenfassung von Grundprinzipien für Steueranreize, die aus der Gesamtschau der Situation in den europäischen Mitgliedstaaten abgeleitet und der Dominanz der fiskalischen Anreize in der öffentlichen Diskussion geschuldet ist, schließt sich an; aus Sicht der Autoren ist es wichtig, sowohl Wirkungsfähigkeit als auch Grenzen aufzuzeigen und vor allem eine objektive sachliche Diskussion zu ermöglichen.

Für die Entscheidung über die Einführung von Fördermaßnahmen für Mitarbeiterkapitalbeteiligung (MKB) ist ein entscheidender Faktor das Verhältnis von Aufwand zum Nutzen. Um dies besser beurteilen zu können, werden vor europäischem Hintergrund die Wirksamkeit von Fördermaßnahmen analysiert, die den Zusammenhang zwischen begünstigenden Bedingungen (stabiler rechtlicher Rahmen, fiskalische Anreize sowie Unterstützung durch Politik und Sozialpartner) und Inzidenz von MKB untersucht. Eine Potentialabschätzung für die Population der deutschen Unternehmen, also die Antwort auf die Frage, von wie vielen der noch nicht MKB praktizierenden Unternehmen erwartet werden kann, dass sie unter entsprechend sinnvoll ausgestalteten Fördermaßnahmen für MKB diese einführen folgt.

Abschließend werden dann vor dem Hintergrund dieser Zusammenfassung ein Überblick des für geeignet befundenen Instrumentariums einschließlich Empfehlungen an die Politik gegeben. Hervorgehoben werden soll dabei einerseits die Vielfalt der möglichen und sinnvollen Fördermaßnahmen und zum anderen die Unterschiede in Bezug auf die drei diskutierten Unternehmenssegmente.

1. Zusammenfassung der Teilergebnisse der Studie

Empirische Daten – Die in Teil 1 der Studie vorgenommenen Analysen liefern keine grundsätzlich neuen Erkenntnisse, sondern bestätigen in erster Linie den in der Forschung etablierten Wissenskanon zur MKB. Die betrachteten Datenquellen lassen jedoch fundierte Aussagen über die MKB-Nutzung bei Start-ups praktisch nicht zu. Im Wesentlichen zeichnen die in Teil 1 der Studie vorgestellten Datenquellen ein kohärentes Bild der MKB-Nutzung in der EU und in Deutschland. Unterschiede in den Ergebnissen resultieren insbesondere im Hinblick auf die unterschiedlichen Betriebsgrößenuntergrenzen der jeweiligen Befragungen zurückzuführen. Je höher diese Grenze, desto höher der Anteil der Betriebe mit MKB, was den bereits mehrfach erwähnten Größeneffekt in der MKB-Verbreitung widerspiegelt. Deutschland liegt im europäischen Vergleich bei der Nutzung der Kapitalbeteiligung je nach betrachteten Datensatz bestenfalls im Mittelfeld, häufig aber auf den hinteren Plätzen. Deutsche Betriebe mit ausländischem Hauptsitz weisen einen erheblich höheren Anteil an MKB auf als Betriebe mit deutschem Hauptsitz (vgl. hierzu Annex I.4). Beschäftigte kommen eher in den Genuss von Kapitalbeteiligungen je besser ihre Ausbildung und je größer ihre Führungsverantwortung ist. Europaweit nehmen Führungskräfte in Hinblick auf die Kapitalbeteiligungen eine privilegierte Position ein. In Deutschland ist die Kapitalbeteiligung in den überwiegenden Fällen als Eigenkapitalbeteiligung praktiziert mit der Belegschaftsaktie als in 50% der Fälle am häufigsten verwendeten Instrument. Virtuelle Aktienoptionen bilden in deutschen Betrieben mit mehr als 150 Beschäftigten hingegen eine absolute Ausnahme.

Die Situation Europa und Deutschlands Position im Vergleich – Die Untersuchung der EU-Mitgliedstaaten zeigt, dass sowohl hinsichtlich des rechtlichen Rahmens, der steuerlichen Anreize als auch der Haltung der Sozialpartner, politischen Parteien und Regierungen große Heterogenität besteht. Aus der Analyse der Spitzengruppe der Mitgliedstaaten, die die MKB am erfolgreichsten fördern (z.B. Irland, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich, Slowenien, Großbritannien) lässt sich ableiten, dass es auf einen insgesamt konsistenten regulatorischen Rahmen ankommt, der vor allem verlässliche und konstante Förderinstrumente nutzt. Die gezielte Förderung von MKB in KMU ist, wo sie konsequent umgesetzt wird, möglich und effektiv. Eine in diesem Kontext durchgeführte Erfolgsbewertung in Form eines Länderrankings zeigt Best-Practice-Grundsätze aber auch Hindernisse für die Entwicklung der MKB, eine wichtige Voraussetzung für die Formulierung von politischen Empfehlungen für die Ausgestaltung der weiteren Förderung auf nationaler wie auf EU-Ebene. Aufgrund der Analyse der Gesamtheit der Daten zu Steuervergünstigungen und zur Verbreitung von MAB-Plänen in den EU-Mitgliedstaaten ist festzuhalten, dass Steuervergünstigungen – vorausgesetzt, dass sie nicht zu kompliziert und an zu viele Bedingungen geknüpft sind – ein effektives Instrument zur Förderung der Verbreitung der MKB jedoch keine Bedingung sind.

Fallstudien und Best Practice aus Europa – Die Aufarbeitung von Best Practice ist – wo möglich – mit Fallstudien illustriert und orientiert sich am Lebenszyklus eines Unternehmens, d.h. Gründungsphase (Spaniens *Sociedades Laborales Reform* 2015), Konsolidierung und Kontinuität (Österreichs *Mitarbeiterbeteiligungsgesetz* 2017) sowie die Unternehmensnachfolge (Großbritanniens *Employee Ownership Trust* – EOT 2014; der Französische „*FCPE de Reprise*“ aus 2009; der 2015/18 reformierte ungarische ESOP sowie der US-amerikanische ESOP).

- Das Beispiel der *Sociedades Laborales* zeigt, dass MKB entgegen gängiger Auffassung auch in Klein- und Kleinstunternehmen praktiziert wird. Darüber hinaus ist bemerkenswert, dass auch die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt über die Kapitalisierung von Arbeitslosenhilfe zur Gründung einer *Sociedades Laboral* oder zur Beteiligung an einer bestehenden erfolgreich ist.
- Das am 1. Januar 2018 in Österreich in Kraft getretene Mitarbeiterbeteiligungsstiftungsgesetz flexibilisierte die Rahmenbedingungen für betriebliche Privatstiftungen und führte eine neue Form einer betrieblichen Privatstiftung die Mitarbeiterbeteiligungsstiftung ein. Das Ziel dadurch unter anderem feindliche Übernahmen zu erschweren, der Unternehmensstandort Österreich zu stärken sowie Arbeitsplätze zu sichern wird von der Fallstudie der voestalpine AG anschaulich illustriert.
- Der im Jahre 2009 zur Erleichterung von Unternehmensnachfolge eingeführte „FCPE de Reprise“ hingegen ist in der Praxis noch nicht angenommen worden. Demgegenüber sind aus dem anglo-amerikanischen Recht stammende Konzepte, die Trusts – eine besondere Form der Treuhand – verwenden und hier insbesondere ESOPs sehr erfolgreich. Diesbezüglich ist festzuhalten das eine Adaption dieser gesellschaftsrechtlichen Konstruktion in das deutsche Recht möglich ist und mit Einschränkungen bereits über Zwischengesellschaften praktiziert wird. Als innovativem Konzept kommt hier treuhänderischen Beteiligungen zur Reduzierung von Transaktionskosten bei direkten GmbH-Beteiligungen, die bereits seit langem in sog. Publikumsgesellschaften im Immobilien-bereich praktiziert werden, besondere Bedeutung zu.

Fokus Mittelstand – Anders als in Großunternehmen dominieren im deutschen Mittelstand mezzanine Beteiligungen und hier vor allem stille Beteiligungen. Genuine gesellschaftsrechtliche Kapitalbeteiligungen sind seltener und vorwiegend als Belegschaftsaktienprogramme nicht börsennotierter Unternehmen ausgestaltet. GmbH-Beteiligungen von Mitarbeitern als GmbH-Gesellschaftern am Stammkapital des Arbeitgebenden Unternehmens kommen noch seltener vor, wobei zu ihrer leichteren Umsetzung die Verwendung von Zwischengesellschaften bekannt ist. Hinsichtlich der Motive der Einführung von MKB sind vor allem Steigerung der Attraktivität des Unternehmens für qualifizierte Fach- und Führungskräfte, Mitarbeiterbindung und Stärkung von unternehmerischem Denken, Teilhabe am gemeinsamen Erfolg sowie die Vermögensbildung zu nennen. Ein Problem für Unternehmensnachfolge im Mittelstand ist die unvorteilhafte Besteuerung von auf MKB beruhenden Nachfolgekonzepten für die beteiligten Mitarbeiter. Als problematisch wird weiterhin von der körperschaftsteuerlichen Behandlung von Genussrechten berichtet. Schließlich sind bürokratischer Aufwand und der Formzwang für die Übertragung von GmbH-Anteilen und die damit verbundenen Transaktionskosten für direkte Mitarbeiterbeteiligungen in GmbHs ein seit langem kritisiertes Hindernis für MKB in diesem Unternehmenssegment.

Start-ups – Start-ups als junge Unternehmen mit einer innovativen Geschäftsidee und einem hohen und dynamischen Wachstumspotenzial haben anders als KMUs, die in der Regel keine langfristige Perspektive. Gerade im Wettbewerb um hochqualifizierte Spezialisten sind Start-ups aufgrund begrenzter Finanzmittel in ihrer frühen Entwicklungsphase gegenüber größeren Unternehmen deutlich im Nachteil. In den USA, und auch – wenngleich in viel geringerem Ausmaß – im europäischen Ausland bieten Start-ups ihrem Schlüsselpersonal als Ausgleich für ein vergleichsweise niedriges Grundgehalt deshalb unter anderem Kapitalbeteiligungen an. In Deutschland werden wohl nur virtuelle Beteiligungen, die systematisch eine Gewinnbeteiligung darstellen praktiziert. Die Gründe, warum MKB hier in Deutschland trotz der potenziell

positiven Effekte wenig verbreitet ist, reichen vom Risikoverhalten der Beschäftigten, über die Einstellung der Gründer bis hin zum Fehlen erfolgreicher Vorbilder. Hauptgrund sind nach Auskunft der Interessenverbände jedoch die unattraktiven steuerlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen. In einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten hat der Gesetzgeber jüngst gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen, die MKB in Start-ups gezielt fördern sollen. Gemeinsam ist allen Fördermodellen die steuerliche Entlastung von Aktienoptionsplänen. In der Regel geht es um eine Absenkung oder Befreiung von Besteuerung bei Ausgabe und Ausübung der Optionen. Beschäftigte sind dann nur beim Verkauf ihrer Anteile kapitalertragsteuerepflichtig.

Fallstudien aus Deutschland – Die Studie bietet zwei deutsche Fallstudien, die Oraylis GmbH aus dem Unternehmenssegment KMU sowie die audibene GmbH aus dem Start-up Bereich. Oraylis ist ein Entwickler von ganzheitlichen Business-Intelligence-, Data-Analytics-, Artificial-Intelligence-Lösungen. Das Unternehmen beschäftigt derzeit rund 95 Arbeitnehmer, wovon ca. 75 unmittelbar als Experten tätig sind. Seit 2010 (damals noch mit 15 Arbeitnehmer) erlebte das Unternehmen ein starkes Beschäftigungswachstum. Allen Mitarbeitern wurde eine stille Beteiligung angeboten (eine direkte Beteiligung am Unternehmen ist Führungskräften vorbehalten). Dieses MKB-Programm war bereits bei seiner Erstauflage sehr erfolgreich: 76% der berechtigten Mitarbeiter nahmen das Angebot an; der durchschnittliche Anlagebetrag lag mit ca. EUR 2.600 deutlich über dem Mindestbetrag, insgesamt kam so ein Betrag von rund EUR 130.000 zusammen. Audibene ist der weltweit größte Online-Anbieter von Hörgeräten und das am schnellsten wachsende Hörpflegeunternehmen und beschäftigt aktuell rund 1.150 Mitarbeiter weltweit, davon 500 in Deutschland. Einen Betriebsrat besitzt das Unternehmen nicht. Das Unternehmen bietet eine „virtuelle Beteiligung“, die systematisch eine Gewinnbeteiligung darstellt. Diese ist hier mit Arbeitnehmereinlagen aus Entgeltumwandlung verbunden, wobei diese Komponente einem Darlehen an das Unternehmen ähnelt, dessen Verzinsung an die Wertsteigerung der Aktien gekoppelt ist. Die beteiligten Mitarbeiter erwerben im Ergebnis also keine Unternehmensanteile, vielmehr wird die an die Entwicklung des Aktienpreises gekoppelte Gewinnbeteiligung bar ausgezahlt.

Harmonisierung auf EU-Ebene – Obwohl die Förderung grenzüberschreitender MAB-Modelle schon seit Jahrzehnten Teil der europäischen Agenda ist, wurden mit Ausnahme der Regelungen zur „Financial Assistance“ in der 2. Gesellschaftsrechtsrichtlinie 77/91/EWG von 1976 bislang kaum entsprechende Regelungen oder Maßnahmen verabschiedet. Der in einem Pilotprojekt für die Generaldirektion MARKT 2013/14 entwickelte und vom Europäischen Parlament in einem Initiativbericht mit EntschlieÙung unterstützte Fünf-Punkte-Plan zur Förderung der Mitarbeiterbeteiligung stellt erstmals einen konkreten Fahrplan für das weitere Vorgehen auf europäischer Ebene dar. Neben langfristigen gesetzgeberischen Maßnahmen sieht dieser Plan eine Reihe „weicher“ Maßnahmen vor, die bereits kurz- und mittelfristig eingeführt werden können und nicht an das langwierige Gesetzgebungsverfahren gebunden sind. Wenngleich es noch nicht klar ist, welchen Stellenwert die Förderung von Mitarbeiterbeteiligung auf der Agenda der neuen Kommission einnehmen wird, ist davon auszugehen, dass der jüngste Initiativbericht des Europäischen Parlaments (2018/2053 (INI)) vom 23. Oktober 2018 nicht von der neuen Kommission unbeachtet bleibt und entsprechende Impulse geben wird.

Die wichtigsten Charakteristika der MKB für die drei Unternehmenstypen – Tabelle 1 bietet einen Überblick der wichtigsten Unterschiede zwischen den in der vorliegenden Studie untersuchten Unternehmensgruppen im Hinblick auf die jeweils dominierenden Formen der Mitarbeiterkapitalbeteiligung.

Tabelle 1: Synopse – Mitarbeiterkapitalbeteiligung in den drei Unternehmensgruppen

Themen	Aktiengesellschaft	Mittelstand / Familienunternehmen	Start-ups
Dominante(r) Eigentümer / Eigentümerstruktur	Publikumsgesellschaften, Mehrheits- oder Ankeraktionäre und institutionelle Anleger	Unternehmer und Unternehmerfamilien / Einheit von Eigentum und Unternehmensführung	Gründer und (Mehrheits-) Investoren mit begrenzter zeitlicher Perspektive und hoher Risikobereitschaft
- Unternehmensform - Rechtsform der MKB	- AG, KGaA oder SE - Belegschaftsaktien und Optionen	- GmbH oder Personengesellschaft - mezzanine Beteiligungen / selten Mitarbeiterdarlehen oder Sonderformen	- Fast ausschließlich GmbH - virtuelle Beteiligungen in (Exit-Erfolgsboni) / selten Einlagen der Mitarbeiter
Motive für Einführung	Vergütung / Mitarbeiterbindung und unternehmerisches Denken / Weniger: Stärkung der Mitbestimmung, Abwehr von Übernahmen	Fachkräftemangel, Mitarbeiterbindung, Attraktivität als Arbeitgeber, unternehmerisches Denken, Performance Verbesserung	Internationaler Wettbewerb um Talente, Mitarbeiterbindung, unternehmerisches Denken, Verbesserung der Performance
Wesentliche Regelungen der Beteiligungsprogramme	Matching- / Discount-Programme sowie Ausgabe von Gratisaktien, in der Regel mit Haltefristen; Nutzung steuerlicher Förderung	Einlagen von Mitarbeitern und Unternehmen, Haltefristen, Verlustbeteiligung, Rückzahlung bei Kündigung oder Ablauf, in der Regel keine Insolvenzversicherung; Nutzung der steuerlichen Förderung	Keine Einlagen der Mitarbeiter; Gewinnbeteiligung in Abhängigkeit vom Unternehmenswert; differenzierte Regelungen für Berechtigung, Zuteilung, Verfall; keine steuerliche Förderung
Hemmnisse	Beschaffung der Aktien; Aufwand für Depotverwaltung; Zeitpunkt der Freibeträge; Definition des Arbeitnehmerbegriffs	Kosten für die Einführung und Administration; teilweise Probleme mit Finanzbehörden; Formzwang für Übertragbarkeit von GmbH-Anteilen	Kosten für Einführung und Administration; hohe Steuerlast; geringe Regelungsichte; keine fiskalischen Anreize
Forderungen und Vorschläge zur Erhöhung der Attraktivität der Beteiligungsprogramme	Erhöhung des Freibetrages; Sozialversicherungsfreiheit bei „Entgeltumwandlung“; ermäßigte Besteuerung von Dividenden und Zinserträge bei Haltefristen; internationale Harmonisierung	Erhöhung des Freibetrags; Sozialversicherungsfreiheit bei Entgeltumwandlung; angemessene Unternehmensbewertungen; fiskalische Anreize für Übertragung von Anteilen an Mitarbeiter bei Unternehmensnachfolge; internationale Harmonisierung	Besteuerung der Gewinnbeteiligung als Kapitalertrag; fiskalische Anreize; Vermeidung von „trockenem Einkommen“; Schaffung einer eigenen Kapitalbeteiligungsform für Start-ups; internationale Harmonisierung

2. Steueranreize als Förderinstrument

Besondere Steuervergünstigungen für Mitarbeiterbeteiligung existieren derzeit in 16 (überwiegend westeuropäischen) von 27 EU-Mitgliedstaaten; sie unterscheiden sich wesentlich hinsichtlich der Form und des Umfangs. Aufgrund der Analyse der Gesamtheit der Daten zu Steuervergünstigungen und zur Verbreitung von Mitarbeiterbeteiligungsplänen in diesen Ländern können drei grundlegende Prinzipien werden:

Steuervergünstigungen sind keine unabdingbare Voraussetzung der Mitarbeiterbeteiligung: Mitarbeiterbeteiligungspläne ohne Steuervergünstigungen (z.B. Gewinnbeteiligungspläne in Österreich und Deutschland) haben teilweise eine größere Verbreitung als Pläne mit Steuervergünstigungen (z.B. Kapitalbeteiligungspläne in Österreich und Deutschland).¹ Der Vergleich der diesbezüglichen Zahlen lässt den Schluss zu, dass Steuervergünstigungen keine unabdingbare Voraussetzung für finanzielle Mitarbeiterbeteiligung darstellen. Ferner kommt Steuervergünstigungen in Niedrigsteuerländern (z.B. Irland) eine geringere Bedeutung zu, zumal sie dort auch nur in einem geringeren Umfang möglich sind als in Ländern mit höheren Steuern.²

Steuervergünstigungen sind ein effektives Instrument zur Förderung der Verbreitung der Mitarbeiterbeteiligung: Die Erfahrungen der Länder, in denen die Mitarbeiterbeteiligung ohnedies eine lange Tradition hat (z.B. Großbritannien, Frankreich),³ zeigen, dass dort die Einführung von Steuervergünstigungen ein auslösendes Moment für die signifikante Zunahme von Beteiligungsplänen war. Aber auch in Ländern, in denen Steuervergünstigungen erst

¹ In Österreich hatten 2005 nur 8% der Unternehmen, in denen 6% der Arbeitnehmer beschäftigt waren, Kapitalbeteiligungspläne, für die Steuervergünstigungen 2001 eingeführt wurden, während 25% der Unternehmen Gewinnbeteiligungspläne hatten, für die keine Steuervergünstigungen vorgesehen sind (vgl. Kronberger et al. (Hrsg.), Mitarbeiterbeteiligung in Österreich, Wien 2007, S. 11, 17, 162). In Deutschland hatten 2001 2,4% der Unternehmen Kapitalbeteiligungspläne, für die (geringe) Steuervergünstigungen galten, während im gleichen Zeitraum 8,7% der Unternehmen Gewinnbeteiligungspläne ohne Steuervergünstigungen einführten (vgl. Würz (Hrsg.), European Stock-Taking on Models of Employee Financial Participation, Results of ten European Case Studies, Wiesbaden: Dr Dr Heissmann GmbH, 2003, S. 59).

² Es ist zu berücksichtigen, dass in Ländern, die als Niedrigsteuerländer gelten, nicht alle tariflichen Steuersätze notwendigerweise niedrig sind; die These bezieht sich ausschließlich auf niedrige tarifliche Steuersätze. Z.B. ist in Irland die Körperschaftsteuer sehr niedrig (12,5%), während die Einkommensteuer für natürliche Personen nicht wesentlich niedriger als in anderen EU-Mitgliedstaaten ist (20-42%). Dadurch kann erklärt werden, warum die meisten Steuervergünstigungen für Mitarbeiterbeteiligung in Irland Arbeitnehmer und nicht Arbeitgeberunternehmen betreffen. Die irische Regierung erklärte, dass keine Steuervergünstigungen im Zusammenhang mit der Körperschaftsteuer eingeführt werden können, da der niedrige Satz einen sehr engen Spielraum lässt (Irish Department of Finance, TSG 98/12).

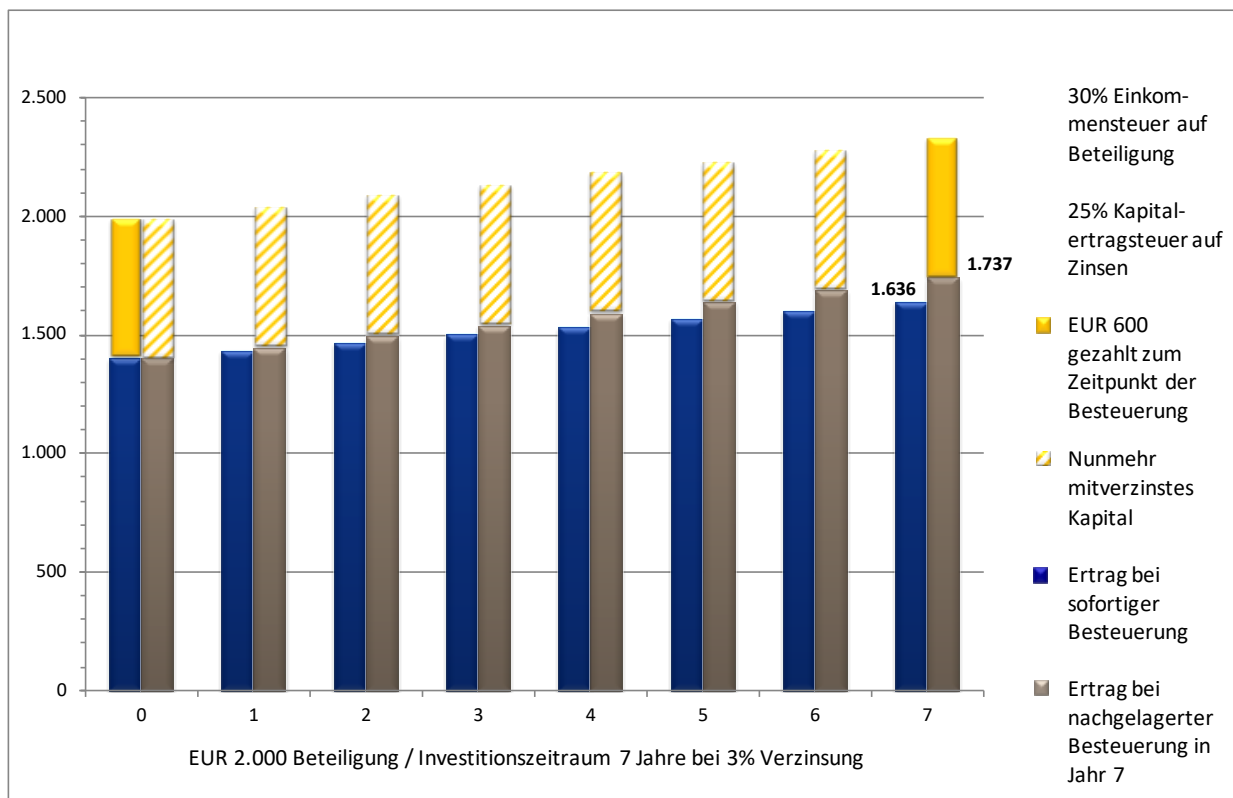
³ In Frankreich haben die Gesetze über freiwillige Mitarbeiterbeteiligung von 1959 und sogar die Gesetze über obligatorische Mitarbeiterbeteiligung von 1967 nicht zur wesentlichen Verbreitung der Mitarbeiterbeteiligungspläne geführt. Erst 1986, als die ersten Steuervergünstigungen eingeführt wurden, ist die Anzahl der Pläne schnell gestiegen; ein weiterer Zuwachs wurde durch die Einführung zusätzlicher Steuervergünstigungen herbeigeführt (vgl. Würz (Hrsg.), op. cit., S. 39). In Großbritannien war die Anzahl der Pläne gering, bis 1978 erste Steuervergünstigungen eingeführt wurden, obwohl dort Gewinnbeteiligung seit dem 19. Jahrhundert und Kapitalbeteiligung seit Anfang der 1950er Jahre existiert haben. Seit 1978 wird das System der Steuervergünstigungen und wirtschaftliche Effizienz der einzelnen Vergünstigungen und Pläne regelmäßig von der Regierung überprüft, und die Anzahl der Pläne, insbesondere der Pläne mit Steuervergünstigungen, die von den Finanzbehörden zugelassen wurden (sog. Revenue Approved Plans), wächst kontinuierlich (vgl. Würz (Hrsg.), op. cit., S. 130; <http://www.ifsproshare.org>, Zugegriffen: 1. April 2020).

kürzlich eingeführt wurden (z.B. Österreich),⁴ konnte ein beträchtlicher Zuwachs beobachtet werden, auch wenn die absolute Zahl noch vergleichsweise niedrig ist.

Um die Diskussion zu befördern und entsprechende politische Entscheidungen zu ermöglichen ist es wichtig, die Auswirkungen von Steueranreizen quantifizierbar zu machen:

Die Diskussion über Einführung der nachgelagerten Besteuerung beim Erwerb einer Mitarbeiterkapitalbeteiligung und insbesondere die Frage der damit verbundenen Kosten für den Fiskus illustriert dies gut. Ohne nachgelagerte Besteuerung erfolgt eine sofortige Besteuerung bereits bei Erwerb der Beteiligung, was zu einem Abfluss von Liquidität beim Arbeitnehmer führt. Dabei zahlt er Steuern auf einen Wert, der (noch) nicht liquide ist und bis zum Verkauf schlimmstenfalls seinen Wert verliert.⁵ Zumal die Arbeitnehmer bis zur letztendlichen Veräußerung der Anteile noch keine Liquidität erhalten, um Steuern zu bezahlen, kann dieses Risiko nur durch nachgelagerte Besteuerung vermieden werden. Eine Darstellung der Auswirkungen der Einführung wie in Abbildung 1 ist sowohl für Gegner als auch Befürworter wichtig, bietet sie doch die Möglichkeit, die Streitfrage zu versachlichen.

Abb. 1: Auswirkungen nachgelagerter Besteuerung



Quelle: Berechnungen von Lowitzsch/Glowienka, in: Lowitzsch/Hashi (Hrsg.), Employee Financial Participation in Companies' Proceeds, DG for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Brussels: European Parliament, 2012, S. 55, Abb. 11.

⁴ In Österreich wurden nur 8% der Pläne eingeführt, bevor die ersten Steuervergünstigungen in 1993 verabschiedet wurden, während 45% der Pläne in vier Jahren nach der Verabschiedung der umfangreicheren Steuervergünstigungen (2001) eingeführt wurden (vgl. Kronberger et al. (Hrsg.), op. cit., S. 32).

⁵ Dieses Ergebnis kann jedoch auch in Deutschland durch Einsatz einer Beteiligungsgesellschaft bei entsprechender Gestaltung vermieden werden. Vgl. Lowitzsch/Hanisch (Hrsg.), Mitarbeiterkapitalbeteiligung unter Verwendung einer Beteiligungsgesellschaft – Gestaltung und Finanzierungsansätze, Reihe Betriebliche Mitbestimmung und betriebliche Handlungshilfen, Band 279, Düsseldorf: edition Hans Böckler Stiftung, 2014.

Das Rechenbeispiel in Abbildung 1 veranschaulicht, dass die nachgelagerte Besteuerung beim Arbeitnehmer zu einem höheren Ertrag führt (5% Unterschied über einen Investitionszeitraum von sieben Jahren).

3. Wirksamkeit von Fördermaßnahmen

Sowohl für die Frage der Sinnhaftigkeit der Einführung von Fördermaßnahmen für MKB als auch für die dann ggf. notwendige Gesetzesfolgenabschätzung ist ein entscheidender Faktor inwiefern und, wenn ja, in welchem Umfang die beabsichtigten Maßnahmen auch Wirkung zeigen. Um diese Frage zu beantworten ist zum einen (i) der Zusammenhang zwischen Fördermaßnahmen und Angebot von MKB durch die Unternehmen und zum anderen (ii) das Potenzial für die Einführung von MKB in Unternehmen, die MKB bisher nicht praktizieren entscheidend.

3.1 Korrelation des Angebots von MKB mit Fördermaßnahmen auf nationaler Ebene

Der Zusammenhang von bestehendem rechtlichem Rahmenwerk, positivem gesellschaftlichem Klima (insbesondere der Position der Sozialpartner), sowie staatlichen Fördermaßnahmen und der Verbreitung der MAB ist sowohl in der Studie des Europäischen Parlaments zur MAB aus 2012⁶, im Pilotprojekt der Europäischen Kommission von 2014⁷ sowie in dem darauf Bezug nehmenden Bericht des Europäischen Parlaments⁸ bereits ausführlich dargestellt worden. Daher wird im Folgenden lediglich auf Grundlage der Aktualisierung der Länderinformationen ein kurzer Überblick geboten. Durch den Vergleich des Länderratings aus Kapitel III 3 mit den ECS 2013-Daten zum Angebot von MKB-Programmen in dem jeweiligen Land, kann ein Zusammenhang zwischen der Verbreitung von MKB Programmen und den von den Regierungen eingeführten Maßnahmen dargestellt werden. Mit den ECS-Daten, der einzigen länderübergreifenden Datenquelle, die Unternehmen mit mehr als zehn Mitarbeitern abbildet (im Gegensatz z.B. zu Cranet, das Unternehmen mit mehr als 200 Mitarbeitern abdeckt), wird auch der KMU-Sektor erfasst, der für diese Studie von besonderem Interesse ist. Die verfügbaren Daten erlauben natürlich nur einen Vergleich der aktuellen Situation mit der Häufigkeit von MKB-Programmen im Jahr 2013 (dem Jahr der letzten verfügbaren ECS-Umfrage).

Wie aus Abbildung 2 ersichtlich, ist das Angebot von MKB vor allem in den Ländern besonders groß, die in dem Länderrating gut abschneiden. Bei der großen Mehrzahl der Länder geht ein besseres Ranking auch mit einem größeren Angebot von MKB einher. Dabei gibt es natürlich Länder in denen die Korrelation schwächer ausgeprägt oder fraglich ist (Malta, Estland, Schweden, Luxemburg, Finnland und Litauen), wobei zu berücksichtigen ist, dass die

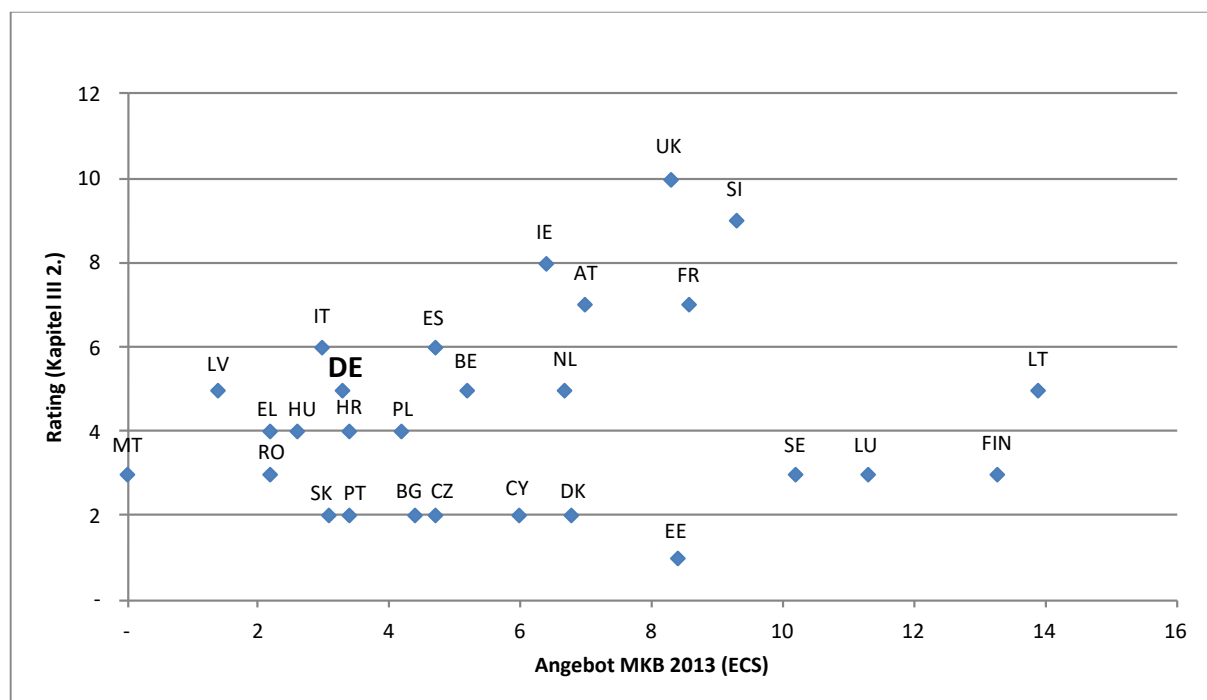
⁶ Lowitzsch/Hashi (Hrsg.), Lowitzsch/Hashi (Hrsg.), Employee Financial Participation in Companies' Proceeds, DG for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Brussels: European Parliament, 2012.

⁷ Lowitzsch/Hashi et al., Study on the Promotion of Employee Ownership and Participation, Brussels: European Commission, DG MARKT, 2014.

⁸ Europäisches Parlament, Entschließung vom 14. Januar 2014 zur finanziellen Beteiligung der Arbeitnehmer an den Unternehmensgewinnen (2013/2127(INI)), ABl. EU C 482 vom 23. Dezember 2016, S. 41–47. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.482.01.0041.01.DEU&toc=OJ:C:2016:482:TOC. Zugegriffen: 1. März 2020.

verfügbaren ECS Daten von 2013 der Entwicklung der Rahmenbedingungen gewissermaßen „hinterher hinken“ (der ECS 2019 Datensatz war bei Redaktionsschluss leider noch nicht verfügbar). Obwohl sich eine klare Korrelation zwischen den beiden Faktoren erkennen lässt, müssten mögliche Kausalzusammenhänge hinsichtlich der einzelnen Kriterien (Rechtlicher Rahmen, steuerliche Anreize, Haltung der Sozialpartner) natürlich auf der Grundlage weiterer Daten untersucht werden, um spezifische Aussagen zu treffen.

Abb. 2: Angebot von MKB in europäischen Unternehmen mit mehr als 10 Arbeitnehmern (2013) vs. Länder-Rating (2019)



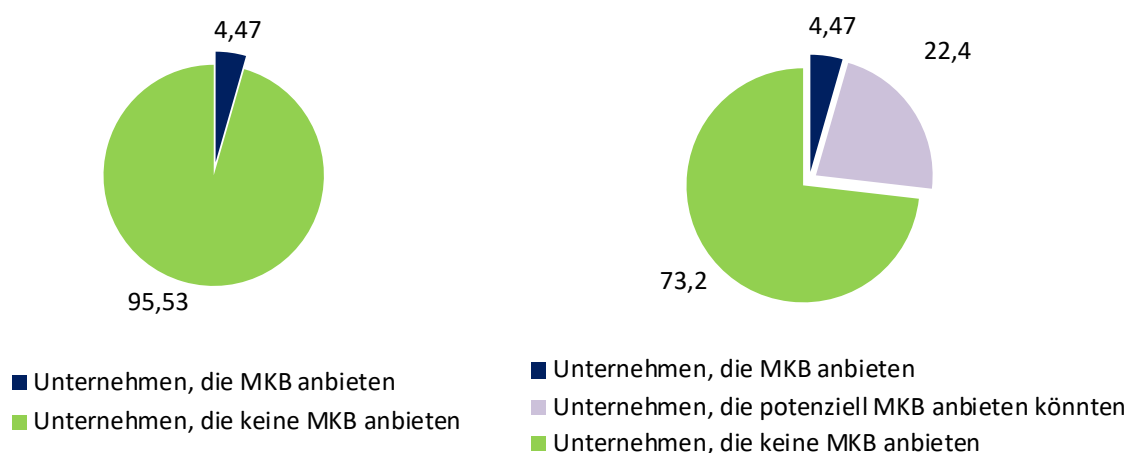
Quelle: Eigene Erarbeitung auf Grundlage des aus den Länderprofilen abgeleiteten Ratings und der ECS 2013 Daten.

3.2 Potenzialabschätzung für MKB in Deutschland

Die bisherige Analyse konzentrierte sich auf Unternehmen, die ihren Mitarbeitern MKB anbieten und hier auf die Inzidenz, die Ausgestaltung, und die Auswirkungen dieser Programme. In der deutschen Stichprobe des European Company Surveys (ECS) finden sich etwa 4,47% Unternehmen mit mehr als zehn Arbeitnehmern, die ihren Mitarbeitern MKB in der ein oder anderen Form anbieten. Es gibt jedoch dementsprechend viele Unternehmen, die aus verschiedenen Gründen derzeit keine MKB-Programme für ihre Mitarbeiter anbieten, obwohl sie aufgrund ihrer Unternehmenskultur, Gesellschaftsform und anderen Charakteristika, die die Forschung als entscheidende Faktoren identifiziert hat, dafür in Frage kämen. Eine Methode, um dieses Potenzial abzuschätzen ist die Unternehmen, die MKB praktizieren mit bezüglich der Gesamtheit der in großen Studien wie dem ECS untersuchten beobachteten Merkmale mit denen zu vergleichen, die es (noch) nicht tun. Im Hinblick auf die Unternehmen, die diese Charakteristika teilen, kann erwartet werden, dass sie ihren Mitarbeitern MKB anbieten, sofern die richtigen Voraussetzungen gegeben sind und entsprechende Impulse und Unterstützung gegeben wird.

Die Anzahl dieser potenziellen MKB-Unternehmen kann mit Hilfe statistischer Verfahren wie dem Propensity Score Matching (PSM) geschätzt werden. Diese Technik nutzt die im Datensatz beobachteten Merkmale von Unternehmen, die MKB anbieten (z.B. Größe, Branche und andere firmeninterne Merkmale), um Unternehmen mit den gleichen Merkmalen zu finden, die kein solches Programm anbieten. Auf diese Weise analysiert das Verfahren die beobachteten Merkmale, um eine vergleichbare Gruppe von Unternehmen zu finden, davon ausgehend, dass es keine Unterschiede hinsichtlich nicht erfasster Merkmale zwischen ihnen gibt.⁹ Da es sich bei der ECS-Stichprobe um eine statistisch repräsentative Stichprobe deutscher Unternehmen von 1.218 im Jahr 2009 und 1.422 im Jahr 2013 handelt und da im Gegensatz zu anderen verfügbaren Datensätzen auch Kleinunternehmen ab zehn Arbeitnehmer erfasst werden sind die Ergebnisse nicht nur statistisch belastbar sondern auch für den deutschen Mittelstand repräsentativ.

Abb. 3: Tatsächliche und potenzielle Verteilung der Unternehmen, die MKB-Programme im Jahr 2013 anboten



Quelle: PSM-Schätzungen des Autors, basierend auf den ECS von 2009 und 2013.¹⁰

Die Anzahl der deutschen Unternehmen in den 2009 und 2013 Runden des ECS, von denen erwartet werden kann, dass sie ihren Mitarbeitern MKB anbieten, kann demnach durch Anwendung des PSM-Verfahrens auf die Stichprobe geschätzt werden, wobei also jene Unternehmen, die derzeit MKB anbieten, als Vergleichsgruppe herangezogen werden. Das Verfahren ergibt eine Anzahl von 590 Unternehmen (von insgesamt 2.640¹¹, d.h. 22,35% aller privaten Unternehmen in Deutschland der kombinierten Stichprobe), die mit der Gruppe, die MKB anbieten, verglichen werden. Für diese Unternehmen ist es statistisch wahrscheinlich, dass sie ihren Mitarbeitern ein MKB anbieten, da ihre PSM-Werte – d.h. die bedingte Wahrscheinlichkeit, ein Programm anzubieten – mit denen der Unternehmen übereinstimmen, die derzeit bereits MKB anbieten. Rechnet man nun den Wert von 22,35% auf die Gesamtpopulation aller privaten Unternehmen in Deutschland mit mehr als zehn Beschäftigten, etwa 450.000 Unternehmen an, so ergeben sich insgesamt 100.568 Unternehmen, die auf Grundlage der beobachteten übereinstimmenden Merkmale

⁹ Für eine technische Diskussion des ökonometrischen Modells, welches der Analyse in diesem Abschnitt zugrunde liegt, siehe Annex I. Da sich diese Studie auf MKB konzentriert, sind die Ergebnisse für Gewinnbeteiligung nur im Annex aufgeführt.

¹⁰ Für die Berechnungen ist der Autor Dr. Alban Hashani zu Dank verpflichtet.

¹¹ Für diese Analyse wurden die ECS Daten von 2009 und 2013 zusammengeführt, daher liegt die Zahl bei 2.640.

wahrscheinlich ein MKB-Programm anbieten werden. Abbildung 3 vergleicht den Anteil MKB praktizierender Unternehmen mit dem derer, von denen eine Einführung von MKB erwartet werden kann.

Die PSM-Schätzung veranschaulicht das enorme Potenzial das Initiativen zur Förderung der MKB in Deutschland haben. Zum Vergleich liegt der Durchschnittswert für die Gesamtheit der Unternehmen der ECS-Stichprobe bei 33%. Obwohl der Wert in Deutschland niedriger ausfällt, ist das Potenzial von immer noch mehr als 100.000 Unternehmen ein klarer Auftrag an den Gesetzgeber aktiv zu werden, soweit eine Förderung der MKB gewünscht ist.

4. Überblick über geeignete Fördermaßnahmen und Empfehlungen

Im Lichte des insbesondere für den Mittelstand identifizierten Handlungsbedarfs, der generellen Wirksamkeit von Fördermaßnahmen und des großen Potenzials für die Einführung von MKB fragt sich nun, welche Art von Anreizen und Maßnahmen am besten umgesetzt werden sollten. Hinsichtlich der zeitlichen Staffelung ist zwischen kurz- mittel- und langfristigen Maßnahmen zu unterscheiden (siehe Kapitel VII), im Hinblick auf die Art der Maßnahmen sollten nicht nur gesetzgeberische, sondern insbesondere auch weiche Fördermaßnahmen berücksichtigt werden. Dabei ist jedoch hervorzuheben, dass isolierte „Insellösungen“ wenig Erfolg versprechen und dass es vielmehr auf einen insgesamt konsistenten regulatorischen Rahmen ankommt. Generell ist weiter zu bemerken, dass der Streit um die Einführung und die Höhe von Steueranreizen für verschiedene MAB-Formen oft den Blick für eine ganze Reihe anderer wichtiger möglicher Fördermaßnahmen verstellt.

Hinsichtlich von Mittelstand und Start-ups, die im Fokus dieser Studie stehen, ist des Weiteren bei allen strukturellen Unterschieden auch auf Problemschnittmengen hinzuweisen. Die Übersicht in Tabelle 2 gibt einen Überblick der verschiedenen GmbH-Typen, der in einer Reform zu adressierenden Problembereiche sowie der vorgeschlagenen Lösungsansätze.

Tabelle 2: Überblick der Lösungsansätze für verschiedene GmbH-Typen

GmbH-Typ	Charakteristika	Problem	Lösung	Beispiel
Mikro-unternehmen (<10 AN)	Sehr geringe Anzahl von Übertragungen (hauptsächlich Gründer)	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbringung des Stammkapitals; • Kapitalisierung des Unternehmens 	<ul style="list-style-type: none"> • Mini-GmbH, UG; • Kapitalisierung von Arbeitslosengeld 	<ul style="list-style-type: none"> • EU-27 + UK¹²; • ES Sociodades Laborales; • Kapitalisierung von Arbeitslosengeld: ES, FR, PT, BG
Klein-unternehmen (10 bis 50 AN)	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Anzahl von Übertragungen • Unternehmen im Wachstum 	<ul style="list-style-type: none"> • Fungibilität der Anteile; • Aufbringung des Kaufpreises durch AN 	<ul style="list-style-type: none"> • „Financial Assistance“; • Steuerliche Förderung des Erwerbs; • Kapitalisierung von Arbeitslosengeld 	<ul style="list-style-type: none"> • EU-Recht: Richtlinie 2017/1132/EU; • ES Sociodades Laborales; • Kapitalisierung von Arbeitslosengeld: ES, FR, PT, BG

¹² Für eine tabellarische Übersicht der mit geringem Kapital vereinfacht zu gründenden Gesellschaften mit beschränkter Haftung in den EU-Mitgliedstaaten (analog der UG) siehe Lowitzsch/Dunsch/Hashi, Spanish Sociodades Laborales – activating the unemployed. A potential new EU active labour market policy instrument, Cham: Palgrave Macmillan, 2017, Annex II.

GmbH-Typ	Charakteristika	Problem	Lösung	Beispiel
Mittelstand (50 bis 200 AN)	<ul style="list-style-type: none"> • Potentiell höhere Anzahl von Übertragungen; • Konsolidierungsphase 	<ul style="list-style-type: none"> • Kein liquider Markt für Anteile; • Transaktionskosten; • Unternehmensnachfolge 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausnahme / Einschränkung notarieller Beurkundung der Übertragbarkeit von GmbH-Anteilen für MKB; • Beteiligung über Zwischengesellschaft / Treuhand 	<ul style="list-style-type: none"> • IT Gesellschaftsrechtsreform 2018; • UK-EOT, HU-ESOP, US-ESOP; • AT AN-Beteiligungsstiftung; • FR „FCPE de Reprise“, „Société par actions simplifiée“ (SAS)
Start-ups	<ul style="list-style-type: none"> • MKB kompensiert moderate Gehälter • Exit nach realisierter Wertsteigerung • Geringe Anzahl von Übertragungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Fungibilität der Anteile; • Transaktionskosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausnahme / Einschränkung notarieller Beurkundung der Übertragbarkeit von GmbH-Anteilen für MKB 	<ul style="list-style-type: none"> • IT Gesellschaftsrechtsreform 2018; • FR „Société par actions simplifiée“ (SAS)

Vor diesem Hintergrund bietet die folgende Aufzählung möglicher Fördermaßnahmen zum Abschluss – unter Einbeziehung fiskalischer Anreize – einen Überblick, der auch eine Reihe von weniger bekannten bzw. populären Instrumenten und Maßnahmen einbezieht.

Allgemein

- **Bessere Information:** Das personalwirtschaftliche Argument der stärkeren Bindung und des Commitments der Belegschaft durch die MKB bedarf genauso der Verbreitung wie die Tatsache, dass MKB Interaktion und Kooperation mit der Mitbestimmung stärkt. Dies gilt ebenso für die vielfältigen anderen positiven Effekte der MKB, sollte aber natürlich auch eine Aufklärung über Risiken einschließen.
- **Privilegierung langfristiger Kapitalbeteiligungen:** Langfristige Anleger sollten anders besteuert werden als kurzfristig denkende und handelnde Investoren, beispielsweise durch die Steuerfreiheit für Veräußerungsgewinne bei einer Mindesthaltefrist von fünf Jahren.
- **Erhöhung des Freibetrags:** Auch wenn es in den großen Aktiengesellschaften, im Mittelstand und in Start-ups große Unterschiede im Hinblick auf Hemmnisse und Attraktivität der steuerlichen Förderung der MKB gibt, ist die Forderung nach einem höheren Freibetrag ein gemeinsames und berechtigtes Anliegen. Im Hinblick auf die Praxis im Europäischen Ausland wäre ein Betrag zwischen EUR 2.000 und EUR 4.000 sinnvoll.
- **Harmonisierung auf Europäischer Ebene:** Die von der Europäischen Kommission artikulierten Absichten, zumindest EU-weit regulatorische und steuerliche Hindernisse der grenzüberschreitenden Implementierung von MKB-Programmen abzubauen, ist notwendig und kann wichtige Impulse für die Entwicklung auf nationaler Ebene geben.

Fokus Mittelstand

- **Gesetzgeberische Maßnahmen zur Vereinfachung der Umsetzung von MKB:** Reduzierung von Transaktionskosten und Bürokratieabbau insbesondere für den Mittelstand. Ein wichtiges Beispiel einer konkreten Maßnahme, die wie in Italien Anfang 2019 erfolgt¹³, große Auswirkungen für die Praxis hat ist die Ausnahme von der Pflicht zur notariellen Beurkundung der Übertragung von GmbH-Anteilen für beteiligte Mitarbeiter. Dabei wäre in Deutschland bereits die Beschränkung der Beurkundung auf die Identität von Verkäufer und Erwerbers ausreichend, da sie die Transaktionskosten drastisch senken würde (siehe Kapitel III 3.6.3 am Ende).
- **Standardlösungen, auch für Kleinunternehmen, die sich unkompliziert anpassen lassen:** Unternehmer mit Gründungsidee sind nicht notwendig Betriebswirte, die bzgl. Rechtsformen und Möglichkeiten der MKB wohlinformiert sind. Es braucht prototypische „Regallösungen“ und deren Verbreitung, z.B. durch Informationsmaterialien oder Gründungsberatung.
- **Förderung der MKB im Mittelstand über Zwischengesellschaften:** In immer mehr europäischen Ländern ist die Verwendung von Treuhand-, Stiftungsmodellen oder Zweckgesellschaften als Form der indirekten MKB zu beobachten (AT, IE, UK, HU, FR, SI, USA). Dabei wird nicht nur ein Markt für normalerweise nicht liquide Beteiligungen geschaffen, sondern auch das Problem der Transaktionskosten bei Übertragung sowie der nachgelagerten Besteuerung bei Verkauf gelöst (siehe Kapitel III 3.6).
- **Unternehmensnachfolge:** Mitarbeiter sollten beim Erwerb von Unternehmensanteilen unbeteiligten Drittkäufern gleichgestellt werden. Auf die Besteuerung von Vorteilen aus einem Erwerb von Unternehmensanteilen durch die Beschäftigten sollte verzichtet und von den Finanzbehörden in diesen Fällen übliche Bewertungsverfahren angewendet werden.

Fokus Start-ups

- **Schaffung von Alternativen zu „virtuelle Beteiligungen“:** Einführung von neuen Formen für einfache und flexible Kapitalbeteiligungen (s.o. Erleichterung von GmbH-Beteiligungen) mit einer speziell auf diese Unternehmensgruppe zugeschnitten attraktiven steuerlichen Förderung, nach dem Vorbild anderer europäischer Länder (hier vor allem auch im Bereich der Aktienoptionen).
- **Differenzierung zwischen echter Kapitalbeteiligung und Gewinnbeteiligung:** Für die Einführung von MKB in Start-ups könnte auch nachgelagerte Besteuerung ein wichtiger Anreiz zur Abkehr von reiner Gewinnbeteiligung sein. Bereits heute kann für Arbeitgeberleistungen zum Erwerb von MKB und sogar für Eigenleistungen aus Entgeltumwandlung nachgelagerte Besteuerung bis zum Verkauf der Anteile erreicht werden, soweit die MKB über eine Zwischengesellschaft unter Verwendung eines Treuhandverhältnisses ausgestaltet ist (siehe Kapitel III 3.6.4). Zusätzlich würde dann auch die staatliche Förderung in dieser Unternehmensgruppe greifen.
- **Änderung der Besteuerung von Exit-Gewinnen bei Start-ups:** Im Lichte der aktuellen Diskussion über Förderung speziell für Start-ups erscheint eine Besteuerung echter

¹³ Der italienische Gesetzgeber beschränkte diese Maßnahme nicht auf beteiligte Mitarbeiter, sondern schuf den Formzwang gleich ganz ab. Siehe Länderprofil Italien sowie die Übersicht in Kapitel III 3.

Kapitalbeteiligungen als Kapitalanlage anstatt als Einkommen sachgerecht. Dies würde aber wiederum von der Entbürokratisierung und Erleichterung echter GmbH-Beteiligungen abhängen (siehe oben z.B. durch Aufhebung des Formzwangs bei Übertragung).

Zusammenfassend kommen die Autoren der Studie zu dem Schluss, dass eine gezielte Förderung der MKB in Deutschland nicht nur politisch sinnvoll ist, sondern auch ein enormes Potenzial für die Stärkung von Unternehmen und deren Wettbewerbsfähigkeit hat. Hervorzuheben ist vor allem das breite dem Gesetzgeber und den Sozialpartnern zur Verfügung stehende Instrumentarium, das im europäischen Vergleich bislang überhaupt noch nicht ausgeschöpft worden ist. In diesem Zusammenhang ist bedauerlich, dass sich die öffentliche Diskussion häufig nur auf das Für und Wider fiskalischer Anreize beschränkt. Es ist dem Auftraggeber, den anderen Ministerien und den Sozialpartnern zu wünschen, dass Sie einen ausgewogenen Gebrauch von allen Möglichkeiten der Förderung machen, um die Erfolgsgeschichte der MKB in Deutschland auch auf den Mittelstand und Start-ups auszuweiten. Schließlich besteht im Vergleich zu unseren Europäischen Partnern, die uns anschaulich vor Augen führen welche Möglichkeiten sich bieten, dringender Aufholbedarf.