

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung

13. Oktober 2008

I. Einleitung

Das Deutsche Aktieninstitut e.V. hat am 30. Juli 2008 zum Referentenentwurf des vorliegenden Gesetzes Stellung genommen. Da der Regierungsentwurf bis auf marginale Änderungen dem Referentenentwurf entspricht, hat sich auch nichts an der Position, die das Deutsche Aktieninstitut in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf schon ausgedrückt hatte, geändert.

Das Deutsche Aktieninstitut begrüßt die Initiative der Bundesregierung, die Rahmenbedingungen für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen in Deutschland zu verbessern. Mitarbeiterkapitalbeteiligungen sind ein vermögenspolitisch sinnvolles Instrument, weil sie breite Bevölkerungsschichten am Produktivkapital teilhaben lassen und stellen darüber hinaus für den Arbeitnehmer eine grundlegende Möglichkeit dar, sich überhaupt mit der Kapitalanlage auseinanderzusetzen. Auch können sie die Motivation der Mitarbeiter heben, was die Qualität der Arbeit verbessert, die Bindung an das Unternehmen stärkt und die Produktivität der betrieblichen Abläufe steigert. Zudem ist die Mitarbeiterkapitalbeteiligung für die Unternehmen eine zusätzliche Finanzierungsquelle zur Stärkung der Eigenkapitalbasis.

Das mit der Mitarbeiterkapitalbeteiligung verbundene Potenzial ist in Deutschland bislang noch längst nicht ausgeschöpft. Dies gilt auch für die Belegschaftsaktie als das bislang meistgenutzte Instrument der Mitarbeiterkapitalbeteiligung. So ist die Zahl der Belegschaftsaktionäre, die vom Deutschen Aktieninstitut halbjährlich ermittelt wird, in den letzten Jahren drastisch gesunken: von 1,66 Millionen im Jahr 1998 auf nur noch 1 Million im ersten Halbjahr 2008.¹

Diese Entwicklung ist nicht zuletzt auf gesetzliche Rahmenbedingungen zurückzuführen, die in der Vergangenheit dazu beigetragen haben, den Verbreitungsgrad von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen und insbesondere von Belegschaftsaktien deutlich zu verringern. Das Deutsche Aktieninstitut begrüßt da-

1 Siehe Deutsches Aktieninstitut: Factbook 2007. Statistiken, Analysen und Graphiken zu Aktionären, Aktiengesellschaften und Börsen, Frankfurt a.M.

her die Zielsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfes, Mitarbeiterkapitalbeteiligungen durch eine Ausweitung der staatlichen Förderung wieder attraktiver zu gestalten. Auch ist dem Gesetzentwurf darin zuzustimmen, die Freiwilligkeit von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen sowohl für Arbeitgeber als auch Mitarbeiter zu betonen und die Festlegung grundlegender Rahmenbedingungen, dazu zählen u.a. die Höhe der Beteiligungen oder Laufzeiten/Sperrfristen, vertraglichen Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Mitarbeitern zu überlassen.

Allerdings ist der Gesetzentwurf mit deutlichen Schwächen behaftet. Dies gilt für den Umfang der Förderungsmaßnahmen im Einkommensteuergesetz, die deutlich zu gering ausfallen, die Ausgestaltung des Fünften Vermögensbildungsgesetzes und für die Einführung von Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen im Investmentgesetz.

II. § 3 Nr. 39 EStG-E

Die vorgeschlagene Erhöhung des steuer- und abgabenfreien Betrags in § 3 Nr. 39 EStG-E auf 360 Euro soll die Attraktivität von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen in Deutschland erhöhen. Die Erfahrungen aus dem europäischen Ausland zeigen, dass dieser Ansatz richtig ist. Dank staatlicher Förderung sind Mitarbeiterkapitalbeteiligungen insbesondere in Großbritannien, den Niederlanden oder Frankreich weit stärker als in Deutschland verbreitet. Im Vergleich zu den staatlichen Förderleistungen in diesen Ländern fallen die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Steigerungen allerdings immer noch äußerst gering aus. Vor diesem Hintergrund ist es eher zweifelhaft, ob sie wesentlich dazu beitragen können, die Attraktivität und Verbreitung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen in Deutschland zu steigern.

Deswegen sollte die Förderung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen auf einen **steuer- und sozialabgabenfreien Betrag von mindestens 1.000 Euro p.a.** angehoben werden.

Kritisch sieht das Deutsche Aktieninstitut zudem, dass die Förderung nach § 3 Nr. 39 a EStG-E nur dann erfolgt, wenn die Mitarbeiterkapitalbeteiligung „zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn gewährt wird und nicht bestehende oder künftige Ansprüche angerechnet [...]“ werden (§ 3 Nr. 39 S. 2a EStG-E). In der Begründung des Gesetzentwurfs wird dieser Passus dahingehend präzisiert, dass „die Vermögensbeteiligung [...] nicht durch Entgeltumwandlung finanziert werden [darf], also aus Lohnbestandteilen, auf die die Beschäftigten aufgrund eines Vertrages oder eines Tarifvertrages einen Rechtsanspruch haben.“

Diese Voraussetzung hätte zur Folge, dass eine Förderung von Mitarbeiterbeteiligungen, die die Arbeitnehmer aus Teilen des vertraglich vereinbarten Arbeitnehmerentgeltes optional erwerben können, ausgeschlossen wäre. Zugleich bedeutet diese Regelung, dass diejenigen Teile des Arbeitnehmerentgel-

tes, die im Krisenfall als freiwilliger Sanierungsbeitrag der Mitarbeiter in Kapitalbeteiligungen des Unternehmens umgewandelt werden, nicht gefördert würden. Eine solche Benachteiligung zahlreicher, in der Praxis erfolgreich angewandter Mitarbeiterbeteiligungsmodelle engt den Entscheidungsspielraum und die Flexibilität auf der betrieblichen Ebene unangemessen ein. Aus diesen Gründen **sollte die Fördervoraussetzung in § 3 Nr. 39 a EStG-E ersatzlos gestrichen werden.**

III. § 13 Fünftes VermBG-E

Das Deutsche Aktieninstitut begrüßt, dass die Einkommensgrenze für die Förderfähigkeit, wenn auch nur begrenzt, angehoben wird. Allerdings hätte eine deutlichere Anhebung zur Folge, dass weitere Bevölkerungskreise zur Vermögensbildung motiviert würden, was angesichts der absehbaren demographischen Entwicklung dringend erforderlich ist. Das Deutsche Aktieninstitut regt deshalb an, eine weitergehende Anhebung der Einkommensgrenze zu prüfen. Eine Orientierung an den Durchschnittseinkommen deutscher Arbeitnehmer bei der Festlegung der Einkommensgrenzen erscheint uns in diesem Zusammenhang zwingend geboten.

Wichtig wäre auch, im Zuge der geplanten Neuregelung des Fünftens VermBG auf die bestehende **Insolvenzversicherung**, die bislang in § 2 Abs. 5 a Fünftes VermBG vorgesehen ist, zu verzichten. Diese ist einerseits für den Arbeitgeber mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden. Zudem verursacht sie zusätzliche Kosten, die letztendlich die Renditechancen der Mitarbeiter deutlich vermindern.

Zumindest perspektivisch sollten die Instrumente nach EStG und Fünftem VermBG innerhalb einer einheitlichen Fördermaßnahme – beispielsweise durch eine ausschließliche Regelung im EStG – geregelt werden. Damit ließe sich der administrative Aufwand für Unternehmen, Anleger und Behörden verringern, die nicht mehr zwei Förderregime mit jeweils unterschiedlicher Ausgestaltung berücksichtigen müssten. Die damit verbundene Reduktion von Komplexität und der dementsprechende Bürokratieabbau würden auch dazu beitragen, die Akzeptanz von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen zu erhöhen.

IV. Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen in § 90 InvG-E

Mit den geplanten Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen zielt der Gesetzgeber explizit auf die Bedürfnisse mittelständischer Unternehmen ab, für die eine direkte Mitarbeiterbeteiligung aus administrativen Gründen oftmals nur mit einem relativ hohen Aufwand zu realisieren wäre. So verständlich diese Zielsetzung ist, auch diesen Unternehmen die Möglichkeit einzuräumen, die Mitarbeiter finanziell zu beteiligen, stellt sich aber die Frage, ob ein Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen, das insbesondere im Vergleich zur börsennotierten Belegschaftsaktie eine weitgehend illiquide Anlageform darstellt, ein attraktives Modell der Mitarbeiterbeteiligung ist.

Aber nicht nur deshalb steht das Deutsche Aktieninstitut einem solchen Fondsvehikel kritisch gegenüber. Die Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen im InvG-E sind zudem mit schwerwiegenden **konzeptionellen Schwächen** verbunden:

- Das Fondsmanagement kann von der Möglichkeit Gebrauch machen, die verwalteten Finanzmittel **nicht** in alle dem Fonds „angeschlossenen“ Unternehmen zu investieren. Im Referentenentwurf war dieser fehlende Rechtsanspruch auf einen Rückfluss des Kapitals in das eigene Unternehmen noch explizit in § 90l Abs. 1 InvG-E geregelt. Dieser Passus ist im Regierungsentwurf gestrichen worden, in der Gesetzesbegründung heißt es aber weiterhin, dass keine „Pflicht der Kapitalanlagegesellschaft [besteht], in all diese Unternehmen zu investieren [...]“. Dies ist zu begrüßen, würde eine solche Verpflichtung doch die Anlagepolitik des Fondsmanagements, die primär das Renditeinteresse und Sicherheitsbedürfnis des Anlegers im Blick haben sollte, deutlich einschränken. Gerade mittelständische Unternehmen verfügen oftmals nur über eine geringe Bonität, so dass das Fondsmanagement vor der Investitionsentscheidung sorgfältig die damit verbundenen Chancen sowie Risiken abwägen und ggf. auch auf die Bereitstellung finanzieller Mittel verzichten muss. Der fehlende Rechtsanspruch bedeutet aber ebenfalls, dass die Mitarbeiter von Unternehmen, die keine Mittel des Sondervermögens bereitgestellt bekommen, mit dem Fondsanteil noch nicht einmal eine indirekte Mitarbeiterkapitalbeteiligung erwerben. Sie sind schlicht nicht an ihrem Unternehmen beteiligt, was der grundsätzlichen Zielsetzung des Gesetzentwurfs widerspricht.
- Zudem dürfte das Interesse mittelständischer Unternehmen, die Auflegung von Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen zu forcieren, relativ gering sein, wenn nicht abschließend sichergestellt werden kann, dass die darin von den Mitarbeitern angelegten Gelder der Stärkung der finanziellen Basis des eigenen Unternehmens zugute kommt.
- Je weniger Unternehmen Mittel aus dem Sondervermögen erhalten, desto geringer fällt auch die Risikostreuung aus. In der Gesetzesbegründung wird sogar der Extremfall skizziert, dass es der Kapitalanlagegesellschaft auch möglich sein soll, „in bestimmten Situationen 75 Prozent des Wertes des Sondervermögens oder mehr auch in nur ein Unternehmen zu investieren.“ Ob diese Art der Anlage des Sondervermögens noch dem Grundsatz der Risikomischung gemäß § 1 InvG entspricht, ist äußerst zweifelhaft.
- Darüber hinaus ist unklar, wie der Erwerb unverbriefter Darlehensforderungen gemäß § 90m Abs. 1 Nr. 2 InvG-E mit der Zielsetzung des Gesetzentwurfes, die Eigenkapitalbasis der Unternehmen zu stärken, in Einklang zu bringen sein soll. In der Gesetzesbegründung heißt es, dass es sich hierbei um Darlehen handelt, die „von einem Dritten, z.B. der Hausbank des Unternehmens, gewährt werden“. Zudem soll sich ein Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen auf diese Weise „an der

Refinanzierung der Kredite z.B. an kleinere und mittelständische Unternehmen beteiligen.“ Letztendlich profitiert von den Mitteln der Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen also in erster Linie das veräußernde Kreditinstitut, das damit nicht zwingend dem Unternehmen auch neue Finanzierungsmöglichkeiten einräumt. Deswegen muss klargestellt werden, wie die Mittel des Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögens durch den Erwerb unverbriefteter Darlehen bei den angeschlossenen Unternehmen tatsächlich ankommen. Darüber hinaus wird damit, wenn überhaupt, nicht die Eigenkapitalbasis, sondern allenfalls das Fremdkapital gestärkt. Damit würde eine wichtige Zielsetzung des Gesetzentwurfs verfehlt.

- § 90m Abs. 3 InvG-E sieht aus Gründen der Liquidität des Fondsvermögens eine Anlagegrenze in nicht börsennotierte Beteiligungen gemäß § 90m Abs. 1 Nr. 1 von 25 Prozent vor. Eine solch enge Beschränkung findet sich nicht für unverbrieftete Darlehensforderungen gemäß § 90m Abs. 1 Nr. 2, die eine ähnlich geringe bzw. noch geringere Liquidität aufweisen. Vor diesem Hintergrund ist diese Ungleichbehandlung nicht nachvollziehbar.

Insgesamt sind die geplanten Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen mit **gravierenden Konstruktionsfehlern** behaftet, die auf nicht oder nur schwer vereinbare Zielsetzungen zurückzuführen sind:

- Einerseits sollen insbesondere mittelständische Unternehmen von dem Sondervermögen Finanzierungsmittel erhalten, die sich aber weitgehend durch illiquide Mittel refinanzieren. Andererseits soll für den anlegenden Mitarbeiter die Liquidität des Sondervermögens nicht beeinträchtigt werden.
- Einerseits sollen mit den geplanten Sondervermögen die Mitarbeiter am Kapital des Unternehmens beteiligt und den Unternehmen eine zusätzliche Finanzierungsquelle bereitgestellt werden. Andererseits soll das Fondsmanagement nicht in seinen Entscheidungen in der Anlagepolitik beschnitten werden, was – entgegen der grundsätzlichen Zielsetzung des Gesetzentwurfs – dazu führen kann, dass einige Anleger der Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen noch nicht einmal indirekt an ihrem Unternehmen beteiligt sind.

Vor dem Hintergrund staatlicher Fördermaßnahmen steht der Gesetzgeber vor folgendem Dilemma: Will er die Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital ihres Unternehmens fördern, so muss er sicherstellen, dass die dafür eingeworbenen Mittel vom Sondervermögen zumindest weitgehend in dieses Unternehmen zurückfließen. Dies ist aber nur möglich, wenn die Entscheidungsfreiheit des Fondsmanagement unverhältnismäßig eingeschränkt würde. Sollen hingegen die Arbeitnehmer allgemein am Produktivkapital einer Volkswirtschaft zum Vermögensaufbau beteiligt werden, so stehen hierfür in Form von Aktienfonds liquide Vehikel zur Verfügung, so dass es eines illiquiden Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögens nicht bedarf, dessen Wettbe-

werbsvorteil einzig und allein auf der steuerlichen Begünstigung beruhen würde. Gebe es keine staatliche Förderung, wäre davon auszugehen, dass das geplante Konzept der Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen aufgrund der aufgezeigten konzeptionellen Schwächen den Markttest nicht bestehen würde. Es sei hier nur an die Beteiligungs-Sondervermögen des damaligen § 25 a KAGG als einem ähnlichen Fondskonstrukt erinnert, das in der Praxis keinerlei Relevanz hatte. Konsequenterweise wurden diese Regelungen nicht in das Investmentmodernisierungsgesetz von 2004 übernommen.

Aus diesen Gründen ist es vorzuziehen, **die Förderung allgemein auf liquide, professionell geführte Aktienfonds zu beziehen und nicht auf eigens zur Abschöpfung von Fördermöglichkeiten geschaffene illiquide und deutlich risikantere Konstrukte wie die vorgesehenen Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen.** Es geht uns also nicht darum, auf eine „Fondslösung“ vollständig zu verzichten. Vor dem Hintergrund unseres Vorschlags (siehe III.), die Förderinstrumente der Vermögensbildung und Mitarbeiterbeteiligung zu einem einheitlich im EStG geregelten Instrumentarium zusammenzulegen, regt das Deutsche Aktieninstitut hingegen folgende Alternative zu den geplanten Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen an: Wenn der Arbeitgeber keine direkte Beteiligung an seinem Unternehmen anbieten kann oder will, sollte das entsprechende Fördervolumen zur Anlage in Aktienfonds zur Verfügung stehen. Hierunter verstehen wir auch Aktienfonds, die auf Initiative verschiedener börsennotierter Gesellschaften mit der expliziten Zielsetzung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung aufgelegt werden. Die Einführung komplizierter und widersprüchlicher Zwischenkonstruktionen wie die im Gesetzentwurf vorgesehenen Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen wäre unter diesen Umständen entbehrlich.

V. Mitarbeiterkapitalbeteiligung versus Abgeltungsteuer: Vermögenspolitik „aus einem Guss“?

Auch wenn die Wirkung gering sein dürfte, ist die geplante Erhöhung der Fördermaßnahmen ein erster Schritt in die richtige Richtung, die Mitarbeiterkapitalbeteiligung in Deutschland aufzuwerten. Allerdings wird dieses vermögenspolitische Instrument durch andere Maßnahmen konterkariert, insbesondere durch die Einführung der Abgeltungsteuer. Durch die Abschaffung des Halbeinkünfteverfahrens und die Besteuerung von Kursgewinnen ergibt sich eine Versechsfachung der Steuerbemessungsgrundlage für Erträge aus der Aktienanlage. Damit schadet die Abgeltungsteuer der Akzeptanz der Aktie generell und speziell auch der Akzeptanz der Belegschaftsaktie. Was dem Belegschaftsaktionär auf der einen Seite über die geplante Ausweitung der staatlichen Förderung zugute kommt, wird ihm durch die Abgeltungsteuer beim Verkauf der Kapitalanlage – zum größten Teil – wieder abgenommen. Dies lässt erwarten, dass die im vorliegenden Gesetzentwurf geplanten Fördermaßnahmen zumindest für die Belegschaftsaktionäre weitgehend wirkungslos verpuffen werden.

Ein solches Vorgehen ist widersprüchlich und entspricht nicht der Vorstellung des Deutschen Aktieninstituts von einer „Vermögenspolitik aus einem Guss“. Das Deutsche Aktieninstitut regt daher an, die Kursgewinne aus Mitarbeiterkapitalbeteiligungen bei Belegschaftsaktien von der Abgeltungsteuer zu befreien, sofern eine Mindesthaltedauer nachgewiesen wird.

Dieses Modell eignet sich auch als Vorbild für eine generelle Reform der Abgeltungsteuer, die Diskriminierung der Aktie zu vermindern und damit die Eigenkapitalfinanzierung der Unternehmen sowie die Vermögensbildung der Arbeitnehmer zu stärken. Dabei sind folgende Punkte dringend zu berücksichtigen:

- Bei längerer Haltedauer Wiedereinführung der Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen;
- Deutliche Erhöhung des Sparer-Pauschbetrages;
- Wiedereinführung des Werbungskostenabzugs für Kapitalerträge;
- Verrechnung der Verluste aus Aktiengeschäften mit sonstigen Kapitalerträgen. Die jetzige Diskriminierung der Aktie ist im Zweifel verfassungswidrig.

Diese Schritte wären eine konsequente Folge der Bemühungen des Gesetzgebers um die Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung und sollten deshalb noch vor Inkrafttreten der Abgeltungsteuer umgesetzt werden.