

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bettina Stark-Watzinger, Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/21403 –**

Mitarbeiterkapitalbeteiligung – Studie zur Verbesserung der Rahmenbedingungen bei Start-ups

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Rahmenbedingungen für Programme der Mitarbeiterkapitalbeteiligung sind im internationalen Vergleich in Deutschland unterdurchschnittlich (vgl. <https://www.indexventures.com/rewardingtalent/country-by-country-review>). Dabei bieten attraktive Mitarbeiterprogramme große Chancen – für Arbeitnehmer, für Arbeitgeber, aber auch für die gesamte Volkswirtschaft.

Die Mitarbeiter können direkt am wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens partizipieren. Dadurch erhalten sie neben Lohneinkünften auch Einkommen aus Kapital. Für Arbeitgeber kann die Beteiligung der Arbeitnehmer ebenfalls attraktiv sein. So können sie die Mitarbeiter langfristig binden, schaffen eine hohe Identifikation der Arbeitnehmer mit dem Unternehmen und fördern das unternehmerische Denken.

Für Start-ups sind Mitarbeiterbeteiligungsprogramme besonders wichtig. Sie können noch keine hohen Gehälter wie große Unternehmen bezahlen. Im „War for Talents“ hätten sie ohne Mitarbeiterbeteiligungsprogramme das Nachsehen. Sie können die Mitarbeiter aber an der hohen Wertsteigerung des Unternehmens teilhaben lassen.

Die USA zeigen, dass bei einem erfolgreichen Börsengang eines Start-ups quasi über Nacht Tausende Mitarbeiter zu Millionären werden können (<https://finance.yahoo.com/news/lyft-uber-slack-airbnb-ipo-millionaires-123523288.html>). Nicht selten gründen diese Mitarbeiter mit dem Geld eigene Start-ups oder investieren als Business-Angels oder Venture-Capital-Investoren in andere Start-ups. Das sorgt für einen „sich selbst antreibenden Kreislauf aus Innovationen und Investitionen“ (https://www.ie.foundation/content/5-blog/1-neu-e-studie-esopasap/ief_bcg_esopasap.pdf).

Eines der bekanntesten Beispiele dürfte die sogenannte „PayPal-Mafia“ sein. Gründer und Mitarbeiter um Elon Musk und Peter Thiel haben das Geld, das sie durch den Verkauf von PayPal an eBay erzielt haben, wieder in den Start-up-Bereich investiert. So wurden heute bekannte Firmen wie Facebook, Tesla, LinkedIn, Youtube, Yelp, SpaceX, Pinterest oder Airbnb gegründet oder finanziert (vgl. <https://www.businessinsider.de/international/paypal-mafia-member-s-careers-elon-musk-peter-thiel-reid-hoffman-2019-11/?r=US&IR=T>).

Nach Ansicht der Fragesteller ist solch ein Start-up-Ökosystem, das aus sich heraus immer wieder neue Investitionen und Innovationen hervorbringt, auch in Deutschland möglich.

Eine vorgestellte Studie („#ESOPasap – Faire Mitarbeiterbeteiligung in Start-ups – mit Unternehmergeist Innovation und Wachstum beschleunigen“) des Bundesverbandes Deutsche Startups e. V., der Boston Consulting Group (BCG), der Internet Economy Foundation (IE.F) und der Kanzlei Hengeler Mueller hat Gründer, Mitarbeiter von Start-ups sowie Investoren zu den Rahmenbedingungen von Mitarbeiterbeteiligungsprogrammen befragt. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die rechtlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen für Mitarbeiterbeteiligungen in Deutschland kaum wettbewerbsfähig seien.

Dabei halten 81 Prozent der Mitarbeiter von Start-ups, 88 Prozent der Gründer und 94 Prozent der Investoren Mitarbeiterbeteiligungsprogramme für einen entscheidenden Einflussfaktor für den Erfolg von Start-ups (https://www.ie.foundation/content/5-blog/1-neue-studie-esopasap/ief_bcg_-esopasap.pdf, S. 19).

Kritisiert wird in der Studie unter anderem die unangemessene Ungleichbehandlung bei der Besteuerung von Mitarbeitern einerseits und den Gründern und Investoren andererseits. Die Erlöse aus Mitarbeiterbeteiligungen müssen Arbeitnehmer in der Regel mit ihrem Einkommensteuersatz versteuern, während Gründer und Investoren dem wesentlich geringeren Kapitalertragsteuersatz unterliegen. Damit fällt bei den Mitarbeitern eine deutlich höhere effektive Steuerbelastung an, obwohl die Mitarbeiter durch das Beteiligungsprogramm ebenfalls das unternehmerische Risiko mittragen.

Kritisiert wird in der Studie ebenfalls das „Dry-Income“-Problem: Mitarbeiter müssen Beteiligungen direkt bei Erhalt besteuern und nicht erst beim Verkauf der Unternehmensanteile. Die Steuerzahlung aus dem laufenden Einkommen macht Mitarbeiterkapitalbeteiligung unattraktiv.

Auch die mangelnde Rechtssicherheit bei der Bewertung der Anteile, die an die Mitarbeiter herausgegeben werden, wird in der Studie thematisiert. Erschwerend kommt zu den steuerlichen Aspekten hinzu, dass Mitarbeiterbeteiligungsprogramme aufwendig und kostenintensiv seien. Mitarbeiterbeteiligungsprogramme sind in Deutschland nur durch komplexe juristische Konstruktionen möglich, die die Verständlichkeit und Transparenz bei Mitarbeitern und dem Unternehmen sinken lässt. Die stets erforderliche notarielle Beurkundung und Handelsregistereintragung verbindet Mitarbeiterbeteiligungsprogramme mit weiterem finanziellem und administrativem Aufwand.

Die Studie schlägt vier Maßnahmen vor, die Rahmenbedingungen zu verbessern: Erstens sollen Mitarbeiter Erlöse aus Mitarbeiterbeteiligungen wie Kapitalerträge versteuern. Zudem soll die Besteuerung erst bei Veräußerung der Anteile erfolgen. Zweitens fordert die Studie steuerliche Anreize, sofern die Erlöse aus Mitarbeiterbeteiligungsprogramme wieder in den Investitionskreislauf reinvestiert werden. Drittens soll mehr Rechtssicherheit bei der Bewertung von Anteilen geschaffen werden. Viertens soll eine eigene Anteilsklasse für Mitarbeiterbeteiligung geschaffen werden. Damit wäre eine digitale Übertragung von Unternehmensanteilen ohne aufwendige notarielle Beurkundung und Eintragung ins Handelsregister möglich.

Die Fraktion der FDP hat 2019 umfangreiche Vorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Mitarbeiterkapitalbeteiligung in den Deutschen Bundestag eingebracht (vgl. Bundestagsdrucksache 19/14786).

Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat Vorschläge gemacht (vgl. Bundestagsdrucksache 19/15118). In einer Expertenanhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu den beiden Anträgen wurden ebenfalls die schlechten Rahmenbedingungen für Mitarbeiterbeteiligungen in Deutschland als Befund herausgestellt. Gerade für Start-ups gäbe es zwei entscheidende Input-Faktoren: Talent und Kapital. „Im Zweifelsfall folgt das Kapital dem Talent. Das Talent ist also der mit Abstand wichtigste Input-Faktor. [...] Inso-

fern ist es nicht überzogen, zu sagen, dass die Mitarbeiterbeteiligung der entscheidende Faktor ist, um die besten Talente nach Deutschland zu holen“, so der Sachverständige Christian Vollmann (<https://www.bundestag.de/resource/blob/681640/3cb4eba4ad79be950f80587c4d8bc0c0/Protokoll-data.pdf>).

Im Koalitionsvertrag haben CDU, CSU und SPD die Prüfung neuer Möglichkeiten bei Mitarbeiterbeteiligungen vereinbart (https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1). Im Koalitionsbeschluss vom 10. November 2019 hat die Koalition die Erhöhung des Steuerfreibetrags von derzeit 360 Euro auf 720 Euro beschlossen (https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20191110_Koalitionsbeschluss.pdf). Der Koalitionsausschuss vom 3. Juni 2020 hat beschlossen, 100 Mio. Euro für die Schaffung „attraktiver Möglichkeit der Mitarbeiterbeteiligung“ bereitzustellen. Dabei soll auch auf die besondere Situation von Start-up-Unternehmen eingegangen werden. (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile&v=8).

Im Beisein des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Peter Altmaier, ist die #ESOPasap-Studie am 22. Juni 2020 im Rahmen einer digitalen Videokonferenz vorgestellt worden. Aus dem Kreise der Teilnehmer wurde den Fragestellern mitgeteilt, dass der Bundesminister davon sprach, dass die geplanten Regelungen aus dem Koalitionsbeschluss möglichst bald umgesetzt würden. Er stellte ein konsolidiertes Modell innerhalb der Bundesregierung bis Ende der Sommerpause in Aussicht. Er persönlich präferiere eine nachgelagerte Besteuerung, um „Dry-Income“ zu vermeiden sowie eine Besteuerung mit der Kapitalertragsteuer. Er sprach davon, dass Regelungen zwar bald kommen sollen, aber man in der Bundesregierung noch nicht wisse, was man mache. Alle großen Probleme in diesem Zusammenhang seien ungelöst.

1. Teilt die Bundesregierung die Meinung der „#ESOPasap“-Studie (des Bundesverbandes Deutsche Startups e. V., der Boston Consulting Group (BCG), der Internet Economy Foundation (IE.F) und der Kanzlei Hengeler Mueller), dass die steuerlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland international kaum wettbewerbsfähig seien?

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung, dass bei den Rahmenbedingungen für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen in Deutschland Verbesserungspotenzial besteht. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat in diesem Zusammenhang eine eigene Studie in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse der von dem Konsortium Europa-Universität Frankfurt/Oder, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg und Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft e. V. erstellten Studie sind unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/verbreitung-der-mitarbeiterkapitalbeteiligung-in-deutschland-und-europa.html> veröffentlicht.

Die Studie verdeutlicht, dass ein objektiver internationaler Vergleich von Rahmenbedingungen der Mitarbeiterkapitalbeteiligungen nur schwer möglich ist, da hierbei eine Vielzahl von rechtlichen und ökonomischen Faktoren zu berücksichtigen ist.

2. Hält die Bundesregierung die Erhöhung des steuerlichen Freibetrags auf 720 Euro für Mitarbeiterbeteiligung vor dem Hintergrund deutlich höherer Freibeträge in anderen europäischen Mitgliedstaaten für ausreichend?

Die Bundesregierung sieht in der Verdopplung des steuerlichen Freibetrags auf 720 Euro ein wichtiges Element für eine weitere Verbreitung und Inanspruchnahme der Mitarbeiterkapitalbeteiligung. Davon profitieren nicht nur Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Startups, sondern alle Mitarbeiterinnen und Mit-

arbeiter eines Unternehmens, welches Mitarbeiterkapitalbeteiligungen anbietet. Wie in der Antwort zu Frage 1 erläutert, ist ein pauschaler Vergleich zwischen Mitgliedstaaten nicht möglich, da eine Vielzahl von Einflussfaktoren zu berücksichtigen ist.

3. Plant die Bundesregierung, das Gesetzgebungsverfahren zur Erhöhung des Freibetrags bei Mitarbeiterbeteiligungen noch in diesem Jahr abzuschließen, sodass der höhere Freibetrag ab dem kommenden Jahr gelten wird?

Die Bundesregierung beabsichtigt die gesetzliche Anhebung des steuerlichen Freibetrags für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen nach § 3 Nummer 39 Einkommensteuergesetz auf 720 Euro p.a. in diesem Jahr auf den Weg zu bringen, so dass Anteilsübertragungen möglichst schon für 2021 begünstigt sind.

4. Wie viele Personen nutzten den Steuerfreibetrag von 360 Euro (bitte tabellarisch die letzten zehn Jahre aufführen)?

Die genaue Zahl der Beschäftigten, die den Steuerfreibetrag in Anspruch nehmen, ist der Bundesregierung nicht bekannt. Sie dürfte sich gemäß Schätzungen, die durch Fraunhofer FIT im vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebenen Forschungsvorhaben „Evaluierung von Steuervergünstigungen“ durchgeführt wurden, auf rund 1 Mio. Beschäftigte belaufen.

5. Liegen der Bundesregierung zwischenzeitlich belastbare Berechnungen aus dem Forschungsvorhaben des Bundesministeriums der Finanzen „Evaluierung von Steuervergünstigungen“ vor, wie hoch der finanzielle Aufwand einer Erhöhung des Freibetrags (z. B. auf 1 000 Euro, 3 000 Euro, 5 000 Euro) auf den Haushalt ausfallen würde (vgl. Bundestagsdrucksachen 19/13180 bzw. 19/7496)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine belastbaren Berechnungen vor. Die Quantifizierung einer signifikanten Erhöhung des Freibetrags war nicht Gegenstand des oben genannten Forschungsvorhabens.

6. Ist es richtig, dass der Bundesminister für Wirtschaft und Energie die Aussage getätigt hat, dass die Regelungen zur Mitarbeiterbeteiligung aus dem Koalitionsbeschluss vom 3. Juni 2020 noch in diesem Jahr umgesetzt werden sollen?

Ist es richtig, dass die Aussagen getätigt wurden, dass man dabei noch überhaupt nicht wisse, was umgesetzt wird und alle großen Probleme im Zusammenhang mit der Stärkung von Mitarbeiterbeteiligungsprogrammen noch ungelöst seien?

Sofern dies sinngemäß zutrifft, weshalb hat sich die Bundesregierung konkret auf 100 Mio. Euro für Maßnahmen festgelegt, wenn in keiner Weise eine damit verbundene Maßnahme feststeht?

Im Koalitionsbeschluss vom 3. Juni 2020 wurde vereinbart, dass die Möglichkeiten für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbessert werden sollen, sich an ihren Unternehmen zu beteiligen. Dabei soll auch auf die besondere Situation von Startup-Unternehmen eingegangen und eine für diese attraktive Möglichkeit der Mitarbeiterbeteiligung geschaffen werden. Der Koalitionsbeschluss sieht ein Finanzvolumen von 0,1 Mrd. Euro vor. Die konkreten finanziellen Auswirkungen der spezifischen Maßnahmen für Startup-Unternehmen hängen

allerdings von deren Ausgestaltung ab. Hierzu sind die Ressorts noch im Abstimmungsprozess.

7. Teilt die Bundesregierung die Meinung der Fragesteller, dass die Beseitigung des „Dry-Income“-Problems mit die größte Stellschraube ist, die Mitarbeiterkapitalbeteiligung in Deutschland attraktiver zu gestalten?

Ist es richtig, dass auch Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier sinngemäß die Aussage getätigt hat, eine nachgelagerte Besteuerung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungsprogrammen zu präferieren, um „Dry-Income“ zu vermeiden?

Sofern ja, welche Hindernisse stehen nach Kenntnis der Bundesregierung einer entsprechenden Reform im Wege?

Die sog. Dry-Income-Problematik wird als wichtiges Thema in Gutachten und von Praktikerinnen und Praktikern zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen genannt. Dementsprechend ist auch dieses Thema Gegenstand der laufenden Prüfung von Verbesserungsmöglichkeiten.

8. Welche konkreten Maßnahmen kann sich die Bundesregierung vorstellen, um das Dry-Income-Problem zu lösen, sodass Arbeitnehmer nicht mehr aus dem laufenden Einkommen ihre Beteiligung bezahlen müssen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

9. Welche haushälterische Auswirkung würde entstehen, wenn die Besteuerung beim Arbeitnehmer nicht direkt bei Erhalt der Unternehmensanteile geschehen würde, sondern erst beim Verkauf der Anteile?

Die finanziellen Auswirkungen hängen von der Ausgestaltung und Inanspruchnahme einer konkreten Lösung ab. Hierzu dauert die Prüfung noch an.

10. Kann sich die Bundesregierung grundsätzlich vorstellen, Einkünfte aus Mitarbeiterbeteiligungsprogrammen wie Kapitalerträge und nicht wie den regulären Arbeitslohn zu besteuern?

Ist es richtig, dass auch Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier sinngemäß die Aussage getätigt hat, eine Besteuerung mit der Abgeltungssteuer der Besteuerung durch die Einkommensteuer zu präferieren?

Die Bundesregierung prüft derzeit, wie die Rahmenbedingungen für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen bei Startups verbessert werden können.

11. Welche finanziellen Kosten würden durch eine solche Umstellung im Zusammenhang mit der vorgehenden Frage für den Staat entstehen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

12. Kann sich, wie von der „#ESOPasap“-Studie gefordert, die Bundesregierung vorstellen, die Anreize zu verbessern, um höhere Reinvestitionen von Erlösen aus Mitarbeiterbeteiligungsprogrammen zu ermöglichen?

Welche konkreten Maßnahmen kämen nach Ansicht der Bundesregierung infrage, um solche Anreize zu setzen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

13. Teilt die Bundesregierung die in der „#ESOPasap“-Studie aufgeworfene Ansicht, dass es keine Rechtssicherheit bei der Bewertung von Anteilen gibt, die an Mitarbeitern herausgegeben werden?

Sofern ja, plant die Bundesregierung dieses Problem zu lösen und wenn ja, welche Maßnahmen kämen infrage?

Ist es richtig, dass der Bundeswirtschaftsminister sinngemäß die Aussage getätigt hat, man könne sich daran orientieren, was anderswo in der Welt gut funktioniere?

Welche Verfahren in anderen Staaten könnten nach Ansicht der Bundesregierung als Vorbild dienen, um Anteile an Unternehmen angemessen und kostengünstig zu bewerten?

Grundsätzlich stellt, soweit kein Marktpreis ermittelbar ist, das Bewertungsgesetz bewährte und verlässliche Methoden zur Ermittlung des Anteilswertes bereit. Eine Weiterentwicklung, orientiert an „Best-Practice“-Ansätzen in anderen Staaten, wäre ein längerfristiges Vorhaben und steht deshalb derzeit nicht im Mittelpunkt der Abstimmungen um die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

14. Teilt die Bundesregierung die Meinung der „#ESOPasap“-Studie, dass die Implementierung und Abwicklung von Mitarbeiterbeteiligungsprogrammen einen zu hohen administrativen und finanziellen Aufwand erfordern?

Sofern ja, wie kann eine Reduzierung der finanziellen und administrativen Kosten gelingen?

Zahlreiche Praxisbeispiele belegen, dass Mitarbeiterbeteiligungsprogramme mit vertretbarem Verwaltungsaufwand für die Unternehmen eingeführt werden können. Die Unternehmen können dabei auch auf die Expertise von Banken und spezialisierten Dienstleistungsunternehmen zurückgreifen. Der administrative Aufwand ist aus Sicht der Bundesregierung deshalb regelmäßig kein Hinderungsgrund für die Einführung eines Mitarbeiterkapitalbeteiligungs-Programms.

15. Teilt die Bundesregierung im Zusammenhang mit der vorhergehenden Frage den in der Studie gemachten Lösungsvorschlag, eine eigene Anteilsklasse für Mitarbeiterbeteiligungsprogramme zu schaffen, und welche Gründe sprechen aus Sicht der Bundesregierung dafür bzw. dagegen?

Welche Lösungen in anderen Staaten könnten nach Ansicht der Bundesregierung als Vorbild dienen und in Deutschland gleich oder ähnlich umgesetzt werden?

Ziel der Förderung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen ist auch eine Mitsprache der Beschäftigten im Unternehmen. Neuregelungen im Gesellschaftsrecht müssten auch an diesem Ziel und an dem Gleichbehandlungsgrundsatz gemessen werden. Die Prüfung solcher Neuregelungen wäre ein längerfristiges Vorhaben und steht deshalb derzeit nicht im Mittelpunkt der laufenden Abstimmungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.