

Thöne, Michael (Ed.)

Research Report

Evaluierung von Steuervergünstigungen. Evaluierungsgruppe E: Einkommensteuer – Mitarbeiterkapitalbeteiligung

FiFo-Berichte, No. 28-E

Provided in Cooperation with:

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Thöne, Michael (Ed.) (2019) : Evaluierung von Steuervergünstigungen. Evaluierungsgruppe E: Einkommensteuer – Mitarbeiterkapitalbeteiligung, FiFo-Berichte, No. 28-E, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/221910>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

FiFo-Berichte

Nr. 28-E Oktober 2019

FiFo-Reports

No. 28-E October 2019



In Kooperation mit

ZEW
ZEW – Leibniz-Zentrum für
Europäische Wirtschaftsforschung

ifo INSTITUT
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

 **Fraunhofer**
FIT
Fraunhofer-Institut für
Angewandte Informationstechnik

Evaluierung von Steuervergünstigungen

Evaluierungsgruppe E: Einkommensteuer –
Mitarbeiterkapitalbeteiligung

Herausgeber

Michael Thöne (FiFo Köln)

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

fiffo-koeln.de

Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. In besonderen Fällen werden in der Reihe auch ältere FiFo-Untersuchungen wiederveröffentlicht.

About FiFo-Reports

In its Reports-series the FiFo Institute for Public Economics at the University of Cologne publishes many of its studies in electronic format.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. In special cases, older FiFo-studies are reprinted here.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Wörthstr. 26
D-50668 Köln

Tel. +49 221 – 139751-0

www.fifo-koeln.de

Postanschrift/postal address

Postfach 130 136
D-50495 Köln

Fax. +49 221 – 139751-11

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter www.fifo-koeln.de oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

Alle Rechte vorbehalten.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2019.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: www.fifo-koeln.de or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

All rights reserved.

Evaluierung von Steuervergünstigungen

Evaluierungsgruppe E: Einkommensteuer –
Mitarbeiterkapitalbeteiligung

Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

Herausgeben von

Michael Thöne

Dieser Teilbericht wurde bearbeitet von:

FiFo Köln

Fraunhofer FIT

Léa Lamouroux

Kathrin Gunkelmann

Eduard Maier

Sven Stöwhase

Michael Thöne

Unter Mitarbeit von:

Jakob Funke

Benjamin Hilchenbach

Zusammenfassung

Evaluierung von 33 Steuervergünstigungen

Steuervergünstigungen sind breitenwirksam einsetzbare und potenziell effiziente Instrumente der Förderung und instrumentellen Unterstützung zahlreicher Politikfelder, beispielsweise in der Verkehrspolitik, der Wohnungspolitik, der Umweltpolitik sowie für viele sektorale oder Querschnittsaufgaben der Wirtschaftspolitik. Zugleich verlangen steuerliche Subventionen wegen ihrer Budgetferne sowie ihrer Tendenz zu Langlebigkeit und Mitnahmeeffekten die besondere Wachsamkeit einer verstärkt auf Ergebnisorientierung und Evidenzbasierung aufbauenden politischen Steuerung

Für diesen Anspruch liefert die große Evaluierung von 33 deutschen Steuervergünstigungen die wissenschaftliche Grundlage. Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen haben 2017 bis 2019 das ZEW Mannheim, das Ifo Institut, das Fraunhofer FIT sowie federführend das FiFo Köln gemeinsam steuerliche Subventionen im Umfang von zusammen rund 7,4 Milliarden Euro quantifiziert und nach einem einheitlichen Muster tiefgehend evaluiert.

Die Evaluierung gliedert sich insgesamt in sechs Teile, die hier gemäß der Nummerierung der FiFo-Berichte nach Evaluierungsgruppe (EG) aufgeführt sind:

28-0	Ergebnisüberblick, Evaluationsschema, Methoden
28-A	EG A: Energie- und Stromsteuer
28-B	EG B: Kraftfahrzeugsteuer
28-C	EG C: Einkommensteuer – Gewerbliche Wirtschaft und Landwirtschaft
28-D	EG D: Einkommensteuer – Wohnungswesen und Städtebau
28-E	EG E: Einkommensteuer – Mitarbeiterkapitalbeteiligung

Abstract

Evaluation of 33 tax benefits

Tax benefits (or 'tax expenditures') are important, broadly applicable and potentially efficient instruments for creating incentives for private activities and for promoting numerous policy objectives (for example in transport policy, housing policy, environmental policy and many sectoral or horizontal areas of economic policy). At the same time, because they are not included in government budgets, have a tendency towards longevity and are susceptible to deadweight effects, tax benefits must be monitored with particular vigilance as part of a results-oriented and evidence-based governance process.

To obtain a scientific basis for conducting this governance task, the Federal Ministry of Finance commissioned a large-scale evaluation of 33 German tax benefits. Conducted jointly by re-searchers at the FiFo Institute for Public, the Leibniz Centre for European Economic Research (ZEW), the Ifo Institute, and the Fraunhofer Institute for Applied Information Technology (FIT), the study uses a standardized framework to evaluate tax subsidies that add up to a total of roughly €7.4 billion.

The evaluation is divided into six parts, which are listed here according to the numbering of the FiFo reports by evaluation group (EG):

28-0	Overview of results, evaluation scheme, methods
28-A	EG A: Energy and electricity tax
28-B	EG B: Vehicle tax
28-C	EG C: Income tax – Commerce and agriculture
28-D	EG D: Income tax – Housing and urban development
28-E	EG E: Income tax – Employee participation schemes

Schlagworte: Steuervergünstigungen, Subventionen, Evaluation

Keywords: Tax expenditures, subsidies, evaluation

JEL-Classification: H23; H24; H25



Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut an der
Universität zu Köln



ZEW – Leibniz-Zentrum für
Europäische Wirtschaftsforschung



Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.



FIT
Fraunhofer-Institut für
Angewandte Informationstechnik

Evaluierung von Steuervergünstigungen

Evaluierungsgruppe E: Einkommensteuer - Mitarbeiterkapitalbeteiligung

Forschungsvorhaben fe 10/16 im Auftrag des
Bundesministeriums der Finanzen

Köln / Mannheim / München / Sankt Augustin
Oktober 2019

www.fifo-koeln.de

Forschungsvorhaben fe 10/16 „Evaluierung von Steuervergünstigungen“

im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

Teilbericht zur Evaluierungsgruppe E: Einkommensteuer - Mitarbeiterkapitalbeteiligung

Das Gesamtvorhaben wird durchgeführt von vier Forschungseinrichtungen

**Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln (FiFo Köln)**

Wörthstr. 26, 50668 Köln.
www.fifo-koeln.de.

**Fraunhofer-Institut für Angewandte
Informationstechnik (Fraunhofer FIT)**

Schloss Birlinghoven, Konrad-Adenauer-
Straße, 53754 Sankt Augustin.
www.fit.fraunhofer.de

**Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität zu München (ifo Institut)**

Poschingerstr. 5. 81679 München.
www.ifo.de

**Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung (ZEW)**

L7 1, 68161 Mannheim.
www.zew.de

Dieser Teilbericht wurde bearbeitet von (TL: Teamleitung):

FiFo Köln

Léa Lamouroux
Eduard Maier
Michael Thöne

Fraunhofer FIT

Kathrin Gunkelmann
Sven Stöwhase

Unter Mitarbeit von:

Jakob Funke
Benjamin Hilchenbach

Gesamtleitung: Michael Thöne (FiFo Köln)

Inhalt

I.	Subventionskennblatt	5
II.	Evaluierungsgruppe E	9
III.	Einkommensteuer: Mitarbeiterkapitalbeteiligung	12
A.	Grundzüge und Funktionsweise	12
1.	Herangehensweise	12
2.	Technische Ausgestaltung der Vergünstigung	13
3.	Zwecke und Begünstigte der Steuervergünstigung	14
4.	Instrumentelles und förderpolitisches Umfeld	15
B.	Quantifizierung der Steuervergünstigung	17
1.	Einleitung	17
2.	Optimaler Schätzansatz und bisherige Quantifizierung	19
3.	Eigene Quantifizierung des § 3 Nr. 39 EStG	19
C.	Relevanz	25
1.	Historie	25
2.	Ursprüngliche Ziele	27
3.	Ziele heute	30
4.	Alternative Formen der Mitarbeiterbeteiligung	35
D.	Wirkungsanalyse	35
1.	Effektivität der Zielerreichung	36
2.	Nebenwirkungen der Steuervergünstigungen	39
E.	Nachhaltigkeit	41
F.	Instrumentelle Gestaltung	44
1.	Zielerfüllung der Maßnahme	44
2.	Effizienz des Instrumentendesigns	45
3.	Steuerliche Vergünstigung oder Finanzhilfe?	45
G.	Transparenz und Monitoring	46
1.	Transparenz und Monitoring der Steuervergünstigung	47
2.	Transparenz der Maßnahme für die Beteiligten	47
3.	Anwendung der subventionspolitischen Leitlinien	48
H.	Ergebnis und Optionen für die Zukunft	49
1.	Bewertung der Maßnahmen	49

Evaluierung von Steuervergünstigungen: Mitarbeiterkapitalbeteiligung

2.	Gestaltungsoptionen.....	51
I.	Quellenverzeichnis	54
IV.	Evaluierungsgruppe E: Zusammenschau	57
V.	Anhang: Schematische Nachhaltigkeitsprüfung	59

Abbildungsverzeichnis

Abbildung III-1:	Beispielrechnung Mitarbeiterkapitalbeteiligung	16
Abbildung III-2:	Anteil der Unternehmen mit MKB und Erfolgsbeteiligung (in %, 2011)	17
Abbildung III-3:	Ziele der MKB-Förderung.....	30
Abbildung III-4:	Übersicht zu Akteuren und heutiger Zielsetzung.....	30
Abbildung III-5:	„Weiche Ziele“ in Anlehnung an Stracke et al. (2007)	32
Abbildung III-6:	Nachhaltigkeitstableau (Kurzfassung).	42

Tabellenverzeichnis

Tabelle III-1:	Quantifizierung für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen nach § 3 Nr. 39 EStG im Jahr 2015	22
Tabelle III-2:	Quantifizierung für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen nach § 3 Nr. 39 EStG in den Jahren 2016 bis 2020	23

I. Subventionskennblatt

Im Forschungsvorhaben fe 10/16 wurden in den Jahren 2017 bis 2019 33 Steuervergünstigungen aus unterschiedlichen Förderfeldern nach einem einheitlichen Prüfschema evaluiert. Der vorliegende Teilbericht zur **Evaluierungsgruppe E** legt die Befunde zur Steuervergünstigung der **Mitarbeiterkapitalbeteiligung** (93 in der Nummerierung des 26. Subventionsberichtes) vor.

Beginnend mit Abschnitt III.A werden das Vorgehen, die Ergebnisse von Quantifizierung und die Evaluierung dieser Steuervergünstigung vorgestellt. Vorab wird das **Subventionskennblatt** dargestellt, das zentrale Charakteristika und Befunde zusammenführt. Die Befunde der fünf zentralen Evaluierungsdimensionen






- Relevanz des Subventionszwecks,
- Wirksamkeit und Effizienz der Steuervergünstigung,
- Nachhaltigkeit,
- Instrumentelle Eignung und
- Transparenz und Monitoring

werden mithilfe eines fünfstufigen Scorings operationalisiert. Genutzt werden die Scores:

Legende zum Einsatz der Scoring-Symbole			
	Ungenügend	0,00	<i>In keiner Weise akzeptabel; hier ist nichts.</i>
	Schwach	0,25	<i>Hier sind wenige positive Befunden, die so merklich hinter dem Erwartbaren zurückbleiben, dass etwas geändert werden MUSS.</i>
	Ausreichend	0,50	<i>Vergleichbar der Schulnote 4,0: Bestanden, aber mehr auch nicht.</i>
	Gut	0,75	<i>So gut, dass kein unmittelbar Verbesserungsbedarf besteht. Aber besserbar ist es durchaus.</i>
	Ausgezeichnet	1,00	<i>Hier ist nichts zu verbessern (bis auf Kosmetisches vielleicht)</i>

Abschließend werden die fünf Teilscores gleichgewichtet zu einem Gesamtscore zusammengefasst. Dabei werden die Evaluierungsdimensionen *Relevanz* und *Wirksamkeit* als k.o.-Kriterien definiert. Das heißt, die Gesamtbewertung kann nicht besser ausfallen als das schlechteste Teilergebnis dieser beiden Dimensionen: Mängel beim (aktuellen) Sinn einer Subvention oder bei ihrer Wirksamkeit können nicht durch anderweitig gute Performanz geheilt werden.

Subventionskennblatt					Lfd. Nr. 93. SB	
Lohn- bzw. Einkommensteuerbefreiung bei der unentgeltlichen oder verbilligten Überlassung von Vermögensbeteiligungen durch den Arbeitgeber an den Arbeitnehmer (Mitarbeiterkapitalbeteiligung)					93	
1 Grundzüge						
Rechtsgrundlage: § 3 Nr.39 EStG						
Eingeführt:	2009 (MKBG)	Zuletzt geändert:	2009/2013	Befristung:	unbefristet	
Subventionsvolumen (Mio. Euro)	2016 83	2017 83	2018 83	2019 84	2020 84	
Inanspruchnahme: Fallzahl (Unternehmen)	2016 21.000			2018 21.000		
Technische Ausgestaltung der Steuervergünstigung						
<p>§ 3 Nr. 39 EStG schreibt vor, dass die unentgeltliche oder verbilligte Überlassung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen bis zu einem Betrag von 360 Euro pro Mitarbeiter und Jahr von Steuern und Sozialabgaben befreit ist.</p> <p>Gefördert werden nur innerbetriebliche Beteiligungsformen und Beteiligungen an konzernzugehörigen Unternehmen im Sinne von § 18 des Aktiengesetzes.</p>						
Begünstigte						
<p>Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, die länger als ein Jahr im Unternehmen tätig sind und eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung als Lohnbestandteil oder zusätzliche vermögenswirksame Leistung vereinbart haben. Mittelbar betrifft die Förderung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen durch die gesenkte Abgabenlast auf Arbeit auch jene Arbeitgeber, die ihren Mitarbeitern eine Beteiligung anbieten.</p>						
Ziel der Steuervergünstigung						
<p>Der 26. Subventionsbericht führt die Förderung der Vermögensbildung von Arbeitnehmern in Form von Unternehmensbeteiligungen als primäres Ziel der Steuervergünstigung an. Die Mitarbeiterkapitalbeteiligung soll dazu führen, dass mehr Arbeitnehmer am betrieblichen Kapital der Unternehmen beteiligt werden und in Produktivkapital investieren. Das wiederum soll einerseits die Bindung und Identifikation von Arbeitnehmern mit ihrem Arbeitgeber fördern, zum anderen einer als irrational wahrgenommenen Distanz der Arbeitnehmer zu Produktivkapital entgegen wirken.</p>						
2 Ergebnisse der Evaluation					Score	
Relevanz des Subventionszwecks						
<p>Primäres Ziel der Vergünstigung ist die Einbindung von Produktivkapital in die Vermögensbildung der Arbeitnehmer. Durch die hier geförderte Mitarbeiterbeteiligung soll gleichzeitig auch die Kapitalbasis der Unternehmen gestärkt werden. Weiter wird die Steigerung der Produktivität der Mitarbeiter angestrebt (über „weiche Faktoren“ wie Mitarbeitermotivation, -bindung u.ä.).</p>						

	Wirkungen der Steuervergünstigung 
	<p>Mitarbeiterkapitalbeteiligungen und damit auch deren steuerliche Begünstigung weisen diverse mögliche positive Wirkungen auf (gesteigerte Produktivität etc.), die vor allem durch Mitsprache- und Kontrollrechte angetrieben zu sein scheinen. Diese sind allerdings keine zwingende Voraussetzung für steuerliche Förderfähigkeit. Zudem können negative Aspekte, wie ein gebündeltes Risiko für den Arbeitnehmer durch den möglichen Verlust von Arbeitsplatz und Vermögen nicht ausgeschlossen werden.</p> <p>Kritisch ist außerdem der Einfluss der Maßnahme auf die Verteilungsgerechtigkeit zu beurteilen. So können Arbeitnehmer mit geringen Einkommen durch ihre geringe Sparfähigkeit kaum von der Förderung profitieren. Vielen Beschäftigten kleinen und mittleren Unternehmen steht faktisch das Angebot einer MKB gar nicht offen.</p>
	Nachhaltigkeit 
	<p>Die Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung berührt die Nachhaltigkeitsaspekte langfristiger Wachstumsförderung und Beschäftigung und kann mitunter auf diese einen positiven Effekt haben.</p>
	Instrumentelle Eignung 
	<p>Das Instrument ist nur begrenzt geeignet, da es viele Ziele nur mittelbar verfolgt und große Teile der Beschäftigten (nämlich die, deren Arbeitgeber keine Mitarbeiterkapitalmodelle anbieten) nicht erreichen kann. Der 2009 unternommene Versuch, dieses bei kleinen und mittleren Unternehmen besonders virulente Problem durch die Schaffung von MKB-Fonds zu heilen, wurde wegen fehlender Akzeptanz 2013 wieder aufgegeben.</p>
	Transparenz und Monitoring 
	<p>Durch den Subventionsbericht wird regelmäßig Bericht erstattet. Informationen und Erhebungen auf detaillierter Ebene (inklusive zusätzlicher Informationen zum Empfängerkreis) zur Implementierung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung in Deutschland sind allerdings kaum vorhanden. Entsprechend beschränkt ist die Datenlage für ein Monitoring der Steuervergünstigung.</p>
3	Schlussfolgerungen
	Ergebnis der Evaluierung 
	<p>Das Ziel der Vermögensbildung findet sich sowohl in der hier evaluierten Steuervergünstigung, als auch in der Förderung nach 5. VermBG wieder. Im Kontext der Steuervergünstigung nach EStG werden zusätzlich noch weitere, teils „weiche“, Ziele verfolgt. Die Wirkungsanalyse kann eine positive Wirkung auf einige dieser Ziele bestätigen. Dennoch bleiben Bedenken, besonders mit Blick auf die Risikobündelung für den Arbeitnehmer. Eine verbesserte Informationslage, die auch als Basis für eine genaue Kosten-Nutzen-Analyse dienen kann, wäre wünschenswert.</p> <p>Bisher nehmen kleine und mittlere Unternehmen kaum die Option wahr, Mitarbeiterkapitalbeteiligungen anzubieten. Das schließt effektiv einen Großteil der Arbeitnehmer von der Förderung aus und schadet dem Hauptziel der Vergünstigung, nämlich der weiteren Verbreitung von Produktivkapital im Vermögensportfolio von Kleinanlegern, massiv. Hingegen ist unter den Arbeitnehmern, die die Möglichkeit einer MKB haben, deren Beliebtheit recht groß. Die Neigung der Arbeitnehmer, ihr Vermögen mit Anteilen ihres Arbeitgebers zu er-</p>

gänzen, scheint nicht die entscheidende Hürde zu sein.

Optionen zur Gestaltung

Im Lichte der Ergebnisse der Evaluierung wären Maßnahmen, die die Schwellen für Unternehmen für eine Einführung von MKB-Modellen senken, wichtiger für die Verbreitung auch in kleineren Unternehmen als die steuerliche Begünstigung. Dergleichen wurde mit der Gesetzgebung zu MKB-Fonds 2009 allerdings versucht und 2013 wegen Erfolglosigkeit wieder aufgegeben. Eine wichtige Stellschraube war also nicht reparabel. Auch wenn theoretisch nicht ausgeschlossen ist, dass ein gleichgerichtetes, aber in den Designdetails verändertes und unter günstigeren Rahmenbedingungen erneut eingeführtes Instrument zumindest nicht vollkommen erfolglos bliebe, wird dem Gesetzgeber nicht empfohlen, diesen Weg noch einmal zu beschreiten. Es bleiben zwei Gestaltungsoptionen:

1. Nimmt man die vielschichtigen gesetzgeberischen Ziele der MKB-Förderung als obligatorisch zu erfüllen, sollte man das Instrument aufgeben.
2. Gesteht man ein, dass die Kumulation von zahlreichen, einzeln sinnvollen und verfolg-baren Zielen in der Summe zur *erwiesenen* Unvereinbarkeit führt, reduziert man die Vielfalt der Zwecke der MKB-Förderung auf ein machbares, schmaleres Zielspektrum. Je nachdem, welche Ziele in den Vordergrund gestellt werden, besteht noch Raum für die steuerliche Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung – oder nicht.

Die notwendige Reduzierung der politischen Ziele auf ein instrumentell handhabbares Spektrum kann nicht durch den Evaluator erfolgen, hier müssen gesellschaftliche Wertentscheidungen reflektiert und vom Gesetzgeber umgesetzt werden. Dazu gehört es auch zu akzeptieren, dass mit der steuerlichen Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung hauptsächlich bestimmte Beschäftigtengruppen erreicht werden können, die Arbeitnehmer von großen Unternehmen. Unterbleibt eine solche Entscheidung, ist Gestaltungsoption¹ die Empfehlung des Evaluators.

II. Evaluierungsgruppe E

Im Forschungsvorhaben fe 10/16 wurden in den Jahren 2017 bis 2019 33 Steuervergünstigungen aus unterschiedlichen Förderfeldern nach einem einheitlichen Prüfschema evaluiert. Der vorliegende Teilbericht zur **Evaluierungsgruppe E** legt die Befunde zur Steuervergünstigung der **Mitarbeiterkapitalbeteiligung** nach EStG vor (Nr. 93 in der Nummerierung des 26. Subventionsberichts). Das Subventionskennblatt in Abschnitt I oben bietet zugleich die Kurzfassung der Quantifizierung und Evaluierung des Abschnitts III.

Im Kern spiegelt das Subventionskennblatt die zentralen Schritte wider, die für jede Steuervergünstigung in der Evaluierung gemacht werden. Nach einer kurzen Charakterisierung der Maßnahme erfolgt die Quantifizierung der Einnahmeneinbußen, die die jeweilige Steuervergünstigung mit sich bringt. Die Evaluierung erfolgt nach einem einheitlichen Prüfschema, das sich als Weiterentwicklung der FiFo-Ansätze zur Subventionskontrolle versteht.¹ Die Steuervergünstigung wird in folgenden Dimensionen überprüft:²

- **Relevanz** des Subventionszwecks: In dieser auch als *allokative Kontrolle* bezeichneten Untersuchungsdimension werden vor allem zwei zum Sinn der jeweiligen Steuervergünstigung wichtigen Fragen betrachtet: Sind die Ziele mit Blick auf die aktuelle Förderpolitik und mögliche ökonomische oder soziale Rechtfertigungen noch angemessen? Gibt es zwingend (europa-)rechtliche Gründe für die Steuervergünstigung?
- **Wirkungen** der Steuervergünstigung: Die zentrale Frage für jede staatliche Intervention mit einer auf Freiwilligkeit beruhenden Verhaltensreaktion der gewollten Empfänger (Destinatäre) ist die nach der Wirksamkeit: Leistet die Steuervergünstigung einen erkennbaren Beitrag zu Erreichung der jeweiligen Subventionsziele? Wie weit werden diese Ziele erreicht oder gar übertroffen? Im Rahmen der Untersuchungen zur **Effektivität** werden hier auch Fragen die **Effizienz** der Zielerreichung mit der Steuervergünstigung betrachtet. Grundsätzlich kann zwar die Betrachtung des Verhältnisses von Zielerreichung und dafür eingesetztem Mitteleinsatz auch als eigene Evaluierungsdimension behandelt werden.³ Ungeachtet der hohen prinzipiellen Bedeutung der Effizienz kann sie in der Praxis nur unter zwei Bedingungen sinnvoll umgesetzt werden: Zum einen müssen die Wirkungen eindeutig und möglichst kausal quantifiziert werden können. Zum anderen bedarf es gehaltvoller Effizienz Kennziffern bei anderen, aber vergleichbaren Maßnahmen, denn Effizienzbetrachtungen bieten erst als *Effizienzvergleiche* einen

¹ Vgl. Thöne (2003) und Thöne/Heinemann/Naess-Schmidt (2009).

² Vertiefende Erläuterungen bietet der gemeinsame Ergebnis- und Methodenband

³ Vergleiche etwa das Schema zur Subventionskontrolle in Thöne (2003) und im 19. Subventionsbericht (2003)

echten Mehrwert gegenüber der Wirksamkeitskontrolle (bei der der Mitteleinsatz ja ebenfalls bekannt ist).

- **Nachhaltigkeit** der Steuervergünstigung: Seit dem 25. Subventionsbericht werden alle Finanzhilfen und Steuervergünstigungen auf ihre Nachhaltigkeit überprüft, so wie es seit 2015 die Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung fordern. Im Rahmen der vorliegenden Evaluierung von Steuervergünstigungen war zu entscheiden, ob eine hiervon strukturell unabhängige Nachhaltigkeitsprüfung⁴ zielführender wäre oder ob auch in der unabhängigen Evaluation der von der Bundesregierung eingeschlagene Weg weiterentwickelt werden sollte. In der Abwägung von Stärken und Schwächen beider Wege wurde entschieden, die Nachhaltigkeitsprüfung als Vertiefung der gegenwärtig im Subventionsbericht angelegten Betrachtung anzulegen. Damit werden die Steuervergünstigungen hinsichtlich ihrer positiven und negativen Wirkungen im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung evaluiert; maßgeblich ist dabei die Strategieaktualisierung von 2016, mit der Kohärenz zu den *Sustainable Development Goals* (SDG) angestrebt wird.
- **Instrumentelle Eignung** der Steuervergünstigung: Hier wird bewertet, ob die Ausgestaltung als Steuervergünstigung in der gewählten Form die bestmögliche Instrumentierung des Politikziels ist oder ob zur Erreichung des Subventionsziels andere Instrumente naheliegender wären. In diesem Zusammenhang ist auch zu beantworten, ob im Licht der Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung eine Umgestaltung der Steuervergünstigung in eine Finanzhilfe machbar und zweckmäßig wäre. Die instrumentelle Kontrolle teilt sich in zwei Perspektiven: Im Sinne einer Evaluierung des *Interventionsdesigns* wird aus einer *Ex ante*-Perspektive bewertet, ob von vornherein die geeignete Instrumentierung gewählt wurde. Diese Betrachtung wird durch eine *Ex post*-Bewertung ergänzt, in der die Befunde der Wirkungskontrolle und gegebenenfalls der Nachhaltigkeitsprüfung einfließen: Welche Rückschlüsse lassen die Befunde zu den verschiedenen Wirkungsdimensionen für das Instrumentendesign zu? Da eine sinnvolle Instrumentenkontrolle *Ex ante*- und *Ex post*-Betrachtung integriert behandelt, erfolgt sie hier an (ungewohnt) später Stelle des Prüfschemas.
- **Transparenz und Monitoring**: Auch die Evaluation der Transparenz der Steuervergünstigungen sowie ihrer Monitoring-Eignung und -Praxis profitieren von den Befunden zu Haupt-, Neben- und Nachhaltigkeitswirkungen. Auch die vorangehende instrumentelle Kontrolle kann unter Umständen noch Einfluss auf die hier anzuwendenden Maßstäbe haben (z.B. zur Rolle des Steuergeheimnisses). Folgende Fragen stehen im Vordergrund: Wie gut und regelmäßig wird öffentlich und quantitativ berichtet? Ist das aktuelle Sub-

⁴ Wie zum Beispiel die von Thöne/Happ (2015) entworfene Nachhaltigkeitsprüfung für Subventionen. Vgl. auch Rave/Thöne (2010).

ventionsziel hinreichend klar definiert? Sind die Ziele als Indikatoren spezifiziert? Sind sie spezifizierbar? In der Transparenzdimension spielt auch eine in der deutschen Binnendebatte oftmals übersehene „Selbstverständlichkeit“ eine Rolle: Mit dem alle zwei Jahre vorgelegten Subventionsbericht der Bundesregierung werden zwar nicht alle Transparenzwünsche vollauf befriedigt; dennoch hat Deutschland damit eine Instrument der Subventionstransparenz, das international seinesgleichen sucht. Eine solche Berichtsform zu nutzen und – wie in den letzten Jahren geschehen – qualitativ signifikant zu verbessern und auszubauen, ist (auch im Licht des gesetzlichen Auftrags) alles andere als selbstverständlich.⁵

Auf Basis dieser fünf Hauptschritte der Evaluierung werden in Abschnitt III für die betrachtete Steuervergünstigung dann die Gesamtbefunde formuliert und Optionen für die Zukunft skizziert. Abschließend bietet Abschnitt IV eine komprimierte Übersicht der Ergebnisse mithilfe der in den Subventionskennblättern eingeführten Scores. Der Anhang in Abschnitt V gibt die schematische Nachhaltigkeitsprüfung in Langform wieder.

⁵ Das zeigt auch die durchaus wechselhafte Entwicklung bei den Subventions- und Förderberichten der Länder. Auch für die Beihilfenaufsicht der Europäischen Kommission fällt der Befund zur Transparenz durchaus gemischt aus; hier fehlt es zwischen der enormen Fülle an prozeduralen und Detailinformationen auf der einen und einem arg knappen State Aid Scoreboard auf der anderen Seite an einem gleichermaßen gehaltvollen wie überschaubaren Transparenzinstrument wie dem Subventionsbericht.

III. Einkommensteuer: Mitarbeiterkapitalbeteiligung

A. Grundzüge und Funktionsweise

1. Herangehensweise

Die Bindung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu stärken ist eines der zentralen Anliegen von Mitarbeiterkapitalbeteiligung (MKB) und deren staatlicher Förderung. Im Regelfall mündet eine MKB in der dauerhaften Miteigentümerschaft abhängig Beschäftigter bei „ihrem“ Unternehmen. Anders als die *Erfolgsbeteiligung*, die Arbeitnehmer finanziell am Unternehmenserfolg (dies kann je nach Gestaltung unterschiedliche Kennzahlen betreffen) teilhaben lässt, macht die Mitarbeiterkapitalbeteiligung Arbeitnehmer zu Anteilseignern und verknüpft so langfristig das Kapital beider Akteure.

Aufgabe dieses Berichts ist die Evaluation der Steuervergünstigung für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen nach § 3 Nr. 39 EStG. Geprüft wird dabei vorrangig, ob die steuerliche Begünstigung und ihre Gestaltung geeignet sind, um Mitarbeiterkapitalbeteiligung in der Breite wirksam und effizient zu fördern. Ob die MKB als Konzept sinnvoll ist und zu den Zielen beiträgt, die unterstützt werden sollen, ist nicht die zentrale Forschungsfrage. Dennoch müssen Wechselwirkungen zwischen der Angemessenheit des Instruments der Einkommensteuervergünstigung (im Vergleich etwa mit einer Finanzhilfe) und der Förderberechtigung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung als solcher Rechnung getragen werden. In den folgenden Abschnitten wird, sofern dies möglich ist, zwischen den inhärenten Effekten der Mitarbeiterkapitalbeteiligung und den Wirkungen der Steuervergünstigung differenziert. An jenen Stellen, an denen sich beide Effekte überlagern, wird dies hervorgehoben.

Die MKB wird über zwei separate Kanäle staatlich gefördert - über die Steuer- und Sozialabgabenbefreiung nach EStG und für Arbeitnehmer unterhalb eines bestimmten Einkommens über die Arbeitnehmersparzulage nach dem 5. VermBG. Der vorliegende Bericht beschäftigt sich jedoch **ausschließlich** mit der Steuervergünstigung nach EStG.⁶ Die aktuellste Fassung der Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung wurde 2009 beschlossen. Der steuer- und sozialabgabenfreie Beitrag für die Förderung durch das EStG entspricht **360 Euro** pro Mitarbeiter und Jahr. Dies beläuft sich im Schnitt auf einen Förderbetrag von etwa 80 € pro Person, die die Förderung beansprucht. Die Größenordnung ist ein eindeutiger Hinweis darauf, dass die Förderung Mitarbeiterkapitalbeteiligung (die in hoch bezahlten Führungspositionen praktisch selbstverständlich zur Vergütung gehört) auch für die Masse der Arbeitnehmer etablieren soll.

⁶ Die Förderung nach dem 5. VermBG wurde bereits 2009 evaluiert; vgl. Thöne/Bergs/Schaefer (2009).

Abschnitt A beschreibt die rechtliche Ausgestaltung und den Kreis der Begünstigten. Abschnitt B präsentiert eine Quantifizierung der Fallzahlen und des Volumens der Vergünstigung. Sie sind als Grundgerüst für die in Abschnitt C folgende Analyse der Relevanz und Begründung der Steuervergünstigung zu sehen. Die Wirkung der Steuervergünstigung wird in Abschnitt D analysiert. Abschnitt E befasst sich mit der Nachhaltigkeit der Subvention nach den Richtlinien der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Abschnitt F prüft die instrumentelle Gestaltung der Steuervergünstigung auf ihre Effizienz, Abschnitt G bewertet die Transparenz im Umgang mit der Subvention, insbesondere im Hinblick auf die Subventionspolitischen Leitlinien. Schließlich wird auf Basis der vorangegangenen Untersuchung ein Fazit gezogen.

2. Technische Ausgestaltung der Vergünstigung

Die Förderung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen nach EStG bedeutet konkret Steuer- und Sozialversicherungsfreiheit bei der unentgeltlichen oder verbilligten Überlassung durch den Arbeitgeber von Kapitaleinlagen der Mitarbeiter ins Unternehmen bis zu einem Betrag von 360 Euro pro Mitarbeiter und Jahr. Voraussetzung für eine Förderung nach § 3 Nr. 39 EStG ist, dass die Beteiligung **allen** Mitarbeitern offensteht, die mehr als ein Jahr ununterbrochen in der Firma tätig sind (Gleichbehandlungsgrundsatz).

Gefördert werden innerbetriebliche Beteiligungsformen und Beteiligungen an konzernzugehörigen Unternehmen im Sinne von § 18 des Aktiengesetzes. Bei einer Beteiligung aus zusätzlichen Mitteln *außerhalb des laufenden Lohns* ist diese steuer- und sozialabgabenfrei, da die Beteiligung in diesem Fall nicht zum Arbeitsentgelt in der Sozialversicherung gehört (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SvEV). Handelt es sich bei der Beteiligung um eine *Entgeltumwandlung*, so fällt die Sozialabgabenfreiheit weg. Die Steuerbefreiung führt folglich zu entgangenen Einnahmen aus der Einkommensteuer, die Bund und Länder zu je 42,5% sowie die Gemeinden zu 15% tragen.

Die Ausgestaltungsmöglichkeiten der Mitarbeiterkapitalbeteiligung sind im Detail vielfältig, vereinfacht lassen sich jedoch drei Kategorien unterscheiden:

Bei **Eigenkapitalbeteiligung** fließt die Kapitaleinlage des Arbeitnehmers direkt in das Eigenkapital des Unternehmens. Unter diese Ausgestaltungsmöglichkeit fällt auch die Ausgabe von Geschäftsanteilen, Aktien oder Optionen⁷ auf ebendiese an den Arbeitnehmer. Es besteht somit ein gesellschaftsrechtliches Verhältnis zwischen Arbeitnehmer und Unternehmen. Damit sind Regelungen verknüpft, wie beispielsweise Mitsprache-, Kontroll- und Informationsrechte. Gleichmaßen trägt der Arbeitnehmer jedoch auch einen Teil des Risikos, z.B. durch Haftung oder Totalverlust im Fall einer Insolvenz. In der **Fremdkapitalbetei-**

⁷ Aktienoptionen sind im Rahmen des § 3 Nr. 39 EStG nicht steuerbegünstigt.

ligung wird die Einlage des Arbeitnehmers wie Fremdkapital behandelt. Dies bedeutet, dass festgelegt ist, wann und unter welchen Umständen (Zinshöhe etc.) die Einlage wieder ausgezahlt wird. Es entsteht kein gesellschafts-, sondern ein schuldrechtliches Verhältnis zwischen Mitarbeiter und Unternehmen. So wird im Falle einer Insolvenz der Mitarbeiter wie ein Gläubiger behandelt, mit den damit verbundenen Rechten und Risiken. Schließlich sind Mischformen, sogenannte **Mezzaninebeteiligungen**, möglich. Ein Beispiel hierfür ist die Stille Beteiligung, die zwar einen Unternehmensanteil, jedoch kein Mitspracherecht impliziert.

3. Zwecke und Begünstigte der Steuervergünstigung

Der 26. Subventionsbericht führt die **Förderung der Vermögensbildung bei Arbeitnehmern in Form von Unternehmensbeteiligungen** als primären Zweck der Steuervergünstigung an. Im Rahmen der Analyse der Steuervergünstigungen durch Mitarbeiterkapitalbeteiligungen sollte, wo dies angemessen ist, zwischen den Perspektiven von Arbeitnehmern und Arbeitgebern differenziert werden. Relevant wird dies vor allem bei der Analyse der Zielsetzung (Abschnitt C) und der Wirkungsanalyse (Abschnitt D).

Die unmittelbar Begünstigten der Steuervergünstigung sind – gemäß ihres oben erwähnten Hauptzweckes – Arbeitnehmer, die über eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung in „ihr“ Unternehmen investieren. Die Regelung ist jedoch nicht als explizite Förderung privater Altersvorsorge zu verstehen, da diese separat geregelt ist (Bundesministerium der Finanzen, 2017a, S.8) und die Förderung vermögensbildender Maßnahmen immer auch der privaten Altersvorsorge dient, ohne dass sich die Mitarbeiterkapitalbeteiligung dabei gesondert hervorheben ließe. Mittelbar betrifft die Förderung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen auch jene Arbeitgeber, die ihren Mitarbeitern eine Beteiligung anbieten. Wenn sich Verhaltens-effekte aus der Vergünstigung ergeben, fließt ihnen mehr Kapital zu. Die eingesparten Lohnnebenkosten können Arbeitgeber zudem nutzen, um für Arbeitnehmer attraktiver zu werden (wie wichtig das in der Praxis ist, ist vor allem abhängig von der Situation auf dem Arbeitsmarkt).

Schließlich ist der Staat involviert. Der Gesetzgeber legt die Rahmenbedingungen der Förderung fest, die unmittelbar die Gestaltungsmöglichkeiten sowie in Konsequenz die Akzeptanz und Verbreitung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung beeinflussen. Besonders wichtig ist hier, dass für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen unmittelbar zum Zeitpunkt der Vergabe von Anteilen eine Steuerpflicht entsteht, diese Anteile jedoch im Regelfall nicht sofort veräußert werden können (und auch nicht sollen). Die nötigen liquiden Mittel muss der Arbeitnehmer selbst vorhalten. Dies ist vor allem im Falle schnell wachsender, aber zumindest zu Anfang nicht gewinnorientierter Start-ups eine oft prohibitive Hürde für „klassische“ Mitarbeiterkapitalbeteiligungen im Vergleich zu Modellen, die dies umgehen (und oft als *virtuelle* MKB bezeichnet werden).

4. Instrumentelles und förderpolitisches Umfeld

Das Zusammenspiel der Steuervergünstigung für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen mit anderen Förderungen und Alternativen ist im Rahmen der Evaluation zu untersuchen. Besonders die Förderung von MKB durch das 5. VermBG ist relevant. Bei der Bewertung der Effektivität und Effizienz der MKB selbst und ihrer steuerlichen Förderung sind alternative Anlageformen als Vergleichspunkte gut geeignet.

a) Vermögensbildungsgesetz

In Rahmen der Förderung durch das 5. VermBG⁸ werden vermögenswirksame Leistungen in einer Höhe von bis zu 400 Euro je Kalenderjahr gefördert. Die relevante Einkommensgrenze für eine Arbeitnehmer-Sparzulage von 20% liegt bei 20.000 Euro bzw. 40.000 Euro (Alleinstehende bzw. Verheiratete/Verpartnerte)⁹. Die Regelungen zur Förderung nach dem 5. Vermögensbildungsgesetz durch eine Arbeitnehmersparzulage richten sich *nicht* ausschließlich an die Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung. Sie beziehen sich auf mehrere unterschiedliche Arten vermögenswirksamer Leistungen, etwa für Bausparen oder zur Entschuldung von Wohneigentum. Diese Förderansätze unterscheiden sich, z.B. in der Höhe ihrer Fördersätze und Höchstbeträge.

Die Steuervergünstigung nach EStG und die Förderungen nach 5. VermBG sind dementsprechend **kumulativ anwendbar**. Dies bedeutet auch eine funktionale Trennung; das Vorhandensein und die Gestaltung der einen Vergünstigung beeinflussen die jeweils andere nicht, obwohl die Subventionen in der Praxis ähnlich wirken können.

Ein Arbeitnehmer kann beispielsweise 760 Euro im Jahr als Mitarbeiterkapital anlegen, darunter ein (nach EStG steuer- und sozialabgabenbefreiter) Anteil des Arbeitgebers an den Arbeitnehmer von 360 Euro. Für die selbst eingebrachten 400 Euro erhält der Arbeitnehmer **außerdem** nach 5. VermBG eine Sparzulage von 20%, sofern sein Einkommen innerhalb der Einkommensgrenzen von 20.000 Euro/40.000 Euro (ledig/verheiratet) liegt. Dies entspricht zusätzlichen 80 Euro im Jahr. Am Ende einer (ebenfalls beispielhaften) sechsjährigen Einzahlungsfrist erhält der Arbeitnehmer somit 840 Euro¹⁰*6 Jahre = 5.040 Euro. Steuer- und sozialabgabenbefreit sind davon 2.160 Euro (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013 sowie die folgende Abbildung III-1). Die genaue Förderhöhe ergibt sich aus dem persönlichen Einkommensteuertarif des jeweiligen Angestellten.

⁸ Für eine Evaluierung der Stärken und Schwächen dieses Gesetzes und verschiedene Reformoptionen vgl. Boockmann et al., 2013.

⁹ Maßgeblich ist das zu versteuernde Einkommen im Kalenderjahr, in dem die vermögenswirksame Leistung angelegt worden ist.

¹⁰ 400+360+80= 840 Euro. Diese vereinfachte Berechnung lässt Zinsen unberücksichtigt.

Abbildung III-1: Beispielrechnung Mitarbeiterkapitalbeteiligung.



Quelle: Eigene Darstellung, nach Ministerium für Arbeit und Soziales (2013).

b) Weitere Formen der Mitarbeiterbeteiligung

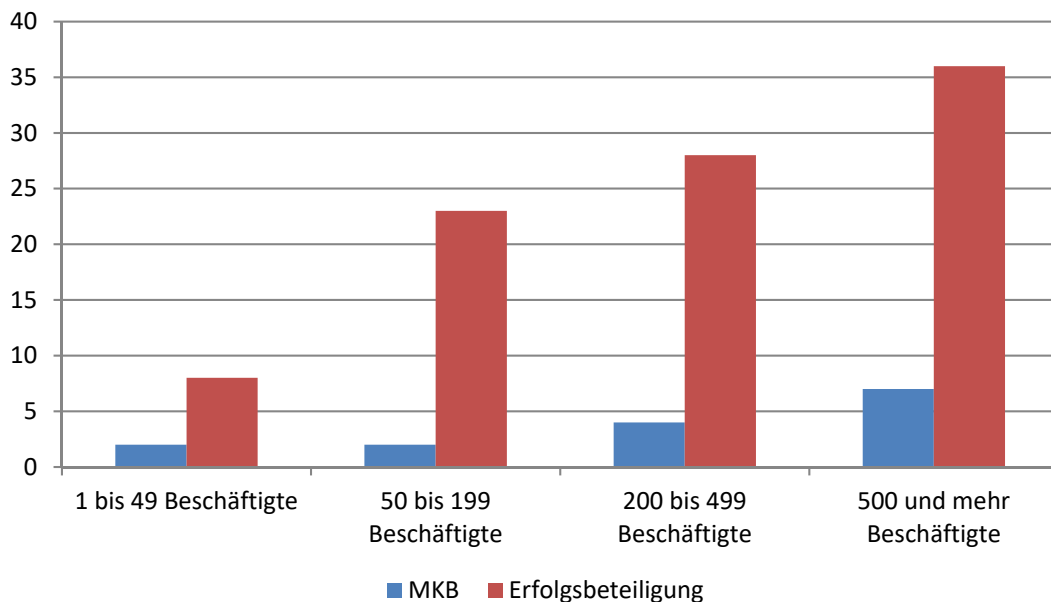
Arbeitnehmer können nicht nur mittels einer förderfähigen Mitarbeiterkapitalbeteiligung am Unternehmen teilhaben. Alternative Modelle wie die Erfolgsbeteiligung oder die neueren „virtuellen Mitarbeiterbeteiligungen“ finden häufig Anwendung. Der Vergleich mit der Erfolgsbeteiligung ist durchaus hilfreich, um die Popularität der Mitarbeiterkapitalbeteiligung als Instrument der Arbeitgeber einzuordnen. Hierzu ist zunächst ein Blick auf die Fallzahlen der beiden Instrumente interessant: Nur gut **zwei Prozent aller Unternehmen** in Deutschland boten 2011 überhaupt eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung an. Mitarbeiterkapitalbeteiligungen werden zudem hauptsächlich von großen Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern angeboten. In dieser Gruppe bieten ca. 7% der Arbeitgeber eine förderfähige MKB an. Für Unternehmen mit 200 bis 499 Mitarbeitern liegt der Wert bei etwa 4% und lediglich 2% der Unternehmen bis 199 Mitarbeiter bieten eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung an (Möller, 2013). Diese Zahlen sind in ihrer Größenordnung seit der Jahrtausendwende kaum verändert; die relativ hohe Anzahl der kleinen und mittleren Unternehmen in Deutschland schlägt sich im genannten Gesamtbefund nieder. Die Gründe dafür liegen vor allem im relativ hohen Aufwand zur Aufrechterhaltung eines MKB-Modells, der sich in kleinen Unternehmen überproportional niederschlägt.

Dem Anteil der Unternehmen, die eine förderungsfähige Mitarbeiterkapitalbeteiligung anbieten, stehen 10% der Unternehmen gegenüber, die die (nicht geförderte) **Erfolgsbeteiligung** anbieten (Möller, 2013). Anders als bei der klassischen Mitarbeiterkapitalbeteiligung

profitieren die Arbeitnehmer direkt und ausschließlich im Erfolgsfall (dessen Definition unterschiedlich sein kann) vom Unternehmen. Steueranreize für Erfolgsbeteiligungen wurden in der jüngeren Vergangenheit allerdings reduziert oder ganz abgeschafft, da das Konzept bei den Arbeitgebern weitgehend etabliert ist und immer mehr als regulärer Lohnbestandteil angesehen wird (Lowitzsch und Hashi 2014a, S. 112).

Die Alternativen (und Komplemente) zur Steuervergünstigung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen haben Einfluss auf die Attraktivität der Anlage, da unterschiedliche Gehaltsbestandteile miteinander konkurrieren. So kann die deutlich weitere Verbreitung von Erfolgsbeteiligungen als Indikator für ein trotz Förderung bestehendes Attraktivitätsdefizit der MKB gegenüber anderen Leistungen interpretiert werden.

Abbildung III-2: Anteil der Unternehmen mit MKB und Erfolgsbeteiligung (in %, 2011)



Quelle: Eigene Darstellung, nach Moeller (2013).

B. Quantifizierung der Steuervergünstigung¹¹

1. Einleitung

In diesem Kapitel findet eine eigenständige Quantifizierung der Steuervergünstigung nach § 3 Nr. 39 EStG statt. Ziel der Steuerbegünstigung ist es, die Vermögensbildung bei Arbeit-

¹¹ Kathrin Gunkelmann und Sven Stöwhase, Fraunhofer FIT

nehmern in Form von Unternehmensbeteiligungen zu fördern. Dies geschieht durch die Gewährung einer Steuer- und Sozialversicherungsfreiheit von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen bis zu einem Maximalbetrag in Höhe von 360 Euro jährlich.

Grundlage für die Quantifizierung dieser Steuervergünstigungen ist der „revenue-foregone“- Ansatz. Dieser misst nur den direkten Effekt einer fiskalischen Maßnahme, nimmt also eine Quantifizierung der entgangenen Steuereinnahmen des Staates bzw. der gewährten Subventionen vor. Indirekte Auswirkungen der Maßnahmen auf das staatliche Budget, sei es durch Folgewirkungen auf andere Steuerarten oder durch Verhaltensanpassungen bei den Steuerpflichtigen, werden dabei nicht berücksichtigt (Harris, 1992). Zum Zwecke einer besseren Vergleichbarkeit unserer Ergebnisse mit denen des Subventionsberichts, bleiben die fiskalischen Effekte der Steuervergünstigung auf den Solidaritätszuschlag bei unseren Quantifizierungen unberücksichtigt. In Abgrenzung zum Subventionsbericht erfolgt die Quantifizierung allerdings nicht für Kassen- sondern für Entstehungsjahre.¹²

Ziel ist es, die Quantifizierung mit Fokus auf den aktuellen Rand durchzuführen sowie Tendenzaussagen zur zukünftigen Entwicklung präsentieren zu können. Dazu wird zunächst in allen Fällen eine Quantifizierung am aktuell verfügbaren Datenrand vorgenommen. Um die Belastbarkeit der Zahlen in Hinblick auf, vor dem Hintergrund unvollständiger Daten zu treffender, Schätzannahmen zu untersuchen, enthält diese Quantifizierung der Steuerminder-einnahmen ebenfalls Sensitivitätsrechnungen. Aufbauend auf einer als realistisch erscheinenden Variante werden dann die Effekte für die Jahre 2016 bis 2020 berechnet.

Es findet zunächst eine Beschreibung des optimalen Quantifizierungsansatzes, der verfügbaren Datenquellen sowie des durch das Bundesministerium der Finanzen genutzten Quantifizierungsansatzes statt, bevor der von uns genutzte Ansatz sowie die daraus gewonnenen Ergebnisse erläutert werden. Zuletzt wird eine kurze Bewertung der Belastbarkeit dieser Ergebnisse durchgeführt.

Darüber hinaus gilt es, den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zu schätzen, der mit den zugrundeliegenden Fallzahlen bestimmt wird. Die Berechnung des Erfüllungsaufwandes als umfassendste Einheit für die Bewertung und Darstellung von Bürokratie erfolgt gemäß den Vorgaben des vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes. Die dafür verwendete Methode ist das Standardkostenmodell (Statistisches Bundesamt, 2012).

¹² Die statistischen Auswertungen die unseren Quantifizierungen zu Grunde liegen, beruhen im Regelfall auf jahresbezogenen Daten. Eine Umrechnung in Kassenzahlen ist nur unter erheblichen Aufwand und unter zusätzlichen Annahmen möglich. Größere Unterschiede zwischen den Ergebnissen für Kassen- und Entstehungsjahre ergeben sich nur dann, wenn die fiskalischen Effekte im Zeitablauf deutlich schwanken.

2. Optimaler Schätzansatz und bisherige Quantifizierung

Für eine optimale Quantifizierung der fiskalischen Effekte dieser Steuerbegünstigung benötigt man im Idealfall für jeden tatsächlich steuerlich begünstigten Fall sowohl die Höhe der steuer- und sozialversicherungsfreien Mitarbeiterkapitalbeteiligung als auch die Höhe sämtlicher weiterer Einkommen des Steuerpflichtigen. Letzteres ist von Relevanz, da der Vorteil der Steuerfreiheit durch den progressiven Einkommensteuertarif auch vom durchschnittlichen marginalen Steuersatz des Steuerpflichtigen abhängt. Auf Grundlage dieser Informationen ließe sich dann das zu versteuernde Einkommen und damit letztlich die Steuerschuld ermitteln, die sich ohne die Steuerfreiheit ergeben hätte. Durch Vergleich mit der Höhe der aktuellen Steuerschuld und Aggregation der sich ergebenden Differenzen über alle betroffenen Steuerpflichtigen ließe sich dann der Gesamteffekt der Steuerbegünstigung quantifizieren.

Entsprechende Informationen aus offiziellen Statistiken liegen allerdings nicht vor. Dies liegt unter anderem auch daran, dass es sich bei diesem Tatbestand um ein steuerfreies Einkommen im Sinne des § 3 EStG handelt. Dadurch werden die Vorteile auf der Ebene der steuerpflichtigen Einzelpersonen gar nicht erfasst. Der aktuelle Subventionsbericht (Bundesministerium der Finanzen, 2017b) beziffert die Höhe der Steuerbegünstigung für die Mitarbeiterkapitalbeteiligung mit 150 Mio. Euro für das Jahr 2015 und prognostiziert konstante Mindereinnahmen für die Jahre 2016 bis 2018.

Die Schätzungen beruhen auf Daten einer Pressemitteilung des Bundesverbands Mitarbeiterbeteiligung - AGP (2015) zur Anzahl der Unternehmen die im Jahr 2014 Mitarbeiterkapitalbeteiligungsprogramme angeboten haben, sowie auf einer gemeinsamen Schätzung des AGP und der Gesellschaft für innerbetriebliche Zusammenarbeit (GIZ) für das Jahr 2009.¹³ Demnach sind in Deutschland über 2 Mio. Beschäftigte an ihrem Unternehmen finanziell beteiligt. Für diese Beschäftigten wird jeweils der maximale steuerfreie Betrag von 360 Euro im Jahr angesetzt und mit einem durchschnittlichen Steuersatz von 18,1 Prozent multipliziert. Der gewählte Steuersatz entspricht dabei der durchschnittlichen Steuerbelastung eines Grundtabellenfalls bei einem zu versteuernden Einkommen von 30.000 Euro im Jahr 2017.

3. Eigene Quantifizierung des § 3 Nr. 39 EStG

Eine Überprüfung und mögliche Korrektur der im Subventionsbericht genannten Höhe der Steuerbegünstigung kann an drei Punkten ansetzen: Der Anzahl der Beschäftigten bzw. Steuerfälle, die von § 3 Nr. 39 EStG betroffen sind, der effektiven prozentualen Steuerbelas-

¹³ Zitiert beispielsweise in Sendel-Müller und Weckes (2016) sowie Bundesverband Mitarbeiterbeteiligung - AGP (2011).

tung, die bei einem Wegfall der Steuerfreiheit zum Tragen kommen würde,¹⁴ sowie dem angesetzten steuerfreien Betrag je Mitarbeiter. Die letztgenannte Größe kann von uns auf Grund fehlender statistischer Informationen nicht überprüft werden, allerdings erscheint ein Ansatz des maximal steuerfreien Betrags von 360 Euro vor dem Hintergrund einer älteren Umfrage zur Höhe von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen (Matiaske et. al. 2009) durchaus plausibel. Demnach lag der durchschnittliche Betrag pro Beschäftigten, der im Jahr 2006 in eine Kapitalbeteiligung investiert wurde, zwischen knapp 750 Euro bei Angestellten mit einfacher Tätigkeit und 13.100 Euro bei Angestellten mit umfassenden Führungsaufgaben. Eine potentielle Beteiligung durch den Arbeitgeber in Höhe von 360 Euro widerspricht diesen Werten jedenfalls nicht. Für eine alternative Ermittlung der Fallzahlen wurde das IAB-Betriebspanel herangezogen. Das IAB-Betriebspanel ist eine repräsentative Befragung von Betrieben zu betrieblichen Bestimmungsgrößen der Beschäftigung, die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung durchgeführt wird. Das Panel umfasst rund 16.000 Betriebe, die jährlich befragt werden, und beinhaltet für verschiedene Jahre insbesondere auch Angaben zur Mitarbeiterkapitalbeteiligung (Bechmann et. al., 2017). Letztmalig wurden die Betriebe im Jahr 2015 zum Themenkomplex Mitarbeiterbeteiligungen befragt.

Unserer Auswertung der Einzeldaten des IAB-Betriebspanels nach arbeiteten im Jahr 2015 rund 1,5 Mio. Beschäftigte in gewichtet mehr als 27.000 Betrieben, die eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung anbieten. Diese Zahl ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der Zahl der Begünstigten des § 3 Nr. 39 EStG. In der Erhebung des IAB wurde für jeden Betrieb zusätzlich gefragt, wieviel Prozent der Beschäftigten eine Kapitalbeteiligung in Anspruch nehmen. Durch Berücksichtigung dieser Angabe lässt sich berechnen, dass zuletzt etwa 1,03 Mio. Beschäftigte eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung erhalten haben.¹⁵

Eine zusätzliche Minderung der Fallzahlen tritt ein, da der Vorteil aus einer Kapitalbeteiligung nach § 3 Nr. 39 EStG nur dann steuerlich begünstigt wird, wenn die Option einer Beteiligung zumindest jedem Mitarbeitenden zur Verfügung steht, der bereits ein Jahr in einem Dienstverhältnis zum Unternehmen steht. Daher ist die Zahl der betroffenen Mitarbeitenden von etwa 1,03 Mio. als absolute Obergrenze für die Ermittlung des Effektes auf die Einkommensteuer anzusehen. Diese Zahl ist für unsere Quantifizierung nur dann relevant, wenn die Option der Teilnahme an einem Mitarbeiterkapitalbeteiligungsmodell auch in Betrieben, in denen beispielsweise nur 5 Prozent der Beschäftigten tatsächlich daran teilnehmen, allen Beschäftigten offenstand. Eine Untergrenze für die Zahl der steuerlich betroffenen Fälle stellt dann allein die Zahl der Beschäftigten dar, die in Betrieben arbeiten, in de-

¹⁴ Die effektive prozentuale Steuerbelastung entspricht in etwa dem Durchschnitt des Grenzsteuersatzes mit und ohne Berücksichtigung der aktuell steuerfreien Beträge nach § 3 Nr. 39 EStG. Damit unterscheidet sich diese Größe konzeptionell deutlich vom Durchschnittssteuersatz, wie er in der Quantifizierung des BMF für den Subventionsbericht verwendet wird.

¹⁵ Für Betriebe, bei denen eine Angabe zum prozentualen Anteil der Mitarbeiter mit einer Kapitalbeteiligung fehlt, wurde der Mittelwert in der jeweiligen Betriebsgrößenklasse angenommen.

nen alle Beschäftigten eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung erhalten haben. Dies trifft nach unserer Auswertung des IAB-Betriebspanels auf knapp 800.000 Beschäftigte in rund 5.800 Betrieben zu. Informationen dazu, ob die Option einer Mitarbeiterkapitalbeteiligung allen Beschäftigten eines Unternehmens offen steht oder nicht, liegen uns nicht vor. Für die Ermittlung einer mittleren Schätzvariante zu den Kosten des § 3 Nr. 39 EStG gehen wir daher davon aus, dass die Mitarbeiterkapitalbeteiligung in Betrieben, in denen weniger als 20 Prozent der Beschäftigten tatsächlich eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung aufweisen, nicht steuerlich förderungswürdig ist. Unsere Datenauswertung zeigt, dass sich diese mittlere Schätzvariante nur geringfügig von der Maximalvariante unterscheidet. Zwar geben fast ein Viertel der Betriebe mit Gewährung einer Mitarbeiterkapitalbeteiligung an, dass weniger als 20 Prozent der Beschäftigten von diesem Angebot Gebrauch machen, die Zahl der Beschäftigten mit Mitarbeiterkapitalbeteiligung in diesen Betrieben liegt in der Summe jedoch nur bei etwas mehr als 20.000. So erhalten wir in der mittleren Schätzvariante etwa 1,01 Mio. Beschäftigte, die von der Steuerfreiheit nach §3 Nr. 39 EStG profitieren können.

Für die Ermittlung der effektiven Steuerbelastung, die bei einem Wegfall der Steuerfreiheit zum Tragen kommen würde, wird auf das FAST-Modell des Fraunhofer FIT zurückgegriffen. Es handelt sich hierbei um ein bis zum aktuellen Rand fortgeschriebenes Mikrosimulationsmodell auf Basis der faktisch anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) des Jahres 2007.¹⁶ Eine Erhöhung des steuer- und sozialversicherungspflichtigen Bruttolohns um 360 Euro im Jahr 2015 führt, über alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, laut Modell im Durchschnitt zu einer effektiven Steuerbelastung in Höhe von 21 Prozent des zusätzlichen Bruttolohns.

Wie unsere Auswertung des IAB-Betriebspanels zeigt, liegen die durchschnittlichen steuer- und sozialversicherungspflichtigen Bruttolöhne der Beschäftigten mit einer Mitarbeiterkapitalbeteiligung allerdings über den entsprechenden Durchschnittswert aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Ermittelt man die effektive Steuerbelastung für eine Stichprobe von Steuerpflichtigen, bei welcher der durchschnittliche Bruttojahreslohn in der FAST mit dem der Beschäftigten des IAB-Panels in Betrieben mit Mitarbeiterkapitalbeteiligungsmodellen (etwa 34.900 Euro jährlich) übereinstimmt, so ergibt sich progressionsbedingt eine leicht höhere effektive Steuerbelastung in Höhe von 23 Prozent bzw. 83 Euro.

Ausgehend von der ermittelten Betroffenenzahl, der effektiven Steuerbelastung von 23 Prozent sowie unter der Annahme einer vollständigen Ausschöpfung des steuerfreien Betrags von 360 Euro bei jedem Betroffenen, kommen wir im Jahr 2015 zu den in Tabelle 1 dargestellten Ergebnissen. In der Minimalvariante, bei der wir davon ausgehen, dass die Mitarbeiterkapitalbeteiligung nur dann steuerfrei ist, wenn sämtliche Beschäftigte des Be-

¹⁶ Vgl. Calahorrano et. al. (2016a, 2016b) sowie die Ausführungen zur Evaluation der Steuervergünstigungen der Evaluationsgruppe C.

Evaluierung von Steuervergünstigungen: Mitarbeiterkapitalbeteiligung

etriebes eine Kapitalbeteiligung in Anspruch nehmen, ergibt sich eine finanzielle Entlastung der betroffenen Steuerpflichtigen in Höhe von etwa 66 Mio. Euro. In der Maximalvariante, bei der wir sämtliche Beschäftigte mit einer Kapitalbeteiligung berücksichtigen, unabhängig davon, wie viele Beschäftigte im selben Betrieb ebenfalls eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung erhalten haben, liegt die finanzielle Entlastung der Steuerpflichtigen aus der Steuerfreiheit bei etwa 85 Mio. Euro. In der von uns als plausibel angesehenen mittleren Schätzvariante ergibt sich mit 84 Mio. Euro ein fast genauso hoher Effekt. Die durchschnittliche Entlastung durch die Steuerfreiheit liegt in allen drei Schätzvarianten bei 83 Euro je begünstigten Beschäftigten. Die Unterschiede bei den aggregierten finanziellen Effekten zwischen den Schätzvarianten beruhen dabei allein auf unterschiedlichen Betroffenzahlen. Ebenfalls in Tabelle III-1 angegeben ist die Anzahl der betroffenen Betriebe. Diese liegt je nach Schätzvariante zwischen 6.000 und 27.500.

Tabelle III-1: Quantifizierung für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen nach § 3 Nr. 39 EStG im Jahr 2015

	Finanzieller Effekt (in Mio. Euro)	Anzahl der begünstigten Beschäftigten	Anzahl der betroffenen Betriebe	Durchschnittliche Steuerentlastung (in Euro)
Maximalvariante	85	1,03 Mio.	27.500	83
Mittlere Variante	84	1,01 Mio.	21.000	83
Minimalvariante	66	800.000	6.000	83

Quelle: IAB-Betriebspanel. Eigene Berechnungen.

Für die Quantifizierung der steuerlichen Effekte in den Jahren 2016 bis 2020 beschränken wir uns im Folgenden auf eine Weiterführung der mittleren Schätzvariante. Dabei unterstellen wir für die Folgejahre eine konstante Anzahl an begünstigten Beschäftigten. Auswertungen für die Jahre 2009, 2011 und 2013 zeigen, dass es einen positiven Trend bei der Anzahl der begünstigten Beschäftigten in der mittleren Schätzvariante gibt. So stieg ihre Zahl zwischen den Jahren 2009 und 2013 von 815.000 auf 850.000 und auf dann 1,01 Mio. im Jahr 2015. Da sich der signifikante Anstieg zwischen den Jahren 2013 und 2015 nicht über den leicht ansteigenden Trend der Betroffenzahlen der vorherigen Jahre erklären lässt, verzichten wir auf eine weitere Fortschreibung.

Veränderungen für die Jahre 2016 bis 2020 ergeben sich unter dieser Annahme nur durch die Entwicklung der effektiven Steuerbelastung. Diese liegt in den Jahren 2016 bis 2018 konstant bei knapp unter 23 Prozent. So unterstellen wir zwar steigende Bruttoeinkommen bei den betroffenen Steuerpflichtigen, was zu progressionsbedingt höheren Steuersätzen führen sollte, dieser Effekt wird durch die Tarifentlastungen der Jahre 2016 bis 2018 aber in etwa ausgeglichen. In den Jahren 2019 und 2020, für die wir gegenüber dem Jahr 2018 einen konstanten Tarif unterstellen, entfällt der letztgenannte Effekt, so dass es zu einer

leichten Erhöhung der effektiven Steuerbelastung auf dann wieder rund 23 Prozent kommt. Dies führt zu einer leichten Steigerung des finanziellen Effektes des § 3 Nr. 39 EStG auf dann ebenfalls wieder 84 Mio. Euro im Jahr 2020. Die diesbezüglichen Ergebnisse sind in der Tabelle III-2 dargestellt.

Tabelle III-2: Quantifizierung für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen nach § 3 Nr. 39 EStG in den Jahren 2016 bis 2020

	Finanzieller Effekt (in Mio. Euro)	Anzahl der begünstigten Beschäftigten	Anzahl der betroffenen Betriebe	Durchschnittliche Steuerentlastung (in Euro)
2016	83	1,01 Mio.	21.000	82
2017	83	1,01 Mio.	21.000	82
2018	83	1,01 Mio.	21.000	82
2019	84	1,01 Mio.	21.000	83
2020	84	1,01 Mio.	21.000	83

Quelle: IAB-Betriebspanel. Eigene Berechnungen.

Die von uns genannten Werte liegen jeweils deutlich unter den im 26. Subventionsbericht genannten Zahlen von 150 Mio. Euro. Die große Diskrepanz zwischen unserer Quantifizierung und der im Subventionsbericht genannten Zahl lässt sich dabei primär auf die starke Abweichung bei der Zahl der von § 3 Nr. 39 EStG betroffenen Beschäftigten zurückführen.

Die für die Quantifizierung im Rahmen des Subventionsberichts verwendeten Zahlen könnten aus zwei Gründen zu hoch sein. Zum ersten ist es möglich, dass es sich bei den in der zugrundeliegenden Studie (Bundesverband Mitarbeiterbeteiligung - AGP, 2015) genannten Beschäftigtenzahlen lediglich um die Gesamtanzahl an Beschäftigten in Betrieben handelt, die eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung gewähren, nicht jedoch um die Anzahl an Beschäftigten die tatsächlich an ihrem Unternehmen beteiligt sind. Wie unsere eigenen Berechnungen zeigen, würde dies die Zahl der betroffenen Beschäftigten und damit auch der unterstellten Kosten um etwa ein Drittel erhöhen. Es verbliebe nur noch eine Abweichung von rund 25 Mio. Euro. Darüber hinaus wird nicht deutlich, ob es sich bei den vom Bundesverband Mitarbeiterbeteiligung - AGP genannten Zahlen um die Bestandsgröße an beteiligten Beschäftigten handelt, oder aber um die Zahl der Beschäftigten, die in einem bestimmten Jahr in den Genuss einer Mitarbeiterbeteiligung gekommen sind. Für die Ermittlung des steuerlichen Effektes sind nur die letztgenannten Fälle zu berücksichtigen.

Insgesamt ist aber auch unser eigener Schätzansatz mit einer großen Unsicherheit behaftet. Zwar sind die in der verwendeten Datenquelle enthaltenen Betriebe insgesamt repräsenta-

tiv für die Gesamtzahl aller Betriebe in Deutschland, zu berücksichtigen ist allerdings, dass unsere weiteren Auswertungen auf Angaben von nur etwa 350 Betrieben beruhen, die auf eine repräsentative Größe von rund 27.000 hochgerechnet werden. Dies kann im Einzelfall zu stärkeren Ungenauigkeiten bei den hochgerechneten Ergebnissen führen.

Erfüllungsaufwand entsteht auf Seiten des Mitarbeiters nicht, jedoch hat der Arbeitgeber des Mitarbeiters eine Dokumentationspflicht für steuerfrei geleistete Zahlungen, muss deren Höhe gegebenenfalls berechnen und einen Nachweis darüber vorhalten, dass das Mitarbeiterkapitalbeteiligungsmodell im Einklang zu den in § 3 Nr. 39 genannten Regeln ist. Als Personalaufwand werden hier 14 Euro für jeden Beschäftigten mit einer Beteiligung angesetzt. Bei einer Fallzahl von 1,01 Mio. betroffenen Beschäftigten entsteht so ein Erfüllungsaufwand in einer Größenordnung von 14,5 Mio. Euro bei der Wirtschaft. Ein Personalaufwand für die Überprüfung durch die Finanzverwaltung fällt nicht an, da diese nur im Rahmen von Außenprüfungen stattfinden.

Der Personalaufwand für die Überprüfung durch die Finanzverwaltung wird von uns auf etwa 4 Euro beziffert. Diesen Betrag, der sich allerdings nicht auf die Zahl der Beschäftigten, sondern vielmehr auf die Zahl der betroffenen Betriebe bezieht, setzen wir unter der Prämisse an, dass im Rahmen von Betriebsprüfungen regelmäßig ein höherer Aufwand für die Verwaltung entsteht. In der Summe liegt der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung demnach bei unter 90.000 Euro. Es ergibt sich ein Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Verwaltung von etwas mehr weniger als 15 Mio. Euro.

C. Relevanz

Das Hauptziel der Steuervergünstigung auf Mitarbeiterkapitalbeteiligungen ist eine Vergrößerung des Anteils an Produktivkapital bei der Vermögensbildung der Arbeitnehmer. Mutmaßliche zusätzliche Effekte (etwa auf Wettbewerb, Verteilung und Wachstum) werden mittelbar über Unternehmensentscheidungen erreicht.¹⁷ Allerdings wird die Vergünstigung (und weitere Fördermaßnahmen für die Vermögensbildung) auf verschiedene Art und Weise gerechtfertigt.¹⁸ Der vorliegende Abschnitt analysiert die Begründungen der Steuervergünstigung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen im Einzelnen und prüft, ob diese (noch) relevant sind. Wie bedeutend die steuerliche Förderung letztendlich tatsächlich für die Verbreitung von Mitarbeiterkapital und die oben erwähnten zusätzlichen Indikatoren ist, wird im folgenden Abschnitt D zur Wirkungsanalyse diskutiert.

1. Historie

Die Vermögens- und Kapitalbildung abhängig Beschäftigter wird in Deutschland seit langem staatlich gefördert. Verschiedenste Maßnahmen sollten und sollen bis heute die Spartätigkeit breiter Bevölkerungsschichten steigern. Offenkundig wird nicht jede dieser Maßnahmen bis heute fortgeführt und ist auf die Mitarbeiterkapitalbeteiligung übertragbar. Jedoch wird nur selten ein überholtes oder erreichtes Ziel einer Subvention explizit „aufgegeben“. Oft treten im inkrementell geprägten politischen Prozess eher neue Rechtfertigungen schrittweise an die Stelle älterer und überholter Begründungen, die dann meist einfach keine Erwähnung mehr finden. Bei Instrumenten wie der Mitarbeiterkapitalbeteiligung, empfiehlt sich daher eine genaue Prüfung der im Zeitablauf formulierten Ziele und ihrer heutigen Relevanz. Die Regelungen der Mitarbeiterkapitalbeteiligung sind in ihrer Begründung und Rechtfertigung eng verknüpft mit den vergangenen Gesetzen zur Sparförderung, die daher in der Folge kurz umrissen werden.

Ihren Ursprung hatte die Sparförderung in der Bundesrepublik Deutschland 1952 mit dem Wohnbauprämiengesetz (25% Prämie bis 400 DM) und später mit dem Spar-Prämiengesetz (20% Prämie bis 250 DM) im Jahr 1959. Ebenfalls im Jahr 1959 schufen die politischen Entscheidungsträger über das Kapitalaufstockungsgesetz erstmals Anreize für die Ausgabe von Mitarbeiteraktien (Guski und Schneider 1986). Ein Meilenstein war das (erste) Vermögens-

¹⁷ Der 26. Subventionsbericht listet eine Reihe von Begründungen für Finanzhilfen und Steuervergünstigungen auf. Hierunter fallen, neben den genannten Gründen, auch umweltpolitische Aspekte, die jedoch wenig Bezug zu der Mitarbeiterkapitalbeteiligung haben.

¹⁸ Vgl. Boockmann et al. (2013) für eine ausführliche Diskussion der vielfältigen Zielstellungen in der staatlich geförderten Vermögensbildung und die Problematik, dass das Instrumentarium letztlich keines der definierten Ziele optimal ansteuert.

bildungsgesetz (VermBG) im Jahr 1961 (Gesetz vom 12.7.1961, BGBl. I S. 909). Es umfasste Sozialkosten-Befreiungen und einen ermäßigten Pauschalsteuersatz von 10% auf Sparleistungen von bis zu 312 DM pro Jahr mit einer Sperrfrist von 5 Jahren. Das 2. VermBG (Gesetz vom 1.7.1965, BGBl. I S. 585) befreite vermögensbildende Leistungen 1965 vollständig von der Einkommensteuer, das 1970 eingerichtete 3. VermBG (Gesetz vom 27.6.1970, BGBl. I S. 930) gewährte den Arbeitnehmern außerdem eine Arbeitnehmersparzulage (ANSpZ) von 30% auf vermögenswirksame Leistungen von bis zu 624 DM zusätzlich zu einem 50-prozentigen Kindermehrbetrag (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, 2006).

Obwohl bereits in den späten sechziger Jahren der erste öffentlichkeitswirksame Dialog über Arbeitnehmerbeteiligung aufkam (Bierbaum et al. 2005), dauerte es bis 1983, bis weitere Gesetze umgesetzt wurden: Das Vermögensbeteiligungsgesetz sollte gestärkt werden und so die finanzielle Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital. Es bestand aus der Kombination des 4.VermBG und des § 19a EStG.¹⁹ Die maximale Steuergutschrift wurde auf 936 DM erhöht. Das 4.VermBG sollte die Mitarbeiterbeteiligung fördern (neben anderen Spar- / Investitionsformen). Die Anreize für Arbeitgeber wurden im § 19a EStG verankert.

Diese Gesetzgebung hatte einen beobachtbaren Einfluss auf die Verbreitung von Mitarbeiterbeteiligungen. Wie Guski & Schneider (1977, 1986) in einer GIZ-Studie feststellten, gab es 983 Unternehmen, die 1983 eine Mitarbeiterbeteiligung anboten. 1986 waren es bereits 1.353, was einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von mehr als 11% seit Beginn des Gesetzes im Jahr 1984 entspricht. Zuvor war die Zahl der Anbieter nur um 3% bis 4% pro Jahr gewachsen. Die Zahl der teilnehmenden Arbeitnehmer stieg von etwa 770.000 im Jahr 1976 auf 1,1 Millionen im Jahr 1986 - viele dieser neuen Anteilseigner beteiligten sich an kleinen oder mittleren Unternehmen, was erst 1984 möglich wurde.

Im Jahr 1987 trat die 2. Auflage des Kapitalbeteiligungsgesetzes in Kraft. Allgemeine Vereinfachungen bei der Kapitalbildung (z. B. im Wertpapierrecht), die neue Möglichkeit der externen Beteiligung von nicht börsennotierten Unternehmen und die Erhöhung der Freibeträge auf 500 DM wurden vereinbart (Guski & Schneider 1986, Berger 1993, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages 2006).

Das **5.VermBG** (das 1994 in der derzeitigen Fassung beschlossen und seitdem mehrfach geändert und angepasst wurde) und die Förderung nach EStG sind aktuell in Kraft, wurden jedoch in der Zeit ihres Bestehens mehrfach modifiziert. So wurde 1993 der Steuerfreibetrag aufgrund der Haushaltskonsolidierung (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages 2006) erneut auf 300 DM reduziert. Experten erwarteten die Beeinträchtigung der Verbreitung von Arbeitnehmereigentum (Guski und Schneider 1994). Das 3. Kapitalbeteili-

¹⁹ Das 3.VermBG wurde in das 4.VermBG umbenannt und um weitere zugelassene Einsparungsmöglichkeiten wie Arbeitergenossenschaften, Genussscheine und Belegdarlehen erweitert.

gungsgesetz hat das 5.VermBG 1999 dahingehend modifiziert, dass die Einkommensgrenzen auf jährlich 35.000 DM (ledig) und 70.000 DM (verheiratet) angehoben wurden. Außerdem folgte eine Erhöhung der Steuergutschrift von 10% auf 20%.

Vor dem Hintergrund der Finanzkrise hat die Bundesregierung einen weiteren wichtigen Meilenstein gesetzt, der die heutige Situation maßgeblich gestaltet: das Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz (MKBG) von 2009. Das Gesetz ist eine weitere Modifikation des 5. VermBG. Die Arbeitnehmersparzulage wurde dabei von 18% auf 20% erhöht und die Einkommensgrenzen auf 20.000/40.000 Euro (ledig/verheiratet) gesetzt. Die steuerbefreite unentgeltliche oder verbilligte Überlassung für MKB, der Kern dieser Evaluation, wurde außerdem von 135 Euro auf die heutigen 360 Euro im Jahr angehoben.

2. Ursprüngliche Ziele

a) **Arbeitnehmer sollen vertrauter mit Vermögensbildung über Produktivkapital gemacht werden**

Dieses Ziel wurde bereits für die Neuregelungen der Förderung von 1983 formuliert (BT-Drs. 10/337). Die Förderung von Mitarbeiterkapital ist ein Beitrag zu einem Sparangebot, das Unternehmensbeteiligungen ebenso einschließt wie festverzinsliche Wertanlagen (die in Deutschland bis heute zweifellos den Leitmarkt für Kapitalanlagen darstellen). Wichtig ist bei der Diagnose insbesondere, inwiefern Mitarbeiterkapital repräsentativ für Produktivkapital im Allgemeinen als Anlageform steht. Thöne/Bergs/Schaefer (2009) konstatieren, dass die Entwicklung der Portfolios der Haushalte deutlich in Richtung Produktivkapital tendiert und somit diese Zielsetzung der Vermögenspolitik insgesamt in höherem Maß erreicht ist, als die Inanspruchnahme der Mitarbeiterkapitalbeteiligung suggeriert.

Im Kern ist dieses Argument ein meritorisches: Arbeitnehmer sollen ihre (implizit als irrational betrachtete) Distanz zu Kapitalbeteiligungen an Unternehmen ablegen und werden dafür steuerlich gefördert, mit dem Ziel, dass mittelfristig auch nicht geförderte Produktivkapitalanlagen für sie attraktiver werden, obwohl sich deren pekuniäre Anreizstruktur nicht verändert. Bezogen auf das Sparverhalten von Individuen lässt sich dies in der Praxis beobachten und wird in der vergangenen Evaluation (vgl. Thöne et al., 2009, S. 621) nochmals ausführlich dargestellt.

b) **„Festigung einer auf privatem Eigentum an Produktivmitteln beruhenden Wirtschaftsordnung“**

Diese ursprüngliche Begründung für die Steuervergünstigung zeugt von einer nach der Wiedervereinigung mehr denn je überholten Wahrnehmung einer Gefährdung der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung. Der Teilhabe von Mitarbeitern an den Produktions-

mitteln als Baustein eines „Bollwerks“ gegen eine alternative Wirtschaftsordnung wird heute kaum noch Bedeutung zugemessen. Allerdings impliziert die Förderung von Anteilen der Mitarbeiter an ihrem eigenen Arbeitgeber (im Kontrast zu anderen Sparmöglichkeiten) mehr als „bloße“ Vermögensbildungspolitik im Stile des Sparerfreibetrages, der unterschiedslos eine Grundmenge an Kapitalerträgen steuerfrei stellt.

c) Verbesserung der „Voraussetzung für eine partnerschaftliche Integration der Arbeitnehmer in ihr arbeitsgebendes Unternehmen“

Dieses Ziel bleibt auch mit Blick auf die heutige Interpretation der Mitarbeiterkapitalbeteiligung bestehen. Eine Verknüpfung des Mitarbeiters durch sein Vermögen mit dem Unternehmen stärkt naturgemäß die Bindung, auch weil diese Verknüpfung je nach Förderung an Haltefristen gebunden ist (die Anteile dürfen also vor einem bestimmten Zeitpunkt nicht abgestoßen werden). Eine solche Bindung des Mitarbeiters zur Firma (die nicht umgekehrt entstehen muss - aus der politischen wie der instrumentellen Perspektive ist das eine andere Diskussion) ist vor allem im Hinblick auf eventuelle Principal-Agent-Probleme förderungswert.

Allerdings profitieren in erster Linie die Arbeitnehmer selbst und die Unternehmen von dieser gesteigerten Identifikation miteinander und von der Bindungskraft eines (ggfs. durch MKB erweiterten) Arbeitsverhältnisses. Eine Notwendigkeit für gesonderte staatliche Förderung kann ohne den oben erwähnten meritorischen Aspekt nicht gerechtfertigt werden, der insbesondere Arbeitnehmern (deren Lebensqualität auch ganz unmittelbar von ihrer Identifikation mit ihrer Arbeit abhängt) die Unterschätzung ihrer Vorteile durch Mitarbeiterkapital unterstellt.

d) „Durch Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer kann die erforderliche Zurückhaltung bei den Nominallohnabschlüssen erleichtert werden“

Dieser mutmaßliche Vorteil der Mitarbeiterkapitalbeteiligung ist vorerst nicht ersichtlich. Es steht Unternehmen weitgehend frei, Mitarbeiterkapitalbeteiligung anzubieten; trotzdem nehmen diese Möglichkeit verhältnismäßig wenige Unternehmen wahr und der Anteil wächst mit der Unternehmensgröße. Lohnzurückhaltung ist jedoch durchaus im Interesse der Arbeitgeber. Unter der Annahme, dass Unternehmen ihre Kosten möglichst effizient gestalten, ist nicht anzunehmen, dass Mitarbeiterkapitalbeteiligungen Zurückhaltung bei den Nominallöhnen erleichtern; schon gar nicht in einem Ausmaß, das staatliche Zuschüsse rechtfertigt.

Hinzu käme bei Zutreffen eine kaum zu rechtfertigende Ungleichbehandlung. Die wenigsten Arbeitnehmer dürften in der Praxis die Wahl zwischen ansonsten äquivalenten Arbeitsplätzen mit oder ohne MKB haben, so dass tatsächliche Wahlfreiheit nur sehr eingeschränkt be-

steht. Durch diese Selektivität der Förderung profitieren also nicht alle Arbeitnehmer in gleichem Umfang von der Steuervergünstigung; eine angenommene Zurückhaltung der Arbeitnehmer bei Nominallohnabschlüssen würde dann auch eine Vielzahl Arbeitnehmer betreffen, die gar nicht von der Steuervergünstigung profitieren.

e) „Verbesserung der Kapitalbasis der Unternehmen“

Eine gestärkte Kapitalbasis der Unternehmen ist als Ziel zunächst positiv zu bewerten. Unternehmen, die sich am Kapitalmarkt nur zu schwierigen Konditionen finanzieren können, haben einen großen Anreiz, sich über den alternativen Weg der Mitarbeiterkapitalbeteiligung mit dem nötigen Kapital zu versorgen.²⁰ Umgekehrt sind Mitarbeiter eines Unternehmens insofern „gute“ Investoren für sanierungsbedürftige Firmen, weil sie ein inhärentes Interesse an der langfristigen Stabilität des Unternehmens haben. Das kann auf gesamtwirtschaftlicher Ebene stabilisierende Effekte auf Wachstum und Beschäftigung haben.

Für Unternehmen ist die Einführung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen verallgemeinert sinnvoll, wenn die Summe aller Vorteile die der möglichen Alternativen übersteigt. Vereinfacht müssten die Vorteile aus dem zusätzlichen Kapital und (beispielsweise) dem Mehr an Mitarbeiterbindung abzüglich der Kosten bei Auszahlung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung größer sein, als alternative Finanzierungsoptionen und Programme zur Mitarbeiterbindung. Gleichermaßen muss die Mitarbeiterkapitalbeteiligung aber auch attraktiv genug für die Arbeitnehmer sein, damit diese ihr Kapital in das Unternehmen investieren. Der erwartete Gewinn aus der Mitarbeiterkapitalbeteiligung inklusive der Vergünstigung muss somit höher sein, als der aus alternativen Anlagemöglichkeiten. Wie beschrieben steigt die Wahrscheinlichkeit einer solchen Konstellation, wenn die Finanzierungsbedingungen bei Hausbank oder auf dem Kapitalmarkt schwieriger werden.

Einen Mittelweg zu finden, der eine win-win-Situation für beide Seiten ergibt, ist trotzdem zumeist aufwendig. Diese Herausforderung in der Gestaltung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung kann hinderlich für die Verbreitung dieser Anlageform sein. Die Reduktion der steuerlichen Belastung kann dabei den Spielraum zur Schaffung von win-win-Situationen vergrößern.

²⁰ Schlechte Konditionen bei der Kreditvergabe können auf eine aktuell schwierige Situation im Unternehmen hindeuten und erhöhen gleichzeitig die Motivation, MKB zu (für den Mitarbeiter) günstigen Konditionen anzubieten. Dies macht die Mitarbeiterkapitalbeteiligung für den Arbeitnehmer zu einer im Schnitt stärker risikobehafteten Anlage als vergleichbare, alternative Anlagemöglichkeiten.

Die positive Wirkung auf die Unternehmen als kurzfristiges angesetztes Mittel in Krisen ist hingegen fraglich (Bellmann & Möller, 2016). Die Wirkung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung ist eher auf die mittlere bis lange Frist ausgelegt (AGPe.V., 2011).

3. Ziele heute

Im heutigen Umfeld haben sich die früheren Ziele weiterentwickelt oder wurden durch neue Ziele ersetzt. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergänzungen näher betrachtet und auf ihre Relevanz hin geprüft. Stracke et al. (2007) unterscheiden zwischen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Zielen der Mitarbeiterbeteiligung. Einige dieser möglichen Ziele sollen in diesem Abschnitt nochmals genauer betrachtet werden.

Abbildung III-3: Ziele der MKB-Förderung

Soziale Ziele	Politische Ziele	Wirtschaftliche Ziele
<ul style="list-style-type: none"> •veränderte Machtstrukturen durch Besitz der Arbeitnehmer an Produktivvermögen •Verringerung des Gegensatzes zwischen Arbeit und Kapital •gesicherte Altersvorsorge 	<ul style="list-style-type: none"> •Vermeidung von Konflikten bezüglich einer Infragestellung des marktwirtschaftlichen Systems •politische Stabilität durch dämpfende Wirkung auf Polarisierungs- und Radikalisierungstendenzen 	<ul style="list-style-type: none"> •gerechte Vermögensverteilung •gesamtwirtschaftliche Stabilität durch Abfederung von Beschäftigungseffekten vorübergehender Ertragseinbußen und durch Wirkung gegen Preisauftriebstendenzen

Eigene Darstellung in Anlehnung an Stracke et al. (2007).

Abbildung III-4 verdeutlicht, welche der aufgeführten Ziele für welchen Akteur relevant sind. In der Abbildung werden Neben- und Folgeeffekte der Ziele nicht berücksichtigt. So kann beispielsweise eine Steigerung der Liquidität des Unternehmens zu mehr Investitionen führen, die wiederum einen Effekt auf das Beschäftigungsniveau haben.

Abbildung III-4: Übersicht zu Akteuren und heutiger Zielsetzung

		zielorientierte Betrachtung										
		Ziele										
		politisch		wirtschaftlich		sozial/gesellschaftlich			unternehmerisch			
		Akzeptanz des marktwirtschaftlichen Systems	politische Stabilität	Verteilungsgerechtigkeit	gesamtwirtschaftliche Stabilität	Soziale Sicherheit	gerechte Teilhabe	Vermögensbildung	Produktivitätssteigerung	Mitarbeiterakquise	Mitarbeiterbindung	Liquiditätssteigerung
akteursseitige Betrachtung	Arbeitnehmer				x	x	x	x			(x)	
	Unternehmen				x				x	x	x	x
	Gesellschaft	x	x	x	x	x			x			

Eigene Darstellung.

a) **Verteilungsgerechtigkeit**

Verteilungsgerechtigkeit kann im Zusammenhang mit Mitarbeiterkapital unterschiedlich interpretiert werden. Betrachtet man eine gerechte Verteilung des in einem Unternehmen entstehenden Mehrwertes zwischen dessen Kapitaleignern und Beschäftigten, so ist eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung sicherlich ein Mittel, um diese Personenkreise dauerhaft zu verschränken und so die Interessenlage und die Verteilung der Erträge langfristig tendenziell auszugleichen.

Verteilungsgerechtigkeit kann sich aber auch auf die Einkommens- und Vermögensverteilung unter den Arbeitnehmern beziehen. Hier ergeben sich eher zusätzliche Verzerrungen: Wenn die Mehrheit der Arbeitnehmer indirekt die Steuerersparnis einiger weniger finanziert (und so langfristig selbst weniger Vermögen aufbauen kann als ohne diese Maßnahme), wird die Verteilungsgerechtigkeit innerhalb der Arbeitnehmerschaft gesenkt statt erhöht.

b) **Soziale Sicherung der Arbeitnehmer**

Ein weiteres aktuelles Ziel der Mitarbeiterkapitalbeteiligung ist die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer. Durch die Investition in Mitarbeiterkapitalbeteiligungen sollen diese Vermögen aufbauen, was zunächst zur Sicherung ihres Wohlstandes beiträgt.

Dies ist allerdings schwierig als besonderer Vorteil der MKB zu rechtfertigen: Grundsätzlich können Investitionen in **jedes** Unternehmen erfolgreich zur Vermögensgewinnung eingesetzt werden. Die Investition in ein einzelnes Unternehmen ist dabei bereits riskanter als die Streuung des Anlagerisikos. Im Fall der Mitarbeiterkapitalbeteiligung ist jedoch selbst dies mit einem *nochmals* erhöhten Risiko verbunden, das außerdem zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern nicht ausgeglichen verteilt ist. So verliert das Unternehmen lediglich einen (kleinen) Anteil seines Kapitals und einen Arbeitnehmer, wenn ein Mitarbeiter geht. Bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Unternehmens hingegen verliert der Arbeitnehmer möglicherweise nicht nur seinen Arbeitsplatz, sondern potentiell auch Teile seines Vermögens.

Die Kopplung dieser beiden Risiken **schwächt** die Erfüllung des Ziels, zusätzliche soziale Sicherheit für den Arbeitnehmer zu generieren. Die Förderung bündelt somit bereits bestehende Risiken beim Kapitalaufbau und vergrößert damit potentielle negative Konsequenzen.

c) Faire Teilhabe der Arbeitnehmer am Unternehmen

Zur Förderung von Teilhabe der Arbeitnehmer am Unternehmen ist MKB ein offenkundig effektives Instrument: Die Arbeitnehmer, die investiert haben, partizipieren regelmäßig im Rahmen ihrer Beteiligung am Unternehmenserfolg.

Der Begriff der Teilhabe am eigenen Unternehmen kann sich aber auch auf die Informations- und Mitspracherechte beziehen, die Kapitaleignern zustehen. Diese können jedoch mit spezifischen Regelungen in der Mitarbeiterkapitalbeteiligung umgangen werden. Mitspracherechte entfallen, wenn es sich bei der Mitarbeiterkapitalbeteiligung beispielsweise um eine „stille Beteiligung“ handelt. Informationsrechte beziehen sich nicht mehr auf das eigentliche Unternehmen, wenn die Mitarbeiterkapitalbeteiligungen in eine Beteiligungsgesellschaft ausgegliedert wurden.

Diese Möglichkeiten, Teilhabe von der Kapitalbeteiligung zu trennen, berühren die steuerliche Vergünstigung nicht, die damit auch keinen unmittelbaren Anreiz zu mehr Mitsprache der Beschäftigten entfaltet. Außerdem stehen auch die positiven Effekte der Mitarbeiterkapitalbeteiligung für die Arbeitgeber in enger Verbindung mit diesen Teilhaberechten, wie im nächsten Unterabschnitt nochmals näher betrachtet wird.

Neben der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung der Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung erwähnen Stracke et al. (2007) auch weitere „weiche Ziele“, die vor allem das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer betreffen. Mit weichen Zielen sind vor allem die personalwirtschaftlichen, finanzwirtschaftlichen und weitere unternehmenspolitische Ziele der Unternehmen gemeint. Einige dieser Ziele werden im Folgenden kurz erläutert, jedoch in der weiteren Analyse nicht mehr detailliert betrachtet.

Abbildung III-5: „Weiche Ziele“ in Anlehnung an Stracke et al. (2007)

Personalwirtschaftliche Ziele	Finanzwirtschaftliche Ziele	Unternehmenspolitische Ziele
<ul style="list-style-type: none">• höhere Motivation der Mitarbeiter• bessere Identifikation der Mitarbeiter• Mitarbeiterbindung• Verringerung des Krankenstandes• positive Unternehmenskultur• Erhöhung der Verantwortungsbereitschaft• ...	<ul style="list-style-type: none">• verbesserte Liquidität• verbesserte Eigen-/Fremdkapitalbasis• verbesserte Kreditwürdigkeit• Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit• Investitions- und Wachstumsfinanzierung• ...	<ul style="list-style-type: none">• soziales Engagement• Imagewirkung• Nutzung von Wachstumschancen• ...

Eigene Darstellung in Anlehnung an Stracke et al. (2007).

d) Verbesserung der Arbeitsergebnisse durch Identifikation des Arbeitnehmers mit dem Unternehmen

Eine mutmaßliche Verbesserung der Arbeitsergebnisse kann auf unterschiedliche Arten beobachtet werden. Das IZA sieht Produktivitätssteigerungen als mögliches Ergebnis der Einführung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen im Unternehmen (Kruse 2016, BT-Drs 16/11679). Als Erklärungen für die höhere Produktivität werden ein gesteigertes Verantwortungsbewusstsein, eine verbesserte Identifikation mit dem Unternehmen und eine erhöhte Motivation der Mitarbeiter angeführt. Für eine Verbesserung der Arbeitsergebnisse wird ebenfalls auf das Mitspracherecht beziehungsweise den Informationsfluss zwischen Unternehmen und Mitarbeiter verwiesen. Die unmittelbaren Vorteile für das Unternehmen hängen also eher von einer stärkeren Einbindung der Mitarbeiter in Entscheidungen ab als von deren bloßer finanzieller Beteiligung. Diese Rechte sind aber nicht immer von Arbeitgeberseite gewünscht, da sie u.a. Prozesse verkomplizieren oder Konfliktpotential bergen (Lowitzsch und Hashi, 2014a). Der beobachtete Nutzen von MKB in Form gesteigerter Produktivität geht somit mit „Kosten“ über die Zuschüsse an die Arbeitnehmer hinaus einher.

e) Eigenkapitalausstattung der Unternehmen verbessern

Dieses Ziel wurde aus der früheren Begründung der Steuervergünstigung übernommen (siehe 2.e). Die Mitarbeiterkapitalbeteiligung führt auch weiterhin unmittelbar zu einem Anstieg des verfügbaren Kapitals des Unternehmens. Welche Form dieses Kapital annimmt, ist allerdings abhängig von der Ausgestaltung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung - hier hat sich der gesetzliche Rahmen durch die Aktualisierung im Jahr 2009 leicht gewandelt. So können Unternehmen beispielsweise Mitarbeiterkapitalbeteiligungen in Form von Darlehen anbieten, die nach einer gewissen Frist an den Arbeitnehmer zurückgezahlt werden. Diese Art der Beteiligung führt zu einer verbesserten Ausstattung an Fremdkapital. Andere Vereinbarungen berücksichtigen das investierte Geld als Eigenkapital. Dafür sind allerdings auch die Präferenzen von Mitarbeiter und Unternehmen entscheidend.

So unterstützt die Steuervergünstigung zwar effektiv die Ausstattung der Unternehmen mit Eigenkapital, sollte dies nötig sein, beschränkt sich jedoch nicht ausschließlich auf die Förderung dieser Kapitalart.

f) Mitarbeiterkapitalbeteiligung ausbauen und für kleine und mittelständische Unternehmen attraktiv machen

Die Verbreitung von Mitarbeiterkapitalbeteiligung insbesondere in kleineren und mittelständischen Unternehmen wäre den zugrundeliegenden Zielen der Förderung zuträglich. Eine größere Nutzergruppe verringert negative Verteilungseffekte, weil bei stärkerer Beteiligung der KMU eine weniger starke unfreiwillige Selektion der Begünstigten herrscht (vgl.

Abschnitt D). Konkret wurde dieses Ziel 2009 u.a. durch die Einführung von Mitarbeiterkapitalfonds („Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen“) verfolgt. Dieser besondere Fonds sollte das Risiko für kleine Unternehmen streuen und die Mitarbeiterkapitalbeteiligung so attraktiver machen (BT-Drs. 16/11679).

Es hat sich allerdings herausgestellt, dass dieses Instrument wenig praxistauglich war. Schon von Anfang an war die Befürchtung aufgekommen, dass die Hürden einer Implementierung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung in kleinen und mittelständischen Unternehmen sehr hoch sein würden. Oftmals fehlt ihnen die juristische Expertise und/oder die Mittel, um sich beraten zu lassen. Da kleine Unternehmen seltener kollektive Tarifvereinbarungen und formale Arbeitnehmervertretung haben, würde es mehr Anstrengungen erfordern, um Probleme wie Plandeckung und -grenzen, Schwellenwerte und Kriterien für die Berechnung, Förderfähigkeitskriterien, sowie Regeln und Vehikel für die Anlage und Verwaltung von Fonds zu durchschauen (Lowitzsch 2009).

Mit dem Inkrafttreten des Kapitalanlagegesetzbuchs (KAGB) am 22. Juli 2013 wurden die Voraussetzungen für Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen wegen mangelnder Praxisrelevanz wieder abgeschafft. Bis zu diesem Zeitpunkt war kein einziges solches Sondervermögen aufgelegt worden (vgl. etwa BDA 2017). Ob der fehlende Zuspruch zu diesen Mitarbeiterkapitalfonds ausschließlich auf die Konstruktionsdefizite des Instruments selbst zurückzuführen ist oder ob die Jahre der Weltfinanzkrise 2010 bis 2012 mitunter auch nicht die ideale Zeit waren, um Vertrauen für neuartige Anlageformen zu gewinnen, kann im Nachhinein nicht mehr getrennt beurteilt werden.

g) Mitarbeiterakquise

Die positiven Effekte der Mitarbeiterkapitalbeteiligung auf die Mitarbeiterakquise werden ebenfalls als Ziel formuliert. Die Option einer staatlich geförderten Gehaltsalternative bei Neueinstellung eröffnet für beide Parteien einen größeren Gestaltungsspielraum in den Vertragsverhandlungen. Zudem signalisieren Unternehmen so ein enges Verhältnis zwischen Mitarbeitern und Unternehmen. Gerade junge Mitarbeiter haben ein gesteigertes Interesse an der sogenannten Corporate Social Responsibility. Diese beinhaltet unter anderem das Verantwortungsbewusstsein des Unternehmens für seine Mitarbeiter. Unternehmen können dem möglichen zukünftigen Mitarbeiter durch die Option auf eine zusätzliche vertragliche Bindung über die Mitarbeiterkapitalbeteiligung signalisieren, dass sie Verantwortung für ihn über das reguläre Arbeitsverhältnis hinaus übernehmen wollen.

h) Mitarbeiterbindung

Angenommen wird ebenfalls, dass die Mitarbeiterkapitalbeteiligung positive Effekte auf die Mitarbeiterbindung an das Unternehmen hat. Die Mitarbeiter identifizieren sich stärker mit

dem Unternehmen, da sie nun außer ihrem Arbeitsplatz auch durch ihr Vermögen an das Unternehmen gebunden sind. Gleichzeitig hat sich aber auch das Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Allgemeinen gewandelt. Arbeitnehmer, besonders jüngere, sind viel seltener über ihr Erwerbsleben hinweg durchgängig im selben Unternehmen beschäftigt. Auch aus Unternehmenssicht ist Mitarbeiterbindung somit ein relevantes Ziel, da bei Abgängen auf Wunsch der Arbeitnehmer Kosten entstehen, z.B. durch die Suche nach und die Einarbeitung von neuen Mitarbeitern sowie den anfänglichen Produktivitätsverlust.

Das Ansparen von Kapital über eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung lohnt sich für den flexiblen Arbeitnehmer nicht unbedingt, da ihr Geld auf diese Weise gebundener als sie selbst ist. Die Bindung des Kapitals an das Unternehmen könnte somit auch eine Attraktivitätseinbuße verursachen, weil sich manche Mitarbeiter nicht über Jahre binden wollen.²¹ Allerdings bliebe für diesen Fall immer auch die Option, MKB nicht wahrzunehmen (dann aber mittelbar die Arbeitnehmer zu subventionieren, die das tun).

4. Alternative Formen der Mitarbeiterbeteiligung

Die Beteiligung der Mitarbeiter am Unternehmenserfolg kann viele unterschiedliche Formen annehmen. Jedoch wird bisher nur die Beteiligung über eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung einkommensunabhängig gefördert. Optionen wie die Erfolgsbeteiligung oder neuerdings virtuelle Mitarbeiterbeteiligungen, wie z.B. Virtual Share Programs (VSP), werden bislang von der Vergünstigung durch § 3 Nr. 39 EStG nicht berücksichtigt. Letztere gewinnen gerade für kleine Unternehmen und Start-ups an Bedeutung, da sie weniger aufwendige gesellschaftsrechtliche Prozesse anstoßen als die klassischen Alternativen. Das hohe Interesse an diesen Alternativen zeigt, dass kleinere Unternehmen das Kapital ihrer Mitarbeiter durchaus einsetzen möchten, jedoch nicht ausschließlich in der geförderten Art und Weise der Mitarbeiterkapitalbeteiligung.

D. Wirkungsanalyse

Die Steuervergünstigung unterstützt durch die Senkung der Nebenkosten für die Beteiligten fraglos die Maßnahme der Mitarbeiterkapitalbeteiligung in ihrer Verbreitung. Dieser Abschnitt setzt zunächst einen Fokus auf die Wirkung der Steuervergünstigung, d.h. auf den Einfluss, den die zusätzliche Förderung auf die in Abschnitt C angesprochenen Ziele hat. Im

²¹ Die Bindung über 7 Jahre bezieht sich auf das 5. VermBG. Diese ist nicht Fokus dieses Teilberichts. Dennoch gibt es positive Wechselwirkungen der Förderung auf Basis des 5. VermBG und nach EStG. Die zusätzliche Förderung nach 5. VermBG macht die Mitarbeiterkapitalbeteiligung für den Arbeitnehmer attraktiver.

darauf folgenden Unterkapitel werden Auswirkungen der Mitarbeiterkapitalbeteiligung diskutiert, die nicht direkt von der steuerlichen Vergünstigung beeinflusst werden.

Insbesondere durch das Steuergeheimnis ist es schwierig, die Daten zu erheben, die für empirische Schlüsse im Hinblick auf Verhaltensreaktionen von Arbeitnehmern und Unternehmen nötig wären. Wichtig wäre aus nachvollziehbaren Gründen vor allem Datenmaterial dazu, inwiefern ökonomische Anreize (wie eben die Steuererleichterung um durchschnittlich 80 Euro im Jahr) die Inanspruchnahme von Mitarbeiterkapitalbeteiligungsmodellen beeinflussen. Da aus diesen Gründen eine ökonometrische Kausalanalyse, etwa zum Zusammenhang zwischen Förderhöhe und Verbreitung²² von Mitarbeiterkapital im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht möglich war, konzentriert sich die folgende Betrachtung auf die deutsche und europäische Literatur aus der jüngeren Vergangenheit.

1. Effektivität der Zielerreichung

Die in Abschnitt B aufgeführten Fallzahlen deuten auf ein unterdurchschnittliches Angebot von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen hin. Beim Blick auf die Anteile der anbietenden Unternehmen (vor allem im Vergleich etwa mit Erfolgsbeteiligungen) liegt nahe, dass die förderfähige Mitarbeiterkapitalbeteiligung im Vergleich mit alternativen vermögenswirksamen Leistungen trotz Förderung aus Sicht vieler Arbeitgeber unattraktiv bleibt. Ursachen hierfür finden sich möglicherweise in der Komplexität der Anlageform für alle Beteiligten, insbesondere in kleinen und mittelgroßen Unternehmen. Dort, wo MKB angeboten werden, sind sie allerdings unter den Arbeitnehmern durchaus beliebt: In Abschnitt B wird geschätzt, dass etwa 1,5 Mio. Arbeitnehmer in Unternehmen arbeiten, die ein solches Angebot bereitstellen. Davon nehmen etwa 1 Mio. die Mitarbeiterkapitalbeteiligung auch wahr.

a) Mitsprache der Arbeitnehmer

Das mittelbare Ziel **gesteigerter Mitsprache** von Arbeitnehmern im Unternehmen wird durch die Gestaltung der Vergünstigung nicht gesondert verfolgt. Mitarbeiterkapitalbeteiligungen können frei gestaltet werden und werden gefördert, sofern sie die Vorgaben nach § 3 Nr. 39 EStG erfüllen. Diese Vorgaben sehen ein Mitspracherecht der Arbeitnehmer nicht explizit vor; es ist möglich diese zusätzlichen Rechte über spezielle Beteiligungsformen zu umgehen und trotzdem förderfähig zu bleiben. Die Förderung adressiert Mitspracherechte nicht und schafft somit auch keine Anreize zu deren Ausweitung.

²² Dieser Indikator kann nochmals unterschiedlich operationalisiert werden. Außer der bereits erwähnten Anzahl der Unternehmen mit einem MKB-Programm böte sich auch die Anzahl der beteiligten Arbeitnehmer oder das finanzielle Gesamtvolumen von Mitarbeiterkapital an.

b) Produktivität und Kapitalausstattung

Der Arbeitgeber profitiert ebenfalls potentiell von der Nutzung der Kapitalbeteiligung durch seine Mitarbeiter. Mögliche Ziele sind dabei - wie in Abschnitt C näher erläutert - u.a. die Stärkung des Eigenkapitals, Vorteile für die Mitarbeiterbindung und -akquise sowie eine gesteigerte Produktivität der Mitarbeiter.

Die Stärkung des Eigenkapitals des Betriebs wird (so sie vom Unternehmen beabsichtigt wird und die MKB entsprechend gestaltet ist) unmittelbar durch Nutzung von Möglichkeiten zur Mitarbeiterkapitalbeteiligung erreicht. Inwiefern das tatsächlich durch die Steuervergünstigung der Fall ist, ist von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich und nicht seriös im Rahmen einer Untersuchung wie der folgenden bezifferbar.

Die Stärkung der Produktivität der Mitarbeiter ist eng gekoppelt an die zusätzliche Motivation u.a. durch deren Mitsprache- und Informationsrechte. Eine von Kim & Patel (2017) durchgeführte Analyse von 1.800 europäischen Firmen zwischen 2006 und 2014 zeigte, dass unter Berücksichtigung von gemeinsamen Effekten (wie Herkunftsland oder Branche) die Mitarbeiterbeteiligung bis zu 4,16% der Varianz von Renditen für Vermögenswerte (ROA) und in ähnlichem Umfang die Folgen der Mitarbeiterbeteiligung für die Produktivität der Arbeitskräfte erklären konnte. Forscher des deutschen IAB-Instituts analysierten Paneldaten von 10.000 deutschen Firmen und konnten zeigen, dass Firmen, die eine Kapitalbeteiligung und / oder Erfolgsbeteiligung anbieten, bis zu 20% produktiver sind als ähnliche Firmen ohne diese Programme (Bellmann und Kleinhenz, 2002). Es wird zudem festgestellt, dass Unternehmen mit Mitarbeiterkapitalbeteiligung robuster und widerstandsfähiger gegen Krisen sind (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013).

Trotz dieser Hinweise sind andere Führungskräfte, Arbeitgeberverbände und Forscher nicht davon überzeugt, dass eine Beteiligung der Arbeitnehmer an der Unternehmensführung positiv wirkt. Einige sind sogar der Meinung, dass die Mitbestimmung der Arbeiter der Führung, der Wettbewerbsfähigkeit und letztlich den Profiten schadet. Eine Untersuchung der Unternehmen des SBF 250 Index (Société des Bourses Françaises 250 Index - ein zusammenfassender Index mit Vertretern aller Branchen der französischen Wirtschaft), zeigt eine negative Beziehung zwischen der Präsenz von Arbeitnehmeraktionären in den Kontrollgremien und finanziellen Leistungsindikatoren (Noamene 2014).

c) Distributive Aspekte

In ihren Grundzügen erscheint die Steuervergünstigung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen nach EStG gerecht. Die Beteiligung muss allen Mitarbeitern im Unternehmen angeboten werden, um förderfähig zu sein und sie fällt potentiell für alle Beteiligten gleich hoch aus. Dennoch lohnt sich eine differenziertere Analyse, um Herausforderungen an eine „gerechte“ Förderung besser identifizieren zu können, alleine wegen der unterschiedlichen

möglichen Verteilungsdimensionen und damit einhergehend unterschiedlichen Interpretationen des Gerechtigkeitsbegriffs.

(1) *Verteilung innerhalb des Unternehmens*

Wie erwähnt ist MKB nur dann förderfähig, wenn sie grundsätzlich allen Mitarbeitern in einem Unternehmen (Ausnahme: weniger als 12 Monate im Unternehmen beschäftigt) zur Verfügung steht; innerhalb eines Unternehmens darf also nicht diskriminiert werden. In der Praxis ist der Zugang zur Mitarbeiterkapitalbeteiligung allerdings trotzdem begrenzt und für viele Arbeitnehmer *nicht* frei wählbar. So können zunächst nur jene Arbeitnehmer die Förderung in Anspruch nehmen, deren Unternehmen überhaupt eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung anbietet. Die Verbreitung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung ist wie in Abschnitt C.3.a) beschrieben eher gering, steigt aber mit der Unternehmensgröße. Primär bieten Arbeitgeber mit mehr als 500 Mitarbeitern eine solche Beteiligung an (Bellmann und Möller, 2011), vor allem in Kleinunternehmen ist förderfähige MKB kaum verbreitet.

Hinzu kommt ein Anreizeffekt: Nicht für alle Mitarbeiter lohnt sich eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung. Unterteilt man die Gruppe der möglichen Profiteure nach ihrem Einkommen, wird schnell klar, dass Mitarbeiter mit geringen Einkommen auch nur in geringem Maße von der Steuervergünstigung profitieren können. Die Sparfähigkeit ist bei sehr geringen Einkommen stark eingeschränkt (siehe Thöne et al, 2009, für eine detaillierte Diskussion). Der umgekehrte Fall tritt bei hohen Einkommen ein. Für diese Gruppe ist die Steuerersparnis aus den maximal 360 Euro nahezu irrelevant. Daraus folgt, dass die eigentliche Zielgruppe (also die, in der mutmaßlich die Mehrheit der tatsächlichen Verhaltensreaktionen auftritt) sehr eng definiert ist. Inwieweit speziell diese Untergruppe aller Arbeitnehmer besonders förderungsbedürftig ist, ist aus Verteilungsperspektive zu bezweifeln.

Mitarbeiter, die das Angebot der Kapitalbeteiligung annehmen, werden im Rahmen des EStG gefördert. In absoluten Zahlen profitieren durch den steigenden Grenzsteuersatz Mitarbeiter mit höheren Einkommen mehr von einem Freibetrag als Mitarbeiter mit geringeren Einkommen, die bereits durch ihr geringeres Sparpotential weniger an der Vermögensbildung durch Mitarbeiterkapitalbeteiligungen teilhaben (Thöne et al, 2009). Dies reduziert zwangsläufig die ursprünglich gewünschte zusätzliche Förderung für die Kapitalbildung von Geringverdienern.

(2) *Verteilung im gesellschaftlichen Sinne*

Die Finanzierung der Förderung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen wird automatisch von der Gesamtheit der Gesellschaft getragen. Somit sollte die Förderung entweder auch der Gesellschaft im Ganzen oder einer speziell förderungsbedürftigen Gruppe zukommen.

Dies ist im Fall der Steuervergünstigung nach EStG nicht offensichtlich. Zunächst können nur Mitarbeiter gefördert werden, deren Unternehmen eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung

anbietet, die die Kriterien der Steuervergünstigung erfüllen. Die Entscheidung, ob und wie ihre Mitarbeiter über § 3 Nr. 39 EStG gefördert werden, liegt somit (hauptsächlich) bei den Unternehmen. Innerhalb dieser aus Verteilungssicht nahezu willkürlich zusammengestellten Untergruppe wird zudem die Vergünstigung – wie oben beschrieben - nicht nach Bedürftigkeit differenziert, sondern umgekehrt profitieren die Arbeitnehmer mit höherem Einkommen auch (in absoluten Zahlen) mehr von der Vergünstigung. Wie bereits beschrieben, wird de facto der Zugewinn durch die Förderung nach EStG für Mitarbeiter mit geringeren Einkommen durch deren Sparfähigkeit weiter beschränkt. Dieser Gruppe steht somit zwar die MKB als Mittel zur Vermögensbildung zur Verfügung, sie können es jedoch nur eingeschränkt nutzen und profitieren somit nicht wie gewünscht von der Steuervergünstigung.

2. Nebenwirkungen der Steuervergünstigungen

Die Analyse der Effektivität der Steuervergünstigung soll zeigen, ob die Förderung ihre eigentlichen Ziele erfüllt. Mit einem Eingriff gehen jedoch meist auch nicht zielbezogene Wirkungen einher. Diese Nebenwirkungen der Steuervergünstigung können positive und negative Effekte nach sich ziehen. Die Subventionspolitik muss diese impliziten Effekte berücksichtigen und ein besonderes Augenmerk auf mögliche Nebenwirkungen der geförderten Maßnahme setzen. Im folgenden Abschnitt zur Wirkungsanalyse der Maßnahme wird dies besonders bei der Risikobeurteilung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung deutlich.

a) Arbeitnehmerrisiko der Investition in MKB

Der Arbeitnehmer kann die zusätzliche Förderung einer Maßnahme wie ein „Qualitätssiegel“ wahrnehmen. Die Logik ist ungefähr die folgende: Durch die Fürsorgepflicht des Staates hinterfragt das Individuum eine steuerlich begünstigte Anlageform weniger, frei nach dem Motto „wenn der Staat es fördert, wird es auch gut für mich sein“. Die Förderung reduziert also die Initiative zu einer kritischen Betrachtung der Maßnahme seitens des Arbeitnehmers. Dies kann durchaus erwünscht sein, wenn als irrational wahrgenommenen Zweifeln von Anlegern entgegen gewirkt werden soll, hat aber auch Nachteile: Investiert ein Arbeitnehmer in eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung, so ist sowohl die Sicherheit seines Arbeitsplatzes als auch seiner Einlage vom Erfolg des Unternehmens abhängig. Im schlechtesten Fall verliert der Arbeitnehmer bei Insolvenz des Unternehmens sowohl seinen Arbeitsplatz als auch sein investiertes Vermögen (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages 2009). Diese Bündelung von Risiken ist kritisch zu bewerten.

Im Bewusstsein dieser Problematik sah die Gesetzesänderung von 2009 die Förderung von Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen vor. (Die Fördermöglichkeit wurde 2013 wieder

abgeschafft.) Derartige Mitarbeiterbeteiligungsfonds wären steuerlich gefördert worden; sie hätten ermöglichte eine Investition in mehrere Unternehmen²³ und dadurch eine Risikostreuung (s. dazu BT-Drs. 16/10531 und § 1 Satz 2 InvG) ermöglicht. Die Einrichtung dieses Fonds sah zudem einen expliziten Warnhinweis vor (§ 90p InvG). Hierzu ist vermerkt: „Im Interesse des Anlegerschutzes muss der Verkaufsprospekt insbesondere einen Warnhinweis enthalten, dass es zu einer Risikokonzentration im Sondervermögen kommen kann. [...] Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Anlagerisiken bei einem Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen durch die Anlagemöglichkeiten nach § 90m Abs. InvG zwar gegenüber der Direktanlage reduziert sind, dass diese jedoch deutlich höher als bei herkömmlichen Publikumsfonds ausfallen.“. Dieser Satz zeigt eine bewusste Risikoabstufung an: Die direkte Einlage ist risikobehafteter als die Einlage über das MKB-Sondervermögen, welches wiederum risikobehafteter ist als herkömmliche Publikumsfonds. Dennoch wäre nur für die Einlage in MKB-Sondervermögen über den Fonds ein Risikohinweis erforderlich, nicht für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen im Allgemeinen.

Demgegenüber sieht Kruse (2016) im Doppelrisiko nur dann ein Problem, wenn a) ein hinreichend großer Teil des investierten Vermögens des Arbeitnehmers betroffen ist und b) Mitarbeiterkapitalbeteiligungen Löhne und Sozialleistungen ersetzt. Dies wird durch die Gestaltung der Förderung zumindest nicht weiter befördert (die Förderhöhe ist relativ gering und Lohnersatzleistungen werden zumindest formal von der Vergünstigung ausgeschlossen) und ist nach (Lowitzsch & Hashi 2014a) auch empirisch nur selten festzustellen.

Diese grundsätzlichen Abwägungen werden partiell dadurch entwertet, dass die 2009 neu geschaffene Option zur verbesserten Risikostreuung in der Mitarbeiterbeteiligung nach vier Jahren wieder ersatzlos abgeschafft wurde. Wie oben erwähnt, wurden die Voraussetzungen für Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen mit dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) 2013 wegen mangelnder Praxisrelevanz wieder abgeschafft. Bis zu diesem Zeitpunkt war einziges solches Sondervermögen aufgelegt worden.

b) Free-rider Problem

Unter Umständen kann besonders bei erfolgsgebundenen Mitarbeiterkapitalbeteiligungen ein Free-Rider-Problem innerhalb des Unternehmens auftreten. Engagieren sich einige Mitarbeiter stark, profitieren davon auch jene Mitarbeiter im gleichen Umfang, die sich nicht oder nur wenig zusätzlich bemühen. Dieses Verhalten kann die zusätzliche Motivation auch der engagierten Mitarbeiter wieder dämpfen. Allerdings konnten bei empirischer Untersuchung Pendleton et al. (2001) in Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern keine Trittbrettfahreffekte feststellen. Da es in kleineren und mittleren Unternehmen durch deren

²³ Die Beschränkung, dass der Fonds zu 75% aus Wertpapieren von Unternehmen besteht, die selbst MKB anbieten, musste erfüllt sein.

Größe (und damit einhergehend höhere Zurechenbarkeit und Kontrolle von Arbeitsergebnissen) eher noch unwahrscheinlicher wird, dass Trittbrettfahrer-Verhalten zum Nachteil für die Mitarbeitermotivation wird, kann diese Theorie (zumindest für diese Unternehmensgrößen) vernachlässigt werden.

c) **Zwischenfazit**

Die Wirkungen der Steuervergünstigung auf Mitarbeiterkapitalbeteiligung stehen nicht immer im Einklang mit deren Zielsetzung. Lediglich das Ziel der gestärkten Kapitalversorgung der Unternehmen wird (mehr oder weniger) direkt erreicht, da die Investition in das Kapital des Unternehmens unmittelbare Voraussetzung für die Förderung ist.

Die Erfüllung der „weicheren“ Ziele, an die mutmaßlich auch die Produktivitätssteigerungen durch MKB gekoppelt sind, hängt von der genauen Ausgestaltung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung und den Mitwirkungsrechten der Kapitalgeber ab und wird nicht direkt durch die Förderung beeinflusst. Dies wirft Fragen über die instrumentelle Gestaltung auf; die erwünschten Effekte könnten zumindest präziser erreicht werden, wenn die Förderung auf Modelle beschränkt bliebe, die auch Kontroll- und Mitspracherechte einbeziehen.

Fraglich ist auch, ob der Aufwand der speziellen Förderung im Verhältnis zum relativ geringen Anteil der Vermögensbildung über die Mitarbeiterkapitalbeteiligung gerechtfertigt ist. Im derzeitigen Status, in dem wenige Unternehmen MKB anbieten (und diese vor allem ab einer bestimmten Größe zu finden sind), verteilt die Subvention weitgehend willkürlich innerhalb der Arbeitnehmerschaft um. Schließlich ist bedenklich, dass der Staat eine Anlageart gesondert fördert und so im übertragenen Sinne „empfiehlt“, die für den Arbeitnehmer mehr risikobehaftet ist als viele andere Anlageformen.

E. **Nachhaltigkeit**

Die Nachhaltigkeitsanalyse der Steuervergünstigung für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen fällt wegen des Anwendungsbereichs der geförderten Maßnahme eher kurz aus. Jede Subvention, egal ob Finanzhilfe oder Steuervergünstigung, geht einher mit zusätzlichen Kosten bzw. versäumten Einnahmen. Diese haben einen direkten Effekt auf Defizit und Staatsverschuldung, der keiner näheren Erläuterung bedarf.

Die Steuervergünstigung betrifft zudem indirekt Punkte aus der der SDG 8 (Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern) und der SDG 10 (Ungleichheit innerhalb v. und zwischen Staaten verringern). Die Auswirkungen der Steuervergünstigung auf die Nachhaltigkeit sind lediglich mittelbar, da sie stark von den jeweiligen Reaktionen der Unternehmen und Mitarbeiter abhängen. Eine reine Einteilung in positiv/negativ wird den Nuancen der

Evaluierung von Steuervergünstigungen: Mitarbeiterkapitalbeteiligung

Wirkung nicht gerecht. Der folgende Abschnitt erläutert daher die aufgeführte Tabelle und berücksichtigt die Annahmen und Unsicherheiten, die mit den gesetzten Kreuzen einhergehen.

Abbildung III-6: Nachhaltigkeitstableau (Kurzfassung).

StV Nr Steuervergünstigung			Nachhaltigkeitsprüfung	
93 Mitarbeiterkapitalbeteiligungen				
SDG Nr.	Indikatorenbereich Nachhaltigkeitspostul	Indikatoren	Positiv	Negativ
SDG 8: Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle				
8.3.	Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge <i>Gute Investitionsbedingungen schaffen – Wohlstand dauerhaft erhalten</i>	Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP	X	
8.4.	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit <i>Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich steigern</i>	BIP je Einw.	X	
8.5.a	Beschäftigung <i>Beschäftigungsniveau steigern</i>	Erwerbstätigenquote insgesamt (20 bis 64 J.)	X	
SDG 10: Ungleichheit innerhalb v. und zwischen Staaten verringern				
10.2	Verteilungsgerechtigkeit <i>Zu große Ungleichheit innerhalb Deutschlands verhindern</i>	Gini-Koeffizient Einkommen nach Sozialtransfer	X	

Zu 8.3: Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge: Gute Investitionsbedingungen schaffen – Wohlstand dauerhaft erhalten. Investitionen der Mitarbeiter in das Kapital ihres Unternehmens führen zu einer Steigerung der Finanzmittel dieses Unternehmens. Mit dem Kapital gewinnen die Unternehmen an Flexibilität und können dieses erfolgsbringend einsetzen. Die Förderung unterstützt somit die Unternehmen in der Kapitalakquise.

Auch der angestrebte Effekt, Produktivkapital im Besitz von Arbeitnehmern im Vergleich zu anderen Anlageformen zu „normalisieren“ (also einer als irrational wahrgenommenen Aversion gegen unmittelbare Investitionen in Unternehmen entgegenzuwirken), hat unterm Strich einen positiven Effekt auf die Investitionsbedingungen zur Folge, da der Kapitalstock gestärkt und diversifiziert wird.

Zu 8.4: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit: Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich steigern. In den Begründungen für eine Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung wird auf die gesteigerte Produktivität der Mitarbeiter verwiesen. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht automatisch gegeben, da er wie beschrieben vor allem von der praktischen Einbindung der Mitarbeiter in das Unternehmen abhängt. 2009 haben 14,9% der Mitarbeiter, die eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung nutzen, über eine stille Beteiligung in ihr Unternehmen investiert.²⁴ Nach den Belegschaftsaktien (67,6%) ist dies die verbreitetste Form der Mitarbeiterkapitalbeteiligung.²⁵ Abschnitt D erläutert den Zusammenhang zwischen Mitarbeiterkapitalbeteiligungen und Produktivität eingehender.

Je nach deren Ausgestaltung kann ein Mitarbeiter über eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung direkt am Erfolg des Unternehmens teilhaben. Es ist jedoch ebenfalls möglich keine erfolgsgebundene Vergütung der Kapitaleinlage zu vereinbaren. Die zusätzliche Motivation durch die Mitarbeiterkapitalbeteiligung, die zu gesteigerter Produktivität führen kann, hängt somit auch von der Intensität der direkten Teilhabe des Mitarbeiters am Erfolg ab.

Zu 8.5.a: Beschäftigung: Beschäftigungsniveau steigern. Wie in der Tabelle kurz erläutert, kann die Mitarbeiterkapitalbeteiligung bestehende Beschäftigungsverhältnisse dadurch verfestigen, dass zusätzlich zur Arbeitskraft auch das Kapital des Arbeitnehmers an das Unternehmen gebunden ist. Inwiefern das Angebot einer geförderten Mitarbeiterkapitalbeteiligung, die einem Mitarbeiter frühestens nach einem Jahr im Unternehmen angeboten werden kann, eine Auswirkung auf die vorige Akquise hat, ist nicht näher bekannt.

Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau haben möglicherweise auch höhere Investitionen. Mehr Kapital im Unternehmen kann zu höheren Investitionen führen, die wiederum zu neuen Arbeitsplätzen führt. Die Stärke dieses Effekts wird jedoch von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich sein.

Zu 10.2: Verteilungsgerechtigkeit: Zu große Ungleichheit innerhalb Deutschlands verhindern. Das Angebot einer Mitarbeiterkapitalbeteiligung geht vom Unternehmen aus. Das heißt, dass auch nur jene Arbeitnehmer von der Förderung profitieren können, die in einem solchen Unternehmen arbeiten. Die letztendlichen Nutzer der Steuervergünstigung sind somit eine nahezu willkürlich gewählte Gruppe, deren Durchschnittseinkommen sogar als leicht überdurchschnittlich geschätzt wird (vgl. dazu Abschnitt B). Eine nennenswerte Lenkungswirkung in Bezug auf Verteilungsgerechtigkeit ist folglich nicht vorhanden.

Der Begriff der Verteilungsgerechtigkeit kann auch in vertikaler Hinsicht verstanden werden. Dabei geht es um die Verteilung von Kapital zwischen dem Unternehmen und seinen

²⁴ Vgl. Wilke, Maak und Partner (2014), mit weiteren Nachweisen.

²⁵ 2015 bezifferte der AGP die Anzahl der stillen Beteiligungen und Genussscheine auf 1,1 Mio. von 2 Mio. Mitarbeiterkapitalbeteiligungen. Dies entspricht 55%. Siehe auch <http://agpev.de/wissen-und-archiv/studien/index.html>.

Mitarbeitern. In dieser Hinsicht übt die Förderung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen eine positive Wirkung aus. Die Teilhabe der Mitarbeiter am Unternehmen steigt. Hinterfragt werden sollte in diesem Zusammenhang jedoch die Motivation hinter einer gesteigerten Teilhabe. Die vorangegangenen Abschnitte gehen näher auf das Verhältnis zwischen Investitionen und Mitsprache- und Informationsrechten ein.

F. Instrumentelle Gestaltung

In diesem Abschnitt wird untersucht, ob eine Steuervergünstigung ein geeignetes Instrument ist, um die genannten Ziele zu erreichen. Anschließend wird evaluiert, ob die Art der Förderung, in diesem Fall die Steuer- und Sozialabgabenfreiheit, das richtige Instrument ist.

1. Zielerfüllung der Maßnahme

Aus Arbeitnehmerperspektive hat die Steuervergünstigung für Mitarbeiterkapitalbeteiligung den Zweck, Vermögensbildung in Form betrieblichen Kapitals zu fördern. Allerdings ist aus der Perspektive des Arbeitnehmers nicht direkt ersichtlich, weshalb dieses Kapital ausgerechnet an das eigene Unternehmen gebunden sein muss. Alternativen zu dieser Sparoption, auch mit Bezug auf Produktivkapital, sind vielzählig. Wird beispielsweise eine höhere Sparquote in der Gesamtwirtschaft anvisiert, ist etwa eine Maßnahme nach Vorbild der 401(k)-Vorsorge durch „Nudging“ (vgl. Thaler und Benartzi 2004) kostengünstiger, da mehr Varianten der Kapitalbildung abgedeckt und so auch mehr Individuen angesprochen werden.

Die Ziele der Maßnahme mit Bezug auf die Arbeitgeber werden als mittelbare Faktoren aufgelistet. Für diese Gruppe wird eine Stärkung des Kapitals erhofft, sowie gesteigerte Produktivität durch mehr Motivation und bessere Mitarbeiterbindung und -akquise. Die gesteigerte Produktivität wird jedoch nicht auf direktem Wege erzielt. Sie ist vielmehr ein Produkt aus einer Vielzahl von Faktoren. Das IZA (Kruse 2016) sieht einen positiven Zusammenhang zwischen Mitarbeiterbeteiligungen und Produktivität, beschreibt aber zugleich auch, dass dieser Zusammenhang insbesondere durch das Mitspracherecht der Mitarbeiter entsteht. Viele Mitarbeiterkapitalbeteiligungen sind jedoch so konstruiert, dass diese Mitspracherechte ausgehebelt werden. Ein Beispiel dafür ist Gründung von Mitarbeiterkapitalgesellschaften, um Informationspflichten und Mitspracherechte zu umgehen. Dass auch solche Formen der Beteiligung förderfähig sind, ist für das Ziel der Produktivitätssteigerung problematisch.

Das Ziel der Mitarbeiterbindung ist differenziert zu betrachten. Viele jüngere Arbeitnehmer haben zunehmend unterbrochene Erwerbsbiographien und bevorzugen eine gewisse Flexibilität. Instrumente, die eine langfristige Bindung an das Unternehmen voraussetzen, sind möglicherweise für solche Arbeitnehmer nicht attraktiv. Auch aus Arbeitgebersicht ist eine

lange Bindung nicht immer erwünscht. So kann es kleinen, jungen Unternehmen schwer fallen, sich für längere Zeiträume zu verpflichten, da sie ihre zukünftige Situation nicht genau einschätzen können. Die produktivitätsbezogenen Ziele der Arbeitgeber können ebenfalls durch andere Maßnahmen erreicht werden. Zusätzliche Motivation kann beispielsweise auch über Erfolgsbeteiligungen oder zielgerichtete Einzelmaßnahmen erreicht werden.

Es scheint, als würde die Mitarbeiterkapitalbeteiligung ein Instrument sein, das „mehrere Fliegen mit einer Klappe schlägt“. Jedoch ist häufig der Fall, dass die Kombination von Zielen auch zu größeren Ungenauigkeiten in deren Erfüllung führt. Im untersuchten Fall ist die steuerliche Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht die effizienteste Maßnahme, um die jeweiligen Ziele zu erreichen.

2. Effizienz des Instrumentendesigns

Gemeinsames Ziel der Förderung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen ist die Teilhabe der Arbeitnehmer am Kapital ihres Unternehmens. Vertiefend sollte folglich untersucht werden, ob die Ausgestaltung der Steuervergünstigung nach EStG die Attraktivität von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen für die Beteiligten unterstützt.

Um für die Arbeitnehmer attraktiv zu sein, muss die Mitarbeiterkapitalbeteiligung eine realistische Alternative zu anderen Kapitalanlagen sein. Dies bedeutet, sie muss bspw. eine entsprechend hohe Verzinsung anbieten. Die Unternehmen, die eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung anbieten wollen, profitieren von der Steuervergünstigung. Der Vorteil für die Mitarbeiter durch die Steuervergünstigung führt zu geringeren Kosten für den Arbeitgeber. Dieser muss nur noch die Differenz zu einer vergleichbaren Anlage aufbringen.

Die Bedingungen für die Förderung durch EStG besagen, dass Mitarbeiterkapitalbeteiligung allen Mitarbeitern, die länger als ein Jahr in dem Unternehmen beschäftigt sind, angeboten werden muss. Dies wird von manchen Unternehmen als Hürde wahrgenommen, da die Mitarbeiterkapitalbeteiligung dadurch weniger zielgerichtet genutzt werden kann.

Schließlich muss die Beteiligung in das Unternehmen fließen, das die Mitarbeiter beschäftigt. Dies ist nicht attraktivitätsfördernd. Die Bedingung trägt ein erhöhtes Risiko für den Arbeitnehmer mit sich, das z.B. durch höhere Zinsen oder Erträge ausgeglichen werden muss. Außerdem werden Investitionen in anderen Unternehmen im Vergleich unattraktiver gemacht. Eine Öffnung für andere Unternehmen, bei einer fixierten Mindesteinlage in das eigene Unternehmen, wäre eine mögliche Lösung.

3. Steuerliche Vergünstigung oder Finanzhilfe?

Die Förderung nach EStG kann nur von Arbeitnehmern genutzt werden, deren Unternehmen eine Mitarbeiterkapitalbeteiligung anbieten. Dies trifft somit nicht auf die Gesamtheit

der Arbeitnehmer zu. Der Arbeitgeber agiert somit als Pfortner. Somit liegen sowohl die Entscheidung, ob der einzelne Arbeitnehmer gefördert wird als auch die genaue Ausgestaltung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung auf Seiten der Arbeitgeber. Der Arbeitnehmer zieht lediglich einen Nutzen aus der Förderung, wenn der Arbeitgeber dies ermöglicht. Die Rolle des Staates beschränkt sich auf die Finanzierung, da er keine Lenkungsmöglichkeit hat zu bestimmen, welcher Arbeitnehmer die Förderung erhält.

Diese Selektion der Arbeitnehmer durch den Arbeitgeber gekoppelt an eine Finanzierung der Steuervergünstigung durch die Gesamtheit der Arbeitnehmer mittels des Staates ist kritisch zu sehen. Nicht alle Arbeitnehmer haben die Chance von der Förderung zu profitieren, mittelbar müssen jedoch alle einen Beitrag zu deren Finanzierung leisten.

Unter der Annahme, dass die Steuervergünstigung ihre Ziele erfüllt, werden durch die Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung auch indirekt die Unternehmen unterstützt. Diese können wiederum durch den Zugewinn an Kapital mehr investieren. Gesteigerte Produktivität sowie die Erfüllung der „weichen Ziele“ können zu Wirtschaftswachstum und einem höheren Beschäftigungsniveau führen. Diese „weichen“ Ziele sind jedoch primär Aufgaben des jeweiligen Unternehmens und in deren eigenem Interesse. Eine finanzielle Förderung über eine Gemeinschaftssteuer ist hier ebenfalls nicht angebracht.

Wie bereits im vorigen Abschnitt erwähnt, wird versucht durch die Steuervergünstigung mehrere Ziele gleichzeitig zu erfüllen. Die Bündelung der Ziele in einem Instrument mag zwar aus Effizienzgründen interessant sein, jedoch ist fraglich, ob die Förderung auch in der Dimension der Zielerfüllung vergleichbare Ergebnisse zu einzelnen, separaten Fördermaßnahmen erzielt. Kostenseitig könnte beispielsweise erhoben werden, ob die Bündelung der Ziele zu geringeren Verwaltungskosten führt als Einzelmaßnahmen. Berücksichtigt werden sollte dabei jedoch die ebenerwähnte Qualität der Zielerfüllung.

G. Transparenz und Monitoring

Transparenz und Monitoring unterstützen alle Beteiligten bei der Information über Subventionen; deren Gestalter wie die Instanzen, die sie in Anspruch nehmen. Daten über Fallzahlen, Nutzer und Umfang einer Maßnahme u.v.m. erleichtern die Entscheidungsfindung der Arbeitnehmer, unterstützen den Arbeitgeber bei der Ausgestaltung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung und die Finanzverwaltung bei der Subventionskontrolle. Welche Regelungen Anwendung finden, ist im EStG und den Rechtsquellen, auf die dort Bezug genommen wird, formuliert. In dieser Hinsicht herrscht durch das Steuerrecht automatisch hohe Transparenz. Die Anwendung und die Informationsgrundlage der Steuervergünstigung sollten jedoch ebenfalls transparent gestaltet sein. Dies gilt ebenfalls für die Möglichkeiten zur Evaluation. Eng damit verknüpft sind die Voraussetzungen zu einem geeigneten Monitoring der Steuervergünstigung.

Der folgende Abschnitt analysiert die Transparenz auf Basis der zugänglichen Informationen im Allgemeinen und aus Perspektive der Beteiligten.

1. Transparenz und Monitoring der Steuervergünstigung

Daten zu Mitarbeiterkapitalbeteiligungen sind spärlich vorhanden und oftmals nicht ohne weiteres öffentlich zugänglich. Sie werden nur unregelmäßig erhoben und es wird häufig nicht zwischen unterschiedlichen Beteiligungsformen, wie z.B. Erfolgsbeteiligung und Mitarbeiterkapitalbeteiligung, differenziert. Bereits 2009 wurde die Förderung nach 5. VermBG evaluiert. Im Ergebnis wurde dort die fehlende Transparenz der Maßnahme kritisiert. Daraus folgte die Empfehlung, Transparenz und Monitoring bei der Förderungspolitik für Vermögensbildung bei Arbeitnehmern in Zukunft auszuweiten. Trotzdem wird - einhergehend mit der geringen Informationsdichte zur Mitarbeiterkapitalbeteiligung - auch das Monitoringpotential der Steuervergünstigung nicht ausgeschöpft.

Der 26. Subventionsbericht gibt lediglich Werte für die Gesamthöhe der Kosten der Steuervergünstigung wieder. Fallzahlen der Mitarbeiterkapitalbeteiligung sind in Abschnitt B geschätzt, allerdings darüber hinaus vor allem in Kombination mit weiteren aussagekräftigen Informationen, wie z.B. Altersgruppen, Gehaltskategorien, Betriebsgröße, nicht ohne größeren Aufwand öffentlich zugänglich.

So können Informationen beispielsweise zu der Aktualität der Zielsetzung, der Zusammensetzung der Nutzergruppen und der Angemessenheit der Höhe der Förderung nicht genutzt werden. Wären diese Informationen vorhanden, könnte zielgenauer evaluiert werden, in welchem Ausmaß die Steuervergünstigung ein genanntes Ziel fördert. Eine bessere Informationslage würde ebenfalls die Verbreitung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung unterstützen. Hierzu wären beispielsweise Informationen zur Motivation der Einführung bzw. zur Ablehnung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung hilfreich.

2. Transparenz der Maßnahme für die Beteiligten

Aus Arbeitnehmersicht hängt die Transparenz der Mitarbeiterkapitalbeteiligung stark von der Ausgestaltung durch den Arbeitgeber ab. Die Transparenz der Steuervergünstigung ist eng damit verknüpft. Je komplizierter die Mitarbeiterkapitalbeteiligung gestaltet ist, desto schwieriger wird es für den Arbeitnehmer, die Steuervergünstigung optimal zu nutzen.

Auf Arbeitgeberseite führt die Bedingung der Beteiligung aller Mitarbeiter, die länger als ein Jahr im Unternehmen tätig sind, zu einer Einschränkung der Gestaltungsfreiheit der Mitarbeiterkapitalbeteiligung. Diese Einschränkung steht möglicherweise dem Ziel der Ausweitung der Teilnahme von Unternehmen an Mitarbeiterkapitalbeteiligungen im Weg.

Der Arbeitgeber wiederum steht vor der Herausforderung die Mitarbeiterkapitalbeteiligung so zu gestalten, dass sie erfolgsbringend auf das Unternehmen wirkt. Gleichzeitig muss der Arbeitgeber bei dieser Gestaltung die Attraktivität der Anlage für den Arbeitnehmer berücksichtigen. Letztere schließt die Förderung durch den Staat mit ein. Diese komplexe Aufgabe zu lösen, ist nicht evident und führt bisweilen zu sehr aufwendigen und individuellen Lösungen. Der Arbeitgeber steht der Herausforderung gegenüber die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten für den Arbeitnehmer möglichst attraktiv zu kombinieren. Diesem Zweck dient eine verbesserte Informationslage. Maßnahmen zur Transparenzsteigerung, wie z.B. die obligatorische Vergabe von Informationsbroschüren, die auch über die Risiken der Mitarbeiterkapitalbeteiligung und über Alternativen informieren, und Datenerhebungen wären erste Schritte. Ein geeignetes Monitoring der Steuervergünstigung ermöglicht u.a. eine bessere Qualität zukünftiger Evaluationen und gibt Aufschluss darüber, ob die Steuervergünstigung auch zukünftig fortbestehen sollte.

Eine Umfrage der mit-unternehmer.com Beratungs-GmbH Ende 2010 hat ergeben, dass ein Großteil von Unternehmen mit der Gesetzesänderung von 2009 zufrieden ist (Durchschnittsnote 2,48 auf einer Skala von eins bis sechs). Jedoch wurde von mehreren Anwendern bemängelt, dass a) die Bestimmung komplex und schwer verständlich sind und b) das Steuerrecht mit der Vorschrift zur Beteiligung aller Mitarbeiter, die länger als ein Jahr dem Unternehmen angehören, in die Gestaltungsfreiheit der Unternehmen eingreift.²⁶

Informationen zur Mitarbeiterkapitalbeteiligung werden Arbeitnehmern in einigen Fällen zugänglich gemacht (BT-Drs. 16/10531), jedoch müssen diese aktiv danach suchen. Daraus folgt, dass sich potentielle Nutzer der Mitarbeiterkapitalbeteiligung nur mit größerem Aufwand ein konkretes Bild machen können, ob diese Art des Produktivsparens für sie optimal ist. Hier sind allerdings vor allem die Anbieter von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen gefragt, da die genaue Gestaltung innerhalb der Richtlinien für die Förderfähigkeit ihnen vorbehalten ist.

3. Anwendung der subventionspolitischen Leitlinien

Die Subventionspolitischen Leitlinien fordern die Überprüfung von Kosten-Nutzen Aspekten und somit Effizienz für Subventionen sowie den Vorrang von Finanzhilfen gegenüber Steuervergünstigungen; zudem sollen diese befristet und degressiv ausgestaltet sein. Die Frage, ob die Vergünstigung den Forderungen dem Grundgedanken nach entspricht, muss an dieser Stelle verneint werden.

Weiter fordern die Leitlinien, dass die Ziele von Finanzhilfen in einer Form festgehalten werden mögen, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht. Eine entsprechende Forderung halten

²⁶ Mitunternehmer.com Beratungs-GmbH(2010): Erstgutachten Mitarbeiterkapitalbeteiligung: <https://www.mit-unternehmer.com/leistungen/mitarbeiterbeteiligung/erstgutachten/> .

die Evaluatoren auch für steuerliche Vergünstigungen für sinnvoll und angezeigt. Gleichwohl fehlt es auch hier an belastbaren Indikatoren für die Effekte der steuerlichen Vergünstigung zur Förderung der MKB.

Des Weiteren sollen Subventionen nachhaltig sein. Die entsprechende Prüfung findet sich dezidiert in Kapitel E und kann für die betrachtete Vergünstigung gut beurteilt werden. Einer Evaluation zum Grad der Zielerreichung sowie zu Effizienz und Transparenz sowie eine eventuelle Überführung in Finanzhilfen sowie die Möglichkeit einer Befristung und Degression wird mit diesem Gutachten Rechnung getragen. Es zeigt sich, dass insbesondere im Bereich der Transparenz und der Erfolgskontrolle Verbesserungspotentiale liegen. Im Bereich der Transparenz und des Monitoring hat bereits die vorrangegangene Evaluation (Thöne et al., 2009) ergeben, dass auch in Bezug auf die Mitarbeiterkapitalbeteiligung Nachholbedarf herrsche. Dieser Empfehlung wurde bisher nur begrenzt gefolgt.

Zweifelhaft ist, ob einige Ziele der Steuervergünstigung nicht besser durch alternative Maßnahmen erreicht werden können. Auch gibt es kaum empirische Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Bündelung der Ziele auf die Kosten der Vergünstigung im Vergleich zu separaten Maßnahmen. Schließlich wurde bis dato nicht empirisch untersucht, inwiefern der Nutzen der Steuervergünstigung die potentiellen Risiken für den Arbeitnehmer wieder aufwiegt.

Viele der oben genannten Aspekte der subventionspolitischen Leitlinien werden bereits in anderen Abschnitten der Evaluation berücksichtigt. Es wird klar, dass die Steuervergünstigung für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen in vielen Punkten nicht den aktuellen Standards entspricht. Die subventionspolitischen Leitlinien sollten somit bei einer Neugestaltung der Förderung berücksichtigt werden.

H. Ergebnis und Optionen für die Zukunft

Die Bewertung der Steuervergünstigung wird auf Basis der einzelnen Unterkapitel getroffen. Die folgenden Absätze fassen die vorangegangenen Ergebnisse zusammen und geben Beispiele für Verbesserungen.

1. Bewertung der Maßnahmen

Primäres Ziel der Steuervergünstigung ist die Förderung betrieblicher Vermögensbildung durch die Arbeitnehmer. Gewünschte Nebeneffekte dessen sind u.a. eine gesteigerte Produktivität und eine engere Bindung zwischen Mitarbeitern und ihrem Unternehmen. Das Erreichen der (in Abschnitt C näher beschriebenen und ausdifferenzierten) Ziele ist oft abhängig von der Ausgestaltung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung. Einschränkungen, wie geringeres Mitspracherecht und dergleichen führen nach empirischen Untersuchungen auch

zu Einbußen der positiven Effekte. Einen unmittelbaren Einfluss übt die Steuervergünstigung lediglich auf die Versorgung der Unternehmen mit Kapital aus, da sie die Kosten der Unternehmen für den Bezug von Kapital ihrer Mitarbeitern senkt und den Anreiz für Mitarbeiter erhöht, ins eigene Unternehmen statt eine andere Form der Vermögensbildung zu investieren.

Im Optimalfall sollte bei der Implementierung einer Förderung ein Instrument gewählt werden, das die gleiche Ausrichtung hat wie die gewünschten Ziele. Auf die Steuervergünstigung nach EStG trifft dies nur bedingt zu. Man gewinnt den Eindruck, die Förderung versuche „alle Fliegen mit einer Klappe zu schlagen“, wobei das eigentliche prioritäre Ziel der Förderung von Produktivkapital im Besitz von Arbeitnehmern aus den Augen gerät. Die „weichen Ziele“ wie Mitarbeiterbindung und -akquise oder Motivation und Produktivität der Belegschaft sind in Konsequenz unternehmensinterne Ziele. Diese müssen nicht zwangsläufig steuerlich gefördert werden; dies wird mit Effekten auf das Wachstum und die Beschäftigung gerechtfertigt, die aber auch den jeweiligen Unternehmen selbst nützen. Inwiefern der Einsatz von Steuermitteln zur Schaffung zusätzlicher Anreize für Arbeitgeber, MKB anzubieten, gerechtfertigt ist, bleibt aus dieser Perspektive unklar.

Die Förderung stellt die Bedingung der Investition in das arbeitgebende Unternehmen. Diese Bedingung lässt sich ebenfalls nicht ohne weiteres aus dem Ziel des betrieblichen Sparens ableiten, da der Arbeitnehmer auch durch eine Investition in ein anderes Unternehmen an dessen Erfolg teilhaben könnte. Teilhabe am eigenen Unternehmen wird wiederum auch durch andere Beteiligungsarten erreicht, die nicht gefördert werden, z.B. die weitaus beliebteren gewinnorientierten Erfolgsbeteiligungen. Ob die Wahl und besonders die Ausgestaltung des Instruments der Steuervergünstigung zu diesem erklärten Ziel passen, ist fraglich.

Die Mitarbeiterkapitalbeteiligung als solche hat nicht nur positive Seiten. So ist die Koppelung von Arbeitsplatz und Kapitalanlage des Mitarbeiters eine Risikobündelung, es werden die sprichwörtlichen „zwei Eier in einen Korb gelegt“. Im negativen Fall verliert der Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz und Teile seines Vermögens. Hinzu kommt der beschriebene Effekt der kontraproduktiven Verteilungswirkung: Gefördert wird eine aus sozioökonomischen Gesichtspunkten praktisch willkürlich ausgewählte Gruppe von Arbeitnehmern, die sich vor allem auf große Arbeitgeber konzentriert, auf Kosten der Gesamtheit der Gesellschaft (insbesondere, da die entgangenen Einnahmen alle staatlichen Ebenen belasten).

Die Transparenz und das Monitoring der Steuervergünstigung sind zudem nicht optimal. Aktuelle Informationen zu Fallzahlen und einzelnen Nutzergruppen sind nur schwierig zu erlangen. Durch den großen Gestaltungsraum ist eine klare Kategorisierung und Wirkungsanalyse der Maßnahme selbst nur bedingt möglich. So herrscht beispielsweise keine Transparenz darüber, inwiefern der Erfüllungsgrad der Ziele von der Ausgestaltung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung abhängt. Die Erwartung, das Monitoring der Mitarbeiterkapitalbetei-

gung nach der Evaluation der Förderung nach 5. VermBG im Jahre 2009 (vgl. Thöne et al., 2009) zu verbessern, wurde nicht erfüllt.

2. Gestaltungsoptionen

Bisher nehmen kleine und mittlere Unternehmen kaum die Option wahr, Mitarbeiterkapitalbeteiligungen anzubieten. Das schließt effektiv einen Großteil der Arbeitnehmer von der Förderung aus und schadet dem Hauptziel der Vergünstigung, nämlich der weiteren Verbreitung von Produktivkapital im Vermögensportfolio von Kleinanlegern, massiv. Hingegen ist unter denjenigen Arbeitnehmern, die die Möglichkeit zu einer MKB haben, deren Beliebtheit recht groß. Die befürchtete geringe Neigung der Arbeitnehmer, ihr Vermögen mit Anteilen ihres Arbeitgebers zu ergänzen und damit „zwei Eier in einen Korb“ zu legen, scheint hier keine entscheidende Hürde zu sein. Das entbindend den Gesetzgeber nicht von seiner dahingehenden Fürsorgepflicht, insbesondere nicht bei geförderten Instrumenten, da die staatliche Förderung auch leicht als „Qualitätssiegel“ für eine Anlageform verstanden und kommuniziert wird.

In diesem Lichte wären Maßnahmen, die die praktischen Schwellen für Unternehmen für eine Einführung von MKB-Modellen senken, eher nützlich für die Verbreitung auch in kleineren Unternehmen als die steuerliche Begünstigung. Dergleichen wurde mit der Gesetzgebung zu MKB-Fonds 2009 bereits einmal versucht, die jedoch nicht die erwünschte Wirkung tätigen konnte: Im Jahr 2013 wurden die Voraussetzungen für solche Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen wegen mangelnder Praxisrelevanz wieder abgeschafft, da bis zu diesem Zeitpunkt einziges solches Sondervermögen aufgelegt worden war.

Die Gestaltungsoption, die das zentrale Defizit der steuerlichen Förderung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen beheben sollte, wurde mithin schon ausprobiert. Sie blieb komplett erfolglos. Ob der fehlenden Zuspruch zu diesen Mitarbeiterkapitalfonds ausschließlich auf die Konstruktionsdefizite des Instruments selbst zurückzuführen ist oder ob die Jahre der Weltfinanzkrise 2010 bis 2012 vielleicht nicht die ideale Zeit waren, um Vertrauen für eine neuartige Anlageform zu gewinnen, kann im Nachhinein nicht mehr getrennt beurteilt werden.

Auch wenn theoretisch nicht ausgeschlossen ist, dass ein gleichgerichtetes, aber in den Designdetails verändertes und unter günstigeren Rahmenbedingungen erneut eingeführtes Instrument zumindest nicht derart erfolglos bliebe, wird dem Gesetzgeber nicht empfohlen, diesen Weg noch einmal zu beschreiten. Der Gesetzgeber hat eine Verbesserungsmöglichkeit ausprobiert, sie hat sich nicht bewährt, sie wurde wieder abgeschafft. Diese Form ergebnisorientierter Politikgestaltung entspricht ganz dem Geiste moderner evidenzbasierter Governance, die sich u.a. im vorliegenden Evaluationsvorhaben manifestiert. Es wäre den Befunden des ganzen Evaluationsvorhabens zu wünschen, dass sie mit einer ähnlich konsequenten Ergebnisorientierung aufgenommen und im Gesetzgebungsprozess umgesetzt werden.

Was heißt das für die steuerliche Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung? Mitarbeiterkapitalbeteiligungen sind erfolgreich, wenn die Bedingungen stimmen, d.h. im Ergebnis nur für eine Beschäftigte von Großunternehmen. Dort, wie auch bei *allen* Arbeitgeberern, ist die Beteiligung von Mitarbeitern am Unternehmenserfolg über (nicht steuerlich geförderte) Gewinnbeteiligungen zudem weitaus beliebter. Zudem ist der zentrale Mangel der MKB-Förderung, wie praktisch erlebt, nicht reparabel. Es ergeben sich zwei klare Gestaltungsoptionen:

1. Nimmt man die vielschichtigen gesetzgeberischen Ziele der MKB-Förderung als obligatorisch zu erfüllen, sollte man das Instrument aufgeben. Das gilt allgemein für das in Abschnitt I.C.3 dargestellte breite Zielspektrum und besonders für den Anspruch, die Förderung wirkungsvoll und quantitativ erheblich auf Beschäftigte kleiner und mittlerer Unternehmen auszudehnen.
2. Gesteht man ein, dass die Kumulation von zahlreichen, einzeln sinnvollen und verfolgbaren Zielen in der Summe zur *erwiesenen* Unvereinbarkeit führt, reduziert man die Vielfalt der erwünschten Zwecke der MKB-Förderung auf ein machbares, schmaleres Zielspektrum. Je nachdem, welche Ziele dann in den Vordergrund gestellt werden, besteht noch Raum für die steuerliche Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung – oder nicht.

Diese zweite Option ruft die berühmte Tinbergen-Regel in Erinnerung, die in ihrer wirtschaftstheoretischen Reinform *für jedes Ziel eine eigene Maßnahme* fordert. Auch wenn diese Reinform für die Praxis etwas überspitzt ist, illustriert die MKB-Förderung sehr doch anschaulich, wie eine sehr gut gemeinte Zielhäufung die Enttäuschung vorprogrammiert.

Die notwendige Reduzierung der politischen Ziele auf ein instrumentell handhabbares Spektrum kann nicht durch den Evaluator erfolgen, hier müssen gesellschaftliche Wertentscheidungen reflektiert und vom Gesetzgeber umgesetzt werden. Als Orientierungshilfe hatten dafür ZEW Mannheim, FiFo Köln und IAW Tübingen schon 2013 in ihrer gemeinsamen Evaluierung der staatlich geförderten Vermögensbildung – einschließlich Mitarbeiterkapitalbeteiligung – die Entscheidung für *eine* von drei unterschiedlichen Förderphilosophien empfohlen (Boockmann et al., 2013):

- Modellvariante A: Förderung des allgemeinen Sparverhaltens,
- Modellvariante B: Förderung von bestimmten Sparzielen,
- Modellvariante C: Förderung von bestimmten Sparformen.

In zwei der drei Modellvarianten (A und B) wird vorgeschlagen, auf explizite Regelungen zu Mitarbeiterkapitalbeteiligungen zu verzichten. In Modellvariante C wäre Raum für eine Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung. Diese Konstellation ist auch für die vorliegende Evaluierung unverändert. Aber auch bei einer Entscheidung *für* C (und ausdrücklich *gegen* A und B) muss explizit akzeptiert werden, dass mit der steuerlichen Förderung der Mitarbei-

terkapitalbeteiligung hauptsächlich bestimmte Beschäftigtengruppen erreicht werden können, die Arbeitnehmer von großen Unternehmen. Unterbleibt eine solche Entscheidung, ist Gestaltungsoption 1 die Empfehlung des Evaluators.

I. Quellenverzeichnis

- Baghdadi, L. / Bellakhal, R. / Diaye, M.-A. (2016)**, Financial Participation: Does the Risk Transfer Story Hold in France?; British Journal of Industrial Relations, London School of Economics, vol. 54(1), S. 3-29.
- BDA (2017)**, Mitarbeiterkapitalbeteiligung trotz Förderungsausweitung nicht stärker verbreitet. Berlin, https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE_Mitarbeiterbeteiligung, abgerufen am 24.09.2018.
- Bechmann, S. / Tschersich, N. / Ellguth, P. / Kohaut, S. (2017)**, Methoden- und Feldbericht zum IAB-Betriebspanel; Welle 23 (2015). FDZ-Methodenreport 08/2017, Nürnberg.
- Bellmann, L. / Kleinhenz, G. (2002)**, Systeme der Mitarbeiterbeteiligung in Deutschland: Grundsätzliche Überlegungen und Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel zur Verbreitung, Beteiligung und zum Produktivitätseffekt; in Wagner, K.-R. (Hrsg.): Mitarbeiterbeteiligung, Gabler, S. 47–55, Wiesbaden.
- Bellmann, L. / Möller, I. (2011)**, Finanzielle Mitarbeiterbeteiligung: Selbst die Finanzkrise sorgt nicht für stärkere Verbreitung; IAB-Kurzbericht, No. 17/2011, Nürnberg.
- Boockmann, B. / Borell, M. / Dick, C. D. / Diekmann, L.-C. / Gerhards, E. / Kleimann, R. / Lang, G. / Riedler, J. / Thöne, M. (2013)**, Künftige Ausrichtung der staatlich geförderten Vermögensbildung; Endbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Karlsruhe, Köln, Tübingen.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013)**, Mitarbeiterkapitalbeteiligung: Modelle und Förderwege; Berlin, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsmarkt/a191-mitarbeiterkapitalbeteiligung-broschuere.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am: 13.03.2018.
- Bundesagentur für Arbeit (2016)**, Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Betriebe und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; Nürnberg.
- Bundesverband Mitarbeiterbeteiligung – AGP (2015)**, Zahlen zur Mitarbeiterkapitalbeteiligung in Deutschland - Vor allem der Mittelstand beteiligt seine Mitarbeiter; Pressemitteilung vom 24.11.2015, Kassel, <https://www.openpr.de/news/880993/Zahlen-zur-Mitarbeiterkapitalbeteiligung-in-Deutschland-Vor-allem-der-Mittelstand-beteiligt-seine-Mitarbeiter.html>, abgerufen am: 26.02.2018.
- Bundesministerium der Finanzen (2009)**, Evaluierung von Steuervergünstigungen; Endfassung (Herbst 2009), Forschungsauftrag, Projektnummer 15(07).
- Bundesministerium der Finanzen (2017a)**, Anwendung des Fünften Vermögensbildungsgesetzes (5. VermBG).
- Bundesministerium der Finanzen (2017b)**, Sechszwanzigster Subventionsbericht - Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018; Berlin.
- Calahorrano, L. / Ehrentraut, O. / Limbers, J. / Rebggiani, L. / Stöwhase, S. / Teuber, M. (2016)**, Herausforderungen für das Steuerrecht durch die demografische Entwicklung in Deutschland – Analyse einer Problemstellung; Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT, Sankt Augustin.












- FiFo Köln / Copenhagen Economics ApS / ZEW (2009)**, Evaluierung von Steuervergünstigungen; Band 3 Evaluierungsberichte (zweiter Teilband). Köln, Kopenhagen, Mannheim.
- Guski, H.-G. / Schneider, H. J. (1986)**, Betriebliche Vermögensbeteiligung: Bestandsaufnahme 1986; Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 145(7).
- Guski, H.-G. / Schneider, H. J. (1994)**, Unternehmer schränken Mitarbeiterbeteiligungen ein – Folge der Kürzung des Förderumfangs nach § 19a EStG; Personal, 46(9 Lohn und Gehalt), S. 420–423.
- Harris, J. (1992)**, Tax Expenditure Control; in: Rabin, J. (Hrsg.): Handbook of Public Budgeting, S. 301–332, New York.
- Hofmann, I. / Leitsmüller, H. / Naderer, R. (1993)**, Betroffene melden sich zu Wort - Die Meinung der Arbeitnehmer zur Mitarbeiterbeteiligung; in Hofmann, I. / Kraus, A. / Leitsmüller, H. / Naderer, R. (Hrsg.): Arbeitnehmer als Eigentümer: Ist Mitarbeiterbeteiligung ein gangbarer Weg?, Orac, S.70-101, Wien.
- Kruse, D. L. (2016)**, Does employee ownership improve performance?; IZA World of Labor, (311).
- Lowitzsch, J. (2009)**, Financial Participation of Employees in the EU-27; Palgrave Macmillan, New York.
- Lowitzsch, J. / Hashi, I. (2014)**, The Promotion of Employee Ownership and Participation: Final Report; Brussels.
- Matiaske, W. / Tobsch, V. / Fietze, S. (2009)**, Erfolgs- und Kapitalbeteiligung von Beschäftigten in Deutschland. Abschlussbericht einer repräsentativen Befragung. Berichte der Werkstatt für Organisations- und Personalforschung e.V., Bericht Nr. 18. Berlin.
- Möller, I. (2013)**, Finanzielle Mitarbeiterbeteiligung: Noch viel Platz für Ausbau. In: IAB-Forum, Nr. 1, S. 48-53.
- Noamene, T. B. (2014)**, Employee Ownership And Corporate Governance: Evidence From The French Market; The Journal of Applied Business Research, 30(5), S. 1353–1365.
- Pendleton, A. / Poutsma, E. / Brewster, C. / van Ommeren, J. (2001)**, Employee Share Ownership and Profit Sharing in the European Union.
- Sendel-Müller, M. / Weckes, M. (2016)**, Mitarbeiterkapitalbeteiligung; Reihe Praxiswissen Betriebsvereinbarungen, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Statistisches Bundesamt (2012)**, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung; Wiesbaden.
- Stracke, S. / Martins, E. / Peters, B. K. / Nerdinger, F. W. (2007)**, Mitarbeiterbeteiligung und Intensivlohn – Eine Literaturstudie; Wirtschaft und Finanzen. Reihe: edition der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 205, Düsseldorf.
- Thaler, R. H. / Shlomo B. (2004)**, Save more tomorrow™: Using behavioral economics to increase employee saving; Journal of political Economy, 112.S1 (2004), S. 164-187.
- Thöne, M. / Bergs, C. / Schaefer, T. (2009)**, Arbeitnehmer-Sparzulage; in Thöne, M. / FiFo Köln (Hrsg.): Evaluierung von Steuervergünstigungen, S. 599-644, Köln.
- Wike, Maack und Partner (2014)**, Länderberichte über finanzielle Mitarbeiterbeteiligung in Europa.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2006)**, Staatliche Sparförderung in Deutschland, Sachstand, Berlin, www.bundestag.de/blob/409724/a54ef7811aadb08995ab5db55bcd0afa/wf-iv-014-06-pdf-data.pdf, abgerufen am: 13.03.2018.

Evaluierung von Steuervergünstigungen: Mitarbeiterkapitalbeteiligung

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2009), Mitarbeiterkapitalbeteiligung, Berlin, <https://www.bundestag.de/blob/401640/a47fb1e3853295bcd35f1a5bb86e6ccf/mitarbeiterkapitalbeteiligung-data.pdf>, abgerufen am: 13.03.2018.

IV. Evaluierungsgruppe E: Zusammenschau

Die Übersicht fasst die wesentlichen Befunde für die hier evaluierten Steuervergünstigungen mithilfe der Scores zusammen, die in den Subventionskennblättern genutzt werden.

Nr.	Steuervergünstigung	Relevanz	Wirkungen	Nachhaltigkeit	Instrumentelle Eignung	Transparenz u. Monitoring	Gesamtbewertung
93	Mitarbeiterkapitalbeteiligung						
Legende							
 ungenügend  schwach  ausreichend  gut  ausgezeichnet							

V. Anhang: Schematische Nachhaltigkeitsprüfung

StV Nr. Steuervergünstigung				Nachhaltigkeitsprüfung	
93 Mitarbeiterkapitalbeteiligungen					
SDG Nr.	Indikatorenbereich Nachhaltigkeitspostulat	Indikatoren	Ziele	Positiv	Negativ
SDG 8. Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern					
8.3.	Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge Gute Investitionsbedingungen schaffen – Wohlstand dauerhaft erhalten	Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP	Angemessene Entwicklung des Anteils: Beibehaltung bis 2030	X	
8.4.	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Wirtschaftsfähigkeit umwelt- und sozialverträglich steigern	BIP je Einw.	Stetiges u. angemessenes Wirtschaftswachstum	X	
8.5.a	Beschäftigung Beschäftigungsniveau steigern	Erwerbstätigenquote insgesamt (20 bis 64 J.)	Erhöhung auf 78% bis 2030	X	
10.2	Verteilungsgerechtigkeit Zu große Ungleichheit innerhalb Deutschlands verhindern	Gini-Koeffizient Einkommen nach Sozialtransfer	GINI-Koeffizient Einkommen nach Sozialtransfer bis 2030 unterhalb des EU28-Wertes	X	
				<p>Erläuterung</p> <p>Investitionen der Arbeitnehmer in das Kapital ihres Unternehmens unterstützen dessen Versorgung mit Finanzmitteln. Unter der Annahme, dass mit steigendem Kapital auch gesteigerte Investitionen der Unternehmen einhergehen, unterstützt die Steuervergünstigung mitteilbar die wirtschaftliche Zukunftsvorsorge.</p> <p>Ergänzend zu den Argumenten in 8.3., ist ein Ziel der Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung die gesteigerte Produktivität der Mitarbeiter. Diese wird in unterschiedlich starkem Maße erreicht und hängt von der Ausgestaltung der MKB ab. Die Steuervergünstigung selbst hat jedoch auf die Ausgestaltung der MKB keinen, bzw. einen sehr geringen Einfluss.</p> <p>Die Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung kann dazu beitragen bestehende Beschäftigungsverhältnisse zu verfestigen. Einen Einfluss auf die Beschäftigung kann die MKB auch indirekt über die Investitionstätigkeit des Unternehmens als Folge der Subvention haben.</p> <p>Die Förderung nach EStG ist Einkommensunabhängig und kann durch alle Mitarbeiter, die länger als ein Jahr im Unternehmen beschäftigt sind wahrgenommen werden. Die Mitarbeiter erhalten durch die MKB einen Vereinfachten Zugang zum Kapital ihres Unternehmens. Mögliche Verteilungseffekte entstehen also zwischen Unternehmen und Mitarbeitern. Mitarbeiter mit hohen Einkommen profitieren absolut mehr als Mitarbeiter mit niedrigen Einkommen. Durch die geringe Sparfähigkeit kann das Potential der Förderung nach EStG von Mitarbeitern mit geringen Einkommen möglicherweise nicht voll ausgeschöpft werden.</p>	

Bisher erschienene FiFo-Berichte

- | | | | |
|------------------------|---|--|---|
| <p>Nr. 1
2005</p> | <p>Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen
Clemens Fuest und Michael Thöne</p> | <p>Nr. 16
2014</p> | <p>Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich
Caroline Goerl, Anna Rauch und Michael Thöne</p> |
| <p>Nr. 2
2005</p> | <p>Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA)
Michael Thöne</p> | <p>Nr. 17
2015</p> | <p>Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen
Michael Thöne und Daniel Happ</p> |
| <p>Nr. 3
2005</p> | <p>Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften
Angelika Perner und Michael Thöne</p> | <p>Nr. 18
2015</p> | <p>Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg
Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch, Eva Gerhards und Michael Thöne</p> |
| <p>Nr. 4
2005</p> | <p>Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland
Michael Thöne</p> | <p>Nr. 19
2015</p> | <p>Kommunaler Finanzausgleich in Bayern
Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch und Michael Thöne</p> |
| <p>Nr. 5
2005</p> | <p>Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke
Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer</p> | <p>Nr. 20
2016</p> | <p>Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF
Martin Werding</p> |
| <p>Nr. 6
2006</p> | <p>Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich
Sven Heilmann</p> | <p>Nr. 21
2016</p> | <p>Finanzierung der Flüchtlingspolitik
Caroline-Antonia Hummel und Michael Thöne</p> |
| <p>Nr. 7
2006</p> | <p>Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland
Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther</p> | <p>Nr. 22
2016</p> | <p>Die Zukunft der EU-Finzen
Hrsg. von Thiess Büttner und Michael Thöne</p> |
| <p>Nr. 8
2006</p> | <p>Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems
Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl, Thilo Schaefer und Christian Bergs</p> | <p>Nr. 23
2016</p> | <p>Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins
Léa Lamoureux und Michael Thöne</p> |
| <p>Nr. 9
2006</p> | <p>Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Luxemburg
Mercedes de Miguel Cabeza</p> | <p>Nr. 24
2018</p> | <p>Entwicklungen im Bereich der Pflege in Deutschland bis 2060
Bernhard Koldert und Saskia Reuschel</p> |
| <p>Nr. 10
2008</p> | <p>Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern
Clemens Fuest und Michael Thöne</p> | <p>Nr. 25
2018</p> | <p>Entwicklungen im Bereich der Pflege im Landkreis Göttingen bis 2030
Bernhard Koldert und Saskia Reuschel</p> |
| <p>Nr. 11
2010</p> | <p>Direktvermarktung von Windstrom - Folgen für die Förderung erneuerbarer Energien
Stephan Dobroschke</p> | <p>Nr. 26
2018</p> | <p>Räumliche Darstellungen im Kontext wohnstandortbezogener Daseinsvorsorge – der Raum Köln/Bonn
Bernhard Koldert, Tobias Müller und Saskia Reuschel</p> |
| <p>Nr. 12
2010</p> | <p>Qualität der öffentlichen Finanzen - Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland
Michael Thöne und Stephan Dobroschke:</p> | <p>Nr. 27
2019</p> | <p>Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein
Eva Gerhards, Jens-Martin Gutsche, Helena Kreuter, Fabian Schrogl, Michael Thöne</p> |
| <p>Nr. 13
2011</p> | <p>Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland
Laura Diekmann, Eva Gerhards, Stefan Klinski, Bettina Meyer, Sebastian Schmidt und Michael Thöne</p> | <p>Nr. 28-
O, A, B, C,
D, E
2019</p> | <p>Evaluierung von Steuervergünstigungen
Sechs Teilberichte
Hrsg. von Michael Thöne</p> |
| <p>Nr. 14
2012</p> | <p>Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse
Eva Gerhards, Caroline-Antonia Goerl und Michael Thöne</p> | | |
| <p>Nr. 15
2014</p> | <p>Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt
Stephan Dobroschke, Jens-Martin Gutsche und Michael Thöne</p> | | |