

Der Europäische Fonds für Soziales Unternehmertum

Hintergrund, Stand und Perspektiven

HENNING BRAEM

RA Henning Braem, LL.M., ist Referent für die Europäische Union im Brüsseler Büro der Bank für Sozialwirtschaft AG.
www.sozialbank.de

Europäische Fonds für Soziales Unternehmertum sollen europaweit privates Investitionskapital für die Sozialwirtschaft kanalisieren. Zwei Jahre nach Einführung des neuen Fondsmodells ist dessen Perspektive offen.

Die Europäische Union hat nicht zuletzt in Folge der Wirtschaftskrise die Bedeutung der Sozialwirtschaft als beschäftigungsintensiven und vergleichsweise krisensicheren Sektor wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund hat die EU-Kommission 2011 die Initiative für Soziales Unternehmertum gestartet, die unter anderem durch verbesserten Zugang zu Finanzmitteln für Sozialunternehmer das Wachstum des Sektors unterstützen soll.

Als erste Zielvorgabe formulierte die Initiative daher die Schaffung eines »europäischen Regelungsrahmens für Solidarinvestmentfonds«. Hintergrund ist, dass die Europäische Union in diesem Bereich ein großes Potential für Investitionen sieht, da sich immer mehr Anleger in zunehmendem Maße auch für soziale Ziele interessieren und sich zumindest nicht ausschließlich an dem rein finanziellen Ertrag orientieren. Um dieses Potenzial für Sozialunternehmen entsprechend besser abrufbar zu machen, hat die Union die Verordnung über »Europäische Fonds für Soziales Unternehmertum« verabschiedet, die Mitte 2013 in Kraft getreten ist.

Angesichts der Ausschüttung europäischer Fördermittel über EU-Fonds wie den Europäischen Sozialfonds sind hier zunächst die Begrifflichkeiten klarzustellen. Bei dem Europäischen Fonds für Soziales Unternehmertum handelt es sich gerade nicht um eine solche Quelle für europäische Fördermittel. Insoweit ist die Bezeichnung auf den ersten Blick

irreführend, handelt es sich dabei doch um ein Label für private (Investment-) Fonds, die bestimmten EU-weit geltenden einheitlichen Vorgaben genügen müssen. Werden diese erfüllt, dürfen die Fonds entsprechend unter »EuSEF« (European Social Entrepreneurship Funds) firmieren. Durch das Labelling sollen diese Fonds für Investoren, die auf der Suche nach sozialen Anlageobjekten sind, identifizierbar gemacht werden. So soll sichergestellt werden, dass diese Anleger aufgrund der gemeinsamen europäischen Rahmenbedingungen Vertrauen in die Anlageform mit sozialer Zweckbestimmung setzen. Ziel des neuen Fondsmodells ist somit die Aktivierung privaten Investitionskapitals zur Förderung des sozialen Unternehmertums in der Europäischen Union.

Vergabevoraussetzungen

Die Regelungen der EuSEF-Verordnung beziehen sich insbesondere auf die Portfoliozusammensetzung des Fonds, geeignete Anlageobjekte sowie die Kategorien von Anlegern. So muss ein Fonds u. a. folgende Voraussetzungen erfüllen, um das Label »EuSEF« zu erhalten:

- Qualifizierte Portfoliounternehmen dürfen nur Sozialunternehmen sein, die auf eine messbare, positive soziale Wirkung zielen und ihre Gewinne vorrangig für das soziale Unternehmensziel einsetzen.

- Die Sozialunternehmen dürfen nicht börsennotiert sein.
- Der Fonds muss mindestens 70 Prozent des Kapitals in soziale Geschäftsmodelle investieren.
- Das Maximalvolumen des Fonds beläuft sich auf 500 Millionen Euro.
- Der Fonds ist an professionelle Anleger adressiert. Privatanleger werden zugelassen, wenn sie mindestens 100.000 Euro investieren und eine separate Risikoerklärung unterschreiben.
- Der Fondsverwalter muss die Anleger regelmäßig und aktuell informieren. Diese Informationspflicht umfasst die durch die Anlagestrategie des Europäischen Fonds für Soziales Unternehmertum angestrebten positiven Wirkungen sowie die Methoden zur Messung der sozialen Wirkung.
- Der Fondsverwalter muss sich bei der zuständigen Behörde (in Deutschland die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) registrieren lassen.

Bisherige Marktresonanz

Die Registrierung von Europäischen Fonds für Soziales Unternehmertum ist in Deutschland seit dem zeitgleich zu der Geltung der EuSEF-Verordnung erfolgten Inkrafttreten des Kapitalanlagegesetzbuchs (KAGB) im Juli 2013 möglich. Die Bilanz des neuen Fondsmodells bald zwei Jahre nach dessen Einführung ist eher ernüchternd. Derzeit sind in der Datenbank der EU-Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA lediglich drei Fonds für Soziales Unternehmertum aufgeführt, davon sind zwei in Deutschland registriert (Stand 1. März 2015, die EU-Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA führt gemäß Art. 18 EuSEF-VO eine entsprechende Datenbank: www.esma.europa.eu/page/Venture-Capital-and-Social-Entrepreneurship-Funds). Fondsmanager dieser beiden Fonds ist die BonVenture Management GmbH, die Fonds werden in Deutschland und Österreich vermarktet. Der erste dieser Fonds hat ein Volumen von rund 10,6 Millionen Euro und investiert in Sozialunternehmen mit sozialem und/oder ökologischem Gesellschaftszweck. Bei dem zweiten Fonds mit einem Volumen von 700.000 Euro handelt es sich um einen Pilotfonds für den Stiftungsbe- reich mit dem Ziel, eine nachweisliche positive Wirkung im Bildungsbereich zu erbringen.

Fraglich sind die Gründe für die bisher schleppende Annahme des neuen Fondsmodells. Ein Hindernis könnten in Deutschland die hohen Registrierungskosten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht darstellen. Allerdings ist zu konstatieren, dass die Registrierungskosten in anderen Mitgliedstaaten nicht so hoch sind und daher zumindest nicht der alleinige Grund für die EU-weit schwache Resonanz sein können. Es kommt wohl hinzu, dass die aufgeführten Voraussetzungen für die Verwendung des EuSEF-Labels einige Fragen hinsichtlich der praktischen Umsetzung des Konzepts aufwerfen. Dies betrifft insbesondere die Definition der qualifizierten Portfoliounternehmen als Anlageobjekte, die Messung der sozialen Wirkung oder den Umfang der Anlegerinformationen. Hier war sich der europäische Gesetzgeber offensichtlich der Komplexität des Themas bewusst. Aus diesem Grund sieht die EuSEF-Verordnung u. a. für diese Regelungsbereiche die Ermächtigung der Kommission vor, sogenannte delegierte Rechtsakte zu erlassen und so konkretisierende Regelungen zu treffen.

Diese Regelungsbefugnis der Kommission ist zunächst befristet bis 2017. Wohl nicht zuletzt aufgrund der bisher geringen Resonanz auf das neue Fondsmodell in der Praxis hat die Kommission jedoch bereits im September 2014 die EU-Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA mit der Durchführung einer öffentlichen Konsultation beauftragt, die die Folgemaßnahmen der Kommission vorbereiten soll. Die Konsultation lief bis Anfang Dezember 2014 und hatte zum Ziel, die Meinung von Stakeholdern zu dem neuen Fondsmodell einzuholen. Die Auswertung der Konsultationsergebnisse soll dann in entsprechende legislative Folgemaßnahmen einfließen. Die Konsultation zielt u. a. auf folgende Themenbereiche:

- Qualifizierung von Sozialunternehmen als Portfoliounternehmen. Zentrales Element ist die Bestimmung der Portfoliounternehmen, da dadurch der Rahmen vorgegeben wird, innerhalb dessen ein Europäischer Fonds für Soziales Unternehmertum operieren kann. Als Portfoliounternehmen gelten nach der Definition der EuSEF-Verordnung Unternehmen, die die Erzielung messbarer, positiver

sozialer Wirkungen im Einklang mit Gesellschaftsvertrag oder Satzung als vorrangiges Ziel sehen und die Gewinne vor allem zum Erreichen des vorrangigen sozialen Unternehmensziels einsetzen. Portfoliounternehmen stellen danach schutzbedürftigen, marginalisierten, benachteiligten oder ausgegrenzten Personen Dienstleistungen oder Güter bereit oder verfolgen bei der Produktion von Gütern oder der Erbringung von Dienstleistungen ein soziales Ziel. Ein zu enges Verständnis dieses Definitionsrahmens hinsichtlich der Leistungen und Waren birgt mithin die Gefahr, dass Unternehmen nicht erfasst werden, obwohl sie tatsächlich soziale Wirkungen entfalten. Andererseits ist im Anlegerinteresse sowie nach Sinn und Zweck des Europäischen Fonds für Soziales Unternehmertum eine substanzielle soziale Wirkung zu fordern. Zur Klärung dieses Spannungsfeldes soll die Konsultation beitragen und hinsichtlich des sozialen Ziels die von den Sozialunternehmen erbrachten Tätigkeiten konkretisieren.

- Soziale Wirkungsmessung. Das Kernmerkmal von Europäischen Fonds für Soziales Unternehmertum, das ihn von anderen Investmentfonds unterscheidet, soll die Erzielung positiver sozialer Wirkungen zusätzlich zur Generierung finanziellen Gewinns für die Anleger sein. Entsprechend sind die Fondsverwalter verpflichtet, klare und transparente Verfahren für diese Wirkungsmessung anzuwenden. Diese Messungsverfahren sollen abhängig von dem sozialen Ziel und der Art des Sozialunternehmens Indikatoren umfassen, anhand derer die soziale Wirkung nachgewiesen werden kann. Diesbezüglich gibt die EuSEF-Verordnung folgende Bereiche vor: Beschäftigung und Arbeitsmärkte; Standards und Rechte im Zusammenhang mit der Arbeitsplatzqualität; soziale Eingliederung und Schutz bestimmter Gruppen; Gleichbehandlung, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung; öffentliche Gesundheit und Sicherheit; Zugang zu Sozialschutz-, Gesundheits- und Bildungssystemen und Auswirkungen auf diese Systeme. Auch hier soll die Konsultation klären, inwieweit ergänzende Regelungen in diesem Bereich

hilfreich sein können. Erfahrungen mit vergleichbaren bereichsspezifischen Ergebnisindikatoren gibt es bereits u. a. im Rahmen von Qualitätsmanagementsystemen beispielsweise im Pflege- oder Krankenhausbereich. Wichtig erscheint hier, dass für die Festlegung entsprechender Indikatoren ausreichende Flexibilität gewahrt bleibt, um die Abbildung der sozialen Wirkung im Einzelfall zu ermöglichen. Gleichzeitig müssen die Vorgaben hinsichtlich der Wirkungsmessung in angemessenem Verhältnis zu dem Verwaltungs- und Kostenaufwand stehen, damit sowohl dem Sozialunternehmen als auch dem Fondsverwalter im Rahmen seiner Informationspflichten gegenüber den Anlegern keine zu hohen Auflagen gemacht werden.

Einschätzung

Neben den aufgeführten Problemen der Implementierung des Europäischen Fonds für Soziales Unternehmertum als praktikables Finanzierungsinstrument für die Sozialwirtschaft stellen sich in Deutschland auch rechtliche Fragen. So stehen etwa die Vorgaben des Gemeinnützigkeitsrechts einer Gewinnausschüttung an Anteilseigner entgegen

und damit einher geht nicht zuletzt die Gefahr der Aberkennung des Gemeinnützigkeitsstatus und der damit verbundenen steuerlichen Privilegien. Die für gemeinnützige Träger unverzichtbaren Steuerbefreiungen werden diese nicht für die Erschließung möglicherweise langfristig ungewisser privater Finanzierungsquellen aufs Spiel setzen wollen.

Zudem ist auch eine Auseinandersetzung mit dem EuSEF-Konzept hinsichtlich möglicher langfristiger Auswirkungen angezeigt. So verlockend die Aussicht auf zusätzliche Finanzierungsoptionen für den Sozialsektor auf den ersten Blick ist, bestehen doch auch Vorbehalte, dass die Einflussnahme privaten Kapitals die Qualitätsgesichtspunkte sozialer Dienstleistungen hinter Renditegesichtspunkte zurücktreten lassen könnte. In ähnliche Richtung gehen die Befürchtungen, dass der Staat sich angesichts knapper öffentlicher Budgets aus der Finanzierungsverantwortung für die Sozialsysteme teilweise zurückziehen könnte.

Eine Akzeptanz des Modells auf Seiten der Sozialunternehmer dürfte daher auch davon abhängen, dass klar die Grenzen des Europäischen Fonds für Soziales Unternehmertum aufgezeigt werden. Das Fondsmodell kann lediglich als zusätzliches und ergänzendes Inst-

rument im Rahmen der Finanzierung von sozialen Dienstleistungen fungieren und keinesfalls die bestehenden Finanzierungsformen und Finanzierungsstrukturen, insbesondere hinsichtlich der öffentlichen Finanzierung, ersetzen. Aus Sicht der Fondsverwalter dürfte im Vordergrund stehen, dass die Verwaltungs- und Registrierungskosten in angemessenem Rahmen gehalten werden.

Ausblick

Insgesamt bestehen hinsichtlich des Europäischen Fonds für Soziales Unternehmertum noch weitreichend Unsicherheiten und Vorbehalte, nicht zuletzt mangels belastbarer Praxiserfahrungen. Viel wird daher von dem Klärungspotenzial der legislativen Folgemaßnahmen der Kommission abhängen. Laut Angaben der EU-Kommission ist geplant, nach Auswertung der Konsultationsergebnisse die konkretisierenden Rechtsakte bis Ende 2015 zu erlassen. Es bleibt daher abzuwarten, ob diese dazu führen werden, dass der Europäischen Fonds für Soziales Unternehmertum auf größeres Interesse bei Fondsverwaltern stößt und damit die beabsichtigte verstärkte Auflegung von europäischen Fonds für soziales Unternehmertum bewirken. ■



Kinderrechtskonvention

mit Zusatzprotokollen

Handkommentar

Von Prof. Dr. Stefanie Schmahl, LL.M.

2013, 386 S., brosch., 58,- €

ISBN 978-3-8329-7650-7

www.nomos-shop.de/19279

Der Handkommentar von Stefanie Schmahl erschließt die Kinderrechtskonvention einschließlich der Zusatzprotokolle historisch, systematisch und rechtsvergleichend. Der Kommentar wendet sich primär an diejenigen Personen, die sich mit den Belangen von Kindern in der Rechtspraxis beschäftigen, wie etwa Verwaltungsjuristen, Rechtsanwälte und Richter, aber auch an Sozialverbände oder Sozialämter.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos