



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2011
SEK(2011) 1513 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum / zur

**Vorschlag für eine
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über europäische Fonds für soziales Unternehmertum**

{KOM(2011) 862 endgültig}
{SEK(2011) 1512 endgültig}

1. EINLEITUNG

Diese Folgenabschätzung befasst sich mit Sozialunternehmen und ihrer Finanzierung durch private Investmentfonds.

Sozialunternehmen sind Gesellschaften, deren Hauptziele im sozialen Bereich angesiedelt sind. Sie finden innovative Lösungen für soziale oder ökologische Probleme. Gewinne fließen in das Unternehmen zurück; dass die Form eines Unternehmens gewählt wird, verschafft lediglich Zugang zu privaten Finanzierungsquellen und stellt die Unternehmung auf eine dauerhaft tragfähige Grundlage. Auch führen Sozialunternehmer ihre Unternehmen in der Regel auf verantwortliche und transparente Weise, insbesondere durch Einbindung von Arbeitnehmern, Kunden und den von der Unternehmenstätigkeit betroffenen Interessengruppen.

Sozialunternehmen verzeichnen ein erhebliches Wachstum; schon heute fallen 10 % der Unternehmen in der EU grob unter diese Kategorie und beschäftigen diese Unternehmen 11 Mio. entgeltliche Mitarbeiter. Da sie den Schwerpunkt auf soziale und ökologische Innovation legen, sind sie per definitionem der Schlüssel zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum. Die grundlegende Bedeutung eines solchen Wachstums wurde bei der Konsultation zur Binnenmarktakte unterstrichen, bei der die Sozialunternehmen als einer der zwölf Schlüsselbereiche für eine erfolgreiche Wiederankurbelung des Binnenmarkts genannt wurden.

Auch wenn Investmentfonds eine der Hauptfinanzierungsmöglichkeiten für Sozialunternehmen darstellen, haben Konsultationen mit den Betroffenen ergeben, dass diese Fonds ihrem Potenzial nicht gerecht werden. Unterschiedliche Vorschriften in den Mitgliedstaaten und das Fehlen eines klaren EU-weiten Konzepts für diese Fonds bremst ihre Entstehung und hemmt somit auch die Entwicklung eines soliden Sozialunternehmenssektors – mit dem Ergebnis, dass die Entwicklung in diesem Sektor sehr unterschiedlich verläuft.

Aus diesem Grund werden in der Folgenabschätzung die Optionen untersucht, die gewährleisten können, dass solche Fonds ihr Potenzial auch tatsächlich in vollem Umfang ausschöpfen. Angesichts der Tatsache, dass der Vermögensverwaltungssektor in der EU 2010 mehr als 8 000 Mrd. EUR verwaltet hat, könnten Bemühungen um einen verstärkten Beitrag dieses Sektors zur Finanzierung von Sozialunternehmen künftig mit großem Nutzen verbunden sein.

2. WO LIEGT DAS PROBLEM?

Sozialunternehmen hängen häufig von Zuschüssen ab. Investmentfonds, die ihnen beim Abbau dieser Abhängigkeit helfen können, sind jedoch in der Regel klein (d. h. sie verfügen über etwa 10 bis 20 Mio. EUR), aus diesem Grund ausgeschöpft, und in der EU sehr unterschiedlich entwickelt (dünn gesät und in ein oder zwei Mitgliedstaaten konzentriert). Für Anleger, die ihr Geld in Sozialunternehmen oder die EU-Sozialwirtschaft investieren wollen, kann es mittlerweile schwierig sein, verfügbare, in ihren Augen vertrauenswürdige Investmentfonds zu ermitteln, denn die Zahl der konkurrierenden Gütesiegel und Bezeichnungen von Fonds, die behaupten, Anlagen in soziales Unternehmertum anzubieten, nimmt ständig zu. Für die Fonds ist es aufgrund der unterschiedlichen Vorschriften kostspielig, sich Zugang zu Anlegern in anderen Ländern zu verschaffen, denn die Fonds sind standortgebunden und auf kleineren Märkten nur schwer von ihrem Standort zu lösen, um

eine rentable Größe zu erreichen. Grenzübergreifend werden derzeit nur wenig Mittel aufgenommen (einer Schätzung zufolge weniger als 4 %).

All diese Probleme liegen in den besonderen Eigenschaften von Sozialunternehmen begründet: dass sie soziale Ziele in Form eines Unternehmens verfolgen, stellt Anleger, Fonds, Finanzintermediäre und Regulierungsbehörden gleichermaßen vor neue Herausforderungen. In der Folgenabschätzung wurden drei Hauptursachen für die beschriebenen Probleme ermittelt:

Hauptursache 1: das Fehlen klarer und vergleichbarer Informationen

Informationen über soziale Investitionen und Fonds zur Finanzierung von Sozialunternehmen sind für die Anleger nur schwer nutzbar. Konkurrierende, widersprüchliche und sich überschneidende Formulierungen, Gütesiegel und Konzepte verkomplizieren das Verständnis und den Vergleich der angebotenen Anlagen unnötigerweise. Die Gütesiegel, die im Wege der Selbstregulierung entwickelt werden, werden nicht in der gesamten EU verwendet und sind Anlegern, die in Sozialunternehmen investieren wollen, deshalb keine besondere Hilfe, um die einschlägigen Fonds zu ermitteln und deren Angebote zu verstehen und zu vergleichen.

Hauptursache 2: Schwierigkeit der Messung oder Bewertung des „sozialen Gewinns“

Die Anleger über die sozialen Auswirkungen zu unterrichten, ist eine zentrale Aufgabe, die sich aus dem sozialen Auftrag von Sozialunternehmen ergibt. Der Markt wird zurzeit überschwemmt von Instrumenten zur Bewertung und Analyse der sozialen Auswirkungen und dem Erfolg von Unternehmen. Konkurrierende, widersprüchliche und sich überschneidende Konzepte erhöhen die Kosten für Unternehmen und Fonds und erschweren es den Anlegern, die verschiedenen Fonds miteinander zu vergleichen oder zu verfolgen, in welchem Umfang mit ihren Anlagen die versprochenen sozialen Auswirkungen erreicht werden.

Hauptursache 3: fehlende Ausrichtung der Fondsstrukturen auf die Erfordernisse von Sozialunternehmen

Die auf nationaler und auf EU-Ebene bestehenden Vorschriften über Fondsstrukturen, die auch auf Sozialunternehmensfonds angewandt werden, werden den Erfordernissen dieser Fonds nicht immer gerecht, und die Vielzahl der unterschiedlichen Vorschriften behindert grenzübergreifende Tätigkeiten. Dies bringt Unsicherheit für die Fondsmanager und eine Fülle unterschiedlicher Fondsformen und Konzepte in der EU mit sich und hat damit einen schlechter funktionierenden, weniger effizienten Markt für solche Fonds in der EU zur Folge.

3. WARUM SOLLTE DIE EU HANDELN UND WELCHE FOLGEN HÄTTE ES, BLIEBE SIE UNTÄTIG

Bliebe die EU untätig, könnte dies die Entwicklung des Sozialunternehmens als ein Modell, dem europaweit Vertrauen entgegengebracht wird, behindern. Auf Sozialunternehmen abzielende Investmentfonds würden nicht die notwendige kritische Größe erreichen, was diese Unternehmen einer heterogenen, widerstandsfähigen Finanzierung berauben würde. Auch die ungleiche geografische Verteilung bliebe bestehen.

Die nationalen Aufsichtsbehörden hätten nur wenige Orientierungshilfen für die Bewertung von Fonds, die behaupten, Sozialunternehmen zu finanzieren. Sowohl die früheren Erfahrungen der Kommission im Bereich Investmentfonds als auch die jüngsten Erfahrungen im Bereich Risikokapitalfonds belegen, dass bei fehlender Koordinierung auf EU-Ebene

unterschiedliche Ansätze zur Lösung der festgestellten Probleme verfolgt würden, sei es durch Selbstregulierung oder durch nationale Vorschriften. Dies würde insbesondere für die Definition von Sozialinvestitionsfonds und die bei diesen Fonds notwendigen Transparenzmaßnahmen gelten.

Ein gemeinsamer, EU-weit einheitlicher Rahmen für den Sektor lässt sich nur auf EU-Ebene schaffen; dies würde in einer entscheidenden Entwicklungsphase des Sektors Klarheit verschaffen und den Schwerpunkt setzen. Sorgfältig abgewogene Maßnahmen zum jetzigen Zeitpunkt dürften wirksamer sein als ein späteres Tätigwerden.

4. ZIELE

Es soll allgemein sichergestellt werden, dass Sozialunternehmen und soziales Unternehmertum in Sachen Arbeitsplätze, soziale Integration und Zusammenhalt in vollem Umfang zu den EU-Wachstumszielen beitragen können. Sozialunternehmen sind wichtige Motoren für ein solches Wachstum, und ihre Förderung wird dazu beitragen, die EU-Wirtschaft künftig intelligenter, integrativer und nachhaltiger zu gestalten.

Insbesondere sollten die Anleger Vertrauen in die auf Sozialunternehmen zielenden Investmentfonds haben können, sollten diese Fonds kostenwirksam Gelder von Anlegern aus der gesamten EU einsammeln können und sollten die Sozialunternehmen selbst wirkungsvoll Kapital aufnehmen können.

Um diese spezifischen Ziele zu erreichen, können zur Beseitigung der oben genannten Ursachen drei operationelle Ziele ermittelt werden:

- Erhöhung der Klarheit und Vergleichbarkeit der angebotenen Anlagen in Sozialunternehmen,
- Verbesserung der Instrumente zur Bewertung und Analyse sozialer Auswirkungen und
- Sicherstellung der Verhältnismäßigkeit der Regulierungsrahmen in der EU sowie ihrer Wirksamkeit bei der Maximierung der Mittelaufnahmemöglichkeiten der Fonds für soziales Unternehmertum.

5. OPTIONEN

Für jedes der operationellen Ziele wurden Optionen ermittelt und für sich genommen bewertet, wenngleich diese Optionen kumulativ und bis zu einem gewissem Grad voneinander abhängig sind. Die ersten Optionen wurden auch im Hinblick darauf bewertet, wie sich die Anleger, auf die die anderen Optionen abstellen würden, am besten ausgrenzen lassen.

Allgemein – In Frage kommende Anleger

Beschreibung der Optionen	
G1	Keine weiteren Maßnahmen.

G2	Zulassung bestimmter vermögender Privatanleger und anderer professioneller Anleger wie im Rahmen der MiFID.
G3	Angleichung an die MiFID-Bestimmungen zu professionellen Anlegern.
G4	Einbeziehung von Kleinanlegern.

Den Markt für Anlagen in Sozialunternehmen stellen zurzeit hauptsächlich institutionelle Fonds, bei denen ein großer Teil der Finanzmittel wie auf dem Risikokapitalmarkt von vermögenden Privatpersonen und „Business Angels“ stammt. Dies ist weitgehend auf das Risikoprofil und die Liquidität solcher Investitionen zurückzuführen – sie stellen ein langfristiges Engagement dar. Künftig könnte aber durchaus der Massenmarkt den stärksten Wachstumsbeitrag leisten.

Zur Gewährleistung einer wirkungsvollen Beteiligung der vorhandenen Anleger und einer verhältnismäßigen Regelung sowie in Anbetracht der derzeitigen Marktentwicklung wird zum jetzigen Zeitpunkt der Option G2 der Vorzug gegeben. Bei einer künftigen Überarbeitung sollten allerdings mögliche Maßnahmen zur Erweiterung des Zugangs für Kleinanleger in Betracht gezogen werden

A –Erhöhung von Klarheit und Vergleichbarkeit

Beschreibung der Optionen	
A1	Keine weiteren Maßnahmen.
A2	Entwicklung eines nicht verbindlichen Konzepts für die Angaben, die über Anlagen in Sozialunternehmen geliefert werden sollten.
A3	Schaffung eines EU-Gütezeichens für Sozialunternehmensfonds (EU SEF) samt damit verbundener Transparenzmaßnahmen.

Die Optionen A2 und A3 könnten beide die Klarheit und Vergleichbarkeit der Informationen über Anlagen in Sozialunternehmen erhöhen. Während bei Option A2 zur Erreichung dieses Ziels unverbindliche Maßnahmen vorgegeben würden, die darauf abzielen, die Koordinierung bei Selbstregulierung und Aufstellung nationaler Leitlinien zu erleichtern, würde bei Option A3 eine EU-weite Vorgehensweise festgelegt und zu diesem Zweck ein Gütesiegel („Europäischer Fonds für soziales Unternehmertum“) mit dazugehörigen Qualitätsstandards eingeführt, das nur von Fonds verwendet werden könnte, die gemeinsamen Angabepflichten nachkommen und ein gemeinsames Profil aufweisen (nämlich die vorwiegende Investition in Sozialunternehmen). Unter A3 könnte ein gemeinsamer Rahmen im Hinblick darauf geschaffen werden, in welche Arten von Sozialunternehmen die einzelnen Fonds investieren werden und welche Förderung die jeweilig Zielgruppe von Sozialunternehmen erhält. Dies würde auch Informationen über die möglichen Auswirkungen der Anlage einschließen.

Auch wenn bei dem unter Option A3 angestrebten Gütezeichen sichergestellt werden müsste, dass es rigoros durchgesetzt und nicht missbraucht wird, könnte es doch der beste Weg sein, um die Informationen klarer und vergleichbarer zu machen und das Vertrauen in Sozialunternehmensfonds zu erhöhen. Es würde dem betreffenden Sozialunternehmenssektor ein aussagekräftiges Gütesiegel verleihen, weswegen der Option A3 der Vorzug gegeben wird.

B – Verbesserung der Instrumente zur Bewertung und Analyse sozialer Auswirkungen

Beschreibung der Optionen	
B1	Keine weiteren Maßnahmen.
B2	Schaffung eines Forums oder einer Gruppe, in dem/der die Beteiligten die Entwicklung solcher Instrumente koordinieren können.
B3	Inauftraggabe einer Studie, in der mögliche Vorgehensweisen der Investmentfonds bei Bewertung und Analyse sozialer Auswirkungen untersucht werden.
B4	Sofortige Festlegung einer gemeinsamen Messmethode.

Option B4 wurde angesichts der Risiken einer Normierung zum jetzigen Zeitpunkt ausgeschlossen. Die Tatsache, dass sich die bestehenden Instrumente für die Bewertung und Analyse sozialer Auswirkungen noch im Anfangsstadium befinden und weiterentwickelt werden, legt Optionen nahe, die eine Fortsetzung der Forschungsarbeiten und des Dialogs fördern und erleichtern. Den Optionen B2 und B3 wurde deshalb der Vorzug gegeben. (Sie schließen sich gegenseitig nicht aus). Auch wenn die Option A3 nicht von den genannten Optionen abhängt, könnten dabei erzielte Fortschritte künftig aber für eine weitere Standardisierung im Rahmen von A3 genutzt werden.

C – Sicherstellung der Verhältnismäßigkeit der Regulierungsrahmen in der EU sowie ihrer Wirksamkeit bei der Maximierung der Mittelaufnahmemöglichkeiten der Fonds für soziales Unternehmertum.

Beschreibung der Optionen	
C1	Keine weiteren Maßnahmen.
C2	Förderung der Entwicklung von Fonds für soziales Unternehmertum innerhalb der bestehenden Rechtsrahmen.
C3	Gezielte Änderungen an den bestehenden Rechtsrahmen.
C4	Schaffung einer eigenständigen EU-Regelung samt eines europäischen Passes für EU SEF.

Die Option C2 wurde ausgeschlossen, da die bestehenden EU-Rechtsrahmen nicht auf den Finanzierungsbedarf von Sozialunternehmen ausgelegt sind und dieser Ansatz deshalb trotz seiner außerordentlich geringen Kosten auch nur sehr eingeschränkt Wirkung zeigen würde. Der Option C4 wurde gegenüber der Option C3 der Vorzug gegeben, da sie eine wirksamere Förderung der Fonds für soziales Unternehmertum verspricht. Die Kosten der beiden Optionen wären weitgehend identisch (sie unterscheiden sich eher hinsichtlich der Rechtsform als hinsichtlich des Inhalts).

Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahmen

Für eine einheitliche EU-Definition eines Fonds für soziales Unternehmertum sollten einheitliche Regeln (Option C4) mit Transparenzmaßnahmen und einem Gütezeichen (Option A3) kombiniert werden. Für ein erfolgreiches Anlaufen würden die Fondsverwalter solche

Fonds nach einem einfachen Registrierungsverfahren EU-weit vertreiben können (dies würde Fondsverwaltern, die im Rahmen der AIFM-Richtlinie keinen europäischen Pass erhalten, für diesen Zweck einen solchen verschaffen). Jeder Fonds müsste vorwiegend in Sozialunternehmen investieren und auf Hebelmechanismen verzichten. Geschäftsführung und Organisation des Verwalters würden einigen allgemeinen Bestimmungen unterliegen und es müssten Maßnahmen getroffen werden, um Berichtswesen und Transparenz – auch hinsichtlich der Leistungsfähigkeit des Fonds im sozialen Bereich – zu gewährleisten. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten müssten die Fonds beaufsichtigen und bei den Verwaltern bei vorschriftswidrigem Handeln die Zulassung entziehen.

Das Konzept ist stufenweise angelegt und ausbaufähig, so dass eine stärkere Standardisierung der Leistungsmessung im sozialen Bereich sowie eine mögliche Einbeziehung von Kleinanlegern künftig möglich sind. In Sachen Transparenz sind außerdem Durchführungsmaßnahmen auf einer zweiten Stufe vorgesehen, die aber noch einer Folgenabschätzung unterzogen werden müssen.

6. AUSWIRKUNGEN DES VORGESCHLAGENEN ANSATZES

Nutzen

In einem neuen Marktsegment lässt ein Stufenkonzept anfänglich zusätzlichen Nutzen erwarten, der sich im Laufe der Zeit aber mit reifendem Markt erheblich verstärken kann.

Sofortiger und künftiger Nutzen sind natürlich nur schwer zu quantifizieren. Erhöhtes Vertrauen in den Sektor, eine wirksamere grenzübergreifende Mittelbeschaffung und eine klarere Trennung zwischen Anlagen in Sozialunternehmen und anderen Anlagen würde den Fonds helfen und erhebliche Kapitalzuflüsse, eine bessere geografische Verteilung und Funktionsweise der Fonds sowie ein stärker entwickeltes Umfeld bewirken, das für die Sozialunternehmen die Kosten senken würde.

Erhöhtes Vertrauen, besserer Mittelzugang und größere Vergleichbarkeit der Anlagen würde den Anlegern eine wirksame Kapitalallokation erleichtern und das Risiko von Fehlinvestitionen und schwindendem Vertrauen in Sozialinvestitionen verringern.

Die genannten Auswirkungen auf Fonds und Anleger würden den Sozialunternehmen zweifelsohne helfen, denn sie fördern die Weiterentwicklung des Sektors und die Vielfalt und Tragfähigkeit der verfügbaren Finanzmittel. Ein florierender Sozialunternehmenssektor in der EU würde zu einem zunehmend intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum beitragen. Verstärkte private Investitionen in Sozialunternehmen würden darüber hinaus die öffentlichen Haushalte entlasten.

Kosten

Transparenz- und Berichtsanforderungen dürften für die Fondsbranche aufgrund von Änderungen bei Systemen und Verfahren zur Sammlung und Bereitstellung von Informationen gewisse Folgekosten verursachen und darüber hinaus Kosten für die Veröffentlichung dieser Informationen nach sich ziehen. Die vereinfachte grenzüberschreitende Mittelbeschaffung würde allerdings die Kosten für die interessierten Fonds senken. Da Kosten nur den Fonds entstehen, die das neue EU-Gütesiegel für Anlagen in Sozialunternehmen und den damit verbundenen europäischen Pass erhalten wollen, sind sie angesichts der Geschäftsmöglichkeiten, die sich mit dem neuen Rahmen eröffnen, als verhältnismäßig zu betrachten.

Neue Anforderungen könnten sich indirekt auch auf die Sozialunternehmen selbst auswirken; so könnten diesen im Zusammenhang mit Berichten und Daten, die im Interesse erhöhter Fondstransparenz vorzulegen sind, Kosten entstehen, die auch Kosten für verbundene Systeme oder Datensammlung umfassen könnten. Solche Kosten dürften von den Unternehmen allerdings im Rahmen des üblichen Prozesses zur Erlangung der „Anlagereife“ getragen werden. Eine bessere Koordinierung der Maßnahmen auf EU-Ebene dürfte auch Gelegenheit dazu bieten, sich überschneidende oder konkurrierende Konzepte zu verringern und so das Umfeld für Sozialunternehmen stärker zu rationalisieren.

Neue Maßnahmen können natürlich dazu führen, dass bisherige Anlagen in andere sozial ausgerichtete Fonds oder Spenden abgezogen werden, doch gibt es nur wenige Anhaltspunkte dafür, in welchem Umfang mit einer solchen Umschichtung zu rechnen ist.

Beobachtung und Bewertung

Insbesondere aufgrund der wachsenden schrittweisen Auswirkungen der Maßnahmen werden erhebliche Schritte zur Beobachtung und Bewertung eingeleitet werden müssen.

Die Auswirkungen der hier genannten Maßnahmen auf die Markteffizienz, einschließlich der Annahme des neuen Rahmens durch die Anleger, des Umfangs der grenzübergreifenden Mittelbeschaffung und der Größe und Kosten der EU-Fonds für soziales Unternehmertum, werden sorgfältig beobachtet werden müssen, um künftig eine weitere Austarierung des Rahmens zu ermöglichen. Die Bewertung der indirekten Kosten für Sozialunternehmen, einschließlich der etwaigen Auswirkungen auf Unternehmen, die von den neuen Maßnahmen profitieren, im Vergleich zu solchen, denen der neue Rahmen nicht zugute kommt, sowie die geografische Streuung der Fonds, wird künftig überprüft werden müssen. Auch wird es wichtig sein, die Einhaltung der Maßnahmen auf nationaler und auf EU-Ebene zu überwachen.

Ein zentraler künftiger Arbeitsbereich wird darin bestehen, die Methoden zur Messung sozialer und ökologischer Auswirkungen zu verfeinern.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Einführung eines koordinierten, kohärenten EU-Rahmens für Fonds, die Anlagen in Sozialunternehmen anbieten, wird durch diese Folgenabschätzung gestützt. Fehlendes Vertrauen in entsprechende Anlageangebote bremst die Entwicklung von Fonds, die Sozialunternehmen fördern, während schlecht ausgestaltete Fondsregelungen und ein unzureichender Zugang zu Anlegern in anderen Ländern das Wachstum behindern.

Diese Folgenabschätzung gelangt zu dem Schluss, dass sich diese Probleme am wirkungsvollsten durch eine gesonderte Rahmenregelung für europäische Fonds für soziales Unternehmertum lösen lassen, die den Verwaltern dieser Fonds einen europäischen Pass samt der damit verbundenen Rechte verschaffen. Um erfolgreich zu sein, müssen diese Fonds vorwiegend in Sozialunternehmen investieren und klaren, wirksamen Angabepflichten unterliegen, die auch die Auswirkungen dieser Fonds im sozialen Bereich einschließen.

Indem die Kommission nun Maßnahmen ergreift, kann sie das Wachstum des Sozialunternehmenssektors fördern, Anreize für ein größeres Investmentangebot in der EU setzen und dieses Angebot ausweiten und die Kapitalpools, auf die die Fonds, die in Sozialunternehmen investieren, schöpfen können, vertiefen. Dies wird das Engagement der

EU für soziales Unternehmertum und das dadurch bedingte intelligente, integrative und nachhaltige Wachstum weiter verstärken.