

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/12819 –

Aktueller Stand zur Umsetzung eines „Social Impact Fonds“

Vorbemerkung der Fragesteller

Auf dem Weg in eine nachhaltige und soziale Zukunft wird Sozialunternehmen eine wichtige Rolle zugeschrieben, denn sie setzen dort unternehmerisch an, wo gesellschaftliche Lösungsansätze gefordert sind – ob es um Bildung, Umweltschutz oder Pflege geht. In Europa schaffen ca. 2,8 Millionen sozialwirtschaftliche Unternehmen mit ca. 13,6 Millionen Beschäftigten hochwertige Arbeitsplätze und fördern Innovation und soziale Integration ([germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-kommission-starkt-potenzial-der-sozialwirtschaft-fur-arbeitsplatze-und-innovation-2023-06-13_de](https://www.germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-kommission-starkt-potenzial-der-sozialwirtschaft-fur-arbeitsplatze-und-innovation-2023-06-13_de)). Allerdings stehen viele dieser jungen, gemeinwohlorientierten Unternehmen derzeit unter massivem Druck angesichts der allgemeinen wirtschaftlichen Lage und der hohen Inflation. Zudem haben sie im Wettbewerb mit regulären Unternehmen um Umsätze und staatliche Gelder mit zusätzlichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Eine Schwierigkeit davon ist der Zugang zu Finanzierungen durch private und öffentliche Kapitalgeber (siehe Deutscher Social Entrepreneurship Monitor 2024, www.send-ev.de/wp-content/uploads/2024/07/Datengrundlage-DSEM_2024.pdf). Damit sie eine noch größere Wirkung erzielen, benötigen sie mehr und bessere Unterstützung.

Im Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP hatten sich die Regierungskoalitionäre darauf verständigt, die Unterstützung bezüglich gemeinwohlorientierter Unternehmen und sozialer Innovationen konzentriert in einer nationalen Strategie anzugehen (www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, S. 24 f.):

„Zu einer modernen Unternehmenskultur gehören auch neue Formen wie Sozialunternehmen, oder Gesellschaften mit gebundenem Vermögen. Wir erarbeiten eine nationale Strategie für Sozialunternehmen, um gemeinwohlorientierte Unternehmen und soziale Innovationen stärker zu unterstützen. Wir verbessern die rechtlichen Rahmenbedingungen für gemeinwohlorientiertes Wirtschaften, wie zum Beispiel für Genossenschaften, Sozialunternehmen, Integrationsunternehmen. Für Unternehmen mit gebundenem Vermögen wollen wir eine neue geeignete Rechtsgrundlage schaffen, die Steuersparkonstruktionen ausschließt. Hemmnisse beim Zugang zu Finanzierung und Förderung bauen wir ab. Wir werden die rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen, um Guthaben auf verwaisten Konten zur Förderung des Gemeinwohls nutzen zu können“.

Am 13. September 2023 hat das Bundeskabinett die „Nationale Strategie für Soziale Innovationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen“ beschlossen (siehe www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/230912-sigustrategie-download.pdf?__blob=publicationFile&v=5). Sie ist in gemeinsamer Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) unter Beteiligung aller Bundesressorts und nach Konsultationsprozess mit relevanten Stakeholdern entwickelt worden. Darin wurde die Absicht bekräftigt, für soziale Unternehmen den Zugang zu finanzieller Unterstützung zu verbessern, in den Ausbau des Ökosystems zu investieren sowie rechtliche Rahmenbedingungen zu optimieren.

Bislang wurden dem Parlament nach Kenntnis der Fragesteller diesbezüglich weder Gesetzentwürfe noch ein Umsetzungsstand der im Koalitionsvertrag und in der Strategie vorgesehenen Vorhaben vorgelegt. Was das Vorhaben anbelangt, notwendige Rechtsgrundlagen zu schaffen, um Guthaben auf verwaiseten Konten zur Förderung des Gemeinwohls nutzen zu können, heißt es in einer Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, die Bundesregierung habe sich des Vorhabens angenommen, die Federführung liege beim Bundesministerium für Bildung und Forschung. „Es sind viele Themenstellungen betroffen, wie beispielsweise die Nutzung der Guthaben auf nachrichtenlosen Konten. Die Prüfung der Bundesregierung dauert an“, heißt es in der Antwort weiter (Bundestagsdrucksache 20/8012).

Dieser Absichtserklärung sind bislang aber noch keine konkreten Maßnahmen gefolgt. Andere europäische Länder haben indes schon Unterstützungen für Sozialunternehmen eingeführt. So gibt es etwa in Frankreich mehrere Fonds zur (Start-)Finanzierung von angehenden Sozialunternehmen. Die Gelder aus diesen Fonds sind meist mit Überwachungs- und Messinstrumenten verknüpft, sodass die Wirkung der Sozialunternehmen in regelmäßigen Abständen evaluiert werden kann. Zudem gibt es für Sozialunternehmen rechtliche Erleichterungen. Auch Großbritannien hat durch sogenannte Social Impact Bonds Unterstützung geschaffen, um Gründungsrisiken für Sozialunternehmen zu minimieren und Investitionsanreize zu maximieren (siehe sigu-plattform.de/wp-content/uploads/Briefing_Auftaktworkshop-Finanzierung-Soziale-Innovationen-1.pdf).

Das Social Entrepreneurship Network Germany (SEND) hat für Deutschland konkrete Vorschläge gemacht, wie nachrichtenlose Vermögenswerte an einen Social-Impact-Dachfonds fließen können, der als initiale Finanzierungsquelle für Sozialunternehmen fungieren könnte (vgl. Reformvorschlag von 2020, www.send-ev.de/wp-content/uploads/2021/03/2_Auflage_Nachrichtenlose_Assets.pdf). Mit der damit verbundenen Mittelvergabe sollen soziale Innovationen skalierbar werden, eine möglichst große Wirkung und damit gesellschaftlichen Nutzen hervorrufen. Darin erhobene Schätzungen gehen von einem möglichen Investitionsvolumen zwischen rund 3 Mrd. Euro und 9 Mrd. Euro aus, welche die Bundesregierung für Investitionen in soziale und nachhaltige Innovationen nutzen könnte.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Nationale Strategie für Soziale Innovationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen beinhaltet ein Maßnahmenpaket, um den Staat, unsere Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltiger, effektiver und wirkungsvoller zu machen. Durch den Abbau von Benachteiligungen, verbesserte Rahmenbedingungen und gezielte Förderung werden sozialökologische Wertschöpfungen generiert und gleichzeitig gesellschaftliche Folgekosten reduziert. Die Bundesregierung widmet sich mit Hochdruck der Umsetzung des Maßnahmenpakets. Der größte Teil der Maßnahmen der Strategie ist bereits umgesetzt oder befindet sich, wie der Social-Impact-Fonds, in Umsetzung.

1. Plant die Bundesregierung, noch in dieser Legislaturperiode Finanzierungsinstrumente für Sozialunternehmen zu implementieren, wenn ja, welche, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung strebt noch in der 20. Legislaturperiode ein Pilotinvestment in einen Impact-Investment-Fonds an, der Gemeinwohlorientierte Unternehmen mit Mezzanin- und/oder Eigenkapital unterstützt. Damit ein Pilotinvestment möglich ist, prüft die Bundesregierung derzeit u. a. die Verfügbarkeit der öffentlichen Mittel, die Angemessenheit der Risiko- und Renditeerwartungen, das Vorliegen einer Investitionsoportunität und die beihilferechtlichen Voraussetzungen.

Gemeinwohlorientierte Unternehmen werden eine besondere Zielgruppe des Mikromezzaninfonds III (MMF III) darstellen, der noch in der 20. Legislaturperiode starten soll.

Bei KfW Capital sind aus dem Zunftsfonds der Bundesregierung 200 Mio. Euro in sog. Impact Venture Capital-Fonds vorgesehen, die zusätzlich zur finanziellen Rendite auf eine messbare positive, soziale oder ökologische Wirkung abzielen. Hiermit soll das neue Marktsegment des Impact Investing im Wagniskapitalmarkt gezielt unterstützt werden.

- a) Mit welchem möglichen Investitionsvolumen und konkreten Finanzrahmen rechnet die Bundesregierung dabei?

Die Beteiligung an einem entsprechenden Impact-Investment-Fonds wird sich u. a. an der Zielgröße des Zielfonds orientieren. Im Falle eines positiven Prüfergebnisses würde die Beteiligung aus Mitteln des ERP-Sondervermögens in niedriger zweistelliger Millionenhöhe erfolgen.

Für den MMF III wird nach aktuellem Planungsstand mit einem Gesamtfinanzierungsvolumen in Höhe von 75 Mio. Euro für den Zeitraum von 2025 bis 2029 gerechnet. Welcher Betrag davon auf Gemeinwohlorientierte Unternehmen entfallen wird, kann nicht beziffert werden.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

- b) Sind Förderungen für Sozialunternehmen im Haushaltsentwurf 2025 vorgesehen, wenn ja, in welchen Titeln, und in welcher Höhe?

Im Titel 0902 – 686 12 (Förderung gemeinwohlorientierter kleiner und mittlerer Unternehmen) des Haushaltsentwurfs 2025 sind Mittel zur ausschließlichen Förderung Gemeinwohlorientierter Unternehmen/ Sozialunternehmen in Höhe von 16,612 Mio. Euro vorgesehen. Darüber hinaus werden Gemeinwohlorientierte Unternehmen auch im Rahmen von weiteren Förderprogrammen unterstützt, sofern sie die jeweiligen programmspezifischen Bedingungen erfüllen.

- c) Inwiefern sollen für die Förderung die verfügbaren EU-Mittel wie der Europäische Sozialfonds Plus, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der InvestEU-Fonds genutzt werden?

Für die Förderung Gemeinwohlorientierter Unternehmen sollen zur Durchführung des Förderprogramms „Nachhaltig wirken – Förderung Gemeinwohlorientierter Unternehmen“, das aus dem Titel 0902 – 686 12 (Förderung gemeinwohlorientierter kleiner und mittlerer Unternehmen) finanziert wird, Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds in Höhe von 55 Mio. Euro für die Laufzeit von 2024 bis 2028 genutzt werden.

2. Plant die Bundesregierung, noch in dieser Legislaturperiode einen Gesetzentwurf einzubringen, der rechtliche und bzw. oder finanzielle Erleichterungen für Sozialunternehmen bringen soll, wenn ja, welchen Zeitplan verfolgt die Bundesregierung hierfür, und wenn nein, warum nicht?

Im Rahmen ihrer Nationalen Strategie für Soziale Innovationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen setzt die Bundesregierung 70 Maßnahmen in elf Handlungsfeldern zur Stärkung Sozialer Innovationen und Gemeinwohlorientierter Unternehmen um. Von einer Zusammenführung in einem gemeinsamen Gesetzesentwurf wird aufgrund der Heterogenität der Maßnahmen sowie der unterschiedlichen Rechtsgebiete und Zielstellungen abgesehen.

3. Plant die Bundesregierung weiterhin, wie in der Nationalen Strategie für Soziale Innovationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen erklärt, einen „Social Impact Fonds“ aufzusetzen, der insbesondere soziale Innovationen, die dem Gemeinwohl dienen, und gemeinwohlorientierte Unternehmen fördern soll, aufzusetzen, wenn ja, wann, und wenn nein, warum nicht?
 - a) Wenn ja, was ist die geplante rechtliche sowie praktische Struktur des „Social Impact Fonds“?
 - b) Wenn ja, plant die Bundesregierung, dabei auf verwaiste Konten zuzugreifen, und wenn ja, ist die von der Bundesregierung beabsichtigte Frist für die Deklaration von Einlagen als „verwaist“ international vergleichbar?
4. Gibt es eigene Schätzungen der Bundesregierung oder beauftragte Gutachten, welche Geldwerte auf verwaisten Konten in Deutschland zu heben wären?
5. Plant die Bundesregierung, den Abruf und die Auszahlung von Geldern auf verwaisten Konten an Erben zu vereinfachen, und wenn ja, wie?
6. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass die Finanzierungsinstrumente des Fonds für Soziale Innovationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen bedarfsgerecht ausgestaltet werden (wie in der Strategie für Soziale Innovationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen festgehalten) und somit die Lücken im Finanzierungssystem für diese Unternehmen schließen?
7. Plant die Bundesregierung, im Rahmen eines möglichen „Social Impact Fonds“ einen besonderen Fokus auf die Finanzierung für Wachstum und Verstetigung vorzusehen, um dem bekannten „Valley of Death“ entgegenzuwirken?
8. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass die geplanten Finanzierungsinstrumente des Fonds für Soziale Innovationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen mittel- und langfristig angepasst und weiterentwickelt werden, um eine hohe Bedarfsgerechtigkeit zu garantieren?
9. Wie will die Bundesregierung die langfristige Wirkungsorientierung und Wirkungsmessung (wie in der Strategie für Soziale Innovationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen festgehalten) des Fonds sicherstellen?
10. Wie soll nach Planung der Bundesregierung die Governance des Fonds aufgesetzt werden, nach welchen Prinzipien werden ein Kuratorium sowie die Fondsverwaltung ausgewählt, und wie wird sichergestellt, dass Expertise für die Zielgruppe ausreichend repräsentiert wird?

11. Welche internationalen Fonds sind nach Auffassung der Bundesregierung vorbildhaft für den ggf. geplanten deutschen Fonds?

Die Fragen 3 bis 11 werden im Zusammenhang beantwortet.

Die Bundesregierung arbeitet an der Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen, um Guthaben auf verwaisten Konten zur Förderung des Gemeinwohls nutzen zu können. Es handelt sich hierbei um einen Auftrag aus dem Koalitionsvertrag (Seite 30). Etwaige Regeln zur Umsetzung dieses Ziels müssen sich dabei in einen komplexen Rechtsrahmen einfügen, den Bedarfen verschiedener Akteure gerecht werden und praktisch umsetzbar sein. Derzeit laufen dazu entsprechende regierungsinterne Abstimmungen. Nähere Angaben hierzu können daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht gemacht werden.

Ein vom federführenden BMBF in Auftrag gegebenes Gutachten aus dem Jahr 2021 nennt für das Volumen nachrichtenloser Bankkonten verschiedene Schätzwerte. Den Verfassern habe keine ausreichende Datenbasis für den deutschen Raum vorgelegen. Daher sei auf Daten anderer Länder zurückgegriffen worden (u. a. Frankreich, das Vereinigte Königreich, Kanada).

Der Blick in andere Länder zeigt, dass Social-Impact-Fonds unterschiedlich ausgestaltet sind. Ob und welche internationale Organisationsformen ganz oder teilweise vorbildhaft sind, ist Bestandteil der Prüfungen, die noch nicht abgeschlossen sind.

12. Welche Verbesserungen für das soziale Innovationsökosystem kann die Bundesregierung seit Beginn der aktuellen Legislaturperiode nachweisen, hat die Bundesregierung bereits eine Wirkungsmessung ihrer Maßnahmen durchgeführt, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die Nationale Strategie für Soziale Innovationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen wurde entwickelt, um die Situation des sozialen Innovationsökosystems zu verbessern. Im Rahmen des Monitorings der Strategie wird erhoben werden, in welchem Umfang die aufgelegten Maßnahmen umgesetzt wurden. Die Erhebung ist noch nicht abgeschlossen. Der Bericht über das Monitoring soll im Frühjahr 2025 veröffentlicht werden.

13. Welche Erkenntnisse zieht die Bundesregierung aus dem 2021 für Inklusionsunternehmen, Einrichtungen der Behindertenhilfe, Sozialkaufhäuser und gemeinnützige Sozialunternehmen aufgesetzten und mittlerweile beendeten Förderprogramm „Corona-Teilhabefonds“, sieht sie aufgrund dieser Erfahrungen einen grundsätzlichen Bedarf, neue Finanzierungsinstrumente bzw. rechtliche bzw. finanzielle Erleichterungen insbesondere für Inklusionsunternehmen und gemeinnützige Sozialunternehmen zu implementieren, wenn ja, über welche Maßnahmen, und wenn nein, warum nicht?

Inklusionsbetriebe, Einrichtungen der Behindertenhilfe, Sozialkaufhäuser und Sozialunternehmen sind oftmals gemeinnützig. Sie waren deshalb anfänglich von den allgemeinen Programmen des Bundes für Darlehen und Zuschüsse zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie ausgeschlossen. Auch Betriebe, hinter denen ein sehr großer Träger steht, waren von der Förderung ausgeschlossen, wenn der Trägerverbund aufgrund seiner Größe für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds qualifiziert war.

Es war deshalb notwendig, für Inklusionsbetriebe, Einrichtungen der Behindertenhilfe, Sozialkaufhäuser und gemeinnützige Sozialunternehmen ein gesonder-tes Programm aufzulegen, um sie bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Fol-

gen der COVID-19-Pandemie zu unterstützen. Hierfür hat der Deutsche Bundestag dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Rahmen des zweiten Nachtragshaushalts am 2. Juli 2020 bis zu 100 Mio. Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt.

Ab 1. Januar 2021 bis zum 31. Mai 2021 konnten betroffene Unternehmen und Einrichtungen im Rahmen der „Richtlinie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales über die Gewährung von Billigkeitsleistungen an Einrichtungen der Behindertenhilfe, Inklusionsbetriebe, Sozialkaufhäuser und Sozialunternehmen zum Ausgleich von Schäden infolge der Corona-Pandemie“ (sog. „Corona-Teilhabe-Fonds“) Zuschüsse beantragen. Die vorübergehende Beihilfe diente dem Ausgleich von entstandenen Schäden in den Monaten September 2020 bis Mai 2021, sofern diese durch die COVID-19-Pandemie verursacht und nicht durch andere Umsätze oder andere staatliche Unterstützungsmaßnahmen ausgeglichen wurden.

Gleichzeitig hat sich das BMAS mit Erfolg dafür eingesetzt, dass die Besonderheiten gemeinnütziger Unternehmen bei den weiteren Finanzhilfen des Bundes angemessen berücksichtigt werden. Im Ergebnis waren bei der Überbrückungshilfe III und den Nachfolgeprogrammen gemeinnützige Unternehmen ausdrücklich antragsberechtigt, und zwar auch einzeln, wenn sie zu einem Unternehmensverbund gehörten. Nachdem die anfänglich bestehende Förderlücke damit geschlossen war, bestand keine Notwendigkeit mehr für eine gesonderte Förderung der o. g. Unternehmen und Einrichtungen.

Die Bundesregierung sieht aufgrund dieser Erfahrungen keinen Bedarf, neue Finanzierungsinstrumente bzw. rechtliche/finanzielle Erleichterungen insbesondere für Inklusionsunternehmen und gemeinnützige Sozialunternehmen zu implementieren. Der Corona-Teilhabe-Fonds hat vielmehr deutlich gemacht, dass Benachteiligungen dieser Unternehmen beim Zugang zu öffentlichen Förderungen künftig zu vermeiden sind, damit eine Notwendigkeit für gesonderte Programme wie den Corona-Teilhabe-Fonds von vornherein nicht entstehen kann.

