

Die Debatte um Soziale Unternehmen in der Europäischen Union

Stephanie Scholz¹

1. Einleitung

Die Wirkungen der europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise erreichen auch die Sozialwirtschaft in Europa und in Deutschland. Der Bedarf an sozialen Diensten wächst, doch die öffentlichen Mittel, die zu ihrer Bereitstellung zur Verfügung stehen, schmelzen. Vor diesem Hintergrund versucht dieser Beitrag die Entwicklungen zum Sog. Sozialen Unternehmertum in der EU-Kommission zu beleuchten, die derzeit die Sozialwirtschaft neu in den Blick nimmt. Die Kommission erwartet sich angesichts der Wirtschafts- und Sozialkrise durch den Ausbau der Sozialen Unternehmen im Sozial- und Gesundheitssektor zusätzliches Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Aber auch andere EU-Institutionen, wie das Europäische Parlament und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss haben sich in jüngerer Zeit mit dieser Thematik befasst, deren Ansätze für eine Definition des Sozialen Unternehmertums hier dargestellt werden sollen, um darauf aufbauend die Beschreibung durch die EU-Kommission im einzelnen herauszustellen. Die Beschreibung dessen, was unter einem sozialen Unternehmen zu verstehen ist, hat z.B. eine besondere Bedeutung bezogen auf mögliche Finanzierungsformen, die hier ebenfalls Erwähnung finden sollen. So wurde im März 2013 eine Verordnung für den rechtlichen Rahmen zur Auflegung von Sozialinvestmentfonds vom Rat und Europäischem Parlament verabschiedet. Es sollen in diesem Zusammenhang Fragen aufgezeigt werden, die sich einem Sozialunternehmen bei der Nutzung solcher Fonds für seine Finanzierung aus deutscher Sicht stellen.

Bei der Betrachtung des Sozialen Unternehmertums geht es aber nicht allein um mögliche neue Finanzierungsformen. Darüber hinaus schwingen immer Rolle und Bedeutung der Sozialwirtschaft, ihre Anerkennung in Gesellschaft und Wirtschaft sowie ihre Sichtbarkeit für politische Entscheidungsträger mit. Es soll letztlich aufgezeigt werden, dass es bei einer integrierten und unmittelbaren sozialstaatlichen Verantwortung für die Umsetzung der sozialen Rechte und Gewährleistungen der einzelnen Menschen mit ihren Bedarfen bleibt. Hierzu versucht der Beitrag durch Klärungen der aktuellen Entwicklungen auf der europäischen Ebene, die auf die nationale Ebene durchgreifen, Licht in die unterschiedlichen Begrifflichkeiten zu bringen.

2. Soziales Unternehmertum aus Sicht des Europäischen Parlaments und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Das Europäische Parlament widmete sich der Frage des Sozialunternehmens erstmals in seiner Entschließung aus 2009 zur Sozialwirtschaft (EP 2008 /2250 (INI)). Dabei wird das Sozialunternehmen als Teil der Sozialwirtschaft gesehen.² Das Parlament

sieht hier insbesondere welchen Beitrag die Sozialwirtschaft für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt leistet und welchen Anteil sie am Europäischen Sozialmodell hat – es spricht von der »gesellschaftlichen Rentabilität« der Aktivitäten, die eine gesonderte Rahmensetzung erfordern (2008/2250 (INI), A., B. u. Ziff. 8). In seiner Entschließung hat das Europäische Parlament bereits die offenkundigen Zusammenhänge zwischen Aktivitäten der Sozialwirtschaft und positiven sozialpolitischen Entwicklungen aufgezeigt: Sie schafft nicht nur Beschäftigung und Wachstum, sondern wirkt sich ebenso auf die allgemeine soziale Teilhabe von benachteiligten Menschen aus (2008/2250 (INI), E.). Betont werden muss, dass das Parlament auch die sozial-innovative Rolle dieses Sektors hervorhebt (2008/2250 (INI), J), unabhängig von der Größe, des Umfangs oder der Zahl der einbezogenen Menschen der jeweiligen Aktivität. Insgesamt handelt es sich bei dieser Entschließung zwar um eine Betrachtung der Sozialwirtschaft insgesamt, dennoch spricht sie auch von einem der Sozialwirtschaft »eigenen Unternehmensmodell« (2008/2250 (INI), D.) und beschreibt seine Elemente wie folgt: Es handle sich um ein Modell, das sich

»weder anhand der Unternehmensgröße noch nach Branchen charakterisieren lässt, sondern vielmehr durch die Achtung gemeinsamer Werte wie Vorrang der Demokratie, der Mitwirkung der Sozialakteure, der Person und sozialer Ziele vor dem Profitstreben, Verteidigung und Umsetzung des Solidaritäts- und des Verantwortungsgrundsatzes, Deckungsgleichheit der Interessen der NutzerInnen und des Allgemeininteresses, demokratische Kontrolle durch die Mitglieder, freiwilliger, offener Beitritt, autonome Verwaltung und Unabhängigkeit von öffentlichen Stellen und Verwendung des Großteils der Überschüsse für die Verfolgung der Ziele nachhaltige Entwicklung und Dienst an den Mitgliedern im Einklang mit dem Allgemeininteresse.« (2008/2250 (INI) J.)

Einige Elemente werden auch in der aktuellen Definition der EU-Kommission wieder aufgegriffen, wie zu zeigen sein wird.

Die Positionierung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA)³ aus 2011 deckt sich in ihren Aussagen im Wesentlichen mit der Entschließung des Europäischen Parlaments, ist allerdings etwas genauer in der Beschreibung dessen, was aus seiner Sicht unter dem Begriff des sozialen Unternehmens zu verstehen ist (INT/589, Ziff. 1.1, 1.3):

Diese »verfolgen hauptsächlich soziale Ziele und keine Gewinnabsichten und generieren einen gesellschaftlichen Nutzen für die Allgemeinheit oder ihre Mitglieder.« Sie

- »sind überwiegend nicht gewinnorientiert, wobei die Überschüsse in erster Linie reinvestiert und nicht an private Aktionäre oder EigentümerInnen ausgeschüttet werden;
- haben vielfältige Rechtsformen und Geschäftsmodelle: z.B. Genossenschaften, Gesellschaften auf Gegenseitigkeit, Freiwilligenorganisationen, Stiftungen und Unternehmen mit oder ohne Erwerbszweck, wobei häufig verschiedene Rechtsformen miteinander kombiniert werden bzw. die Form je nach den Erfordernissen geändert wird;
- sind Marktbeteiligte, die Güter und Dienstleistungen produzieren (in vielen Fällen von allgemeinem Interesse), die häufig eine stark sozial-innovative Komponente aufweisen;

- arbeiten als unabhängige Einheiten mit einem starken Element der Teilhabe und Mitbestimmung (Personal, NutzerInnen, Mitglieder), Governance und Demokratie (entweder repräsentativ oder offen);
- gehen häufig auf eine Organisation der Zivilgesellschaft zurück oder stehen mit dieser in Verbindung.« (INT/589, Ziff. 3.1.2)

Da es sich bei dieser Positionierung des EWSA um eine Sondierungsstellungnahme handelte, die insbesondere für die EU-Kommission von Interesse war, waren die hier aufgeführten konkreten Merkmale eines Sozialunternehmens auch für die Erbringenden von gemeinnützigen Sozialdienstleistungen und ihre Verbände in Deutschland von besonderer Bedeutung. Ob erwirtschaftete Mittel in das Unternehmen bzw. in den statuarischen sozialen Zweck reinvestiert werden müssen oder nicht, war hier eine zentrale Frage. Denn wäre die Eigenschaft des Sozialunternehmens vor allem gewerblichen und damit nicht gemeinnützigen Unternehmen eröffnet, so kann sich dies z.B. auf Förderprogramme auswirken, die Sozialunternehmen gewährt werden sollen sowie auf weitere, alternative Finanzierungsformen für Sozialunternehmen. Insgesamt könnte die allgemeine kohäsive Bedeutung von gemeinnützigen Sozialunternehmen beeinträchtigt werden, die freiwilliges Engagement befördern und die Nachhaltigkeit von sozialen Strukturen unterstützen. Denn die politische und rechtliche Anerkennung von gemeinnützigen Sozialunternehmen ist letztlich die Grundlage ihrer weiten Verbreitung. Von daher ist die Aufnahme einer überwiegenden Reinvestitionspflicht in die Merkmale eines Sozialunternehmens aus Sicht der gemeinnützig organisierten Sozialunternehmen positiv zu bewerten.

3. Aktuelle Initiativen der EU zur Förderung des Sozialen Unternehmertums

Zunächst veröffentlichte die EU-Kommission zwei Mitteilungen: Die »Initiative für soziales Unternehmertum. Schaffung eines ›Ökosystems‹ zur Förderung der Sozialunternehmen als Schlüsselakteure der Sozialwirtschaft und sozialen Innovation« (KOM (2011)682) und »Eine erneuerte Strategie 2011–2014 für Corporate Social Responsibility« (KOM (2011)681), beide vom 25. Oktober 2011. Am 7. Dezember 2011 veröffentlichte sie den Vorschlag einer Verordnung über »Europäische Fonds für Soziales Unternehmertum« (KOM (2011)862). Einen weiteren Vorschlag veröffentlichte sie für eine Verordnung über das »Programm der EU für sozialen Wandel und soziale Innovation« (KOM (2011)609) sowie den »Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung für eine Europäische Stiftung« (KOM (2012)35). All diese Themen sollen in einem Expertengremium bei der EU-Kommission zum sozialen Unternehmertum aufbereitet werden. Das Gremium konstituierte sich im Juni 2012, kam bis dato zweimal zusammen und soll insgesamt sechs Jahre zusammenarbeiten.⁴

3.1 Wie beschreibt die EU das soziale Unternehmertum?

In der für die hier relevante Frage zentralen Mitteilung der EU-Kommission, »Initiative für soziales Unternehmertum. Schaffung eines ›Ökosystems‹ zur Förderung der Sozialunternehmen als Schlüsselakteure der Sozialwirtschaft und sozialen Innovation« (KOM (2011)682), wurde eine Beschreibung der Sozialunternehmen aufgenommen. Nach dieser Beschreibung handelt es sich bei Sozialunternehmen um solche Unternehmen, für die das soziale oder gesellschaftliche gemeinnützige Ziel Sinn und Zweck ihrer Geschäftstätigkeit (Kerngeschäft) darstellt, was sich oft in einem hohen

Maße an sozialer Innovation äußert, deren Gewinne größtenteils wieder investiert werden, um dieses soziale Ziel zu erreichen (Sachzielorientierung statt Gewinnmaximierung), und deren Organisationsstruktur oder Eigentumsverhältnisse dieses Ziel widerspiegeln, da sie auf Prinzipien der Mitbestimmung oder MitarbeiterInnenbeteiligung basieren, oder auf soziale Gerechtigkeit ausgerichtet sind (KOM (2011)682, 2f.). Aus Sicht der EU-Kommission aber auch des Wirtschafts- und Sozialausschusses nehmen zudem die NutzerInnen der Dienste der sozialen Unternehmen eine wichtige Rolle ein (KOM (2011)682, 3). Diese beiden zuletzt genannten Punkte lassen sich auch unter »Governance« und »Demokratie« zusammenfassen, die der EWSA in seiner Stellungnahme eingebracht hatte. Wie im einzelnen das Element »soziale Gerechtigkeit« auszufüllen ist, das alternativ zur MitarbeiterInnenbeteiligung für die Aufstellung eines Sozialunternehmens ausschlaggebend sein soll, bleibt der politischen Phantasie überlassen, ist jedoch für sich genommen kein rechtlich taugliches Kriterium.

Entscheidend für die Frage, ob auch gewerbliches Unternehmen unter diesen Begriff des sozialen Unternehmertums zu fassen ist, ist die Art der Beschreibung der Reinvestitionspflicht in den sozialen Zweck. Da die Gewinne nur *größtenteils* wieder investiert werden müssen und nicht vollständig (KOM (2011)682, 2f.), bleibt also noch Raum für die wirtschaftlichen und die gewinnmaximierenden Interessen eines gewerblichen Unternehmens. Dieses kann durchaus auch Sozialunternehmen im Sinne dieser Initiative der EU-Kommission sein. Denn letztlich kommt es für ein Sozialunternehmen auf den mit der Unternehmenstätigkeit verfolgten Zweck aber insoweit nicht auf eine gemeinnützige Organisationsform des Unternehmens an. Eine nur *größtenteils* durchzuführende sozial gebundene Reinvestition kann letztlich auch im Rahmen eines gewerblich aufgestellten Unternehmens gesellschaftsrechtlich vereinbart werden.

Die EU-Kommission wählt folgende Unternehmensformen als Beispiele für das soziale Unternehmertum: Unternehmen, die Sozialdienstleistungen erbringen und/oder Güter und Dienstleistungen für besonders bedürftige Bevölkerungsgruppen anbieten (Vermittlung von Wohnraum, Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen, Betreuung von älteren oder beeinträchtigten Personen, Integration sozial schwacher Bevölkerungsgruppen, Kinderbetreuung, Zugang zu Beschäftigung und lebenslangem Lernen, etc.), und/oder Unternehmen, die bei der Produktion von Waren oder Erbringung von Dienstleistungen ein soziales Ziel anstreben (z.B. soziale und berufliche Eingliederung von gering Qualifizierten), deren Tätigkeit aber auch das Vertreiben von nicht sozial ausgerichteten Gütern und Dienstleistungen umfassen kann (KOM (2011)682, 3). So wäre ein Modeladen, der übliche Konfektionsware vertreibt, dies aber unter Beschäftigung benachteiligter Menschen durchführt, unter die letztgenannte Alternative zu fassen.

Geht man von der allgemeinen Beschreibung eines Sozialunternehmens aus (KOM (2011)682, 2f.) und auch von den genannten Beispielen (»Unternehmen, die Sozialdienstleistungen erbringen«), so finden sich u.a. auch die gemeinnützigen Erbringer sozialer Dienstleistungen in Deutschland, z.B. die der Diakonie, der Caritas, der Arbeiterwohlfahrt etc. darin wieder.

Die Figur des sozialen Unternehmens wird nicht losgelöst von einem Zweck betrachtet, der soziale Innovation beschreibt. Der innovative Charakter des dritten Sektors insgesamt wird nicht zuletzt auch wegen seiner Bedeutung für eine dyna-

mische und innovative Zivilgesellschaft hervorgehoben (Förschler 2008, 38). Das Element eines sozialen Unternehmens – »In hohem Maße sozial innovativ« – findet sich in der deutschen Freien Wohlfahrtspflege⁵: Soziale Unternehmen gehen Herausforderungen an; füllen Lücken, die vom »mainstream business« oder rein karitativer Arbeit nicht genügend aufgegriffen werden und sie nehmen Bereiche in den Blick, für die sich der Staat traditionell wenig verantwortlich fühlt. Dabei ergänzen sie staatliche Politik eher, als dass sie diese ersetzen. Sie lösen soziale Probleme auf eher ungewöhnlichen Wegen (Soziale Innovationen in der Freien Wohlfahrtspflege, 2012). Was jedoch soziale Innovation im Einzelnen bedeutet, ist noch nicht abschließend geklärt: Diskutierte Modelle greifen z.T. eine verstärkte Betroffenen- oder NutzerInnenbeteiligung auf, eine eher outputorientierte statt inputbezogene Steuerung oder mehr Subsidiarität statt Bürokratie (Förschler, S. 194, 2008).

3.2 Neue Finanzierungsform für Sozialunternehmen: Die EU-Verordnung über »Europäische Fonds für Soziales Unternehmertum«

Am 12. März 2013 hat das Europäische Parlament die Verordnung zur Errichtung von Europäischen Fonds für Soziales Unternehmertum verabschiedet (EP-PE_TC1-COD(2011)0418). Ihr liegt der eingangs erwähnte Verordnungsentwurf der EU-Kommission vom Dezember 2011 zugrunde (KOM (2011)862). Hintergrund ist die beabsichtigte erleichterte Generierung von privatem Kapital für die Finanzierung von sozialen Diensten. Die EU-Kommission weist in ihrer im Februar 2013 veröffentlichten Mitteilung zum Sozialen Investment ganz allgemein darauf hin, dass im sozialen Sektor eher innovative Ansätze bei der Finanzierung nicht genügend genutzt werden (COM (2013) 83, 6).

a) Der Fonds für soziales Unternehmertum (EuSEF)

Die Portfoliounternehmen innerhalb des vorgeschlagenen Fondsmodells sollen entsprechend der Verordnung einen jeweiligen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro oder eine Jahresbilanz von höchstens 43 Mio. Euro aufweisen. Als vorrangiges Ziel sollen messbare, positive soziale Auswirkungen im Einklang mit einem Gesellschaftsvertrag, seiner Satzung oder jeglichen anderen satzungsmäßigen Unterlagen angestrebt werden, wobei das Unternehmen schutzbedürftigen oder marginalisierten Personen Dienstleistungen oder Güter liefert oder bei der Produktion von Gütern bzw. Erbringung von Dienstleistungen ein soziales Ziel verfolgt. Die bei dieser Tätigkeit erzielten Gewinne sollen *vor allem* zur Erreichung dieses vorrangigen sozialen Zieles eingesetzt werden, anstatt sie auszuschütten (EP-PE_TC1-COD(2011)0418, 35). Auch hier ist wieder die Öffnung für gewerbliche Unternehmensmodelle vorgesehen, denn die 100%ige Reinvestitionspflicht in den sozialen Zweck wird gerade nicht verlangt. Darüber hinaus sieht die Verordnung ein Verhältnis von mindestens 70% qualifizierten und maximal 30% nicht qualifizierten Portfoliounternehmen vor (Art. 3 (1) b i Verordnung EP-PE_TC1-COD(2011)0418).⁶ Dies bedeutet, dass auch solche Unternehmen Teil eines Fondsportfolios sein können, die nicht vorrangig einen sozialen Zweck verfolgen bzw. nicht vor allem einer Reinvestitionspflicht in einen sozialen Zweck nachkommen. Im Ergebnis kann ein solcher Fonds aus einer zum Teil nicht planbaren Vielfalt von Unternehmen bestückt sein, wenn nur die Quote von 70:30 und bestimmte Transparenzerfordernisse eingehalten werden.

Zudem sind im Voraus Verfahren und Regeln für eine – vor allem von den gewerblichen Sozialunternehmen – stattfindende Gewinnausschüttung an AnteilhaberInnen und BesitzerInnen festzulegen. Denn der Fonds soll mit gemischten Unternehmen bestückt werden – gemeinnützigen und gewerblichen. Entscheidend ist für den Anteil der qualifizierten Unternehmen der soziale Bezug der Unternehmensaktivität, nicht die Rechtsform. Das Portfoliounternehmen muss in verantwortlicher und transparenter Weise verwaltet werden, insbesondere durch die Einbindung von MitarbeiterInnen, KundInnen und Beteiligten, die von der Unternehmenstätigkeit betroffen sind. Der im Zusammenhang mit dem Vorschlag eines Fonds verwendete Begriff für ein Portfoliounternehmen deckt sich mit dem der oben erwähnten Kommissions-Mitteilung »soziales Unternehmertum« (KOM (2011)682).

Die Diskussion innerhalb der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland zu einer solchen möglichen Fondsfinanzierung ist erst am Anfang und daher stellen sich im Einzelnen Fragen, die von der Verordnung selbst nicht abschließend beantwortet werden.

Wenn es eine Mischung der Portfoliounternehmen von gewerblichen und gemeinnützigen Sozialunternehmen geben soll, stellt sich die Frage nach der praktischen Umsetzung angesichts der europaweit unterschiedlichen Gemeinnützigkeitsrechtssysteme. Denn so könnte es sich als problematisch erweisen, wenn nahezu jedem Unternehmen z.B. andere Ausschüttungsregeln/-verbote/-einschränkungen entsprechend einer anderen Rechtsordnung vorgegeben werden.

Die möglichen Fonds, die entsprechend dieser Verordnung aufgelegt werden können, sollen über das Investitionskapital letztlich die Aktivitäten von Sozialunternehmen mitfinanzieren. Doch im Einzelnen ist nicht geklärt, was genau finanziert werden soll. Die Refinanzierung könnte sich auf den Geschäftsbetrieb, ein technisches Gerät oder auf Immobilien beziehen und dadurch z.B. eine unterschiedlich lange Dauer des aus Sicht der Sozialunternehmen erforderlichen Investitionszeitraums mit sich bringen. Ebenso kann sich die Frage nach der Art des benötigten Kapitals auf die Investitionsentscheidung des Anlegers/der Anlegerin auswirken: Geht es bei dem Sozialunternehmen um Eigenkapital, Mezzaninkapital oder Fremdkapital?

Ein weiterer Punkt, der in der Umsetzung der Fondsverordnung geklärt werden muss, bezieht sich auf die zu erwartenden Ausschüttungen der Sozialunternehmen, denn dies ist ein wesentlicher Punkt für die potentiellen InvestorInnen. Diese Frage dürfte die größten Schwierigkeiten für die gemeinnützig aufgestellten Sozialunternehmen mit sich bringen. Zugleich ist sie der zentrale Inhalt für InvestorInnen, denen sowohl Ausschüttungen als auch Renditen naturgemäß von besonderer Wichtigkeit sind. Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht verbietet dem gemeinnützigen Verein, der gemeinnützigen Gesellschaft, wie der gGmbH, gleichwohl jegliche Ausschüttungen an nicht gemeinnützige juristische Personen. Von daher ist der Ansatz der hier aufzulegenden Fonds für eine realistische Umsetzung wichtig, nicht nur gemeinnützige Sozialunternehmen sondern auch gewerbliche Unternehmen in das Portfolio aufzunehmen.

Des Weiteren fragt es sich, welche Renditen aus dem Fonds zu erwarten sind. Eine solche Rendite würde sich aus der Höhe der entsprechenden Gewinnausschüttung, der Höhe der Kursgewinne des Fonds am Kapitalmarkt einschließlich der Kapitalrückzahlung an den Investor im Verhältnis zum Investmentzeitraum berechnen. Für den Fall, dass die Gewinnausschüttung rechtlich möglich ist, könnte auf diesem Weg eine Rendite errechnet werden.

Am Investmentzeitraum wird im Übrigen ein wesentlicher Aspekt dieses Finanzierungsmodells ersichtlich: Für welchen Zeitraum belassen die InvestorInnen ihr Kapital im Fonds, so dass die Sozialunternehmen damit aktiv sein können? Werden bestimmte Laufzeiten festgelegt, werden zu gewissen Zeitpunkten Kündigungsrechte eingeräumt, oder setzen sich letztlich kurzfristige, tägliche Rückgaberechte durch? Die vielbeschworene Bedeutung der Sozialunternehmen für den sozialen Zusammenhalt und die Nachhaltigkeit der sozialen Unterstützungsstrukturen in der Fläche des jeweiligen Landes würde dann zum großen Teil von der Nachhaltigkeit der Investitionsmotivation privater Kapitalgeber abhängen.

Bezogen auf die ebenfalls den möglichen Investor/die mögliche Investorin interessierende Frage der Sicherheit des Fonds und des Investments könnte sich eine Art Rating entwickeln. In diesem Zusammenhang stellt die EU-Kommission bereits Überlegungen an, um den InvestorInnen anhand einer Wirkungsmessung samt eines etwaigen Gütesiegels für Qualität und Marktgängigkeit der sozialen Portfoliounternehmen eine Einschätzbarkeit für ihr Investment zu bieten. Regelungstechnisch interessant ist, dass die Verordnung der EU-Kommission (Art. 10) über sogenannte delegierte Rechtsakte die Möglichkeit einräumt, Methodik und Ausgestaltung der Wirkungsmessung hinsichtlich des *Outcome* der Sozialunternehmen festzulegen. Damit ist es der EU-Kommission überlassen, sozialpolitische Schwerpunkte dadurch zu setzen, dass nur solche Sozialunternehmen an der Refinanzierung über den Fonds teilhaben können, welche die von der Kommission vorgesehene Wirkung erzielen. Eine Methode, die vom Ansatz her vom Europäischen Sozialfonds bekannt ist, die aber hier nicht unbedingt rein exekutivisch erfolgen müsste.

b) Warum ein solcher Fonds?

Wieso fokussiert sich die EU auf die Generierung privaten Kapitals im hier geschilderten Zusammenhang? Die Notwendigkeit wird aus den Folgen der Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise gesehen, die verbreitet mit Austeritätsmaßnahmen einhergeht; aber auch aus dem größeren Bedarf an sozialen Dienstleistungen, der sich als Folge der Krise ergibt (COM (2013)82, S. 4), (Eurodiaconia, Annex 1, 1., 2012). Aber auch unabhängig davon ist der soziale Sektor eine Wachstumsbranche, was das Beschäftigungs- und Nachfragepotenzial betrifft. Zudem wären verstärkte Maßnahmen der Prävention durch effektiven und umfassenden Einsatz von sozialen Diensten und soziales Investment an der Zeit.⁷ Dies würde einen großen Teil an mittel- und langfristigen Kosten einsparen (Eurodiaconia, 2., 2012).

Doch der Kommission schwebt gerade im Zusammenhang mit ihrer Initiative zum sozialen Unternehmertum das hier vorgestellte Modell einer alternativen Finanzquelle vor⁸. Als eine mögliche Folge einer solchen Fondsfinanzierung für die sozialen Dienste kann sich jedoch folgendes abzeichnen: Die soziale Arbeit kann in eine Abhängigkeit von Investoren und Fondsmanagern geraten, die Ergebnisse der Dienste nach ihren Interessen bewerten und Investitionen damit beeinflussen. Denn für Investoren ist regelmäßig ein hohes Rating des Fonds entscheidend. Für den Fall, dass eine Gewinnausschüttung überhaupt stattfinden kann, sind die genannten Regeln zu schaffen, die die Gewinnausschüttung steuern – diesen Regeln zufolge darf die Gewinnausschüttung das soziale Ziel/die sozialen Ziele nicht untergraben.⁹ Letztlich lässt sich auch mit guten Gründen die bestehende Abhängigkeit von öffentlichem Kapital kritisch betrachten. Dennoch unterliegt die Verwendung

öffentlicher Gelder demokratischen Gesetzen und Haushaltsordnungen, seien sie repräsentativ durch gewählte VolksvertreterInnen oder auch direkt durch zivilgesellschaftliche Partizipation bis hin zur lokalen Bürgerinitiative geschaffen bzw. (mit-)kontrolliert.

Grundlegende Fragen stellen sich ganz allgemein im Zusammenhang mit der Schaffung von Fonds und ihrer Anwendung auf Sozialunternehmen: Wie wird z.B. Langfristigkeit der privaten Anlagevermögen gewährleistet? Wie verträgt sich dieser Vorschlag mit der fehlenden Gewinnausschüttungsmöglichkeit von gemeinnützigen Sozialunternehmen?

Darüber hinaus ist allerdings der Tatsache Rechnung zu tragen, dass neben gemeinnützigen auch gewerbliche Sozialunternehmen in das Portfolio eines solchen Fonds aufgenommen werden sollen.¹⁰ Hier stellt sich die Frage der Verteilung des Investitionskapitals unter den Sozialunternehmen. Denn wenn nur gewerbliche Sozialunternehmen Gewinne ausschütten können, gemeinnützige aber nicht, werden dann nicht die Unternehmen vorzugsweise mit Kapital bedient, die unmittelbar zur Vermögensmehrung der InvestorInnen beitragen und nicht die Unternehmen, die mittelbar über ihren Beitrag z.B. zu sozialen Nachhaltigkeitsstrukturen wirken und dem Fonds u.a. auf diesem Wege seine Güte verleihen?

3.3 Verordnungsentwurf über das »Programm der EU für sozialen Wandel und soziale Innovation«

Durch dieses künftige Förderprogramm, das demnächst mit dem noch ausstehenden mehrjährigen Finanzrahmen verabschiedet werden soll, sollen Unternehmen unterstützt werden, die vorrangig auf die Erzielung einer sozialen Wirkung abstellen, anstatt auf Gewinn für EigentümerInnen und Stakeholder. Sie sind auf dem Markt durch die Herstellung von Gütern und das Angebot von Dienstleistungen unternehmerisch und innovativ tätig und verwenden Überschüsse in erster Linie für soziale Dienstleistungen. Sie werden in verantwortlicher und transparenter Weise verwaltet, insbesondere durch die Einbindung von Mitarbeitenden, Kundinnen und Kunden sowie Stakeholdern, die von der Unternehmenstätigkeit betroffen sind. Insbesondere hier kommt es bei der Aktivität des Unternehmens auf dessen Eigenschaft als »innovativ« an.

Dabei geht es darum, originelle und ungewöhnliche Lösungen für gesellschaftliche Probleme, gerade in Zeiten der Krise zu finden (KOM (2011) 682, 2). Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, eine aktive Förderung der Sozialwirtschaft und sozialer Innovationen zur Unterstützung von Benachteiligten in der Gesellschaft zu betreiben. Es soll darum gehen, neue Wege zur Lösung von sozialen Problemen zu gehen und vorhandene besser zu nutzen bzw. sichtbar zu machen.

Gerade hier wird die Rolle der gemeinnützigen Sozialunternehmen deutlich, deren Finanzströme vollständig in die Reinvestition zugunsten des Satzungszwecks und damit zugunsten der sozialen Wirkung fließen. EigentümerInnen können nur in angemessenem Umfang Gelder des Unternehmens für sich verwenden (»angemessene ManagerInnengehälter«), und Stakeholder können ihre Interessen nicht mittels individueller Investitionsentscheidungen mangels erzielbarer Gewinne durchsetzen. Aus diesem Grund wird das Förderprogramm der EU, das sich an einem weiten Sozialunternehmerbegriff ausrichtet, auch für die Freie Wohlfahrtspflege interessant sein.

Das Programm enthält 3 Einzelprogramme – PROGRESS (Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität), EURES (Europäische Arbeitsverwaltungen) sowie das Europäische Mikrofinanzings-instrument Progress – und erweitert sie.

Eine weitere Methode, die seitens der EU-Kommission zur Förderung der sozialen Innovation umgesetzt werden soll ist die soziale Erprobung: Innovative politische Maßnahmen werden zunächst in kleinem Maßstab erprobt. Die erfolgreichsten Maßnahmen können dann in größerem Maßstab durchgeführt werden (auch mit ESF-Unterstützung).

3.4 Die Europäische Stiftung – ein Vorschlag der EU-Kommission

Eine besondere Wahl der Rechtsform kann letztlich auch für eine innovative und sozialwirtschaftlich effektive Unternehmensaktivität ausschlaggebend sein. Derzeit im Gespräch ist die Europäische Stiftung, die folgendes umfassen, aber freiwillig in der Wahl als geeignete Rechtsform sein soll (KOM(2012) 35 final). Diese soll

- ausschließlich Zwecke im Gemeinwohl unterstützen, und eine breite Gruppe von möglichen Begünstigten bezeichnen;
- wegen der nötigen Rechtssicherheit durch eine umfassende Liste mit Gemeinwohlzwecken inhaltlich beschrieben werden;
- wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben dürfen, die sich auf ihre Gemeinwohlzwecke beziehen oder auch nicht, um mögliche Finanzquellen gut ausschöpfen zu können (ABER mit Grenze für den Umfang an wirtschaftlichen Tätigkeiten, die nicht mit dem Gemeinwohlzweck verbunden sind);
- ihr Aktivvermögen zur Förderung ihres Gemeinwohlzwecks einsetzen;
- Betriebsräte/Betriebsrätinnen bzw. MitarbeiterInnenvertretungen einrichten – Freiwillige haben dort BeobachterInnenstatus.

Die EU-Kommission gibt in Bezug auf eine Europäische Stiftung eine Liste mit Zwecken vor, die eine gemeinwohlbezogene Aufgabe verfolgen könnten:

- BürgerInnen- und Menschenrechte, Hilfe und Schutz für schutzbedürftige und benachteiligte Personen;
- Beseitigung der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion, einer Behinderung/Beeinträchtigung, der sexuellen Ausrichtung oder jeder anderen gesetzlich verbotenen Form der Diskriminierung;
- Sozialfürsorge einschließlich Armutsprävention und -linderung, Infrastrukturleistungen für gemeinnützige Organisationen;
- Humanitäre Hilfe und Katastrophenhilfe, Entwicklungshilfe;
- Hilfe für Flüchtlinge oder Einwanderer;
- Schutz und Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und alten Menschen;
- Hilfe und Schutz für Menschen mit Behinderungen;
- allgemeine und berufliche Bildung;
- Gesundheit, Wohlergehen und medizinische Versorgung.

Die EU kann zu einer Verbesserung der Vorbedingungen für ein gutes Funktionieren der Sozialwirtschaft auf nationaler und internationaler Ebene beitragen. In einigen Mitgliedstaaten existieren keine entsprechenden Rechtsgrundlagen, Rechtsformen oder ganz allgemein keine Gesetzgebung für sozialwirtschaftliche Zusammenhänge. So könnte z.B. im Vergaberecht bei der Entwicklung sozialer Kriterien, die auch für den Zuschlag ausschlaggebend sind, ein Kriterium zum Mehrwert sozialer Unter-

nehmen eingebracht werden und ein Unternehmen, das beispielsweise benachteiligte ArbeitnehmerInnen beschäftigt, könnte mit dem entsprechenden sozialen Mehrwert eher bei Ausschreibungen berücksichtigt werden.

In vielen Mitgliedstaaten ist die Gründung von Unternehmen der Sozialwirtschaft finanziell und administrativ aufwändig. Hier könnten Anreize gesetzt werden.

4. Fazit

Die zahlreichen Initiativen der EU-Kommission, des Europäischen Parlaments und des EWSA zur Anerkennung und Förderung von Sozialunternehmen zeigen eine neue Sicht des Unternehmertums. Der Binnenmarkt als das zentrale Augenmerk der EU-Kommission wird hier genutzt, um Unternehmen in den Mittelpunkt zu stellen, deren Aufgaben in der Erfüllung sozialer Bedarfe und der Bewältigung sozialer Problematiken bestehen. Diese qualitative Betrachtung ist positiv.

Die von der Kommission aufgegriffenen zunehmenden Schwierigkeiten bei der Finanzierung von sozialen Aufgaben durch öffentliche Mittel sind realistisch. Dabei wird eines klar: Soziales Unternehmertum braucht genügend Spielraum für die soziale Erprobung von innovativen Lösungen und Herangehensweisen. Dabei können neue Finanzierungsformen, wie z.B. der hier erörterte Fonds, bestückt mit privatem Kapital, als Ergänzung hilfreich sein. Entscheidend für den Nutzer/die Nutzerin einer Leistung eines Sozialunternehmens ist aber letztlich die Einbettung in das sozialrechtliche System. Der Mensch als NutzerIn der Leistung muss neben einer hohen Qualität auch ihre Kontinuität und Verlässlichkeit einfordern können. Nur dann erfüllt das Sozialunternehmen seinen sozialstaatlichen Sinn. An dieser Maßgabe wird sich das neu beschriebene soziale Unternehmertum gerade hinsichtlich alternativer Finanzierungsformen messen lassen müssen.

Die neuen Entwicklungen rücken aber auch die Freie Wohlfahrtspflege in den Fokus zivilgesellschaftlicher sozialer Aktivität. Das was an sozialer Arbeit geleistet wird, wird zum einen anerkannt und in seiner Bedeutung angesichts der Krise und des demografischen Wandels neu hervorgehoben. Dies kann tatsächlich zu mehr Selbstbewusstsein der Sozialwirtschaft führen. Zum anderen spielen Selbstreflexion und Überprüfung möglicher neuer Kooperationsformen mit Sozialunternehmen anderer Art eine Rolle.

Entscheidendes Merkmal der hier dargestellten europäischen Initiativen, Rechtstexte und politischen Mitteilungen ist zugleich die Ausrichtung in eine andere Richtung als in die des vorrangigen Gewinnstrebens, als in die der Gewinnmaximierung, die letztlich Grundlage und Teil der Ursachen der tiefgehenden europäischen Krise ist. Die Reinvestition des erwirtschafteten Gewinns in den sozialen, gesellschaftlich gemeinnützigen Zweck, wobei hier gemeinnützig als der Allgemeinheit nützlich zu verstehen sein soll, wird zum Gütesiegel sozialwirtschaftlichen Handelns. Dabei ist das Pfund, mit dem die Freie Wohlfahrtspflege im Chor der unterschiedlichen Sozialunternehmen vor allem wuchern kann, ihre strukturierte Verbreitung in der Fläche, ihre professionell-erfahrene Aufstellung, ihre regionale Repräsentanz, die zu sozialen Innovationen vor Ort beiträgt und die unternehmerisches Wagnis zulässt, um für das Gemeinwesen bestehende Herausforderungen anzugehen und – auch auf ungewöhnlichen Wegen – zu lebensdienlichen Ergebnissen zu kommen.

Literatur

- Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/ Haag, Marcel (2006) Die Europäische Union, Baden-Baden.
- Förschler, Hanns-Lothar (2008) Strategische Neupositionierung sozialwirtschaftlicher Unternehmen der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland, Univ., Diss., Flensburg.
- Soziale Innovationen in der Freien Wohlfahrtspflege – Position der BAGFW, Berlin, Dezember 2012.
- Eurodiaconia, Policy Recommendations for Social Services in Times of Crisis, Brüssel, Dezember 2012.
- Mitteilung der Kommission: Initiative für soziales Unternehmertum Schaffung eines »Ökosystems« zur Förderung der Sozialunternehmen als Schlüsselakteure der Sozialwirtschaft und der sozialen Innovation, KOM (2011) 682, 25. 10. 2011.
- Mitteilung der Kommission: Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), KOM (2011) 681, 25. 10. 2011.
- Vorschlag für eine Verordnung über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum, KOM (2011) 862, 7. 12. 2011.
- Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 12. März 2013 im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung (EU) Nr. .../2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum, EP-PE_TC1-COD(2011)0418.
- Vorschlag für eine Verordnung über ein Programm der Europäischen Union für sozialen Wandel und soziale Innovation, KOM (2011) 609, 6. 10. 2011.
- Entwurf einer Verordnung des Rates über das Statut der Europäischen Stiftung (FE) vom 8. 2. 2012, COM(2012) 35 final.
- Mitteilung der Kommission: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including Implementing the European Social Fund 2014-2020, COM (2013) 83, 20. 2. 2013.
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Januar 2009 über die Sozialwirtschaft (2008/2250 (INI)).
- Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema »Soziales Unternehmertum und soziale Unternehmen« (Sondierungsstellungnahme) vom 26. Oktober 2011, INT/589.

Anmerkungen

- 1 Die Autorin arbeitet als Europareferentin bei der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Berlin. Der hier verfasste Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorin wieder.
- 2 Vgl. zum Begriffsverständnis des Europäischen Parlaments die Entschließung des EP (2008/2250 (INI) H.): »Sozialwirtschaft hat sich durch besondere Unternehmensorganisations- oder -rechtsformen wie Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Vereinigungen, Sozialunternehmen und -organisationen, Stiftungen und andere in jedem Mitgliedstaat existierende Formen entwickelt; die Sozialwirtschaft umfasst in den jeweiligen Ländern Konzepte wie ›Solidarwirtschaft‹ und ›dritter Sektor‹, und es gibt überall in der Europäischen Union vergleichbare Konzepte mit denselben Merkmalen, auch wenn diese Konzepte nicht in allen Mitgliedstaaten als Teil der ›Sozialwirtschaft‹ gelten.«
- 3 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU ist ein die Institutionen der EU beratendes Gremium, dem 344 Mitglieder aus der organisierten Zivilgesellschaft angehören. In ihm sind z.B. die Sozialpartner vertreten, aber auch die deutsche Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege.
- 4 http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/expert-group/index_de.htm
- 5 Unter der Freien Wohlfahrtspflege versteht man in Deutschland die Gesamtheit der gemeinnützig erbrachten sozialen Dienstleistungen, wobei die Einrichtungen und TrägerInnen dieser Sozialdienstleistungen in einem der sechs Spitzenverbände Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland organisiert sind.

- 6 Vgl. Art. 3 (1) c ii Verordnung EP-PE_TC1-COD(2011)0418: Ein qualifiziertes Portfolio-unternehmen liegt u.a. vor, wenn es »seine Gewinne *im Einklang mit seinem Gesellschaftsvertrag oder seiner Satzung und den darin im Voraus festgelegten* Verfahren und Regeln für eine etwaige Gewinnausschüttung an AnteilseignerInnen und EigentümerInnen vor allem zum Erreichen seines vorrangigen sozialen Ziels einsetzt, *damit sichergestellt ist, dass eine solche Gewinnausschüttung nicht seinem vorrangigen Ziel zuwiderläuft.*«
- 7 Insofern hat die EU-Kommission mittlerweile mit der Vorlage von Vorschlägen gehandelt: Am 20.02.2013 veröffentlichte sie das Sozialinvestitionspaket, bestehend aus der Mitteilung »Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020« und weiteren 10 Dokumenten zu einem breiten Spektrum einzelner sozialpolitischer Gebiete.
- 8 Weitere Alternativmodelle in der Finanzierung von Lösungen sozialer Herausforderungen werden von der Kommission in ihrer Mitteilung zum Sozialen Investment genannt (KOM(2013)83): Social Impact Bonds, Mikrokredite (vorgesehen in dem Programm für Sozialen Wandel und Soziale Innovation).
- 9 Zur Orientierung der InvestorInnen diskutiert die EU derzeit die Einführung eines Gütesiegels, das eine Aussage zu sozialen Wirkungen treffen soll. Vgl. Art. 13 Abs. 1 Änderungsvorschlag (im EP-Bericht) zur Messbarkeit der sozialen Auswirkungen, der mit dem vorausgehenden Änderungsvorschlag zusammenhängt, der ein Gütesiegel auch für soziale Unternehmen verlangt: Art. 25 Abs. 1 c. Einen kritischen Kommentar zu dieser Art Gütesiegel gab der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ab.
- 10 Vgl. Art. 3 d) ii der Verordnung.