

Soziales Unternehmertum in EU und Diakonie

Trends und Impulse

**Diakonie für
Menschen**

**[www.diakonie.de/
soziales-unternehmertum](http://www.diakonie.de/soziales-unternehmertum)**

Mai 2016

Binnenmarkt, inklusives Wachstum, soziales Unternehmertum – die EU gibt einen politischen Rahmen und verbindliche Regeln vor, die sich auch auf die Diakonie in Deutschland auswirken. Ein Vorstoß war die EU-Initiative zum Sozialen Unternehmertum („Social Business Initiative“) aus dem Jahr 2011.

Diese Übersicht fasst zusammen, welche der durchgeführten Maßnahmen sowie aktuellen Entwicklungen für die Diakonie relevant sind; darüber hinaus gibt sie Empfehlungen, mit welchen Themen sich die Diakonie in Deutschland auseinandersetzen sollte, um zukunftsfähig zu sein.

Die Broschüre ist das Ergebnis eines Projekts zum Thema „Soziales Unternehmertum“, das von Februar 2015 bis Januar 2016 in der Diakonie durchgeführt wurde.

Die Mitglieder der Projektgruppe waren:

Dr. Marianne Dehne|Diakonie Deutschland, Christian Dopheide|Stiftung Hephata, Marc Hentschke|Sozialunternehmen NEUE ARBEIT gGmbH, Matthias Kube|Wichern Diakonie e. V., Dr. Stephanie Scholz|Diakonie Deutschland, Helmuth Schwarz|Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe, Harald Thiel|Stephanus-Stiftung, Susanne Weller|Diakonie Berlin-Brandenburg-Schlesische Oberlausitz sowie als Gast und Experte Thomas Eisenreich|Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland.

Eine ausführliche Langfassung dieser Broschüre mit dem Titel „Soziales Unternehmertum und aktuelle Tendenzen am Sozialmarkt. Ein Diskussionspapier für die Diakonie in Deutschland“ (Diakonie Texte 04.2016) kann unter **www.diakonie.de/soziales-unternehmertum** herunter geladen werden.

Inhaltsverzeichnis

| | | | |
|----|--|----|--|
| 5 | Vorwort | 35 | Ausblick: Diakonische Unternehmen auf dem europäischen Sozialmarkt |
| 6 | Zusammenfassung | 35 | Chancen und Risiken der aktuellen Entwicklungen in der EU |
| 10 | Soziales Unternehmertum | 36 | Chancen und Vorteile |
| 10 | Definition des sozialen Unternehmertums von Seiten der EU und das Selbstverständnis der Diakonie | 38 | Nachteile und Risiken |
| 10 | Was versteht die EU unter „Sozialunternehmen“? | 40 | Offene Fragen zur Diskussion in der Diakonie in Deutschland |
| 12 | Soziales Unternehmertum im Selbstverständnis der Diakonie | 40 | Das Selbstverständnis der Diakonie im Verhältnis zu marktwirtschaftlichen Mechanismen in der sozialen Arbeit |
| 15 | Der Maßnahmenplan der EU und aktuelle Trends am Sozialmarkt | 41 | Gemeinnützigkeitsrecht und Wettbewerb |
| 15 | Übersicht über die elf Schlüsselinstrumente der Social Business Initiative (SBI) | 41 | Die Aufgaben und Rollen der diakonischen Akteure in der Gesellschaft |
| 25 | Aktuelle Trends: Social Impact Investment, Wirkungsorientierung und Soziale Innovationen | 43 | Impressum |
| 25 | Social Impact Investment | | |
| 28 | Wirkungsorientierung | | |
| 31 | Soziale Innovationen | | |

In dieser Broschüre wird manchmal nur eine Form der Bezeichnung gewählt, diese meint aber stets gleichberechtigt Frauen und Männer.



Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen,

die Welt befindet sich in einem schnellen Wandel. Die soziale Daseinsvorsorge in Deutschland hat in den letzten zwei Jahrzehnten große Umwälzungen erlebt. Nicht nur ecclesia, auch diaconia semper reformanda! Wir müssen uns mittlerweile mit unseren Angeboten und Dienstleistungen nicht nur auf dem heutigen „Sozialmarkt“ in Deutschland, sondern auch auf dem europäischen Binnenmarkt bewähren. Ein wichtiger Vorstoß war die Initiative der EU zum Sozialen Unternehmertum aus dem Jahr 2011, deren Maßnahmen in den letzten Jahren sukzessive umgesetzt wurden. Gleichzeitig hat sich die öffentliche Diskussion intensiv mit dem sogenannten Social Entrepreneurship beschäftigt – dabei sind die etablierten Wohlfahrtsverbände nicht immer gut weg gekommen.

Nun tun wir uns in der Diakonie zwar mitunter noch schwer mit dem Eingeständnis, dass auch wir im Interesse unserer Klientinnen, Nutzer und Kunden unternehmerisch handeln. Dies scheint eine zu große und vorausseilende Marktkonformität zu suggerieren. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist uns da vielleicht schon näher. Aber ist es nicht auch für uns eine Selbstverständlichkeit, unternehmerisch klug zu handeln und die Herausforderungen im besten Fall sogar „unternehmungslustig“ anzugehen, wenn wir unsere Ziele erreichen und langfristig Wirkung erzielen wollen?

Wirtschaftliches Handeln wird in der Bibel durchaus unter diesen positiven Vorzeichen beschrieben: Die Parabel von den anvertrauten Talenten (Mt. 25,14-30) fordert dazu auf, das Evangelium von der Güte Gottes fruchtbar werden zu lassen. Das Bild vom Kapital, aus dem man etwas machen kann, unterstreicht die Bedeutung umsichtigen Wirtschaftens. Es zeigt, dass es in einer Welt begrenzter Ressourcen wichtig ist, Potenziale zum Nutzen aller einzusetzen. Doch

zurecht wahren wir auch eine kritische Distanz zu einer problematischen Ökonomisierung und wissen um unseren ganz eigenen Auftrag.

In dieser Publikation geben wir einen Überblick über die Initiative der EU und ihre Auswirkungen für diakonische Unternehmen und Einrichtungen. Viele der skizzierten Prozesse sind allerdings noch im vollen Gange. Es ist nicht vorher zu sehen, wie sich die beobachteten Chancen und Risiken mittel- und langfristig auswirken werden. Es gibt auch kein Patentrezept, wie wir als Diakonie unsere Zukunftsfähigkeit am besten entwickeln und wahren können. So wirft das letzte Kapitel auch eine Reihe neuer Fragen auf, z. B.: Welche Bedeutung haben das Sozialstaatsprinzip in Deutschland, die Marktdimension der EU und die Gemeinnützigkeit für die Diakonie und die von ihr begleiteten Menschen?

Um auch in Zukunft im Sinne unseres gemeinsamen christlichen Auftrags wirken zu können, wird es spannend, uns zusammen diesen Fragen zu stellen. Hierzu lade ich Sie alle herzlich ein!

Ihr

Dr. Jörg Kruttschnitt
Vorstand Recht, Sozialökonomie und Personal,
Diakonie Deutschland

Zusammenfassung

Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise machten sich seit 2008 in vielen EU-Mitgliedstaaten bemerkbar. Bei einigen gingen sie mit erheblichen Kürzungen im Sozial- und Gesundheitssektor einher. Im Oktober 2011 rief die Kommission der Europäischen Union daher die „Initiative für soziales Unternehmertum“ ins Leben. Ihr Anliegen war die „Schaffung eines ‚Ökosystems‘ zur Förderung der Sozialunternehmen als Schlüsselakteure der Sozialwirtschaft und der sozialen Innovation“, wie der Untertitel der entsprechenden Mitteilung KOM(2011)682 lautete. Es wurde ein Aktionsplan zur Unterstützung des sozialen Unternehmertums in Europa mit elf Maßnahmen entwickelt, die sich drei Zielen zuordnen ließen:

1. verbesserter Zugang zu Finanzmitteln (z. B. Erleichterung des Zugangs zu privaten Finanzmitteln, Mobilisierung von europäischen Fonds),
2. mehr Sichtbarkeit für das soziale Unternehmertum (z. B. Entwicklung von Instrumenten zur Stärkung des Bekanntheitsgrads des sozialen Unternehmertums sowie zur Professionalisierung und Vernetzung der Sozialunternehmer)
3. die Verbesserung des rechtlichen Umfelds (z. B. Ausarbeitung eines auf die Bedürfnisse des europäischen Sozialunternehmertums abgestimmten rechtlichen Status, öffentliches Beschaffungswesen, staatliche Beihilfen).

Die Initiative reiht sich damit ein in die Bemühungen der EU, auch auf sozialpolitischem Gebiet bestimmte Steuerungsinstrumente einzusetzen. Obwohl sie eigentlich laut den EU-Verträgen auf diesem Gebiet keine Regelungsbefugnis hat und vor allem auf den wirtschaftlichen und arbeitsrechtlichen Bereich beschränkt ist, stehen ihr dennoch eine Reihe von Instrumenten wie rechtlich bindende Verordnungen und Richtlinien aber auch „weiche“ Steuerungsmechanismen wie Mitteilungen und Foren für Ländervergleiche zur Verfügung. Zu den Steuerungsmöglichkeiten zählen auch verschiedene Initiativen, so zum Beispiel die Social Business Initiative mit ihrer Zusammenstellung aus rechtlich verbindlichen und freiwilligen Ansätzen.

Mittlerweile wurden einige der elf Maßnahmen und Instrumente der Initiative umgesetzt, weitere befinden sich in Arbeit, wieder andere wurden verworfen. Zusammenfassend lässt sich sagen: Für die Mitglieder der Diakonie sind die meisten nur eingeschränkt von Interesse, ein konkreter Vorteil lässt sich aus den wenigsten ziehen, aber auch Wettbewerbsnachteile lassen sich nur in geringfügigem Maße ausmachen. Dass die einzelnen Maßnahmen so wenig passgenau auf die deutschen Gegebenheiten zutreffen, liegt auch daran, dass sich in den Mitteilungen der EU eine Perspektive ausdrückt, die die Vielfalt der politischen Systeme berücksichtigt; sie führt nach Möglichkeit die Entwicklungen, die innerhalb der verschiedenen Länder der EU stattgefunden haben und stattfinden, in einem „Guss“ zusammen. Das bedeutet, dass ein solcher europäischer Vorstoß zwangsläufig immer Unschärfen enthält und nicht eins zu eins z. B. auf das deutsche politische System übertragbar ist.

Relevant ist die Initiative der EU aber über ihre konkreten Maßnahmen hinaus vor allem deshalb, weil sie bestimmte sozialpolitische Tendenzen fortschreibt und aktuelle Entwicklungen mitprägt, die auch in der Diakonie intensiv diskutiert werden:

- Sind die diakonischen Träger und Einrichtungen überhaupt Sozialunternehmen im Sinne der EU? Verstehen sie sich selbst als Sozialunternehmen? Auch wenn die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland vom Grundgedanken her kaum zur Hauptzielgruppe der EU-Initiative zählte, so lässt sich doch die erste Frage vor dem Hintergrund des funktionalen Unternehmensbegriffs der EU mit einem „Ja“ beantworten: Diakonische Anbieter von Gesundheits- und Sozialdienstleistungen sind nicht per definitionem ausgeschlossen, im Gegenteil, in vielen Papieren der EU sind sie explizit „mitgemeint“. Diakonische Unternehmen weisen darüber hinaus ihrem eigenen Verständnis nach eine ganze Reihe Spezifika und damit ein charakteristisches „Mehr“ gegenüber anderen Sozialunternehmen auf – hinsichtlich ihrer christlich begründeten Werte, ihrer Verbindung zu den evangelischen Kirchen, ihrer Balance zwischen Tradition und Innovation sowie ihrer Verlässlichkeit als (auch kritischer) Kooperationspartner des Staates bei der Umsetzung sozialstaatlicher Aufgaben.
- Welche Möglichkeiten gibt es für diakonische Akteure, zusätzliche Finanzquellen zu erschließen, um sich weiter entwickeln und sich am Markt behaupten zu können? Wichtig ist an dieser Stelle die Unterscheidung zwischen Unternehmensfinanzierung einerseits und Leistungsfinanzierung andererseits. Für die Unternehmensfinanzierung lassen sich zusätzliche Mittel beispielsweise über Social Investment Fonds akquirieren; allerdings ist dabei eine Reihe von Aspekten zu beachten – zum Beispiel eventuelle Restriktionen durch die Gemeinnützigkeit bei der Ausschüttung von Renditen. In keinem Fall jedoch sollten solche ergänzende Finanzierungsformen die Letztverantwortung des Staates für die Bereitstellung erforderlicher sozialer Leistungen im Rahmen der staatlich garantierten Daseinsvorsorge relativieren oder schmälern, also auf den Bereich der Regelfinanzierung von Leistungen übergehen.
- Nicht zu übersehen ist die Entwicklung, dass Kostenträger wie Mittelgeber immer häufiger einen Nachweis über die positiven Wirkungen der finanzierten/geförderten sozialen Arbeit verlangen, also eine wirkungsorientierte strategische Herangehensweise voraussetzen. Hier steht die Diakonie in Deutschland gemeinsam mit den anderen Mitgliedern der Freien Wohlfahrtspflege vor der Aufgabe, tragfähige Ansätze zu finden, die sowohl praxistauglich sind als auch den besonderen Gegebenheiten der sozialen Arbeit gerecht werden.

- Last but not least stellt sich die Frage nach der Innovationskraft diakonischer Akteure – im gesellschaftlichen Diskurs häufig im Vergleich mit den sogenannten Social Entrepreneurs, also mit Menschen, die jenseits etablierter Wohlfahrtsstrukturen gesellschaftliche Probleme mit unternehmerischen Mitteln lösen wollen. An dieser Stelle gilt es, die wenig zielführende Trennung zwischen diesen zwei Bereichen aufzulösen und mehr Kooperationen zu wagen, aber auch in den eigenen Reihen diakonische Innovationskraft und christlichen Unternehmergeist zu fördern.

Über diese einzelnen Entwicklungen hinaus ist die Social Business Initiative ein wichtiger Indikator für das wirtschafts- und sozialpolitische Vorgehen der EU im Allgemeinen und die Chancen und Herausforderungen, die für die diakonischen Akteure damit verbunden sind – auch aufgrund der verschiedenen sozial- und wirtschaftspolitischen Modelle von EU und Deutschland. Chancen können in den Bereichen Finanzierung und rechtliche Verbesserungen, geografischer Marktzuwachs und Fachkräftemobilität sowie Qualität und Innovation liegen. Demgegenüber bestehen mögliche Risiken hinsichtlich einer Verschlechterung der Versorgungssituation von Menschen in Notlagen, aber auch hinsichtlich der Finanzierung diakonischer Unternehmen sowie mit Blick auf rechtliche Unsicherheiten, eine Gefährdung der Gemeinnützigkeit und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit.

In jedem Fall wäre bei einer weiteren Angleichung der Sozialsysteme in Europa das deutsche Sozialsystem mit dem sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis und dem Wunsch- und Wahlrecht der Nutzerinnen und Nutzer als ein probates Beispiel heraus zu stellen, wie ein guter Mittelweg zwischen Staat und Markt gelingen kann.

Grundsätzlich sind in dieser Situation aber auch innerverbandlich eine ganze Reihe von Fragen zu klären, die für die Zukunft diakonischen Handelns auf dem europäischen Binnenmarkt wie auch dem deutschen Sozialmarkt von entscheidender Bedeutung sein können. Hierzu sollte ein breiter Diskussionsprozess in der Diakonie in Deutschland unter Einbeziehung aller Perspektiven und Interessengruppen stattfinden. Dabei sollten insbesondere drei Themenschwerpunkte erörtert werden:

1. Das Selbstverständnis der Diakonie im Verhältnis zu marktwirtschaftlichen Mechanismen der sozialen Arbeit,
2. Gemeinnützigkeitsrecht und Wettbewerb,
3. Die Aufgaben und Rollen der diakonischen Akteure in der Gesellschaft.

Soziales Unternehmertum

Definition des sozialen Unternehmertums von Seiten der EU und das Selbstverständnis der Diakonie

Was versteht die EU unter „Sozialunternehmen“?

In der Mitteilung zum sozialen Unternehmertum der EU-Kommission aus dem Jahr 2011 heißt es:

„Unter ‚Sozialunternehmen‘ versteht die Kommission Unternehmen¹,

- für die das soziale oder gesellschaftliche gemeinnützige Ziel (im englischen Ausgangstext: ‚the social or societal objective of the common good‘) Sinn und Zweck ihrer Geschäftstätigkeit darstellt, was sich oft in einem hohen Maße an sozialer Innovation äußert,
- deren Gewinne größtenteils wieder investiert werden, um dieses soziale Ziel zu erreichen
- und deren Organisationsstruktur oder Eigentumsverhältnisse dieses Ziel widerspiegeln, da sie auf Prinzipien der Mitbestimmung oder Mitarbeiterbeteiligung basieren oder auf soziale Gerechtigkeit ausgerichtet sind (...).

Dazu gehören somit unter anderem:

- Unternehmen, die Sozialdienstleistungen erbringen und/oder Güter und Dienstleistungen für besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen anbieten (Vermittlung von Wohnraum, Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen, Betreuung von älteren oder behinderten Personen, Integration sozial schwacher Bevölkerungsgruppen, Kinderbetreuung, Zugang zu Beschäftigung und lebenslangem Lernen, Pflegemanagement usw.)

und/oder

- Unternehmen, die bei der Produktion von Waren bzw. der Erbringung von Dienstleistungen ein soziales Ziel anstreben (soziale und berufliche Eingliederung durch den Zugang zur Beschäftigung für Personen, die insbesondere aufgrund ihrer geringen Qualifikation oder aufgrund von sozialen oder beruflichen Problemen, die zu Ausgrenzung und Marginalisierung führen, benachteiligt sind), deren Tätigkeit jedoch auch nicht sozial ausgerichtete Güter und Dienstleistungen umfassen kann.“

Verwiesen wird in der Mitteilung auch auf die hohe Zahl der Arbeitnehmer, die in der EU in der Sozialwirtschaft in vielen unterschiedlichen Rechtsformen tätig sind: nach damaligem Stand mehr als 11 Millionen. In Ergänzung zu der in der Mitteilung aufgeführten Beschreibung, die als Indiz für soziales Unternehmertum recht allgemein u. a. die Innovationskraft anführt, enthält beispielsweise die Definition in der rechtlich bindenden Verordnung über Europäische Fonds für Soziales Unternehmertum (EuSEF) auch den Hinweis darauf, dass das qualifizierte Portfoliounternehmen „die Erzielung messbarer, positiver sozialer Wirkungen [...] als sein vorrangiges Ziel sieht“. An dieser Stelle kommt die Wirkungsmessung als Kriterium für eine Mittelvergabe ins Spiel.

Sind diakonische Träger und Einrichtungen überhaupt Sozialunternehmen im Sinne der EU? Könnten sie daher ggf. von den Maßnahmen im Aktionsplan zur Social Business Initiative profitieren?

¹ Im Sinne der Vorschriften des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. [Anm.: Diese Fußnote findet sich so im Original der Mitteilung. Zum „funktionalen Unternehmensbegriff“ der EU: Ganz allgemein ist nach der Rechtsprechung des EuGH ein Unternehmen jede wirtschaftliche Einheit, die am Markt tätig ist, unabhängig von der Rechtsform, (EuGH-Urteil vom 23.4.1991 Rechtssache C-41/90, Rz. 21 (Höfner/Elser). Für die EU handelt es sich auch bei einem sozialen Quasi-Markt um einen Markt im Sinne des Binnenmarkts und des Wettbewerbsrechts (EuGH-Urteil vom 25.10.2001 Rechtssache C-475/99, Rz. 19,20 (Ambulanz Glöckner).]

Wenngleich in weiteren EU-Publikationen die Zielgruppe eingengt zu sein scheint (so etwa in der Broschüre der EU-Kommission „Sozialwirtschaft und soziales Unternehmertum“ vom März 2013 mit ihrem Schwerpunkt auf der Eigenerwirtschaftung von Mitteln zur Finanzierung der Sozialdienstleistungen des Unternehmens etwa durch Handel), lässt sich auf der Grundlage der oben aufgeführten Beschreibungen sagen: Ja, entsprechend dem funktionalen Unternehmensbegriff der EU (s. Fußnote S. 10) fallen auch diakonische Akteure unter diese Bestimmung:

- hinsichtlich ihres Satzungszwecks/ihrer Satzungszwecke und Leitbilder;
- angesichts der vollständigen Reinvestition der Gewinne im Einklang mit dem Gemeinnützigkeitsrecht;
- bezogen auf die Mitarbeitervertretungen entsprechend dem Dritten Weg, in denen sich das soziale Ziel der Mitarbeiterbeteiligung widerspiegelt, sowie die mitgliederorientierte Verfassung auf Verbandsebene;
- mit Blick auf unseren Anspruch, innovativ zu sein und nachweislich qualitativ hochwertige Angebote und Dienstleistungen mit größtmöglichem langfristigen Nutzen für Kunden, Angehörige und Gesellschaft bereit zu stellen;
- vor dem Hintergrund der genannten Beschäftigtenzahlen, die die Bewertung diakonischer Unternehmen als Sozialunternehmen unterstützen: auch große Wohlfahrtsverbände und ihre Mitglieder sind offensichtlich in die Berechnung der EU eingeflossen;
- als Ergebnis des Mappings von Sozialunternehmen in Europa (s. S. 18, Instrument 5), das die Wohlfahrtsverbände in Deutschland mit umfasst.

Und wie stehen die Mitglieder der Diakonie selbst dazu? Wollen sie sich darin überhaupt wieder finden?

Einschlägige Seiten der EU-Kommission (Englisch)

Links

Die Initiative zum sozialen Unternehmertum

- ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises/index_en.htm

Deutsche Fassung der Mitteilung der EU zur Initiative

- eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0682&from=EN

Aktuelles zur Arbeit der Expertengruppen der EU

- ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises/expert-groups/index_en.htm

Website „Social Innovation Europe“

- www.socialinnovationeurope.eu

Verordnung zu europäischen Fonds für soziales Unternehmertum (EuSEF)

- ec.europa.eu/finance/investment/social_investment_funds/index_de.htm

Soziales Unternehmertum im Selbstverständnis der Diakonie

Vom Februar 2015 bis Januar 2016 hat sich eine Projektgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern von Bundesverband, Landesverbänden, Fachverbänden, Einrichtungen und Diensten mit dem Thema „Soziales Unternehmertum“ und der Initiative der EU-Kommission befasst. Im Rahmen intensiver Diskussionen wurde eine gemeinsame Position erarbeitet, die eine Selbstverortung der Diakonie im Diskurs um das soziale Unternehmertum entwirft:

Diakonische Aktivitäten drücken sich in vielen Ansätzen, Initiativen und Rechtsformen aus. In der einen oder anderen Form greifen die meisten auch auf unternehmerische Methoden und Herangehensweisen zurück, um ihre jeweiligen Anliegen im Interesse ihrer Zielgruppen umzusetzen.

Im Folgenden definieren wir auf der Grundlage des „funktionalen Unternehmensbegriffs“ des Europäischen Gerichtshofs (Erläuterung s. Fußnote S. 10) sowie vor dem Hintergrund der EU-Initiative „Soziales Unternehmertum“ den Begriff „Sozialunternehmen“, so dass er in einem spezifischen Verständnis auch für Akteure im Bereich der Diakonie anwendbar ist:

1. „Sozialunternehmen“ verfolgen den Zweck, Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen auf einer bestimmten Wertebasis zu erbringen bzw. das Ziel, gemeinsam mit Menschen mit Benachteiligung marktfähige Produkte und Dienstleistungen anzubieten. Dabei greifen sie auf unterschiedliche Finanzierungsquellen zurück und reinvestieren den größten Teil ihres Gewinnes, um ihre sozialen Ziele zu erreichen. (Darin schließt sich die Projektgruppe an die Beschreibung der EU-Kommission an.)
2. Die Wertebasis diakonischer Unternehmen ist christlich geprägt auf der Grundlage der Bekenntnisse der Reformation. Sie sind berufen, ein Stück des Auftrags der Kirche wahrzunehmen, und deshalb der Kirche zugeordnet.²
3. Diakonische Unternehmen orientieren sich im Sinne der Nächstenliebe an den Bedarfen der Menschen sowie an der nachhaltigen Wirksamkeit ihrer Geschäftstätigkeit. Sie investieren ihre Gewinne vollständig in den sozialen Unternehmenszweck. (Damit übererfüllen sie die Mindestanforderung der EU-Kommission.)

4. Sie agieren in den jeweils gegebenen Markt- und Wettbewerbsstrukturen im Rahmen der geltenden sozialstaatlichen Gesetze sowie unter Nutzung und Achtung der Regeln der Gemeinnützigkeit.
5. Diakonische Unternehmen verfügen damit über eine sowohl unternehmerische als auch wertorientierte Problemlösungskompetenz. Sie können einen Beitrag dazu leisten, spezifische gesellschaftliche Herausforderungen der Gegenwart zu identifizieren und zu bewältigen.
6. Darüber hinaus nehmen diakonische Unternehmen ihre zivilgesellschaftliche Verantwortung dadurch wahr, dass sie in besonderem Maße auch nicht marktfähige diakonische Projekte und Leistungen organisieren und gemeinsam mit ihren Verbänden sowie den Betroffenen Impulse für soziale Innovationen geben.
7. Sie spielen in der Zivilgesellschaft überdies eine wichtige Rolle, indem sie das zivilgesellschaftliche Engagement von Privatpersonen und Unternehmen – beispielsweise in Form von Ehrenamt oder ‚Corporate Social Responsibility‘-Aktivitäten – nachhaltig fördern.“

Nach diesem Verständnis sind diakonische Unternehmen ebenfalls Sozialunternehmen im Sinne der EU-Kommission bzw. der allgemeinen öffentlichen Debatte; sie weisen jedoch eine ganze Reihe Spezifika und damit ein charakteristisches „Mehr“ gegenüber anderen Sozialunternehmen auf.

- **Christlich begründete Werte:** Der Zweck diakonischer Unternehmen ist christlichen Werten, insbesondere der Nächstenliebe, verpflichtet. Diakonische Unternehmen sind darauf ausgerichtet, entsprechend dieser Werte wirksam zu werden. Spannungen, die sich bei der Umsetzung verschiedener Werte ergeben, beispielsweise zwischen Gerechtigkeit und Barmherzigkeit, werden ausgeglichen auf der Grundlage von Gottes Zuspruch und seinen Geboten. Auf der Grundlage dieser Werte und aus diesem Zuspruch heraus fühlt sich die Diakonie auch aufgefordert und ermutigt, Unterstützung und Begleitung für Menschen in Notsituationen anzubieten, für die die Frage der dauerhaften (Re-)Finanzierung (noch) nicht geklärt ist, u. U. weil sie bislang nicht mit einem Rechtsanspruch versehen sind.

² Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 20.11.2012, [40] bzw. Kirchengesetz zur Zuordnung rechtlich selbständiger Einrichtungen zur Kirche (Zuordnungsgesetz der EKD – ZuOG-EKD) vom 12. November 2014

- **Verbindung zu den evangelischen Kirchen:** Die Arbeit diakonischer Unternehmen und Initiativen ist „Lebens- und Wesensausdruck der Kirche“: Die Kirche ist notwendigerweise immer auch diakonische Kirche. Dabei vertritt die Diakonie Deutschland die Diakonie der Evangelischen Kirche in Deutschland gegenüber den öffentlichen Stellen, wie z. B. der Bundesregierung oder der Europäischen Union. Diakonische Träger sind zudem in den verfassungsrechtlich garantierten Schutz des kirchlichen Rechtskreises integriert. Über die Kirchensteuern und die Kollekten in den Gemeinden unterstützen Christinnen und Christen die Arbeit der Diakonie; gleichzeitig werden die evangelischen Kirchen in Deutschland heute stark über ihre diakonischen Dienstleistungen sowie über ihren Einsatz für Arme und Benachteiligte vor Ort sowie in der politischen Diskussion wahrgenommen und gewinnen dadurch in einer zunehmend säkularisierten, medienüberfluteten Gesellschaft an Wahrnehmbarkeit, Profil und Glaubwürdigkeit.

- **Tradition und Innovation:** Die Wurzeln diakonischer Aktivitäten liegen im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts. Damals haben sich Vereine zu neuen sozialen Zwecken auf der Grundlage des christlichen Menschenbildes formiert, Genossenschaften als Organisationen der Selbsthilfe widmeten sich auch den Bedarfen der Armen (z. B. Gustav Werner, Friedrich von Bodelschwingh, Johann Friedrich Oberlin oder auch Wilhelm Raiffeisen) und organisierten sich zunächst auch ohne eine staatlich gesicherte Finanzierung. Seitdem ist es insbesondere mit dem Aufbau und den Entwicklungen sozialstaatlicher Strukturen in den ersten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zu Wachstum und Bedeutungszunahme der Wohlfahrtsverbände gekommen. Vor diesem Hintergrund wissen sich diakonische Unternehmen in einer langen Reihe tatkräftiger, „unternehmungslustiger“ Christinnen und Christen, die neue Lösungen für akute Probleme gefunden und diese langfristig strukturell etabliert haben.

Die gewachsenen Verbandsstrukturen können zuweilen bzw. mit der Zeit eine gewisse „Trägheit“ mit sich bringen, und die Balance zwischen Traditionsbewusstsein und Innovationsgeist, Permanenz und Erneuerung muss immer wieder neu ausgehandelt werden. Dennoch bringt es

auch Vorzüge, als großer „Tanker“ nicht von jedem Wind gleich vom Kurs abgebracht zu werden. Auch der bewiesene sehr lange Atem und Erfahrungsschatz ist angesichts vielfältiger Formen und Ursachen menschlicher Not ein großes Plus. Aufgrund der über viele Jahre und Epochen geschulten Sensibilitäten wird Handlungsbedarf meist früh erkannt, und in akuten Notlagen kann schnell reagiert werden. Die Verbandsstruktur bietet sehr gute Voraussetzungen für die Entwicklung, die Vermittlung und tragfähige dauerhafte Umsetzung von Innovationen.

- **Kooperation mit dem Staat bei der Umsetzung seiner sozialstaatlichen Aufgaben:** Diakonische Akteure begreifen sich im Rahmen des sozialstaatlichen Gefüges als wichtiger und verlässlicher Kooperationspartner des Staates. Im Rahmen der Gemeinnützigkeit, die über ihre steuerrechtliche Fundierung hinaus auch einen gesellschaftlichen Status verleiht, bildet sich diese Verlässlichkeit besonders heraus. Denn die Einbindung eines Verbands bzw. diakonischen Unternehmens in die Regelwelt der Gemeinnützigkeit und die Kontrolle durch die Finanzbehörden (insbesondere zu Selbstlosigkeit und Reinvestition in den Satzungszweck) garantieren dem Staat die Verbundenheit diakonischer Akteure mit den sozialstaatlichen Zielen und Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden. Dabei ist die Autonomie der Diakonie als Teil des Dritten Sektors von genauso großer Relevanz – mit Blick auf die Unabhängigkeit und kritische Distanz zum staatlichen Handeln – wie ihre wettbewerbliche Rolle im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis. In ihrer sozialpolitischen Arbeit versteht sie sich auf der Grundlage ihrer christlichen Werte und im Interesse ihrer Zielgruppen als wachsamer Anwalt und als mögliches Korrektiv gegenüber staatlichen Maßnahmen und Entwicklungen.

Gerade vor dem Hintergrund der ersten drei Punkte ist es der Diakonie wichtig festzuhalten, dass sie mit Blick auf die Social Business Initiative nicht primär die binnenmarktsorientierten Anforderungen der EU erfüllt, sondern aus christlicher Motivation heraus und in Verantwortung vor Gott seit jeher alles unternimmt, um Menschen in Notlagen beizustehen sowie Gemeinschaft zu gestalten. Dadurch trägt sie auch dazu bei, die soziale Dimension der EU weiterzuentwickeln.

Der Maßnahmenplan der EU und aktuelle Trends am Sozialmarkt

Übersicht über die elf Schlüsselinstrumente der Social Business Initiative (SBI)

Der Aktionsplan der EU enthält insgesamt elf Maßnahmen: vier Instrumente zur Verbesserung des Zugangs der Sozialunternehmen zu Finanzmitteln, vier Instrumente zur Verbesserung der Sichtbarkeit des sozialen Unternehmertums und drei zur Verbesserung des rechtlichen Umfelds (wobei Instrument 9 wiederum aus drei Unterinstrumenten besteht).

Die nachfolgende Tabelle stellt die Instrumente kurz vor und gibt eine Einschätzung zur Relevanz des jeweiligen Instruments

für die Mitglieder der Diakonie. Insgesamt sieben Maßnahmen sind für die Diakonie überhaupt nur von Interesse – diese sind in der Tabelle farblich dunkler markiert.

In Kapitel II.B der Langfassung dieser Publikation unter **www.diakonie.de/soziales-unternehmertum** werden sie ausführlich erläutert und hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit bewertet.

| Nr. | Instrument | Kurzbeschreibung | Relevanz/Nutzbarkeit |
|---|---|--|---|
| I. Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln | | | |
| 1 | Europäischer Rechtsrahmen für soziale Investmentfonds (European Social Entrepreneurship Funds = EuSEF) laut Verordnung (EU) Nr. 346/2013 vom 17. April 2013 | Die Verordnung bietet die Grundlage, um einen sozialen Investmentfonds aufzulegen: Hält der Fonds die Voraussetzungen des EuSEF ein, trägt er ein EU-weit anerkanntes Gütesiegel. Sozialunternehmen können Teil des Portfolios eines solchen Fonds werden, das heißt sie können Mittel aus den Investitionen der Fondsnutzer erhalten. Dazu müssen sie die Kriterien des EuSEF erfüllen, insbesondere eine messbare, positive soziale Wirkung erzielen. | In Deutschland wurden bislang zwei Fonds nach der EuSEF-Verordnung aufgelegt, deren Nutzung prinzipiell auch diakonischen Unternehmen offen steht. Hierbei sollte allerdings im konkreten Fall eine Reihe von Fragen geklärt sein, bevor sich ein Unternehmen in das Portfolio aufnehmen lässt, z. B.: Bedeutet die Aufnahme eine Gefahr für den Status der Gemeinnützigkeit? Welchen Einfluss hat der Fondsmanager? In welcher Form müssen die erzielten Wirkungen nachgewiesen werden? Ist das Unternehmen überhaupt in der Lage, die Anforderungen der auch durch Finanzmarktregulationen vorgegebenen Voraussetzungen der Investoren zu erfüllen? (Langfassung Kap. II.B.1) |
| 2 | Förderung von Mikrokrediten. Im Juni 2013 hat die Kommission zudem einen Verhaltenskodex für die Vergabe von Mikrokrediten veröffentlicht: „European Code of Good Conduct for Microcredit Provision.“ | Die Mikrofinanzierung wurde als Unterprogramm des Programms für Beschäftigung und soziale Innovation 2014–2020 (EaSI) von der EU Kommission umgesetzt. Dabei stehen rund 84 Mio. Euro für den Zeitraum 2014 bis 2020 europaweit zur Verfügung. Wenn ein Mitgliedstaat der EU sich an diesem Programm beteiligt, stellen Mikrokreditinstitute Darlehen in der Regel bis zu einer Höhe von 25.000 Euro zur Verfügung. Sie sollen Kleinunternehmen bei der Umsetzung eines – häufig neuen – Geschäftsmodells unterstützen. Der EaSI-Programmbereich „Mikrokredite“ ermöglicht Kleinstkreditanbietern den Zugang und die Verfügbarkeit von Mikrofinanzierungen für benachteiligte Personen zu verbessern, die ihr eigenes Kleinunternehmen gründen oder ausbauen möchten. | Abgesehen davon, dass die Höhe der Summe nur für kleinere diakonische Unternehmen interessant sein dürfte, hat sich Deutschland bislang nicht an dem Programm beteiligt, weil es eigene Instrumente entwickelt hat. Bis Ende 2017 besteht aber theoretisch die Option, dass auch Deutschland diese Maßnahme noch umsetzt. (Langfassung Kap. II.B.2). |

| | | | |
|---|---|--|--|
| 3 | Einführung eines europäischen Finanzinstruments laut Verordnung (EU) Nr. 1296/2013 vom 11.12.2013 | Die EU hat für den Zeitraum von 2014 bis 2020 einen Bürgschafts- bzw. Garantiewert von insgesamt 94 Mio. Euro für alle 28 Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Dies wurde ebenfalls durch ein Unterprogramm von EaSI (s. Instrument 2) umgesetzt. Ziel ist der erleichterte Zugang zu Finanzierungen für Sozialunternehmen. Der Höchstbetrag, den ein Sozialunternehmen erhalten kann, beläuft sich auf 500.000 Euro pro Kredit, der bis zu 80 Prozent über Ausfallgarantien/Bürgschaften aus dem Finanzinstrument abgesichert werden kann. Die EU-Kommission geht davon aus, dass jeder Euro, der von der EU in ein Sozialunternehmen fließt bzw. jede Bürgschaft, die zugunsten eines Sozialunternehmens übernommen wird, weitere Mittel generiert. | Wurde von Deutschland nicht umgesetzt. Keine Relevanz für diakonische Unternehmen in Deutschland |
| 4 | Investitionsschwerpunkt für Soziales Unternehmertum bei den Strukturfonds (ESF) | Die europäischen Strukturfonds dienen der Angleichung der Lebensverhältnisse innerhalb der EU und sollen den territorialen und gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern. Der Europäische Sozialfonds hat nach Art. 162 AEUV zum Ziel, die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebensbedingungen beizutragen. Die aktuelle Förderperiode erstreckt sich auf den Zeitraum von 2014–2020. | Dieser Investitionsschwerpunkt wurde in Deutschland im Unterschied zu anderen Mitgliedstaaten nicht in die Operationellen Programme zur Umsetzung der Strukturfonds übernommen. Der deutschen Entscheidung lag die strengere Prioritätensetzung der EU bei der Auswahl der Investitionsschwerpunkte zugrunde, deren Zahl nach Maßgabe der Kommission in dieser Förderperiode auf einige wenige reduziert werden sollten. Dieser Maßgabe fiel in Deutschland der Schwerpunkt Soziales Unternehmertum zum Opfer. Keine Relevanz für diakonische Unternehmen in Deutschland. Weitere Informationen zu den Investitionsschwerpunkten und Fördermöglichkeiten in Deutschland im Rahmen des ESF s. Homepage zum ESF des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/Foerderschwerpunkte/inhalt.html ; jsessionid=058727A18C09EA44C8BA64D66AC661C2 |

| Nr. | Instrument | Kurzbeschreibung | Relevanz/Nutzbarkeit |
|--|---|--|---|
| II. Verbesserung der Sichtbarkeit | | | |
| 5 | <p>Mapping („Kartografie“) des Sektors von Sozialunternehmen in Europa: „A Map of Social Enterprises and Their Eco-Systems in Europe. Executive Summary“</p> | <p>Bei dem Mapping handelt es sich um eine Studie über die Aufstellung der Sozial- und Solidarwirtschaft in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz. Sie wurde im Zeitraum von Ende 2013 bis Ende 2014 durchgeführt.</p> <p>Mittlerweile existiert zu jedem dieser 29 Länder eine eigene Übersicht. Diese gliedert sich im wesentlichen in diese Aspekte: Einordnung von sozialen Unternehmen nach Sektor, Geschäftsmodell, wirtschaftlichem Gewicht, Steuersystemen, gesellschaftsrechtlicher Aufstellung sowie die Identifikation vorbildlicher Praktiken.</p> | <p>Kein konkreter Nutzen, aber eine allgemeine Relevanz ist gegeben. Für die Praxis ist diese Maßnahme zwar weniger interessant; sie ermöglicht aber bei Interesse (ggf. bei Kooperationsabsichten) den schnellen Überblick zum Stand der Dinge in den Nachbarländern. Die Darstellung der Situation in Deutschland ist mit einigen Abstrichen gut gelungen und kann Politikern sowie Sozialunternehmen das hiesige System verdeutlichen und so bei der Umsetzung der Interessen der Freien Wohlfahrt helfen.</p> <p>Das Mapping bildet außerdem eine Grundlage für Instrumente 6 und 8. (Langfassung Kap. II.B.3 und II.B.4)</p> |
| 6 | <p>Freiwillige öffentliche Kennzeichnungs- und Zertifizierungsdatenbank</p> | <p>Die Datenbank soll die Kennzeichen und Zertifizierungen sammeln, durch die Sozialunternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten ausgezeichnet werden, wenn sie bestimmte Standards einhalten. Es geht dabei vor allem um Qualitäts- und Wirkungszertifizierungen. Die Nutzung der Datenbank soll freiwillig sein.</p> <p>Bislang können lediglich vier der 28 Mitgliedstaaten (Deutschland, Polen, Finnland und Großbritannien) ein entsprechendes Zertifizierungssystem aufweisen. Eine Übersicht über diese vier Systeme hat die EU-Kommission im Dezember 2014 veröffentlicht. Der weitere Zeitplan sieht die Befassung der Expertengruppe GECES mit dem Mapping und der daraus folgenden Fortführung der Datenbank vor.</p> | <p>Der unmittelbare Nutzen kann aufgrund der zögerlichen Umsetzung noch nicht abgeschätzt werden. Das Vorhaben ist jedoch symptomatisch für die zunehmende Relevanz des Themas Wirkungsmessung. Da die Datenbank potenziellen Investoren als Richtschnur dienen kann, ist es wichtig, die Kriterien für die Aufnahme in die Datenbank im Blick zu behalten und das Thema Wirkungsorientierung im eigenen Verband weiter zu treiben, um ggf. mit eigenen Ansätzen vertreten zu sein. (Langfassung Kap. II.B.4)</p> |

| | | | |
|---|--|---|---|
| 7 | Kompetenzausbau der nationalen und regionalen Verwaltungen | <p>Die Verwaltungen sollen einen Kompetenzausbau zur besseren Unterstützung, Förderung und Finanzierung der Sozialunternehmen erhalten. Dieses auf die Verwaltungen bezogene Instrument basiert auf der Nutzung der Technischen Hilfe des ESF.</p> <p>Voraussetzung für die Teilnahme von Mitgliedstaaten ist die Umsetzung einer Investitionspriorität für Sozialunternehmen im Rahmen von ESF. Es geht um die Förderung gegenseitigen Lernens und den Aufbau von Kapazitäten. Die EU-Kommission hat im Februar 2013 ein Handbuch über soziale Neuerungen (in englischer Sprache – Guide to Social Innovation) veröffentlicht. Dieses Handbuch soll den nationalen und regionalen Behörden helfen, Antworten auf folgende Fragen zu finden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Was ist soziale Innovation? ■ Wie können öffentliche Behörden soziale Unternehmen unterstützen? ■ Wie können soziale Unternehmen einen höheren Stellenwert in der öffentlichen Ordnung erlangen? ■ Wie können die Strukturfonds der EU (ESF und EFRE) für soziale Innovation genutzt werden? <p>Zudem bietet das Handbuch Beispiele von bewährten Verfahren sowie zehn praktische Schritte zur Umsetzung sozialer Innovation.</p> <p>(Link zum Handbuch: http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/GuideProzent20toProzent20SocialProzent20Innovation.pdf)</p> | <p>Da die Bundesregierung keine Investitionspriorität für Sozialunternehmen gesetzt hat (s. Instrument 4), sind unsere Verwaltungsebenen nicht einbezogen. Keine Relevanz für diakonische Unternehmen in Deutschland.</p> |
|---|--|---|---|

| Nr. | Instrument | Kurzbeschreibung | Relevanz/Nutzbarkeit |
|--|---|---|--|
| 8 | Schaffung einer elektronischen Informations- und Kommunikationsplattform (SIE: Social Innovation Europe) für den Erfahrungsaustausch/Erhöhung des Bekanntheitsgrads von EU-Programmen | <p>Die Kommission hat mit der Initiierung dieser elektronischen Plattform für das soziale Unternehmertum 2013 ein Netzwerk initiiert, das für Deutschland von einem Förderer von sozialen Start-ups gestaltet wurde. Diese Plattform nennt sich SIE (Social Innovation Europe): www.socialinnovationeurope.eu Ziel der Plattform:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Sichtbarkeit der unternehmerischen sozialen Aktivitäten erhöhen sowie ■ Vernetzung der Sozialunternehmen <p>Auf der Plattform finden sich Veranstaltungshinweise und News rund um das Thema „Social Innovation“. Zu 36 europäischen Ländern (unabhängig von EU-Mitgliedschaft) gibt es je einen Überblicksartikel sowie die nationalen News, Events und einige registrierte Organisationen.</p> | <p>Wer sich für das Thema „Soziale Innovation“ interessiert, kann eine Reihe nützlicher Hinweise auf Veranstaltungen sowie auch auf einige Ausschreibungen finden. Die Aktualität der Länderberichte und ähnlicher „statischer“ Artikel ist allerdings nicht in jedem Fall gegeben. Lebhafter ist der Austausch auf der Seite www.facebook.com/SocialInnovationEurope. Zu prüfen ist, inwiefern es für diakonische Akteure lohnenswert wäre, sich mit ihren Ansätzen, Publikationen und Veranstaltungen zum Thema dort aktiver zu platzieren. (Langfassung Kap. II.B.4)</p> |
| III. Verbesserung des rechtlichen Umfelds | | | |
| 9.a | Vorschlag zur Vereinfachung der Verordnung über das Statut der Europäischen Genossenschaft | <p>Die Kommission beabsichtigt, einen Vorschlag zur Vereinfachung der Verordnung über das Statut der Europäischen Genossenschaft vorzulegen, um dessen Autonomie gegenüber den einzelstaatlichen Rechtsordnungen zu stärken, so dass die Gründung von sozialwirtschaftlichen Genossenschaften leichter wird. Bislang kam es 2011 zu einer Konsultation zu diesem Vorhaben. Dem folgte 2012 ein Bericht der Kommission, wonach Regelungen zur Europäischen Genossenschaft (SCE) vereinfacht, der Verwaltungsaufwand reduziert und bestehende Hürden abgebaut werden sollen. Link zum Bericht: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0072:FIN:DE:PDF</p> | <p>Die Rechtsform der Genossenschaft wird im Sektor der sozialen Dienste in Deutschland tendenziell sehr wenig genutzt. Unter den diakonischen Trägern sind es rund 1,5 Prozent.</p> <p>Keine Relevanz für diakonische Unternehmen in Deutschland.</p> |

| | | | |
|-----|---|--|--|
| 9.b | Vorschlag einer Verordnung über die Satzung der Europäischen Stiftung (FE) | <p>Eine solche Verordnung sollte grenzüberschreitende Stiftungsaktivitäten innerhalb der EU ermöglichen bzw. vereinfachen. Sie sollte neben den jeweils bestehenden nationalen Regelungen gelten.</p> <p>Eine Europäische Stiftung würde bei europaweiter Aktivität Vereinfachungen mit sich bringen, wie z. B. Rechenschaftspflicht nur noch gegenüber einer Stiftungsaufsichtsbehörde oder Verlegung des Sitzes ohne Auflösung im Wegzugsstaat bzw. ohne Neugründung im Zuzugsstaat (so laut Entwurf für eine FE). Eine solche vereinfachende Regelung könnte auch zur Europäisierung des Gemeinnützigkeitsrechts beitragen.</p> | <p>Der Vorschlag wurde von der Kommission im Dezember 2014 zurückgezogen, weil sich die Mitgliedstaaten aufgrund ungelöster technischer Fragen im Entwurf dagegen ausgesprochen haben bzw. auch die Notwendigkeit einer Regelung nicht gesehen haben. Wegen erforderlicher Einstimmigkeit im Rat sah die Kommission keine Aussicht auf eine erfolgreiche Verabschiedung des Vorhabens.</p> <p>Keine Relevanz für diakonische Unternehmen in Deutschland.</p> |
| 9.c | Studie zur Situation von Gegenseitigkeitsgesellschaften: „Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe“ (KOM, November 2012) | <p>Gegenseitigkeitsgesellschaften basieren auf dem Genossenschaftsgedanken einerseits und der Rechtsform der Kapitalgesellschaft andererseits. Sie machen einen erheblichen Anteil am Versicherungsmarkt in Europa aus, z. B. in Frankreich (dort: „mutuelles“-Krankenversicherungen). Ziel und Zweck bei diesem Instrument der EU ist es, EU-weit ein Unternehmensmodell zu stärken, das solidarische und demokratische Leitprinzipien hat.</p> | <p>Gegenseitigkeitsgesellschaften werden im deutschen Sozialsystem nicht als eigene Rechtsform genutzt. Die Gegenseitigkeitsgesellschaft kennt man im Wesentlichen im Versicherungssektor: Versicherung auf Gegenseitigkeit.</p> <p>Keine Relevanz für diakonische Unternehmen in Deutschland.</p> |

| Nr. | Instrument | Kurzbeschreibung | Relevanz/Nutzbarkeit |
|-----|--|--|---|
| 10 | Stärkere Berücksichtigung von Qualitätsaspekten und Arbeitsbedingungen bei der Auftragsvergabe der öffentlichen Hand | <p>Insgesamt drei EU-Vergaberichtlinien wurden 2014 vom Europäischen Parlament und Rat verabschiedet und mussten bis April 2016 in nationales Recht umgesetzt werden.</p> <p>Hierbei beschränkt sich die Bundesrepublik darauf, die EU-Vorgaben weitgehend 1:1 umzusetzen, macht allerdings und gerade auch beim Sozialvergaberecht Ausnahmen von dieser Ausrichtung. Das „Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts“ vom 17. Februar 2016, das den 4. Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen erheblich erweitert, wurde am 23. Februar 2016 im Bundesgesetzblatt verkündet (Fundstelle: BGBl. I Nr. 8 vom 23.02.106, S. 203).</p> <p>Ergänzend dazu hat die Bundesregierung auch die Vergabeverordnung neu gefasst (Fundstelle: BGBl. I S. 624).</p> <p>Neben diesen Regelungen entfallen künftig die in den Vergabe- und Vertragsordnungen für Dienstleistungen (VOL) und für freiberufliche Leistungen (VOF) vorgesehenen Bestimmungen über die europaweiten Vergaben; diese sind mit zum Teil erheblichen Änderungen in die VgV aufgenommen worden.</p> | <p>Die neuen EU-Vergaberichtlinien sind aus Sicht der Diakonie prinzipiell zu begrüßen und von hoher Relevanz:</p> <p>Die Richtlinie stellt in wünschenswerter Klarheit dar, dass es keine europarechtliche Pflicht gibt, Sozialleistungen im Wege der Ausschreibung zu organisieren und wertet in diesem Zusammenhang gerade auch das „soziale Dreiecksverhältnis“ als mögliche Organisationsform und alternatives Wettbewerbsmodell.</p> <p>Eine Handreichung zur Vergabereform wurde von der Diakonie Deutschland als „Diakonie Texte 03.2015“ publiziert.</p> <p>Allerdings fällt die nationale Umsetzung durch den deutschen Gesetzgeber hinter die EU-Richtlinien zurück: im deutlichen Gegensatz zu der EU-Wertung besteht nach wie vor die Möglichkeit, dass die vermeintlichen Verfahrenszwänge des Vergaberechts sozialrechtliche Wertungen überlagern.</p> <p>Zudem greift das neue modifizierte Vergaberecht der EU erst ab dem Schwellenwert von 750.000 Euro. Nach Erhebungen der Diakonie fallen jedoch 90 Prozent der zu erwartenden Vergaben aufgrund dieses hohen Schwellenwertes nicht unter die neuen Vergaberichtlinien. Damit trägt dieser dazu bei, die Bedeutung des Unterschwellen-Vergaberechts zu stärken. (Langfassung Kap. II.B.6)</p> |

| | | | |
|----|---|---|---|
| 11 | Vereinfachung der Vergabevorschriften für öffentliche Beihilfen auf soziale und lokale Dienstleistungen („Almunia-Paket“) | <p>Das sog. Almunia Paket, 2012 in Kraft getreten, ist nach dem damaligen EU-Kommissar für Wettbewerb benannt und besteht aus einer Mitteilung zum Beihilferecht für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, einem Freistellungsbeschluss, einer de minimis-Verordnung, und einem EU-Rahmen für Beihilfen, die bei der EU-Kommission angemeldet („notifiziert“) werden müssen.</p> <p>Öffentliche Beihilfen, die Sozialunternehmen gewährt werden (z. B. staatliche Zuschüsse), sind unter bestimmten Voraussetzungen durch den Freistellungsbeschluss von der Anmeldepflicht bei der EU-Kommission befreit.</p> <p>Wenn also die Voraussetzungen dieser Freistellung eingehalten werden, entsteht dem Staat gegenüber keine Rückzahlungspflicht der gewährten finanziellen staatlichen Vorteile.</p> | <p>Die Umsetzung ist in Deutschland erfolgreich verlaufen und bedeutet für die diakonischen Unternehmen eine große Erleichterung (Langfassung Kap. II.B.7).</p> <p>Große Relevanz, daher weiterhin verbandswweit Informationsaktivitäten notwendig.</p> |
|----|---|---|---|

Aktuelle Trends: Social Impact Investment, Wirkungsorientierung und Soziale Innovationen

Wie aus der tabellarischen Übersicht hervorgeht, wurden mittlerweile einige der elf Maßnahmen und Instrumente der Initiative umgesetzt, weitere befinden sich in Arbeit, wieder andere wurden verworfen. Zusammenfassend lässt sich sagen: Für die Mitglieder der Diakonie sind die meisten nur eingeschränkt von Interesse, ein konkreter Vorteil lässt sich aus den wenigsten ziehen, aber auch konkrete Wettbewerbsnachteile lassen sich nur in geringfügigem Maße ausmachen. Eine Neuauflage mit weiteren Maßnahmen, eine „Social Business Initiative II“, ist nach heutigem Kenntnisstand nicht zu erwarten, wenngleich das Experten- und Beratungsgremium der EU-Kommission zum Thema des sozialen Unternehmertums, die GECES, bis 2017 in vier Arbeitsgruppen weiterhin Möglichkeiten diskutiert, das soziale Unternehmertum in Europa zu stärken.

Über ihre konkreten Maßnahmen hinaus ist die Initiative der EU vor allem deshalb relevant, weil sie bestimmte Akzente setzt, sozialpolitische Tendenzen fortschreibt und aktuelle Entwicklungen mitprägt, die auch in der Diakonie intensiv diskutiert werden. Dabei handelt es sich schwerpunktmäßig um Fragen zusätzlicher Finanzierungsformen, um die Möglichkeit, die eigene Wirksamkeit gegenüber Geldgebern und Gesellschaft nachweisen zu können sowie um ihren Anspruch, innovative und tragfähige Lösungen für soziale Probleme anbieten zu können.

Social Impact Investment

Die Social Business Initiative wurde auch deswegen ins Leben gerufen, um die Finanzierung von Sozialunternehmen durch privates Kapital auf ein breiteres Fundament zu stellen. Die Nutzbarkeit der EU-Maßnahmen in diesem Rahmen ist für diakonische Unternehmen jedoch „überschaubar“.

Gleichwohl sollte man sich mit diesem Trend auseinandersetzen, besonders mit dem Trend des Social Impact Investment. Das „Social Impact Investment“ ist eine Finanzierungsform, die aus dem anglo-amerikanischen Raum stammt, von der G7 (vormals G8)-Staatenengruppe aufgegriffen und in jeweiligen National Advisory Boards, u. a. auch für Deutschland analysiert und bewertet wurde.

Im Sektor der deutschen Sozial- und Finanzwirtschaft, dem Bereich der Stiftungen und der Wissenschaft sowie auf Seiten der öffentlichen Hand ist dieser Finanzierungsansatz des sozialen Wirkungskredits bzw. des sozialen Wirkungsinvestments (WI) nicht weit verbreitet. Der Abschlussbericht des National Advisory Board für Deutschland kennzeichnet das WI vor allem durch vier Aspekte:

Die (1) Absicht des Investors besteht darin, eine positive soziale und/oder ökologische Wirkung zu erreichen. Verbunden damit ist (2) seine Renditeerwartung, die sich zumindest auf den Erhalt des Kapitals erstreckt und im besten Fall eine finanzielle Rendite ergibt.

Das (3) Spektrum an Renditeerwartungen kann sowohl unter marktüblichen Renditen liegen als auch marktübliche Renditen, die das jeweilige Risiko abbilden, erreichen. Bei alledem gilt (4) für die Wirkungsmessung: Der Investor erfasst und berichtet über die soziale und/-oder ökologische Wirkung der Investitionen. Impact-Invests sind somit eine Wette auf den Wirkungserfolg des finanzierten Projekts. Daher sind sie aus Sicht der Finanzaufsicht als Finanzmarktderivat eingestuft und unterliegen besonderer Regulation und Aufsicht sofern nicht professionelle Investoren angesprochen sind.

Sozialinvestmentfonds, zu denen auch Fonds nach der EuSEF-Verordnung (s. Tabelle S. 16) zählen, bieten eine neue Möglichkeit, zusätzliche Finanzquellen und Finanzierungspartner zu erschließen. Dabei handelt es sich um eine Finanzierungsform, mit der auch die laufende Unternehmenstätigkeit und nicht nur vorrangig Gebäude refinanziert werden können. Diese Finanzierungsoption kann für Verbesserungen beispielsweise bei der Umsetzung der Inklusionsstrategie, der Behindertenhilfe und Konversion genutzt werden, z. B. in der Form des dezentralen Wohnens mit allen personenzentrierten Assistenzdienstleistungen, die in diesem Rahmen erforderlich sind. Allerdings sollten diakonische Unternehmen bei der Nutzung von Finanzierungsformen wie Social Impact Investment einige Kriterien beachten (eine ausführliche Darstellung findet sich in der Langfassung dieser Broschüre unter www.diakonie.de/soziales-unternehmertum, Kap. II.B.1):

- **Maßstäbe der Investoren:** Vereinbarungen, Absprachen und Ausgestaltungen von Modellen des Impact Investing müssen besonders auf die freie unternehmerische Gestaltung achten. Denn diese ist durch die Rolle und das Interesse der Investoren unmittelbar betroffen. Die Ausgestaltung eines Geschäftsmodells für die Erbringung konkreter Sozialdienstleistungen ist mit den Interessen an Mitwirkung und Mitgestaltung des Investors abzustimmen. Besonders deutlich wird dies in der genannten EuSEF-Verordnung (s. S. 16, Tabelle Instrument 1), wo der Fondsmanager diese bewertende Rolle des Investors einnimmt. Hier ist die Querverbindung zur Wirkungsorientierung offensichtlich: Ein befriedigendes Modell zur Messung einer positiven sozialen Wirkung wird zunächst in das Design des Geschäftsmodells des Sozialunternehmens einfließen. Und schließlich auch in die Maßstäbe des Investors, der entsprechend seinem Interesse, „ich möchte wissen, was mit meinem Geld geschieht“, handelt.

- **Gemeinnützigkeitsrecht:** Ebenso ist bei der Nutzung von Sozialinvestmentfonds den Anforderungen des Gemeinnützigkeitsrechts Rechnung zu tragen, das die Ausgestaltung neuer privat gestützter Finanzierungsinstrumente in der Regel erschwert. Dies hängt vor allem mit dem Verbot von Ausschüttungen zusammen, aber von Fall zu Fall auch damit, dass eine notwendige Liquiditätsansammlung zur Rückzahlung von Einmalfälligkeiten zum Ende der Finanzierungslaufzeit mit dem Prinzip der zeitnahen Mittelverwendung kollidiert. Vom Ausschüttungsverbot ausgenommen sind Zinszahlungen im Rahmen von laufenden Bankdarlehen.
- **Zinsniveau:** Private Investment-Finanzierung ist abhängig vom aktuellen Zinsniveau: bei höheren Zinsen am Kapitalmarkt steigen auch die Zinserwartungen bei Investitionen in Sozialunternehmen bzw. das Kapital tendiert regelmäßig zu einer Flucht in höherverzinsliche Papiere. Damit bewegt es sich weg von Sozialunternehmen und vom sozialen Sektor als Ganzem, der allenfalls mit niedriger Verzinsung aufwarten kann.

Auch unabhängig vom Einzelfall lassen sich grundsätzlich einige kritischere Aspekte nennen, die bei der Bewertung der Finanzierungsform „Social Impact Investment“ und seiner Propagierung als zusätzliche Finanzierungsmöglichkeit in Zeiten knapper Kassen nicht außer Acht gelassen werden sollten:

- **Wunsch- und Wahlrecht:** Eine weitere entscheidende Frage bei der Bewertung des Social Impact Investment ist, auf welchen Bereich der Sozialdienstleistungen sich Social Impact Investment bezieht. Ist der freiwillig finanzierte Bereich der Sozialdienstleistungen berührt, der insbesondere von Innovation, Entwicklung und Prävention geprägt sein soll, besteht noch kein justitierichtiges Wunsch- und Wahlrecht, das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis kommt somit nicht auf den Prüfstand. Das Wahlrecht setzt sowohl einen Qualitäts- als auch einen Preiswettbewerb in Gang. Zudem wird hierdurch gewährleistet, dass die Nutzer/-innen ein an ihren Bedarfen ausgerichtetes und adäquates Leistungsangebot z. B. konfessioneller Dienstleister finden. Bei einzelnen Modellen des Social Impact Investing wird ein bestimmtes Leistungspaket an nur einen oder ggf. mehrere Leistungserbringer vergeben, die dann im Hinblick auf die ausgeschriebenen und zu erstellenden Leistungen wiederum eng zusammenarbeiten. In der praktischen Konsequenz ist dann ein Wunsch- und Wahlrecht nicht mehr gegeben.

- **Weiterentwicklung der Qualität:** Mit dem Social Impact Investment werden u.U. kontinuierliche und qualitative Weiterentwicklungen erschwert, da Leistungsinhalt und Umfang in einer Ausschreibung und/oder Vereinbarung – je nach Modell – fest vorgegeben sind. Eine solche kontinuierliche Weiterentwicklung bestehender Angebote bzw. die Entstehung neuer Angebote basierend auf der Erfahrung von Mitarbeitenden im Sozialbereich – sowie zunehmend von Nutzerinnen und Nutzern – sind allerdings ein Kennzeichen des deutschen Sozialsystems. Zudem beruhen Innovationen auf der grundsätzlichen Möglichkeit, die Leistung weiterzuentwickeln und zu verändern – ein gewünschtes Ziel auch der Social Business Initiative.
- **„Creaming“-Effekt:** Nicht zuletzt werden für Personengruppen, bei denen ein Erfolg bestimmter Maßnahmen nur bedingt zu erwarten ist, die Renditeerwartungen der Kapitalgeber besonders hoch sein.

Fazit: Das soziale Wirkungsinvestieren kann als Finanzierungsmodell zwar ohnehin nicht in das Regelsystem eingebunden werden, da es zur Unternehmensfinanzierung beitragen soll und bislang keine Leistungsfinanzierungen darüber erfolgen. Dennoch sollte dem Wirkungsinvestieren nicht Raum für eine Verlagerung staatlicher Verantwortung und Regelsysteme auf Konzepte mit Investoren gesteuerter Sozialpolitik gegeben werden. Insofern ist auch nicht von „alternativen“ Finanzmodellen oder „alternativer“ Finanzierung zu sprechen, sondern regelmäßig von „neuen“ Finanzierungsformen bzw. „ergänzenden“ Finanzierungsformen.

Bei der Wahl eines solchen Finanzierungsinstruments sollte daher darauf geachtet werden, dass keine substituierende, „alternative“ Finanzierung zur bisherigen Regelfinanzierung entsteht. Denn die Letztverantwortung für die Bereitstellung erforderlicher sozialer Leistungen und deren Infrastruktur im Rahmen der Daseinsvorsorge hat aus guten Gründen der Staat. Diese ist auf dem verfassungsrechtlichen Sozialstaatsprinzip und auf gesetzlich verankerten sozialen Rechtsansprüchen (SGB) begründet.

Einsatz von wirkungsorientierten Investitionen

Zitat

„Der Einsatz von wirkungsorientierten Investitionen (WI) sollte stets komplementär zu bestehenden Finanzmitteln erfolgen und keine staatliche Verteilungs-/Einsparungsdebatte mit sich bringen.

Stattdessen sollten WI das Finanzierungssystem der Sozialwirtschaft erweitern und verstärken. Durch WI finanzierte Maßnahmen können nach Wirkungsnachweis in das sozialrechtlich abgesicherte Regelsystem überführt werden.

Der Einsatz von WI sollte insbesondere keine Privatisierung oder Kommerzialisierung der staatlich garantierten Daseinsvorsorge einleiten.“ (S. 8)

Zitat zum Social Impact Investing aus dem Abschlussbericht des National Advisory Board Deutschland 2014

Diese Regelungen finden sich überwiegend in den Sozialgesetzbüchern insbesondere von Altenhilfe/Pflege (z. B. vorstationäre Leistungen, Prävention und (geriatrische) Rehabilitation), Qualifizierung und Arbeit (z. B. Überleitung von der Schule in den ersten Arbeitsmarkt, berufliche Rehabilitationen für junge Menschen mit Lernbehinderung), Hilfen zur Erziehung innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe. Diese hier nur beispielhaft aufgezählten Kernleistungen sollen auch künftig nicht über privates Kapital refinanziert werden. Nur so ist eine dauerhafte Grundversorgung auf hohem Niveau mit fachlich hochqualifiziertem Personal möglich.

Wirkungsorientierung

Das SBI-Instrument des Europäischen Rechtsrahmens für soziale Investmentfonds (EuSEF) verlangt von einem „qualifizierten Portfoliounternehmen“ den Nachweis „messbarer, positiver sozialer Wirkungen“ – die zu erwartenden Wirkungen fließen in die Berechnungen der Höhe des Kredits ein. Bei der Entwicklung der Zertifizierungs- und Datenbank (Instrument Nr. 6) spielt dieser Aspekt ebenfalls eine große Rolle. Es ist zu vermuten, dass nach der weiteren Ausgestaltung dieser Datenbank künftig nur jene Sozialunternehmen aufgenommen werden können, die sich dafür in der einen oder anderen Weise durch bestimmte Nachweise der eigenen Wirksamkeit qualifizieren. Diese Ansätze sind, wie auch im Abschnitt zum Social Impact Investment dargestellt, symptomatisch für die aktuellen Entwicklungen bei der Fördermittel- und Kreditvergabe allgemein:

- Die EU bindet die Vergabe von Fördermitteln schon lange an die Definition und das Erreichen von Wirkungszielen, zum Beispiel im Rahmen des Europäischen Sozialfonds oder des EFRE.
- Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit werden auf Bundesebene ebenfalls schon lange feste Wirkungsziele für die Vergabe von Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vorausgesetzt.
- Auf Länderebene sind dieselben Tendenzen zu beobachten: In Nordrhein-Westfalen werden beispielsweise bisherige bewährte Steuerungs- und Bewertungsverfahren wie die sog. „Wirksamkeitsdialoge“ im Rahmen des Kinder- und Jugendförderplans, die alle Akteure gleichberechtigt einbezogen, formalisiert und durch die Abfrage neuer, relativ starrer Indikatoren ersetzt.
- Im Bereich der privaten Finanzierung verlangen viele verschiedene Investorenmodelle Wirkungsnachweise – bei der Sonderform des sogenannten „Social Impact Bond“ (Wirkungskredit) ist die durch Gutachter bestätigte Wirkung sogar entscheidend dafür, ob der Investor sein Geld zurück erhält.
- Aber auch im Bereich der philanthropischen Unterstützung rückt das Thema der Wirkungsorientierung zunehmend auf die Tagesordnung. Bei dem Verein Deutsche Behindertenhilfe beispielsweise geht die Tendenz dahin, Modellprojekte in der Antragstellung auf ihre konkreten beabsichtigten Wirkungen zu befragen und dazu, wie sich diese erkennen und nachweisen lassen sollen.

Diese Entwicklung steht in Einklang mit den wachsenden Transparenzanforderungen in der Gesellschaft. Dies betrifft auch und gerade gemeinnützige Organisationen. Sie müssen der Öffentlichkeit gegenüber die zweckgerechte Verwendung von Steuergeldern beweisen und sich Spendern gegenüber legitimieren. Das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) verlangt für die Vergabe seines Spendensiegels bei der Mittelverwendung eine „Wirkungsbeobachtung“. Diese Entwicklung auf dem Gebiet der Wirkungsorientierung wird voraussichtlich weiter an Relevanz zunehmen. Sie geht aus Sicht der freien Wohlfahrtspflege und der Diakonie mit einer Reihe Chancen, aber auch mit problematischeren Aspekten einher:

Wirkungsorientierung: Chancen

- Wirkungsorientierung bietet die Möglichkeit, aus der bisherigen Input- und Output-Orientierung herauszukommen. D. h. es steht nicht mehr im Vordergrund, wie viele finanzielle, personelle, zeitliche Ressourcen (= Input) zur Erreichung einer bestimmten Menge direkt messbarer Leistungen oder Güter wie z. B. Beratungsstunden oder behandelte Patienten eingesetzt werden (= Output).

Stattdessen wird gefragt, welche mittel- und langfristigen Wirkungen die eigenen Angebote für die Klientinnen und Klienten und deren unmittelbares Umfeld insgesamt haben (= Outcome). Ergänzt wird diese Herangehensweise durch eine Analyse der Wirkungen, die sich dadurch auch für das gesamte gesellschaftliche Umfeld und die Herausforderungen sozialer Teilhabe und Kohäsion ergeben (= Impact).

Die kausalen Wirkungsketten vom Input über den Output und das Outcome bis hin zum Impact werden in ihrem gesamten Handlungszusammenhang gesehen; dabei wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass manche Wirkungen nicht allein auf die eigenen Angebote zurück gehen, sondern andere entscheidende Faktoren eine Rolle spielen (sog. „deadweight“, das abgezogen werden muss). Der Vorteil: Die gewünschten Ziele können durch diese differenzierte Betrachtung ggf. auf effizienteren Wegen, aber auch mit Hilfe innovativerer Ansätze als bisher umgesetzt werden.

- Dies liegt auch daran, dass die Beobachtungsperspektive gewissermaßen umgedreht wird und die Perspektive der Zielgruppen dabei konsequenter in den Fokus rückt. Die Binnensicht wird deutlicher als bisher ergänzt um die subjektiven Qualitätsempfinden der Nutzerinnen und Nutzer bzw. ihrer Angehörigen und die Belange der Gemeinschaft. Diese Verlagerung der Ausrichtung entspricht voll und ganz dem Selbstverständnis der Diakonie.
- Durch die Präzisierung der eigenen Ziele und Planungen sowie die Hinterfragung bisheriger Abläufe besteht die Chance, die eigenen Organisationsprozesse zu stärken, effizienter und transparenter zu machen.
- Die explizite Orientierung an den eigenen Wirkungen und der eigenen Wirksamkeit trägt zur Profilbildung von Sozialunternehmen bei und bietet ihnen die Möglichkeit, sich auf dem Sozialmarkt besser zu präsentieren und dadurch Wettbewerbsvorteile zu realisieren.



Wirkungsorientierung: Problematische Aspekte

- Im sozialen Bereich ist Wirkung grundsätzlich schwerer präzise zu messen als in anderen Feldern.
- Verlangt ein Fördermittelgeber von einem Antragsteller kategorisch, sich von vornherein auf Wirkziele festzulegen, wird es für diakonische Unternehmen schwieriger, ggf. auch experimentelle innovative Wege einzuschlagen oder wichtige Vorhaben in Angriff zu nehmen, bei denen nicht vorab feststeht, ob sie tatsächlich die angenommene Wirkung haben werden.
- Die Umsetzung einer wirkungsorientierten Herangehensweise inklusive aller Umstrukturierungsprozesse, notwendigen personellen Ressourcen und der Datenerfassung/-auswertung kann sehr kostenintensiv sein. Verschiedene Akteure versuchen, mit beratungsgetriebenen Angeboten aus der Wirkungsmessung Profit zu schlagen – es liegt der Verdacht nahe, dass sie auch aus Eigeninteresse den derzeitigen „Hype“ schüren.
- Zu komplexe und wissenschaftlich-abstrakte Herangehensweisen bergen die Gefahr, an der Praxis vorbei zu gehen. Die Unübersichtlichkeit der Methoden, die mangelnde Skalierbarkeit einzelner Methoden sowie die daraus resultierende fehlende Standardisierung erschweren den Zugang zum Thema und motivieren nicht zur praktischen Umsetzung. Diese „Mangelanzeigen“ liegen zum einen in der Komplexität der Sache begründet, aber auch an den sehr unterschiedlichen Gründen und Bedarfen, die auf den jeweiligen regionalen, nationalen und europäischen Ebenen zur Wirkungsmessung und zum Wirkungsreporting führen.
- Es sollte daher sorgfältig geprüft werden, welche Zielsetzungen mit einem entsprechenden Wirkungsreporting verfolgt werden: Für welche Anspruchsgruppen sind diese Informationen überhaupt relevant? Wo liegen die unterschiedlichen Informationsbedarfe der eigenen Zielgruppen? Können die jeweiligen Ziele ggf. auch mit anderen („funktional äquivalenten“) Mitteln erreicht werden? Inwiefern handelt es sich um eine Frage der Kommunikation allgemein – wie kommunizieren wir wem was wie?
- Es fehlt grundsätzlich (noch) an einer systematischen Verzahnung von fachlicher und unternehmerischer Wirkungsmessung: Wie lassen sich zum Beispiel spezifische Wirkziele in der Pflege mit den Controllingprozessen der strategischen Unternehmensführung verbinden? Wünschenswert wäre hier ein von den Akteuren der Wohlfahrtsverbände mitgestalteter und praktisch anwendbarer Methoden- und Instrumentenkasten, der in der Eigenanwendung umgesetzt und durch Externe überprüft werden könnte.
- Last but not least muss dabei dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Mitglieder der Diakonie ebenfalls sehr heterogen sind und je nach Branche und Größe bzw. Angebotsvielfalt ganz unterschiedliche Herangehensweisen nötig und möglich sind.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hat sich seit 2008 bereits im Rahmen von zwei Modellprojekten mit Fragen der Ergebnisqualität auseinandergesetzt, die gewissermaßen eine Vorstufe zu Fragen der Wirkungsorientierung, der Wirkungsbeobachtung und -messung darstellen: Das Modellprojekt „Entwicklung und Erprobung von Instrumenten zur Beurteilung der Ergebnisqualität in der stationären Altenhilfe“ (2008–2011) wurde vom Bundesgesundheitsministerium und vom Bundesfamilienministerium unterstützt. Aktuell findet im Raum Hannover ein Folgeprojekt statt, das sich der Anwendung der Ergebnisqualitätsindikatoren in der Praxis der stationären Altenhilfe widmet. Das zweite BAGFW-Projekt „Wie misst man Teilhabe in der Eingliederungshilfe“ (2011–2014) wurde von der Aktion Mensch gefördert und hatte zum Ziel, Teilhabe aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer zu bestimmen und zu bewerten.

Im Jahr 2015 hat die BAGFW ein Papier mit dem Titel „Standortbestimmung der BAGFW zur Wirkungsorientierung in der Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege“ erarbeitet. Es wurde im September 2015 verabschiedet und argumentiert entlang von vier Kernthesen die Bedeutung von Wirkungsorientierung und deren Herausforderungen in der praktischen Umsetzung:

1. Die Wirkungsorientierung stellt ein Kernelement im Selbstverständnis der Freien Wohlfahrtspflege dar.
2. Die Wirkungsorientierung in der Freien Wohlfahrtspflege zeichnet sich durch eine betont sozialorientierte Zielsetzung sowie eine Multi-Stakeholder-Perspektive aus.
3. Die Messung von Wirkungen bedarf einer intensiven Kenntnis der Arbeitsfelder der Sozialen Arbeit, fachlich fundierter sowie valider Indikatoren, Instrumente und Verfahren.
4. Die nachhaltige Entwicklung und Umsetzung fachspezifischer Erhebungsinstrumente und verfahren erfordert eine Kooperation von Freier Wohlfahrtspflege, Fachwissenschaft sowie Interessenverbänden und Kostenträgern.

Des Weiteren hat die BAGFW das CSI Centre for Social Investment (Heidelberg) mit einem Transparenzgutachten zu bestehenden Methodenansätzen der Wirkungsmessung beauftragt. Dieses Gutachten, das unter dem Titel „Möglich-

keiten, Wirkungen (in) der Freien Wohlfahrtspflege zu messen“ im März 2016 erschienen ist, stellt einen wichtigen Beitrag zur Auseinandersetzung mit dem Thema dar. Für den Sommer 2016 ist eine ausführliche Bestandsaufnahme aktueller Ansätze wirkungsorientierten Handelns und ihre Erfassung sowie von in der Praxis angewendeten Wirkungsmessinstrumenten in den verschiedenen Arbeitsbereichen der Freien Wohlfahrtspflege geplant. Die Ergebnisse sollen als Grundlage für die Weiterarbeit an dem Thema und für die Weiterentwicklung von praxisbezogenen Wirkungsindikatoren im Rahmen von Workshops und fachspezifischen Arbeitsgruppen dienen.

Soziale Innovationen

Das Wort „Innovation“ wird heutzutage sehr gerne und häufig gebraucht. Als sinnvoll erweist sich in der Praxis die Unterscheidung zwischen den drei Phasen der Invention, der eigentlichen Innovation und der Diffusion. Beim ersten Schritt der Invention handelt es sich um die Idee oder Erfindung, also den neuen Gedanken oder Lösungsansatz für ein wahrgenommenes Problem oder Bedürfnis. Von einer Innovation spricht man erst dann, wenn diese Lösung geprüft und umgesetzt wird, am Markt ankommt und sich dort behaupten kann. Der Schritt der Diffusion trägt das erfolgreiche Konzept in die Breite, bis es schließlich ab einem bestimmten Bekanntheits- und Verfügungsgrad gar nicht mehr als „innovativ“ wahrgenommen wird. Soziale Innovationen befriedigen soziale Bedürfnisse erstmals oder auf eine bessere, d. h. zum Beispiel auf eine nutzerorientiertere, effizientere oder gerechtere Weise. Die neue Lösung kann sich auf neue oder merklich bessere Produkte und Dienstleistungen beziehen oder aber auf neue oder merklich bessere Prozesse innerhalb von Sozialorganisationen bei der Herstellung von Produkten oder der Erbringung von Dienstleistungen.

Sowohl in der EU als auch in Deutschland wird sozialen Innovationen eine sehr wichtige Rolle beigemessen: In Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gilt eine stark ausgeprägte unternehmerische und kulturelle Innovationskraft generell als Garant dafür, in den rasanten globalen Veränderungen bestehen zu können und international wettbewerbsfähig bzw. überhaupt anschlussfähig zu bleiben. Im sozialen Sektor verbinden sich damit auch die Hoffnungen, effizientere bzw. kostengünstigere Wege für die soziale Daseinsvorsorge zu entwickeln, pass-

genaue Lösungen für neue gesellschaftliche Probleme und menschliche Notlagen zu finden sowie die soziale Kohäsion zu gewährleisten. Innovationskraft wird als Indikator dafür gesehen, neue Entwicklungen schöpferisch mitgestalten, wenn nicht sogar selbst setzen oder voran bringen zu können. Insbesondere die Digitalisierung fordert und ermöglicht heute neue Denkweisen und Organisationsstrukturen, eine technische und mentale „Umrüstung“ sowie ganz neue Geschäftsmodelle.

Vor diesem Hintergrund lässt sich auch der Hype um die „Social Entrepreneurs“ als (vermeintliche) Hoffnungsträger bzw. die intensive mediale Inszenierung, mit denen einzelne Förderorganisationen sie zu Helden stilisieren, erklären. Die vorhandenen Definitionen von Social Entrepreneurship sind schwammig bzw. setzen unterschiedliche Akzente – manche fokussieren auf die kreative, risikofreudige Persönlichkeit des Gründers oder der Gründerin, manche sehen als wesentlich bestimmte Merkmale der Organisation wie Finanzierung, Führungsstrukturen oder Rechtsformen, wieder andere stellen prozessorientiert Handlungsstile im Sinne der Durchsetzung und Etablierung neuer sozialer Praktiken in den Vordergrund. Als kleinster gemeinsamer Nenner kommt meist heraus, dass Social Entrepreneurs Menschen sind, die jenseits etablierter Wohlfahrtsstrukturen gesellschaftliche (z. B. soziale oder ökologische) Probleme mit unternehmerischen Mitteln lösen.

Die hohe gesellschaftliche Anerkennung, die damit einhergeht, lässt sich daraus erklären, dass das Social Entrepreneurship seine Ursprünge in Entwicklungsländern hat (als Paradebeispiel gilt Muhammad Yunus mit seinen Mikrokrediten), wo durch diese Ansätze tatsächliche Lücken geschlossen und existenzielle Bedürfnisse gedeckt werden konnten. Hierzulande sind es in der Regel Nischen, in denen Social Entrepreneurs neue Akzente setzen – etwa in der Arbeit mit Migrantenkin-

dern im Primarschulbereich oder in der kultursensiblen Altenpflege. Der Gegensatz zwischen den Verbänden und Mitgliedsorganisationen der freien Wohlfahrtspflege einerseits und den Social Entrepreneurs (z. B. von Ashoka, Schwab Foundation, Social Impact Lab) wirkt in Deutschland in diesem Fall eher konstruiert.

Gleichwohl ist es durch diese postulierte Konkurrenz – die dann etwa im Fördermittelbereich ihre ganz realen Auswirkungen fand – zunächst zu einem gegenseitigen Misstrauen gekommen. Die Freie Wohlfahrtspflege nahm mit Besorgnis eine „neoliberale Denkhaltung“ nach angelsächsischem Modell wahr – soziale Arbeit sollte möglichst ohne Geld vom Staat erledigt werden. Auch wurde der Vorwurf einer „Marktabschöpfung“ („Creaming“) laut, da sich Social Entrepreneurs auf die lukrativen und spendenintensiven „Filetstücke“ konzentrieren konnten, während sich die Wohlfahrtsunternehmen allen Zielgruppen verbunden fühlen. Die andere Seite erging sich im „Wohlfahrtsbashing“ und unterstellte den etablierten Akteuren verkrustete Strukturen und mangelnde Handlungsfähigkeit in neuen Situationen.

Mittlerweile wird sich die Freie Wohlfahrt ihres eigenen innovativen Potenzials bewusster und vertritt es auch offensiver nach außen. Immerhin entstammen über die Hälfte der sozialen Innovationen nachweislich der Tätigkeit von „Social Intrapreneurs“, also von Menschen, die innerhalb der vorhandenen Strukturen neue Lösungen entwickeln und als Dienstleistungen anbieten. Die Wohlfahrt hat dazu den langen Atem, gute Ideen auch durchzutragen. Umgekehrt weicht die einstmals idealisierte Sichtweise auf die Social Entrepreneurs (die gar nicht von diesen selbst stammte) mit den Jahren einer realistischeren Einschätzung: Studien zeigen, dass die wenigsten tatsächlich auf eigenen Beinen stehen und sich wirklich erfolgreich mit neuen Geschäftsmodellen am Markt behaupten

können. Viele schaffen nach Ablauf der ersten Förderperiode den Sprung vom Pilotprojekt nicht oder bleiben auf Dauer abhängig von der Finanzierung durch staatliche Transfers, Stiftungen und Spenden. Überdies ist deutlich geworden, dass manche Bereiche der sozialen Arbeit – wie etwa die Obdachlosenhilfe oder die Arbeit mit Suchtmittelabhängigen – aufgrund der notwendigen hohen fachlichen Qualifikationen und der schwierigen Voraussetzungen, hierfür in der Bevölkerung Spenden zu akquirieren, ohne feste Strukturen gar nicht auskommen.

Gleichwohl können die Social Entrepreneurs der Freien Wohlfahrt neue Impulse geben und aufzeigen, welche Änderungen im kleinen oder großen nötig sein können, um flexibel und kreativ und durchaus auch einmal risikofreudig auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren und diese Problemlösungen auch gut in der Öffentlichkeit darzustellen.

Der Schwerpunkt wird zunehmend auf die Komplementarität und die gegenseitige Ergänzung/Unterstützung, das Voneinander-Lernen sowie die Vernetzung und Koordination der verschiedenen Angebote für Menschen in schwierigen Situationen und Notlagen gelegt. Soziale Innovation braucht viele Akteure, die nicht gegeneinander arbeiten sondern ihre Lösungen miteinander abstimmen sollten.

An dieser Stelle besteht auch für die Diakonie noch Handlungsbedarf – sowohl hinsichtlich einer bewussten Innovationskultur und einer besseren Vernetzung untereinander wie an passenden Stellen auch im Zugehen auf Akteure jenseits der etablierten Strukturen und im Einbinden unterschiedlichster Partner.

Beispiele, Anlaufstellen und Inspira- tionen

Links

Beispiele für soziale Innovationen in der Diakonie

- www.piksl.net
- www.mission-leben.de/das-sind-wir/ladu.html
- www.law-school.de/deutsch/lehre-forschung/law-clinic

Internet-Plattformen

- www.socialinnovationeurope.eu
- www.wethinq.com
- www.fixesu.org
- www.design-research-lab.org
- socialimpact.eu/lab

Öffentliche Wettbewerbe

- Innovatio Sozialpreis für caritatives und diakonisches Handeln: www.innovatio-sozialpreis.de
- Google Impact Challenge: www.impactchallenge.withgoogle.com/deutschland
- Crowdfunding: www.betterplace.org

Forschungsprojekte auf europäischer Ebene

- Innoserv: www.siresearch.eu/public-innovation/project/innoserv
- Cressi, Tepsie, Itssoin: www.siresearch.eu/social-innovation/research-projects

Forschungszentren

- Deutsches Transferzentrum für Soziale Innovationen: www.soziale-innovationen.com
- CSI – Centrum für soziale Investitionen und Innovationen: www.csi.uni-heidelberg.de

Mikrokredite

- KfW: www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Innovation/
- www.mein-mikrokredit.de

Ausblick: Diakonische Unternehmen auf dem europäischen Sozialmarkt

Chancen und Risiken der aktuellen Entwicklungen in der EU

Die Europäische Union (EU) ist ein Zusammenschluss von Mitgliedstaaten, die u. a. über einen gemeinsamen Binnenmarkt miteinander verbunden sind. Die Zuständigkeit für die Gestaltung der sozialen Infrastruktur und damit die Kompetenzen liegen bei den Mitgliedstaaten. Dennoch hat die EU seit langem auch den sogenannten Sozialmarkt in den Blick genommen und nimmt auf verschiedenen Wegen sozialpolitisch Einfluss. Um das deutsche sozialstaatliche System in diesem Kontext verorten zu können, ist ein Blick auf die soziale Dimension der EU notwendig. Sie ist im Vertrag von Lissabon an verschiedenen Stellen zu finden, so in der Grundrechtcharta der EU mit den sozialen Grundrechten. Artikel 9 des Vertrages zur Arbeitsweise der EU (AEUV) verpflichtet die EU, bei all ihren politischen Maßnahmen einer Reihe sozialer Ziele Rechnung zu tragen, u. a. der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und einem Gesundheitsschutz auf hohem Niveau.

Die EU bringt daher auch sozialpolitische Ziele wie z. B. die Armutsbekämpfung, die Erhöhung der Beschäftigungsquote oder die Initiierung von Reformelementen für die nationalen Sozialsysteme in ihre mittelfristigen Strategien ein und stützt dadurch die Umsetzung dieser Ziele in den Mitgliedstaaten. Zudem nimmt die EU auch auf Strukturen und Rahmenbedingungen der Leistungserbringung vor Ort Einfluss, wenn die davon betroffenen sozialen Dienstleistungen eine Marktrelevanz haben. Ein Beispiel für diese direkte Einflussnahme ist das Beihilferecht, in dem u. a. die Wettbewerbsrelevanz von Investitionskostenzuschüssen geregelt ist. Hiervon sind die diakonischen Unternehmen in den entsprechenden Branchen dann unmittelbar betroffen, z. B. durch Rückzahlungspflichten.

Die Sozialstaatlichkeit in Deutschland findet ihren Ausdruck u. a. in der konkreten Ausgestaltung sozialrechtlicher Ansprüche im Dreiecksverhältnis zwischen dem Staat als Kostenträger, den beteiligten Leistungserbringern und dem leistungsberechtigten Nutzer bzw. Klienten. Es handelt sich insgesamt um einen auf der sozialstaatlichen Verpflichtung beruhenden rechtesbasierten Ansatz. Dieser ist im Unterschied zu einigen

anderen Mitgliedstaaten der EU deshalb nicht von privatwohltätigen oder grundsätzlich (nahezu) beliebig absenkbar staatlichen Zuwendungen abhängig (z. B. Großbritannien). Er ist wesentliches Leitmotiv „selbstbestimmter Menschen in einer sozialen Marktwirtschaft“. Anstelle eines reinen Preiswettbewerbs eröffnet das Wunsch- und Wahlrecht einen qualitätsbezogenen Wettbewerb am Sozialmarkt, weil die Nutzerinnen und Nutzer – zumindest in den meisten Arbeitsfeldern – nach der Güte des Angebotes entscheiden können.

Dieses Modell hat sich bislang als sehr tragfähig erwiesen und stellt eine sinnvolle Kombination zwischen der Ausübung sozialer Aufgaben durch den Staat selbst einerseits und der Übernahme von sozialen Aufgaben durch private marktwirtschaftliche Akteure andererseits dar. Im wünschenswerten Fall, dass sich die Europäische Union durch eine kontinuierliche Angleichung der Systeme nach oben („upwards convergence“) seiner Mitgliedstaaten festigt und weiter entwickelt, wären diese positiven Aspekte im Annäherungsprozess zu betonen und das hiesige Modell – insbesondere das dort verankerte Wunsch- und Wahlrecht der Nutzer – im politischen Diskurs als good practice zu fördern.

Nicht zuletzt ist als Impuls und stabilisierender Faktor für die Übernahme und Erfüllung sozialer Aufgaben durch Sozialunternehmen und durch die Zivilgesellschaft insgesamt in Deutschland die Handlungsform der Gemeinnützigkeit hervor zu heben. Die Gemeinnützigkeit – als Anreiz und Anerkennung für gesellschaftliches Engagement geschaffen bzw. zur Umsetzung gemeinwohlbezogener Aufgaben genutzt und in Form einer steuerrechtlichen und finanziellen Förderung von Unternehmungen ausgestaltet – ist historisch und kulturell eng mit der Sozialstaatlichkeit des Grundgesetzes verzahnt. Vor dem Hintergrund dieser Konstellation lassen sich die aufgezeigten Entwicklungen auf dem Sozialmarkt besser einordnen und hinsichtlich ihrer möglichen mittel- und langfristigen strukturellen Auswirkungen beurteilen. Welche Chancen und Risiken für die soziale Daseinsvorsorge in Deutschland und für diakonische Unternehmen zeichnen sich tendenziell ab?

Chancen und Vorteile

Die EU nutzt den Binnenmarkt dazu, länderübergreifend Lösungen von sozialen Problemen anzustoßen. In der „Strategie Europa 2020“ stehen als Ziele die Erhöhung der Beschäftigtenquote auf 75 Prozent, die Senkung der Schulabbrecherquote auf unter 10 Prozent und die Reduzierung der Anzahl der Menschen, die von Armut betroffen sind, um 20 Millionen europaweit. Die an soziale Grundwerte gekoppelte Binnenmarktorientierung der EU sowie ihre Einflussmöglichkeiten im Rahmen verschiedener Steuerungsmechanismen, Programme und Initiativen bringen auch Chancen und Vorteile für die soziale Arbeit in Deutschland mit sich. Konkreter: für die diakonischen Unternehmen als Anbieter sozialer Dienstleistungen und für die Nutzerinnen und Nutzer ihrer Angebote. Allerdings müssen viele dieser Chancen bewusst ergriffen werden oder es handelt sich dabei um „weiche“, schwer messbare Faktoren – so kommen etwa Gelder aus Brüssel den diakonischen Unternehmen nicht automatisch zugute, sondern müssen ggf. im Rahmen von Strukturfonds gezielt eingeworben werden. Und ein grundsätzlich verbesserter Stellenwert der sozialen Arbeit durch imagefördernde Maßnahmen lässt sich wiederum schwer der Wirkung einer einzelnen Initiative zuordnen.

Finanzierung und rechtliche Verbesserungen

- Finanziell wird der Ausbau von Sozialinfrastrukturen aus dem Investitionspaket der EU bzw. durch die Nutzung von Investitionsmitteln in EU-Strukturfonds (ESF, EFRE, ELER, Kohäsionsfonds) unterstützt. Auch können Vorstöße der EU zu mehr Wachstum in Europa für das soziale Unternehmertum genutzt werden, wie z. B. das Investitionspaket von Kommissionpräsident Juncker, das eine Summe von 315 Mrd. Euro generieren und zur Verfügung stellen soll – u. a. für die soziale Infrastruktur. Förderschwerpunkte beziehen sich allerdings auf die Finanzierung von Telekommunikations- oder Verkehrsvorhaben sowie Investitionen in die Bereiche Energie, Bildung, Forschung und Innovation.

Mit der SBI hat die EU-Kommission einen Vorstoß gemacht, den Binnenmarkt für soziale Dienstleistungen weiter zu öffnen und den Sektor der Sozialunternehmen zu stärken. In rechtlicher und finanzieller Hinsicht sollte es Sozialunternehmen leichter gemacht werden, soziale Leistungen zu erbringen, ihre Sichtbarkeit und Vernetzung gefördert werden. Die Kommission erhoffte sich dadurch eine Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ihrer sozialen Aufgaben angesichts Finanz- und Wirtschaftskrisen, eine größere Unabhängigkeit der Unternehmen von konjunkturellen Schwankungen, eine bessere Wirksamkeit der erbrachten Leistungen und eine höhere Innovationskraft. Insbesondere mit dem Europäischen Rechtsrahmen für soziale Investmentfonds (s. S. 16) setzte sie den Fokus nicht auf die Leistungs-, sondern auf die Unternehmensfinanzierung. Mit dem Konzept einer „maßvollen Ausschüttungslogik“ durch die Reinvestition maßgeblicher Teile des Gewinns sollte vermieden werden, rein renditeorientierten Unternehmenskonzepten und Privatisierungsprozessen staatlicher Sozial- und Gesundheitssysteme Vorschub zu leisten.

- Die Überarbeitung der EU-Vergaberichtlinien 2014 mit ihren Vorgaben für ein Sozialvergaberecht (s. S. 22, SBI-Instrument Nr. 10) war eine Chance, die durch die Bundesregierung bei der Umsetzung in das nationale Recht allerdings verspielt wurde. So wurde z. B. der Ausnahmecharakter des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses nicht gesetzlich verankert. In jedem Fall bieten die EU-Richtlinien weiterhin den legitimatorischen Rahmen, sich politisch für eine stärkere soziale Ausrichtung der nationalen Vergabekriterien einzusetzen.

Geografischer Marktzuwachs und Fachkräfteanwerbung

- Durch die Öffnung des Binnenmarktes besteht für diakonische Unternehmen grundsätzlich die Möglichkeit, ihre eigenen Modelle innerhalb der EU vorzustellen und ihre Dienstleistungen auch in anderen Mitgliedstaaten anzubieten – im Interesse der dortigen Nutzerinnen und Nutzer und im Interesse eines gesunden Wachstums und Ausschöpfens der Potenziale des Unternehmens. Dabei können prinzipiell sowohl Niederlassungen vor Ort errichtet werden als auch Kooperationen wie z. B. joint ventures mit lokalen Partnern eingegangen werden.
- Diese Möglichkeit grenzübergreifender Kooperation, bei der beide Partner voneinander und aus ihrem fachlichen Austausch lernen, ist ein weiterer Pluspunkt der Entwicklungen auf dem europäischen Sozialmarkt. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass die Prinzipien des deutschen Gemeinnützigkeits- und Sozialleistungsrechts zumindest in ihrem Kerngehalt auch in den Ländern vorhanden sind oder aufgegriffen werden, in denen Kooperationen stattfinden sollen. Entsprechende Rücksprachen mit dem Finanzamt sollten getroffen werden, um die Gemeinnützigkeit nicht zu gefährden.
- In den Zeiten des Fachkräftemangels ermöglicht die binnenmarktorientierte Vorgehensweise der EU auch eine höhere Mobilität von Fachkräften aus dem europäischen Ausland. Alle Unionsbürger haben entsprechend der Arbeitnehmerfreizügigkeit die Möglichkeit, ungeachtet ihres Wohnortes in jedem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, unter den gleichen Voraussetzungen eine Beschäftigung aufzunehmen und auszuüben wie ein Angehöriger dieses Staates. An die jeweilige Versorgungslage in den Herkunftsländern samt dort verbliebener Familienangehöriger muss hier jedoch ebenso gedacht werden.

Qualität und Innovation

- Eine vielleicht zunächst nicht willkommene, aber im Endeffekt positive Nebenwirkung: Durch mehr Wettbewerb aufgrund einer größeren Anzahl von Anbietern auch aus dem innereuropäischen Ausland ist es für die diakonischen Unternehmen notwendig, kontinuierlich an der Qualität der eigenen Angebote zu arbeiten – dazu zählt auch eine wirkungsorientierte Herangehensweise. Dieser Qualitätswettbewerb basiert auf dem Wunsch- und Wahlrecht der Nutzerinnen und Nutzer und kommt ihnen sowie ihren Angehörigen und dem gesellschaftlichen Umfeld unmittelbar zugute.
- Der Ansporn, innovative Ansätze zu entwickeln, um Herausforderungen besser in den Griff zu bekommen und sich von anderen zu unterscheiden, trägt ebenfalls zur eigenen Wettbewerbsfähigkeit bei. Der Austausch auf europäischer Ebene über good practice auf dem Gebiet der sozialen Innovation (auch aber nicht nur die Plattform der SBI www.socialinnovationeurope.eu) und die entsprechenden Förderprogramme der EU – insbesondere zum Thema „Digitalisierung“ – bieten diakonischen Unternehmen Unterstützung.

Nachteile und Risiken

Die Kehrseite der Medaille: Letztlich stehen die sozialen Themen auf der EU-Agenda hinten. Trotz aller Bezüge im Vertrag von Lissabon auf eine soziale Ausrichtung ist das primäre Interesse der EU auf die Verwirklichung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten des Binnenmarkts gerichtet. An dieser Stelle muss allerdings auch darauf hingewiesen werden, dass die EU meist einen relativ weiten Rahmen vorgibt und die Mitgliedstaaten selbst eine bestimmte Auswahl vornehmen. So kann eine ökonomische Fokussierung bei der Umsetzung in nationales Recht auch durch die deutsche Politik erfolgen und Brüssel ist daran nur vermeintlich „schuld“.

Mögliche Verschlechterung der Versorgungssituation von Menschen in Notlagen

In einer risikoorientierten Betrachtung ergeben sich für die einzelnen bedürftigen Menschen sowie aus gesellschaftspolitischer Perspektive folgende Anhaltspunkte einer Verschlechterung der Versorgungssituation durch:

- Stärkung der Elemente einer nur noch „bedingten Sozialleistungsgewährung“, die die Pflichten der Hilfesuchenden in den Vordergrund stellt, von ihnen eine „Marktkonformität“ verlangt und sie durch die Betonung einseitiger Eigenverantwortlichkeit ggf. überfordert oder bevormundet (z. B. Anpassung an Umfang und Inhalte der Arbeitsmarktnachfrage, präventives Gesundheitsverhalten, „Schuldstigma“ bei längerer Arbeitslosigkeit);
- Gefahr der Absenkung von Standards der sozialen Daseinsvorsorge („Angleichung nach unten“) und Tendenz zu Grundversorgungsmodellen als Minimalabsicherung nach dem „Vorbild“ Großbritanniens, das in seinem „Charity-System“ keinen vergleichbaren Schutz der Bürgerinnen und Bürger wie das Sozialsystem in Deutschland bietet;
- Szenario unterschiedlicher Versorgungskategorien und Versorgungsniveaus innerhalb der Gesellschaft, die Ungleichheit zementieren, den Notsituationen u. U. nicht gerecht werden und zu Ausgrenzung führen;
- keine Weiterentwicklung von fachlichen Standards durch Konkurrenz aus Mitgliedsländern mit niedrigeren Standards (auch hier besteht eher die Gefahr einer „Konvergenz nach unten“).

Herausforderungen für diakonische Unternehmen

Neben der möglichen Wertekollision zwischen Markt einerseits und diakonischem Auftrag andererseits ergeben sich für diakonische Unternehmen weitere zahlreiche Herausforderungen:

- **Finanzierung:** Mit einer Aushöhlung des Sozialstaatsprinzips in Deutschland und einer Schwächung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses durch Relativierungen des Wunsch- und Wahlrechts – z. B. durch eine langfristig zu Monopolisierungen führende Vergabep Praxis – bestünde die Gefahr eines (weiteren) Wegbrechens von bewährten Finanzierungsformen, ohne dass neue, vergleichbar tragfähige schon in Sicht wären. Bei Einschränkungen von Leistungskatalogen würde sich in der Folge auch die Angebotsvielfalt der Unternehmen verkleinern. Eine Umstellung auf andere Marktmodelle wäre in jedem Fall aufwendig und existenzbedrohend. Darauf zu hoffen, dass Allianzen mit der Wirtschaft staatliche Zuwendungen ersetzen könnten (wie eine zu einseitige Orientierung an finanzieller Unterstützung bei der Finanzierung der Infrastrukturen durch private Investorenmodelle suggerieren könnte), wäre unrealistisch und auch aufgrund neuer Abhängigkeitskonstellationen wenig wünschenswert.
- **Rechtliche Unsicherheiten:** Diakonische Unternehmen sind u.U. konfrontiert mit ganz unterschiedlichen Entwicklungen in der nationalen und europäischen Rechtsprechung und häufig wird erst spät klar, welche sich im Falle von Interessenkonflikten durchsetzt; erschwerend kommt die mangelnde Transparenz durch die unterschiedlichen Rechtsordnungen hinzu. Die EU-Verträge und ihre Organe bieten angesichts des binnenmarktrelevanten Schutzes vor Wettbewerbsverzerrung allenfalls einen mittelbaren normativen Schutz vor Beeinträchtigungen auf den Gebieten von Beihilfe- und Vergaberecht (im europäischen Beihilferecht wird zum Beispiel ansatzweise auch auf die Belange der sozialen Daseinsvorsorge eingegangen). Solange der Europäische Gerichtshof seiner Rechtsauslegung nur marktbezogene EU-Verträge zugrunde legen kann, bleiben eine nicht auch im EU-Recht normativ verortete Gemeinnützigkeit im Sozialstaat Deutschland sowie ihre Akteure mittel- bis langfristig unter einem latenten Rechtfertigungsdruck.

- **Gefährdung der Gemeinnützigkeit:** Die europäischen Vorstöße wie zum Beispiel die SBI bzw. ihre Instrumente zeigen Ansätze, den steuer- und förderrechtlichen Rechtsrahmen der Gemeinnützigkeit zu relativieren. Dies kann sich aus den rechtlichen Auswirkungen bei der Nutzung von Finanzinstrumenten durch gemeinnützige Sozialunternehmen ergeben, denen privates Investment mit spezifischen Renditeerwartungen zugrunde liegt. Dies kann aber auch in eine Relativierung der gesellschaftlichen Verankerung der Gemeinnützigkeit bzw. ihrer Verzahnung mit zentralen sozialstaatlichen Elementen, wie der staatlichen Garantie für ein effektives Sozialleistungssystem und der Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement, münden. Die Folge wäre eine Schmälerung des Ausgleichs, den die Gemeinnützigkeit im Wettbewerb schafft – etwa in Form von Steuervergünstigungen und Erleichterung von Spendenakquise.

- **Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit:** Aber es gilt auch umgekehrt: Bei allen Vorteilen und bei aller Stabilität, die das Gemeinnützigkeitsrecht für diakonische Unternehmen und das deutsche Sozialsystem bereithält, birgt es in seiner jetzigen Form für die Unternehmen angesichts der aktuellen Entwicklungen auf dem europäischen und deutschen Sozialmarkt auch Risiken. Die Gemeinnützigkeit diente und dient u. a. dazu, eine andere Finanzierungssystematik der Leistungserbringung zu schaffen, als es derzeit durch die EU beworben und als Teil einer Lösung für die Finanzierungsengpässe gesehen wird. In dieser Systematik übernimmt der Staat die Verantwortung für die Infrastrukturaufgaben, so dass es keiner umfangreichen Kapitalbildung bedarf, um die Investitionsfähigkeit der Leistungserbringer zu sichern. Zugleich leistet der Staat ausreichend vorschüssige Zahlungen für die zu erbringenden Leistungen im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecks. Aber durch den sukzessiven Rückzug des Staates aus der Infrastrukturfinanzierung bei gleichzeitiger Öffnung des Marktes kommt es nun zu strukturellen Ungleichgewichten. Die beeinträchtigte Investitionsfähigkeit der diakonischen Unternehmen und die erschwerte Kapitalbildung durch die Rahmenbedingungen der Gemeinnützigkeit (fehlende Ausschüttungsmöglichkeiten und Restriktionen bei der Akkumulation von Überschüssen z. B. durch zeitnahe Mittelverwendung sowie fehlender Vorsteuerabzug und ins Gewicht fallende steuerrechtliche Beratungskosten) können zu spürbaren Wettbewerbsnachteilen sowohl im Inland als auch mit Marktteilnehmern aus dem europäischen Ausland führen. Verstärkt wird diese Entwicklung in Deutschland durch den binnenmarktrelevanten Bezug des Zulassungsprinzips: Der relativ leichte Marktzugang für Dritte hat zur Folge, dass aktuell große Gesundheitsunternehmen insbesondere aus anderen Mitgliedsländern der EU den deutschen Sozialmarkt dank ihrer Kapitalkraft und der europäischen Skaleneffekte für sich „erobern“. Zu denken ist hier etwa an die Übernahme von Pflegeeinrichtungen durch Korian und Orpea oder den Aufbau von Kindertagesstätten und Gesundheitseinrichtungen durch Ameos.

Offene Fragen zur Diskussion in der Diakonie in Deutschland

Die Priorisierung und Bewertung der im vorigen Kapitel aufgezeigten Chancen und Risiken ist allerdings schwierig. Wie die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Instrumenten der Social Business Initiative gezeigt hat, birgt die Initiative als solche keine „akute Gefahr“ für die soziale Daseinsvorsorge in Deutschland und die Arbeit der diakonischen Unternehmen. Die Implikationen der SBI sollten von daher nicht überschätzt werden. Die mit ihr verknüpften rechtlichen Regelungen – unter anderem die EuSEF-Verordnung (s. S. 16, Tabelle Instrument 1) – dürften aktuell für gemeinnützige Körperschaften und damit auch für diakonische Unternehmen nicht oben auf der Agenda stehen. Und das wird voraussichtlich in der nahen Zukunft auch erst einmal so bleiben.

Aber als Indikator für die aktuellen Entwicklungen auf dem europäischen Sozialmarkt in seinen Wechselwirkungen mit den Sozialsystemen der einzelnen Mitgliedsländer ist die SBI ernst zu nehmen. So ergeben sich aus der Beschäftigung mit dieser konkreten Initiative eine ganze Reihe strategischer Anschlussfragen und Impulse, die in der Diakonie in Deutschland dringend geklärt werden sollten.

Dabei handelt es sich um Fragen 1) zum Marktverständnis der Diakonie, 2) zum gegenwärtigen und zukünftigen Stellenwert der Gemeinnützigkeit sowie 3) last but not least zum Aufgaben- und Rollenverständnis von diakonischen Unternehmen und Verbänden. Hierbei haben die verschiedenen Akteure ggf. ganz unterschiedliche Perspektiven und Interessen, die differenziert betrachtet, gemeinsam diskutiert und in die angestrebte Konsensbildung einbezogen werden müssen. Eine wichtige Rolle spielen dabei auf allen Ebenen auch die Kirchen.

1. Das Selbstverständnis der Diakonie im Verhältnis zu marktwirtschaftlichen Mechanismen in der sozialen Arbeit

Die Diakonie erkennt an, dass sich die Politik darum bemüht, geeignete Steuerungsmechanismen für die Regulierung von Angebot und Nachfrage zu finden; gleichwohl behält sie sich vor, die Sozialverträglichkeit dieser Mechanismen zu hinterfragen und den Prozess kritisch zu begleiten. Die Meinungen und Wertschätzungen zum Thema „Markt als Regulationsprinzip“ gehen im Verband dabei weit auseinander. Ein gemeinsames Verständnis der gegenwärtigen Marktentwicklungen und die Überbrückung der „interkulturellen“ Differenzen zwischen den verschiedenen Akteuren im Verband durch ein stärkeres gegenseitiges Interesse sind jedoch notwendig, um zusammen die Herausforderungen der Zukunft in Deutschland, Europa und international bewältigen zu können.

- Wie passen die Eigenschaften „unternehmerisch“ und „selbstlos“ im Anspruch diakonischer Akteure zusammen?
- Wie kann die christliche Identität diakonischer Unternehmen als Chance und Alleinstellungsmerkmal gegenüber Mitbewerbern im Wettbewerb dienen?
- Wie können wir die „interkulturellen Differenzen“ zwischen den verschiedenen Akteuren der Diakonie überbrücken, die die Chancen und Risiken marktwirtschaftlicher Entwicklungen unterschiedlich beurteilen?
- Wie können wir ein gemeinsames Verständnis der gegenwärtigen Marktentwicklungen erarbeiten?
- Welche ordnungspolitischen Vorstellungen hat die Diakonie und welche Rolle spielen die marktwirtschaftlichen Mechanismen darin?
- Wie verhält sich die Diakonie zu Markt und Wettbewerb als wirtschaftliche und gesellschaftliche Regulierungs- und Allokationsmechanismen?

2. Gemeinnützigkeitsrecht und Wettbewerb

Die Situation, in der sich diakonische Unternehmen im deutschen Sozialsystem und am Markt behaupten müssen, hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt. Ein Eckpfeiler des historisch gewachsenen und heutigen Systems ist die Gemeinnützigkeit. Sie hat als Anreizsystem bzw. als legitimierender/stabilisierender Faktor (für die Kooperation zivilgesellschaftlicher Akteure mit dem Staat bei der Erfüllung seiner Aufgaben) weiterhin eine tragende Rolle inne und gewährt finanziellen Ausgleich, Freiräume und einen besonderen Status. Gleichzeitig bringt ihre derzeitige Form einige Restriktionen und Aufwände mit sich, die den Erfolg diakonischer Unternehmen im Wettbewerb mit gewerblichen Anbietern behindern können. So wird stellenweise bereits diskutiert, die Gemeinwohlorientierung als eine normative Grundlage diakonischen Handelns teilweise auch ohne die Gemeinnützigkeit weiter zu denken.

- Was versteht die Diakonie unter Gemeinwohl und Gemeinwohlorientierung und welche Rolle spielt die Gemeinnützigkeit darin?
- Welche konkreten Vor- und Nachteile hat das Gemeinnützigkeitsrecht für welche diakonischen Unternehmen?
- Welche Reformen des Gemeinnützigkeitsrechts in Deutschland wären vor diesem Hintergrund wünschenswert?
- Wie müsste lobbytechnisch vorgegangen werden – ggf. auch auf EU-Ebene?
- Wie wirken sich die Ergebnisse auf die Verbandsstruktur aus?
- Welche anderen Stärken und Schwächen der Diakonie kommen im Vergleich mit den Stärken und Schwächen ihrer gewerblichen Konkurrenten ins Spiel (z. B. AVR, Zuordnungsgesetz, Loyalitätsrichtlinie)?
- Welche Mitgliedschaftskriterien entwickelt die Diakonie perspektivisch?

3. Die Aufgaben und Rollen der diakonischen Akteure in der Gesellschaft

Es gibt in der Diakonie verschiedene Arbeitsschwerpunkte, die in unterschiedlichem Maße und auf unterschiedliche Weise von den verschiedenen Akteuren in der Diakonie wahrgenommen werden (Initiativen, Einrichtungen, Sozialunternehmen, Trägern, den von diesen gebildeten Fachverbänden sowie den Landesverbänden und dem Bundesverband als den Diakonischen Werken der Landeskirchen bzw. der EKD). Während zum Beispiel die Lobbyarbeit für die Dienstleistungserbringung deutlich auf Seiten der Verbände liegt, fällt die Umsetzung vor Ort – also die Erbringung der sozialen und Gesundheitsdienstleistungen – in den Handlungsbereich von Unternehmen, Einrichtungen und Initiativen. Darüber hinaus gibt es jedoch auch Überschneidungen und einander ergänzende Aktivitäten innerhalb der einzelnen Aufgabenfelder. Die genaue Rollenklärung im jetzigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umfeld steht bislang noch aus.

- In welcher Weise und in welchem Maße arbeiten die verschiedenen Akteure in der Diakonie jeweils an unterschiedlichen Themen (z. B. Erbringung von sozialen und Gesundheitsdienstleistungen, Sozialanwaltschaftliche Tätigkeit, Lobbyarbeit für die Dienstleistungserbringung, Beratung und Information anderer diakonischer Akteure, Zivilgesellschaftliches Engagement)?
- Wie sehen die Rollen der unternehmerischen Diakonie und der verbandlichen Diakonie im Kontext des sozialen Unternehmertums aus?
- Welche Konsequenzen für die Verbandsaufstellung ergeben sich daraus ggf.?

Diskutieren Sie mit!

Zu diesen Fragen und den damit verbundenen Themen sollte zeitnah ein Dialog im Verband stattfinden, um die strategischen Weichen für die Zukunft(sfähigkeit) der diakonischen Arbeit in Deutschland und Europa stellen zu können. Erörterungsformate sind durch die entscheidenden Gremien kurzfristig zu etablieren und die Ergebnisse konsequent aufzugreifen.

Impressum

Herausgeber

Diakonie Deutschland –
Evangelischer Bundesverband
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Verantwortlich

Gottfried Cless
Zentrum Recht und Wirtschaft
Telefon: +49 30 652 11-1598
gottfried.cless@diakonie.de
www.diakonie.de

Redaktion und Kontakt

Dr. Marianne Dehne
Ökonomie | Zentrum Recht und Wirtschaft
Telefon +49 30 652 11-1828
marianne.dehne@diakonie.de

Dr. Stephanie Scholz
Europapolitik | Vorstandsbüro
Telefon +49 30 652 11-1654
stephanie.scholz@diakonie.de

Layout

COXORANGE Kreative Gesellschaft, Berlin

Druck

gutenberg beuys feindruckerei GmbH

**Diakonie Deutschland –
Evangelischer Bundesverband**

Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Telefon +49 30 652 11-0

Telefax +49 30 652 11-33 33

diakonie@diakonie.de

www.diakonie.de