

# **Soziales Unternehmertum und aktuelle Tendenzen am Sozialmarkt**

**Diakonie für Menschen**

Diskussionspapier für die  
Diakonie in Deutschland  
zum sozialen Unterneh-  
mertum

Langfassung

Juni 2016

# Inhalt

3 **Vorwort**

4 **I. Soziales Unternehmertum**

- 4 A. Einleitung: Was bringt der Diakonie die „Social Business Initiative“ (SBI) der EU-Kommission
- 5 B. Definition des sozialen Unternehmertums von Seiten der EU und das Selbstverständnis der Diakonie

9 **II. Der Maßnahmenplan der EU und seine Relevanz für diakonische Unternehmen**

- 9 A. Übersicht über die elf Schlüsselinstrumente
- 14 B. Was taugen die Instrumente in der Praxis?
- 24 C. Ausblick: Arbeitsgruppen der EU zu den Themen der SBI

27 **III. Allgemeine Trends und Handlungsempfehlungen**

- 27 A. Neue Finanzierungsformen
- 31 B. Wirkungsorientierung
- 36 C. Soziale Innovationen

40 **IV. Ausblick: Diakonische Unternehmen und der europäische Markt für soziale Dienste**

- 40 A. Gegenüberstellung zweier sozialpolitischer Modelle: EU versus Deutschland
- 43 B. Aktuelle Entwicklungen: Chancen und Risiken
- 48 C. Offene Fragen und Diskussionsbedarf in der Diakonie in Deutschland

50 **V. Weiterführende Informationen**

- 50 A. Links und Literaturhinweise
- 51 B. Glossar

53 **Die Mitglieder der Projektgruppe**

55 **Impressum**

In diesem Text wird zur besseren Lesbarkeit nicht an jeder Stelle der weibliche und männliche Terminus verwendet – gemeint sind aber stets gleichberechtigt Männer und Frauen.

**Legende:**

° = mit kleinem Kreis gekennzeichnete Websites und Publikationen sind unter den Links und Literaturhinweisen in Kap. V.A vollständig aufgeführt

\* = mit Sternchen gekennzeichnete Begriffe werden im Glossar in Kap. V.B erläutert

# Vorwort

die Welt befindet sich in einem schnellen Wandel. Die soziale Daseinsvorsorge in Deutschland hat in den letzten zwei Jahrzehnten große Umwälzungen erlebt. So ist auch die Diakonie gefordert, sich beständig zu reformieren und zu wandeln – es gilt „*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 Thema 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?

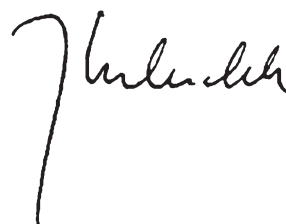
Wirtschaftliches Handeln wird in der Bibel durchaus unter diesen positiven Vorzeichen beschrieben: Die Parabel von den anvertrauten Talenten (Mt. 25,14-30) fordert dazu auf, das Evangelium von der Güte Gottes fruchtbar werden zu lassen. Das dafür verwendete Bild vom Kapital, aus dem man etwas machen kann, unterstreicht die Bedeutung umsichtigen Wirtschaftens und zeigt, dass es in einer Welt begrenzter Ressourcen wichtig ist, Potenziale zum Nutzen aller einzusetzen. Doch zu Recht wahren wir auch eine kritische Distanz zu einer problematischen Ökonomisierung und wissen um unseren ganz eigenen Auftrag.

In dieser Publikation versuchen wir Antworten auf eine ganze Reihe von Fragen zu geben: Was hat es mit der Initiative der EU auf sich? Was bedeutet dieser Vorstoß für uns – ganz konkret? Sind diakonische Einrichtungen Sozialunternehmen in den Augen der EU und wo verorten wir uns selbst? Können wir die Instrumente der EU nutzen und was bringen sie uns? Wie können wir uns weiter entwickeln auf Feldern wie „zusätzliche Finanzierungsformen“, „Wirkungsorientierung“ und „Entwicklung von innovativen Angeboten“?

Viele der skizzierten Prozesse sind aber noch im vollen Gange. Es ist nicht vorherzusehen, wie sich die beobachteten Chancen und Risiken mittel- und langfristig auswirken werden, und es gibt 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, zum Beispiel: 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 erforderlich sein, uns zusammen diesen Fragen zu stellen. Hierzu lade ich Sie alle herzlich ein!

Ihr



Dr. Jörg Kruttschnitt  
Vorstand Recht, Sozialökonomie und Personal

# I. Soziales Unternehmertum

## A. Einleitung: Was bringt der Diakonie die „Social Business Initiative“ (SBI) der EU-Kommission

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<sup>o</sup> lautete. Es wurde ein Aktionsplan zur Unterstützung des sozialen Unternehmertums in Europa mit elf Maßnahmen entwickelt, die sich drei Zielen zuordnen ließen:

### Die Ziele der Initiative

1. verbesserter Zugang zu Finanzmitteln (zum Beispiel Erleichterung des Zugangs zu privaten Finanzmitteln, Mobilisierung von europäischen Fonds);
2. mehr Sichtbarkeit für das soziale Unternehmertum (beispielsweise Entwicklung von Instrumenten zur Stärkung des Bekanntheitsgrads des sozialen Unternehmertums sowie zur Professionalisierung und Vernetzung der Sozialunternehmer);
3. die Verbesserung des rechtlichen Umfelds (beispielsweise 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, steht 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 (SBI) 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 (→ Kap. II.1). Gleich vorab sei gesagt: 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 (→ Kap. II.2). 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 immer Unschärfen enthält und nicht eins zu eins zum Beispiel 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:

- die Identität diakonischer Träger und Einrichtungen und ihr Selbstverständnis als Sozialunternehmen am Markt, einschließlich der Frage: Sind die diakonischen Unternehmen überhaupt Sozialunternehmen im Sinne der EU? (→ Kap. I.B);
- die Möglichkeiten für diakonische Akteure, zusätzliche Finanzquellen zu erschließen, um sich weiter entwickeln

und sich am Markt behaupten zu können, beziehungsweise der Umgang mit eventuellen Restriktionen durch die Gemeinnützigkeit bei der Ausschüttung von Renditen (→ Kap. III.A, Kap. IV.C);

- die Auflage von Mittelgebern, die Wirkungen sozialer Arbeit nachzuweisen, also eine wirkungsorientierte strategische Herangehensweise zu wählen (→ Kap. III.B.2);
- die Frage nach dem Innovativitätsgrad 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 (→ Kap. III.C).

Was jedoch die besondere Brisanz der Social Business Initiative ausmacht, sind ihr Status als Indikator für das wirtschafts- und sozialpolitische Vorgehen der EU (→ Kap. IV.A) und die Chancen und Herausforderungen, die für die diakonischen Akteure damit verbunden sind (→ Kap. IV.B). Welche strukturellen Auswirkungen aufgrund der verschiedenen sozial- und wirtschaftspolitischen Modelle von EU und Deutschland zeichnen sich auch mittel- und langfristig ab? Welche Fragen müssen wir deshalb innerhalb der Diakonie stellen und beantworten, um unseren weiteren Kurs festzulegen? Hier geht es insbesondere um unser Verhältnis zum Markt, unser Rollenverständnis und den Stellenwert der Gemeinnützigkeit, die für die Zukunft diakonischen Handelns im Setting des deutschen Sozialmarktes und auf dem europäischen Binnenmarkt von entscheidender Bedeutung sind (→ Kap. IV.C).

## **B. Definition des sozialen Unternehmertums von Seiten der EU und das Selbstverständnis der Diakonie**

### 1. Was versteht die EU unter Sozialunternehmen?

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

#### **Verständnis der EU**

„Unter Sozialunternehmen versteht die Kommission Unternehmen<sup>1</sup>,

- für die das soziale oder gesellschaftliche gemeinnützige<sup>2</sup> Ziel 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

<sup>1</sup> 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).]

<sup>2</sup> In der englischen Fassung heißt es: „... those for which the social or societal objective of the common good [= Gemeinwohl] is the reason for the commercial activity, often in the form of a high level of social innovation, ...“. Deshalb ist eine eindeutige Festlegung auf „gemeinnützig“ im Sinne des deutschen Rechts nicht möglich.

- Unternehmen, die bei der Produktion von Waren beziehungsweise 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 elf Millionen. In Ergänzung zu der in der Mitteilung aufgeführten Beschreibung, die als Indiz für soziales Unternehmertum recht allgemein unter anderem die Innovationskraft anführt, enthält beispielsweise die Definition in der rechtlich bindenden Verordnung über Europäische Fonds für Soziales Unternehmertum (EuSEF\* → Kap. II.B.1) 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 gegebenenfalls von den Maßnahmen im Aktionsplan zur Social Business Initiative profitieren? Wenngleich in weiteren EU-Publikationen die Zielgruppe eingeeengt zu sein scheint (so etwa in der Broschüre der EU-Kommission „Sozialwirtschaft und soziales Unternehmertum“<sup>o</sup> 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.o., Fußnote 1) 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 (Schlüsselinstrument 5 → Kap. II.B.3), das die Wohlfahrtsverbände in Deutschland mit umfasst.

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

## 2. Soziales Unternehmertum im Selbstverständnis der Diakonie

Von 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:

### Position (aus) der Diakonie

„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<sup>3</sup> 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 beziehungsweise das Ziel, gemeinsam

3 S.o., Fußnote 1.

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.<sup>4</sup>
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 beziehungsweise der allgemeinen öffentlichen Debatte; sie weisen jedoch eine ganze Reihe Spezifika und damit ein cha-

rakteristisches „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 ausgetragen 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, unter Umständen, weil sie bislang nicht mit einem Rechtsanspruch versehen sind.
- **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 das Werk „Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband“ die Diakonie der Evangelischen Kirche in Deutschland gegenüber den öffentlichen Stellen, wie zum Beispiel 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 (beispielsweise Gustav Werner, Friedrich von Bodelschwingh, Johann Friedrich Oberlin oder auch Wilhelm Raiffeisen) und orga-

<sup>4</sup> Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 20.11.2012, [40] beziehungsweise Kirchengesetz zur Zuordnung rechtlich selbstständiger Einrichtungen zur Kirche (Zuordnungsgesetz der EKD – ZuOG-EKD) vom 12. November 2014



nisierten 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 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 (→ Kap. III.C).

- 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 (s. Exkurs im Kap. IV.A). Denn die Einbindung eines Verbands beziehungsweise 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 wachsame 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 binnenmarktorientierten 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.



## II. Der Maßnahmenplan der EU und seine Relevanz für diakonische Unternehmen

### A. Übersicht über die elf Schlüsselinstrumente

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. 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 finden sich in der Tabelle grau hinterlegt und werden im folgenden Kapitel II.B. weiter erläutert und hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit bewertet. Die Internetseiten, auf denen die Dokumente der EU zu den einzelnen Instrumenten zu finden sind, werden im Kap. V.B. „Links und Literaturhinweise“ aufgelistet (gekennzeichnet durch das Zeichen „°“).

Nr.	Instrument	Kurzbeschreibung	Relevanz/Nutzbarkeit
<b>VERBESSERUNG DES ZUGANGS ZU FINANZMITTELN</b>			
1	Europäischer Rechtsrahmen für soziale Investmentfonds (European Social Entrepreneurship Funds = EuSEF)  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 offensteht. Es sollte allerdings im konkreten Fall eine Reihe von Fragen geklärt sein, bevor sich ein Unternehmen in das Portfolio aufnehmen lässt, zum Beispiel: Bedeutet die Aufnahme eine Gefahr für den Status der Gemeinnützigkeit? Welchen Einfluss hat der Fondsmanager? In welcher Form müssen die erzielten Wirkungen nachgewiesen werden? (→ 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 Kleinstunternehmen 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 (→ Kap. II.B.2).

Nr.	Instrument	Kurzbeschreibung	Relevanz/Nutzbarkeit
3	Einführung eines europäischen Finanzinstruments 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 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 beziehungsweise jede Bürgschaft, die zugunsten eines Sozialunternehmens übernommen wird, weitere Mittel generiert.	Wurde von Deutschland nicht umgesetzt → Keine Relevanz
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 auf Bundesebene 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  Weitere Informationen zu den Investitionsschwerpunkten und Fördermöglichkeiten in Deutschland im Rahmen des ESF s. Homepage zum ESF des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: <a href="http://www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/Foerderschwerpunkte/inhalt.html;jsessionid=058727A18C09EA44C8BA64D66AC661C2">http://www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/Foerderschwerpunkte/inhalt.html;jsessionid=058727A18C09EA44C8BA64D66AC661C2</a>

II. VERBESSERUNG DER SICHTBARKEIT

5	Mapping („Kartografie“) des Sektors von Sozialunternehmen in Europa: „A Map of Social Enterprises and Their Eco-Systems in Europe. Executive Summary“ <sup>o</sup>	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. 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.	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. Das Mapping bildet außerdem eine Grundlage für Instrumente 6 und 8. (→ Kap. II.B.3 und II.B.4)
---	--	---	--

Nr.	Instrument	Kurzbeschreibung	Relevanz/Nutzbarkeit
6	Freiwillige öffentliche Kennzeichnungs- und Zertifizierungsdatenbank	<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. 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 weiterzutreiben, um gegebenenfalls mit eigenen Ansätzen vertreten zu sein. (→ s. 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.</p> <p>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.</p> <p>Es geht um die Förderung gegenseitigen Lernens und den Aufbau von Kapazitäten.</p> <p>Die EU-Kommission hat im Februar 2013 ein Handbuch<sup>o</sup> 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> <p>Was ist soziale Innovation?</p> <p>Wie können öffentliche Behörden soziale Unternehmen unterstützen?</p> <p>Wie können soziale Unternehmen einen höheren Stellenwert in der öffentlichen Ordnung erlangen?</p> <p>Wie können die Strukturfonds der EU (ESF und EFRE) für soziale Innovation genutzt werden?</p> <p>Zudem bietet das Handbuch Beispiele von bewährten Verfahren sowie 10 praktische Schritte zur Umsetzung von sozialer Innovation.</p> <p>Link zum Handbuch: <a href="http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf">http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf</a></p>	<p>Da die Bundesregierung keine Investitionspriorität für Sozialunternehmen gesetzt hat (s. Instrument 4), sind unsere Verwaltungsebenen nicht einbezogen.</p> <p>→ keine Relevanz</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): <a href="http://www.socialinnovationeurope.eu">www.socialinnovationeurope.eu</a></p> <p>Ziel der Plattform:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sichtbarkeit der unternehmerischen sozialen Aktivitäten erhöhen sowie</li> <li>- Vernetzung der Sozialunternehmen</li> </ul> <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. Zu prüfen ist, inwiefern es für diakonische Akteure lohnend wäre, sich mit ihren Ansätzen, Publikationen und Veranstaltungen zum Thema dort aktiver zu platzieren (→ Kap. II.B.4).</p>
<b>III. VERBESSERUNG DES RECHTLICHEN UMFELDS</b>			
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.</p> <p>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.</p> <p>Link zum Bericht: <a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0072:FIN:DE:PDF">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0072:FIN:DE:PDF</a></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</p>
9.b	Vorschlag einer Verordnung über die Satzung der Europäischen Stiftung (FE)	<p>Eine solche Verordnung sollte grenzüberschreitende Stiftungsaktivitäten innerhalb der EU ermöglichen beziehungsweise vereinfachen. Sie sollte neben den jeweils bestehenden nationalen Regelungen gelten.</p> <p>Eine Europäische Stiftung würde bei europaweiter Aktivität Vereinfachungen mit sich bringen, wie zum Beispiel Rechenschaftspflicht nur noch gegenüber einer Stiftungsaufsichtsbehörde oder Verlegung des Sitzes ohne Auflösung im Wegzugsstaat beziehungsweise ohne Neugründung im Zuzugsstaat (so laut Entwurf für eine FE).</p> <p>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 beziehungsweise 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</p>

Nr.	Instrument	Kurzbeschreibung	Relevanz/Nutzbarkeit
9.c	Studie zur Situation von Gegenseitigkeitsgesellschaften: „Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe“ (KOM, November 2012)	Gegenseitigkeitsgesellschaften basieren auf dem Genossenschaftsgedanken einerseits und der Rechtsform der Kapitalgesellschaft andererseits. Sie machen einen erheblichen Anteil am Versicherungsmarkt in Europa aus, zum Beispiel 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.	Gegenseitigkeitsgesellschaften werden im deutschen Sozialsystem nicht als eigene Rechtsform genutzt. Die Gegenseitigkeitsgesellschaft kennt man im Wesentlichen im Versicherungssektor: Versicherung auf Gegenseitigkeit. → Keine Relevanz
10	Stärkere Berücksichtigung von Qualitätsaspekten und Arbeitsbedingungen bei der Auftragsvergabe der öffentlichen Hand	Die drei EU-Vergaberichtlinien <sup>o</sup> wurden 2014 vom Europäischen Parlament und Rat verabschiedet und mussten bis April 2016 in nationales Recht umgesetzt werden. 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). Ergänzend dazu hat die Bundesregierung auch die Vergabeverordnung neu gefasst (Fundstelle: BGBl. I S. 624). 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.	Die neuen EU-Vergaberichtlinien sind aus Sicht der Diakonie zu begrüßen und von hoher Relevanz: 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. Eine Handreichung zur Vergabereform wurde vom Bundesverband als Diakonie Text 03.2015 <sup>o</sup> publiziert. 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 (→ Kap. II.B.6).
11	Vereinfachung der Vergabevorschriften für öffentliche Beihilfen auf soziale und lokale Dienstleistungen („Almunia-Paket“) <sup>o</sup>	Das sogenannte Almunia-Paket ist 2012 in Kraft getreten. Es 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. 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. Wenn also die Voraussetzungen dieser Freistellung eingehalten werden, entsteht dem Staat gegenüber keine Rückzahlungspflicht der gewährten finanziellen staatlichen Vorteile.	Die Umsetzung ist in Deutschland erfolgreich verlaufen und bedeutet für die diakonischen Unternehmen eine große Erleichterung. → große Relevanz, daher weiterhin Informationsaktivitäten verbandsweit notwendig (→ Kap. II.B.7)

## B. Was taugen die Instrumente in der Praxis?

Sieben Instrumente sind hinsichtlich ihres Nutzens für diakonische Unternehmen genauer zu prüfen:

- EuSEF (Europäischer Rechtsrahmen für soziale Investmentfonds)
- Förderung der Entwicklung von Mikrokrediten
- Mapping des Sektors „Sozialunternehmen in Europa“
- Öffentliche Kennzeichnungs- und Zertifizierungsdatenbank
- Elektronische Informations- und Kommunikationsplattform für den Erfahrungsaustausch
- Auftragsvergabe der öffentlichen Hand
- Beihilfen für soziale und lokale Dienstleistungen („Almunia-Paket“)

Im Folgenden wird jedes dieser sieben Instrumente ausführlicher erklärt, der Umsetzungsstand zusammengefasst und eine Bewertung nach Chancen und Risiken sowie ein Fazit erstellt.

### 1. EuSEF

#### a) Was ist unter EuSEF zu verstehen?

Beim EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds<sup>5</sup>) handelt es sich um den rechtlichen Rahmen, der ein Gütesiegel (Label) für soziale Investmentfonds abgibt, die speziell für Sozialunternehmen aufgelegt werden können. Daneben können aber auch gewerbliche Unternehmen aus jeglichem Wirtschaftssektor in einen solchen Fonds aufgenommen werden, um dessen Möglichkeit zu vergrößern, Gewinne durch die rein profitabilitätsorientierte Unternehmenstätigkeit zu erzielen. Dies hat dann gegebenenfalls einen positiven Einfluss auf das Rating des jeweiligen Fonds auf dem Kapitalmarkt, und der Fonds wird durch die Mischung der Beteiligungen für Investoren attraktiver.

Derzeit sind in der EU nur drei Fonds nach der EuSEF-Verordnung aufgelegt: zwei von BonVenture<sup>6</sup> in München und ein Fonds in Frankreich, der grenzüberschreitend in verschiedenen Mitgliedstaaten der EU arbeitet.

Das Maximalvolumen eines Fonds nach der EuSEF-Verordnung beläuft sich auf 500 Millionen Euro und ist grundsätzlich eher an professionelle Anleger adressiert. Denn auch Privatanleger werden nur zugelassen, wenn sie mindestens 100.000 Euro investieren und eine separate Risikoerklärung unterschreiben.

Die Struktur des Fonds ergibt sich ebenfalls aus den Kriterien der EuSEF-Verordnung, die den Rahmen und die Voraussetzungen für die Umsetzung eines Fonds enthält. Danach müssen mindestens 70 Prozent sogenannte qualifizierte Unternehmen und dürfen maximal 30 Prozent nicht qualifizierte Unternehmen Teil des Fondsportfolios sein. Unter einem qualifizierten Portfolio-Unternehmen versteht die Verordnung nach der Definition ihres Art. 3 (1) d) ein Unternehmen, das

- i) zum Zeitpunkt einer Investition des qualifizierten Fonds für soziales Unternehmertum nicht für den Handel an einem geregelten Markt oder in einem multilateralen Handelssystem (MTF) im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Nummern 14 und 15 der Richtlinie 2004/39/EG zugelassen ist;
- ii) die Erzielung messbarer, positiver sozialer Wirkungen im Einklang mit seinem Gesellschaftsvertrag oder seiner Satzung als sein vorrangiges Ziel sieht, wobei das Unternehmen schutzbedürftigen, marginalisierten, benachteiligten oder ausgegrenzten Personen Dienstleistungen oder Güter bereitstellt,
  - bei der Produktion von Gütern oder der Erbringung von Dienstleistungen ein soziales Ziel verfolgt oder
  - ausschließlich Sozialunternehmen im Sinne der ersten beiden Gedankenstriche Finanzmittel gewährt;
- iii) seine Gewinne im Einklang mit seinem Gesellschaftsvertrag oder seiner Satzung und den darin im Voraus festgelegten Verfahren und Regeln für eine etwaige Gewinnausschüttung an Anteilseigner und Eigentümer vor allem zum Erreichen seines vorrangigen sozialen Ziels einsetzt, damit sichergestellt ist, dass eine solche Gewinnausschüttung nicht seinem vorrangigen Ziel zuwiderläuft;

5 Verordnung (EU) Nr. 346/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum; in Kraft seit Mitte 2013.

6 Sozialer Venture Capital Fonds (BonVenture Gruppe), [www.bonventure.de](http://www.bonventure.de)



iv) in verantwortungsbewusster und transparenter Weise verwaltet wird, insbesondere durch Einbindung von Arbeitnehmern, Kunden und anderen von seiner Unternehmensstätigkeit Betroffenen [...].

Die qualifizierten Portfolio-Unternehmen (= Sozialunternehmen) sind dabei nicht auf gemeinnützige Unternehmen beschränkt, vielmehr fallen unter die Definition des Sozialunternehmens der Kommission und im Besonderen der EuSEF-Verordnung auch gewerbliche Sozialunternehmen. Sie können ebenfalls qualifiziertes Unternehmen sein, da die erzielten Gewinne laut EuSEF zwar zu einem vorrangigen sozialen Zweck zu verwenden sind, die Reinvestition jedoch lediglich im Einklang mit dem Gesellschaftsvertrag oder der Satzung stehen muss. Ein staatlicher Gemeinnützigkeitsstatus, wie er in Deutschland und vielen anderen europäischen Staaten auf ähnliche Weise existiert, wird jedoch nicht verlangt.<sup>7</sup>

Nicht qualifizierte Unternehmen sind Unternehmen aller Art, die die Kriterien der genannten Definition nicht erfüllen. Dabei stellt sich für Interessenten der Diakonie an einem EuSEF-Fonds die Frage, wie der Fonds, an dem man sich beteiligen möchte, „politisch korrekt“ realisiert wird. Denn unter den 30 Prozent nicht qualifizierten Unternehmen können sich Unternehmen aus jeglichem Wirtschaftssektor befinden, die weder zur Philosophie noch zum Leitbild des jeweiligen qualifizierten Sozialunternehmens zu passen brauchen. Dies kann zum Beispiel an einer völlig fehlenden Reinvestition der Gewinne in den sozialen Unternehmenszweck liegen, aber auch daran, dass es sich um ein Unternehmen zum Beispiel der Rüstungsindustrie oder eines anderen ethisch fragwürdigen Sektors handelt.

Entscheidend für die Aufnahme eines Sozialunternehmens in einen Fonds nach der EuSEF-Verordnung ist die Orientierung an einer messbaren sozialen Wirkung der Unternehmenstätigkeit. Als qualifiziertes Portfolio-Unternehmen des Fonds kann ein Sozialunternehmen von Investoren Finanzmittel für bauliche Investitionen beziehungsweise Unternehmensfinanzierungen erhalten. Der zu bestellende Fondsmanager hat unter anderem die Aufgabe, die Wirkung zu messen und danach den Wert der Fondsanteile zu bestimmen. Entsprechend der insoweit festgestellten Wirkung berechnet sich dann zum Beispiel mittels Umsatz und einer methodisch generierten Ziffer (z.B. SROI\* „5“) die Summe an Mitteln, die

das Unternehmen aus den Investitionen in den Fonds als Kredit erhalten kann. Die beabsichtigte/versprochene soziale Wirkung wird zum Zeitpunkt der Investition festgelegt und über den Zeitverlauf gemessen. Eine entsprechende Methode zur Messung der Wirkungsorientierung macht die geplante beziehungsweise bisherige Wirkung sichtbar und bezifferbar.

Ob die erwünschte Wirkung zu einem Zeitpunkt X eingetreten ist und wie hoch der Investitionsbetrag ist, der dem Sozialunternehmen zugutekommt, wird durch den Fondsmanager festgestellt. Wichtig: Bei der Refinanzierung durch einen Sozialinvestmentfonds wie dem EuSEF ist bei einem als gemeinnützig anerkannten Sozialunternehmen zu beachten, dass die Zinszahlung für derartige eigenkapitalähnliche Instrumente in den Investitionskostensätzen steuerrechtlich gedeckelt sind (z. B. maximal 4 Prozent). Übliche Fondserwartungen liegen aufgrund des höheren Risikos von Eigenkapitalfinanzierungen oder Unternehmensfinanzierungen jedoch bei 4 Prozent pro Jahr und mehr. Daran wird erkennbar, dass eine umsatzbezogene Berechnung der Summe, die den Portfoliounternehmen aufgrund ihrer Wirkungsleistung und der daraus folgenden Wertigkeit des Fonds zukommt, dazu führt, dass große und vor allem gewerbliche Sozialunternehmen eine größere Chance haben, sich über einen EuSEF-Fonds zu refinanzieren als etwa Sozialunternehmen in der Gründungsphase.

Zudem sind viele Projekte und Finanzierungsvorhaben der diakonischen Unternehmen eher kleinvolumig. Dies ist für vergleichbare Fonds unattraktiv, da die sich daraus resultierende Kleinteiligkeit die Verwaltungskosten steigen lässt. Denkbar ist eine EuSEF-Fondsfinanzierung daher eher für große Konversionsprojekte zur Eigenkapitalunterlegung oder die Übernahme von anderen sozialen Unternehmen im Rahmen von Konzentrationsprozessen.

## **b) Wie wurde mit dem EuSEF verfahren?**

Wie bereits unter a) festgestellt, sind bislang nur drei Fonds im Rahmen der EuSEF-Verordnung aufgelegt worden: zwei Fonds in Deutschland und ein weiterer in Frankreich. Bezeichnend für seine noch relativ geringe Bedeutung am Kapitalmarkt mag auch sein, dass er zum Beispiel in der klassischen Bankenmetropole London noch keinen Anklang gefunden hat. Diese geringe Zahl wird zum einen dem hohen bürokrati-

<sup>7</sup> Dies wäre auch in einer EU-Regelung durchaus möglich gewesen. Der Begriff der Gemeinnützigkeit findet sich zum Beispiel in der Mitteilung zum sozialen Unternehmertum, in der Dienstleistungsrichtlinie, und mehrere Studien sind mittlerweile zum Ergebnis gekommen, dass Gemeinnützigkeit in den EU-Mitgliedstaaten in zwar unterschiedlicher Form vorkommt, aber immer Teil der staatlichen Ordnung ist.



schen und finanziellen Aufwand geschuldet sein, der mit der Auflegung eines EuSEF-Fonds, zusätzlich zu den vorgeschriebenen allgemeinen Zulassungsverfahren, verbunden ist. Der finanzielle Aufwand erhöht zudem die sogenannten „weichen“ Kosten der Fondsinitiatoren und senkt die Rentabilität des Fonds. Zum anderen ist seine Bekanntheit noch gering, und seine Funktionsweise ist für den sozialen Sektor ungewohnt. Konkurrenz erhalten die Fonds durch verschiedenste Labels sogenannter nachhaltiger Investmentfonds für private und institutionelle Anleger, die durch Finanzinstitute vergeben werden und in der Regel eine mehr oder weniger strenge Prüfung der Investitionsstrategie bedeuten. Diese Labels sind häufig kostengünstiger oder sogar kostenfrei.

Von September 2015 bis zum Januar 2016 führte die EU-Kommission eine Konsultation zur Nutzbarkeit und Attraktivität des EuSEF durch, an der sich jeder Interessierte online beteiligen konnte. Hier wurden insbesondere Investorschutz-Mechanismen und der Aufwand für die Registrierung eines Fonds nach dem Regelungsrahmen des EuSEF hinterfragt. Bereits die Durchführung und Art der Fragestellung der Konsultation selbst kann als Indikator für den bislang ausbleibenden Erfolg des Instruments gewertet werden. Obwohl die Konsultation offen für alle Interessierten ist, sind die Fragen auf die professionellen Finanzmarktakteure und deren Einschätzungen ausgerichtet. Fragestellungen der Sozialwirtschaft finden sich nicht wieder. Ergebnisse sind frühestens in der zweiten Jahreshälfte 2016 zu erwarten.

### **c) Bewertung: Chancen und Risiken**

#### **(+) Nutzen der Fondsfinanzierung**

Sozialinvestmentfonds, zu denen Fonds nach der EuSEF-Verordnung 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 Verbesserungen beispielsweise bei der Umsetzung der Inklusionsstrategie, der Behindertenhilfe oder bei der Konversion stationärer Pflegeangebote in ambulante Formate herbeiführen, zum Beispiel in der Form des dezentralen Wohnens mit allen personenzentrierten Assistenzdienstleistungen, die in diesem Rahmen erforderlich sind.

#### **(+) Verbesserung der Unternehmensfinanzierung**

Eine weitere positive Folge aus einem Sozialinvestmentfonds kann sich auf die konkrete Art und Weise der Unternehmensfinanzierung beziehen. Denn die Steuerungs-

und Berichtsanforderungen der Investoren können zu einer Professionalisierung der Akquise und der Durchführung der Unternehmensfinanzierung beitragen.

#### **(-) Durchführungsanforderungen**

Allerdings kann sich die Ausgestaltung der Finanzierungen gerade für kleinere und mittlere gemeinnützige Unternehmen auch als schwieriger beziehungsweise aufwändiger erweisen, unter anderem durch andere Reporting- und Ausgestaltungsanforderungen der Investoren.

#### **(-) Verwaltungstechnische Voraussetzungen**

Darüber hinaus erweisen sich die höheren Regularien und später auch der höhere Verwaltungsaufwand des EuSEF als bei klassischen Fonds als kostentreibend, was sich nicht zuletzt renditesenkend auswirkt. Dies hängt auch mit dem sehr arbeitsaufwändigen Registrierungsprozess zusammen.

#### **(-) Kostentreiber**

Hinzu kommen unverhältnismäßig hohe Gebühren, die üblicherweise in Renditen für Investoren eingepreist werden: Derzeit fallen bei der BaFin 2.250 Euro und zusätzlich bei der Europäischen ESMA 11.250 Euro plus interne Anwalts- und Wirtschaftsprüfungskosten (Fondsprospekt) an – dies insbesondere bei nachträglicher Registrierung. Insgesamt steigen bei einer Nutzung von Sozialinvestmentfonds wie hier dem EuSEF – anders als bei klassischen Bankfinanzierungen – je nach Ausgestaltung die „weichen“ Kosten durch die Prüfung der Finanzierung durch Anwälte, Wirtschaftsprüfer und Steuerberater.

#### **(-) Einflussnahme des Fondsmanagers**

Die Rolle des Fondsmanagers ist in der EuSEF-Verordnung deutlich im Interesse der Investoren ausgestaltet. Sie enthält eine konkrete Mitbestimmung des Fondsmanagers am Geschäftsplan sowie an der Ausrichtung und Gestaltung der sozialen Arbeit. Der Eintritt der „positiven sozialen Wirkung“ als Ergebnis der einzelnen Sozialdienstleistung wird allein durch den Fondsmanager festgestellt. Hier besteht eine große Abhängigkeit beziehungsweise die Gefahr von Einflussnahme. Da sich das Investoreninteresse naturgemäß nicht immer beziehungsweise nicht immer im Detail mit dem konkreten Geschäftsmodell des refinanzierten Sozialunternehmens deckt und da die jeweiligen Geschäftsmodelle, einschließlich der Ausgestaltung der Satzung oder des Gesellschaftsvertrags, wichtiger Bestandteil des gemeinnützigen Status des Sozialunternehmens sind, ist die Einflussnahme des Fondsmanagers beziehungsweise des Investors selbst mittels gründlicher Vereinbarungen klar einzugrenzen.

**(-) Sozialinvestmentfonds und Gemeinnützigkeit**

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 Einmalrückzahlungen zum Ende der Finanzierungslaufzeit mit dem Prinzip der zeitnahen Mittelverwendung kollidiert. Vom Ausschüttungsverbot ausgenommen sind Zinszahlungen im Rahmen von laufenden Bankdarlehen.

**(-) Abhängigkeit von Schwankungen am Finanzmarkt**

Als nachteilig kommt hinzu, dass ein solcher Fonds vom Niedrigzinsniveau abhängig ist (insbesondere bei Unternehmensfinanzierungen, weniger bei baulichen Investitionen). Steigt das Zinsniveau an, ist mit einem – möglicherweise sehr kurzfristigen – Abwandern der Investoren zu Wirtschaftssektoren mit höheren Renditen als im Sozialsektor zu rechnen.

**(-) Vorbehalte gegenüber privater Finanzierung**

Eine praktische Schwierigkeit begegnet einem Sozialunternehmen möglicherweise auch durch die zunehmend sehr kritische Haltung der öffentlichen Kostenträger gegenüber solchen Finanzierungsinstrumenten bei sozialen Projekten (anders als im Straßenbau, dem Schulbau und der Energiewirtschaft). Nicht zuletzt kommt auch die Einstellung der Aufsichtsgremien gemeinnütziger Unternehmen in Deutschland überhaupt ins Spiel, wo Diskussionen über Renditeerwartungen häufig verpönt sind.

**Fazit:** Die Nutzung eines Sozialinvestmentfonds nach den Regularien des EuSEF bringt den Vorteil einer zusätzlichen Finanzquelle mit sich, wenn Aktivitäten des Sozialunternehmens refinanziert werden sollen, für die es keine Regelfinanzierung oder keine klassischen Finanzierungsinstrumente wie den Bankkredit gibt. Die Risiken für die Gemeinnützigkeit sind hierbei allerdings größer und jede Beteiligung eines Sozialunternehmens an einem solchen Fonds als Portfoliounternehmen sollte zuvor mit dem Finanzamt abgeklärt werden. Insbesondere handelt es sich bei dieser Vorabprüfung um den Parameter des Ausschüttungsverbots, dem etwa mit einer geringen Rendite begegnet werden kann.

**2. Förderung der Entwicklung von Mikrokrediten****a) Was ist unter Mikrokrediten im Sinne der SBI zu verstehen?**

Mikrokredite im Rahmen der SBI sind Kleinstkredite bis zu einem Volumen von 25.000 Euro. Bei der Umsetzung dieser Maßnahme stehen die Analyse und die Förderung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für Kleinstkredite im Mittelpunkt. So sollen unter anderem die Vertrauensstellung und damit die psychologische Kreditwürdigkeit gefördert werden, die Sozialunternehmen in der Wahrnehmung der Kreditinstitute in größerem Maße einnehmen sollen.

Generell soll mit diesem Unterprogramm Menschen der Zugang zu Kleinkrediten bis 25.000 Euro erleichtert werden, die am herkömmlichen Kreditmarkt benachteiligt sind. Dies können entweder benachteiligte Gruppen wie Menschen mit Behinderungen sein, Personen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, die Schwierigkeiten mit dem (Wieder-) Einstieg in den Arbeitsmarkt haben, die von sozialer Ausgrenzung bedroht sind oder die sozial schwach gestellt sind und die darüber hinaus ein eigenes Kleinunternehmen gründen oder ausbauen wollen. Als Kleinunternehmen zählen Unternehmen mit maximal neun Arbeitnehmern. Die Unternehmen können durch die Mikrokreditfonds auch direkt gefördert werden, wenn sie die Arbeitnehmer aus den zuvor genannten benachteiligten Gruppen beschäftigen.

**b) Wie wurde mit dem Instrument der Mikrokredite verfahren?**

Die EU Kommission hat in ihrer Förderlinie „EaSI“ die Möglichkeit geschaffen, bis Ende 2017 Mikrokredite als Teil einer EU-Förderung zu beantragen. Allerdings steht diese Option Sozialunternehmen in Deutschland derzeit nicht zur Verfügung, da die Bundesregierung einen eigenen Mikrokreditfonds anbietet, der eine Nutzung des EU-Instruments laut Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) überflüssig mache. Der sogenannte „Mikrokreditfonds Deutschland“, seit Mai 2015 angesiedelt beim BMAS und operationalisiert in Kooperation mit Mikrofinanzinstituten (nähere Informationen unter [www.mein-mikrokredit.de](http://www.mein-mikrokredit.de)), stellt Kreditvolumina von bis zu 20.000 Euro zur Verfügung. Angesprochen sind auch hier Sozialunternehmer, Sozialunternehmen, die ein erfolgversprechendes Geschäftsmodell aufweisen können, wobei die Regularien niedrigschwelliger als beim herkömmlichen Bankkredit sind.

Die Attraktivität eines Mikrokredits ist grundsätzlich abhängig von der Größe des Unternehmens, das einen solchen Kredit akquiriert. Besonders geeignet ist er zur Anschubfinanzierung einer neuen Geschäftsidee beziehungsweise zur Überbrückung bis zu einer weiteren Finanzierung und unterliegt regelmäßig unkomplizierteren Verfahren als übliche Bankdarlehen, bei deren Gewährung schon allein der Umfang an Sicherheiten eine ganz andere Rolle spielt. Außerhalb des Mikrokreditfonds des BMAS kommen in Deutschland für die Vergabe von Kleinstkrediten in der Sozialwirtschaft vor allem die KfW Bankengruppe sowie die Bank für Sozialwirtschaft (BfS) in Frage. Bis Ende 2017 besteht theoretisch auch noch die Möglichkeit, dass sich Deutschland am Instrument der SBI beteiligt.

Die EU-Kommission hat im Übrigen einen Verhaltenskodex veröffentlicht, der als Grundlage für die Vergabe von Kleinstkrediten dienen soll. Dies ist eine Umsetzung des Anliegens der SBI hin zu einer besseren Sichtbarkeit und zu einem größeren Vertrauen in das soziale Unternehmertum, wenn es um die Vergabe von Mikrokrediten an Sozialunternehmen geht. Konkrete Maßnahmen, etwa gesetzgeberischer Art, sind seitens der EU derzeit nicht vorgesehen.

### **c) Bewertung: Chancen und Risiken**

Obwohl Akteure in Deutschland dieses Instrument nicht nutzen können, werden nachfolgend allgemeine Prüfungsaspekte zu Mikrokrediten aufgeführt – auch für den Fall, dass sich Deutschland bis Ende 2017 noch am EaSI-Mikrokreditprogramm beteiligt.

#### **(+) Einfachheit**

Mikrokredite entfalten im Wesentlichen drei allgemein positive Aspekte, die sich zunächst auf eine relativ unkomplizierte Finanzbeschaffung beziehen. Zudem unterstützen sie die Realisierung von innovativen Ideen – dies in der Regel allerdings mit ergänzenden Mitteln. Weiterhin sind sie geeignet, Kooperationen zu fördern, indem mehrere Unternehmen mit einer gemeinsamen Idee mehrere Mikrokredite nutzen können, wenn dies den damit verbundenen ansteigenden Verwaltungsaufwand rechtfertigt.

#### **(–) Passgenauigkeit**

Eher nachteilig an dieser Form der Refinanzierung ist die relativ seltene Passgenauigkeit zunächst zu größeren diakonischen Unternehmen. Für diese handelt es sich in der Regel um zu geringe Darlehenssummen. Für kleine Träger kann dieses Instrument interessant sein. Hier besteht meistens jedoch noch ein beträchtlicher Bedarf an Praxiserfahrung mit solchen Finanzinstrumenten. Schließlich fällt bei der Planung einer Mikrokreditfinanzierung häufig

die Notwendigkeit einer schnellen Anschlussfinanzierung als Schwierigkeit ins Gewicht. Zudem lag der Zinssatz 2014/2015 bei sieben bis acht Prozent, was in der aktuellen Niedrigzinsphase eher hoch ist.

Fazit: Die Form des Mikrokredits, unabhängig davon, ob sie von der EU oder der Bundesregierung ausgeschrieben werden, empfiehlt sich für überschaubares Handeln von Sozialunternehmen, die zum Beispiel im Bereich der Innovationsförderung eine Anschubfinanzierung benötigen. Interessant ist beim Mikrokredit, dass er nicht auf die Sicherheiten/Bonität fokussiert ist, sondern auf die umzusetzende unternehmerische Idee, das Geschäftsmodell.

## **3. Mapping des Sektors „Sozialunternehmen in Europa“**

### **a) Was ist unter dem Mapping der SBI zu verstehen?**

Da die EU keine Regelungskompetenz für die spezifische Gestaltung von Sozialleistungssystemen hat, ist sie in der Regel auf gute Beispiele (good practice), bewährte Verfahren und reproduzierbare Modelle aus den Mitgliedstaaten angewiesen, um sozialpolitisch relevante Leitlinien oder Empfehlungen abzugeben.

Das Mapping (Kartografie)<sup>o</sup> soll der Ermittlung dieser Informationen aus den Mitgliedstaaten dienen und zur Klärung darüber beitragen, wie sich diese nationalen Rahmenbedingungen in der jeweiligen Rolle der Sozialunternehmen wiederfinden. Dazu hat eine von der EU-Kommission beauftragte Agentur das Mapping der verschiedenen Arten von Sozialunternehmen in Europa erstellt, mit der ihre jeweiligen Eigenschaften, ihre Wirtschaftsmodelle, ihr wirtschaftliches Gewicht, ihr länderübergreifendes Wachstumspotenzial ebenso erfasst werden wie teilweise auch Inhalt und Kriterien der Satzungen und Steuersysteme sowie die Kennzeichnungsinstrumente.

Die offensichtlichsten Aktivitäten von Sozialunternehmen in Europa können im Bereich der Arbeitsintegration von benachteiligten Gruppen gefunden werden. Darüber hinaus werden die Mehrheit der Dienstleistungen von Sozialunternehmen im gesamten Spektrum der Sozialleistungen (Altenpflege, Behindertenpflege, soziale Integrationsarbeit, Migration, Gesundheitswesen usw.) angeboten.

### **b) Wie wurde mit dem Mapping verfahren?**

Das Mapping wurde in der ersten Jahreshälfte 2014 mit Recherchen in den EU-Mitgliedstaaten und in der Schweiz

begonnen und in der zweiten Jahreshälfte 2014 fertiggestellt und veröffentlicht.<sup>8</sup> Die von der Consulting-Firma ICF International erstellten Übersichten sind bezüglich der Gesamtzusammenfassung sowie bezüglich des Länderberichts für Deutschland für die Diakonie relevant. Die Wahrnehmung des deutschen Systems von außen sowie der Blick auf europäische Entwicklungen gibt deutschen Anbietern eine weitere Perspektive für neue Geschäftsmodelle und die Gestaltung sozialer Dienstleistungen.

Das Mapping trägt detailliert zur Sichtbarmachung des sozialunternehmerischen Sektors in Europa bei und vermittelt der EU Kommission sowie den Regierungen der Mitgliedstaaten Erkenntnisse, wo Rahmenbedingungen für den Sektor verbessert werden können.

Zwei beispielhaft ausgewählte Erkenntnisse aus dem Länderbericht für Deutschland stehen für die im Ganzen relativ positive Betrachtung durch die Studie:

- Anders als möglicherweise zu vermuten war, wird die Rolle und Bedeutung der Social Entrepreneurs\* nicht über Gebühr in den Vordergrund gestellt. Es werden zwar spezifische Support-Strukturen für junge Social Entrepreneurs (IQ Consult, Ashoka usw.) dargestellt. Zugleich wird die Freie Wohlfahrtspflege aber in ihrer Bedeutung gesehen und nicht mit den Social Entrepreneurs in einen bewertenden Vergleich gebracht.
- Der Bericht zeigt allerdings nicht auf, wie neue Ideen auch innerhalb der traditionellen Wohlfahrtspflege Unterstützung bekommen und von ihren Strukturen profitieren können (Social Intrapreneurship, s. Kap. III.C).

Die in dem Mapping enthaltene Gesamtschau der Sozialwirtschaft innerhalb der EU bietet diakonischen Unternehmen eine verbesserte, faktenbasierte Möglichkeit der Selbsteinschätzung und Selbstverortung („wo stehen wir?“, „was machen die anderen?“, „welche Schwerpunktsetzung wählt die Studie?“ etc.). Eine nähere Auseinandersetzung mit den Länderberichten könnte zu einer Anpassung des eigenen Geschäftsmodells, möglicherweise zur Änderung der eigenen Rechtsform oder auch dazu führen, dass die Unterneh-

mensleitung eine größere Motivation entwickelt, internationale Kooperationen im europäischen Raum einzugehen.

### c) **Bewertung: Chancen und Risiken**

#### **(+) Sozialwirtschaft in Europa**

Das Mapping vermittelt einen guten Überblick über rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen für sozialwirtschaftliche Unternehmen in den europäischen Staaten.

#### **(+) Information**

Der positive Aspekt dieses europaweiten Überblicks liegt in den grundlegenden Informationen zur Sozialwirtschaft der EU-Staaten und ist von daher als vorbereitendes Hintergrundmaterial geeignet, die Aufnahme von Kooperationsgesprächen mit Partnern im EU-Ausland/Schweiz zu begleiten.

#### **(+) Sichtbarkeit**

Ebenso kann dieser Überblick zum „Voneinander Lernen“ anhand good practice aus anderen Ländern beitragen. Dies ist eine substanzielle Grundlage für effektives Lobbying, beispielsweise bei dem offensiven Vorstellen und „Promoten“ des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses auf europäischer Ebene. Denn die sozialrechtliche und sozialstaatliche Ausgestaltung nach dem deutschen Modell kann nur dann auf der europäischen Ebene bekannt gemacht werden, wenn es im Vergleich zu den weiteren in Europa vorhandenen Modellen gesehen und bewertet wird.

#### **(-) Aktualität**

Nachteilig ist hier, dass die in dem Überblick gesammelten Informationen einem regelmäßigen Aktualisierungsbedarf unterliegen, das heißt, einzelne Informationen sind zum Zeitpunkt der Lektüre womöglich schon veraltet.

Fazit: Als Einstieg in die sozialwirtschaftlichen Strukturen sowie in die unterschiedlichen Formen von europäischen Sozialunternehmen bietet das Mapping gute Informationen. Bevor man diese Informationen jedoch zur Grundlage sozialunternehmerischer Kooperationen macht, ist eine Aktualisierung der Informationen und Beratung durch Landes- und Marktkenner geboten.

<sup>8</sup> Unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2149&furtherNews=yes> können die Zusammenfassung über den Stand der Dinge zu den Rahmenbedingungen für die Sozialunternehmen in allen 28 Mitgliedstaaten einschließlich der Schweiz sowie die entsprechenden einzelnen Länderberichte abgerufen werden. Die deutsche Situation schien nicht unproblematisch zu sein, da der Länderbericht zu Deutschland erst Anfang Juli 2015 veröffentlicht wurde.

#### 4. Öffentliche Kennzeichnungs- und Zertifizierungsdatenbank

##### a) Was ist unter dieser Datenbank zu verstehen?

Die Schaffung einer freiwillig zu nutzenden öffentlichen Kennzeichnungs- und Zertifizierungsdatenbank für die Sozialunternehmen in Europa soll dazu beitragen, dass sie stärker wahrgenommen werden und aus der Sicht von Nutzern und (potentiellen) Klienten besser miteinander verglichen werden können. Die Datenbanken sind (auch) eine Konsequenz aus der Auswertung des Mapping und setzen ebenfalls das Anliegen der SBI einer stärkeren Sichtbarkeit, Vergleichbarkeit und der Vorstellung guter Praxis um.

##### b) Wie wurde mit dem Vorhaben einer Datenbank weiter verfahren?

Bislang existiert erst ein Vorläufer beziehungsweise eine erste Erhebung für diese Datenbank. Dabei handelt es sich lediglich um eine tabellarische Übersicht über insgesamt vier Marken und Zertifizierungen von sozialwirtschaftlichen Unternehmen mit Stand vom Dezember 2014, die im Auftrag der EU Kommission erstellt wurde. Aus Deutschland enthält sie bislang das Zertifizierungslabel „Wirk“ von Phineo, einer Tochtergesellschaft von Bertelsmann. Die Übersicht mit den ersten Daten und Fakten ist folgendermaßen untergliedert: Zertifizierungsstelle, Anzahl der operativen Jahre mit dem Label, geografische Ausdehnung des Labels, Ziele und Absichten des Labels, Teilnahmekriterien, Monitoring, Kosten, Umfang der Verbreitung (Anzahl der teilnehmenden Unternehmen).<sup>9</sup>

Die Daten und Fakten aus dem Mapping werden von der EU-Kommission analysiert. Die Expertengruppe GECES\*, die die EU-Kommission bei der künftigen Weiterentwicklung des sozialen Unternehmertums unterstützen soll, diskutiert gerade die Möglichkeit eines zweiten Mapping, um mehr und aktuellere Daten zu erhalten. Dieses soll voraussichtlich 2017/18 durchgeführt werden.

<sup>9</sup> Diese Gliederungspunkte werden wahrscheinlich auch in die Datenbank aufgenommen, so dass sich etwaige datenschutzrechtliche Fragestellungen daran orientieren können. Der Datenschutz im engeren Sinne, der sich hauptsächlich auf persönliche Daten natürlicher Personen erstreckt, ist hier nicht direkt betroffen. Auch wenn sich in einer derartigen Datenbank zum Beispiel die Namen und gegebenenfalls ladungsfähige Adressen von Vorstandsmitgliedern der aufgeführten Sozialunternehmen befinden sollten, ist hier kein datenschutzrechtlicher Verstoß gegeben, da Personen, die eine derartige Funktion innehaben, meist per Gesetz zur Offenlegung dieser Informationen in ihrer Funktion als Gremienmitglieder verpflichtet sind.

##### c) Bewertung: Chancen und Risiken

###### (+) Sichtbarkeit

Vorausgesetzt die Datenbank erfährt eine hinreichende Bekanntheit, ist sie zusätzlich zum Gemeinnützigkeitsstatus geeignet, den sozialen Zweck und die Vertrauenswürdigkeit des diakonischen Unternehmens stärker zu verdeutlichen.

###### (+) Bekanntheit

Auch der positive Aspekt des in der Datenbank enthaltenen Potenzials zu einer besseren Marktposition ist hervorzuheben, falls das Label in der Öffentlichkeit Anerkennung findet. Möglicherweise und in Einzelfällen kann sich ein besserer und breiterer Zugang zu unterschiedlichen Finanzinstrumenten ergeben, wenn das jeweilige Label, die jeweilige Zertifizierung insbesondere in der Finanzwelt anerkannt ist.

###### (-) Bedeutung

Da bislang nur ein Label aus Deutschland („Wirk“) für die künftige Datenbank aufgenommen wurde und dieses nicht weit verbreitet ist, hat die Datenbank in ihrer jetzigen Form eine nur geringe Bedeutung für die Praxis. Zudem ist es fraglich, inwiefern das Label „Wirk“ als Zertifizierung, verliehen durch eine private Beratungsgesellschaft, von der Diakonie promotet werden kann, gerade angesichts der Monopolstellung des Labels (s. auch Kap. III.B).

###### (-) Qualität im Sozialunternehmen

Nachteilig an der Nutzung dieser Datenbank kann eine mögliche Verwirrung über Wirkung und Qualität der Arbeit des dort verzeichneten diakonischen Unternehmens sein, wenn ungeeignete beziehungsweise nicht gut nachvollziehbare Kriterien zur Vergabe des Labels verwendet werden.

###### (-) Rating

Als nachteilig kann sich diese Datenbank auch insofern



auswirken, als sie geeignet ist, ein Rating unter Sozialunternehmen einzuführen, ähnlich der „Pflegeroten“, ohne dass über die Art und Weise der Vergabe des Labels in Wissenschaft, Sozialwirtschaft und möglicherweise auch Politik Einigkeit besteht.

Fazit: Da die Kommission diese Datenbank derzeit erst im Rahmen der GECES weiter ausfüllen lässt, indem sie das Mapping weiter auswertet und gegebenenfalls auch aktualisieren wird, empfiehlt es sich, die Entwicklung dieser Datenbank zunächst zu beobachten und eine Eintragung abzuwarten, bis sich ihre Bedeutung und Wirkung konkreter zeigt. Es ist zu prüfen, ob eventuell durch ein eigenes Label der Freien Wohlfahrtspflege eine proaktive Akzeptanzsteigerung der Zertifizierungsdatenbank erreicht werden kann beziehungsweise sich diese auch für die Zwecke der Wohlfahrt nutzen lässt.

## 5. Elektronische Informations- und Kommunikationsplattform für den Erfahrungsaustausch

### a) Was ist unter dieser Plattform zu verstehen?

Um die Sichtbarkeit von Sozialunternehmen, Projekten und Initiativen zu erhöhen und ihnen den Erfahrungsaustausch zu erleichtern, setzte sich die SBI auch die Nutzung elektronischer Plattformen zum Ziel. Die Kommission bezieht sich auf ihrer Website auf die bereits vorher existierende Plattform „Your Europe Business“ ([http://europa.eu/youreurope/business/index\\_en.htm](http://europa.eu/youreurope/business/index_en.htm)). Diese Plattform erfasst allerdings schwerpunktmäßig Aktivitäten von Industrieunternehmen, geht jedoch auch auf Punkte wie „Exchanges for young entrepreneurs“ und soziale Sicherheit ein.

Neu geschaffen wurde im Rahmen der SBI die Plattform „Social Innovation Europe“ (SIE): [www.socialinnovationeurope.eu](http://www.socialinnovationeurope.eu). SIE ist organisatorisch angesiedelt bei der Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU der EU-Kommission und dient explizit der Sichtbarmachung von Sozialunternehmen sowie ihres Handelns. Die Plattform hat das Ziel, bereits bestehende Netzwerke innovativer Sozialunternehmen zu verknüpfen, nicht jedoch dieselben zu ersetzen. SIE hat den Anspruch, Organisationen der Privatwirtschaft und Sozialunternehmen, Geldgeber und Stiftungen, politische Entscheidungsträger, NGOs ebenso wie Denkfabriken und Zentren für soziale Innovation zusammenzubringen. Zugleich bildet die Plattform einen virtuellen Ort, um die verschiedenen Kontexte für soziale Innovation in den einzelnen Ländern besser einordnen und verstehen zu können und bietet eine Datenbank für Organisationen, Projekte und Veran-

staltungen innerhalb Europas. Die Websites für Deutschland wurden von Norbert Kunz, IQ Consult Berlin, gestaltet. Mittlerweile hat sich über diese Plattform eine Community mit über 3.000 Menschen in Europa, auch in Staaten außerhalb der EU, zusammengefunden.

### b) Wie wird mit dieser Plattform weiter verfahren?

Die Plattform SIE kann jedes Sozialunternehmen nutzen und sich gegebenenfalls auch selbst dort präsentieren. Die Plattform wird nicht in erster Linie von der Kommission gepflegt und mit Inhalten versorgt, sondern sie lebt von ihren Nutzern. Die Nutzbarkeit und der Mehrwert der Plattform ergeben sich aus der Möglichkeit der Selbstdarstellung sowie der Möglichkeit der Vernetzung und des Erfahrungsaustauschs mit weiteren Sozialunternehmen in Europa.

Vor allem aber wird die Plattform über ihre beiden Auftritte in facebook seit August 2014 genutzt, wo sie insgesamt gut 5.700 „Gefällt mir“-Einträge verzeichnen kann. 4.300 Nutzer sind Mitglied in der öffentlichen Gruppe, der man durch eine einfache facebook-Anfrage beitreten kann. Hier besteht die Möglichkeit, neben einfachen Postings und Fotos auch Veranstaltungshinweise und Dateien hochzuladen.

### c) Bewertung: Chancen und Risiken

#### (+) Sichtbarkeit

Aus der Größe der Community innerhalb der Plattform erwächst eine gute Möglichkeit, zum Beispiel ein Projekt oder ein Arbeitsfeld des jeweiligen diakonischen Unternehmens mit Bezug zu sozialer Innovation darzustellen. Auch sollte der Sozialpreis innovation von Caritas und Diakonie hier vorgestellt werden.

#### (+) Vernetzung

Ein klarer Vorteil dieser elektronischen und internationalen Plattform besteht für das diakonische Unternehmen aus der einfachen und schnellen Möglichkeit, sich über den eigenen geografischen Horizont hinaus zu vernetzen sowie weitere Partner für Kooperationen zu finden. Dies könnte auch zur Intensivierung des Austausches mit jungen Unternehmen jenseits der etablierten Wohlfahrtspflege und deren Ansätzen beitragen.

#### (+) Hinweise und Tipps

Wenn auch der Großteil der Veranstaltungshinweise, Berichte und Informationen zum Funding nur bedingt für diakonische Unternehmen mit ihren speziellen Rahmenbedingungen nutzbar ist, so lassen sich doch auch ein-

zelle inspirierende, eventuell weiterführende Tipps für die eigene Praxis finden.

#### (-) Charakter der Plattform SIE

Die Plattform Social Innovation Europe selbst ist nicht überall aktuell. Die Darstellung der deutschen Gegebenheiten und Aktivitäten stammt von 2012 und fokussiert darüber hinaus auf Start-ups von Social Entrepreneurs\*. Die Freie Wohlfahrtspflege spielt keine Rolle. Diese relativ eindimensionale Präsenz könnte aber durch eine Nutzung von diakonischen beziehungsweise Akteuren der Freien Wohlfahrtspflege insgesamt vielfältiger werden und diese könnten sich gegebenenfalls auch an der Überarbeitung der Seite beteiligen.

#### (-) Übersichtlichkeit

Der Auftritt auf facebook ist – wie für das Medium facebook charakteristisch – eher unübersichtlich, die Orientierung zu einzelnen Themen fällt zuweilen schwer, die einzelnen Postings (Einträge) erhalten nur eine kurze Aufmerksamkeitsspanne, da sie schnell durch neue Postings nach unten rücken können.

Fazit: Diese internetbasierte Plattform bietet sich insgesamt als gute Möglichkeit an, um Kooperationen im europäischen Ausland einzugehen. Ihre Nutzung ist so unschädlich wie die Erstellung einer eigenen Website, da nur die Informationen preisgegeben sind, die das Sozialunternehmen einstellen möchte. Allerdings sollte man sich gegebenenfalls noch einmal mit den Datenschutzstandards von facebook befassen.

#### **Datenschutzrechtliche Anmerkungen zur möglichen Nutzung der Datenbank und der elektronischen Vernetzungsplattform**

Die eingestellten Informationen über ein Sozialunternehmen können eine Art von „Betriebsgeheimnis“ darstellen, bei denen jedes einzelne Unternehmen selbst entscheiden muss, ob es bereit ist, die entsprechenden Informationen über sein Unternehmen offenzulegen. Hier muss dann eine Abwägung hinsichtlich der Bereitstellung von Informationen für mögliche Konkurrenzunternehmen im Hinblick auf den Mehrwert eines allgemeinen Bekanntheitsgrades abgewogen werden. Auch hat eine mögliche Zertifizierung von Sozialunternehmen in einer Datenbank natürlich einen Werbungsfaktor.

Bei dem in der tabellarischen Datenbank erwähnten Zertifizierungslabel „Wirkt“ fällt auf, dass hier ein Konkurrenzpro-

dukt zu den Angeboten des DZIs entstanden ist. Die vorhandenen Angaben des Unternehmens „Phineo“ sind stark werbend. Deshalb muss eine genaue Abwägung der Vorteile erfolgen, im Hinblick auf die für eine Zertifizierung anzugebenden Informationen. Diese sind, wie oben dargestellt, in der Regel nicht vom Datenschutz erfasst, können jedoch für Konkurrenzunternehmen durchaus von Interesse sein. Für den Fall einer beabsichtigten Zertifizierung müsste das Unternehmen Phineo nochmals, dann detaillierter, hinsichtlich einer zugesicherten Verschwiegenheitsverpflichtung und des Umfangs der Offenlegung der übersandten Informationen über ein Unternehmen, durchleuchtet werden.

## 6. Auftragsvergabe der öffentlichen Hand

### a) Was war beabsichtigt?

Bei der Auftragsvergabe der öffentlichen Hand sollten laut Mitteilung zur Social Business Initiative „Qualitätsaspekte und gute Arbeitsbedingungen eine stärkere Berücksichtigung finden“. Die Konkretisierung der notwendigen Wettbewerbsregelungen findet sich in der im April 2014 in Kraft getretenen Richtlinie\* 2014/24/EU. Das europäische Vergaberecht sieht zum Beispiel die Berücksichtigung tariflicher Vergütung sowie der Qualifizierung des Fachpersonals vor. Die besondere Qualifikation des Fachpersonals kann nach der Richtlinie auch als Zuschlagskriterium berücksichtigt werden.

### b) Wie wird damit weiter verfahren?

Die europäischen Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU zur Vergabe und zur Konzession wurden im Februar und April 2016 in nationales Recht umgesetzt.

Dabei steht für die Diakonie die Richtlinie 2014/24/EU im Vordergrund: Die Ausrichtung des Vergaberechts auf den Binnenmarkt bringt es mit sich, dass eine europaweite Ausschreibung nur bei Beschaffungsvorgängen vorgesehen ist, die aufgrund ihres Volumens tatsächlich auch für den Binnenmarkt Bedeutung haben. Kriterium für die Binnenmarktrelevanz eines Auftrages ist das Erreichen der jeweils relevanten EU-weit festgelegten Schwellenwerte. Liefer- und Dienstleistungsaufträge, deren Wert die Grenze nicht erreichen, brauchen mangels Binnenmarktrelevanz nicht europaweit ausgeschrieben zu werden.

Problematisch ist allerdings der von der Richtlinie vorgesehene besondere Schwellenwert für Soziale Dienstleistungen in Höhe von 750.000 Euro. Zwar erweitert dies den Bereich der nicht europaweit auszuschreibenden Vergabe beträcht-



lich. Gleichwohl bewirkt die Höhe dieses Schwellenwertes, dass zukünftig knapp 90 Prozent der auszuschreibenden Aufträge in diesem Bereich von den Sonderregelungen für die Ausschreibung sozialer Dienstleistungen nicht profitieren können. Vielmehr wird nun weiterhin die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen unterhalb des Schwellenwertes (VOL) gelten.<sup>10</sup>

Überdies hat sich herausgestellt, dass der Topos „Dreiecksverhältnis“ seitens der an der Umsetzung der Richtlinie beteiligten Ministerien keinesfalls einheitlich verstanden wird.

### **c) Bewertung der Richtlinie und ihrer Umsetzung in nationales Recht**

**(+)** Alternativen zu Ausschreibungen bei Sozialdienstleistungen Zentral und positiv herausragend ist, dass die Richtlinie ausdrücklich die Freiheit der Mitgliedstaaten bestätigt, soziale Leistungserbringung anders als in Form von Ausschreibungen zu organisieren. Weder der deutsche Gesetzgeber noch die Kostenträger sind also gezwungen, das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis preiszugeben und eine umfassende Ausschreibung aller sozialen Dienstleistungen vorzusehen. Zudem erkennt die Richtlinie an, dass soziale Dienstleistungen in besonderer Weise durch die Kultur des jeweiligen Mitgliedstaates geprägt sind; diese Bindung schränkt ihre Binnenmarktrelevanz ein und darf nicht durch vergaberechtliche Verfahren überlagert werden.<sup>11</sup> Die Frage ist allerdings, ob und wie die deutsche Sozialpolitik diese Gestaltungsfreiheit nutzt und ob sie sich nicht zu Lasten der Nutzer und Bürger zunehmend auf einseitig steuerbare, auszuschreibende Leistungserbringungsmodelle zubewegt.

#### **(+)** Soziale Vergabekriterien

Ein weiterer wichtiger positiver Aspekt ist, dass die EU-Richtlinie noch konsequenter als bisher die Möglichkeit eröffnet, im Falle einer erforderlichen Ausschreibung auch soziale Aspekte bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu berücksichtigen. Vor allem nimmt das europäische Vergaberecht die Mitgliedstaaten in die Pflicht, die Einhaltung arbeits-, sozial- und umweltrechtlicher Vorgaben zu gewährleisten. Zudem kann die Qualifikation des Fachpersonals nach dem neuen Vergaberecht bei der Entscheidung über

den Zuschlag in Bezug auf den Auftragsgegenstand besonders berücksichtigt und gewürdigt werden; allerdings erweist es sich als sehr kompliziert, die für eine solche Bewertung erforderlichen transparenten Kriterien zu definieren.

#### **(-)** Umsetzung in nationales Recht fällt hinter EU-Impuls zurück

Zwar bietet das neue Vergaberecht der EU-Richtlinien die Möglichkeit, Ausschreibungen abzuwenden beziehungsweise an Vergabeverfahren speziell für Sozialdienstleistungen teilzunehmen. Allerdings bedürfen diese positiven Neuerungen im Europarecht der Umsetzung in deutsches Recht. Hier ist kritisch anzumerken, dass die Bundesregierung als Mitgliedstaat, der wichtige Impulse für die Ausgestaltung der EU-Richtlinie gegeben hat, sowohl bei der Neufassung des vierten Abschnitts des Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) als auch bei der Neufassung der Vergabeverordnung ihren weiten Gestaltungsspielraum in erster Linie dazu genutzt hat, diese positiven europarechtlichen Impulse auf ein Minimum zu reduzieren. Trotz ihrer öffentlichen Festlegung auf eine 1:1-Umsetzung der Richtlinie, ist diese Bereitschaft zu einer solchen „Buchstabentreue“ gerade bei der Umsetzung des Sozialvergaberichts nicht zum Tragen gekommen.

Fazit: Das reformierte Vergaberecht ist in seiner konkreten Ausgestaltung durch das GWB und die neue Vergabeverordnung im April 2016 in Kraft getreten. Die Praxis wird zeigen, ob und wie Auftraggeber die ihr eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten nutzen. Ungeachtet des Ausgangs des Umsetzungsverfahrens und der künftigen Vergabepaxis sollte man zudem in der sozialpolitischen Diskussion die Offenheit des EU-Rechts für sozialrechtssimmanenten Wettbewerb und die sozialverträgliche Gestaltung von Ausschreibungen weiterhin im Blick behalten und hervorheben.

## **7. Beihilfen für soziale und lokale Dienstleistungen („Almunia-Paket“)**

### **a) Wesentliche Aspekte**

Beihilfen sind nach EU-Wettbewerbsrecht grundsätzlich verboten. Diakonische Unternehmen können durch bestimmte Finanzierungsmodelle mit dieser Regelung in Konflikt kom-

<sup>10</sup> Vgl. Pressemitteilung „Umsetzung der EU-Vergaberichtlinie auf nationaler Ebene geht für die Sozialwirtschaft ins Leere“, Brüsseler Kreis, Bundesverband evangelische Behindertenhilfe, Diakonie Deutschland, Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland im September 2015.

<sup>11</sup> Vgl. auch Diakonie Text 03.2015: „Strategie im Vergabeverfahren – Handreichung für Diakonische Träger“.

men und müssen deshalb die Wettbewerbsneutralität von Zuschüssen und Ähnlichem nachweisen. Daher wurde 2012 im Zuge der Umsetzung der Social Business Initiative das sogenannte Almunia-Paket verabschiedet. Es trägt zur Vereinfachung der beihilferechtlichen Prüfung für Sozialdienstleistungen bei. Hält man die Bestimmungen des zu diesem Paket gehörenden Freistellungsbeschlusses ein, so ist die grundsätzlich im Beihilferecht erforderliche Notifizierung über das nationale Wirtschaftsministerium bei der EU Kommission entbehrlich.

Zu diesen Bestimmungen zählt vor allem ein rechtmäßig erlassener Betrauungsakt\*, der in der Regel für eine Dauer von zehn Jahren zu bescheiden ist. Zu den zentralen Elementen des Betrauungsakts zählen die Beschreibung der konkreten Aufgabe von allgemeinem Interesse, die Aufstellung von Parametern zur Berechnung der Ausgleichszahlung sowie die Darstellung einer Methode, die verhindert, dass es mit der Ausgleichszahlung zu einer Überkompensation kommt.

Zur Vereinfachung des Beihilferechts trägt ebenso bei, dass für die Freistellung von Sozialdienstleistungen keine Schwellenwerte bezüglich der Höhe der Ausgleichszahlungen zu beachten sind. Schließlich ist die De-minimis-Verordnung für (kleinere) Sozialunternehmen günstig, da innerhalb von drei Jahren bis zu 500.000 Euro staatliche Zuschüsse gewährt werden können, ohne dass dies beihilferelevant ist.

Grundsätzlich ist in diesem Kontext die enge Kommunikation mit der Zuschuss gewährenden Stelle sehr wichtig, um einen rechtmäßigen Betrauungsakt zu erhalten. Denn je intensiver die Beteiligung des den Zuschuss erhaltenden Unternehmens an der Formulierung des Betrauungsaktes ist, umso eher ist gewährleistet, dass die notwendigen Angaben in den Bescheid aufgenommen werden. Letztlich ist die Rechtmäßigkeit des Betrauungsakts vor allem auch im Interesse der ausstellenden Behörde. Es gilt das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit des Grundgesetzes und im Besonderen das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Nichtsdestotrotz wird hier auch die für die Haftung für etwaige Rückzahlungen begründende Rolle des „ehrbaren Kaufmanns“ herangezogen. Dessen Sorgfaltspflichten erstrecken sich auch auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines Betrauungsakts.

#### **b) Bewertung: Chancen und Risiken**

##### **(+) Beachtung des Rechtsrahmens**

Der Vorteil des Freistellungsbeschlusses liegt bei enger Absprache mit der Zuschuss gewährenden Stelle in seiner klaren Struktur: Erhält das diakonische Unternehmen

einen rechtmäßigen Betrauungsakt und werden die oben genannten Anforderungen beachtet, bestehen keine beihilferechtlichen Hürden mehr.

##### **(-) Rückzahlung**

Bei schlechter Kooperationsfähigkeit der Zuschuss gewährenden Stelle bestehen die Gefahr eines rechtswidrigen Betrauungsakts und möglicherweise die Gefahr von Rückforderungen, die gegenüber dem diakonischen Unternehmen geltend gemacht werden können.

Fazit: Das Almunia-Paket wird von der Diakonie begrüßt.

Zugleich ist die beihilferechtliche Ausgangslage für diakonische Unternehmen nach wie vor problematisch, da vermehrt Beschwerden aus dem privatgewerblichen Sozialsektor, vor allem der Pflege, mit der Begründung an die EU Kommission gerichtet werden, dass bestimmte Zuschüsse an gemeinnützige Anbieter von Sozialdienstleistungen wettbewerbsverzerrend seien und gegen das Beihilfeverbot verstießen. Diakonische Unternehmen sollten sich auf den Freistellungsbeschluss des Almunia-Paktes berufen; wenn sie Zuwendungen aus staatlichen Mitteln erhalten, ist im Einvernehmen mit der zuwendenden Behörde darauf zu achten, dass ein rechtsgültiger Betrauungsakt formuliert wird.

## **C. Ausblick: Arbeitsgruppen der EU zu den Themen der SBI**

Die Expert Group on Social Entrepreneurship (GECES), das Experten- und Beratungsgremium der EU-Kommission zum Thema des sozialen Unternehmertums, wurde 2015 ein zweites Mal für einen Zeitraum von drei Jahren ins Leben gerufen. Sie orientiert sich im Wesentlichen weiterhin an den drei bekannten Säulen der SBI: an der Verbesserung des finanziellen und des rechtlichen Umfelds sowie an der besseren Sichtbarkeit der Sozialunternehmen. Eine vierte Thematik ist neu dazu gekommen – die Stärkung der externen Dimension, bei der über Europa hinaus auf den globalen Zusammenhang geblickt wird. Alle vier Themen werden in eigenen Arbeitsgruppen behandelt. Vom Grundgedanken her soll die Arbeit der GECES auch weiterhin zur Förderung und Umsetzung der SBI in den Mitgliedstaaten beitragen. Ungewiss ist bislang jedoch, welche Rolle dabei die Kommission spielt und ob sie Empfehlungen und Ergebnisse übernehmen wird.

Die erste Arbeitsgruppe firmiert unter dem Titel „Finanzierung“ und beschäftigt sich unter anderem mit den folgenden Themen:

- Privater Investmentmarkt: Wie kann er durch neue beziehungsweise sich weiter entwickelnde Finanzierungsinstrumente (auch über die Instrumente der SBI hinaus) weiter geöffnet werden? Europäischer Sozialfinanzmarkt: Wie kann ein sicherer Rahmen für Crowdfunding, Philanthropie und Spenden entwickelt werden?
- EuSEF: Wie kann die Attraktivität des EuSEF (s.o., Kap. II.B.1) verbessert werden?
- Förderung der Bereitschaft von Finanzinstitutionen und Privatpersonen, in den sozialen Sektor zu investieren.
- Wie können Synergien zwischen EFSI (dem sogenannten „Juncker-Plan“) und anderen Programmen wie Horizont 2020 (Forschung und Innovation), COSME (KMU), ESIF oder EaSI (Employment and Social Innovation) genutzt werden, um die Entwicklung von Sozialunternehmen zu fördern?

In der zweiten Arbeitsgruppe steht die Verbesserung der Sichtbarkeit von Sozialunternehmen auf der Agenda. Dabei werden folgende Themen behandelt:

- Stärkung des EU-weiten Wissensaustauschs über Aufbau, Organisation und Strategieentwicklung von Sozialunternehmen in den Mitgliedstaaten (auch bezüglich der Wirkungsmessung durch Stakeholder, zum Beispiel am Finanzmarkt);
- Bildungsbereich: Soziales Unternehmertum soll in die Entwicklung der Schlüsselkompetenz „Unternehmergeist und die Fähigkeit, eigene Initiativen anzustoßen“ einfließen;
- Label und Siegel: Wie kann das Beste aus bereits vorhandenen nationalen Labels aus dem Umfeld des sozialen Unternehmertums gemacht werden? – Prüfung der Machbarkeit eines europäischen Labels (Nutzung unter anderem zur „Wirkungsmessung“);
- Bessere Hervorhebung von Sozialunternehmen in nationalen Statistiken, bessere Einbeziehung in Forschungsprojekte;
- Verstärkung der Debatte in den Mitgliedstaaten zum bereits durchgeführten Mapping des Sektors „Sozialunternehmen in Europa“ aus den Jahren 2014/15 (s.o., Kap. II.B.3); die OECD bereitet für 2016 ein „Compendium of Best Practices on Social Entrepreneurship“ vor, in das auch Ergebnisse aus dem Mapping einfließen sollen;

- Durchführung eines weiteren Mappings für ausgewählte Mitgliedstaaten (für Deutschland aller Voraussicht nach jedoch nicht); neu ist hier, dass die Mittelmeeranrainerstaaten wahrscheinlich in das neu geplante Mapping aufgenommen werden sollen.

Die dritte Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit dem rechtlichen Rahmen und hat besonders zum Ziel, das grenzüberschreitende Arbeitsumfeld für Sozialunternehmen auf dem Binnenmarkt zu verbessern. Dabei sollen auch Alternativen zu den im Rat bislang blockierten Regelungsvorhaben zur Förderung von Sozialunternehmen identifiziert und neu angegangen werden (Europäische Stiftungen, Gegenseitigkeitsvereine, Genossenschaften oder Vereine – s. Kapitel II.A, Tabelle, Instrument 9). Darüber hinaus beschäftigt sich die rechtliche Arbeitsgruppe ebenfalls mit dem Mapping und der Beschreibung der Sozialwirtschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten, um daraus Inspirationen für geeignete rechtliche Rahmenbedingungen für die Sozialwirtschaft herauszufiltern.

In der neu geschaffenen Arbeitsgruppe zur EU-externen Dimension richtet sich der Blick auf außereuropäische Entwicklungen der Sozialwirtschaft und auf mögliche Synergien mit den Erkenntnissen aus der SBI. So soll zum Beispiel die Zusammenarbeit zwischen der EU-Kommission und europäischen beziehungsweise internationalen Finanzinstituten verstärkt werden, um Sozialunternehmen auch in Partnerländern außerhalb der EU zu unterstützen. Dies kann durch das Einbringen von Ideen in das Follow-up der G7-Arbeiten zum Social Impact Investment geschehen („good practice“ des sozialen Unternehmertums) beziehungsweise durch die Begleitung der Diskussionen der G20 zum Thema „inclusive business“, wo es darum geht, Menschen mit geringem Einkommen zu fairen Bedingungen in die Wertschöpfungskette zu integrieren. Schließlich betrachtet diese Arbeitsgruppe auch die Entwicklung von Strategien, Unterstützungs- und Anreizsystemen für Sozialunternehmen, um in den Balkanstaaten sowie in den Ländern des globalen Südens aktiv zu werden (Entwicklungszusammenarbeit und Partnerschaften mit lokalen Akteuren in Schlüsselbereichen wie nachhaltige Landwirtschaft, soziale Dienste oder nachhaltige Energieversorgung). In diesem Kontext wird die Umsetzung der 17 Sustainable Development Goals (SDG) der Vereinten Nationen diskutiert und gefragt, wie Sozialunternehmen dabei eine Schlüsselrolle einnehmen können.

Erste Ergebnisse aus der Arbeit der GECES sind für den Sommer 2016 zu erwarten. Diese sollen mit den Empfehlungen aus den Arbeitsgruppen in einen Gesamtbericht einfließen. Darüber hinaus wird es ergänzend zum Gesamtbericht

spezifische Berichte der einzelnen Arbeitsgruppen geben. Trotz des umfangreichen Arbeitspensums und der relevanten Themen lassen sich die GECES, ihre Arbeitsgruppen und Aktivitäten eher als „Überbleibsel“ der SBI beschreiben denn als Motor für eine starke Bewegung innerhalb der EU im Interesse des sozialen Unternehmertums. Die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen können gegebenenfalls den einen oder anderen Impuls setzen, vielleicht auch in Verbindung mit der

im März 2016 begonnenen Entwicklung der „Europäischen Säule sozialer Rechte“ für effektive, verlässliche Sozialleistungssysteme, die auf gut funktionierende Sozialunternehmen angewiesen sein werden. Jedenfalls wird die SBI künftig weniger en bloc – als Gesamtvorstoß der EU-Kommission – denn anhand einzelner thematischer Schwerpunktsetzung Wirkung zeigen.

# III. Allgemeine Trends und Handlungsempfehlungen

## A. Neue Finanzierungsformen

Die Social Business Initiative wurde auch deswegen ins Leben gerufen, um die Finanzierung von Sozialunternehmen durch privates Kapital auf ein breiteres Fundament zu stellen. Wie in Kapitel II.B.1 und II.B.2 dargestellt, ist die Nutzbarkeit der EU-Maßnahmen in diesem Rahmen für diakonische Unternehmen jedoch überschaubar. Gleichwohl sollte man sich mit diesem Trend auseinander setzen, da sich 1.) über die EU-Initiative hinaus gegebenenfalls weitere Finanzierungsmöglichkeiten insbesondere für die Unternehmensfinanzierung ergeben oder nutzen lassen, die 2.) jedoch unter Umständen an bestimmte Bedingungen geknüpft sind, beziehungsweise um 3.) zu verhindern, dass der Staat sich aus seiner Verantwortung für die Gewährleistung der sozialen Daseinsvorsorge zurückzieht.

### 1. Finanzierungsmöglichkeiten für Sozialunternehmen in Deutschland jenseits der öffentlichen Mittel für die Leistungserbringung: ein Überblick

Die Akquise zusätzlichen Kapitals richtet sich nach dem Finanzierungszweck: Soll ein bestimmtes Projekt oder Produkt im Rahmen des bestehenden Geschäftsmodells finanziert werden oder handelt es sich um die Neu- oder einschneidende Weiterentwicklung eines Geschäftsmodells, also um eine Unternehmensfinanzierung? Diese Frage ist zum Beispiel relevant bei der Suche nach Finanzierungsmöglichkeiten für neue technische Lösungen im Rahmen der Digitalisierung. Darüber hinaus muss aber auch unterschieden werden zwischen der (Vor-)Finanzierung umsatzgenerierender Tätigkeiten einerseits und der Finanzierung von Investitionen andererseits (zum Beispiel von Grundstücken, Gebäuden). Entsprechend lassen sich dann gezielt Finanzierungsmöglichkeiten suchen, wie die nebenstehende Übersicht des Verbands diakonischer Dienstgeber in Deutschland auf Seite 28 veranschaulicht.

Bei der Finanzierung der genannten Zwecke gibt es drei gängige Wege: die Betriebsmittelfinanzierung und die Investitions-

finanzierung (beides Formen der Fremdkapitalfinanzierung) sowie die Eigenkapitalfinanzierung.

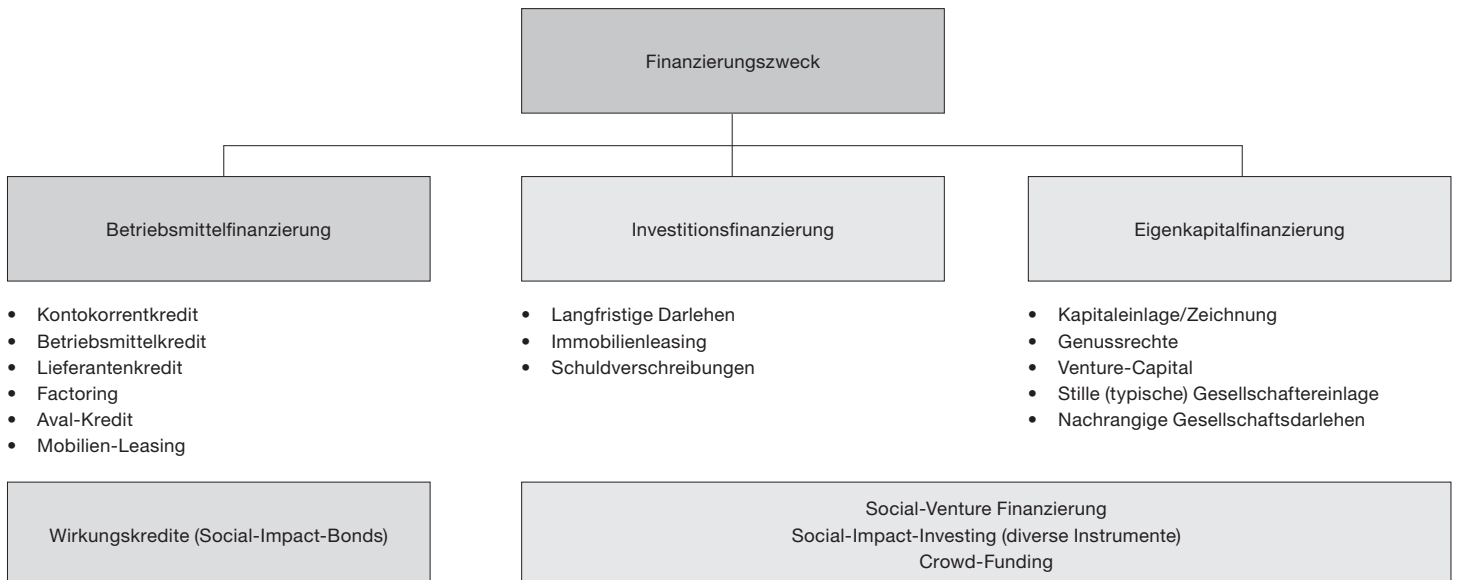
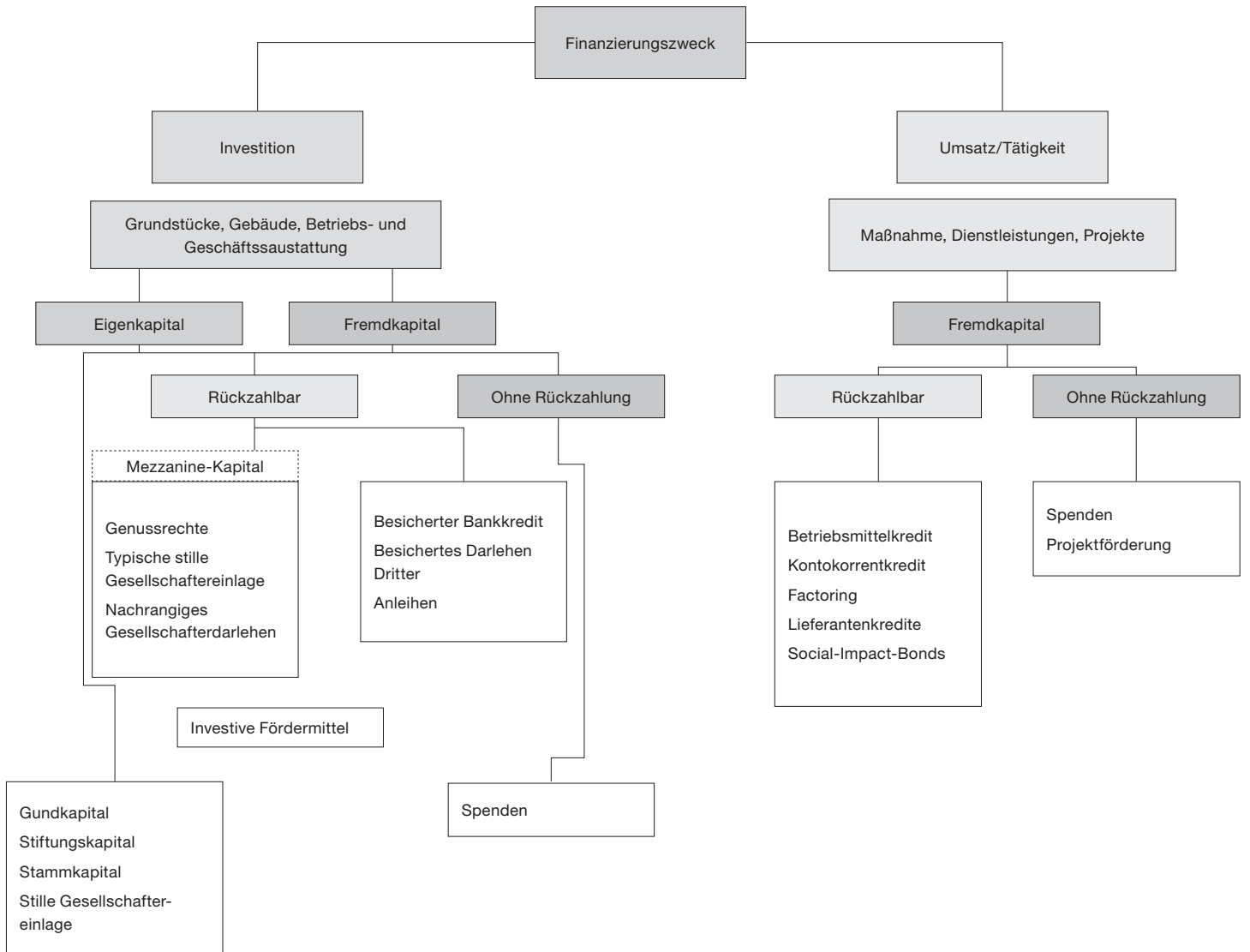
Zusätzlich – und diese Schiene bedient die Social Business Initiative mit dem EuSEF und ihrer Betonung der Messbarkeit der Wirkungen von sozialer Arbeit – werden heute vergleichsweise neue Formen der Finanzierung erprobt: das Social Impact Investment und als eine Sonderform die sogenannten Wirkungskredite (Social Impact Bonds). Bei ihnen geht es den Investoren nicht ausschließlich um die eigene finanzielle Rendite, sondern auch um andere nachweisbare Formen von Mehrwert für die Gesellschaft.

### 2. Social Impact Investment und Social Impact Bonds

#### a) Worum geht es beim Social Impact Investment?

Das „Social Impact Investment“ ist eine Finanzierungsform, die aus dem anglo-amerikanischen Raum stammt, von der G7 (vormals G8)-Staatsengruppe aufgegriffen und in jeweiligen National Advisory Boards, unter anderem 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 beziehungsweise 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.<sup>12</sup> 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.

### **b) Was ist bei der Nutzung von sozialem Wirkungsinvestment zu beachten**

Beim Social Impact Investment gelten im Prinzip dieselben kritischen Hinweise auf Chancen und Risiken wie bei der Beurteilung des EuSEF\* (s. Kap. II.B.1). Dabei sind folgende Punkte relevant:

**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<sup>o</sup>, 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.

**Zinsniveau:** Private Investment-Finanzierung ist weiterhin abhängig vom aktuellen Zinsniveau: Bei höheren Zinsen am Kapitalmarkt steigen auch die Zinserwartungen bei Investitionen in Sozialunternehmen beziehungsweise das Kapital tendiert regelmäßig zu einer Flucht in höherverzinsliche Papiere. Damit bewegt es sich tendenziell weg von Sozialunternehmen und vom sozialen Sektor als Ganzes, der allenfalls mit niedriger Verzinsung aufwarten kann.

**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 Nutzerinnen und Nutzer ein an ihren Bedarfen ausgerichtetes und adäquates Leistungsangebot zum Beispiel konfessioneller Dienstleister finden. Bei einzelnen Modellen des Social Impact Investing wird ein bestimmtes Leistungspaket an nur einen oder gegebenenfalls 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 Investing werden unter Umständen 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 beziehungsweise 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:** Zudem werden für Personengruppen, bei denen ein Erfolg bestimmter Maßnahmen nur bedingt zu erwarten ist, die Renditeerwartungen der Kapitalgeber besonders hoch sein.

#### **Zitat zum Social Impact Investing aus dem Abschlussbericht des National Advisory Board Deutschland:**

„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.“



### c) Social Impact Bonds

Eine Sonderform des Social Impact Investments sind die sogenannten Social Impact Bonds (Soziale Wirkungskredite). Dabei handelt es sich um eine

„Multistakeholder-Partnerschaft, die diverse Akteure zusammenbringt, um hartnäckige soziale Probleme zu lösen: die öffentliche Hand, Intermediäre\*, Investoren, Sozialdienstleister und Gutachter (oftmals aus der Wissenschaft). [...] Basierend auf einem zuvor eingegangenen Vertrag investieren private Geldgeber Kapital, um eine Sozialdienstleistung mit einem klar festgelegten Wirkziel über mehrere Jahre vorzufinanzieren. Jene Leistung wird entweder von einem oder gemeinsam von mehreren Dienstleistern erbracht. Daraufhin prüft ein unabhängiger Gutachter, ob das vorgegebene Wirkziel erreicht worden ist. Ist dies der Fall, erhalten die Investoren ihr eingesetztes Kapital inklusive einer Rendite von der öffentlichen Hand zurück. Wird das Wirkziel hingegen nicht erreicht, muss die öffentliche Hand keinerlei Auszahlung leisten, hat also keine finanziellen Aufwendungen. Dies bedeutet: Die Kapitalgeber werden für ihre Einlagen, die vom Sozialdienstleister im Zuge der Leistungserbringung aufgebraucht wurden, nicht ‚entschädigt‘.“<sup>13</sup>

#### Beispiel für einen Social Impact Bond

In Deutschland wurde 2014/15 ein Modell eines Social Impact Bond umgesetzt. Es handelt sich um das von der Benckiser Stiftung Zukunft geförderte Projekt „Eleven Augsburg“. Mit Hilfe des Projekts soll es Jugendlichen, die nicht zur Schule gehen, keine Ausbildung oder Arbeit haben und von keinem Hilfesystem erfasst sind, ermöglicht werden, in Ausbildung oder Arbeit zu kommen. Die Investoren sind in diesem Fall vier gemeinnützige Organisationen (Stiftungen und ein Finanzintermediär, bonventure). Um den Erfolg zu messen, wurden vorab objektiv messbare Wirkungsziele festgelegt und einer Vereinbarung zwischen dem Projektträger mit dem Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) zugrunde gelegt. Das StMAS wird bei Erfolg nicht nur die investierten Mittel, sondern auch eine rückwirkend fällige Prämie an die Investoren zahlen.<sup>14</sup>

Diese Konstellation klingt natürlich für den Staat attraktiv, muss er doch nur zahlen, wenn die Wirkziele erreicht worden

sind. Für Investoren hingegen steht viel auf dem Spiel. Bei anderen Finanzierungsmodellen muss sich der Leistungserbringer daher gegebenenfalls das für die Durchführung einer Maßnahme erforderliche Kapital über Kredite bei den Investoren erst besorgen. Sollte eine Maßnahme keinen Erfolg haben, müssen die Leistungserbringer dann jedoch die Kredite bei den Investoren zurückzahlen. Die Investoren selbst erhalten für diesen Fall zwar nicht die erwartete Rendite (in der Form eines Bonus), die Leistungserbringer sind jedoch verpflichtet, das Kapital der Investoren zurückzuzahlen. Das heißt, die Investoren erhalten für den Fall des Erfolgs ihr eingesetztes Kapital plus Renditen. Für den Fall des Misserfolgs bleiben die Leistungserbringer Schuldner der Investoren. Dieses Risiko ist besonders im Vorfeld der Versorgung und Betreuung vor allem von Personengruppen mit unterschiedlichen Einschränkungen virulent, und ein Erfolg ist häufig nicht absehbar. Damit steigt das Risiko der Leistungserbringer in Abhängigkeit von der jeweiligen Problematik der Nutzer und Nutzerinnen. Das Finanzierungsrisiko der Investoren wächst schließlich mit dem Zeitraum, der zur Überprüfung der Wirkung der Leistungen angesetzt wird. Dies gilt zum Beispiel für Resozialisierungsmaßnahmen, wenn ein Zeithorizont zur Überprüfung angesetzt wird, der weit über die eigentliche Maßnahme hinausreicht. Insofern ist eine Finanzierung über Impact Investing gerade bei Social Impact Bonds, wenn überhaupt, so nur für Projekte mit einer kurzen Laufzeit denkbar.

### 3. Notwendigkeit staatlicher Gewährleistungspflicht

So wichtig für die Unternehmensfinanzierung die Akquise zusätzlicher privater oder öffentlicher Mittel ist: Die gesamte Thematik der privaten Finanzierung sozialer Aufgaben ist immer in das sozialstaatliche Gefüge einzuordnen. Sie ist vor dem Hintergrund der Letztverantwortung des Staates für die Bereitstellung erforderlicher sozialer Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge zu sehen.

Das soziale Wirkungsinvestieren kann als Finanzierungsmodell zwar ohnehin nicht in das Regelsystem eingebunden werden, da in der Regel 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 alterna-

<sup>13</sup> Stiftung neue verantwortung: „Impulse Dezember 2014: Sozialer Wirkungskredit“, S. 2.

<sup>14</sup> Eine Auswertung des Modellprojekts war für 2016 angekündigt, stand aber bei Redaktionsschluss dieser Publikation noch aus.

tiven Finanzmodellen oder alternativer Finanzierung zu sprechen, sondern regelmäßig von neuen Finanzierungsformen beziehungsweise 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 (s. Kap. IV.A.2).

Diese Regelungen finden sich überwiegend in den Sozialgesetzbüchern insbesondere von Altenhilfe und Pflege (zum Beispiel 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.

#### **Zitate aus der Projektgruppe**

„Wir müssen verhindern, dass nur noch gemacht wird, was bezahlt wird. Wir müssen der Vorstellung begegnen, man könne den Menschen einfach Geld geben und dann sollen sie sehen, wie sie klarkommen. Der Mensch bekommt nicht automatisch das, was er braucht, nur weil er durch Geldauszahlung kundenfähig wird. Wir müssen den Abschied vom Sozialstaatsprinzip in dem Sinne verhindern, dass immer mehr durch Sponsoring oder Interessentransfers mit der Wirtschaft refinanziert werden soll. Der Staat muss in der Verantwortung für seine Bürger bleiben.“

„Die Grundsätze vom Markt und Wettbewerb lassen sich nur sehr beschränkt auf Felder gesellschaftlicher Bedarfsdeckung anwenden. Es sind eben keine universellen Steuerungsprinzipien, sondern auch Markt und Wettbewerb unterliegen Prämissen, bei denen zu analysieren wäre, ob und in welchem Ausmaß sie vorhanden sind. Ich will hier auf die Problematik des Nachfragemonopols des Staates hinweisen, aber auch darauf, dass soziale Dienstleistungen auch angeboten werden müssen, wenn es betriebswirtschaftlich keinen Sinn macht (zum Beispiel in ländlichen Regionen), aber gesellschaftlich erforderlich ist ...“

Aus diesem Grund müssen auch Vorschläge wie die der Bertelsmann-Stiftung in ihrer jüngsten Publikation zum Thema „Social Impact Investment in Deutschland“<sup>10</sup> vom Januar 2016 kritisch begleitet werden. Darin wird an die deutsche Politik appelliert, der Staat möge doch zur Erschließung zusätzlicher Finanzierungsquellen beziehungsweise zur Schließung potenzieller zukünftiger Finanzierungslücken in seiner Rolle als Investor, Förderer von Marktinfrastruktur, Gesetzgeber, Auftraggeber sozialer Leistungen und möglicher „Qualitätsgarant für Wirkungsberichtserstattung“ entsprechende Strategien entwickeln und Strukturen auf diesen Handlungsfeldern schaffen, um einen „funktionierenden WI-Markt“ zu schaffen. Dazu gehört zum Beispiel die Einrichtung einer Kompetenzstelle Wirkungsorientiertes Investieren als Schnittstelle verschiedener Ministerien (BMZ, BMFSFJ, BMWi): „Durch den Wirkungsanspruch von wirkungsorientiertem Investieren könnte ein Mehr an Wirkung bei neuen, komplementären und bestehenden Finanzströmen in den sozialen Sektor erzielt werden.“ Direkt oder indirekt berühren die meisten Punkte auch die Arbeit der Wohlfahrtspflege – etwa durch eine mögliche Standardsetzung im Bereich der Wirkungsorientierung, die gegebenenfalls nicht mit den realen Gegebenheiten der sozialen Arbeit vereinbar sind.

## **B. Wirkungsorientierung**

### **1. Aktualität und Relevanz**

Im Rahmen der Social Business Initiative verlangt die Verordnung\* „Europäischer Rechtsrahmen für soziale Investmentfonds“ (EuSEF)<sup>9</sup> von einem „qualifizierten Portfoliounternehmen“ den Nachweis „messbarer, positiver sozialer Wirkungen“ – die zu erwartenden Wirkungen fließen in die Berechnungen der Höhe des Kredits ein (siehe Kap. II.B.1). Bei der Entwicklung der Zertifizierungs- und Datenbank 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 (siehe Kap. II.B.4). Diese Ansätze sind, wie auch Kapitel III.A. gezeigt hat, 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 formalisiert und durch die Abfrage neuer, relativ starrer Indikatoren ersetzt. Ein Beispiel für Ansätze, die zuvor alle Akteure gleichberechtigt einbezogen, waren die sogenannten „Wirksamkeitsdialoge“ im Rahmen des Kinder- und Jugendförderplans.
- Im Bereich der privaten Finanzierung verlangen viele verschiedene Investorenmodelle Wirkungsnachweise – beim Social Impact Bond ist die durch Gutachter bestätigte Wirkung sogar entscheidend dafür, ob der Investor sein Geld samt einer Rendite zurück erhält (s.o., Kap. III.A.2).
- Aber auch im Bereich der philanthropischen Unterstützung rückt das Thema der Wirkungsorientierung zunehmend auf die Tagesordnung. Bei der Stiftung Deutsche Behindertenhilfe beispielsweise geht die Tendenz deutlich dahin, Modellprojekte in der Antragstellung auf ihre konkreten beabsichtigten Wirkungen zu befragen und dazu, wie sich diese erkennen und nachweisen lassen sollen.

Diese Entwicklung geht einher und 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“:

1. Die Organisation überprüft die Wirkungen ihrer Aktivitäten und zieht die dadurch gewonnenen Erkenntnisse zur Steuerung des künftigen Mitteleinsatzes heran.
2. Zur Wirkungsbeobachtung erarbeitet sie geeignete Verfahren.
3. Methodik, Umfang und Häufigkeit der Wirkungsbeobachtung orientieren sich am Fördervolumen, an der Dauer sowie der Komplexität der Aktivitäten.

4. Kosten und Nutzen der Wirkungsbeobachtung stehen in einem angemessenen Verhältnis zueinander.
5. Die Ergebnisse der Wirkungsbeobachtung und die Umsetzung der daraus abgeleiteten Erkenntnisse werden schriftlich dokumentiert und in zusammengefasster Form veröffentlicht.<sup>15</sup>

In den gemeinsamen Transparenzstandards<sup>o</sup> von Caritas und Diakonie aus dem Jahr 2010 spielt der Wirkungsaspekt noch keine Rolle. Dies wird sich im Zuge der für 2016/2017 geplanten Überarbeitung mit großer Gewissheit ändern, ja: ändern müssen, wenn die kirchliche Wohlfahrt nicht den Anschluss an wichtige gesellschaftliche Entwicklungen verlieren möchte.

## 2. Chancen und problematische Aspekte

Auch die skizzierte Entwicklung auf dem Gebiet der Wirkungsorientierung geht aus Sicht der freien Wohlfahrtspflege und der Diakonie mit einer Reihe Chancen, aber auch mit problematischeren Aspekten einher:

### a) Chancen

- (+) Wirkungsorientierung bietet die Möglichkeit, aus der bisherigen Input- und Output-Orientierung herauszukommen. Das heißt, es steht nicht mehr im Vordergrund, wie viele finanzielle, personelle, zeitliche Ressourcen (= Input) zur Erreichung einer bestimmten Menge direkt messbarer Leistungen oder Güter – wie zum Beispiel 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 zurückgehen, sondern andere entscheidende Faktoren eine Rolle spielen (das sogenannte „deadweight“, das abgezogen werden muss). Der Vorteil: Die gewünschten Ziele können durch diese differenzierte Betrachtung

<sup>15</sup> Stand der Veröffentlichung: © 2012 (Zugriff im Internet am 15.12.2015 unter <http://www.dzi.de/wp-content/uploads/2011/11/DZI-Spenden-Siegel-Leitlinien-2011.pdf>)

gegebenenfalls 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 beziehungsweise ihrer Angehörigen und die Belange der Gemeinschaft. Diese Verlagerung der Ausrichtung entspricht voll und ganz dem Selbstverständnis der Diakonie.
- (+) Dadurch, dass die eigenen Ziele und Planungen präzisiert und die bisherigen Abläufe hinterfragt werden, 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.

## b) 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, gegebenenfalls 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. Auch die Unübersichtlichkeit der Methoden, die mangelnde Skalierbarkeit einzelner Methoden sowie die daraus resultierende fehlende Standardisierung erschwe-

ren 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 gegebenenfalls 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 beziehungsweise Angebotsvielfalt ganz unterschiedliche Herangehensweisen nötig und möglich sind.

## 3. Vorhandene Ansätze und Instrumente

Nur kurz seien an dieser Stelle drei bekanntere Verfahren beziehungsweise hilfreiche Ansätze der Wirkungsorientierung vorgestellt. Eine ausführlichere Darstellung verschiedener Modelle der Wirkungsmessung und eine eingehendere Bewertung findet sich beispielsweise im „Transparenzgutachten: Möglichkeiten, Wirkungen (in) der Freien Wohlfahrtspflege zu messen“<sup>9</sup>, das vom Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI) der Universität Heidelberg März 2016 für die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege erstellt wurde (s. u. Kap. III.B.4).

- SROI (Social Return on Investment): Die SROI-Methode ist eine Sonderform der Kosten-Nutzen-Analyse und eine der wenigen Methoden, die nach Einschätzung der Experten

auch die Wirkungskausalitäten mit im Blick hat. Der sogenannte SROI-Wert stellt das Verhältnis der monetarisierten Wirkungen von Outcome und Impact zum Input dar (Sozialrendite pro eingesetzte Geldeinheit). Er geht von Investitionen anstelle von Kosten und von gesellschaftlicher Rendite anstelle von Nutzen aus. Dabei berücksichtigen SROI-Analysen auch die Ermittlung des „deadweight“, also der nicht den eigenen Dienstleistungen zuzuschreibenden Effekte. Der SROI ist durchaus in der Lage, ein breites Spektrum sozialer Effekte – auch solche die nicht in Geld umgerechnet werden können – abzubilden, da er davon ausgeht, dass soziale Investitionen auf die Herstellung von Gemeinwohl gerichtet sind. In den letzten Jahren wurde das ursprünglich aus dem betriebswirtschaftlichen Kontext stammende Analyseraster entsprechend zu einem „offenen Werkzeugkasten“ weiter entwickelt und deckt nun neben ökonomischen und sozialen auch kulturelle und politische sowie gegebenenfalls ökologische Wirkungen ab (vgl. das o.g. Gutachten S. 47ff).

- SRS (Social Reporting Standard): Bei diesem Standard, der wie das Zertifizierungslabel „Wirkt“ (s.o. Kap. II.B.4) von Phineo, einer Tochtergesellschaft von Bertelsmann, entwickelt wurde, handelt es sich nicht um eine Methode zur Messung von Wirkungen. Der Standard bietet vielmehr eine gemeinsame Sprache und nachvollziehbare Systematik für eine ergebnis- und wirkungsorientierte Berichterstattung sozialer Organisationen, die sich in die drei Abschnitte „Vision der Organisation und Angebote an die Zielgruppen“, „Verknüpfung des zu bearbeitenden gesellschaftlichen Problems mit dem Lösungsansatz der eigenen Angebote“ und „Rahmenbedingungen der Organisation, Governance- Strukturen und Rechnungslegung“ gliedert. Der Standard gibt auf diese Weise Leitlinien zu einer standardisierten Dokumentation der eigenen Aktivitäten hinsichtlich Qualitäts- und Leistungsaspekten und ihrer Wirksamkeit sowie Anregungen für die Organisationsentwicklung.
- GECES-Vorschlag: Das Expertengremium der EU-Kommission für soziales Unternehmertum GECES\* hat in seiner Untergruppe „Impact Measurement“ in den Jahren 2013/2014 einen Vorschlag erarbeitet, auf welcher Grundlage das – im Rahmen der von EU-Kommission erlassenen Vorschriften zu EuSEF\* und EaSI (s. Kap. II.B.1 und II.B.2) – erforderliche „Social Impact Measurement“<sup>o</sup> erfolgen kann. Allerdings bleiben auch die Vorschläge von GECES konkrete Indikatoren und Methoden schuldig; umrissen wird aber ein Gerüst zum Vorgehen und seinen Elementen: Vorgeschlagen werden ein einheitlicher Prozess („a common

five-stage process“) und einheitliche Qualitätsansprüche der Messung für alle Zwecke und Felder („Measurement principles and definitions“, „Defining good measurement“). Kontextabhängig sollen aber die Optionen zur Lösung von Problemen im Rahmen des gesellschaftlichen Umfelds sowie die entsprechend abgeleiteten Indikatoren erarbeitet werden („Stakeholders and their needs“, „Development of a matrix of expected outcomes and sub-outcomes giving likely indicators within each“).

#### 4. Bisherige Modellprojekte und aktueller Ansatz der BAGFW

Seit 2008 bereits hat sich die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) 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. Sein Ziel war es, Indikatoren zu erarbeiten, die

- eine vergleichende Beurteilung von Ergebnisqualität ermöglichen,
- methodischen Anforderungen genügen,
- in das interne Qualitätsmanagement der Einrichtungen integrierbar sind
- und im Rahmen externer Qualitätsprüfungen prinzipiell erfasst und überprüft werden können.

Die Indikatoren wurden für drei Dimensionen entwickelt: 1.) Gesundheitsbezogene Indikatoren (körperliche, mentale, soziale Aspekte), 2.) Indikatoren zur Erfassung von Aspekten der Lebensqualität sowie 3.) die Ergebnisse der Zusammenarbeit mit den Angehörigen. – Auf den Ergebnissen dieser Pilotstudie baut seit März 2015 auch ein Projekt in der Region Hannover auf, das sich der Anwendung der Ergebnisqualitätsindikatoren in der Praxis der stationären Altenhilfe widmet. Das Besondere: Insgesamt acht Anbieter verschiedener Trägerschaft testen zusammen eine alternative Prüfung von Ergebnisqualität. Einer der Mitinitiatoren des Projekts war eine Einrichtung in Trägerschaft der Diakonie Niedersachsen, das Stephansstift in Hannover.



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. Wichtiges Instrument war eine sogenannte Teilhabekiste mit nach Themenbereichen gegliederten Karten, die 385 Indikatoren – in einfacher Sprache formuliert und durch Bilder unterstützt – enthält. Mit Hilfe dieser Karten sollten Nutzerinnen und Nutzer ihre drei wichtigsten Teilhabeziele aus den drei Bereichen „Freizeit, Freunde und Familie“, „Gesundheit/An mir arbeiten“ und „Wohnen, Lernen und Arbeiten“ auswählen. Im Rahmen des Projekts bewerteten die Nutzer und ihre (Haupt-)Unterstützer anschließend den Grad der erreichten Teilhabe, den Grad der Zielerreichung, förderliche und hinderliche Faktoren, ausreichende/fehlende Unterstützung sowie die langfristige Weiterverfolgung der Ziele.

Im Jahr 2015 hat die BAGFW ein Papier mit dem Titel „Standortbestimmung der BAGFW zur Wirkungsorientierung in der Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege“<sup>10</sup> 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 dem unter Kap. III.B.3 genannten Transparenzgutachten zu bestehenden Methodenansätzen der Wirkungsmessung beauftragt. Dieses Gutachten, das unter dem Titel „Möglichkeiten, Wirkungen (in) der Freien Wohlfahrtspflege zu messen“<sup>11</sup> im März 2016 erschienen ist, stellt einen wichtigen Beitrag zur Auseinandersetzung mit dem Thema dar. Darüber hinaus wurden Arbeitsschwerpunkte zum weiteren Vorgehen erarbeitet. Es steht fest, dass

die BAGFW das Thema sowie die Entwicklung passender Instrumente sowie Verfahren aktiv weiter begleiten wird. Für den Sommer 2016 sind 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 dienen. Die Weiterarbeit an dem Thema plant die BAGFW in Form von Workshops und fachspezifischen Arbeitsgruppen.

## 5. Nächste Schritte

Das Thema „Wirkungsorientierung“ wird an Relevanz zunehmen, und noch ist das wenig wünschenswerte Szenario nicht gebannt, dass kurzfristig und mittelfristig Dritte den Akteuren der Wohlfahrt/Diakonie vorschreiben, welche Methode sie zu wählen und welche Indikatoren sie zu bedienen hätten. Die verschiedenen Akteure in der Diakonie sollten daher jeweils in ihrem Bereich aktiv werden, denn nur ein Einsatz auf allen Ebenen kann voraussichtlich Erfolg haben und den Prozess zielführend abkürzen.

Der Bundesverband wird sich daher in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) für die weitere intensive und kurzfristige Verfolgung des Themas und insbesondere die Entwicklung eigener Methoden und Indikatoren einsetzen. Als eine Orientierung kann die „Handreichung und Argumentationshilfe zur Berücksichtigung sozialer Indikatoren im Rahmen der zukünftigen EU-Strukturförderung und der Perspektiven der Sozialwirtschaft“<sup>12</sup> dienen, die 2012 von der BAGFW in Auftrag gegeben worden war. Je nachdem, wie der Prozess vorangeht, bietet es sich unter Umständen auch an, mit einigen Kooperationspartnern gemeinsam den ersten Schritt zu machen und in einer kleinen Gruppe einen pragmatisch-praktikablen Ansatz zu entwickeln, der fachliche und unternehmerische Aspekte verzahnt.

Hilfreich wäre die methodische Kombination einer überschaubaren Zahl arbeitsfeldbezogener quantitativer Indikatoren mit qualitativen Ansätzen. Als gute Praxis für einen praxistauglichen Steuerungsmechanismus qualitativer Art, der bei der Umsetzung seiner Wirkungsziele Rückkopplungsprozesse und Zielanpassungen vorsieht, haben sich beispielsweise die bereits genannten Wirksamkeitsdialoge im Rahmen des Kinder- und Jugendförderplans des Landes Nordrhein-Westfalen erwiesen: Dort wurden in einer Begleitgruppe alle Akteure, auch die Leistungserbringer, gleichberechtigt eingebunden.

Auf diese Weise wird im Sinne eines Regelkreises die Stakeholder-Orientierung sowohl bei der Definition von Zielen als auch bei deren Überprüfung zugrunde gelegt.

## C. Soziale Innovationen

### 1. Begriffsklärung und Beispiele aus der Diakonie

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 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, das heißt, 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. In manchen Fällen handelt es sich um zwar signifikante aber letztlich graduelle Weiterentwicklungen vorhandener Lösungen. In anderen Fällen spricht man dagegen von disruptiven Innovationen, die einen ganz neuen Ansatz verfolgen beziehungsweise auf einem ganz anderen Wirkungsprinzip beruhen und dadurch gegebenenfalls sogar etablierte Strukturen verändern können.

#### Soziale Innovationen in der Diakonie: drei Beispiele

##### **PIKSL – Inklusion im digitalen Zeitalter**

PIKSL (Personenzentrierte Interaktion und Kommunikation für mehr Selbstbestimmung im Leben) macht moderne Informations- und Kommunikationstechnologie einfacher und unkomplizierter. Dafür bringt PIKSL – eine Organisation

der „In der Gemeinde leben gGmbH“ – Menschen mit und ohne Behinderungen zusammen. Das PIKSL-Prinzip ist einfach: Menschen mit Lernschwierigkeiten zeigen, dass sie ihren Teil zur Lösung von Problemen leisten können, und nicht selbst als Problem zu behandeln sind.. Sie erarbeiten als Entwickler und als Referenzgruppe gemeinsam mit Experten aus Forschung und Wissenschaft stigmatisierungsfreie Lösungen. Dabei kann es sich um die kontinuierliche Verbesserung eines Online-Glossars für einfache Sprache oder um die zielgruppengerechte Weiterentwicklung eines virtuellen Assistenten im Netz handeln. Die Arbeit im PIKSL-Labor beschränkt sich allerdings nicht nur auf Internet und Kommunikationstechnologie. Denn, so unterstreicht Projektleiter Tobias Marczinik, „wir begreifen Menschen mit Lernschwierigkeiten ganz generell als Experten im Abbau von Komplexität“.  
<http://www.piksl.net/>

##### **Vom Labor für Diakonisches Unternehmertum zum Zentrum für Social Intrapreneurship**

Das Labor für Diakonisches Unternehmertum – kurz: LaDU – wurde Anfang 2014 als Kooperationsprojekt der Mission Leben gGmbH mit der Evangelischen Hochschule Darmstadt gegründet. Es ist eine Art Gründerzentrum zur Entwicklung von neuen sozialen Dienstleistungen und zielt zugleich darauf, das sozialunternehmerische Denken und Handeln bei den eigenen Mitarbeitenden zu fördern. Also keine Unterstützung von kleinen Start-Ups, sondern Förderung von Unternehmertum im „Träger der Wohlfahrtspflege“ – Intrapreneurship statt Entrepreneurship. Alle Mitarbeitenden waren aufgerufen, sich mit neuen Ideen zur Lösung aktueller sozialer Probleme zu bewerben. 28 Mitarbeitende reichten mehr als 30 Vorschläge ein. Davon wurden zwölf potentielle Intrapreneure mit ihren Ideen ausgewählt. Sie haben im Team und mit Hilfe der Design-Thinking-Methode sowie mit Unterstützung externer Fachleute ihre Ideen zu neuen Geschäftsmodellen weiterentwickelt. Die zwei erfolgversprechendsten wurden von einer Jury ausgewählt und werden nun von ihren Erfindern umgesetzt. Jetzt wird das Labor in 2016 zu einem regionalen Zentrum für Social Intrapreneurship weiterentwickelt: Unternehmen „jeder Couleur und Ausrichtung“ können Mitarbeitende mit ihrer Idee für eine soziale Dienstleistung in das LaDU-Zentrum entsenden. Auch die Netzwerke, Kooperationen und Partnerschaften werden weiter ausgebaut.  
[www.mission-leben.de/das-sind-wir/ladu.html](http://www.mission-leben.de/das-sind-wir/ladu.html)



**Diakonie Hamburg meets Bucerius Law School**

Auf der einen Seite Menschen mit rechtlichen Problemen, aber ohne rechtlichen Beistand. Auf der anderen Seite Studierende, die ihre Fähigkeiten und ihr Wissen sinnvoll für andere einsetzen und Erfahrungen sammeln möchten. Das wird in der Bucerius Law Clinic zusammengebracht: Sie ist 2012 als Kooperation der Diakonie Hamburg und der Bucerius Law School entstanden. Ehrenamtlich beraten 20 Hamburger Rechtsanwälte und -anwältinnen gemeinsam mit etwa 60 Studierenden der Bucerius Law School Hilfesuchende aus verschiedenen Beratungseinrichtungen der Diakonie in Rechtsangelegenheiten. Seit Juni 2015 werden auch Ratsuchende von der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit des gemeinnützigen Arbeit und Leben e. V. in der Law Clinic in arbeitsrechtlichen Fragen beraten und im Einzelfall anwaltlich vertreten. Die vielfältigen Hintergründe der Studierenden und die internationale Ausrichtung der Bucerius Law School ermöglichen es, dass Beratungsgespräche bei Bedarf in einer Fremdsprache geführt werden können. Durch die enge Zusammenarbeit mit Sozialarbeitern verfolgt die Law Clinic einen ganzheitlichen Ansatz der Betreuung, der über eine bloß juristische Beratung weit hinausgeht. <http://www.law-school.de/deutsch/lehre-forschung/law-clinic>

Die Mitteilung der EU-Kommission zur Social Business Initiative koppelt in ihrer Beschreibung, was ein Sozialunternehmen („social enterprise“) in ihren Augen ausmacht, das soziale oder gesellschaftliche Ziel der Geschäftstätigkeit an einen dabei häufig anzutreffenden „high level of social innovation“. Dadurch findet in dieser Definition jedoch gezielt eine Engführung beider Phänomene statt. Was ist der Hintergrund?

## 2. Social Entrepreneurs vs. diakonische Unternehmen?

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 Innovativität generell als Garant dafür, in den rasanten globalen Veränderungen bestehen zu können und international wettbewerbsfähig beziehungsweise überhaupt anschlussfähig zu bleiben. Als Beispiel dafür mag

der kürzlich für 2015 erschienene „Innovationsindikator“ dienen ([www.innovationsindikator.de](http://www.innovationsindikator.de)). Im sozialen Sektor verbinden sich damit auch die Hoffnungen, effizientere beziehungsweise kostengünstigere Wege für die soziale Daseinsvorsorge zu entwickeln, passgenaue 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 sogenannten „Social Entrepreneurs“\* als (vermeintliche) Hoffnungsträger beziehungsweise die intensive mediale Inszenierung, mit denen einzelne Förderorganisationen sie zu Helden stilisieren, erklären.<sup>16</sup> Die vorhandenen Definitionen zum Social Entrepreneurship sind schwammig beziehungsweise 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. So kommt als kleinster gemeinsamer Nenner meist doch nur heraus, dass Social Entrepreneurs Menschen sind, die jenseits etablierter Wohlfahrtsstrukturen gesellschaftliche (zum Beispiel 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. In den angelsächsischen Ländern mit ihren an manchen Stellen ebenfalls defizitären Strukturen der sozialen Daseinsvorsorge trug die Arbeit der Social Entrepreneurs in der Tradition tatkräftiger philanthropischer Eigeninitiative ebenfalls zu einer Verbesserung der gesellschaftlichen Problemlagen bei. In

16 Vgl. hierzu z.B. Joachim Rock, „Anything Goes. Anmerkungen zur Debatte um Innovation, Wirkung und Entrepreneurship in der Sozialen Arbeit“, in Volker Brinkmann (Hg.), Sozialunternehmertum 2014, S. 43-60; Stephan Grohs, Katrin Schneiders, Rolf G. Heinze, Mission Wohlfahrtsmarkt. Institutionelle Rahmenbedingungen, Strukturen und Verbreitung von Social Entrepreneurship in Deutschland 2014.

den skandinavischen Ländern oder in Deutschland mit ihren ganz anderen Sozialsystemen und vorhandenen Akteuren sind es in der Regel Nischen, in denen Social Entrepreneurs neue Akzente setzen (etwa in der Arbeit mit Migrant\*innen im Primarschulbereich oder in der kultursensiblen Altenpflege). Der Gegensatz zwischen den Verbänden und Mitgliedsorganisationen der freien Wohlfahrtspflege einerseits und den Social Entrepreneurs (zum Beispiel von Ashoka, Schwab Foundation, Social Impact Lab) wirkt hier 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 haben sich die ersten Wogen geglättet. Die Freie Wohlfahrt wird sich ihres eigenen innovativen Potenzials bewusster und vertritt es auch offensiver nach außen. Immerhin stammt über die Hälfte der sozialen Innovationen nachweislich 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. Gleichzeitig können jedoch 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 reagieren zu können und diese Problemlösungen auch gut in der Öffentlichkeit darzustellen.

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.

So gibt es heute mehr und mehr Kooperationen zwischen der Freien Wohlfahrtspflege (zum Beispiel Parität, Malteser) und den von einzelnen Förderorganisationen betreuten Social Entrepreneurs beziehungsweise deren übergeordneten Strukturen. 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.

### 3. Stärkung der Innovationskultur in der Diakonie

An dieser Stelle besteht auch für die Diakonie noch Handlungsbedarf – sowohl hinsichtlich einer bewussten Innovationskultur wie an manchen Stellen auch im Zugehen auf Akteure jenseits der etablierten Strukturen. Sicherlich sollte man das Thema Innovation nicht ideologisch überhöhen. Auch die „dunkle Seite der Innovation“ („the dark side of innovation“) muss im Auge behalten werden: die möglichen negativen Folgen einer neuen Idee. Zum Beispiel hat die Entwicklung von Bio-Treibstoffen dazu geführt, dass weniger landwirtschaftliche Flächen für die Nahrungsmittelproduktion zur Verfügung stehen („Tank statt Teller“) und dass sich Monokulturen ausbreiten. Insofern geht es nicht darum, Innovationen lediglich um der Innovationen willen anzustreben. Es geht für die Diakonie darum, eine grundsätzliche Innovationsbereitschaft und Innovationsfähigkeit zu entwickeln und auszubauen – um des Menschen willen und im Interesse eines guten Lebens für alle in einer sich immer rascher verändernden und vernetzten Welt. „Prüft aber alles und das Gute behaltet“ (1. Thessalonicher 5, 21). Aus diesem Grund richten Diakonie und Caritas auch gemeinsam den Innovatio Sozialpreis aus.

An dieser Stelle sind die verschiedenen Akteure der Diakonie ebenfalls unterschiedlich gefordert: Die Verbände können auf ihrer jeweiligen Ebene unterschiedliche Akteure vernetzen und Kooperationen stiften. Diakonische Träger beziehungsweise Unternehmen können dem Thema in den eigenen Organisationen Raum geben und Intrapreneurship – unternehmerisches Denken und Handeln – in den eigenen Reihen fördern (zum Beispiel Teilnahme an Wettbewerben oder Ausrichtung eigener kleiner Wettbewerbe, Veranstaltungen, Teilnahme an

Fortbildungen, Einrichtung von kleinen Innovationszentren) und gegebenenfalls vor Ort Partnerschaften mit Social Entrepreneurs\* eingehen. Wichtig sind die Offenheit, mit der die Leitungsebenen das Thema angehen, ihre Beharrlichkeit wie auch Kreativität, im eigenen Haus einen positiven Umgang mit Ideen für Veränderungen und neuen Angeboten zu entwickeln. An dieser Stelle ist Geld nicht der entscheidende Faktor,

wenngleich es auf Dauer nicht ohne ein (zumindest kleines) Innovationsbudget geht. Für die Umsetzung von Ideen in marktfähige Angebote oder neue Geschäftsmodelle kommen für die unterschiedlichen Phasen von der Idee bis zur Diffusion verschiedene Formen der Finanzierung in Frage, die jeweils selbstverständlich auf die steuerrechtliche Kompatibilität mit dem Status der Gemeinnützigkeit überprüft werden müssen.

### Anlaufstellen und Inspirationen

#### Internet-Plattformen

- [www.socialinnovationeurope.eu](http://www.socialinnovationeurope.eu)
- [www.wethinq.com](http://www.wethinq.com)
- [www.fixesu.org](http://www.fixesu.org)
- <http://www.design-research-lab.org>
- <http://socialimpact.eu/lab>

#### Öffentliche Wettbewerbe:

- Innovatio Sozialpreis für caritatives und diakonisches Handeln: [www.innovatio-sozialpreis.de/](http://www.innovatio-sozialpreis.de/)
- Google Impact Challenge: <https://impactchallenge.withgoogle.com/deutschland>
- Crowdfunding: [www.betterplace.org](http://www.betterplace.org)

#### Forschungsprojekte auf europäischer Ebene

- Innoserv: <http://siresearch.eu/public-innovation/project/innoserv>;
- Cressi, Tepsie, Itssoin: <http://siresearch.eu/social-innovation/research-projects>

#### Forschungszentren:

- Deutsches Transferzentrum für Soziale Innovationen: [www.soziale-innovationen.com](http://www.soziale-innovationen.com)
- CSI – Centrum für soziale Investitionen und Innovationen: [www.csi.uni-heidelberg.de](http://www.csi.uni-heidelberg.de)

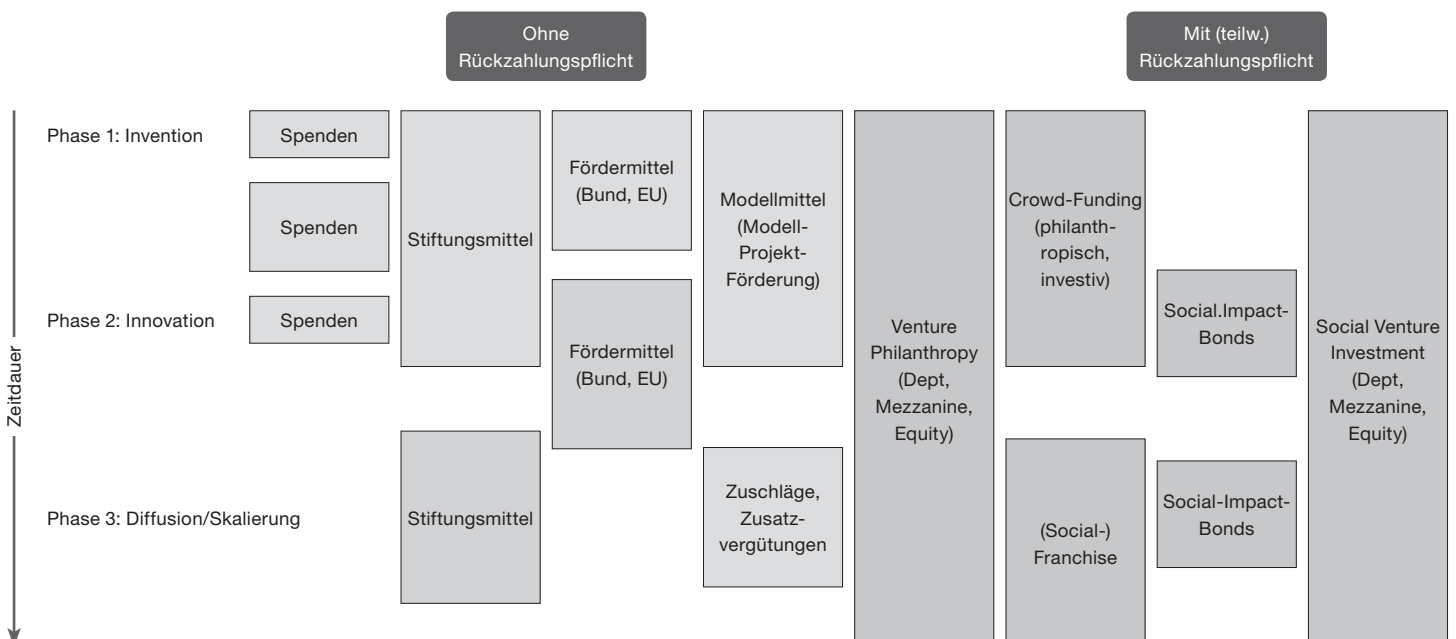
#### Mikrokredite

- KfW: [www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Innovation/](http://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Innovation/)
- [www.mein-mikrokredit.de](http://www.mein-mikrokredit.de)

#### Leitfaden des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie für die Gründungsphase

- <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=752226.html>
- <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=752216.html>

### Einordnung der Finanzierungsarten in die Innovationsphasen



## IV. Ausblick: Diakonische Unternehmen und der europäische Markt für soziale Dienste

### A. Gegenüberstellung zweier sozialpolitischer Modelle: EU versus Deutschland

Die Europäische Union (EU) ist ein Zusammenschluss von Mitgliedstaaten, die als Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft über einen gemeinsamen Binnenmarkt miteinander verbunden sind. Auf der Grundlage dieser Marktorientierung wurden die Gründungsverträge der Union bis zum aktuell geltenden Lissabonvertrag von 2009 gefasst. Die Zuständigkeit für die Gestaltung der sozialen Infrastruktur und damit die Kompetenzen liegen bei den Mitgliedstaaten.<sup>17</sup> Daraus resultiert die auch historisch bedingte Verschiedenheit der Wohlfahrtssysteme in den Ländern der EU.

#### Exkurs: Das deutsche Sozialstaatsmodell im Kontext europäischer Vielfalt

In der Europäischen Union (EU) liegt die Zuständigkeit für die Gestaltung der sozialen Infrastruktur weitgehend bei den Mitgliedstaaten. Ein Grund sind die großen Unterschiede ihrer Wohlfahrtssysteme. Klassischerweise unterschied man in den 1990er Jahren mit Gösta Esping-Andersen drei Modelle: 1.) das konservativ-kontinentale, 2.) das liberal-angelsächsische und 3.) das sozialdemokratisch-nordische.

1. Das konservativ-kontinentale System wurde in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts in der Bismarck-Zeit entwickelt und wird häufig auch nach seinem Gründer benannt. Sozialschutz wird hier überwiegend über Sozialversicherungssysteme gewährleistet. Dabei sind die eher großzügigen Sozialleistungen von den – vom Arbeitnehmer (und dem Arbeitgeber) – eingezahlten Beiträgen abhängig. Deren Höhe richtet sich zumeist wiederum nach dem Einkommen des Versicherten. Dieser Ansatz liegt den Sozialschutzsystemen von Frankreich, Belgien, Österreich und Deutschland zugrunde.

2. Das liberal-angelsächsische System wurde nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt. In einer Art „Grundsicherungsmodell“ sind die Sozialleistungen im Vergleich mit dem erstgenannten Ansatz in der Regel eher knapp bemessen und bestehen aus Pauschalzuwendungen. Die Anspruchsberechtigung beruht entweder auf individuellen Beiträgen oder auf dem Prinzip der Staatsbürgerschaft und wird dann über Steuern finanziert. Das Modell wird als „universelles System“ bezeichnet, da es für alle Einwohnerinnen und Einwohner gleichermaßen gilt. Es kommt in Irland, Dänemark, den Niederlanden und Großbritannien vor.

3. Das sozialdemokratisch-nordische System wurde in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts in den skandinavischen Ländern entwickelt. Man kann von einem „umfassenden Modell“ sprechen, das universelle Rechte nach dem Prinzip der Staatsbürgerschaft mit einkommensorientierten Ansprüchen der arbeitenden Bevölkerung kombiniert. Die Leistungen werden unmittelbar vom Staat erbracht. Allerdings durchlaufen Schweden und Finnland seit einiger Zeit einen Wandel von der staatlichen Erbringung von Gesundheits- und Sozialdienstleistungen hin zur privaten Dienstleistung. Dies geschieht durch Ausschreibungen und Vergabe mit den unter Umständen entsprechend negativen Folgen für einen qualitätsgesteuerten Wettbewerb.

Im Laufe der Jahre haben sich alle drei Systeme weiter entwickelt. Auch eine klare Abgrenzung ist nicht mehr möglich, denn es gibt mittlerweile zahlreiche Überschneidungen. Von den genannten Systemen lassen sich in der EU inzwischen noch zwei weitere Systeme abgrenzen:

- Die sozialen Sicherungssysteme in den Mittelmeeranrainern Griechenland, Portugal, Spanien und Italien sind ursprünglich „Bismarcksche Systeme“, die jedoch mit

<sup>17</sup> S. das Protokoll Nr. 26 zum AEUV\* über Dienste von allgemeinem Interesse.

sehr viel geringeren Leistungen einhergehen, weil die Familie die Hauptlast der sozialen Sicherung trägt.

■ Die zehn mittel- und osteuropäischen Staaten, die sich nach dem Fall des Eisernen Vorhangs ihre Sozialschutzsysteme neu aufgebaut haben, haben die verschiedenen Elemente je unterschiedlich kombiniert. Hinzu kommt es nach Regierungswechseln immer wieder zu weitreichenden Veränderungen.<sup>18</sup>

Das deutsche System hat auf der Basis des konservativ-kontinentalen Systems als Besonderheit das Wettbewerbsmodell des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses (s.u.) entwickelt. Es besteht aus einer Kombination einer rechte-basierten individuellen Sozialleistung, einer in der Regel öffentlichen Finanzierung und einer frei-gemeinnützigen beziehungsweise privat-gewerblichen Erbringung der Sozialdienstleistung und ist insofern als interessantes Modell hervorzuheben.

Der europäische Kontext wird zudem maßgeblich geprägt durch die unterschiedliche wirtschafts- und sozialpolitische Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten innerhalb des oben skizzierten vertraglichen Rahmens der EU. So gibt es große nationale Unterschiede in der Organisation und Finanzierung der Leistungserbringung – von staatlicher Erbringung über Beauftragung Dritter (u.a. mittels Vergabe), die Leistungen für den Staat durchführen, bis hin zum deutschen sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis (s.u.). Entscheidend für das strukturelle Verständnis ist hierbei auch, dass es kein einheitliches gesamteuropäisches Gemeinnützigkeitsrecht gibt. Lediglich auf Ebene einzelner Mitgliedstaaten – wenngleich in fast allen – gibt es staatlich normierte Systeme der Gemeinnützigkeit, die jeweils als Anreizsystem für gemeinwohlorientiertes Verhalten dienen.<sup>19</sup>

Die EU (im Speziellen die Europäische Kommission basierend auf den EU-Verträgen und auf der diese Verträge auslegenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs) hat trotz der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Sozialpolitik seit Langem jedoch auch den sogenannten Sozialmarkt in den Blick genommen. Damit ist der Teil des Binnenmarktes gemeint, der anders als viele nicht oder kaum regulierte Märkte erstens sozialstaatlich begründete Regulierungen

aufweist, zweitens keine freie Preisbildung sondern Vergütungsverhandlungen als eine von außen gesteuerte Refinanzierungssituation kennt und drittens zur Erfüllung des Versorgungsauftrags des Staates im sozialen Sektor beiträgt. Angesichts ihres weiten Marktverständnisses setzt die EU Impulse wie die Social Business Initiative (SBI) und verfolgt damit die Stärkung des Binnenmarktes im Hinblick auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit auch im sozialen Sektor. Dazu gehören unter anderem die „Dienste von allgemeinem Interesse“ (Daseinsvorsorge).

## 1. Übersicht über „das Soziale“ der EU

Um das deutsche sozialstaatliche System in diesem Gesamtkontext verorten zu können, ist ein Blick auf die soziale Dimension der EU notwendig. Die soziale Dimension der EU ist im Vertrag von Lissabon an verschiedenen Stellen zu finden, so in der Grundrechtecharta der EU mit den sozialen Grundrechten (z.B. Zugang zu sozialen Diensten, Art. 34 GRCh). Artikel 9 des Vertrages zur Arbeitsweise der EU (AEUV) verpflichtet die EU, bei all ihren politischen Maßnahmen einer Reihe sozialer Ziele Rechnung zu tragen, unter anderem

- der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes,
- der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und
- einem Gesundheitsschutz auf hohem Niveau.

Die EU bringt daher sozialpolitische Ziele wie zum Beispiel die Armutsbekämpfung, die Erhöhung der Beschäftigungsquote oder die Initiierung von Reformelementen für die nationalen Sozialsysteme in ihre mittelfristigen Strategien ein und befördert dadurch die Umsetzung dieser Ziele in den Mitgliedstaaten. Deshalb nimmt die EU auch auf Strukturen und Rahmenbedingungen der Leistungserbringung unmittelbar Einfluss, wenn die davon betroffenen sozialen Dienstleistungen marktfähig und damit Gegenstand des Binnenmarkts sind. Ein Beispiel für diese direkte Einflussnahme ist das Beihilferecht, das die Wettbewerbsneutralität unter anderem von Investitionskostenzuschüssen herstellt. Bei etwaigen Rückzahlungspflichten sind die diakonischen Unternehmen in den entsprechenden Branchen dann unmittelbar betroffen.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu: „Sozialpolitik im europäischen Vergleich“, Minas, Renate, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2010 und Robert Urbé, Welfare in Europe, in: The Future of the Welfare State, Caritas Europa, Freiburg 2013, S. 21ff.

<sup>19</sup> Vgl. Friedrich, Peter u.a., Die Besteuerung gemeinnütziger Organisationen im internationalen Vergleich, ifo Forschungsbericht 24, ifo Institut, München 2005. Diese Studie hat bis heute ihre Gültigkeit.



Ungeachtet ihrer primär wirtschaftlichen Ausrichtung und der strukturell bedingten Eingrenzung ihrer sozialpolitischen Aufgaben durch die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten werden also soziale Aspekte ebenfalls berührt und aktiv verfolgt. Dies geschieht aber nicht nur durch rechtlich verbindliche Regelungen, sondern durch verschiedene politische Steuerungsmechanismen – auf dem Gebiet des sozialen Unternehmertums zum Beispiel durch

- Mitteilungen\* mit der Klärung von Politik-relevanter Terminologie und
- Initiierung von Maßnahmen zur Förderung auch von Sozialunternehmen,
- durch das sogenannte Europäische Semester\*, das vor dem Hintergrund der gemeinsamen Ziele von Armutsbekämpfung und Beschäftigungsstärkung die Möglichkeit vorsieht, die Bundesregierung aufzufordern, Rahmenbedingungen für Sozialunternehmen zu verbessern
- sowie durch die Methode der offenen Koordinierung\* mit der Möglichkeit, die Bundesregierung in Richtung einer Sozialunternehmen-freundlichen Politik bei der Reform von Gesundheits- und Sozialsystemen zu bewegen.

Die EU bietet überdies einen Rahmen zur Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten – zum Beispiel durch ihre Kohäsionspolitik mit den Struktur- und Investitionsfonds. Die EU-Unionsbürgerschaft und der Binnenmarkt erweitern nationale Solidarität über die Grenzen hinaus und eröffnen den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern durch die Freizügigkeit und die Zugehörigkeit der Menschen zur Rechtsgemeinschaft der EU eine unionsweite soziale Leistungsberechtigung. Das heißt, bestehende Ansprüche aus dem Gesundheits-, Renten-, Arbeitslosenschutz und Ähnliches können zu unterschiedlichen Bedingungen von einem EU- zum anderen EU-Staat „mitgenommen“ werden. Problematisch ist derzeit aber die sozialrechtliche Situation zum Beispiel von Unionsbürgern in Deutschland, die einen Anspruch auf Gewährung von ALG II erheben und diesen zum Teil trotz räumlichen Bezugs zum Arbeitsmarkt in Deutschland nicht erfolgreich durchsetzen können.

## 2. Sozialstaat in Deutschland

Das deutsche sozialstaatliche System ist geprägt vom Sozialstaatsprinzip, das als Verfassungsprinzip die politische Ordnung gestaltet. Es kann nicht aufgegeben werden („Ewigkeitsklausel“ des Grundgesetzes) und enthält

- den allgemeinen Gleichstellungsgrundsatz sowie
- unter anderem die Verpflichtung zur sozialen Gerechtigkeit,
- die Verpflichtung zur sozialen Sicherheit sowie
- eine staatliche Gewährleistungspflicht für ein Angebot von Diensten der Daseinsvorsorge und damit auch der Sozial- und Gesundheitsversorgung.

Dabei spielen außerdem die Grundrechte eine zentrale Rolle, die auch als subjektive Teilhaberechte wirken: Aus dem Grundrecht der Menschenwürde gemeinsam mit dem Sozialstaatsprinzip resultiert ein sozialstaatlicher Anspruch auf das Existenzminimum. In dieser Konstellation sind sowohl die Idee der sozialen Staatsbürgerrechte als auch das Ausgleichsgebot für den Staat enthalten, das er mittels einer organisch mit der Zivilgesellschaft verbundenen Subsidiarität zu erfüllen hat.<sup>20</sup> Die Subsidiarität schließt allerdings die staatliche Pflicht mit ein, die kleineren Einheiten falls nötig so zu stärken, dass sie entsprechend tätig werden können. Die im Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck kommende Anerkennung sozialer Unternehmungen und sozialer Initiativen ermöglicht dem hilfebedürftigen Bürger eine möglichst große Wahlfreiheit und ist Voraussetzung für die Ausübung seines Wahlrechts.

Die Sozialstaatlichkeit in Deutschland findet ihren Ausdruck unter anderem in der konkreten Ausgestaltung sozialrechtlicher Ansprüche im Dreiecksverhältnis zwischen dem Staat als Kostenträger, den beteiligten Leistungserbringern und dem leistungsberechtigten Nutzer beziehungsweise Klienten. Es handelt sich insgesamt um einen auf der sozialstaatlichen Verpflichtung beruhenden rechtebasierten Ansatz, der im Unterschied zu einigen anderen Mitgliedstaaten der EU deshalb nicht von privat-wohltätigen oder grundsätzlich (nahezu) beliebig absenkbaaren staatlichen Zuwendungen

<sup>20</sup> Das Subsidiaritätsprinzip bedeutet vereinfacht: „Was der Einzelne, die Familie oder Gruppen und Körperschaften aus eigener Kraft tun können, darf weder von einer übergeordneten Instanz noch vom Staat an sich gezogen werden. Es soll sichergestellt werden, dass Kompetenz und Verantwortung des jeweiligen Lebenskreises anerkannt und genutzt werden.“ (Vgl. Website der BAGFW zur Subsidiarität: <http://www.bagfw.de/ueber-uns/freie-wohlfahrtspflege-deutschland/subsidiaritaetsprinzip/> (Zugriff am 16.12.2015))



abhängig ist (zum Beispiel Großbritannien<sup>21</sup>). Er ist wesentliches Leitmotiv selbstbestimmter Menschen in einer sozialen Marktwirtschaft.<sup>22</sup> Eine hoheitliche Steuerung durch Zuweisung der Leistungsberechtigten zu einem bestimmten Anbieter und damit eine Bevormundung der Betroffenen ist ausgeschlossen. Dieses für Deutschland typische Konstrukt operationalisiert nicht nur sozialrechtliche Ansprüche sowie das mit ihnen verknüpfte Wunsch- und Wahlrecht als zentrale sozialstaatliche Komponente. Vielmehr eröffnet es anstelle eines reinen Preiswettbewerbs 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 ihrer Mitgliedstaaten nach oben festigt („upwards convergence“) 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.

Als Impuls und stabilisierender Faktor für die Übernahme und Erfüllung sozialer Aufgaben durch Sozialunternehmen im Besonderen und durch die Zivilgesellschaft im Allgemeinen ist in Deutschland nicht zuletzt die Handlungsform der Gemeinnützigkeit hervorzuheben. Die Gemeinnützigkeit – als Anreiz und Anerkennung für gesellschaftliches Engagement geschaffen beziehungsweise 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.

## **B. Aktuelle Entwicklungen: Chancen und Risiken**

Vor dem Hintergrund dieser Konstellation lassen sich die in den Kapiteln I bis III aufgezeigten Entwicklungen 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?

### **1. 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 in ihrer konstitutionellen Verfasstheit auch 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.<sup>23</sup> 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 gegebenenfalls 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.

#### **a) Finanzierung und rechtliche Verbesserungen**

- Finanziell wird der Ausbau von Sozialinfrastrukturen aus dem Investitionspaket der EU beziehungsweise durch die

21 Vgl. Bericht des Europarats zur Frage der Angemessenheit britischer Sozialleistungen (2014), in dem es u.a. heißt: “[...] the Committee held that the minimum levels of Statutory Sick Pay, Short Term Incapacity Benefits and contributory Jobseeker’s Allowance for single person were manifestly inadequate.” (detaillierte Darlegungen s. <http://www.poverty.ac.uk/editorial/uk-benefit-levels-%E2%80%9Binadequate%E2%80%99> (Zugriff 27.11.2015).

22 Vgl. z.B. BVerwG 5. Senat, Urteil vom 24. Juni 1954, BVerwGE 1, 159–163.

23 Darüber hinaus profitieren die diakonischen Unternehmen und ihre Zielgruppen ggf. auf unterschiedliche Weise davon. So könnte an anderer Stelle durchaus kritisch die Frage zu stellen sein, ob alles, was für die diakonischen Unternehmen gut ist, automatisch auch gut ist für die Nutzer – und umgekehrt.

### Gemeinnützigkeit und Gemeinwohl – ein Exkurs<sup>1</sup>

Gemeinnützigkeit ist zunächst ein Zentralbegriff des Steuerrechts und beschreibt dort einen gesetzlich geprägten allgemeinen Status, an den Steuererleichterungen geknüpft werden. Ableitbar aus dem Steuerrecht als ausdrückliche Normsetzung ist folgendes:

- Steuerlich ist für den Staat als Subventionsgeber die Gemeinnützigkeit ein Vergabe- und Differenzierungskriterium,
- ferner nutzt die gesetzgebundene Verwaltung Gemeinnützigkeit in Form der Zuwendung oder der Belastungsbefreiung und
- die gemeinnützige Körperschaft nimmt eine Rolle als Kooperationspartnerin für den Staat wahr. Dies hat sich in zahlreichen Sozialgesetzen niedergeschlagen.

Als „ordnungspolitische Größe im freiheitlichen Sozialstaat“ wird die Gemeinnützigkeit in dreierlei Hinsicht umgesetzt:

- durch den Gemeinwohlbezug,<sup>2</sup> durch den das Gemeinnützigkeitsrecht auch einen Bezug zu den Staatszielen gewinnt (zentral ist schließlich das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG als Quelle gemeinnütziger Zwecke; die Beispiele aus § 52 AO sind Ausflüsse des Sozialstaatsprinzips als sozialpolitische Konkretisierung);
- durch seine Ansiedlung im Dritten Sektor (Brückensektor) mit dem Fokus auf Erfüllung öffentlicher Aufgaben und
- durch das Zusammenwirken von Staat und Organisationen des Dritten Sektors: Für die Interaktion der diakonischen Unternehmen mit dem Staat ist Gemeinnützigkeit eine feste Grundlage, da in ihr selbstloses Handeln (Altruismus) vorausgesetzt wird.

Wichtig ist die Funktion der Gemeinnützigkeit, autonomen staatsfernen Beiträgen ein Forum für das Gemeinwohlangagement zu bieten: Dies erfüllen in Übereinstimmung mit Art. 4, Art. 137 Abs. 3 WRV i.V.m. Art. 140 GG gerade auch Beiträge der Diakonie (im Auftrag der Kirche).

Wichtiger Punkt: Neben der parallelen historischen Entwicklung von Sozialstaat und Gemeinnützigkeit findet sich auch die Diakonie mit ihrem christlichen Selbstverständnis und kirchlichen Auftrag in der Gemeinnützigkeit steuerrechtlich

1 Zusammenfassung auf der Grundlage des Gutachtens von Michael Droege, „Gemeinnützigkeit als normatives Ordnungsmuster jenseits des Steuerrechts“, Tübingen 2015 (Download verfügbar unter [www.diakonie.de/soziales-unternehmertum](http://www.diakonie.de/soziales-unternehmertum)).

2 Der Begriff „Gemeinwohl“ bezieht sich in diesem Kontext auf das staatsphilosophische Verständnis eines übergeordneten Nutzens für eine ganze Gemeinschaft und fungiert hier damit als Gegenbegriff zu bloßen Einzel- oder Gruppeninteressen.

adäquat abgebildet. Über das überprüfbare Alleinstellungsmerkmal des Altruismus unterscheiden sich gemeinnützige Sozialunternehmen von lediglich gemeinwohlorientierten gewerblichen Sozialunternehmen. Dabei gilt es, den „Eigenwert des Gemeinnützigkeitsrechts“ zu verteidigen: Die Förderung altruistischen Engagements für das Gemeinwohl ist verfassungsrechtlich legitim – auch und gerade wenn sie im Wettbewerb mit der gewinnorientierten Wirtschaft stattfindet und damit scheinbar den Gegenpol zum „Axiom der Wettbewerbsneutralität“ bildet:

Legitimationsgrundlage für das Gemeinnützigkeitsrecht ist nämlich die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Und in dieser freiheitsermöglichenden Perspektive gewinnt das Gemeinnützigkeitsrecht auch in verfassungsrechtlicher Perspektive seine Legitimation und Funktion, die es über beliebige Steuersubventionen hinaushebt.

Gerade die Selbstlosigkeit ist auch Unterscheidungsmerkmal für den Staat bei seiner Suche nach Kooperationspartnerschaften: Denn nur sozialstaatlich verlässliche Sozialunternehmen, die bis zu hoheitlichem Handeln (z.B. Auszahlung von Tagesgeld an Flüchtlinge) karitativ tätig sind und die im Hinblick auf die zweckterminierte Mittelverwendung einer behördlichen Kontrolle unterliegen, erhalten das Label Gemeinnützigkeit. Eine bloße allgemeine Gemeinwohlbindung von Sozialunternehmen ließe eine Unterscheidung zwischen förderungswürdigen Sozialunternehmen und eigenwirtschaftlich handelnden Sozialunternehmen nicht zu.

Vor allem über die Regelungen zum Binnenmarkt unterliegt das Gemeinnützigkeitsrecht jedoch auch den Einflüssen der EU. Dies ist allerdings weniger eine Folge der konkreten Rechtsetzung der EU etwa durch Verordnungen und Richtlinien. Vielmehr geschieht dies durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der die Grundfreiheiten (Dienstleistungsfreiheit, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Warenverkehrsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit) und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts als Paradigma vor Augen hat.

Die Social Business Initiative (SBI) geht – wie die EU-Kommission allgemein – von einem weiten Gemeinwohlverständnis aus, das sowohl gewerbliche wie gemeinnützige Unternehmen umfasst. Bei der Erbringung von Dienstleistungen spricht sie allerdings in der Regel von „Dienstleistungen im allgemeinen Interesse“ („of general interest“), das von den Mitgliedstaaten jeweils näher definiert wird. Die von der SBI nur vage konkretisierte Kategorie des Sozialunternehmens („social enterprise“) ist derzeit kaum dazu geeignet, als neues normatives Ordnungsmuster die Bedeutung der Gemeinnützigkeit im Sozialstaat zu ersetzen.

Nutzung von Investitionsmitteln in EU-Strukturfonds (ESF, EFRE, ELER, Kohäsionsfonds) unterstützt.<sup>24</sup> Auch können Vorstöße der EU zu mehr Wachstum in Europa für das soziale Unternehmertum genutzt werden, wie zum Beispiel das Investitionspaket von Kommissionpräsident Juncker, das eine Summe von 315 Milliarden Euro generieren und zur Verfügung stellen soll – unter anderem 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 vertiefen 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 sollten 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 EuSEF\* (s. Kap. II.B.1) 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<sup>9</sup> mit ihren Vorgaben für ein Sozialvergaberecht (SBI-Instrument Nr. 10) war eine Chance, die durch die Bundesregierung bei der Umsetzung in das nationale Recht allerdings verspielt wurde. So wurde zum Beispiel 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 des nationalen Vergaberechts einzusetzen.

## **b) Geografischer Marktzuwachs und Fachkräfteanwerbung**

- Durch die Offenheit 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 zum Beispiel 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 Markt für soziale Dienstleistungen. 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 (s.o., Kap. IV.1). 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.

## **c) 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

<sup>24</sup> Vgl. dazu „EU-Projekte in der Diakonie“, Diakonie Deutschland Evangelischer Bundesverband, 2015.

eigenen Angebote zu arbeiten – dazu zählt auch eine wirkungsorientierte Herangehensweise (s.o., Kap. III.B). 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](http://www.socialinnovationeurope.eu), s. Kap. II.B.5) und die entsprechenden Förderprogramme der EU – insbesondere zum Thema Digitalisierung – bieten diakonischen Unternehmen Unterstützung.

## 2. Nachteile und Risiken

Die Kehrseite der Medaille: Letztlich stehen die sozialen Themen auf der EU-Agenda unten. 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.<sup>25</sup>

### a) 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 gegebenenfalls 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“ Großbritannien, das in seinem „Charity-System“ keinen vergleichbaren Schutz der Bürgerinnen und Bürger wie das Sozialsystem in Deutschland bietet (s.o. Kap. IV.A);
- Szenario unterschiedlicher Versorgungskategorien und Versorgungsniveaus innerhalb der Gesellschaft, die Ungleichheit zementieren, den Notsituationen unter Umständen 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).

### b) 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 – zum Beispiel durch eine langfristig zu Monopolisierungen führende Vergabepaxis – 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 aufwändig 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

<sup>25</sup> An dieser Stelle muss allerdings 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, die z.B. den Markt für bestimmte Sozialdienstleistungen öffnet, und Brüssel ist daran nur vermeintlich „schuld“.

könnte), wäre unrealistisch und auch aufgrund neuer Abhängigkeitskonstellationen wenig wünschenswert.

- **Rechtliche Unsicherheiten:** Diakonische Unternehmen sind unter Umständen konfrontiert mit ganz unterschiedlichen Entwicklungen in der nationalen und europäischen Rechtslage 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 beziehungsweise 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 (siehe dazu Kap. III.A.). Dies kann aber auch in eine Relativierung der gesellschaftlichen Verankerung der Gemeinnützigkeit beziehungsweise 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 Markt für soziale Dienstleistungen auch Risiken. Die Gemeinnützigkeit diene und dient unter anderem dazu, eine andere Finanzierungssystematik der Leistungserbrin-

gung zu schaffen, als 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 zum Beispiel 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.

#### **Zitat aus der Presse**

„... Die einen pflegen Deutschlands alternde Bevölkerung, die anderen kaufen und betreiben ihre Altenheime. Die demographische Entwicklung der Deutschen eröffnet sowohl Arbeitsmarktchancen für Pflegekräfte aus Osteuropa als auch Investitionsmöglichkeiten für ausländische Unternehmen. Die Franzosen betätigen sich zunehmend auf der Investorensseite:

so haben sich die beiden führenden Pflegeheim-Betreiber Europas, die französischen Gruppen Korian und Orpea, kräftig auf dem deutschen Markt eingekauft. Korian übernahm mehrheitlich den größten deutschen Anbieter Curanum, Orpea griff sich die etwas kleinere Silver-Care-Gruppe... [...]

... Wenn es um die Pflege alter Menschen geht, ist Frankreich eine europäische Großmacht. Denn die Privatwirt-



schaft entwickelte sich dort schon früh und beherzte Unternehmer setzen auf Größenvorteile durch Zusammenschlüsse über die Heimatgrenzen hinweg. „Wir verfügen über ein „SAVOIR-faire“ im Bereich des Sozialen und der Gesundheit, das im Ausland anerkannt ist und sich daher gut exportieren lässt. Bei der Übernahme von Curanum traf ich auf keinen Widerstand. In einer Branche wie dem Automobil- oder dem Maschinenbau wäre das wohl anders“, sagt [der Vorstandsvorsitzende der Korian SA sowie der der Curanum AG, Anm.d.Red.] Coléou.

[...] Deshalb und wegen der raschen Alterung in den Industrieländern sieht Coléou „zahlreiche Wachstumschancen“ für seine Branche. [...] : „der öffentliche Sektor wird weiter zurückweichen, denn er hat nicht die Mittel, um zu investieren und innovativ zu sein.“

Quelle: FAZ, Christian Schubert, 14.02.2015

### **C. Offene Fragen und Diskussionsbedarf in der Diakonie in Deutschland**

Die Priorisierung und Bewertung dieser 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<sup>o</sup> – 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 Markt für Sozialdienstleistungen in seinen Wechselwirkungen mit den Sozialsystemen der einzelnen Mitgliedsländer ist die SBI ernst zu nehmen. So ergibt 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. Dies sind Fragen zum Marktverständnis der Diakonie, zum gegenwärtigen und zukünftigen Stellenwert der Gemeinnützigkeit sowie last but not least zum Aufgaben- und Rollenverständnis von diakonischen Unternehmen und Verbänden. Hierbei haben die verschiedenen Akteure gegebenenfalls 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 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.

1. Wie passen die Eigenschaften „unternehmerisch“ und „selbstlos“ im Anspruch diakonischer Akteure zusammen?
2. Wie kann die christliche Identität diakonischer Unternehmen als Chance und Alleinstellungsmerkmal gegenüber Mitbewerbern im Wettbewerb dienen?
3. Wie können wir die „interkulturellen Differenzen“ zwischen den verschiedenen Akteuren der Diakonie überbrückt werden, die die Chancen und Risiken marktwirtschaftlicher Entwicklungen unterschiedlich beurteilen?
4. Wie kann ein gemeinsames Verständnis der gegenwärtigen Marktentwicklungen erarbeitet werden?
5. Welche ordnungspolitischen Vorstellungen hat die Diakonie und welche Rolle spielen die marktwirtschaftlichen Mechanismen darin?
6. 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 beziehungsweise 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.

1. Was versteht die Diakonie unter Gemeinwohl und Gemeinwohlorientierung und welche Rolle spielt die Gemeinnützigkeit darin?
2. Welche konkreten Vor- und Nachteile hat das Gemeinnützigkeitsrecht für welche diakonischen Unternehmen?
3. Welche Reformen des Gemeinnützigkeitsrechts in Deutschland wären vor diesem Hintergrund wünschenswert?
4. Wie müsste lobbytechnisch vorgegangen werden – gegebenenfalls auch auf EU-Ebene?
5. Wie wirken sich die Ergebnisse auf die Verbandsstruktur aus?
6. 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)?
7. 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 beziehungsweise 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.

1. 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)?
2. Wie sehen die Rollen der unternehmerischen Diakonie und der verbandlichen Diakonie im Kontext des sozialen Unternehmertums aus?
3. Welche Konsequenzen für die Verbandsaufstellung ergeben sich daraus gegebenenfalls?

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.

## V. Weiterführende Informationen

### A. Links und Literaturhinweise

Auflistung der mit „<sup>o</sup>“ gekennzeichneten Publikationen und Internetseiten (nach Kapiteln)

#### Kapitel 1

Initiative für soziales Unternehmertum – Schaffung eines „Ökosystems“ zur Förderung der Sozialunternehmen als Schlüsselakteure der Sozialwirtschaft und der sozialen Innovation, Mitteilung der Kommission v. 25.10.2011, KOM(2011) 682 endgültig

Sozialwirtschaft und soziales Unternehmertum, Leitfaden soziales Europa, Teil 4, EU-Kommission, Luxemburg 2013

#### Kapitel II

Verordnung (EU) Nr. 346/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.04. 2013 über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum, Amtsblatt der EU v. 25.04.2013, L 115/18

European Code of Good Conduct for Microcredit Provision: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/doc/code\\_bonne\\_conduite\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/doc/code_bonne_conduite_en.pdf)  
(Zugriff: 16.3.2016)

Sozialunternehmen: Bericht bietet ersten vergleichenden Überblick (Länderberichte zum Sozialen Unternehmertum, nur auf Englisch) – Suchwort in Datenbank der GD Beschäftigung: „socentcntryrepts“ oder <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=2149>  
(Zugriff: 17.03.2016)

Die EU-Vergaberichtlinien aus 2014:

- Richtlinie 2014/24 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, Amtsblatt EU v. 28.03.2014, L 94/65

- Richtlinie 2014/25 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG, Amtsblatt EU v. 28.03.2014, L 94/243

- Richtlinie 2014/23 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Konzessionsvergabe, Amtsblatt EU v. 28.03.2014, L 94/1

„Almunia-Paket“ aus 2012:

- Mitteilung der Kommission vom 20.12.2011 über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, K(2011) 9404 endgültig
- Beschluss der Kommission vom 20.12.2011 über die Anwendung von Artikel 106 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, K(2011) 9380 endgültig
- Verordnung (EU) Nr.360/2012 der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, Amtsblatt EU vom 26.04.2012 L114/8
- Mitteilung der Kommission vom 20.12.2011: Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichszahlungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, K(2011) 9406 endgültig

**Kapitel III**

Standortbestimmung der BAGFW zur Wirkungsorientierung in der Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege  
<http://www.bagfw.de/uploads/media/bagfw-StandortbestimmungWirkungsorientierung.pdf>

CSI-Transparenzgutachten „Möglichkeiten, Wirkungen (in der Freien Wohlfahrtspflege zu messen“  
[http://www.bagfw.de/uploads/media/CSI\\_Transparenzgutachten\\_2016.pdf](http://www.bagfw.de/uploads/media/CSI_Transparenzgutachten_2016.pdf)

Social Impact Investment in Deutschland, Marktbericht 2016, Kann das Momentum zum Aufbruch genutzt werden, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Januar 2016  
[https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie\\_ZZ\\_Social-Impact-Investment-in-Deutschland-2016\\_2016.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_ZZ_Social-Impact-Investment-in-Deutschland-2016_2016.pdf)  
 (Zugriff: 17.03.2016)

Transparenzstandards für Caritas und Diakonie, Freiburg und Stuttgart, 2010  
[http://www.diakonie.de/media/Transparenzstandards\\_Diakonie\\_Caritas-2010.pdf](http://www.diakonie.de/media/Transparenzstandards_Diakonie_Caritas-2010.pdf)  
 (Zugriff: 17.03.2016)

**B. Glossar**

Erklärung der mit „\*\*“ gekennzeichneten Begriffe

**AEUV**

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Daneben gibt es noch den EU-Vertrag (EUV). Beide zusammen bilden die vertragliche Grundlage der EU, den Lissabonvertrag, der seit dem 1.12.2009 in Kraft ist.

**Betraungsakt**

Hierbei handelt es sich um einen Begriff aus dem EU-Beihilfenrecht. Er bildet die Grundlage einer rechtmäßigen Beihilfe, da er, zum Beispiel in der Form eines Zuwendungsbescheids, den mit staatlichen Mitteln gewährten wirtschaftlichen Vorteil transparent macht und eine Berechnung ermöglicht, ob dieser Vorteil über die Kosten hinausgeht, die zur Erfüllung der Tätigkeit notwendig sind.

**Europäisches Semester**

Monitoringverfahren zwischen EU und Mitgliedstaaten bezüglich der Einhaltung der Ziele der Strategie Europa

2020 (u.a. Erhöhung der Beschäftigungsquote, Senkung der Armutsquote). Eröffnung des Europäischen Semesters im November eines jeden Jahres – während der Dekade 2010 bis 2020 – mit dem Jahreswachstumsbericht der EU-Kommission, es folgen der Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung, der Länderbericht der EU-Kommission zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den jeweiligen Mitgliedstaaten, das Nationale Reformprogramm der Bundesregierung für die im Zuge der Strategie Europa 2020 getroffenen Maßnahmen in Deutschland. Den Abschluss des Europäischen Semesters bilden die länderspezifischen Empfehlungen der EU-Kommission, verabschiedet vom Europäischen Rat im Juni des jeweiligen Jahres, mit politisch verbindlichen Hinweisen auf Verbesserungsoptionen in Bezug auf die Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020.

**EuSEF**

“European Social Entrepreneurship Funds”: EU-weit gültiges Gütesiegel für einen Sozialinvestmentfonds, der auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 346/2013 vom 17. April 2013 von Finanzdienstleistern aufgelegt und in dessen Portfolio Sozialunternehmen aufgenommen werden können.

**GECES**

Gruppe von Expertinnen und Experten aus den Zusammenhängen der Sozialunternehmen in der EU, die von der EU-Kommission eingesetzt wurde, um die Entwicklungen und die Umsetzung der Initiative zum sozialen Unternehmertum zu begleiten (Groupe d’Experts de la Commission sur l’Entrepreneuriat Social).

**Grundfreiheiten, EU**

Die den Binnenmarkt ermöglichenden Rechte der Dienstleistungsfreiheit (Niederlassungsfreiheit), Arbeitnehmerfreizügigkeit, Warenverkehrsfreiheit, Kapitalverkehrsfreiheit.

**Intermediär**

Organisation, die auf dem Markt für wirkungsorientiertes Investment Angebot (von Investoren) und Nachfrage (von Sozialunternehmen) zusammenbringt. So gelangen Darlehen, Eigenkapital und so weiter an Sozialunternehmen. Daneben leisten Intermediäre Beratung und Unterstützung in Form von Management-Know-how und Kontakten, um die Sozialunternehmen bei ihren Aktivitäten zu stärken. Ebenso beraten Intermediäre Investoren beziehungsweise entwickeln Finanzinstrumente, die für das wirkungsorientierte Investment geeignet sind.

### **Methode der offenen Koordinierung**

Sozialpolitisches Instrument im Rahmen der Befugnisse der EU, die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der Sozialpolitik zu unterstützen und zu ergänzen. Im sogenannten Sozialschutzausschuss kommen Regierungsvertreter aus allen Mitgliedstaaten gemeinsam mit Kommissionsvertretern zusammen und verabreden Ziele, wie zum Beispiel die generelle Verlängerung der Lebensarbeitszeit, die dann im jeweiligen Mitgliedstaat angepasst an die nationalen Sozialschutzsysteme umgesetzt werden. Ebenso werden Indikatoren zur Bemessung der Ziele entwickelt. Es erfolgt eine jährliche Strategische Sozialberichterstattung zu den Gebieten Beschäftigung, Armut und soziale Ausgrenzung, Altersversorgung, Gesundheit und Langzeitpflege, die Auskunft über die Maßnahmen gibt, die der jeweilige Mitgliedstaat zur Erreichung der zuvor gesetzten sozialpolitischen Ziele ergriffen hat. Dieser jährliche Bericht ist neben dem Nationalen Reformprogramm informelle Grundlage für die Abfassung der länderspezifischen Empfehlungen im Europäischen Semester.

### **Mitteilung**

Politische Verlautbarung der EU-Kommission, in der sie ihre Erkenntnisse zu einer politischen Fragestellung zusammenträgt, bewertet und mit der Ankündigung von politischen beziehungsweise rechtlichen Maßnahmen versieht. Häufig geht einer Mitteilung, die rechtlich unverbindlich ist, eine EU-weite Konsultation bei bestimmten Gruppen von Interessenvertretern oder allen Bürgerinnen und Bürgern voraus.

### **Notifizierung**

Beihilfen sind laut Art. 107 Abs. 1 AEUV verboten. Deshalb müssen sie grundsätzlich bei der Kommission (über das Bundeswirtschaftsministerium) angemeldet – notifiziert – werden. Die Kommission prüft dann, ob eine Beihilfe im Einzelfall genehmigt werden kann. Durch das Almunia-Paket gibt es für Sozialunternehmen zahlreiche Erleichterungen, die eine solche Notifizierung in der Regel entbehrlich machen.

### **Verordnung**

Rechtsverbindliche Regelung von Kommission, Rat und EP, deren Inhalt unmittelbar, also ohne Umsetzung in nationales Recht, in den EU-Mitgliedstaaten gilt.

### **Richtlinie**

Rechtsverbindliche Regelung von Kommission, Rat und EP, deren Inhalt in der Regel innerhalb einer Frist von zwei Jahren in nationales Recht umgesetzt werden muss. Die Richtlinie ist hinsichtlich ihres Ziels und Regelungszwecks unmittelbar gültig und verbindlich, die nationale Umsetzung bezieht sich auf Konkretisierungen und nähere Ausgestaltungen.

### **Social Entrepreneur**

Sozialunternehmer/in, die unter Verwendung innovativer Instrumente oder Verfahren die Lösung eines konkreten sozialen Problems voranbringt, ohne dass die Tätigkeit einer Organisation der Freien Wohlfahrtspflege angeschlossen ist.

## Die Mitglieder der Projektgruppe:

Dr. Marianne Dehne,  
Diakonie Deutschland (Leitung)

Christian Dopheide,  
Ev. Stiftung Hephata, Mönchengladbach

Marc Hentschke,  
Sozialunternehmen NEUE ARBEIT gGmbH

Matthias Kube,  
Wichern Diakonie e.V.

Dr. Stephanie Scholz,  
Diakonie Deutschland (Leitung)

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

**Dieser Text ist im Rahmen des Projekts „Soziales Unternehmertum“ (Laufzeit Februar 2015 bis Januar 2016) entstanden.**

### **Hinweis:**

Dieses Papier ist ein Diskussionsbeitrag der Diakonie Deutschland. Es stellt keine Rechtsberatung dar beziehungsweise kann eine solche im Bedarfsfall nicht ersetzen.

# Notizen



**Auszug Diakonie Texte 2014/2015/2016**

- 03.2016 Verlässlicher Ganztag – Ein Plädoyer für ganzheitliche Bildung und Erziehung
- 02.2016 Medizinische Rehabilitation von chronisch psychisch erkrankten Menschen – Diakonische Positionen zur medizinisch-rehabilitativen Weiterentwicklung der Gemeindepsychiatrie
- 01.2016 Junge Menschen (18 bis 27 Jahre) zwischen den Hilfesystemen – psychisch krank, suchtkrank, wohnungslos  
Vorschläge zu einer umfassenden Unterstützung, Begleitung und Behandlung
- 06.2015 Einrichtungsstatistik – Regional zum 1. Januar 2014
- 05.2015 Zehn Jahre Hartz IV – zehn Thesen der Diakonie  
Menschenwürde und soziale Teilhabe in der Grundsicherung verwirklichen
- 04.2015 Einrichtungsstatistik zum 1. Januar 2014
- 03.2015 Strategie im Vergabeverfahren  
Handreichung für Diakonische Träger
- 02.2015 Gerechte Teilhabe durch Arbeit
- 01.2015 Diakonische Positionen zu einem Präventionsgesetz
- 11.2014 Arbeitsmigration und Pflege – Strategiepapier und Handreichung für Einrichtungsträger
- 10.2014 Wie sehen Sie sich selbst? Die Akteure für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Diakonie
- 09.2014 Fragen und Antworten zu den rechtlichen Handlungsspielräumen der Schuldnerberatung
- 08.2014 Finanzierung palliativ kompetenter Versorgung in stationären Pflegeeinrichtungen
- 07.2014 Positionen zur Aufnahme, Wohnraumversorgung und Unterbringung von Flüchtlingen
- 06.2014 Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in Deutschland: Freizügigkeitsrecht und Anspruch auf Sozialleistungen
- 05.2014 Positionen der Diakonie zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung
- 04.2014 Gewährleistung von Wohnraum als Teil eines menschenwürdigen Existenzminimums
- 03.2014 Familienpolitische Positionierung: Was Familien brauchen – Verwirklichung und Teilhabe von Familien
- 02.2014 Handreichung zu Schweigepflichtentbindungen für Mitarbeitende in der Diakonie

Liebe Leserinnen und Leser,

wir hoffen, dass wir Ihnen mit der vorliegenden Ausgabe des Diakonie Textes Informationen und inhaltliche Anregungen geben können. Wir sind an Rückmeldungen interessiert, um unsere Arbeit zu optimieren. Wir freuen uns deshalb, wenn Sie uns

1. Kommentare und Anregungen zum Inhalt des Textes zukommen lassen,
2. informieren, welchen Nutzen Sie durch diesen Text für Ihre Arbeit erfahren haben und
3. mitteilen, wie Sie auf die vorliegende Ausgabe der Diakonie Texte aufmerksam geworden sind und ob oder wie Sie diese weitergeben werden.

Ihre Rückmeldungen senden Sie bitte an die verantwortliche Projektleitung (siehe Impressum unter Kontakt).

Herzlichen Dank!  
Diakonie Deutschland

**Impressum**

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

Verantwortlich für die Reihe:  
Andreas Wagner  
Zentrum Kommunikation  
Telefon: +49 30 652 11-1779  
redaktion@diakonie.de  
www.diakonie.de

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: A. Stiefel

Druck: Zentraler Vertrieb des  
Evangelischen Werkes für  
Diakonie und Entwicklung e.V.  
Karlsruher Straße 11  
70771 Leinfelden-Echterdingen

© Juni 2016 – 1. Auflage  
ISBN-Nr. 978-3-941458-97-0  
Art.-Nr. 613003046

Die Texte, die wir in der Publikationsreihe Diakonie Texte veröffentlichen, sind im Internet frei zugänglich. Sie können dort zu nicht-kommerziellen Zwecken heruntergeladen und vielfältig werden. Diakonie Texte finden Sie unter [www.diakonie.de/Texte](http://www.diakonie.de/Texte). Im Vorspann der jeweiligen Ausgabe im Internet finden Sie Informationen, zu welchem Preis Diakonie Texte gedruckt beim Zentralen Vertrieb bestellt werden können.

Bestellungen:  
Zentraler Vertrieb des  
Evangelischen Werkes für  
Diakonie und Entwicklung e.V.  
Karlsruher Straße 11  
70771 Leinfelden-  
Echterdingen  
Telefon: +49 711 21 59-777  
Telefax: +49 711 797 75 02  
Vertrieb@diakonie.de

Benutzer des Diakonie Wissensportals können über die Portalsuche nicht nur nach Stichworten in den Textdateien recherchieren, sondern auch auf weitere verwandte Informationen und Veröffentlichungen aus der gesamten Diakonie zugreifen. Voraussetzung ist die Freischaltung nach der Registrierung auf [www.diakonie-wissen.de](http://www.diakonie-wissen.de)

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

**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 11-3333

[diakonie@diakonie.de](mailto:diakonie@diakonie.de)

[www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)