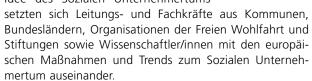
Anke Böckenhoff

Europäische Entwicklungen zum Sozialen Unternehmertum

Diskussionspunkte aus Veranstaltungen des Deutschen Vereins

Mit der Initiative für Soziales Unternehmertum erfolgten Maßnahmen zur Unterstützung von Sozialem Unterneh-

mertum und Sozialer Innovation in der Europäischen Union. Auch darüber hinaus ist ein internationaler Trend zu beobachten, der die Aufmerksamkeit auf Soziales Unternehmertum und Soziale Innovation als Lösungskonzepte gesellschaftlicher und ökologischer Herausforderungen legt. Diese Entwicklungen wirken sich auf die deutsche Sozialwirtschaft aus. Daher werden in diesem Artikel einige der Trends und europapolitischen Entwicklungen mit Ergebnissen zweier Veranstaltungen des Deutschen Vereins zusammengeführt und diskutiert: In einer Fachtagung zu Potenzialen und kritischen Aspekten Sozialer Innovation sowie in einem Workshop beim Deutschen Fürsorgetag zur Idee des Sozialen Unternehmertums

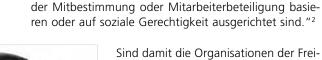


Zum europäischen Begriff des Sozialen Unternehmertums¹

Die Europäische Kommission sieht Sozialunternehmen als Hauptinitiatoren Sozialer Innovation und definiert sie als

"Unternehmen,

- für die das soziale oder gesellschaftliche gemeinnützige 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





Anke Böckenhoff

en Wohlfahrtspflege als Form von Sozialunternehmen zu begreifen? Die Europäische Kommission konkretisiert ihre Definition von Sozialunternehmen weiter als "Unternehmen, die Sozialdienstleistungen erbringen und/oder Güter und Dienstleistungen für besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen anbieten"3. Als Beispiele werden die Vermittlung von Wohnraum, Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen, Betreuung von älteren oder behinderten Personen, Integration sozial schwacher Bevölkerungsgruppen oder Kinderbetreuung genannt – Dienste also, die hierzulande auch in den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspfle-

ge geleistet werden.

Dennoch besteht auf europäischer Ebene kein Konsens darüber, dass die Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege als Sozialunternehmen zu begreifen sind, wie insbesondere im Bericht zur Verbreitung von Sozialen Unternehmen und zu den Rahmenbedingungen in den Mitgliedsstaaten der EU sowie der Schweiz (kurz: Mapping)⁴, deutlich wurde. In den 29 Länderberichten und dem Gesamtbericht werden die europaweiten Charakteristika und

- 1) Nachfolgend werden der Einfachheit halber die Begriffe Soziales Unternehmertum, Sozialunternehmen oder Soziales Unternehmen synonym verwendet.
- Europäische Kommission: Initiative für soziales Unternehmertum. Schaffung eines "Ökosystems" zur Förderung der Sozialunternehmen als Schlüsselakteure der Sozialwirtschaft und der sozialen Innovation, KOM(2011) 682 endgültig.
- 3) Siehe Fußn. 2.
- 4) Zu finden unter: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langld=de&catld=89&newsld=2149&furtherNews=yes (21. Dezember 2015).

Anke Böckenhoff ist wissenschaftliche Referentin in der Stabsstelle Internationales des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin.

Trends von Sozialunternehmen beschrieben. Der deutsche Länderbericht stellt dabei dezidiert die Akteure und rechtlichen Rahmenbedingungen der deutschen Sozialwirtschaft dar, einschließlich der Struktur der Freien Wohlfahrtspflege und der Rolle von Kommunen und Ländern. ⁵ Allerdings legen die Berichterstatter/innen etwas engere Kriterien in der Definition von Sozialunternehmen an, als es ursprünglich in der Initiative für Soziales Unternehmertum festgelegt wurde. Entsprechend schlussfolgern die Autor/innen, dass die Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland als Grenzfälle einzuordnen seien, da sie oft nicht völlig autonom handeln, sondern einer Kirche oder anderen Institution angehören. ⁶

Auch die Teilnehmenden der DV-Veranstaltungen diskutierten die Frage, ob die Freie Wohlfahrtspflege ein Beispiel für Soziales Unternehmertum sei. Die Debatten verdeutlichten vor allem, wie unterschiedlich das Thema bisher in den Einrichtungen und Kommunen diskutiert wurde. Entsprechend drängte sich auch die Frage auf, inwiefern die neuen Sozialunternehmen überhaupt Neues anzubieten hätten. Diese mitunter kontroverse Diskussion verweist auf einen zentralen Punkt, der seit Beginn der Debatte besteht: der immer wiederkehrende Versuch einer klaren Abgrenzung zwischen neuen Sozialunternehmen und etablierten Akteuren, worunter dann die Freie Wohlfahrtspflege gefasst wird. Eine solche Dichotomie zwischen neuen und alten Akteuren ist für die Praxis eher wenig ergebnisorientiert und bedarf der Aufhebung: Die Podiumsdiskussionen der beiden DV-Veranstaltungen hoben entsprechend das Potenzial von Austausch und des voneinander Lernens hervor, statt in künstliche Abgrenzungsversuche oder Konkurrenzverhalten zu verfallen.

2. Zum Verständnis von Sozialer Innovation

In einer der Folgemaßnahmen aus der Initiative für Soziales Unternehmertum wird der Begriff der Sozialen Innovation näher definiert: "Innovationen, die sowohl in Bezug auf ihre Zielsetzung als auch auf ihre Mittel sozial sind, insbesondere diejenigen, die sich auf die Entwicklung und Umsetzung neuer Ideen [...] beziehen, die gleichzeitig einen sozialen Bedarf decken und neue soziale Beziehungen oder Kooperationen schaffen und dadurch der Gesellschaft nützen und deren Handlungspotential eine neue Dynamik verleihen."7 Damit ist auch die Erwartung verknüpft, dass Soziale Unternehmen eine hohe Kompetenz in der Entwicklung Sozialer Innovation haben. Zur oben angesprochenen Frage, ob Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege als Soziale Unternehmen gelten, gehört also auch die Überprüfung ihrer Innovationsfähigkeit. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) ist sich durchaus ihrer Innovationskraft bewusst und hebt bereits in ihrem "Memorandum Zivilgesellschaftlicher Mehrwert gemeinwohlorientierter sozialer Dienste"8 aus 2004 die Innovationsfunktion der Verbände und Dienste hervor. Öffentlichkeitswirksamer erscheinen hingegen die neuen Sozialunternehmen, wenn es darum geht, die Innovationsfähigkeit nach außen zu tragen: Vielfach beobachtet man bei ihnen ein hochprofessionelles sowie modernes Marketing und damit ein Bekanntwerden

der innovativen Ideen, während die großen Anbieter sozialer Dienste ihre Innovationsfähigkeit durchaus stärker publik machen könnten.⁹

3. Europäische Finanzierungsinstrumente

Eines der von der EU aufgesetzten Förderinstrumente ist das Programm für Beschäftigung und Soziale Innovation (EaSI, engl. Programme for Employment and Social Innovation). "EaSI" ¹⁰ gliedert sich in drei Förderachsen "PROGRESS", "EURES" sowie "Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum", wovon vor allem die Achsen "PROGRESS" und "Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum" für die Förderung von Sozialunternehmen und Soziale Innovation interessant sind.¹¹

Die Achse "PROGRESS" ist ein Förderprogramm der Europäischen Kommission, bei der sich regionale oder kommunale Behörden sowie Nichtregierungsorganisationen (und andere Organisationen) für Fördermittel bewerben können. Bewerbungen laufen über Ausschreibungen der Kommission. Eines der zentralen Ziele von "PROGRESS" ist die finanzielle Unterstützung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Innovationen. Insgesamt ist das Fördervolumen von "PROGRESS" jedoch als gering einzuschätzen. In der Laufzeit von 2014 bis 2020 steht insgesamt ein Budget von rund 560 Millionen Euro zur Verfügung, das sich wiederum auf einzelne Ausschreibungen aufteilt, sodass das Budget angenommener Projekte überschaubar ausfallen wird.

Die dritte Förderachse, "Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum", zielt vor allem darauf, die Finanzierungslücke zu schließen, mit denen Sozialunternehmen gerade in ihrer Gründungszeit konfrontiert sind. Über eine Hebelwirkung sollen Sozialunternehmen zusätzliche Finanzierungsquellen eröffnet werden: Die Europäische Kommission beauftragte dazu den Europäischen Investitionsfonds (EIF, engl.: European Investment Fund), die Easl-Garantie umzusetzen. Mit der EaSI-Garantie bietet der EIF Bürgschaften in Höhe von 96 Millionen EUR für den Zeitraum 2014 bis 2020 an. Kreditgeber wie Finanzierungsinstitute, Stiftungen, Family Offices oder Social Investment Funds können sich für eine Beteiligung am Programm beim EIF bewerben¹² und sollen so als Anbieter von Mikrokrediten ihre Reichweite und das Finanzierungsvolumen erhöhen können. Die Europäische Kommission und der EIF rechnen mit einer Hebelwirkung, sodass über 500 Millionen Euro an Darlehen

European Commission: A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Germany 2014.

European Commission: A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Synthesis Report, 2015.

⁷⁾ Verordnung (EU) 1296/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Programm der Europäischen Union für Beschäftigung und soziale Innovation ("EaSI") und zur Änderung des Beschlusses Nr. 283/2010/EU über die Einrichtung eines europäischen Progress-Mikrofinanzierungsinstruments für Beschäftigung und soziale Eingliederung.

⁸⁾ Abzurufen unter www.bagdw.de (21. Dezember 2015)

⁹⁾ Schneiders, K.: Kois im Karpfenteich? Zur Bedeutung von Social Entrepreneurship, in: Forum Arbeit, H. 3/2014, S. 3–6.

Mehr über die Programmachsen von EaSI unter: http://ec.europa.eu/social/main. jsp?catld=1081&langld=de (21. Dezember 2015).

¹¹⁾ Die Förderachse "EURES" bezeichnet ein Netzwerk für berufliche Mobilität.

Der Antrag ist hier zu finden: http://www.eif.org/what_we_do/microfinance/easi/ easi-call-for-expression-of-interest/easi-guarantee_call-for-expression-of-interest. pdf (19. August 2015).

mobilisiert werden. Inwiefern sich aber Kreditgeber von der Idee überzeugen lassen und die gewünschte Hebelwirkung tatsächlich einsetzt, ist zurzeit noch nicht absehbar. Vor allem von deutscher Seite scheint hier Zurückhaltung zu bestehen, zumindest enthält die gegenwärtige Auflistung beteiligter Kreditgeber auf der Homepage¹³ der Kommission bisher keine Teilnahme aus der Bundesrepublik.

Die beiden Förderachsen "PROGRESS" und "Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum" überzeugen also insgesamt wenig für die Förderung von Sozialunternehmen und Sozialer Innovation in Deutschland. Mitunter sind die Fördermaßnahmen der Europäischen Kommission nicht unbedingt für die deutsche Landschaft der Sozialwirtschaft und ihre Finanzierungsstrukturen geeignet. Der Grund dafür muss aber nicht unbedingt darin liegen, dass die Instrumente an der Realität vorbei entwickelt wurden. Vielmehr ist auch bei einer solchen Analyse einzubeziehen, wie die deutsche Sozialwirtschaft im europäischen Vergleich aufgestellt ist. Ein umfangreiches Finanzierungssystem für soziale Dienstleistungen besteht in einigen europäischen Mitgliedstaaten nicht.

4. Europäische Finanzierungstrends

Neben den Finanzierungsinstrumenten der EU bestehen andere europäische Trends. Ein stark diskutiertes Beispiel der Finanzierung von Sozialunternehmen ist das Konzept des "Social Impact Bonds". Die Idee ist, dass ein Vorfinanzierer Mittel zur Verfügung stellt, die über einen Intermediär an das Sozialunternehmen geleistet werden, um beispielsweise eine innovative soziale Dienstleistung anzubieten. Dieses Unternehmen verpflichtet sich zu spezifischen Zielen, die wiederum über einen externen Anbieter evaluiert werden. Kann so der Erfolg des Unternehmens nachgewiesen werden, d.h. eine soziale Wirkung gemessen werden, zahlt die öffentliche Hand die Vorfinanzierung plus eine finanzielle Rendite über den Intermediär zurück an den Finanzier.

Noch bis Ende 2015 wurde dieses Finanzierungskonzept in Augsburg ("Eleven Augsburg"¹⁴) erprobt. Dabei stehen Jugendliche ohne Ausbildung und ohne Arbeit im Mittelpunkt, die bisher nicht vom örtlichen Jobcenter erreicht wurden. Ziel ist es, in der zweijährigen Projektlaufzeit mindestens 20 Jugendliche in Ausbildung zu vermitteln und für diese einen Verbleib in Arbeit von mindestens neun Monaten nachzuweisen. Zuständig für die Arbeit mit den Jugendlichen sind als Projektpartner Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe.

Die Idee des Social Impact Bonds warf in den DV-Veranstaltungen sowohl Interesse als auch einige kritische Fragen auf. Die Diskussion verdeutlichte, dass die sozialrechtlichen Bedingungen in Deutschland bislang wenig Raum für die Idee lassen; haushälterische Gründe oder das Vergaberecht erschweren die Umsetzung. Gleichzeitig ist insbesondere auch im Themenfeld von "Eleven Augsburg" zu fragen, ob eine Finanzierung über einen Social Impact Bond überhaupt das Richtige für die vorliegende Problematik ist. Schließlich besteht ein Regelsystem, das für die

Eingliederung von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt zuständig ist. Die Arbeit von "Eleven Augsburg" macht daher mindestens auch auf bestehende Lücken beziehungsweise Besserungsbedarf im Regelsystem aufmerksam.

Die Umsetzung von "Eleven Augsburg" ist angesichts der geringen Renditeversprechung für erwartungsfrohe Investoren wenig interessant. Damit bleibt unklar, wo der Vorteil einer solchen Finanzierungsform gegenüber einem Modell ist, in dem die öffentliche Hand direkt finanziert. Die Teilnehmenden der DV-Veranstaltungen identifizierten vor allem die Abhängigkeit und den Nachweis von Erfolgsfaktoren als interessantes Moment der Idee. Allerdings könnte eine solche Wirkungsorientierung auch ohne Social Impact Bond umgesetzt und in Formen der Regelfinanzierung integriert werden.

Offene Fragen und bestehende Herausforderungen

Mit den EU-politischen Maßnahmen, europäischen Trends und dem Aufkommen junger Sozialunternehmen kristallisieren sich neue Fragen und Herausforderungen heraus, wie sie in den beiden DV-Veranstaltungen diskutiert wurden:

- Finanzierung als Hauptproblem?
 - Die Förderung von Sozialunternehmen und Sozialer Innovation mündet häufig in die Frage der Finanzierung. Dies allein greift aber zu kurz. Darüber hinaus sind auch andere Aspekte zu diskutieren, wie beispielsweise die Anerkennung von neuen Anbietern/Sozialunternehmen oder Sozialer Innovation sowie der Bereitschaft, Risiken für Innovationen einzugehen. Denn die Entwicklung und Durchführung von (sozialen) Innovationen birgt immer ein Risiko des Scheiterns, dem die beteiligten Akteure gegenüber aufgeschlossen sein müssen.
- Wirkungsorientierte Finanzierung?

Das Beispiel des Social Impact Bond in Augsburg hat besonders viele Fragen aufgeworfen. Unklarheiten, worin der Vorteil einer solchen Finanzierung gegenüber anderen Formen mit Wirkungsorientierung besteht oder wie es aus Gründen der Haushaltsführung und Vergabe rechtlich umsetzbar ist und in welchen Handlungsfeldern eine Finanzierungsalternative zur Regelfinanzierung überhaupt sinnvoll ist, sind bisher nicht abschließend gelöst.

Darüber hinaus weist die Idee, Finanzierung an die konkrete soziale Wirkung eines Sozialunternehmens oder einer Innovation zu knüpfen, grundsätzlich einige Unklarheiten auf: Wie lässt sich Wirkung angemessen in den einzelnen Handlungsfeldern abbilden? Kann die Wirkung von präventiven Maßnahmen nachgewiesen werden? Wie umfangreich und kostenintensiv wäre ein signifikanter Nachweis solcher Wirkung¹⁵?

¹³⁾ http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catld=983&langld=en (21. Dezember 2015).

¹⁴⁾ Der Social Impact Bond mit dem Namen "Eleven Augsburg" wird unterstützt vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, das eine vertragliche Vereinbarung mit dem Intermediär, der Juvat qGmbH abgeschlossen hat.

¹⁵⁾ Beispielsweise besteht unter anderem die Herausforderung darin, eine ausreichende Größe der zu untersuchenden Gruppe zu haben und eine Kontrollgruppe zu messen, um signifikante Ergebnisse zu erreichen und die tatsächliche Wirkung der Maßnahmen von Nebeneffekten abzugrenzen. Dabei sollte der Aufwand einer solchen Wirkungsmessung mitgedacht werden, ein externer Anbieter für die Evaluierung muss ggf. finanziert werden.

- Innovationsfähigkeit der Freien Wohlfahrtspflege?
 Die Begriffe Soziales Unternehmertum und Soziale Innovation sind eng miteinander verknüpft. Insbesondere in den immer mal wieder aufkeimenden Abgrenzungsbestrebungen zwischen neuen Sozialunternehmen und Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege wird die Innovationskraft als Distinktionsmerkmal genannt. Ist die Freie Wohlfahrtspflege also weniger innovationsfähig? Welche Maßnahmen können ggf. getroffen werden, um bestehende Innovationen auch in der öffentlichen Wahrnehmung präsenter zu machen? Oder können Prozesse der Organisationsentwicklung das Innovationspotenzial einzelner Organisationen fördern?
- Innovationsfreundliche/-feindliche Regelfinanzierung?
 Als ein Hemmnis Sozialer Innovation in Deutschland werden häufig die Strukturen der Regelfinanzierung genannt. Die Diskussionen um eine innovationsfreundliche Regelfinanzierung stehen dabei am Anfang und sammeln gegenwärtig eher noch relativ unkonkret die verschiedensten Aspekte zusammen sei es die Überwindung von Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern, das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis oder das Gemeinnützigkeitsrecht. Inwiefern in den einzelnen Punkten dieser rechtlichen Regelungen aber tatsächlich Innovationsfreundlichkeit oder -feindlichkeit steckt und an welchen Stellschrauben nachgebessert werden könnte, müsste im Detail weiter geprüft werden.

6. Erste Ansätze für Good Practice

Soziale Innovation und Sozialunternehmen sind in Deutschland nicht notwendigerweise neue Phänomene. Entsprechend konnten die beiden DV-Veranstaltungen auch bereits Ansätze und Ideen für gute Praxis zusammenführen, auf denen weiter aufgebaut werden kann:

Kooperation zwischen alten und neuen Sozialunternehmen:

Die Abgrenzung der neuen Sozialunternehmen von den älteren, wie der Freien Wohlfahrtspflege, hat insbesondere zu Beginn der Diskussionen um Sozialunternehmertum zu Gräben zwischen den beiden Akteursgruppen geführt. Zum großen Teil konnten diese aber mittlerweile überwunden werden, sodass erste Formen der innovativen Zusammenarbeit entstanden (z.B. innovation² zum quadrat¹6). Denn die Frische und Innovationskraft neuer Sozialunternehmen kombiniert mit den Erfahrungen und Kenntnissen über gesellschaftliche Problemlagen und die sozialrechtlichen Strukturen in Deutschland bietet viel Potenzial. Die anfängliche Skepsis beider Seiten ist von einigen Akteuren überwunden, sodass man sich immer weniger als Konkurrenz wahrnimmt, sondern voneinander profitieren kann.

• Zusammenarbeit mit Kommunen:

In den DV-Veranstaltungen sammelten sich bereits bestehende Ideen Sozialer Innovation, so auch das Netzwerk Soziales Neu Gestalten (Netzwerk SONG)¹⁷. Das Netzwerk SONG realisiert als Verbund sozialwirtschaftlicher

Organisationen in verschiedenen Kommunen quartiersbezogene Wohnprojekte und neue Netzwerke zwischen Familien, Nachbarschaften, engagierten Bürger/innen, Kommunen, Wohnungsunternehmen und sozialen Dienstleistern. Dieses Beispiel verdeutlicht, wie essenziell die Kooperationen zwischen Sozialwirtschaft und Kommunen sind, um Soziale Innovationen zu ermöglichen.

Kommune als Plattform für Soziale Innovation: Ausgehend von der Idee. Soziale Innovationen sollen gesellschaftliche Herausforderungen lösen, wurde in den DV-Veranstaltungen diskutiert, wer diese Herausforderungen erkennt. Auch wenn einige Herausforderungen gesamtgesellschaftlich auftauchen, liegen ihre Spezifika und ihre Lösungen häufig im Lokalen. Insbesondere in den Kommunen selbst dürfte die Kenntnis über lokale Problemlagen vorliegen. Parallel dazu entwickeln örtliche Sozialunternehmen und Anbieter sozialer Dienstleistungen Lösungen. Nun bedarf es einer Grundlage, wie Soziale Innovation und lokale Herausforderung zusammenkommen oder wie Innovationen passgenau für die lokalen Herausforderungen entwickelt werden. Die Idee aus den DV-Veranstaltungen ist eine Plattform für Soziale Innovation, die den Innovationsbedarf in der Kommune identifiziert und so Sozialunternehmen und Wohlfahrtsorganisationen zu Innovationen inspiriert.

7. Schluss

Die Maßnahmen der europäischen Initiative für Soziales Unternehmertum (SBI) aus 2011 sind weitestgehend abgeschlossen. Einige der damit angegangenen Maßnahmen spielen für die deutsche Sozialwirtschaft eine Rolle und regen zumindest eine Diskussion um Soziale Innovation und die Etablierung neuer Sozialer Unternehmen an. Gleichzeitig ist die SBI aber ein Produkt der früheren Europäischen Kommission. Die gegenwärtige Kommission hat das Thema Soziales Unternehmertum bisher kaum aufgegriffen.

Sowohl für die europäische Ebene als auch in der Bundesrepublik bleibt daher abzuwarten, welche Aspekte zum Sozialen Unternehmertum oder zur Sozialen Innovation schwerpunktmäßig diskutiert oder umgesetzt werden (können). Potenzial für weitere Debatten haben insbesondere die Frage nach der Innovationsfreundlichkeit der bestehenden Regelungen sowie die Frage nach der Finanzierung Sozialer Innovation und damit auch nach Möglichkeiten der Wirkungsorientierung und -messung. Relevante Grundlage solcher Debatten sollte aber erstens die Absicht sein, eventuelle Gräben zwischen den Akteuren überwinden zu wollen. Zweitens ist es essenziell, die strukturellen Gegebenheiten im eigenen System zu berücksichtigen und vorsichtig zu prüfen, inwiefern und auf welche Weise europäische Trends umgesetzt werden können und gegebenenfalls angepasst werden müssen.

¹⁶⁾ Siehe www.socialimpactstart.eu/innovation-zum-quadrat (27. Oktober 2015).

¹⁷⁾ Siehe www.netzwerk-song.de (27. Oktober 2015).