



Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Vorschlag für eine Verordnung über ein Programm der Europäischen Union für sozialen Wandel und soziale Innovation¹

1. Vorbemerkungen

Die Stellungnahme des Deutschen Vereins richtet sich an die Europäische Kommission, das Europäische Parlament sowie die Bundesregierung. Sie bezieht sich auf den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über ein Programm der Europäischen Union für sozialen Wandel und soziale Innovation, KOM(2011) 609 endg. vom 6. Oktober 2011. Dieser ist inhaltlich eng verknüpft mit der Mitteilung „Initiative für soziales Unternehmertum“, KOM(2011) 682 endg. vom 25. Oktober 2011, in der die Europäische Kommission die wichtige Rolle des sozialen Unternehmertums für die Umsetzung ihrer langfristigen Wachstumsstrategie betont. Der Deutsche Verein begrüßt die breit angelegte Diskussion über die Sozialwirtschaft, über soziale Innovationen und sozialen Fortschritt, bei der die Europäische Union die Mitgliedstaaten unterstützen kann. Über seine Positionen zum vorliegenden Verordnungsvorschlag hinaus behält sich der Deutsche Verein vor, zu Konzepten und den angekündigten Maßnahmen der Europäischen Kommission in den Bereichen Finanzierung, Anerkennung und rechtliche Umrahmung des sozialen Unternehmertums gesondert Stellung zu beziehen.

2. Generelle Einschätzungen

Nach Auffassung des Deutschen Vereins ist der Titel der vorgeschlagenen Verordnung über ein Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation irreführend und stimmt mit ihren Inhalten kaum überein. Im vorgelegten Dokument werden drei bereits bestehende Haushaltslinien zusammengeführt, die nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang zueinander stehen: Das Unterprogramm PROGRESS dient in erster Linie dazu, die

¹ Verantwortlicher Referent im Deutschen Verein ist Johannes Eisenbarth. Die Stellungnahme wurde mit dem Fachausschuss „Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration“ abgestimmt und am 16. April 2012 vom Präsidialausschuss des Deutschen Vereins verabschiedet.

Politiken der Mitgliedstaaten in den Bereichen Beschäftigung, Sozialschutz und soziale Eingliederung, Arbeitsbedingungen, Antidiskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter zu koordinieren und hierfür eine informationelle Basis zu schaffen. Das Unterprogramm EURES fördert die berufliche Mobilität durch Informations- und Beratungsdienste. Das dritte Unterprogramm PROGRESS-Mikrofinanzierungsinstrument dient der Wiedereingliederung arbeitsmarktferner Personen durch Gründung von Kleinstunternehmen. Der Schwerpunkt des Programmvorschlages liegt demnach auf der Beschäftigungspolitik. Soziale Innovation und Erprobung sowie soziales Unternehmertum erscheinen lediglich als Teilaspekte von PROGRESS und dem Mikrofinanzierungsinstrument, was sich auch in ihrer veranschlagten finanziellen Ausstattung widerspiegelt.

Welches Ziel die Europäische Kommission durch die Zusammenlegung verfolgt, bleibt unklar. Der Deutsche Verein unterstützt grundsätzlich die Absicht der Europäischen Kommission, ihr Handeln stärker sozialpolitisch auf die Ziele der Strategie Europa 2020 zu konzentrieren und die Kohärenz ihrer Initiativen zu gewährleisten; dafür ist eine Zusammenlegung dieser drei Programme in einem Verordnungsvorschlag weder zielführend noch notwendig. Das Vorgehen trägt nicht dazu bei, den politischen Gestaltungsprozess verständlich und transparent und daher für die Akteure in den Mitgliedstaaten vermittelbar zu machen. Auch versäumt die Europäische Kommission, die einzelnen Programme deutlicher auf ihre sozialen Ziele zu profilieren. Aus Sicht des Deutschen Vereins ergibt sich daher kein Mehrwert aus der Zusammenlegung der drei Programme in einem Verordnungsvorschlag.

Der Deutsche Verein warnt davor, die Debatte um sozialen Fortschritt, soziale Innovation und soziales Unternehmertum primär unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz zu führen. Die Bemühungen müssen sich darauf konzentrieren, qualitativ hochwertige, zugängliche und bezahlbare soziale Dienstleistungen unter Einbeziehung ehrenamtlich Tätiger weiterzuentwickeln und zu gewährleisten. Bereits in seiner Stellungnahme zum freiwilligen europäischen Qualitätsrahmen² hat der Deutsche Verein auf Besonderheiten der Sozialdienstleistungen hingewiesen: Diese Dienstleistungen spielen eine besondere Rolle bei Prävention und Sicherstellung des sozialen Zusammenhalts, und sie leisten individuelle Hilfe für Einzelpersonen zur Erleichterung ihrer Integration in die Gesellschaft und der Wahrung der Grundrechte. Daraus ergibt sich eine besondere Verantwortung

² Vgl. NDV 2010, S. 481.

der politischen Entscheidungsträger, insbesondere in Bezug auf soziales Unternehmertum, soziale Innovation und soziale Erprobung, überlegt zu handeln und die Folgen politischer Entscheidungen abzuwägen und die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen.

3. Definitionen

Die in Artikel 2 der Verordnung vorangestellte Liste von Definitionen ist unvollständig: es fehlt etwa eine konkrete und verbindliche Präzisierung der Begriffe Innovation und soziale Erprobung. Eine präzisere Fassung der eher vagen Definitionen ist nach Auffassung des Deutschen Vereins notwendig, um die Fördermittel gezielt und damit vorteilhaft einzusetzen. Parlament und Rat sollten den Auslegungsspielraum reduzieren; dies erhöht die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Förderpraxis und damit die Akzeptanz bei den beteiligten Akteuren.

Der Deutsche Verein begrüßt, dass die Definition für Sozialunternehmen wesentliche Merkmale enthält, die weitgehend mit dem deutschen Gemeinnützigkeitsrecht im Einklang stehen: Das soziale Ziel des Unternehmens muss im Vordergrund stehen, Überschüsse müssen diesem Ziel entsprechend reinvestiert werden und die Arbeitsweise ist von Transparenz, Mitbestimmung und Nutzerorientierung gekennzeichnet. Er stellt daher fest, dass die frei-gemeinnützigen Akteure in Deutschland von den Förderinstrumenten profitieren können, wenn sie ihr soziales Angebot weiterentwickeln oder neue Antworten auf soziale Probleme geben wollen. Die Definition enthält jedoch auch einige dehnbare Begriffe, die potenziell auch weniger strenge Standards, etwa bei der Gewinnerzielung und -verwendung, zulassen. In diesem normativen Kontext ist eine offene Definition durchaus sinnvoll, sie kann aber nicht ungeprüft auf andere (in der Mitteilung „Initiative für soziales Unternehmertum“ erwähnte) Regelungsfelder übertragen werden. Den Mitgliedstaaten, einschließlich den Regionen und Kommunen steht ein weiterer Ermessensspielraum bei der Festlegung der sozialen Aufgaben und der qualitativen Anforderungen an die in diesem Bereich tätigen sozialen Dienste zu.

Die Europäische Kommission versäumt es, in Artikel 2 (a) die innovative Tätigkeit der sozialen Unternehmen zu definieren. Auch gibt sie keine Definition für soziale Innovation im Generellen. Der Deutsche Verein ist der Auffassung, dass auch der Innovationsbegriff im Kontext dieser Verordnung weit und inklusiv gefasst werden muss. Neben völlig neuen Ideen (revolutionäre Innovationen) müssen auch solche gefördert werden können, die

bestehende Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse weiterentwickeln und an neue Gegebenheiten anpassen (inkrementelle Innovationen). Auch Lösungsansätze, die in einem zeitlichen, geografischen, fachlichen oder systemischen Kontext bereits bekannt sind, können in anderen Zusammenhängen als innovativ angesehen werden. Die Übertragung von erprobten oder etablierten Produkten, Dienstleistungen oder Prozessen in einen neuen Kontext, wie sie durch unterschiedliche Formen des Voneinander Lernens in Europa angeregt wird, fördert den sozialen Fortschritt. Nach Auffassung des Deutschen Vereins sind auch derartige Entwicklungsansätze förderungswürdig. Es ist zu begrüßen, dass die Verbreitung von erprobten guten Beispielen auf andere Regionen auch bei der Europäischen Innovationspartnerschaft „Aktivität und Gesundheit im Alter“³ vorgeschlagen wird. Die Verstärkung der Anstrengungen in diesem Bereich ist sinnvoll.

Ebenfalls undefiniert bleibt der Begriff soziale Erprobung. Für die soziale Erprobung möchte die Europäische Kommission fast 100 Mio. Euro aus dem Unterprogramm PROGRESS zur Verfügung stellen. Eine Einschätzung dieses Instruments fällt angesichts der mangelnden Konkretisierung schwer. Nach Ansicht des Deutschen Vereins kann eine wissenschaftliche Begleitung und Auswertung von klar eingegrenzten, sozialinnovativen Projekten Erkenntnisse bringen, die für die Fortentwicklung sozialer Dienste und die Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme von Nutzen sein können. Da solche Projekte direkt mit hilfsbedürftigen Personen interagieren und Ergebnisse möglicherweise anhand von Kontrollgruppen überprüft werden, muss die Europäische Kommission sicherstellen, dass soziale Erprobung keine Nachteile für die betroffenen Personen birgt. Besonders in diesem sensiblen Bereich muss die Europäische Kommission nach Auffassung des Deutschen Vereins ihre Vorstellungen präzise darlegen, insbesondere, was die Wahrung der Interessen der beteiligten Personen angeht. Kosteneinsparung kann auch hier nicht als Ziel vorformuliert werden. Der soziale Mehrwert für die Beteiligten und die Gesellschaft insgesamt muss im Vordergrund stehen.

Nach Auffassung des Deutschen Vereins sollte davon Abstand genommen werden, für soziale Innovationen grundsätzlich eine Evidenzbasis zu fordern. Eine wissenschaftliche oder analytische Begleitung von innovativen Projekten kann zwar sinnvoll sein, insbesondere wenn die Akteure auf die Verbreitung von Beispielen guter Praxis oder der Wei-

³ Mitteilung „Den strategischen Durchführungsplan der Europäischen Innovationspartnerschaft „Aktivität und Gesundheit im Alter“ voranbringen“, KOM(2012) 83 endg. vom 29. Februar 2012.

terentwicklung der Systeme sozialer Leistungen abzielen. Hierfür sieht die Verordnung das Unterprogramm für soziale Erprobung vor. Die Forderung, keine Innovationsförderung ohne wissenschaftliche Begleitung, darf aber nicht zum Grundsatz erhoben werden. In der Regel bezwecken Sozialunternehmen primär die Lösung eines sozialen Problems oder die Verbesserung einer sozialen Lage in einem konkreten Fall bzw. Handlungsrahmen. Eine wissenschaftliche/analytische Begleitung von sozialen Innovationen kann die Akteure materiell und administrativ überfordern und wäre einer Förderung des sozialen Unternehmertums demnach abträglich.

4. Unterprogramme

Die Europäische Kommission bleibt bei der Formulierung der Ausgestaltung der Unterprogramme äußerst vage. Die Hauptverantwortung für die Gestaltung und Finanzierung der sozialen Dienste, somit auch innovativer Produkte und Dienstleistungen und der Sozialunternehmen, liegt bei den Mitgliedstaaten. Die Unterprogramme PROGRESS, Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum sollen und können lediglich einen begrenzten Beitrag zu deren Fortentwicklung leisten.

Nach Auffassung des Deutschen Vereins ist zu begrüßen, dass sich das PROGRESS-Programm an einen weiten Adressatenkreis richtet (Art. 16 Abs. 2). Insbesondere auch die zivilgesellschaftlichen Akteure in den Mitgliedstaaten müssen berücksichtigt werden (Buchstabe e). Mit Blick auf die sozialen Akteure in Deutschland und deren Finanzierung müssen die Entscheidungsträger auf europäischer Ebene deren besonderen Charakter beachten. Die Sachzielorientierung der frei-gemeinnützigen sozialen Unternehmen verlangt, dass erwirtschaftete Überschüsse vollständig zum Erreichen des satzungsgemäßen sozialen Ziels reinvestiert werden. Obwohl sie unter marktlichen oder marktähnlichen Bedingungen agieren, ist es für diese Akteure im Vergleich zu privat-gewerblichen wesentlich schwieriger, sich für Investitionen erforderliche Mittel auf dem Finanzmarkt zu beschaffen. Aus Sicht des Deutschen Vereins ist die Sachzielorientierung streng schützenswert; deshalb müssen Förderung und Finanzierung so ausgestaltet werden, dass Interessen von Förderern und Investoren der gemeinwohlverpflichteten, nutzerorientierten und unabhängigen Arbeit sozialer Unternehmen nicht entgegenstehen.

Ziel des Unterprogramms Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum ist die Beschäftigung arbeitsmarktferner Personen durch Gründung eigener Kleinstunternehmen

sowie die Verbesserung des Zugangs von Sozialunternehmen zu Finanzmitteln. Auch hier mangelt es dem Vorschlag an Konkretisierung. Nach Einschätzung des Deutschen Vereins muss in Kapitel III klargestellt werden, dass sich der in Artikel 2 auf 25.000 Euro begrenzte Umfang von Mikrokrediten nicht auf die Förderung der Entwicklung von Sozialunternehmen bezieht. Ein solch niedriger Höchstbetrag würde das Potenzial der Förderung im Bereich der sozialen Unternehmen erheblich einschränken. Daher bedarf es in diesem Unterprogramm maßgeschneiderter Instrumente zur finanziellen Förderung, die den oben genannten besonderen Anforderungen von frei-gemeinnützigen Akteuren gerecht werden. In Bezug auf die Förderung von arbeitsmarktfernen oder von Ausgrenzung bedrohten Personen durch Mikrokredite und die Gründung von Kleinunternehmen ist, auch durch nachgelagerte Mikrokreditanbieter, darauf zu achten, dass sozial wünschenswerte Beschäftigungsverhältnisse und Beschäftigungsbedingungen entstehen.

5. Umsetzung und Auswertung

Bei Annahme der Verordnung werden der Europäischen Kommission umfangreiche Durchführungsbefugnisse übertragen. Der Deutsche Verein hält es für erforderlich, dass vom Programm betroffene Akteure, insbesondere von der kommunalen Ebene und aus dem Bereich der Zivilgesellschaft, in allen Phasen des Programms einbezogen werden. Die direkt oder indirekt betroffenen Akteure müssen regelmäßig Gelegenheit zur Mitsprache und Mitgestaltung der Programmumsetzung und -auswertung haben, damit Transparenz und Praxisnähe zum Gelingen des wechselseitigen Lernens und der Verbreitung eines innovativen Ansatzes beitragen können. Eine permanente Begleitung und Auswertung des Programms kann eine Zwischen- und ex-ante-Evaluierung mit Bezug auf effizienten Ressourceneinsatz und Realisieren eines europäischen Mehrwertes vorausschauend ergänzen.