



Brüsseler Kreis

**Expertise zur Entschließung
des Europäischen Parlaments vom 26. Januar 2009
über die Sozialwirtschaft (2008/2250 (INI))**

von Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer, Friedrich-Schiller-Universität Jena

Expertise zum Bericht des Europäischen Parlaments vom 26. Januar 2009 über die Sozialwirtschaft (2008/2250 (INI))

von Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer, Friedrich-Schiller-Universität Jena

I. Einleitung und Fragestellung

Am 26. Januar 2009 verabschiedete der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments einen „Bericht über die Sozialwirtschaft“. Darin wird der „gemeinwirtschaftliche“ oder „dritte“ Sektor der Wirtschaft – also die *économie sociale* – in seiner Stellung im Binnenmarkt geschildert. Die Kernaussage dieses Berichts sollen im Folgenden dargestellt (II) und gewürdigt (III) werden.

Die Berichterstattung versteht sich vor dem Hintergrund der in Art. 16 EG-Vertrag (EGV) und Art. 36 EU-Grundrechte-Charta geltenden Regeln. In Art. 16 EGV anerkennt die EG die Dienste von allgemeinem Interesse (Universaldienste) und bekräftigt deren Ausnahme von einzelnen Bestimmungen des EG-Wirtschaftsrechts (Art. 73, 86 f. EGV). Ferner wird betont, dass Universaldienste die Werte der EG verwirklichen und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt vertiefen. Schließlich begründet Art. 16 EGV für die EG wie die Mitgliedstaaten die Pflicht, dass beide „Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienste so gestalten, dass die Dienste ihren Aufgaben nachkommen können“. Nach Art. 36 der – derzeit noch unverbindlichen – EU-Grundrechte-Charta steht jedem Menschen ein Zugang zu den Universaldiensten im Rahmen der in den einzelnen Mitgliedstaaten vorherrschenden Gepflogenheiten zu; auch diese Bestimmung unterstreicht die Bedeutung der Universaldienste zur Vertiefung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

Der Vertrag von Lissabon bekräftigt diese Grundsätze und macht die Gewährleistung des Zugangs zu Universaldiensten verpflichtend und verbindlich. Außerdem werden Rat und Europäisches Parlament dazu verpflichtet – unbeschadet der Rechte der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Errichtung und Finanzierung der Einrichtungen der Universaldienste – die „Grundsätze und Bedingungen ihres Wirkens“ durch Verordnung festzulegen (Art. 14 AEUV). Die Ausgestaltung der Sozialwirtschaft in den Grundzügen ihrer Betätigung wird daher im künftigen Primärrecht eine anerkannte Materie europarechtlicher Gesetzgebung werden. Im Hinblick darauf enthält der Bericht durchaus Eckpunkte und Rahmenbedingungen für eine mögliche künftige europaweite Normierung der Sozialwirtschaft. Vor diesem Hintergrund kommt dem Bericht eine beträchtliche rechts- und sozialpolitische Bedeutung zu.

Universaldienste vertiefen wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

II. Kernaussagen des Berichts

Das Europäische Parlament stützt seine Initiative auf die der EG zukommenden sozial- und beschäftigungspolitischen Befugnisse sowie deren Recht zur Normsetzung auf dem Gebiet des grenzüberschreitenden Gesellschaftsrechts (Art. 3, 48, 125 – 130, 136 EGV). Es verweist ferner auf zahlreiche, im Einzelnen aufgeführte und in den vergangenen Jahrzehnten ergriffene Initiativen zur Förderung und Ausgestaltung der Sozialwirtschaft auf EG-Ebene. Das Dokument hebt sodann die zentrale Rolle hervor, welche der Sozialwirtschaft im Rahmen des Europäischen Sozialmodells zukommt und zufällt: ihr innovatives Potenzial, ihr soziales Paradigma sowie ihr Wachstums-, Beschäftigungs- und Bildungspotential, die Vielfalt ihrer Organisationsformen, ihre Ausrichtung auf das Ziel der sozialen Eingliederung, Gleichstellung der Geschlechter, Schutz der älteren und behinderten Menschen, ihre hohe wirtschaftliche und Beschäftigungsfunktion, ihre Ausrichtung auf kleine, mittlere Unternehmen, ihre eigenen Organisationsformen sowie ihre Verpflichtung gegenüber dem Allgemeinwohl. Aus diesem allem folgt der hohe Wert der Sozialwirtschaft für die Wirtschaftsordnung der EG. In ihrer Verknüpfung von Wirtschaftlichkeit und Gemeinwohlbindung wird der Sozialwirtschaft bescheinigt, qualitativ gute Arbeitsplätze zu schaffen, den sozialen, wirtschaftlichen und regionalen Zusammenhalt zu vertiefen, soziales Kapital zu bilden, „eine Art von Wirtschaft mit demokratischen Werten“ zu fördern, weil sie auf den Menschen und die nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft ausgerichtet ist. Die Sozialwirtschaft stärkt auch die Erwerbswirtschaft und zwar sowohl durch ihre Leistungen, als auch symbolisch.

*Sozialwirtschaft
stärkt Erwerbswirtschaft.*

Das Europäische Parlament gibt sodann seiner Überzeugung Ausdruck, dass die europäische Politik ihren Beitrag zur vollen Entfaltung des gesamten Potentials der Sozialwirtschaft unter Wahrung der Vielfalt der Organisationsformen in den Mitgliedsstaaten zu leisten habe. Dies verlange nach einem eigenen und sicheren Rechtsrahmen, in dem die Sozialwirtschaft von einzelnen Wettbewerbsvorschriften auszunehmen sei. Es wird ferner darauf hingewiesen, dass sozialwirtschaftliche Unternehmungen weit weniger als erwerbswirtschaftliche Unternehmen von den unvorhersehbaren Entwicklungen der Kapitalmärkte abhängen. Unter Berufung auf die Anerkennung der Vielfalt der Gesellschaftsformen im EG-Vertrag fordert das Europäische Parlament die Kommission auf, die Sozialwirtschaft und deren eigenen Ansatz zu Unternehmensführung, dessen Antriebskraft die gesellschaftliche Rentabilität wirtschaftlichen Handelns ist, in den verschiedenen Sektoren der Politik umfassend zu fördern. Dafür sei insbesondere ein erleichterter Zugang zu Krediten und Steuervergünstigungen notwendig. Um einen sicheren Rechtsrahmen zu schaffen, müsste die Anerkennung der sozialwirtschaftlichen Unternehmung in allen mitgliedstaatlichen Rechtsformen gewährleistet werden. Entsprechende Bestrebungen der Kommission zur Schaffung einer europäischen Gesellschaft

*Sozialwirtschaftliche
Unternehmungen
sollen von einzelnen
Wettbewerbsvorschriften
ausgenommen werden*

Staatliche Unterstützung der Sozialwirtschaft hilft, Solidarnetze zu entwickeln.

Forderungen des Europäischen Parlaments

auf Gegenseitigkeit und eines europäischen Vereins sind zum Bedauern des Europäischen Parlaments nicht weiter verfolgt worden. Initiativen zur Ermöglichung einer Stiftung im europäischen Rahmen sollten ebenso fortentwickelt werden wie die Erweiterung der europäischen Privatgesellschaft auf alle Unternehmen. Auch die nichtgewinnorientierten Unternehmen sollten europaweit gültige Handlungsformen erhalten. Das Europäische Parlament fordert sodann die Errichtung einzelstaatlicher statistischer Unternehmensregister sowie eine systematische Erfassung der sozialwirtschaftlichen Betätigungsfelder durch eigene Statistiken und spricht sich dafür aus, die Sozialwirtschaft als einen eigenen Sektor im Rahmen des europäischen sozialen Dialogs zu etablieren.

Weiter hebt das Europäische Parlament die wachstums- und beschäftigungsfördernde Wirkung der Sozialwirtschaft im Rahmen der Lissabon-Strategie hervor. Die Sozialwirtschaft stärke den Unternehmensgeist, schaffe qualitativ hochwertige Arbeitsplätze, befördere die soziale Wiedereingliederung und leiste damit einen originären Beitrag zur Überwindung der drei Unausgewogenheiten des Arbeitsmarktes: Arbeitslosigkeit, Instabilität der Arbeitsplätze und Ausgrenzung der Arbeitslosen aus der Gesellschaft. Die staatliche Unterstützung der Sozialwirtschaft sei als soziale Investition in die Entwicklung von Solidarnetzen zu verstehen und in diesem Zweck begründet. Die Sozialwirtschaft bewirke eine bessere Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt, stabilisiere die von zyklischen Schwankungen geprägte Wirtschaft und richte wirtschaftliche Tätigkeit auf lokale Bedürfnisse aus. Das Europäische Parlament regt daher an, Synergien bei der Entwicklung von Dienstleistungen zu suchen und im Rahmen des EG-Beihilfenrechts „der sozialwirtschaftlichen Realität Rechnung zu tragen“, fordert eine gerechte Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen im Hinblick auf eine leichtere Zugänglichkeit zu Finanzhilfen auf mitgliedstaatlicher oder EU-Ebene und plädiert für eine gezielte Förderung der sozialwirtschaftlichen Tätigkeit sowohl bei der Gründung als auch dem Betrieb einzelner Einrichtungen durch Angebote von Information, Beratung und Weiterbildung. Schließlich ist anerkannt, dass Unternehmen der Sozialwirtschaft „mit mehr Schwierigkeiten kämpfen als Großunternehmen, beispielsweise bei der Bewältigung von Verwaltungsaufwand, Beschaffung von Finanzmitteln und beim Zugang zu neuen Technologien und Informationen“.

Hieraus leitet das Europäische Parlament folgende Forderung ab:

1. Die Kommission möge die Sozialwirtschaft im Rahmen ihrer Wirtschaftspolitik umfassend anerkennen und jene als wesentlichen Teil der europäischen wirtschaftlichen Entwicklung begreifen;
2. die Mitgliedstaaten mögen sozialwirtschaftliche Organisationen anhalten, ihre Abhängigkeit von Beihilfen zu vermindern und ihre Nachhaltigkeit zu stärken;
3. die Kommission wird aufgefordert, die Vereinigungen der Sozialwirtschaft im Rahmen der Konsultations- und Dialogforen einzubeziehen;
4. des weiteren sollen gezielte Forschungen auf das Gebiet der Sozialwirtschaft erstreckt werden;
5. ferner soll das Thema namentlich in Ober- und Hochschulen behandelt, die Professionalisierung der Beschäftigten erhöht und Initiativen zur Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens für sozialwirtschaftliche Tätigkeiten entfaltet werden.

*Sozialwirtschaft
ist rechtlich und
wirtschaftlich eigen-
ständiger Teil der
Wirtschaft*

III. Würdigung

Das Dokument ist für die europäische Sozialpolitik von weitreichender Bedeutung. In ihm findet die Sozialwirtschaft als eine innovative, dem Gemeinwohl verpflichtete Institution eine umfassende Anerkennung (1); ferner werden vielfältige Perspektiven für die Fortentwicklung des europäischen Rechts im Hinblick auf die Sozialwirtschaft formuliert (2); schließlich ergeben sich aus der Gesamtheit der gefundenen Einsichten und Handlungsempfehlungen erste markante Leitperspektiven zur Schaffung eines wünschenswerten und nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon auch rechtlich gebotenen europäischen Rechtsrahmens für die Entfaltung sozialwirtschaftlicher Tätigkeiten (2).

1. Umfassende Anerkennung sozialwirtschaftlicher Tätigkeit

Das Dokument erlangt seine prinzipielle Bedeutung zunächst aus der darin niedergelegten Einsicht in die organisatorische und funktionelle Eigenständigkeit der Sozialwirtschaft als sowohl rechtlich wie wirtschaftlich eigenständigen Teil der europäischen Wirtschaft. Daraus folgt die Einsicht, dass nicht alle Unternehmen gewinnorientiert ausgerichtet sind und demgemäß das EG-Wirtschaftsrecht mit seiner Betonung des Wettbewerbs, der freien Preisbildung und der prinzipiellen Zurückweisung jeder staatlicher Unterstützung nicht die entscheidende Maß- und Richtgröße für sämtliche Unternehmen im Binnenmarkt ist und sein darf. In der Anerkennung der Sozialwirtschaft als ein in der Wirtschaft eigenständiger Zweig liegt aber nicht nur die Billigung von deren Eigenständigkeit im Vergleich zu anderen Unternehmen, zugleich liegt darin das Bekenntnis, dass die zentralen Bauelemente der Sozialwirtschaft – namentlich deren soziale und Gemeinwohlorientierung, ihre Einbindung in die demokratische Kontrolle sowie ihre Unabhängigkeit vom Staat – einen Eigenwert darstellen, der die Sozialwirtschaft im Hinblick auf Verbraucher- und Mitarbeiterbelange auch zu einem Modell für die erwerbswirtschaftlich und gewinnorientierten Unternehmungen macht. Damit ist der Sozialwirtschaft der Durchbruch als eigenständiger und die soziale Ausrichtung der europäischen Wirtschaft unterstreichender Zweig der wirtschaftlichen Ordnung gelungen. Künftige Debatten um den gemeinschafts- oder EU-rechtlich zu vollendenden Rechtsrahmen für die wirtschaftliche Betätigung von Unternehmen im Binnenmarkt werden und dürfen hinter diesen Erkenntnisstand nicht mehr zurückfallen.

Sozialwirtschaft soll Sonderstellung im Kartell- und Beihilferecht haben

2. Perspektiven für die Fortentwicklung des Europäischen Rechts im Hinblick auf die Sozialwirtschaft

Die substantiellen Aussagen trifft der Bericht im Hinblick auf die Stellung der Sozialwirtschaft im EG-Wirtschaftsrecht. Von besonderem Interesse ist hierbei die Anerkennung ihrer Sonderstellung innerhalb des Kartell- und Beihilferechts. Dies lässt sich namentlich daraus erklären, dass die Entgelte für sozialwirtschaftliche Leistungen statt nach dem für gewinnorientierte Erwerbswirtschaft maßgeblichen Prinzips der freien Preisbildung öffentlich festgesetzt und oder auf der Grundlage der durchschnittlich anfallenden Aufwendungen ausgeglichen werden. Im Hinblick darauf erfüllt das Kartellrecht im Rahmen der Erbringung sozialwirtschaftlicher Leistungen keine sinnvolle Funktion, denn es soll die freie Preisbildung ermöglichen. Des Weiteren ist allgemein durch Beihilferecht zu gewährleisten, dass staatliche Zuwendungen selektiv an einzelne Unternehmen gehen und damit den Wettbewerb insgesamt verfälschen. Denn falls – wie in der Sozialwirtschaft – der Wettbewerb nicht wesentlich über den Preis, sondern über die vom Nachfrager perzipierte Güte der Leistung stattfindet, sind staatliche Transfers an sozialwirtschaftliche Akteure nicht prinzipiell anstößig. Im Gegenteil, sie erlauben das Wirken mehrerer miteinander konkurrierender freier Träger und sichern bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen damit die Staatsferne und Trägervielfalt und gewährleisten damit letztlich das Wunsch- und Wahlrecht für die Berechtigten bei der Inanspruchnahme sozialer Leistungen. Die Sonderstellung des gemeinnützigen Sektors erklärt und begründet sich also aus den Eigenheiten seiner Finanzierung. Seine Leistungen richteten sich nach den Kosten für deren Erbringungen und nicht nach den Gewinnerwartungen von Investitionen. Das vorherrschende Motiv der Kalkulation von Entgelten ist die Kostendeckung und nicht die Gewinnerzielung. Alles in allem bestätigt das EP damit die gemeinwirtschaftliche Wirtschaft in ihrer gegenüber erwerbswirtschaftlichem Handeln kennzeichnenden Eigenheit wie Eigenständigkeit

Hohe Verteilungswirkungen durch sozialwirtschaftliche Unternehmungen

Wegen der ausgeprägten Dienstleistungsorientierung sozialwirtschaftlicher Tätigkeiten und ihres hohen lokalen Bezuges gehen von ihr ferner nicht nur erhebliche Beschäftigungswirkungen, sondern auch beträchtliche soziale und regionale Verteilungswirkungen aus. Deshalb sichern diese Unternehmen auch Teilhabechancen für die auf dem Arbeitsmarkt vom Risiko der Verdrängung bedrohten Gruppen der Erwerbsbevölkerung und fördern die gleichmäßige wirtschaftsstrukturelle Entwicklung aller Räume im Binnenmarkt. Die Eigenständigkeit und hieraus folgende Vielfalt in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Rechtsformen sozialwirtschaftlicher Betätigung hat in der EG eine beträchtliche rechtliche Vielfalt zur Folge. In einem auch die sozialwirtschaftlichen Leistungen umfassenden Binnenmarkt sind diese Verschiedenheiten grundsätzlich rechtlich anzuerkennen. Ein zu hohes Maß an Unterschiedlichkeit in der rechtlichen Ausgestaltung einzelner Handlungsformen führt jedoch auf dem Binnenmarkt zu Rechtsunsicherheit, weil Kenntnisse über die sozialwirtschaftlichen Organisationsregeln anderer Mitglied-

*Eigene Rechtsform
für gemeinwirt-
schaftliches Handeln*

staaten in der Europäischen Union und den einzelnen Mitgliedstaaten nicht als bekannt vorausgesetzt werden können. Es erscheint vor diesem Hintergrund sachgerecht, die in dem Bericht angedeuteten Bemühungen zu verstärken, die Rechtsformen sozialwirtschaftlicher Betätigung in der Europäischen Union einander anzunähern und – vor allem – für die europaweit tätige, sozialwirtschaftliche Einrichtung in Anlehnung an entsprechende Vorbilder für gewinnorientierte Unternehmen eine europäische Rechtsform für gemeinwirtschaftliches Handeln zu schaffen.

3. Sozialwirtschaft und Universaldienste

Die Initiative des Europäischen Parlaments über die Sozialwirtschaft stellt überraschenderweise zu wenig Bezüge her zu den eingangs skizzierten institutionellen Regeln, welche im geltenden oder künftigen Primärrecht für die Universaldienstleistungen getroffen sind. Weil das künftige Primärrecht dem Europäischen Parlament und Rat aufgeben, für das Wirken der Universaldienste Grundprinzipien und Ausrichtungen zu umschreiben, und die Sozialwirtschaft in diesem Kontext ihren Auftrag, ja ihre Erfüllung findet, erschiene es sachgerecht, wenn in den künftigen Beratungen über einen Rechtsrahmen für die Sozialwirtschaft auch eine rechtliche Ausgestaltung der Universaldienste aufgenommen würde und beide in ihrer wechselseitigen Bedingtheit füreinander erkannt werden würden. Diese Überlegung macht deutlich, dass der Bericht über die Sozialwirtschaft zugleich einen wesentlichen Beitrag für die Fortentwicklung des Rechts der Universaldienstleistungen im Binnenmarkt darstellt.

Auch Universaldienste sollen einen eigenen Rechtsrahmen erhalten.

Jena, den 4. Juni 2009

(Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer)

Der Brüsseler Kreis

Der Brüsseler Kreis ist ein Zusammenschluss großer evangelischer und katholischer Sozialunternehmen in Deutschland. Vor dem Hintergrund einer wachsenden Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen und stets knappen Ressourcen vertritt der Brüsseler Kreis die Interessen einer unternehmerisch handelnden Sozialwirtschaft. Seine Mitglieder verstehen sich als soziale Dienstleistungsunternehmen mit dem christlichen Auftrag, Menschen mit dem Ziel zu mehr Autonomie zu assistieren, damit sie am Leben, in der Gesellschaft und in der Kirche teilhaben können. Die Unternehmen positionieren sich mit innovativen sozialen Dienstleistungen als aktive Partner auf dem europäischen Sozialmarkt.

Der Brüsseler Kreis ist tätig in den Bereichen Behindertenhilfe, Altenhilfe, Jugendhilfe, Gesundheit und Bildung. Mit rund 40.000 Mitarbeitenden und 35.000 stationären, teilstationären und ambulanten Angeboten erreichen seine Mitglieder jährlich rund 100.000 Klienten und erwirtschaften einen Jahresumsatz von rund 1,7 Mrd. Euro.

Mitglieder: Christopherus-Werk Lingen e.V.; Evangelisches Johannesstift, Berlin; Evangelische Stiftung Alsterdorf, Hamburg; Evangelische Stiftung Hephata, Mönchengladbach; Gruppe Norddeutsche Gesellschaft für Diakonie mbH, Rendsburg; Josefs-Gesellschaft gGmbH, Köln; Katholische Jugendfürsorge der Diözese Augsburg e.V.; Katholische Jugendfürsorge der Diözese Regensburg e.V.; Pommerscher Diakonie Verein, Greifswald; Die Rummelsberger Dienste für Menschen gGmbH; Sozialwerk St. Georg e.V., Gelsenkirchen; Stiftung Liebenau, Meckenbeuren

Sprecher: Dr. Berthold Broll (Vorstandsvorsitzender der Stiftung Liebenau)

Stellv. Sprecher: Wolfgang Egert (Bereichsgeschäftsführer der Gruppe Norddeutsche Gesellschaft für Diakonie mbH), Christian Dopheide (Direktor Evangelische Stiftung Hephata)

Kontakt

Brüsseler Kreis
Karin Bumann
Siggenweilerstraße 11
88074 Meckenbeuren

Telefon: 0 75 42 10-11 72
Telefax: 0 75 42 10-98 11 72
E-Mail karin.bumann@stiftung-liebenau.de
www.bruesseler-kreis.de



Brüsseler Kreis