

## **Die Umsetzung von Richtlinien der EU-Kommission in Zusammenhang mit der Festlegung von Entwicklungs- perspektiven und -richtungen für soziale Unternehmen in den Mitgliedstaaten**

### **Implementacja dyrektyw Komisji Unii Europejskiej w kontekście wyznaczania perspektyw i kierunków rozwoju przedsiębiorstw społecznych w krajach członkowskich**

Unia Europejska, szukając możliwości wzrostu ekonomicznego i rozszerzenia szans tworzenia obszaru pomocy społecznej w krajach członkowskich, stworzyła swoisty model ekonomii społecznej, który stawia na rozwój przedsiębiorstw społecznych. Niniejsze opracowanie ma na celu pokazanie problematyki wdrażania dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących rozwoju przedsiębiorstw społecznych w krajach członkowskich. Autor analizy chce również zwrócić uwagę na politykę działania Unii Europejskiej, a także na stosowane metody i środki mające na celu zapewnienie skuteczności strategii jej działania. Opracowanie skupia się szczególnie na problemach finansowania planów i programów Unii, mających na celu perspektywy i kierunki rozwoju przedsiębiorstw społecznych w krajach członkowskich (z uwzględnieniem implementacji dyrektywy Unii zobowiązującej do wprowadzania w państwach członkowskich ustaw o przedsiębiorstwach społecznych).

### **Имплементация директив Комиссии Европейского союза в контексте определения перспектив и направлений развития социальных предприятий в государствах-членах**

В целях улучшения экономического роста и расширения возможностей формирования зоны социальной помощи в странах-членах Европейский союз создал своего рода модель социальной экономики, которая фокусируется

на развитии социальных предприятий. Цель данного исследования состоит в выявлении проблемы реализации директив Европейского союза, касающихся развития социальных предприятий в странах-членах ЕС. Исследование представляет анализ политики Европейского союза, а также методов и мер по обеспечению эффективности его действий. В исследовании автор акцентирует, в частности, проблемы финансирования планов и программ Евросоюза, направленных на развитие социальных предприятий в государствах-членах ЕС (учитывая имплементацию директив ЕС, обязывающих государства-члены ввести законы об социальных предприятиях).

### **Die Umsetzung von Richtlinien der EU-Kommission im Zusammenhang mit der Festlegung von Entwicklungsperspektiven und -richtungen sozialer Unternehmen in den Mitgliedstaaten**

In der Suche nach weiteren Möglichkeiten zur Steigerung des Wirtschaftswachstums sowie Erweiterung der möglichen Bereiche für Sozialhilfeleistungen in den Mitgliedstaaten hat die Europäische Union ein spezifisches Modell der sozialen Wirtschaft ausgearbeitet, das auf die Entwicklung von sozialen Unternehmen ausgerichtet ist. Die vorliegende Abhandlung liefert einen Einblick in die Umsetzung von denjenigen EU-Richtlinien, die auf die Förderung der Entwicklung von sozialen Unternehmen in den EU-Mitgliedsstaaten abzielen. Mit der nachstehenden Analyse soll auf die einschlägige Politik der Europäischen Union und die gebräuchlichen Methoden und Maßnahmen zur Sicherstellung einer effektiven Handlungsstrategie hingewiesen werden. Im Mittelpunkt des Beitrags steht insbesondere die Finanzierung von denjenigen Plänen und Programmen der EU, mit denen die Entwicklungsrichtungen und -perspektiven sozialer Unternehmen in den Mitgliedstaaten (unter Berücksichtigung der Umsetzung der EU-Richtlinie über die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Erlassen von Gesetzen über soziale Unternehmen) verfolgt werden.

## **I. Einleitung**

Die Europäische Union (EU) hat ein spezifisches Modell der sozialen Wirtschaft (social economy oder économie sociale) ausgearbeitet, das auf die Entwicklung von sozialen Unternehmen in den Mitgliedstaaten ausgerichtet ist<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Social Business Initiative: Creating a favourable climate for social enterprises*, 2011, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/docs/COM2011\\_682\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/COM2011_682_en.pdf) [26.02.2016].

Aus den Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament geht hervor, dass jedes vierte in Europa gegründete Unternehmen ein soziales Unternehmen ist<sup>2</sup>.

Die vorliegende Abhandlung liefert einen Einblick in die Umsetzung von denjenigen EU-Richtlinien, die auf die Förderung der Entwicklung von sozialen Unternehmen in den EU-Mitgliedstaaten abzielen. Mit der nachstehenden Analyse soll auf die einschlägige Politik der Europäischen Union und die gebräuchlichen Methoden und Maßnahmen zur Sicherstellung einer effektiven Handlungsstrategie hingewiesen werden. Im Mittelpunkt der Abhandlung steht insbesondere die Finanzierung von denjenigen Plänen und Programmen der EU, mit denen die Entwicklungsrichtungen und -perspektiven für soziale Unternehmen in den Mitgliedstaaten zur Überwindung der Wirtschaftskrise und Ankurbelung des Wirtschaftswachstums in den EU-Ländern verfolgt werden.

Mit der Analyse der EU-Gesetze zur sozialen Wirtschaft, sozialem Unternehmertum und sozialen Unternehmen sollen insbesondere die vorhandenen Möglichkeiten und Einschränkungen der Umsetzung der Richtlinien in den Mitgliedstaaten hervorgehoben werden.

## II. Arten und Rechtsverbindlichkeit der EU-Rechtsakte

Das EU-Recht (europäisches Recht) stellt ein gesondertes normatives Rechtssystem (d.h. ein autonomes und einheitliches Ganzes) dar, das sowohl von der Völkerrechtsordnung, als auch von den Nationalvorschriften unabhängig bleibt. Dieses als Gemeinschaftsrecht bezeichnete Recht gilt als verbindlich für alle Mitgliedstaaten, weitgehend unabhängig von den nationalen Rechtsvorschriften. Gegenüber den letzteren kommt dem Gemeinschaftsrecht bei eventuellen Konflikten eine übergeordnete Stellung zu. Die Grundlage für das gegenständliche Recht bilden die Gründungsverträge der EU und die von den EU-Organen im Einklang mit diesen Verträgen erlassenen Gesetze. Wie von R. Grzeszczak<sup>3</sup> zu Recht betont, blieben der Charakter und die Natur der Integrationsprozesse fortwährend umstritten. Ausdruck dafür seien die allgemein bekannten Auseinandersetzungen um die Währungsunion, das Verhältnis des EU-Rechts zum regionalen Recht (Europarat) und zum allgemeinen Völkerrecht, als auch die

---

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, *Initiative für soziales Unternehmertum*, 2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A52011DC0682>.

<sup>3</sup> R. Grzeszczak, *Die vielfältigen Forderungen an die Verfassungsgewalt – oder über das Verhältnis des EU-Rechts zur internationalen Rechtsordnung*, [in:] *Europäische Union vs. Völkerrecht. Gedenkbuch für Prof. Elżbieta Dynia*, Rzeszów, 2015.

althergebrachten Kontroversen um die EU-Gründungsverträge und deren Revisionen, darunter insbesondere um die Verträge von Maastricht, Nizza, Lissabon sowie den EU-Verfassungsvertrag.

In der EU stellen die Rechtsnormen die formelle Grundlage für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten dar. Diese wird durch die Fassung von konkreten normativen Beschlüssen ermöglicht, von denen sich die EU-Mitgliedstaaten in den jeweiligen Integrationsbereichen leiten lassen<sup>4</sup>. Mit dem EU-Beitritt haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, das EU-Recht umzusetzen und anzuwenden. Dieses Prinzip gilt als grundlegende Funktionsregel der gesamten EU und bildet das Fundament des Integrationsprozesses. Die übrigen Anwendungsprinzipien des Gemeinschaftsrechts können *expressis verbis* formuliert werden (z.B. das Solidaritätsprinzip im Art. EGV) bzw. aus anderen Quellen abgeleitet werden. Zu den zentralen Anwendungsregeln des Gemeinschaftsrechts gehören: der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht, das Prinzip der direkten Anwendung, das Prinzip der direkten Rechtsfolge, das Effektivitätsprinzip, das Solidaritätsprinzip (Loyalität, Treue), das Einheitlichkeitsprinzip (Kohäsion), das Gleichheitsprinzip und das Prinzip der verfassungsrechtlichen Toleranz<sup>5</sup>.

R. Grzeszczak betont<sup>6</sup>, dass der Mangel an einer klassischen (das Recht hierarchisierenden) EU-Verfassung es möglich macht, einen multizentrischen und flexiblen Charakter der europäischen Verfassungsordnung beizubehalten. Jede Revision der Verträge bedarf konkludenter Änderungen bzw. Modifikationen in den nationalen Verfassungen, dementsprechend muss auch jede Verfassungsänderung in einem EU-Mitgliedstaat mit dem EU-Recht konform sein. Gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV achtet die Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten. Wie von R. Grzeszczak mit Recht bemerkt<sup>7</sup>, „muss der Mehrwert, den die Vielfalt mit sich bringt, von der Union geachtet und möglichst geschützt werden“.

Das EU-Recht kann in primäres Gemeinschaftsrecht und sekundäres (abgeleitetes) Gemeinschaftsrecht unterteilt werden.

Zum primären Gemeinschaftsrecht gehören die Gründungsverträge, ihre Novellierungen, Beitrittsverträge u.a.

Das sekundäre Gemeinschaftsrecht stammt nicht von den Mitgliedstaaten, sondern von den Gemeinschaftsorganen, die unterschiedliche, verbindliche und unverbindliche Rechtsakte erlassen.

<sup>4</sup> M. Cezarz, *Prawo unii europejskiej. Porządek prawny Unii europejskiej*, 2014, [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/60497/07\\_Maciej\\_Cezarz.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/60497/07_Maciej_Cezarz.pdf) [26.02.2016].

<sup>5</sup> M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warschau: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2008, S. 31–68.

<sup>6</sup> R. Grzeszczak, *op. cit.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

Zu den verbindlichen sekundärrechtlichen Akten zählen, der Hierarchie folgend, Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Beschlüsse. Die unverbindlichen Rechtsakte umfassen Empfehlungen und Stellungnahmen, Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union, Entschließungen des Rates und des Europäischen Parlaments, als auch Erklärungen, Mitteilungen, Verhaltenskodexe und Praktiken<sup>8</sup>. Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes gelten für die nationalen Gerichte als allgemein verbindlich, d.h. sie dienen als Präzedenzfälle *de iure*, wenn sie eine Auslegung des Unionsrechtes beinhalten bzw. über die Nichtigkeit oder Gültigkeit eines sekundärrechtlichen EU-Aktes entscheiden. Für das EU-Gericht und das Gericht für den öffentlichen Dienst der EU haben die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes keine bindende Wirkung<sup>9</sup>.

Eine Verordnung bewirkt direkte Rechtsfolgen für die Akteure, an die sie gerichtet ist. Unter einer Richtlinie (im Englischen: *directive*) ist dagegen ein Rechtsakt zu verstehen, der eine Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften zum Zweck hat und somit an die Mitgliedstaaten adressiert wird. Im Gegensatz zu den EU-Verordnungen sind die EU-Richtlinien nicht allgemein, sondern nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich (Art. 288 AEUV). Das bedeutet, dass die Richtlinien den Mitgliedstaaten eine Ergebnisverpflichtung auferlegen, jedoch einen gewissen Spielraum für die Wahl der Rechtsmittel zur Verwirklichung des angestrebten Zieles einräumen. Während die Richtlinien mit allgemeiner Geltung für alle EU-Staaten im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht werden, müssen die an ausgewählte Mitgliedstaaten gerichteten Richtlinien diesen Staaten notifiziert werden. Dabei entsteht für diese Staaten die Implementierungspflicht der einschlägigen Richtlinie erst ab dem Tag der Notifizierung.

Die oben erwähnten Formen und Maßnahmen können aber nicht beliebig gewählt werden – in Frage kommen ausschließlich rechtlich verbindliche Mittel<sup>10</sup>.

Unter dem Begriff *Implementierung* (engl. *implementation*) ist eine effektive Einführung bzw. Ausführung eines Rechtsaktes (beim EU-Rechtssystem handelt es sich in der Regel um Richtlinien) zu verstehen. Die einschlägige Rechtsgrundlage, in der die Implementierungspflicht des EU-Rechtes ihren Ursprung

---

<sup>8</sup> *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin: Wydawnictwo KUL, 2010.

<sup>9</sup> M. Koszowski, *Granice związania orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [in:] *Granice państwa jako granice jurysdykcji w Unii Europejskiej*, Hrsg. S.M. Grochalski, Dąbrowa Górnicza: Wyższa Szkoła Biznesu, 2012.

<sup>10</sup> M. Cesarz, *Prawo Unii Europejskiej. Porządek prawny Unii Europejskiej*, 2014, [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/60497/07\\_Maciej\\_Cesarz.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/60497/07_Maciej_Cesarz.pdf) [26.02.2016].

hat, bildet der Artikel 4 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. EU 2010 C 83).

Der Begriff *Umsetzung* (engl. *transposition*) steht dagegen für die Verabschiedung eines neuen Gesetzes bzw. Änderung oder Aufhebung eines geltenden Gesetzes, um in das innerstaatliche Rechtssystem die Bestimmungen eines anderen Rechtsaktes (Richtlinie) aufzunehmen, der als allgemein verbindlich publiziert wird. Die Umsetzung ist somit in der Implementierung beinhaltet (Art. 4 EUV).

Der Umsetzungsprozess ist im Grunde ausschließlich für die Bestimmungen der Richtlinien gedacht, was sich aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ergibt, wonach die Verordnungen als allgemein verbindlich gelten und in allen Mitgliedstaaten unmittelbar zur Anwendung kommen. Gelegentliche Probleme mit der Richtlinienumsetzung ergeben sich oftmals aus den lokalen ökonomischen, sozialen und traditionsbezogenen Gegebenheiten in den einzelnen 28 EU-Staaten. Zur Verwirklichung der in den Richtlinien festgelegten Ziele muss sich der Mitgliedstaat von dem Prinzip der Rechtssicherheit leiten lassen und nationale, unmittelbar verbindliche Gesetzgebungsakte erlassen. Der Implementierungsprozess ist ein kompliziertes und zeitaufwendiges Verfahren, in dessen Verlauf zahlreiche Regelwidrigkeiten entstehen können.

Zu den häufigsten Problemen bei der Umsetzung des EU-Rechtes gehören u.a. die Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Umsetzungsstermine; ausbleibende Notifizierung; verfehlte Wahl der Umsetzungsformel; Übersetzungsfehler, Probleme mit Definitionen; unzureichende Qualität der Umsetzung<sup>11</sup>. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die EU-Kommission über die angeordneten Maßnahmen zur Richtlinienumsetzung in Kenntnis zu setzen, wobei eine säumige oder unvollständige Umsetzung einen ernsthaften Verstoß gegen die Vertragsverpflichtungen darstellt und zur Einleitung eines Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) führen kann<sup>12</sup>.

Wenn die EU-Organe zwischen einer Verordnung und einer Richtlinie wählen können, sollten sie nach den Regeln der Rechtsquellen-Wahl der Richtlinie Vorrang geben. Diese Akte gelten als Hauptinstrumente zur Verwirklichung des Binnenmarkts und regeln meist solche Bereiche wie Steuerrecht, Umweltschutzpolitik, Verbraucherschutz, Sozialpolitik. Darüber hinaus tragen sie oft zur Vereinheitlichung von technischen Normen bei.

---

<sup>11</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, wyd. 3, Warszawa: LexisNexis, 2012.

<sup>12</sup> M. Witkowska, *op. cit.*

R. Grzeszczak<sup>13</sup> weist mit Recht darauf hin, dass solange die nationalen Vorschriften zur Implementierung des EU-Rechtes den grundlegenden EU-Werten entsprechen, das europäische Recht bei ausbleibendem gesetzgeberischen Konsensus auf der EU-Ebene den Freiraum für einen verfassungsrechtlichen Pluralismus zulässt. (Das europäische Recht schließe demnach eine kumulative Anwendung des europäischen Rechts sowie der nationalen Grundrechte und der völkerrechtlichen Rechtstandards nicht aus).

### III. Soziale Wirtschaft und soziale Unternehmen nach dem Konzept der EU

Die Europäische Union fördert in ihrer Handlungsstrategie die Entwicklung der sozialen Wirtschaft und der sozialen Unternehmen.

Im Jahr 2011 legte die EU-Kommission im Rahmen eines *Vorschlags für [eine] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum* einen Vorschlag vor, der für die sozialen Unternehmen die Möglichkeit schaffen würde, sich mit einer Tätigkeit zu identifizieren, die an erster Stelle auf die Verfolgung von sozialen Zielen ausgerichtet ist und erst an zweiter Stelle die Erzeugung von wirtschaftlichen Gewinnen für die Aktiengeschafter und sonstige Stakeholder als Ziel im Auge behält<sup>14</sup>.

In der Europäischen Union geht man von einem weit gefassten Konzept eines sozialen Unternehmens aus. Eine wichtige Rolle wurde dabei dem EMES European Research Network zuteil. Das EMES Forschungsteam schlug seinerzeit eine eigene Definition des Begriffs *soziales Unternehmen* vor, die 2011 von der EU-Kommission offiziell übernommen wurde.

Eine Systematisierung der Merkmale eines sozialen Unternehmens umfasst mehrere Kriterien (bzw. Indikatoren) zur Identifizierung und Evaluierung solcher Unternehmen, die einerseits die wirtschaftlichen (unternehmerischen) Aspekte, andererseits auch die sozialen (sozialisierenden) Aspekte in Betracht ziehen.

Die von dem EMES European Research Network vorgeschlagene Definition stützt sich auf 9 Kriterien, die ein Unternehmen als *Social Enterprise* kennzeichnen. Hierzu gehören 4 ökonomische Kriterien (Produktion/Verkauf von Dienstleistungen, Autonomie, ein signifikantes ökonomisches Risiko, Einstellung eines bezahlten Personals) und 5 soziale Kriterien (eindeutige Ausrichtung auf soziale Ziele, Gründung durch eine Bürgergruppe, von den Kapitalgebern

---

<sup>13</sup> R. Grzeszczak *op. cit.*

<sup>14</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, *Initiative für soziales Unternehmertum*, 2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-3A52011DC0682> [26.02.2016].

unabhängige Entscheidungsgewalt, Partizipation unterschiedlicher Akteure, begrenzte Gewinnausschüttung)<sup>15</sup>.

Im Hinblick auf ihre Funktionen können soziale Unternehmen in Integrationsbetriebe (sog. *Work Integration Social Enterprises*), in denen die Eingliederung durch Arbeit erfolgt, sowie ökonomische Betriebe mit Schwerpunkt auf Erzeugung und Verkauf von Produkten und Dienstleistungen unterteilt werden.

Eine besondere Bedeutung für die sozialen Unternehmen kommt dabei der sog. Dienstleistungsrichtlinie zu. Von dieser Richtlinie ist auch in dem Polnischen Gesetzentwurf aus dem Jahr 2015 über soziale Unternehmen und Förderung der Einrichtungen der sozialen Wirtschaft die Rede. Die sog. Dienstleistungsrichtlinie des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates<sup>16</sup> definiert u.a. nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die vom Staat selbst durch von ihm beauftragte Dienstleistungserbringer oder durch von ihm anerkannte gemeinnützige Einrichtungen im Bereich Wohnung, Kinderbetreuung und Unterstützung von (dauerhaft oder vorübergehend) hilfsbedürftigen Familien und Personen erbracht werden.

Bei der Diskussion der Konzepte zu dem neusten Trend zur Ökonomisierung und Entwicklung von sozialen Unternehmen sollte erwähnt werden, dass in den letzten zwei Jahrzehnten die Empfehlung der EU-Kommission hinsichtlich der Verabschiedung von nationalen Gesetzen über soziale Unternehmen in mehreren europäischen Ländern ausgeführt worden ist<sup>17</sup>. In Polen wurde ein entsprechender Gesetzentwurf im Juni 2015 im Parlamentsausschuss vorgelegt. Dabei muss sich jedes Land individuell mit dem Problem der Vereinbarung einer freien Marktwirtschaft mit den sozialen Funktionen, wenn auch unter Berücksichtigung der europäischen Gesetzgebung, auseinandersetzen. (So haben beispielsweise die Empfehlungen zur Funktionsweise von sozialen Genossenschaften als einer von der EU besonders geförderten Form von sozialen Unternehmen, von denen in der Mitteilung der Europäischen Kommission in der sog. *key action* Nr. 9 die Rede ist, keinen rechtlich verbindlichen Charakter)<sup>18</sup>.

In der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2013 über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum wurde eine

<sup>15</sup> J. Defourny, M. Nyssens, *The EMES approach social enterprise in a comparative perspective*, 2012, EMES European Research Network, EMES Working Paper, no. 03.

<sup>16</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376 vom 27.12.2006.

<sup>17</sup> *Social Business Initiative: Creating a favourable climate for social enterprises*, 2011, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/docs/COM2011\\_682\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/COM2011_682_en.pdf) [26.02.2016].

<sup>18</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, *Initiative für soziales Unternehmertum*, 2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A5-2011DC0682> [26.02.2016].



neue europaweit verbindliche Definition des sozialen Unternehmens formuliert. Ein soziales Unternehmen sei laut dieser Definition „ein Unternehmen, dessen Hauptziel in der Erreichung von konkreten positiven sozialen Wirkungen durch<sup>19</sup>:

- die Bereitstellung von Dienstleistungen oder Gütern für schutzbedürftige, marginalisierte, benachteiligte oder ausgegrenzte Personen sowie
- die Bereitstellung von Gütern oder Erbringung von Dienstleistungen unter Anwendung von Produktionsmethoden, mit denen eine Wiedereingliederung von schutzbedürftigen, marginalisierten, benachteiligten oder ausgegrenzten Personen ermöglicht wird, besteht“.

Aus den Veröffentlichungen zu sozialen Unternehmen in der EU geht hervor, dass ihr oberstes Ziel – d.h. die gesellschaftliche und berufliche Wiedereingliederung von sozial ausgegrenzten Personen – immer stärker auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, insbesondere unter den jungen Menschen ausgerichtet wird (*A Survey of Social Enterprises Across the UK*, 2013).

Zur Identifizierung von sozialen Unternehmen hat das EMES Team (als Resultat der in den EU-Staaten durchgeführten Analysen) 39 Kategorien von Trägern definiert, die sich zum Hauptziel ihrer Tätigkeit die berufliche Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen setzen<sup>20</sup>.

Als Resultat von Forschungen, die 2014 im Auftrag der Kommission durchgeführt wurden, entstand neulich eine Landkarte der sozialen Unternehmen in Europa<sup>21</sup>.

Es lässt sich aus ihr schließen, dass Polen neben Finnland, Litauen, Slowakei und Schweden zu den fünf Ländern gehört, die gegenwärtig an der Vorbereitung eines Gesetzes über soziale Unternehmen arbeiten.

#### **IV. Finanzierung von sozialen Unternehmen nach dem Konzept der EU**

Im März 2013 wurde vom Europäischen Parlament eine Regelung über europäische Fonds – European Social Entrepreneurship Funds – für soziale

<sup>19</sup> Verordnung (EU) Nr. 346/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:3m 013R03462013> [26.02.2016].

<sup>20</sup> C. Davister, J. Defourny, O. Grégoire, 2004, *Les entreprises sociales d'insertion dans l'Union européenne: un aperçu général*, RECMA, nr. 293, English version available as an EMES Working Paper, no. 4.

<sup>21</sup> *A map of social enterprises in Europe – European Commission*, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2015; [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12987&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12987&langId=en) [26.02.2016].

Unternehmen genehmigt. Die Bestimmungen des EuSEF (Europäischer Fonds für soziales Unternehmertum) stellen finanzielle Mittel für die sozialen Unternehmen bereit, die in bedeutendem Maße zur Verwirklichung sozialer Ziele im Bereich einer intelligenten, nachhaltigen und der Erfüllung sozialer Aufträge förderlichen Entwicklung beitragen<sup>22</sup>.

Laut Vorgaben der Europäischen Kommission sollen bei der Förderung von sozialen Unternehmen die sog. Messstandards zur Ermittlung des hierbei geschaffenen sozialen Mehrwerts eingesetzt werden<sup>23</sup>. Die erwähnten Standards wurden von einer internationalen Expertengruppe, der *Commission Expert Group on the social business* (GECES)<sup>24</sup> ausgearbeitet. Laut Bestimmungen des EuSEF können aus seinen Mittel diejenigen sozialen Unternehmen gefördert werden, die ihre soziale Wirkung glaubwürdig nachweisen können<sup>25</sup>.

## V. Strategien und Rechtsakte des EU-Parlamentsausschusses über soziale Unternehmen und ihre Entwicklungsperspektiven

Die Europäische Union stützt sich auf das Konzept der sozialen Marktwirtschaft. Vollbeschäftigung, sozialer Fortschritt, soziale Eingliederung, sozialer Schutz, Solidarität und soziale Kohärenz bilden einen festen Bestandteil der im EUV festgeschriebenen Prioritäten<sup>26</sup>. Die Bestimmungen des Vertrags sehen eindeutig vor, dass bei der Entwicklung und Implementierung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten den vereinbarten sozialen Zielen, wie hohe Beschäftigungsrate,

<sup>22</sup> *Przedsiębiorstwa społeczne – nowa definicja, nowe możliwości*, 2013, <http://www.euractiv.pl/politykaspoeczna/wywiad/przedsiębiorstwa-spoeczne---nowa-definicja-nowe-moliwoci-0045822013> [26.02.2016].

<sup>23</sup> I. Raszeja-Ossowska, *Przedsiębiorczość społeczna. Wsparcie zwrotne i bezzwrotne w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020*, 2014, <http://witrynawiejska.org.pl/data/PES-%20DOTACJE.pdf> [26.02.2016].

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Unter sozialer Wirkung ist ein Prozess zu verstehen, der zur Änderung der Verhaltensweise, Meinungen oder Gefühle eines Menschen als Resultat der Einwirkung der Verhaltensweisen, Meinungsäußerungen und Gefühlen anderer Menschen auf diesen Menschen führt. – *Wpływ społeczny*, 2015; Mehr zur Ermittlung der sozialen Wirkung: Vergl. A. Orzechowska, *Jak dostrzec zmianę społeczną, czyli o mierzeniu wpływu społecznego w NESsT?*, 2015, <http://www.nesst.org/polska/jak-dostrzec-zmiane-spoeczna-czyli-o-mierzeniu-wplywu-spoecznego-w-nesst/> [26.02.2016]; Vergl. auch M.J. Epstein, K. Yuthas, *Measuring and Improving Social Impacts: A Guide for Non-profits, Companies, and Impact Investors*, San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2014.

<sup>26</sup> Mitteilung der Kommission (2013), *Aktionsplan „Unternehmertum 2020“*, COM (2012)795, vom 9. Januar 2013.

angemessener sozialer Schutz und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung Rechnung getragen werden sollte<sup>27</sup>.

Im Jahr 2010 hat die EU eine Wachstumsstrategie zur Überwindung der Wirtschaftskrise, von der immer noch die Mehrheit der europäischen Länder geplagt wird, unter der Bezeichnung *Strategie Europa 2020* in die Wege geleitet<sup>28</sup>. Eines der Ziele dieser „*Europa 2020 – Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*“ besteht darin, die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung gefährdeten Menschen um 20 Mio. zu senken und den Anteil der Erwerbstätigen im Alter von 20 bis 64 Jahren auf mindestens 75% anzuheben, als auch positive Anreize für neugegründete Unternehmen zu schaffen, in dem ihre weitere Entwicklung durch Wissenserweiterung, Kontaktnüpfung und Schaffung von businessfreundlichen Vorschriften gefördert wird, im Einklang mit der Initiative für soziales Unternehmertum sowie dem Aktionsplan „Unternehmertum 2020“<sup>29</sup>.

Die sozialen Unternehmen müssen die Vorteile des Binnenmarkts in gleichem Maße wie alle übrigen Unternehmen genießen können. Die entsprechenden Vorrechte gewährleisten die Einhaltung der geltenden Binnenmarktregeln in den Bereichen: Bankvorschriften, Zugang zu Strukturfonds oder Anwendung der Vorschriften des Vergaberechts sowie Anwendung von Sozialklauseln bei der Ausführung von öffentlichen Aufträgen<sup>30</sup>.

Das soziale Unternehmertum stößt oftmals wegen unzureichender Eigenmittel auf Probleme bei der Bewerbung um öffentliche Aufträge. Das europäische Vergaberecht nimmt Rücksicht auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung sozialer Aspekte im Vergabeverfahren. Zu den wichtigsten EU-Rechtsakten, in denen die Berücksichtigung sozialer Aspekte im öffentlichen Vergabeverfahren geregelt wird, gehören die EU-Richtlinien über das öffentliche Vergaberecht. Ende Februar 2014 wurden drei neue Richtlinien (2014/24/EU, 2014/25/EU und 2014/23/EU) über öffentliche Auftragsvergabe und Konzessionen erlassen, mit denen eine Reihe von Änderungen im Bereich der Ausführung von

---

<sup>27</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. September 2015 zum sozialen Unternehmertum und zu sozialen Innovationen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (2014/2236(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0320+0+DOC+XML+V0//PL> [26.02.2016].

<sup>28</sup> Mitteilung der Kommission, *Europa 2020, Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, 2010, [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf).

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020*, Pkt 7 sekcji 6.5.1, 2015, [https://www.pois.gov.pl/.../Wytyczne\\_kwalifikowanie\\_POIS\\_22092015](https://www.pois.gov.pl/.../Wytyczne_kwalifikowanie_POIS_22092015) [26.02.2016].

öffentlichen Aufträgen eingeführt wird, wobei u.a. ein zusätzlicher Handlungsraum für die Berücksichtigung von sozialen Aspekten bei der Auftragsvergabe geschaffen wird. In der Entschließung der EU aus dem Jahr 2015 wird zu einer zügigen und effektiven Umsetzung der neuen Richtlinien über öffentliche Auftragsvergabe und Konzessionen aufgefordert. Diese Herausforderung hat zum Ziel, den Anteil der sozial-solidarischen Unternehmen an den öffentlichen Vergabeverfahren anzuheben, das Verfahren zur Reservierung bestimmter Aufträge für solche Unternehmen zu verbessern, die Rolle dieser Unternehmen zu stärken sowie soziale Eingliederung und soziale Innovationen zu fördern. Darüber hinaus dient das EU-Programm für Beschäftigung und Soziale Innovation (mit einem Budget von 90 Mio. EUR) – „Soziales Unternehmertum“ – der Unterstützung von sozialen Investitionen am Markt sowie ermöglicht ihnen den Zugang zu Finanzierungsquellen in Form von Kapitalinstrumenten, Quasi-Kapitalinstrumenten, Darlehen und Zuwendungen.

Im Rahmen des Programms für reformierte Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014-2020 sollen Finanzmittel für Investitionen in den Städten und Regionen, als auch für Investitionen in die Realwirtschaft bereitgestellt werden. Damit wird ein Hauptinstrument der EU zur Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ geschaffen, die ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum voraussetzt<sup>31</sup>.

## VI. Schlussfolgerungen

Die Europäische Union setzt auf die Entwicklung von sozialen Unternehmen als Garanten eines modernen Business-Modells des 21. Jahrhunderts, in dessen Rahmen die finanziellen, gesellschaftlichen, kulturellen und ökologischen Bedürfnisse einer Gesellschaft ins Gleichgewicht gebracht werden. Die EU benötigt ein wirtschaftliches Wachstumsmodell mit einem hohen Anteil an sozialen Lösungen, das durch maximale Gerechtigkeit, soziale Kohärenz, Umweltfreundlichkeit und Verankerung in den lokalen Gesellschaften geprägt wäre. Zur Verwirklichung dieses Modells müsste in jedem EU-Staat ein entsprechendes Gesetz über soziales Unternehmertum erlassen werden, das nicht nur auf berufliche Eingliederung von sozial ausgegrenzten Personen ausgerichtet wäre, sondern auch zusätzliche Möglichkeiten für eine Verkaufssteigerung von Produkten und Dienstleistungen, als auch eine umfangreichere Anwendung der sog. Dienstleistungsrichtlinie und der EU-Richtlinien über öffentliche

---

<sup>31</sup> Mitteilung der Kommission, Europa 2020, *Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, 2010, [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf).

Auftragsvergabe (mit Regelungen zur Berücksichtigung von sozialen Aspekten in den erwähnten Aufträgen) schaffen würde.

Es scheint, dass die von dem EU-Parlamentarsausschuss in der Mitteilung aus dem Jahr 2011 geäußerte Meinung über soziales Unternehmertum, der keine konkrete EU-Richtlinie mit einem klar definierten und breit angelegten Funktionsrahmen für soziale Unternehmen gefolgt ist, bislang keine Verwirklichung der strategischen Ziele der EU gebracht hat. In der Entschließung aus dem Jahr 2015 brachte der EU-Parlamentarsausschuss seine Unzufriedenheit über die bisherige Entwicklung der sozialen Unternehmen in mehreren Mitgliedstaaten zum Ausdruck. Diese Feststellung des EU-Parlamentarsausschusses kann somit zum ersten Schritt in Richtung der Verabschiedung der erhofften Richtlinie werden, in der die Entwicklungsrichtung der sozialen Unternehmen in den EU-Staaten festgelegt wird. Auf diese Handlungsperspektive der EU wird auch in der Entschließung der Europäischen Union aus dem Jahr 2015 verwiesen, in der auch auf die notwendige Belebung des sozialen Unternehmungsgeistes in den EU-Mitgliedstaaten hingedeutet wird.