# Social entrepreneurship – Kristallisationsfeld der Widersprüche zwischen Staat und Markt

Barbara Glinsner, Irina Vana, Katharina Handler

Social entrepreneurship bzw. „Social Business“ bildet ein relativ junges Konzept, das aber auf politischer, wissenschaftlicher und praxisorientierter Ebene im letzten Jahrzehnt enorm an Bedeutung und Popularität gewonnen hat. Folgt man einer breiten Definition von social enterprises verfolgen diese – anders als traditionelle Unternehmen –primär das Ziel mittels unternehmerischer Konzepte soziale bzw. gesellschaftsrelevante Wirkungen zu erzielen. Sie verknüpfen die Lösung sozialer und gesellschaftlicher Probleme mit einer Marktorientierung (vgl. Smith, Gonin, Besharov 2013, Yunus 2017).

Das Auftreten neuer sozialer Akteur_innen – zu denen soziale Unternehmen[1] zählen – prägt und verändert, wie im folgenden Beitrag argumentiert, die Interventionsfelder und Rollen traditioneller sozialstaatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteur_innen, die in ähnlichen Feldern aktiv sind. Umgekehrt entwickeln sich auch die Ausrichtung und der Tätigkeitsbereich von Sozialunternehmen in Abhängigkeit von etablierten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur_innen. Das Verhältnis zwischen social entrepreneurship und der ideologischen, politischen und wirtschaftlichen Ausgestaltung von (sozial)staatlichen Strukturen (sowie deren Veränderung) wollen wir im vorliegenden Beitrag beleuchten. Wir fragen im ersten Teil, welche Rolle die Ausgestaltung sozialstaatlicher Strukturen für die Positionierung und Ausrichtung sozialer Unternehmen hat und führen im zweiten Teil aus, wie die Entwicklung sozialer Unternehmen sozialstaatliche Strukturen und deren Ausrichtung verändert bzw. verändern kann. Dabei stützen wir uns unter anderem auf Ergebnisse der EU-geförderten Projekte SENSES und Social(i)Makers.

## Was sind Sozialunternehmen?

Unter social entrepreneurship werden eine Vielzahl unterschiedlicherer Akteur_innen, Konzepte und Businessmodelle gefasst (Nicolls 2010, Dimmel 2016).

[1] Für diesen Artikel werden die Begriffe social enterprises und soziale Unternehmen/ Sozialunternehmen synonym verwendet.

Sozialunternehmen greifen zudem ganz unterschiedliche gesellschaftliche Probleme auf. Als mögliche Zielsetzungen sozialer Unternehmen nennt Gordon (2015: 5) unter anderem die Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität, die Schaffung von Beschäftigung und besserer Bildung, die Bereitstellung von besseren öffentlichen Dienstleistungen, die Stärkung und Belebung der Zivilgesellschaft, den Aufbau und die Stärkung von sozialem Kapital in Gemeinden sowie die Lösung bisher unerfüllter sozialer und ökologischer Bedürfnisse, die Förderung der Integration marginalisierter Gruppen, das Bekämpfen sozialer Exklusion und Gemeinschaftsbildung.

Auch wenn einzelne social enterprises nicht all diese sozialpolitischen Probleme gleichzeitig lösen wollen, so nehmen sie sich doch häufig mehreren dieser Ziele an. Daraus können sich Zielkonflikte ergeben. Zudem reichert der beständige Zielkonflikt ökonomischer und sozialer Ziele (sowie jenem eine selbstbestimmte Organisationspraxis zu leben), den soziale Unternehmen für sich zu lösen haben, die übergeordneten gesellschaftspolitischen Ziele, die Sozialunternehmen zu lösen suchen, mit zusätzlicher Komplexität an.

Der sich daraus ergebende Wunsch nach einer klaren Definition und Abgrenzung von Sozialunternehmen gegenüber anderen Unternehmensformen und Initiativen ist aus diesem Grund nicht nur ein wissenschaftliches Bedürfnis. Was Sozialunternehmen sind – und welche Unternehmen (gerade nicht mehr) dazu gezählt werden sollen – wird auch auf rechtlicher und politischer Ebene in nationalen und transnationalen Gremien seit einigen Jahren stark verhandelt. Eine eindeutige Definition von Sozialunternehmen soll der Herstellung eines gemeinsamen Verständnisses dienen, Sozialunternehmen sichtbarer und Förderkonzepte einfach anwendbar machen (vgl. SENSES Synthesis Report 2017) und wurde in den letzten Jahren, vor allem in osteuropäischen Ländern, auch in rechtliche Strukturen überführt.

Möglicherweise aber hat die Unschärfe des Begriffs auch politisch-legitimatorische Vorteile: zwischen neoliberaler Disruption wohlfahrstaatlicher Konzepte, innovativen oder experimentellen Ansätzen kleiner Start-up's und etablierter Wohlfahrts-Akteur_innen, Basis- und Betroffeneninitiativen und -bewegungen kann alles unter dem Konzept der Sozialunternehmen agieren und argumentiert werden.

Die Diversität von Sozialunternehmen wird auch historisch begründet, wobei wir hier zwei Entstehungskontexte, die in der Forschung ausgemacht werden, anführen wollen:

1. Die Entwicklung der Sozialunternehmen nach und mit der neoliberalen Wende in den 1980er Jahren
2. Die Entwicklung von Sozialunternehmen im Kontext selbstorganisierter, emanzipativer Strukturen und parallel zu sozialstaatlichen Strukturen

### Das Sozialunternehmen als neoliberale Disruption des Sozialstaats

Die Wurzeln des social entrepreneurship werden einigen Forscher_innen im angloamerikanischen Raum verortet (Sepulveda 2015: 842). In Bezug auf sozialstaatliche Traditionen in Zentraleuropa werden soziale Unternehmen daher oftmals – und hinsichtlich der politischen Einbettung legitimerweise – als neoliberale Disruption bewertet. Sie scheinen das Versprechen des Neoliberalismus ökonomische, soziale und gesellschaftliche Problemlagen durch marktwirtschaftliches Handeln lösen zu können, einlösen zu wollen und ermöglichen zudem eine verstärkte Auslagerung sozialstaatlicher (Dienst-)Leistungen an private Akteuer_innen. Sozialunternehmen sind in diesem Sinn, wie Anastasiadis & Lang (2016) herausstellen, ein Aspekt der zunehmenden Liberalisierung und Vermarktlichung sozialer Dienstleistungen im 21 Jahrhundert.

Dieser Konzeptionalisierung folgend markieren die 1990er Jahre (mit der neoliberalen Wende und dem Zusammenbruch der kommunistischen Staaten) eine für die Etablierung von Sozialunternehmen in Europa wichtige Phase: Viele Regierungen sahen sich damals, auch in Folge der wirtschaftlichen Krisen der 1980er Jahre mit dem Vorwurf konfrontiert, mit klassisch staatlichen oder Versicherungsinstrumenten nicht mehr adäquat auf gesellschaftliche Herausforderungen antworten zu können. Die staatliche Bürokratie wurde als ineffizient und behäbig kritisiert. Auch die linke Sozialstaatskritik bemängelte die bürokratischen und paternalistisch-entmündigenden Umgangsweisen mit Bürger_innen, die Unterstützung benötigen. Sozialunternehmen versprachen hier Abhilfe. Ihnen wird die Kapazität zugeschrieben, soziale Probleme auf innovative, effiziente, effektive und marktnahe Weise zu lösen. Privatwirtschaftliche und marktnahe Lösungen sollen im Gegensatz zu staatlichen flexibler,

„kund_innennäher“, effizienter und effektiver sein (Dey, Schneider, Meier 2016). Das Entstehen und Erstarken von social entrepreneurship wird vor diesem Hintergrund auch als Antwort auf Staatsversagen beschrieben (Haugh & Kitson 2007).

Der Staat durchlebte damals einen Umbau in Richtung Vermarktlichung. Wesentlicher Aspekt davon war die verstärkte Implementierung von New-Public-Management-Instrumenten (inkl. Kund_innenorientierung und leistungsorientiertem Kennzahlensystem). Bürger_innen und Klient_innen wurden verstärkt als Kund_innen und quasi-Wirtschaftssubjekte modelliert, die entsprechend den Anforderungen des Marktes, formiert werden sollten (Stichwort Aktivierung). Schließlich hat sich der Staat im Zuge der Austeritätskrise aus einigen Bereichen – u.a. bei der Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse – zurückgezogen, und private Akteur_innen haben diese Funktionen und Aufgaben übernommen.

Einerseits war der Staat gefordert durch den Einbezug neuer Stakeholder seine Legitimität zu steigern. Andererseits konnte dieser argumentieren, dass durch Vergabeverfahren und kompetitive Ausschreibungen sozialer Dienste die Kosten im Sozialbereich sinken würden. Darüber hinaus erlaubte die Marktorientierung im Sozialbereich eine Einschränkung der direkten finanziellen Transfers. Aufgrund von Austerität und Einsparungen im Sozialbereich mussten etablierte Institutionen des dritten Sektors mit schwindender finanzieller Unterstützung durch die öffentliche Hand umgehen. Das beförderte zudem, wie der Ressourcenansatz nahelegt, die Übernahme marktwirtschaftlicher Konzepte in diesem Bereich. Diese These kann Erklärungen dafür liefern, warum bestehende Sozialorganisationen zunehmend den Markt als wichtige Einkommensquelle erschließen. Er liefert jedoch keine konkludente Erklärung, weshalb Menschen marktwirtschaftlich orientierte Unternehmen gründen mit denen sie primär soziale Probleme lösen wollen. Hier setzen unter anderem Erklärungsansätze des Neoinstitutionalismus an. Theoretiker_innen dieser Strömung argumentieren, dass soziale Dienstleister_innen aufgrund der zunehmende Ökonomisierung und Vermarktlichung des Staates und des Sozialsektors gefordert waren, ihre eigene Legitimität zunehmend über privatwirtschaftliche und marktorientierte Praxen herzustellen, um den neuen Anforderungen und Erwartungen zu entsprechen. Die neoliberale Wende führte

mithin nicht nur zu einer Vermarktlichung des Staates sondern, wie Ansätze des Neoinstitutionalismus erklären, in der Folge auch zu Durchsetzung der Marktorientierung als Norm im sozial- und staatsnahen Bereich.

### Das Sozialunternehmen als Innovationsmotor und Freiraum der Gestaltung

Forscher_innen sehen die Wurzeln von social entrepreneurship jedoch auch in anderen, selbstorganisierten Strukturen und insbesondere im Bereich der sozialen Bewegungen und Kooperativen. Diese Traditionen können, wie argumentiert wird, bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgt werden. Sepulveda (2015) und Anastasiadis et. al. (2016) argumentieren dementsprechend, dass auch Kooperativen, karitative Vereine und soziale Bewegungen einen gewichtigen Einfluss auf die Entwicklung von social entrepreneurship hatten. Sie wirkten in der Frühphase ergänzend zum sozialstaatlichen Angebot und bildeten als Teil des dritten Sektors eine wichtige Stütze der sozialstaatlichen Struktur. Die oftmals aus Engagement und sozialem Interesse entstehenden Sozialunternehmen sind und waren in diesem Sinn auch eine Möglichkeit, Innovationsräume zu schaffen. Sie boten (und bieten) Beschäftigungsmöglichkeiten in Eigenverantwortung und mit Sinnperspektive.

Tatsächlich bewirkte die Auslagerung bestimmter Dienste an Sozialunternehmen, durch die Etablierung neuer Kooperations- und Nischenfelder, daher auch eine Weiterentwicklung der sozialen Dienstleistungen und brachte in den 1980er Jahren ein verändertes Angebot an Unterstützungsmaßnahmen hervor (Dey, Schneider, Meier 2016). Sozialunternehmen sollten die Hoffnung nach der Verbreiterung der Innovationsbasis von Sozialdienstleistungen, nach der Inklusion neuer Player und nach Wachstum, das „smart“, „sustainable“ und „inclusive“ ist, befördern. Private bzw. privatwirtschaftliche Initiativen, die in diesen Bereichen tätig wurden, setzen sich mit den Bedürfnissen bestimmter sozialer Gruppen (z.B. den Erwerbsnotwendigkeiten von Müttern, die nicht Vollzeit arbeiten können) auseinander und leisten einen wichtigen Beitrag dazu, diese in der Wahrnehmung durch die Mehrheitsbevölkerung aus der Marginalität zu holen. Beispiele dafür finden sich in den unterschiedlichsten Kontexten. Älteren Frauen (und Männern) werden beispielsweise im „Generationencafe Vollpension“[2] Arbeit und ein sozialer Raum geboten, in dem diese mit jüngeren Generationen wieder stärker interagieren können. Bagel Bejgl in Belgrad bietet von Gewalt und Menschenhandel

[2] https://www.vollpension.wien/

betroffenen Frauen Unterkunft, Beratung, psychische Betreuung und einen Arbeitsplatz[3] und die serbische Kooperative „Nova Perspektive“ greift im Sinne einer „Grassrootbewegung“ alte Traditionen der landwirtschaftlichen Kooperativen auf, um arbeitslos gewordenen Bauern und Bäuerinnen, Flüchtlingen, Roma und anderen vulnerablen Gruppen Beschäftigung und die Möglichkeit eines eigenständigen Einkommens in einem von ihnen kollektiv bewirtschafteten Rahmen zu bieten (European Comission 2018, 26).

Sozialunternehmen legen, wie die voranstellenden Beispiele zeigen, den Fokus oftmals auf Problembereiche und Gruppen, die wenig oder nicht im Fokus sozialstaatlicher Angebote stehen. Sie schaffen für die Anliegen dieser Gruppen Gehör und bieten innovative, oftmals individuelle und passende Lösungen für diese. Empowerment, Eigenengagement, Wertschätzung und gleichberechtigte Teilhabe von Arbeitnehmer_innen und Geschäftsführung werden in diesem Kontext als wichtige Werte gehandelt (SENSES Skills gap inventory 2017). Die innovativen Impulse, die in diesen neuen Räumen entstehen, können auch positiv auf das sozialstaatliche Angebot rückwirken und in sozialstaatliche Konzepte eingebunden werden. Staatliche Akteur_innen könnten in diesem Sinn Lösungen, die durch social entrepreneurs erprobt wurden, übernehmen, implementieren und so zu deren Institutionalisierung und „Up-scaling“ beitragen (vgl. Shockley & Frank 2011: 195). Sozialunternehmen können daher nicht einfach als „neoliberale Disruption“ abgetan werden. Es geht darum, ihr Wirken im Kontext der unterschiedlichen sozialstaatlichen Traditionen und im Verhältnis zu diesen zu bewerten. Es ist daher lohnenswert, einen genaueren Blick auf die Entwicklung von Sozialunternehmen in unterschiedlichen sozialstaatlichen Kontexten zu werfen.

## Sozialunternehmen in unterschiedlichen sozialstaatlichen Kontexten

Der folgende Abschnitt beleuchtet die unterschiedlichen Traditionen von social enterprises in Österreich und in postsozialistischen Ländern. Er zeigt wie Wirtschaftssysteme und Sozialstaatstraditionen die Rolle von Sozialunternehmen sowie die damit einhergehenden Herausforderungen mitprägen.

[3] http://www.bagel.rs/english.html

## Sozialunternehmen in Österreich

Um das Spektrum unterschiedlichster Sozialunternehmen in Österreich zu erfassen, unterscheiden Anastasidis et. al. (2016) zwischen älteren Traditionen und Wurzeln des Sozialunternehmertums - die sie vor allem im NGO-Bereich verorteten - und einer neuen Tradition der social businesses. Die wichtigste Traditionslinie bilden die in den 1990er Jahren entwickelten sozialökonomische Betriebe, die in die Tradition des Dritten Sektors und seiner Rolle im korporatistisch ausgestalteten Sozialstaat zugeordnet werden können. Die sozialökonomischen Betriebe integrierten Prinzipien der Selbsthilfe, alternative Formen des Wirtschaftens und der Erbringung von sozialen Dienstleistungen, Beratungsleistungen, etc. in das Spektrum der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik. Sie bauten auf den staatlich subventionierten Strukturen des starken zivilgesellschaftlichen Bereichs und des NGO-Bereichs (wie Caritas und Volkshilfe) auf, konzeptionierten und finanzierten ihre Interventionen in enger Kooperation mit dem AMS (European Commission 2014: 3). Sie versprachen ein besseres und nachhaltigeres Angebot der Arbeitsmarktintegration, welches sowohl ökonomische als auch soziale Teilhabe der zu fördernden Mitarbeiter_innen, ermöglichen sollte.

Während die meisten, in der älteren Tradition des NGO Bereichs stehenden Sozialunternehmen im Bereich der Arbeitsmarktintegration tätig sind, greifen neuere soziale Unternehmen unterschiedlichste soziale Problemlagen – vom Umweltschutz bis hin zu Migration, Verschuldung, Bildung und Frauengesundheit – auf. Sie entwickeln in diesen Bereichen neue Businessmodelle und Finanzierungskonzepte, die auch unabhängig von staatlichen Förderungen umgesetzt werden. Diese neuere Tradition sozialer Unternehmen hat sich in Österreich erst seit 2006 langsam entwickelt (Benadusi et al. 2015, 14) und wird durch Europäische Strategien, Fördergelder, Think-tanks (wie etwa GECES) und Interessensgruppierungen befördert.

Mittlerweile sind die neueren Sozialunternehmen, die zur Erzielung eines sozialen Effekts durch kleine, großteils refinanzierte Gewinne im Idealfall selbsttragend wirtschaften, als Akteur_innen zur Erbringung sozialer Dienstleistungen nicht mehr wegzudenken. Auch die etablierten NGOs wie Caritas und Volkshilfe und die Interessensvertretung der Sozioökonomischen Betriebe (Bundesdachverband für Soziale Unternehmen, jetzt arbeit plus), die bis 2012 vorwiegend auf

sozialökonomische Betriebe ausgerichtet waren, sehen sich nunmehr verstärkt als Teil des SE-Ökosystems (Benadusi et al. 2015, 31) und nehmen damit Bezug auf die neuere Tradition der Sozialunternehmen.

### Social entrepreneurship in postsozialistischen Ländern

In Ländern mit geringerer „state capacity“ (Shockley & Frank, 2011) als Österreich, wie etwa den rudimentären Wohlfahrtsstaaten Osteuropas, nimmt social entrepreneurship, einen anderen Stellenwert ein. Der Gedanke von Sozialunternehmen ist auch in osteuropäischen Ländern nicht neu. So haben etwa in Slowenien, der Slowakei, Polen und Tschechien Kooperativen eine lange Geschichte. In der Slowakei war rund um die Wende des 20. Jahrhunderts eine große Zunahme von Freiwilligenorganisationen zu beobachten. Die gegründeten Kooperativen beruhten auf demokratischer Selbstregierung und nahmen sich unterschiedlichsten Themen (z.B. Kreditverbände, kulturelle und Wohnkooperativen) an. Während des kommunistischen Regimes wurde der Großteil der Kooperativen, Vereine und philanthropische Stiftungen verstaatlicht und in den Dienst des Regimes gestellt. Trotzdem wurden in einigen Ländern, wie etwa Polen, Vereine während des kommunistischen Regimes wichtige Orte der Selbsthilfe, für die soziale Identität und die Stärkung ziviler Werte (Ciepielewska-Kowalik et al. 2015: 6). Nach dem Fall des kommunistischen Regimes in den 1990er Jahren wuchs der dritte Sektor zunächst stark an. Mit finanzieller Unterstützung durch ausländische Geldgeber wurden zahlreiche NGOs gegründet. Allerdings zogen sich ausländische Spender_innen rasch wieder zurück, so dass die relativ jungen NGOs andere Finanzierungsquellen erschließen mussten und zunehmend marktwirtschaftlich tätig wurden. Das Konzept von social entrepreneurship bzw. von social enterprise ist in den meisten Ländern Zentral- und Osteuropas erst mit dem EU-Beitritt ab Mitte der 2000er Jahre oder durch die Anbahnungsverfahren zum EU-Beitritt populär geworden. Der Beginn des Wachstums von social enterprises ist mit internationalen Projekten im Rahmen der Europäischen Strukturfonds gekommen. Daraus ergibt sich allerdings auch eine problematische Abhängigkeit des SE-Sektors in Zentral- und Osteuropa von EU-Förderprogrammen und deren Projektförderzyklen.

Aus dieser Geschichte sozialorientierter Organisationen und Unternehmen ergeben sich einige Herausforderungen für die Etablierung von Sozialunternehmen in

Zentral- und Osteuropa: Erstens bewerten Akteur_innen des Sektors häufig die Traditionslinien, die der neoliberalen Ausrichtung vorausgegangen sind, als Hindernis für die Etablierung von Sozialunternehmen (SENSES Synthesis Report 2017). Sie argumentieren, dass die Benennung social enterprise im Kontext ehemals kommunistischer Länder eine andere Konnotation als in Österreich hat, da sie häufig noch mit den Strukturen des sozialistischen Systems in Verbindung gebracht wird. So stehen Sozialunternehmen in der Wahrnehmung der Bevölkerung mitunter unter dem Verdacht, vor allem für ihren eigenen Vorteil, aber nicht für die Lösung sozialer Probleme tätig zu sein. Dohnalová et al. (2015) schreiben zudem, dass Solidarität normalerweise kein wesentliches Element von Wirtschaftsbeziehungen ist, sondern Familienmitgliedern vorbehalten ist. Deshalb besteht ein gewisses Misstrauen gegenüber social entrepreneurs, die etwa mit vulnerablen Gruppen solidarisch agieren und gemeinsam mit ihnen ökonomische Ziele verfolgen. Aufgrund der relativ jungen kapitalistischen Wirtschaftsgeschichte postsozialistischer Länder sind das Konzept und die Praxis des Unternehmertums immer noch mit einer gewissen Ambivalenz behaftet (European Commission 2019). Insofern bestehen auch Unsicherheiten, inwieweit Unternehmen in der Lage sein sollen, soziale Probleme zu lösen. Mit dem Misstrauen der Bevölkerung haben auch Kooperativen umzugehen, denn sie werden vielfach als negatives Relikt des kommunistischen Regimes wahrgenommen. In einigen Ländern, wie etwa in Polen, spielen sie daher nur mehr eine untergeordnete Rolle. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen wird die Entwicklung von social enterprises von den Akteur_innen des SE-Ökosystems im Vergleich zu Westeuropa meist als defizitär und mangelhaft beschrieben und erlebt (SENSES Synthesis Report 2017).

Das zweite Spannungsfeld im Kontext von social entrepreneurship ergibt sich aus dem unklaren Verhältnis zwischen Staat und Markt. Problematisch ist, dass es in einigen Ländern an einer tragfähigen Sozialpolitik fehlt, die langfristig zur Lösung komplexer sozialer Problemen beiträgt und die Erbringung von sozialen Dienstleistungen dauerhaft gewährleistet. Aufgrund des vergleichsweise geringeren Angebots an sozialen Diensten agieren die neu etablierten Sozialunternehmen in osteuropäischen Ländern auch in Bereichen, die z.B. in Österreich, traditionell als sozialstaatliche Aufgabe gesehen werden: Das sind insbesondere der Bereich der Arbeitsmarktintegration vulnerabler Gruppen, aber auch Pflege und

Gesundheitsdienste, die in Österreich nur in sehr geringem Maß von Sozialunternehmen getragen werden. Die geringen Investitionen in Sozial- und Arbeitsmarktpolitik werden durch private Gelder und (oftmals projektbezogene) Förderungen der Europäischen Union abgefedert. Projektbasierte social enterprises und kurzfristige Programme zu deren Förderung werden diese Probleme aber nicht nachhaltig lösen können.

## Die Funktionen des Staates

Die knappen Beispiele zur Entwicklung sozialer Unternehmen in Österreich und einzelnen osteuropäischen Ländern haben illustriert, wie die Ausgestaltung sozialstaatlicher Strukturen die Ausrichtung sozialer Unternehmen beeinflusst. Was aber sagt uns die Ausgestaltung von Sozialunternehmen in unterschiedlichen europäischen Ländern über das Verhältnis von Markt und Staat und deren Veränderung im 21. Jahrhundert?

Die Auslagerung sozialer Dienste eröffnete, wie einleitend dargestellt, einerseits neue Räume für zivilgesellschaftliche Akteuer_innen. Andererseits war die Auslagerung von Kernbereichen sozialstaatlicher Angebote an Private – im Sinne neoliberaler Konzepte – mit einem Rückzug des Staates verbunden. Geringere Investitionen und neue Akteuer_innen wurden mit Kosteneffizienz und wirkungsorientiertem Handeln gerechtfertigt.

Der Raum, den Sozialunternehmen im Bereich sozialer Dienstleistungen einnehmen, ist mithin ein im Verhältnis zum Staat moderierter Raum. Im Zuge der Auslagerung sozialer Dienste und dem bewussten Rückzug des Staates aus bestimmten Sektoren, definierten die staatlichen Institutionen ihr Verhältnis zum dritten Sektor neu. Anstelle Sozialleistungen selbst zu erbringen, wurden diese nunmehr von den Sozialdienstleister_innen gestaltet, die durch staatliche Behörden dazu beauftragt wurden.

Die Kontroll- und Gestaltungsfunktion des Sozialstaates beschränkt sich jedoch nicht auf Bereiche in denen Sozialdienstleister dem Staat zur Leistungserbringung direkt verpflichtet sind. Der Staat hat als politischer Akteur auch einen wichtigen Einfluss auf die Ausgestaltung von Bereichen des sozialökonomischen Sektors, die er nicht direkt mitfinanziert. Das betrifft politische Rahmenprogramme, Förderungen

und gesetzliche Strukturen für die Finanzierung und Ausgestaltung der Trägerorganisationen (Teasdale 2012).

Das Erstarken von social entrepreneurship ist demnach nicht notwendigerweise mit einem Rückzug des Staates gleichzusetzen. Vielmehr verändern sich die Funktionen von Staat und Markt. In den 1980er Jahren und davor traten staatliche Institutionen verstärkt in der Rolle des Auftraggebers auf. Durch die Auslagerung der Erbringung vormals öffentlicher Dienstleistungen und Güter sollte die Legitimität der staatlichen Struktur gesteigert werden und der Staat an die Normen und Erwartungshaltungen eines verwaltenden Staates, im Gegensatz zu einem gestaltenden, direkt intervenierenden Staat angepasst werden. Heute tritt der Staat gegenüber Sozialunternehmen sowohl als Auftraggeber, aber viel häufiger noch in der Rolle des Fördergebers, des Kontrolleurs (mit der entsprechenden Bürokratie) und Regulators auf und fokussiert auf die Schaffung und das Funktionieren von Quasi-Märkten.

### Staat als Auftraggeber und Kooperationspartner

Idealtypisch erzielen Sozialunternehmen ihre Einkünfte oder zumindest einen substantiellen Teil davon über den Markt (Millner & Vandor, 2016: 124). Die Erfahrungen aus den Projekten SENSES und Social(i)Makers zeigen aber, dass nur wenige Sozialunternehmen allein mit Markteinkünften arbeiten können und die Mehrheit staatliche Förderungen oder Zuschüsse bezieht. Selbst wenn Sozialunternehmen ihre Leistungen verkaufen, so ist nichtsdestotrotz häufig die öffentliche Hand die Abnehmerin. Ein wichtiges Beispiel in dieser Hinsicht sind sozialintegrative Betriebe (work integration social enterprises), die die Eingliederung von vulnerablen Gruppen am Arbeitsmarkt unterstützen und begleiten. Ihre Trainings- und Eingliederungsleistungen werden durch die öffentliche Hand bezahlt oder über Zuschüsse abgegolten.

Auf die hohe Wichtigkeit des Staates bzw. der öffentlichen Hand als Kooperationspartner deutet auch die Befragung von social enterprises in Österreich, Deutschland, Polen, Italien, Ungarn, Slowakei und Slowenien im Rahmen des Projekts Social(i)Makers hin. Auf die Frage „Who are the three most important stakeholders for you to create social innovations with?“ antworteten fast 65% der teilnehmenden Unternehmen, dass ihre wichtigsten Kooperationspartner

die Regierungen sein. Erst an zweiter Stelle nannten diese Organisationen aus dem dritten Sektor (Social(i)Makers 2018).

### Staat als Fördergeber

Der Staat bzw. die öffentliche Hand ist für soziale Unternehmen nicht nur ein potenzieller Auftrag- sondern auch ein möglicher Fördergeber. Zumindest in UK ist der Staat der größte Fördergeber für social enterprises (Nicholls 2010). Meist vermittelt über nationale oder regionale Förderagenturen (wie z.B. aws oder FFG in Österreich) kann er durch die Ausschreibung gezielter Förderungen social entrepreneurs fördern. Erste Förderprogramme in diesem Bereich und deren Evaluierung in Österreich haben gezeigt, wie wichtig gezielte Förderprogramme für Sozialunternehmen sind. Aufgrund ihrer Ausrichtung und Struktur erfüllen Sozialunternehmen nämlich häufig nicht die Voraussetzungen, um bei Förderinstrumenten für traditionelle Unternehmen einreichen zu können.

Auf die hohe Bedeutung des Staates als Fördergeber lassen auch die Ergebnisse einer im Rahmen des Interreg Projekts SENSES durchgeführten Befragung schließen: 56% der befragten Unternehmen aus Österreich, Ungarn, der Slowakei, Tschechien, Slowenien, Kroatien, Rumänien und Serbien erhalten öffentliche Fördergelder. Weiters wünschen sich 65% der befragten Unternehmen stärkere finanzielle Unterstützung von politischen Entscheidungsträger_innen. (SENSES skills gaps inventory 2017).

Eine wichtige Rolle in diesem Zusammenhang spielen auch supranationale Organisationen, allen voran die Europäische Union. Über Instrumente zur Regionalentwicklung (z.B. Interreg-Projekte) oder gezielte Programme wie die Social Business Initiative werden finanzielle Mittel in die Förderung von social entrepreneurship investiert. Die Rolle der Sozialstaaten in diesem Zusammenhang ist vielseitig und heterogen. Auf der einen Seite können sie die EU-Programme oder die makroregionalen Strategien mitbestimmen und somit eine Schwerpunktsetzung in die eine oder andere Richtung vornehmen. Darüber hinaus können sie durch Ko-Finanzierungen zu den EU-Förderinstrumenten die Beantragung und Implementierung von Projekten zur Stärkung von social entrepreneurship unterstützen. Auf der anderen Seite äußern sich gerade social enterprises in einigen Ländern Zentral- und Osteuropas (z.B. Ungarn) kritisch gegenüber diesen

Konstellationen. Sie befürchten eine zunehmende Abhängigkeit von EU-Geldern und kritisieren den Staat dafür, dass dieser zu EU-Förderungen zuzahlt anstatt die komplexen sozialen Probleme, die durch diese gelöst werden sollen, langfristig durch eine umfassende und ganzheitliche Sozialpolitik zu lösen.

Der Staat kann aber indirekt auf die Finanzierungsmöglichkeiten von Sozialunternehmen wirken, nämlich in dem er ein Umfeld schafft, das es einfacher für Sozialunternehmen macht, finanzielle Mittel einzuwerben. Politische Aufmerksamkeit und Wertschätzung gegenüber den Leistungen sozialer Unternehmen, können das Ansehen von social enterprises stärken. In postkommunistischen Ländern stellt sich zudem die Frage, wie der Staat zu unternehmerischer Tätigkeit im Allgemeinen steht und welche Maßnahmen (z.B Korruptionsbekämpfung) er ergreift, dass auch die Bevölkerung Vertrauen in unternehmerische Ansätze hat (Shockley & Frank 2011: 189).

### Staat als Regulator

Neben den oben genannten Funktionen spielt der Staat auch als Regulator eine wichtige Rolle im Ökosystem sozialer Unternehmen. Die länderspezifische Gesetzgebung entscheidet darüber, welche Organisationen als Sozialunternehmen gelten und welche nicht. In einigen Ländern Zentral- und Osteuropas (z.B. Slowakei) sind die Gesetzgeber – häufig im Austausch mit relevanten Stakeholdern aus dem Ökosystem – darum bemüht, gesetzliche Rahmenbedingungen für Sozialunternehmen zu schaffen und somit deren Entwicklung weiter zu fördern. Eine der größten Herausforderungen in diesem Zusammenhang ist die Schaffung von Definitionen von Sozialunternehmen und Kriterien, die gleichzeitig der oben skizzierten Bandbreite von Sozialunternehmen Rechnung tragen und eine Abgrenzung von traditionellen Unternehmen erlauben. Ein wichtiges rechtliches Instrument, um Sozialunternehmen zu stärken, ist die Gestaltung der Vergabekriterien bei öffentlichen Ausschreibungen. Der Einbezug sozialer Gesichtspunkte bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen erlaubt es Sozialunternehmen kompetitiv um öffentliche Gelder zu werben und die öffentliche Hand als „Kund_innen“ zu gewinnen. Schritte in diese Richtung können in einigen Ländern Zentral- und Osteuropas beobachtet werden. Problematisch daran ist aber, dass den politischen Entscheidungsträger_innen häufig das adäquate Wissen und das Verständnis für Sozialunternehmen fehlt. Außerdem werden häufig jene

Akteur_innen des Ökosystems in die Aushandlung dieser Rahmenbedingungen miteinbezogen, die bereits gut etabliert sind, Lobbyarbeitet geleistet haben und ihre Anliegen gut vertreten können. Kleinere und mitunter neuere social enterprises nehmen nicht an diesen Aushandlungen teil. Die daraus entstehenden Rahmenbedingungen bringen daher oft wenig bis keine Vorteile für kleine social enterprises, die die Gesetze und Bestimmungen als zu bürokratisch, strikt und zu fern von ihren Organisationspraktiken und Möglichkeiten sehen (etwa was die Bestimmungen zur Berichtslegung an die öffentliche Hand angeht). Diese Problematik besteht etwa bei den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Sozialwirtschaft in der Slowakei und in Slowenien. Nichtsdestotrotz spielt Interessensarbeit für viele social enterprises und Sozialunternehmen eine wichtige Rolle.

Wie beschneidend der Staat auch in seiner Rolle als Regulator für Sozialunternehmen (sowie den gesamten dritten Sektor) sein kann, lässt sich am Beispiel Ungarn illustrieren. Dort gerieten Sozialunternehmen unter Druck als die Regierung ein „Anti-NGO"-Gesetz beschloss, das die Aktivitäten von NGOs und social enterprises, die Migrant_innen, Asylsuchende, Geflüchtete und Wohnungslose unterstützen, de facto kriminalisieren. Zudem müssen NGOs offenlegen, ob sie finanzielle Mittel aus dem Ausland erhalten oder nicht. Durch diese Maßnahmen sank der Rückhalt und stieg das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber Organisationen mit sozialen Zielen. Dieses Beispiel zeigt, wie groß die Abhängigkeit der Sozialunternehmen vom Staat und von den durch diesen geschaffenen rechtlichen Rahmenbedingungen ist.

## Ausblick

Die Widersprüchlichkeiten zwischen Markt und Staat, die sich am Beispiel von social entrepreneurship kristallisieren, machen deutlich, dass soziale Unternehmen nicht einfach als Ausdruck von staatlichem Rückzug und Sozialabbau zu betrachten sind. Um sie herum gruppiert sich das Feld von staatlichen, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteur_innen neu und bildet neue Wechselbeziehungen von Kooperation, Konkurrenz, Herrschaft und Partizipation. Es gilt dieses Verhältnis so zu gestalten, dass die Kernziele für die Nutztragenden der Sozialunternehmen (vulnerable Gruppen die dort Beschäftigung erhalten,…) möglichste positiv umgesetzt werden und diese durch die Orientierung auf wirtschaftliche

Zielsetzungen und durch den Rückzug des Staates nicht verlieren. Das kann jedoch nicht erreicht werden, wenn diese rein durch marktwirtschaftliche Konzepte befördert werden sollen. Damit Sozialunternehmen funktionieren, braucht es einen moderierten Rahmen und staatliche Investition, durch die die Förderung der Kernklientel in traditionellen Sozialstaatsbereichen gesichert wird. Ebenso wenig können social enterprises umfassende sozialpolitische Programme und Strategien sowie politische Aushandlungen entlang demokratischer Werte ersetzen.

## Literatur:


Anastasiadis, M. and Lang, R. (2016) "Social Enterprise in Austria: A contextual approach to understand an ambiguous concept", ICSEM Working Papers, No. 26, Liege: The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project.

Benadusi, M., Schetelig, K. and Sapienza, R. (2015): Social Enterprise, Social Innovation and Social Entrepreneurship in Austria: a National Report, EFESEIIS: Vienna.

Ciepielewska-Kowalik, A., Pieliński, B., Starnawska, M. and Szymańska, A. (2015) "Social Enterprise in Poland: Institutional and Historical Context", ICSEM Working Papers, No. 11, Liege: The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project.

Dey, P., Schneider, H. and Maier, F. (2016): Intermediary Organisations and the Hegemonisation of Social entrepreneurship: Fantasmatic Articulations, Constitutive Quiescences, and Moments of Indeterminacy.In: Organization Studies 37(10): 1451 – 1472.

Dimmel, N. (2016). Social Entrepreneurship als sozialpolitische Innovation. In: Meichenitsch, K., Neumayr, M. & Schenk, M. (Hrsg.): Neu! Besser! Billiger! Soziale Innovation als leeres Vesprechen? Wien: Mandelbaum Verlag.

Dohnalová, M., Guri, D., Hrabětová, J., Legnerová, K. and Šlechtová, V. (2015) "Social Enterprise in the Czech Republic", ICSEM Working Papers, No. 24, Liege: The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project.

European Commission (2018): Social Enterprises and their ecosystems in Europe. Country fiche: Serbia. Author Slobodan Cvejic. Luxembourg: Publications Office of

the European Union. Available at: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwij9vmZwtPkAhXnmIsKHTi6AvAQFjABegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FBlobServlet%3FdocId%3D20560%26langId%3Den&usg=AOvVaw3dZD3o2pWAMenQ_JQj-0S5

Haugh, H., and Kitson, M. (2007). The Third Way and the third sector: New Labour's economic policy and the social economy. Cambridge journal of economics, 31(6), 973-994.

European Commission (2019): Social enterprises and their ecosystems in Europe. Updated country report: Hungary. Authors: Julianna Kiss and Melinda Mihály. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Millner, Reinhard, Vandor, Peter. Forthcoming. Social entrepreneurship and the non-profit sector. Austrian Research and Technology Report 2016.

Nicolls, A. (2010): The Legitimacy of Social Entrepreneurship: Reflexive Isomorphism in a Pre-Paradigmatic Field. In: Entrepreneurship theory and practice, 34(4), 611-633.

SENSES (2017): Social Enterprise Skills-Gap Inventory

SENSES (2017): Synthesis on Policy Niches and Benchmarking in the Danube region 2017

Shockley, G. E., & Frank, P. M. (2011). The functions of government in social entrepreneurship: Theory and preliminary evidence. Regional Science Policy & Practice, 3(3), 181-198.

Sepulveda, L. (2015). Social enterprise–a new phenomenon in the field of economic and social welfare?. Social Policy & Administration, 49(7), 842-861.

Smith, W. K., Gonin, M., & Besharov, M. L. (2013). Managing social-business tensions: A review and research agenda for social enterprise. Business Ethics Quarterly, 23(3), 407-442.

Social(i)Makers (2018): Report on Central Europe's social innovation needs.

Teasdale, S. (2012). What's in a name? Making sense of social enterprise discourses. Public policy and administration, 27(2), 99-119.

Yunus, M. (2017). Social business entrepreneurs are the solution. In The Future Makers (pp. 219-225). Routledge.