

SOCIAL IMPACT BONDS

Anleihen für den guten Zweck



VON FRIEDEMANN PANNEN

Friedemann Pannen ist Pastor und Diplom-Sozialwirt. Er ist als Theologischer Geschäftsführer der Diakonie Osnabrück Stadt und Land gGmbH tätig.
www.diakonie-os.de

Social Impact Bonds erhalten als mögliches Finanzierungsinstrument in der Sozialwirtschaft zunehmend Interesse. Dabei sollten jedoch die daraus folgenden Konsequenzen insbesondere für die fachliche Soziale Arbeit nicht aus den Augen verloren gehen.

Social Impact Bonds sind eine Form von Social Investment, die nunmehr Deutschland erreicht. Anleihen prägen diese Art der Finanzierung Sozialer Arbeit.

Private Geldgeber investieren Kapital, um eine erfolgversprechende soziale Dienstleistung vorzufinanzieren. Ein unabhängiger Evaluierer prüft, ob das vorher festgelegte Wirkungsziel erreicht worden ist. Falls dies der Fall sein sollte, erhalten die Investoren ihr eingesetztes Kapital inklusive einer vereinbarten Rendite zurück. Der Prozess wird durch einen Intermediär gemanagt (vgl. Abbildung).

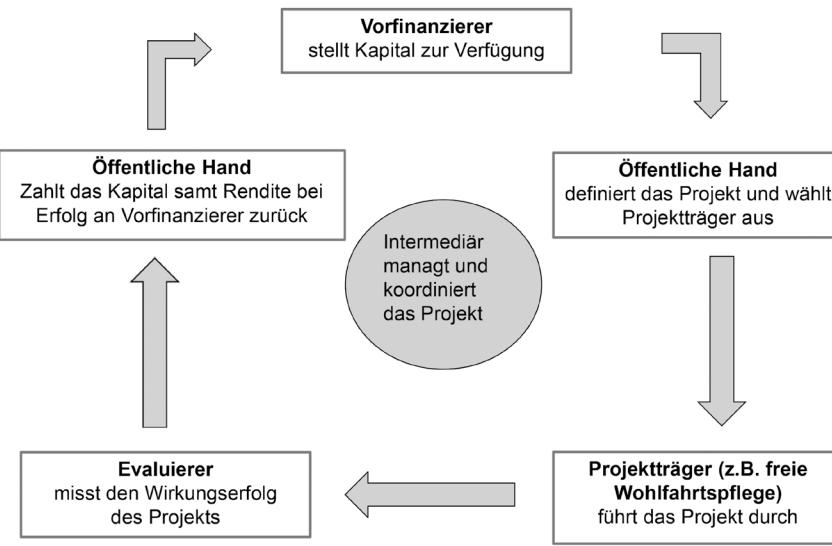
Frank Gutzmann kommt in seiner diakoniewissenschaftlichen Dissertation zu dem Fazit, dass »eine Nutzung neuer Finanzierungsinstrumente wie Social Impact Bonds über privatwirtschaftliche Investoren im Sinne von sozialen Investitionen möglich wäre« (Gutzmann 2017, S. 245). Im Folgenden werden deshalb Chancen und Risiken dieser Finanzierungsform für Unternehmen der Sozialwirtschaft, insbesondere der Wohlfahrtspflege, diskutiert.

1. Durch die Erfolgsorientierung von Social Impact Bonds werden die Risiken sozialer Dienstleister für Innovationen reduziert. Insofern bieten Social Impact Bonds Chancen für die Bildung oder den Einsatz von Risikokapital. Nicht nur renditeschwächeren Unternehmen, die innovativ tätig sein wollen, eröffnet sich insofern mit Social Impact Bonds eine zusätzliche Finanzierungsquelle.

2. Die Wirkungsorientierung solcher Kapitalanleihen fördert Innovationschübe. Denn eine fachlich angemessene Definition von Wirkungszielen und eine fundierte Evaluation von Innovationen tragen dazu bei, Soziale Arbeit effektiver und effizienter zu gestalten. Das liegt auch im Interesse der Sozialwirtschaft.

3. Grundsätzlich sind Social Impact Bonds bei Regelleistungen kritisch zu bewerten. Werden sie beispielsweise zur Finanzierung von Sozialpädagogischer Familienhilfe in der Jugendhilfe – wie jüngst im Landkreis Osnabrück –

Funktionsweise von SIB



Bei Social Impact Bonds (SIB) beteiligen sich ein oder mehrere soziale Dienstleister, private Investoren und der Staat. In einem Vertrag regeln die Beteiligten ihre auf »Wirkungen« hin orientierte Zusammenarbeit.

eingesetzt, tun sich ungelöste sozialhilfe- und vergaberechtliche Fragestellungen auf. Der private Investor, um den das sozialhilferechtliche Dreiecksverhältnis ergänzt werden muss, verfolgt immer auch Eigeninteressen. Das kann zu einer Beeinflussung der fachlichen Arbeit führen, die nicht dem Wohle des Klienten dienen könnte.

Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) in München kommt daher bei der Beurteilung des konkreten Osnabrücker Projekts zu dem Schluss: »Gegen einen Einsatz von SIB in der Kinder- und Jugendhilfe spricht, dass die öffentliche Hand gesetzlich verpflichtet ist, im ausreichenden Umfang alle erforderlichen Angebote und Hilfen bereitzustellen.« (DJI 2017, S. 15)

4. Eine ökonomistische Wirkungsmessung, die Social Impact Bonds tendenziell innewohnt, muss hinterfragt werden. Hinter dem Siegel »Wirkt!«, das Phineo, eine Tochter der Bertelsmann-Stiftung, als einer der maßgeblichen Protagonisten von Social Impact Bonds vergibt, steckt eine simple binäre Logik: Sie reduziert nämlich Komplexität, verallgemeinert das Einzigartige und banalisiert das Besondere (vgl. Schneider 2014). Joachim Rock macht darüber hinaus auf einen Widerspruch aufmerksam: »Innovation, Demokratie und Selbstbestimmung sind auf genau das angewiesen, was eine auf Effekt und Wirkung konditionierte Perspektive zu vermeiden sucht. Sie beruhen auf Ineffizienz, auf Redundanz, auch auf Umwegen. Ohne Versuch und Irrtum gibt es keine Innovation.« (Rock 2016) Im Kontext einer simplifizierenden Ja-Nein-Logik ökonomistischer Wirkungsmessung dürfen aber Partizipation Betroffener, Selbstbestimmung und Ressourcenorientierung nicht verloren gehen!

5. Das Prinzip von renditeträchtigen Anleihen für Soziale Arbeit birgt ferner ethische Risiken, die James Ronicle in einem Tagungsbericht zusammenfasst. Social Impact Bonds werden möglicherweise ausschließlich unter Marketinggesichtspunkten (corporate social responsibility) oder Rentabilitätserwartungen getätigert. Ein ethisches Dilemma entsteht »when we place a financial value on social outcomes, and begin to see interventions in the light of the money they can save rather than on their inherent public value. The concept

of the ›investible child‹ is great, but does that mean the ›uninvestible‹ child gets left behind?« (Ronicle 2016) Renditeerwartungen können so Steuerungsfunktion erlangen, die ihnen nicht zustehen. »Mit der Fokussierung auf renditeorientierte und schnelle Erfolge bringende Maßnahmen könnte das Problem entstehen, dass hoch wirksame, aber nur langfristig wirkende Maßnahmen in den Hintergrund geraten und falsche Ziele angesteuert werde, die der Rendite, aber nicht den Adressaten [...] dienen.« (Baier 2018, S. 3)

6. Weiter bleibt kritisch zu bemerken, dass sich mit dem verstärkten Einsatz privaten Kapitals Entscheidungsstrukturen verändern könnten. Welches soziale Thema mit Kapital ausgestattet wird und damit prioritär zu behandeln ist, muss aber eine Entscheidung der demokratisch legitimierten (politischen) Gremien bleiben. Der Einfluss von Privatkapital auf diese Entscheidung ist zwingend auszuschließen. Mit der Entscheidung eines Investors für ein bestimmtes soziales Thema, darf nicht verbunden sein, dass dafür öffentliche Ressourcen gebunden werden, die ohne privates Kapital für die relevanten Entscheidungsträger keine Priorität gehabt hätten. »Die Entwicklung ist so radical, dass unter NGOs und Experten die Furcht kursiert, bald könnten nicht mehr demokratisch gewählte Politiker, sondern Milliardäre wie Bill Gates und Susanne Klatten entscheiden, welche sozialen Probleme gelöst werden – und welche nicht. Superreiche Spender [...] würden zur fünften Macht im Staat.« (Heuser 2017)

7. Schließlich muss gefragt werden, ob Social Impact Bonds tatsächlich ökonomischen Vorteil bringen. Die aufgrund des Risikos zu zahlenden (hohen) Renditen müssen beispielsweise durch kommunale Entgelte erwirtschaftet werden. Zudem werden diese kreditähnlichen Rechtsgeschäfte in Form einer spekulativen Anlageform getätigert. Verwaltungskosten kommen ebenso hinzu wie Honorare für Evaluierer und Intermediäre.

Fazit

Social Impact Bonds, die als Investment in soziale Innovationen auf die Förderung der Wohlfahrtspflege zielen und

deren inhaltliche und methodische Freiheiten achten, sind weitgehend unkritisch zu betrachten. Werden sie in Regelbereichen angewandt und wesentlich von ökonomistischer Effizienzmessung bestimmt, greifen Social Impact Bonds unangemessen in die Autonomie der Sozialwirtschaft ein und untergraben letztlich das Prinzip der Subsidiarität unseres Wohlfahrtstaats.

Der Einfluss von Investoren und Stiftungen auf sozialpolitische Entscheidungen muss begrenzt bleiben. Social Impact Bonds sind kein geeignetes kommunales Einsparinstrument, um Haushaltsdefizite zu minimieren, sondern eine eher teure Form der Maßnahmenfinanzierung. ■

Literatur



Baier, Horst: Social Impact Bonds: Kinder und Jugendliche als Renditeobjekt. Soziale Wirkungspartnerschaften sollen in Deutschland erprobt werden. In: Demokratische Gemeinde (DEMO); 01/02 2018, Beilage Landes-SGK S. 3.

Deutsches Jugend Institut (DJI) (2017):

Anmerkungen zu Social Impact Bonds in der Kinder- und Jugendhilfe. Antworten auf die Anfrage vom 13.07.2017 des niedersächsischen Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie – Landesjugendamt; München 2017.

Gutzmann, Frank (2017): Diakonie und soziale Investitionen; Stuttgart 2017.

Heuser, Uwe Jean (2016): Sie wollen nur unser Bestes. In: DIE ZEIT Nr. 32/2016 vom 28. Juli 2016.

Rock, Joachim (2016): Die Antwort ist 42. Vom Hokuspokus der Wirkungsmessung in der sozialen Praxis. Unveröffentlichtes Manuscript eines Vortrags bei einer Veranstaltung des paritätischen Gesamtverbands Dezember 2016.

Ronicle, James (2018): Social Impact Bonds: are they ethical? Online abrufbar unter: www.pioneerspost.com/news-views/20160928/social-impact-bonds-are-they-ethical [zuletzt abgerufen am 13.1.2018].

Schneider, Ulrich (2014): Mehr Mensch; Frankfurt am Main 2014.