

Soziales Investieren: Zwei neue Finanzierungsformen



VON BERTHOLD BECHER

Dr. Berthold Becher ist seit vielen Jahren in der Sozial- und Gesundheitswirtschaft tätig. U. a. leitete er die Abteilung Research und Europa-Service der Bank für Sozialwirtschaft und war Mitbegründer des „Kongresses der Sozialwirtschaft“. Nun ist er als Berater und Publizist in diesem Sektor aktiv.

bertholdbecher@aol.com

In der Sozialwirtschaft werden zunehmend zwei neue Finanzierungsformen diskutiert: Die Community Bonds dienen insbesondere der Investitionsfinanzierung, die Social Impact Bonds der Finanzierung von Leistungen. Mit dem damit zusätzlich mobilisierten privaten Kapital sollen Wachstum und Innovationen von sozialen Organisationen und Sozialunternehmen ermöglicht sowie die Leistungserbringung und die Angebotsstruktur verbessert werden.

Die finanzielle Enge bei den öffentlichen Leistungsträgern und bei den Anbietern in der Sozialwirtschaft sowie die gleichzeitig zunehmenden Herausforderungen durch neue bzw. veränderte Bedarfe und der Zwang zur Weiterentwicklung der Leistungssangebote bringen die Finanzierungsvoraussetzungen verstärkt in den Blick. Angesichts dieser Lage ist es hilfreich, einmal über die Grenzen zu schauen, um zu sehen, welche Finanzierungsformen dort zur Anwendung kommen. Deren unvoreingenommene Prüfung kann zu Innovationen in der deutschen Sozialwirtschaft führen, intensiviert aber in jeden Fall die Auseinandersetzung mit den vorhandenen Finanzierungsformen. Entsprechend werden im Folgenden zwei Finanzierungsformen aus dem Bereich des „sozialen Investierens“ skizzenhaft vorgestellt, die aktuell in den angelsächsischen Ländern Verbreitung finden und nun auch auf europäischer Ebene diskutiert werden.

Was ist „sozial Investieren“?

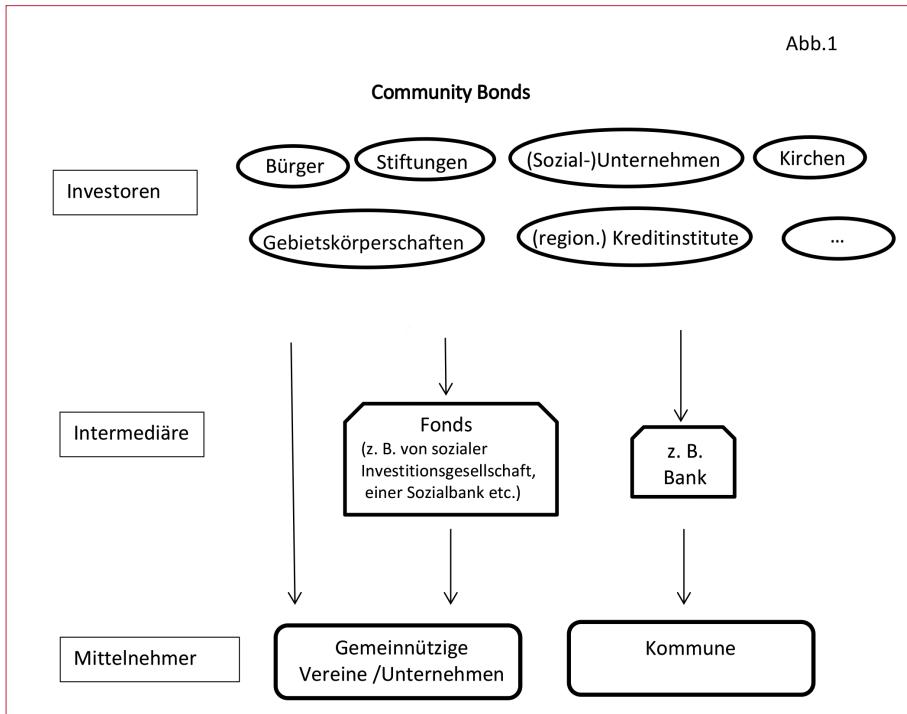
„Soziales Investieren“ meint den Einsatz von Kapital privater Investoren zur Finanzierung sozialer Projekte, Leistungen und Dienste; dies geschieht

mit der Erwartung, dass das investierte Kapital mit einer Rendite zurückgezahlt wird.

Bei einer Variante von „sozialem Investieren“ stellen private Investoren Finanzierungsmittel zur Verfügung, um damit „soziale Ziele“ zu verfolgen. (1)

Bei einer anderen Variante von „sozialem Investieren“ leitet sich das „Soziale“ ab aus dem Feld, in das hinein investiert wird: dem „Sozialsektor“. Hier steht nicht eine soziale Zielsetzung im Vordergrund, sondern das Renditeinteresse der Finanziers. Sie wollen mit der Ausweitung ihrer Aktivitäten auf den „Sozialsektor“ das Spektrum ihrer Anlage- bzw. Geschäftstätigkeit erweitern. Diese Ausprägung von „sozial Investieren“ hat in den letzten Jahren im Bereich der Sozialwirtschaft auch in Deutschland rapide zugenommen.

In jedem Fall setzt „soziales Investieren“ voraus, dass die Mittelnehmer erwartbar stabile Einnahmen erzielen können, um die bereitgestellten Finanzmittel ergänzt um die gewünschte Rendite zurückzahlen zu können. Wegen der Rendite-Erwartung werden soziale Organisationen bzw. Anbieter, die keine oder nicht in der geforderter Höhe Einnahmen erzielen, von „sozialem Investieren“ ausgeschlossen.



Die Funktionsweise von zwei Finanzierungsformen des „sozialem Investierens“ sollen im Folgenden skizziert werden, um danach ihre spezifischen Finanzierungseffekte und die intendierten Steuerungswirkungen darzustellen.

Finanzierungsform: Community Bonds

Die „community bonds“ (CBs) können zunächst einmal von mittelbedürftigen sozialen Vereinen, Sozialunternehmen und von Kommunen *unmittelbar* ausgegeben werden. Je nach Ausgestaltung können dem gemeinnützigen-, kommunal- oder finanzmarktrechtliche Hemmnisse entgegenstehen; auch kann eine ungünstige Relation von Volumen an benötigtem Kapitals zu den Transaktionskosten ein Hemmnis sein.

Um die Grenzen einer unmittelbaren Emission von Anleihen zu überwinden, werden z. B. projektbezogen oder projektübergreifend Fondsgesellschaft etabliert oder Banken als Vermittlungsplattform aktiv. Derartige Intermediäre zwischen Mittelnehmern und Investoren haben die Aufgabe, die rechtlichen Anforderungen zu klären, die Finanzierung des gesamten Investments zu strukturieren, Anleihen zu emittieren und Investoren zu finden. (Abb. 1)

Mit den CBs werden Investitionen finanziert. Die eingeworbenen Finanzmittel dienen z. B. zur Finanzierung von Investitionen in Gebäude, Aus-

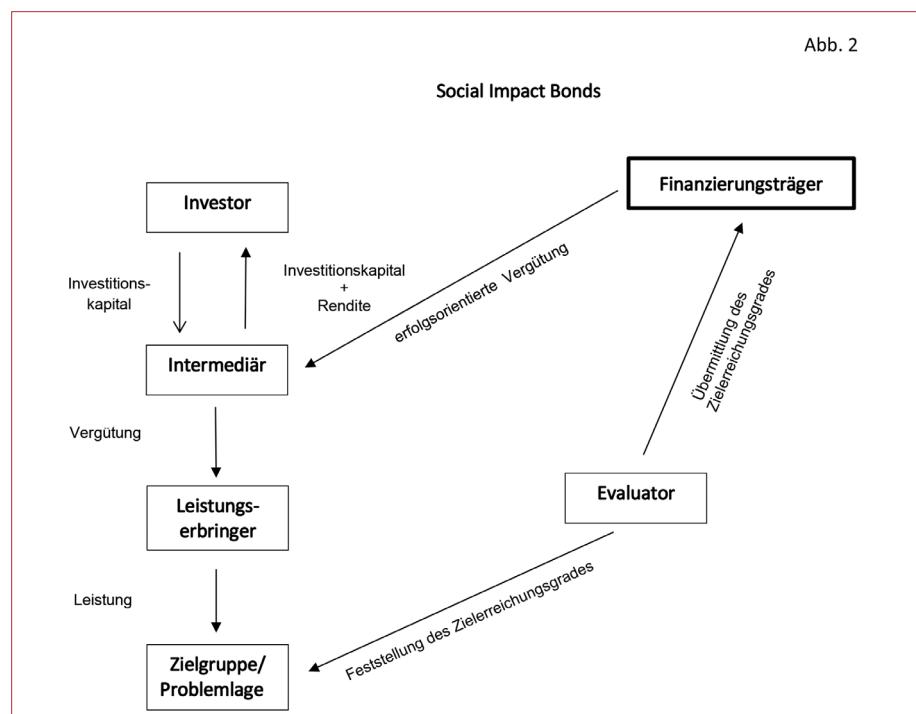
stattungen, in die Entwicklung und Einführung von neuen Diensten und Leistungen, zu Implementierung neuer Geschäftsmodelle und zur Finanzierung des Wachstums von Sozialunternehmen. Mit den CBs können andere Finanzierungsformen wie z. B. Zuwendungen oder Bankkredite kombiniert werden.

CBs eröffnen die Möglichkeit, insbesondere das Finanzierungspotential regionaler individueller und institutioneller oder auch überregionaler Investoren anzusprechen, die an der

Lösung eines bestimmten sozialen Problems interessiert sind. Aufgrund örtlicher bzw. regionaler Nähe oder der Attraktivität eines spezifischen Investitionszwecks kann mit CBs ein weiterer Kreis von Privatpersonen (2), öffentlichen Institutionen, Stiftungen, Finanzinstituten, privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen Unternehmen, Kirchen und regionalen Banken für ein Engagement gewonnen werden. Die Anleger bzw. Investoren wollen z. B. mitwirken, eine soziale Problemlage zu beheben, die Angebotsstruktur zu verbessern, die regionalwirtschaftliche Entwicklung zu fördern oder Lösungen für ökologische Herausforderung zu schaffen. In Fällen, in denen die Sozialinvestoren nicht auf eine marktübliche Rendite Wert legen, handelt es sich bei dem Investment um einen Hybrid aus Investition und Spende.

Eine Voraussetzung für den Erfolg der Anlagenemission ist, dass der Anlagezweck sowie der zu erwartende Erfolg des Investments in Bezug auf das Einnämen des sozialen Ziels bzw. die Höhe der Rendite eine ausreichende Zahl von Anlegern anspricht. (3)

Die Mittelnehmer müssen die von den Investoren bereitgestellten Finanzmittel, die Rendite und die Transaktionskosten erwirtschaften. Dies kann durch Einnahmen z. B. aus dem Verkauf von Produkten/Dienstleistungen an Endkunden, aus Vergütungen der Finanzierungsträger oder aus Mieten erfolgen.



Finanzierungsform: Social Impact Bonds

Entgegen ihres Namens müssen die „social impact bonds“ (SIB) nicht über Anleihen finanziert werden. Bei den SIBs handelt es sich um ein Finanzierungsinstrument, bei dem nicht die Finanzierung von Angeboten und Angebotsstrukturen im Fokus steht, sondern die mit der sozialen Leistung zu erzielende Wirkung. Die Rückzahlung der eingesetzten Mittel und die Rendite sind abhängig vom dem Erreichungsgrad der vorab vereinbarten Kriterien für den zu erzielenden Outcome. Die Finanzierung leisten private Investoren: Sie tragen - ggf. mit den Leistungserbringern - das finanzielle Risiko. (Abb. 2)

Der Finanzierungsträger (z. B. eine Kommune) schließt mit einem Intermediär einen Vertrag ab über das Erbringen von Leistungen zur Behebung der Problemlage einer Zielgruppe und bindet die Finanzierung an das Erreichen der vereinbarten Erfolgskriterien. Es ist dann Aufgabe des Intermediär,

(a) Leistungsanbieter unter Vertrag zu bekommen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Lage sind, mit ihrem Know-how und den zur Verfügung stehenden Ressourcen die für den Erfolg notwendigen Leistungen zu erbringen,

(b) die vorab zur Finanzierung notwenigen Mittel bei Investoren einzutragen,

(c) das Projektmanagement zu übernehmen und

(d) in Kooperation mit den Leistungserbringern sicherzustellen, dass die gewünschte Wirkung erzielt wird.

Ein unabhängiger Evaluator ermittelt zu einem bestimmten Zeitpunkt, ob bzw. in welchem Maße die vereinbarten Leistungsziele erreicht worden sind. Bei Erfolg zahlt der Finanzierungsträger dem Intermediär die Vergütung, so dass dieser wiederum die Investoren ausbezahlt kann.

Die Funktionsweise der SIBs kann man sich an folgenden Beispielen verdeutlichen. Von Investoren werden Leistungen zur Vermeidung des Rückfalls von entlassenen Strafgefangenen „vorfinanziert“; die Landesjustizbehörde zahlt bei Erreichen des vereinbarten Erfolgsgrades die Vergütung aus dem Einsparvolumen, weil bei ihr im Erfolgsfall ein

Wie Community Bonds und Social Impact Bonds in der Praxis wirken

Die neuen Finanzierungsformen haben unterschiedliche Zielrichtungen: Community Bonds dienen insbesondere der Investitionsfinanzierung, Social Impact Bonds insbesondere der Finanzierung von Leistungen.



Die Community Bonds können den Zugang zu Investitionsmitteln u. a. dann eröffnen, wenn die öffentliche Hand oder die Bank nicht finanzieren oder nicht alleine finanzieren wollen oder können. Derart wird es Anbieter ermöglicht, beispielsweise soziale Problemlagen anzugehen, neue Leistungsangebote und Geschäftsmodelle zu implementieren. Mit den Community Bonds werden einem größeren Bevölkerungskreis neue Möglichkeiten eröffnet, das zivilgesellschaftliche Engagement über finanzielle Investitionen zu realisieren. Gemeinnützige Organisationen können mit der Ausgabe von Community Bonds ihren Unterstützerkreis von Mitgliedern, Kunden, Nutzern, Interessierten und Auftraggebern beleben und erweitern. Community Bonds ermöglichen den Mittelnahmern eine längere Finanzierungsperspektive und entlasten sie von dem permanenten und aufwendigen Mitteleinwerben, das von der Verwirklichung der eigentlichen Mission abhängt sowie von den Unwägbarkeiten öffentlicher Budgets. Eingesetzt werden kann die neue

Finanzierungsform der Social Impact Bonds beispielsweise in der Eingliederungshilfe, bei den Hilfen zur Erziehung, bei der Überleitung von Jugendlichen in Ausbildung und Beschäftigung, bei der Bewältigung von Obdachlosigkeit, beim Vermeiden der Unterbringung von Senioren in Pflegeheimen sowie in der Drogen- und Suchthilfe, bei der Rehabilitation Strafgefangener und dem Reduzieren der Rückfallhäufigkeit bei Strafentlassenen. Die Social Impact Bonds kann man an zwei Beispielen verdeutlichen:

- Von Investoren werden Leistungen zur Vermeidung des Rückfalls von entlassenen Strafgefangenen »vorfinanziert«. Die Landesjustizbehörde zahlt bei Erreichen des vereinbarten Erfolgsgrades die Vergütung aus dem Einsparvolumen, weil bei ihr im Erfolgsfall ein finanzieller Vorteil eintritt, da sie weniger Plätze für Rückfalltäter vorhalten und nicht deren Aufenthalt finanziert muss.
- Bei den Hilfen zur Erziehung gibt es eine Variante von Social Impact Bonds, bei der als Erfolgskriterium die budgetäre Entlastung gesetzt wird und einen anderen, bei der personenbezogene fachliche Erfolgskriterien zugrunde gelegt werden.

Durch den Einsatz von privatem Investitionskapital mittels Social Impact Bonds können Budgets der öffentlichen Finanzierungsträger gesichert und deren Belastungen kalkulierbarer werden. Das Risiko, mit finanzierten Leistungen die Erfolgskriterien nicht zu erreichen, wird auf die privaten Investoren und gegebenenfalls auch auf die Anbieter verlagert. Aber auch bei den Social Impact Bonds ist nicht nur der finanzielle Aspekt in den Blick

zu nehmen. Finanzierung hat auch eine Steuerungswirkung für das Erbringen sozialer Dienstleistungen: Die Social Impact Bonds werden zum Einsatz gebracht, mit der Erwartung, sowohl die Leistungen wie auch die Angebotsstruktur zu verbessern, wie zwei Anwendungsbeispiele zeigen:

- Mit dem Wechsel von der kostenorientierten zur wirkungsorientierten Vergütung im Übergangsbereich wird die Erwartung verbunden, mit den Social Impact Bonds finanzielle Anreize so zu setzen, dass bei den Anbietern nicht mehr die Neigung besteht, beeinträchtigte Jugendliche im System zu halten, sondern sie personengerecht und nachhaltig in Ausbildung und Beschäftigung bringt.
- Bei den Hilfen zur Erziehung wird häufig festgestellt, dass in Hilfeplänen die Handlungsziele und die Umsetzungsschritte nicht eindeutig und konkret genug formuliert sind, die Auswahl der Leistungserbringer nicht nach klaren Kriterien erfolgt, die Geeignetheit der Maßnahmen im Hilfeprozess wie auch das Erreichen der Handlungsziele nicht immer überprüft wird, weil der gewünschte Outcome nicht klar festgelegt und keine oder nur eine unzulängliche Wirkungsevaluation stattfindet. Eine über Social Impact Bonds finanzierte wirkungsorientierte Vergütung kann diesen Unzulänglichkeiten entgegenwirken.

Mit dem Einsatz neuer Finanzierungsformen wie Community Bonds und Social Impact Bonds kann der Wechsel von der kostenorientierten zu der wirkungsorientierten Vergütung vollzogen werden.

Berthold Becher

finanzieller Vorteil eintritt, da sie weniger Plätze für Rückfalltäter vorhalten und nicht deren Aufenthalt finanzieren muss. Bei den „Hilfen zur Erziehung“ gibt es in der Praxis eine Variante von SIBs, bei der als Erfolgskriterium die budgetäre Entlastung gesetzt wird und eine andere, bei der personenbezogene fachliche Erfolgskriterien zugrunde gelegt werden.

Mit dem Einsatz von SIBs wird der Wechsel von der kostenorientierten zu der wirkungsorientierten Vergütung vollzogen.

Die Refinanzierung erfolgt bei den SIBs über die Vergütung des Finanzierungsträgers (z.B. Landschaftsverband) – ggf. unter Verwendung von Finanzmitteln, die durch wirksamere, effizienterer Leistungserbringung und/oder präventive Effekte eingespart werden.

Bei der Finanzierung über SIBs müssen nicht die unmittelbaren Einsparungen im Vordergrund stehen. Intention kann auch sein, das öffentliche Budget durch den Einsatz privaten Kapitals zu schonen bzw. das Finanzierungspotentials für soziale Aufgaben zu erweitern oder die Leistungserbringung zu effektivieren.

Als unmittelbare Geldgeber kommen hier vornehmlich einschlägig finanztechnisch versierte institutionelle Investoren (Fonds, Banken etc.) zum Einsatz.

Erwartungen an den Einsatz der neuen Finanzierungsformen

1.1 Allgemein

Zunehmend wird auch in Deutschland die Anwendung von CBs und SIBs diskutiert. Hiermit wird eine Entwicklung aufgegriffen, die z. B. in Großbritannien, in den USA, in Kanada, Australien und Neuseeland schon praktisch in Fahrt gekommen ist. CBs sind in Deutschland vereinzelt in der Anwendung; SIBs werden bislang nur in einem deutschen Projekt eingesetzt.

Die CBs dienen insbesondere der Investitionsfinanzierung, die SIBs insbesondere der Finanzierung erfolgreicher Leistungserbringung.

Diese Finanzierungsformen machen öffentliche Zuwendungen, Entgelte von Sozialleistungsträgern und Sozialversicherungsträgern, Spenden, Sponsoring oder Mitgliedsbeiträge nicht überflüssig.

Durch die weitere Öffnung des Sozialsektors für das Kapital privater Investoren wird das Finanzierungspotential erhöht, werden Budgets der öffentlichen Finanzierungsträger geschont, so dass von denen erweiterte bzw. neue Bedarfe bedient werden können; mit dem mobilisierten private Kapital können Wachstum und Innovationen von sozialen Organisationen und Sozialunternehmen ermöglicht

Mit den CBs werden einem größeren Bevölkerungskreis neue Möglichkeiten eröffnet, zivilgesellschaftliches Engagement über finanzielles Investieren zu realisieren.

Gemeinnützige Organisationen können mit der Ausgabe von CBs ihren Unterstützerkreis von Mitgliedern, Kunden, Nutzern, Interessierten, Auftraggebern etc. beleben bzw. erweitern.

»Der Wechsel von der kostenorientierten zur wirkungsorientierten Vergütung für Leistungserbringer wird kommen«

sowie die Leistungserbringung und die Angebotsstruktur verbessert werden.

Bislang ist das Implementieren von Wirkungsorientierung noch nicht mit der notwendigen Tiefe und Breite im Alltag der öffentlichen, frei-gemeinnützigen und privat-gewerblichen Dienste in Deutschland etabliert. Man befindet sich zumeist noch im „Versuchsstadium“ und das „Punktuelle“ herrscht vor. Mit den CBs und verstärkt mit den SIBs bekommt die Wirkung von Finanzierung und Leistungserbringung eine große Bedeutung: Die Investoren wollen soziale Zweck realisiert sehen bzw. das investierte Kapital mit Rendite zurückbekommen.

CBs und SIBs erfordern eine neue Art der Kooperation unterschiedlicher Akteure. Die Interessen von Mittelnnehmern, renditeorientierten, philanthropischen individuellen und institutionellen Investoren, Finanzierungsträgern und ggf. des Intermediär müssen zusammengeführt werden; es bedarf eines intensiven Dialogs und angemessener institutioneller Regelungen für die Zusammenarbeit.

1.2 Erwartungen an Community Bonds

Die CBs können den Zugang zu Investitionsmitteln z. B. dann eröffnen, wenn die öffentliche Hand oder eine Bank nicht finanziert oder sie nicht allein finanzieren wollen bzw. können. Derart wird es Anbietern ermöglicht, soziale Problemlagen anzugehen, neue Leistungsangebote und Geschäftsmodelle zu implementieren.

CBs ermöglichen den gemeinnützigen Organisationen eine längere Finanzierungsperspektive und entlasten sie sowohl von dem permanenten und aufwendigen Mitteleinwerben, das von der Verwirklichung der eigentlichen Mission abhängt, als auch von den Unwägbarkeiten öffentlicher Budgets.

1.3 Erwartungen an Social Impact Bonds

Durch den Einsatz von privatem Investitionskapital mittels SIBs werden die Belastungen für die Budgets der öffentlichen Finanzierungsträger kalkulierbarer, ihre finanziellen Verpflichtungen werden „gestundet“ und durch die wirkungsorientierte Vergütung können Einsparungen erzielt werden. Das Risiko, mit finanzierten Leistungen die Erfolgskriterien nicht zu erreichen, wird auf die privaten Investoren und ggf. auch auf die Anbieter verlagert.

Aber bei den SIBs ist nicht nur der finanztechnische Aspekt in den Blick zu nehmen. Finanzierung hat auch eine Steuerungswirkung für das Erbringen sozialer Dienstleistungen: Die SIBs werden zum Einsatz gebracht, mit der Erwartung, sowohl die Wirkung von Leistungen wie auch die Angebotsstruktur zu verbessern. Hierzu zwei Anwendungsbeispiele. Mit dem Wechsel von der kostenorientierten zur wirkungsorientierten Vergütung im Übergangsbereich wird z. B. die Erwartung verbunden, mit den SIBs finanzielle Anreize so zu setzen, dass bei den Anbietern nicht mehr die Neigung besteht, beeinträchtigte Jugendliche im System zu halten, sondern

sie personengerecht und nachhaltig in Ausbildung bzw. Beschäftigung zu bringen. Bei den Hilfen zur Erziehung wird häufig festgestellt, dass in Hilfeplänen die Handlungsziele und die Umsetzungsschritte nicht eindeutig und konkret genug formuliert werden, die Auswahl der Leistungserbringer nicht nach klaren Kriterien erfolgt, die Geeignetheit der Maßnahmen im Hilfeprozess wie auch das Erreichen der Handlungsziele nicht immer überprüft wird, weil der gewünschte outcome nicht klar festgelegt und keine oder nur eine unzulängliche Wirkungsevaluation stattfindet. Eine über SIBs finanzierte wirkungsorientierte Vergütung kann diesen Unzulänglichkeiten entgegenwirken.

Manche der bestehenden finanziellen Anreizsysteme führen tendenziell dazu, dass die Anbieter dazu neigen, mehr Fälle zu bearbeiten und diese möglichst lange, sie zudem wenig Interesse an personenbezogenen flexiblen Hilfesvarianten und an Wirkungskontrolle haben. Mit den SIBs werden nicht die bestehenden Strukturen finanziert, sondern die Wirkung der Leistung. Die Anbieter müssen Interventionsformen wählen, mit denen sie den gewünschten Outcome höchst wahrscheinlich erreichen werden. Die Erfolgswahrscheinlichkeit ist den Finanzierungsträgern, den Investoren, den Intermediären und ggf. den Partnern, mit denen die Leistungen im Konsortium erbracht werden, vorab plausibel darzulegen.

Bei der wirkungsorientierten Finanzierung mit SIBs werden die Vorgaben der Finanzierungsträger für die Anbieter reduziert, da das Ergebnis zählt. Ihnen bleibt Gestaltungsfreiheit für die Methodenauswahl und den Ressourceneinsatz.

Von der Finanzierung mittels SIBs werden des Weiteren folgende Effekte erwartet:

- Die Konzentration der Ressourcen auf bewertbaren Outcome.
- Jene Anbieter kommen zum Zuge, die innovativ sind und wirksame Leistungen erbringen.
- Die wirkungsorientierte Finanzierung begünstigt Frühintervention und Prävention; hierdurch werden die Aufwendungen für kostenträchtige nachträgliche Interventionen vermindert.
- Bedarfsgerechtere Anbieter- und Leistungsstrukturen entstehen.

Sind die anglo-amerikanischen Beispiele ohne weiteres auf die Gegebenheiten in Deutschland zu übertragen?

Nun kann man einwenden, CBs und SIBs wären spezifisch für den angloamerikanischen Raum und würden für die deutschen Verhältnisse nicht geeignet sein. Es gibt aber keine grundsätzlichen Hindernisse, diese Finanzierungsformen auch in Deutschland anzuwenden.

Die aktuellen Herausforderungen im Sozialsektor legen es nahe, die Grenzen der bestehenden Finanzierungsformen zu verdeutlichen und unvoreingenommen die CBs und die SIBs finanziertechnischen und in Bezug auf ihre Steuerungseffekte zu prüfen.

Die CBs und die SIBs sind auch in den angelsächsischen Ländern noch nicht weit verbreitet, und ihre Einführung ist kein Selbstläufer. Auch dort müssen u.a. rechtliche Voraussetzungen (Gemeinnützige-, Kommunal-, Finanzmarkt- und Stiftungsrecht etc.) angepasst, einschlägige Expertise erworben und Beratungs- und Unterstützungsstrukturen geschaffen werden.

Es gab in Deutschland bereits Entwicklungen, die in gewissem Maße dem Einsatz von CBs und SIBs den Boden bereitet haben. Hier einige Hinweise: Ohne alte Gespenster beleben zu wollen, kann man feststellen, dass durch die Auseinandersetzung mit dem Neuen Steuerungsmodell in der öffentlichen Verwaltung zwar nicht Wirkungsorientierung in den Fokus kam, aber doch der Wandel von der Input- zur Output-Orientierung bei der Leistungserbringung vorangetrieben wurde und zugleich Kennzahlensteuerung sowie Kontraktmanagement sich etabliert haben. Des Weiteren ist zu verweisen auf die mehr als 10jährige Diskussion und Praxis der wirkungsorientierten Steuerung in der Jugendhilfe. In manchen Gesetzen sowie in Leistungs- bzw. Rahmenleistungsvereinbarungen (4) werden die „Wirksamkeit“ von Leistungen sowie „Ergebnisqualität“ gefordert. Somit ist Wirkungsorientierung nichts Neues in Deutschland. Sie ist mehrfach gesetzliche Norm - wenn diese auch nicht immer konsequent umgesetzt wird.

Auch die private Finanzierung von sozialen Vereinen und Sozialunternehmen sowie von den Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsangeboten durch Banken

und Investoren hat in den letzten Jahren zugenommen; Kommunen mobilisieren privates Kapital über Bürgeranleihen, um z. B. Investitionen in Ausstattung und Kulturimmobilien zu finanzieren.

Besteht die Gefahr, dass der Staat sich durch den Einsatz CBs und SIBs seiner Verantwortung entzieht?

Auch ohne Einführung von CBs und SIBs ist bereits jetzt festzustellen, dass der Staat seine Leistungen und Investitionen reduziert. Der Einsatz der genannten Finanzierungsformen entlässt den Staat nicht aus der Verantwortung, die sich u. a. aus den konstitutionellen Leitsätzen „Sozialstaatlichkeit“ und „Daseinsvorsorge“ sowie aus den Gesetzen ergibt.

Der Staat kann sich nicht auf die Anlageinteressen privater Investoren verlassen. Er muss weiterhin dafür Sorge tragen, dass in den Bereichen, in denen er zur Leistung bzw. Gewährleistung verpflichtet ist, Finanzierungs- und Leistungslücken vermieden werden. Solche Finanzierungsdefizite können entstehen, wenn Investoren selektiv oder gar nicht investieren aufgrund ihrer Anlagestrategie, ihres finanziellen Kalküls (z. B. Risiko/Renditeerwartungen), ihres subjektiven Relevanz-Empfindens bezogen auf soziale Problemlagen oder ihrer Unkenntnis von dem Sozialsektor.

Auch zur Einführung und Verbreitung von CBs und SIBs ist der Staat gefordert. Zunächst einmal kann es erforderlich sein, gesetzliche Veränderungen vorzunehmen (Gemeinnützige-, Kommunal-, Finanzmarktrecht etc.); darüber hinaus kann er die Verbreitung und den Einsatz der genannten Finanzierungsformen z. B. durch die Beratung und Qualifizierung der Mittelnahmer und die Förderung der Intermediäre finanziell unterstützen. Der Staat und die Gebietskörperschaften können bei den CBs z. B. durch die Übernahme von Bürgschaften oder die Beteiligung an Fonds involviert sein, weil sie ein Interesse haben, dass Problemlagen von sozialen Akteuren angegangen werden; bei den SIBs ist der Staat beauftragter Kontrahent.

Werden CBs oder SIBs vom Staat nur zum Zwecke des Sparsens eingesetzt, gerät das personenbezogene Wirkungsziel aus dem Blick und längerfristig steigen die Budgetbelastungen wieder an; zu-

dem wird unnötig „politischer Gegenwind“ produziert, der eine unvoreingenommene praktische Prüfung dieser Finanzierungsinstrumente erschwert.

CBs und SIBs: Mehrwert oder Hype?

Der Einsatz von CBs und SIBs erfolgt nicht nur mit der Intention, das Finanzierungspotential für den Sozialsektor zu erhöhen, sondern auch um die Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes zu fördern (Wirkungsorientierung, Prävention, Effizienz, Konzertierung etc.), Anreize zu setzen um die Kreativität bei der Bearbeitung sozialer Probleme zu erhöhen.

Es müssen aber noch mehr Erfahrungen gesammelt werden über die Einsatzmöglichkeiten und -grenzen von CBs und SIBs:

- Bei welchen Finanzierungsanlässen sind CBs und SIBs jeweils geeignet?
- Gibt es rechtliche Barrieren bzw. Erschwernisse für den Einsatz der Finanzierungsformen?
- Sind sie die Instrumente für die Mittelnehmer attraktiv (Zugang, Finanzierungskosten, Komplexität etc.)?
- Haben die CBs und SIBs eine unerwünschte Selektivität gegenüber Mittelnehmern und sozialen Problemlagen?

Um den möglichen Mehrwert von CBs und SIBs erfassen zu können ist auch der Vergleich mit den konventionellen Finanzierungs- und Vergütungsformen sowie Steuerungsformen erforderlich. Ein solcher Vergleich muss sich sowohl auf den fiskalischen Mehrwert für soziale Organisationen und die öffentliche Hand wie auch auf die intendierten und nicht-intendierten Steuerungseffekt beziehen. Entsprechend sind durch Praxiserfahrungen die Vorteile bzw. Nachteile von CBs und SIBs herauszuarbeiten. Dies geschieht im Vergleich

- zur Finanzierung über die öffentliche Hand (Vergütungen, Zuwendungen; Sozialraumbudgets, treuhänderische Finanzierungsverträgen und Budget-Gemeinschaften),
- zu Bank-Krediten und Sponsoring,
- zum Einsatz von pay-for-performance ohne Beteiligung privater Investoren,
- zur (verbesserten) öffentlichen Leistungserbringung.

Bei dem Einsatz von sozialem Investieren in dem oben beschrieben Sinne und bei dem Anwenden von „community bonds“ und „social impact bonds“ geht es nicht um einen umfassenden Paradigmenwechsel bei der Finanzierung des Sozialsektors. Es geht nur um Möglichkeiten, das Spektrum der Finanzierungsformen anzureichern und zugleich auf die Verbesserung der sozialen Infrastruktur sowie auf eine bedarfsgerechtere Leistungserbringung hinzuwirken.

Ob inwieweit diese Erwartungen an die CBs und die SIBs eingelöst werden und wie sie sich im Vergleich zu bestehenden Finanzierungsformen bewähren, kann nur die praktische Erfahrung im Zuge der Anwendung erbringen. Testen wir diese Finanzierungsformen doch einmal unvoreingenommen in der Praxis!

Anmerkungen

- (1) Solche Ziele können z. B. sein: die Jugendarbeitslosigkeit zu mindern, entlastende Dienste für Pflegende aufzubauen, die lokalwirtschaftliche Projekte zu fördern, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.
- (2) Diese können z. B. sein: engagierte Bürger, Kunden, Nutzer.
- (3) Solche Fonds müssen ihre Finanzmittel nicht über die Emission von Anleihen einwerben; sie können auch als Sparfonds ausgestaltet sein.
- (4) S. z. B. die Rahmenvereinbarungen bzw. Leistungsvereinbarungen gemäß nach § 78f SGB VIII und §§ 75 ff. SGB XII.

Mroß | Schubert | Tiemann | Heister | Leitner
Wendt | Sell | Schneider [Hrsg.]

Kölner Journal

Wissenschaftliches Forum für
Sozialwirtschaft und Sozialmanagement
1/2013

 Nomos



Wissenschaftliches Forum für Sozialwirtschaft und Sozialmanagement 1/2013

Herausgegeben von Prof. Dr. Herbert Bassarak, Prof. Dr. Werner Heister, Prof. Dr. Sigrid Leitner, Prof. Dr. Michael Mroß, Prof. Dr. Armin Schneider, Prof. Dr. Herbert Schubert und Prof. Dr. Wolf Rainer Wendt

2013, 154 S., brosch., 29,- €
ISBN 978-3-8487-0447-7

(Kölner Journal, Bd. 1/2013)

Die Autoren widmen sich grundlegenden Fragen des Theoriediskurses, besonders dem wissenschaftlichen Begriff und dem Gegenstandsbereich Sozialwirtschaft. Die Grundlegenden Begrifflichkeiten sowie deren Einordnung, die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit, Alternativen für die Wirtschaft, Social Entrepreneurship und Nachhaltigkeit, stehen im Vordergrund.

www.nomos-shop.de/20845



Nomos