

# IMPULSE

Dezember 2014

## Sozialer Wirkungskredit

### Struktur, Potenziale, Herausforderungen

Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung sehen sich mit einer Reihe sozialer Problemlagen konfrontiert. In Deutschland werden jährlich mehr als 40.000 Kinder und Jugendliche zum eigenen Schutz aus ihren Familien genommen, knapp 300.000 Deutsche sind wohnungslos, 550.000 junge Erwachsene gehen weder einer Beschäftigung, Ausbildung oder Weiterbildung nach, und mehr als eine Million der Über-50-Jährigen können ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten.<sup>i</sup>

All diese Probleme haben sich – zum Leidwesen der Betroffenen – als ungemein resistent erwiesen. Fest steht: Business as usual greift hier nicht mehr. Wollen Entscheider in Politik und Verwaltung **wirksame Lösungen** herbeiführen, müssen sie sich neuer, innovativer Ansätze und Instrumente bedienen. Zumal der Status Quo nicht nur für jeden Betroffenen eine persönliche Belastung bedeutet, sondern darüber hinaus immense Kosten für die Gemeinschaft verursacht. Schon heute stellt der Arbeits- und Sozialbereich mit gut 120 Milliarden Euro den weitaus größten Posten im Bundeshaushalt dar.<sup>ii</sup>

Der **Soziale Wirkungskredit** (SWK, Social Impact Bond)<sup>1</sup> ist ein solcher Ansatz innovativen Regierens. Im Kern handelt es sich

hierbei um eine Multistakeholder-Partnerschaft, die eine wirkungsorientierte Leistungserbringung im Sozialbereich fördert. Zum einen, weil der Soziale Wirkungskredit die vorherrschende Maßnahmenlogik öffentlicher Einrichtungen durch eine Wirkungslogik ersetzt. Zum zweiten, weil er gleichzeitig den Fokus von der Nachsorge- hin zur Vorsorgeorientierung im Sozialbereich verschiebt. Ermöglicht wird dies durch einen Risikotransfer von der öffentlichen Hand zu privaten, zumeist philanthropischen Investoren.

Das vorliegende Impulspapier der Arbeitsgruppe „Innovatives Regieren | Social Impact Bonds“ der stiftung neue verantwortung skizziert die Funktionsweise und stellt das vertragsrechtliche Fundament des Sozialen Wirkungskredits dar, bevor es näher auf den Mehrwert aus der Verbindung von sozialer Effektivität und fiskalischer Effizienz eingeht. Letztlich zeigt das Papier die Potenziale und Herausforderungen im Kontext des deutschen Sozialsystems auf. Der SWK bietet sich als Vehikel an, um die Etablierung einer Präventions- und Investitionskultur sowie einen verstärkten Fokus auf Vorsorge in der öffentlichen Verwaltung und bei Sozialen Diensten zu fördern. Allerdings stehen seiner Verbreitung die Komplexität des Instruments, rechtliche Unsicherheit und ein derzeitiges Unterangebot an Investoren und sozialen Dienstleistern entgegen. Die Darlegungen dieses Papiers basieren auf der Arbeit des Projektteams, in die Briefings, Be-

#### Mark T. Fliegau

Fellow

„Innovatives Regieren | Social Impact Bonds“

#### Projektteam

Lucia De Carlo  
Jochen Herdrich  
Dorit Hornauer  
Tina Jansen  
Thorsten Schramm  
Karin Schetelig  
Guo Xu

<sup>1</sup> Dem deutschen Begriff des Sozialen Wirkungskredits entsprechen die englischen Pendanten ‚Social Impact Bond‘ (vorwiegend in Großbritannien), ‚Pay for Success Bond‘ (USA) und ‚Social Benefit Bond‘ (Australien). Wir verwenden die Begriffe ‚Sozialer Wirkungskredit‘ und ‚Social Impact Bond‘ synonym.

fragungen und Interviews mit nahezu fünfzig Experten im In- und Ausland eingeflossen sind.

**1. Sozialer Wirkungskredit: Wirkungskreis & Struktur**

Der Soziale Wirkungskredit ist ein innovatives Politik- und Regierungsinstrument zur Förderung wirkungsorientierter Leistungserbringung im Sozialbereich. Es handelt sich hierbei um eine Multistakeholder-Partnerschaft, die diverse Akteure zusammenbringt, um hartnäckige, soziale Probleme zu lösen: Die öffentliche Hand, Intermediäre, Investoren, Sozialdienstleister und Gutachter (oftmals aus der Wissenschaft).<sup>iii</sup>

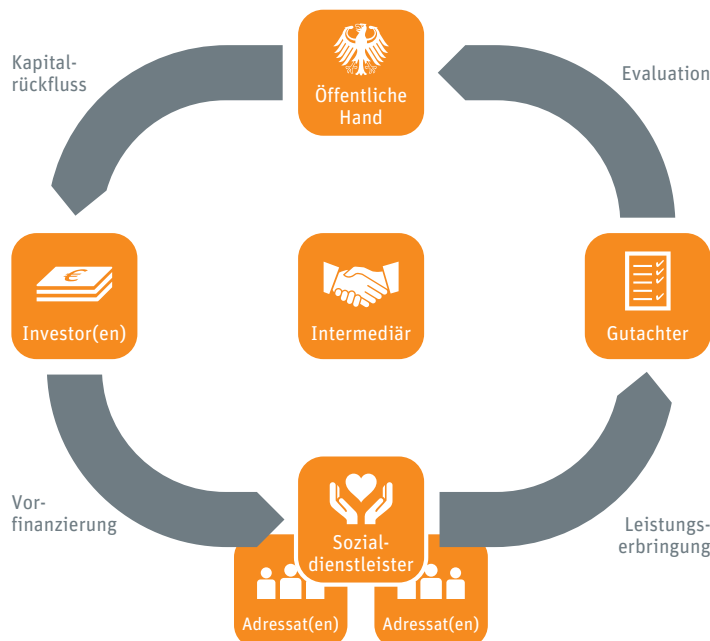
Gemeinsam schaffen diese Akteure einen funktionalen Wirkungskreis, der sich in vier Abschnitte unterteilt (siehe Abb. 1). Basierend auf einem zuvor eingegangenen Vertrag, investieren private Geldgeber Kapital, um eine Sozialdienstleistung mit einem klar festgelegten Wirkziel über mehrere Jahre

vorzufinanzieren. Jene Leistung wird entweder von einem oder gemeinsam von mehreren Dienstleistern erbracht. Daraufhin prüft ein unabhängiger Gutachter, ob das vorgegebene Wirkziel erreicht worden ist. Ist dies der Fall, erhalten die Investoren ihr eingesetztes Kapital inklusive einer Rendite von der öffentlichen Hand zurück. Wird das Wirkziel hingegen nicht erreicht, muss die öffentliche Hand keinerlei Auszahlung leisten, hat also keine finanziellen Aufwendungen. Dies bedeutet: Die Kapitalgeber werden für ihre Einlagen, die vom Sozialdienstleister im Zuge der Leistungserbringung aufgebraucht wurden, nicht „entschädigt“.

Der Wirkungskreis aus privater Vorfinanzierung, sozialer Leistungserbringung, unabhängiger Evaluierung und öffentlicher Rückvergütung zielt dabei auf die **Verhinderung sozialer Missstände** denn auf die Beseitigung Ihrer Folgen ab.

Ein solcher Perspektivwechsel wird bislang vor allem durch die Maßnahmenlogik öffentlicher Verwaltungen und das daran ge-

**Abb. 1: Wirkungskreis des Sozialen Wirkungskredits**



Eigene Darstellung.

koppelte Primat der Kosteneffizienz be- bzw. verhindert.

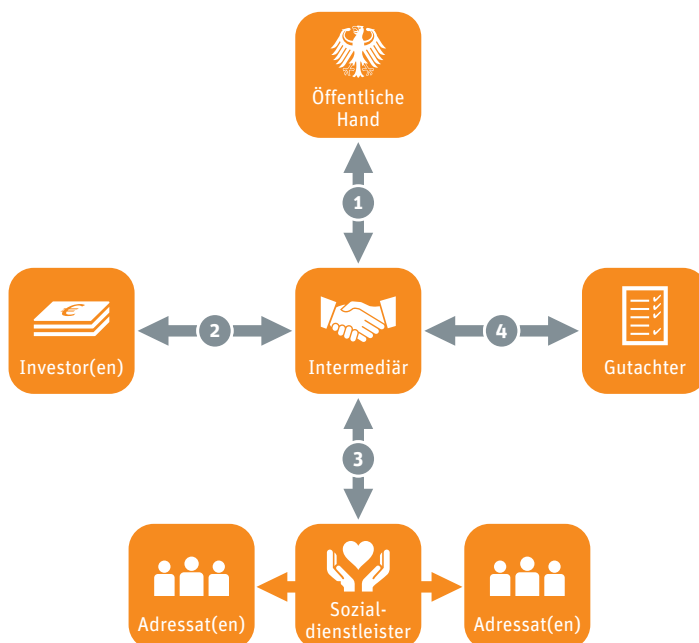
Das heißt im Klartext: Oftmals wird soziales Leid durch angesetzte Maßnahmen lediglich verwaltet statt wirksam reduziert. Gerade auch, weil solche Maßnahmen im Vergleich zu wirkungsorientierten Dienstleistungen in der Regel weniger kostenintensiv sind.

Indem der Soziale Wirkungskreis die kostenintensivere Dienstleistung mit gleichzeitigen Einsparungen für die öffentliche Hand verbindet und das Risiko eines Ausfalls auf private Geldgeber überträgt, schafft er Ermöglichungsspielräume für politische und administrative Entscheider. Denn letztendlich findet bei einem SWK eine Risikoverlagerung von staatlichen Einrichtungen hin zu privaten Investoren statt. Anders ausgedrückt: Der Staat nimmt einen Kredit auf, den er nur im Erfolgsfall zurückzahlen muss. Die Grundlage jedes SWKs bildet dabei ein Vertrag zwischen öffentlicher Hand und einem Intermediär (siehe Abb. 2, ①).

Hierin wird ein soziales Problem beschrieben, ein klar definiertes Wirkziel vereinbart und ein Vergütungsmechanismus bei Zielerreichung festgelegt. Je nach Finanzierungskompetenz tritt dabei der Bund, ein Bundesland oder eine Kommune als öffentlicher Vertragspartner auf. **Vertragsgegenstand ist der Beitrag zur Lösung eines sozialen Problems**, zum Beispiel die Integration Jugendlicher ohne Schulabschluss in den Arbeitsmarkt oder die Verringerung von Gefährdungsfällen junger Kinder. Wird das vorgegebene Ziel erreicht, erfolgt auch die Vergütung an den Intermediär.

Der Intermediär nimmt eine zentrale Stellung in der Wirkungspartnerschaft ein, agiert er doch als Koordinations- und Steuerungseinheit. Er ist es, der Kapital von privaten Geldgebern einwirbt und im Erfolgsfall die staatliche Rückzahlung an die Investoren weiterleitet (②). Zudem organisiert er die Umsetzung durch den bzw. die sozialen Dienstleister (③), die sich letztlich den bedürftigen Adressaten annehmen. Ein unab-

**Abb. 2: Struktur des Sozialen Wirkungskredits**



Eigene Darstellung.

hängiger Gutachter, wird entweder von der öffentlichen Einrichtung oder ebenfalls vom Intermediär mit der Evaluation beauftragt (4).

Bei den meisten Social Impact Bonds treten in erster Linie philanthropische Stiftungen als Kapitalgeber auf, aber auch die Investmentbank Goldman Sachs hat in zwei Soziale Wirkungskredite in den Vereinigten Staaten investiert. Der SWK bündelt somit Stakeholder aus verschiedenen Sektoren in einer Wirkungspartnerschaft zusammen – eine Grundvoraussetzung erfolgreicher Sozialpolitik, die sich am Bedarf der Menschen orientiert.<sup>iv</sup>

## 2. Mehrwert: Soziale Effektivität & fiskalische Effizienz

Der Soziale Wirkungskredit erweitert Entscheidungsspielräume und Handlungsoptionen für Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung, indem er die Wirksamkeit sozialer Dienstleistungen mit **Einsparungen für staatliche Institutionen verbindet**. **Soziale Effektivität und fiskalische Effizienz** gehen also Hand in Hand.

Bislang fällt es Leitenden mit Budgetverantwortung schwer, sich auf präventive Leistungen einzulassen, die deutliche Mehrkosten im Vergleich zu bewährten (aber nur begrenzt effektiven) Maßnahmen verursachen. Intensivere Ansätze und Dienstleistungen kosten mehr, doch gerade im Bereich der Vorsorge ist die Rendite solcher Maßnahmen für die öffentliche Hand nicht immer exakt vorhersagbar.

Der Soziale Wirkungskredit umgeht dieses Problem, indem er die Vorlaufkosten der vorsorgeorientierten Dienstleistung auf externe Geldgeber auslagert. Nur wenn sich die Amortisierung der wirksameren Maßnahme in Form von Einsparungen direkter Folgekosten für die öffentliche Hand einstellt und diese letztlich die Vorlaufkosten überstei-

gen, findet ein Kapitalrückfluss statt.

Der SWK macht somit soziale und finanzielle Wirkungsrenditen sichtbar, indem er Maßnahme- und direkte Folgekosten zusammenfasst. Der Wirkungskredit im englischen Landkreis Essex verdeutlicht die Logik: Der drastische Anstieg von Heimunterbringungen über mehrere Jahre veranlasste das County Council im Jahr 2012 dazu, ein familientherapeutisches Interventionsprogramm aufzusetzen, um weitere Heimeinweisungen zu reduzieren (siehe Kasten).

### Beispiel: Sozialer Wirkungskredit in Essex County

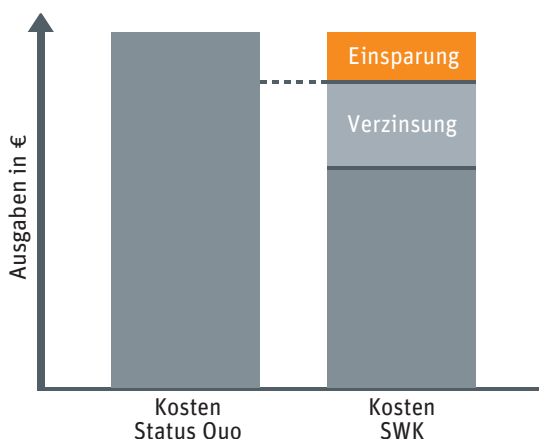
Im Jahr 2011 befanden sich im Landkreis Essex nordöstlich von London 650 Jugendliche im Alter von 11 bis 15 Jahren in Fremdbetreuung. Die Dauer eines Heimaufenthalts für solche Jugendliche liegt bei 2,3 Jahren und die jährlichen Kosten betragen im Landesdurchschnitt knapp unter €200.000 pro Jugendlichen. Der im November 2012 gestartete Soziale Wirkungskredit betreut ca. 380 Jugendliche und ihre Familien sozialtherapeutisch über fünf Jahre. Ziel ist es, die Resilienz des familiären Zusammenlebens zu erhöhen und so eine unnötige Heimunterbringung bei ca. 100 Jugendlichen zu vermeiden. Die Intensivbehandlung dauert in der Regel zwischen drei und fünf Monaten, danach werden Familien nur dann – und weit weniger intensiv – betreut, wenn neues Konfliktpotenzial aufkommt.

Die Gesamtkosten des Präventionsprogramms belaufen sich auf ca. €7,4 Millionen. Hierfür wurden knapp €3,9 Millionen von philanthropischen Stiftungen und der

sozialen Investmentbank Big Society Capital bereitgestellt. Da die Einlagen der Investoren jährlich mit mindestens 8,2 Prozent und bis zu 12,3 Prozent verzinst werden, erhöhen sich die Gesamtkosten für den Landkreis auf bis zu €8,6 Millionen. Diesen Ausgaben stellt das County Council jedoch eine projizierte Einsparung in Höhe von €21,6 Millionen durch vermiedene Unterbringungs- und Verwaltungskosten gegenüber – bei mittlerem Erfolg der Maßnahme. Die Nettoeinsparung, so die Prognose, wird demnach bei rund €13 Millionen liegen.<sup>v</sup>

Die Verzinsung des eingelegten Kapitals bedeutet in der Regel erhebliche Mehrkosten für die öffentliche Hand. Hierzu addieren sich noch Transaktionskosten für Planung und Implementierung. Und dennoch erzielt die jeweilige Einrichtung bei einem erfolgreichen Wirkungskredit neben der sozialen auch eine finanzielle Rendite (siehe Abb. 3). Und dabei sind indirekte Einsparungen im weiteren Lebensverlauf eines jetzigen Hilfeempfängers nicht miteingerechnet.

**Abb. 3: Wirtschaftlichkeit des SWKs**



Eigene Darstellung.

In dem Nexus aus sozialer Effektivität und fiskalischer Effizienz liegt also der Mehrwert und somit der Anreiz für öffentliche Einrichtungen, einen Sozialen Wirkungskredit zu implementieren. Gleichzeitig erlaubt

die Wirkungspartnerschaft privaten Kapitalgebern, an den Einsparungen der öffentlichen Hand teilzuhaben,<sup>vi</sup> indem sie für die Übernahme des Ausfallrisikos mit einer Rendite entlohnt werden. Der jährliche Zinsertrag kann im anglo-amerikanischen Raum bis zu rund 13 Prozent betragen, liegt aber selbst damit noch unterhalb der marktüblichen Kapitalrentabilität bei ähnlich hohen Risiken. In Deutschland sind Zinserträge über drei bis vier Prozent hingegen nur schwer realisierbar, da hohe private Renditen im Sozialbereich auf erheblichen politischen und gesellschaftlichen Widerstand stoßen dürften. So liegt der Zinssatz beim deutschen Pilotprojekt Eleven Augsburg auf dem Niveau der Inflationsrate.

Auch für Sozialdienstleister ist ein SWK attraktiv, da die Finanzierung der jeweiligen Dienstleistung(en) für den gesamten Vertragszeitraum, in der Regel zwischen drei und fünf Jahren, vorab (und vollauf) gesichert ist. Fast achtzig Prozent aller Organisationen im Bereich Bildung und Soziale Dienste weisen dagegen nur eine Deckung für das laufende Jahr auf.<sup>vii</sup> Zudem bietet der SWK innovativen Sozialunternehmen – innerhalb und außerhalb der Wohlfahrtsverbände – die Möglichkeit, die (bessere) Wirksamkeit ihrer Ansätze unter Beweis zu stellen und sich so im Sozialsektor zu etablieren.

### 3. Sozialer Wirkungskredit in Deutschland: Potenziale & Herausforderungen

Der Soziale Wirkungskredit ist ein neuartiges Instrument, das wie alle Innovationen erst den Nachweis seines Mehrwerts in der Realität erbringen muss. Seit 2010 sind weltweit 25 Modellprojekte gestartet, darunter auch der erste deutsche Pilotversuch (Eleven Augsburg). Das Modellprojekt will mindestens zwanzig Jugendliche und junge Erwachsene aus der Region Augsburg, die weder in Beschäftigung, Ausbildung oder

Weiterbildung stehen (NEET)<sup>2</sup>, zu Ausbildung oder Arbeit verhelfen.<sup>viii</sup>

Insgesamt widmen sich vierzehn der 25 Sozialen Wirkungskredite der Integration von NEETs in den Arbeitsmarkt. Sieben SWKs fokussieren darauf, dass leibliche und seelische Wohl von Kindern und Jugendlichen zu verbessern, drei Modellprojekte suchen eine bessere, gesellschaftliche Reintegration von Straftätern zu erreichen und ein SWK hat sich zum Ziel gesetzt, die Zahl von Obdachlosen im Großraum London zu senken.<sup>ix</sup>

Aus den Anwendungsbereichen der Pilotprojekte erkennt man bereits, dass der SWK kein Allheilmittel ist, welches sich wahllos über die komplette Bandbreite des Sozialsektors einsetzen lässt.<sup>x</sup> Denn ein SWK ergibt nur dort Sinn, wo eine Sozialleistung ein **signifikantes Einsparpotential** über einen überschaubaren Zeitraum generiert und ihre Wirkung zugleich **messbar, quantifizierbar** und **klar attributierbar** ist. Trotzdem – oder gerade deswegen – bringt das Instrument beträchtliche Potenziale auch für die Anwendung in Deutschland mit.

## Potenziale

Erstens, fördert der Soziale Wirkungskredit einen verstärkten Fokus auf die **Wirksamkeit** von Leistungen sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch bei sozialen Diensten. Noch viel zu häufig wird im sozialen Bereich auf die sorgsame und empirisch belastbare Analyse von Maßnahmen verzichtet – zum Nachteil der jeweiligen Hilfeempfänger. Diesbezüglich gilt es, die Maßnahmenlogik öffentlicher Einrichtungen durch eine Wirkungslogik zu ergänzen und in bestimmten Bereichen langfristig abzulösen.

Zweitens, propagiert der SWK eine In-

vestitionskultur, in der soziale Hilfe vorausschauend und zielgerichtet zur Verhinderung von Worst-Case-Szenarien gewährt wird. Hierbei wird das Kostenprimat bestehender Politik durch eine Investitionskultur erweitert, die darauf abzielt präventiv zu fördern statt zu „reagieren, reparieren und monetär [zu] kompensieren“, wie es der ehemalige brandenburgische Staatssekretär Wolfgang Schroeder ausgedrückt hat.<sup>xi</sup> Indem der Soziale Wirkungskredit den Blick öffentlicher Entscheider auf **Maßnahme- und Folgekosten** lenkt, eröffnet er Möglichkeiten zu mehr „Investitionen“ in Vorsorgemaßnahmen, die sich bereits kurz- und mittelfristig amortisieren. Maßnahmen, die ursprünglich als zu kostenintensiv verworfen wurden, können so ihre soziale Effektivität beweisen.

Drittens, kann die öffentliche Hand durch einen SWK innovative und wirkungsorientierte Ansätze und Maßnahmen im Sozialbereich fördern, ohne dafür eigenes Risikokapital aufwenden zu müssen. Dieses wird schließlich von privaten Investoren bereitgestellt. Dabei dient die vertragliche Zusage einer Auszahlung bei Zielerreichung als „Bürgschaft“ der öffentlichen Hand, ein Umstand durch den die Erprobung neuartiger, erfolgversprechender Ansätze möglich wird.

Und viertens, erlaubt der SWK mehr Flexibilität für Dienstleister bei der Leistungserbringung. Zahlreiche soziale Dienste und Unternehmen haben in unseren Gesprächen die rigide Vorgabe von Maßnahmeinhalten und -methodiken bei einem direkten Vertragsschluss mit der öffentlichen Hand bemängelt. Der SWK erlaubt Dienstleistern mehr Freiheit bei der Ausgestaltung der Maßnahme, weil sie eben kein direktes Vertragsverhältnis mit einer staatlichen Einrichtung, sondern mit dem Intermediär eingehen und hierbei in erster Linie auf Wirkung und nicht auf explizite Durchführungsvorschriften verpflichtet werden. Dadurch können sie ihre

<sup>2</sup> Zumeist wird auch im Deutschen das englische Akronym NEET (Not in Education, Employment or Training) verwendet.



Hilfsleistungen besser an die Bedürfnisse des Adressaten anpassen.

## Herausforderungen

Diesen Potenzialen stehen aber gleichzeitig nicht unbeträchtliche Herausforderungen gegenüber. Erstens, erweist sich ein hohes Maß an **Rechtsunsicherheit** als mögliches, gravierendes Hindernis bei der Umsetzung Sozialer Wirkungskredite in Deutschland. Zwar geht die staatliche Gewährleistungsverantwortung im Sozialrecht mit einer privaten Erfüllungsverantwortung einher, allerdings betrachten zahlreiche Akteure die Möglichkeiten der haushaltsrechtlichen Darstellung eines SWKs skeptisch. Diese Zweifel zogen sich gleichermaßen durch unsere Gespräche mit Entscheidungsträgern in der Verwaltung, in Sozialunternehmen und im Bereich nachhaltiger Anlagen. In der Tat wird die rechtliche Abbildbarkeit eines SWKs, der in der Regel auf mindestens drei Jahre angelegt ist,<sup>3</sup> durch das Haushaltsrecht erschwert, das eine feste Bindung von Ausgaben über mehrere Jahre nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zulässt. Unmöglich ist die Abbildbarkeit indes nicht. Gleichzeitig wirft ein SWK Rechtsfragen bei Entscheidern in gemeinnützigen Stiftungen auf, weil die Möglichkeit der persönlichen Haftung bei Kapitalverlust nicht rechtsverbindlich geklärt ist.

Zweitens, erfordert die praktische Umsetzung eines SWKs ein hohes Maß an Expertise sowie ausreichendes Investitionskapital und geeignete Sozialunternehmen. Doch alle drei Bereiche erscheinen hierzulande

(noch) unterentwickelt. Ein Intermediär mit finanztechnischem, rechtlichem und praktischem Know How, wie beispielsweise Social Finance in Großbritannien, fehlt in Deutschland. Zum derzeitigen Mangel an Expertise gesellt sich eine überschaubare Landschaft an geeigneten Sozialunternehmen und potenziellen Investoren. Ein deutscher Markt für Soziale Investitionen steckt noch in den Kinderschuhen<sup>xii</sup> und Anreize für Kapitalgeber sind im Vergleich zum Ausland deutlich geringer. Denn aus politischen Gründen ist die Verzinsung von SWK-Einlagen im hohen einstelligen oder gar zweistelligen Bereich in Deutschland nicht realistisch – weil politisch nicht durchsetzbar.

Drittens, ist der Soziale Wirkungskredit ein komplexes Instrument mit diversen vertraglichen Ausgestaltungen und erfordert deshalb viel Zeit, Manpower und finanzielle Ressourcen zur Implementierung. Desweiteren bedarf die Wirkungsmessung der erbrachten Leistungen eines ausgeklügelten Evaluierungsdesigns, das zusätzliche Durchführungskosten verursacht. Die hohe Komplexität des Instruments ebenso wie die signifikanten Transaktionskosten stellen gerade die öffentliche Hand als „Auftraggeber“ vor Herausforderungen. Im angeführten Wirkungskredit in Essex County sind die prognostizierten Einsparungen auch deshalb so hoch, weil das County Council auf eine aufwendige Kontrollgruppen-Studie zur Evaluierung verzichtet. Hieran wird deutlich, dass die Komplexität eines Sozialen Wirkungskredits oftmals Kompromisse bei der Durchführung verlangt.

Letztlich gilt es, unintendierten Fehlansätzen vorzubeugen. Sozialdienstleister könnten beispielsweise dazu neigen, finanzielle und personelle Ressourcen auf jene Hilfeempfänger zu konzentrieren, von denen sie sich eine hohe Erfolgswahrscheinlichkeit ihrer Intervention erhoffen – und gleichzeitig all jene Adressaten zu vernachlässigen,

<sup>3</sup> Dieser Zeitraum umfasst dabei die reine Leistungserbringung. Hinzu kommen zusätzliche Zeiträume für Machbarkeitsanalysen, politische Entscheidungsfindung, Vorbereitung der Implementierung (alle ex ante) und Evaluation (ex post).

bei denen die angebotene Maßnahme weniger Erfolg verspricht. Einem solchen ‚Creaming‘ muss bei der Umsetzung eines SWKs vorgebeugt werden. Gleichzeitig sind Ausfallgarantien für potenzielle Investoren ein zweiseitiges Schwert, vor allem, wenn sie von Stiftungen für Investoren mit Erwerbzweck bereitgestellt werden. Im amerikanischen Rikers Island hat die Investmentbank Goldman Sachs knapp €7,7 Millionen in einen Sozialen Wirkungskredit zur Reintegration jugendlicher Straftäter eingelegt. Im Erfolgsfall fließen bis zu €9.3 Millionen an Goldman Sachs zurück. Bei Misserfolg springt jedoch die private Stiftung des ehemaligen New Yorker Bürgermeisters Michael Bloomberg ein und erstattet der Investmentbank drei Viertel ihrer Einlagen, also ca. €5,75 Millionen.<sup>xiii</sup> Durch solche Garantien mag zwar privates Investitionskapital gewonnen werden. Allerdings darf man zumindest hinterfragen, ob eine solche Anreizstruktur wirklich im Sinne des Instruments ist.

**Relevanz**

Der Soziale Wirkungskredit verspricht die Wirksamkeit von Maßnahmen im Arbeitsmarkt- und Sozialbereich zu erhöhen, indem er alte Denk- und Handlungslogiken aufbricht und Impulse für ein Mehr an Wirkung und Vorsorge setzt. Er verbindet dabei ein Plus an sozialer Wirkung mit einem Minus an finanziellem Aufwand. Hierin liegt seine Relevanz für politische wie administrative Entscheider.

Allerdings fehlt es an vergleichbaren Erfahrungen in diesem Bereich in Deutschland, sodass bislang weder die Potenziale noch die Herausforderungen hinreichend verstanden beziehungsweise einer kritischen Analyse unterzogen wurden. Eine solche Untersuchung ist der Anspruch des Projektes „Innovatives Regieren | Social Impact Bonds“ der stiftung neue verantwortung. Im weiteren Verlauf wird sich das Projekt der formal-rechtlichen Möglichkeiten und Beschränkungen zur Implementierung von SWKs und der Investitionsbereitschaft von Kapitalgebern widmen. Darüber hinaus hat sich die intersektorale Arbeitsgruppe zum Ziel gesetzt, Fallstudien für den Einsatz eines Sozialen Wirkungskreises zu erstellen und relevante Stakeholder aus Politik, Verwaltung, dem Sozialbereich und Stiftungswesen miteinander zu verknüpfen.

**Tab.1: Potenziale und Herausforderungen**

Potenziale	Herausforderungen
1 Verstärkte Wirkungsorientierung bei öffentlichen Einrichtungen und sozialen Dienstleistern	1 Rechtsunsicherheit bezüglich Umsetzung bei öffentlicher Verwaltung und Investoren
2 Etablierung einer Präventions- und Investitionskultur in Politik und Verwaltung	2 Mangel an Expertise, potenziellen Investoren und geeigneten Sozialdienstleistern
3 Innovationsförderung durch Risikoauslagerung an private Geldgeber	3 Hohen Transaktionskosten durch Komplexität und Evaluierung
4 Erhöhte Flexibilität für soziale Dienstleister	4 Fehlanreize durch Wirkzielvereinbarung

Eigene Darstellung.



## Endnoten

i. Die Zahl der Inobhutnahmen in Deutschland erreichte laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2013 mit 42.123 Kindern und Jugendlichen einen neuen Höchststand; siehe Statistisches Bundesamt 2014. Die Anzahl der Wohnungslosen in Deutschland wurde von der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2013) auf 284.000 für das Jahr 2012 geschätzt, Daten für das Jahr 2013 liegen nicht vor. Laut Schätzung der OECD betrug die Zahl der 15- bis 24-Jährigen, die nicht in Beschäftigung, Ausbildung oder Weiterbildung stehen, im dritten Quartal 2013 553.595 junge Erwachsene (persönliche Korrespondenz, 24. und 25.11.2014), während die Bundesagentur für Arbeit die Zahl der Grundsicherungsempfänger nach SGB II über 50 Jahren für das Jahr 2013 mit durchschnittlich 1.230.101 Personen angibt (BA 2014).

ii. Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2014.

iii. Es liegt bisher noch keine einheitliche Charakterisierung bzw. Definition des Sozialen Wirkungskredits vor. So wird der SWK je nach Betrachtungsweise und analytischer Schärfe als neuartiger Finanzierungsmechanismus sozialer Innovation, eine innovative Form ergebniszentrierter Leistungsvergabe oder als Wagniskapitalprodukt bezeichnet. Ein SWK ist jedoch mehr als ein reines Finanzierungsvehikel. Vgl. Azemati et al 2013:23; Bergius 2014:2; Liebman 2011:8 und 2013:11; Vennema & Koekoek 2013:2; Warner 2013:303-4.

iv. Schroeder, Neufeind, Jantz 2014:7.

v. Persönliche Kommunikation mit Roger Bullen (Essex County Council) 04.02. und 04.03.2014. Alle Angaben in Euro basierend auf einem Wechselkurs (£ zu €) von 1:1.2508 (Oanda, 17.10.2014).

vi. Liebman 2011:11.

vii. Siehe Krimmer & Priemer 2013.

viii. Basierend auf dem Impulsvortrag „Managing SIBs: Erfahrungen“ von Niklas Ruf (Juvat gGmbH) in der stiftung neue verantwortung, 16.05.2014.

ix. Social Finance 2014.

x. Selman 2014.

xi. Schroeder 2012:59.

xii. Siehe Bertelsmann Stiftung 2014:26.

xiii. Vgl. Olson & Phillips 2013. Alle Angaben in Euro basierend auf einem Wechselkurs (\$) zu €) von 1:0,80053 (Oanda, 28.11.2014).

## Literatur

Azemati, H., M. Belinsky, R. Gilette, J. Liebman, A. Selman, A. Wyse 2013. Social Impact Bonds: Lessons Learned So Far. Community Development Investment Review 9/1, 23–33.

Bergius, S. 2014. Die Mission im Blick - auch beim Vermögen. Handelsblatt Business Briefing 2, 14.02.2014, 2–5.

Bertelsmann Stiftung 2014. Wirkungsorientiertes Investieren: Neue Finanzierungsquellen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, September 2014.

Bundesagentur für Arbeit (BA) 2014. Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Zeitreihe zu Strukturwerten SGB II nach Ländern. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit, Oktober 2014. <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iiiia7/zr-laender-struktur-rev/zr-laender-struktur-rev-d-O.xls>, Stand: 20.11.2014.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2013. Schätzung der Wohnungslosigkeit in Deutschland 2003-2012. Bielefeld: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. [http://www.bagw.de/media/doc/STA\\_13\\_Schaetzung\\_Tabelle.pdf](http://www.bagw.de/media/doc/STA_13_Schaetzung_Tabelle.pdf), Stand: 20.10.2014.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2014. Auf den Punkt. Informationen aus dem Bundesfinanzministerium. Bundeshaushalt 2014. Berlin: Bundesministerium der Finanzen. [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2014-09-17-auf-den-punkt-bundeshaushalt-2014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2014-09-17-auf-den-punkt-bundeshaushalt-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=4), Stand: 10.11.2014.

Krimmer, H. & J. Priemer 2013. ZiviZ-Survey 2012: Zivilgesellschaft verstehen. Berlin: Stifterverband für die deutsche Wissenschaft, November 2013.

Liebman, J. 2013. Pay for Progress: Social Impact Bonds. Harvard Magazine, Juli-August 2013, 11-12.

Liebman, J. 2011. Social Impact Bonds. A Promising New Financing Model to Accelerate Social Innovation and Improve Government Performance. Washington: Center for American Progress, Februar 2011.

Olson, J. & A. Phillips 2013. Rikers Island: The First Social Impact Bond in the United States. Community Development Investment Review 9/1, 97-101.

Schroeder, W. 2012. Vorsorge und Inklusion. Wie finden Sozialpolitik und Gesellschaft zusammen? Berlin: Vorwärts.

Schroeder, W., M. Neufeind, B. Jantz 2014. Erwachen die schlafenden Riesen? Warum die deutschen Sozialversicherungen als aktive Gestalter vorsorgender Sozialpolitik gebraucht werden. Policy Brief 1/2014. Berlin: Das Progressive Zentrum, März 2014.

Selman, Alina 2014. Social Impact Bonds in the United Kingdom and United States. Vortrag im Rahmen des Workshop „Social Impact Bonds anwenden – Werkzeugkasten für Innovative Regieren“. Berlin: stiftung neue verantwortung, 16.05.2014.

Social Finance 2014. The Global Social Impact Bond Market. London: Social Finance, August 2014.

Statistisches Bundesamt 2014. Mit 42.100 Inobhutnahmen neuer Höchststand im Jahr 2013. Pressemitteilung 262/14, 25.07.2014. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/07/PD14\\_262\\_225pdf.pdf;jsessionid=ABFDE01C5A547B70D9BE1FE4289B6FCE.cae3?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/07/PD14_262_225pdf.pdf;jsessionid=ABFDE01C5A547B70D9BE1FE4289B6FCE.cae3?__blob=publicationFile), Stand: 20.10.2014.

Vennema, B. & R. Koekoek 2013. Social Impact Bonds. Opportunities and Challenges for The Netherlands. Amsterdam: ABN AMRO, September 2013.

Warner, M.E. 2013. Private Finance for Public Goods: Social Impact Bonds. Journal of Economic Policy Reform 16/4, 303–319.

## Über die Stiftung

Die stiftung neue verantwortung ist ein unabhängiger, gemeinnütziger und überparteilicher Think Tank mit Sitz in Berlin. Sie fördert kreatives, interdisziplinäres und sektorübergreifendes Denken zu den wichtigsten gesellschaftspolitischen Themen und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Durch ihr Fellow- und Associateprogramm ermöglicht sie den intensiven Austausch junger Experten, Praktiker und Vordenker aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft.

Zitierweise: Fliegau, M.T. 2014. Sozialer Wirkungskredit. Struktur, Potenziale, Herausforderungen. Berlin: stiftung neue verantwortung, Dezember 2014.

## Impressum

stiftung neue verantwortung e. V.  
Beisheim Center  
Berliner Freiheit 2  
10785 Berlin  
T. +49 30 81 45 03 78 80  
F. +49 30 81 45 03 78 97  
www.stiftung-nv.de  
info@stiftung-nv.de

Gestaltung:  
Pentagram Design, Berlin

Graphiken:  
akzente GmbH, München

Schlusslektorat:  
Wera Mohns Patten, Franziska Wiese

Kostenloser Download:  
www.stiftung-nv.de

## Über das Projekt

Das Projekt „Innovatives Regieren | Social Impact Bonds“ untersucht am Beispiel der Sozialen Wirkungsfinanzierung welche Rolle innovative und wirkungsorientierte Regierungs- bzw. Förderinstrumente spielen können, um auf gesellschaftliche Herausforderungen zu antworten. Den betroffenen Menschen zum Zentrum politischer Entscheidungen sowie deren administrativer Umsetzung zu machen, stellt dabei ein – wenn nicht das – zentrale Anliegen der intersektoralen Arbeitsgruppe dar.

Mehr Informationen zum Projekt “Innovatives Regieren | Social Impact Bonds“ unter:  
[www.stiftung-nv.de/Wirkungskredit](http://www.stiftung-nv.de/Wirkungskredit)

Herzlichen Dank an die ProjektmitarbeiterInnen Ulrike Unterhofer und Marcel Mucha für ihren unermüdlichen Einsatz und exzellente Recherchearbeit.



Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-NC-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der stiftung neue verantwortung, die mit der Lizenz „CC BY-NC-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“, „Nicht-Kommerziell“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/>

[mfliegauf@stiftung-nv.de](mailto:mfliegauf@stiftung-nv.de)