

POLICY BRIEF

Februar 2015

**Investition, Intervention, Impact.
Der Soziale Wirkungskredit in Deutschland.**

Executive Summary

Der Soziale Wirkungskredit (SWK) sucht hartnäckige gesellschaftliche Probleme wirksamer als bestehende Ansätze zu lösen. Hierzu bilden öffentliche Verwaltung, private Vorfinanzierer und Sozialdienstleister eine Wirkungspartnerschaft, die von einem Intermediär gemanagt und von einem Gutachter evaluiert wird.

Der SWK stellt damit eine neuartige, innovative Form sozialen Regierens dar. Allerdings wurden bislang weder der Wirkungskredit noch seine Potenziale und Herausforderungen im deutschen Sozialsystem hinreichend verstanden beziehungsweise unabhängig untersucht und beurteilt. Die Associate-Gruppe „Innovatives Regieren | Social Impact Bonds“ der stiftung neue verantwortung hatte sich zum Ziel gesetzt, eine solche Beurteilung vorzunehmen. Nachfolgend präsentieren wir unsere Ergebnisse und Empfehlungen.

Mehrwert ja, Revolution nein

Der Mehrwert des SWK liegt für politisch-administrative Entscheiderinnen und Entscheider darin, dass er die Wirksamkeit sozialer Dienstleistungen mit Einsparungen für öffentliche Einrichtungen verbindet. Zugeleich lagert er die höheren Durchführungs-kosten intensiver (in der Regel präventiver) Ansätze zunächst auf externe Geldgeber aus. Somit ermöglicht der SWK, dass Bedürftigen zielgruppengerechter, intensiver – und somit wirksamer – als bei herkömmlichen Maßnahmen geholfen wird.

Der SWK wird unser Sozialstaatsmodell jedoch nicht grundlegend umwerfen. Dafür sind alleine die Anforderungen an das Instrument und seine Anwendung zu hoch. Allerdings bietet er sich als Werkzeug gerade für jene sozialen Problemlagen an, in denen bisherige Maßnahmen nur begrenzten Erfolg gezeitigt haben. Hierzu zählt die Gefährdung von Kindern innerhalb der Familie ebenso wie Jugendarbeitslosigkeit oder die Erwerbsunfähigkeit durch psychische Erkrankung.

Modellprojekte auflegen, Kompetenzen bündeln, Ausfallrisiken senken

Wir empfehlen, weitere SWK-Modellprojekte aufzulegen, Kompetenzen auszutauschen beziehungsweise zu bündeln und Maßnahmen zu ergreifen, um Ausfallrisiken zu senken. Wir regen hierzu einen Wissens- und Kompetenztransfer unter SWK-Akteuren und Interessierten an, der mittelfristig in eine Kompetenzplattform in Gestalt eines Labs oder einer Taskforce münden kann. Darüber hinaus erachten wir die Errichtung eines Kompetenzzentrums ähnlich dem britischen Centre for Social Impact Bonds als äußerst sinnvoll. Denn wir halten den SWK für einen Wirkungstreiber mit Perspektive.

Der vorliegende Policy Brief ist das Ergebnis einer zehnmonatigen Zusammenarbeit von Finanz- und Haushaltsexpertinnen und -experten, sozialen Praktikerinnen, Referatsleiterinnen und Referentinnen in Bundesministerien und Wirtschaftswissenschaftlern. Er liefert wichtige Erkenntnisse und Einsichten für Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung, aber auch in Sozialunternehmen, Wohlfahrtsverbänden, Stiftungen und anderen Akteuren im entstehenden sozialen Kapitalmarkt.

Mark T. Fliegauf
Fellow

„Innovatives Regieren |
Social Impact Bonds“

Lucia De Carlo
Associate 2014/15

Jochen Herdrich
Associate 2014/15

Dorit Hornauer
Associate 2014/15

Tina Jansen
Associate 2014/15

Karin Schetelig
Associate 2014/15

Thorsten Schramm
Associate 2014/15

Guo Xu
Associate 2014/15

1. Wer immer tut, was er schon kann ...

... bleibt immer das, was er schon ist. Und so, rät uns Henry Ford, sollen wir Neues wagen. Für Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung ist aus dem Soll ein Muss geworden. Denn das Spannungsverhältnis von wachsenden Anforderungen an staatliche Leistungen einerseits und dem Diktat der „schwarzen Null“ (Schuldenbremse) andererseits macht Innovation zur politisch-administrativen Notwendigkeit. Ein „weiter wie bisher“ ist schlichtweg nicht mehr möglich – gerade im Sozialbereich.

Innovation und Regieren sind dabei kein Gegensatz, wie der Blick ins Ausland zeigt. Dort haben Vorreiter in Politik und Verwaltung in den vergangenen Jahren auf unterschiedliche Art und Weise versucht, neuartige Ansätze, Methoden und Modelle zu entwickeln und anzuwenden. Solche Versuche **innovativen Regierens** manifestieren sich unter anderem im dänischen MindLab, dem Australian Center for Social Innovations oder dem britischen Behavioural Insights Team.

Einer der vielversprechendsten neuartigen Politik- und Regierungsansätze scheint der **Soziale Wirkungskredit** (SWK)^a zu sein, der unter der Steuerungshoheit des Staates öffentliche Einrichtungen, Sozialdienstleister, Vorfinanzierer, Intermediäre und Gutachter in einer Multi-Stakeholder-Partnerschaft zusammenbringt. Indem er die vorherrschenden Maßnahme-, Output- und Effizienzlogiken öffentlicher Einrichtungen um eine Wirkungslogik erweitert, sucht der SWK Innovation und Wirkung zu verbinden. Denn innovatives, soziales Regieren ist weder Selbstzweck noch Allheilmittel,¹ sondern bedeutet im Fall des SWK, Politikvorhaben und Maßnahmen auf ihre **Wirksamkeit** hin zu prüfen, gegebenenfalls neu auszurichten und in effektive Leistungen zu investieren.

^a Dem deutschen Begriff des Sozialen Wirkungskredits entsprechen die englischen Pendants „Social Impact Bond“ (vorwiegend in Großbritannien), „Pay for Success Bond“ (Vereinigte Staaten) und „Social Benefit Bond“ (Australien).

Dies trifft umso mehr für jene sozialen Problemlagen zu, die sich trotz unterschiedlicher politischer und administrativer Bemühungen als ungemein resistent erweisen. So werden hierzulande jährlich mehr als 40.000 Kinder und Jugendliche zum eigenen Schutz aus ihren Familien genommen, knapp 300.000 Deutsche sind wohnungslos, rund 550.000 junge Erwachsene gehen weder einer Beschäftigung noch einer Aus- oder Weiterbildung nach und mehr als eine Million der über 50-Jährigen können ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten.²

Gerade in diesen Problemfeldern verspricht der SWK eine Chance auf Besserung und sollte daher die kritische Neugier all jener Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger entfachen, die sich das Leitmotiv der Bundesregierung – wirksam(er) zu regieren – auf die Fahnen geschrieben haben.³ Zumal der Status quo nicht nur für jede Betroffene und jeden Betroffenen eine persönliche Belastung bedeutet, sondern darüber hinaus immense Kosten für die Gemeinschaft verursacht. Schon heute stellt der Arbeits- und Sozialbereich mit gut 125 Milliarden Euro den weitaus größten Posten im Bundeshaushalt dar.⁴

Tatsächlich erzielte Wirkung ist immer das Resultat eines Wirkmechanismus und seines jeweiligen Kontextes.⁵ Und weil der Mechanismus des SWK so überzeugend ist, dass seit 2010 weltweit 25 Modellprojekte unter anderem in Großbritannien, den Vereinigten Staaten, Belgien und den Niederlanden gestartet wurden (siehe Abb. 1), hatte sich die sektorenübergreifende Arbeitsgruppe „Innovatives Regieren | Social Impact Bonds“ der stiftung neue verantwortung zum Ziel gesetzt, die Anwendbarkeit, Potenziale und Herausforderungen des SWK in Deutschland unabhängig, überparteilich und kritisch zu untersuchen und zu beurteilen.

Dieser Policy Brief ist das Ergebnis unserer zehnmonatigen Analyse, in die Briefings, Befragungen und Interviews mit nahezu 50 Expertinnen und Experten im In- und Ausland eingeflossen sind, und soll Entscheiderinnen und Entscheidern in Politik, Verwaltung,

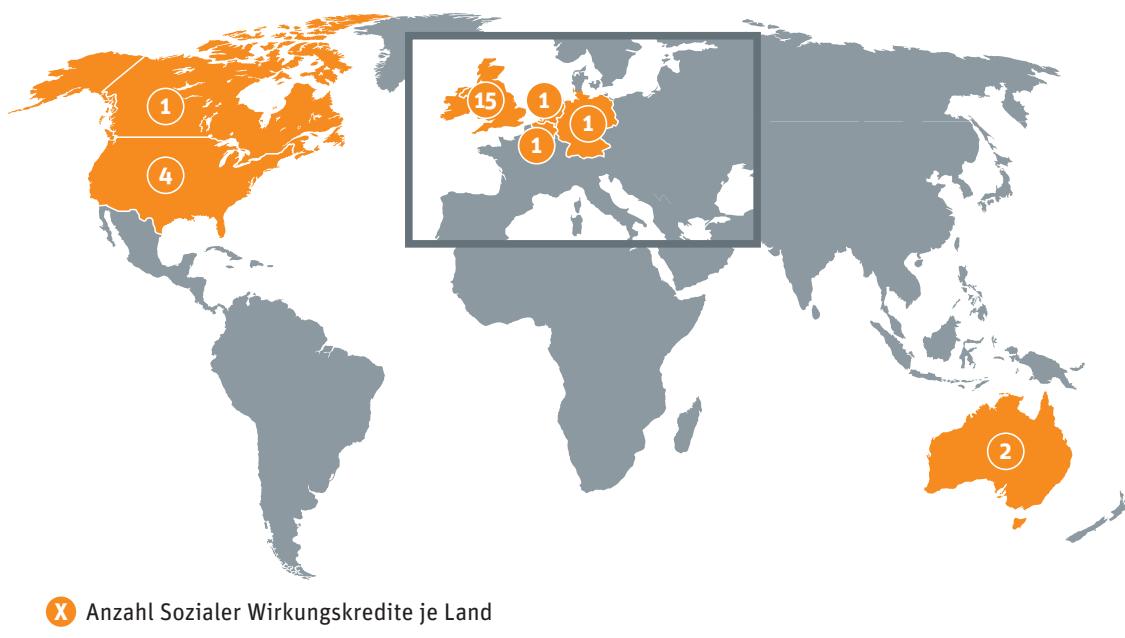


Abb. 1: SWK-Modellprojekte weltweit. Darstellung nach Social Finance 2014a.

Sozialunternehmen, Wohlfahrtsverbänden, Stiftungen und anderen Akteuren im entstehenden sozialen Kapitalmarkt als Orientierungshilfe dienen. Zugleich war es uns ein Anliegen, eben jene Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger zusammenzubringen und zum sektorenübergreifenden Austausch anzuregen. Wir hoffen, diesem Anspruch gerecht geworden zu sein.

2. Sozialpartnerschaft mit Impact

Der SWK ist auch in Deutschland angekommen. So sucht das erste Modellprojekt hierzulande mit Namen „Eleven Augsburg“ mindestens 20 Jugendliche und junge Erwachsene aus der Region Augsburg, die sich weder in Beschäftigung noch in Aus- oder Weiterbildung befinden und bislang nicht adressiert werden konnten, in Ausbildung oder Arbeit zu bringen.⁶

Im Grunde handelt es sich beim SWK um eine Multi-Stakeholder-Partnerschaft, die diverse Akteure zusammenbringt, um hartnäckige soziale Probleme zu lösen: die öffentliche Hand, Intermediäre, Investoren,

Sozialdienstleister und Gutachter (oftmals aus der Wissenschaft). Der SWK beruht dabei auf zwei Säulen: Die erste Säule bildet der Vertrag zwischen öffentlicher Hand und einem Intermediär. Hierin wird ein soziales Problem beschrieben, ein **klar definiertes Wirkungsziel vereinbart** und ein **Vergütungsmechanismus bei Zielerreichung** festgelegt. Vertragsgegenstand ist somit der konkrete Beitrag zur Lösung eines sozialen Problems wie etwa die Reduzierung von Ausbildungabbrüchen, die erfolgreiche Reintegration jugendlicher Straftäterinnen und Straftäter oder die Vermittlung von Langzeitarbeitlosen in den ersten Arbeitsmarkt.

Basierend auf dem Vertragswerk schaffen die Akteure die zweite Säule: einen **funktionalen Wirkungskreis**, der sich in vier Abschnitte unterteilt (Abb. 2):

- Vorfinanzierung durch private (zumeist philanthropische) Kapitalgeber
- Leistungserbringung durch soziale Dienste und Unternehmen
- Evaluation durch einen unabhängigen Gutachter
- Kapitalrückfluss von der öffentlichen Hand an die Vorfinanzierer – allerdings nur bei Zielerreichung.

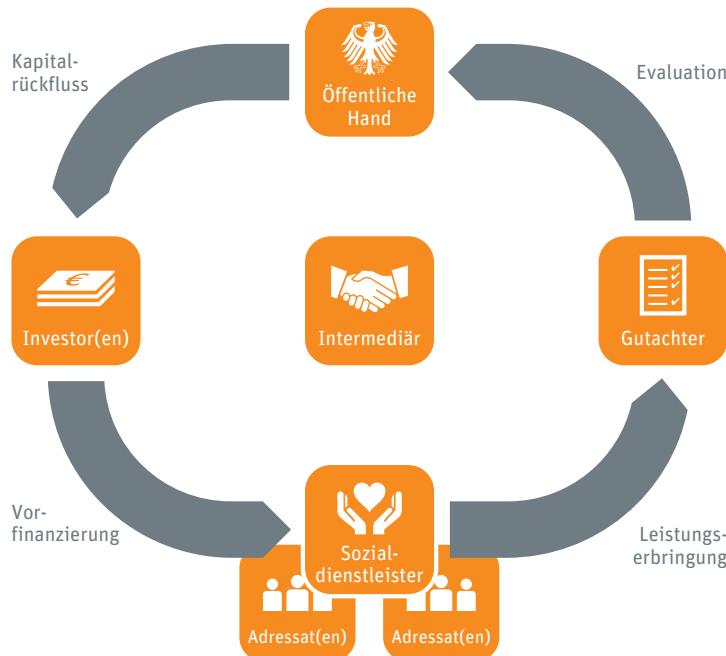


Abb. 2: Wirkungskreis des SWK. Quelle: Fliegauf 2014.

Zuerst investieren private, zumeist philanthropische Geldgeber Kapital, um eine erfolgversprechende Sozialdienstleistung über mehrere Jahre vorzufinanzieren. Jene Leistung wird entweder von einem oder gemeinsam von mehreren Sozialunternehmen erbracht. Daraufhin prüft ein unabhängiger Gutachter, ob das vorgegebene Wirkungsziel erreicht worden ist.

Ist dies der Fall, erhalten die Investoren ihr eingesetztes Kapital inklusive einer Rendite von der öffentlichen Hand zurück. Wird das Wirkungsziel hingegen nicht erreicht, muss die öffentliche Hand keinerlei Auszahlung leisten, hat also keine finanziellen Aufwendungen. Der Investor gewährt somit einen Kredit, den die öffentliche Hand nur im Erfolgsfall zurückzahlen muss. Die am SWK beteiligten Sozialunternehmen hingegen haben die Finanzierung ihrer jeweiligen Dienstleistung(en) für den gesamten Vertragszeitraum, in der Regel zwischen drei und fünf Jahren, mit besserer finanzieller Ausstattung als in herkömmlichen Finanzierungsmodellen vorab und vollständig gesichert.

„Gemanagt“ wird der Wirkungskreis durch einen **Intermediär**, der eine zentrale Rolle einnimmt – agiert er doch als Koordinations- und Steuereinheit. Der Intermediär ist es, der die Anschubfinanzierung organisiert, hierzu Kapital von privaten Geldgebern einwirbt und im Erfolgsfall die staatliche Rückzahlung inklusive Zinsen an die Investoren weiterleitet. Zudem organisiert er die Umsetzung durch den beziehungsweise die sozialen Dienstleister, die sich der bedürftigen Adressatinnen und Adressaten annehmen, und übernimmt hierbei in der Regel das intensive Datenmanagement. Letztlich wird der unabhängige Gutachter ebenfalls vom Intermediär – oder direkt von der öffentlichen Hand – beauftragt.

Der SWK bündelt somit Stakeholder aus verschiedenen Sektoren in einer Wirkungspartnerschaft – eine Grundvoraussetzung erfolgreicher Sozialpolitik, die sich am Bedarf der Menschen orientiert.⁷ Gleichzeitig erlaubt der SWK den staatlichen Einrichtungen, ihre (Steuerungs-)Verantwortung beizubehalten. Es findet also **keine Privatisierung öffentlicher Hoheitsaufgaben statt**.

3. Wirksam(er) helfen, Haushalte entlasten

Der Mehrwert des SWK liegt darin, dass er die **Wirksamkeit sozialer Dienstleistungen mit Einsparungen für öffentliche Einrichtungen verbindet** und zugleich die höheren Durchführungskosten intensiver (in der Regel präventiver) Ansätze zunächst auf externe Geldgeber auslagert. Somit ermöglicht der SWK, dass Bedürftigen vorausschauender, zielgruppengerechter, intensiver – und somit wirksamer – als bei herkömmlichen Maßnahmen geholfen wird.

Bislang fällt es Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern mit Budgetverantwortung schwer, sich auf intensivere Leistungen im Sozialbereich einzulassen, die deutliche Mehrkosten im Vergleich zu bestehenden (aber nur begrenzt effektiven) Maßnahmen verursachen. Fakt ist: Intensivere Ansätze und Leistungen verlangen in der Regel einen höheren zeitlichen und personellen Aufwand und kosten daher zumeist mehr. Durch die vergleichsweise hohen Maßnahmekosten fallen solche Hilfsangebote oftmals dem Diktat der Kosteneffizienz öffentlicher Leistungen zum Opfer.

Bei der Betrachtung von Hilfsangeboten müssen jedoch die **Maßnahme- und Folgekosten** der jeweiligen Ansätze miteinander verglichen werden.

Intensive Leistungen mögen zwar kurzfristig teurer sein. Indem sie aber eine höhere Wirkung erzielen, verhindern sie, dass sich durch Ketten zunehmend teurer werdender Maßnahmen nach und nach immense Folgekosten akkumulieren.

So amortisieren sich die anfänglich hohen Aufwendungen im Vergleich zu bestehenden Ansätzen über die Zeit (Abb. 3). Eben jener Gesamtkostenvergleich wird durch den SWK gefördert. Gleichzeitig **lagert** der Wirkungskredit die **Durchführungskosten** der intensiven/präventiven Dienstleistung zunächst **an externe Investoren aus**.

Denn nur, wenn sich die Einsparungen von Folgekosten auch tatsächlich für die öffentliche Hand einstellen und diese letztlich die Durchführungskosten übersteigen, findet ein Kapitalrückfluss an den Vorfinanzierer statt. Somit schafft die jeweilige öffentliche Einrichtung nicht nur einen messbaren Mehrwert für Bedürftige, sondern spart durch die erfolgreiche Maßnahme auch Kosten ein.

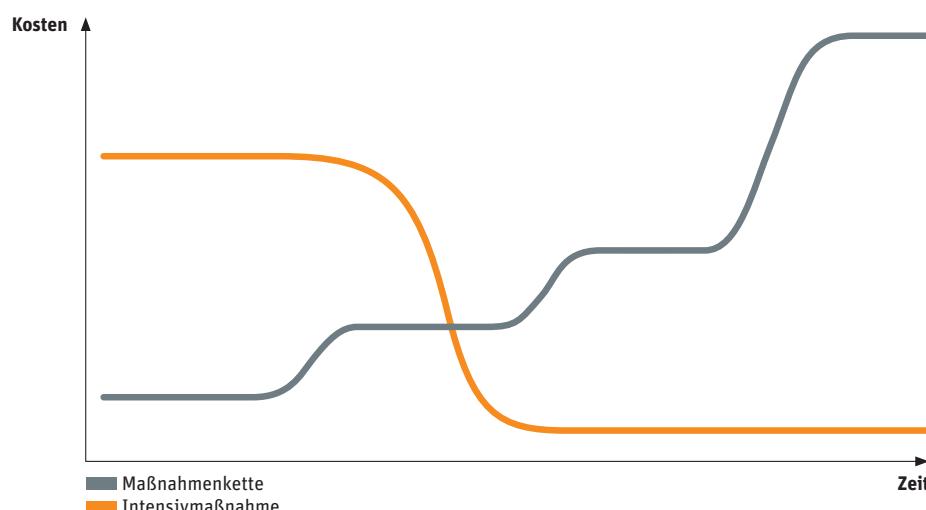


Abb. 3: Vergleich idealtypischer Kostenverläufe über Zeit.

Ein Beispiel aus dem englischen Landkreis Essex verdeutlicht diese 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 Betreuungsaufenthalts für Jugendliche liegt bei 2,3 Jahren und die jährlichen Kosten betragen im Landesdurchschnitt knapp unter € 200.000 pro Person. Im Rahmen des seit November 2012 laufenden SWK werden rund 380 Jugendliche und ihre Familien über fünf Jahre sozialtherapeutisch betreut. Ziel ist es, die Resilienz des familiären Zusammenlebens zu erhöhen und so eine Heimunterbringung bei etwa 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 circa € 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.⁸

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, wie das Beispiel Essex aufzeigt, die jeweilige Gebietskörperschaft bei einem erfolgreichen SWK neben der sozialen auch eine finanzielle Rendite, wobei indirekte Einsparungen im weiteren Lebensverlauf der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger nicht mit eingerechnet sind.



Abb. 4: Zusammenhang von Maßnahmeintensität, Wirkung und Gesamtkosten.

Es ist die Verknüpfung von sozialer Wirkung und öffentlicher Einsparung, die den Mehrwert des SWK begründet.

4. Anwendung: Revolution abgesagt

Der SWK bedeutet eine kulturelle Neuausrichtung, weil er darauf abzielt, die Maßnahme- und Outputlogik öffentlicher Verwaltungen durch eine evidenzbasierte **Wirkungslogik** zu ergänzen und in bestimmten Bereichen langfristig abzulösen. Noch viel zu häufig wird im Sozialsektor auf die sorgsame und empirisch belastbare Evaluation von Maßnahmen verzichtet – zum Nachteil der Hilfebedürftigen.

Gleichzeitig propagiert er eine **Investitionskultur**, in der soziale Hilfeleistungen vorausschauend und zielgerichtet zur Verhinderung von Worst-Case-Szenarien gewährt werden. Sie zielt darauf ab, **früher und intensiver zu fördern**, statt Nachsorge mit großem finanziellem Aufwand zu betreiben. Indem der SWK den Blick öffentlicher Entscheiderinnen und Entscheider auf **Maßnahme- und Folgekosten** lenkt, eröffnet er Möglichkeiten zu mehr „Investitionen“ in vorsorgende Maßnahmen, die sich bereits mittelfristig auszahlen können. So werden

mittel- und langfristige Folgeabwägungen und Wirkungshebel über reine Kosteneffizienz gesetzt.

Dabei kommt ein SWK tendenziell sowohl für Pflicht- als auch für Ermessensaufgaben⁹ infrage, wobei sich sein primärer Nutzen je nach Aufgabentyp unterscheidet. Das Potenzial des SWK liegt bei Pflichtleistungen stärker in der Optimierung beziehungsweise Wirkungssteigerung der Maßnahmen. Dagegen könnte eine wichtige Aufgabe des SWK bei Ermessensleistungen darin liegen, die finanzielle Unterversorgung zu beheben und langfristig Einsparungen zu erzielen, die wiederum für ein nachhaltiges Angebot genutzt werden können.

Dennoch wird der SWK die Grundlagen unseres Sozialstaatsmodells nicht komplett umwerfen, wie es unter anderem von einigen Vertreterinnen und Vertretern der Wohlfahrtsverbände befürchtet wird. Eine Revolution ist somit abgesagt. Denn die Anforderungen an das Instrument und seine Anwendung sind hierfür zu hoch. Ein SWK macht nur unter fünf bestimmten Voraussetzungen Sinn:

- 1 Hoher Veränderungsbedarf im Maßnahmenbereich
- 2 Signifikantes Einsparpotenzial direkter Folgekosten
- 3 Überschaubarer Einsparungszeitraum
- 4 Möglichkeit eines klaren Nachweises von Wirkung
- 5 Vorhandensein eines neuartigen Lösungsansatzes

Hoher Veränderungsbedarf

Ein hoher Veränderungsbedarf besteht trotz der allgemein guten Verfasstheit unseres Sozialsystems in diversen Politik- und Maßnahmebereichen.

In einem strukturierten Mapping-Prozess^b konnten wir einen solchen Bedarf gerade in fünf Problemfeldern deutlich ausmachen.

Das erste Problemfeld umfasst gefährdete Kinder und Familien, wobei wir uns auf die konkreten Problembereiche Entwicklungsstörung, Bildungsstörung und Fremdunterbringung konzentrierten. Hierbei geht es in erster Linie darum, „Kinder zu befähigen“, wie es der bayerische Landes-Caritas-Direktor Bernhard Piendl ausdrückt, „um so negative Karrieren zu vermeiden“ (1).¹⁰ Ähnlich verhält es sich mit gefährdeten Jugendlichen, gerade in den Bereichen Schulabbruch, (wiederholte) Jugendkriminalität und Fremdunterbringung (2). Wir stellen zudem einen hohen Veränderungsbedarf und -druck in den Hilfsangeboten für jene Menschen fest, die entweder Grundsicherung empfangen (3), auf Pflege angewiesen (4) oder von psychischer Erkrankung bedroht beziehungsweise betroffen sind (5).

Signifikantes Einsparpotenzial und überschaubarer Zeitraum

Der SWK könnte prinzipiell in all diesen Bereichen angewandt werden. Allerdings nur unter der zweiten Voraussetzung: Die zu erzielenden Einsparungen der öffentlichen Hand müssen so hoch ausfallen, dass die entstehenden Kosten inklusive der im Erfolgsfall zu zahlenden Rendite kompensiert werden. Ein Fallbeispiel verdeutlicht hier die Grenzen des SWK: Knapp 18.000 Jugendliche werden pro Jahr aus dem Jugendarrest entlassen. Etwa zwei Drittel (65,2 Prozent) werden dabei innerhalb der nächsten drei Jahre rückfällig. Statistisch gesehen verursacht jede beziehungsweise jeder der gut 11.000 rückfälligen Jugendlichen direkte Folgekosten von circa € 17.500.¹¹ Multisystemische Therapieangebote senken zwar

^b Unser Ausgangspunkt waren 18 Maßnahmenbereiche, die wir systematisch untersuchten und welche von frühkindlicher Bildung über Schul- und Ausbildungsabbruch, soziale Isolation, chronische und seelische Erkrankung bis zur Insolvenzberatung und gesetzlichen Betreuung reichten. Siehe hierzu auch Appendix 1.

erwiesenermaßen die Rückfallquote, jedoch rechnen sich diese Hilfsmaßnahmen aufgrund ihrer hohen Durchführungskosten nur für eine eng begrenzte Gruppe von Insassinnen und Insassen. Diese Zielgruppe auszumachen und einzugrenzen, ist dabei äußerst schwierig.

Gleichzeitig müssen die Einsparungen in der Laufzeit des SWK anfallen, die abhängig vom konkreten Vorhaben zwischen zwei und acht Jahren dauern kann. Dies ist in der frühkindlichen Bildung oder etwa der vorschulischen Sprachförderung kaum zu realisieren, weil sich Einsparungen bisweilen erst nach zehn Jahren oder später einstellen.

Klarer Wirkungsnachweis

Ein aussagekräftiger Wirkungsnachweis bedingt die Möglichkeit, die erzielten Resultate in einem ersten Schritt zu erfassen und sie in einem zweiten Schritt gegen die kontrafaktische Fortführung des Status quo zu stellen. Beides ist im Sozialbereich mit diversen Herausforderungen verbunden.

Um Wirkung zu erfassen, müssen zunächst Wirkungsziel und Zielgruppe festgelegt werden. Hier haben wir die Schwierigkeiten bei unserer Auswahl möglicher Fallstudien selbst erlebt. Denn solche Ziele können nur über Erfolgskennzahlen (Key Performance Indicators, KPI) dargestellt werden, das heißt, sie müssen sowohl mess- als auch quantifizierbar sein. Welche Kennzahlen lassen sich aber beispielsweise für wirksame familienpädagogische Hilfen heranziehen? Die Reduktion von Inobhutnahmen durch das Jugendamt? Wenn ja, wie behandeln wir dann Fälle, in denen die Herausnahme aus dem familiären Umfeld für die Kinder beziehungsweise Jugendlichen und ihre Familien unabdingbar ist? Wie nachfolgend aufgezeigt wird, haben wir uns nach diversen Diskussionen auf die Reduzierung von Inobhutnahmen als zentrale Kennzahl bei den staatlichen Hilfen zur Erziehung verständigt. Allerdings lässt sich die Qualität vieler Sozialdienstleistungen, wie etwa der ambulanten oder stationären Altenpflege, noch schwerer bestimmen. Zugleich stel-

len wir bei vielen Sozialunternehmen und -diensten in der freien Wohlfahrt eine fehlende Tradition und somit eine fehlende Vertrautheit mit Instrumentarien und Techniken der Wirkungsmessung fest.

Im zweiten Schritt verlangt ein veritabler Wirkungsnachweis **Attributierbarkeit**. Dies bedeutet, dass klar ersichtlich werden muss, dass das erzielte Ergebnis auch tatsächlich auf die vorgenommene Intervention zurückgeführt werden kann. Dies ist, so Philipp Hoelscher, Leiter der Abteilung Forschung und Analyse der Phineo gAG, wegen der Multikausalität vieler Problemlagen „sehr schwer, wenn nicht in manchen Kontexten tatsächlich unmöglich“.¹²

Neuartige Lösungsansätze

Letztlich gestaltet es sich durchaus schwierig, Dienste und Unternehmen zu finden, die neuartige und wirksame Lösungsansätze für soziale Probleme hierzulande anbieten – trotz einiger Vorzeigeeinrichtungen wie wellcome, Rock Your Life! und Joblinge. Nicht zuletzt, da bereits ein dichtes wohlfahrtsstaatliches Netz den deutschen Sozialbereich durchzieht, in dem staatliche Einrichtungen und insbesondere die Träger der Freien Wohlfahrtspflege viele Dienstleistungen anbieten, die in Großbritannien und den Vereinigten Staaten in einer solchen Vielfalt nicht existieren. Daher werden zahlreiche soziale Probleme, gerade im Vergleich zum angloamerikanischen Raum, bereits systematisch angegangen. Innovative Neuerungen, welche die bestehenden Hilfesysteme, Rechtskreis- und Finanzierungslogiken herausfordern, sind hierzulande daher schwierig(er) zu entwickeln. Dies ist ein Grund, warum sich die Zahl SWK-geeigneter Sozialunternehmen in einem überschaubaren Rahmen hält.

Hinzu gesellt sich ein Anreizdilemma für etablierte Träger. Denn das Versorgungssystem der Freien Wohlfahrtspflege, dem der überwiegende Anteil der deutschen Sozialunternehmen angehört,¹³ bedient in vielen Bereichen bedarfsorientiert mit dem Ziel der Vollauslastung. Die Absicht des SWK ist es

jedoch, den – vor allem stationären – Versorgungsbedarf zu reduzieren. So sehen sich etablierte Sozialunternehmen gegensätzlichen Anreizen gegenüber, mit der Tendenz, den SWK eher als Gefahr denn als Chance zu betrachten. Auch wenn diese fünf Faktoren die Anwendungsmöglichkeiten und -wahrscheinlichkeiten des SWK begrenzen, ergeben sich doch diverse Einsatzmöglichkeiten, unter anderem im Maßnahmenbereich Hilfen zur Erziehung, wie wir nachfolgend aufzeigen.

5. Deutschland, deine (gefährdeten) Kinder

In Deutschland leiden Zehntausende Kinder unter Vernachlässigung, Gewalt oder Missbrauch. So schätzten Jugendämter im Jahr 2013 in knapp 40.000 Fällen das Wohl eines Kindes als gefährdet ein. In gut 35.000 Fällen stellten sie zumindest einen Hilfe- beziehungsweise Unterstützungsbedarf fest.¹⁴ Und die Zahl betreuter Familien in der Sozialpädagogischen Familienhilfe hat sich seit dem Jahr 2000 mehr als verdreifacht (Abb. 5). Im Jahr 2013 erhielten **knapp 70.000 Familien pädagogische Hilfsmaßnahmen**.¹⁵ Dennoch werden mehr als 40.000 Kinder und Jugendliche pro Jahr als Ultima Ratio von den Jugendämtern zum eigenen Schutz

aus ihren Familien und in staatliche Obhut genommen. Auch hier ist die Tendenz steigend. Die Zahl der Inobhutnahmen nahm seit dem Jahr 2000 um ein Drittel zu.¹⁶ Insgesamt erhielten rund 140.000 Kinder und Jugendliche zum Jahresende 2013 in sogenannten familienersetzenden Hilfen zur Erziehung (HzE), das heißt, sie wachsen in Pflegefamilien, Heimen oder sonstigen betreuten Wohnformen auf.¹⁷

Wir sind uns bewusst, dass familiäre Konflikte, Eskalationsspiralen und häusliche Gewalt gegen Kinder niemals vollständig verhindert werden können. Dennoch sind Fälle von Kindeswohlgefährdungen oftmals auf Überforderungssituationen der Eltern zurückzuführen, in denen intensive Betreuungsangebote wirksame Interventionen darstellen.¹⁸ Sie können sich mittelfristig sogar fiskalisch „auszahlen“, indem sie die Eskalation von Konflikten verhindern und damit vorbeugen, dass Kinder aus der Familie genommen und in Heimen, Pflegefamilien oder anderen betreuten Wohnformen untergebracht werden müssen.

Zur Veranschaulichung haben wir eine Modellrechnung der potenziellen Einsparungen anhand einer Zielgruppe von knapp 40.000 Familien mit Kindern unter drei Jahren, die bereits Erziehungsberatung in Anspruch nehmen,¹⁹ durchgeführt. Hierzu

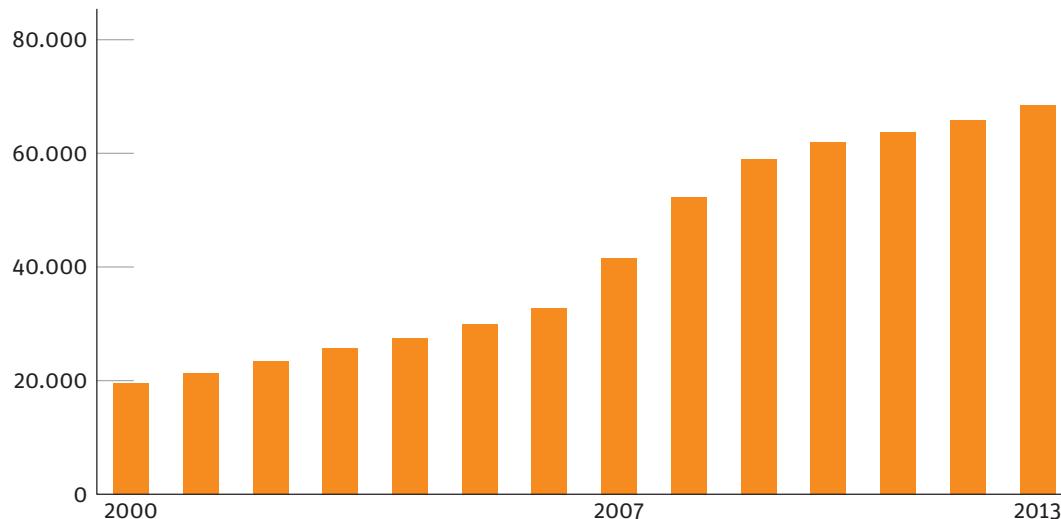


Abb. 5: Zahl betreuter Familien in der Sozialpädagogischen Familienhilfe, 2000-2013. Daten nach Statistisches Bundesamt 2015a.

haben wir zuerst den HzE-Einstieg sowie die sich hieraus ergebenden Folgekosten im Fall keiner grundlegenden Veränderung als Basiswert statistisch abgebildet und anschließend Szenarien mit verbesserten Erfolgsquoten gegen diese **Messbasis** verglichen. Hierdurch haben wir die potenziellen Einsparungen der Folgekosten bei einer erhöhten Erfolgsquote von einem, fünf und zehn Prozentpunkten berechnet (siehe Abb. 6).^c Diese Einsparungen liegen innerhalb eines Maximal- (orange) und Minimalwertes (grau).²⁰

vermeidet.

Dies bedeutet: Bereits eine minimale Verbesserung der Wirksamkeit führt zu Maximaleinsparungen, die ganzheitliche und damit teurere Interventionen finanzieren können. Denn bei einem Intensivprogramm ist mit durchschnittlichen Durchführungs-kosten von etwa € 6.000 pro Familie zu rechnen.^d Bei einer Erhöhung der Wirksamkeit um fünf Prozentpunkte hätten sich die Kosten auch im Fall der Minimaleinsparung amortisiert. Unsere Fallstudie zeigt damit, wie die Erhöhung der Wirksamkeit von Maß-

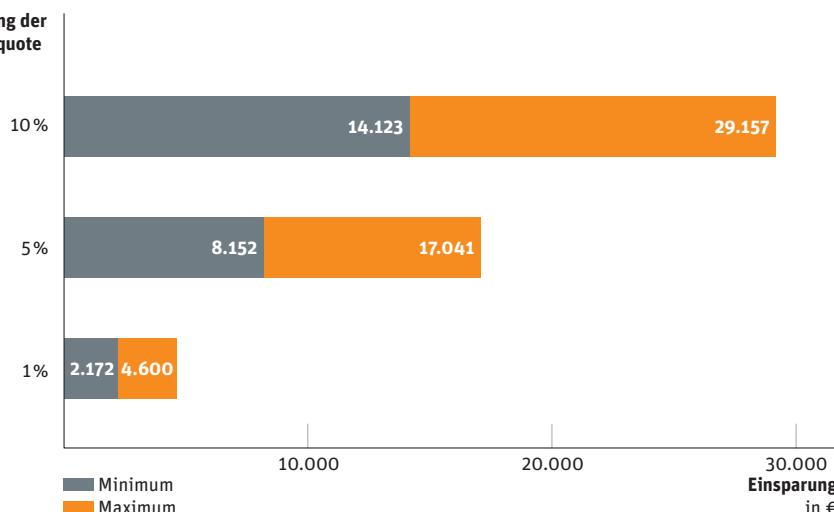


Abb. 6: Einsparung von Folgekosten bei Erhöhung der Wirksamkeit um 1, 5 und 10 Prozentpunkte.

Unsere Berechnungen ergeben, dass sich bereits bei bescheidenen Verbesserungen der Erfolgsquote substanziale Folgekosten vermeiden lassen. Steigt die Wirksamkeit einer Maßnahme um einen Prozentpunkt gegenüber dem Status quo, können zwischen € 2.172 und € 4.600 nachgelagerte Kosten eingespart werden. Dabei nimmt das Einsparpotenzial mit zunehmender Wirksamkeit zu, sodass die Erhöhung der Erfolgsquote um zehn Prozentpunkte Folgekosten von mindestens € 14.000 und bis zu € 29.000

nahmen **sowohl Kindeswohlgefährdung als auch hohe Folgekosten vermeidet**.

Es lassen sich also durchaus konkrete Problem- und Maßnahmenbereiche für das Instrument SWK ausmachen. Allerdings besteht bei öffentlichen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern ein hohes Maß an Unsicherheit, ob und wie sich die (Re-)Finanzierung des Wirkungskredits rechtlich gestalten lässt.

c In diesem Policy Brief fassen wir die Ergebnisse unserer Modellrechnung zusammen. Die detailliertere Berechnungsmethodik sowie die Herleitung und Schätzung der nötigen Annahmen erfolgt in einem gesonderten Impulspapier, das im März 2015 veröffentlicht wird. Für eine Kurzzusammenfassung siehe Appendix 2.

d Hierbei handelt es sich um einen Durchschnittswert verschiedener Intensivprogramme wie dem Familienaktivierungsmanagement oder den amerikanischen Programmen Early Head Start, Perry Preschool und Nurse Family Partnership; siehe Fliegauf et al. 2015.

6. Recht(lich) kompliziert

Es bestehen durchaus Möglichkeiten, um SWK-Modellprojekte innerhalb des bestehenden finanzrechtlichen Rahmens abzubilden. Grundlage ist immer, dass eine Finanzierungskompetenz im jeweiligen Anwendungsfeld gegeben ist und Mittel im Haushaltsplan oder über ein Sondervermögen zur Verfügung stehen. Doch selbst dann sind sowohl die Auswahl des jeweiligen Finanzierungsinstruments als auch die (weitere) haushaltrechtliche Darstellung mit Herausforderungen verbunden, die es für die jeweilige Gebietskörperschaft zu klären gilt.

Bestimmung des Finanzierungsinstruments

Bei der Wahl des Finanzierungsinstruments gilt es zwei Kernpunkte zu beachten: Erstens, ob das konkrete Anwendungsfeld ein spezifisches Instrument bereits vorgibt. Beim Vorliegen eines subjektiven Rechtsanspruches auf eine Leistung ist im Achten Buch Sozialgesetzbuch beispielsweise das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis als Finanzierungsinstrument verankert.²¹

Zweitens kommen für die Realisierung des SWK, der sich ja noch in der Explorationsphase befindet, vorwiegend die Finanzierungsinstrumente des **zivilrechtlichen Leistungsvertrages** und der **Zuwendung** in Betracht.²² Prinzipiell kann die öffentliche Hand – sofern das jeweilige Anwendungsfeld keine Grenzen setzt – beide Finanzierungsinstrumente für eine SWK-Umsetzung verwenden. Jedoch erscheint die Realisierung über einen zivilrechtlichen Leistungsvertrag zum jetzigen Zeitpunkt greifbarer, da der SWK im Zuwendungsrecht auf größere Herausforderungen trifft.

Entscheidet sich die öffentliche Hand für einen zivilrechtlichen Leistungsvertrag mit dem Intermediär, legt sie den Fokus auf die Beschaffung von Leistungen gegen angemessenes Entgelt beziehungsweise auf den Leistungsaustausch. Im gegenseitigen Vertrag werden zu erbringende Leistungen mit klar definierten, messbaren Ergebnissen und

weiteren Pflichten (unter anderem Informations- und Genehmigungspflichten) sowie der Vergütungsmechanismus festgelegt. Etwaige Ansprüche aus dem Vertrag können notfalls auch gerichtlich durchgesetzt werden.²³

Der Vorteil des Vertrags ist gleichzeitig sein Nachteil: Eckpunkte des SWK lassen sich sehr detailliert regeln und ermöglichen dem Vertragspartner auf staatlicher Seite ein vergleichsweise hohes Maß an Mitgestaltung der sozialen Dienstleistungen und des Rahmens, in dem sie erbracht werden. Dies impliziert aber auch einen langen und sehr aufwendigen Prozess der Vertragsgestaltung, der entsprechende Ressourcen der öffentlichen Einrichtung bindet.

Da SWK-Modellprojekte auf Innovation im Sozialbereich abzielen, sind prinzipiell auch staatliche Zuwendungen ein geeignetes Instrument, um ihre Finanzierung zu ermöglichen. Allerdings trifft der Wirkungskredit im Zuwendungsrecht auf deutlich größere Herausforderungen. Hierbei besteht kein Unterschied zwischen Bund, Ländern und Kommunen.²⁴

Bei einer Zuwendung verlangt der im Zuwendungsrecht maßgebliche **Grundsatz der Subsidiarität**²⁵ den Nachweis, dass die gewünschten Wirkungen auf Ebene der Maßnahmedressatinnen und -adressaten nur mit diesem Multi-Stakeholder-Konstrukt (hinreichend) erreicht werden können. Es ist also auch aufzuzeigen, warum alle mit dem SWK verbundenen und zu finanziierenden Aufgaben inklusive denen des Intermediärs und des Gutachters sich im Endeffekt rentieren.²⁶ Sofern die Anreizfunktion des SWK im Vordergrund steht, kann der Staat dabei auch finanzielle Institutionen wie etwa große Wohlfahrtsorganisationen fördern, die prinzipiell über genug eigene Mittel zur Umsetzung von Projekten verfügen.²⁷

Eine weitere Herausforderung ist die Tatsache, dass die Vollfinanzierung eines Vorhabens durch die öffentliche Hand im Zuwendungsrecht prinzipiell die Ausnahme bildet, weil der Staat dem Grundsatz nach nur **nachrangig und ergänzend finanziert**.²⁸ Letztlich

liegt es aber im Ermessen des Zuwendungsbetreibers, welche Leistungen als Eigenmittel anerkannt werden und ob eine Vollfinanzierung begründet werden kann.

Eine SWK-Ausgestaltung ist also auch über eine Zuwendung möglich. Das Instrument bietet gute Voraussetzungen, um einen SWK modellhaft zu erproben. Es lässt dem Intermediär und den Sozialdienstleistern tendenziell mehr Spielraum als ein Vertrag, mit verschiedenen Stellschrauben zu experimentieren. Allerdings liegt auch hier im Vorteil das Risiko: Bietet das Zuwendungsrecht ausreichend Möglichkeiten, die zahlreichen, für den SWK essenziellen Eckpunkte so verbindlich zu regeln, wie es für sein Funktionieren erforderlich ist? Zwar können im Zuwendungsbescheid als Nebenbestimmungen²⁹ auch Auflagen – etwa zum Erreichen bestimmter Zielwerte – erteilt werden, grundsätzlich büßt die öffentliche Hand gemessen am Vertrag aber einen Teil ihrer Steuerungsfähigkeit ein.

Unabhängig davon, über welches Instrument der SWK finanziert wird, gilt es zudem signifikante haushaltsrechtliche Anforderungen zu erfüllen (siehe Abb. 7).

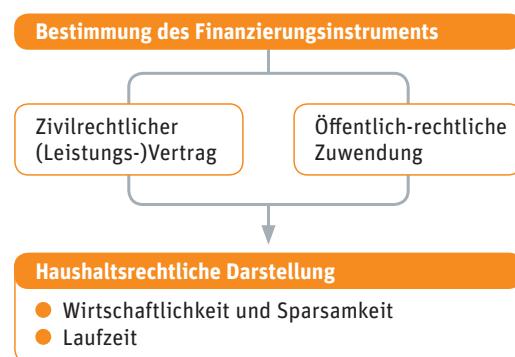


Abb. 7: Finanzrechtliche Ausgestaltung des SWK.

Haushaltrechtliche Darstellung

Auch wenn eine Behörde die notwendigen Ressourcen für einen SWK über einen Haushaltstitel oder ein Sondervermögen bereitstellen kann, wird die haushaltrechtliche Darstellung des SWK durch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als auch durch seine in der Regel lange Laufzeit

von drei bis fünf Jahren erschwert – aber nicht verhindert.

Die Einhaltung des Grundsatzes der **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit**³⁰ nachzuweisen, ist dabei durchaus eine Herausforderung. Denn es muss *ex ante* belegt werden, dass durch den SWK tatsächlich Einsparungen erzielt werden können – und nicht einfach bestimmte Kosten durch andere, gegebenenfalls sogar höhere, ersetzt werden. Hierauf liegt ein besonderes Augenmerk sowohl vonseiten der Bundes- und Landesfinanzministerien als auch der jeweiligen Rechnungshöfe. Eine Bundes- oder Landesbehörde, die in eine soziale Wirkungspartnerschaft investieren möchte, tut gut daran, vorab das auf ihrer Ebene zuständige Finanzministerium und den Rechnungshof zu beteiligen, um sich abzusichern.

Ebenfalls herausfordernd ist die Laufzeit des SWK. Ein wesentlicher Faktor für das Erreichen besserer Ergebnisse im Vergleich zu „herkömmlichen“ Finanzierungsmodellen wird oftmals in dem langen Förderzeitraum bisheriger SWK gesehen, die in der Regel auf drei bis fünf Jahre angesetzt sind.^e Gemäß §38 Bundeshaushaltsoordnung sind Maßnahmen, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, aber nur zulässig, wenn der Haushaltspunkt dazu ermächtigt. Über **Verpflichtungsermächtigungen** lassen sich jedoch auch mehrjährige Ausgaben ausweisen und Vorbelastungen für künftige Haushaltsjahre im Sinne einer mittelfristigen Finanzplanung abbilden. Diese sind aber im Regelfall nicht über die Länge einer Legislaturperiode hinaus vorgesehen. Eine Förderung über mehr als vier beziehungsweise fünf Jahre ist nur möglich, sofern hierfür eine haushaltsgesetzliche Ermächtigung vorliegt. Da sich diese aber für das SWK-Modell schwer begründen lässt – gerade in der Phase, in der sein Funktionieren in Deutsch-

e 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*).

land noch mit Fragezeichen versehen ist –, scheint momentan nur eine Umsetzung mit Laufzeiten bis zu vier Jahren oder „gestückelten“ Finanzierungszusagen realistisch.

Wir halten fest: Die formale Darstellung der SWK-Finanzierung ist für öffentliche Einrichtungen sowohl bei der Auswahl des Finanzierungsinstruments als auch bei der haushaltrechtlichen Darstellung mit verschiedenen Herausforderungen und einem hohen Maß an Komplexität verbunden. Unmöglich ist sie indes nicht.

7. Wirkungskredit als Stiftungsaufgabe

Die Durchführung weiterer SWK-Projekte hängt gleichwohl nicht allein von der Bereitschaft der öffentlichen Hand ab. Wesentlich ist zudem, inwieweit Kapitalgeber willens sind, Geld für die Vorfinanzierung bereitzustellen.

Wir gehen nach der eingehenden Analyse der deutschen SWK-Investorenlandschaft davon aus, dass das unausgewogene Verhältnis von hohem Risikoniveau und niedriger Vergütung hierzulande institutionelle Kapitalgeber mit Erwerbszweck von SWK-Investitionen abhält. Eine Renditeerwartung im hohen einstelligen oder gar zweistelligen Prozentbereich wie in Großbritannien und den Vereinigten Staaten ist in Deutschland wohl nicht realistisch, weil politisch kaum durchsetzbar. Daher werden in den nächsten drei bis fünf Jahren vor allem private und philanthropische **Stiftungen als Vorfinanzierer** auftreten. Allerdings erschweren das hohe Ausfallrisiko des SWK, der komplexe Investitionsprozess und ein noch erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit im Bezug auf das Stiftungs- und Steuerrecht solche Investments.

Vorfinanzierer: Stiftungen

Da Privatanlegerinnen und -anleger in der Regel als Vorfinanzierer des Wirkungskredits ausscheiden,³¹ kommen prinzipiell institutionelle Investoren als Kapitalgeber

für den SWK in Betracht. Diese unterteilen sich in Anleger, die mit ihrer Investition primär ein Renditeziel verfolgen (Investoren mit Erwerbszweck), und jene, die eine Gemeinwohlorientierung und den Anspruch gesellschaftlichen Gestaltens auf die Kapitalanlage ausweiten (Investoren ohne Erwerbszweck).^f

Institutionelle Anleger mit Erwerbszweck

- Altersvorsorgeeinrichtungen
- Banken & Kreditinstitute
- Produzierende Unternehmen & Industriestiftungen
- Vermögende Einzelpersonen & Family Offices
- Versicherungsgesellschaften
- Sonstige (z.B. Sozialversicherungsträger)

Institutionelle Anleger ohne Erwerbszweck

- Kirchliche Einrichtungen
- Sozialunternehmen
- Stiftungen
- Vereine & Verbände

Tab. 1: Institutionelle Investoren mit und ohne Erwerbszweck.

Zwar haben sich institutionelle Geldgeber mit Erwerbszweck bereits als SWK-Investoren hervorgetan – so haben die Investmentbank Goldman Sachs und das Kreditinstitut Bank of America Merrill Lynch in Wirkungskredite in den Vereinigten Staaten investiert. Da aber die zu erzielende Rendite in der Regel das mögliche Verlustrisiko nicht ausreichend abbildet, werden auch die tendenziell risikofreundlicheren institutionellen Kapitalgeber ein Investment in einen SWK nur sehr **begrenzt in Betracht ziehen**. Deutlich risikoaversere Investoren wie Versicherungsgesellschaften und Altersvorsorgeeinrichtungen, beispielsweise Pensionskassen und Versorgungswerke, dürften SWK-Einlagen aufgrund des hohen Ausfallrisikos bei relativ niedriger Verzinsung gänzlich scheuen.

Selbst im angloamerikanischen Raum

^f Vermögende Einzelpersonen und Family Offices können dabei auch als Anleger ohne Erwerbszweck auftreten, wenn die Gemeinwohlorientierung zum primären Richtwert bei der Anlageentscheidung wird.

beinhaltet ein SWK „immer noch ein zu hohes Risiko bei zu geringer Ausschüttung“³² – trotz einer jährlichen Verzinsung von bis zu 13 Prozent. Hohe ein- oder gar zweistellige Zinserträge sind in Deutschland kaum realisierbar, da hohe private Renditen im Sozialbereich auf erheblichen politischen und gesellschaftlichen Widerstand stoßen. So liegt der Zinssatz beim deutschen Pilotprojekt „Eleven Augsburg“ bei einem Prozent jährlich. Auch wenn SWK-Zinserträge auf drei bis vier Prozent ansteigen sollten, dürfte sich das Interesse von Anlegern mit Erwerbszweck am Wirkungskredit in Grenzen halten, zumindest wenn wir deren Bereitschaft zu Investments in nachhaltige Anlagen generell als Anhaltspunkt nehmen.³³

Die Vorfinanzierung des SWK wird somit in den nächsten Jahren (primär) zur Stiftungsaufgabe, weil private und philanthropische Stiftungen unter den institutionellen Anlegern ohne Erwerbszweck als einzige sowohl willens als auch fähig erscheinen, solche Einlagen zu tätigen. Der SWK bietet dabei philanthropischen Kapitalgebern, die den Anspruch haben, gesellschaftlichen Wandel voranzutreiben, ein Instrument, um ihre Zwecke wirksam, systemisch und nachhaltig zu verfolgen. Dabei kommt nicht jede Stiftung für ein SWK-Investment in Betracht (siehe unten). Jedoch haben die Geschäftsführer der beiden BMW-Stiftungen Herbert Quandt und Eberhard von Kuenheim sowie der Vodafone-Stiftung in einer stichprobenartigen Befragung ein starkes bis sehr starkes Interesse an (weiteren) SWK-Investitionen bekundet und zeigten sich generell bereit, einen fünf- bis sechsstelligen Betrag im Rahmen eines Pilotvorhabens einzulegen.³⁴

Investitionsprozess mit Hindernissen

Stiftungen stehen zwei Wege offen, um als Vorfinanzierer aufzutreten. Zum einen der Weg über Mission Investing, was Investitionen aus dem Grundstockvermögen zum Zwecke der Vermögensverwaltung und -mehrung bedeutet. Zum anderen über die Projektför-

derung. Es ist jedoch anspruchsvoll für Stiftungen, SWK-Investitionen zu tätigen, da sich der Prozess durchaus komplex gestaltet und eine erhebliche **Rechtsunsicherheit** sowohl für Einlagen aus dem Kapitalstock als auch aus operativen Mitteln besteht.

Einlagen aus dem Grundvermögen sind für Stiftungen deshalb **heikel**, weil das Landestiftungsrecht den Kapitalerhalt vorschreibt. So muss bei der Investitionsentscheidung die Stiftungsaufsicht des jeweiligen Bundeslandes mit einbezogen werden, da durch das nicht unerhebliche Ausfallrisiko bei einem SWK Teile des Stiftungsvermögens durch die Einlage gefährdet sind.³⁵ Die Stiftungsaufsicht sieht zumeist Stammkapital nicht als Betriebskapital an und stuft SWK-Investitionen aufgrund des hohen Ausfallrisikos als kritisch ein.

Allerdings hält beispielweise die Stiftungsaufsicht in Baden-Württemberg SWK-Investments für möglich, wenn „sich die Förderung im Rahmen des Stiftungszwecks bewegt und es sich die Stiftung im Verhältnis zu ihrem Vermögen und ihren Erträgen leisten kann, das eingesetzte Kapital gegebenenfalls auch als sogenannten ‚verlorenen Zuschuss‘ in Erfüllung des Stiftungszwecks zu verbuchen, falls sie dieses nicht zurück erhält und auch keine Rendite erzielt“.³⁶ Das heißt, dass SWK prinzipiell aus der Kapitalausstattung finanziert werden können. Allerdings hängt diese Möglichkeit vom Volumen des Kapitalstocks der jeweiligen Stiftung und den Spezifika ihrer Satzung ab. Als Faustregel gilt: Eine Stiftung darf für wichtige Projekte Kapital aus dem Grundstock verwenden, wenn die Überlebensfähigkeit der Stiftung gewährleistet wird.

Neben der Kapitalanlage können Stiftungen auch Wirkungskredite im Rahmen ihrer operativen Tätigkeit realisieren. Hier würde der SWK einen Zwischenschritt einbauen, indem Fördergelder erst an den Intermediär und dann an eine soziale Initiative beziehungsweise ein Sozialunternehmen gegeben werden. Allerdings ist bisher nicht rechtsverbindlich geklärt, ob die Einlage bei einem erfolgreichen SWK-Projekt einen **wirt-**

schaftlichen Geschäftsbetrieb beziehungsweise eine Vermögensverwaltung darstellt, wenn die eingesetzten Mittel plus Rendite an die Stiftung zurückfließen. Hierzu haben wir unterschiedliche Auskünfte von der Berliner Finanzverwaltung erhalten und warten weiterhin auf eine verbindliche Stellungnahme.

Wie dargestellt, ist der Investitionsprozess in einen SWK für Stiftungen hierzulande zum einen komplex, zum anderen durch ein nicht unbeträchtliches Maß an rechtlicher Unsicherheit geprägt. Dies gilt sowohl für Investitionen aus dem Kapitalstock als auch für solche aus operativen Fördermitteln. Wohl deshalb haben die BHF-BANK-Stiftung sowie die beiden BMW-Stiftungen ihre Einlagen in das Pilotvorhaben „Eleven Augsburg“ aus **freien Rücklagen** getätigt, die sich bei Verlust als Spende abschreiben lassen. Ein solches Vorgehen kann jedoch keine Dauerlösung sein.

8. Wirkungstreiber mit Perspektive

Der SWK ist ein **Perspektivinstrument**, das die bestehenden Strukturen im deutschen Sozialsystem sicher verändern, aber nicht grundlegend umwälzen wird. Er würde sich nach aktueller Einschätzung als Werkzeug gerade für jene sozialen Problemlagen anbieten, in denen bisherige Maßnahmen nur begrenzten Erfolg gezeitigt haben.

Der SWK hat unserer Auffassung nach als Instrument eine Chance verdient, weil er im Modell einen konkreten und logischen Mechanismus anbietet, um unter Mithilfe privater Vorfinanzierung eine wirksamere Leistungserbringung zu befördern.³⁷ Bislang kann der Wirkmechanismus allerdings nur beispielhaft belegt werden, denn noch ist keines der weltweit 25 Modellprojekte abgeschlossen. Allerdings zeigt der weltweit erste Pilotversuch im englischen Peterborough nach Anlaufschwierigkeiten positive Ergebnisse. So konnte die Rate an erneuten Verurteilungen bei Kurzzeitsträgerinnen und -sträftätern im Vergleich zur Kontrollgruppe

um 8,4 Prozent gesenkt werden.³⁸

Der Ansatz des SWK, die Maßnahme- und Outputlogik öffentlicher Verwaltungen um eine **Wirkungslogik** zu erweitern und damit eine **Investitionskultur** in öffentlichen Einrichtungen und sozialen Diensten zu stärken, erachten wir als sinnvoll. Wir haben am konkreten Beispiel aufgezeigt, wie sich intensive, vorsorgende Hilfsangebote trotz hoher Durchführungskosten bereits mittelfristig auszahlen können – in erster Linie für die betroffenen Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger, aber auch für die öffentlichen Haushalte.^g Gleichzeitig haben wir ein hohes Maß an Unsicherheiten an verschiedenen Stellen der Wirkungspartnerschaft festgestellt, die zum einen Teil der Neuheit des Instruments geschuldet sind. Zum anderen Teil herrscht eine Skepsis vor, die auch dadurch genährt wird, dass die Idee des SWK aus Ländern stammt, die ein anderes wohlfahrtsstaatliches Verständnis haben.

Um die Potenziale des SWK unter deutschen Rahmenbedingungen in der Praxis auszuloten, empfehlen wir:

1 Weitere Modellprojekte aufzulegen

2 Kompetenzen auszutauschen und zu bündeln

3 Ausfallrisiken zu senken

Weitere Modellprojekte auflegen

Kurzfristig sollten öffentliche Einrichtungen, auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen ebenso wie potenzielle Investoren und Stiftungen die Möglichkeiten für weitere Modellprojekte prüfen und solche Vorhaben initiieren.

^g Es bedarf dabei eines gewissen Ressourcenaufwands, Expertise, Hartnäckigkeit und politischen Willens, um konkrete Anwendungsfälle auszumachen und via eingehender Kosten-Nutzen-Rechnungen zu prüfen; siehe ähnlich auch Liebman & Selman 2013: 14. Wir haben dies in unserer zehnmonatigen Projektarbeit selbst erfahren.

Weitere SWK-Projekte

- liefern mehr Erkenntnisse zur Wirksamkeit des Instruments in Deutschland,
- klären verlässlich Rechtsgrundlagen sowohl bei öffentlichen Einrichtungen als auch bei Kapitalgebern und
- sorgen für Erfahrungswerte bei der Umsetzung, wodurch sie Vorlauf- und Transaktionskosten für Folgeprojekte senken (Learning by Doing).

Der SWK bedarf eines **Nachweises auf fundierter empirischer Basis** – gerade weil die Diskussionen um das Instrument noch sehr theoretisch und abstrakt geführt werden. Der SWK will ein Mehr an sozialer Wirkung ermöglichen. Der Nachweis hierfür kann aber nur durch die Umsetzung weiterer Pilotvorhaben erbracht werden. Evidenz kann nur von realen Projekten stammen.

Rechtliche Abbildbarkeit, Vorgaben und Einschränkungen bezüglich des SWK können nicht in jeder Hinsicht allgemeinverbindlich geklärt werden (siehe Abschnitt 6). Stattdessen muss jede an einem SWK interessierte Gebietskörperschaft die für sie relevanten Spezifika ihres Vorhabens im Einzelfall prüfen. Gleiches gilt für potenzielle Anleger unter Stiftungen und andere soziale Investoren. So entsteht nach und nach Verlässlichkeit in Bezug auf die Rechtsgrundlagen.

Zudem generiert die Durchführung weiterer Modellprojekte Erfahrungswerte bei der Umsetzung und senkt so Vorlauf- und Transaktionskosten für Folgeprojekte. Selbst wenn sich nicht jedes Pilotprojekt tragen sollte, rechtfertigt der Aspekt des Learning by Doing das Auf- und Umsetzen solcher Vorhaben. Denn so werden die beschriebenen anfänglichen Eintrittshürden gesenkt und Anreize für weiterführende Projekte gesetzt.

Kompetenzen austauschen und bündeln

Geteiltes Wissen ist potenziertes Wissen. Gleiches gilt für SWK-Kompetenzen. In Großbritannien beobachten wir einen ein-

gehenden **Wissens- und Kompetenztransfer** zwischen interessierten Akteuren. Auch in Deutschland sollte ein solcher Transfer (vermehrt) stattfinden. Dies sollte den Austausch von Einschätzungen und Rechtsbefunden unter Stiftungen ebenso beinhalten wie die Veröffentlichung von Vertragswerken.³⁹ Gleichzeitig sollte ein Best-Practice-Sharing die Implementierung neuer Wirkungskredite erleichtern und deren Kosten gegebenenfalls signifikant reduzieren. Gerade in der Test- und Entwicklungsphase ist die Unsicherheit, ob und wie eine SWK-Umsetzung erfolgreich gelingen kann, besonders hoch und ein Austausch umso sinnvoller.

Dies bedeutet, dass weitere SWK-Modellprojekte auf einem Kernkriterium fußen müssen: **Transparenz**. Es geht hierbei nicht um die Veröffentlichung aller Vertragsdetails oder Vorgehensweisen. Bedeutende Kernzahlen und Strukturen sollten jedoch einsehbar und nachvollziehbar sein, um kollektives Lernen zu ermöglichen beziehungsweise zu erleichtern. Dabei müssen auch Hürden und Misserfolge ehrlich kommuniziert und deren Ursachen analysiert werden, um eine seriöse Bewertung des Instruments und seine Weiterentwicklung zu ermöglichen.

Um einen von Transparenz getragenen Wissens- und Kompetenztransfer verbindlich zu gestalten, bedarf es mittelfristig des Aufbaus spezifischer Kapazitäten und Strukturen. Aufgrund der Beteiligung verschiedener Sektoren und Stakeholder am SWK-Konstrukt kann dies nur im Rahmen einer Unterstützungspartnerschaft gelingen, die Kompetenzen bündelt und gemeinsam Anreizstrukturen schafft. Hierzu ist die Errichtung einer eigenen Plattform sinnvoll. Anfänglich könnte eine solche Kompetenzplattform die Gestalt eines Labs oder einer Taskforce annehmen. Das Poverty Action Lab^h kann hier ebenso als Muster dienen wie die ehemalige Public-Private-Partnership

^h Das Poverty Action Lab ist ein wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsverbund, in dem Sozialprogramme im Entwicklungsbereich in enger Zusammenarbeit mit Praktikern und Politikern zusammengetragen, analysiert und auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert werden.

Task Force des Bundes.

Darüber hinaus regen wir die Errichtung eines Kompetenzzentrums ähnlich dem britischen Centre for Social Impact Bonds an. Wir denken, dass ein solches Zentrum die größtmögliche Entfaltungskraft entwickeln wird, wenn es einem Bundesministerium zugeteilt ist. Hierfür käme das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie oder das Bundesministerium für Finanzen infrage. Am sinnvollsten jedoch wäre eine Verortung im Bundeskanzleramt.ⁱ Eine Länder-AG könnte dem Zentrum dabei unterstützend zur Seite stehen. Ein **Kompetenzzentrum SWK** kann jedoch nur effektiv agieren, wenn es auf – idealem und finanziellem – staatlichem Commitment beruht. Die neu eingerichtete Arbeitsgruppe „Wirksam Regieren“ im Bundeskanzleramt gibt einen Fingerzeig, wie ohne größere Kosten ein innovatives Instrument wie der SWK evaluiert und modellhaft implementiert werden könnte.

Ausfallrisiken senken

Wie erläutert schrecken geringe Renditen bei hohem Ausfallrisiko selbst philanthropische Kapitalgeber ab. Doch ohne Vorfinanzierer ist ein SWK nicht möglich. Auch hier bedarf es gemeinsamer Anstrengungen, um positive Anreize für erfolgreiche Wirkungspartnerschaften zu schaffen. In erster Linie bedeutet dies, die Ausfallrisiken für Investoren zu senken. De-Risking kann dabei auf drei Arten erfolgen:

- Strukturierte Rückzahlung
- Ausfallgarantien
- Einrichten eines SWK-Fonds

Nach australischem Vorbild bieten sich **strukturierte Rückzahlungsmodi** an. Dies beinhaltet in der Regel, dass die Vorfinanzierer

ⁱ Auch das britische Centre for Social Impact Bonds ist direkt im Cabinet Office angesiedelt. Die unmittelbare Nähe zur Regierungszentrale ist dabei von maßgeblichem Vorteil bei der Koordinierung zwischen Ministerien und verschiedenen Gebietskörperschaften, wie die Leiterin Tamsyn Roberts unterstreicht (persönliche Kommunikation vom 4.2.2014).

einen Teil ihrer Einlagen auch dann zurückgestattet bekommen, wenn das vereinbarte Wirkungsziel nicht vollständig erreicht wird. Dies ist beispielsweise beim Australia Social Benefit Bond der Fall. So wird das Ausfallrisiko der Investoren reduziert, was die Anreize für potenzielle Kapitalgeber erhöhen soll. Allerdings gerät der SWK so noch komplexer, da in vielen Fällen keine Linearität bei Einsparungen vorliegt und so Meilensteine im Bezug auf Wirkungsziel und Rückzahlungssummen bisweilen deutlich schwieriger zu verbinden sind. Eine Möglichkeit wäre, dass die öffentliche Einrichtung das Kostenvolumen bestehender Maßnahmen als „Ausgleich“ an die Investoren zurückschüttet, wenn die durchgeführte und vorfinanzierte Dienstleistung wenigstens die Wirkung der Status quo-Ansätze generiert, auch wenn sie unter dem vereinbarten Wirkungsziel bleibt.

Einen wirksamen Hebel könnten **Ausfallgarantien** bieten. Hierbei verpflichtet sich ein Akteur, die Einlagen von Investoren in einen SWK ganz oder teilweise abzusichern, um so das Ausfallrisiko zu senken. So könnten finanzstarke Stiftungen beispielsweise einen Teil der Einlagen kleinerer Stiftungen absichern, wenn diese in einen SWK investiert werden. Im amerikanischen Rikers Island beispielsweise hat Bloomberg Philanthropies drei Viertel der Einlagen der Investmentbank Goldman Sachs gegen einen Ausfall abgesichert. Wir halten einen solchen Bürgschaftsmechanismus durchaus für sinnvoll, allerdings sollte er die Absicherung der Einlagen kommerzieller Investoren durch gemeinnützige Organisationen ausschließen.

Solche Bürgschaften könnten dabei auch aus einem **gemeinsamen Fonds** kommen, in den Bund, Stiftungen und gewerbliche Kapitalgeber beispielsweise aus dem Finanzsektor zu gleichen Teilen einzahlen könnten. Damit würde der Fonds zur Absicherung von Einlagen von Investoren dienen. Eine zweite Möglichkeit wäre, dass der Fonds aktiv für Investments herangezogen wird, wenn Kommunen, Kreise oder Länder die Pilotierung eines SWK ins Auge fassen. Der Intermediär



Abb. 8: Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen.

würde die Vorfinanzierung also nicht bei privaten Investoren einwerben, sondern sich des Fonds bedienen, dessen Einlagen nur zum Teil von privater Seite stammen. Dies brächte den Vorteil mit sich, dass nicht für jeden SWK aufs Neue nach privaten Geldgebern gesucht werden müsste.⁴⁰

Diese Handlungsempfehlungen basieren auf dem Urteil, dass der SWK perspektivisch als Wirkungstreiber sowohl in der öffentli-

chen Verwaltung als auch bei Sozialunternehmen dienen kann. Dies trifft nicht für alle Facetten des Sozialbereichs zu (siehe Abschnitt 4), aber gerade für jene gesellschaftlichen Problemlagen, in denen trotz intensiver Bemühungen bislang wenig Fortschritt erzielt wurde. Wir schulden es den Bedürftigen genauer zu ermitteln, wie wir ihnen wirksamer helfen können.

Appendix

Appendix 1: Methodologische Kurzzusammenfassung zur Fallstudienauswahl

Wir haben eine Target Analysis durchgeführt, um geeignete Fallstudien für SWK-Vorhaben zu identifizieren. Hierzu haben wir in einem ersten Schritt in einem strukturierten Mapping-Prozess 18 Politik-, Maßnahmen- und Problemcluster ausgemacht und auf die Kriterien Veränderungsbedarf, Einsparungspotenzial direkter Folgekosten innerhalb von drei bis fünf Jahren und Vorhandensein innovativer und wirkungsorientierter Ansätze hin untersucht:

- Ausbildungsabbruch
- Chronische Erkrankung
- Erwerbsunfähigkeit
- Frühe Hilfen
- Frühkindliche Bildung
- Gesetzliche Betreuung
- Grundsicherung
- Hilfen zur Erziehung
- Insolvenzberatung
- Politischer Extremismus
- Prävention Jugendkriminalität
- Resozialisierung Strafgefangener
- Schulabbruch
- Seelische Behinderung
- Soziale Isolation
- Stationäre Pflege
- Studienabbruch
- Wohnungslosigkeit

So konnten wir bereits zahlreiche mögliche Anwendungsbereiche ausschließen. Wir haben uns in einem zweiten Schritt den Anspruch unseres Projektes zu eigen gemacht, den betroffenen Menschen zum Zentrum politischer Entscheidungen sowie deren administrativer Umsetzung zu machen. Zumal auch bei unserer Analyse auffällig wurde, was Sozialexperten und -experten stets betonen: Die Lösung beziehungsweise Linderung vieler sozialer Problemlagen lässt sich mittels einer Maßnahme oder eines Maßnahmenkatalogs herbeiführen. So haben wir fünf zentrale Adressatengruppen kategorisiert und ihnen jeweils konkrete Problemlagen zugeordnet, bei denen wir sowohl signifikante Einsparpotenziale als auch neuartige Wirkungsansätze ausmachen konnten.

Diese sind in Tabelle A1 zusammengestellt:

Gefährdete Kinder/Familien
<ul style="list-style-type: none">● Entwicklungsstörung● Bildungsstörung● Kindeswohlgefährdung
Gefährdete Jugendliche
<ul style="list-style-type: none">● Schulabbruch● Jugendkriminalität● Familiäre Konflikte
Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger
<ul style="list-style-type: none">● Fehlender Bildungsabschluss● Mangelnde Deutschkenntnisse
Pflegebedürftige
<ul style="list-style-type: none">● Körperliche Rüstigkeit bei Abnahme geistiger Fähigkeiten von<ul style="list-style-type: none">- Nicht-Pflegeleistungsempfängerinnen und -empfängern- Pflegeleistungsempfängerinnen und -empfängern
Psychisch Erkrankte
<ul style="list-style-type: none">● Vollstationär in Krankenhäusern● Erwerbsunfähigkeit

Tab. A1: Adressatengruppen und Problemlagen

Im dritten Schritt folgte einer vertieften Analyse der Wirkmechanismen ein Microtargeting, um Zielgruppe und Hilfsangebot(e) im jeweiligen Fall zu konkretisieren. Hieraus erstellten wir eine Longlist von acht potenziellen Fallstudien, aus der wir zwei Fälle auswählten:

1. Zielgruppe: Familien mit Kindern unter drei Jahren, die eine erste Hilfe zur Erziehung in Anspruch nehmen, also einen ersten Kontakt mit dem Jugendamt haben. Wirkungsziel der Maßnahme ist es, Kindeswohlgefährdungen zu verhindern und vermeidbare Inobhutnahmen zu reduzieren.

2. Resozialisierung jugendlicher Straftäterinnen und Straftäter ohne Bewährung beziehungsweise Insassinnen und Insassen im Jugendarrest. Wirkungsziel der Maßnahme ist es, die Rückfallquote zu mindern.

Appendix 2: Methodologische Kurzzusammenfassung zur Berechnung der Einsparungen

Wir haben Einsparungen berechnet, indem wir die erwarteten (Folge-)Kosten unter verschiedenen Erfolgsquoten mit den Referenzkosten bei fortlaufendem Status quo verglichen haben. Intuitiv berechneten wir zuerst die erwarteten Kosten je Fall für die Zielgruppe von Familien mit Kindern unter drei Jahren, die bereits eine Hilfe zur Erziehung in Anspruch nehmen ($n=37.980$). Diese beinhalteten sowohl die Erstkosten als auch die nachgelagerten Kosten weiterer Hilfsangebote, die sich in drei Maßnahmegruppen unterteilen:

- Erziehungsberatung (§28 SGB VIII)
- Ambulante Hilfen (§§29–32 SGB VIII, §27 SGB VIII)
- Stationäre Hilfen (§§33,34 SGB VIII, §27 SGB VIII)

Um die Maßnahmenketten abzubilden, nahmen wir an, dass jede Hilfsmaßnahme entweder erfolgreich ist oder in eine weitere Maßnahme übergeht. Formal ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Fall von der Maßnahme k zu einer weiteren Maßnahme j übergeht $Q(k,j)$. Die Gegenwahrscheinlichkeit, die Maßnahme k erfolgreich abzuschließen, beträgt dadurch $1-Q(k,j)$. Den Verlauf vom ersten Hilfsangebot (über potenzielle Zwischenmaßnahmen) zur erfolgreichen Beendigung bezeichnen wir als Gesamtfall und suchten die zu erwarteten Gesamtfallkosten zu berechnen. Formal modellierten wir hierzu Maßnahmenketten über Markov-Ketten. Dieser Ansatz ist insbesondere in der Gesundheitsökonomie weit verbreitet und etabliert.⁴¹

Zur Berechnung von Folgekosten und Einsparungen kalibrierten wir eine Reihe von Parametern: die Übergangswahrscheinlichkeiten $Q(k,j)$, die Risikoquote α sowie die Einstiegswahrscheinlichkeiten in die jeweiligen Maßnahmengruppen $\beta(i)$ und deren Kosten $c(i)$. Wir verfolgten zwei Ansätze, um die Validität der Übergangswahrscheinlichkeiten zu gewährleisten. Erstens schätzten wir die Übergangswahrscheinlichkeiten statistisch über die partiellen Korrelationen zwischen den Beständen der jeweiligen Maßnahmen über zwei konsekutive Jahre: Wenn beispielsweise im Durchschnitt die Erhöhung des Bestandes an Erziehungshilfen um einen Fall in 2011 mit einer Erhöhung des Bestandes an ambulanten Hilfen in 2012 *um ceteris paribus* 0.2 einhergeht, dann beträgt nach unserer Annahme die Übergangswahrscheinlichkeit 20 Prozent.⁴²

Zweitens führten wir Expertengespräche mit Leiterinnen und Leitern sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Jugendämtern in Berlin, Düsseldorf, Hamburg, Hannover, Saarbrücken und Stuttgart durch.⁴³ Mittels Fragebögen erhoben wir explizit die subjektiven Übergangswahrscheinlichkeiten zwischen den Maßnahmengruppen. Um der verbleibenden Unsicherheit unserer Annahmen gerecht zu werden, berechneten wir die Einsparungen mit Hilfe der ermittelten Übergangswahrscheinlichkeiten beider Ansätze, um Lower (Minimum) und Upper Bounds (Maximum) für die Vermeidung von Folgekosten zu erhalten.

Die Annahmen über die weiteren Parameter, die anhand der amtlichen Statistik kalibriert werden konnten, sind in Tabelle A2 zusammengefasst:

Beschreibung des Parameters	Annahme	Begründung/Quelle
Risikoquote	$\alpha = 0,15$	Schätzung auf Basis der amtlichen Jugendhilfestatistik*
Einstiegswahrscheinlichkeit in die Maßnahmengruppe $\beta(i)$	$\beta_1 = 0,55$ $\beta_2 = 0,35$ $\beta_3 = 0,1$	Approximiert durch die Verteilung der begonnenen Hilfen je Maßnahmengruppe in 2012*
Durchschnittliche Kosten je Maßnahme aus der Gruppe α	$c_1 = 497 \text{ €}$ $c_2 = 7.009 \text{ €}$ $c_3 = 35.798 \text{ €}$	Ausgaben aus der Jugendhilfe je Maßnahmengruppe dividiert durch die Anzahl der Fälle*
Anzahl der Familien mit Kind unter 3 Jahren, die Hilfen zur Erziehung wahrnehmen.	37.980	Bestand von Erziehungsberatung, ambulante/stationäre Hilfen sowie Eingliederungshilfen am 31.12*

* Datenbasis: Jugendhilfestatistik des statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2013).

Tabelle A2: Parameterannahmen

Die detaillierte Berechnungsmethodik sowie die Herleitung und Schätzung der nötigen Annahmen erfolgt in einem gesonderten Impulspapier, das im März 2015 veröffentlicht wird (Fliegauf et al. 2015).

Endnoten

1 Vgl. Seelos & Mair 2012.

2 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 (BAGW 2013) auf 284.000 für das Jahr 2012 geschätzt, Daten für das Jahr 2013 oder 2014 liegen nicht vor. Laut Schätzung der OECD betrug die Zahl der 15- bis 24-Jährigen, die nicht in Beschäftigung stehen oder sich in Ausbildung oder Weiterbildung befinden, im dritten Quartal 2013 553.595 junge Erwachsene (persönliche Korrespondenz, 24. und 25.11.2014), während die Bundesagentur für Arbeit die Zahl der Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger nach SGB II über 50 Jahren für das Jahr 2013 mit durchschnittlich 1.230.101 Personen angibt (BA 2014).

3 Allein im schwarz-roten Koalitionsvertrag findet sich 37 (!) Mal der Verweis auf Wirksamkeit und der Auftrag, diese „gezielt zu erhöhen“. Vgl. CDU, CSU, SPD 2014.

4 BMF 2015.

5 Pawson & Tilley 1997: xv.

6 Basierend auf dem Impulsvortrag „Managing SIBs: Erfahrungen“ von Niklas Ruf (Juvat gGmbH) in der stiftung neue verantwortung, 16.5.2014.

7 Schroeder, Neufeind, Jantz 2014: 7.

8 Persönliche Kommunikation mit Roger Bullen (Essex County Council) am 4.2. und 4.3.2014. Alle Angaben in Euro basierend auf einem Wechselkurs (Britisches Pfund zu Euro) von 1:1,2508 (Oanda, 17.10.2014).

9 Wir verdeutlichen die Unterscheidung zwischen Pflicht- und Ermessensaufgaben am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe. Personensorgeberechtigte haben bei der Erziehung eines Kindes nach §27 Absatz 1 Achtes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) einen Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung (HzE). Die Bereitstellung von HzE stellt somit eine staatliche Pflichtaufgabe dar. Die Jugendsozialarbeit nach §13 SGB VIII ist dagegen eine Ermessensaufgabe, weil sie keinen subjektiven Rechtsanspruch gewährt, sondern lediglich eine objektiv-rechtliche Verpflichtung der öffentlichen Jugendhilfe ist.

10 Persönliche Kommunikation vom 5.5.2014.

11 Wir beziehen wir uns hierbei auf direkt zuordbare Kosten in Form von ersparten Justizvollzugsanstaltaufenthalten und Gerichtskosten beim ersten Rückfall und lassen indirekte Kosten durch weitere Strafaufenthalte, Arbeitslosenunterstützung oder Kriminalität außer Acht. Vgl. Rothery 2014. In unsere Berechnung flossen folgende Kostenannahmen ein: jährliche Haftkosten von € 38.640 (Freiheitsstrafe) beziehungsweise € 57.451 (Jugendstrafe) bei einer durchschnittlichen Haftdauer von zwei Jahren sowie durchschnittliche Gerichtskosten von € 2.000 pro Fall. Die genaue Fallzahl belief sich auf 17.555 Jugendliche. Datengrundlage: BMJ 2013 und Berechnungen der Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesell-

schaft PricewaterhouseCoopers aus dem Jahr 2011.

12 Impulsvortrag „Wirkung finden, Wirkung messen...“ in der stiftung neue verantwortung, 17.9.2014.

13 Insgesamt sind über 105.000 Einrichtungen wie Krankenhäuser, Pflege-, Alten- und Behindertenwohnheime, ambulante und anderweitige soziale Dienste in den sechs Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege organisiert. Dies sind Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonie Deutschland, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland. Insgesamt sind knapp 1,7 Millionen Menschen hauptamtlich sowie weitere 2,5 Millionen freiwillig bei den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege beschäftigt, die somit den Kernbestandteil des sozialen Dienstleistungsbereichs bildet (BAGFW 2014).

14 Gefährdungseinschätzungen des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2013. Insgesamt wurden 17.211 Verfahren mit akuter und 21.411 Verfahren mit latenter Kindeswohlfährdung gemeldet und in zusätzlichen 37.848 Fällen ein Hilfebedarf von Jugendämtern festgestellt. Eine Kindeswohlfährdung liegt nach §8 SGB VIII dann vor, wenn „eine erhebliche Schädigung des körperlichen, geistigen oder seelischen Wohls des Kindes/Jugendlichen eingetreten ist oder mit ziemlicher Sicherheit zu erwarten ist“. Siehe Statistisches Bundesamt 2013b: 3, 6–7.

15 Nach §31 SGB VIII. Die genaue Zahl beträgt 68.350 Familien; siehe Statistisches Bundesamt 2015c.

16 Nach §42 Abs. 1 SGB VIII. Im Jahr 2000 wurden 31.014 Inobhutnahmen verzeichnet, im Jahr 2013 hingegen 41.222. Dies entspricht einer Zunahme von 33 Prozent. Statistisches Bundesamt 2015d.

17 Statistisches Bundesamt 2015b.

18 Siehe beispielsweise Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren Baden-Württemberg 2014: 3.

19 Die Jugendhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes, auf der diese Zahlen basieren (bezogen auf das Jahr 2012, siehe Statistisches Bundesamt 2013a), enthält keine Angaben darüber, wie viele Familien HzE in Anspruch nehmen. Vielmehr werden die Hilfesfallzahlen zum 31.12. jeden Jahres erfasst und die Anzahl begonnener oder beendeter Fälle im Laufe des Jahres. Während der erste Wert eine Fallzahlenuntergrenze bei der Abschätzung der betroffenen Kinder bildet, stellt letzterer aufgrund der möglichen Mehrfachzählungen ein und desselben Kindes die Obergrenze dar.

20 Dieses Intervall spiegelt die statistische Präzision der geschätzten erwarteten Einsparungen wider.

21 Die Leistungen nach dem Zweiten und dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch werden hingegen fast ausschließlich über gegenseitige Verträge beschafft. Siehe Münder 2013: 11, 23.

22 Erst wenn SWK-Modellprojekte Evidenz dafür liefern haben, dass und wie sie wirken,

ist die Frage relevant, wie sie mit „Dauerfinanzierungsinstrumenten“ wie dem sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis nachhaltig verankert werden können.

23 BMF 2008: 28; BWV 2013: 1; Dittrich 2012: 12-3.

24 Wir fokussieren hierbei auf Bund und Länder, da viele Kommunen durch die Erfüllung staatlicher Pflichtaufgaben oftmals finanziell bereits so aus- beziehungsweise überlastet sind, dass ihnen kaum größere „Experimentiermittel“ zur Verfügung stehen.

25 §§23, 7, 6 Bundeshaushaltssordnung (BHO) beziehungsweise Landeshaushaltssordnung (LHO).

26 Dittrich 2012: 29.

27 Ebd.: 7, 32.

28 Vgl. Verwaltungsvorschrift Nr. 2.2 und 2.3 zu §44 BHO.

29 Im Sinne von §36 Verwaltungsverfahrensgesetz.

30 §7 Abs. 1 BHO beziehungsweise LHO.

31 Private Anlegerinnen und Anleger verfügen zumeist über weit weniger Finanzkenntnisse als ihre institutionellen Gegenparts und dürften sowohl angesichts der Komplexität des SWK als auch des beträchtlichen Ausfallrisikos abgeschreckt werden. So stieß ein SWK in Großbritannien (Future for Children Bond) mit einer Mindesteinlage von £ 15.000 auf so wenig Interesse bei Privatinvestorinnen und -investoren, dass er letztlich nicht umgesetzt wurde. Hauptgründe hierfür waren unter anderem die lange Kapitalbindung von acht Jahren und fehlende Transparenz bezüglich der effektiven Verzinsung. Siehe Rotheroe, Lomax, Joy 2013: 11, 13, 26.

32 Kim 2014.

33 Siehe beispielsweise Mohr 2014.

34 Persönliche Kommunikation mit den geschäftsführenden Vorständen der BMW-Stiftungen Herbert Quandt (Markus Hipp, 11.12.2014) und Eberhard von Kuenheim (Carl-August Graf von Kospoth, 13.10.2014) sowie der Vodafone-Stiftung (Mark Speich, 23.10.2014).

35 Siehe unter anderem §13 Stiftungsgesetz Baden-Württemberg und §85ff. Bundesgesetzbuch.

36 Persönliche Kommunikation mit Rainer Heckhausen (Regierungspräsidium Stuttgart, Stiftungsaufsicht) vom 1.10.2014.

37 Eccles 2013.

38 Fliegauf & Unterhofer 2015: 6; Social Finance 2014b.

39 Siehe für Großbritannien: Cabinet Office 2013.

40 Wir regen hierzu die Einrichtung eines Förderfonds an, der als eigenständige Gesellschaft geführt wird. Eine solche Lösung hätte den Vorteil, dass eine Gesellschaft weitere Drittmittel, insbesondere EU-Mittel, einwerben und diese ebenfalls zur Finanzierung von SWK einsetzen könnte.

41 Siehe Briggs & Sculpher 1998 und die Complex Systems Modelling Group (CSMG 2010) der American Mathematical Society.

42 Bei einer solchen Vorgehensweise wird implizit angenommen, dass jede Maßnahme genau ein Jahr dauert. Wir berücksichtigten die Tatsache, dass die meisten Hilfsangebote kürzer sind, durch eine Korrektur, indem wir in der Regressionsanalyse für die Anzahl der begonnenen Maßnahmen im selben Jahr kontrollieren.

43 Hierbei erheben wir keinen Anspruch auf Repräsentativität.

Literatur

Briggs, A. & M. Sculpher 1998. An Introduction to Markov Modelling for Economic Evaluation. *Pharmacoconomics* 13/4, 397-409.

Brown, A. & W. Norman 2011. Lighting the Touchpaper: Growing the Market for Social Investment in England. London: The Boston Consulting Group & The Young Foundation.

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/iiia7/zr-laender-struktur-rev/zr-laender-struktur-rev-d-0-xls,.> Stand: 20.11.2014.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) 2014. Die Freie Wohlfahrtspflege – Von Menschen für Menschen. Berlin: BAGFW.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAGW) 2013. Schätzung der Wohnungslosigkeit in Deutschland 2003-2012. Bielefeld: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) 2013. Leitsatz 09/06. Abgrenzung zwischen Zuwendungen und öffentlichen Aufträgen bei der Projektförderung. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/leitsaetze-der-externen-finanzkontrolle/leitsatzsammlung/zuwendungen-zuweisungen-zuschuesse/pdf/leitsatz-09-06-abgrenzung-zwischen-zuwendungen-und-oeffentlichen-auftraegen-bei-der-projektfuerderung/view>, Stand: 04.02.2015.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2008. Das System der öffentlichen Haushalte. Berlin: BMF, Juli 2008.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2015. Bundeshaushalt 2015. <http://www.bundeshaushalt-info.de/startseite/#/2015/soll/ausgaben/einzelplan.html>, Stand: 29.01.2015.

Bundesministerium der Justiz (BMJ) (Hrsg.) 2013. Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine bundesweite Rückfalluntersuchung 2007 bis 2010 und 2004 bis 2010. Berlin: BMJ.

Cabinet Office 2013. SIB Template Contract (UK). London: Centre for Social Impact Bonds, Cabinet Office, 10.05.2013. http://data.gov.uk/sib_knowledge_box/sib-template-contract-uk, Stand: 11.01.2015.

Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU), Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU), Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) 2014. Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU, SPD. 18. Legislaturperiode. <http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, Stand: 09.11.2014.

Complex Systems Modelling Group (CSMG) 2010. Modelling in Health Care. Providence: American Mathematical Society.

Dittrich, N. 2012. Bundeshaushaltssordnung (BHO). Kommentar. Mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht. München: Rehm.

Eccles, T. 2013. Invest in Social Change. TED Global, 12.06.2013. https://www.ted.com/talks/toby_eccles_invest_in_social_change, Stand: 08.12.2014.

Fliegauf, M. T. 2014. Sozialer Wirkungskredit. Strukturen, Potenziale, Herausforderungen. Berlin: stiftung neue verantwortung, Dezember 2014.

Fliegauf, M. T. & U. Unterhofer. 2015. Sozialer Wirkungskredit – Innovationstreiber mit Substanz? Berlin: stiftung neue verantwortung, Januar 2015.

Fliegauf, M. T., K. Schetelig, T. Schramm, G. Xu 2015. Deutschland, deine (gefährdeten) Kinder. Wirksam schützen, erfolgreiche Lebenswege ermöglichen, Haushalte entlasten. Berlin: stiftung neue verantwortung, im Erscheinen (März 2015).

Kim, J. 2014. Next-Generation Social Impact Bonds. Stanford Social Innovation Review (Online), 29.12.2014. http://www.ssireview.org/blog/entry/next_generation_social_impact_bonds, Stand: 05.01.2015.

Liebman, J. & A. Selman 2013. Social Impact Bonds. A Guide for State and Local Governments. Cambridge: Harvard Kennedy School, Social Impact Bond Technical Assistance Lab, Juni 2013.

Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren Baden-Württemberg 2014. Familien in Baden-Württemberg. Kinderschutz und Frühe Hilfen. Report 03/2010. http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/bevoelkgebiet/Fafo/Familien_in_BW/R20103.pdf, Stand: 28.10.2014.

Mohr, D. 2014. Private Altersvorsorge findet vor allem in Fonds statt. Frankfurter Allgemeine Zeitung (Online), 06.02.2014. <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/fonds-mehr/anlagetrend-private-altersvorsorge-findet-vor-allem-in-fonds-statt-12788898.html>, Stand: 21.07.2014.

Münder, J. 2013. Finanzierungsmöglichkeiten von Leistungen nach SGB VIII und SGB II (SGB III) für junge Menschen bis zum 25. Lebensjahr. Rechtsgutachten durch Prof. Dr. Johannes Münder. Berlin: Paritätischer Wohlfahrtsverband, Landesverband Berlin & Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz, März 2013.

Pawson, R. & N. Tilley 1997. Realistic Evaluation. London: Sage.

Rotheroe A., I. Joy, P. Lomax 2013. The Future for Children Bond. Identifying the Lessons Learned from Allia's Bond Offer to Retail Investors. London: New Philanthropy Capital, Juli 2013.

Rothery, T. 2014. Finding Impact – Intervention and Cost Benefit Analysis. Workshop, 16.5.2014. Berlin: stiftung neue verantwortung, 16.05.2014.

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.

Seelos, C. & J. Mair 2012. Innovation Is Not the Holy Grail. *Stanford Social Innovation Review* 10/4, 44-49.

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

Social Finance 2014b. Peterborough Social Impact Bond Reduces Reoffending by 8.4 %; Investors on Course for Payment in 2016. Pressemitteilung, 07.08.2014. London: Social Finance.

Statistisches Bundesamt 2013a. Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige. 2012. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt 2013b. Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Gefährdungseinschätzungen nach §8a Absatz 1 SGB VIII. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt 2014. Mit 42.100 Inobhutnahmen neuer Höchststand im Jahr 2013. Pressemitteilung 262/14, 25.07.2014. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt 2015a. Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Hilfe zur Erziehung. Ambulante erzieherische Hilfen - nach Jahren. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/AmbulanteHilfen.html>, Stand: 14.01.2015.

Statistisches Bundesamt 2015b. Kinder- und Jugendhilfe. Hilfe zur Erziehung außerhalb des Elternhauses. Hilfen für junge Menschen am 31.12.2013 nach persönlichen Merkmalen und Art der Hilfe. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/HilfenErziehungAusElternhausMerkmale2013.html>, Stand: 14.01.2015.

Statistisches Bundesamt 2015c. Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Hilfe zur Erziehung. Erzieherische Hilfen und sonstige Leistungen. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/ErzieherischeHilfen2012und2013.html>, Stand: 14.01.2015.

Statistisches Bundesamt 2015d. Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Schutzmaßnahmen. Vorläufige Schutzmaßnahmen-Zeitreihe. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/Schutzmassnahmen.html>, Stand: 14.01.2015.

Über die Stiftung

Die stiftung neue verantwortung ist ein unabhängiger, gemeinnütziger und überparteilicher Think Tank mit Sitz in Berlin. Sie fördert kreatives, interdisziplinäres und sektor-übergreifendes 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.

Über das Projekt

Das Projekt „Innovatives Regieren | Social Impact Bonds“ untersucht am Beispiel des Sozialen Wirkungskredits, 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.

Zitierweise: Fliegauf, M.T., L. De Carlo, J. Herdrich, D. Hornauer, T. Jansen, K. Schetelig, T. Schramm, G. Xu 2015. Investition, Intervention, Impact. Der Soziale Wirkungskredit in Deutschland. Policy Brief. Berlin: stiftung neue verantwortung, Februar 2015.

Mehr Informationen zum Projekt „Innovatives Regieren | Social Impact Bonds“ unter:

www.stiftung-nv.de/projekt/social-impact-bonds

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

Grafiken:

akzente gmbh, München

Lektorat:

Viola van Beek und Anke Ziemer

Layout:

Franziska Wiese



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

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>