

# WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

---

Nummer 089, August 2018

## Der Social Impact Bond – Konzept und Implementierung

Ein neuer Weg der Finanzierung sozialer Dienste

Monika Burmester und Norbert Wohlfahrt  
unter Mitarbeit von Gertrud Kühnlein

---

## **Autor(innen)**

**Monika Burmester**, Prof. Dr., Professorin für Ökonomie des Sozial- und Gesundheitswesens an der Evangelischen Hochschule Rheinland-Westfalen-Lippe

**Wohlfahrt, Norbert**, Prof. i. R. Dr., Professor für Sozialmanagement an der Evangelischen Hochschule Rheinland-Westfalen-Lippe

**Kühnlein, Gertrud**, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Sozialforschungsstelle Dortmund

© 2018 by Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)



„Der Social Impact Bond – Konzept und Implementierung“ von Monika Burmester und Norbert Wohlfahrt ist lizenziert unter

### **Creative Commons Attribution 4.0 (BY).**

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

(Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

**ISSN 2509-2359**

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	5
1 Vorbemerkung .....	8
2 Neue Finanzierungsquellen für soziale Dienste? .....	13
2.1 Die Finanzkrise und ihre Folgen .....	13
2.2 EU: Ein Impulsgeber für zunehmende Wettbewerbsorientierung sozialer Dienste .....	15
2.3 Förderung von Sozialen Innovationen und Sozialem Unternehmertum .....	18
2.4 Soziales Unternehmertum als ein Vehikel zur Implementierung wirkungsorientierter Sozialpolitik .....	22
3 Sozialstaatliche Bestimmtheit von Wirkungen .....	24
3.1 Besonderheiten sozialer Dienstleistungen – Auswirkung auf Wirkungsmessung.....	24
3.2 Professionalität und Wirksamkeitsmessung.....	28
3.3 New Public Management: Vorrang von Leistungsmessung .....	29
3.4 Evidenzbasierung: Vom Controlling zur (experimentellen) Wirkungsmessung.....	31
3.5 Evaluation und Evaluationsforschung.....	32
3.6 Soziale Dienstleistungen als Sozialinvestition .....	34
3.7 Impact als Zuwachs an Gemeinwohl .....	37
3.8 Umfassende Wirkungsmessung mit dem Social Return on Investment?.....	40
4 Wirkungsorientiertes Investment und Finanzierungsformen .....	43
4.1 Privates Kapital für den Sozialbereich .....	43
4.2 Der soziale Wirkungskredit – Grundstrukturen und Facetten .....	46
4.3 Wirkungssuchendes Anlagekapital.....	53
5 Theorie und Empirie von SIBs .....	57
5.1 Einfluss auf Wirkungsziele.....	58
5.1.1 Gestaltungsinteresse der Investoren.....	58
5.1.2 Gestaltungsinteresse der Dienstleister und öffentlichen Refinanzierer .....	67

---

5.2 Preise für Wirkung .....	70
5.3 Verfahren der Wirkungsmessung .....	72
6 England: SIBs – Lessons learned .....	77
6.1 SIBs als spezielle Form von Wirkungskontrakten .....	77
6.2 Herausforderung: Outcome-Definition und Bewertung.....	80
7 Zusammenfassende Bewertung und Schlussfolgerungen.....	82
7.1 SIBs als Teil des sich im Aufwind befindlichen Impact Investing.....	82
7.2 SIBs wirken verändernd auf die bürokratisch-administrativen Strategien sozialer Dienstleistungserbringung.....	83
7.3 SIB-Projekte als Teil eines breiteren Diskurses zur Neubewertung sozialer Dienstleistungen.....	85
7.4 SIBs sind Teil eines veränderten (sozialinvestiven) Sozialstaatsverständnisses .....	86
7.5 Durch SIBs wird Wirkungsorientierung zu einem neuen Maßstab der Sozialen Dienstleistungspolitik.....	88
7.6 SIBs sind (absehbar) kein Standardmodell sozialer Dienstleistungserbringung.....	88
7.7 Der Mythos der Evidenzbasierung wirkt auch in SIB-Modellen fort.....	90
7.8 Der Aufschwung von Impact-Investing ist auch ein Produkt der Finanzkrise.....	91
7.9 Die politische Bedeutung von Social Impact Bonds .....	91
7.10 Skalierung von SIBs .....	92
7.11 Schlussbemerkung.....	93
Literatur .....	95

## Zusammenfassung

Seit einigen Jahren kommt im sozialen Dienstleistungsbereich ein neues Instrument der Finanzierung sozialer Dienste und Sozialer Arbeit zum Einsatz – der Social Impact Bond (SIB), in Deutschland auch sozialer Wirkungskredit (SWK) genannt. Dabei handelt es sich um ein Finanzierungsinstrument, mit dem private Kapitalgeber soziale Dienstleistungen vorfinanzieren und bei Erreichung vorab definierter Wirkungen vom öffentlichen Kostenträger das eingesetzte Geld mit einer Verzinsung zurückerhalten.

Dieses Modell wirft für die traditionelle soziale Dienstleistungsfinanzierung verschiedene Fragen auf, u. a.: In welchem Verhältnis steht eine private Finanzierung sozialer Dienste zum öffentlichen Auftrag der Daseinsvorsorge? Wer definiert die Wirkungen, die eine soziale Dienstleistung erzielen soll und wer stellt fest, dass diese auch erreicht wurden? Wie verhält es sich mit der von diesem Modell verlangten strikten Messbarkeit der erzielten Wirkungen? Welche Rendite erhalten die privaten Kapitalgeber und aus welchen Mitteln wird diese Rendite bezahlt? Welche Rolle spielen die Adressaten sozialer Dienste bei der Festlegung der Wirkungsziele und im Prozess der Leistungserbringung? Wie sind die finanziellen Risiken zwischen den beteiligten Akteuren tatsächlich verteilt?

Social Impact Bonds stellen Finanzierungsinstrumente dar, die in Europa und in Übersee unterschiedlich stark verbreitet sind, insgesamt aber (noch) einen sehr geringen Umfang an den Gesamtaufwendungen im sozialen Dienstleistungsbereich haben. Allerdings ist die Orientierung auf Ergebnisse („pay for success“), die von diesem Finanzierungsmodell gefordert wird, inzwischen ein Thema, das im Gesamtbereich der sozialen Dienstleistungsproduktion von zunehmender Bedeutung ist. Insofern sind die Erfahrungen, die bislang mit dem Einsatz von Social Impact Bonds gemacht wurden und werden für die gesamte soziale Dienstleistungspolitik von zentraler Bedeutung.

Der Rückgriff auf private Kapitalgeber ist für wirkungsorientierte Finanzierung keineswegs zwingend. Zwar spielt die Ressourcenknappheit in den sozialen Interventionsfeldern, die seit der Finanzkrise europaweit eher zugenommen hat, eine Rolle bei der Suche der öffentlichen Hand nach zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten. Allerdings wird mit privaten Investitionen faktisch nicht zusätzlich finanziert, weil die Investoren den Rückfluss ihres Kapitals anstreben und dies auch häufig realisieren. Wichtiger als der Aspekt des Einbezugs privater Investoren ist das auf wirkungsorientierte Finanzierung ausgerichtete Grundmuster des Social Impact Bonds. Die wirkungsorientierte Finanzierung ließe sich auch auf die Vorgehensweise staatlicher und lokaler Bürokratien übertragen. Wenn Erfahrungen damit gemacht wurden, wie vorab definierte Wirkungsziele mit welchen Interventionen erreicht werden konnten, dann kann das als Voraussetzung dafür

angesehen werden, auch bei ausschließlich öffentlicher Finanzierung eine strikte Impactorientierung zum Maßstab werden zu lassen.

Wirkungsorientierte Finanzierung setzt die Messbarkeit von Wirkungen voraus. In dem aktuellen Wirkungsdiskurs spielt das Thema Messbarkeit von Wirkung auch jenseits von Finanzierungsfragen eine herausragende Rolle. Diese Ausrichtung der Wirkungsdebatte wird nur verständlich, wenn sie als Konsequenz eines *sozialpolitischen Konzepts* begriffen wird, in der soziale Investoren (öffentliche oder private) mittels eines sozialen Investments eine Rendite (soziale oder/und monetäre) erzielen (wollen). Dazu müssen die Ergebnisse einer Intervention direkt auf die zugrundeliegende Intervention zurückgeführt werden können und quantitativ beziffert werden.

Die an einem sozialen Wirkungskredit (SWK) beteiligten Akteure gehen eine Partnerschaft ein, um bestimmte Ziele zu verfolgen. Eine etwas größere Anzahl von Social Impact Bonds gibt es mittlerweile in Großbritannien und in den USA. Zunehmend werden solche Finanzierungsformen auch in kontinentaleuropäischen Staaten erprobt. Sie sind allerdings nicht einheitlich konstruiert und weisen erhebliche Differenzen auf. Je mehr Erfahrungen die öffentliche Hand mit der Handhabung von Impact Bonds sammelt, desto geringer wird die Bedeutung von so genannten Intermediären, die zwischen der Nachfrage des Staates und dem Angebot des Marktes vermitteln.

Im Prinzip lassen sich – so eines der Ergebnisse des vorliegenden Forschungsberichts – zwei Modelle von Social Impact Bonds unterscheiden: ein *kontinentaleuropäisches* Modell, bei dem die Verzinsung des vorgeschossenen Kapitals nur eine untergeordnete Rolle spielt und die Investition auf den Rückfluss des Kapitals bei eingetretenen Wirkungen setzt. Davon unterschieden werden muss ein *angelsächsisches* Modell, bei dem Investoren auf eine respektable Verzinsung des eingesetzten Kapitals setzen und den Sozialsektor als eine Gewinn bringende Anlagesphäre betrachten. Beide Modelle haben jeweils Auswirkungen auf die Kontrakte mit der öffentlichen Hand und die Steuerung der Interventionen der Leistungserbringer.

Die strenge Fokussierung auf Wirksamkeit in SIB-Projekten wird als Chance gesehen, Mängel sozialstaatlich finanzierter Dienstleistungen zu überwinden. Das wird in der empirischen Analyse von SIB-Projekten dadurch deutlich, dass diese vielfach auf Zielgruppen abstellen, die in der traditionellen Finanzierung sozialer Dienste durch das Raster der bürokratisch vermittelten Finanztöpfe fallen bzw. für die etablierte Hilfeverfahren nicht angemessen, weil zu wenig erfolgreich, erscheinen: Migranten mit besonderen Eingliederungsproblemen in den Arbeitsmarkt, Jugendliche mit multiplen Vermittlungsschwierigkeiten, Kinder und Jugendliche mit Erziehungsproblemen, die häufig zu Fremdunterbringung führen usw. Hier fungieren private Kapitalgeber als zusätzliche Ressource für Interventionen,

die von der öffentlichen Hand in den Regelstrukturen nur schwer zu finanzieren sind. Auch dies macht den Einsatz von Social Impact Bonds für staatliche Administrationen attraktiv, die damit konfrontiert sind, mit den herkömmlichen Mitteln die sozialen Probleme nur unzureichend bearbeiten zu können.

Insofern sind Social Impact Bonds Produkt und Katalysator einer Sozialpolitik, die auf privates soziales Investment setzt, weil die Knappheit öffentlicher Mittel dies diktiert. Welche Probleme und Fragen hierbei auftauchen und zur Geltung kommen, zeigt der nachfolgende Forschungsbericht.

# 1 Vorbemerkung

Seit der Lissabon-Erklärung der Europäischen Union (EU) vom März 2000 hat der Europäische Rat die sozialinvestive Modernisierung der Sozialsysteme zum europäischen Projekt erklärt und die Weiterentwicklung zum „aktiven und dynamischen Wohlfahrtsstaat“ gefordert. Der Umbau der Sozialsysteme soll dem Ziel dienen, die Entwicklung zu Wissensgesellschaften zu fördern und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu stärken. Adressaten der investiven Sozialpolitik sind nicht nur die gesamte Bevölkerung und Familien, deren Qualifikationsniveau verbessert und deren Erziehungsarbeit unterstützt werden sollen, sondern auch gesellschaftliche Organisationen und die Zivilgesellschaft.

Investive Sozialpolitik steht im Gegensatz zu dem traditionellen Verständnis, wonach Sozialpolitik als *kompensatorische* Reaktion des Staates auf – im weitesten Sinne – Reproduktionsrisiken und -krisen der Ware Arbeitskraft verstanden wurde. Nach diesem Verständnis reagiert Sozialpolitik auf gesellschaftliche Verhältnisse, die (vorübergehend oder dauerhaft) individuelle Notlagen hervorbringen, die nicht aus eigener Kraft bewältigt werden können. Hierzu werden Teile der individuellen (Erwerbs-)Einkommen in Form von Versicherungsbeiträgen und Steuern zwangsvergesellschaftet, so dass auch diejenigen solidarische Unterstützung erfahren, die über kein eigenes Erwerbseinkommen verfügen. Neben den Geldleistungen werden bei anerkanntem Bedarf auch Dienstleistungen und Sachleistungen gewährt. Soziale Dienstleistungen sind üblicherweise personenbezogene Hilfeleistung, die in etlichen Bereichen (z. B. Kinder- und Jugendhilfe oder Eingliederungshilfe) auf einem individuellen Rechtsanspruch basieren und (vorübergehend oder dauerhaft) Unterstützungsleistungen nach dem Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ anbieten. Auch die Aufgabe des Vermeidens des Angewiesenseins auf Transferleistungen gehört zum Gesamtspektrum sozialer Dienstleistungspolitik (präventiver Auftrag).

Im neuen Sozialstaatsverständnis wird Sozialpolitik als eine *Investition* betrachtet, die darauf ausgerichtet ist, einen Ertrag zu erzielen. In der Regel handelt es sich dabei um einen gesellschaftlichen Mehrwert, der in der Mehrung gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrt seinen Ausdruck findet. Im neuen Sozialstaatsverständnis werden sozialstaatliche Mittel also nicht konsumiert, indem sie für die Sicherung der individuellen Reproduktion verbraucht werden, sondern als Investitionen betrachtet. Die Ausgaben werden getätigt, um einen Ertrag zu generieren. Diese Konzeptualisierung von Sozialpolitik sorgt für eine Wiederbelebung von Kosten-Nutzen-Rechnungen, die nun aber nicht mehr nur dazu dienen, öffentliche Ausgaben im Vorhinein zu legitimieren. Vielmehr geht es um



den Nachweis einer mehr oder weniger erfolgreichen Investition und dafür müssen die „Erträge“ *messbar* festgestellt werden. Die Orientierung auf messbare Erfolge – und hierfür wird der Begriff der Wirkung verwendet – gehört damit fundamental zum Kanon des neuen Sozialstaatsverständnisses.

Die Operationalisierung von Wirkung ist eine Voraussetzung dafür, auch die Finanzierung sozialer Dienstleistungen an der Wirkung (Outcome) und nicht nur der erbrachten Leistung (Output) orientieren zu können. Eine stärkere Berücksichtigung der Wirkung in der Finanzierung sozialer Dienstleistungsproduktion soll zu einer effizienteren Leistungserbringung führen. Solche Finanzierungsformen für soziale Dienstleistungen werden auch als „pay for result“ oder „pay for success“ bezeichnet. Social Impact Bonds (SIBs) gelten als ein Variante von „pay for success“ oder wirkungsorientierter Finanzierung. Sie gelten zudem als eine Variante von „(Social) Impact Investing“, eine Anlagestrategie, die im Kontext nachhaltiger Kapitalanlage diskutiert wird. Das Europäische Parlament beschreibt Social Impact Investment wie folgt: „Social impact investment (sometimes referred to as ‚social enterprise financing‘ or ‚social finance‘ but also – confusingly – sometimes called simply ‚social investment‘) is the use of private investment capital to finance activities that generate a social benefit as well as a financial return. Social impact investment typically differs from more traditional types of investment in providing greater flexibility in repayment terms, lower interest rates, and the acceptance of greater risk than commercial lenders would normally consider. However it remains an investment: the expectation is that the original funds supplied will be recouped by the investor with an additional return on capital“ (European Parliament 2014, S. 2). (Social) Impact Investment zielt also auf die Generierung gesellschaftlicher Wohlfahrt (social benefit) und Kapitalverwertung (return on capital) gleichermaßen.

Der Einbezug privater Investoren und deren Ertragsinteressen unterstreicht die veränderten Anforderungen an Wirkungsmessung: Es geht nicht etwa nur darum, die je einzelne Wirkung irgendwie beschreibend zu bestimmen, sondern einen Maßstab zu gewinnen, der es den Investoren ermöglicht, Prioritäten zu setzen bzw. zwischen Alternativen aufgrund von Kennzahlen wählen zu können. Dieser Maßstab liegt in der Umrechnung quantifizierter Wirkungen in Geldeinheiten (Monetarisierung). Die Darstellung der Wirkung in Geldeinheiten gilt als eine leicht verständliche Möglichkeit, die vielfältigen und sehr unterschiedlichen Wirkungen einer Intervention, einer Organisation oder eines Programms zu aggregieren und auf den Input zu beziehen.

Diese Sichtweise auf Investition und Wirkung tritt in einen gewissen Gegensatz (oder Spannungsverhältnis) zu dem sozialstaatlichen Auf-

traggeber und letztendlichen Finanzier von Social Impact Bonds und dessen traditionellen Verfahrensweisen im Rahmen kompensatorischer Sozialpolitik. In der Regel sind staatliche Auftraggeber und Behörden nicht an – u. U. sehr aufwendigen – Wirkungs- im Sinne von Kausalitätsbelegen interessiert, sondern an möglichst rascher und funktionaler Problembearbeitung (Problemlösung?). Dementsprechend gestalten sich die administrativ-bürokratischen Verfahren bei der Ausgestaltung von Programmen und Verfahrensweisen: sie sind fragmentiert entlang den bürokratisch definierten Zuständigkeiten in der Verwaltung und in ihrer Wirkungskonzeption in der Regel output- bzw. outcomeorientiert, weil sie auf die Beherrschung sozialer Problemlagen und nicht auf die Mehrung der gesellschaftlichen Wohlfahrt ausgerichtet sind.

Auch Social Impact Bonds sind in diesem Sinne für die Staatsadministration ein Hebel zur Bearbeitung sozialer Probleme und werden damit in erster Linie am Kriterium der Effizienz, nicht aber der kausal zurechenbaren Problemlösung gemessen. Dieser Maßstab verengt die Spielräume der Administration, weil er die Erzielung von Wirkungen streng an die vorausgesetzte soziale Intervention bindet und damit sowohl die Effektivität regelhaft erfolgter Finanzierungen als auch deren Sinnhaftigkeit in Frage stellt.

Es stellt sich also die Frage, wie es dem Staat als Auftraggeber gelingt, die sozialinvestive Logik von SIBs mit der bürokratisch-administrativen Logik segmentierter Fallbearbeitung zu verbinden und die SIB-Logik mit der Logik eines auf gesellschaftliche Probleme reagierenden Sozialstaats. Dies erzeugt eine Reihe von Widersprüchlichkeiten und Inkonsistenzen, die in der Literatur als „Paradoxien“ von Social Impact Bonds beschrieben werden (vgl. Maier u. a. 2017). Hierzu gehört der Verzicht auf streng methodisch gesicherte Interventionsdesigns und in manchen Fällen die Änderung von Zielen und Interventionen nach pragmatischen Gesichtspunkten der Machbarkeit oder Zielerreichung. Dies heißt aber nicht, dass die sozialinvestive Logik keine Spuren bei den staatlichen Auftraggebern hinterlassen würde: Sowohl die Überwindung der klassischen Fragmentierung des administrativen Handelns als auch eine stärkere Kontrolle und Supervidierung des Wirkungsgeschehens werden auf die Agenda gesetzt und ändern damit langfristig die Gestalt sozialer Dienstleistungspolitik.

SIBs sind häufig, aber nicht immer, ein Produkt von Austerität im sozialstaatlichen Handeln. Sie sind mit der Finanzkrise 2007/2008 auf die Welt gekommen und erhielten unter Austeritätsbedingungen Aufwind in der Implementierung. Dies ist ein zusätzlicher Beleg dafür, dass sie Instrument und Mittel sozialstaatlichen Handelns sind und nicht als Vorboten einer umfassenden Privatisierung des Sozialstaats angesehen wer-

den können. Auftraggeber von SIBs sind immer staatliche Behörden und diese wollen damit (ob auf innovativem Wege oder nicht) gesellschaftliche Probleme bearbeiten. Der Rückgriff auf privates Kapital ist dabei ein substituierender oder ergänzender Faktor der Finanzierung sozialer Programme, deren Vollzug sozialstaatlichen Interessen dient. Aus dieser Konstellation ergibt sich, dass SIBs als *lernende Modelle* angesehen werden müssen, deren Gestaltung durch Erfahrung bei der Anwendung verändert wird. Insbesondere der (lokale) Sozialstaat ist hier herausgefordert und es ist davon auszugehen, dass sowohl hinsichtlich der Nutzung von Intermediären, der Höhe der Transaktionskosten und der Gesamtsteuerung der Implementation die Rolle des Auftraggebers (lokaler Sozialstaat) eher gestärkt denn geschwächt wird. Auch mit Blick auf die Wirkungsmessung werden durch die häufige Anwendung von SIB-Designs Daten erfasst und generiert, die bei Folge-SIBs zur Präzisierung des Interventionsdesigns verwendet werden können. SIBs stellen lernende Programme dar, die bei systematischer Datengenerierung die Steuerungskapazitäten des Auftraggebers gegenüber den Leistungserbringern stärken und damit die Herausbildung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Konstellationen im sozialen Dienstleistungssektor fördern. Das ist ein gewisser Widerspruch zu der von SIBs behaupteten Multistakeholder-Partnerschaft.

Wenn soziale Investitionen in Wohnungslose, Straffällige oder arbeitslose Jugendliche einen messbaren Überschuss generieren, wie es die investive Sozialstaatslogik nahelegt, dann spielen gesellschaftliche Verursachungsphänomene von Armut, Arbeitslosigkeit, Straffälligkeit oder Wohnungslosigkeit eigentlich keine Rolle mehr. Sie lösen sich auf in kontingente Problemkonstellationen, auf die mit möglichst innovativen Programmen flexibel reagiert werden soll. Der Terminus „*Mehrung gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrt*“ suggeriert, dass mit der Einspeisung in den Arbeitsmarkt, der Reduktion von Rückfälligkeit bei Strafgefangenen, der Vermeidung von Heimunterbringung etc. individuelle und gesamtgesellschaftliche Nutzenmaximierung in eins fallen. Der (mögliche) Gegensatz zwischen der Rationalität einer sozialen Dienstleistung und einer individuellen Problemlösung wird ausgeblendet zugunsten einer funktionalen Betrachtung der auf Wirkungsziele ausgerichteten Intervention. Die fachpolitischen Folgen dieser Unterstellung sind an verschiedenen Beispielen diskutiert worden (Wohnungslosenhilfe in England; Straffälligenunterstützung im Peterborough SIB). Hier setzt sich fort, was schon in der Festlegung der Wirkungsziele von SIBs deutlich wird: der Klient (Betroffene) spielt konzeptionell weder in der SIB-Konstruktion noch in der Frage angemessener Fachlichkeit eine Rolle.

Der nachfolgende Bericht basiert auf einer explorativen Studie, die die Autoren im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt haben. Dabei wurden Social Impact Bonds und ihre Implementierung in verschiedenen europäischen Ländern analysiert und zwar unter der Fragestellung, wie sie mit dem Problem der ergebnisbezogenen Finanzierung sozialer Dienste umgehen. Die Frage von Wirkung und ihrer Messung im Konzept investiver sozialer Dienstleistungspolitik steht also im Mittelpunkt der hier vorgelegten Studie.

Im Folgenden wird in Kapitel 2 und 3 zunächst eine auf die Stärkung von Impact Investing ausgerichtete soziale Dienstleistungsstrategie dargestellt und eingeordnet, wobei insbesondere auf die Entwicklung der Debatte über Wirkungsorientierung in sozialen Diensten Bezug genommen wird, bevor in Kapitel 4 auf die Finanzierungsformen eingegangen wird. Anschließend werden in den Kapiteln 5 die Erkenntnisse der eigenen Forschung zu SIBs vorgestellt. In Kapitel 6 wird auf Entwicklungen in England eingegangen, dem Land, in dem SIBs innerhalb Europas die stärkste Verbreitung haben und wo die Erfahrungen mit diesem Finanzierungsinstrument entsprechend am größten sind. Den Abschluss bildet eine Gesamteinschätzung der zukünftigen Entwicklung von Social Impact Bonds und die Skizzierung des aus dieser explorativen Studie folgenden weiteren Forschungsbedarfs.

## 2 Neue Finanzierungsquellen für soziale Dienste?

Ob und inwiefern die Nutzung privaten Anlagekapitals für soziale Dienste ein Produkt europaweit existierender Knappheit an öffentlichen Mitteln ist oder sich lediglich der Suche nach innovativen Problemlösungen im Sozialsektor verdankt, ist Gegenstand vielfältiger Diskussionen (vgl. Burmester et al. 2017). Unbestritten ist, dass in Deutschland insbesondere die kommunalen (lokalen) Haushalte finanziell stark gefordert sind und die Sozialausgaben in Zukunft weiter steigen werden. Strikte Ausgabendisziplin ist europaweit angesagt. Das gilt auch in Ländern wie Deutschland oder Dänemark, die in den letzten Jahren kräftiger steigende Steuereinnahmen verzeichnen konnten. Der Fiskalpakt und die Schuldenbremse sind Ausdruck einer restriktiven Finanzpolitik und die gilt für alle europäischen Länder, wenngleich die Bedingungen (konjunkturbedingt mehr oder weniger hohe Staatseinnahmen) und Auswirkungen durchaus unterschiedlich sind.

Wenn es steigender Mittel für die Bewältigung sozialer Herausforderungen bedarf, diese Mittel aber möglichst nicht oder zumindest nicht vollumfänglich zur Verfügung gestellt werden sollen, um das Ziel eines ausgeglichenen öffentlichen Haushalts nicht zu gefährden (Austerität), dann verweist dies auf neue Wege in der Bedarfsdeckung und deren Finanzierung. Vor diesem Hintergrund ist die Suche nach neuen Finanzierungsquellen für die Bewältigung sozialer Probleme zu sehen. Die Social Impact Bonds werden als ein möglicher Weg angesehen. Bei diesem Instrument geht es also nicht nur um die Erprobung neuer Herangehensweisen zur Bearbeitung sozialer Probleme, sondern auch um neue Wege in der Finanzierung. Warum solche neuen Wege beschritten werden, die öffentliche Hand also auf Formen der Public Private Partnership setzt, begründet sich primär aus dem fiskalpolitischen Restriktionskurs, der zusätzliche Sozialausgaben ausschließlich nach Kassenlage zulässt. Um diese Austeritätspolitik einordnen zu können, werden im Folgenden zunächst einige Folgen der Finanzkrise betrachtet, die als Beschleuniger des Übergangs zu kapitalfinanzierten sozialen Diensten wirken.

### 2.1 Die Finanzkrise und ihre Folgen

Auch im Jahr 2018 haben die europäischen Regierungen es noch mit der Bewältigung der Finanzkrise von 2008 zu tun. Unabhängig davon,

ob sich die Haushaltslage in europäischen Ländern verbessert hat (wie in Deutschland) oder die erhoffte Entwicklung nicht eingetreten ist (wie in den südeuropäischen Ländern), lässt sich gesamteuropäisch von einer nach wie vor vorherrschenden restriktiven Finanzpolitik sprechen, die entsprechende Folgen für die Sozialhaushalte hat. Die tieferen Gründe für diese fiskalpolitische Ausrichtung liegen in dem Bestreben, den spekulativen Angriff auf den Euro und dessen Stabilität im Anschluss an die Finanzkrise abzuwehren und durch haushaltspolitische Instrumente (wie die Durchsetzung einer „Schwarzen Null“ in Deutschland) eine nach wie vor stabile Währung zu sichern.

Der Umgang mit der Euro-Krise, die europäische Version der internationalen Finanz- und Staatsschuldenkrise, zeigt, dass die europäischen Staaten mit aller Macht versuchen, ihrer Verschuldungspolitik das Etikett „vertrauenswürdig“ zu verleihen. Dies geschieht, indem sie durch eine Gemeinschaftsaktion nach der anderen den Willen zu weiterer Verschuldungsfähigkeit bekunden. Parallel dazu wurden in allen Staaten Sparprogramme beschlossen, die z. T. zu massiven Lohn- und Rentenkürzungen sowie zu erheblichen Einschnitten in den Sozialhaushalten führten und das bei steigender Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig stellen die damit einhergehenden Minderausgaben nur einen Bruchteil dessen dar, was an immer neuen Staatsschulden in die Finanzmärkte gepumpt wird. Weil Austeritätspolitik auch in anderen außereuropäischen und Nicht-EU-Ländern die bevorzugte zu beobachtende Maßnahme gegen die Folgen der Finanz- und Staatsschuldenkrise ist, bleibt der Anpassungsdruck durch den internationalen Wettbewerb bestehen (vgl. Streeck 2016).

Die (anhaltende) Abwicklung der Eurokrise führte europaweit zur Etablierung einer restriktiven Fiskalpolitik bei gleichzeitig sehr expansiver Geldpolitik. Sie stellt den Versuch dar, durch Haushaltskonsolidierung und gesetzlich verankerte Schuldenbremse den spekulativen Angriff der Finanzmärkte auf den Euro abzuwehren. Der Fiskalpakt ist das dazu vorgesehene Instrument, durch das alle Länder gezwungen werden, in der nationalen Politik eine Schuldenbremse gesetzlich zu verankern<sup>1</sup>. Dabei zeigt sich in der Durchsetzung dieser Politik, dass sie den Gegensatz zwischen den Staaten, die wie Deutschland mit der Kombi-

---

1 Bislang galt in der EU in Bezug auf die öffentliche Neuverschuldung als Zielvorgabe, neue Schulden nur in Höhe von 3 % des in den jeweiligen Ländern erzielten Bruttoinlandsprodukts aufzunehmen (Teil der so genannten Maastricht-Kriterien). Dieses Ziel wurde von etlichen Staaten (u. a. von Deutschland) vor allem in Wirtschaftskrisen verfehlt. Der Fiskalpakt sieht nun perspektivisch ausgeglichene Haushalte in den Ländern vor, die den Fiskalpakt unterzeichnet haben. Dieses Ziel soll notfalls durch eine automatische Schuldenbremse erreicht werden, wofür in den einzelnen Ländern entsprechende Mechanismen zu entwickeln sind.

nation von hoher Produktivität und gleichzeitiger Niedriglohnpolitik ihr nationales Wachstum befördert haben und den wachstumsschwachen (südeuropäischen) Staaten, weiter verschärft. Das deutsche Akkumulationsmodell (mit seiner starken Exportorientierung) benötigt den Euro als Basis seiner Wachstumspolitik und beschränkt durch die Durchsetzung der Austeritätspolitik zugleich die Möglichkeiten der wachstumsschwachen Länder, so etwas wie ein eigenes Modell der Wiedergewinnung von Wettbewerbsfähigkeit überhaupt erst zu etablieren. So macht die Finanzkrise und ihre Abwicklung in Europa die Widersprüchlichkeit der gemeinsamen Währung deutlich: Einerseits ist mit dem Euro ein transnationaler Wirtschaftsraum entstanden und die EU hat in der Währung dieses sehr viel größeren Wirtschaftsraums ein Mittel zur Durchsetzung ihrer Interessen auf den Weltmärkten gesehen. Andererseits besteht dieser gemeinsame Wirtschaftsraum aus nationalen Ökonomien, die in dem Euro in erster Linie ein Instrument zur Stärkung ihrer nationalen Wettbewerbsfähigkeit sehen.

Die Bilanz der europäischen Krisenbewältigungspolitik deutet auf eine Zunahme der Instabilität der nationalen Modelle kapitalistischer Entwicklung hin, die in einigen Staaten jetzt schon dramatische wirtschaftliche und soziale Folgen erkennen lässt (vgl. Lehndorff 2012). Die Krise verstärkt sich durch die Empfehlungen, die von der EU im Rahmen ihrer „Europa 2020-Strategie“ zur Bewältigung der Krise ausgesprochen wurden, wie Sanierung der öffentlichen Haushalte, Straffung von Sozialprogrammen, die Entwicklung einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Workfare-Politik nach deutschem Vorbild. Dabei gelten insbesondere die Sozialausgaben nach wie vor als Kostentreiber. So wird bspw. in Deutschland die zurückhaltende Investitionstätigkeit von Städten und Gemeinden (bei ansteigenden Haushaltseinnahmen in den letzten Jahren) auf die steigenden Personalausgaben im Sozialbereich zurückgeführt (vgl. Boettcher et al. 2017).

## **2.2 EU: Ein Impulsgeber für zunehmende Wettbewerbsorientierung sozialer Dienste**

Die Weiterentwicklung der Europäischen Union (EU) in den 1990er Jahren hat mit dazu beigetragen, dass sich die soziale Dienstleistungserbringung zu einem System des organisierten Wettbewerbs entwickelt hat. Mit Inkrafttreten des Europäischen Binnenmarktes am 1.3.1993 wurden die EU-Vorschriften über den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr national verbindlich. In verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge (z. B. Telekommunikation, Verkehr, Energie) führte dies

zu Deregulierungs- und Liberalisierungsprozessen. Die von der EU vorgegebene wettbewerbliche Rahmenordnung wurde auch in Teilsektoren des sozialen Dienstleistungsbereiches etabliert, insbesondere wenn dort Gelder der europäischen Strukturfonds zur Finanzierung Sozialer Arbeit zum Einsatz kamen, was vor allem bei Maßnahmen der Jugendberufshilfe der Fall war und immer noch ist.

Die Vergabe von Mitteln aus den europäischen Strukturfonds an freie Träger erfolgt nach einer wettbewerblich organisierten Ausschreibung und ist auch mit der Etablierung eines neuartigen Überprüfungssystems zur Kontrolle der Leistungseffizienz der Leistungserbringer verbunden. Die Verpflichtung zur Ausschreibung ist an die Pflicht gekoppelt, das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen und Leistungsverträge auszuhandeln. Diese eröffnen die bis dahin ausgeschlossene Möglichkeit für den Leistungserbringer, erzielte Überschüsse auch zur strategischen Entwicklung des eigenen Unternehmens einzusetzen. Der Leistungserbringer kann und muss – anders als im Rahmen der alten Ordnungsstruktur – nach kaufmännischen Gesichtspunkten die Höhe der Entgelte kalkulieren. Kosten und Aufwendungen – wie z. B. Rücklagen und Eigenkapitalverzinsung – können und müssen damit in Rechnung gestellt werden, was zuvor nicht möglich war. Da es sich nach EU-Recht bei den erbrachten Leistungen um Dienstleistungen handelt, wird der Träger sozialer Maßnahmen Leistungserbringer und Wirtschaftssubjekt und damit grundsätzlich umsatzsteuerpflichtig. Soziale Dienstleistungen sind nach EU-Recht Leistungen gegen Entgelt und somit „Teil des Wirtschaftslebens“, die nicht nur sozialpolitischen Zwecken dienen, sondern auch als „Geschäftstätigkeit mit dem Ziel der Kostendeckung“ angesehen werden müssen (Schruth 1998, S. 6).

Die öffentliche Daseinsvorsorge (einschließlich der öffentlich erbrachten und/oder finanzierten sozialen Dienste) ist Objekt europäischer Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse. Das europäische Wettbewerbs- und Beihilferecht sind die Instrumente, mit denen Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge darauf hin überprüft werden, ob sie privatisierbar sind. Ziel der EU ist es, immer mehr Bereiche der Daseinsvorsorge dem Markt zu überantworten. Die EU setzt die Politik fort, die die europäischen Staaten mit der Privatisierung ihrer Stromversorgung, Verkehrsinfrastruktur, Rundfunk- und Fernsehhoheit, Telekommunikation und sonstiger Infrastruktureinrichtungen z. T. selber begonnen haben. Das Wettbewerbsrecht unterscheidet, ob Güter oder Dienstleistungen „wirtschaftlichen“ oder „nichtwirtschaftlichen“ Charakter haben. „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (Artikel 86.2 EGV) sind wirtschaftliche Tätigkeiten, „die von den Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen ver-



bunden werden und für die das Kriterium gilt, dass sie im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2003, S. 8). Im Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse der Europäischen Kommission wird ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass wirtschaftliche Tätigkeiten mit Gemeinwohlbezug, zu denen auch soziale Dienste gezählt werden, einem Wandel unterworfen sind und deren nichtwirtschaftlicher Charakter deshalb nicht dauerhaft festgeschrieben werden kann. Deshalb können „Aufgaben, die per se dem Staat vorbehalten sind, Leistungen wie die Volksbildung oder die mit der Pflichtmitgliedschaft verbundenen Grundversorgungssysteme der sozialen Sicherheit und eine Reihe von Tätigkeiten, die von Organisationen ausgeübt werden, die hauptsächlich soziale Aufgaben erfüllen“ (ebd., S. 17) zu einem späteren Zeitpunkt auch wirtschaftlichen Charakter bekommen. Die Kommission lehnt es deshalb ab, ein „endgültiges *À-priori-Verzeichnis* sämtlicher Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aufzustellen, die als ‚nichtwirtschaftlich‘ anzusehen sind“ (ebd., H.i.O.). Der Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge sind nach Auffassung der EU kaum Schranken gesetzt: Privatisierung oder Nichtprivatisierung, das ist abhängig von Opportunitätsabwägungen, im schlechtesten Fall von politischen Mehrheitsentscheidungen<sup>2</sup>.

Das Verhältnis der EU-Bürokratie zu sozialen Dienstleistungen muss vor dem Hintergrund der zentralen wirtschafts- und finanzpolitischen Zielsetzungen der Europäischen Union begriffen werden. Die Reformagenda orientiert sich an den 1980 von der Weltbank verfolgten Strukturanpassungsprogrammen, die insbesondere für Länder mit Zahlungsbilanzproblemen entwickelt wurden. Für die Standardelemente der Strukturanpassungsprogramme prägte der Ökonom John Williams 1989 den Begriff des „Washington Consensus“, der in der entwicklungspolitischen Diskussion lange Zeit stellvertretend für die Strukturanpassungspolitik des IWF und der Weltbank verwendet wurde. Der Washington Consensus umfasst zehn wirtschaftspolitische Forderungen, von denen etliche auch gegenüber Griechenland als Reformnotwendigkeiten geltend gemacht wurden:

- Herstellung fiskalischer Disziplin durch Verringerung staatlicher Ausgaben,
- Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben,
- Senkung der Steuersätze,
- Liberalisierung der Finanzmärkte,

---

2 Ob die Veränderung sozialer Dienstleistungsproduktion in den Nationalstaaten deren souveränes Produkt ist und inwieweit hier die EU überhaupt als Initiator/Katalysator wirkt, ist Gegenstand einer intensiv geführten Diskussion, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann (vgl. zum Gesamtkontext Rock 2010).

- Schaffung stabiler Wechselkurse,
- Handelsliberalisierung,
- Abbau von Barrieren gegenüber ausländischen Direktinvestitionen,
- Privatisierung öffentlichen Eigentums,
- Deregulierung,
- Schutz der Property Rights, also Schutz der Eigentumsrechte und des Rechts auf Gewinnaneignung.

Dem Washington Consensus liegt das ökonomische Paradigma zugrunde, nach dem nur ein freier Markt zu einem funktionierenden Preismechanismus und zu einer effizienten Nutzung vorhandener Ressourcen und wirtschaftlichem Wachstum führen kann. Wirtschaftliche Fehlentwicklungen werden ausschließlich auf Eingriffe des Staates in die Märkte zurückgeführt, die eine Verzerrung des Preismechanismus verursachen (vgl. Kellermann 2006). Die Finanzkrise hat dazu geführt, dass sich die Durchsetzung dieser Programmatik durch die EU-Bürokratie verschärft hat. Wesentliche Empfehlungen sind die Deregulierung der nationalen Arbeitsmärkte, Dezentralisierung der Lohnsysteme und die Umstrukturierung der Sozialversicherungen nach finanzpolitischen Kriterien (vgl. Schellinger 2015a). In der Euro-Krise wurden die europäische Beschäftigungsstrategie und die „Offene Methode der Koordinierung“ wirtschaftspolitischen Zielsetzungen systematisch untergeordnet und im Europäischen Semester halten die Wirtschafts- und Finanzminister das Steuer fest in der Hand (vgl. Schellinger 2015b).

## **2.3 Förderung von Sozialen Innovationen und Sozialem Unternehmertum**

Unter dem Stichwort „Förderung von Sozialen Innovationen“ wird seit geraumer Zeit versucht, die Startbedingungen für Sozialunternehmen zu verbessern und ihnen politisch mehr Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Diese Initiative wurde in der EU und in Deutschland u. a. von dem international agierende Think Tank Ashoka angestoßen (vgl. Jansen et al. 2013). Ursprünglich als Gegengewicht zum non-profit-Sektor gedacht, wird mittlerweile der Begriff Sozialunternehmertum weiter gefasst und schließt auch etablierte Organisationen der Wohlfahrtsverbände mit ein (Burmester/Wohlfahrt 2014). Soziales Unternehmertum (Social Entrepreneurship) im Sozialbereich bezieht sich nach der EU-Definition auf Akteure, die sich mit ihren Angeboten an Menschen in besonderen Problemlagen richten oder aber Beschäftigungsmöglichkeiten für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Personen schaffen. Insofern handeln

sie gemeinwohlorientiert. Dies geschieht aber mit eindeutig unternehmerischen Zielsetzungen. Damit ist auch gemeint, dass sich diese neuen Akteure bewusst nicht an vorgegebenen Standards und Verfahren orientieren (sollen), die die öffentliche Verwaltung definiert und durchsetzt. Vielmehr sollen – unter dem Stichwort „Soziale Innovation“ – neue Wege der Leistungserbringung beschritten werden. Dieser Anspruch ist weitgreifender als die traditionellen Innovationen der etablierten sozialen Dienstleister. Durch den expliziten Bezug auf wirtschaftsnahe Akteure als Dienstleister wird auf radikalere Veränderungen gesetzt.

Gewinnorientierung und Gemeinwohlorientierung gehen im Sozialen Unternehmertum eine Symbiose ein. Damit entkoppeln sich diese (neuen) Hybridorganisationen von einem Verständnis sozialer Dienste, wonach diese als Teil eines staatlich definierten und finanzierten Bereichs der Daseinsvorsorge angesehen werden (sollen). Unter Stichworten wie „mehr Markt und Wettbewerb“ knüpft diese Entwicklung an Reformen im Sozialbereich an, die in den vergangenen Jahren schon dafür sorgten, dass sich die Produktionsbedingungen Sozialer Arbeit und sozialer Dienste grundlegend verändert haben (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2012).

Schon seit Jahren wird (u. a. durch die Bertelsmann-Stiftung) aus dieser Perspektive heraus der gemeinnützige Sektor der Wohlfahrtsproduktion in Deutschland als eine Sphäre betrachtet, die es für „neue Spieler“ zu öffnen gilt und in dem neue zusätzliche Wettbewerbsprinzipien durchgesetzt werden sollten (vgl. Heinze et al. 2011). Durch verschiedene Reformen wurden die frei-gemeinnützigen Träger, die nach wie vor einen großen Teil der sozialen Dienstleistungen erbringen, in den vergangenen Jahren mit ökonomischen Anforderungen konfrontiert, die zu einer Ökonomisierung ihrer Einrichtungen und damit des gesamten sozialen Dienstleistungssektors geführt haben. Diese Entwicklung ging mit einem substantiellen Bedeutungsverlust der diese Träger organisierenden Verbände einher. Aufgewertet wurden die sozialen Einrichtungen und Dienste, die als Organisationen gesehen werden, in denen sich gemeinwohlbezogene Aufgabenwahrnehmung und unternehmerisches Handeln verschränken und von denen sich daher auch etliche als Sozialunternehmen begreifen. Mit dem Konstrukt der hybriden Organisation wird die grundsätzliche Vereinbarkeit von Gewinn- und Gemeinwohlorientierung unterstellt, wenngleich als zu bewältigende Managementaufgabe. Diese Umformung gemeinnütziger Träger und Einrichtungen in gewinnorientierte Marktakteure ist in den letzten Jahren voran gekommen, und unter deren tatkräftiger Mitarbeit haben sich die vom Staat geforderten Prinzipien einer an Rentabilität orientierten Dienstleistungsproduktion in der gesamten Sozialwirtschaft entwickelt und etabliert.

Mit der Förderung Sozialer Innovationen wird die Absicht verfolgt, private Investoren stärker für das Feld der sozialen Dienste zu interessieren und eine weitere Verlagerung ursprünglich staatlich verantworteter Aufgaben der Daseinsvorsorge in – wie es so schön heißt – die Eigenverantwortung der Gesellschaft zurück zu geben. Hierzu benötigen die Unternehmen der Sozial- und Gesundheitswirtschaft einen ordnungspolitischen Rahmen, der ihnen mehr Handlungsfreiheit bei Rentabilitätsüberlegungen sichert. Gegenstand der aktuellen Forderungen sind die Möglichkeit stärkerer Rücklagenbildung, die Vereinfachung des Zugangs zu öffentlichen Projekt- und Fördermitteln, die Berücksichtigung eines Wagniszuschlags bei der Verhandlung von Leistungsentgelten u. a. m.

Die Europäische Union (EU) unterstützt die Entwicklung zu Sozialen Innovationen und Sozialem Unternehmertum und hat hierfür u. a. die Social Business Initiative entwickelt, die Initiative für Soziales Unternehmertum aus dem Jahr 2011. Sie zielt auf

1. einen verbesserten Zugang für Sozialunternehmen zu Finanzmitteln,
2. mehr Sichtbarkeit für das Soziale Unternehmertum,
3. eine Anpassung des rechtlichen Umfelds an die Bedürfnisse von Sozialunternehmen.

Bei der Mittelbeschaffung steht die Akquirierung privater Investoren im Mittelpunkt. Nach der Logik der Social Business Initiative hängen Sozialunternehmen von Investoren und Fondsmanagern ab, die – entsprechend dem Impact Investment – Wirkungen und Ergebnisse der Unternehmen bewerten und Investitionen, also Kapitalflüsse, damit beeinflussen. Ein Finanzierungsvehikel ist der „Europäische Fonds für Soziales Unternehmertum (EuSEF)“ (Europäisches Parlament und Rat 2013). Hierbei handelt es sich um von der EU zertifizierte Fonds, also um „ein Label für private (Investment-)Fonds, die bestimmten EU-weit geltenden einheitlichen Vorgaben genügen müssen. Ziel des Fondsmodells ist die Aktivierung privaten Investitionskapitals zur Förderung des sozialen Unternehmertums in der Europäischen Union“ (Braem 2016, S. 1).

Für die Erlaubnis zum Führen der Bezeichnung „EuSEF“ haben die Fonds bestimmte Auflagen zu erfüllen. So müssen mindestens 70 Prozent des Kapitals in sogenannte „qualifizierte Anlagen“ investiert werden. Darunter fallen auch Eigenkapital oder eigenkapitalähnliche Instrumente in „qualifizierten Portfoliounternehmen“. „Qualifizierte Portfoliounternehmen“ im Sinne der EuSEF-VO sind solche Unternehmen, die – im Einklang mit Gesellschaftsvertrag oder Satzung – als vorrangiges Ziel die Erzielung messbarer, positiver sozialer Wirkung sehen, die Gewinne vorrangig zum Erreichen dieser sozialen Ziele einsetzen (wobei etwaige Gewinnausschüttungen an Anteilseigner und Eigentümer im

Voraus festgelegt werden müssen) und in verantwortungsbewusster und transparenter Weise verwaltet werden. Die positive soziale Wirkung soll dabei durch Bereitstellung von Gütern oder Dienstleistungen an schutzbedürftige, marginalisierte, benachteiligte oder ausgegrenzte Personen erfolgen (z. B. durch Vermittlung von Wohnraum, Betreuung, Zugang zu Gesundheitsleistungen sowie Beschäftigung und Ausbildung) oder dadurch, dass mit der Produktion von Gütern bzw. der Bereitstellung von Dienstleistungen soziale Ziele verfolgt werden. Darüber hinaus dürfen die „qualifizierten Portfoliounternehmen“ zum Zeitpunkt der Investition durch den Fonds nicht für den Handel an einem geregelten Markt zugelassen sein und müssen im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaats oder in einem verordnungskonformen Drittland niedergelassen sein. Eine Fremdkapitalaufnahme durch den Fonds ist nur zulässig, sofern und soweit diese Beträge durch bereits zugesagtes, aber noch nicht eingefordertes Kapital von Anlegern gedeckt sind. Aus Sicht der Europäischen Kommission soll die Bewertung, ob positive messbare soziale Wirkungen vorliegen, durch den Fondsmanager erfolgen.

Letztendlich hat der EuSEF nicht die an ihn gestellten Erwartungen erfüllt. So waren Anfang April 2016 bei der EU lediglich „vier Fonds in nur zwei Mitgliedstaaten registriert: Ein EuSEF-Fonds ist in Frankreich registriert, drei EuSEF-Fonds in Deutschland. Zusammen kommen sie auf verwaltete Vermögenswerte in Höhe von 32 Mio. EUR“ (Europäische Kommission 2016, S. 7). Auf Grund dieser unbefriedigenden Entwicklung sah sich die EU bereits 2015 dazu veranlasst, die bestehenden Regelungen zu überdenken. Im Jahr 2017 wurde eine Änderung der Verordnung erlassen, die darauf zielt, die Attraktivität solcher Fonds zu erhöhen. Dazu wurde u. a. „die Definition des Begriffs der positiven sozialen Wirkung erweitert“ (Europäisches Parlament und Rat 2017, S. 2).

Ein weiterer Finanzierungsbaustein der Social Business Initiative ist das EU-Programm für Beschäftigung und Soziale Innovation (EaSI). In diesem Fond stehen für die Förderperiode 2014–2020 europaweit 815 Mio. € zur Verfügung. Die Fondsmittel sollen eingesetzt werden, um den Aufbau eines Marktes für Soziale Innovationen in den Mitgliedsstaaten zu fördern (vgl. Europäische Kommission 2013a). Neben diesem reinen Förderinstrument gibt es dem EuSEF vergleichbare Finanzierungsmöglichkeiten für Sozialunternehmen. So hat der European Investment Fund (EIF), eine Tochter der Europäischen Investitionsbank, mit dem Social Impact Accelerator einen Dachfonds geschaffen, der seit 2013 existierenden wirkungsorientiert investierenden Intermediären zur Verfügung steht (vgl. EIF 2016). In Deutschland gibt es seit einigen Jahren spezialisierte Investmentgesellschaften für soziales Wagniskapital. Mit einem Finanzierungsprogramm der KfW für Sozialunternehmen er-

folgte eine erste Beteiligung der öffentlichen Hand. Ashoka, eine Förderorganisation für Sozialunternehmen, hat bspw. die Finanzierungsagentur für Social Entrepreneurship (FASE) gegründet, um wirkungsvolle und skalierbare Sozialunternehmen mit einer geeigneten Finanzierung auszustatten (vgl. FASE 2015–2016).

## **2.4 Soziales Unternehmertum als ein Vehikel zur Implementierung wirkungsorientierter Sozialpolitik**

Eine mit dem Sozialunternehmertum einhergehende Entwicklung ist die Suche nach neuen Finanzierungsmodalitäten für soziale Dienstleistungen. Die Propagierung von so genannten Social Impact Bonds als Instrument der Finanzierung Sozialer Innovationen ist ein qualitativ neuer Schritt im Umbau des Sozialstaates. Dieses Finanzierungsinstrument wird als eine (von mehreren) Möglichkeit gesehen, die Outputsteuerung in eine Wirkungssteuerung zu transformieren. Damit könnte die unzulängliche Zielerreichung des bisherigen, staatlich gesteuerten Kontraktualismus behoben und diagnostizierte Fehlanreize der Mengenexpansion beseitigt werden. Weil der Staat nur noch bei Zielerreichung (gemessene Wirkung) finanziellen Aufwand hätte, würde er finanziell entlastet. Diese finanzielle Entlastung erklärt sich aus der Zielfestlegung. Es geht nicht darum, irgendwelche beliebigen Ziele oder Zielmarken zu setzen, sondern aus staatlicher Perspektive Kosten und Nutzen genau zu kalkulieren. Wirkungsziele sind entsprechend solcher Kosten-Nutzen-Kalkulationen festzulegen. Vermutete langfristige Ausgaben (abgezinst auf den Gegenwartswert) für die Kompensation sozialer Problemlagen (z. B. Arbeitslosigkeit) gehen als potenzielle Kosten (auch unter Berücksichtigung von ausbleibenden Steuern und Sozialabgaben) in die Kalkulation ein. Ziel einer sozialen Intervention ist, dass solche Kosten nicht anfallen. Die Vermeidung entsprechender Kosten sowie mögliche Einnahmen für den Staat z. B. durch Einkommensteuerzahlungen werden als Erträge betrachtet und den tatsächlichen Ausgaben für – gerne als präventiv bezeichnete – (innovative) Maßnahmen gegenübergestellt (vgl. Fliegauß 2014; NAB 2014). Die Ausgaben für die innovativen (präventiven) Maßnahmen<sup>3</sup> lohnen sich dann, wenn sie in der Summe geringere (Netto-)Belastungen für den Staat erwarten lassen. Weil die Ausgaben für den Staat in dem Fall fiskalische Entlastungen bringen, haben

---

<sup>3</sup> Der Präventionsbegriff ist in den einschlägigen Publikationen weit gefasst und schließt u. a. Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration ein.

sie Investitionscharakter (vgl. Burmester/Wohlfahrt 2014, 2016). Erweisen sich die Maßnahmen in dem Finanzierungsmodell des Social Impact Bond (SIB) – gemessen an den kalkulierten und vorgegebenen Zielgrößen – als nicht wirkungsvoll, fallen für den Staat in diesem Modell keine oder geringere Kosten an, weil das Risiko der Zielerreichung konzeptionell (weitgehend) auf den privaten Sektor verlagert ist.

Die Erwartungen der Protagonisten des Sozialunternehmertums an das neue System richten sich auf höhere Effektivität und Effizienz in der Leistungserbringung. Weil der Staat nur noch Ziele definiert und Ergebnisse beurteilt, sich aus der Zielerreichung aber weitgehend heraushält, reduziert sich der Verwaltungsaufwand in den Unternehmen (z. B. in Bezug auf Prozessdokumentation). Damit werden in den Unternehmen zudem kreative Potenziale freigesetzt: Ihnen wird mehr Gestaltungsspielraum für unternehmerisches Handeln zugestanden. Während dem Staat die Kompetenz zur Bewältigung sozialer Probleme weitgehend abgesprochen wird (u. a. Europäische Kommission 2011), richten sich die Erwartungen an den privaten Sektor, der grundsätzlich besser geeignet sei als der Staat, dessen politische Ziele zu verwirklichen (vgl. Horesh 2000, S. 127). Der Staat wird aber weiterhin benötigt, da er die gesellschaftlichen Ziele definiert und über Steuern die zur Bearbeitung sozialer und Umweltprobleme benötigten Finanzmittel zur Verfügung stellt.

## 3 Sozialstaatliche Bestimmtheit von Wirkungen

Dass der Sozialstaat selbst Wirkungen produziert, ist eine auch in der Wirkungsforschung unbestrittene Tatsache. Er setzt Rahmenbedingungen, definiert Bedarfe und Formen der Leistungsgewährung. In Abhängigkeit davon, ob sozialstaatliche Maßnahmen auf Umverteilung ausgerichtet sind, oder ob sie als soziale Dienstleistung auf die Förderung der Teilhabe an der gesellschaftlichen Reichtumsproduktion fokussieren, ändern sich die Effekte sozialstaatlichen Handelns. Es ist evident, dass der Sozialstaat durch seine Rahmensetzung die Wirkungen, die durch soziale Dienste oder Soziale Arbeit erzeugt werden, wesentlich bestimmt.

### 3.1 Besonderheiten sozialer Dienstleistungen – Auswirkung auf Wirkungsmessung

Die Bundesregierung definierte soziale Dienstleistungen zu Beginn der 1980er Jahre als alle „Handlungen, Aktivitäten und Maßnahmen die darauf abzielen, die physische und psychische Lebens- und Erlebnisfähigkeit sowie die Sozialfähigkeit von einzelnen und/oder Gruppen wieder herzustellen oder zu verbessern“ (BMAS 1981, S. 12). Wie soziale Dienstleistungen genau zu definieren sind, ist allerdings nach wie vor im Fachdiskurs umstritten. Der Begriff der sozialen Dienstleistungen wird verwendet und bebildet, aber nicht immer in der gewünschten analytischen Klarheit (exemplarisch: Cremer et al. 2013). Erschwerend kommt hinzu, dass das SGB I zwischen Geld-, Sach- und Dienstleistungen unterscheidet, soziale Dienstleistungen aber i. d. R. nach dem Sachleistungsprinzip erbracht werden. Das suggeriert eine Nähe zu Sachleistungen, was sich aus einer wesentlichen Eigenschaft von Dienstleistungen, der Immaterialität, nicht begründet.

Die begriffliche Unschärfe bezieht sich nicht nur auf soziale Dienstleistungen, sondern findet sich auch in den Wirtschaftswissenschaften, wo Dienstleistungen neben Sachgütern als wichtige Güterkategorie gelten. Den „Wirtschaftswissenschaften und ihren Einzeldisziplinen [ist es] bis heute nicht gelungen, den Begriff Dienstleistung konsensfähig zu definieren“ (Rück 2000, S. 1). In der Statistik bspw. wird üblicherweise über Branchenzuweisungen gearbeitet: Einzelne Unternehmen gehören bestimmten Branchen an und entsprechend sind sie Industrie- oder Dienst-



leistungsunternehmen. Die Gruppe der Dienstleister ist dabei ausgesprochen heterogen. Sie reicht vom Einzelhandel über das Handwerk bis hin zu Leistungen des Gesundheitswesens. Über solche Aufzählungen wird häufiger versucht, den Begriff der Dienstleistung zu veranschaulichen. Ein anderer Zugang ist die Beschreibung von Eigenschaften von Dienstleistungen. Zentral sind dabei die Bestimmungen der Immaterialität und des Einbezugs externer Produktionsfaktoren in den Leistungsprozess. So definieren Maleri/Frietzsche in ihrem Grundlagenwerk Dienstleistungen „als unter Einsatz externer Produktionsfaktoren für den fremden Bedarf produzierte immaterielle Wirtschaftsgüter“ (Maleri/Frietzsche 2008, S. 5). Die Immaterialität erklären sie daraus, „dass bei ihrer Produktion keine im Eigentum des produzierenden Betriebes befindlichen materiellen Substanzen in Form des internen Produktionsfaktors Rohstoff eingesetzt werden“ (Maleri/Frietzsche 2008, S. 5). Als Hilfs- und Betriebsstoffe werden materielle Substanzen allerdings auch in der Dienstleistungsproduktion verwendet. Hier wird deutlich, dass auch sachbezogene Dienstleistungen wie Handwerkerleistungen in die Betrachtung einbezogen werden. Entsprechende Dienstleistungen führen zu Veränderungen (z. B. Reparatur) an Sachgütern, während personenbezogene Dienstleistungen auf die Menschen einwirken, die solche Dienstleistungen in Anspruch nehmen.

Die Schwierigkeiten, mit denen sich Dienstleistungsproduzenten, die sich auf freien Märkten bewegen, konfrontiert sehen, gelten in ähnlicher Form für die Anbieter sozialer Dienstleistungen. Diese Schwierigkeiten werden – in Abgrenzung zu Sachgütern – bei personenbezogenen (sozialen) Dienstleistungen mit deren charakteristischen Merkmalen begründet<sup>4</sup>:

- Dienstleistungen werden als immateriell bzw. intangibel bestimmt. Abgesehen davon, dass auch Sachleistungsanteile einfließen können, ist ihre Kernleistung weder sichtbar noch greifbar und damit nicht gegenständlich.
- Produktion und Konsum (Inanspruchnahme) erfolgen simultan, d. h. während der Produktion wird die Dienstleistung bereits konsumiert („uno actu“), der Produktionsprozess stellt damit gleichzeitig die Phase des Konsums dar.
- Eine Dienstleistung kann nur dort erbracht werden, wo sich die entsprechende Person bzw. bei sachgutbezogenen Dienstleistungen (z. B. einer Autoreparatur: das Objekt) tatsächlich befindet. Dienstleistungen sind damit zugleich nicht transportfähig und deshalb in der

---

<sup>4</sup> Für Dienstleistungen im Allgemeinen vgl. unter anderem Berekoven 1974, Corsten 1985, Maleri 1973 und Rück 2000. Für die „Soziale Arbeit als Dienstleistung“ vgl. insbesondere Schaarschuch 1999 und Olk/Otto 2003.

Regel an einen bestimmten Standort (beim Nutzer oder beim Erbringer) gebunden.

- Dienstleistungen sind Unikate, weil sie für jeden Nachfrager/Konsument/Nutzer unmittelbar neu erstellt werden („Individualität“ bzw. „Singularität“). Aus den jeweils einzigartigen, in genau derselben Form nicht vollständig reproduzierbaren Produktionsbedingungen ergeben sich wiederum unterschiedliche Ergebnisqualitäten. Dies erschwert eine Standardisierung und behindert damit die qualitative Vergleichbarkeit von Dienstleistungen.
- Das Objekt der Dienstleistung ist stets ein externer Faktor. Dieser Faktor, bei personenbezogenen Dienstleistungen die Menschen, befindet sich in aller Regel außerhalb der vollständigen Beeinflussbarkeit durch den Leistungsanbieter, womit der Prozess der Dienstleistungserstellung durch die Integrationsfähigkeit des externen Faktors mitbestimmt wird. Durch die Integration des externen Faktors wird somit auch direkt Einfluss auf das Dienstleistungsergebnis genommen.
- „Wirtschaftlichkeit und Qualität“ als Leistungsanforderungen an soziale Dienste und Einrichtungen können ab einem bestimmten Leistungsniveau in einem Ausschlussverhältnis zueinander stehen: „Die gleichzeitige Verfolgung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätszielen ist so lange möglich, wie bei der Realisierung von Qualitätszielen noch Wirtschaftlichkeitsreserven vorhanden sind (Rationalisierung). Werden die Qualitätsziele bereits effizient erreicht, gehen Ressourceneinsparungen notwendigerweise zu Lasten der Qualität (Rationierung). Soll der Qualitätsstandard aber auch bei steigender Inanspruchnahme gehalten werden, ist das nur mit größerem Ressourceneinsatz möglich. Zwischen Qualität und Wirtschaftlichkeit besteht ein trade off“ (Finis Siegler 2009, S. 182).
- Weiterhin ist die Produktion von Dienstleistungen anders als die von Sachgütern nur eingeschränkt rationalisierbar. Viele aus der Industrie stammende Rationalisierungsverfahren eignen sich entweder sachlich nicht, weil Methoden der „Massenproduktion“ und der „Standardisierung“ nicht zu den beschriebenen individuellen Leistungsvoraussetzungen und -umständen Sozialer Arbeit passen. Oder ihre Anwendung ist möglich, aber im Hinblick auf ihre Auswirkungen nicht erwünscht, weil sich die beabsichtigte Steigerung der Arbeitsproduktivität und -intensität und damit die Reduzierung der „Produktionszeit“ der Dienstleistung, so etwa die Kritik an der „Minutenpflege“, sowohl auf Seiten der Beschäftigten (Überarbeitung) als auch auf Seiten der Kunden/Nutzer/Klienten oder Patienten (Mangelversorgung) unmittelbar negativ auf die Prozess- und Ergebnisqualität auswirken.

Die genannten Besonderheiten von (sozialen) Dienstleistungen werfen auch die Frage auf, welche Wirkungen der Dienstleistungsproduktion zugerechnet werden können. Ist es überhaupt möglich, kausal verursachte Wirkungen festzustellen? „Es gibt keine wissenschaftlich gesicherte Kausaltechnologie, von der man bei der Ausbildung der Sozialarbeiter, bei Fehlerzurechnungen und bei organisatorischer Disposition über Ressourcen ausgehen könnte ... Ich persönlich würde dazu neigen ... das Selbstverständnis der Sozialarbeiter ebenso wie die organisatorischen Bemühungen auf die Tatsache einzustellen, dass es keine gesicherte Kausaltechnologie gibt. Diese These eines ‚Technologiedefizits‘ als Organisations- und Ideologieproblem ist in der Soziologie der Erziehung aufgetaucht und könnte hierher übernommen werden“ (Luhmann 1981). Gekoppelt ist die These des Technologiedefizits mit der Koproduktionsthese. Analog zum Bildungsprozess, wo der Erfolg des Lehrers von der Mitwirkung des Schülers unmittelbar abhängt, kann auch in der sozialen Dienstleistungsproduktion die Wirkung nur durch die Mitwirkung des Klienten hergestellt werden.

Die besondere Schwierigkeit, soziale Dienstleistungen „vom Ergebnis her“ (Winkler 2006, S. 120) zu bestimmen, hat dazu geführt, dass der Wirkungsbegriff in engem Zusammenhang mit der Praxis des Professionellen gesehen wird und Wirkung als die Herstellung einer Differenz betrachtet wird, die durch pädagogisches und/oder professionelles Handeln erzeugt wird. „Wirkung stellt sich dann indirekt in dem dar, was ein Zögling an Einstellungen und Haltungen nicht entwickelt hätte, wenn die pädagogisch organisierte Erfahrungsmöglichkeit nicht gegeben worden wäre – um den Preis freilich, dass ein erhebliches Maß an Unsicherheit bleibt“ (Winkler 2006, S. 122).

Professionelles Handeln – soweit es über staatliche oder sozialstaatliche Ressourcen finanziert wird – ist aus staatlicher Sicht deshalb ein Risiko, weil die relative Autonomie professioneller Interventionen dazu führen kann, dass Kosten aufgewendet werden, denen kein produktives Resultat gegenübersteht. Die technologische Perspektive der Effektivierung und Rationalisierung des professionellen Handelns ist damit laufender Gegenstand der Frage, ob die staatlich verausgabten „faux frais“ auch rationell und zweckmäßig eingesetzt werden (vgl. Alisch/Rössner 1980).

## 3.2 Professionalität und Wirksamkeitsmessung

Die relative Unbestimmtheit der zurechenbaren Wirkungen und die normativen Implikationen bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen sind der Grund dafür, dass in professionstheoretischen Überlegungen die sozialstaatliche Bestimmung der jeweiligen Tätigkeit „ausgeblendet“ wird und das professionelle Handeln im Kontext seines (interaktiven) Klientenbezugs ausgedeutet wird. An die Stelle der sozialstaatlichen Programmatik tritt damit das „Wissen“ als Ressource professionellen Handelns: „Professionen sind daher Instanzen einer Begründung von Entscheidungen der Lebenspraxis. Ihre Interventionen lassen sich immer dort feststellen, wo das lebenspraktische Handlungsobjekt bei der Begründung seiner Entscheidungen im interpretierenden Einholen der Wirklichkeit vor Herausforderungen gestellt ist, denen es über Selbstreflexion nicht immer gerecht werden kann, für die alltägliche Interaktionsformen und Gespräche als klärende Instanzen versagen oder wo dem Laien das Recht der Interpretation nicht zugestanden wird (z. B. Verteidigung im Strafprozess)“ (Dewe/Otto 2011, S. 1133).

Ob professionelles Handeln in sozialen Diensten überhaupt Wirkungen hervorruft, ist Gegenstand vielfältiger Diskussionen und divergierender Einschätzungen. Eine intensiv geführte Wirkungsdebatte in den Vereinigten Staaten in den 1970er Jahren (im Rahmen der Evaluation der Great Society-Programme) kam schon damals mit Bezug auf die beginnende Professionalisierungsdebatte zu dem Ergebnis: „the profession is dead“ – ohne dass hieraus allerdings Konsequenzen für die soziale Praxis gezogen wurden (vgl. Wohlfahrt 1981). Gegenstand der Wirkungsforschung war die Frage, ob „Professionalität“ überhaupt Wirkungen erzeugt – und wenn ja welche. Eine Analyse von Studien durch den amerikanischen Evaluationsforscher John Fischer ergab: „In most studies in which professionals have been evaluated, their clients do worse on one or more measures than clients of non professionals or people in no-treatment control groups“ (Fischer 1979, S. 245). Margaret Mead hatte diesen Effekt in ihrer Aufsehen erregenden Studie „Ends and means in social work“ einige Jahre später scheinbar bestätigt, nach der die von Professionellen behandelte Interventionsgruppe alter Menschen eine höhere Mortalität aufwies als die nicht behandelte Kontrollgruppe.

Mit Blick auf die sich konstituierende Professionalisierungsforschung und -debatte wurde in den 1980er Jahren der Frage nachgegangen, ob das Modell der „Selbststeuerung der Profession“ mit der Realität der Berufsvollzüge übereinstimmt, oder ob nicht die wohlfahrtsstaatliche Setzung von Rahmenbedingungen weitaus wichtiger für das Gelingen der

praktischen Berufspraxis ist (vgl. Dewe/Wohlfahrt 1989). Stephan Wolff charakterisierte diese Diskussion in seinem 1983 erschienen Buch „Die Produktion von Fürsorglichkeit“ folgendermaßen: „In einem ersten Argumentationsschritt wird etwa festgestellt, die Sozialarbeit sehe sich gegenwärtig mit den Problemen xyz konfrontiert. Diese Probleme ließen sich als Folgen der Faktoren abc objektiv bestimmen. Dabei bezieht man sich als Evidenz auf amtliche Daten (etwa steigende Fallzahlen), auf Umfrageergebnisse oder auf gängige soziologische Trendannahmen (etwa den Wertewandel). Die Sozialarbeit müsse sich mit den politischen und administrativen Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik auseinandersetzen und diese im Zuge einer ‚Sozialarbeitspolitik‘ gebrauchswertorientiert zu verändern versuchen“ (Wolff 1983, S. 2 f). Wolff setzt dem die These der notwendigen Irrationalität des Versorgungssystems entgegen und beschreibt Professionalität als ein Hilfsmittel zur Aufrechterhaltung dieser Irrationalität: „Psychosoziale Dienstleistungseinrichtungen und ihre Mitarbeiter sind – so meine zentrale These – nicht so sehr mit dem Aus-der-Welt-Schaffen, sondern mit dem sensiblen und ‚formgerechten‘ Umgehen, d. h. mit einer akzeptablen Verwaltung von entsprechenden Problemen befasst. Ich möchte deshalb vorschlagen, die Sicherstellung eines Gefühls gewährleisteter ‚Fürsorglichkeit‘ bei allen relevanten Beteiligten im gesellschaftlichen Umfeld als allgemeine Funktionsbestimmung psychosozialer Versorgungssysteme zu bezeichnen“ (Wolff 1983, S. 70 f).

### **3.3 New Public Management: Vorrang von Leistungsmessung**

Seit Beginn der 1990er Jahre ist auch in Deutschland eine neue Wirkungsdiskussion beobachtbar, die durch die Rezeption des New Public Management (NPM) ausgelöst wurde (vgl. Naschold 1995, Naschold/Bogumil 2000). Die Neue Steuerung im Rahmen des New Public Management betrachtet Soziale Arbeit unter dem Gesichtspunkt „What counts is what works – Was zählt ist was funktioniert“ (vgl. Clarke 2004). Im Vordergrund steht damit nun nicht mehr die Frage, wie professionelles Handeln so gesteuert werden kann, dass bessere gesellschaftspolitische Wirkungen erzielt werden, sondern wie es Organisationen gelingt, die Erbringung sozialer Dienstleistungen so zu steuern, dass administrative oder sonstige organisatorische Zielsetzungen erreicht werden können. Damit gilt es nun zu ventilieren, wie sozialpolitische Zielsetzungen in zielgruppenbezogene Wirkungsziele übersetzt und wie damit Informationen über Wirkungsgrade der Leistungserbringung generiert werden

können. Programmatisch wurde diese Aufgabenstellung schon zu Beginn der 1990er Jahre formuliert, als erstmals Überlegungen zur Einführung von Controllingssystemen in den sozialen Diensten angestellt wurden: „Controlling, ursprünglich geschaffen als ein Instrument zur Sicherung der Gewinnerreichung in Unternehmen, muss in sozialen Institutionen zu einem Instrument zur Sicherstellung der erwünschten Wirkungen für die Zielgruppen weiterentwickelt werden“ (Glass 1996, S. 11).

Im Unterschied zu den vorangegangenen Reformbemühungen, die die fachliche und organisatorische Dimension bürokratisch-administrativen Handelns in den Blick nahmen, war die Verwaltungsmodernisierung im Geiste des NPM von Anfang an von einer strikten Fokussierung auf den Leitbegriff der Effizienz geprägt. Durch organisierten Wettbewerb und die Einführung marktähnlicher Prozessabläufe in die öffentliche Verwaltung versprach sich die Politik eine Steigerung der Leistung, des „Outputs“ der Verwaltung. Damit war ein Maßstab für Verwaltungsänderungen formuliert und durchgesetzt, der bis heute fortwirkt. Verwaltungshandeln wird seither mit Entscheidungen von Unternehmen, die ihre „Produkte“ auf „Nachfragemärkten“ möglichst optimal unterbringen wollen, gleichgesetzt. Dieser Tatbestand drückt sich auch darin aus, dass das Anliegen der Reformwelle weitgehend ökonomisch kommuniziert wurde. Das NPM ist kein geschlossenes Reformprojekt, lässt sich jedoch mit Maßnahmen wie Deregulierung, Privatisierung, Auslagerung und Verselbstständigung von Verwaltungsaufgaben (Dezentralisierungsprozessen), Geschäftsprozessoptimierung sowie der Einführung von Markt- und Wettbewerbselementen sowie Kundenorientierung in das Verwaltungshandeln in Verbindung bringen.

Verbunden mit der Kundenorientierung im NPM wird auch die Qualitätsorientierung zum zentralen Bezugspunkt. In Zusammenhang mit NPM wird Qualität als „das Erfüllen von Erwartungen und Erfordernissen“ (Schauer 2015, S. 72) definiert. Kunden dürfen demzufolge Ansprüche an die Leistungen der Verwaltung und der sozialen Dienstleister stellen. Dies bezieht sich nicht nur darauf, wie die Leistung erbracht wird, sondern auch auf den Nutzen, den eine Kundin oder ein Kunde aus der Leistung zieht. Die öffentliche Verwaltung gerät damit in ein Spannungsfeld verschiedener Qualitätsdimensionen: Produktbezogene, kundenbezogene, prozessbezogene, wertbezogene oder auch politische Qualitätsdimensionen formulieren unterschiedliche Ansprüche. Theoretisch sollte ein umfassendes Qualitätsmanagement all diese Komponenten berücksichtigen und einbeziehen sowie die einzelnen Qualitätskriterien in objektiver Weise darstellen und ausweisen können (vgl. Schedler/Proeller 2009, S. 77 ff.). Mit der zunehmenden Fokussierung auf Er-

gebnisqualität verlieren etliche der eben genannten Qualitätsdimensionen allerdings an Bedeutung.

### **3.4 Evidenzbasierung: Vom Controlling zur (experimentellen) Wirkungsmessung**

In Folge der skizzierten Entwicklung sind Evaluation und Controlling auch für die sich zu sozialwirtschaftlichen Unternehmen gewandelten sozialen Dienstleistungserbringer zu einem laufenden Bestandteil ihres operativen Geschäfts geworden. Sie haben gelernt, dass Zahlen, Kennziffern und Indikatoren die Hauptsprache des Controllings wie der Evaluation von Ergebnissen und Wirkungen sind: „Qualität und Fachlichkeit müssen über Kennziffern kommuniziert werden“ und von den Professionellen in der Sozialen Arbeit wird erwartet, „in Zahlen zu sprechen“, lautete schon vor mehr als zehn Jahren das Urteil eines Verbandsmanagers, der sich offensiv den neuen Herausforderungen stellte (Manderscheid 2005, S. 184).

An diese Entwicklung knüpft die Debatte um Evidenzbasierung an, allerdings mit dem Fokus einer scheinbaren Stärkung der Profession durch eine methodologisch fundierte Ausrichtung an kontrollierten Experimentalstudien (RCTs), die als „Goldstandard“ der Wirkungsforschung dargestellt werden (vgl. Hüttemann 2006). Bei genauerer Betrachtung liegt sogar der Schluss nahe, dass das NPM und seine Instrumente der Leistungsmessung mehr Veränderungen im sozialen Dienstleistungssektor bewirkt haben, als die Evidence-based Practice-Bewegung (EBP), die sich als professionsinterne Modernisierungsbewegung darstellt, überhaupt beansprucht.

Die Praxis der sozialwirtschaftlichen Leistungserbringer ist schon seit geraumer Zeit dadurch geprägt, dass die Organisationen auf politisch und administrativ definierte Ziele festgelegt werden und sich dadurch ihr Spielraum für sozialpolitische und sozialanwaltschaftliche Zwecksetzungen zunehmend einengt (vgl. Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2005). Aufgrund des gesetzlichen Zwangs zur Implementierung von Qualitätsmanagement wird in den Sozialbetrieben eine outputorientierte Steuerung der Dienstleistungsarbeit unter Berücksichtigung der festgelegten Qualitätsstandards betrieben. Durch die Verkoppelung von Qualitäts- mit Wirtschaftlichkeitsaspekten stellt sich das NPM (bislang) im Vergleich zu EBP als die komplexere und für die Praxis attraktivere Steuerungsphilosophie dar. Da EBP im Verdacht steht, auf Grund ihres aufwendigen methodischen Überprüfungsanspruches der Wirksamkeit von Maßnahmen (levels of evidence) den Kostenfokus von Interventionsprogrammen

zu vernachlässigen (vgl. Sackett u. a. 1996), ist diese Bewegung nur teilweise oder in modifizierter Form anschlussfähig an das NPM.

### 3.5 Evaluation und Evaluationsforschung

Evidenzbasierung lässt sich auch als Teil einer übergreifenden Evaluation sozialer Dienste verstehen. Evaluierung, Evaluation und Evaluationsforschung, diese Begriffe werden häufig synonym verwendet. Evaluation dient der systematischen und methodisch angeleiteten Wissensgenerierung, um in politischen oder organisationspolitischen Kontexten die Allokation von Ressourcen begründen und steuern zu können. Evaluation kann als Methode der angewandten Sozialforschung beschrieben werden, lässt sich darauf aber nicht reduzieren. Denn Evaluation ist auch eine Form der Kooperation zwischen Forscher und Praxis, weil die Ergebnisse der Evaluation zu rationelleren Entscheidungen wie zur Verbesserung praktischen Handelns beitragen sollen. Die jeweils gewählte Kooperationsstruktur zwischen Evaluation und Praxis bestimmt das konkrete Vorgehen in der Evaluation und die Art der Zusammenarbeit. Evaluation ist demnach ein methodisch angeleitetes Datenerhebungs- und Datenauswertungsverfahren und folglich mehr als ein Praxisbericht, da ein Mindestmaß an Transparenz wie an Überprüfbarkeit gegeben sein müssen.

Seitdem in der empirischen Sozialforschung quantitative und qualitative Methoden gleichberechtigt nebeneinanderstehen, können auch qualitative Einzelfallstudien Evaluationscharakter haben. Die Grenze zwischen Evaluation (insbesondere, wenn es sich um interne Evaluationen handelt) und Praxisreflexion ist nicht immer leicht zu ziehen, verläuft aber dort, wo Bewertungskriterien – die in Evaluationen immer eine Rolle spielen – transparent gemacht werden oder eben nicht. Evaluationen sind demnach „datenbasierte, methodisch angelegte und an Gütekriterien überprüfbare Entscheidungen und Bewertungen von Programmen, Projekten und Maßnahmen, die unter Berücksichtigung des jeweiligen politischen Kontextes systematisch darauf abzielen, zu einer rationaleren Entscheidungsfindung und zu einer Verbesserung der Problemlösungsansätze beizutragen“ (Heiner 2001, S. 483).

Nach Wollmann, der schon lange die Entwicklung und den Wandel der Evaluationsforschung verfolgt, lassen sich drei „Evaluationswellen“ identifizieren, die alle die Zielsetzung von Evaluation und die Evaluationsforschung ihrer Zeit stark geprägt haben:

- Evaluationen erlebten ihren ersten großen Boom, als in den 1960er und 1970er Jahren (zuerst in den USA und dann in Europa) durch ei-



ne (sozial-)politisch orientierte Reformpolitik die Nachfrage nach Überprüfung und Wirkung der angestoßenen Reformprojekte stieg. In vielen politischen Handlungsfeldern wurde damals Neuland erschlossen, aber „für deren Konzipierung und Folgenabschätzung [...] konnte auf das traditionelle Regierungs- und Verwaltungswissen kaum zurückgegriffen werden“ (Wollmann 2004, S. 22). Der in diesem Zusammenhang stehende Aufbau von völlig neuen Planungskapazitäten ließ Evaluation als das geeignete Mittel erscheinen, zuverlässiges Wissen über das neue staatliche Handeln und seine Wirkungen in der Sozialpolitik, der Infrastrukturentwicklung, der Stadtentwicklung wie der Raum- und Regionalplanung zu generieren. Der dominierende Evaluationstypus dieser Zeit waren sog. ex-post-Evaluationen, d. h. sozialwissenschaftlich basierte Untersuchungen nach Abschluss bzw. Umsetzung eines Reformprogramms (Reformmaßnahme), durchgeführt von externen Auftragnehmern. Ziel dieses Evaluationstyps war es, die Wirkung einer Maßnahme zu bewerten, um die Maßnahme zu verbessern. Die (politisch gesetzten) Programmziele wurden dabei als gegeben unterstellt und durch die Evaluation nicht infrage gestellt.

- Eine zweite Evaluationswelle entstand in den 1980er Jahren, als sich mit der aufkommenden Kritik des expandierenden Wohlfahrtsstaates eine angebotsorientierte Politik durchsetzte, die die Dynamik der Staatsausgaben – insbesondere der Sozialausgaben – bekämpfte und den Zwang zur Haushaltskonsolidierung betonte. Die Aufgabenstellung der Evaluationsforschung änderte sich damals dahingehend, „dass es [...] nunmehr eher darum ging, die Kosten und Ausgaben von politischen Programmen zu kontrollieren und sich mithin weniger von deren ‚Output-Effektivität‘ als vielmehr von deren ‚Input-Effizienz‘ leiten zu lassen“ (Wollmann 2004, S. 25).
- Die dritte Evaluationswelle, die noch immer anhält, ist nach Wollmann Folge des sich stark ausbreitenden New Public Managements (Verwaltungsmodernisierung). Verstärkt wird die Ausbreitung von Evaluation auch durch Regelungen der Europäischen Union, die seit den frühen 1990er Jahre festgeschrieben hat, dass ihre Strukturförderungsprogramme sowohl *ex ante* wie auch *ongoing* und *ex post* in einem fünfjährigen Zyklus evaluiert werden müssen. Die Verwaltungsmodernisierung zeichnet sich vor allem durch ihre Ziel- und Ergebnisorientierung aus (Output- und Outcomeorientierung). Das klassische konditional programmierte Handeln der Verwaltung wird dadurch in zunehmend mehr Handlungsfeldern durch zweckprogrammiertes Handeln ersetzt, was Folge des Kontraktmanagements ist. Um strategisch steuern zu können, müssen Leistungsindikatoren zur Verfügung stehen, die wiederum darauf basieren, dass Informati-

onen über die Leistungen der Verwaltung bzw. der Kontraktnehmer erhoben werden und zur Verfügung stehen. Leistungsmessung (*performance measurement*) ist die Voraussetzung eines *performance management*, was das Strategische Management auszeichnet. Evaluation ist demnach ein Instrument, um *performance management* betreiben zu können. Evaluation der Leistungserbringung ist die notwendige Folge eines konsequent durchgeführten Strategischen Managements. Evaluation muss nach dieser Logik konstitutiver Bestandteil eines strategischen Controllings werden.

Mit Blick auf die Sozialverwaltung und den sozialen Dienstleistungssektor ist Evaluation mittlerweile als Teil des strategischen Controllings anzusehen, das die Verwaltung als Kostenträger wie auch als Träger der Gesamtverantwortung (Gewährleistungsfunktion) mit Informationen über die Leistungserbringung und ihre Ergebnisse, wie aber auch über die Arbeit der Leistungserbringer selbst, informiert. Evaluation ist demnach ein „Analyseverfahren zur Ermittlung und Rückmeldung der Wirkungen politisch-administrativen Handelns“ (Wollmann 2004, S. 40). Evaluation ist Bestandteil der Rückmeldungsschleifen, auf denen das Strategische Management aufbaut. Sie dient der Entscheidungsvorbereitung, der Entscheidungsfindung, der Implementation von Maßnahmen wie der Korrektur des politisch-administrativen Handelns. Evaluation wird dadurch aus ihrer ursprünglichen Reformorientierung herausgelöst und wird zu einem permanenten, alltäglichen Geschäft des neuen Verwaltungsmanagements. In dieser Interpretation ist Evaluation mit betriebswirtschaftlichem Controlling vergleichbar. Evaluation ist mittlerweile ein Instrument des Kosten- und des Leistungsvergleichs (siehe 2. und 3. Evaluationswelle) und wird auch zur Überprüfung betriebswirtschaftlicher bzw. organisationsbezogener Problemstellungen herangezogen.

### **3.6 Soziale Dienstleistungen als Sozialinvestition**

In den 1960er Jahren entwickelten Theodore W. Schultz und Gary S. Becker die Humankapitaltheorie, in der Wissen und Erfahrung als produktive Ressourcen betrachtet werden, die für die Gesellschaft nutzbar gemacht werden können. So schreibt Becker: „Manche Aktivitäten beeinflussen hauptsächlich das zukünftige Wohlergehen (*well-being*); andere entfalten ihren Haupteinfluss in der Gegenwart [...]. Diese Arbeit beschäftigt sich mit Tätigkeiten, die Einfluss auf zukünftige finanzielle und psychische Erträge haben, weil sie die Ressourcen der Menschen

steigern. Solche Tätigkeiten nennt man Investitionen in Humankapital“ (Becker 1964/1993 S. 11, zit. nach Nicht/Müller 2010, S. 232). Zu diesen Investitionen zählt Becker an vorderster Front die auf Bildung bezogenen Aktivitäten vor dem Eintritt in das Berufsleben und während des Berufslebens. Gemeinsam ist all diesen Aktivitäten, die den individuellen Nutzen maximieren, dass sie in der Gegenwart Kosten verursachen, die in der Zukunft Erträge abwerfen. Diese Erträge lassen sich als Rückfluss auf das vorgeschossene Kapital (die Kosten) interpretieren, wodurch die Ausgaben bzw. Kosten als Investitionen interpretiert werden können. Investitionen in Humankapital sind Investitionen in das Wissen und Können sowie die Gesundheit der Einzelnen. Die Humankapitaltheorie betont also den positiven Zusammenhang zwischen Ausgaben für Bildung (als Bildungsinvestitionen) und zukünftigem Einkommen sowie der Fähigkeit, sich an die sich ändernden gesellschaftlichen Anforderungen anpassen zu können. Dazu gehört es u. a. Veränderungen nicht als Belastung, sondern eher als Chance wahrzunehmen. Dies fördert die psychische Gesundheit und damit das Wohlergehen.

Sowohl die OECD als auch die Europäische Union haben die in der Humankapitaltheorie enthaltenen Implikationen frühzeitig aufgegriffen und zu einer sozialpolitischen Strategie geformt, die als Sozialinvestiver Staat bezeichnet wurde (vgl. Esping-Andersen 2002). Die Grundphilosophie des Konzepts besteht darin, dass die Förderung von Humankapital bzw. das Investieren in dieses Kapital Wachstum generiert. Humankapitalinvestitionen gelten als Voraussetzungen für internationale Wettbewerbsfähigkeit und damit für Beschäftigung (Arbeitsplätze). Nur vermittelt über die internationale Wettbewerbsfähigkeit können die sozialen Ansprüche der europäischen Wohlfahrtsgesellschaften überhaupt im Ansatz bewahrt werden. Die Investitionen des Staates rechtfertigen sich entsprechend mit Bezug zum Markt.

Der Begriff der Sozialinvestition steht für eine auch von der Europäischen Union (EU) geforderte Neuausrichtung der Sozialpolitik. Unter Sozialinvestitionen versteht die EU soziale Ausgaben, die dazu beitragen, „Menschen auf die Risiken des Lebens vorzubereiten, anstatt lediglich bereits entstandenen Schaden im Nachhinein zu ‚reparieren‘“ (Europäische Kommission 2013b, S. 3). Der Investitionsbegriff wird hier in der oben beschriebenen Deutung verwendet: Investitionen führen in der Zukunft zu Erträgen, die in der Summe möglichst über das eingesetzte Kapital hinausgehen. Das soll auch für Sozialinvestitionen gelten, also für Sozialausgaben. Diese verlieren mit der Klassifizierung als Investition ihren (eigentlich) konsumtiven Charakter. Sie werden zu Ausgaben, die zu einem späteren Zeitpunkt (zwingend notwendige) soziale Aufwendungen reduzieren oder Steuereinnahmen generieren und positive Wirkung auf

das Wirtschaftswachstum haben. Entsprechend sind Sozialausgaben nicht nur als Kosten anzusehen, sondern eben als Investitionen, die Erträge abwerfen können (vgl. Esping-Andersen 2002; Giddens 1998). Dies gilt selbstverständlich nur für einen Teil der Sozialausgaben. Sozialinvestitionen sind daher von den Sozialschutzmaßnahmen zu unterscheiden. In ihrem Bemühen, Sozialinvestitionen zu stärken, empfiehlt die EU entsprechend eine differenzierte Betrachtung von Sozialausgaben, weist gleichzeitig aber darauf hin, dass es den jeweiligen Ausgaben nicht unmittelbar anzusehen ist, ob sie tatsächlich Investitionscharakter haben.

Die EU-Kommission macht deutlich, dass Investitionen nicht immer den erhofften Erfolg haben. Der Nachweis, dass es sich bei bestimmten Sozialausgaben um (erfolgreiche) Investitionen gehandelt hat, muss jeweils geführt werden, weshalb eine systematische „Ex-ante-Beurteilung der Ergebnisse finanzieller Entscheidungen“ (Europäische Kommission 2013b, S. 3) mit der „Modernisierung der Sozialpolitik“ (ebd.) zwingend verbunden ist. Die Neuausrichtung der Sozialpolitik, die von einem konsequenten Monitoring zu begleiten ist, zielt auf die Erhöhung von „Effizienz und Wirksamkeit“ (ebd., S. 5) der Sozialpolitik, also auf eine Optimierung der Aufwands-Ertrags-Relation. Ein weiterer Aspekt kommt hinzu: Soziale Investitionen zu tätigen, ist nicht nur staatliche Aufgabe. Die EU verweist auf private Ressourcen der Sozialpolitik (u. a. Familien, Nonprofit-Organisationen, Sozialunternehmen, gewinnorientierte Unternehmen), die verstärkt genutzt werden sollten (ebd., S. 6). Soziale Investitionen privater Akteure sind also nicht nur anschlussfähig an die modernisierte Sozialpolitik, sondern integraler Bestandteil davon.

Eine auf soziale Investitionen fokussierende Sozialpolitik gilt als dominant gegenüber traditionellen Ausrichtungen: „So liest man im Zusammenhang mit dem Sozialinvestitionsstaat häufig von der ‚produktiven‘, ‚investiven‘ bzw. ‚aktiven‘ Sozialpolitik, die den ‚alten‘, ‚unproduktiven‘ bzw. ‚passiven‘ Sozialschutzstaat ablösen sollte bzw. müsse“ (Heitzmann 2015, S. 3). Investive Sozialpolitik fokussiert stark auf die Integration in Erwerbsarbeit, was als Garant einer staatsunabhängigen individuellen Reproduktion angesehen wird. Die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit („employability“) von Menschen als Leitidee investiver Sozialpolitik verdeutlicht, warum Bildung als funktionale Ressource für Erwerbsintegration in den Mittelpunkt rückt und zugleich die Verantwortung für gelingende Berufskarrieren in die Hand seiner Chancen verwirklichenden „Humankapitals“ gelegt wird.

Mit dem Begriff des „Sozialinvestitionsstaates“ sind im Wesentlichen drei Reformvorschläge für entwickelte Wohlfahrtsstaaten verbunden (vgl. De Deken 2014):

- Soziale Geldleistungen sollen vermehrt durch Dienstleistungen ersetzt werden, auch um Rahmenbedingungen für die Erwerbsintegration von Frauen zu schaffen. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Pflege/Betreuung von Kindern bzw. pflegebedürftigen älteren Menschen.
- Mehr Ressourcen sind für Prävention aufzuwenden. So soll z. B. eine verbesserte Gesundheitsprävention Menschen in die Lage versetzen, möglichst lange und von staatlicher Alimentierung unabhängig ein Einkommen erzielen zu können.
- Die Sozialstaaten sollen sich verstärkt der Absicherung „neuer Risiken“ widmen (u. a. Taylor-Gooby et al. 1999). Dazu zählen u. a. die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit, die Absicherung alternativer Familienformen oder die Inklusion von Migrantinnen und Migranten.

Das Konzept des wirkungsorientierten Investierens (Impact Investment) ist unmittelbar anschlussfähig an diese sozialpolitische Ausrichtung, weil es sich auf beabsichtigte Wirkungen bezieht, die sich in staatlichen Einsparpotenzialen spiegeln und insofern aus staatlicher Sicht Investitionscharakter haben. Im Gedankengebäude des wirkungsorientierten Investierens wird allerdings nicht der Staat als Investor benannt, sondern private Kapitalgeber. Sie sollen innovative Maßnahmen vorfinanzieren, die dadurch auf ihre Wirksamkeit (= längerfristige Einsparungen für den Staat) hin geprüft werden können. Das Ziel der Investoren ist neben einer finanziellen auch eine soziale Rendite. Hier sind mithin Anleger unterstellt, die mit ihrem Kapital auch gesellschaftliche Ziele verfolgt wissen möchten.

### **3.7 Impact als Zuwachs an Gemeinwohl**

Der Investitionsbegriff ist in der betriebswirtschaftlichen Betrachtung unmittelbar mit dem Ertragsinteresse des Investors verbunden: „Wer investiert, will nicht nur die eingesetzten Mittel in der ursprünglichen Höhe zurückerhalten, sondern auch noch einen Überschuss der zurück gewonnenen über die eingesetzten Mittel erzielen“ (Brede 2004 zit. nach Then/Kehl 2012, S. 42). Diese Aussage suggeriert, dem Investor ginge es ausschließlich um den finanziellen Ertrag. Das sieht der Autor anders: „Ob die Mittel in derselben oder in einer anderen Form (z. B. in Naturalien statt in Geld oder in Gestalt immaterieller Werte) zurückfließen, ist unwesentlich“ (ebd.). Mit dem möglichen Formwechsel der Erträge (bis hin zu immateriellen Werten) wird von der engen Perspektive des fi-

nanziellen Ertrags auf ein weiteres Nutzenkonzept umgeschwenkt. Letztendlich ist es gleichgültig, welche Form die Erträge haben, sofern sie nur den Nutzen des Investors mehren. Mit dieser weiten Fassung von Erträgen lässt sich der (betriebswirtschaftliche) Investitionsbegriff mühelos auf solche Ausgaben anwenden, die darauf abzielen, einen sozialen Ertrag zu generieren.

Soziale Investitionen stehen im Gegensatz zu einem gesellschafts- bzw. sozialpolitischen Leitbild wie bspw. dem der Umverteilung. Es geht nicht um sozialen Ausgleich, sondern um den Beitrag, den ein *privates Investment* zum Gemeinwohl beisteuern kann: Soziale Investitionen können definiert werden als „alle privaten Beiträge zum Gemeinwohl, die freiwillig getätigt und sowohl von den Investoren als auch von der relevanten sozialen Gruppe bzw. der Gesellschaft als gemeinwohlbezogen legitimiert sind“ (Then/Kehl 2012, S. 40). Mit dem Begriff der Investition wird zweierlei geleistet: das bislang dem Unternehmertum vorbehaltene Konzept eines Ertrag bringenden (Kapital-) Vorschusses wird auf alle gesellschaftlichen Organisationen und Gruppen ausgedehnt, die „es investiv auf die Bereitstellung der immateriellen Grundlagen von Wohlstand und die Aktivierung der ‚Selbsteilungskräfte‘ von Bürgern abgesehen haben, anstatt die traditionelle Umverteilungspolitik munter fortzusetzen“ (CSI 2016, S. 9) und es provoziert zweitens die Frage nach den durch Investitionen erzielten Wirkungen als dem Ertrag des gemeinwohlbezogenen Investments.

Wirkungsmessung unterscheidet sich in dieser Sichtweise grundlegend vom Qualitätsmanagement: Während die Qualitätsdebatte primär von den sozialen Dienstleistern ausgeht und Richtlinien und Kontrollinstrumente für professionelle Arbeit entwickeln will, fokussiert die Wirkungsmessung auf Effekte, die bei der Zielgruppe sozialer Interventionen feststellbar sind (vgl. Bleck/Liebig 2015). Nur wenn die Maßnahmen geeignet sind, in ausreichendem Umfang beabsichtigte Wirkungen bei der Zielgruppe zu generieren, sind sie aus der Perspektive des öffentlichen Finanziers (und des privaten Investors) wirksam.

Im aktuellen Wirkungsdiskurs werden unterschiedliche Begrifflichkeiten für Wirkung verwendet. Es wird von Outcome und/oder Impact gesprochen, gelegentlich auch von Effect. Diese Begriffe werden aber nicht immer gleich interpretiert. So wird im Wirkungsdiskurs der Sozialen Arbeit häufig auf das von Schröder/Kettiger (2001) entwickelte Modell Bezug genommen<sup>5</sup>. In dem Modell wird der Zusammenhang zwischen

---

5 Kettiger/Schwander (2011, S. 116 f.) bezeichnen dieses Modell als sozialwissenschaftliches Wirkungsmodell, das sie von dem auf der Betriebswirtschaftslehre beruhenden sogenannten 3-E-Modell abgrenzen. Die 3-E stehen für Economy (Sparsamkeit), die auf den Input bezogen ist, Efficiency (Wirtschaftlichkeit), die auf das Ver-

den Größen Effect, Impact und Outcome in Form einer *Wirkungskette* dargestellt. Mit der Kettendarstellung wird ein Nacheinander unterstellt bzw. eine hierarchische Beziehung<sup>6</sup>. Diese hierarchische Darstellung wollen Schröder/Kettiger aber nicht als strenge Abfolge i.d.S. gedeutet wissen, dass zur Erklärung von Wirkung immer Kausalitäten für alle Glieder der Kette nachzuweisen sind. Der besondere Charme dieses Ansatzes liegt vielmehr in dem Verweis auf Einflussfaktoren auf die jeweiligen Wirkungen, die für den Leistungsprozess notwendig sind (Stichwort: Integration des externen Faktors), von der Sozialen Arbeit aber nur bedingt beeinflussbar sind. So ist die unmittelbare Wirkung des Leistungsprozesses, gemessen im Effect (objektive Wirkung der Leistung), davon abhängig, inwieweit es gelingt, die Zielgruppe zur Mitwirkung zu bewegen, Verbindlichkeit herzustellen usw. In die (subjektive) Beurteilung der Impacts (Wirkung bei der Zielgruppe) fließen wiederum Bedürfnisse, Wertvorstellungen usw. der Zielgruppe ein. Schließlich werden externe Faktoren angedeutet, die sowohl auf die Impacts als auch auf die Outcomes, die hier als Wirkungen für die Gesellschaft gefasst werden, Einfluss haben.

Eine gänzlich andere Verwendung der Begrifflichkeit findet sich in dem von der Bertelsmann Stiftung finanzierten und von Phineo herausgegebenen Kursbuch *Wirkung der Autorinnen Kurz und Kubek*. Sie gehen von dem Gedanken aus, dass soziale Interventionen zwar Wirkungen bei der Zielgruppe hervorrufen sollen, als sozialstaatlich legitimierte und beauftragte Leistungen sollen damit aber auch gesellschaftliche Wirkungen erzeugt werden. Wirkungsanalyse ist also immer auch mit der Frage konfrontiert, bei wem oder auf welcher Ebene Wirkung gemessen werden soll. An die Adressaten des Kursbuchs gerichtet, formulieren die beiden Autorinnen: „Wirkungen sind Veränderungen, die Sie mit Ihrer Arbeit bei ihren Zielgruppen, deren Lebensumfeld oder der Gesellschaft erreichen“ (Kurz/Kubek 2013, S. 5). Die Verknüpfung mit „oder“ suggeriert, es handele sich um Alternativen (Wirkung bei der Zielgruppe oder Wirkung in der Gesellschaft). Tatsächlich gehen die Autorinnen der Studie aber von der Vorstellung einer Wirkungstreppe aus, deren höchste Stufe die gesellschaftliche Wirkung ist, die hier – im Unterschied zum Modell von Schröder/Kettiger – als Impact bezeichnet wird. Diese Begrifflichkeit hat durch den im Jahr 2014 vorgelegten Be-

---

hältnis von Input zu Output zielt, sowie Effectiveness (Wirksamkeit), bei der es um das Verhältnis von Output zu Outcome geht.

6 Macsenaere/Esser (2012, S. 16), die sich ebenfalls auf diesen Ansatz beziehen und die gleichen Begriffe in identischer Deutung verwenden, sprechen von zentralen Wirkungsdimensionen, die „getrennt voneinander betrachtet werden“. Dies entspricht eher dem Ansatz, der für das Wirkungscontrolling vorgeschlagen wird (vgl. Halfar/Wagner 2011), denn der Vorstellung einer Kette.

richt des Expertengremiums (National Advisory Board) zum wirkungsorientierten Investieren (Impact Investment) in Deutschland (vgl. NAB 2014) größere Verbreitung gefunden, weil auch in dem Bericht auf dieses Modell Bezug genommen wurde. Wird von Impact Investment gesprochen und der Notwendigkeit, die gesellschaftliche Rendite (Social Return) zu ermitteln, so bewegt sich die Argumentation immer auf der gesellschaftlichen Ebene. Daher ist es naheliegend, gesellschaftliche Wirkung als Impact zu bezeichnen.

Wirkung im Kontext von Impact Investment fragt nach einem Ertrag, der als Überschuss über den Kapitalvorschuss angesehen wird. Solch ein Ertrag muss quantitativ bestimmt werden und damit stellt sich unmittelbar die Frage nach der „genaueren Bewertung hinsichtlich des Wertumfangs“ (Schober/Rauscher 2014, S. 27). Ziel der Wirkungsmessung ist es damit, nicht etwa nur die je einzelne Wirkung irgendwie beschreibend zu bestimmen, sondern einen Maßstab zu gewinnen, der es den Investoren ermöglicht, Prioritäten zu setzen bzw. zwischen Alternativen aufgrund von Kennzahlen wählen zu können: „Wirkungsorientierte Investoren wollen dem Faktor Wirkung denselben Raum bieten und dazu beitragen, dass globales Finanzkapital dorthin kanalisiert wird, wo es tatsächlich gebraucht wird. Kurzum, sie wollen wissen was ihr Geld bewirkt, bei Tag und bei Nacht“ (Benford 2015, S. 14). Dieser Maßstab liegt in der Umrechnung quantifizierter Wirkungen in Geldeinheiten (Monetarisierung). Die Darstellung der Wirkung in Geldeinheiten gilt als eine leicht verständliche Möglichkeit, die vielfältigen und sehr unterschiedlichen Wirkungen einer Intervention, einer Organisation oder eines Programms zu aggregieren und auf den Input zu beziehen. „Die Bewertung in Geld hat also den Charme der intuitiven leichten Verständlichkeit, der Vergleichsmöglichkeit und der Möglichkeit der Aggregation“ (Schober/Rauscher 2014, S. 28).

### **3.8 Umfassende Wirkungsmessung mit dem Social Return on Investment?**

Ein von verschiedenen Beratungsgesellschaften promoteter Ansatz zur Wirkungsmessung ist der des Social Return on Investment (SROI). Hiermit werden Analogien zum Return on Investment (ROI) hergestellt, der in der Personalentwicklung oder im Gesundheitsmanagement der Kosten-Nutzen-Analyse zugeordnet wird (vgl. Solga 2011)<sup>7</sup>. Bei solchen

---

<sup>7</sup> Hiervon abzugrenzen ist der aus dem Controlling bekannte ROI. Er ist der Spitzenwert eines Kennzahlensystems, in dem verschiedene Kennzahlen kausal fest mitei-



Analysen ist neben den erwarteten Kosten auch der Nutzen der Personalentwicklungsmaßnahmen oder der Gesundheitsförderung für das Unternehmen monetär zu bewerten. Der ROI entspricht dem Verhältnis des Programmnettonutzens (= Programmnutzen minus Programmgesamtkosten) zu den Programmgesamtkosten. Er gilt in dieser Interpretation als eine Kennzahl zur Messung der Programm- bzw. Maßnahmeneffizienz. Solche Kalkulationen erfolgen ausschließlich aus der Unternehmensperspektive und es liegt auf der Hand, dass das Ergebnis mit erheblichen Unsicherheiten belastet ist, weil sich der Nutzen von Personalentwicklungsmaßnahmen für das Unternehmen (z. B. höhere Produktivität der Mitarbeitenden) nur begrenzt prognostizieren lässt.

Mit dem Konzept des Social Return on Investment (SROI) wird auf die betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse Bezug genommen. Sie wird allerdings um die gesellschaftliche (social) Dimension erweitert<sup>8</sup>. Entsprechend handelt es sich bei dem Konzept eher um die aus den Finanzwissenschaften bekannte Variante der Kosten-Nutzen-Analyse<sup>9</sup>. Sie bezieht sich nicht auf einen einzelwirtschaftlichen Nutzen, die Abschätzung des finanziellen Erfolgs eines Unternehmens aus einer Investition, sondern auf die Gegenüberstellung und Bewertung von Kosten und monetär bewertetem Nutzen in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung. Nutznießer solcher Ausgaben (Kosten) sind unterschiedlichste Akteure, deren Nutzen durchaus unterschiedlich hoch ausfallen kann. Ebenso wie die Nutzen fallen die mit einer Maßnahme oder Investition verbundenen Kosten bei verschiedenen (gesellschaftlichen) Gruppen an und verteilen sich i. d. R. ebenfalls ungleich. Entsprechend sind in solchen, auf öffentliche Investitionen oder Maßnahmen bezogene, Kosten-Nutzen-Analysen, in denen eine gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Perspektive eingenommen wird, immer verschiedene Stakeholder zu berücksichtigen. Üblicherweise werden daher unterschiedliche SROI berechnet. So unterscheidet das Beratungsinstitut xit von Halfar und Schellberg mittlerweile sechs SROI, die aber nicht immer alle für die jeweilige Fragestellung relevant sind. In ihrem Gutachten zur Mittelverteilung in der Eingliederungshilfe für den Landschaftsverband

---

einander verknüpft sind. Das System soll Auskunft darüber geben, welche zentralen finanziellen Einflussgrößen sich auf den Unternehmenserfolg, gemessen in der Gesamtkapitalrentabilität, ausgewirkt haben (vgl. Vanini 2009). Das Kennzahlensystem dient also Analyse Zwecken.

- 8 Der Begriff „social“ wird im Sozialbereich zwar häufig mit „sozial“ übersetzt, meint aber eigentlich „gesellschaftlich“ und schließt damit auch andere Bereiche wie bspw. den Umweltschutz ein. Auch für solche Aktivitäten ließe sich ein Social Return on Investment berechnen.
- 9 In Abhängigkeit vom Auftraggeber für solche Analysen und dem durchführenden Institut bekommt die Unternehmens- bzw. Organisationsperspektive einen eigenen, nie aber einen ausschließlichen, Stellenwert.

Westfalen Lippe haben Schellberg/Wagner (2013) bspw. den SROI 1<sup>10</sup>, SROI 3<sup>11</sup> und SROI 4<sup>12</sup> ermittelt. In dieser viel beachteten Untersuchung ging es um die Frage, wer für die Leistungen der Eingliederungshilfe zahlt und wer den finanziellen Nutzen daraus zieht. Andere Anbieter von SROI-Analysen wie das CSI (Centrum für soziale Innovationen und Investitionen) Heidelberg lehnen solche Formen von Analysen ab und halten für Wirkungsnachweise den Vergleich mit Kontrollgruppen für notwendig.

Kosten-Nutzen-Analysen sind aufwendig, SROI-Analysen sind es nicht minder. Als Instrument des operativen Controllings sind solche Analysen gänzlich ungeeignet. Für gemeinnützige Organisationen oder ihre Verbände sind sie Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit, mit der sie gegenüber der Politik die Ausgaben für ihre Arbeit legitimieren (z. B. von Werkstätten für Menschen mit Behinderung) oder die Effizienz von Versorgungsstrukturen begründen (z. B. ambulante Versorgung für alte Menschen). Das Bedürfnis gewerblicher Unternehmen, ihre Sozialleistungen für ihre Mitarbeitenden als Beitrag zum Gemeinwohl darzustellen, hat auch in diesem Bereich mittlerweile zu Berechnungen von SROIs geführt (vgl. CSI 2014). Das Motiv für die Erstellung solcher Analysen ist in der Öffentlichkeitsarbeit von Unternehmen zu suchen, die es sich seit einigen Jahren zur Aufgabe gemacht haben, nicht nur als Produzenten von Waren und Dienstleistungen und als Arbeitgeber zum Allgemeinwohl beizutragen, sondern darüber hinaus ihre gesellschaftliche Verantwortung im Rahmen von Corporate Social Responsibility (CSR) Strategien und Berichten zu belegen.

Der vermeintliche Charme von SROI-Analysen für private Investoren, die sich im Sozialbereich engagieren wollen, liegt in dem Ausweis von (sozialen) Renditen. Dass es sich dabei um weitgehend fiktive Größen handelt, liegt im Gegenstand begründet. Als Entscheidungshilfe für eine Investition ist der SROI bei genauer Betrachtung ungeeignet, weil die jeweils ermittelten Werte nicht wirklich vergleichbar sind. Der SROI ist eher eine Größe, für die sich die sozialinvestive Politik interessiert, an die solche Analysen in der Regel auch adressiert werden.

---

10 Der SROI 1 wird als transferanalytische Betrachtung auf institutioneller Ebene beschrieben. Die zugrundeliegende Frage lautet: Welcher Teil der Transfers von der öffentlichen Hand an Sozialunternehmen fließt wieder an die öffentliche Hand zurück? (vgl. Schellberg/Wagner 2013, S. 14)

11 Der SROI 3 ist das Ergebnis der Analyse der durch die soziale Dienstleistung vermiedenen Sozialleistungskosten. Hier geht es also um die Opportunitätskosten und -erträge, die ohne die Dienstleistung entstanden wären.

12 Mit dem SROI 4 werden Wirkungen der Sozialunternehmen auf Einkommen und Nachfrage eines Wirtschaftsraums analysiert.

## 4 Wirkungsorientiertes Investment und Finanzierungsformen

Im Jahr 2018 sind Social Impact Bonds in mehr Ländern und in mehr Politikbereichen als jemals zuvor umgesetzt. Sie sind ein Teil des wachsenden Markts von Impact Investing, der seit der Finanzkrise von 2008 einen erheblichen Zuwachs zu verzeichnen hat.

### 4.1 Privates Kapital für den Sozialbereich

Wirkungsorientiertes Investieren oder Impact Investing bezieht sich auf private Kapitalanlagen. In Deutschland wird die Debatte um wirkungsorientiertes Investieren im Sozialbereich vornehmlich mit Bezug auf spezifische soziale Leistungen geführt. Im Zentrum stehen neue bzw. innovative Angebote, für die es (zumindest in der Form) noch keine Regelfinanzierung gibt. Damit sind spezielle Leistungssegmente angesprochen, die ggf. in eine Regelfinanzierung überführt werden könnten, sofern sie sich bewähren, indem die vorgegebene Wirkung messbar nachgewiesen wird. Dies ist eine besondere Interpretation von wirkungsorientiertem Investment, auf den u. a. auch im Bericht des deutschen National Advisory Board (NAB) Bezug genommen wird<sup>13</sup>.

Der Sozialinvestitionsbegriff ist – wie oben ausgeführt – konzeptionell weiter gefasst und Gleiches gilt für den Begriff der wirkungsorientierten Finanzierung. Im deutschen Gesundheitswesen bspw. werden unter der Begrifflichkeit „pay for performance“ erfolgsorientierte Vergütungsformen erörtert (vgl. Emmert 2008, Veit et al. 2012), wobei der Erfolg bzw. das Ergebnis der Leistung zum Beurteilungskriterium für die Bezahlung werden soll und nicht mehr deren reine Bereitstellung (im Sinne von Output). Im Krankenhaus- und Pflegebereich hat die Implementierung entsprechender Finanzierungskonzepte erhebliche Auswirkungen auf das Qualitätsmanagement, denn über die Definition von Qualitätsindikatoren, die Ergebnisqualität spiegeln sollen, wird der Nachweis von „success“ erbracht (für die stationäre Altenhilfe vgl. Engels et al. 2011). Für solche

---

<sup>13</sup> Die führenden Industrieländer (G8) hatten unter britischer Präsidentschaft im Jahr 2013 eine Social Impact Investment Taskforce (SIITF) gegründet, die „über die länderspezifischen Gegebenheiten und Erfahrungen mit privatem Investitionskapital im System sozialer Dienstleistungen eines ausgebauten Wohlfahrtsstaates“ (NAB 2014, S. 4) informieren sollte. Die Federführung in dem deutschen Expertengremium hatte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für die staatliche Seite und die Bertelsmann Stiftung für die zivilgesellschaftliche Seite.

Finanzierungen sind konzeptionell keine privaten Vorfinanzierer vorgesehen, wenngleich die Dienstleister durchaus Kredite für ihren Geschäftsbetrieb aufnehmen können. Es handelt sich um eine Vereinbarung zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer über die Vergütungsmodalitäten. Durch die Bindung der Vergütung an vom Leistungsträger vorgegebene Erfolgsparameter bekommen die Leistungen aus dessen Perspektive Investitionscharakter.

Neben der Abgrenzung zum breiteren Diskurs um wirkungsorientierte Finanzierung ist bei dem hier betrachteten wirkungsorientierten Investment in Form von Social Impact Bonds zudem die Abgrenzung zu etablierten Formen privater (Vor-)Finanzierung sozialer Leistungen zu beachten. Entsprechende Finanzierungen gibt es als klassische Bankkredite primär zur Liquiditätssicherung freier Träger. Größere Relevanz haben private Finanzierungen bei Sach- und insbesondere bei Immobilieninvestitionen (vgl. Bangert 2010). Die Grundlage für den verstärkten Rückgriff auf private Finanzierungsformen durch Einrichtungen und Dienste liegt in der Rationalität prospektiver Finanzierung und hat durch personenbezogene Einzelfallvergütung ein besonderes Gewicht bekommen. Weil die Bezahlung erst nach Erbringung der Leistung erfolgt, sind Leistungsbereitstellung und Leistungserbringung von den Einrichtungen vorzufinanzieren. Die benötigte Kapitalhöhe ist u. a. abhängig von der Zeitspanne zwischen den Ausgaben für die benötigten Inputs und die Einzahlungen über Leistungsentgelte. Diese Zeitspanne ist besonders lang bei in Vermögenswerten gebundenem Kapital, wenn der Kapitalrückfluss für die Ausgaben (Investitionen) durch nutzerbezogene Entgelte an die Einrichtungen zurückfließt. Dies gilt insbesondere für Sozialimmobilien, die sich in den letzten Jahren in bestimmten Bereichen (insbesondere Pflegeeinrichtungen seit einiger Zeit auch Kindertagesstätten) zu einer interessanten Kapitalanlage für privates Kapital entwickelt haben.

Diese übliche Form der Finanzmittelüberlassung wird von Schäfer/Höchstötter (2015) als *Leistungsmodell* bezeichnet. Das Sozialunternehmen fragt einen Kredit nach und verpflichtet sich zum Schuldendienst (Tilgung des Kredits und Zahlung der vereinbarten Zinsen) an den Kapitalgeber, der aufgrund der Mittelbereitstellung auch als Investor in das Sozialunternehmen angesehen werden kann (vgl. Schäfer/Höchstötter 2015, S. 16). Das Sozialunternehmen generiert durch die Refinanzierung der von ihm erbrachten sozialen Dienstleistungen durch die öffentlichen Leistungsträger die finanziellen Mittel zur Bedienung des Kredits. Entsprechend geht das Sozialunternehmen zwei Kontrakte ein, einen mit dem Kapitalgeber, den anderen mit dem öffentlichen Leistungsträger. Beide Beziehungen sind voneinander getrennt, die öffentli-

chen Leistungsträger sind in den Kontrakt des Sozialunternehmens mit dem Kapitalgeber (Investor) nicht eingebunden<sup>14</sup>. Voraussetzung für den Rückfluss des Kapitals an den Investor ist der wirtschaftliche Erfolg des Sozialunternehmens, der u. a. von den Refinanzierungskonditionen beeinflusst ist, die von den öffentlichen Leistungsträgern gesetzt sind.

Finanzierungsformen, die in ihrer Struktur traditionellen Finanzanlagen entsprechen, lassen sich bei bestimmten Motiven der Anleger als wirkungsorientierte Investments klassifizieren. Nach Weber/Scheck sind Impact Investments „in den meisten Fällen wie traditionelle Investments strukturiert und können als Private Equity, festverzinsliches Kapital, Cash- und Geldmarktanlagen oder Garantien eingestuft werden. Dabei haben Investoren die Möglichkeit, soziale Leistungen und sozial-motivierte Unternehmen entweder direkt (z. B. Direktbeteiligung), über Investmentfonds (z. B. Social Venture Capital Fonds) oder über andere Finanzierungsvehikel (z. B. Sparbriefe) zu finanzieren“ (Weber/Scheck 2012, S. 11). Auf solche Investments, die als ethisch motivierte Anlagen eine Rolle spielen, wird unten nochmals eingegangen. Der Unterschied zu Social Impact Bonds (SIB) ist die fehlende Abhängigkeit des finanziellen Erfolgs der traditionellen ethisch motivierten Investments von erreichten Wirkungszielen. Die Anlage erfolgt, um bestimmte Geschäftstätigkeiten durch die Bereitstellung von Fremdkapital zu unterstützen oder anderen – ethisch nicht akzeptierten – eine entsprechende Unterstützung zu verwehren. Die Rendite hängt unmittelbar vom wirtschaftlichen Erfolg der jeweiligen Unternehmen ab. Sollen demgegenüber Kapitalgeber an dem Social Impact, der gesellschaftlichen Wirkung, beteiligt werden, dann macht das anders strukturierte Finanzierungsinstrumente notwendig, die (konzeptionell) auf einem Vertrag zwischen mindestens den drei Stakeholdern Investor, Dienstleister, öffentlicher Refinanzierer basieren.

Als genereller Befund bleibt festzuhalten, dass der Sozialbereich in Deutschland<sup>15</sup> bereits seit längerer Zeit eine Anlagesphäre für privates Kapital ist. Zudem wird das Ideal einer wirkungsorientierten Finanzierung von Sozialleistungen vom Staat auch für Regelleistungen verfolgt und z. B. im Bereich der Arbeitsmarktintegration über Vermittlungsgutscheine bereits seit Jahren praktiziert. Das wirkungsorientierte Investment nimmt eine Sonderstellung ein. Unterstellt sind in diesem Kontext private Anleger, die an gesellschaftlicher Wirkung ihrer Investition inte-

---

14 Bei Investitionen in Sozialimmobilien gibt es gelegentlich Abweichungen von diesem Konstrukt.

15 Die Situation in Deutschland unterscheidet sich von der in anderen Ländern, weil die Leistungserbringung durch freie Träger hier eine lange Tradition hat. Die Debatten zum Impact Investment werden in anderen Ländern z. T. anders geführt, weil dort die „Privatisierung“ der Leistungserbringung im Fokus steht.

ressiert sind. Gleichwohl sind sie keine philanthropischen Anleger im traditionellen Sinne, denn das unterstellte gesellschaftliche Engagement geht mit einem wirtschaftlichen Interesse des Kapitalerhalts und einer finanziellen Rendite einher. Private soziale Investoren neuen Typs erwarten sowohl eine soziale als auch eine finanzielle Rendite. Letztere wiederum wird an die gesellschaftliche Wirkung geknüpft und von dem Erreichen vorgegebener Wirkungsziele abhängig gemacht. Wegen dieser Verknüpfung wird die Notwendigkeit der Wirkungsmessung offensichtlich. Für einen philanthropischen Geldgeber mag eine so genannte soziale Rendite (sofern der Renditebegriff überhaupt als angemessen für das Engagement akzeptiert wird) mehr oder weniger vage definierbar sein. Für Soziale Investoren, die mit ihrem Investment auch eine finanzielle Renditeanstreben, die wiederum an die nachgewiesene soziale Wirkung geknüpft ist, stellt sich zwingend die Frage des Nachweises eben dieser Wirkung.

Die Definitionsgewalt darüber, was als Wirkung gilt und was nicht, liegt bei der öffentlichen Hand, die eine sich als wirksam erwiesene Leistung refinanzieren soll. Schließlich ist das die Grundlage für den Kapitalerhalt und die finanzielle Rendite. Die öffentliche Hand wird ebenfalls nicht auf Grund vager Überlegungen finanzieren, sondern nur, wenn die erzielte Wirkung auch tatsächlich *quantifizierbar* ist. Im Zuge der mittlerweile breit geführten Diskussion um die Möglichkeit (und Notwendigkeit) von Wirkungsnachweisen lassen fachliche Ressentiments, die noch in dem 2010 abgeschlossenen Bundesprojekt zur Wirkungsorientierung in der Jugendhilfe eine wirkungsorientierte Finanzierung für den Bereich in Frage stellten, nach (vgl. Otto u. a. 2010). Von einer grundsätzlichen Skepsis ist im Fachdiskurs aktuell kaum etwas zu hören. Es ist daher anzunehmen, dass über die Debatte um wirkungsorientiertes Investment entsprechende Finanzierungsformen, wie sie im Gesundheitswesen schon dezidiert erprobt werden, auch in Arbeitsfeldern des Sozialwesens vermehrt Einzug halten.

## **4.2 Der soziale Wirkungskredit – Grundstrukturen und Facetten**

Die Vorstellungen vom wirkungsorientierten Investment (Impact Investment) wurde im angelsächsischen Raum entwickelt. Entsprechend haben etliche englische Begrifflichkeiten in den deutschen Fachdiskurs Eingang gefunden. So wird im deutschen NAB-Bericht noch der Begriff des Social Impact Bond (SIB) verwendet, der als spezialisiertes soziales Finanzierungsinstrument „zur Stärkung von präventiv arbeitenden sozia-

len Organisationen ohne eigenem Einkommensmodell“ (NAB 2014, S. 24) beschrieben wird. Mittlerweile ist in Deutschland der Begriff des sozialen Wirkungskredits (SWK) für Social Impact Bonds (SIBs) weit verbreitet (vgl. Fliegau 2014). Beide Begriffe werden im Folgenden synonym verwendet. Mit der deutschen Übersetzung wird auf den Kredit abgestellt, während mit dem englischen Begriff suggeriert wird, es handle sich um Anleihen, also um verbriefte Forderungen. Die Verbriefung ist aber kein Charakteristikum von Social Impact Bonds. Nach Schäfer/Höchstötter weisen SIBs „typische Merkmale zu Anleihen nur im Hinblick auf die Gläubigerposition des Inhabers eines SIB“ auf (Schäfer/Höchstötter 2015, S. 25). Andere von den beiden Autoren identifizierte Charakteristika von SIBs, auf die im Folgenden z. T. noch eingegangen wird, sprechen gegen einen Bezug zu Anleihen. In der „direkten oder indirekten Koppelung des privaten und des öffentlichen Sektors [...] und den Rückwirkungen auf Rendite/Risiko-Merkmale von SIBs“ erkennen sie hingegen „hohe Ähnlichkeiten mit Public Private Partnerships (PPPs)“ (ebd., S. 25). Damit stellen sie auf einen Aspekt von SIB und PPP ab. Von Unterschieden z. B. in der Anlagesphäre, der Fristigkeit der Kapitalbindung und insbesondere in der Rolle des Staates in den beiden Vertragskonstrukten sehen sie ab (vgl. hierzu Whitfield 2015, S. 22 f.).

In der Praxis gibt es unterschiedliche Ausgestaltung von SIBs oder sozialen Wirkungskrediten. Im deutschen Diskurs wird primär auf ein Modell Bezug genommen, das sich von seiner Grundstruktur her von dem oben skizzierten Leistungsmodell unterscheidet und von Schäfer/Höchstötter als *Effizienzmodell* bezeichnet wird<sup>16</sup>. Im Effizienzmodell oder Kommissionsmodell, wie es auch genannt wird (vgl. NAB 2014), erfolgt die Rückzahlung des Kredits nicht durch den sozialen Dienstleister, der die Mittel für seinen Leistungsprozess benötigt, „sondern durch einen Dritten, der i. d. R. aus dem öffentlichen Sektor stammt (z. B. staatliche Behörde, Ministerium)“ (Schäfer/Höchstötter 2015, S. 16). Es handelt sich um eine Beziehung zwischen mindestens den drei Parteien Sozialunternehmen, Investor und dem öffentlichen Sektor, die vertraglich zu regeln ist. In Anbetracht der Komplexität des Konstruktes und der unterschiedlichen Interessenlagen der Beteiligten tritt häufig ein Intermediär auf, der für das Zustandekommen und die Durchführung des Kontrak-

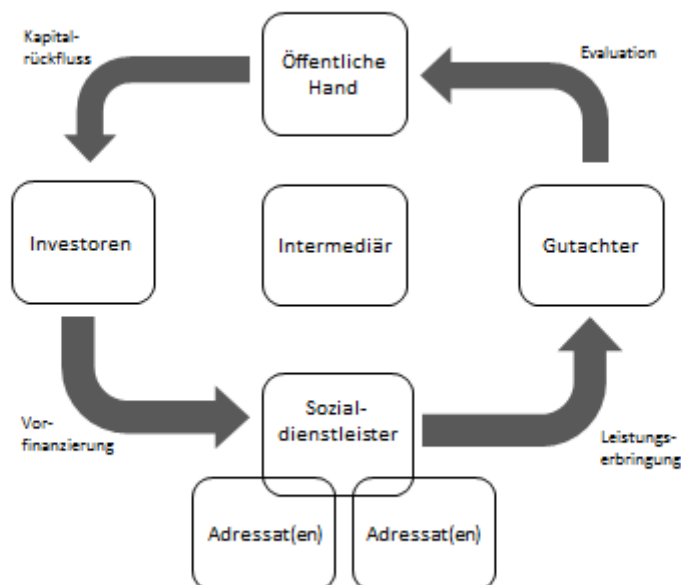
---

16 Weber/Scheck haben entsprechende Instrumente als „erfolgsabhängige“ Finanzierungsinstrumente bezeichnet, die sie von „gewinnabhängigen“ Finanzierungsinstrumenten für Impact Investment abgrenzen (vgl. Weber/Scheck 2012, S. 11). Im deutschen NAB-Bericht werden die Begrifflichkeiten „Kommissionsmodell“ statt Effizienzmodell oder „erfolgsabhängige“ Finanzierungsinstrumente verwendet sowie „Transaktionsmodell“ für das Leistungsmodell oder die „gewinnabhängigen“ Finanzierungsinstrumente (vgl. NAB 2014, S. 28 f.).

tes verantwortlich zeichnet. Bei aufwendigen Wirkungskrediten kann zudem ein externer Gutachter einbezogen werden, um das Erreichen oder Verfehlen der vereinbarten Ziele zu bestätigen.

Fliegau (2014) hebt in seinen Ausführungen die herausragende Stellung des Intermediärs hervor und veranschaulicht den sozialen Wirkungskredit als Wirkungskreislauf (Schaubild 1). Dieser Kreislauf wird allerdings unterbrochen, wenn die Wirkung nicht erzielt wird (was im Schaubild nicht dargestellt wird). In dem gewählten Bild des Kreises, in dessen Mitte der Intermediär das gesamte Konstrukt zunächst knüpft und dann zusammenhält, indem er die einzelnen Verfahrensschritte initiiert und ihre Umsetzung veranlasst, wird auf den idealtypischen Prozessverlauf abgestellt: Der Investor gibt den Kapitalvorschuss, mit dem der Sozialdienstleister tätig wird und die Leistungen erbringt. Der Gutachter bestätigt die eingetretene Wirkung und aufgrund der positiven Evaluationsergebnisse erfolgt der Kapitalrückfluss an den Investor durch die öffentliche Hand (siehe Schaubild 1).

*Schaubild 1: Wirkungskreis des sozialen Wirkungskredites*



*Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Fliegau 2014, S. 2.*

Die an einem sozialen Wirkungskredit (SWK) beteiligten Akteure gehen eine Partnerschaft ein, um bestimmte Ziele zu verfolgen. Fliegau/Unterhofer sprechen von einer „Multistakeholder-Partnerschaft, die diverse Akteure zur wirkungsorientierten Leistungserbringung zusam-



menbringt“ (Fliegau/Unterhofer 2015, S. 1). Der Stakeholder-Begriff unterstreicht, dass jede der beteiligten Parteien neben dem gemeinsamen Ziel weitere eigene Ziele verfolgt. Das macht einen hohen Regelungs- und Abstimmungsbedarf notwendig und die Finanzierungsform vergleichsweise teuer. Intermediäre und Gutachter, die in einem normalen Leistungsprozess nicht vorkommen, müssen für ihre Leistungen bezahlt werden. Wenn dennoch im Idealfall am Ende für den Staat eine positive Wirkung (= Nettoeinsparung) erzielt wird, dann lässt sich daraus ableiten, dass es noch erhebliche Produktivitätsreserven im System gibt, und sie zu finden und die Lücken zu schließen, ist ein Zweck dieser Finanzierungsform. Dabei stellt sich allerdings das grundsätzliche Problem, dass mögliche Einsparungen durch bessere Wirkung in einem stark gegliederten sozialen Sicherungssystem nicht unbedingt bei der finanzierenden Stelle (z. B. Sozialversicherung oder Kommune) anfallen. Da die Wirkung aber gesamtgesellschaftlich (also auf sämtliche staatlichen Einheiten bezogen) ermittelt wird, hat die finanzierende Stelle u. U. keinen Anreiz, die Kosten des SIB (vollständig) zu tragen (vgl. NAB 2014, S. 30).

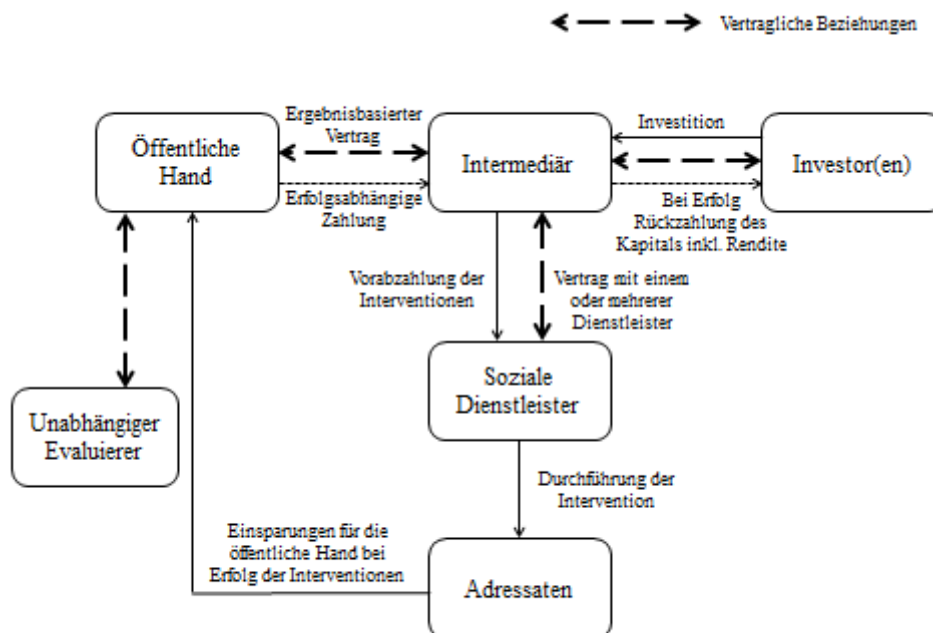
Wie ein SIB als Netzwerkkonstrukt zwischen den oben benannten Stakeholdern graphisch dargestellt werden kann, ist in Schaubild 2 veranschaulicht. Hier sind mit den Pfeilen mit doppelten Spitzen die verschiedenen Kontrakte angedeutet, während die Pfeile mit einfacher durchgezogener Linie den oben angesprochenen Wirkungskreislauf näherungsweise nachzeichnen. Es gibt allerdings zwei Abweichungen von der oberen Darstellung. Die erste Differenz bezieht sich auf die Darstellung der Zielgruppe der Intervention, die in Schaubild 2 deutlich hervorgehoben wird, wenngleich sie kein Kontraktpartner in der SIB-Konstruktion ist. Wie in Kapitel 3 ausgeführt wurde, entscheidet sich an dieser Gruppe wesentlich, ob die beabsichtigte Wirkung eintritt oder nicht. Das gilt allerdings auch für die im Schaubild nicht berücksichtigten, sich beständig ändernden Umweltbedingungen wie bspw. die Arbeitsmarktlage, die sich auf den Erfolg von Maßnahmen zur Arbeitsintegration erheblich auswirkt. Eine zweite Differenz gibt es in der Darstellung des Gutachters, der in Schaubild 2 außerhalb des Kreislaufs verortet ist. Der Gutachter ist auf Grundlage eines Kontrakts mit der öffentlichen Hand (im Schaubild als Drittpartei bezeichnet) tätig, aber eben nicht als Teil der öffentlichen Hand, sondern als unabhängige Instanz. Wenn die Wirkung erzielt ist, erfolgt die Zahlung an den Intermediär und der wiederum zahlt an die Investoren. Die unsicheren Zahlungen sind durch Pfeile mit gestrichelter Linie kenntlich gemacht<sup>17</sup>. Sie verdeutlichen, welche Partei

---

<sup>17</sup> Die Betonung liegt hier auf unsicheren Zahlungen, also auf Finanztransaktionen. Unter dem Aspekt der Unsicherheit müsste bereits der Pfeil von der Zielgruppe zur

das finanzielle Risiko trägt, nämlich der private Investor. Da die öffentliche Hand nur zahlt, wenn die Erreichung des zuvor festgelegten Wirkungsziels nachgewiesen ist, kommt es faktisch zu einer Entlastung des Staates, der nur für die von ihm angestrebten Wirkungen Zahlungen leistet, und entsprechend zu einem „Risikotransfer zu privaten Investoren“ (Schäfer/Höchstötter 2015, S. 14). Deutlich wird in dem Schaubild zudem die bereits angesprochene herausragende Rolle des Intermediärs: Bei ihm laufen alle Kontrakte zusammen bzw. alle Kontrakte laufen über ihn. In dieser Konstellation gibt es keine direkten Kontrakte bspw. zwischen dem Investor und dem Dienstleister.

Schaubild 2: Strukturbild eines SIB (Effizienzmodell mit Intermediär)



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schäfer/Höchstötter 2015, Anhang S. VIII<sup>18</sup>.

Drittpartei gestrichelt gezeichnet sein, denn auch die erhofften Einsparungen sind nicht sicher. Abgesehen davon haben sie ohnehin nur den Charakter fiktiver Einsparungen.

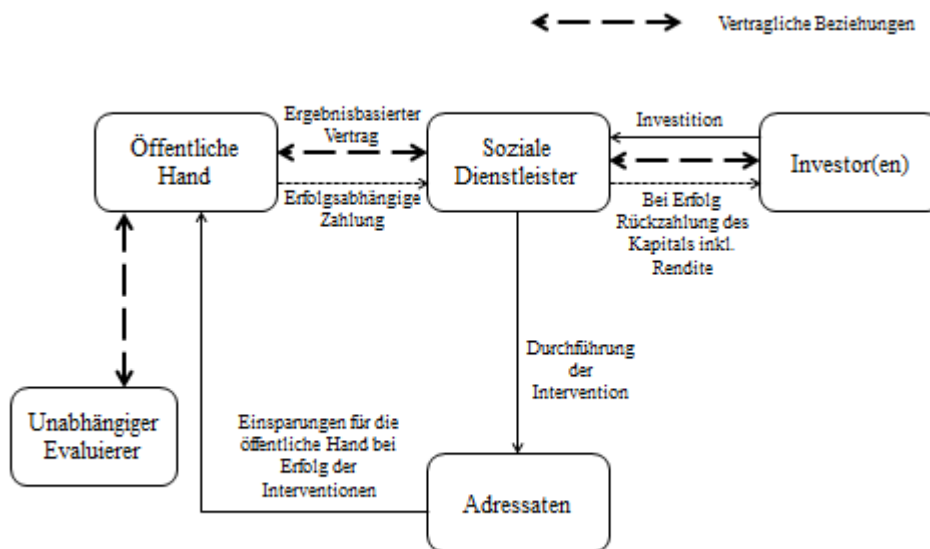
18 Das hier zugrunde gelegte Schaubild findet sich bei Schäfer/Höchstötter im Anhang und ist eine Sonderform des von ihnen als Grundform (Cluster 1) identifizierten „Special Purpose Vehicle“ (SPV) zentrierten SIB. Mit dem SPV, einer Zweckgesellschaft, wird ein weiterer Akteur neben dem Intermediär in die Konstruktion eingebunden. „Die Errichtung einer Zweckgesellschaft ist nicht zwingend erforderlich, wodurch der Finanzmittelfluss zwischen den Parteien über den Intermediär ablaufen würde“ (Schäfer/Höchstötter 2015, S. 21). Auf diesen Spezialfall bezieht sich die in dieser Veröffentlichung gewählte Darstellung.

Eine etwas größere Anzahl von Social Impact Bonds gibt es mittlerweile in Großbritannien und in den USA. Zunehmend werden solche Finanzierungsformen auch in kontinentaleuropäischen Staaten erprobt. Sie sind allerdings nicht alle so konstruiert wie in Schaubild 2 dargestellt<sup>19</sup>. Das erschwert die Beurteilung dieses Finanzierungsinstruments und macht es für potenzielle Investoren intransparent und damit auch risikoreich. Neben dem in Schaubild 2 dargestellten Grundtyp haben Schäfer/Höchstötter in ihrer Analyse von SIBs aus verschiedenen Ländern einen weiteren Grundtyp (Cluster 2) identifiziert, den sie als Dienstleistermodell bezeichnen. Diese SIBs kommen ohne Intermediäre aus, weil die öffentliche Hand direkt mit sozialen Dienstleistern Verträge abschließt (vgl. Schaubild 3). Die Dienstleister wiederum schließen Kreditverträge mit Investoren ab. Von seiner Grundstruktur her entspricht dieses Modell der klassischen Fremdfinanzierung, wie sie oben als Leistungsmodell beschrieben wurde. Zu einem Modell eines sozialen Wirkungskredits wird es dadurch, dass den Investoren als ein Motiv für ihr Engagement (neben dem finanziellen Ertrag) die gesellschaftliche Wirkung unterstellt wird. Mit der Koppelung der Zahlungen der öffentlichen Hand (Refinanzierung) an die nachgewiesenen Wirkungen werden die beiden unterstellten Investitionsmotive faktisch aufeinander bezogen. Für den (nicht zwingend sozialen) Investor stellt diese Verknüpfung ein schwer kalkulierbares Risiko für seine angestrebte finanzielle Rendite dar, was in Abhängigkeit von weiteren Faktoren zu entsprechenden Zinsforderungen führt (s. unten). Im Bericht des deutschen National Advisory Board wird diese Form des sozialen Wirkungskredits als *Transaktionsmodell* bezeichnet (vgl. NAB 2014).

---

<sup>19</sup> Schäfer/Höchstötter (2015) haben im Rahmen ihrer Untersuchung allein für dieses Grundmodell fünf Strukturvariationen identifiziert.

Schaubild 3: Strukturbild eines SIB (Dienstleistungsmodell)



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schäfer/Höchstötter 2015, S. 23.

Die Initiative für solche Konstrukte geht üblicherweise von der öffentlichen Hand (Drittpartei) aus, die Leistungen ausschreibt und bei Erreichung vordefinierter Wirkungsziele vergütet. Die Einbindung eines Investors in diesen Kontrakt ist eigentlich nicht zwingend. Ob es notwendig wird oder nicht, hängt von den Eigenmitteln der Dienstleister ab und maßgeblich von dem Zeitpunkt erfolgsabhängiger Zahlungen. Diese erfolgen nicht unbedingt erst am Ende der Projektlaufzeit, sondern durchaus bereits unterjährig. Eine verkürzte Frist für erfolgsabhängige Zahlungen reduziert die Höhe des notwendigen Kapitalvorschusses und das Risiko der Investition.

Wie hoch das Risiko eines SIB für den Investor zu beurteilen ist, hängt wesentlich von der Konstruktion des SIB ab. Hohe Risiken veranlassen Investoren i. d. R. dazu, einen Risikoaufschlag bei der finanziellen Rendite zu verlangen. Das gilt auch für die in diesem Bereich unterstellten Investoren mit einer sozialen Zielsetzung. Die erzielbaren Renditen für SIB – De Carlo/Fliegau (2015, S. 3) sprechen von einer Verzinsung von bis zu 13 % im anglo-amerikanischen Raum – spiegeln das hohe Ausfallrisiko nach Einschätzung der Autoren aber nur unzureichend wider. In Deutschland seien solche Renditen nach De Carlo/Fliegau aus Akzeptanzgründen ohnehin kaum realisierbar. Wesentlich für das Ziel, private (nicht gemeinnützige) Investoren für diese Anlageform zu interessieren, ist die Möglichkeit „zur Reduktion oder Beherr-

schung von SIB-Risiken für Investoren in einzelnen SIB“ (Schäfer/Höchstötter 2015, S. 22). Dazu zählt bspw. die Absicherung durch Bürgschaften. Solche Bürgschaften können Investoren ggf. von gemeinnützigen Stiftungen erhalten. In Abhängigkeit von den Konditionen der Bürgschaft ist bei Zielverfehlung der Kapitalverlust für den Investor mehr oder weniger deutlich reduziert. Solche durch Bürgschaften abgesicherten Investitionen gibt es in den USA, in Deutschland waren die Investoren in dem ersten SIB hingegen gleich gemeinnützige Stiftungen. Investoren jenseits gemeinnütziger Akteure sehen De Carlo/Fliegau bis auf weiteres in Deutschland nicht (De Carlo/Fliegau 2015, S. 4).

### 4.3 Wirkungssuchendes Anlagekapital

Die EU-Kommission hat ihre Mitteilungen für Soziales Unternehmertum im Jahr 2011 mit Mitteilungen für „Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“ (vgl. Europäische Kommission 2011) verknüpft. In CSR-Strategien von gewerblichen Unternehmen sieht sie Potenzial, private finanzielle Mittel u. a. für den Sozialbereich zu akquirieren. In der EU-Mitteilung „Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“ (vgl. Europäische Kommission 2011) werden CSR-Strategien als funktional für die Erreichung der wirtschaftlichen Unternehmensziele dargestellt („ethics pays“). Dass das Versprechen „ethics pays“ nicht einzulösen ist, lässt sich theoretisch gut begründen (vgl. Schreyögg 2012). Daher ist eine gewisse Skepsis in Bezug auf die Hoffnungen der EU angebracht, über soziales Engagement gewerblicher Unternehmen nennenswerte zusätzliche finanzielle Mittel zu generieren. Zumindest in Bezug auf den im vorangegangenen Kapitel in seiner Grundstruktur skizzierten Europäischen Fond für soziales Unternehmertum (EuSEF) ist diese Skepsis begründet (vgl. hierzu Kapitel 2.3).

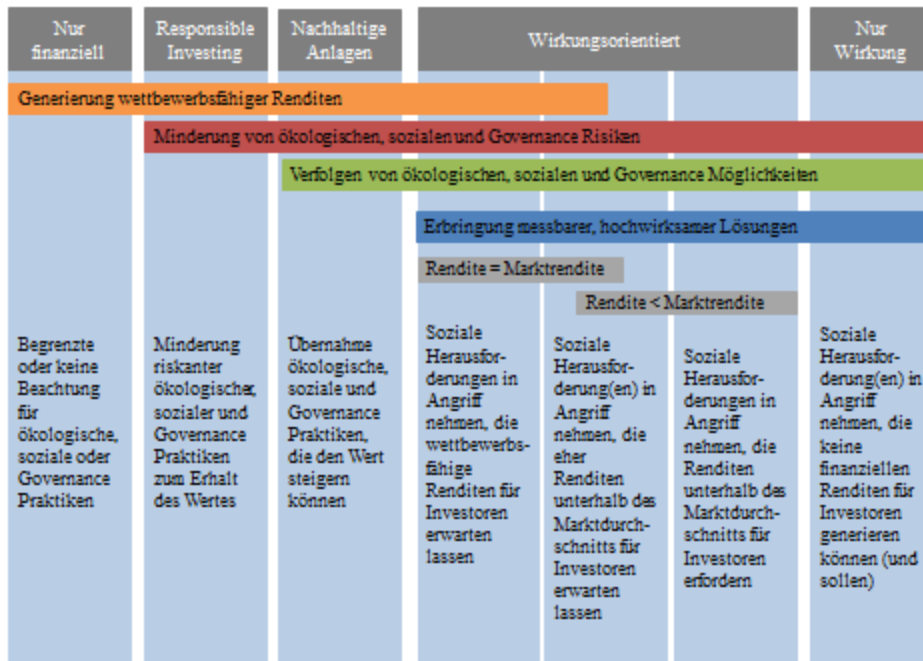
Der Europäische Fonds für soziales Unternehmertum ist ein sehr spezielles Konstrukt, das sich auch an spezielle Zielgruppen wendet. Seine unbefriedigende Entwicklung spiegelt daher nicht das Potenzial sozialer Investitionen durch private Anleger. Auf das Engagement privater gemeinnütziger Stiftungen als potenzielle Anleger im Sozialbereich wurde bereits hingewiesen. Gemeinnützige Stiftungen agieren in Deutschland unter restriktiven rechtlichen Bestimmungen, die eine Beteiligung an Sozialen Wirkungskrediten (SWK) nicht ohne weiteres möglich machen. So ist eine Beteiligung am SWK mit dem Förderzweck einer Stiftung nicht kompatibel, weil es sich bei dem Kredit eben nicht um eine Förderung, vergleichbar einer Spende, handelt. Gleichzeitig ist die

soziale Investition als Kapitalanlage, aus deren Erträgen der Stiftungszweck finanziert wird, problematisch, denn die Kapitalanlage ist – wie oben ausgeführt – sehr riskant. Eine quasi einkalkulierte Kapitalvernichtung ist konzeptionell eigentlich nicht vorgesehen, was den Bundesverband Deutscher Stiftungen aber nicht davon abhält, das so genannte „Mission Investment“ zu propagieren (vgl. Weber/Schneeweiß 2012).

Unter „Mission Investment“ wird eine Kapitalanlage verstanden, die dem Stiftungszweck entspricht (zweckbezogenes Investieren). Bei solch einer Kapitalanlage geht es nicht nur darum, möglichst hohe finanzielle Erträge zu erzielen, aus denen dann ausgewählte Projekte gefördert werden. Die Kapitalanlage selbst soll bereits zum Stiftungszweck beitragen. Sie soll allerdings auch, das ist als zweite Bedingung genannt, „mindestens das angelegte Kapital erhalten und möglichst eine Rendite erwirtschaften“ (Weber/Schneeweiß 2012, S. 12), eine Bedingung, die SWK nicht per se erfüllen. In der Praxis müssen Stiftungen kreativ sein, wenn sie sich in einem SWK engagieren wollen. „Im Falle des Projektes Eleven Augsburg haben sowohl die BHF-BANK-Stiftung als auch die beiden BMW-Stiftungen ihre Investitionen aus freien Rücklagen getätigt, die sich bei Verlust als Spende abschreiben lassen“ (De Carlo/Fliegeauf 2015, S. 6). Mit dem Mission Investment bzw. dem zweckbezogenen Investieren scheint mehr Geld für den Sozialbereich bereitgestellt zu werden als zuvor. Ob sich das bewahrheitet oder nicht, hängt stark von der durch zweckbezogene Investitionen realisierbaren finanziellen Rendite ab. Nur wenn sie dauerhaft höher ist als die bei normalen Kapitalmarktanlagen erzielbare Rendite, ist zu erwarten, dass die Fördersumme langfristig steigt.

Gemeinnützige Stiftungen, Unternehmen, private Haushalte, sie alle verfügen über (mehr oder weniger) Finanzmittel, die sie unter verschiedenen Gesichtspunkten anlegen. Ethische Aspekte spielen dabei u. U. eine Rolle. Ethisch begründete Anlagemotive reichen vom verantwortlichen Investieren über das nachhaltige Investieren bis hin zum wirkungsorientierten Investieren. Für die jeweiligen Investitionsentscheidungen sind neben der finanziellen Rendite, die nur für bestimmte Anlagen gänzlich unbedeutend sind, weitere Determinanten relevant. Schaubild 4 ist als Kategorisierungsvorschlag zu sehen.

Schaubild 4: Finanzanlagen nach Motiven



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schäfer/Höchstötter 2015, S. 5.

In Zusammenhang mit wirkungsorientierten Investitionen unterstellt die EU Anleger, denen es primär um die gesellschaftliche Rendite geht. Weil sie soziale Ziele unterstützen, sind sie bereit, Abschläge bei der Realisierung ihres unmittelbaren ökonomischen Interesses (finanzielle Rendite) hinzunehmen. Sie erhalten eine (ideelle) soziale Rendite, die nicht zu Geldrückflüssen führt. In Schaubild 4 werden aber auch Investoren aufgeführt, die marktübliche Renditen für ihre wirkungsorientierte Anlage erwarten. Wirkungsorientiertes Investieren bedeutet also nicht per se die Akzeptanz von Einbußen bei der finanziellen Rendite, wenngleich diese Vorstellung weit verbreitet ist. Neben den Investoren, die marktübliche Renditen erwarten, gibt es auch solche, denen die soziale Wirkung ihrer Anlagen so wichtig ist, dass sie Abschläge in der finanziellen Rendite hinnehmen, entweder als Möglichkeit (Marktrendite wahrscheinlich nicht erreichbar) oder als Notwendigkeit (Marktrendite mit Sicherheit nicht erzielbar). Von den wirkungsorientierten Anlagen sind in dem Schaubild Anlagen unterschieden, die ausschließlich Wirkungen, also eine soziale Rendite abwerfen. Solche Investoren, zu denen u. a. Spender zählen, haben keine finanzielle Renditeerwartung (vgl. Achleitner/Spiess-Knafi/Volk 2011). Spender verzichten nicht nur auf eine finanzielle Rendite, sondern erhalten noch nicht einmal ihr eingesetztes

Kapital zurück. Daher stellt sich die Frage, ob für sie der Investitionsbegriff angemessen ist.



## 5 Theorie und Empirie von SIBs

Wie bereits ausgeführt, gibt es unterschiedlich ausgestaltete Social Impact Bonds (SIB). Mittlerweile liegen einige Forschungsergebnisse zu SIBs vor. Dabei handelt es sich um Evaluationsberichte zu einzelnen SIBs (u. a. Scheck 2017) oder um Übersichtsartikel, die entweder zum Zweck der Förderung dieses Instruments erstellt wurden (u. a. Galitopoulou/Noya 2016, Gustafsson-Wright et al. 2015) oder die kritische Auseinandersetzung anregen möchten (u. a. Maier et al. 2017, Whitfield 2017).

SIBs lassen sich unter verschiedenen Gesichtspunkten beurteilen. Im vorangegangenen Kapitel wurde wiederholt auf die Untersuchung von Schäfer/Höchstötter hingewiesen, die SIBs unter der Fragestellung betrachtet haben, wie sie als Finanzierungsinstrument klassifiziert werden können. Fraser et al. (2016, S. 8, H.i.O.) identifizieren in ihrer umfangreichen Analyse von Berichten über und von wissenschaftlichen Beiträgen zu SIBs drei Themen:

1. „competing public and private *values*“
2. „*outcome measurement* in public services contracting as a result of financing mechanisms such as SIBs“
3. „transfer and calculation of *risk* amongst different actors through SIB mechanisms“

In dem Forschungsprojekt, dessen Ergebnisse im Folgenden präsentiert werden, wurde der Fokus auf das zweite Thema der Wirkung gelegt, allerdings nicht ausschließlich auf Wirkungsmessung bezogen. Vielmehr steht die Wirkungsorientierung bzw. die wirkungsorientierte Finanzierung im Vordergrund und damit sind auch Fragen danach verbunden, welche Akteure mit welchen Interessen den fachlichen und öffentlichen Diskurs über entsprechende Finanzierungsformen vorantreiben.

Die Autoren dieses Beitrags haben im Zeitraum 2014 bis Juni 2017 einzelne SIB-Projekte in verschiedenen Ländern Europas genauer untersucht. Dabei wurde das Augenmerk – wie bereits erwähnt – auf die Wirkungsorientierung gelegt. Im Einzelnen ging es um folgende die Fragen:

1. Welche Erkenntnisse über das Zusammenspiel der an SIBs beteiligten Stakeholder in Bezug auf die Festlegung der Wirkungsziele liegen vor und welche Akteure sind die Treiber in Bezug auf wirkungsabhängige Finanzierung?
2. Welche Problematik ist mit der Ermittlung der Preise der Wirkungen verbunden?
3. Welche Verfahren der Wirkungsmessung werden bzw. wurden bislang eingesetzt?

Die Informationssammlung erfolgte u. a. über Internetrecherche, wobei ausschließlich deutsch- und englischsprachige Quellen berücksichtigt wurden. Die Forschungsergebnisse werden im Folgenden dargestellt.

## 5.1 Einfluss auf Wirkungsziele

Social Impact Bonds gelten als Multistakeholder-Partnerschaften. Die Anzahl der beteiligten Stakeholder unterscheidet sich in Abhängigkeit u. a. von der Art des SIBs (vgl. Kapitel 4). Mindestens drei Partner sind beteiligt:

1. private Investoren, die die sozialen Intervention vorfinanzieren,
2. soziale Dienstleister, die die soziale Intervention durchführen und
3. der in der Regel öffentliche Refinanzierer, der bei Erreichen der Wirkungsziele für die Zielerreichung zahlt.

Alle drei Stakeholder können potenziell Einfluss auf die Definition der Wirkungsziele haben. Darüber hinaus kann auch der Intermediär, den es – wie in Kapitel 4 ausgeführt – nicht in allen SIBs gibt, potenziell Einfluss auf die Definition der Wirkungsziele haben. Allerdings kommen die Intermediäre entweder aus dem Kreis der Investoren oder sie stehen dieser Gruppe sehr nahe. Das gilt insbesondere für diejenigen Organisationen, die sich die Verbreitung von SIBs zur Aufgabe gemacht haben und entweder selber investieren, sich als Kapitalsammelstelle betätigen oder als Finanzintermediär potenzielle Investoren akquirieren. Solche Organisationen werden im Folgenden ebenfalls der Gruppe der Investoren zugerechnet, wenngleich sie u. U. kein eigenes Kapital investieren. Aufgrund dieser Zuordnung werden Intermediäre im Folgenden nicht als möglicher vierter Stakeholder betrachtet. Unberücksichtigt bleibt zudem die externe Evaluation, der eine ausschließlich passive Rolle in der Gestaltung der SIBs in Bezug auf die Definition der Wirkungsziele zugeschrieben wird.

### 5.1.1 Gestaltungsinteresse der Investoren

Impact Investing operiert mit der Vorstellung eines Investors, der neben der Kapitalverwertung an der Social Mission seiner Kapitalanlage interessiert ist. Das wirft zwei Fragen auf:

1. Was verstehen private Investoren unter Social Mission? Entwickeln sie selber Vorstellungen darüber, welche Social Mission sie verfol-

gen oder unterstützen wollen oder ist ihnen das Investitionsobjekt gleichgültig, weil sie lediglich eine wie auch immer definierte Social Mission verfolgen?

2. In welchem Verhältnis steht die Social Mission zum gleichzeitig verfolgten Ziel der Kapitalverwertung, also der Höhe der finanziellen Rendite und damit verbunden das Risiko der Investition?

Auf diese Fragen gibt es keine eindeutige Antwort, denn bei den Investoren handelt es sich um eine heterogene Gruppe. Daher bietet sich eine Klassifizierung von Investoren an. Zunächst lässt sich danach unterscheiden, ob es sich um Finanzinvestoren handelt, zu denen hier auch vermögende Privatkunden gezählt werden oder um gemeinnützige Stiftungen, die ebenfalls häufiger als Geldgeber auftreten. Beide Gruppen lassen sich weiter differenzieren. Im Folgenden werden folgende Anlegergruppen unterschieden:

1. Stiftungen, die sich für die Verbreitung wirkungsorientierter Finanzierung im Sozialbereich engagieren und häufig als Intermediär auftreten;
2. Stiftungen, die eine finanziell attraktive Alternative für ihr Stiftungskapital suchen;
3. Stiftungen, die die Anlage ihres Stiftungskapitals in Übereinstimmung mit ihrem Stiftungszweck bringen möchten (Mission oder Impact Investing);
4. Private Finanzinvestoren oder Finanzvermittler, die das Wirkungsthema befördern möchten und die häufig als Intermediär auftreten;
5. Private Finanzinvestoren, die über Impact Investing eine gute Rendite erzielen möchten.

Da sich die Philosophie gemeinnütziger Stiftungen – und damit sind insbesondere Stiftungen in Deutschland gemeint, die in einem bestimmten rechtlichen Umfeld agieren – von denen privater Investoren unterscheiden, werden beide Gruppen im Folgenden getrennt betrachtet. Die eingangs bereits dargestellte Unterscheidung des kontinentaleuropäischen und des angelsächsischen Modells ist wesentlich auf die Philosophie der Investoren zurückzuführen.

#### **5.1.1.1 Gemeinnützige Stiftungen als Intermediär und Investor**

Wie in Kapitel 4 bereits ausgeführt, haben deutsche gemeinnützige Stiftungen in Bezug auf ihre Kapitalanlagen Auflagen zu beachten, die eine Anlage in SIBs nur unter bestimmten Bedingungen möglich machen.

Diese Restriktionen ergeben sich aus dem deutschen Stiftungsrecht und sind daher nicht verallgemeinerbar. Die im US-amerikanischen Raum begründete Debatte um Mission Investing für Stiftungen bspw. fußt auf einer dort gänzlich anders ausgerichteten Anlagephilosophie von Stiftungen, die ihre Grundlage in einem anderen Stiftungsrecht hat. So sind Stiftungen in den USA dazu verpflichtet, jährlich 5 % ihres Stiftungskapital auszuschütten (Then et al. 2012, S. 11 f.). Dieses Ausschüttungsgebot bedeutet für die Stiftungen, dass sie ihr Kapital aufzehren, sofern sie am Kapitalmarkt weniger als 5 % erwirtschaften. Mehr oder weniger risikante Kapitalanlagen sind dort also notwendig, um den langfristigen Erhalt der Stiftung zu sichern. In Deutschland ist die rechtliche Lage anders. Die meisten Stiftungen sind hier im Prinzip auf Dauer angelegt. Um ihren Stiftungszweck langfristig erfüllen zu können, müssen sie das Stiftungsvermögen, aus dessen Erträgen sie die Zweckerfüllung primär finanzieren, erhalten. Das wird als Kapitalerhaltungsgebot bezeichnet. Entsprechende Bestimmungen finden sich in den Landesstiftungsgesetzen (vgl. Hüttemann 2014, S. 132). Aus dieser unterschiedlichen rechtlichen Basis für US-amerikanische und deutsche Stiftungen schlussfolgern Then et al. (2012, S. 12), dass „das deutsche Recht Stiftungen eher zu einer konservativen, der Werterhaltung verpflichteten Vermögensanlage“ führt.

Stiftungen verfolgen im Kontext von SIBs unterschiedliche Strategien. Im Folgenden werden zwei Strategien und damit auch zwei Formen des Engagements unterschieden. Die erste Strategie bezieht sich auf Stiftungen, die die Durchsetzung wirkungsorientierter Finanzierung im Sozialbereich zu ihrem Thema machen. Sie fördern gezielt SIBs als ein mögliches Instrument wirkungsorientierter Finanzierung. Davon zu unterscheiden sind Stiftungen, die sich ausschließlich auf SIBs beziehen, weil sie darin eine mögliche Kapitalanlage sehen, die mit ihrem Stiftungszweck vereinbar ist. Diese Strategie wird der Mission oder dem Impact Investing zugerechnet.

Für die Implementierung von SIBs sind in einzelnen Ländern diejenigen Stiftungen besonders wichtig, die sich für SIBs engagieren, weil sie wirkungsorientierte Finanzierung im Sozialbereich vorantreiben möchten. Die Bedeutung dieser Stiftungen ergibt sich aus ihrem Einfluss auf die sozialpolitische Debatte. Aber sie sind nicht nur Meinungsbildner, sondern sie treten auch als Intermediäre auf, wofür sie allerdings i. d. R. eigene Organisationen gründen oder diese Aufgabe von Tochtergesellschaften durchführen lassen. Diesen Stiftungen geht es nicht primär um die Ermöglichung finanzieller Renditen für private Investoren, was ein mögliches Ziel der Förderung von SIBs sein könnte. Vielmehr geht es ihnen um eine sozialpolitische Neuausrichtung, um gesellschaftliche Ak-

zeptanz für eine stärkere Beachtung ökonomischer Beurteilungskriterien sozialer Interventionen: Nur für solche Interventionen sind nach dieser Vorstellung Ausgaben gerechtfertigt, die ein angemessenes Maß an Zielerreichung erwarten lassen. Wirkung zielt entsprechend nicht – wie häufig unterstellt wird – auf Effektivität, sondern Effektivität ist die Bedingung für Effizienz. Effektive aber ineffiziente Interventionen scheiden nach dieser Betrachtung aus. Beispiele für Stiftungen, die sich aus solchen Gründen für SIBs engagieren gibt es insbesondere in Deutschland und in Portugal (vgl. Portuguese SI Taskforce 2015). Für die Durchsetzung der Wirkungsphilosophie ist es gleichgültig, welche konkreten Wirkungsziele verfolgt werden. Juvat, eine Tochtergesellschaft der Benckiser Stiftung, stellt bspw. in Bezug auf den österreichischen SIB, in dem die Organisation als Intermediär auftritt, fest: „Entscheidend ist, dass die Festlegung des Handlungsfelds und der finanziellen Rahmenbedingungen durch die Öffentliche Hand erfolgt – und nicht durch andere beteiligte Akteurinnen/Akteure. Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz behält auf diese Weise die Kontrolle über seine hoheitlichen Aufgaben“ (Juvat o. J., S. 3). Stiftungen, die sich für SIBs engagieren, weil sie dem Wirkungsthema zu größerer Akzeptanz verhelfen wollen, dürften also i. d. R. kein Interesse daran haben, auf die konkreten Wirkungsziele Einfluss zu nehmen. Solche Stiftungen kommen aber grundsätzlich als Bürgen für private Investoren in Betracht, die durch die Bürgschaften ihr Risiko reduzieren wollen (vgl. Kapitel 4.2). Solche Bürgschaften sind aus einem SIB in den USA bekannt, inwieweit sie in Europa in größerem Umfang eingesetzt werden, darüber liegen keine Erkenntnisse vor. An dem ersten deutschen SIB waren neben drei gemeinnützigen Stiftungen auch ein sozialer Risikokapitalfonds beteiligt (BonVenture). Die Investitionen dieses sozialen Investors wurden von einer Ausfallbürgschaft der Muttergesellschaft (BonVenture Management GmbH) abgesichert (Scheck 2017, S. 24). In diesem Fall kam die Bürgschaft also nicht von einer Stiftung, sondern von einer Organisation, für die die Teilnahme an einem SIB von strategischem Geschäftsinteresse war.

Neben Stiftungen, die sich für die Durchsetzung des Wirkungsthemas engagieren, können Stiftungen auch als Investoren in SIBs auftreten, weil sie in Anbetracht der niedrigen Kapitalmarktzinsen nach Anlagealternativen suchen. Geht es ihnen ausschließlich um die Verzinsung ihres Stiftungskapitals, dann ist ihre Interessenlage derjenigen von privaten Investoren vergleichbar, die eine finanziell attraktive Anlagealternative suchen. Auf diese Investorengruppe wird unten nochmals eingegangen. Dieser Investorengruppe geht es um die finanzielle Rendite auf ihre Anlagen, für die sie sich allerdings auch unter Berücksichtigung ethi-

scher bzw. nachhaltiger Gesichtspunkte entschieden haben. Aus dem Interesse an der finanziellen Rendite begründet sich ein großes Interesse dieser Investorengruppe an nicht zu ambitionierten Wirkungszielen. Da sie fachlich kaum in der Lage sein dürften, die Ziele zu beurteilen und die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung valide zu beurteilen, gibt es eher andere Formen der Risikobegrenzung. Hierauf wird unten exemplarisch eingegangen.

Seit einiger Zeit wird im Stiftungsbereich über das Thema Mission bzw. Impact Investing diskutiert. Mit Bezug auf diese Debatte lassen sich Investitionen in SIBs noch etwas anders begründen als „nur“ über eine Form nachhaltigen Investments. Beim nachhaltigen Investment ist nämlich nicht unmittelbar klar, in welchem Verhältnis die finanziellen Ziele zu den Wirkungszielen (Impact) stehen. Fuchs (2017, S. 27) unterscheidet beim Mission Investing eine (1) zweckkonforme Form, die Kapitalanlagen in Unternehmen ausschließt, deren Tätigkeit dem Stiftungszweck zuwiderlaufen und eine (2) zweckfördernde Form, die sich auf Anlagen in Unternehmen und Projekte beziehen, die dem Stiftungszweck entsprechen. Während er die erste Anlagestrategie als marktpreis-orientiertes Investment charakterisiert, liegen die Renditeerwartungen in der zweiten Variante i. d. R. unter dem Marktniveau. Nur diese Form kann laut Fuchs als Impact Investment bezeichnet werden. Insbesondere in Kontinentaleuropa sind einige SIBs mit nicht-marktkonformen (weil nicht risikokonformen) Renditen ausgestattet. Diese Investorengruppe ist diesem Investorentyp zuzurechnen, die eine unterdurchschnittliche finanzielle Rendite akzeptieren, weil ihnen die Projektziele (die Wirkung) wichtig sind. In Bezug auf die inhaltliche Festlegung der Wirkungsziele sind sie insbesondere dann einzubeziehen, wenn sie einen sehr eng definierten Stiftungszweck verfolgen und sich bspw. nur in bestimmten sozialen Bereichen betätigen.

Wenn die Anlagesphäre eines SIBs eine unmittelbare Nähe zum Stiftungszweck darstellt, verwischt die für deutsche Stiftungen übliche Trennung zwischen dem Förderzweck und der Anlage des Stiftungskapitals. In der Vorstellung von Mission oder Impact Investing wird die Kapitalanlage oder Investition quasi zur Förderung, bleibt aber konzeptionell eine Investition. Das wird von einigen Vertretern in der deutschen Stiftungslandschaft anders gesehen, die Anlagen in SIBs nicht als Investition verstanden wissen wollen, sondern als Förderung. Ruf (2016) bringt das mit der Aussage zum Ausdruck, dass durch einen SIB eine Spende (in der üblichen SIB-Terminologie ist die Investition gemeint) wieder an den Mittelgeber (Investor) zurückfließt und als erneute Spende (wieder ist die Investition gemeint) vergeben werden kann. Eine Spende entfaltet dadurch, dass das Geld in die Vorfinanzierung eines (oder mehrerer)

SIBs fließt, quasi mehrfach ihre positive Wirkung. Nach dieser Interpretation gehören „SIBs und Impact Investing [...] nicht nur nicht zusammen, sie schließen sich sogar explizit aus“ (ebd.). In der Beschreibung des österreichischen SIB in Linz wird der Begriff des Investors daher auch nicht verwendet. Juvat (o. J., S. 4) spricht von „Vorfinanziererinnen“. In dem zweiten Deutschen SIB (Osnabrück), der von einer Tochtergesellschaft der Bertelsmann-Stiftung (PHINEO) gemanagt wird, wird ebenfalls nicht von Investoren gesprochen, sondern vom „sozialen Förderer“ (Hornung o. J.). In diesem SIB ist das keine Stiftung, sondern eine Sparkasse.

In der Beurteilung des ersten deutschen SIB haben die vorfinanzierenden Stiftungen eine ähnliche Bewertung vorgenommen wie Juvat, der Intermediär in dem SIB. Allerdings bezeichneten die Stiftungen ihr Engagement als Investition (Scheck 2017, S. 30), wenngleich „finanzielle Rendite nicht ausschlaggebend“ für ihre SIB-Beteiligung war. „Im Vergleich zu klassischen Investitionen z. B. aus dem Grundstock einer Stiftung wurde die SIB-Finanzierung als nicht risikoadäquat verzinst eingeschätzt und war auch aufgrund mangelnder Standardisierung aufwändiger“ (ebd.). Letztendlich wurde das finanzielle Engagement von den Stiftungen nicht mit Kapitalanlagen verglichen, sondern als Projektförderung betrachtet (ebd.). BonVenture, der Risikokapitalgeber unter den Vorfinanzierern, beurteilte die Finanzierungsbedingungen in dem ersten deutschen SIB deutlich kritischer. Da BonVentura zu den neuen Sozialunternehmen zählt, die für die Vereinbarkeit von sozialen Interventionen mit wirtschaftlichem Erfolg eintreten, also Gewinnerzielung mittels soziale Interventionen für möglich bzw. durchsetzbar halten, ist für sie die nicht-risikoadäquate Verzinsung eigentlich inakzeptabel. Diese Organisation sieht in der geringen Verzinsung ein gänzlich falsches Signal: „Es bestand die Sorge, dass aufgrund der geringen Verzinsung ein negativer Präzedenzfall geschaffen würde, der potenzielle Investoren von wirkungsorientierter Kapitalanlage abschreckt, da sie eine risikoadäquate Verzinsung für nicht erzielbar halten und so die Glaubwürdigkeit des Gesamtthemas leiden würde“ (Scheck 2017, S. 29).

#### **5.1.1.2 Private Anleger und Finanzberater als Intermediär und Investor**

Während in Deutschland Stiftungen stark in der Durchsetzung von SIBs engagiert sind, treten in anderen Ländern auch bzw. vornehmlich Organisationen auf, die als Finanzvermittler klassifiziert werden können. Sie investieren nicht primär eigenes Kapital, sondern sie akquirieren Kapital von anderen privaten Investoren, bei denen es sich insbesondere um

vermögende Privatkunden oder um institutionelle Anleger handelt. Diese Finanzvermittler sind teilweise vergleichsweise junge Organisationen. Einige von ihnen haben ihren Geschäftsschwerpunkt auf neue Anlageinstrumente gelegt, zu denen sie auch SIBs zählen. Aber auch etablierte Finanzinstitute wie bspw. die niederländische ABN AMRO sind hier zuzuordnen. Das Anliegen dieser Organisation ist, SIBs zum Durchbruch zu verhelfen. Die wohl bekannteste dieser Organisationen ist Social Finance Ltd., eine 2007 gegründete Organisation, die seither nach eigenen Angaben über 100 Mio. Pfund für Investitionen mobilisiert hat (<https://www.socialfinance.org.uk/who-we-are/about-us>; 18.05.2018). Social Finance hat Erfahrung als Intermediär für etliche SIBs, die Organisation hat die britische Regierung bei der Implementierung von SIBs beraten, die Organisation ist international gut vernetzt und berät auch Organisationen in anderen Ländern.

Organisationen wie Social Finance oder KOIS Invest, ein in Belgien angesiedelter Finanzdienstleister, der den ersten belgischen SIB strukturiert hat (<https://www.koisinvest.com/innovative-finance>; 18.05.2018), werden hier unter den Investoren thematisiert, obwohl sie eigentlich die Rolle des Intermediärs übernehmen. Sie müssen den SIB zum Laufen bringen und möglichst für die Investoren gute Resultate sicherstellen. Die konzeptionelle Nähe zu den Investoren liegt auf der Hand, denn schließlich handelt es sich bei SIBs um Finanzierungsprodukte. Weil diese Finanzintermediäre die Investoren akquirieren, gilt ihr besonderes Interesse auch der Befriedigung der Investoreninteressen. KOIS Invest bspw. fasst ihre Geschäftsphilosophie folgendermaßen zusammen: „We devise innovative solutions to societal problems and partner with impact businesses and investors to generate sustainable outcomes and attractive financial returns“ (<https://www.koisinvest.com/about-us>; 18.05.2018). Die Sicherstellung attraktiver finanzieller Renditen ist gleichbedeutend mit einer risikoadäquaten Verzinsung, wie sie auch BonVenture angelehnt hat.

Die privaten Investoren, die sich mit Gewinnabsichten bzw. mit dem Ziel der Ermöglichung von Gewinnen für die Implementierung wirkungsorientierter Finanzierungsformen stark machen, verfolgen diese beiden Ziele parallel: (1) Ermöglichung einer finanziellen Rendite und (2) Neuausrichtung der sozialwirtschaftlichen Finanzierung auf Wirkungsabhängigkeit. Es geht ihnen also sowohl um die Wirkung als auch um den finanziellen Ertrag. Da der Ertrag an die Wirkung gekoppelt ist, stellt sich die Frage, wie das finanzielle Risiko eingegrenzt werden kann. Dazu wurden unterschiedliche Ansätze entwickelt. Aus Investorensicht gänzlich unattraktiv ist die Finanzierung des „alles oder nichts“, die im ersten deutschen SIB zur Anwendung gekommen ist. Die Finanzierungsregel,



nach der der öffentliche Refinanzierer ausschließlich bei 100 %iger Zielerreichung zahlt, wird von dem Intermediär nach Projektabschluss kritisch gesehen. Angemessener sei es, die angestrebte Gesamtwirkung (im Fall von eleven Augsburg 20 Jugendliche) in Teilwirkungen zu zerlegen: „Es braucht jedoch Abstufungen bei der Bemessung der Zielerreichung, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass innerhalb eines SIB jeder einzelne Erfolg zählt. Wenn beispielsweise das Ziel, 100 Menschen wirksam zu erreichen, zur Folge hat, dass die Öffentliche Hand 100 % der Fördersumme zurückzahlt, dann sollte das wirksame Erreichen von 90 Menschen nicht zu einem Totalausfall führen, sondern dazu, dass 90 % der Fördersumme zurückgezahlt wird. Erfolg hat Abstufungen“ (Shaw 2016, o. S.).

Neben der Refinanzierung von Teilerfolgen, die in etlichen SIBs üblich sind, ist die Begrenzung von Gewinnen und Verlusten eine andere Variante, das Risiko der Investoren einzugrenzen. Solch eine Finanzierungsvariante ist in dem schweizerischen SIB (Bern) umgesetzt, der von der privaten Vermögensberatung „Invethos AG“ (<http://www.invethos.ch/de/>) angeregt wurde. Der Darlehensvertrag über die erfolgsabhängige Rückzahlung des Darlehens an die Investoren nach Ablauf des Projektes basiert auf einem Bonus-Malus-System. Dadurch ist das Risiko der Investoren erheblich reduziert. Die zu erzielende Rendite hängt davon ab, wie viele Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt integriert werden. Wird das definierte Ziel übertroffen, erhöht sich die Rendite (Bonus) auf Grund der Einsparungen des Kantons Bern. Wenn die Ziele nicht erreicht werden, wird keine Rendite erzielt und ggf. sogar das vorgeschossene Kapital nicht in voller Höhe zurückgezahlt (Malus). Sowohl die möglichen Gewinne als auch die Verluste sind begrenzt. Wird das Ziel erreicht, also bei einem Zielerreichungsgrad ab 100 %, erhalten die Investoren ihren Kapitalvorschuss zurück. Wird das Ziel verfehlt, bei einem Zielerreichungsgrad unter 100 %, wird das Kapital nicht in voller Höhe zurückbezahlt. Allerdings ist das Verlustrisiko für die Anleger begrenzt. Ein maximaler Malus tritt bei einem Zielerreichungsgrad von 60 % (oder weniger) ein. In dem Fall müssen Investoren auf 4,9 % der investierten Summe verzichten (132.300 sfr) (GEF 2015, S. 16). Eine Verzinsung erfolgt ab einer Zielerreichung von 100 %. In dem Fall wird ein Zinssatz von 0,25 % p. a. gewährt (insgesamt 33.750 sfr). Dieser Zinssatz steigt bis auf maximal 1 % p. a. (insgesamt 137.700 sfr) bei einem Zielerreichungsgrad von 140 % und mehr (GEF 2015, S. 17). Mit diesem Konstrukt reduziert sich im Vergleich zu anderen SIBs das Risiko für die Investoren bei Nichterreichung der Ziele. In dem Fall – bei einem geringen Zielerreichungsgrad – beteiligt die GEF (Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kanton Bern als Refinanzierer) die Investoren

(und in gewissem Umfang auch den Dienstleister) an den „Verlusten“, also Sozialausgaben, denen keine entsprechend hohen zukünftigen Einnahmen aus Erwerbsintegration gegenüber stehen. Aus Finanzierungssicht lässt sich das folgendermaßen interpretieren: „Die Maluskomponenten werden durch die Investoren und die Leistungserbringer finanziert, während der Staat im Misserfolgsfall weniger Geld zurückzahlen muss als er erhalten hat“ (Baumann 2016, S. 49). Umgekehrt sieht es bei einem hohen Zielerreichungsgrad aus. Er führt für den Kanton zu Einsparungen, von denen die Darlehensgeber (und auch der Dienstleister) einen Teil abbekommen.

Ein ähnliches Finanzierungsmodell wurde im ersten Rotterdamer SIB gefahren. In diesem SIB ging es darum, die Bezugsdauer von Fürsorgeleistungen für junge Menschen zu reduzieren. Das finanzielle Arrangement sah vor, dass die Stadtverwaltung den Investoren eine Verzinsung des vorgeschossenen Kapitals zahlt, wenn es gelingt, die Bezugsdauer öffentlicher Unterstützungsleistungen um mindestens drei Monate zu verringern (Euro Cities 2016, S. 2). Diese Verzinsung konnte bis zu 12 % jährlich betragen (Tomkinson 2014). Ein 100 %iger Kapitalausfall war in diesem SIB nicht vorgesehen. Der maximal mögliche Verlust wurde mit 66 % angegeben (Gustafsson-Wright et al. 2015, S. 123).

Diese Beispiele belegen, dass das Thema Risikobegrenzung als Voraussetzung für Gewinnerzielung in denjenigen SIBs, in denen private Anleger mit Gewinnerzielungsabsichten engagiert sind, eine große Rolle spielt. Dieses Thema wird umso wichtiger, je stärker die Investoren an der finanziellen Rendite interessiert sind. Impact Investing ist für einige lediglich eine interessante Anlagevariante, für die sie nicht unbedingt bereit sind, auf Rendite zu verzichten. Um solche Anleger für SIBs zu interessieren, sind entsprechende Risikobegrenzungen sinnvoll, denn das in dem SIB liegende Risiko können die Anleger i. d. R. nicht beurteilen. So haben sie zwar grundsätzlich ein Interesse an moderaten Wirkungszielen, da sie aber – wie gesagt – die soziale Intervention und die Wahrscheinlichkeiten für das Eintreffen der Wirkung nicht beurteilen können, versuchen sie sich eher über die Vertragsgestaltung abzusichern. Eine weitere Variante besteht darin, die sozialen Dienstleister am Erfolg finanziell zu beteiligen, ihnen also Anreize zur Zielerreichung zu geben. Hierauf wird im folgenden Unterkapitel nochmals eingegangen.

In Bezug auf private Investoren, für die eine zu erwartende finanzielle Rendite essentiell für ihr Engagement ist, sind Fragen der Zielerreichbarkeit elementar. Sie benötigen Anhaltspunkte für die Möglichkeit der Zielerreichung und insbesondere benötigen sie Klarheit darüber, wie genau die Zielerreichung gemessen werden soll. Das ist in den Kontrakten mit den Investoren zu spezifizieren, die entsprechend aufwendig sind.

Die niederländische Systembank ABN AMRO (2015, S. 66) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „governments and government agencies will need more financial professionals and intermediaries to become SIB experts“. Die Einbindung privater Anleger, die wesentlicher Bestandteil von SIBs sind, macht es notwendig, dass die öffentlichen Refinanzierer, die für die Leistungserstellung die Letztverantwortung haben, sich die Interessen dieser Stakeholder klar machen und das ggf. in der Definition der Wirkungsziele berücksichtigen.

### **5.1.2 Gestaltungsinteresse der Dienstleister und öffentlichen Refinanzierer**

Das primäre Interesse an den Wirkungszielen wird den öffentlichen Refinanzierern zugeschrieben. Diese Aussage trifft aber nur vom Grundsatz her zu. Das Thema wirkungsorientierte Finanzierung wird – wie bereits wiederholt angedeutet – nicht in allen Ländern als primäres Ziel einer sozialpolitischen Neuausrichtung verfolgt. Es kommt häufiger vor, dass die Erprobung von Social Impact Bonds von Privaten (Stiftungen, Finanzintermediären oder Social Entrepreneurs) an die Politik herangetragen wird. Eine Ausnahme bildet England, in dem die Erprobung von SIBs von der Zentralregierung auch finanziell gefördert wird. In anderen Ländern müssen Sozialverwaltungen oder Politik u. U. erst von so genannten Ermöglicern (dies ist ein anderer Begriff für Intermediäre) überzeugt werden. Ist das Interesse geweckt, dann ist die Festlegung der Wirkungsziele auch in diesen Ländern Aufgabe der Politik bzw. der öffentlichen Verwaltung, die im Erfolgsfall die Kosten erstattet. Auf Varianten der Preisfindung wird im nächsten Kapitel (5.2) eingegangen. Da es sich bei SIBs um Multistakeholder-Partnerschaften handelt, sind bei der Festlegung der Wirkungsziele allerdings auch die Interessen und ggf. die Erfahrungen der anderen Stakeholder zu berücksichtigen. Auf die Investoren wurde bereits eingegangen. Die sozialen Dienstleister und deren Interessen sind ebenfalls zu berücksichtigen, denn ohne sie findet keine soziale Intervention statt.

Als soziale Dienstleister treten einerseits traditionelle Anbieter (freie Träger) auf, aber auch neue Anbieter, die sich als Social Entrepreneurs begreifen und sich bewusst von etablierten Anbietern abheben. In ihrer Selbstwahrnehmung und Außendarstellung geben sie sich als innovativ und wirkungsorientiert. Sie stellen sich als Anbieter dar, die in Abgrenzung insbesondere zu traditionellen Nonprofit-Organisationen (oder Charity-Organisationen) die grundsätzliche Vereinbarkeit der Lösung sozialer Probleme mit wirtschaftlichen Interessen proklamieren. Wenn-

gleich dieser Standpunkt aufgrund der Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung mittlerweile in etlichen Ländern auch in den etablierten Einrichtungen und Diensten verbreitet ist, so unterscheiden sich beide Anbietergruppen dennoch vielfach in der Rigorosität mit der der unternehmerische Ansatz vertreten wird. Aus dem Grund werden im Folgenden beide Anbietergruppen getrennt betrachtet.

Die Anbieter, die als Social Entrepreneurs auftreten, nehmen für sich eine Wirkungsorientierung in Anspruch. Sie sehen ihre Vorgehensweisen als innovativ und entsprechend als wirksamer gegenüber etablierten Angeboten an. Solch ein Anbieter, Buzinezzclub, war Dienstleister im ersten Rotterdamer SIB, der darauf zielte, jungen Menschen eine Perspektive jenseits des Fürsorgebezugs zu eröffnen. Die Aufgabe von Buzinezzclub in dem Projekt war die Beratung, das Coaching und die (Arbeits-)Vermittlung von 160 Jugendlichen in Arbeit, Ausbildung oder Schule. Buzinezzclub versteht sich als ein Social Entrepreneur, der einen innovativen Ansatz im Umgang mit Jugendlichen verfolgt. Dieser war zum Zeitpunkt des SIB-Projektes bereits erprobt, der Anbieter hatte also bereits gewisse Erfahrungswerte. „Through the social impact bond, Buzinezzclub was able to scale up its services for young people in Rotterdam“ (Guay 2017, o. S.). Mit dem SIB konnte sich Buzinezzclub als Anbieter im Markt profilieren.

Im Unterschied zu üblichen Ansätzen in der Arbeit mit arbeitslosen Jugendlichen, die i. d. R. einen längerfristigen Zeithorizont haben, bietet Buzinezzclub ein komprimiertes Unterstützungspaket an, dessen kurzfristige Umsetzung in der Programmlogik liegt. Mit Hilfe von Fachkräften der Sozialen Arbeit und vielen Freiwilligen sollen Maßnahmeteilnehmer erkunden, wo ihre Interessen und Fähigkeiten (wirklich) liegen (Davelaar et al. 2015). „After an initial six months in class with daily coaching, workshops and training, while still on benefits, support is continued until participants put their personal plans into action. They also become members for life and receive coaching beyond their successful step out of welfare“ (Euro Cities 2016, S. 2).

Obwohl der eigene Anspruch der Dienstleister, die sich als Social Entrepreneur begreifen, bereits die Wirkungsausrichtung beinhaltet (Bezahlung für Erfolg und nicht für erbrachte Leistung), wurde in dem SIB ein finanzieller Anreiz für die Zielerreichung gesetzt. In Anbetracht der Wirkungsorientierung erscheint solch ein zusätzlicher Anreiz nicht zwingend, er ist mit dem unternehmerischen Denken aber durchaus kompatibel. Offenbar ist auch bei Dienstleistern, die sich bewusst gegen etablierte (i. d. R. Nonprofit-)Organisationen im Sozialbereich positionieren, nicht allein der Wirkungsanspruch handlungsleitend. Vor dem Hintergrund ist die Einflussnahme der Dienstleister auf die Wirkungsziele oder

auf die Zielgruppe ggf. auch nach Projektstart nachvollziehbar (vgl. Davelaar et al. 2015).

Finanzielle Anreize für Dienstleister gibt es auch in einigen SIBs, in denen die soziale Intervention von etablierten Anbietern erbracht wird. Ein Beispiel dafür ist der Schweizer SIB des Kanton Bern, der auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zielt. Der Refinanzierer, die GEF (Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern), hatte die soziale Dienstleistung ausgeschrieben. Es wurde also nicht von vorneherein auf einen neuen (innovativen) Dienstleister gesetzt. Erbracht wird die Dienstleistung in diesem SIB von der Caritas Bern, mit der die GEF einen Leistungsvertrag mit einem finanziellen Bonus/Malus-System abgeschlossen hat. In das erfolgsabhängige System der Zahlungen sind in diesem SIB also nicht nur die Investoren eingebunden (vgl. Kapitel 5.1.1.2), sondern auch der soziale Dienstleister. Die vertraglichen Vereinbarungen sehen vor, dass bei einem Zielerreichungsgrad von 95 % – 105 % die Leistung vollständig von der GEF refinanziert wird. Bei größerem Erfolg wird ein Bonus gewährt, wobei der maximale Bonus bei 140 % erreicht wird. Der höchstmögliche Bonus beträgt 1,5 % der Projektsumme (40.500 Schweizer Franken). Ein Malus, den Caritas Bern zu zahlen hätte, wird fällig, sofern weniger als 95 % der vorab kalkulierten und vertraglich vereinbarten Integrationserfolge erzielt werden. Der Malus ist ebenso wie der Bonus gedeckelt und zwar bei einem Zielerreichungsgrad von lediglich 60 % (oder weniger). In dem Fall muss Caritas Bern 1,5 % der Projektsumme (40.500 Schweizer Franken) an die GEF zahlen (GEF 2015, S. 15). Der Dienstleister hat damit ein deutlich geringeres Verlustrisiko als die Investoren, hat aber dennoch keine sichere Finanzierung.

Eine weitere Möglichkeit, die Dienstleister auf die Wirkungsziele durch finanzielle Anreize zu verpflichten, kann durch die Form des SIBs realisiert werden. Im Dienstleistermodell (vgl. Kap. 4.2) gibt es lediglich eine vertragliche Beziehung zwischen dem öffentlichen Refinanzierer und dem Dienstleister. Der wiederum muss sich den benötigten Kapitalvorschuss durch einen Vertrag mit einem privaten Investor besorgen. Ihm gegenüber ist der Dienstleister vertraglich zur Rückzahlung verpflichtet und dafür müssen die Wirkungsziele erreicht werden. Es liegt auf der Hand, dass die Dienstleister ein Engagement in einem SIB gut abwägen müssen. Erfolgsgarantien gibt es nicht, Anpassungen der Wirkungsziele, wie sie von einzelnen SIBs berichtet werden, sind nicht die Regel. Sie verbieten sich insbesondere auch dann, wenn die Leistungen in SIB-Projekten ausgeschrieben wurden. Dann ist eine Veränderung der Vertragsbedingungen im Nachhinein nur schwer möglich, weil das eine Benachteiligung anderer Bewerber bedeuten würde. In dem Maße,

wie Ausschreibungen zunehmen, wird ein möglicher Einfluss der Dienstleister auf die Wirkungsziele unwahrscheinlicher.

## 5.2 Preise für Wirkung

Die Definition der Wirksamkeitskriterien und die Feststellung der Zielerreichung der Interventionen steht im Zentrum der Konstruktion von Social Impact Bonds. Da für Wirkungen gezahlt wird, stellt sich nicht nur die Frage, welche Wirkungsziele erreicht werden sollen, sondern auch – und das interessiert zunächst den öffentlichen Refinanzierer – welchen Preis die Zielerreichung haben soll. Was soll die Wirkung wert sein?

Nach der gängigen Logik ergibt sich der Preis aus den kalkulierten bzw. erwarteten Einsparungen der öffentlichen Hand durch die Intervention. In einzelnen SIBs dürften diese Preise sehr hypothetischen Charakter haben. Das gilt insbesondere für SIBs mit Maßnahmen für Zielgruppen, über die keine Erfahrung vorliegt. In solchen Fällen können lediglich Mutmaßungen über mögliche Fallverläufe und damit verbundene Kosten für Sozialtransfers bzw. entgangene Einnahmen für die öffentliche Hand kalkuliert werden. Solch ein Beispiel war der erste deutsche SIB in Augsburg (JuMP). Dort ging es um Erwerbsintegration von sehr arbeitsmarktfernen Jugendlichen, einer Zielgruppe, die mit entsprechenden Maßnahmen bis dahin nicht erreicht worden war. „Die Berechnung des für JuMP benötigten Finanzierungsvolumens erfolgte durch eine Kostenschätzung auf Basis bekannter Maßnahmen sowie durch eine Abschätzung der finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand“ (Scheck 2017, S. 29). Hier wurde also nicht eine Kosten-Nutzen-Berechnung angestellt, sondern konventionelle Angebote als Preismaßstab herangezogen. Solch ein Vergleich ist allerdings problematisch, weil es sich ja eben um eine als besonders problematisch angesehene Zielgruppe handelte. Entsprechend kritisch fiel in der Projektevaluation das Urteil der Projektpartner aus: „Den Umfang der Finanzierung schätzen der Ermöglicher wie auch die Projektpartner u. a. aufgrund der sehr schwierigen Zielgruppe als zu gering ein, auch wenn die personelle Ausstattung und die Flexibilität der Mittelverwendung über das sonst übliche Maß von Förderungen zu ähnlichen Themen hinausgehen“ (ebd.).

Konzeptionell wird bei SIB-Projekten die Vorstellung vertreten, die Kosten dem finanziellen Nutzen für die öffentliche Hand gegenüberzustellen. Aus dem berechneten Nutzen lässt sich dann auf die maximalen oder angemessenen Kosten schließen. Auf der Basis lassen sich Preise für Wirkungsziele kalkulieren. Grundlage für solche Kalkulationen sind Informationen (Daten) über Zielgruppen sozialer Interventionen. Was

kostet die öffentliche Hand die erneute Straffälligkeit eines Haftentlassenen? Welche Kosten hat eine Kommune für die Fremdunterbringung von Kindern zu tragen? Welche Kosten lassen sich über eine raschere Erwerbsintegration von Migranten einsparen? Daten für entsprechende Berechnungen liegen in Verwaltungsstellen i. d. R. vor, so dass Einsparungen bei Zielerreichung vergleichsweise gut kalkuliert werden können. Allerdings beteiligen sich nicht immer alle öffentlichen Nutznießer geplanter Interventionen an der Finanzierung und das kann Auswirkungen auf die Zieldefinition haben. Ein Beispiel dafür ist der erste Rotterdamer SIB, dessen Grundidee im Folgenden zur Veranschaulichung skizziert wird.

Rotterdam hatte es sich zum Ziel gesetzt, junge Menschen mit z. T. multiplen Vermittlungshemmnissen aus dem Fürsorgebezug zu holen. Zielgruppe waren junge Menschen im Alter von 17 bis 27 Jahren. Die Überwindung des Fürsorgebezugs konnte erreicht werden über Erwerbsintegration in (a) abhängige oder (b) selbstständige Arbeit, also durch Aufnahme irgendeiner Form von Erwerbstätigkeit. Ein anderer zielkonformer Weg aus der kommunalen Fürsorge war die Fortsetzung einer (c) schulischen Ausbildung (Euro Cities 2016). In dem Fall wird der Lebensunterhalt anders (öffentlich) finanziert. An diesem letzten Weg wird deutlich, dass der Erfolgsmaßstab die Entlastung von kommunalen Kosten ist, denn durch die schulische Ausbildung wird lediglich ein anderes Hilfesystem zuständig. Diesen Gesichtspunkt gilt es bei der verbreiteten Kennzeichnung des Rotterdamer SIB als einem Projekt zur Arbeitsmarktintegration festzuhalten.

Insgesamt waren also drei Wege erfolgreich:

- Integration in den Arbeitsmarkt durch Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung;
- Integration in den Arbeitsmarkt durch Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit;
- Integration in schulische Ausbildung.

In der Logik von Humankapitalinvestitionen ist der dritte Weg, die schulische Ausbildung, der langfristig den größten Erfolg versprechende. Aber Formen schulischer Ausbildung können durchaus auch als eine Art Notlösung fungieren, die keineswegs den Weg in dauerhafte Erwerbsarbeit eröffnen. Auch Selbstständigkeit weist nicht unbedingt den Weg in eine Tätigkeit, die langfristig unabhängig von Transferleistungen macht. Um als Unternehmer dauerhaft ein auskömmliches Einkommen zu beziehen, sind Kompetenzen notwendig, über die eher bildungsferne junge Menschen häufig nicht verfügen. Das Risiko von wirtschaftlichem Versagen

ist ebenso einzukalkulieren wie das Risiko von Einkommensarmut trotz Erwerbstätigkeit (working poor).

Für jeden Tag, den Personen der Zielgruppe keine Fürsorgeleistungen erhielten, hatte die Stadt Einsparungen von 39,40 € kalkuliert (ABN AMRO 2015, S. 30). Je früher das Fürsorgesystem verlassen wird, desto größer ist der Erfolg der Maßnahme. Das Ziel war also ein möglichst frühzeitiges Verlassen des Fürsorgesystems. Als Benchmark galten die „üblichen“ Bezugsdauern von Transferleistungen der am Projekt Teilnehmenden. Das Verfahren zur Ermittlung der Vergleichswerte wird folgendermaßen beschrieben: Es handelt sich um ein statistisches Modell, „that would predict and measure performance using the expected length of unemployment for each of the 160 participants, taking into account factors such as whether the participant has a degree and the length of time he or she has been on benefits. The model prevented selection of participants who would have found a job without the intervention. A median reduction across 160 participants was used as a baseline for outcomes payments“ (Guay 2017). Der Preis der Wirkung bemisst sich also an den Kosten der öffentlichen Hand für Fürsorgeleistungen pro Tag. Die Wirkung wiederum wird im Vergleich mit einer fiktiven Alternativgruppe und deren hypothetischen Leistungsbezug ermittelt.

Ähnliche Kalkulationen finden sich in anderen SIBs, die unmittelbar auf Einspareffekte der öffentlichen Hand abstellen. In solchen SIBs ist weniger die Bewertung der Wirkung das Problem, weil die öffentlichen Ausgaben bekannt sind, als vielmehr die Bestimmung der Wirkung: Wann ist die Wirkung erreicht?

Auf der Basis von Daten zu Kosten sozialer Interventionen für bestimmte Zielgruppen, lassen sich Bewertungen für Wirkungen berechnen. Ein Beispiel für solch eine Bewertung von Einzelleistungen ist der Londoner Wohnungslosen-SIB. Für dieses Arbeitsfeld wurde bereits in früheren Jahren eine Datenbank angelegt. Auf Grundlage dieser Daten ließen sich Durchschnittskosten für einzelne Maßnahmen bezogen auf die Zielgruppe des SIBs berechnet (vgl. DCLG 2014, S. 33 ff.).

## 5.3 Verfahren der Wirkungsmessung

Der Wirkungsnachweis macht Datenerhebungen auf zwei Ebenen notwendig. Zum einen geht es um die laufende Wirkungsüberprüfung durch die Leistungserbringer. Diese Datenerhebung dient den Dienstleistern zur Feststellung ob und inwieweit sie sich auf dem Zielpfad befinden. Solche Daten können zudem vom Intermediär oder der Steuerungsgruppe des SIBs (SPV) eingefordert werden. Sie werden also nicht aus-



schließlich für Zwecke der Selbstevaluation des Dienstleisters erhoben, sondern auch zur Prozesssteuerung. Zum anderen sind die vom Dienstleister gemeldeten Wirkungen von einer zweiten Instanz zu prüfen. Dabei handelt es sich um die abschließende Feststellung der Zahlungen auslösenden Wirksamkeit. In einigen Projekten erfolgt diese Prüfung durch eine externe Evaluation, um Interessenkonflikten vorzubeugen. Es gibt aber auch bereits Projekte, in denen konzeptionell keine externe Evaluation mehr vorgesehen ist. In den Fällen prüft die refinanzierende Institution.

Der Umgang mit der Evaluation der Wirkungen ist nicht einheitlich. Diese Unterschiede spiegeln auch Differenzen in den Vergütungsformen. Hierauf wurde bereits oben exemplarisch hingewiesen. Folgende Kategorien von Outcome-Messungen und daran anknüpfende Vergütungsformen lassen sich feststellen:

1. In der hier als klassisch bezeichneten Kategorie wird ein bestimmtes Ziel vorgegeben wie bspw. Integration einer festgelegten Anzahl von definierten Personen (Zielgruppen) in den Arbeitsmarkt. Kriterium für die Rückvergütung ist die Zielerreichung am Ende der Projektlaufzeit. In einzelnen Projekten ist die Zielerreichung aber auch an einen nachhaltigen Erfolg geknüpft, die im Fall von Erwerbsintegration bspw. über eine gewisse Dauer der Beschäftigung definiert ist. In dem Fall kann die Wirkung erst zu einem Zeitpunkt geprüft werden, der mehr oder weniger lange nach Abschluss des Projektes liegt. Die Realisierung der Zielerreichung wird in solchen Projekten häufig von externen Gutachtern bestätigt. Die Rückzahlung an die Investoren erfolgt entsprechend erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung.
2. In der mittlerweile weiter verbreiteten Kategorie werden die Preise für verschiedene Outcomes pro Teilnehmer vorab festgesetzt. Mit diesen Outcomes werden unterschiedliche Ziele bestimmt, die im Rahmen des SIBs verfolgt werden können und sollen. Die Zahlungen erfolgen bei Erreichung eines jeden Teilziels entweder auf monatlicher, vierteljährlicher oder jährlicher Basis. Die den Erfolg bzw. die Zielerreichung prüfende Instanz ist der öffentliche Refinanzier, der ein entsprechendes Controlling aufbauen muss.
3. In der weiteren Kategorie von Wirkungen und Zahlungsstrukturen werden die Outcomes in einer Gruppe von Teilnehmern im Verhältnis zu einer Kontrollgruppe gemessen. Hierbei sind zwei Varianten zu unterscheiden, nämlich (a) der Vergleich mit historischen Fällen, die als Kontrollgruppe betrachtet werden und (b) der Vergleich mit einer tatsächlichen Kontrollgruppe.

- a) Der Vergleich mit zurückliegenden Fällen wird häufiger praktiziert, weil dieses Verfahren verschiedene (u. a. finanzielle) Vorteile hat. Grundlage sind Verwaltungsdaten von früheren Fällen, deren Hilfeverläufe und damit verbundene Kosten. Aus diesen zurückliegenden Fallverläufen lässt sich ableiten, wie lange bspw. Fremdunterbringung von Kindern mit bestimmten Merkmalen, die also bestimmten Risikogruppen zugeordnet werden können, gedauert hätte und welche Kosten damit verbunden waren. Jeder durch eine SIB-Maßnahme potenziell eingesparte Tag an Fremdunterbringung führt zu finanziellen Entlastungen der öffentlichen Hand, von denen ein mehr oder weniger großer Teil in Form von Wirkungszieleerreichung in die Vergütung fließt. Der Bezug auf historische Kontrollgruppendaten ermöglicht eine Vergütung während der Projektlaufzeit in beliebigen Intervallen, weil eben auch die „Preise“ für einen eingesparten Tag an Hilfeleistung kalkulierbar ist. Solche Varianten sind möglich für alle Ziele, für die entsprechende historische Daten verfügbar sind, so bspw. für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt oder die Dauer des Bezugs von Fürsorgeleistungen.
- b) Methodisch anspruchsvoller und damit auch teurer ist der Vergleich mit einer tatsächlichen Kontrollgruppe. Bei solchen Verfahren ist eine Vergütung während der Projektlaufzeit nur dann möglich, wenn sehr kurzfristige Wirkungsziele gesetzt sind.

Die Evaluationsmethoden, um Outcomes zu messen, basieren auf Outcome-Matrizen. Für die SIBs mit Zahlungsweisen für Outcomes für einzelne Personen, werden häufig Verwaltungsdaten genutzt, um die entsprechenden Outcome-Daten zu bestimmen. In den SIBs, in denen Zahlungen auf der Basis von Vergleichsgruppenanalysen getätigt werden, sind komplexere Evaluationsdesigns erforderlich. Einige dieser SIBs nutzen eine Kombination von Outputs und Outcomes auf einer individuellen Ebene und Outcomes im Verhältnis zu anderen Gruppen. In einer Reihe von SIBs werden – wie oben dargestellt – die Outcomes im Verhältnis zu einer historischen Datenbasis gemessen. Konkurrierende Kontroll- oder Vergleichsgruppen werden ebenfalls genutzt, wobei gemischte Vergleichsgruppen im Sinne einer quasi-experimentellen Evaluationsmethode zum Tragen kommen oder randomisierte Kontrollgruppenexperimente angestrebt werden.

Folgende Vorgehensweisen in Bezug auf die Wirkungserfassung und Wirkungsmessung gibt es in SIB-Projekten:

1. In einem SIB Projekt wird mit einer Experimental- und einer Kontrollgruppe gearbeitet. Letztere kommt durch ein Assessment zustande,

das vom Kostenträger durchgeführt wird. Durch dieses werden Personen entweder an das Projekt oder in das übliche Verfahren der Regelförderung zugewiesen. Es gibt also eine Beurteilung durch die zuweisenden Stellen bezüglich der Fähigkeiten der zugewiesenen Personen. Auf der Basis der Zuweisung zum SIB-Projekt macht der Leistungserbringer ein zweites Assessment in Bezug auf die Fähigkeiten der einzelnen Maßnahmeteilnehmer und die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung. Der Dienstleister teilt bei seinem Assessment in drei Stufen ein. Eher schwache Teilnehmende werden vom SIB-Projekt quasi ausgeschlossen. Die anderen beiden Gruppen unterscheiden sich hinsichtlich der zu erreichenden Ziele. Das zweite Assessment des Dienstleisters dient also auch der Feststellung der Fähigkeiten möglicher Teilnehmer, aber mit Blick auf die zu erreichenden Ziele.

2. In einem SIB-Projekt wird die Leistung nur vergütet, wenn unmittelbar Einsparungen für die öffentliche Hand entstehen (Wegfall des Leistungsbezugs). Die Wirkungsmessung ist schwierig, denn die Wirkungserwartungen beruhen auf einem statistischen Modell, in dem historische Daten über die übliche Verweildauer im Hilfebezug verwendet wurden. Als Vergleichsgröße für die Dauer des Fürsorgebezugs wurde also keine „echte“ Kontrollgruppe verwendet, sondern nur der Vergleich mit historischen Erfahrungswerten. Das kann die Ergebnisse beeinflussen, denn die Rahmenbedingungen (z. B. Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes) sind im Zeitverlauf nicht gleich.
3. In verschiedenen SIB-Projekten werden die Zielerreichungen regelmäßig (z. B. monatlich oder quartalsweise) gemessen und vergütet. I. d. R. wird auf Fallbasis abgerechnet: jeder Fall, der im Sinne des Projekts erfolgreich bearbeitet werden konnte, wird in der Zahlung berücksichtigt. Voraussetzung sind dezidierte Vergütungsvorgaben für einzelne Leistungen. Für die sozialen Dienstleister stellt sich u. U. das Problem, dass sie nicht alle Leistungsbestandteile gleich gut „bedienen“ können und sie daher in der Gesamtkalkulation nicht auf ihre Kosten kommen.
4. Einige SIB Projekte richten sich auf präventive Maßnahmen. Dafür ist es besonders schwierig, Wirkungen zu bewerten, weil hypothetische Verläufe bei Verzicht auf die Maßnahme angenommen und fiktive Kostenersparnisse ermittelt werden müssen. In solchen Fällen sind Kontrollgruppendesigns sinnvoll, aber nicht immer verfügbar.

Bei der Wirkungsanalyse sind unterschiedliche Interessen zu beachten: die finanziellen Interessen der Investoren, die im Extremfall ihr gesamtes Kapital bei Nichterreichung der Ziele verlieren können, die Interessen

der Dienstleister, deren Arbeit durch das Bedürfnis nach schneller Zielerreichung bestimmt sein kann und die Interessen der Kostenträger, die an einer möglichst nachhaltigen Problemlösung interessiert sein sollten. Das führt mit Blick auf die Konstruktion von Evaluationsdesigns zu verschiedenen Debatten: Was genau sind die Outcomes, auf die sich die Stakeholder verständigen, die sie also erreichen wollen? Wie werden diese Outcomes bewertet und wie werden sie gemessen? Lassen sie sich „einfach“ ermitteln als dokumentierter Fall, der nun in einem anderen „Zustand“ ist? Inwieweit lässt sich die Zustandsänderung auf die Intervention zurückführen? Dies sind Themen der Wirkungsmessung, die nicht erst in der Evaluation von SIB-Projekten eine Rolle spielen.

## 6 England: SIBs – Lessons learned

England ist dasjenige europäische Land, in dem die Politik auf nationaler Ebene die Verbreitung von Social Impact Bonds (SIBs) am stärksten fördert. 2016 wurde hierfür ein Fonds (Life Chances Fund) mit einem Volumen von 80 Mio. Pfund aufgelegt (<https://www.gov.uk/government/publications/life-chances-fund>; Zugriff 03.11.2017). Die Gelder stehen für regionale bzw. lokale SIBs zur Verfügung. Ziel des Fonds ist es, durch finanziellen Anreize – ca. 20 % der outcome payments können über die Subvention finanziert werden – mehr Akteure für die Erprobung von Pay-for-Results Kontrakten zu gewinnen.

Neben diesen direkten finanziellen Anreizen, die über die Teilnahme an Interessenbekundungsverfahren gewährt werden, existiert auf Bundesebene eine Beratungs- und Serviceeinheit, die in Fragen des SIBs berät und dazu Öffentlichkeitsarbeit macht ([https://data.gov.uk/sib\\_knowledge\\_box/](https://data.gov.uk/sib_knowledge_box/); Zugriff: 03.11.2017). Zudem wurde 2016 mit dem Government Outcome Lab (GO Lab) eine Kooperation mit der Universität Oxford ins Leben gerufen. Das GO Lab „will deepen the understanding of outcomes-based commissioning (OBC) and provide independent support, data and evidence on what works, and what doesn't“ (<http://golab.bsg.ox.ac.uk/about>; Zugriff: 03.11.2017). Die Aktivitäten des GO Lab sind wesentlich darauf gerichtet, die Prozesse der SIB-Erstellung zu optimieren.

Diese Strukturen veranschaulichen die hohe Bedeutung, die der Erprobung wirkungsorientierter Finanzierung in England beigemessen wird. Die Veränderung der Finanzierung ist das Vehikel, mit der letztendlich Veränderungen in der sozialen Dienstleistungsproduktion realisiert werden sollen.

### 6.1 SIBs als spezielle Form von Wirkungskontrakten

Social Impact Bonds (SIBs) sind eine spezielle Form von Wirkungskontrakten (outcome contracts). Das GO Lab formuliert zwei Zielsetzung von outcome contracts: „1) existing services are not delivering the quality of outcomes needed for service users; and 2) there is an appetite to create significant change in the way services are designed and delivered“ (GO Lab 2017, S. 6). Damit wird das Ziel der Wirkungsfokussierung unterstrichen: Es geht um eine effizientere Leistungserstellung und damit verbunden um Veränderungen in den etablierten Strukturen der Dienstleistungsproduktion. Dies – und das ist ein Unterschied zu den

Frühstadien von SIBs als deren Idee von Privaten an die öffentliche Hand herangetragen wurde – wird in England als Aufgabe der staatlichen Leistungsträger angesehen. Entsprechende Veränderungen werden durch neue (innovative) Ansätze der Problembearbeitung erwartet, wozu auch andere Strukturen der Leistungserbringung zählen wie z. B. Lotsensysteme oder Formen von Case Management. Mit solchen Angeboten wird auf bestehende spezialisierte Angebote zurückgegriffen, die aber nicht mehr als isolierte Expertensysteme betrachtet werden, sondern als integraler Teil einer Leistungs- bzw. Hilfefkette (supply chain).

Zum SIB wird ein solcher Kontrakt zwischen der Öffentlichen Hand und einem Dienstleister dann, wenn eine Vorfinanzierung durch einen privaten Investor notwendig oder gewünscht wird. Zwingend ist das nicht, denn der Dienstleister kann das mit einer wirkungsorientierten Finanzierung verbundene Risiko grundsätzlich auch selber tragen (vgl. UK Government 2017, S. 13). Ist er dazu nicht in der Lage oder bereit, muss ein privater Investor gesucht werden, denn die Finanzierungslogik besagt, dass der Staat nur bei Erreichung der Wirkungsziele zahlt. Eine Vorfinanzierung durch die öffentliche Hand ist konzeptionell nicht vorgesehen. Begründet werden solche Formen öffentlich-privater Partnerschaften mit einem Liquiditätsvorteil der öffentlichen Hand: Weil die öffentliche Hand nur im Erfolgsfall (bei nachgewiesener Wirkung) zahlt, tragen die privaten Investoren das Erfolgs- bzw. Verlustrisiko.

Das GO Lab formuliert den Gedanken der privaten Vorfinanzierung aus der Perspektive der angestrebten strukturellen Veränderungen heraus. In der Argumentation ist der Ausgangspunkt nicht die wirkungsorientierte Finanzierung, sondern diese ist lediglich eine mögliche Variante, um das Ziel effizienterer Strukturen zu erreichen: „Where investment is needed to achieve that change – either because funding is not available in the public sector or via delivery organisations, through their own banking facilities – commissioners may choose Social Impact Bonds (SIBs). Further, commissioners may not want to take the risk of investing in a service where there is significant uncertainty around value and impact“ (GO Lab 2017, S. 6). Das erste Argument stellt auf die schlechte Finanzausstattung für soziale Dienstleistungen ab: Weil es dem Staat an finanziellen Mitteln fehlt, übernehmen private Kapitalgeber die Vorfinanzierung. Das zweite Argument bezieht sich auf die angestrebte Risikoverlagerung: Das Risiko für eventuell unzureichende Wirkungen sollen (weitgehend) Private tragen. Dass diese sich das Risiko bezahlen lassen, ist naheliegend. Für die einen SIB ausgebende Stelle ist es daher wichtig, die Kalkulationslogik privater Investoren zu verstehen, denn diese erwarten eine finanzielle Kompensation für die eingegangenen Risiken. Das führt dazu, dass selbst öffentliche Stellen, die direkt mit sozia-

len Dienstleistern einen SIB-Kontrakt abschließen möchten (Dienstleistermodell), den Kontakt mit den Investoren suchen (vgl. GO Lab 2017, S. 12). Dabei geht es nicht nur darum, Erkenntnisse über Kapitalanleger und deren Entscheidungslogik zu gewinnen, sondern letztendlich auch um mehr Informationen über Marktbedingungen und Kontraktpreise (vgl. ebenda). Auf Basis solcher Daten lässt sich ein gewisser Wettbewerb unter potenziellen Anlegern generieren und damit die Verhandlungsmacht privater Investoren schwächen.

Die Interessen der privaten Investoren sind zu berücksichtigen, ihnen wird allerdings keinerlei Steuerungsanspruch zugesprochen. Sie treten als diejenige Partei auf, die (weitgehend) das finanzielle Risiko tragen soll. Das mit SIBs verbundene Risiko (u. a. fehlende Erfahrungswerte in Bezug auf die Erreichbarkeit der in SIBs vereinbarten Wirkungsziele und der dafür notwendige Aufwand) dürfte ein Grund dafür sein, dass diese Finanzkonstrukte insbesondere Anleger anzieht, die sich gesellschaftlichen Zielen verpflichtet fühlen. Hierzu zählen neben gemeinnützigen Stiftungen auch Unternehmen, die entsprechende Anlagen im Rahmen ihrer Corporate Social Responsibility (CSR) Strategie tätigen.

In England werden SIBs – und hierauf weisen auch die beiden bereits zitierten Handreichungen hin – primär von den refinanzierenden Akteuren (commissioner) definiert. Das gilt unabhängig davon, ob es sich um SIBs handelt, die dem oben skizzierten Dienstleistermodell (vgl. Kap. 4.2) entsprechen, nach dem der Refinanzierer einen Vertrag mit dem Dienstleister abschließt und selber keine vertraglichen Beziehungen zum Investor hat (vgl. GO Lab 2017, S. 13) oder um SIBs, die entsprechend des Effizienzmodells oder Kommissionsmodells konstruiert sind. Der öffentliche Auftraggeber hat die Federführung und das gilt auch, wenn er mit anderen Stakeholdern ein „Special Purpose Vehicle“ (SPV) oder eine vergleichbare Zweckgesellschaft zur Steuerung des SIB bildet.

Der öffentliche Gestaltungswille und die zunehmende Planungskompetenz öffentlicher Verwaltungen drängt Intermediäre zurück, die im ursprünglichen SIB-Modell als zentrale Akteure mit erheblichen Gestaltungs- und Steuerungsaufgaben galten. Die Notwendigkeit für einen Intermediär gibt es in den Dienstleistermodellen nicht mehr und auch in den Kommissionsmodellen erscheinen sie nicht zwingend. Die Unabhängigkeit von Intermediären setzt Lernprozesse bei den öffentlichen Entscheidern voraus: Wissen und Kompetenzen von Intermediären ist an Verwaltung übergegangen. Für komplexe SIBs, an denen sehr viele Dienstleister beteiligt sind, die sich auf komplexe soziale Probleme beziehen und bei denen die Definition von Wirkungszielen überaus schwierig ist, erscheinen Intermediäre nach wie vor wichtig. Das gilt aber eben

nur für eine begrenzte Anzahl von SIBs und entspricht keineswegs dem „Normalfall“.

## 6.2 Herausforderung: Outcome-Definition und Bewertung

Eine besondere Herausforderung bei der Entwicklung von SIBs ist die Festlegung der Wirkungsziele und deren Bewertung. Dabei sind unterschiedliche Aspekte zu berücksichtigen. Kontrakte sollten so gestaltet sein, dass keine Selektion (Rosinenpicken) stattfindet oder andere Formen von Zielerreichungen seitens der sozialen Dienstleister, die vom Auftraggeber nicht intendiert sind (vgl. GO Lab 2017, S. 8). Hier ist das Risiko von Fehlallokation durch „falsche“ Anreize angesprochen. Dieses Problem ergibt sich aufgrund der Interessendivergenz der an einem SIB beteiligten Akteure. Entsprechende Interessengegensätze werden in der Begrifflichkeit der Multistakeholder-Partnerschaft, als die SIBs häufig bezeichnet werden, negiert. Eigentlich, so die Ideologie, verfolgen die beteiligten Partner das gleiche Ziel. Dem ist aber ganz offensichtlich nicht so. In dem Maße, in dem die öffentliche Hand als refinanzierende Institution SIBs zur Steuerung und Effizienzsteigerung einsetzt, wird klar, dass sich diese Maßnahmen gegen die Dienstleister richten. Dass diese versuchen, mit Gegenstrategien dem aufgebauten Druck auszuweichen, ist nachvollziehbar und als (ökonomisch rationale) Verhaltensweise auch durchaus akzeptiert. Entsprechende Strategien sind von der öffentlichen Hand daher zu antizipieren und in der Vertragsgestaltung zu berücksichtigen (Vermeidung bzw. Verunmöglichung solcher Strategien).

Sind messbare Wirkungen definiert, stellt sich als nächstes die Frage ihrer Bewertung. Aus der Perspektive der öffentlichen Hand gibt es die allgemeine Vorgabe: „the value of the outcomes to the commissioner is very clear in terms of savings made on payment of benefits, irrespective of the cost to the provider of achieving the outcomes“ (GO Lab 2017, S. 9). Die Kosten, um die Wirkungen zu erzielen, spielen also zunächst einmal keine Rolle. Gleichwohl können sie nicht gänzlich ignoriert werden, denn ohne eine erwartete Kostendeckung werden sich soziale Dienstleister nicht an SIBs beteiligen.

Zur Bestimmung der Preise in wirkungsorientierten Kontrakten haben sich in England drei Varianten herausgebildet. In der ersten Variante sind die Preise für Einzelleistungen auf Grundlage von Cost-Benefit-Analysen ermittelt und den Dienstleistern vorgegeben (rate card).. Eine zweite Variante besteht in Ausschreibungen von Wirkungskontrakten. Das GO Lab (2017, S. 10) unterscheidet die folgenden drei Ausschrei-



bungsformen: „1) [...] the commissioner proposes a payment framework and looks for providers to bid on the quantity of outcomes to be delivered, or 2) bidders propose a discount on the value of the outcomes, or 3) to receive financial proposals from providers against an outcome framework.“ Als dritte Variante werden SIBs genannt, die auf Initiative der Dienstleister zustande kommen. In dem Fall unterbreiten die Dienstleister Vorschläge für die Bewertung der Wirkungen. Damit entsprechende Kostenkalkulationen nicht zulasten der öffentlichen Hand gehen, hat der Dienstleister seine Kalkulationen und die ihnen zugrunde gelegten Annahmen dezidiert offen zu legen. Als Kompensation für diese Offenheit, wird er anschließend in das Kontraktmanagement einbezogen (ebd.).

Die Prüfung der Outcomes, eine Bedingung für die erfolgsabhängige Vergütung und damit für den Kapitalrückfluss, kann auf unterschiedliche Art erfolgen. Evidenzbasierte Verfahren gelten zwar als methodisch wünschenswert, sind letztendlich aber zu kostspielig. In der Praxis erfolgt die Wirkungsmessung häufig auf Basis von Meldungen der sozialen Dienstleister. Grundlage sind belastbare Daten wie bspw. Miet- oder Arbeitsverträge. Die Angaben werden von der refinanzierenden Stelle geprüft und anschließend erfolgt die Vergütung, i. d. R. zu vorab festgelegten Zeitpunkten (häufig quartalsweise) während der Projektlaufzeit. Externe Evaluation zur Beurteilung der Zielerreichung ist in solchen SIBs nicht mehr notwendig. Das reduziert die Kosten des SIBs erheblich. Weitere Kostenentlastungen werden durch die Einsparungen der Intermediäre erzielt, die in diesen Konstrukten ebenfalls nicht mehr notwendig sind.

Für die Entwicklung von Kontrakten, die angestrebte Wirkungen vergüten, sind spezifische Kompetenzen bei den Auftraggebern notwendig. Sie sollten in der Lage sein, SIBs so zu konstruieren, dass auf Intermediäre und die externe Evaluation möglichst verzichtet werden kann. Mit dem Aufbau interner Ressourcen der Datenverwaltung schaffen Kommunen die Grundlage, um entsprechende Kontrakte so zu konzipieren, dass ihre Interessen zur Geltung kommen. Für Kommunen, die sich mit „outcome contracts“ noch nicht intensiver auseinandergesetzt haben, sind die oben genannten Unterstützungsangebote der Regierung vorgesehen.

## 7 Zusammenfassende Bewertung und Schlussfolgerungen

### 7.1 SIBs als Teil des sich im Aufwind befindlichen Impact Investing

Der Social Impact Bond (SIB) stellt eine Form des sich im Aufwind befindlichen Impact Investing dar. Impact Investing verlor sein Schattendasein mit der Finanzkrise und ihren Folgewirkungen und bezeichnet eine Form des Investments, in der private Investoren neben einer finanziellen auch eine soziale Rendite anstreben. Nach einer Studie der Boston Consulting Group von 2012 wächst der Markt für unterschiedlichste Formen von Sozialinvestitionen durchschnittlich um 38 % jährlich, wobei verschiedene Entwicklungen dafür verantwortlich gemacht werden:

- der steigende „Marktanteil“ privater Anbieter zulasten von öffentlichen,
- eine Entwicklung hin zu stärker risikobetonen Modellen der Leistungsentgelte wie wirkungsbezogener Finanzierung und
- eine wachsende Spezialisierung von Intermediären aus dem ökonomischen Sektor auf die Bereiche öffentlicher Dienste und wirkungsbezogenen Investierens (Boston Consulting Group 2012, S. 2).

Wie bei allen Formen des Impact Investing handelt es sich auch beim Social Impact Bond um einen Hybriden, mit dem versucht wird, unterschiedliche Zwecksetzungen zu verbinden. Da im Falle des SIB (i. d. R.) ein öffentlicher Refinanzierer als Rückzahler des vorgeschossenen Kapitals eine besondere Rolle spielt, ist die Akzeptanz geplanter Investitionen im politischen Umfeld eine wichtige Größe des gesamten Implementierungsprozesses von SIBs. Dies bezieht sich sowohl auf die Auswahl des Handlungsfeldes, in dem der SIB eingesetzt wird, als auch auf die Festlegung der Wirkungen, deren Erreichung für die Auszahlung einer Rendite qualifizieren soll. In beiden Fällen handelt es sich um Themen, die im politischen Umfeld von hohem Interesse und Gegenstand unterschiedlicher politischer Einschätzungen sind. Insofern sind sowohl die sozialen als auch die finanziellen Renditen, die erzielt werden können, *politisch definierte Renditen* und nicht das Ergebnis einer Kapitalanlage und deren produktiver Verwertung.

Bei allen Überlegungen zur (wichtigen) Rolle des Staates in dem Konstrukt darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass es sich beim Impact Investment um private Investitionen handelt. Privates Anlagekapital soll für den Sozialbereich gewonnen werden und solch ein Kapital erwartet

neben dem Rückfluss seines Kapitals eine Rendite in Form eines finanziellen Rückflusses abgesehen von einer sozialen Wirkung (was immer im Einzelnen darunter verstanden wird). Diese soziale Wirkung beeinflusst konzeptionell maßgeblich die Investitionsentscheidung potenzieller Investoren. Sie müssen daher ein Interesse an der genauen Quantifizierung und der Vergleichbarkeit mit Investitionsalternativen haben bzw. entwickeln. Bezogen auf die Wirkungsmessung bedeutet das einen Maßstab zu gewinnen, der Investoren eine Priorisierung alternativer Anlagen ermöglicht. Dieser Maßstab liegt in der Umrechnung quantifizierter Wirkungen in Geldeinheiten (Monetarisierung). Die Darstellung der Wirkung in Geldeinheiten gilt als eine Möglichkeit und gleichzeitig als Notwendigkeit, die vielfältigen und sehr unterschiedlichen Wirkungen einer Intervention, einer Organisation oder eines Programms zu aggregieren und auf den Input zu beziehen. „Die Bewertung in Geld hat also den Charme der intuitiven leichten Verständlichkeit, der Vergleichsmöglichkeit und der Möglichkeit der Aggregation“ (Schober/Rauscher 2014, S. 28).

Die Ergebnisse unserer explorativen Studie zeigen, dass Impact Investing eine Strategie ist, die auch im sozialen Dienstleistungsbereich zunehmend zur Anwendung kommt. Viele Akteure in den europäischen Staaten sind dabei, sich diesen Markt zu erschließen bzw. den Markt für Impact Investing zu entwickeln. Social Impact Bonds stellen hierbei einen wichtigen Bezugspunkt dar.

## **7.2 SIBs wirken verändernd auf die bürokratisch-administrativen Strategien sozialer Dienstleistungserbringung**

Der Social Impact Bond oder Soziale Wirkungskredit lässt sich in dreifacher Hinsicht als Instrument einer Transformation des Sozialen Dienstleistungssektors bezeichnen, wobei die einzelnen Aspekte in ihrer aktuellen praktischen Relevanz unterschiedlich zu gewichten sind:

- SIBs öffnen theoretisch die Möglichkeit, dass (lokale) Sozialpolitik Programme stärker an den Interessen von Sozialinvestoren ausgerichtet. Für solch eine Einflussnahme von Investoren wurden in den untersuchten SIBs keine Hinweise gefunden. Die Notwendigkeit der Monetarisierung der Wirkung erzwingt allerdings (zumindest in der Anfangsphase der Implementierung von SIBs) seitens der politischen Entscheidungsträger eine Selektion zugunsten von Projekten, deren Erfolge (bzw. Erträge) messbar sind. Oftmals verbleiben die Wirkungsziele allerdings auf der Ebene feststellbarer Outputs.

- SIBs beschleunigen den Prozess der Marktöffnung des sozialen Dienstleistungssektors, weil von Dienstleistern nichts anderes mehr erwartet wird als die Zielerreichung. Wie diese Ziele erreicht werden, welche fachlichen Standards also gelten sollten, ist nachrangig.
- SIBs drängen die professionstypische Relationierung beruflichen Handelns (also einer durch Fachlichkeit bestimmten „Wirkung“) zurück zugunsten einer quantitativ und monetär bestimmten Wirksamkeit, die wiederum als guideline erfolgreichen (privaten) Investments fungieren soll.

Besonders hervorzuheben ist der Tatbestand, dass die Implementierung von Social Impact Bonds die öffentlichen Verwaltungen vor die Herausforderung stellt, ihre Programme und bürokratisch-administrative Aufgabenteilung zu überdenken und auf die Anforderungen wirkungsorientierter Sozialprojekte einzustellen. Die Rationalität einer Verwaltungsstruktur, die mit festgelegten Budgets arbeitet und auf der Basis gesetzlicher Vorgaben auf soziale Problemlagen reagiert, steht in latentem Konflikt mit den Anforderungen einer wirkungsorientierten und damit budget- und problemlagenübergreifenden Vorgehensweise. In diesem Sinne wirken Social Impact Bonds als Katalysator einer stärkeren „unternehmerischen“ Kultur des Verwaltungshandelns.

Durch die strenge Fokussierung auf Wirksamkeit ist der SIB-Ansatz potentiell in der Lage, Mängel sozialstaatlich finanzierter Dienstleistungen aufzudecken und in begrenztem Maße zu überwinden: Durch ein stärkeres Investment in professionelle Arbeit und/oder die Kombination unterschiedlicher Interventionslogiken (bislang getrennter Zuständigkeitsbereiche) lassen sich u. U. Effekte erzielen, die mit traditionellen Finanzierungen *nicht erreichbar* sind. In dem Maße, in dem innerhalb des SIB die größere Wirksamkeit des jeweiligen Interventionsmodells demonstriert werden kann, wirkt dies herausfordernd auf die Staatsadministration, die bürokratische Handhabung sozialer Probleme innerhalb der Spielräume staatlicher Sozialprogramme anzupassen.

Die Ergebnisse unserer explorativen Studie zeigen, dass die Frage der Restrukturierung des bürokratisch-administrativen Systems sozialer Dienste in den einzelnen Ländern unterschiedlich zum Tragen kommt. Dort, wo die Kommunen eine hervorgehobene Rolle bei der Implementierung von SIBs spielen, beschäftigen sich einige Stadtverwaltungen bereits intensiv mit der Frage, wie Wirkungen nicht nur in den einzelnen Segmenten der Stadtverwaltung gemessen werden können, sondern für alle Bereiche städtischer Verwaltung (und z. T. auch darüber hinaus) zum Maßstab gemacht werden können.

## 7.3 SIB-Projekte als Teil eines breiteren Diskurses zur Neubewertung sozialer Dienstleistungen

Social Impact Bonds sind Formen erfolgsabhängiger Vergütung, die in den USA als „pay for success“ bezeichnet werden (Lantz et al. 2016). Weil es sich um eine Finanzierungsform handelt, bei der private Investoren ein Projekt (vor)finanzieren, lassen sie sich als spezielle Variante von Public Private Partnership (PPP) charakterisieren. Sehr speziell ist diese Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit privaten Investoren deswegen, weil der Kapitalrückfluss und die Verzinsung an erreichte Wirkungen geknüpft ist und nicht etwa nur an eine – wie auch immer definierte – Aufgabenerfüllung. Es ist der Wirkungsbezug, der eine Besonderheit dieser Finanzierungsform ausmacht.

Die Verwendung des Wirkungsbegriffs suggeriert Anknüpfungspunkte an Wirkungsdiskurse in der Sozialen Arbeit aus früheren Jahren. In dem aktuellen Wirkungsdiskurs rund um Impact Investment, Social Entrepreneurship und Social Impact Bonds geht es allerdings primär (oder sogar ausschließlich) um fiskalische Wirkungen. Lantz et al. (2016) bringen das auf den Punkt: „Pay for success (PFS) is a type of social impact investing that uses private capital to finance proven prevention programs that help a government reduce public expenditures or achieve greater value.“

Pay for Success oder SIBs sind eine eigentümliche Form wirkungsorientierter Finanzierung, einer Finanzierungsvariante, die verspricht, Mängel an dem bestehenden Finanzierungssystem zu beseitigen, dem falsche Anreize für die Leistungserbringer nachgesagt werden. Die gegenwärtig über Leistungsvereinbarungen festgelegte outputorientierte Finanzierung gibt – so eine verbreitete Kritik – Leistungserbringern Anreize zur Mengenexpansion (Halfar/Schellberg 2013) und ignoriert die Qualität der erbrachten Leistung, also deren Ergebnis bzw. deren Wirkung (Outcome). So wird im Gesundheitswesen in Deutschland bspw. eine auf mehr Qualität ausgerichtete Umsteuerung der Finanzierung unter dem Begriff „Pay for Performance“ (P4P) diskutiert. Auf private Investoren wird in diesem Ansatz nicht Bezug genommen. Es geht in dem Diskurs im Gesundheitswesen ausschließlich um Möglichkeiten der Umsteuerung bzw. der Umverteilung der im Gesundheitssystem vorhandenen Mittel, um bessere Ergebnisse (Performance) zu erzielen. Abgesehen von Überlegungen darüber, wie das erreicht werden kann, wird kontrovers diskutiert, was denn eigentlich bessere Ergebnisse im Gesundheitssystem sind bzw. was die Qualität von Gesundheitsleistungen ausmacht. Dass in diesem Punkt unterschiedliche Interessen der betei-

lichten Akteure aufeinanderprallen, liegt ebenso auf der Hand wie das Interesse der Leistungsträger an einer effizienteren Mittelverwendung. Dieser neue Effizienzbegriff ist das eigentlich Interessante. Den Gesundheitsausgaben sollen nicht mehr einfach nur erbrachte (normierte) Leistungen gegenübergestellt werden. Vielmehr werden diese Leistungen entsprechend ihrer so genannten Performance unterschieden. Qualität erschöpft sich damit nicht mehr in Struktur- und Prozessqualität, sondern fokussiert auf Ergebnisqualität.

Der SIB-Ansatz nimmt keinen Bezug auf den Qualitätsdiskurs, der nach Bleck/Liebig (2015) auf die Einrichtungsebene fokussiert. Demgegenüber verorten die Autoren den Wirkungsdiskurs in der Evaluationsforschung, mit der es darum geht „mit differenzierten Forschungsdesigns insbesondere personenbezogene Verhaltens-, Einstellungs- oder Kompetenzentwicklungen sowie Statusveränderungen gültig für die untersuchte Intervention zu erfassen und andere Faktoren als rivalisierende Erklärungen für das Zustandekommen des Effekts ausschließen zu können“ (Bleck/Liebig 2015, S. 168). In den SIB-Projekten spielt Evaluation immer auch eine Rolle, weil daran die Zahlung an die Investoren geknüpft ist. Ob die beabsichtigten Wirkungen eingetroffen sind oder nicht, ist im Rahmen dieser Modelle konzeptionell eigentlich von externen Gutachtern zu evaluieren. Diese Evaluation bezieht sich aber lediglich auf die Zielerreichung (ggf. durch den Vergleich mit einer Kontrollgruppe) und ist folglich weit weniger ambitioniert als die traditionelle Wirkungsforschung im Sozialbereich (vgl. dazu auch unten).

Die Ergebnisse unserer Studie bestätigen die Einschätzung, dass die Wirkungsfrage zu einem zentralen Element der Steuerung sozialer Dienste erwächst. Dabei stehen Fragen der Erreichung vorab festgelegter Ziele eindeutig im Vordergrund. SIBs sind häufig so angelegt, dass die zu erzielenden Wirkungen als Standard für zukünftige Vorgehensweisen fungieren sollen. Dies vereinfacht die Wirkungsbetrachtung, weil intervenierende Variablen (z. B. die Veränderung des lokalen Arbeitsmarkts, Veränderung der Demographie durch Migration etc.) ausgeblendet bleiben.

## **7.4 SIBs sind Teil eines veränderten (sozial-investiven) Sozialstaatsverständnisses**

Der SIB generiert nicht nur eine veränderte Sichtweise auf die Produktionsweise sozialer Dienste, er konstituiert auch eine neue sozialpolitische Programmatik. An die Stelle eines (ver)sorgenden Sozialstaatskonzepts tritt der investive Staat. Für den Erfolg seiner Investitionen ist

die Aktivierung notwendig, die Einforderung von Eigeninitiative. (Sozial-)Politisches Handeln richtet sich gemäß dieser Überzeugung darauf, wie Menschen unterstützt werden können, die Wahlentscheidungen unter der Voraussetzung knapper Ressourcen treffen müssen. Damit ist Sozialpolitik nicht nur von ihrem ursprünglichen Gegenstand – dem Umgang mit den Folgewirkungen abhängiger Erwerbsarbeit – theoretisch emanzipiert, sondern auch Teil eines politischen Handelns geworden, das den Menschen ganz allgemein im Rahmen seiner ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen unterstützt. Diese Unterstützung wird in eine Investition in personengebundene Fähigkeiten umgedeutet. Der in der Begriffswahl und der Deutung sozialer Interventionen enthaltene „ökonomische Imperialismus“ (Becker 1998) begründet einen veränderten Blick auf Phänomene wie Arbeitslosigkeit, Armut, Wohnungslosigkeit und Behinderung. Sozialpolitik verliert ihren Anspruch, autonome Ziele zu verfolgen, die auf die Korrektur dieser Tatbestände ausgerichtet sind. Vielmehr wird sie – ganz im Sinne effizienter Steuerung – selbst als ein produktiver Faktor betrachtet, der nicht nur Kosten verursacht. Mit Sozialpolitik lassen sich – so die Unterstellung – bei richtiger Handhabung in der Zukunft Erträge erzielen. Nach dieser Logik ist es folgerichtig, alle Bereiche der Sozialpolitik daraufhin zu überprüfen, welchen Beitrag sie zur Erhöhung der Wohlfahrt leisten (können).

Was für die Sozialpolitik im Allgemeinen gilt, gilt für die soziale Dienstleistungspolitik im Besonderen. Auch soziale Dienstleistungen werden als Investitionen angesehen: Weil soziale Ziele nur mittels des Marktes (Wettbewerb) erreicht werden können, ist dieser als Schlüssel für das individuelle Wohlergehen anzusehen. Der Siegeszug der Einführung von Markt und Wettbewerb in sozialen Diensten ist zugleich der Triumph des neoklassischen Dogmas, dass alle Bereiche menschlichen Handelns auf individuelle Nutzenmaximierung ausgerichtet sind. Deshalb dürfen zwischen der „Logik des Marktes“ und der „Logik des Sozialen“ keine Unterschiede gemacht werden. Sozialpolitik muss sich durch ihre Fähigkeit legitimieren, wirtschaftliche Nutzenkalküle und Wahlmöglichkeiten zu mehren und dementsprechend die Konkurrenzfähigkeit des Menschen zu stärken. Die Herbeiführung und Unterstützung von Beschäftigungsfähigkeit (Employability) wird damit zu einem Kernthema Sozialer Arbeit.

Die Ergebnisse unserer Studie bestätigen diese Entwicklung. Die von uns betrachteten SIBs sind häufig in Bereichen angesiedelt, in denen es um die Integration besonderer Zielgruppen in den Arbeitsmarkt geht. Dabei sollen (auch) innovative Vorgehensweisen zum Tragen kommen, die üblicherweise bei der Arbeitsmarktintegration nicht angewandt werden. Die Herausnahme aus dem sozialstaatlichen Transfersystem hat

eine überragende Bedeutung in der Konstruktion vieler SIBs. Einige der von uns betrachteten SIBs zielen deshalb ganz bewusst auf Gruppen, die traditionell nicht im Focus der Arbeitsmarktintegration stehen. Hier sollen Vorgehensweisen entwickelt/getestet werden, wie auch diese Zielgruppen wieder eingegliedert werden können.

## **7.5 Durch SIBs wird Wirkungsorientierung zu einem neuen Maßstab der Sozialen Dienstleistungspolitik**

Das SIB-Modell wird in den von uns untersuchten Projekten als eine Form des „Outsourcing“ staatlicher Risiken bei der Finanzierung sozialer Dienste gehandhabt. Der (lokale) Staat überträgt das Finanzierungsrisiko auf einen privaten Investor, der nur dann sein Geld zurückerhält, wenn bestimmte definierte Wirkungen eintreten. Für den staatlichen Kostenträger bedeutet das, dass er nur dann zahlt, wenn eine tatsächliche *Kostensenkung* im vorab definierten Sinne herbeigeführt wurde. Die Kapitalkosten inkl. Verzinsung sollte in jedem Fall unterhalb der für die jeweilige Aufgabe kalkulierten Gesamtausgaben der staatlichen Administration liegen, wobei auch die (für Social Impact Bonds besonders hohen) Transaktionskosten zu berücksichtigen sind.

SIBs sind eine Möglichkeit, eine spezifische Form von Wirkungsorientierung zu erproben. Damit wird ein neuer Maßstab der Sozialpolitik und sozialen Dienstleistungspolitik eingeführt: Soziale Dienstleistungen haben sich dadurch zu legitimieren, dass sie *kostensenkend* wirken. Der Rückgriff auf Social Impact Bonds muss im Zusammenhang mit der im sozialen Dienstleistungsbereich vorherrschenden Austerität gesehen werden, die die öffentliche Verwaltung – will sie weiterhin an Problemlösungen interessiert sein – zu alternativen Finanzierungsmodellen ihrer Aufgaben drängt.

## **7.6 SIBs sind (absehbar) kein Standardmodell sozialer Dienstleistungserbringung**

Der Social Impact Bond ist ein Finanzierungsinstrument, das (zwar nicht immer, aber häufig) mit *Sozialen Innovationen* im Sozialsektor verknüpft wird. Unter dem in der sozialwissenschaftlichen Forschung traditionsreichen Begriff der Sozialen Innovationen wird in der Umdeutung des Begriffs ein neues Modell marktgesteuerter sozialer Dienstleistungserbrin-



gung propagiert, das im Grundsatz das bestehende (durch einzelfallbezogene Rechtsansprüche fundamentierte) sozialstaatliche System der Finanzierung und Leistungserbringung für gescheitert erklärt. Die Kritik der Vertreter des neuen Ansatzes richtet sich auf die vermeintlich verkrusteten Strukturen der „fallbezogenen“ Leistungserbringung, deren nach wie vor vorhandene korporatistische Prägung im Verhältnis von Kostenträger und Leistungserbringern und der damit einhergehenden ungenügenden Berücksichtigung von präventiven und „wirksamen“ Konzepten in die Leistungserbringung.

Innovative Wege sind zur gesellschaftlichen Problemlösung gefragt und sie sollen durch SIBs erprobt werden. Dies geschieht mit Unterstützung renditeorientierter Kapitalgeber (flankiert von dem die Investitionen absichernden Sozialstaat), die nach dieser Lesart ein viel nachhaltigeres Interesse an gesellschaftlicher Problemlösung entwickeln als dies der in Abhängigkeiten und politischen Verpflichtungen und zudem rechtlich normierte Sozialstaat tun kann. Damit werden die gängigen Formen der Leistungserbringung grundsätzlich in Frage gestellt. Ob allerdings der Social Impact Bond tatsächlich – wie ursprünglich versprochen – dazu beiträgt, mehr Prävention durchzusetzen und zu einer besseren Skalierung erfolgreicher Projekte beizutragen, muss bezweifelt werden. Auch die erfolgreiche Bewertung der SIB-Modelle führt bislang i. d. R. nicht dazu, dass diese zum Standard der Leistungserbringung (es gibt Ausnahmen wie der Peterborough SIB in Großbritannien) werden. Die mit den SIBs verbundenen Transaktionskosten sind hoch, die mit SIBs verbundene politische Diskussion um die Abhängigkeit der öffentlichen Hand von privaten Investitionsentscheidungen wirkt blockierend im Umfeld der Implementierung von SIBs und die strikte Orientierung auf Wirkungen ist politisch umstritten. Insofern – England stellt hier nur bedingt eine Ausnahme dar – sind SIBs bislang *ergänzende* aber nicht *substituierende* Formen sozialer Dienstleistungserbringung. In dem Maße, in dem sich Impact Investing als Strategie sozialer Dienstleistungspolitik durchsetzt, werden sie aber zu einem Instrument der Umsteuerung der sozialen Dienstleistungspolitik insgesamt.

Mit Blick auf die gesamtgesellschaftliche Funktion von SIBs zeigen die Ergebnisse unserer Studie, dass hier zwischen dem kontinentaleuropäischen und dem anglo-amerikanischen SIB-Modell deutliche Unterschiede gemacht werden müssen. Das liberale Modell sozialer Dienstleistungserbringung erleichtert die Implementierung von SIBs als Standardmodell, während im kontinentaleuropäischen Modell politische und gesellschaftliche Kräfte dem entgegenstehen.

## 7.7 Der Mythos der Evidenzbasierung wirkt auch in SIB-Modellen fort

Die Verknüpfung von Finanzierung und Wirkungsmessung ist kennzeichnend für den neuen Typus kapitalfinanzierter sozialer Dienstleistungen. Damit geht eine veränderte Sichtweise auf die lange Zeit als sozialpädagogisches Problem diskutierte Wirkungsfrage einher: Das Insistieren auf der Messbarkeit und quantitativen Vergleichbarkeit von Wirkungen unterstellt die mit der Finanzierung gesetzten Ziele als nicht mehr hinterfragbare Vorgabe für die handelnden Dienste und Einrichtungen und ihr Personal. Es geht um die Erfüllung vorgegebener Quoten, die der Steuerung von Finanzinvestitionen dienen. Die Bestimmung von Wirkungszielen und der Versuch, Wirkung zu messen, changiert zwischen quantitativ-monetären Ansätzen, die sozioökonomische Wirkungen in Relation zu deren Kosten in einer aggregierten Zahl darzustellen versuchen, die Wirkung eines Sozialunternehmens also aus Investimentsicht beurteilen, und qualitativ interpretativen Ansätzen, die versuchen, auch nichtmonetarisierbare Wirkungen mit Hilfe von Indikatoren abzubilden.

Der Goldstandard der Wirkungsorientierung – eine strikte Orientierung der Wirkungsmessung an randomisierten Kontrollgruppenstudien – stellt eine große Herausforderung bei der Implementierung von Social Impact Bonds dar. Auch hier kann nach den Ergebnissen unserer explorativen Studie festgestellt werden, dass die strikte Orientierung an Evidenzbasierung eher zu den Mythen als zu den Realitäten sozialer Dienste gezählt werden muss. Allein die Bildung einer Kontrollgruppe stellt gegenüber den oftmals selektiv gebildeten Interventionsgruppen eine Schwierigkeit dar, die bislang ungelöst erscheint. Überdies ist die strikte Rückführung der gemessenen Wirkungen auf die Interventionen des Impact Bonds angesichts der Vielzahl intervenierender Variablen (z. B. der sich verändernden Arbeitsmarktsituation) kaum möglich. Durch Evidenzbasierung soll programmatisch gezeigt werden, dass Wirkungen messbar und quantitativ bestimmbar sind und in diesem (als Ideologie zu wertenden) Anliegen besteht primär das auf „Wissenschaftlichkeit“ drängende Impact-Modell.

Die Orientierung an Evidenzbasierung ist – betrachtet man die gegenwärtige Landschaft von Social Impact Bonds – keineswegs die Regel. Bei der Betrachtung einer Reihe von SIBs verstärkt sich der Eindruck, dass pragmatische Vorgehensweisen für die Auswahl der Methoden eher in Frage kommen als die strengen methodologischen Vorgaben des Impact Investing.

## 7.8 Der Aufschwung von Impact-Investing ist auch ein Produkt der Finanzkrise

In Folge der Finanzkrise und der damit einhergehenden Null-Zins-Politik verändern sich die Rahmenbedingungen insbesondere für Kapitalanleger, für die der Erhalt ihres Vermögens im Vordergrund steht. Dazu zählen auch (gemeinnützige) Stiftungen, die aus den Erträgen ihres Stiftungskapitals fördern. Mit dem SIB-Modell eröffnet sich für Stiftungen die Möglichkeit, ihre stifterischen Zwecksetzungen zu verfolgen und zugleich durch die öffentliche Hand das Kapital für weitere Stiftungsmöglichkeiten zurückerstattet zu bekommen. Die durch die Finanzkrise veränderten Rahmenbedingungen forcieren die Suche nach alternativen Anlagestrategien bis hin zur Diskussion um die Frage, ob Förderungen auch aus dem Stiftungskapital erfolgen können. Die Stiftungslandschaft in Deutschland befindet sich im Umbruch. Wegen der niedrigen Zinsen haben viele Stiftungen ein Anlageproblem. Das gilt auch für andere Kapitalanleger, von denen sich etliche – auch wegen der guten Performance nachhaltiger Anlagen – für neue Anlagemöglichkeiten interessieren, u. U. nur als Beimischung in eher traditionellen Portfolios.

## 7.9 Die politische Bedeutung von Social Impact Bonds

Sowohl im kontinentaleuropäischen als auch im angelsächsischen Modell ist der (lokale) Staat ein wichtiges Subjekt der Finanzierung und Implementierung von SIBs. Diese stellen weniger ein Instrument einer weitergehenden Finanzialisierung öffentlicher Aufgaben dar, als vielmehr eine grundsätzlich neue (sozialinvestive) Herangehensweise an die Bearbeitung sozialer Probleme. Sie verschieben den Focus von der Daseinsvorsorge hin zu Investment in Human Capital und stellen damit eine Herausforderung für das durch Rechtsnormen bestimmte Verwaltungshandeln dar. Um ein Beispiel zu nennen: Die im deutschen Recht verankerte Vorgehensweise nach dem sozialrechtlichen Dreieck muss als Widerspruch zu den vom Social Impact Bond geprägten Vorgehensweisen gewertet werden, weil rechtliche Normen eine Fallbearbeitung auslösen, ohne dass Wirkungsvorgaben hier zwingend gegeben sein müssen. Eine Kritik an dem bestehenden System der Leistungsgewährung stellt darauf ab, dass der Prävention zu wenig Beachtung geschenkt wird und dadurch unnötig viele Rechtsansprüche und damit auch Kosten entstehen. Diese Kritik an der mangelnden präventiven Ausrichtung staatlicher Sozialpolitik ist als Baustein einer Umdefinition

der Zwecksetzungen subsidiär-individualrechtlicher Leistungsgewährung zu werten.

Gründe für die trotz vielfältiger Sparprogramme weiter steigenden Sozialausgaben werden zudem nicht primär in der Bedarfsentwicklung gesucht, sondern in der Finanzierungsform, die den Leistungserbringern Anreize zur Mengenausweitung gibt. Dies wird als logische Konsequenz (weil ökonomisch rational) der outputorientierten Finanzierung gesehen. Eine auf den Output (die erbrachte Leistung in Mengeneinheiten) orientierte Finanzierung ignoriert nach dieser Diagnose Unterschiede in der Qualität der erbrachten Leistung, die sich – nach diesem Verständnis – in dem quantifizierbaren Wirkungsgrad der Maßnahmen spiegeln. An diese Kritik knüpft das SIB-Modell an und verspricht der öffentlichen Hand nicht nur finanzielle Entlastung, sondern auch ein „neues Denken“, bei dem transparent wird, wofür und mit welchen Ergebnissen im Sozialsektor Geld verausgabt wird. Dieser Anspruch wird in der Tat mit den SIB-Projekten umgesetzt. Ohne eine klassische Kosten-Nutzen-Analyse machen Wirkungsvorgaben wenig Sinn. Mit den SIB-Projekten geht es auch darum, Daten für solche Analysen zu generieren, damit die Politik besser rechnen kann, wofür sich Sozialausgaben lohnen.

Eine Analyse verschiedener SIB-Modelle lässt erkennen, dass das klassische versorgungszentrierte Modell sozialer Dienstleistungserbringung zunehmend unter Druck gerät. Wo der Eindruck besteht, dass viel Geld ausgegeben wird, ohne dass damit auch nur annähernd eine Problemlösung erzielt wird, wird mit dem Begriff der „Innovation“ ein neues soziales Dienstleistungsverständnis propagiert. Und dies transportieren die SIBs, indem sie strikt problemlösungsorientiert konzipiert sind. Die gesellschaftlichen Verursachungsbedingungen sozialer Probleme spielen in der Diskussion um SIBs eine untergeordnete Rolle.

## 7.10 Skalierung von SIBs

Die Kritik am traditionellen System sozialer Dienstleistungserbringung bezieht sich u. a. auf die mangelnde Skalierung als erfolgreich eingeschätzter Vorgehensweisen bei sozialen Interventionen. Dementsprechend ist mit der Erprobung von SIBs der Anspruch auf Skalierung bei Erfolg verknüpft.

Es ist nach dem jetzigen Stand der Entwicklung von SIBs offenkundig, dass auch diese die Forderung einer Skalierung als erfolgreich bewerteter Vorgehensweisen nicht einlösen. Selbst wenn SIBs als erfolgreich eingestuft wurden oder werden (wie u. a. der SIB in Deutschland), bedeutet dies keineswegs, dass der im SIB gewählte Ansatz weitere

Verbreitung findet. SIBs sind (mit Ausnahme von Großbritannien) überwiegend singuläre Modellprojekte, die so genannte innovative Vorgehensweisen erproben, ohne dass daraus eine flächendeckende Anwendung folgt.

## 7.11 Schlussbemerkung

Social Impact Bonds und ihre verschiedenen Ausprägungen lassen sich nur verstehen, wenn sie im Zusammenhang mit den dahinterstehenden sozialpolitischen Konzepten analysiert werden. Der für Soziale Arbeit und soziale Dienste charakteristische Personenbezug der Leistungserbringung macht das Ergebnis in hohem Maße abhängig von den Fähigkeiten und der Fachlichkeit der Person, die die Leistungen in Koproduktion erbringt. Aus Sicht der Konsumentinnen und Konsumenten besteht die konkrete Nützlichkeit der Dienstleistung ausschließlich in dem Gebrauchswert, den sie ihnen liefert. Es ergibt sich aus dem Charakter sozialer Dienstleistungsarbeit selbst, dass diese ein produktives Resultat ihrer Tätigkeit nicht garantieren kann.

Mit der strikten Bezugnahme auf Ergebnisse ist eine grundlegende *Verengung* und *Umdeutung* der Zielsetzungen sozialer Interventionen verbunden. Diese bewegen sich traditionell im Spannungsverhältnis der subjektiven Bedarfe bzw. Interessen derjenigen, die Hilfen in Anspruch nehmen und den Anforderungen des Hilfesystems. Die subjektiven Bedarfe (Interessen) sind möglicherweise so ausgerichtet, dass sie dem Ziel öffentlicher Hilfe entgegenstehen. Dies ist der Grund dafür, dass der Leistungsprozess eine eigene Qualität sozialer Interventionen darstellt. Die Qualität der Leistungsprozesse kann deshalb u. U. bedeutsamer sein als die Ergebnisse. Prozess- und Ergebnisqualität können sogar in einen Gegensatz zueinander geraten. Wird Wirksamkeit ausschließlich an den Ergebnissen festgemacht, dann reduziert das die Prozessqualität allenfalls zu einem Instrument der Herbeiführung von Ergebnisqualität, was sie faktisch nicht ist. Zugespielt lässt sich formulieren: die Interessen der Klientinnen und Klienten spielen in der Wirkungsmessung des Impact Investing keine Rolle mehr, da dieses auf Grund seiner strengen Bezugnahme auf Ergebnisse i.S. gesellschaftlicher Wirkung letztlich ganz an den (fiskalischen) Interessen des Kostenträgers orientiert ist. In der auf Impactorientierung abhebenden Wirkungsdebatte wird kritisiert, dass mit sozialen Maßnahmen kompensatorisch auf defizitäre Lebenslagen reagiert wird. Stattdessen sollen als Wirkung die zukünftigen Erträge ins Auge gefasst werden, die aus der Schaffung von Arbeitsmarktfähigkeit, Job-Integration und frühkindlicher Bildung resultieren. Wir-

kungsorientierung ist damit nicht länger ein Steuerungsinstrument von unter knappen Kassen leidenden Kostenträgern, sondern ein Maß der Bilanzierung wachsender gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrt. Damit wird die Wirkungsfrage grundsätzlich von den zugrunde liegenden gesellschaftspolitischen und sozialstaatlichen Rahmenbedingungen entkoppelt. Soziale Dienste werden stattdessen prinzipiell und paradigmatisch als Nutzen steigernd sowohl für diejenigen, die sie in Anspruch nehmen als auch für „Investoren“ betrachtet.

Sowohl von seiner Intention her als auch mit Blick auf seine sozialpolitische Fundierung liegt das Modell des Social Impact Bond in einem gewissen Gegensatz (oder neuen Nuancierung) zu den noch vor wenigen Jahren als Heilsbringer verkündeten Botschaften des New Public Management. Nicht die möglichst effiziente, an Standards orientierte Produktorientierung der öffentlichen Kostenträger, sondern die strenge Ergebnisorientierung und die darauf ausgerichtete Verwaltungspraxis stellt das neue Ideal einer strategisch ausgerichteten sozialen Dienstleistungspolitik dar. Dies verändert absehbar die Logik des (lokalen) Staatshandelns, der verstehen muss, wie Investoren kalkulieren, welche Anlagestrategien auf dem Markt verfolgt werden, wie soziale Dienste als Finanzprodukte attraktiv gemacht werden können u. v. m. Social Impact Bonds sind ein Katalysator einer stärkeren (Finanz)Marktorientierung öffentlich-administrativen Handelns und damit wirken sie durchaus mit bei der Durchsetzung eines neuen Sozialstaatsverständnisses.

## Literatur

- ABN AMRO (2015): Social Impact Bonds – Opportunities and challenges in the Netherlands. Verfügbar unter [https://www.abnamro.com/en/images/Documents/040\\_Sustainable\\_banking/ABN\\_AMRO\\_Rapport\\_Social\\_Impact\\_Bonds.pdf](https://www.abnamro.com/en/images/Documents/040_Sustainable_banking/ABN_AMRO_Rapport_Social_Impact_Bonds.pdf); Zugriff: 02.01.2018.
- Achleitner, A.K./Spiess-Knafl, W./Volk, S. (2011): Finanzierung von Social Enterprises – Neue Herausforderungen für die Finanzmärkte. In: Hackenberg, H./Empter, S. (Hrsg.): Social Entrepreneurship – Social Business: Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden, S. 269–286.
- Alisch, L./Rössner, L. (1980): Zentrale Aspekte der Sozialarbeitswissenschaft und sozialarbeitswissenschaftlicher Forschung. Band 1. Braunschweig.
- Bangert, C. (Hg.) (2010): Finanzierung von Sozialimmobilien. Freiburg.
- Baumann, M. (2016): Der erste Social Impact Bond der Schweiz. In: Eckhardt, Beate/Jakob, Dominique/Schnurbein, Georg von (Hrsg.): Der Schweizer Stiftungsreport 2016, S. 49–51. Verfügbar unter [http://www.swissfoundations.ch/sites/default/files/ST\\_rep\\_16\\_DE\\_WEB\\_1.pdf](http://www.swissfoundations.ch/sites/default/files/ST_rep_16_DE_WEB_1.pdf); Zugriff 08.01.2017.
- Becker, G. (1964/1993): Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. Chicago: University of Chicago Press.
- Becker, G. (1998): Die Ökonomie des Alltags. Bern/München: UTB
- Benford, J. (2015): Wirkungsorientiertes Investieren als zusätzliches Instrument, in: Sozialwirtschaft, Heft 5, S. 13–16.
- Bleck, C./Liebig, R. (2015): Qualität, Wirkung, Nutzen. Diskussionszusammenhänge und Zugänge zu Resultaten Sozialer Arbeit. In: Blätter der Wohlfahrtspflege (5), S. 163–169.
- BMAS [Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung] (1981): Soziale Dienstleistungen als Träger potentiellen Wachstums und ihr Beitrag zum Abbau der längerfristigen Arbeitslosigkeit. Bonn: Prognos AG.
- Boettcher, F./Freier, R./Geißler, R./Niemann, F.-S./Schubert, M. (2017): Kommunalen Finanzreport 2017. Gütersloh.
- Boston Consulting Group (2012): The first Billion. A forecast of social investment demand. Survey. Verfügbar unter <https://www.bcg.com/documents/file115598.pdf>; Zugriff 11.05.2017.

- Braem, H. (2016): Die EU-Verordnung über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum (EuSEF). Hrsg.: Bank für Sozialwirtschaft Europa-Service. Brüssel. Verfügbar unter [https://www.eufis.eu/fileadmin/Dokumente/EU-Politik/2016\\_02\\_EuSEF.pdf](https://www.eufis.eu/fileadmin/Dokumente/EU-Politik/2016_02_EuSEF.pdf); Zugriff: 02.04.2016.
- Brede, H. (2004): Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, 2. Aufl., München: Oldenbourg.
- Burmester, M. (2014): Sturm im Wasserglas? Zur sozialpolitischen Dimension des Konzeptes des Sozialunternehmertums, in: Brinkmann, V. (Hrsg.): Sozialunternehmertum. Baltmannsweiler, S. 29–41.
- Burmester, M./Dowling, E./Wohlfahrt, N. (Hg.) (2017): Privates Kapital für soziale Dienste? Wirkungsorientiertes Investment und seine Folgen für die Soziale Arbeit. Baltmannsweiler.
- Burmester, M./Wohlfahrt, N. (2014): Social Return on Investment – Zu einigen Widersprüchen einer „wertschöpfenden“ Sozialwirtschaft, in: TUP, 65. Jg., S. 428–437.
- Burmester, M./Wohlfahrt, N. (2016): Wirksamkeit der Freien Wohlfahrtspflege. Anmerkungen zu einem Gutachten zur Wirkungsmessung in der Freien Wohlfahrtspflege. In: TUP, Heft 4, S. 272–281.
- Clarke, J. (2004): Changing Welfare, Changing State: New directions in social policy. London.
- Corsten, H. (1985): Die Produktion von Dienstleistungen. Grundzüge einer Produktions-wirtschaftslehre des tertiären Sektors. Berlin.
- CSI [Centrum für soziale Investitionen und Innovationen] (2014): Studie zu den Effekten betrieblicher Kinderbetreuung. Ein CSI Bericht unter Verwendung des Social Return on Investment. Heidelberg. Verfügbar unter <https://www.csi.uni-heidelberg.de/downloads/Effekte-Betrieblicher-Kinderbetreuung.pdf>; Zugriff: 21.02.2017.
- CSI [Centrum für soziale Investitionen und Innovationen] (2016): Transparenzgutachten: Möglichkeiten, Wirkungen (in) der Freien Wohlfahrtspflege zu messen. Heidelberg. Verfügbar unter [http://www.bagfw.de/uploads/media/CSI\\_Transparenzgutachten\\_2016.pdf](http://www.bagfw.de/uploads/media/CSI_Transparenzgutachten_2016.pdf); Zugriff: 11.02.17.
- Cremer, G./Goldschmidt, N./Höfer, S. (2013): Soziale Dienstleistungen: Ökonomie, Recht, Politik. Stuttgart.
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hg.) (2012): Produktionsbedingungen Sozialer Arbeit in Europa. Baltmannsweiler.



- Dahme, H.-J./Kühnlein, G./Wohlfahrt, N. (2005): Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung Bd. 61. Berlin.
- Davelaar, M./Tan, S./Spies, H. (2015): WP7 Case Study: Innovative Practice „Buzinezzclub Rotterdam“. Rotterdam. Verfügbar unter <http://www.citispwce.eu/sites/default/files/15%20Rotterdam%20Buzinezzclub.pdf>; Zugriff: 02.01.2018.
- DCLG [Department for Communities and Local Government] (2014): Qualitative Evaluation of the London Homelessness Social Impact Bond: First Interim Report. London, September 2014. Verfügbar unter [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/357785/Qualitative\\_Evaluation\\_of\\_the\\_London\\_Homelessness\\_SIB.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/357785/Qualitative_Evaluation_of_the_London_Homelessness_SIB.pdf); Zugriff: 02.01.2018.
- De Carlo, L./Fliegau, M. T. (2015): Vorfinanzierung leicht(er) machen. Die Investorensseite des Sozialen Wirkungskredits. stiftung neue verantwortung. Berlin (impulse).
- De Deken, J. (2014): Identifying the skeleton of the social investment state: Defining and measuring patterns of social policy on the basis of expenditure data. In: Cantillon, B./Vandenbroucke, F. (Hg.): Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful are European Welfare States? Oxford, S. 260–285.
- Dewe, B./Otto, H.-U. (2011): Profession. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. 4., völlig neu bearbeitete Auflage. München/Basel.
- Dewe, B./Wohlfahrt, N. (1989): Zu einigen methodologischen und organisationstheoretischen Problemen der Sozialarbeitsforschung, in: Neue Praxis, Heft 4, S. 17–25.
- EIF [European Investment Fund] (2016): The Social Impact Accelerator (SIA). Luxemburg. [http://www.eif.europa.eu/what\\_we\\_do/equity/sia/index.htm](http://www.eif.europa.eu/what_we_do/equity/sia/index.htm); Zugriff 21.02.2017.
- Emmert, M. (2008): Pay for Performance (P4P) im Gesundheitswesen. Ein Ansatz zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung? Burgdorf.
- Engels, D./Wingenfeld, K./Engel, H./Franz, S./Kleina, T./Mehlan, S. (2011): Entwicklung und Erprobung von Instrumenten zur Beurteilung der Ergebnisqualität in der stationären Altenhilfe. Abschlussbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bielefeld/Köln.

- Esping-Andersen, G. (2002): Towards the Good Society. Once Again?  
In: Esping-Andersen, G./Gallie, D./Hermijck, A./Myles, J. (Hg.): Why we need a New Welfare State. Oxford, S. 1–25.
- Euro Cities (2016): Rotterdam Buzinezzclub Social Impact Bond.  
Brüssel. Verfügbar unter [http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Feb16\\_BuzinezzclubRotterdam.pdf](http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Feb16_BuzinezzclubRotterdam.pdf); Zugriff: 02.01.2018.
- Europäische Kommission (2016): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 345/2013 über Europäische Risikokapitalfonds und der Verordnung (EU) Nr. 346/2013 über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum. Brüssel. COM(2016) 461 final. Verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0461&from=DE>; Zugriff: 02.01.2018.
- Europäische Kommission (2013a): New programme for Employment and Social Innovation (EaSI). Brüssel. Verfügbar unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=1093>; Zugriff: 21.02.2017.
- Europäische Kommission (2013b): Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014–2020. Mitteilungen COM(2013) 83 final. Brüssel. Verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0083&from=DE>; Zugriff: 02.01.2018
- Europäische Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR). KOM (2011) 681. Brüssel. Verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:DE:PDF>; Zugriff: 21.02.2017.
- Europäisches Parlament und Rat (2017): Verordnung EU 2017/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 345/2013 zu Europäischem Risikokapitalfonds und der Verordnung (EU) Nr. 346/2013 über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum. In: Amtsblatt der Europäischen Union (L 239), S. 1–18. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1991&from=DE>; Zugriff: 02.01.2018.

- Europäisches Parlament und Rat (2013): Verordnung (EU) Nr. 346/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2013 über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum. In: Amtsblatt der Europäischen Union (L 115), S. 18–38. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0346&from=EN>; Zugriff: 02.01.2018.
- European Parliament (2014): Social Impact Bonds. Private finance that generates social returns. Brüssel. Verfügbar unter <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/538223-Social-impact-bonds-FINAL.pdf>; Zugriff: 02.01.2018.
- FASE [Finanzierungsagentur für Social Entrepreneurship GmbH] (2015–2016): FASE – Finanzierungsagentur für Social Entrepreneurship. München. Verfügbar unter <http://fa-se.de/>; Zugriff 12.01.2017.
- Fraser, A./Tan, S./Lagarde, M./Mays, N. (2016): Narratives of Promise, Narratives of Caution: A Review of the Literature on Social Impact Bonds. In: Social Policy & Administration, S. 4–28. DOI: 10.1111/spol.12260.
- Finis Siegler, B. (2009): Ökonomik Sozialer Arbeit. 2. Aufl., Freiburg.
- Fischer, J. (1979): Isn't Casework Effective yet?, in: Social Work, Heft 4 1973, S. 245–249.
- Fliegau, M. T. (2014): Sozialer Wirkungskredit. Struktur, Potenziale, Herausforderungen. stiftung neue verantwortung. Berlin (impulse).
- Fliegau, M. T./Unterhofer, U. (2015): Sozialer Wirkungskredit – Innovationstreiber mit Substanz? stiftung neue verantwortung. Berlin (impulse).
- Fuchs, A. (2017): Möglichkeiten und Hindernisse einer satzungszweckorientierten Vermögensverwaltung im deutschen Stiftungssektor. Dissertation. Universität, Hamburg. Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Online verfügbar unter <http://ediss.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2017/8445/pdf/Dissertation.pdf>, Zugriff: 02.01.2018.
- Galitopoulou, S./Noya, A. (2016): Understanding Social Impact Bonds. OECD working paper. Paris. Verfügbar unter <http://www.oecd.org/cfe/leed/UnderstandingSIBsLux-WorkingPaper.pdf>; Zugriff: 02.01.2018.
- GEF [Gesundheits- und Fürsorgedirektion Kanton Bern] (2015): Social Impact Bond. Folien zu Medieninformation vom 16. Juni 2015. Verfügbar unter <http://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/ueber-die-direktion/aktuell.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2015/06/2015-06-16-folien-zu-referaten.pdf>; Zugriff: 08.01.2017.
- Giddens, A. (1998): The Third Way: The Renewal of Social Democracy. Cambridge.

- Glass, U. (1996): Controlling bedingt tauglich. In: Socialmanagement. Heft 1.
- GO Lab [Government Outcomes LAB] (2017): How to Guide. Contracting and Governance. A technical guide to contracting and governance practices in outcome based commissioning. 2<sup>nd</sup> ed. Verfügbar unter <http://golab.bsg.ox.ac.uk/sites/golab.bsg.ox.ac.uk/files/2017-10/GoLabGuides-ContractingAndGovernance%5B1%5D.pdf>; Zugriff: 05.11.2017
- Guay, J. (2017): Rotterdam gets young people off benefit with social impact bond. Verfügbar unter [https://apolitical.co/solution\\_article/rotterdam-gets-young-people-off-benefits-social-impact-bond/](https://apolitical.co/solution_article/rotterdam-gets-young-people-off-benefits-social-impact-bond/); Zugriff: 02.01.2018.
- Gustafsson-Wright, Emily/Gardiner, Sophie/Putcha, Vidya (2015): The Potential and Limitations of Social Impact Bonds. Lessons from the first five years worldwide. Global Economy and Development at Brookings. Washington. Verfügbar unter <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Impact-Bondsweb.pdf>; Zugriff: 02.01.2018.
- Halfar, B./Wagner, B. (2011): Soziale wirkt. Teil II: Wirkungsorientiertes Controlling. Fachbeitrag Bank für Sozialwirtschaft. Köln. Verfügbar unter [https://www.sozialbank.de/fileadmin/2015/documents/3\\_Expertise/3.3.6\\_Fachbeitraege/2011/Fachbeitrag\\_BFS-Info2011-11\\_wirkungsorientiertesControlling.pdf](https://www.sozialbank.de/fileadmin/2015/documents/3_Expertise/3.3.6_Fachbeitraege/2011/Fachbeitrag_BFS-Info2011-11_wirkungsorientiertesControlling.pdf); Zugriff: 21.02.2017.
- Halfar, B./Schellberg, K. (2013): Das Verhältnis von Leistungserbringern und Leistungsträgern. Finanzierung bei leeren Kassen. In: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 44 (2), S. 18–30.
- Heiner, M. (2001): Evaluation sozialer Arbeit, Eine Arbeitshilfe, Frankfurt a.M.
- Heinze, R.G./Schneiders, K./Grohs, S. (2011): Social Entrepreneurship im deutschen Wohlfahrtsstaat – Hybride Organisationen zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft. In: Hackenberg, H./Empter, S. (Hg.): Social Entrepreneurship – Social Business: Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden, S. 86–104.
- Heitzmann, K. (2015): Sozialpolitik als „social investment“: Rückschritt, Fortschritt, Wechselschritt? 4 Thesen. Beitrag zur 10. Armutskonferenz Februar 2015, Salzburg.
- Horesh, R. (2000): Injecting Incentives Into the Solution of Social and Environmental Problems. Social Policy Bonds. Bloomington.

- Hornung, M. (o. J.): Prävention in den Hilfen zur Erziehung stärken im Landkreis Osnabrück. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter [http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publicationen/GrauePublicationen/Informationsblatt\\_ZZ\\_Praevention\\_in\\_den\\_Hilfen\\_zur\\_Erziehung\\_staerken\\_Social\\_Impact\\_Investment\\_in\\_Deutschland\\_2017.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publicationen/GrauePublicationen/Informationsblatt_ZZ_Praevention_in_den_Hilfen_zur_Erziehung_staerken_Social_Impact_Investment_in_Deutschland_2017.pdf), Zugriff: 19.05.2018.
- Hüttemann, M. (2006): Evidence-based Practice – ein Beitrag zur Professionalisierung Sozialer Arbeit? In: neue praxis H. 2: 156–167.
- Hüttemann, R. (2014): Stiftungsrecht. Eine Skizze. In: BRJ [Bonner Rechtsjournal] (02), S. 127–134. Online verfügbar unter [http://www.bonner-rechtsjournal.de/fileadmin/pdf/Artikel/2014\\_02/BRJ\\_127\\_2014\\_Huettemann.pdf](http://www.bonner-rechtsjournal.de/fileadmin/pdf/Artikel/2014_02/BRJ_127_2014_Huettemann.pdf); Zugriff: 02.01.2018.
- Jansen, S./Heinze, R. G./Beckmann, M. (2013): Sozialunternehmen in Deutschland. Analysen, Trends und Handlungsempfehlungen. Wiesbaden.
- Juvat (o. J.): Der erste österreichische Social Impact Bond: Ökonomisches und soziales Empowerment von gewaltbetroffenen Frauen. Verfügbar unter [https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/2/2/CH3434/CMS1454342099172/projektu\\_bersicht\\_sib\\_oesterreich\\_aktuell\\_mp.pdf](https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/2/2/CH3434/CMS1454342099172/projektu_bersicht_sib_oesterreich_aktuell_mp.pdf); Zugriff: 02.01.2018.
- Kellermann, C. (2006): Die Organisation des Washington Consensus. Der Internationale Währungsfonds und seine Rolle in der internationalen Finanzarchitektur. Bielefeld.
- Kettiger, D./Schwander, M. (2011): Wirkungsorientierung in der Sozialen Arbeit. Möglichkeiten und Grenzen. In: A. Fritze, B. Maelicke und B. Uebelhart (Hg.): Management und Systementwicklung in der Sozialen Arbeit. Baden-Baden: Nomos (Edition Sozialwirtschaft, 34), S. 114–134.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2003): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Brüssel. KOM (2003) 270. Verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0270&from=DE>; Zugriff: 02.01.2018.
- Kurz, B./Kubek, D. (2013): Kursbuch Wirkung. Das Praxishandbuch für alle, die Gutes noch besser tun wollen. Berlin, S. 5. Verfügbar unter <https://www.phineo.org/fuer-organisationen/kursbuch-wirkung>; Zugriff: 21.02.2017.

- Lantz, P. M./Rosenbaum, S./Ku, L./Iovan, S. (2016): Pay for Success and Population Health. Early Results From Eleven Projects Reveal Challenges And Promise. In: Health Affairs 35 (12), S. 2053–2061. Online verfügbar unter <http://content.healthaffairs.org/content/35/11/2053.full?ijkey=2qRvZV98U/oRY&keytype=ref&siteid=healthaff>, zuletzt geprüft am 27.12.2016.
- Lehndorff, S. (Hg.) (2012): Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt. Zehn Länder-Fallstudien. Hamburg.
- Luhmann, N. (1981): Gutachten zur Diplomarbeit Wohlfahrt. Bielefeld.
- Maier, F./Barbetta, G. P./Godina, F. (2017): Paradoxes of Social Impact Bonds. In: Social Policy & Administration. Online verfügbar unter <http://epub.wu.ac.at/6054/>; Zugriff: 02.01.2018.
- Maleri, R./Frietzsche, U. (2008): Grundlagen der Dienstleistungsproduktion. 5. vollst. überarb. Auflage. Wien.
- Maleri, R. (1973): Grundzüge der Dienstleistungsproduktion. 1. Auflage. Berlin/Heidelberg.
- Manderscheid, H. (2005): Wie wirken sich Markt und Wettbewerb auf Selbst- und Fremdbild, auf Aufbau- und Ablaufstrukturen verbandlicher Caritas aus? Beobachtungen und Anmerkungen aus der Praxis. In: Gabriel, K./Ritter, K. (Hg.). Solidarität und Markt. Die Rolle der kirchlichen Diakonie im modernen Sozialstaat, Freiburg i. B., S. 178 –191.
- Macsenaere, M./Esser, K. (2012): Was wirkt in der Erziehungshilfe? Wirkfaktoren in Heimerziehung und anderen Hilfearten. München: Reinhardt, Ernst.
- Maier, F./Barbetta, G.P./Godina, F. (2017): Paradoxes of Social Impact Bonds. In: Social Policy & Administration. Verfügbar unter <http://onlinelibrary.wiley.com/wol1/doi/10.1111/spol.12343/full>; Zugriff: 24.11.2017
- NAB [National Advisory Board Deutschland] (2014): Wirkungsorientiertes Investieren, Neue Finanzierungsquellen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen, Abschlussbericht, o. O. Verfügbar unter [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/59\\_Social\\_Investment/NAB-Abschlussbericht\\_Wirkungsvolles\\_Investieren.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/59_Social_Investment/NAB-Abschlussbericht_Wirkungsvolles_Investieren.pdf); Zugriff: 21.02.2017.
- Naschold, F. (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Berlin.
- Naschold, F./Bogumil, J. (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Auflage. Opladen.

- Nicht, J./Müller, T. (2010): Kompetenzen als Humankapital. Über die Wahlverwandtschaft zweier Leitkonzepte zeitgenössischer Bildungsreform. Verfügbar unter <http://www.linksnet.de/de/artikel/25340>; Zugriff: 21.02.2017.
- Olk, T./Otto, H.-U. (Hg.) (2003): Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegungen, Entwürfe und Modelle. München.
- Otto, H.-U./Polutta, A./Ziegler, H. (Hg.) (2010): What Works – Welches Wissen braucht die Soziale Arbeit? Zum Konzept evidenzbasierter Praxis, Opladen.
- Portuguese SI [Social Investment] Taskforce (2015): A Blueprint for Portugal's Emerging Social Investment Market. Verfügbar unter <http://www.socialinvestment.org/reports/Portuguese%20Taskforce%20-%20report.pdf>; abgerufen am 17.02.2017.
- Rock, J. (2010): Wohlfahrt im Wettbewerb. Europäisches Recht contra Daseinsvorsorge und soziale Dienste? Hamburg.
- Rück, H. R. G. (2000): Dienstleistungen in der ökonomischen Theorie. Wiesbaden.
- Ruf, N. (2016): Social Impact Bond – Die größten Missverständnisse. Blogbeitrag. Verfügbar unter <http://www.benckiser-stiftung.org/de/blog/social-impact-bond-the-biggest-misunderstandings>. Zugriff: 19.02.2017.
- Sackett, D. L./Rosenberg, W. M./Gray, J. A./Haynes, R. B./Richardson, W. B. (1996): Evidence based medicine: what it is and what it isn't. In: British Medical Journal, 312: 71–72.
- Schäfer, H./Höchstötter, D. (2015): Social Impact Bonds. Vertrags- und Transaktionsstrukturen sowie eingebettete Optionen. Universität Stuttgart: Working Paper 02/2015. Stuttgart.
- Schaarschuch, A. (1999): Theoretische Grundelemente Sozialer Arbeit als Dienstleistung. Ein analytischer Zugang zur Normorientierung Sozialer Arbeit. In: Neue Praxis, 29. Jg., Heft 6, S. 543–560.
- Schauer, R. (2015): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public Management. Grundzüge betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns in öffentlichen Einrichtungen. 3. überarbeitete Auflage. Wien.
- Scheck, B. (2017): JuMP Jugendliche mit Perspektive. Begleitevaluation des ersten deutschen social impact bonds. München. Online verfügbar unter [https://www.benckiser-stiftung.org/content/4-blog/92-begleitevaluation-sib-augsburg-veroeffentlicht/sib\\_augsburg\\_begleitevaluation\\_bericht.pdf](https://www.benckiser-stiftung.org/content/4-blog/92-begleitevaluation-sib-augsburg-veroeffentlicht/sib_augsburg_begleitevaluation_bericht.pdf), Zugriff: 02.01.2018.
- Schedler, K./Proeller, I. (2009): New Public Management. 4. Auflage. Stuttgart.

- Schellberg, K./Wagner, B. (2013): Mittelströme der Eingliederungshilfe in Nordrhein-Westfalen. Ein Gutachten über die Wertschöpfung der Eingliederungshilfe in Nordrhein-Westfalen mittels der Bestimmung des Social Return on Investment am Beispiel des Jahres 2011. Herausgegeben von Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL). Münster. Verfügbar unter [http://www.xit-online.de/images/newsletter/inhalte/sroi-gutachten\\_lwl\\_digital\\_22jan2014.pdf](http://www.xit-online.de/images/newsletter/inhalte/sroi-gutachten_lwl_digital_22jan2014.pdf), Zugriff: 13.01.2017.
- Schellinger, A. (2015a): Was ist eigentlich noch sozial an der EU? Die soziale Dimension ist abgehängt: Drei Schritte zur Abhilfe. Verfügbar unter <http://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/was-ist-eigentlich-noch-sozial-an-der-eu-874/>; Zugriff: 26.03.2017.
- Schellinger, A. (2015b): Wie sozial ist die EU? Eine Perspektive für eine soziale Dimension, Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin. Verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/11326.pdf>; Zugriff: 21.02.2017.
- Schober, C./Rauscher, O. (2014): Was ist Impact? Gesellschaftliche Wirkungen von (Nonprofit)Organisationen. Von der Identifikation über die Bewertung bis zu unterschiedlichen Analyseformen. WU Wien. Verfügbar unter [https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/cc/npocompetence/downloads/Schober\\_Rauscher\\_2014\\_gesellschaftliche\\_Wirkungen.pdf](https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/cc/npocompetence/downloads/Schober_Rauscher_2014_gesellschaftliche_Wirkungen.pdf); Zugriff: 21.02.2017.
- Schreyögg, G. (2012): Grundlagen der Organisation. Basiswissen für Studium und Praxis. Wiesbaden.
- Schröder, J./Kettiger, D. (2001): Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit. Ergebnisse einer internationalen Recherche in den USA, den Niederlanden und der Schweiz. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 229. Stuttgart. Verfügbar unter <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/PRM-23998-SR-Band-229>; Zugriff: 28.04.2016.
- Schruth, P. (1998): Perspektiven des Europarechts für die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. In Kongress „Wettbewerb in der Kinder- und Jugendhilfe“, 1–15. Dokumentation. Bonn.
- Shaw, S. (2016): Eine schwere Geburt – Lehren aus dem ersten deutschen Social Impact Bond in Deutschland. Verfügbar unter <http://www.benckiser-stiftung.org/de/blog/a-difficult-birth-lessons-from-the-first-social-impact-bond-in-germany>, Zugriff 08.02.2017.
- Solga, M. (2011): Evaluation der Personalentwicklung. In: Ryschka, J. (Hg.): Praxishandbuch Personalentwicklung. Wiesbaden, S. 369–399.



- Streeck, W. (2016), Entkoppelt. Kapitalismus und Demokratie im neoliberalen Zeitalter, Öffentlicher Abendvortrag bei der Fachtagung der Sektion Politische Theorie und Ideengeschichte der DVPW, Darmstadt.
- Streeck, W. (Hrsg.) (1998): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie: Herausforderungen für die Demokratietheorie Schriften des Max Planck Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln (Sonderband) Frankfurt am Main.
- Taylor-Gooby, P./Dean, H./Munro, M./Parker, G. (1999): Risk and the welfare state: In: British Journal of Sociology, Heft 2, S. 177–194.
- Then, V./Kehl, K. (2012): Soziale Investitionen: ein konzeptioneller Entwurf. In: Anheier, H. K./Schröer, A./Then, V. (Hrsg.): Soziale Investitionen. Interdisziplinäre Perspektiven. Wiesbaden, S. 39–86.
- Then, V./Münscher, R./Stahlschmidt, S./Eggersglüß, C./Knust, R. (2012): Anlageverhalten der kapitalstärksten deutschen Stiftungen. Hg. v. Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI). Heidelberg. Online verfügbar unter [https://www.csi.uni-heidelberg.de/downloads/CSI-Studie\\_Anlageverhalten\\_Stiftungen.pdf](https://www.csi.uni-heidelberg.de/downloads/CSI-Studie_Anlageverhalten_Stiftungen.pdf), Zugriff: 02.01. 2018.
- Tomkinson, E. (2014): Rotterdam experiments with social impact bond. Verfügbar unter <https://emmatomkinson.com/2014/10/15/rotterdam-experiments-with-social-impact-bond/>; Zugriff: 02.01.2018.
- UK Government (2017): Guidance on template contract for social impact bonds and payment by results. Verfügbar unter [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/645183/20170223\\_FULL\\_GUIDANCE\\_SIB\\_TEMPLATE.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645183/20170223_FULL_GUIDANCE_SIB_TEMPLATE.pdf); Zugriff: 05.11.2017.
- Vanini, U. (2009): Controlling. Stuttgart.
- Veit, C./Hertle, D./Bungard, S./Trümner, A./Ganske, V./Meyer-Hofmann, B. (2012): Pay-for-Performance im Gesundheitswesen. Sachstandsbericht zur Evidenz und Realisierung sowie Darlegung der Grundlagen für eine künftige Weiterentwicklung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit. BQS Institut für Qualität und Patientensicherheit. Düsseldorf.
- Weber, M./Scheck, B. (2012): Impact Investing in Deutschland. Bestandsaufnahme und Handlungsanweisungen zur Weiterentwicklung. Investmentkapital für den Dritten Sektor. Hrsg: Bertelsmann Stiftung/Impact in Motion. Gütersloh.
- Weber, M./Schneeweiß, A. (2012): Mission investing im deutschen Stiftungssektor. Impulse für wirkungsvolles Stiftungsvermögen. StiftungsStudie. Hg. v. Bundesverband Deutscher Stiftungen. Berlin.

- Winkler, M. (2006): Kritik der Pädagogik. Der Sinn der Erziehung. Stuttgart.
- Whitfield, D. (2017): Die politische Ökonomie privat finanzierter sozialer Dienste – eine internationale Perspektive. In: Burmester, M./Dowling, E./Wohlfahrt, N. (Hg.): Privates Kapital für soziale Dienste? Wirkungsorientiertes Investment und seine Folgen für die Soziale Arbeit. Baltmannsweiler. Zur Veröffentlichung vorgesehen.
- Whitfield, D. (2015): Alternative to private finance of the welfare state. A global Analysis of Social Impact Bond, Pay-for-Success and Development Impact Bond Projects. Australian Workplace Innovation and Social Research Centre, The University of Adelaide. Adelaide.
- Wohlfahrt, N. (1981): Auswirkungen bürokratischer Organisation auf die Berufsvollzüge der Sozialarbeit und ihre Wirksamkeit. Diplomarbeit (unveröffentlicht). Universität Bielefeld.
- Wolff, S. (1983): Die Produktion von Fürsorglichkeit. Bielefeld.
- Wollmann, H. (2004): Leistungsmessung („performance measurement“) in Politik und Verwaltung. Phasen, Typen und Ansätze im internationalen Vergleich. In: Kuhlmann, S. u. a. (Hg.). Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, Wiesbaden, S. 22–46.

---

Impact Investing ist im Bereich sozialer Dienste eine Entwicklung von wachsender Bedeutung. Social Impact Bonds sind dabei ein wichtiges Instrument der wirkungsorientierten Finanzierung durch private Kapitalgeber. Das vorliegende Arbeitspapier betrachtet den Prozess der Etablierung und Umsetzung von Social Impact Bonds in verschiedenen europäischen Ländern, analysiert unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Finanzierung und fragt nach den Auswirkungen auf das Gesamtsystem sozialer Dienste.

---