

Anmerkungen zu Social Impact Bonds in der Kinder- und Jugendhilfe

Antworten auf die Anfrage vom 13.07.2017 des niedersächsischen Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie - Landesjugendamt

Das Deutsche Jugendinstitut (DJI)

Das Deutsche Jugendinstitut e.V. (DJI) ist eines der größten sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitute Europas. Seit über 50 Jahren erforscht es die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien, berät Bund, Länder und Gemeinden und liefert wichtige Impulse für die Fachpraxis.

Träger des 1963 gegründeten Instituts ist ein gemeinnütziger Verein mit Mitgliedern aus Politik, Wissenschaft, Verbänden und Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Die Finanzierung erfolgt überwiegend aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Bundesländern. Weitere Zuwendungen erhält das DJI im Rahmen von Projektförderungen vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, der Europäischen Kommission, Stiftungen und anderen Institutionen der Wissenschaftsförderung.

Aktuell arbeiten und forschen 360 Mitarbeiter/innen (davon 225 Wissenschaftler/innen) an den beiden Standorten München, Halle (Saale) und Leipzig.

München, im September 2017

Bearbeitet von Dr. Mike Seckinger

Inhalt

Einleitendes zum Grundprinzip von Social Impact Bonds, zu den damit verbundenen Hoffnungen und zu bekannten Problemen	4
Frage 1: Sind SIBs eine Finanzierungsvariante, die bereits in der Kinder- und Jugendhilfe diskutiert und angewendet wurde?	7
Frage 2: Haben Jugendämter in dem Verfahren weiterhin die Kontrolle über die Wahl, Art und Ausgestaltung der Leistungen sowie der Qualität von Leistungen?	7
Frage 3: Wer steuert im Rahmen dieses Verfahrens die Leistung?	8
Frage 4: Welche Voraussetzungen und Kriterien müssen vom öffentlichen Jugendhilfeträger erfüllt werden, damit ein Einsatz von SIBs denkbar wäre?	9
Frage 5: Gibt es Unterschiede beim Einsatz von SIBs bei präventiven Leistungen und Regelleistungen der Kinder- und Jugendhilfe?	10
Frage 6: Wie kann „Erfolg“ im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe definiert werden? Ist mit Erfolg die Beendigung einer Maßnahme gemeint oder spielt die dauerhafte Beendigung der Hilfebedürftigkeit eine Rolle?	11
Frage 7: Wenn der Erfolg einer Hilfe über den Hilfeplanprozess und die Beteiligung aller Akteure definiert wird, ist eine unabhängige Hilfeplansteuerung der fallführenden Behörde noch möglich, wenn ein Renditeziel erreicht werden muss?	12
Frage 8: Können Erfolge nachhaltig werden, wenn sie renditeorientiert sind, und wer kontrolliert die Nachhaltigkeit nach Zahlung einer Rendite?	13
Frage 9: Wenn sich im Laufe der Erbringung der Hilfe zeigt, dass die gewählte Methode nicht zielführend ist, ist dann eine Umsteuerung in eine andere Hilfeform möglich?	14
Frage 10: Wird bei einer Erfolgsmessung unterschieden, wer hilfebedürftig ist (Eltern oder Kind)?	14
Frage 11: Kann eine Transparenz von Finanzierung und Hilfe gewährleistet werden, wenn der Einsatz von SIBs eng an einen definierten Erfolg gekoppelt ist?	14
Fazit: SIBs erscheinen nicht sonderlich verlockend	15
Literatur	16

Einleitendes zum Grundprinzip von Social Impact Bonds, zu den damit verbundenen Hoffnungen und zu bekannten Problemen

Social Impact Bonds (SIB) stellen Finanzierungsinstrumente dar, die in ihrer inneren Logik hochspekulativen Börsenprodukten entsprechen. Die Idee von SIBs ist, dass private Geldgeber in soziale Projekte investieren und darüber öffentliche Haushalte entlasten bzw. eine sonst nicht vorhandene Finanzierung sozialer Projekte ermöglichen. Ein SIB lässt sich in vier aufeinander folgende zeitliche Abschnitte untergliedern: Vorfinanzierung, Leistungserbringung, Evaluation und Kapitalrückfluss (vgl. De Carlo & Fliegau 2015, S. 2). Der Anreiz für private Geldgeber besteht darin, dass sie unter der Bedingung, dass das soziale Projekt erfolgreich ist, ihr eingesetztes Geld sowie eine Verzinsung für ihr eingesetztes Kapital erhalten. Bezahlen soll dies die öffentliche Hand, weshalb am Ende keine Entlastung der öffentlichen Hand stattfindet.

Sollte das Projekt nicht den vorher definierten Erfolg, das sogenannte Wirkungsziel, erreichen, dann erhält der private Investor nicht nur keine Rendite, sondern verliert sein eingesetztes Geld. Genau diese Bedingung macht SIBs zu einem hochspekulativen Finanzpapier. Der National Advisory Board Deutschland stellt folgerichtig SIB in eine Entwicklungslinie mit Venture Capital, das als neues Finanzinstrument zur Förderung neuer Unternehmen entwickelt wurde. SIBs werden auch unter den Bezeichnungen Sozialer Wirkungskredit (SWK), Wirkungsorientierte Investitionen (WI), Pay-for-Success-Bond (PFS) und Social Benefit Bond diskutiert. Im Folgenden wird weiterhin die Bezeichnung SIB verwendet.

Mit SIBs werden unterschiedliche Hoffnungen verbunden. Insbesondere besteht die Erwartung, durch dieses neue Finanzierungsinstrument

- mehr private Finanzmittel für den sozialen Bereich bereitstellen zu können (vgl. etwa OECD 2015, NAB 2014, Rangan & Chase 2015, European Parliament 2014),
- die Orientierung an ökonomischer Strategien in der sozialen Arbeit zu verstärken, inklusive einer Aufwertung von Kosten-Nutzen-Analysen und Evidenzbasierung¹ (z.B. Rangan & Chase 2015, NAB 2015, European Parliament 2014) und so zu einer Effizienzsteigerung beizutragen (Schäfer & Höchstötter 2015),
- eine Veränderung der staatlichen Ausgabestrategien im Sozialbereich hin zu einer Fokussierung auf Programme mit Wirkungsnachweis zu erreichen (z.B. Palandjian & Shumway 2015),
- die Möglichkeiten zum Kapitalrecycling zu eröffnen und damit die Wirksamkeit der eingesetzten Gelder zu erhöhen (z.B. Overholser

1 Die damit verbundenen Probleme werden ausgeblendet.

2015), da im Erfolgsfalle privates² Geld mehrfach für soziale Zwecke eingesetzt werden kann,

- die Anregung staatlicher Ausgaben für den sozialen Bereich zu erhöhen (Overholser 2015),
- eine Orientierung auf bisher vernachlässigte Zielgruppen zu verstärken, weil bei denen eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit (mit der Annahme, dass sich ein messbarer Effekt schon finden lässt) besteht (Paladjian & Shumway 2015) und
- wirkungslose Interventionen und Programme früher beendet werden (Paladjian & Shumway 2015).

Costa (2014) fasst die Reflexionen zu ersten Erfahrungen in den USA auf der Basis mehrerer Roundtable-Gespräche so zusammen: Es bedarf einer dem Risiko entsprechend hohen Rendite (5 bis 10 Prozent)³, damit sich Investoren für ein SIB interessieren. Es bestehen zugleich Bedenken, dass mit SIBs falsche Anreize gesetzt werden, weil es um das formale Erfüllen eines Erfolgskriteriums und nicht um die eigentliche soziale Aufgabe geht. Teilnehmende des Roundtable sehen zusätzlich zu dem finanziellen Risiko auch ein Reputationsrisiko für den Finanzier, da – sollte das finanzierte Projekt kein Erfolg werden und gar die Zielgruppe dadurch Schaden erleiden – dies in der öffentlichen Diskussion mit dem geldgebenden Unternehmen bzw. Stiftung in Verbindung gebracht wird.

Auch gäbe es, so Costa, eine gewisse Skepsis dahingehend, dass sich auf diesem Wege Investoren für wirkliche Innovationen finden lassen. Dies wird in dem Beitrag zwar nicht explizit begründet, dürfte aber wahrscheinlich auf das sich bei Innovation vergrößernde Risiko für den Investor zurückzuführen sein. Selbst die Promotoren von SIBs in Deutschland (Bertelsmann Stiftung 2016, S. 49ff.) weisen darauf hin, dass hierzulande lediglich die Politik und der Staat in der Lage sind, den Markt für SIBs so zu entwickeln, dass er für private Anleger und Stiftungen attraktiv wird. Auch in den USA wird angenommen, dass ohne ein besonderes Engagement von Stiftungen sich kein richtiger Markt für SIBs etablieren wird (Overholser 2015, S. 37). Mit anderen Worten: Gemeinnützige Organisationen sollen den Boden für Finanzinvestoren bereiten.

In der Arbeit von Schurbein, Fritz und Mani (2015) wird zudem darauf hingewiesen, dass SIBs eine Möglichkeit darstellen, dass Investoren mit bürgerschaftlichem Engagement Geld verdienen. Anders ausgedrückt: Das soziale Engagement Einzelner kommt nicht nur einer guten Sache, sondern auch privaten Investoren zugute. Besonders deutlich wird dies an den US-amerikanischen Beispielen, bei denen bisher Stiftungen häu-

2 Privat meint hier Privatpersonen, Finanzinvestoren und gemeinnützige Stiftungen, also alle nicht-staatlichen Finanziers.

3 De Carlo und Fliegau sprechen gar von 13 Prozent (De Carlo & Fliegau 2015, S. 3).

fig das Verlustrisiko für Investoren abgedeckt haben, indem sie auch im Falle eines Misserfolgs des geförderten Projekts einen gewissen Mittelrückfluss garantierten (Ragan & Chase 2015).

In der Publikation des europäischen Parlaments wird zudem darauf hingewiesen, dass erhebliche Schwierigkeiten bestehen, solche soziale Aktivitäten und Angebote zu identifizieren, bei denen ein messbarer Outcome zu erwarten ist, der in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Aktivitäten bzw. dem Angebot steht (European Parliament 2014, S. 6).

Bei der Beantwortung der Frage, ob SIBs eine sinnvolle Ergänzung der Finanzierungsinstrumente in der Kinder- und Jugendhilfe sein könnten, ist auch zu bedenken, dass staatliche Stellen bei jedem einzelnen Projekt garantieren, dass sie im Erfolgsfall mehr erstatten als die Investoren eingesetzt haben. Sätze wie „Soziale, demographische und ökologische Entwicklungen bedingen die Suche nach neuen Finanzierungsquellen zur Lösung sozialer Herausforderungen; diese Suche vollzieht sich international wie auch in Deutschland.“ oder „Über WI⁴ bietet sich in Deutschland die Möglichkeit, privates, „wirkungssuchendes“ Kapital gezielt für die Bereiche der Sozialwirtschaft zu mobilisieren, in denen ein gesellschaftlicher Bedarf besteht“ (beide aus National Advisory Board Deutschland 2014, S. 8), verleiten vor diesem Hintergrund zu Fehleinschätzungen, da SIBs keine wirklich neuen Finanzierungsquellen darstellen (schließlich bleiben am Ende im Erfolgsfall die Kosten, sogar erhöhte Kosten bei der öffentlichen Hand), sondern sie ermöglichen lediglich eine Art von Zwischenfinanzierung.

SIBs sind eine Form öffentlicher Kreditaufnahme wie andere PPP⁵-Projekte auch. Damit verbunden entstehen auch haushaltsrechtliche Fragestellungen, denn durch das Versprechen im Erfolgsfall später das eingesetzte Kapital inklusive einer Rendite zurückzuzahlen, erfordert eine Festlegung von Haushaltsmittel weit über das aktuelle Haushaltsjahr hinaus. Vor diesem Hintergrund wird eine Finanzierung von Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe über SIBs als zumindest in besonderer Weise erklärungsbedürftig angesehen.

Zur Vorsicht mahnen auch die aktuellen Erfahrungen bei PPP-Projekten (z.B. Klage gegen Bundesrepublik Deutschland durch den privaten Autobahnbetreiber A1-mobil wegen zu geringer Einnahmen aufgrund der Finanzkrise; also das unternehmerische Risiko soll entgegen den bestehenden Verträge auf den Auftraggeber abgewälzt werden) sowie die

4 Das ist die im Bericht des Advisory Board Deutschland verwendete Abkürzung für Wirkungsorientierte Investitionen, was dort synonym zu SIB verwendet wird.

5 PPP steht für Public-Private-Partnership, die durch den Bundesrechnungshof in Gutachten mehrfach als finanziell nachteilig beurteilt wurde; z.B. https://www.bundesrechnungshof.de/de/@_@_search?SearchableText=%C3%96PP

Verfahren vor internationalen Schiedsstellen im Kontext von Handelsabkommen, wenn sich an den rechtlichen Grundlagen etwas so verändert, dass es Einfluss auf die Renditeerwartung hat. Es besteht also eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass am Ende über die Zielerreichung – bei einem konstatierten Misserfolg – mit allen Mitteln gestritten wird.

Im Folgenden wird versucht, Antworten auf die in der Anfrage vom 13.07.2017 aufgelisteten Einzelfragen zu geben. Um die Übersichtlichkeit erhöhen und eine Zuordnung der Antworten zu erleichtern, werden die Fragen als Überschriften wiederholt.

Frage 1: Sind SIBs eine Finanzierungsvariante, die bereits in der Kinder- und Jugendhilfe diskutiert und angewendet wurde?

Nach den uns vorliegenden Informationen gibt es bisher keine Beispiele für eine Anwendung von SIB in der deutschen Kinder- und Jugendhilfe. Das vielfach zitierte erste Projekt mit einer SIB-Finanzierung⁶ ist aus dem Bereich der beruflichen Eingliederung junger Menschen und nicht eindeutig in der Kinder- und Jugendhilfe zu verorten. Bei diesem Projekt wurden abweichend von der Grundidee der SIB nur gemeinnützige Geldgeber zugelassen und eine relativ geringe Rendite (3 Prozent) versprochen. Mit anderen Worten: Es konnten keine neuen Geldquellen aktiviert werden, da sich gemeinnützige Geldgeber auch sonst für solche Projekte engagieren. International (USA, UK, Australien, Indien, Niederlande, Belgien) gibt es sehr wohl SIBs im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe; allerdings können aus diesen Erfahrungen aufgrund der völlig anders aufgebauten Jugendhilfesysteme und der anderen Wohlfahrtsstaatssysteme keine unmittelbaren Erfahrungsgewinne für Deutschland abgeleitet werden.

Frage 2: Haben Jugendämter in dem Verfahren weiterhin die Kontrolle über die Wahl, Art und Ausgestaltung der Leistungen sowie der Qualität von Leistungen?

Bisher liegen hierzu keine konkreten Erfahrungen vor, insofern ist die Antwort notgedrungen spekulativ, kann aber für mögliche Fallstricke sensibilisieren.

Im Bericht des National Advisory Board Deutschland werden SIBs mit Verweis auf eine Definition des Global Impact Investing Network (GIIN) unter anderem dadurch charakterisiert, dass sie Kapitalerhalt ermöglichen und eine finanzielle Rendite erwirtschaften sollen. Der Investor „er-

6 http://www.benckiser-stiftung.org/content/5-blog/28-overview-pilot-project-in-augsburg/juvat_augsburg_dt.pdf

fasst und berichtet über die soziale und/-oder ökologische Wirkung der Investitionen“ (NAB Deutschland 2014, S. 22). In den Modellen zu SIBs, die aktuell für Deutschland diskutiert werden, wird die Wirkungsbeurteilung durch eine intermediäre Organisation übernommen, die in gewisser Weise eine Schiedsrichterfunktion zwischen Investor und öffentlicher Hand einnimmt. Diese Konstruktion von SIBs, ob mit oder ohne intermediäre Organisation, verdeutlicht, dass die Ausrichtung der durch SIBs finanzierten Aktivitäten eindeutig auf die Ziele, die bei der Entwicklung und Platzierung des jeweiligen SIB vereinbart wurden, gerichtet ist.

Insofern haben Jugendämter nur mehr eine geringe Kontrolle über Wahl, Art und Ausgestaltung der Leistung, sobald der Informationsprospekt⁷, der die Grundlage für das finanzielle Engagement bildet, veröffentlicht ist. Selbstverständlich können Jugendämter bis dahin alles nach ihren Vorstellungen formulieren (vgl. auch Fliegauß u.a. 2015, S. 5). Allerdings werden sie dabei auch immer mit Bedenken müssen, welche Bedingungen den SIB für Geldgeber interessant bzw. uninteressant werden lässt. Notwendige Anpassungen, die sich aus den Erfahrungen bei der Umsetzung oder gar aus den Ergebnissen begleitender Evaluationen ergeben, erscheinen hingegen problematisch. Aus Investorensicht gilt dies insbesondere dann, wenn es hierdurch zu Zielverschiebungen kommt, die die Wahrscheinlichkeit des Scheiterns (gemessen am ursprünglichen Ziel) erhöhen und damit die Aussicht auf eine Rendite senken und der Verlust des eingesetzten Kapitals wahrscheinlicher wird.

Folgt man dieser Logik, dann erscheint es ratsam, SIBs – wenn überhaupt – ausschließlich entweder für eindeutig modularisierte und stark standardisierte Angebote einzusetzen oder aber in solchen Konstellationen, in denen das fachliche Handeln nicht in den Unterlagen zum SIB beschrieben wird, sondern nur die Ziele und die Kriterien für die Zielerreichung. Wobei die Ziele und die Kriterien hinreichend abstrakt sein müssen, um Anpassungen an den Einzelfall zu ermöglichen und gleichzeitig konkret genug, um die Entscheidung über Erfolg oder Misserfolg nicht zum Streitfall werden zu lassen. Gelingt dies alles, dann besteht die Chance, dass die Steuerungssouveränität des Jugendamts (§ 36a SGB VIII) nicht zu stark eingeschränkt wird.

Frage 3: Wer steuert im Rahmen dieses Verfahrens die Leistung?

Die intermediäre Organisation, die Investoren finden und betreuen sowie am Ende des Projekts das Ergebnis der Evaluation verkünden soll, wird sich bemühen, durch Interventionen Einfluss auf die Zielerreichung zu nehmen, indem sie z.B. eine rigorose Orientierung an Kennzahlen ein-

⁷ Hierbei wäre auch zu prüfen inwiefern finanzdienstleistungsrechtliche Regelungen eine Rolle spielen.

fordert, da nur eine operationalisierbare Zielerreichung zu einem Mittelrückfluss und einer entsprechenden Rendite führt. Der Erfolg einer solchen intermediären Organisation – in anderen Finanzdienstleistungsbereichen sind das zum Beispiel Broker – hängt davon ab, möglichst viele der von ihr betreuten SIBs zu einer Ausschüttung von Renditen zu führen.

Eine solche Steuerungsperspektive, zudem von einem Akteur außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe ausgeführt, ist in der Kinder- und Jugendhilfe nicht vorgesehen und würde auch die fachliche Logik und bisher als gesichert geltendem fachlichen Wissen widersprechen. Denn Jugendhilfeaktivitäten haben dann eine gute Chance Veränderungsprozesse anzuregen, wenn die Adressaten im Rahmen der Hilfeplanung Einfluss auf die Auswahl, die Ausgestaltung der Hilfe bzw. Unterstützung und die Definition der Ziele nehmen können. Dies widerspricht einer Steuerung von außen wie sie bei einer SIB-Finanzierung zu erwarten ist.

Zudem bringt eine Finanzierung über einen SIB es mit sich, dass spezifische Dokumentationsanforderungen (sie müssen die Anforderungen fachfremder Investoren genügen) erfüllt werden müssen, Evaluationspflichten bestehen und meist auch eine Kosten-Nutzen-Analyse erwartet wird, um die möglichen Einsparungen für die öffentliche Hand (die im Übrigen als Begründung für die Rendite dienen) abgeschätzt werden können.

Frage 4: Welche Voraussetzungen und Kriterien müssen vom öffentlichen Jugendhilfeträger erfüllt werden, damit ein Einsatz von SIBs denkbar wäre?

Folgt man der inhärenten Logik des Finanzierungsinstruments SIB, dann gibt es für den öffentlichen Jugendhilfeträger zwei sich widersprechende Zielsetzungen. Erstens wäre es gut, wenn es gelänge, die Vorhaben, bei denen man eine geringe Wirkungserwartung hat, die aber trotzdem erprobt werden sollen, über SIBs zu finanzieren. Denn in diesen Fällen würde man die Kosten auf die Investoren verlagern, die nur eine geringe Chance hätten, dass ihnen ihr Einsatz zurück- und eine Rendite ausbezahlt werden würde. Zweitens sollten die Social Impact Bonds auch verkäuflich sein. Die Nachfrage wird also steigen, wenn die Erfolgchancen möglichst hoch sind, d.h. die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass der öffentliche Jugendhilfeträger die Kosten trägt. Der internationalen Literatur folgend lassen sich vor dem Hintergrund dieser gegensätzlichen Zielsetzungen einige Kriterien formulieren, die für einen Einsatz von SIB sinnvoll erscheinen:

- Die Zielgruppe ist eindeutig definiert;
- Ziele des Angebots sind klar beschrieben;
- Es gibt einen plausiblen Zusammenhang zwischen Zielerreichung und Angebot;

- Messverfahren zur Überprüfung der Zielerreichung sind vorhanden bzw. können ohne Weiteres entwickelt werden.⁸ Es gibt auch die Möglichkeit, mit der Erreichung von Teilzielen angemessen umzugehen bzw. eine Vereinbarung, ab welchem Zielerreichungsgrad das Projekt als erfolgreich bewertet wird;
- Es werden keine falschen Anreize geschaffen. So wurde z.B. in den USA diskutiert, dass Strategien zur Vermeidung einer Unterbringung in Pflegefamilien nicht für SIBs geeignet scheinen, weil es die Wahrscheinlichkeit erhöhen würde, dass Kindern notwendige Hilfen vorenthalten werden (Costa 2014) Mit anderen Worten: Erfolgskriterien, die mit einer Veränderung von Inanspruchnahmequote verbunden sind, sind zu vermeiden. Weniger kritisch gesehen werden Programme zur Rückfallvermeidung und zur Integration in den Arbeitsmarkt.
- Die Geldmittel für die Rendite werden nicht für andere Aufgaben gebraucht;
- Eine Maßnahme muss sowohl im Einzelfall als auch insgesamt vorzeitig abgebrochen werden können, wenn sich aus ethischen Gründen eine Fortführung verbietet;
- Eine Absicherung des Verlustrisikos, z.B. durch Stiftungen, die einen zumindest teilweisen Mittelrückfluss unabhängig vom Erreichen des Erfolgskriteriums garantieren, erhöht die Wahrscheinlichkeit, Geldgeber zu finden.

Diese Liste ist sicherlich nicht vollständig, gibt aber ein paar Orientierungspunkte.

Frage 5: Gibt es Unterschiede beim Einsatz von SIBs bei präventiven Leistungen und Regelleistungen der Kinder- und Jugendhilfe?

Die Unterscheidung zwischen präventiven Leistungen und Regelleistung macht im deutschen Wohlfahrtssystem und in der Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen keinen Sinn, da präventive Leistungen in allen Bereichen des deutschen Wohlfahrtsstaats zu den Regelleistungen gehören und die jeweiligen Kostenträger verpflichtet sind, Präventionsangebote – was auch immer man im Einzelfall darunter verstehen mag – zu unterbreiten.

Die Frage zielt wohl darauf, ob es Angebotsformen gibt, die in besonderer Weise geeignet scheinen, mit SIBs finanziert zu werden. NAB Deutschland begründet den Bedarf an SIBs mit der Unterfinanzierung des Wohlfahrtsstaats mit öffentlichen Mitteln und dem Kostendruck, der

⁸ Rangan und Chase (2015, S. 30) formulieren es so: „they continuously assess their interventions, rigorously collecting data and tracking outcomes for each client.“

daraus für Sozialunternehmen entsteht (vgl. NAB Deutschland 2014, S. 13). Das erste Argument greift zu kurz, da SIBs nur dann als Finanzierungsinstrument wirken, wenn sie in der Summe dazu führen, dass die Investoren damit mehr verdienen als sie verlieren. Dies bedeutet, die Rendite muss so hoch sein, dass über mehrere Investitionen hinweg auch Totalverluste ausgeglichen werden. Insofern wird die Unterfinanzierung durch SIBs nicht ausgeglichen, sondern tendenziell noch verschärft.

Trotzdem können SIBs für verschuldete Kommunen Handlungsspielräume eröffnen, da sie ohne eine Verschuldung, lediglich durch eine frühzeitige Festlegung von Haushaltsmitteln eine Finanzierung ermöglichen – sofern dies hausrechtlich darstellbar ist –, aber eben um den Preis der Finanzierungskosten. D.h. eigentlich ist ein Entscheidungskriterium für oder gegen SIBs unabhängig von dem Jugendhilfeangebot an sich, denn es ist ein rein finanztechnisches.

Da in § 80 SGB VIII festgelegt ist, dass im Rahmen der Jugendhilfeplanung ein bedarfsgerechtes („ausreichend und rechtzeitig“) Angebot sicherzustellen ist, und dies umfasst sowohl präventive als auch intervenierende Angebote, solche auf die ein individueller Rechtsanspruch (z.B. Hilfen zur Erziehung, Kindertagesbetreuung) und solche, bei denen die Verpflichtung zur Bereitstellung einer ausreichenden Infrastruktur besteht (z.B. Jugendarbeit, Familienbildung), gibt es eigentlich keinen Bereich, für den nicht eine öffentliche Finanzierungspflicht besteht.

Vor diesem Hintergrund erscheint es dann allenfalls denkbar, dass Modellprojekte über SIBs finanziert werden, die man zeitnah beginnen möchte, die aber bisher nicht im öffentlichen Haushalt eingeplant waren. Allerdings um den Preis der damit verbundenen Finanzierungskosten, die sich bei Modellprojekten durch die finanzielle Entlastung bei einem Misserfolg eventuell rechtfertigen lassen. Die Höhe der Finanzierungskosten belaufen sich schätzungsweise auf rund 10 Prozent Transaktionskosten⁹ (Rangan & Chase 2015, S. 32) und die zu zahlende Rendite.

Frage 6: Wie kann „Erfolg“ im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe definiert werden? Ist mit Erfolg die Beendigung einer Maßnahme gemeint oder spielt die dauerhafte Beendigung der Hilfebedürftigkeit eine Rolle?

Eine solche Frage lässt sich abstrakt und losgelöst von einem konkreten

9 Transaktionskosten umfassen den finanziellen Aufwand das Finanzprodukt zu bewerben, zu verkaufen, zu betreuen, kurz die Entlohnung der Arbeit der intermediären Organisation. Hinzu kommen noch erhöhte Kosten für die Evaluation des Angebots, der Maßnahme.

Projekt nicht entscheiden. Was als Erfolg gewertet wird, muss vor Beginn eines per SIBs finanzierten Projekts definiert werden. Idealerweise würden dabei die Vorstellungen des ausführenden Trägers, des öffentlichen Trägers (im Falle des Jugendamts die Jugendamtsleitung gemeinsam mit dem Jugendhilfeausschuss) und der Adressaten dominieren. Es ist aber anzunehmen, dass, um Investoren zu finden, Erfolgskriterien definiert werden müssen, die a) für Außenstehende plausibel erscheinen und b) eindeutig messbar sind.

Bei der Frage, ab wann ein Erfolg als erreicht betrachtet werden kann, wird sicherlich zu bedenken sein, dass aus Investorensicht bei langen Zeiträumen zwischen Ende der Nutzung des Angebots und der Überprüfung des Erfolgs das Risiko eines Scheiterns wächst, und damit die Renditeerwartungen steigen sowie die Bereitschaft sinkt, in das Projekt zu investieren.

Da eine dauerhafte Beendigung einer Hilfebedürftigkeit kein realistisches Ziel sein kann, schließlich bietet das Leben genug Unwägbarkeiten, die zu neuen Hilfebedarfen führen können, schließt sich eine Erfolgsbetrachtung mit einem zu langen Abstand (z.B. erst wenn die Kinder einer Familie alle 27 Jahre alt oder älter sind, und damit garantiert keine Jugendhilfe mehr erhalten) auch aus inhaltlichen Gründen aus. Darüber hinaus gibt es international auch SIB-finanzierte Angebote, die nicht hilfeorientiert sind, wie die Förderung frühkindlicher Bildung (vgl. Rangan & Chase 2015), bei denen eine solche Fragestellung keinen Sinn ergeben würde.

Das grundsätzliche Problem, ob es in der Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen und der Sozialen Arbeit im Allgemeinen sowie im Bildungsbereich möglich ist, Wirkungsnachweise im strengen Sinne zu führen, soll an dieser Stelle nicht vertieft werden. Allerdings ist davor zu warnen, dass die Kriterien, die zur Entscheidung darüber verwendet werden, ob der Investor sein Geld plus eine Rendite zurückerhält, etwas über den tatsächlichen Erfolg aussagen.

Frage 7: Wenn der Erfolg einer Hilfe über den Hilfeplanprozess und die Beteiligung aller Akteure definiert wird, ist eine unabhängige Hilfeplansteuerung der fallführenden Behörde noch möglich, wenn ein Renditeziel erreicht werden muss?

Die Beantwortung dieser Frage ist insofern kompliziert, da in ihr einige implizite Annahmen enthalten scheinen, die selbst nicht zu den Verfahren in der Kinder- und Jugendhilfe passen. Über einen Hilfebedarf im Kontext der Hilfen zu Erziehung haben sich das Jugendamt und die Familie zu verständigen. Ebenso über die Strategien, mit denen versucht wird, diesen Bedarf zu befriedigen, sowie die Entscheidung darüber, ob

die bisherige Hilfe ausreicht und ob das gewünschte Ziel erreicht wurde. Insofern ist eine unabhängige Hilfeplansteuerung der fallführenden Behörde im engen Wortsinne sowieso nicht möglich und vom Gesetzgeber auch nicht gewollt.

Inwiefern die Gefahr besteht, dass sich bei SIB-finanzierten Modellen die Investoren in die konkrete Hilfeplanung einmischen, kann nicht beurteilt werden, da hierzu keine Erfahrungen vorliegen. Von Seiten des öffentlichen Jugendhilfeträgers kann dies aber zumindest theoretisch mit Verweis auf die gesetzlichen Regelungen zur Hilfeplanung verhindert werden, möglicherweise aber um den Preis, dass sich kein Investor findet (vgl. Antwort auf Frage 2).

Frage 8: Können Erfolge nachhaltig werden, wenn sie renditeorientiert sind, und wer kontrolliert die Nachhaltigkeit nach Zahlung einer Rendite?

Auch die Antwort auf diese Frage ist notwendigerweise kontextabhängig, denn auf welche Dimension von Nachhaltigkeit zielt diese Frage. Folgt man dem NAB Deutschland (2014), der in SIBs vor allem ein Mittel sieht, Innovationen zu fördern und erprobte Handlungsansätze in die Breite zu bringen (Skalierung), dann wäre Nachhaltigkeit erreicht, wenn die Innovation auch nach der Laufzeit des SIB fortgeführt werden würde und es tatsächlich gelänge Handlungsansätze, Konzepte etc. bundesweit zu verbreiten. Bei einer solchen Betrachtung wird deutlich, dass das Ausmaß der Nachhaltigkeit in erster Linie davon beeinflusst wird, ob es der öffentlichen Hand gelingt, nach Ablauf der Laufzeit des SIB eine Regelfinanzierung herzustellen.

Eine Nachhaltigkeit in Bezug auf eine Veränderung der Lebenssituation einzelner Adressaten zu beurteilen, ist dagegen ein aus methodischer Sicht unmögliches Unterfangen. Dies liegt aber nicht an der Finanzierungsform, sondern an dem grundsätzlichen Problem, dass es nicht möglich ist, angesichts der Komplexität sozialer und psychologischer Kontexte und Entwicklungen Zuschreibungen von Wirkungszusammenhängen (erst recht nicht über lange Zeiträume) auf der Ebene einzelner Individuen zu machen.

Mit der Frage 8 wird drittens das Problem angesprochen, dass eine Renditeorientierung dazu führen kann, dass „falsche“ Ziele angesteuert werden, also solche Ziele, die der Rendite, aber nicht den Adressaten bzw. der Kinder- und Jugendhilfe dienen. So formulieren Rangan und Chase „and potential service providers may find it impossible to deliver critical services at ever-higher efficiency without compromising the well-being of the people they serve“ (2015, S. 32). Dieses Problem lässt sich durch eine möglichst genaue Formulierung der Erfolgskriterien eingrenzen, wenn auch nicht vermeiden.

Frage 9: Wenn sich im Laufe der Erbringung der Hilfe zeigt, dass die gewählte Methode nicht zielführend ist, ist dann eine Umsteuerung in eine andere Hilfeform möglich?

Diese Frage weist auf eine besondere Planungsnotwendigkeit hin, denn selbstverständlich muss sowohl aus ethischen (es darf niemanden die richtige Hilfe vorenthalten und eine falsche, evtl. sogar schädliche Hilfe aufgezwungen werden) als auch aus rechtlichen Gründen eine solche Möglichkeit bestehen. Bei dem bisher einzigen bekannten Projekt mit einer gewissen Nähe zur Kinder- und Jugendhilfe (Winkelmann 2015, Juvat Augsburg, o.J.) stand es den Jugendlichen frei, die Hilfe abzubrechen. Welche Konsequenzen dies hinsichtlich der weiteren Unterstützung durch die Arbeitsagenturen, Jobcenter und die Jugendämter für die jungen Menschen hat, ist nicht dokumentiert.

Frage 10: Wird bei einer Erfolgsmessung unterschieden, wer hilfebedürftig ist (Eltern oder Kind)?

Auch hier gilt wieder, bei der Erfolgsmessung wird gemessen, was als Erfolgskriterium vereinbart wurde. Juvat, eine Unterorganisation der Benckiser-Stiftung, die das SIB-Projekt in Augsburg begleitet hat, empfiehlt ausdrücklich, dass die Kriterien für die Erfolgsmessung vom öffentlichen Träger festgelegt werden (Juvat Augsburg o.J.).

Frage 11: Kann eine Transparenz von Finanzierung und Hilfe gewährleistet werden, wenn der Einsatz von SIBs eng an einen definierten Erfolg gekoppelt ist?

Es gibt erst einmal keinen Grund anzunehmen, dass diese Art der Vorfinanzierung zu einer geringen Transparenz führt, vorausgesetzt der öffentliche Träger hält sich in seiner Zweigliedrigkeit an die klare Rollenverteilung. Die genauen Unterlagen werden durch die Verwaltung vorbereitet, im Jugendhilfeausschuss findet die Diskussion und Beschlussfassung statt. Das Ergebnis wird inklusive den Namen der Geldgeber, der intermediären Organisation (also dem dritten der das Projekt finanztechnisch betreut), den draus entstehenden Transaktionskosten sowie die vereinbarte Höhe der Rendite ebenso veröffentlicht wie die Evaluationsmethoden und -ergebnisse.

Fazit: SIBs erscheinen nicht sonderlich verlockend

Es stellt sich also die Frage, ob die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland ein solches neues, auch von Finanzexperten als hoch spekulativ eingeschätztes Finanzierungsinstrument braucht.

Gegen einen Einsatz von SIBs in der Kinder- und Jugendhilfe spricht, dass die öffentliche Hand gesetzlich verpflichtet ist, im ausreichenden Umfang alle erforderlichen Angebote und Hilfen bereitzustellen. Angesichts der niedrigen Zinsen auf dem Kapitalmarkt besteht selbst bei der Notwendigkeit einer Zwischenfinanzierung durch Dritte kein Grund, hierbei auf teure Finanzierungsinstrumente wie SIB zurückzugreifen.

Ein weiterer Grund, der für SIBs genannt wird, ist, dass hierdurch die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes erhöht wird, weil private Investoren stärker als öffentliche Stellen auf die durch den Geldeinsatz erreichten Effekte achten würden. Es ist aber nicht plausibel, dass, wenn es ein wünschenswertes Ziel wäre, die Kinder- und Jugendhilfe stärker evidenzbasiert auszurichten¹⁰, dies ohne den Umweg über SIBs und zu niedrigeren Kosten von den öffentlichen Jugendhilfeträgern nicht selbst veranlasst werden könnte¹¹. Die Erfahrungen mit unterschiedlichen Modellen wirkungsorientierter Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe haben bisher übereinstimmend gezeigt, dass es sich lohnt, auf die Jugendhilfemaßnahmen verbundenen Effekte zu achten, eine simple Outcome-Orientierung jedoch nicht weiterhilft. Diese wird in der Regel der Komplexität psychosozialer Angebote nicht gerecht.

Für den öffentlichen Jugendhilfeträger selbst ist eine SIB-Finanzierung mit zusätzlichem Aufwand verbunden: Im Vorfeld wären eine Reihe von rechtlichen Fragestellungen, z.B. haushaltsrechtliche Fragen, zu klären. Darüber hinaus müssten mit neuen Partnern, sogenannte intermediäre Organisationen (im Prinzip sind es Finanzmakler), die genauen Projektbedingungen insbesondere die Erfolgskriterien auf eine für Investoren attraktive Weise beschrieben und Verkaufsprospekte erarbeitet werden. Zusätzliche Transaktionskosten müssen getragen werden, und die Anzahl von Projektbeteiligten steigt. Sowohl die Kommune als auch die das Projekt durchführende Stelle haben einen erhöhten Dokumentationsaufwand zu bewältigen, da die Dokumentation nicht nur den rechtlichen Anforderungen und internen Steuerungsbedürfnissen gerecht werden

¹⁰ Was auch in anderen Handlungsfeldern (z.B. Medizin) nur zu einem sehr geringen Anteil geschieht, weil es aus systematischen Gründen nur für einen kleinen Teilbereich von Handlungen sinnvoll möglich ist.

¹¹ Bedingt durch die andere Handlungslogik der jugendhilfeexternen Investoren in SIB ist es jedoch denkbar, dass monetäre Anreize stärker als bei Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe dazu führen, vorab vereinbarte Erfolgskriterien zu erreichen.

muss, sondern auch geeignet ist, die Bedarfe der Investoren zu befriedigen.

Diese Veränderung wird von den Befürwortern des neuen Finanzierungsinstruments jedoch als zu erreichende Verbesserung eingeschätzt. Ob man dies aus der Perspektive der Kinder- und Jugendhilfe auch so werten kann, ist wohl eher skeptisch einzuschätzen. Evaluationskonzepte haben sich zudem an den Bedürfnissen der Geldgeber zu orientieren, die nicht immer deckungsgleich sein müssen, mit denen die fachlich oder forschungsmethodologisch angemessen erscheinen. Da jedoch bisher hierzu keine Erfahrungen in Deutschland vorliegen, ist nicht abzuschätzen, wie kompliziert es an dieser Stelle wirklich werden könnte.

Die von den Vertretern solcher Finanzierungsmodelle vertretene Argumentation, die erhöhten Kosten für die öffentliche Hand würden sich durch die Einsparungen aufgrund verbesserter Angebote wieder ausgleichen, übersieht, dass es zur Verbesserung der Angebote, nicht solcher privatwirtschaftlicher Finanzierungsinstrumente bedarf. Das ebenfalls vielfach ins Feld geführte Argument des Kapitalrecyclings, also dass Stiftungen ihrer Gelder mehrfach einsetzen könnte, da sie es ja mit Rendite zurückerhalten, blendet die zumindest aktuell noch bestehenden Rechtsunsicherheit für Stiftungen aus. Die dürfen ihr Grundstockvermögen aus stiftungsrechtlichen und satzungsrechtlichen Gründen nur sehr selten spekulativ anlegen und bekommen steuerrechtliche Probleme, wenn sie operativen Mittel gewinnorientiert einsetzen (vgl. z.B. auch De Carlo & Fliegauß 2015).

Auch aus ethischen Gründen stellt sich die Frage, ob es wünschenswert ist, dass bürgerschaftliches Engagement und die Ressourcen gemeinnütziger Stiftungen dazu beitragen, ein neues Finanzprodukt für Investoren zu etablieren. Weshalb zum Beispiel Rosenman (2011) zu der Einschätzung gelangt, SIBs würden im Endeffekt den Investoren und Intermediären mehr nützen als den Verantwortlichen für soziale Dienste und deren Nutzer_innen.

Es spricht nach gegenwärtigem Stand auf der Basis der hier zusammengetragenen Argumente also nicht vieles dafür, sich SIBs zuzuwenden und dabei einen Nutzen für die Kinder- und Jugendhilfe zu erwarten.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (2016): Social Impact Investment in Deutschland 2016 Kann das Momentum zum Aufbruch genutzt werden? Projekt Social Investment: Wirkungsorientierte Finanzierung für gesellschaftliche Herausforderungen.

- Costa, Kristina (2014): Investing for Success Policy Questions Raised by Social Investors. www.americanprogress.org/issues/general/reports/-2014/03/03/85099/investing-for-success/
- De Carlo, L. & Fliegau, M.T. (2015): Vorfinanzierung leicht(er) machen. Die Investorensseite des Sozialen Wirkungskredits. Berlin: stiftung neue verantwortung, September 2015.
- European Parliament (2014): Social impact bonds. Private finance that generates social returns. Briefing August 2014. PE 538.223. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/538223/EPRS_BRI\(2014\)538223_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/538223/EPRS_BRI(2014)538223_REV1_EN.pdf)
- Fliegau, M.T.; De Carlo, L.; Herdrich, J.; Hornauer, D.; Jansen, T.; Schetelig, K.; Schramm, T. & Xu, G. (2015): Investition, Intervention, Impact. Der Soziale Wirkungskredit in Deutschland. Policy Brief. Berlin: stiftung neue verantwortung, Februar 2015.
- Juvat Augsburg (o.J.): Der erste deutsche Social Impact Bond: Das Modellprojekt in Augsburg. http://www.benckiser-stiftung.org/content/5-blog/28-overview-pilot-project-in-augsburg/juvat_augsburg_dt.pdf
- National Advisory Board Deutschland (Hrsg.) (2014): Wirkungsorientiertes Investieren: Neue Finanzierungsquellen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen. Abschlussbericht des National Advisory Board Deutschland. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/wirkungsorientiertes-investieren-neue-finanzierungsquellen-zur-loesung-gesellschaftlicher-herausfor/>
- OECD (2015): Social Impact Investment. Building the evidence Base. Preliminary Version.
- Overholser, G. (2015): Response to Rangan and Chase. Stanford Social Innovation Review, Fall 2015, S. 37-38.
- Paladjian, T. & Shumway, J. (2015): Response to Rangan and Chase. Stanford Social Innovation Review, Fall 2015, S. 38-39.
- Rangan, V. K. & Chase, L. A. (2015): The Payoff of Pay-for-Success. Stanford Social Innovation Review, Fall 2015, S. 28-36.
- Rosenman, M. (2011): Let's Stop Commercializing Services for the Needy, Web Blog Post, The Chronicle of Philanthropy, 08.06.2011. <https://www.philanthropy.com/article/Let-s-Stop-Commercializing/-158277>
- Schäfer, H. & Höchstötter, D. (2015): Social Impact Bonds – Vertrags- und Transaktionsstrukturen sowie eingebettete Optionen. Working Paper Nr. 02/2015. Stuttgart.
- von Schurbein, G., Fritz, T. und Mani, S. (2015): Social Impact Bonds CEPS Forschung und Praxis Band 13. Universität Basel https://ceps.-unibas.ch/fileadmin/ceps/redaktion/Downloads/Forschung/CEPS_Forschung_Praxis/FP13_CEPS_Social-Impact-Bonds_web.pdf
- Winkelmann, Marc (2015): Wirkt's. in enorm, 01. September 2015, S.74-78. <https://enorm-magazin.de/wirchts>