

Was sind Social Impact Bonds? Definition, Strukturen, Marktentwicklung

Wirkungsorientierte Finanzierung für gesellschaftliche Herausforderungen

von Melinda Weber mit Stephanie Petrick



Was sind Social Impact Bonds?

Definition, Strukturen, Marktentwicklung

Wirkungsorientierte Finanzierung für gesellschaftliche Herausforderungen

von Melinda Weber mit Stephanie Petrick

Kontakt

Bertelsmann Stiftung

Jake Benford

Telefon 05241 81-81302

Fax 05241 81-681302

Jake.benford@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de

Impact in Motion

Melinda Weber

Telefon 089 7677517-15

Fax 089 7677517-14

mw@impactinmotion.com

www.impactinmotion.com

Titelbild: Lucid, Berlin

Inhalt

Wie funktionieren Social Impact Bonds (SIBs)?	2
Chancen und Risiken	3
Akteure und Struktur	4
Wirkungsmodell	6
Markenentwicklung	6

Fallbeispiele

Fallbeispiel: Peterborough Social Impact Bond	4
Fallbeispiel: Essex Social Impact Bond	7

Social Impact Bonds (SIBs) – auch „Pay-for-Success“ Finanzierungen genannt – bieten eine neue, innovative Möglichkeit, präventive Maßnahmen im sozialen Sektor mit Hilfe von privaten Investoren zu finanzieren. Die Rückzahlung des eingesetzten Investmentkapitals ist vom Erfolg der sozialen Maßnahme abhängig.

Wie funktionieren Social Impact Bonds (SIBs)?

Social Impact Bonds (SIBs) – auch „Pay-for-Success“ Finanzierungen genannt – bieten eine neue, innovative Möglichkeit, präventive Maßnahmen im sozialen Sektor mit Hilfe von privaten Investoren zu finanzieren.

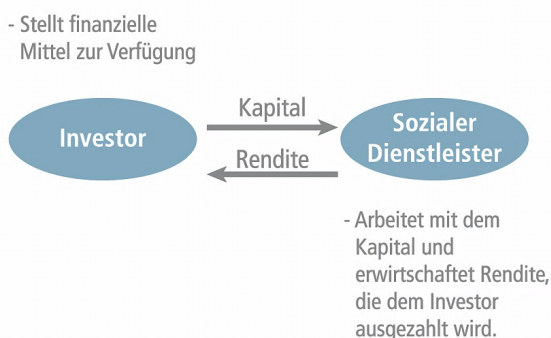
Die Bezeichnung „Bond“ – Anleihe – ist irreführend. Tatsächlich handelt es sich nicht um Anleihen, sondern um sektorübergreifende Kooperationen, sogenannte Multistakeholder-Partnerschaften. Beteiligt an einem SIB sind in der Regel ein oder mehrere soziale Dienstleister, private Investoren und der Staat. Ziel der Kooperation ist, ein bestimmtes soziales Problem durch präventive Maßnahmen (auch als Intervention bezeichnet) zu lindern bzw. diesem Problem vorzubeugen.

Im Rahmen eines Vertrages (oder mehrerer Verträge) regeln die Parteien ihre Zusammenarbeit. Hier werden die konkreten Finanzierungsmechanismen, die Verteilung von Risiken und die gewünschten Ergebnisse (Wirkung) festgelegt und die Verpflichtungen der Akteure vereinbart:

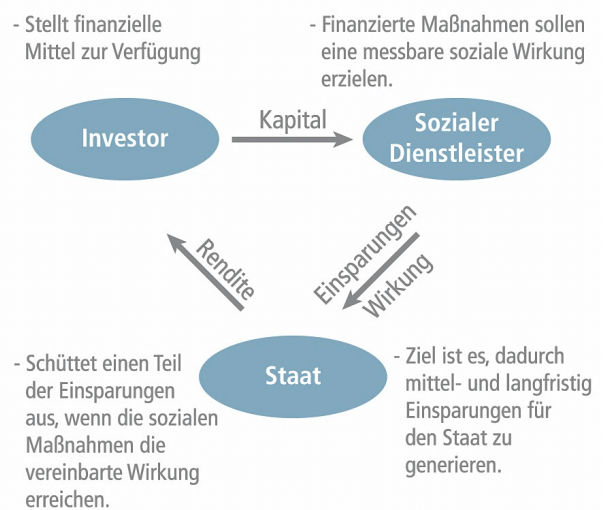
1. Der soziale Dienstleister verpflichtet sich, eine bereits erprobte Intervention zu erbringen und dadurch eine messbare soziale Wirkung zu erzielen. Dies kann zum Beispiel die enge Begleitung und Unterstützung von jungen Langzeitarbeitslosen sein, die dadurch mit höherer Wahrscheinlichkeit langfristig in den Arbeitsmarkt integriert werden können.
2. Die Intervention wird durch privates Investmentkapital finanziert. Erreicht die Intervention die festgelegte soziale Wirkung, erhalten die Investoren das eingesetzte Kapital und eine Rendite, die von der Wirkung der sozialen Maßnahmen abhängt.

Abbildung 1: Traditionelle vs. wirkungsorientierte Finanzierungsinstrumente

Traditionelle („Gewinnabhängige“) Finanzierungsinstrumente



vs. Wirkungsorientierte Soziale Finanzierungsinstrumente



SIBs unterscheiden sich in ihrer Funktionsweise von traditionellen Finanzierungsformen, insofern als dass ihre Rendite nicht von der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Investitionsempfängers („gewinnabhängig“) sondern von der erzielten sozialen Wirkung der finanzierten sozialen Maßnahmen („wirkungsorientiert“) abhängt.

3. Die ausgezahlte Rendite kommt in diesem Fall nicht direkt vom Investitionsempfänger (dem sozialen Dienstleister), sondern wird vom Staat gezahlt, wenn die finanzierte Intervention sich als wirksam erweist und sich dadurch Einsparungen in den öffentlichen Kassen generieren lassen. Bei der erfolgreichen Integration junger Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt fallen zum Beispiel erheblich geringere staatliche Aufwendungen für Arbeitslosengeld an.

SIBs sind also keine Anleihen im konventionellen Sinne. Zwar haben sie eine feste Laufzeit, sie zahlen jedoch keine festen Zinsen aus, wie beispielsweise Staatsanleihen. Die Rückzahlung des eingesetzten Investmentkapitals ist immer abhängig vom Erfolg, d.h. der Wirkung der sozialen Maßnahme. Somit ähneln SIBs – zumindest was die Anlagerisiken betrifft – eher strukturierten Anlageprodukten oder offenen Beteiligungen (Private Equity).

Chancen und Risiken

Die Einführung von SIBs hat in Deutschland ein erhebliches Potenzial. Hier werden die wichtigsten Vorteile aufgelistet und kurz erläutert.

Chancen

- **Erschließung einer neuen Finanzierungsquelle für soziale Vorhaben:** Bisher steht privaten Geldgebern die Spende als einzige Finanzierungsform für soziale – sich nicht selbsttragende – Dienstleistungen zur Verfügung. Mithilfe von SIBs kann nun auch privates Investmentkapital in soziale Vorhaben fließen. Somit erhalten auch solche sozialen Organisationen, die sonst nicht „investierbar“ wären, da sie keine direkte finanzielle Rendite erwirtschaften, Zugang zu neuen finanziellen Mitteln. Hinzu kommt, dass den sozialen Dienstleistern die Finanzierung langfristig (für die gesamte Lebensdauer des SIBs) zur Verfügung steht. Dies bietet der sozialen Organisation

eine größere Sicherheit und erspart fortlaufende ressourcenintensive Fundraisingaktivitäten.

- **Wirkungsorientierte Verwendung öffentlicher Mittel:** Die Wirksamkeit der öffentlichen Mittelverwendung ist oft nicht garantiert, da die Mittel abhängig von den „Outputs“ (z.B. die Zahl der Menschen, die an einem bestimmten Integrationsprogramm teilgenommen haben) und nicht abhängig von der Wirkung bzw. dem „Outcome“ (z.B. die Verbesserung des Bildungsniveaus der sozial benachteiligten Zielgruppe) vergeben werden. SIBs machen es möglich, dass öffentliche Mittel nur dann ausgegeben werden, wenn die Wirksamkeit der sozialen Maßnahme erwiesen ist. Gleichzeitig tragen sie dazu bei, dass mehr solcher sozialer Dienstleistungen angeboten werden, die tatsächlich funktionieren.
- **Risikoübertragung vom Steuerzahler auf die Investoren:** Die Risiken des „Umdenkens“ von der leistungsabhängigen zur wirkungsorientierten Mittelvergabe muss bei der SIB-Finanzierung nicht die öffentliche Hand (und somit der Steuerzahler) tragen, sondern diese Risiken werden auf die privaten Investoren ausgelagert. Bleibt die soziale Dienstleistung, die im Rahmen eines SIBs erbracht werden soll, ohne Wirkung, so muss der Staat nicht dafür bezahlen. Gleichzeitig sind die Investoren und der soziale Dienstleister motiviert, eine größtmögliche Wirkung zu erreichen, da die Höhe der Rückzahlungen davon abhängt.
- **Investition in Prävention anstatt Reparaturmaßnahmen:** Im Sozialbereich wird das Kapital oft reaktiv statt präventiv ausgegeben. Das Geld fließt in „Reparaturmaßnahmen“ wie z.B. Gefängnisse oder Notfallmedizin. Vermeintlich kostenintensive präventive Maßnahmen wie z.B. Reintegrationsprogramme, die die Rückfallquote von Ex-Häftlingen reduzieren, kommen dabei zu kurz. SIBs tragen dazu

bei, dass mehr Ressourcen in die Prävention fließen. Viele soziale Probleme, die nur mit hohen finanziellen Aufwendungen zu lösen sind, können dadurch vermieden werden. Dadurch entstehen Einsparungen in den öffentlichen Kassen. Die eingesparten Mittel können für die Durchführung weiterer sozialer Maßnahmen eingesetzt werden.

- **Erhöhte Wirksamkeit durch Kooperationen:** Non-Profit-Organisationen, die Erbringer der sozialen Dienstleistungen, arbeiten oft fragmentiert und stehen im Wettbewerb zueinander. Dadurch werden ganzheitliche, problemorientierte Lösungsansätze nicht gefördert. SIBs finanzieren in der Regel konzertierte Aktionen mehrerer Kooperationspartner. Die Kombination aus mehreren unabhängigen sozialen Dienstleistern erhöht die Erfolgsaussichten.

Fallbeispiel: Peterborough Social Impact Bond

Kurzzeit-Häftlinge kosten dem britischen Staat viel Geld. Dazu kommt, dass die meisten von ihnen (ca. 60%) innerhalb eines Jahres rückfällig werden. Der Grund dafür ist, dass noch nicht ausreichend in vorbeugende Maßnahmen investiert wird. Die Häftlinge werden mit einem Handgeld von £46 entlassen und bekommen keine weitere Unterstützung bei der Wohnungs- und Arbeitssuche. An dieser Stelle setzt der erste SIB an, der 2010 umgesetzt wurde. Durch diesen SIB werden präventive Maßnahmen finanziert, um die Rückfallrate der entlassenen Kurzzeit-Häftlinge des Peterborough Gefängnisses signifikant zu reduzieren.

Der Bond wurde mit £5 Mio. von insgesamt 17 Investoren aufgelegt. Das Geld fließt in soziale Projekte, die insgesamt 3.000 Häftlinge bei ihrer Reintegration in die Gesellschaft unterstützen. Das eingesetzte Kapital und die Verzinsung werden in den Jahren vier, sechs

und acht durch die öffentliche Hand ausgezahlt, wenn die Wiederverurteilungsraten der betreuten Ex-Häftlinge gegenüber einer Vergleichsgruppe um mindestens 7,5% p.a. niedriger ist. Die Verzinsung auf das eingesetzte Kapital kann (je nach Erfolg der präventiven Maßnahmen) zwischen 2,5 und 13% pro Jahr liegen.

Risiken

Die Risiken von SIBs können vielschichtig sein, da es bisher nur wenige Erfahrungswerte mit wirkungsorientierten Finanzierungsinstrumenten gibt. Bei der Analyse der sozialen Maßnahme und deren Wirkung sowie bei der Modellierung der Finanzströme und dem Management der Stakeholder-Interessen ist deshalb viel Know-how gefragt, um Fehleinschätzungen zu vermeiden. Die Vorbereitungen können kosten- und zeitintensiv sein. Steht einmal der Vertrag, können operative Mängel beim sozialen Dienstleister, beim Manager oder beim Gutachter (z.B. wenn er nicht die vereinbarten Leistungsindikatoren prüft, sondern seine eigenen Kerngrößen entwickelt) auftreten. Politische Risiken und Haushaltsrisiken sind nicht auszuschließen: Eine Veränderung der politischen Mehrheitsverhältnisse oder eine Ausgabensperre im betreffenden öffentlichen Bereich kann zur Annullierung bereits geschlossener Verträge führen. Weitere Risiken entstehen bei der Verwendung nicht aussagekräftiger Kennzahlen, einer unpassenden Vergleichsgruppe oder wenn ein zu kurzer Evaluierungszeitraum für den Wirkungsnachweis angesetzt wird.

Akteure und Struktur

Grundsätzlich gibt es fünf Akteure in einem SIB-Modell:

1. Die **begünstigte Zielgruppe**, für die die soziale Dienstleistung erbracht wird.

2. Der **soziale Dienstleister**, der die Dienstleistung erbringt. Hierbei kann es sich sowohl um Non-Profit-Organisationen als auch um gewerbliche Anbieter handeln.
3. Die **privaten Investoren**, die die Intervention finanzieren und das finanzielle Risiko tragen. Die Investoren sind sowohl an der sozialen Wirkung als auch an einer finanziellen Rendite interessiert.
4. Der **Staat** spart im Erfolgsfall Kosten ein und garantiert die Bezahlung der Investoren. Er trägt kein finanzielles Risiko für das Scheitern des SIBs.
5. Die Aufgabe des sogenannten „**Intermediärs**“ ist, die Machbarkeit eines SIBs zu prüfen, mit den Beteiligten zu verhandeln, das Finanzinstrument zu modellieren und aufzulegen, Investoren zu finden sowie das Investment über die Laufzeit zu betreuen.

Darüber hinaus können noch ein unabhängiger Evaluierer, der die Intervention während der Umsetzungsphase überwacht und verfeinert, und ein Gutachter, der überprüft, in wie weit die vereinbarte Wirkung erreicht wurde, involviert werden. Eine Zweckgesellschaft dient als rechtliche Einheit zur Umsetzung des SIBs.

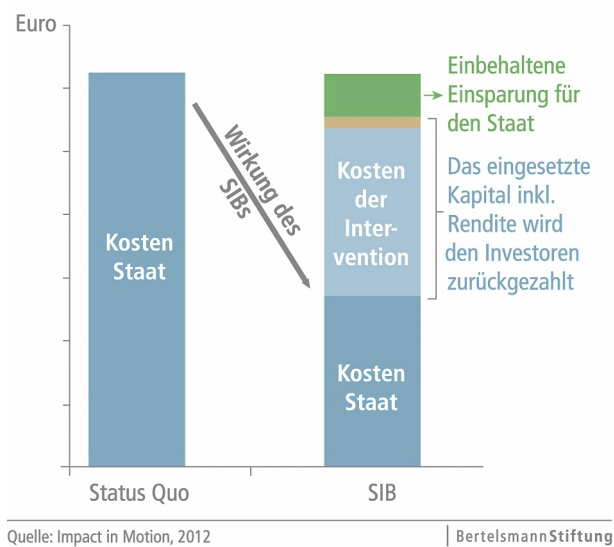
Abbildung 2: Mögliche Strukturen eines SIB



Wirkungsmodell

Das Wirkungsmodell, das hinter einem SIB steht, reflektiert die wirtschaftlichen Überlegungen und die finanziellen Rahmenbedingungen. Anhand dieser Analysen können die Kosteneinsparungen auf Seiten des Staates, die Kosten der Intervention und die Rendite der Investoren aufgezeigt werden.

Abbildung 3: Wirkungsmodell eines SIBs



Markenentwicklung

Das Interesse an Social Impact Bonds ist weltweit groß. Vor allem sind es die Regierungen von Großbritannien, USA, Australien, Kanada, Israel und Irland, die sich in den letzten Jahren verstärkt mit wirkungsorientierten Finanzierungsformen im Dritten Sektor auseinandergesetzt haben. Tatsächlich wurde bisher die Auflage von 16 SIBs bekannt gegeben – davon 13 in Großbritannien, zwei in den USA und einer in Australien. Es existiert allerdings keine vollständige aktuelle Aufstellung aller weltweiten SIB Projekte, die noch in der Entwicklung bzw. in der Erprobung sind.

Der erste Social Impact Bond wurde im März 2010 in Großbritannien von Social Finance und dem Justizministerium lanciert, um ein Rehabilitationsprogramm von Gefangenen des Peterborough Gefängnisses mit 5 Mio. £ zu finanzieren (siehe dazu Fallbeispiel: „Peterborough“ auf Seite 4). Danach folgte

2012 die Auflage eines weiteren SIBs von der Kommunalverwaltung von Essex (Essex County Council) – ebenfalls entwickelt von Social Finance – mit 3,1 Mio. £ (siehe dazu Fallbeispiel: „Essex“ auf Seite 7).

Im selben Jahr lancierte die Londoner Stadtregierung (Greater London Authority) einen weiteren SIB. Er soll 5 Mio. £ in soziale Maßnahmen leiten, um die Zahl der Obdachlosen in London sowie ihre Krankenhausaufenthalte zu reduzieren.¹ Schließlich wird das SIB-Modell auch vom Ministerium für Arbeit und Renten (Department for Work and Pensions) angewandt. Aus seinem 30 Mio. £ schweren Innovation Fonds werden die Investoren von insgesamt 10 wirkungsorientierten Finanzierungsmodellen ausbezahlt, wenn es den sozialen Dienstleistern gelingt, gefährdete Jugendliche beim Übergang von der Schule zum Arbeitsleben zu unterstützen und die drohende Arbeitslosigkeit zu vermeiden.² Zusätzlich werden derzeit verschiedene Projekte evaluiert, wie zum Beispiel ein landesweites Projekt zur Adoption von schwervermittelbaren Kindern, das vom Consortium of Voluntary Adoption Agencies (beraten von Baker Tilly und Social Finance UK) initiiert wurde.³

In Großbritannien haben zudem verschiedene staatliche und philanthropische Organisationen Maßnahmen zur Steigerung der Liquidität des Marktes unternommen. Der im November 2012 vom Cabinet Office aufgelegte 20 Mio. £ Social Outcomes Fund bietet eine Kofinanzierung von SIBs an. Der im Juli 2013 vom Big Lottery Fund initiierte 40 Mio. £ Commissioning Better Outcomes Fund investiert ebenfalls in SIB-Projekte und unterstützt außerdem die Entwicklung von SIB-Projekten finanziell.⁴ Im April 2013 wurde zudem von verschiedenen philanthropischen Investoren der Bridges Social Impact Fund ins Leben gerufen. Dieser 14 Mio. £ große SIB Fonds hat bisher bereits in vier SIBs in Großbritannien investiert.⁵

Social Impact Bonds haben ebenfalls Interesse in den USA hervorgerufen. Im Februar 2010

schlug Präsident Obama vor, aus dem Haushaltsbudget von 2012 100 Mio. \$ für die Erprobung wirkungsorientierter Finanzierungsinstrumente bereitzustellen. Sein Vorschlag wurde vom Kongress zwar abgelehnt, jedoch machte er erneut einen Versuch und beantragte 109 Mio. \$ für das Jahr 2013.⁶ Gleichzeitig haben sich mehrere neue Aktivitäten auf lokaler und bundesstaatlicher Ebene ergeben. Der erste SIB in den USA wurde 2012 mit einem Volumen von 9,6 Mio. \$ von der Stadt New York in Auftrag gegeben, um die Rückfallquote von Ex-Häftlingen zu reduzieren. Ein weiterer SIB im Bereich frühkindliche Erziehung über 7 Mio. \$ wurde in Salt Lake City im Bundesstaat Utah vom Salt Lake County aufgelegt. Die Regierung des Bundesstaates Massachusetts kündigte im August 2012 die Entwicklung von zwei SIB-Pilotprojekten in den Bereichen Obdachlosigkeit und Rückfälligkeit von Ex-Sträflingen an. Darüber hinaus befinden sich mehrere SIB-Projekte (beispielsweise solche, die sich den Themen Arbeitslosigkeit und Asthma annehmen) in der Entwicklungsphase.⁷ Im Juni 2013 wurden durch einen Wettbewerb der Rockefeller Foundation sechs Bundesstaaten und Kommunen ausgewählt, die durch das Harvard Kennedy School SIB Lab bei der Umsetzung von SIBs unterstützt werden.⁸

In Australien hat die Finanzbehörde von New South Wales einen Social Impact Bond (in Australien auch als „Social Benefit Bond“ bezeichnet) über 7 Mio. AU\$ im Bereich Vermeidung von Fremdbetreuung von Kindern umgesetzt.⁹ Zwei weitere Projekte, die die Fremdbetreuung von Kindern und die Resozialisierung von Ex-Häftlingen betreffen sind noch in der Pilotphase. In Kanada, Israel und Irland werden zurzeit verschiedene soziale Projekte hinsichtlich ihrer Eignung für eine SIB-Finanzierung geprüft.¹⁰

Seit 2013 prüft Social Finance außerdem zusammen mit dem Center for Global Development die Umsetzung von Development Impact Bonds (DIBs), eine nach dem SIB-

Modell strukturierte Finanzierung von wirkungsorientierten Interventionen in Entwicklungsländern.

Fallbeispiel: Essex Social Impact Bond

11- bis 16-jährige bilden die größte Altersgruppe aller fremdbetreuten Kinder und Jugendlichen in Großbritannien. Sie werden aufgrund multipler und komplexer Verhaltensauffälligkeiten aus ihren Familien entfernt und in Pflegefamilien und Heimen aufgenommen. Viele Auffälligkeiten werden in der Pubertät ausgelöst und treten als Aggressivität, Schulprobleme, Straffälligkeit sowie auch als Drogen- und Alkoholmissbrauch auf. Die Familien der Jugendlichen fühlen sich von der Situation oftmals überfordert. Derzeit gibt es ca. 1.600 fremdbetreute Jugendliche in Essex (einer Region östlich von London). Das entspricht einem Zuwachs von 28% innerhalb der letzten fünf Jahre. Die Kosten für eine Fremdbetreuung sind hoch und reichen von 20.000 £ bis 180.000 £ pro Person pro Jahr.

Im November 2012 hat die Kommunalverwaltung von Essex einen SIB über 3,1 Mio. £ für ein fünfjähriges therapeutisches Interventionsprogramm für ca. 380 betroffene Jugendliche und ihre Familien aufgelegt. Diese Therapie hat zum Ziel, die Jugendlichen sicher in ihren Familien zu halten und eine unnötige Fremdbetreuung bei ca. 100 Jugendlichen zu vermeiden. Sollte das Interventionsprogramm erfolgreich sein, werden die Investoren (unter anderem auch der in München aufgelegte Social Venture Fund) des Bonds finanzielle Renditen zwischen 8,2 und 12,3% pro Jahr erzielen.

Endnoten

- ¹ Vgl. dazu Pressemitteilung von Social Finance vom April, 2012. Im Internet: http://www.socialfinance.org.uk/sites/default/files/investor_briefing_0.pdf
- ² Vgl. dazu Pressemitteilung von Social Finance vom 31.10.2012. Im Internet: http://www.socialfinance.org.uk/sites/default/files/innovation_fund_release.pdf und McKinsey (2012), S. 20.
- ³ Vgl. dazu Pressemitteilung von Baker Tilly vom 8.11.2012. Im Internet: <http://www.bakertilly.co.uk/media/news/social-impact-bond.aspx>
- ⁴ Vgl. dazu die Beschreibung des Cabinet Office. Im Internet: <https://www.gov.uk/social-impact-bonds#sources-of-funding-for-sib-projects>
- ⁵ Vgl. dazu die Beschreibung des Bridges Venture Social Impact Bond Fund. Im Internet: <http://www.bridgesventures.com/bridges-social-impact-bond-fund>
- ⁶ Vgl. dazu McKinsey (2012), S. 21.
- ⁷ Vgl. dazu NWS Government Pressemitteilung vom 20.03.2012. Im Internet: http://www.treasury.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0006/21786/NSW_Government_Announces_Joint_Development_Phase_for_Social_Benefit_Bonds_20-3-12.pdf
- ⁸ Vgl. dazu Pressemitteilung der Rockefeller Foundation vom 10. Juni 2013. Im Internet: <http://www.rockefellerfoundation.org/blog/state-local-governments-receive>
- ⁹ Vgl. dazu Pressemitteilung von Guardian Professional vom 14. August 2013. Im Internet: www.theguardian.com/social-enterprise-network/2013/aug/14/australian-social-investment
- ¹⁰ Ergebnisse aus dem Gespräch vom 16.01.2012 mit Social Finance.

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1: Traditionelle vs. wirkungsorientierte Finanzierungsmodelle
Abbildung 2: Mögliche Strukturen eines SIBs
Abbildung 3: Wirkungsmodell eines SIBs

Kontakt

Bertelsmann Stiftung

Jake Benford

Telefon 05241 81-81302

Fax 05241 81-681302

Jake.benford@bertelsmann-stiftung.de

Impact in Motion

Melinda Weber

Telefon 089 7677517-15

Fax 089 7677517-14

mw@impactinmotion.com

www.bertelsmann-stiftung.de