



Brücke zwischen den Welten? Zweck, Mehrwert und Grenzen von Social Impact Bonds in Deutschland

Jake Benford, Cornelia Nyssing

Neue staatliche Ambitionen, hochmotivierte Sozialunternehmer, frisches privates Kapital und robuste Wirkungsmessung: Social Impact Bonds ermöglichen unwahrscheinliche Partnerschaften zur Lösung hartnäckiger sozialer Probleme. Doch trotz positiver Effekte bleibt die Entwicklung in Deutschland gehemmt. Auf Grundlage zweier Pilotprojekte sowie zahlreicher Machbarkeitsstudien analysieren wir Zweck, Mehrwert und Grenzen eines innovativen Instruments.

Verbindender Faktor

Social Impact Bonds (SIBs) sind Multi-Stakeholder-Partnerschaften, bei denen Akteure aus unterschiedlichen Sektoren zusammenfinden, um gemeinsam eine konkrete soziale Problemlage zu lösen. Der Mehrwert einer solchen Partnerschaft soll darin liegen, dem Staat und den von ihm beauftragten sozialen Dienstleistern neue Ressourcen bei der Erbringung ihrer Leistungen zu erschließen.

Im Rahmen einer derartigen Partnerschaft kommt es zu einer Verknüpfung der scheinbar ungleichen Welten von *Impact Investing*, *Wohlfahrtsstaat* und dem *System sozialer Dienstleistungen*.

Somit trifft eine neue Generation von Investor:innen mit Interesse an einer nachweislich sinnvollen Verwendung ihrer Finanzmittel auf Akteure der öffentlichen Hand und der Sozialwirtschaft, die innerhalb etablierter Strukturen ihre Handlungsspielräume verstärken und ausbauen wollen.

Britische Erfindung

Ihren Ursprung nimmt diese neuartige Zusammenkunft von Akteuren in einer im Jahr 2000 von der sozialdemokratischen Labour-Regierung in

Großbritannien beauftragten Untersuchung. Diese sollte der Frage nachgehen, wie tiefgreifende soziale Herausforderungen durch neue Formen sektorenübergreifender Zusammenarbeit angegangen werden könnten.

Grundannahme war hierbei, dass rein staatlichen Bemühungen bei der Bekämpfung sozialer Problemlagen Grenzen gesetzt sind, nicht zuletzt aufgrund der im öffentlichen Handeln sinnvollerweise eingebauten Risikoaversion bei der Formulierung neuer Ambitionen. Gleichzeitig, so die Hypothese, würden die Potenziale innovativer Lösungsstrategien aus anderen Feldern, insbesondere Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft, nicht ausreichend für gesellschaftliche Belange genutzt.

Kernfaktor Risiko

Eine zentrale Rolle bei diesen Überlegungen spielte die Frage, warum Unternehmer:innen, die Risiken auf sich nehmen, um ihre Ideen zu entwickeln und zu verbreiten, von spezialisierten Finanzintermediären Wagniskapital zur Verfügung gestellt bekommen können, während soziale Träger, die auf Grundlage ihrer Erfahrungen mit ambitionierten Maßnahmen neue Wege gehen wollten, keinen Zugriff auf ähnlich wirkmächtige Finanzierungsinstrumente haben.

Vor diesem Hintergrund entwickelte Social Finance UK, eine Londoner Organisation, in der Expert:innen aus den Bereichen Finanzen, öffentliche Verwaltung und Soziales zusammenarbeiten, die Grundlogik des SIBs. Impact Investor:innen finanzieren hierbei die Erprobung einer neuartigen, d. h. nicht regelfinanzierten, sozialen Intervention, um eine von der öffentlichen Hand gewünschte, vorab klar definierte soziale Wirkung zu erzielen.

Eine Rückzahlung erfolgt seitens des Staates in der Regel zeitverzögert und nur in dem Maße, wie die Wirkung des SIBs auch tatsächlich nachgewiesen werden kann. Impact Investor:innen agieren somit als Vorfinanzierer:innen und Versicherer:innen einer staatlich erwünschten Leistung. Erweist sich die soziale Intervention als erfolgreich, kann sie in die Regelfinanzierung auf-

genommen und so weiterverbreitet werden. Investor:innen werden daraufhin für den Einsatz ihrer Mittel mit einer Verzinsung vergütet. Im Gegenzug tragen diese das finanzielle Risiko, oder einen Teil des Risikos, für den Fall, dass die Intervention nicht erfolgreich ist.

Eine wesentliche Rolle spielt hierbei auch der sogenannte Intermediär, der die Abläufe der SIB-Partnerschaft steuert. Der erste SIB wurde im Bereich der Kriminalprävention durchgeführt. Weitere Handlungsfelder sind seitdem Kinder- und Jugendhilfe, Bildung und Gesundheit.

Idealisierung und harte Kritik

Befürworter:innen der seit 2010 international pilotierten SIB-Partnerschaften sehen in diesem neuartigen Zusammenkommen von Perspektiven eine Chance, zusätzliche Ressourcen zu mobilisieren, um komplexen gesellschaftlichen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen. Der Reiz liegt insbesondere darin, Wirkung – im Gegensatz zu bloßen Aktivitäten – rigoros in den Vordergrund der sozialen Arbeit zu rücken.

Zudem weisen Verfechter:innen auf die in dieser Form vorher unbekannt gemeinsame Interessensbündelung von Staat, sozialen Dienstleistern und Impact Investor:innen hin, die allesamt von der erfolgreichen Pilotierung der sozialen Intervention profitieren. Für viele symbolisiert eine derartige Bündelung von unterschiedlichen Kompetenzen und Systemen gar einen Paradigmenwechsel in der Lösung der sozialen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.

Kritiker:innen sehen in der Einbindung von Impact Investor:innen und der Verknüpfung sozialer Leistungen mit einem monetären Wert den Inbegriff der Ökonomisierung des sozialen Sektors. Das den SIB-Partnerschaften zugrundeliegende Verständnis von Wirkung kann nach dieser Auffassung der Komplexität und Bedeutung der sozialen Arbeit nicht ausreichend Rechnung tragen und macht soziale Notlagen zum Anlageobjekt privater Geldgeber:innen. Die staatliche Verantwortung für seine Bürger:innen werde eher geschwächt als gestärkt. Stattdessen wird auf alternative Maßnahmen zur Stärkung des

Staates bei der Erbringung wichtiger Leistungen hingewiesen.

Vorsichtig optimistische Betrachter:innen wiederum sehen in SIB-Partnerschaften Merkmale für den Wohlfahrtsstaat der Zukunft, der im Rahmen einer wirkungsorientierten Rekalibrierung finanzielle und politische Risiken an private Akteure auslagert und diese so für seinen Modernisierungsprozess strategisch zu nutzen weiß.

Unbestritten ist die Komplexität einer derartigen Zusammenarbeit, bei der sich Fachexpert:innen aus sehr unterschiedlichen Denk- und Handlungslogiken gegenüberstehen, um gemeinsam bei voller Transparenz ein ambitioniertes Wirkungsziel zu verfolgen. Entsprechend groß ist der Bedarf an praktischen Erfahrungswerten.

Hypothese der Bertelsmann Stiftung

Auf Basis von Gesprächen mit Expert:innen aus Sozialwirtschaft, Finanzwirtschaft und öffentlicher Hand und in Abstimmung mit einem spezialisierten Rat aus Expert:innen zur Nutzbarmachung von Instrumenten des Impact Investing in Deutschland, entwickelte die Bertelsmann Stiftung eine Hypothese zum potenziellen Nutzen von SIBs im deutschen Kontext.

Grundsätzlich, so die Annahme, können SIBs – wie auch Impact Investing im Allgemeinen – als komplementäre Ressource zur Stärkung des Staates bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben eine Rolle spielen. Konkret können diese dazu beitragen, mehr Innovation, mehr Prävention, mehr Skalierung von erfolgreichen Ansätzen und insgesamt mehr Wirkungsorientierung im sozialen Handeln zu erzielen. Insbesondere können Zielgruppen in den Blick genommen werden, deren Herausforderungen bisher nicht ausreichend wirkungsvoll gelöst werden konnten.

Das bedeutendste Ziel für die Umsetzung einer SIB-Partnerschaft ist die nachhaltige Verbesserung von Lebenslagen von Menschen mit Unterstützungsbedarf. Budgeteffekte für die öffentliche Hand, indem z. B. Folgekosten gesenkt oder vermieden und daraus resultierende Einsparungen in die soziale Arbeit reinvestiert werden können,

sind ein möglicher Anreiz und positiver Nebeneffekt für die öffentliche Hand. Sie sind jedoch nicht als handlungsleitend zu verstehen.

Die Piloten der Bertelsmann Stiftung

Auf Basis zweier von der Bertelsmann Stiftung initiiertes SIB-Piloten, die von 2017-2022 über einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren in der Stadt Mannheim und im Landkreis Osnabrück umgesetzt wurden, lassen sich für den deutschen Kontext differenzierte Erkenntnisse ableiten.

Der Darstellung der umgesetzten SIB-Partnerschaften folgt eine Diskussion der Erfahrungswerte unter den Gesichtspunkten Zweck, Mehrwert und Grenzen.

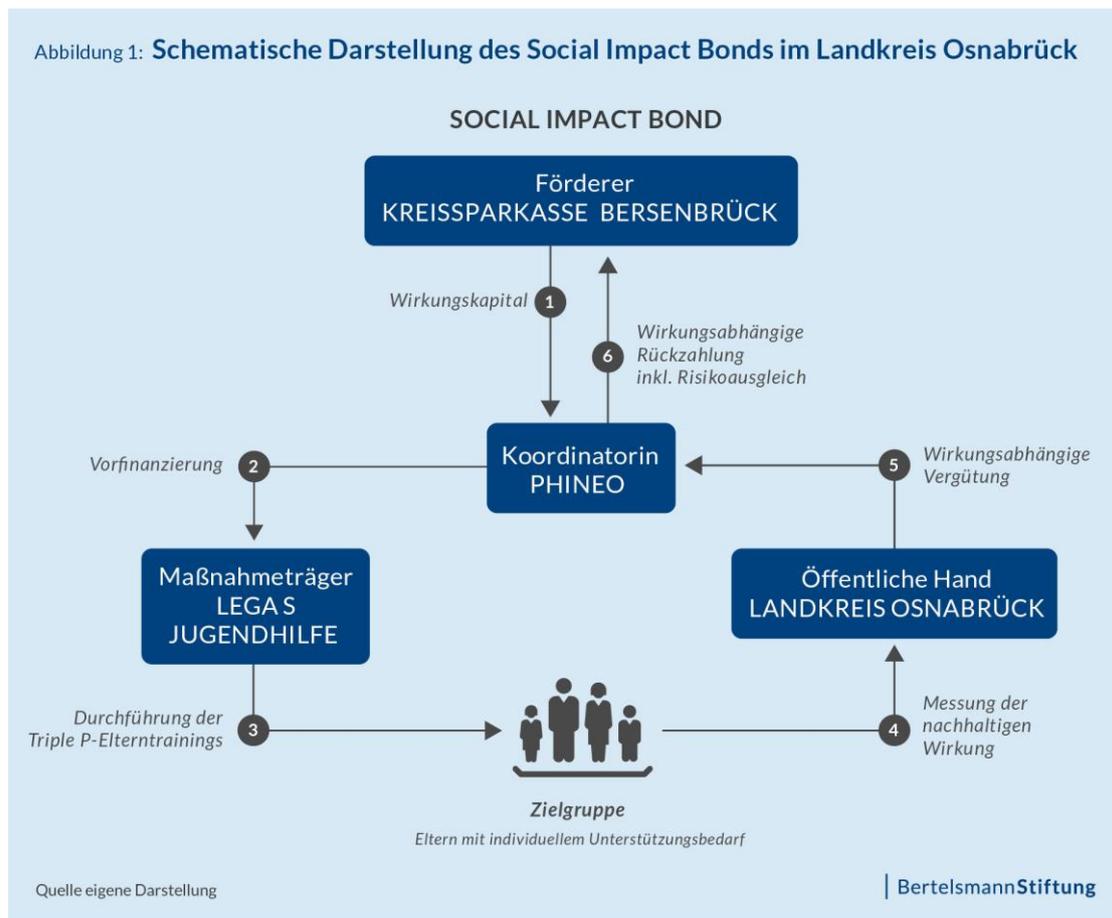
Passgenaue Familienhilfe in Osnabrück

Im Rahmen einer SIB-Partnerschaft führte der Landkreis Osnabrück (LKOS) ein Pilotprojekt zur Stärkung von Prävention im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe durch. Zielgruppe waren Familien mit einem Rechtsanspruch auf eine Hilfe zur Erziehung (HzE), der sich aus einem Unterstützungsbedarf aufgrund familiärer Herausforderungen ergibt. Fachlicher Zweck des SIBs war die Erprobung des evidenzbasierten Elterntrainings Triple P, welches sich in anderen Kontexten als wirksam erwiesen hatte, als Alternative zu herkömmlichen Hilfsformen der HzE und somit als passgenauere Hilfe für weniger intensive Fälle.

Ziel des SIBs war somit zu einer fachlich abgesicherten Erkenntnis zu kommen, ob Familien mit Hilfebedarf eine schnellere, weniger invasive und somit bessere Unterstützung erhalten könnten im Vergleich zu den gängigen regelfinanzierten Hilfeangeboten.

Die Vorfinanzierung des Projektes leistete die ortsansässige Sparkasse Bersenbrück. Als Intermediärin und somit als Entwicklerin und Koordinatorin des Projektes agierte die Phineo gAG, eine gemeinnützige Organisation mit Expertise in den Bereichen wirkungsorientierte Steuerung und Impact Investing sowie in der Umsetzung komplexer Projekte.

Abbildung 1: Schematische Darstellung des Social Impact Bonds im Landkreis Osnabrück



Während der Projektlaufzeit wurden vom LKOS 33 Familien mit einem Anspruch auf HZE für das Elternt raining ausgewählt. Der soziale Dienstleister Lega S Jugendhilfe wurde vom Anbieter Triple P Deutschland geschult und führte auf dieser Basis die Elternt rainings mit den Familien durch. Der Erfolg des Trainings wurde auf Basis klar definierter Kriterien anhand von fachspezifischen Fragebögen zu mehreren Messzeitpunkten sowie anhand der Feststellung, inwiefern innerhalb eines Nachbetrachtungszeitraums von einem Jahr nach Abschluss des Trainings eine andere HZE in Anspruch genommen werden musste, festgestellt.

Im Ergebnis hat sich bei mehr als zwei Dritteln der Familien eine messbare und langfristige Verbesserung ihrer Familiensituation eingestellt. Wie in der SIB-Partnerschaft vereinbart, geht die eingetretene Wirkung mit einer vollumfänglichen Rückzahlung der von der Sparkasse Bersenbrück vorfinanzierten Mittel einher.

Für die erfolgreichen Fallverläufe wurden auf Seiten des LKOS signifikante Kosteneinsparungen im Vergleich zu etablierten HZE erzielt, die eine Verzinsung der Vorfinanzierung ermöglichte.

Der LKOS hat infolge der SIB-Partnerschaft das evidenzbasierte Triple P Elternt raining in das Regelangebot der staatlichen Hilfen aufgenommen.

Bessere Bildungschancen in Mannheim

Im Rahmen einer SIB-Partnerschaft führte die Stadt Mannheim ein Pilotprojekt zur Verbesserung der Bildungschancen von Kindern an einer Grundschule durch. Fachlicher Zweck des SIBs war es zu erproben, inwiefern gezielte Unterstützungsleistungen Grundschüler:innen mit Migrationshintergrund befähigen können, Lernrückstände im Vergleich zu ihren Mitschüler:innen ohne Migrationshintergrund zu verkleinern und auf dieser Basis vermehrt eine gymnasiale Eignung zu erwerben.

Das Ziel des SIBs bestand darin, dazu beizutragen, den Bildungserfolg der Zielgruppe von ihrer sozialen Herkunft zu entkoppeln. Der Chemiekonzern BASF leistete im Rahmen seines gesellschaftlichen Engagements die Vorfinanzierung und Risikoabsicherung des Vorhabens. Als Intermediärin agierte auch hier Phineo.

Die von der Stadt Mannheim formulierte Zielsetzung wurde durch den erstmaligen Einsatz eines Integrativen Schulcampus (ISC) angegangen. Hierbei handelte es sich um eine Zusammenführung unterschiedlicher, separat als wirksam erwiesener Maßnahmen.

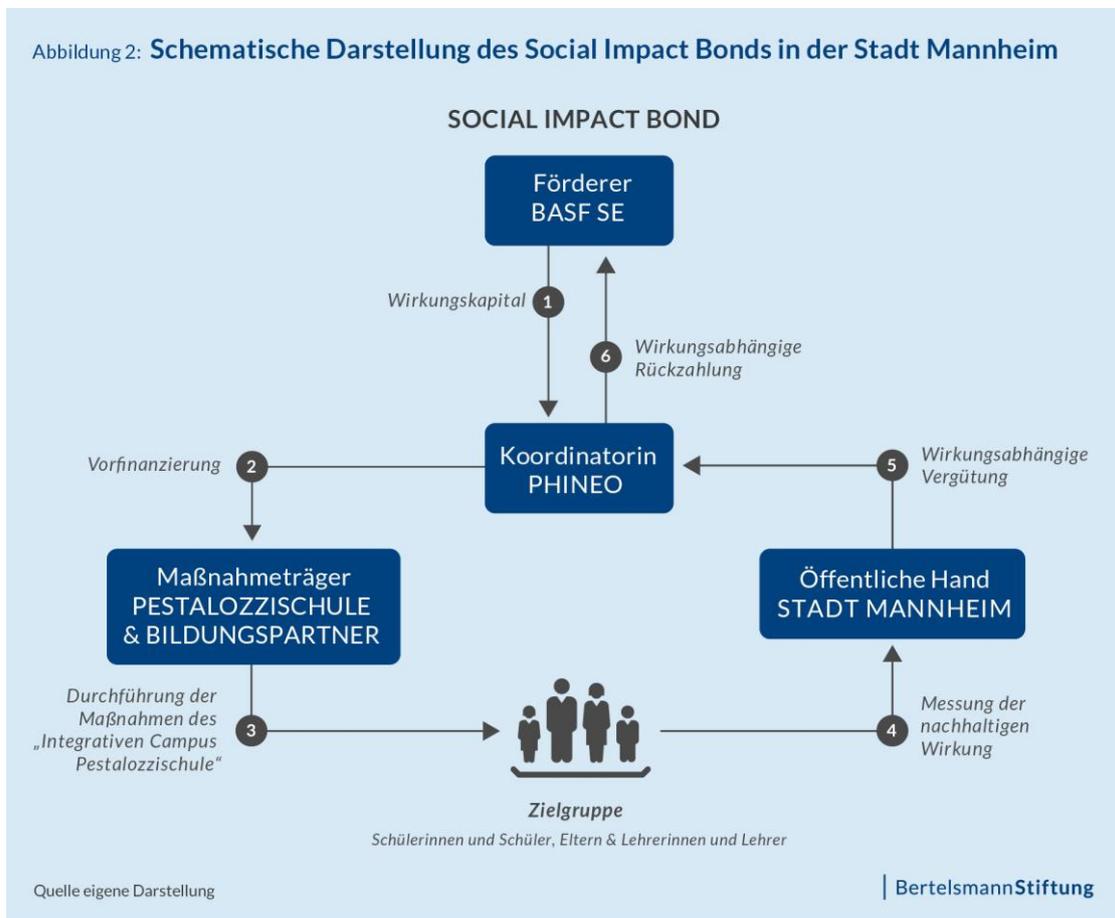
Diese beinhalteten die Förderung kognitiver Fähigkeiten in Deutsch und Mathematik sowie die Steigerung der Selbst- und Sozialkompetenzen der Schüler:innen durch die Teilnahme an Nachmittags-AGs und einer individuellen Begleitung durch Mentor:innen. Zudem wurden Lehrkräfte fortgebildet und eine unterstützende Elternbegleitung angeboten.

Die Evaluation nach Durchlauf zweier Kohorten (ca. 150 Schüler:innen) legt nahe, dass bei der Zielgruppe die gewünschten Wirkungen teilweise bis überwiegend erreicht wurden. Die vorgesehene quantitative Wirkungsmessung konnte jedoch aufgrund der schweren Auswirkungen der Corona-Pandemie, welche eine konstante Beschulung verhinderte, nicht mehr zur finalen Bewertung des ISC herangezogen werden.

Die SIB-Partnerschaft hat bedingt durch die externen Umstände den Wirkungsnachweis, gemessen an der von der Stadt Mannheim formulierten Zielsetzung, nicht erbringen können. Die sich als wirksam erwiesenen Elemente des ISC werden jedoch von der Schule fortgeführt und von der Stadt Mannheim für die Beratung und Entwicklung weiterer Grundschulen genutzt.

Die Stadt und die BASF einigten sich auf eine partnerschaftliche wirkungsunabhängige Rückzahlung, bei der die Kosten für den ISC jeweils zur Hälfte getragen wurden.

Abbildung 2: Schematische Darstellung des Social Impact Bonds in der Stadt Mannheim



Zweck, Mehrwert und Grenzen

Die SIB-Projekte im Landkreis Osnabrück und in der Stadt Mannheim demonstrieren, dass SIB-Partnerschaften in Deutschland grundsätzlich auf den Weg gebracht und erfolgreich zu ihrem Ziel gelangen können. Aus diesen Erfahrungen sowie aus denen von Machbarkeitsstudien für weitere mögliche Anwendungen, die im Austausch mit Akteur:innen der öffentlichen Hand in Deutschland erfolgten, ergibt sich ein erstes Bild zu den Erfolgsfaktoren für diese Vorgehensweise.

Diese gliedern sich in (1) den Zweck, sprich geeignete Anwendungsfälle für eine SIB-Partnerschaft; (2) den Mehrwert, sprich positive Wirkungen von SIBs für lokale Ökosysteme über die Ergebnisse der einzelnen operativen Partnerschaften hinaus; und (3) die derzeitigen Grenzen von SIBs, sprich welche der oben aufgeführten Erwartungen bis heute nicht erfüllt werden konnten.

Zweck von SIBs

Die Eignung für eine SIB-Partnerschaft ergibt sich zunächst aus Kriterien, die vom Intermediär angelegt werden (s. Abbildung 3). Die Aufgabe des Intermediärs ist es, die SIB-Partnerschaft im Sinne der beteiligten Akteure - öffentliche Hand, sozialer Dienstleister, sozialer Förderer - zu strukturieren und auszuhandeln.

Aus Sicht der öffentlichen Hand wiederum ergeben sich erfahrungsgemäß drei verschiedene Bedarfslagen, für die eine SIB-Partnerschaft grundsätzlich in Betracht gezogen wird. In Kombination mit den Kriterien des Intermediärs ergibt sich die Legitimierung für eine Umsetzung.

Grüne Wiese: Erprobung präventiver, innovativer Interventionen zur fachlich-qualitativen Verbesserung der Leistungserbringung

Die öffentliche Hand setzt auf eine SIB-Partnerschaft zur Finanzierung eines vielversprechenden, aber in dieser Form noch unerprobten Lösungsansatzes im Bereich der freiwilligen staatlichen Leistungen. Die SIB-Partnerschaft bewirkt somit die Durchführung einer zusätzlichen Intervention, welche sonst nicht zu erwarten gewesen wäre, bzw. ermöglicht es, eine als zusätzliches Angebot geplante Intervention mit erhöhter Wirkungsorientierung und entsprechend erhöhten Erfolgsaussichten durchzuführen. Als Beispiele für diesen Anwendungsfall können der SIB-Pilot in Mannheim zur Verbesserung der Bildungschancen von Grundschüler:innen und der erste SIB-Pilot in Deutschland in Augsburg mit dem Ziel, den Übertritt Schule/Beruf zu verbessern, herangezogen werden. Weitere Explorationen wurden u.a. in den Feldern Einsamkeit und frühkindliche Prävention durchgeführt.

Abbildung 3: **SIB-Kriterien aus Sicht des Intermediärs:**

Eignung der Problemstellung	<ul style="list-style-type: none"> • Klar definierte, hinreichend große und erreichbare Zielgruppe • Relevantes soziales Problem mit Versorgungslücken • Eindeutig messbare soziale Wirkung • Darstellbare finanzielle Wirkung
Eignung der Intervention	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Skalierbarkeit und Replizierbarkeit der Intervention • Nachweislich hohes Wirkungspotenzial der Intervention • Hoher Innovationsgehalt der Intervention vor Ort • Erfahrener, professioneller und wirkungsorientierter Maßnahmeträger
Ökonomische Anforderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Bereitschaft der öffentlichen Hand zu einer wirkungsorientierten Vergütung • Spielraum für eine risikoadäquate Prämie für wirkungsorientierte Investoren

Neue Räume: Erprobung präventiver, innovativer Interventionen zur fachlich-qualitativen und wirtschaftlichen Verbesserung der Leistungserbringung

Die öffentliche Hand setzt auf eine SIB-Partnerschaft zur Effizienzsteigerung sowohl innerhalb als auch außerhalb des bestehenden Bereichs der staatlichen Regelfinanzierung. Derartige Effizienzgewinne können insbesondere durch innovative und/oder präventive alternative Maßnahmen erzielt werden. Ziel der SIB-Partnerschaft ist also eine Verbesserung bestehender Angebote. Als Beispiel für diesen Anwendungsfall kann der SIB-Pilot im Landkreis Osnabrück zur Stärkung der Prävention in den Hilfen zur Erziehung herangezogen werden. Das Thema Rückkehr junger Menschen aus stationärer Unterbringung in die Herkunftsfamilie wurde ebenfalls exploriert.

In die Fläche: Verbreitung präventiver, innovativer und bereits anerkannter Interventionen

Die öffentliche Hand setzt auf eine SIB-Partnerschaft, um eine als wirkungsvoll anerkannte Intervention, die bisher keine angemessene Berücksichtigung in der öffentlichen Auftragsvergabe gefunden hat, zu verbreiten. Dies geschieht tendenziell im Bereich der freiwilligen Leistungserbringung. Die SIB-Partnerschaft integriert somit staatlich oder philanthropisch finanzierte Modellprojekte in den öffentlichen Finanzierungsrahmen, die beachtenswerte Erfolge aufweisen konnten oder erfolgreiche und auf weitere Entwicklungsschritte hoffende Sozialunternehmen. Explorationen für diesen Anwendungsfall wurden u.a. in den Feldern Kriminalprävention und Arbeitsmarktintegration durchgeführt.

Mehrwert von SIBs: Wirkungen in das Ökosystem der beteiligten Akteure

Ambitionierte Zielsetzungen und erhöhter Wirkungsanspruch

Während das Wirkungsziel einer SIB-Partnerschaft grundsätzlich von der öffentlichen Hand ausgeht, ist es in seiner finalen Form das Ergebnis eines intensiven Entwicklungsprozesses mit den Projektbeteiligten. Im Ergebnis kommt es auf

der Grundlage einer fundierten Wirkungslogik zu einer Balance zwischen Ambition, beispielsweise durch Hinzunahme neuer Wirkungskriterien, und Realismus.

Der erhöhte Wirkungsanspruch beinhaltet auch, dass der Erfolg der zu erprobenden Intervention anhand beobachtbarer Veränderungen, sogenannter Outcomes, und weniger über operative Kennzahlen gemessen wird. Das Wirkungsmanagement ist für Projektbeteiligte oftmals neu und liefert zentrale Daten über den Projektfortschritt.

Sämtliche Beteiligte tragen im Projektverlauf die Verantwortung für eine gelungene Umsetzung. Auf Grundlage der Wirkungsdaten wird eine wirkungsorientierte Projektsteuerung durchgeführt und die Projektaktivitäten im Rahmen eines kontinuierlichen Lernprozesses auf die gewünschten Ergebnisse in der Zielgruppe hin angepasst.

Budgeteffekte

Der präventive und innovative Charakter der zu erprobenden Intervention erlaubt nicht selten auch eine wirtschaftlichere Leistungserbringung. Zu positiven Budgeteffekten kann es zum Beispiel durch die Vermeidung von Folgekosten oder langfristigeren gesamtgesellschaftlichen Einsparpotentialen in der Zukunft kommen. Während Ersteres zumindest modellhaft gut kalkulierbar ist, ist Zweiteres zum Zeitpunkt der SIB-Umsetzung weniger greifbar.

Als Anreizfaktor für eine SIB-Partnerschaft spielen aber selbst die greifbareren Einsparungen für die öffentliche Hand grundsätzlich eine untergeordnete Rolle, da das Handeln der öffentlichen Hand ohnehin dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit unterliegt. Nur in Kombination mit einer fachlich fundierten Verbesserung der Leistungserbringung kommt der Mehrwert potenzieller Einsparungen zum Tragen.

Kommt es infolge einer erfolgreichen Intervention tatsächlich zu Minderaufwendungen auf Seiten der öffentlichen Hand, oder werden wirkungsorientierte Rückzahlungen von den Impact Investor:innen erneut eingesetzt, kann ein Präventi-

onskreislauf in Gang gesetzt werden. Dies erfolgte beispielsweise im Landkreis Osnabrück, indem die öffentliche Hand ihre Einsparungen für weitere präventive Angebote für Familien im Landkreis nutzt, und die Sparkasse Bersenbrück ihre Risikoprämie erneut gemeinnützig einsetzt.

Anreiz für neue Formen der Zusammenarbeit

Das SIB-Konstrukt ist darauf ausgelegt, neue Partner:innen bei der Bewältigung hartnäckiger sozialer Probleme zu aktivieren. Die entstehende Partnerschaft aus Akteuren unterschiedlicher Sektoren bietet die Chance, neue Expertise und Ressourcen einzubeziehen.

In Sachen Expertise können Akteure bzw. Träger mit gleichen Zielsetzungen zusammengebracht werden, um ein Problem mit vereinten Kräften durch aufeinander einzahlende und abgestimmte Aktivitäten zu lösen. Hier besteht ein enger Bezug zum Prinzip des gemeinsamen Wirkens (engl. collective impact), ein in der Philanthropie entwickeltes Konzept für gemeinsamen systemischen Wandel.

In Sachen Ressourcen bietet die Einbindung von Impact Investor:innen eine Quelle zur Vorfinanzierung präventiver und innovativer Interventionen. Zwar werden diese Mittel von der öffentlichen Hand im Erfolgsfall zurückgezahlt, und dies ggfs. verzinst, und können daher im Vergleich zu herkömmlichen Projektfinanzierungen zu ähnlichen Interventionskosten führen. Allerdings kann durch die SIB-Partnerschaft auch eine im Vergleich erhöhte Kooperationsbereitschaft, Wirkungsorientierung und Erfolgswahrscheinlichkeit herbeigeführt werden.

Zudem können aus Sicht der öffentlichen Hand durch die Einbindung des Intermediärs wesentliche und aufwendige Aufgaben, wie beispielsweise die wirkungsorientierte Steuerung, professionalisiert und/oder ausgelagert werden.

Auslagerung der von der öffentlichen Hand getragenen Risiken

Eine SIB-Partnerschaft kann aus Sicht der öffentlichen Hand Projektrisiken, die im Zusammenhang mit der erstmaligen Umsetzung einer

präventiven oder innovativen Maßnahme stehen, auf beteiligte Akteure verlagern.

Durch das Prinzip der wirkungsabhängigen Rückzahlung, bei der die öffentliche Hand nur für die eingetretene Wirkung aufkommt, können vor allem die finanziellen Risiken für die Umsetzung der Intervention auf Impact Investor:innen übertragen werden.

Das Wirkungsmanagement durch den Intermediär mildert durch die stetige wirkungsorientierte Projektsteuerung Umsetzungs- und Wirkungsrisiken und ermöglicht gleichzeitig einen kontinuierlichen, flexiblen und pragmatischen Lern- und Verbesserungsprozess.

Nachhaltige Wirkungen

Eine SIB-Partnerschaft stößt Veränderungen auf unterschiedlichen Ebenen an. Im Fokus stehen die positiven Wirkungen bei der Zielgruppe, die möglichst langfristig anhalten sollen. Bei der Festlegung der Projektlaufzeit einer SIB-Partnerschaft werden zur Feststellung nachhaltiger Wirkungen zeitlich sinnvolle Nachbetrachtungszeiträume eingebaut. Die Möglichkeiten einer Langzeitbetrachtung sind durch das natürliche Projektende der SIB-Partnerschaft allerdings begrenzt.

Werden die gewünschten Wirkungen einer Intervention durch eine SIB-Partnerschaft bestätigt, erfolgt idealerweise die Übernahme in das Regelangebot der öffentlichen Hand. Auf diese Weise können im Anschluss an einen SIB Interventionen in der Fläche ausgerollt und die Zielgruppe flächendeckend besser versorgt werden. Kann kein ausreichender Wirkungsnachweis erbracht werden, bleibt zumindest der Gewinn wertvoller Erkenntnisse zur Versorgung der Zielgruppe, auch wenn der entscheidende Anstoß für die Verbreitung ausbleiben sollte.

Die Merkmale der Zusammenarbeit, die eine SIB-Partnerschaft auszeichnet, können bei den Beteiligten neue Impulse für ihre weitere Arbeit setzen. So ist es beispielsweise denkbar und erwünscht, dass die Wirkungsorientierung, die ei-

nem SIB immanent ist, als neu entwickelte Kompetenz auch nach Beendigung der Partnerschaft für zukünftige Vorhaben zur Verfügung steht.

Grenzen von SIBs

Hohe Projektsteuerungskosten

Zum heutigen Stand wird für den Aufbau einer SIB-Partnerschaft eine intensive Initiierungsleistung benötigt. Hinzu kommt ein erheblicher Finanzierungsbedarf für die Entwicklung und Verwaltung der in der Regel mehrjährigen Projekte, oft extern unterstützt von einem hochspezialisierten Intermediär.

Die vom Intermediär geleisteten *Entwicklungsleistungen* bestehen aus der Gestaltung der Intervention, Vertragsverhandlungen mit der öffentlichen Hand sowie mit dem sozialen Dienstleister, der Akquise eines sozialen Förderers sowie in der Integration der neuen Intervention in bestehende Prozesse. Die *Verwaltungsleistungen* eines SIBs bestehen aus Reporting, Wirkungsmanagement, Finanzmanagement, Betreuung der operativen Umsetzung der Maßnahmen, interne und externe Kommunikation und ggfs. die Betreuung einer externer Evaluation.

Stand heute ist es nicht gelungen für die Leistung des Intermediärs ein tragfähiges Geschäftsmodell zu entwickeln. Dies wiederum erfordert ein signifikantes finanzielles Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure, wie z. B. Stiftungen, um sowohl den Anstoß als auch die Umsetzung zu ermöglichen. Dieser Umstand ist nach vorne blickend nicht tragbar.

Ansätze zur Senkung derartiger Kosten sind zum einen die Stärkung von Intermediären mit ausgeprägtem fachlichem Wissen für das jeweilige soziale Feld, um die öffentliche Hand insbesondere bei der Projektentwicklung noch effizienter zu unterstützen. Idealerweise erfolgen auf Basis der grundsätzlichen Vorstellung der öffentlichen Hand zügig realistische Umsetzungsvorschläge.

Einzelne Aspekte der Entwicklungs- und Verwaltungskosten können zwar auf Basis von Erfahrungswerten optimiert und standardisiert werden,

beispielsweise rechtliche Fragen, die sich im Zusammenhang mit der SIB Entwicklung stellen, oder Wirkungsmessung mit Hilfe digitaler Tools; gleichwohl ist eine SIB-Partnerschaft per Definition in Bezug auf ihren inhaltlichen Kern – sprich, Zielvorstellung und Interventionsdesign - ein Unikat und bleibt somit begrenzt replizierbar.

Die Bereitstellung von Fördermitteln auf Seiten der öffentlichen Hand zur Ermöglichung von erfolgreichen Pilotprojekten, z. B. durch technische Assistenz oder der Ko-Finanzierung von wirkungsorientierten Auszahlungsversprechen, ist international mittlerweile verbreitet und unter dem Begriff „Outcomes Funds“ bekannt. Auch in Deutschland ist dieser Ansatz grundsätzlich denkbar, beispielsweise mit Unterstützung von Geldern aus EU-Strukturfonds, wie es in Finnland, Portugal oder den Niederlanden bereits erfolgt.

Ansprechpartner:innen auf Seiten der öffentlichen Hand für die oft ressourcenintensiven Projektentwicklung wären ein weiterer hilfreicher Ansatz, um die im Tagesgeschäft stark eingebundenen Entscheidungsträger:innen zu entlasten.

Fehlende Akzeptanz privater Finanzmittel

Die Einbindung privater Finanzmittel bei der Erbringung staatlicher Leistungen trifft auf einige Vorbehalte. Die Grundidee einer Auslagerung von Risiken seitens der öffentlichen Hand auf private Förderer jeglicher Art ist im System sozialer Dienstleistungen noch relativ schwach ausgeprägt.

Konkrete Befürchtungen sind eine Beschneidung der staatlichen Qualitätshoheit und eine Verschiebung staatlicher Verantwortung in den privaten Sektor. Hier ist jedoch festzustellen, dass in einer SIB-Partnerschaft die Machtverhältnisse sehr genau gesteuert werden können, wodurch die hoheitlichen Befugnisse der öffentlichen Hand gewahrt bleiben.

Ein weiterer Vorbehalt ist, dass die Intervention auch durch öffentliche Mittel zu geringeren Kapitalkosten finanziert werden könnte. Hier wiederum ist festzustellen, dass in dem Fall das volle Projektrisiko vom Staat zu tragen wäre und

weitere Vorteile wie eine erhöhte Wirkungsorientierung, Flexibilität und Innovationskraft ausbleiben.

Die Verzinsung im Sinne einer Risiko-/Erfolgsprämie der eingesetzten Mittel bei nachweislich erreichter Wirkung scheint in Deutschland ebenfalls weniger Akzeptanz zu finden als in angelsächsischen Regionen. Besonders eine Verzinsung in marktüblicher Höhe entsprechend ähnlich risikoreicher Vorhaben wird im Umfeld der öffentlichen Hand oft ausgeschlossen.

Größere Akzeptanz finden hingegen Konzepte mit einer geringen Verzinsung z. B. auf Inflationsniveau oder mit einer gänzlich philanthropischen Ausrichtung. Insofern braucht es philanthropische Förderer und Impact Investor:innen, die bereit sind, im Sinne der Wirkung teilweise auf finanzielle Rendite zu verzichten.

Über das passende Risiko-Rendite-Profil hinaus ist es der öffentlichen Hand erfahrungsgemäß wichtig, Partner:innen einzubinden, die die Werte und Einstellungen der öffentlichen Hand teilen.

Fehlende Nachfrage

Vor dem Hintergrund der zahlreichen gesellschaftlichen Herausforderungen mit denen die öffentliche Hand täglich konfrontiert ist, können SIBs auf einer gewissen Abstraktionsebene fast immer einen Hebel darstellen, um innovative und präventive Lösungen zu erproben.

Die objektiven Kriterien des Intermediärs in Kombination mit den realen Bedarfslagen der öffentlichen Hand ergeben jedoch eher selten einen „perfekten Anwendungsfall“, sprich eine Ausgangslage, bei der eine SIB-Partnerschaft mit den zusätzlichen Aufwänden eine offensichtlich attraktivere Lösung im Gegensatz zu einer herkömmlichen Herangehensweise darstellt.

Insbesondere bedarf es eines besonderen Chance-Risiko-Profiles, um eine SIB-Partnerschaft zu begründen - also, die Aussicht auf entscheidende Wirkungsgewinne, bei gleichzeitigem Vorliegen eines realen Risikos, dass das Vorhaben nicht erfolgreich ist. Aufgrund des verhältnismäßig niedrigen Risikoprofils bei der oben geschilderten Bedarfslage „In die Fläche“ konnten zum Beispiel aus Sicht der öffentlichen Hand zusätzliche Aufwände, inkl. der im Erfolgsfall zu leistenden Zinszahlungen, bisher nicht gerechtfertigt werden.

Selbst beim Vorliegen eines geeigneten Risiko-Chancen-Profiles, so die Erfahrung, dürfen sich erfahrungsgemäß die Präventionsgewinne und Kosteneinsparungen auf Seite der öffentlichen Hand nicht zu sehr über verschiedene Ressorts oder Verwaltungsebenen verteilen. Zwar kann ein SIB verschiedene Akteure zusammenbringen, jedoch sollte grundsätzlich auf Seiten der öffentlichen Hand der wirtschaftliche Anreiz ausreichend groß sein und mit einer klaren Zuständigkeit zusammenfallen.

Fazit und Ausblick

Der Aufbau sektorübergreifender Partnerschaften, die ambitionierte staatliche Akteure, hochmotivierte Sozialunternehmen und wirkungsorientierte Kapitalgeber:innen zusammenbringen, um auf dieser Basis innovative Lösungen für komplexe soziale Problemlagen zu erproben, trifft in Deutschland auf Gehör. Die Praxis zeigt, dass SIB-Partnerschaften für wichtige Problemlagen einen attraktiven Lösungsansatz darstellen können.

Die in Deutschland von der Bertelsmann Stiftung initiierten SIB-Partnerschaften waren im Sinne ihrer eigenen Zielsetzungen größtenteils erfolgreich und wurden von Externen auch in ihrer Grundkonstruktion positiv evaluiert. Im deutschen Kontext, so die Erfahrung aus der operativen und aus der konzeptuellen Auseinandersetzung mit diesem Instrument, stoßen eher gering verzinste bzw. philanthropisch ausgerichtete und im freiwilligen Bereich stattfindende SIB-Partnerschaften auf niedrigere Hürden.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass SIBs in ihrer derzeit bekannten Form nicht nur eine besondere Art der Lösungsstrategie darstellen, sondern sich in Deutschland eher besondere, seltenere Problemstellungen eignen. Die voraussetzungsreichen Bedingungen für die Legitimierung eines SIBs, als Alternative zu anderen Formen der Projektfinanzierung, bilden die wohl entscheidende Hürde für die Verbreitung des SIB-Modells als standardisiertes Instrument im Werkzeugkasten der öffentlichen Hand.

Die attraktive Idee einer Interessensbündelung von Staat, sozialen Dienstleistern und Impact Investor:innen erscheint unter den derzeitigen Umständen noch zu selten realisierbar, um den ursprünglichen in sie projizierten Hoffnungen vollständig Rechnung tragen zu können.

Entsprechend kommt es in der Praxis oftmals zu Abweichungen von dieser Grundidee, insbesondere durch Einbindung von philanthropisch motivierten Förderern oder durch Rückgriff auf vereinfachte Formen wirkungsorientierter Finanzierung.

Unabhängig von dem ambitionierten Gesamtstruktur der SIB-Partnerschaft in Reinform können jedoch auch einzelne prägende Aspekte, wie das Prinzip der wirkungsorientierten Vergütung und Steuerung Eingang in die öffentliche Vergabe- und Beschaffungspraxis finden. Mit Blick auf diese wertvollen Impulse erscheint es zukünftig wichtig, den erwiesenermaßen hohen Wert von SIB-Partnerschaften und den ihr zugrundeliegenden Ideen mit einer in diese Richtung angepassten Erwartungshaltung zu begegnen. So kann das Potential von SIBs weiter realisiert werden.

Wesentliche Gelingensbedingungen hierfür sind eine *Steigerung der Bekanntheit von SIBs* als grundsätzlicher Lösungsansatz auf Seiten der öffentlichen Hand, um damit weitere sinnvolle Anwendungsfälle zu erschließen, die *Verminderung der Kosten des Intermediärs* durch Standardisierung und anteilige Übernahme der Kosten durch die öffentliche Hand, und die *gezielte Aktivierung von philanthropischen Förderern und Impact Investor:innen* mit Interesse an dem durch SIBs ermöglichten wiederholten Einsatz ihrer Gelder, um lokale Präventions- und Innovationskreisläufe hervorzurufen.

So kann die Anwendung eines innovativen Instruments weiter vorangebracht werden, im Interesse unterversorgter, benachteiligter Zielgruppen und als Ausdruck einer höchst wünschenswerten Form des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Literatur

Benford, J., Birnbaum, J. und Dombrowski, K. (2014). "Wirkungsorientiertes Investieren. Neue Finanzierungsquellen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen". Hg. v. *National Advisory Board und Social Impact Investment Taskforce (SIITF)*. o.O. ([Link](#))

Government Outcomes Lab (2022). Knowledge Bank. Oxford. ([Link](#))

Gustafsson-Wright, E., Osborne, S. und Massey, M. (2020). "Measuring the Success of Impact Bonds". *Policy Brief Serie*. o.O. ([Link](#))

Hornung, M. (2017). „Prävention in den Hilfen zur Erziehung stärken im Landkreis Osnabrück“. *Informationsblatt*. Gütersloh. ([Link](#))

Hornung, M (2017). „Bildungschancen für Kinder verbessern in der Stadt Mannheim“. *Informationsblatt*. Gütersloh. ([Link](#))

Nyssing, C. (2023). „Abschlussbericht: Prävention in den Hilfen zur Erziehung stärken im Landkreis Osnabrück“. *Abschlussbericht*. Gütersloh. (Link folgt)

Nyssing, C. (2023). „Abschlussbericht: Bildungschancen für Kinder verbessern in der Stadt Mannheim“. *Abschlussbericht*. Gütersloh. (Link folgt)

Williams, J. (2019). "From Visions of Promise to Signs of Struggle. Exploring Social Impact Bonds and the Funding of Social Services in Canada, the US, and the UK". Toronto. ([Link](#))

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh

Armando Garcia Schmidt
Telefon: +49 5241 81-81543
armando.garciaschmidt@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thieß Petersen
Telefon: +49 5241 81-81218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Eric Thode
Telefon: +49 5241 81-81581
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

Titelbild: © Feodora - stock.adobe.com

Autor:innen | Kontakte

Jake Benford
Senior Project Manager
Europas Zukunft
Telefon: +49 173 730 64 78
jake.benford@bertelsmann-stiftung.de

Cornelia Nyssing
Project Manager
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
Telefon: +49 5241 81-81465
cornelia.nyssing@bertelsmann-stiftung.de

ISSN: 2751-7373