

SOCIAL IMPACT BONDS EIN LEITFADEN FÜR DIE PRAXIS

AUTORINNEN

PROF. MARIANA CHRISTEN JAKOB

CEO & FOUNDER SEIF – DRIVING SOCIAL INNOVATION

ANDREA GÄUMANN

BERATERIN – BHP BRUGGER UND PARTNER AG

UNTERSTÜTZT VON

— GEBERT RÜF STIFTUNG —



HIRSCHMANN STIFTUNG

Vorwort	3
1.0 Einleitung: Was ist ein SIB?	4
2.0 Bisherige Erfahrungen mit SIBs in Europa	7
2.1 Ein Überblick	8
2.2 Soziale Problemfelder	9
2.3 Erste Ergebnisse auf Projektebene	9
2.4 Impulse und Entwicklungen auf der Systemebene	10
2.5 Wichtige Erkenntnisse	11
2.6 Entwicklung des SIB-Modell	11
3.0 Interview mit Jane Newman, Social Finance	18
4.0 Rollen und Akteure	22
5.0 Phasen eines Social Impact Bonds	27
5.1 Festlegung der Intervention	28
5.2 Gestaltung des Vertrages	28
5.3 Strukturierung des Instruments	29
5.4 Kapitalbeschaffung	29
5.5 Management des Projekts	30
5.6 Abschluss	30
6.0 Interview mit Werner Riedweg et al., HSLU	33
7.0 Fallbeispiel Social Impact Bond Bern	35
7.1 Übersicht	36
7.2 Entstehung	37
7.3 Finanzierung	37
7.4 Motivation der Hauptakteure	38
7.5 Wirkungsmessung	39
7.6 Bisherige Erfahrungen	40
8.0 Kritische Stimmen und Weiterentwicklungen	41
9.0 Die Schweiz und die internationale Perspektive	44
10.0 Interview mit Björn Strüwer, Roots of Impact	46
Referenzen und Links	49

IMPRESSUM

Autorinnen

Prof. Mariana Christen Jakob, CEO & Founder seif – Driving Social Innovation
 Andrea Gäumann, Beraterin BHP – Brugger und Partner AG

Initianten

BHP – Brugger und Partner AG, Lagerstrasse 33, 8004 Zürich
 seif – Driving Social Innovation, Heinrichstrasse 267, 8005 Zürich

Unterstützt von

Gebert RUF Stiftung
 Hirschmann Stiftung

VORWORT

Social Impact Bonds (SIB) sind neuartige Finanzierungsinstrumente im sozialen und öffentlichen Sektor, welche mit neuen Formen der Zusammenarbeit die soziale Wirkungsmessung ins Zentrum stellen. In Europa und insbesondere in England sind solche Projekte seit 2010 initiiert worden und in der Zwischenzeit liegen erste Ergebnisse vor. Verschiedene Berichte, Auswertungen und Artikel wurden seit den Anfängen publiziert, zum überwiegenden Teil aber auf Englisch und in einer fachlich anspruchsvollen Sprache.

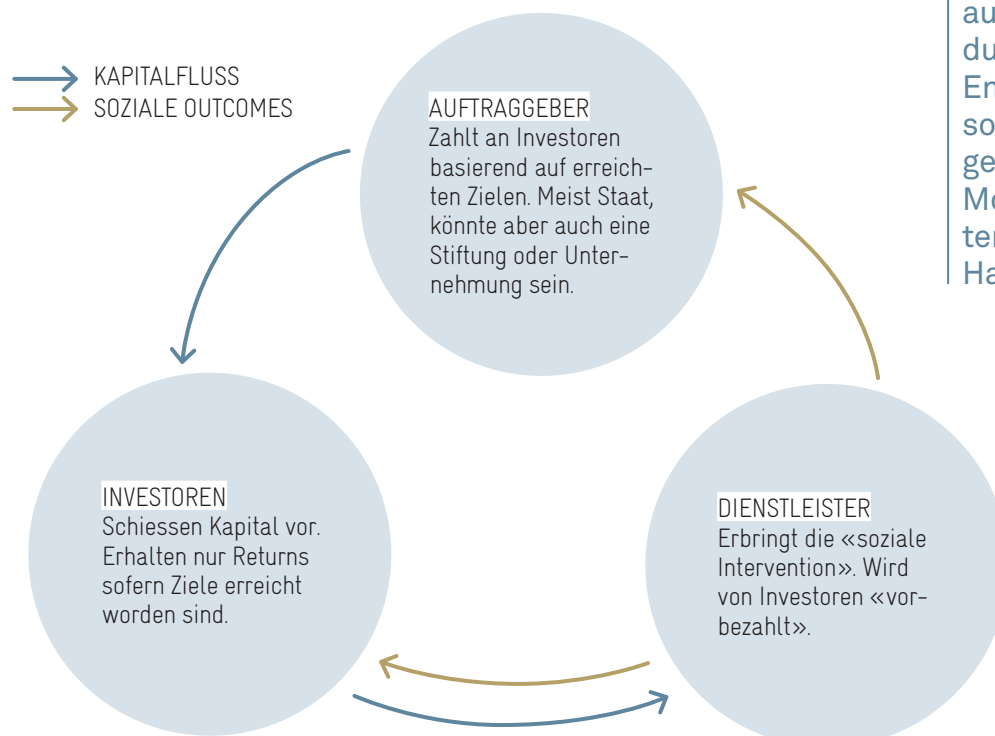
Der vorliegende Leitfaden für die Praxis will hier einen Kontrapunkt setzen und die wichtigsten Ergebnisse für ein deutschsprachiges Publikum in einer praxisnahen Sprache zusammenfassen. Welches sind die wichtigsten positiven, aber auch schwierigen Erfahrungen im europäischen Umfeld? In welchen Themenbereichen bieten sich SIBs besonders an? Was sind die Rollen der verschiedenen Akteure und wie müssen die Prozesse aufgesetzt werden, damit ein Projekt erfolgreich gestartet und umgesetzt werden kann? Der Leitfaden vermittelt «Best Practice» Beispiele, welche als Anregung für einen Schweizer SIB dienen können, möchte aber auch die kritischen Stimmen zu Wort kommen lassen und die Frage nach zukünftigen Entwicklungen in diesem Feld stellen. Im Zentrum steht dabei das Ziel der beiden Autorinnen und ihren Organisationen, das Thema SIB auch in der Schweizer Landschaft anzuregen. Wie sieht eine Implementierung im stark segmentierten Sozialwesen aus? Die Autorinnen hoffen mit diesem Leitfaden die Diskussionen auch im Schweizer Kontext anstossen zu können.

1.0
EINLEITUNG:
WAS IST EIN
SIB?

Social Impact Bonds (SIBs) bieten eine neue Möglichkeit, innovative Ansätze im sozialen Sektor mit Hilfe von privaten Investoren zu testen. Sie stellen einen mehrjährigen Vertrag dar, mit dem soziale Massnahmen von privaten Investoren vorfinanziert werden. Die Rückzahlung des eingesetzten Investitionskapitals ist vom Erfolg der sozialen Massnahme abhängig. Gängige Begriffsbezeichnungen sind auch Sozialer Wirkungskredit (Deutschland), Pay for Success Bond (Vereinigte Staaten) oder Social Benefit Bond (Australien). Entgegen der Bezeichnung «Bond» handelt es sich bei SIBs jedoch nicht um Anleihen, sondern um Darlehen, deren Rückzahlung und Verzinsung davon abhängen, wie gut es gelungen ist, ein soziales Problem zu lösen.

Ziel der Kooperation ist es, ein bestimmtes soziales Problem durch präventive Massnahmen (auch als Intervention bezeichnet) zu lindern bzw. diesem Problem vorzubeugen. SIBs binden private Investoren in soziale Programme ein und schütten dabei nur eine Rendite aus, wenn vordefinierte Ziele erreicht werden. Grundvoraussetzung dabei ist, dass ein Dienstleistungsanbieter mittels einer Intervention mehr Staatsausgaben sparen kann als die Intervention Kosten verursacht.

Ganz vereinfacht lässt sich ein SIB-Modell mit drei Kern-Akteuren darstellen: Auftraggeber, Dienstleister und Investoren. In der Praxis gibt es verschiedene konkrete Ausgestaltungen dieses Modells, auch in Abhängigkeit davon, ob das Modell mit einem Intermediär aufgebaut wird oder nicht (vgl. Kapitel 2). Auf die verschiedenen Rollen und Akteure wird in Kapitel 4 genauer eingegangen.



WIRKUNGS- VERTRAG

Neben dem SIB-Modell mit seinen idealtypischen drei Kern-Akteuren finden sich in verschiedenen Ländern unterschiedliche Formen von «Impact Contracts». Solche Wirkungsverträge sind Verträge zwischen Behörden und Dienstleistern bzw. sozialen Organisationen, welche sich für die finanzielle Leistungserbringung an der Wirkungsmessung orientieren. Es werden auch Begriffe wie «payment for success» oder «payment by results» verwendet. Die Vorleistung eines Investors fällt dabei weg und damit auch die Übernahme des Risikos durch einen dritten Akteur. In England gibt es Beispiele, dass solche Verträge bessere Wirkungen erzielen als herkömmliche Modelle, in denen ein festgelegter Service durch die öffentliche Hand finanziert wird.

WANN LOHNT ES SICH, EINEN SIB ANZUDENKEN?

- › Eine gibt eine Zielgruppe mit komplexen Bedürfnissen, es ist jedoch nicht klar, wie diese Bedürfnisse am besten angegangen werden sollen.
- › Die gegenwärtigen Ausgaben zur Lösung eines sozialen Problems führen zu schlechten oder nicht-identifizierbaren Ergebnissen.
- › Es gibt interessante neue Interventionsansätze, die mit Unterstützung von externen Investitionen und Risikokapital getestet werden könnten.
- › Es führt für den Staat und die Gesellschaft zu hohen finanziellen und politischen Kosten, wenn das soziale Problem nicht angegangen wird.
- › Es gibt eine grundsätzliche Offenheit von Staat, sozialem Sektor und Investoren, neue Ansätze bezüglich Risikoteilung, erfolgsabhängiger Zahlung, Zusammenarbeit und Rollenverteilung zu testen.
- › Es sollen präventive, innovative Interventionen finanziert werden, welche die Wurzeln von verschiedenen sozialen Herausforderungen behandeln.

2.0
BISHERIGE
ERFAHRUNGEN
MIT SIBS
IN EUROPA

2.1 EIN ÜBERBLICK

2010 wurde in England der erste Social Impact Bond (SIB) durch Social Finance UK initiiert, der Peterborough SIB. Dies war das erste Mal, dass ein Modell erprobt wurde, welches die soziale Wirkungsmessung ins Zentrum stellt und die Finanzleistungen direkt an die vereinbarte Zielerreichung koppelt. Das Ziel dieses ersten SIBs war die gesellschaftliche Integration von ehemaligen Strafgefangenen.¹ Das innovative Projekt ist auf grosse Beachtung gestossen und löste in der Folge im Sozialbereich eine Welle von weiteren SIB-Gründungen aus mit Schwerpunkt in den angloamerikanischen Ländern. Bis Mitte 2016 wurden insgesamt 60 solche SIB-Projekte in 15 Ländern ins Leben gerufen. Vor allem in den Jahren zwischen 2014 und 2016 fällt ein starkes Wachstum auf.²

Die Entwicklung des Social Impact Bond Markets

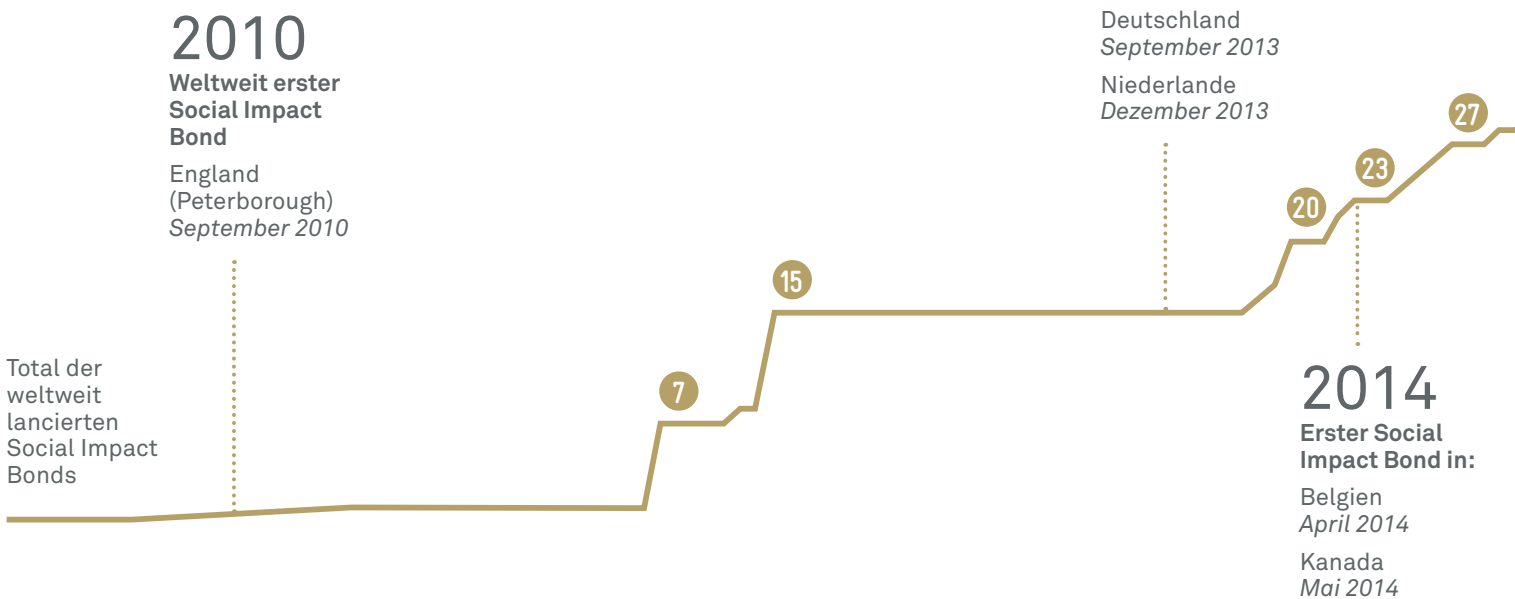


Abbildung 2: In Anlehnung an Social Impact Bonds – The Early Years (2016), S. 10

¹ Dieser erste SIB mit dem Fokus auf die Reintegration von Strafgefangenen hat in England das Modell «Through the gate support» initiiert.

² Vgl. Social Impact Bonds – The Early Years (2016)



In Europa gibt es per Mitte 2016 43 SIB Projekte, wobei mit 31 SIBs die grosse Mehrheit in England erprobt wird, 5 werden in den Niederlanden durchgeführt und in Finnland, Schweden, Belgien, Portugal, Deutschland, Österreich und der Schweiz sind je 1 SIB aktuell aktiv.

2.2 SOZIALE PROBLEMFELDER

Die sozialen Problemfelder der SIBs zeigen eine grosse Bandbreite. Die dominierende soziale Problematik bei rund zwei Dritteln der Projekte in England betreffen Jugendliche, welche drohen aus der Schule, der Berufsbildung oder der Arbeitswelt herauszufallen oder bereits aus den Systemen herausgefallen sind. Die Pflegebedürftigkeit oder Platzierung von Kindern sowie die Unterstützung von alleinerziehenden Müttern sind weitere soziale Herausforderungen, welche mit dem neuen Finanzierungsmodell wirksamer gelöst werden sollen. 2013 startete in Deutschland ein SIB, mit welchem 100 arbeitslose Jugendliche wieder in die Berufswelt integriert werden sollen. Ein Jahr später standen in Belgien arbeitslose Migranten zwischen 18 und 30 im Fokus eines SIB. Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen mit einer Arbeitsbewilligung ist das Ziel des Berner SIBs (vgl. Kapitel 7). Vereinzelt finden sich auch Themen aus dem Bildungsbereich, wie beispielsweise dem relativ kleinen SIB aus Portugal, welcher die kognitiven Fähigkeiten von Primarschulkindern mittels Computerprogrammen steigern soll. Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, sei zudem noch auf den 2015 initiierten SIB in Worcestershire verwiesen, welcher 3000 isolierte ältere Menschen bei der Integration in die Gemeinde unterstützen soll.

2.3 ERSTE ERGEBNISSE AUF PROJEKTEBENE

Mit bisher 7 Jahren Erfahrung stellen SIBs ein eher junges Innovationsfeld dar. Bei den Auswertungen der auf einen mehrjährigen Zyklus ausgerichteten Projekte lassen sich erst vorläufige Aussagen machen. Social Finance konnte 2016 22 SIBs auf der Grundlage von öffentlichen und privaten Daten auswerten.³ 21 Projekte zeigten auf der Wirkungsebene positive Resultate für die fokussierte Zielgruppe. Bei 12 SIBs sind aufgrund der positiven Ergebnisse finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand geflossen, 4 wurden vollumfänglich refinanziert. Es hat sich aber auch gezeigt dass einerseits die Methode der Wirkungsmessung ein entscheidender Faktor ist und dass andererseits die Messung bei komplexen und längerfristig ausgerichteten Interventionen herausfordernd ist. So ist es beispielsweise schwierig, die (langfristige) Wirkung einzelner Massnahmen in der frühkindlichen Entwicklung nachzuweisen.

Insgesamt zeigen die ersten Auswertungen ein positives Bild, allerdings lassen sich angesichts der noch jungen Entwicklung noch keine breit abgestützten Aussagen zu einem direkten Zusammenhang von Wirkung und finanziellen Modell machen.

³ Vgl. Social Impact Bonds – The Early Years (2016), S. 28ff.

2.4 IMPULSE UND ENTWICKLUNGEN AUF DER SYSTEMEBENE

Es ist aufschlussreich bei der Frage der Wirkungen auch über die einzelnen Projekte hinaus zu denken. In England ist ein eigentliches SIB-Ecosystem im Aufbau und die Frage was sich auf der systemischen Ebene verändert soll kurz mit einigen Punkten aufgegriffen werden.

Grundsätzlich legt ein SIB einen Rahmen fest in welchem die Wirkungsmessung und die finanziellen Konditionen festgelegt sind. Dieser Rahmen alleine garantiert aber noch keine besseren Resultate. Entscheidend sind die Dienstleistungen, welche erbracht werden. In verschiedenen Beispielen, wie dem «Rough Sleeping Social Impact Bond» in London, in dem für Obdachlose eine bessere Lebensqualität erreicht werden soll, hatte das SIB-Modell konkrete Ergebnisse bezüglich der internen Abläufe. Verschiedene soziale Wirkungsziele wurden definiert, welche im Kontext der Obdachlosigkeit eine Rolle spielen wie beispielsweise Arbeitslosigkeit oder psychische Probleme. Dabei wurden verschiedene Ämter und Stellen involviert welche bislang noch nicht zusammengearbeitet haben. Damit hatte die konsequente Ausrichtung an den erwünschten sozialen Wirkungen direkte Folgen für die Art und Weise des Managements und die Steuerung der Prozesse. An erster Stelle stand das WAS und dann erst ging es um das WIE.

Auch bei den politischen Systemen stellen die Fachleute Veränderungen fest. Sie beobachten neue Formen der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf die erhoffte Zielsetzung. Die Wirkung steht im Zentrum und daran orientieren sich vermehrt auch die Abläufe und Prozesse der Behörden. Eine zentrale Bedeutung kommt auch den erhobenen Daten zu, bestehende Daten werden aggregiert und neue Daten wirkungsorientiert erhoben. Die Lücke zwischen sozialwissenschaftlicher Forschung und Sozialpolitik wird kleiner. So wurde 2013 in England ein Datensatz öffentlich zugänglich gemacht, welcher detaillierte Daten und Informationen zu 600 verschiedenen sozialen Problemfeldern aufzeigt.

Nicht zuletzt konnte auch beobachtet werden, dass das wachsende SIB-Ecosystem weitere Impulse und innovative Entwicklungen begünstigte. Es ist ein Zuwachs von Pilotprojekten zu beobachten, welcher sowohl auf Gemeinde- wie auch auf staatlicher Ebene unterstützt wird. Die Perspektive für ein Investment in soziale Fragen wurde stärker gefördert, vor allem im Stiftungsbereich. Auch sogenannte Impact Funds, auf Wirkung ausgerichtete Finanzierungsmittel, zeigen in den letzten Jahren in England eine deutliche Zunahme.

Auch wenn wir in der Schweiz weit weg von einem SIB-Ecosystem sind und die gesellschaftlichen, politischen und normativen Rahmenbedingungen völlig anders aussehen, so zeigen diese erste Erfahrungen spannende Ansätze, welche es auch in unserem Kontext zu testen lohnt.

Die Wirkung steht im Zentrum und daran orientieren sich vermehrt auch die Abläufe und Prozesse der Behörden.

2.5 WICHTIGE ERKENNTNISSE

Aus den verschiedenen aktuellen Studien zu den Entwicklungen von SIBs im europäischen Umfeld und speziell in England lassen sich verschiedene wichtige Erkenntnisse ableiten:

- SIBs können dann ein geeignetes Modell sein wenn komplexe soziale Probleme gelöst werden sollen.
- SIBs eignen sich für Problemstellungen mit einem präventiven Charakter.
- SIBs eignen sich für Problemlösungen bei denen verschiedene Stellen von Behördenseite involviert sind und deren Rolle und Zuständigkeit in den Rahmenvorgaben festgelegt werden.
- Wichtig ist, dass eine klar definierte Zielgruppe und deren soziales Problem sehr präzise festgelegt wird und dass eine Kontrollgruppe festgelegt wird.
- Die positive Wirkung muss im Vorfeld sehr genau festgelegt werden ebenso wie die Messmethode.
- Die angestrebte soziale Wirkung muss in Beziehung zu einem finanziellen Wert gesetzt werden, welcher auf bisherigen Erfahrungen beruht.

Folgende gesellschaftliche Herausforderungen werden in England als die Felder mit dem grössten Potenzial für SIBs definiert:⁴

- Jugenderwerbsarbeit bzw. -arbeitslosigkeit
- Unterstützung von Kindern und deren Familien
- Obdachlosigkeit
- Gesundheits- und sozialfürsorgerische Unterstützung

In den jüngeren Diskussionen zeigt sich im Weiteren, dass im Zusammenhang mit der Migrations- und Flüchtlingsproblematik das SIB-Modell als mögliches Finanzierungsmodell vertieft geprüft wird.

2.6 ENTWICKLUNG DES SIB-MODELL

Einer der zentralen Kritikpunkte am SIB-Modell sind die hohen Kosten, welche das Aushandeln der Rahmenbedingungen erfordert (vgl. Kapitel 8). Es ist darum interessant, sich das Modell aus den Anfängen in England etwas genauer anzuschauen und dieses dann mit einer späteren Phase zu vergleichen.⁵ Bei den ersten SIBs haben die Intermediäre eine zentrale Aufgaben wahrgenommen. Wie der unten stehenden Graphik zu entnehmen ist gehörten dazu die folgenden Schritte: Initiierung der Intervention, Auswahl der sozialen Organisation für die Erstellung der Dienstleistungen, Zusammenarbeit mit diesen Organisationen sowie wie mit den Behörden, Aufsetzen der Finanzierung, Festlegen der Vertragsvereinbarungen, Management des Projektes und Wirkungsmessung. Sowohl die öffentliche Hand wie auch die soziale Organisation haben sich in den Anfängen auf ihre herkömmlichen Aufgabenfelder konzentriert, die innovativen Elemente wurden weitgehend vom Intermediär übernommen.

Bei den ersten SIBs haben die Intermediäre eine zentrale Aufgaben wahrgenommen.

⁴ Vgl. Better Outcomes, Better Values (2017), S. 7

⁵ Vgl. Better Outcomes, Better Values (2017), S. 9

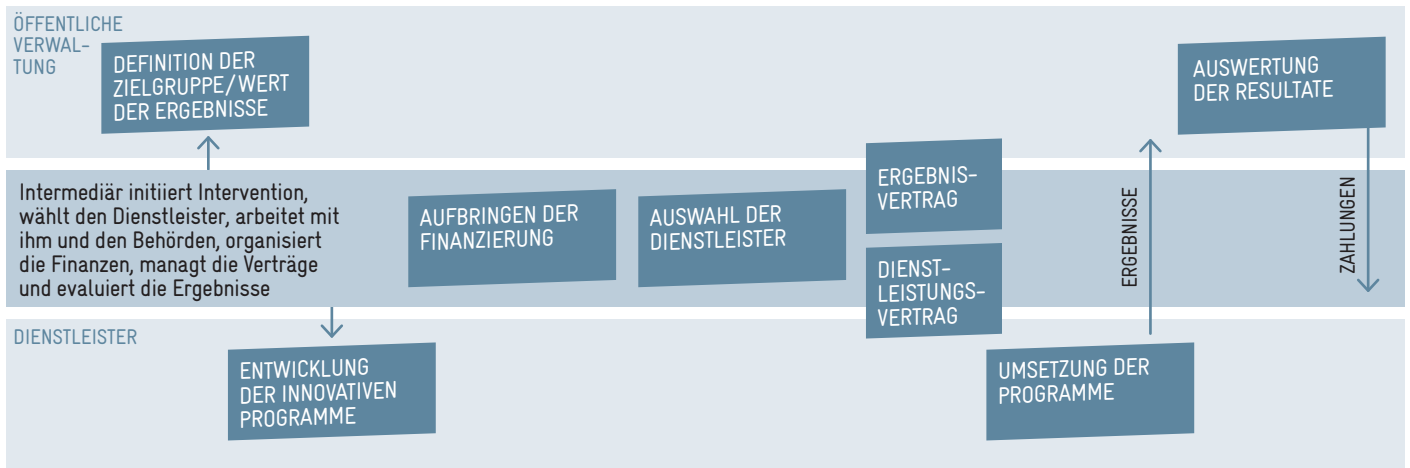


Abbildung 3: In Anlehnung an *Better Outcomes, Better Values* (2017), S. 9

Sehr aufschlussreich ist ein Vergleich mit der Verteilung und den Rollen in einer späteren Phase. Mit der Weiterentwicklung in England, dem Austausch der ersten Erfahrungen und dem Entstehen eines eigentlichen SIB-Ökosystems hat die Rolle des Intermediär stark an Bedeutung verloren. Bei Bedarf werden gezielt Fachleute beigezogen um an Schlüsselstellen mit ihrem Spezialwissen Unterstützung zu leisten. Darüber hinaus übernehmen sowohl die sozialen Organisationen wie auch die Behörden neue Aufgaben und Zuständigkeiten. Es wird deutlich, wie der Lernprozess zu schlankeren Strukturen in den SIB-Projekten führen kann.

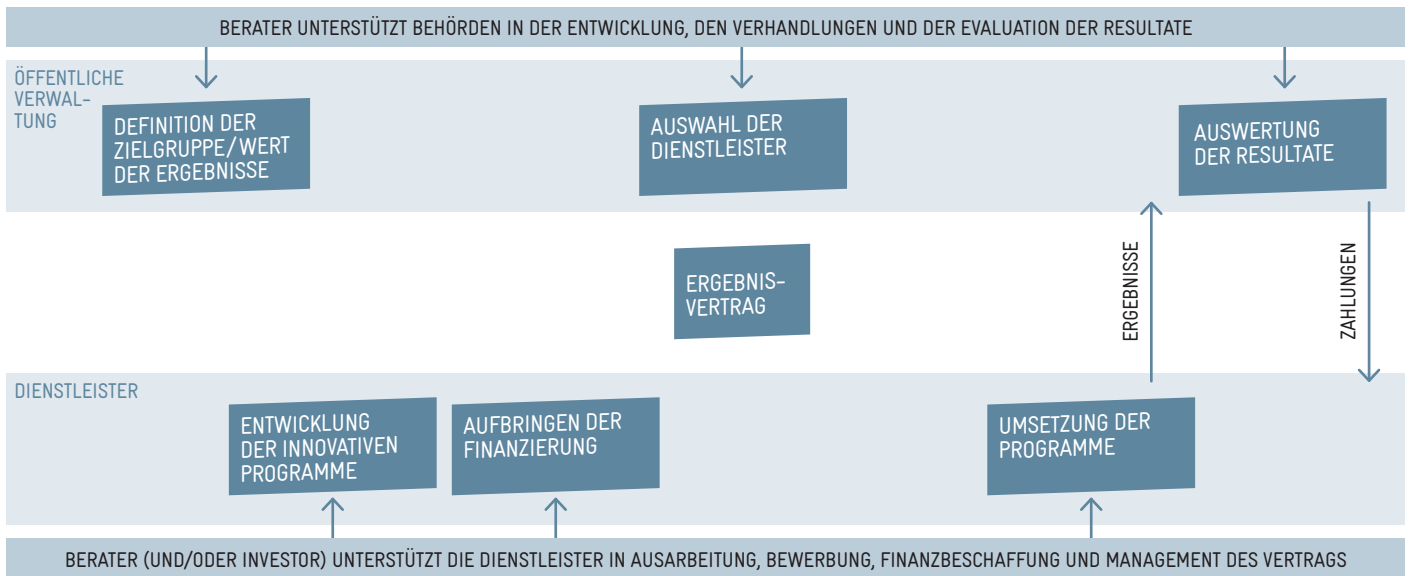


Abbildung 4: In Anlehnung an *Better Outcomes, Better Values* (2017), S. 9

Im Hinblick auf die Diskussionen rund um die SIB-Thematik in der Schweiz und dem Entwickeln der ersten Modelle stellen sich verschiedene Fragen:

- Wie sieht das Einstiegsmodell in der Schweiz aus? (vgl. Kapitel 8)
- Welche Elemente aus den Lernprozessen in England lassen sich allenfalls auf die Schweiz übertragen?
- Können einfachere Modelle auch schon in einer Anfangsphase konzipiert werden?
- Sind die Behörden einerseits und die sozialen Organisationen andererseits offen und bereit für Erfahrungen in den neuen Aufgabenfeldern?

Die folgenden Kapitel in diesem Leitfaden sollen interessierte Akteure in solchen Prozessen unterstützen und eine erste Orientierung geben.

BEISPIEL 1

ENGLAND 2010 PETERBOROUGH

Der Peterborough (Gefängnis) SIB war das weltweit erste Projekt mit dem neuen Konzept, welches die Reintegration von Strafgefangenen förderte. Die Rückfallquote von Kurzzeit-Strafgefangenen war sehr hoch und in England gab es zu dieser Zeit kein Modell um dieses soziale Problem, welches hohe Kosten verursachte, anzugehen. Die männlichen Gefangen wurden mit dem neuen One Service Programm beim Gefängnisaustritt kontaktiert. Ihnen wurde der Zugang zu Angeboten in verschiedenen Problemfeldern ermöglicht:

- **Unterstützung bei Suchtproblemen;**
- **Unterstützung bei familiären Schwierigkeiten;**
- **Unterstützung bei psychischen Problemen.**

Da es noch keine anderen Reintegrationsprogramm gab, wurden die Rückfallraten mit denjenigen aus anderen Gefängnissen verglichen. Erste Wirkungsmessungen zeigten sehr ermutigende Ergebnisse, die Rückfallquoten waren deutlich tiefer. Auf der Grundlage dieser Resultate initiierte das Ministerium für Justiz die landesweite Ausweitung des One Service Programms. Der erste SIB wurde damit aufgrund der sehr positiven Wirkungen vorzeitig beendet (2000 Fälle anstelle der geplanten 3000) und wurde in eine flächendeckende nationale soziale Innovation überführt.

BEISPIEL 2

ENGLAND 2012 INNOVATIONSFUND (RUNDE 1)

2012 wurde in England mit 11 Millionen Dollar ein Innovationsfonds seitens der Behörden aufgesetzt, welcher 6 SIB Projekte im ganzen Land unterstützen sollte mit dem Ziel die Integration von benachteiligten Jugendlichen (welche nicht mehr in der Schule waren und keine Arbeit oder Lehrstelle hatten) zu fördern. Konkret wurden folgende Wirkungen beschrieben:

- **Wiedereintritt und Engagement im schulischen System;**
- **Hilfe bei der Qualifizierung;**
- **Unterstützung bei einem nachhaltigen Berufseintritt.**

Die in Liverpool beheimatete Stiftung Career Connect war eine der ausgewählten sozialen Organisationen, die auf der Grundlage eines SIB-Modells das Programm New Horizons mit einem Zeithorizont von 3 Jahren entwickelte. Mit Vorabinvestitionen durch das Bridge Fund Management wurde mit nahezu 4000 Jugendlichen zusammengearbeitet und die Wirkung mit einem Bewertungsraster der öffentlichen Hand und Kontrollgruppen gemessen. Auf der Grundlage der Auswertungen aus dem ersten Jahr wurden in der weiteren Laufzeit folgende Verbesserungen umgesetzt:

- **Ein Führungsverantwortlicher wurde für ein verbessertes Informationsmanagement eingesetzt mit dem Ziel die Daten präziser zu erheben;**
- **Die Interventionen wurden früher angesetzt da sich zeigte, dass die Unterstützung im schulischen Umfeld und der Qualifizierung die wirkungsvollsten Ergebnisse hervorbrachte;**
- **Die Programme für die 14–16 jährigen Jugendlichen konzentrierten sich ursprünglich auf Coaching ohne weitere Qualifikationen und erreichten nicht die erwünschten Wirkungen. Darum wurde ein weiteres Kursangebot für diese Altersgruppe konzipiert, welches allerdings auch eine Anpassung der gesetzlichen Vorgaben (Zulassung für ein zusätzliches Schuljahr auch ohne berufliche Anstellung) an die Qualifizierungsprogramme nach sich zog.**
- **Im Weiteren zeigten die Wirkungen des ersten Jahres auch, dass die intern angebotenen Dienstleistungen bessere Ergebnisse nach sich zogen als extern durchgeführte Angebote. Darum wurde der interne Pool von Coaches für die jungen Leute ausgebaut.**

Dieses Beispiel macht deutlich, dass das Projektdesign von Career Connect auf der Grundlage der ausführlichen und frühzeitigen Datenanalyse auf verschiedenen Ebenen Anpassungen machen konnten und Innovationen Raum hatten im Hinblick auf eine bessere Wirkung und Zielerreichung. Der SIB Rahmen ermöglichte eine grössere Flexibilität als es mit einem herkömmlichen Standardvertrag und einer Bezahlung für eine festgelegte Dienstleistung möglich gewesen wäre. Der SIB konnte 2015 sowohl finanziell als auch bezüglich Wirkung sehr erfolgreich abgeschlossen werden. Insgesamt konnten mehr als 10'000 Jugendliche von der ersten Runde des Innovationsfund in den 6 Projekten profitieren.

BEISPIEL 3

BELGIEN 2014 PILOT

Der erste SIB in Belgien ist mit einem Investitionsvolumen von rund 250'000 Euro ein vergleichsweise kleines Projekt. Begründet wird dies mit dem Pilotcharakter des neuen Konzeptes in Belgien. Das Ziel dieses SIBs ist die Reduktion der Arbeitslosigkeit unter 18–30jährigen Migranten (ausser-europäisch, nicht aus USA oder Kanada) in Brüssel. Die Not-for-Profit Organisation Duo for a Job wurde ausgewählt um das Programm zu betreiben, welches die Migranten mit lokalen Pensionierten vernetzt. Durch diesen Kontakt sollen die Chancen auf eine Anstellung erhöht werden. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass die hohe Arbeitslosigkeit von Migranten primär nicht auf mangelnde Bildung, sondern vielmehr auf fehlende regionale Netzwerke zurückzuführen ist. Die Pensionierten sollen mit ihrer guten Verankerung in beruflichen und professionellen Kontakten die passenden Migranten, welche im gewünschten Arbeitsfeld über langjährige Berufserfahrung verfügen, unterstützen. Aufbauend auf den Aktivitäten der Arbeitssuche sind individualisierte Unterstützungsangebote möglich. Über das Hauptziel hinaus soll durch die Tandem-Verbindungen auch die intergenerationale und interkulturelle Bewusstseinsbildung gefördert werden.

Verschiedene private Investoren stellten die finanziellen Mittel für den Aufbau und die Durchführung des Programms zur Verfügung. Die angestrebte und zu messende Wirkung fokussiert einzig auf die Anstellungsrate der 180 Migranten im Programm. Die Finanzgeber können auf ihrem Investment einen Zins von 6% realisieren, laufen aber auch Gefahr, ihr Geld zu verlieren wenn die Anstellungsrate unter die Höhe einer vergleichenden Kontrollgruppe fällt. Das Projekt hat zum Ziel, für 35% der Zielgruppe eine Arbeit zu finden. Strikte Kriterien bei der Auswahl der Migranten für das Programm sollten verhindern, dass Duo for a Job einen «Cherry-Picking» Ansatz verfolgen konnte, also nur Leute aufnahm, welche mit einer höheren Wahrscheinlichkeit als der Durchschnitt eine Arbeitsstelle finden. Die Wirkungsmessung wird extern durchgeführt und zusätzlich von einem neutralen Auditor überprüft. Es wird geschätzt, dass jede Anstellung der öffentlichen Hand eine Ersparnis in der Höhe von 35'000 Euro bringt. Sollte ein Drittel der Teilnehmer bis zum Ende des Programms im Herbst 2017 eine Anstellung finden, könnte sich eine Kostenersparnis in der Höhe von rund 2 Millionen Euro ergeben, also rund das Achtfache verglichen zur Anfangsinvestition. Die Endauswertung des SIBs wird auf Ende 2017 erwartet. Als eine wichtige übergeordnete Frage soll aus Sicht der Behörden die Frage beantwortet werden, ob mit diesem innovativen Ansatz die Arbeitsintegration von Migranten erfolgreich sein kann, dies insbesondere auch im Vergleich zu den sonst üblichen Schulungs- und Trainingsangeboten.

VORAUSSETZUNGEN UND WICHTIGSTE ERFOLGS- FAKTOREN:

- › Für den Staat muss ein genügend hohes Sparpotenzial vorhanden sein: Die Kosten der Intervention plus Overhead und Fixkosten müssen tiefer sein als die Einsparungen, die mit der Intervention erreicht werden können.
- › Es muss eine klar definierte Zielgruppe geben: Wenn die Zielgruppe zu breit oder zu allgemein definiert ist, sind die Interventionen wahrscheinlich zu unspezifisch, um die gewünschten Ziele zu erreichen. Ist die Zielgruppe andererseits zu eng definiert, erreicht die Massnahme einen zu kleinen Teil von Personen, um eine signifikante Wirkung zu haben.
- › Robuste Indikatoren und Wirkungsmessung: Die Messung der Ergebnisse ist die Grundlage des SIBs. Die erreichten sozialen Resultate müssen objektiv messbar und eindeutig sein. Nur wenn sich messbare Indikatoren definieren lassen und die Leistungsziele regelmässig und verlässlich überprüft werden können ist ein SIB ein geeignetes Instrument.

3.0
INTERVIEW MIT
JANE NEWMAN,
SOCIAL
FINANCE

Social Finance ist eine Not-for-Profit Organisation in England, welche mit den Behörden, dem sozialen Sektor und Akteuren aus der Finanzwelt zusammenarbeitet, um bessere Möglichkeiten und Vorgehensweisen zur Lösung von sozialen Herausforderungen zu finden. Social Finance hat den ersten SIB lanciert und spielt in diesem Sektor eine herausragende Rolle. Jane Newman ist seit 2012 als internationale Direktorin tätig und gilt als ausgewiesene Expertin im weltweiten Netzwerk von Akteuren im Impact Investing und von intermediären Organisationen. Aufgrund ihres breiten Erfahrungshintergrundes kann sie wichtige Trends und Entwicklungen einschätzen und die Situation in Europa sektorspezifisch skizzieren.

INTERVIEW JANE NEWMAN,
INTERNATIONALE DIREKTORIN SOCIAL FINANCE UK

___ Mit welchen ersten Überlegungen sollte man starten wenn man einen SIB initiieren will?

Die ersten Überlegungen sollten sich immer mit dem sozialen Problem auseinandersetzen. Diese sollten sehr genau und präzise definiert werden. Wichtig ist auch zu verstehen, was die bisherigen Hürden in der Problemlösung waren und sich die Frage zu stellen, ob das Modell eines Impact Bonds ein geeigneter Lösungsansatz sein könnte. Als nächsten Schritt gilt es sehr klar zu definieren, was unter einer erfolgreichen Problemlösung verstanden werden kann und wie dieser Erfolg messbar gemacht wird. Und zu guter Letzt ist eine solide Datenbasis wichtig, welche es erlaubt das Projekt laufend auszuwerten, auch mit einer vergleichenden Dimension. Alle diese Punkte sind kritische Erfolgsfaktoren welche es von Anfang an zu berücksichtigen gilt. Gibt es wichtige Punkte welche bei der Diskussion eines sozialen Problems in der Initiierungsphase eines SIBs von Bedeutung sind?

Neben der Datenlage und der Messung des Projektverlaufs sind bei der Definition eines sozialen Problems die Komplexität und der Innovationsraum wichtige Faktoren. Aus meiner Erfahrung eignen sich eher komplexere soziale Probleme mit unterschiedlichen Akteuren gut für einen SIB. Wichtig ist auch, dass bei der Problemlösung innovative Ansätze möglich sind und neue Prozesse und Methoden eingesetzt werden können. Vor allem bei präventiven Herausforderungen liegen da grosse Chancen. Wir in England haben mit den komplexen Herausforderungen von jungen Menschen in kritischen Lebenssituationen – mangelnde Schulbildung, Arbeitslosigkeit und gesundheitliche Probleme – positive Ergebnisse mit SIBs erzielen können.

___ Was sind kritische Punkte bzw. Stolpersteine bei der Umsetzung eines SIBs?

Da ist zuerst wiederum das Thema der Datenerfassung und -auswertung zu nennen. Es ist wichtig diese Dimension während des ganzen Projektes im Auge zu behalten. Dadurch können die Probleme und Lösungsansätze vertiefter verstanden werden und ein Reflexion- und Lernprozess wird ermöglicht, der zum Verständnis welche Interventionen mit welchen Resultaten in Zusammenhang stehen beiträgt. Mit diesem datengestützten Lernprozess ist auch eine allfällige frühzeitige Anpassung des Konzeptes möglich. Und dann ist es natürlich ganz grundsätzlich so, dass die Leute nicht EIN soziales Problem haben sondern mehrere und sehr ernsthafte.

___ Was sind grundsätzlich die Vor- und Nachteile eines SIBs?

Wenn man genau weiss, welche Ziele man erreichen möchte und mit welchem Programm und Angebot das möglich ist, wenn man ebenso eine soziale Organisation oder einen Anbieter der öffentlichen Hand kennt, welches die geforderten Dienstleistungen erbringen, dann ist ein SIB Modell nicht gefragt. SIBs sind dann angesagt, wenn es grössere Unsicherheiten in der Problemlösung gibt, wenn man neue Wege gehen möchte oder wenn man in einer sehr frühen Phase in die Problemlösung einsteigen möchte, beispielsweise in der Prävention. Geeignet ist eine Ausgangssituation in der man eine Idee hat, was eine gute Lösung sein könnte, dieser Weg aber noch nie ausprobiert worden ist. Die Komplexität bei einem

sozialen Problem habe ich bereits erwähnt, diese darf aber auch nicht zu anspruchsvoll sein, denn der Investor muss es als Aussenstehender auch beurteilen können und das Programm verstehen, welches zur Problemlösung beitragen soll.

___ Ist es aber nicht so, dass die Unsicherheit und die Komplexität die Situation für den Investor eher unattraktiv machen?

Natürlich könnte das ein Problem sein und potentielle Investoren eher abschrecken. Andererseits muss man auch sagen, dass bei fehlender Unsicherheit und Komplexität nicht einzusehen ist, warum der Investor einen Gewinn auf seine Investitionen erhalten soll, er riskiert in diesem Fall nichts.

___ Dann ist also der richtige Mix wichtig?

Es ist entscheidend, dass man die Vorteile und den Mehrwert eines SIB sehr genau artikulieren kann, dies auch vor allem im Vergleich zu einer einfachen direkten Finanzierung oder einer Spende.

___ Was sind die Schwierigkeiten im Verhandlungsprozess, einfach wird das nicht sein bei den verschiedenen involvierten Parteien?

Besonders das erste Mal ist es natürlich ein grosser und intensiver Lernprozess, nicht für einen selber, sondern für alle Akteure, besonders natürlich auch für den öffentlichen Sektor. Es macht einen grossen Unterschied wenn man bereits auf Erfahrungen und standardisierte Prozesse und Strukturen zurückgreifen kann. Es ist eine grosse Chance für die Seite der Behörden, ein soziales Problem differenziert anzugehen und offen zu sein für neue Wege der Dienstleistungen.

___ Ist es auch denkbar, dass der öffentliche Sektor verschiedene Modelle testen möchte, um ein soziales Problem zu lösen und sich dann für die finanzielle Lösung mit einem SIB Modell mit einem privaten Investor entscheidet?

Das ist gut denkbar. In diesem Fall steht die finanzielle Perspektive im Zentrum und die weiteren Elemente die es braucht lassen sich klar definiert darum herum gruppieren. Die Frage ist dann welche Form bzw. welcher Mechanismus ist besser, um das Problem wirklich zu lösen und die richtigen Dienstleistungen zu erbringen.

___ Was sind auf der Seite der Investoren die wichtigen Lerneffekte aus den verschiedenen SIBs?

Wir haben ein neues Finanzmodell entwickelt und versuchen die Finanzseite mit der Lösung eines sozialen Problems zu verbinden. Ich denke es ist wichtig, dass man Finanzierungspartner nicht einfach als gegeben nimmt und potentielle Interessenten ziemlich früh in das Projekt involviert sodass sie auch die Möglichkeit haben die Herausforderungen vertiefter zu verstehen, sie ihre Perspektive einbringen können und dass auch die gewünschte Zielerreichung umfassend diskutiert werden kann.

___ In welchem Verhältnis stehen der soziale und der finanzielle Mehrwert eines SIB?

Ich denke, dass grundsätzlich die Frage des Risikos entscheidend ist. Wenn das Risiko eher höher ist, dann werden sich eher solche Investoren beteiligen, die den sozialen Mehrwert stärker gewichten, wie z.B. Stiftungen, welche das zu lösende Problem in ihrem Stiftungszweck verankert haben. Es hängt sehr stark vom Profil des Investors ab, ob er bereit ist, einen finanziellen Mehrwert zu Gunsten von einer sozialen Wirkung geringer zu gewichten.

___ Noch eine Frage zum gesellschaftlichen Umfeld und den kulturellen Rahmenbedingungen: Es fällt auf, dass die Mehrheit der SIBs in England umgesetzt wird und das übrige Europa nur zögerlich mitzieht. Wie stark prägt der Kontext?

Mit Sicherheit spielen umfeldspezifische Faktoren eine Rolle. In Deutschland wurden die Diskussionen beispielweise mit grosser Vorsicht geführt, während die Akzeptanz in den Niederlanden, und Finnland sehr positiv war und die Entwicklung dynamisch verlief. Zum einen beeinflussen die Struktur der öffentlichen Hand und die Verteilung der unterschiedlichen Zuständigkeiten die Diskussionen rund um einen SIB sehr stark. Aber teilweise spielen auch kulturelle Elemente hinein. Es ist immer eine Herausforderung mit Vertretern der Behördenseite die Diskussionen aufzunehmen und den Aspekt des Risikos anzusprechen, diese Organisationen kennen diese Perspektive bislang kaum. Vielfach geht es um das Zusammenreffen von verschiedenen Prinzipien und regionalen Rahmenbedingungen welche zusammenpassen müssen. Sicherlich ist es in einem Land auch einfacher, wenn erste Erfolge vorliegen und die verschiedenen Parteien sehen, dass das Erreichen von positiven gesellschaftlichen Wirkungen möglich ist.

___ Was sind wichtige nächste Schritte damit SIB Modelle erfolgreich eingesetzt werden können?

Wichtig sind Standardisierungen und ein offener Austausch bezüglich der Lernprozesse. Wir sollten wirklich transparent sein bezüglich der erreichten Resultate und auch kritisch hinschauen wenn ein Ziel nicht erreicht wurde. Wie ich soeben gesagt habe, ist die Darstellung von konkreten Beispielen zentral damit man die verschiedenen Mechanismen besser versteht. Ein wachsender SIB Markt braucht diese Transparenz sonst ist ein qualitativer und quantitativer Fortschritt nicht möglich.

«Besonders das erste Mal ist es natürlich ein grosser und intensiver Lernprozess, nicht nur für einen selber, sondern für alle Akteure, besonders natürlich auch für den öffentlichen Sektor. Es macht einen grossen Unterschied wenn man bereits auf Erfahrungen und standardisierte Prozesse und Strukturen zurückgreifen kann.»

4.0

ROLLEN UND
AKTEURE

Bei SIBs gibt es grundsätzlich vier Gruppen von Akteuren: Die drei Haupt-Akteure sind **Auftraggeber** (meistens der Staat), **ausführende Dienstleister** (meist Soziale Organisationen) und **Investoren** (bisher meist Stiftungen oder vermögende Privatpersonen). Hinzu kommt häufig zusätzlich als vierter Akteur ein koordinierender **Intermediär**.

Im Folgenden soll auf die drei Haupt-Akteure und ihre Rollen genauer eingegangen werden. Sie sind für die Umsetzung eines SIBs entscheidend.

Auftraggeber

Auftraggeber für SIBs ist typischerweise der Staat. Dieser spart im Erfolgsfall Kosten ein und garantiert die Bezahlung der Investoren. Er trägt kein finanzielles Risiko für das Scheitern des SIBs, da die Zahlungen nur fließen, wenn die Interventionen die definierten Mindestziele erreicht haben. Operativ muss der Auftraggeber die Interventionsmassnahmen weder planen noch durchführen. Er setzt das zu erreichende Ziel und die entsprechende Zielgruppe fest. Auftraggeber kann jedoch auch ein anderer Träger als der Staat sein, z.B. eine Organisation/Unternehmung, welche bestimmte soziale Ziele erreichen möchte und mittels eines SIB die Durchführung der Interventionsmassnahme an einen ausführenden Dienstleister überträgt. Der Auftraggeber bezahlt bei Erreichung der Ziele, die Investoren tragen das Kapitalrisiko und die durchführende Organisation das operationelle Risiko.

Ausführender Dienstleister

Als ausführender Dienstleister ist die soziale Organisation für die Durchführung der Programme verantwortlich und erbringt die Interventionsmassnahmen. Meist ist der ausführende Dienstleister eine Non-Profit-Organisation, es kann sich aber auch um einen gewerblichen Anbieter handeln. Die Kosten des ausführenden Dienstleisters werden von Investoren vorfinanziert – unabhängig davon, ob der SIB am Ende erfolgreich ist oder nicht. Diese Deckung der Kosten durch Investoren ermöglicht den Anbietern, einen gesicherten Zugang zu finanziellen Mitteln mit der gleichzeitigen Freiheit, Programme neu und innovativ zu gestalten.

Investoren

Die privaten Investoren finanzieren die Intervention und tragen das finanzielle Risiko. Die Investoren sind sowohl an der sozialen Wirkung als auch an einer finanziellen Rendite interessiert. Meist handelt es sich bei Investoren um Stiftungen, institutionellen Investoren oder Einzelpersonen mit hohem Eigenkapital. Als Risikokapitalgeber können sie im Erfolgsfall eine Rendite erwirtschaften, während sie im Misserfolg ihr Kapital verlieren.

Intermediär

In den meisten SIBs bildet ein Intermediär die Schnittstelle zwischen den beteiligten Akteuren. Er prüft i.d.R. die Machbarkeit eines SIBs, definiert in der Aufbau-phase zusammen mit dem Auftraggeber (Staat) soziale Problemfelder, verhandelt mit den Beteiligten, setzt das Finanzinstrument auf, beschafft das Kapital von Investoren und steht nach der Lancierung des SIBs als Koordinationspartner mit allen Akteuren in Kontakt.

Darüber hinaus wird häufig noch ein unabhängiger **Evaluierer**, der die Intervention während der Umsetzungsphase überwacht und den Beteiligten beratend zur Seite steht, involviert.

Für die verschiedenen Akteure bieten SIBs unterschiedliche Vorteile. Allen gemeinsam ist jedoch, dass eine bessere Wirkung in der Lösung von sozialen Problemen erreicht werden soll.

Den Kernakteuren ermöglichen SIBs folgende **Nutzenpotenziale**¹:

Auftraggeber

- Fokussierung der Ressourcen auf Ergebnisse
- Investition in Interventionen und präventive Dienstleistungen
- Stimulierung von Innovationen

Ausführender Dienstleister

- Möglichkeit für innovative Ansätze
- Wachstum von angebotenen Dienstleistungen

Investor

- Verknüpfung von finanziellen Returns mit sozialen Ergebnissen
- Anschub und Förderung von wirkungsorientierten sozialen Innovationen

Im Folgenden wird zusammengefasst, welche Punkte dabei für die jeweiligen Akteure besonders zu berücksichtigen sind.

Auftraggeber

(öffentliche Hand oder Behörden)

Folgende Punkte sind für Auftraggeber von besonderer Bedeutung:

- Sicherstellung der direkten Verknüpfung der Zahlungsmechanismen mit den erwarteten Ergebnissen.
- Klare Definition der Zielgruppe.
- Identifikation der Gesamtkosten, welche das adressierte Thema für die Gesellschaft verursacht, und daraus abgeleitet der «Wert» der sozialen Intervention, mit welcher diese Kosten (oder zumindest ein Teil davon) eingespart werden können.
- Es muss eine Möglichkeit gefunden werden um zu unterscheiden, welche Effekte sich tatsächlich auf die Intervention zurückführen lassen und welche auch ohne die Intervention passiert wären – wie die Praxiserfahrung zeigt, ist dies jedoch häufig sehr schwierig.
- Sicherstellung, dass sich alle involvierten Parteien einig werden, ob die Ergebnisse erreicht worden sind oder nicht (und entsprechend ob Zahlungen fließen oder nicht). Die Grundlagen dazu müssen im Vertrag festgehalten werden.

Für die verschiedenen Akteure bieten SIBs unterschiedliche Vorteile. Allen gemeinsam ist jedoch, dass eine bessere Wirkung in der Lösung von sozialen Problemen erreicht werden soll.

¹ Vgl. Choosing Social Impact Bonds (2014)

Dazu sollen noch zwei spezifische Punkte angemerkt werden:

- In der heutigen Situation orientieren sich die Auftraggeber bzw. die Behörden stark an Aktivitäten und Dienstleistungen. Diese Tendenz widerspricht jedoch dem Ansatz eines SIBs. Um das Potential eines SIBs vollständig ausschöpfen zu können, ist es entscheidend, dass sich die Auftraggeber von einem aktivitätsorientierten Denken auf ein ergebnisorientiertes Denken hinbewegen.
- Ein weiterer wichtiger Punkt für die Auftraggeber ist es, während der Intervention festhalten zu können, was zu besseren Ergebnissen führt. Mit den Erkenntnissen, die im Rahmen der SIB-Intervention gewonnen werden können, lassen sich künftige Massnahmen optimieren. Auf dieser Basis kann ein Auftraggeber Interventionen in Zukunft vielleicht auch selber durchführen.

Ausführender Dienstleister

(soziale Organisation)

Für den ausführenden Dienstleister sind besonders folgende Punkte wichtig zu beachten:

- Verwendung von genauen und zeitnahen Systemen zur Datensammlung und -auswertung.
- Aktivierung von neuem Kapital, um die «Kannibalisierung» von bestehendem Funding zu vermeiden.
- Volle Kostenberechnung der Intervention und der Investments

Zusätzlich sind folgende zwei Aspekte wichtig:

- Einige Aspekte von SIBs (insbesondere die Ergebnisorientierung, aber auch zum Beispiel die Berücksichtigung einer «Baseline») lassen sich von ausführenden Dienstleistern auch ohne das Modell eines SIBs anwenden. Es ist grundsätzlich hilfreich zu wissen ob eine Intervention tatsächlich wirkt und welches die Erfolgsfaktoren sind. Die Impact-Orientierung bietet (unabhängig von einem SIB) das Potenzial einer unternehmerischen Weiterentwicklung.
- Zudem haben viele ausführende Dienstleister die Erfahrung gemacht, dass durch ihr Engagement in einem SIB ihre internen Systeme verbessert worden sind, was sich schlussendlich auch auf andere Projekte positiv ausgewirkt hat.
- Insbesondere in SIBs mit einem Intermediär, welcher die Erfolgsmessung überwachte, berichten die Dienstleistungserbringer über einen starken Wissenstransfer und «Capacity Building».

Um das Potential eines SIBs vollständig ausschöpfen zu können, ist es entscheidend, dass sich die Auftraggeber von einem aktivitätsorientierten Denken auf ein ergebnisorientiertes Denken hinbewegen.

Investor

Für den Investor sind folgende Punkte entscheidend:

- Abstimmung der Erwartungen der Investoren bezüglich finanziellem Return und erwarteten Ergebnissen.
- Prüfung der Möglichkeit von gestuften Kapitalstrukturen (Kombination von Investoren, die sich mit der Zielgruppe und den Outcomes sehr gut auskennen, mit Investoren ohne solche Kenntnisse).

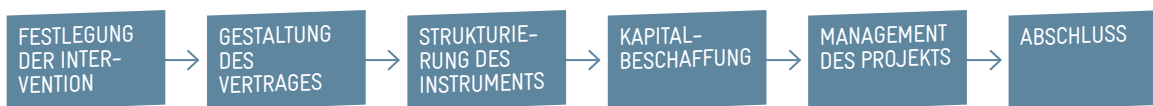
Zwei Anmerkungen zu den Investoren:

- Häufig werden aus Investorensicht SIBs mit Risikokapital verglichen. Eine Gemeinsamkeit ist die (häufig) aktive Involvierung der Investoren: Neben finanziellem Kapital offerieren Venture Capital Investoren auch Unterstützung in Managementfragen. Auch in SIBs ist dies häufig der Fall: Investoren unterstützen die SIB-Akteure teilweise in Fragen zu Risikoberechnungen, zur Gestaltung von Anreizsystemen, oder falls nötig auch in der Umsetzung von täglichen Dienstleistungsaktivitäten. Der SIB-Markt könnte sich vermutlich in beide Richtungen entwickeln: SIB-Modelle mit eher passiven Investoren, die wahrscheinlich auch weniger Risiken tragen auf der einen Seite, und auf der anderen Seite Modelle mit «hands-on»-Investoren, welche sich aktiv einbringen und die Dienstleistungserbringer auch operativ unterstützen.
- In einer frühen Phase waren SIBs vor allem für Investoren attraktiv, welche bereit waren, ein überproportionales Risiko einzugehen um einen Impact erzielen zu können. Mit der Entwicklung von SIBs lässt sich jedoch das Risiko inzwischen etwas besser abschätzen. So haben inzwischen auch institutionelle Investoren, welche weniger Risiko in Kauf nehmen, Interesse an SIBs gezeigt und begonnen, mit relativ kleinen Beiträgen den Markt zu testen. In Zukunft könnten SIBs für institutionelle Investoren eine attraktive Möglichkeit sein, innovative Lösungen für soziale Themen zu finanzieren, die sie früher nicht hätten unterstützen können.

5.0

PHASEN EINES
SOCIAL IMPACT
BONDS

In Anlehnung an Social Finance UK (2013) und Center for Philanthropy Studies (2015) durchlaufen SIBs folgende idealtypische Phasen:



5.1 FESTLEGUNG DER INTERVENTION

In einem ersten Schritt wird festgelegt, in welchem sozialen Bereich ein neuer Ansatz erfolgsversprechend ist. Dazu werden von den Behörden und Intermediären die wichtigsten **sozialen Herausforderungen** identifiziert sowie die potentiellen **Zielgruppen** definiert. SIBs sind nicht für alle Situationen geeignet. In staatlich streng geregelten Bereichen zum Beispiel kann ein SIB das Innovationspotenzial häufig nicht ausschöpfen. In Bereichen, in welchen positive Ergebnisse auch mit konventionellen Modellen vom Staat erreicht werden können, sind SIBs ebenfalls nicht der ideale Ansatz. Auch wenn sich die Ergebnisse einer Intervention nicht messen lassen oder es schwierig ist, die Ergebnisse direkt auf die Intervention zurückzuführen, ist ein SIB eher ungeeignet. Schliesslich gibt es auch Situationen, in denen die gewünschten Wirkungen gut mit aktivitätsorientierten Ansätzen erreicht werden können. In diesen Fällen würde ein ergebnisorientiertes Modell zu unnötigen Verzögerungen der Zahlungen führen und die Kosten der Kapitalbeschaffung erhöhen, ohne einen Zusatznutzen zu bringen.

Mit geeigneten SIB-Projekten müssen sich Sparpotenziale (verglichen zum konventionellen Ansatz) realisieren lassen. Die Kapitalverzinsung wird dabei üblicherweise auf einen Maximalbeitrag begrenzt.

5.2 GESTALTUNG DES VERTRAGES

In diesem Schritt wird der Vertrag mit dem Auftraggeber ausgehandelt. Dies geschieht vor allem in der Anfangsphase von SIB Projekten noch häufig zwischen einem Intermediär und dem Staat (vgl. Kapitel 2). Wenn eine genügende Anzahl von qualifizierten Intermediären im Markt vorhanden ist, kann auch eine Ausschreibung für den SIB-Auftrag im Rahmen eines Wettbewerbs gemacht werden.

Entscheidendes Element des SIB-Vertrages ist die **Definition der Wirkungsindikatoren**. Diese müssen einfach messbar, objektiv und repräsentativ sein. Zudem müssen alle Stakeholder der Überzeugung sein, dass sich das Ausmass der Zielerreichung mit den Indikatoren überprüfen und beurteilen lässt. Schliesslich – das ist das wichtigste Kriterium – müssen die Wirkungsindikatoren Dienstleistungen fördern, die sich positiv auf die Zielgruppen auswirken.

Wichtig ist auch die Definition von **Benchmarks** («was wäre auch ohne die Intervention passiert?») sowie einer klaren **Zielgruppe** («wessen Situation soll mit der Intervention verbessert werden?»). Darauf basierend wird ein **Wirkungsüberprüfungssystem** entwickelt, mit welchem die erreichten Ziele bzw. Ergebnisse analysiert werden können.

Neben den Wirkungsindikatoren müssen für die Vertragsgestaltung auch die **Interventionen** definiert werden. Dazu werden zuerst die Bedürfnisse der Zielgruppe identifiziert und darauf basierend die Interventionen entwickelt. Um die Machbarkeit eines Interventionsprogrammes zu überprüfen muss eingeschätzt werden, was die wahrscheinliche Wirkung des Programms auf das erzielte Ergebnis ist.

Schliesslich muss für die Gestaltung des Vertrages auch der **«Value-for-Money Case»** definiert werden. Um einen SIB aufsetzen zu können ist es nötig, einen Auftraggeber zu haben, der bereit ist für Ergebnisse zu zahlen, sofern die Intervention erfolgreich war. Dahinter können zwei mögliche Motivationen stehen: a.) der SIB führt dazu, dass der Auftraggeber die Kosten im Falle eines Misserfolges nicht tragen muss; oder b.) der Auftraggeber möchte ein neues Modell testen, kann jedoch die damit verbundenen finanziellen Risiken nicht tragen (und lagert diese daher an die Investoren aus). In der Praxis sind diese beiden Motivationen häufig kombiniert.

SIBs funktionieren, wenn die Kosten zur Erreichung des Ziels (Kosten der Intervention plus Overhead und Fixkosten) tiefer sind als die Einsparungen, die der öffentliche Sektor dadurch macht. Nur wenn dies realistisch scheint lässt sich auch das entsprechende Kapital mobilisieren. Zudem ist ein vernünftiger Zeithorizont für die Investments nötig. Für Investoren ist ein Zeitraum von etwa 5 Jahren bevorzugt. Es sollte daher eine ziemlich zeitnahe Verbindung von Intervention, Wirkungsmessung und erfolgsabhängiger Zahlung geben.

5.3 STRUKTURIERUNG DES INSTRUMENTS

Nachdem die Vertragsgestaltung abgeschlossen ist, werden die operativen Komponenten wie Cash-Flow-Modelle und Meilensteine ausgearbeitet. Mit den Zahlungsmechanismen wird im Detail beschrieben, wie der Erfolg einer Intervention gemessen wird, welches die Zahlungsflüsse für verschiedene Zielerreichungsgrade sind, und wann diese Zahlungen von den Auftraggebern an die Investoren erfolgen.

5.4 KAPITALBESCHAFFUNG

In einem nächsten Schritt wird versucht, **Investoren** für den SIB zu finden. Bei gewissen SIBs sind die Investoren schon in einer früheren Phase aktiv. Der SIB wird dann von ihnen getrieben und sie gestalten die konkrete Umsetzung (Intervention, Strukturierung des Instruments) aktiv mit. In den meisten Fällen jedoch sind sowohl der «Case for Social Change» wie auch der begleitende «Financial Case» schon entwickelt, um die Investoren für einen SIB gewinnen zu können.

SIBs funktionieren, wenn die Kosten zur Erreichung des Ziels tiefer sind als die Einsparungen, die der öffentliche Sektor dadurch macht.

5.5 MANAGEMENT DES PROJEKTS

Nachdem die Intervention festgelegt ist, das Vorgehen strukturiert worden ist und das nötige Kapital beschaffen werden konnte, wird das Projekt umgesetzt. Das Investitionskapital fließt direkt zum **Dienstleistungserbringer** bzw. zur sozialen Organisation. Somit sind die Kosten für das Interventionsprogramm bereits beim Start gedeckt.

Grundsätzlich wurde die Struktur des SIBs zu Beginn festgelegt. Im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung werden jedoch einzelne Massnahmen des Programms im Verlauf der Projektzeit falls angebracht verändert und angepasst, so dass mit den Aktivitäten die erzielte Wirkung bestmöglich erreichen werden kann.

Je nach Ausgestaltung des SIBs wird das **Projektmanagement** entweder von einem Intermediär oder direkt von den involvierten Parteien übernommen. Die Leistungsüberprüfung von einem externen Gutachter kann bereits während der Projektlaufzeit punktuell durchgeführt werden.

Die Investoren werden regelmässig über den Projektverlauf und die Zwischenergebnisse informiert. Je nach Situation wird gegebenenfalls auch die Öffentlichkeit miteinbezogen.

5.6 ABSCHLUSS

Ein externer **Gutachter** überprüft am Ende der Laufzeit, in wie weit die vereinbarten Wirkungsziele erreicht wurden. Darauf basierend wird entschieden, ob und in welcher Höhe die Investoren Rückzahlungen vom Auftraggeber erwarten können.

Nach **Ende der Laufzeit** eines SIBs stehen dem Auftraggeber verschiedene Möglichkeiten offen. Mit den gemachten Erfahrungen aus dem Projekt könnte er die Intervention in Zukunft selber durchführen. Er könnte das nun erprobte Programm in Zukunft auch direkt finanzieren, da sich nun die damit verbundenen Risiken und Potenziale besser einschätzen lassen. Schliesslich wäre auch die Lancierung eines weiteren SIBs eine Option, um das Programm fortzuführen oder neue Interventionsmassnahmen zu testen.

SIB-SELF ASSESSMENT: WAS IST ZU BEDENKEN?

Soziales Problem

- > Welches soziale Problem soll mit dem SIB angegangen werden?
- > Wie wird das Problem bisher angegangen? Welche Lösungsansätze und Ergebnisse existieren?

Anfallende Kosten

- > Auf welcher Ebene (Bund, Kanton, Gemeinde) fallen die Kosten des sozialen Problems an?
- > Werden die Kosten von einem Departement alleine oder von mehreren getragen?
- > Was kostet das soziale Problem den Staat durchschnittlich pro Person über ein Jahr hinweg?
- > Über wie viele Jahre fallen diese Kosten pro Person für den Staat an?

Zielgruppe

- > Kann die Zielgruppe klar definiert werden?
- > Wie viele Personen sind momentan ungefähr in der Zielgruppe?
- > Was sind die Bedürfnisse in der Zielgruppe?

Interventionsprogramm

- > Wie sehen die geplanten Interventionsmassnahmen konkret aus?
- > Ist das Interventionsprogramm eher neu, teilweise erprobt, oder etabliert?
- > Wie viele Menschen werden voraussichtlich pro Jahr am Programm teilnehmen?
- > Was ist geschätzte Erfolgsrate der Intervention (d.h. die daraus resultierende Kostenreduktion für den Staat)
- > Worauf basiert diese Einschätzung? (überprüfte statistische Daten aus vergleichbaren Projekten; hochgerechnete Daten; eher anekdotische Einschätzung)
- > Was sind die geschätzten Kosten des Interventionsprogramms pro Teilnehmer?

Ergebnisse und Wirkungsmessung

- > Was sind die angestrebten Ergebnisse der Intervention?
- > Lassen sich diese Ergebnisse objektiv messen?
- > Gibt es eine Vergleichsgruppe?

6.0

INTERVIEW MIT
WERNER
RIEDWEG
ET AL., HSLU

Die Schweiz ist mit den innovativen Finanzierungsmodellen im internationalen Kontext führend (vgl. Kapitel 9), wie aber werden die weiteren Perspektiven für SIBs im Inland eingeschätzt? Im schweizerischen Sozialsystem sind aufgrund der gewachsenen Strukturen je nach sozialer Problemstellung die Gemeinde, der Kanton oder der Bundesstaat zuständig. Im folgenden Interview skizzieren Werner Riedweg, Professor Dr. Jürgen StremLOW und Gena Da Rui von der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit ihre Einschätzungen zu zentralen Fragestellungen rund um die zukünftigen SIB Perspektiven in der Schweiz.

INTERVIEW MIT WERNER RIEDWEG, PROFESSOR DR. JÜRGEN STREMLow UND GENA DA RUI VON DER HOCHSCHULE LUZERN – SOZIALE ARBEIT

___ Wie beurteilt ihr generell die Chance von SIBs in der Schweiz?

Die föderalistischen Strukturen in der Schweiz ermöglichen lokalen Akteuren auf kantonaler oder kommunaler Ebene die Umsetzung neuartiger Formen und Modelle. Allerdings benötigen entsprechende Entwicklungen im Sozialbereich – wie beispielsweise Public Private Partnerships, Sozialfirmen oder Social Entrepreneurship – erfahrungsgemäss eine lange Anlaufzeit und werden eher punktuell umgesetzt. Ähnlich wie bei Public Private Partnerships erfordern wirkungsorientierte Finanzierungsinstrumente wie Social Impact Bonds eine kontinuierliche und zeitintensive Kooperation zwischen verschiedenen Partnern aus dem öffentlichen und privaten Sektor. Der erste SIB in Bern könnte Beispielcharakter haben und die Entwicklung in einem längeren Zeitverlauf unterstützen.

___ Ist unser klein strukturierter Sozialstaat ein Hindernis für dieses neuartige Finanzierungsmodell oder eher ein kleiner Stolperstein?

In den kleinflächigen und föderalistischen Strukturen des Schweizerischen Sozialstaats sind neuartige Finanzierungsmodelle wie Social Impact Bonds grundsätzlich möglich. Allerdings ist mit Herausforderungen zu rechnen. Beispielsweise wird es in der Schweiz aufgrund der teilweise sehr komplexen Kompetenzüberlagerungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sowie des Subsidiaritätsprinzips nicht möglich sein, ein entsprechendes Modell «Top-down» umzusetzen und in der nationalen Gesetzgebung zu verankern.

Aus den kleinräumigen Strukturen der Schweiz lassen sich aber auch Potenziale für die Umsetzung von Social Impact Bonds ableiten. Wie das erwähnte SIB-Pilotprojekt im Kanton Bern aufzeigt, haben Kantone oder Gemeinden die Möglichkeit, neuartige Modelle zu entwickeln und umzusetzen, sofern die geltende Gesetzgebung dies zulässt. Ob SIBs lanciert und eingesetzt werden, ist neben gesetzlichen Rahmenbedingungen auch von Einzelpersonen in Politik, Verwaltung, Nonprofit-Organisationen und Privatwirtschaft abhängig, die solchen Modellen entweder offen oder kritisch gegenüberstehen.

Neben den erwähnten strukturellen Aspekten spielt auch die politische Einschätzung eine wesentliche Rolle, inwieweit sozialpolitische Aufgaben als genuin staatliche oder als partnerschaftliche Aufgaben zwischen staatlichen und privaten Akteuren betrachtet werden.

___ Bei welchen sozialen Herausforderungen seht ihr eher grosses Potenzial bzw. wenig Chancen, einen SIB zu entwickeln?

Das Umsetzungspotenzial für die Entwicklung eines SIBs hängt aus unserer Sicht weniger von spezifischen sozialen Themenbereichen, sondern vielmehr von den jeweiligen Angebotsformen ab. Es ist davon auszugehen, dass SIBs insbesondere bei Dienstleistungen, die einen präventiven Charakter haben und/oder beeinflussbare, graduelle Entwicklungen zulassen, umgesetzt werden können. Als mögliche Themenfelder können die Frühe Förderung, Arbeitsintegrationsprozesse oder konkret die Förderung der beruflichen und sozialen Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen erwähnt werden. Im letzteren Beispiel gälte es, Anreize für die Lehrbetriebe (als Investoren), für die Job Coaches (als soziale Dienstleister/innen), für die zuständigen staatlichen Institutionen (als Auftraggebende) sowie für die Zielgruppe zu setzen und differenzierte Kriterien mit langfristigem Horizont zur Erfolgsmessung festzulegen.

Als weniger geeignetes Feld für Social Impact Bonds erachten wir standardisierte Leistungen und Angebote, die beispielsweise im Zusammenhang mit Versicherungsleistungen (AHV, EL, IV) stehen.

___ Wo liegen mögliche Gefahren?

Wird eine Outcome-orientierte Steuerung mit der Vergabe von öffentlichen Mitteln verknüpft, erfordert dies fundierte Kompetenzen im Bereich der Wirkungsmessung. Im Fokus stehen Fragen nach geeigneten Methoden, differenzierten Zielsetzungen und validierbaren Indikatoren, welche von den beteiligten Akteuren anerkannt werden müssen. Dies bedingt auch das Bewusstsein darüber, dass Erfolg und Wirkung einer Intervention massgeblich von der Beziehungsqualität zwischen Empfänger/in und Dienstleister/in abhängen. Im Rahmen einer personenzentrierten Sozialen Arbeit ist der Selbststeuerung und der Erfahrung von Eigenwirksamkeit der Klientinnen und Klienten eine grosse Beachtung zu schenken. Erfolg, z.B. von Arbeitsintegrationsmassnahmen, ist massgeblich von der Eigenmotivation und dem Verhalten der zu integrierenden Person abhängig. Die individuellen Ziele sowie das Verhalten von Personen

und die aus Sicht eines SIBs erwünschten Verhaltensweisen können sich auch widersprechen. Hier besteht eine Gefahr, dass Personen aufgrund der erfolgsbezogenen Anreize im SIB-Modell unter Druck gesetzt werden können.

___ Welches unserer sozialen Sicherungssysteme bietet sich eher an und welches weniger?

Hinsichtlich der sozialen Sicherungssysteme ist davon auszugehen, dass das Umsetzungspotenzial von SIBs weniger von den Systemen per se, sondern eher vom Ausgestaltungscharakter der damit verbundenen Leistungen zusammenhängt. Wenn wir davon ausgehen, dass die Chancen für SIBs insbesondere bei entwicklungsorientierten Integrationsmassnahmen (z.B. im Bereich der Arbeitsintegration) zum Tragen kommen, dann würde sich auch eine Zusammenarbeit mit den darin involvierten sozialen Sicherungssystemen wie z.B. die SUVA, die ALV, die IV oder die UV, die Sozialhilfe oder Reha-Institutionen anbieten.

Im Gegensatz dazu sehen wir eher weniger Potenzial für Kooperationen mit sozialen Sicherungssystemen, wenn es um gesetzlich bedingte Ansprüche und Leistungen mit existenzsicherndem Charakter geht. Dies kann beispielsweise bei der AHV, der IV, der EL oder der ALV der Fall sein.

___ Auf welcher Ebene der Behörden – Gemeinde, Kanton, Bund – seht ihr die Chancen zur Initiierung am ehesten?

Je nach Themenbereich und Region kommen den Gemeinden und Kantonen unterschiedliche Kompetenzen zu. Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass eine Initiierung von SIBs je nach Zuständigkeitsbereich insbesondere auf kommunaler und kantonaler Ebene realisierbar ist. Wenn Kommunen über weitreichende Kompetenzen zur betreffenden Thematik verfügen und direkt in die operative Umsetzung involviert sind, sehen wir hier die grössten Chancen für eine erfolgreiche Initiierung von SIBs.

7.0
FALLBEISPIEL
SOCIAL IMPACT
BOND BERN

7.1 ÜBERSICHT

Der Kanton Bern adressiert in einem Pilotprojekt seit 2015 zwei soziale Herausforderungen mit einem SIB: Migration und Arbeitsintegration. Das Ziel des SIBs ist die nachhaltige berufliche und dadurch auch soziale Integration von Migranten im Kanton Bern und somit eine langfristige Reduktion von Folgekosten (Sozialhilfe). Der Kanton überträgt dabei der Caritas die Aufgabe, anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene langfristig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Private Investoren finanzieren die Dienstleistung der öffentlichen Hand vor. Die Ziele werden vom Kanton Bern und den Investoren festgelegt und deren Wirkung wird extern überprüft. Das Pilotprojekt zwischen privaten Investoren, der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern als Auftraggeberin und der Caritas Bern als Leistungserbringerin läuft von 2015–2020. Die Leistungsvertragssumme beträgt CHF 2,7 Mio. Die Zielerreichung wird anhand von 4–5 gewichteten Wirkungs- bzw. Leistungszielen gemessen, wobei die Zielwerte für die Vermittlungsfähigkeit hoch und mittel differenziert definiert wurden.

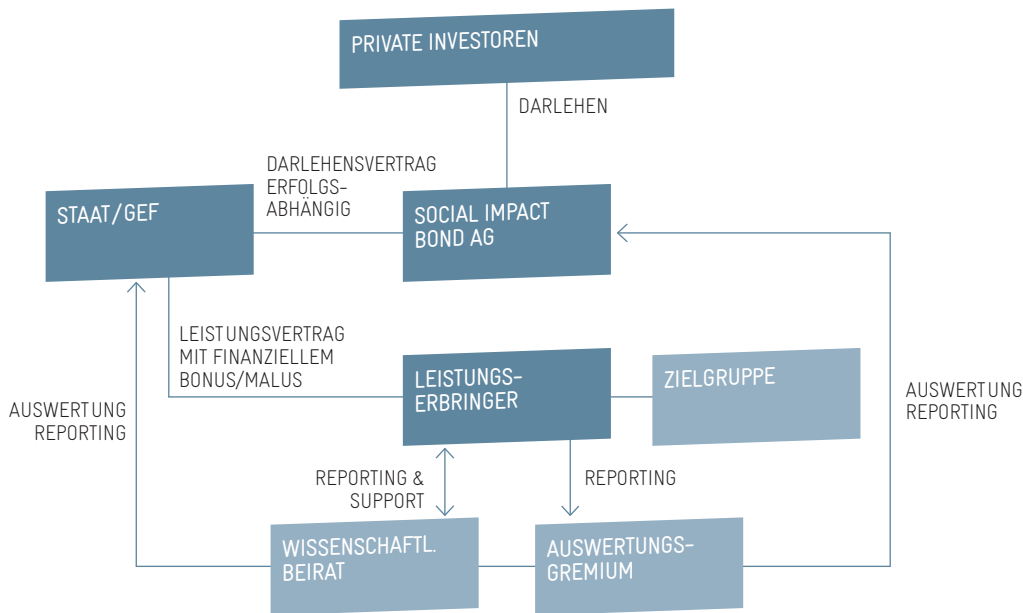


Abbildung 5: Struktur des SIB Kanton Bern, in Anlehnung an https://www.supportedemployment-schweiz.ch/files/LK8JQDI/themenkarussell_2_marc_baumann.pdf

7.2 ENTSTEHUNG

Für die Entstehung dieses SIBs war entscheidend, dass es mit der Unternehmergruppe Fokus Bern und der Invethos AG Investoren gab, die mit ihrem Investment in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden eine soziale Wirkung erzielen wollten. Die von Invethos initiierte Idee wurde von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern begrüsst, da sie einen neuen Ansatz zur Lösung sozialer Probleme darstellte. Daraufhin wurde in einer Arbeitsgruppe zwischen Kanton und Vertreter der Investorengruppe Invethos das Finanzierungsmodell ausgearbeitet. Parallel dazu wurde ein Rahmenkonzept erarbeitet, das die inhaltlichen Pfeiler definiert. Der Auftragnehmer – Caritas Bern – wurde schliesslich in mehrstufigen Evaluationsverfahren ausgewählt.

Das Pilotprojekt wird während der gesamten Laufzeit wissenschaftlich begleitet und nach zwei Jahren sowie am Projektende evaluiert. Die Evaluation erfolgt durch das Büro BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien). Der Schlussbericht wird bis Ende April 2021 erwartet.

7.3 FINANZIERUNG

Das Budget für den Social Impact Bond Bern kommt vom Kanton Bern. Kosten, die sonst der Sozialhilfe zufallen würden, werden in die Social Impact Bond AG gespeist. Die Caritas hat vom Kanton Bern im Rahmen eines Leistungsvertrages das Mandat erhalten, über fünf Jahre dieses Projekt durchzuführen. Die Mittel des SIB stehen Caritas für die Umsetzung zur Verfügung.

Das Pilotprojekt wird mit CHF 2,7 Mio. während der Laufzeit von 5 Jahren privat vorfinanziert. Die Rückzahlung des Darlehens am Projektende ist vom Zielerreichungsgrad abhängig: Bei einer schlechten Erfolgsquote wird das Darlehen nicht vollständig zurückgezahlt und die Leistungserbringerin bezahlt einen Malus. Bei einer hohen Erfolgsquote erfolgt die komplette Rückzahlung des Darlehens sowie eine Verzinsung mit max. 1% p.a. und die Leistungserbringerin erhält einen Bonus.

Ein tiefer Zielerreichungsgrad führt für Leistungserbringer und die Darlehensgeber also zu finanziellen Verlusten, d.h. das finanzielle Risiko für den Kanton Bern ist ausgelagert. Ein hoher Zielerreichungsgrad führt für den Kanton zu höheren Einsparungen, welche mit Caritas und den Darlehensgebern geteilt werden, um sie für das finanzielle Risiko zu entschädigen. Trotzdem wird die Staatsrechnung insgesamt deutlich entlastet. Wenn die Arbeitsintegration gut verläuft, entsteht für alle Beteiligten ein Mehrwert: Die Caritas erhält einen Bonus für die gute Arbeit; der Kanton muss zwar etwas zahlen, hat aber massiv weniger Sozialkosten; und die Investoren erhalten ihre Rendite.

Das Pilotprojekt wird während der gesamten Laufzeit wissenschaftlich begleitet und nach zwei Jahren sowie am Projektende evaluiert.

7.4 MOTIVATION DER HAUPTAKTEURE

Für die drei Hauptakteure Auftraggeber, Auftragnehmer und Investoren bietet der SIB Bern jeweils unterschiedliche Chancen:

A) Auftraggeber: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF)

Für die GEF bietet das Pilotprojekt verschiedene Chancen. Das übergeordnete Ziel ist die nachhaltige berufliche Integration möglichst vieler Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommener, die an diesem Programm teilnehmen und dadurch längerfristig eine Reduktion der Folgekosten (Sozialhilfe). Ein weiteres wichtiges Anliegen im SIB ist für die GEF jedoch auch die engere und bessere Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Das Pilotprojekt bietet zudem die Möglichkeit, die Wirkung eines SIB-Finanzierungsmodells mit entsprechenden erfolgswirksamen Zielsetzungen zu testen. Durch die Erkenntnisse kann schliesslich auch die Effizienz bestehender Leistungsverträge optimiert werden.

Ein weiterer Nutzen, der für den Auftraggeber in einem SIB grundsätzlich entsteht, ist die Delegation des finanziellen Risikos an den Leistungserbringer, da die Zahlungspflicht nur im Erfolgsfall entsteht. Aufgrund der politischen Akzeptanz wurde jedoch die Volatilität sehr tief gehalten.

B) Auftragnehmer: Caritas Bern (Caritas Perspektive)

Für die Caritas bietet das Projekt die Chance, ein bestehendes soziales Problem mit neuen und innovativen Ansätzen zu lösen. Dank der Vorfinanzierung durch den Social Impact Bond müssen nicht kurzfristige Outputs erzielt werden. Stattdessen liegt der Fokus auf langfristiger, zielorientierter Wirkung. Die Möglichkeit, das Projekt flexibel ausgestalten zu können, mit der Option zur Anpassung der Leistungsziele, um auf mögliche Hindernisse oder Schwierigkeiten angemessen zu reagieren, war für die Caritas ein weiterer entscheidender Punkt, sich für das Pilotprojekt zu bewerben.

Das grösste Risiko für die Caritas im SIB ist, dass sie als Dienstleistungserbringerin den Malus im Falle eines Misserfolgs (mit)trägt. Wie bereits erwähnt, ist die Volatilität allerdings sehr tief gehalten.

C) Investoren und deren Vertretung: Fokus Bern/Invethos AG

Für Fokus Bern, eine Unternehmergruppe, die sich für Anliegen des Kantons Bern einsetzen will, bietet das Pilotprojekt die Chance für eine «wirkungsvolle» Investition. Fokus Bern unterstützt das Projekt, weil es auf innovative Weise eine soziale Herausforderung angeht.

Der Vermögensverwalter Invethos AG hat sich unter anderem auf Social Impact Anlagen spezialisiert. Invethos hat das Konzept des SIBs Bern entwickelt und vertritt Investoren, die ihre finanziellen Mittel sinnstiftend einsetzen und gezielte soziale Wirkungen erzielen wollen.

Wie auch für die Caritas ist das grösste Risiko im SIB, dass der Malus im Falle eines Misserfolgs (mit)getragen wird.

Wenn die Arbeitsintegration gut verläuft, entsteht für alle Beteiligten ein Mehrwert: Die Caritas erhält einen Bonus für die gute Arbeit; der Kanton muss zwar etwas zahlen, hat aber massiv weniger Sozialkosten; und die Investoren erhalten ihre Rendite.

7.5 WIRKUNGSMESSUNG

Entscheidend beim SIB Bern ist die Wirkungsorientierung: Traditionelle Ansätze fokussieren auf die erbrachten Leistungen, nicht in erster Linie auf die damit erzielten Ergebnisse. Dies kann zum falschen Anreiz führen, die Anzahl besuchter Kurstage hoch zu halten. Beim SIB hingegen liegt der Fokus auf der tatsächlich erreichten Integration. Wichtig dabei ist die Festlegung der Zielgruppe (es dürfen z.B. nicht nur diejenigen Bewerber «herausgepickt» werden, die sowieso eine gute Chance zur Arbeitsmarktintegration gehabt hätten) sowie die klare Definition der Ziele und der entsprechenden Messgrössen.

Eine genaue, quantitative Wirkungsmessung ist nötig, um zu beurteilen, ob Investoren ihr Geld zurückerhalten und wie dieses verzinst wird. Im Falle des SIBs im Kanton Bern wurde als Schlüsselkennzahl «die Anzahl anerkannter Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen, die mit einer unbefristeten Festanstellung zu branchenüblichen Bedingungen im ersten Arbeitsmarkt beschäftigt sind» definiert. Die Messkriterien wurden wie folgt definiert:

- Anzahl Personen, die an der Vermittlungsphase teilnehmen
- Anzahl Personen mit einer unbefristeten Festanstellung > 50 Stellenprozent zu branchenüblichen Bedingungen
- Anzahl Personen mit einer Festanstellung zu branchenüblichen Bedingungen, unabhängig vom Beschäftigungsgrad und Dauer
- Anzahl Personen, die nach erfolgreichen Ausbildungs- oder Arbeitsvertragsabschluss nicht abbrechen
- Anzahl Personen, die mittels Einarbeitungszuschüssen (EAZ) in einem Betrieb gearbeitet haben, und die eine Festanstellung erhalten.

Die Zielwerte wurden für die Vermittlungsfähigkeit hoch und mittel differenziert definiert. Die Wirkungsmessung (regelmässiges Reporting) wird extern vom Büro BASS durchgeführt und vom Kanton finanziert.

Eine genaue, quantitative Wirkungsmessung ist nötig, um zu beurteilen, ob Investoren ihr Geld zurückerhalten und wie dieses verzinst wird.

7.6 BISHERIGE ERFAHRUNGEN

Die gemachten Erfahrungen im SIB Bern werden von den verschiedenen involvierten Parteien durchwegs als gut beurteilt. Besonders entscheidend für das Gelingen des SIBs sei die klare Zielformulierung gewesen. Die Ziele müssen messbar und überprüfbar sein. Hilfreich im Fall Bern war, dass es eine Datengrundlage gab, welche als Basis für die Zielformulierung verwendet werden konnte. Weiter wird als besonders wichtig eingeschätzt, dass kein grosses finanzielles Risiko in den SIB eingebaut wird. Die eher tiefe Verzinsung von maximal 1% war für die GEF wichtig und trug auch entscheidend zur politischen Akzeptanz bei (u.a. Entschärfung der möglichen Kritik, dass private Investoren Gewinn machen aus sozialen Aufgaben, die eigentlich dem Kanton zustehen). Trotz der positiven ersten Erfahrungen muss aber auch festgehalten werden, dass bei der Zieldefinition nicht alle Eventualitäten vorhergesehen wurden (z.B. Hochschulabschluss oder weitere erfolgreich abgeschlossene Ausbildungen).

Neben den Schwierigkeiten, die sich auf die spezielle Struktur eines SIBs beziehen, gibt es natürlich auch verschiedene projektspezifische Herausforderungen: Die Profile der Projektteilnehmenden müssen auf die gesuchten Profile in Unternehmen passen; die Anforderungen der Unternehmen z.B. an die Deutschkenntnisse ihrer Arbeitnehmenden sind sehr hoch, was die Stellenbesetzung schwierig macht; die Teilnehmenden sollen möglichst nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden, was Zeit braucht und eine intensive Begleitung verlangt; das Projekt steht in direkter Konkurrenz zu anderen Projekten in diesem und anderen Bereichen wie der Arbeitsintegration im Bereich der IV, RAV etc.

Das Projekt läuft noch bis Mitte 2020. Im Herbst 2017 wird eine Zwischenevaluation durchgeführt. Die Gesamtevaluation und auch die finanzielle Abrechnung werden erst bei Projektende gemacht. Der Schlussbericht wird bis Ende April 2021 erwartet.

Die eher tiefe Verzinsung von maximal 1% war für die GEF wichtig und trug auch entscheidend zur politischen Akzeptanz bei.

8.0

KRITISCHE
STIMMEN UND
WEITERENT-
WICKLUNGEN

Das SIB-Modell ist eine innovative Herangehensweise, welche die Rollen von verschiedenen Akteuren (Behörden, soziale Organisationen, Geldgeber, etc.) neu konzipiert. Es ist unumgänglich, dass sich da auch kritische Stimmen vernehmen lassen. In den ersten Jahren wurden vor allem in England SIBs initiiert (vgl. Kapitel 2) und dementsprechend waren verschiedene Exponenten zu hören, welche diese Neuerungen für ein spezifisch angelsächsisches Thema hielten, welches nicht in einem anderen Kulturraum umgesetzt werden kann. In der zweiten Welle von SIB-Neugründungen waren acht weitere europäische Länder involviert und die einseitige Zuweisung aus den frühen Jahren als kulturspezifisches Phänomen hat an Gewicht verloren. Die Diskussionen in den Niederlanden, Finnland und Portugal erwiesen sich als sehr konstruktiv im wachsenden SIB Markt, die betroffenen Akteure waren den innovativen Ansätzen gegenüber offen und diskussionsbereit. Die ersten Beispiele konzentrierten sich in vielen Fällen auf die Ebene von Gemeinden oder Städten und haben eine klar definierte und eingeschränkte Gruppe von Leuten in den Fokus genommen.

Kritische Stimmen haben in der Vergangenheit auch bemängelt, dass die öffentliche Hand mit einem SIB von der Verantwortung für soziale Probleme entbunden wird. Das ist ein Missverständnis. Die Behörden werden nicht aus ihren Verpflichtungen entlassen. Die Rolle und Zuständigkeit haben sich allerdings verändert. Die öffentliche Hand bezahlt für den Erfolg von klar messbaren Ergebnissen, welche von sozialen Organisationen erbracht werden. Sie muss die Budgets entsprechend planen. Mit einem SIB und dem entsprechenden Wirkungsziel legt die öffentliche Hand das WAS fest, nicht aber das WIE.

Andere Stimmen kritisierten, dass es bei einem SIB einzig um Kostenersparnis geht. Tatsächlich wachsen die Budgets für soziale Probleme in keinem europäischen Land, die Ausgaben nehmen tendenziell jedoch eher zu. Mit dem neuen Konzept geht es darum, in dieser Situation die vorhandenen Mittel im Hinblick auf die Wirkung optimal einzusetzen. Nicht Kostenersparnis, sondern Kostenoptimierung steht im Fokus. Auch die Befürchtung, dass alle sozialen Dienstleistungen in Zukunft mit dem SIB-Modell abgedeckt werden sollen, ist unbegründet. Es gibt ganz klar Situationen, in denen ein solches Modell erfolgsversprechend sein kann (vgl. Kapitel 2), bei sehr vielen gesellschaftlichen Herausforderungen ist ein SIB jedoch nicht geeignet.

Die wohl gewichtigste Kritik zielt auf das sehr aufwändige Konstrukt und die komplexen Vertragsverhandlung eines SIBs. Diese Prozesse sind äusserst ressourcenintensiv. Das Aufsetzen eines ersten SIBs ist zweifellos mit einer Investition verbunden. Fachleute betonen, dass in einer nächsten Phase eine Standardisierung wichtig ist, damit das Modell weiter ressourcen- und wirkungsorientiert eingesetzt werden kann (vgl. Interview mit Jane Newman). Dies wird als kritischer Punkt für die Weiterentwicklung der SIBs eingeschätzt.

Tatsächlich wachsen die Budgets für soziale Probleme in keinem europäischen Land, die Ausgaben nehmen tendenziell jedoch eher zu. Mit dem neuen Konzept geht es darum, in dieser Situation die vorhandenen Mittel im Hinblick auf die Wirkung optimal einzusetzen.

Damit SIBs wachsen können, mehr Wirkung erreichen und Innovationen im Markt verankern, sehen Fachleute der ersten Stunden verschiedene wichtige Punkte:

- Standardisierung: Es ist unumgänglich, dass auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen Prozesse vereinfacht und erarbeitete Modelle transparent kommuniziert werden;
- Regionale SIB Cluster: Liegen bereits erste Erfahrungen vor, so sind regionale SIB Cluster im Hinblick auf Erfahrungsaustausch und Effizienz eine interessante Perspektive für Weiterentwicklung;
- Plattformlösungen: Für eine einfachere Prozessabwicklung, zur Optimierung des Datenmanagements und der finanziellen Transaktionen kann eine Plattform grossen Support leisten (wird in Finnland bereits angedacht).

In den nächsten Jahren werden einige der SIBs zu Ende geführt werden und es wird sich die Frage stellen, was die nächsten Schritte sind. Werden neue SIBs aufgesetzt oder zeichnet sich die Lösung von Direktaufträgen durch die öffentliche Hand ohne die Einbindung der Investoren als dritte Partei ab? Laut Fachleuten sind beide Ansätze denkbar und können je nach Situation besser geeignet sein. Es sind auch neue Arten von wirkungsorientierten Verträgen denkbar, bei denen eine Offenheit gegenüber innovativen Lösungen in der Umsetzung besteht. Entscheidend werden folgende Punkte sein:

- die angestrebte Wirkung steht im Zentrum der Projekte;
- die Wirkung wird aufgrund von klaren Daten erfasst und ausgewertet;
- die sozialen Organisationen haben aufgrund ihrer Expertise die Fähigkeit und Kompetenz, Innovationen umzusetzen;
- im Sozialmarkt wird transparent über gesellschaftliche Wirkung und finanzielle Leistungen informiert.

In den nächsten Jahren werden einige der SIBs zu Ende geführt werden und es wird sich die Frage stellen, was die nächsten Schritte sind.

9.0

DIE SCHWEIZ
UND DIE INTER-
NATIONALE
PERSPEKTIVE

In der Schweiz wird aktuell nur ein SIB in Bern umgesetzt, mit welchem erste Erfahrungen unter diesen regionalen Bedingungen gesammelt werden können (vgl. Kapitel 7). Interessant ist, dass die Schweiz bei den internationalen Entwicklungen mit einem angepassten SIB-Modell, einem Development Impact Bond (DIP), eine führende Rolle einnimmt und damit aus einer erweiterten Perspektive einen wichtigen Beitrag zu den aktuellen und zukünftigen Diskussionen leistet.

Der weltweit erste DIP mit Fokus auf Entwicklungsländer wurde 2015 von der Optimus Stiftung der UBS in der Rolle als sozialer Investor initiiert. Das Ziel ist die Integration von indischen Mädchen in das Schulsystem, welche nicht im Bildungssystem integriert sind. Die soziale Organisation «Educate Girls» setzt in ländlichen Gebieten ein entsprechendes Programm um. Studien gehen davon aus, dass im Bundesstaat Rajasthan 3 Millionen Mädchen nicht zur Schule gehen, 40% die 5. Klasse nicht erreichen und nur 1% einen Schulabschluss von 12 Jahren erreichen. Soziale Folgen wie frühe Heirat und Mutterschaft sind gravierende Folgen dieses gesellschaftlichen Problems. Erste Auswertungen nach zwei Jahren zeigen, dass mit einer deutlichen Zunahme der durchschnittlichen Zahlen von Schulbesuchen junger Mädchen die sozialen Wirkungsziele erreicht bzw. übertroffen wurden.

2017 lancierte das Rote Kreuz den weltweit ersten «Humanitarian Impact Bond» mit dem Ziel, Menschen mit Behinderungen in von Konflikten betroffenen Ländern zu unterstützen. Die 26 Millionen des Investments von privaten Investoren (New Re, Lombard Odier u.a.) werden eingesetzt um 3 Rehabilitationszentren in Nigeria, Mali und Kongo durch das Rote Kreuz aufzusetzen und über einen Zeitraum von 5 Jahren zu betreiben. Die Auftraggeber sind in diesem Beispiel die zuständige Behörden aus Belgien, der Schweiz, Italien, England und die la Caixa Stiftung. Gemessen werden die konkret umgesetzten Unterstützungsangebote von behinderten Menschen in Konfliktgebieten im Vergleich zu bereits bestehen Zentren. Die festgelegten Wirkungsziele für die abschliessenden Zahlungen schliessen auch die Trainingsprogramme der Angestellten vor Ort ein. Das innovative Konzept wurde u.a. initiiert um neue Investoren aus dem privaten Bereich zu gewinnen, die Gesundheitsprogramme des Internationalen Roten Kreuzes zu unterstützen.

2017 lancierte das Rote Kreuz den weltweit ersten «Humanitarian Impact Bond» mit dem Ziel, Menschen mit Behinderungen in von Konflikten betroffenen Ländern zu unterstützen.

10.0

INTERVIEW
MIT BJÖRN
STRÜWER,
ROOTS OF
IMPACT

Unter Federführung des Departements für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) wurde in Zusammenarbeit mit Roots of Impact und mit Fokus auf Südamerika das Social Impact Incentives Modell (SIINC) entwickelt. Dabei wurde das wirkungsorientierte Modell mit der öffentlichen Hand als Auftraggeber und der NPO bzw. sozialen Organisation auf das Modell von Sozialunternehmern übertragen. Diese erhalten direkte Zahlungen als Anreiz und für die Finanzierung des Wachstums und damit der weiteren Erhöhung der vereinbarten Wirkung.

Diese spannende Weiterentwicklung des SIB-Modells hat – zumindest im Moment – zwei wesentliche Einschränkungen:

- Es setzt bei bereits erfolgreichen Sozialunternehmen an, welche in einer ersten Phase zeigen konnten, dass die soziale Innovation im Markt funktioniert und welche durch das SIINC in einer nächsten Phase für das Wachstum unterstützt werden;
- der Ansatz ist in Südamerika umsetzbar, muss aber für Europa noch angepasst werden.

Das folgende Interview vermittelt innovative Denkanstöße für neue Finanzierungsmodelle im Kontext von SIBs und DIPs.

INTERVIEW MIT BJÖRN STRÜWER,
GRÜNDER UND GESCHÄFTSLEITER ROOTS OF IMPACT

— Björn, du gehörst zu den Kritikern des SIB-Modells – was genau kritisierst du?

Ich würde mich nicht als Kritiker bezeichnen. Im Gegenteil: SIBs haben uns inspiriert, die Pay-for-Success Idee weiter zu entwickeln und auf weitere Bereiche zu übertragen. Die Einführung der resultatsorientierten öffentlichen Finanzierung mit Vorfinanzierung durch privates Kapital war ein wegweisender Schritt. Nichtsdestotrotz gibt es einige Aspekte im klassischen SIB-Modell, die eine großflächige Implementierung schwer machen oder sogar die Effektivität einschränken können. Aufgrund der hohen Komplexität und schweren Skalierbarkeit sind SIBs m.E. primär dafür geeignet, innovative Lösungen zu testen, um sie dann in die öffentliche Regelfinanzierung zu überführen. Das klassische SIB-Modell ist aus Sicht der Investoren eine Wette auf Wirksamkeit – Impact ist jedoch keine ja oder nein Frage und absolute Zielgrößen sind oft nicht zielführend. Ich denke, man sollte positiven Impact vielmehr als relative «soziale Performance» verstehen und managen.

___ Gibt es aus deiner Sicht auch positive Effekte in einem SIB-Modell?

Die Orientierung hin zu nachweisbarer Wirkung in Kooperation mit privaten Investoren war ein wichtiger Meilenstein. In der öffentlichen Finanzierung wird heute mehr über die Effektivität von Massnahmen gesprochen und für den Impact Investment Sektor war die Einführung von SIBs von zentraler Bedeutung, um positiven Impact zu einem expliziten Performance-Faktor zu machen. Eine konsequente Weiterführung dieser Entwicklung wäre nicht weniger als ein Paradigmenwechsel.

___ Du hast in Zusammenarbeit mit dem DEZA das SIINC Modell entwickelt – um was genau geht es da?

Mit Social Impact Incentives (SIINC) haben wir gemeinsam mit der DEZA die wesentlichen Prinzipien der resultatsorientierten Finanzierung aus dem Umfeld der öffentlichen Hand und Non-Profit Organisationen auf markt-basierte Lösungen übertragen. Sozialunternehmen erhalten Prämien-Zahlungen für nachweisbare positive Wirkung. Die Prämien führen zu höherer Profitabilität und erlauben den Unternehmen, Wachstumskapital in Form von Impact Investment aufzunehmen. Mit frischem Kapital können sie Ihren positiven Impact weiter skalieren. Die Zahlungen werden direkt an das Unternehmen geleistet. Dies führt zu einem starken «mission alignment» und ermöglicht dem Sozialunternehmen, seine soziale Performance ohne Kompromisse bei der Wirtschaftlichkeit zu steigern bzw. zu vertiefen. SIINC wird durch einen einfachen Vertrag zwischen einem Outcome-Funder und dem Sozialunternehmen umgesetzt. Danach kann das Unternehmen eigenständig Impact Investment einwerben. Wir haben SIINC gemeinsam mit der DEZA entwickelt und in Lateinamerika erfolgreich eingeführt. Dort fungiert die DEZA auch als Outcome-Funder in Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

___ Ist dieses Modell auch im europäischen Kontext anwendbar?

SIINC kann in allen Fällen angewendet werden, in denen es Potenzial gibt, positive soziale Wirkung von Unternehmen zu steigern oder hochwirksame Sozialunternehmen zu unterstützen, Impact Investoren zu gewinnen. In Europa sind allerdings regulatorische Rahmenbedingungen zu beachten. Das Konzept des Sozialunternehmens ist in den meisten Europäischen Ländern in der Regulierung noch nicht vorgesehen. Bei der Anwendung von SIINC auf formell betrachtet «gewinnorientierte Unternehmen» mit Sitz in Europa müssen daher vor einer Transaktion strukturelle Maßnahmen auf Ebene des Unternehmens umgesetzt werden.

___ Welche Erfahrungen habt ihr bislang gemacht?

SIINC wurde in zwei Fällen in Mexico und Honduras im Gesundheitssektor und für netz-unabhängige Energieversorgung erfolgreich eingesetzt und wir arbeiten gerade an zwei weiteren Transaktionen in Peru und Kolumbien. Eine unserer wichtigsten Erfahrungen bisher: SIINC kann sehr gut eingesetzt werden, um den positiven Impact von bereits erfolgreich agierenden Sozialunternehmen zu vertiefen. Die Prämienzahlungen ermöglichen es dann, noch bedürftigere Menschen zu erreichen. Wir arbeiten gerade mit DEZA, Root Capital und Acumen daran, SIINC in den Investmentprozess von Impact Investment Fonds zu integrieren und auf Portfolio-Ebene anzuwenden.

REFERENZEN UND LINKS

Bridges Fund Management: Better Outcomes, Better Value:
The evolution of social impact bonds in the UK, 2016 (updated 2017)

Bridges Ventures: Choosing Social Impact Bonds. A Practitioner's Guide, 2014

Center for Philanthropy Studies (CEPS): Social Impact Bonds, 2015

Link zu SIB Self-assessment tool: <https://yoursay.sa.gov.au/pages/social-impact-bonds-self-assessment-tool/> (abgerufen im Oktober 2017)

Social Finance UK: Guide to Social Impact Bond Development:
A Technical Guide To Developing Social Impact Bonds, 2013

Social Finance UK: Social Impact Bonds – The Early Years, 2016

BHP
BRUGGER UND PARTNER AG

www.bruggerconsulting.ch

seif DRIVING
SOCIAL
INNOVATION

www.seif.org