

Band 41

Grundlagen
der Sozialen Arbeit

Monika Burmester / Emma Dowling /
Norbert Wohlfahrt (Hrsg.)

Privates Kapital für soziale Dienste?

Wirkungsorientiertes Investment
und seine Folgen für die Soziale Arbeit





Grundlagen der Sozialen Arbeit

Band 41

Privates Kapital für soziale Dienste?

Wirkungsorientiertes Investment und
seine Folgen für die Soziale Arbeit

Herausgegeben von

Monika Burmester / Emma Dowling und

Norbert Wohlfahrt



Schneider Verlag Hohengehren GmbH

Grundlagen der Sozialen Arbeit

Herausgegeben von Karin Bock, Margret Dörr, Hans Günther Homfeldt,
Jörgen Schulze-Krüdener, Werner Thole

Wissenschaftlicher Beirat:

Gunter Graßhoff, Daniel Gredig, Ingrid Miethe, Martina Richter, Uwe Sander,
Matthias D. Witte, Norbert Wohlfahrt

*Alle Bände der Reihe durchlaufen vor Veröffentlichung ein
unabhängiges **Peer-Review-Verfahren***

Leider ist es uns nicht gelungen, die Rechteinhaber aller Texte und Abbildungen zu ermitteln bzw. mit ihnen in Kontakt zu kommen.

Berechtigte Ansprüche werden selbstverständlich im Rahmen der üblichen Vereinbarungen abgegolten.

Umschlaggestaltung: Regina Herrmann, Esslingen

Gedruckt auf umweltfreundlichem Papier (chlor- und säurefrei hergestellt).

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8340-1750-5

Schneider Verlag Hohengehren, Wilhelmstr. 13, 73666 Baltmannsweiler

Homepage: www.paedagogik.de

Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages. Hinweis zu § 52 a UrhG: Weder das Werk noch seine Teile dürfen ohne vorherige schriftliche Einwilligung des Verlages öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies gilt auch bei einer entsprechenden Nutzung für Unterrichtszwecke!

© Schneider Verlag Hohengehren, 73666 Baltmannsweiler 2017
Printed in Germany – Druck: WolfMediaPress, D-71404 Korb

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	VII
--	-----

I. Wirkungsorientiertes Investieren in internationaler Perspektive

<i>Monika Burmester / Emma Dowling / Norbert Wohlfahrt</i>	
Der Social Impact Bond als Instrument der Transformation des sozialen Dienstleistungssektors. Einige grundsätzliche Überlegungen	3
<i>Dexter Whitfield</i>	
Die politische Ökonomie privat finanzierter sozialer Dienste. Eine internationale Perspektive	20
<i>Julian Müller</i>	
Private Finanzinvestitionen als Mittel zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Eine zivilgesellschaftliche Perspektive	37

II. Sozialpolitische Implikationen wirkungsorientierten Investierens

<i>David Harvie / Robert Ogman</i>	
Das Versprechen des wirkungsorientierten Investierens. War der „Peterborough-SIB“ ein Erfolg?	59
<i>Nikolaus Dimmel</i>	
Social Impact Bonds in Österreich. Eine wohlfahrtspolitische Innovation?	76
<i>Monika Burmester / Norbert Wohlfahrt</i>	
Sozialinvestive Sozialpolitik und die Messbarkeit sozialer Interventionen. Impact Investment und Social Impact Bonds als Katalysator der Wirkungsdebatte im Sozialsektor	91
<i>Joachim Rock</i>	
Die Antwort ist 42: Vom Hokusfokus der Wirkungsmessung in der sozialen Praxis	108

III. Wirkungsorientierte Steuerung und Soziale Arbeit

Michael Weber

Wirkungsorientierte Steuerung in Werkstätten für behinderte
Menschen 123

Andreas Polutta

Sozialer Wirkungskredit im Kontext wirkungsorientierter
Steuerungsinstrumente. Professionsbezogene Perspektiven zu
aktuellen Entwicklungen in der Jugendhilfe 149

Sylvia Bühler

„Wirkungen“ einmal anders betrachtet. Ein Kommentar zur Auswirkung
von Markt und Gewinnstreben auf die Beschäftigungsbedingungen
im Sozialsektor aus gewerkschaftlicher Sicht 170

Autoren 179

Vorwort der Herausgeber

Der vorliegende Band geht auf eine internationale Tagung zurück, die an der Universität Leicester zum Thema Social Impact Bond (SIB) durchgeführt wurde. Dies ist der Grund dafür, dass im Folgenden insbesondere auf die diesbezüglichen Diskurse in Deutschland und Großbritannien Bezug genommen wird. Da Großbritannien gesamteuropäisch als Vorreiter bei der Implementierung von SIBs fungiert, ist dort auch der (kritische) Diskurs über dieses neue Finanzierungsinstrument sozialer Dienste weiter fortgeschritten als in anderen europäischen Ländern.

Der Social Impact Bond (in Deutschland: Sozialer Wirkungskredit) ist ein neues Finanzierungsinstrument sozialer Aufgaben, das in verschiedenen europäischen Ländern erprobt wird. Privates Kapital tritt als (Vor)Finanzierer sozialer Aufgaben in Erscheinung und die öffentliche Hand refinanziert diese Aufgaben (mit oder ohne Verzinsung) nur, wenn vorab definierte Wirkungsziele erreicht wurden. Schon hieran zeigt sich, dass es sich nicht lediglich um eine neue Finanzierungsform für Soziale Arbeit und soziale Aufgaben handelt, sondern eine veränderte, nämlich wirkungsorientierte, Denk- und Handlungsweise Einzug in die Soziale Arbeit halten soll.

Das Buch behandelt die Thematik wirkungsorientierten Investierens in drei Abschnitten: Im 1. Teil werden das Konzept des Social Impact Bond und dessen Anwendung in internationaler Perspektive dargestellt und analysiert, in Abschnitt II werden die sozialpolitischen Auswirkungen betrachtet und Abschnitt III fokussiert die Zusammenhänge von wirkungsorientierter Steuerung und Sozialer Arbeit.

Dabei gliedern sich die einzelnen Beiträge wie folgt: In einem Einleitungsbeitrag skizzieren die Herausgeber (Monika Burmester, Emma Dowling und Norbert Wohlfahrt) den Aufstieg kreditfinanzierter Sozialpolitik als Folge der herrschenden Austeritätspolitik und den Social Impact Bond als Instrument der Transformation des sozialen Dienstleistungssektors. Dabei wird auch auf unterschiedliche Entwicklungslinien der Einführung von wirkungsorientierten Finanzierungsformen eingegangen. Dexter Whitfield gibt im Anschluss daran einen Überblick über die internationale Entwicklung von Social Impact Bonds und die verschiedenen Facetten ihrer Implementierung, bezieht sich dabei aber auch stark auf die Entwicklungen in Großbritannien. Julian Müller untersucht die Social Impact Bonds aus zivilgesellschaftlicher Perspektive. Er fragt danach, warum die Politik sich überhaupt diesen neuen Finanzierungsinstrumenten zuwendet und beschreibt die zunehmende Kluft zwischen politischen Zielen und den hierfür verfügbaren Finanzmitteln.

Diesen international ausgerichteten Überblicksbeiträgen folgt in Abschnitt II ein Artikel von David Harvey und Robert Ogman zu einem konkreten Fallbeispiel:

dem ersten Social Impact Bond, der in Petersborough realisiert wurde und die Resozialisierung von Strafgefangenen zum Gegenstand hatte. Die Autoren zeigen in ihrer kritischen Analyse Probleme der Erfolgsbewertung auf und leiten daraus Schlussfolgerungen für die Diskussion um Wirkungsorientierung ab. Auf einen anderen Aspekt, der mit Social Impact Bonds in Zusammenhang gebracht wird, ihre vermeintliche Fähigkeit zur Förderung sozialer Innovationen, stellt Nikolaus Dimmel in seinem Beitrag ab. Er thematisiert den Social Impact Bond in Österreich und fragt nach seiner wohlfahrtspolitischen Innovationsfunktion. In Folge der Finanzkrise und deren Auswirkungen auf den Kapitalektor bestimmt er den Social Impact Bond als „Landnahme“ und Okkupation wohlfahrtsstaatlicher Institutionen. Dimmel beschreibt den ersten österreichischen SIB und fragt kritisch nach dessen Zielsetzungen vor dem Hintergrund vorherrschender Austerität.

Der soziale Wirkungskredit ist eine spezifische Erscheinungsform einer neuen Debatte und sozialpolitischen Umsteuerung zur Wirkungsorientierung im Sozial- und Gesundheitswesen. Monika Burmester und Norbert Wohlfahrt stellen in ihrem Beitrag die Frage nach der neuen Dimension der Wirkungsorientierung bei kapitalfinanzierter Sozialer Arbeit in den Mittelpunkt. Es handelt sich beim sozialen Wirkungskredit um ein grundsätzlich anderes Wirkungsmodell als bei der vorherrschenden Wirkungsorientierung im Fall individualrechtlicher Rechtsansprüche. Joachim Rock setzt sich in seinem Artikel kritisch mit den Forderungen und dem Bedürfnis nach Wirkungsmessung auseinander. Die Leistungen der Wohlfahrtsverbände, so seine Diagnose, lassen sich nicht angemessen in Zahlen ausdrücken. Eine rein ökonomische Kalkulation (i. S. einer Kosten-Nutzen-Analyse) führt – wie an verschiedenen Beispielen veranschaulicht – zu gesellschaftlich unerwünschten Ergebnissen.

Um Wirkung geht es auch in dem Beitrag von Michael Weber, mit dessen Artikel der dritte Abschnitt, Wirkungsorientierte Steuerung und Soziale Arbeit, beginnt. Der Autor analysiert neue Konzepte der Wirkungsorientierung und Wirkungsmessung beispielhaft in ihrer Bedeutung für Werkstätten für Menschen mit Behinderungen. Eingehend beschäftigt er sich mit dem Konzept des Social Return on Investment und seiner Funktionalität für hybride Organisationen wie Werkstätten für Menschen mit Behinderungen. Auch Andreas Polutta rückt das Thema neuer Formen der Wirkungsorientierung in den Mittelpunkt seines Beitrags. Dabei fragt er nach den professionspolitischen Auswirkungen der Wirkungssteuerung und skizziert anhand empirischer Fallbeispiele die Umgangsweise mit dem Thema Wirkung in der Jugendhilfe. Sylvia Bühler schließlich stellt in ihrem Beitrag die Frage, welche Konsequenzen eine ausschließlich an Minderausgaben interessierte Wirkungsorientierung für die Beschäftigten erwarten lassen. Dabei knüpft sie an Veränderungen der Arbeitsbedingungen an, die in den letzten Jahren bereits zu Prekarisierungstendenzen im Sozial- und Gesundheitswesen geführt haben.

I.

**Wirkungsorientiertes Investieren
in internationaler Perspektive**

MONIKA BURMESTER / EMMA DOWLING / NORBERT WOHLFAHRT

Der Social Impact Bond als Instrument der Transformation des sozialen Dienstleistungssektors

Einige grundsätzliche Überlegungen

These 1

Der soziale Dienstleistungssektor in Deutschland und Großbritannien wurde lange Zeit als ein bürokratisch-professionelles Regime (Clarke, Newman, 1997, S. 13) beschrieben, da das organisationale Arrangement (organisational settlement) durch zwei Merkmale bestimmt war: bürokratische Organisationen und Professionen. Dieses Arrangement einer wesentlich staatlich verantworteten und finanzierten sozialen Dienstleistungserbringung, die zugleich eine relativ hohe Autonomie der beteiligten Professionen aufweist, ist spätestens seit den 1990er Jahren in beiden Ländern Gegenstand laufender Modernisierungs- und Veränderungsprozesse, deren Leitmotiv die Fokussierung auf Effizienz ist. Mehr Effizienz kann nur – so die ebenfalls herrschende Grundüberzeugung in beiden Ländern – durch die Implementierung von mehr Markt und Wettbewerb in den sozialen Dienstleistungssektor erreicht werden. Das wichtigste Argument zur Einführung bzw. Konstruktion von Marktsituationen im öffentlichen Sektor und im sozialen Dienstleistungssektor war und ist, „that markets allocate resources more efficiently than bureaucratic rules“ (Flynn, 1997, S. 110). Die höhere Effizienz von Märkten gegenüber bürokratischen Entscheidungen wird damit begründet, dass Vermarktlichung (marketisation) zu einem Kostenwettbewerb unter den Anbietern sozialer Dienstleistungen führt und über die dadurch induzierten Anstrengungen zur Produktivitätssteigerung zur Erstellung kostengünstiger sozialer Dienstleistungen beiträgt. Andererseits wird unterstellt, dass durch mehr Markt und Wettbewerb die Kundenperspektive bei der Produktion von Gütern und Diensten an Bedeutung gewinnt. Mehr Kundenorientierung in der sozialen Dienstleistungsproduktion erhöht nicht nur die Nutzerzufriedenheit, sondern verbessert zudem die Qualität sozialer Dienstleistungen, an deren Produktion die Nutzer direkt mitwirken. Dem traditionellen „bureaucratic-professional regime“ wird die Kompetenz abgesprochen, Nutzerwünsche gut und schneller erkennen und befriedigen zu können. Es fehlt – so die einhellige Vorstellung – der Anreiz dafür, die Nutzerperspektive angemessen zu berücksichtigen. Die Fachlichkeit allein, der fachliche Anspruch, ist nicht Anreiz genug. Vielmehr bedarf es nach dieser Logik ökonomischer Anreize, damit eine Profession, die sich der Unterstützung von Menschen in

sozialen Notlagen verschrieben hat, adäquat auf die Wünsche dieser Menschen eingeht.

Im Hinblick auf die Eckpfeiler der Einführung marktähnlicher Verhältnisse im Bereich sozialer Dienste wurde in allen fortgeschrittenen Industrieländern eine weitgehende Übereinstimmung der wesentlichen Zieldimensionen des Modernisierungsprozesses festgestellt (Abbau von Hierarchien; Dezentralisierung der Aufgaben- und Ressourcenverwaltung und -verantwortung; Aufwertung der Konsumenten- bzw. Nutzerorientierung). Trotz dieser Übereinstimmung in grundsätzlichen Zielen, zeigte sich bei den konkreten Umsetzungsprozessen in den einzelnen Ländern eine starke Abhängigkeit des Ausmaßes und der Intensität des Marktbezugs von den jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Rahmenbedingungen und den Arbeitsbeziehungen im sozialen Dienstleistungssektor. Mit Blick auf die OECD-Länder wurde deshalb von „qualitativen Modernisierungsprofilen“ gesprochen, die nachhaltige Konsequenzen auf die zukünftige Gestaltung sozialer Dienste, deren Wachstum und Nutzungsqualität haben können (vgl. Naschold 1995). So konnte in Großbritannien im Bereich der personenbezogenen sozialen Dienste im Modernisierungsprozess eine Aufwertung freigemeinnütziger und privatgewerblicher Träger beobachtet werden. Durch die Etablierung subsidiärer Gestaltungsgrundsätze hat der britische Wohlfahrtsstaat mit seinen Traditionen in besonders tiefgreifender Weise gebrochen. In Deutschland dagegen ist das im Nachbarland etablierte Konzept einer „mixed economy of welfare“ kein radikaler Neubeginn, weil es auf Grund der seit den 20er Jahren des vergangenen Jahrhunderts existierenden subsidiären Organisationsprinzipien des Wohlfahrtsstaates nicht unbedingt einen Bruch mit der bisherigen wohlfahrtsstaatlichen Kultur beinhaltet (vgl. Hansen, 2001).

These 2

In Großbritannien ermöglichen Austeritätsmaßnahmen privaten Investoren, das soziale Handeln zu vermarkten – vor allem dort, wo Sparmaßnahmen Ressourcen verknappten, die von privatem Kapital ersetzt werden können. In Großbritannien greifen hier verschiedene jüngst verabschiedete Gesetze produktiv ineinander: die einen reduzieren die direkte Beteiligung des Staates, während andere neue Märkte für Investitionen ins Soziale eröffnen. Der *Public Services (Social Value) Act* von 2012 bspw. erwartet von Dienstleistungsanbietern nicht nur einen monetären Nutzen, sondern auch eine soziale Wirkung und einen gesellschaftlichen Nutzen. Andere Beispiele sind der *Localism Act*, der ausdrücklich die Dezentralisierung von Staatsmacht hin zur lokalen Ebene betont oder das *Open Public Services White Paper*, das soziale Infrastrukturen für private Investoren öffnet und damit dem Staat Kosten spart (HM Government, 2011). Auch gibt es noch das *Community*

Right to Challenge, das Kommunen ermöglichen soll, öffentliche und soziale Dienstleistungen auf lokaler Ebene zu erbringen.

Hinzu kommt, dass der Staat selbst dieses Finanzierungsmodell in der Sozialpolitik einsetzen soll durch den Mechanismus des „Social Impact Bond.“ Zudem stellt der Staat Mittel zur Unterstützung der Projekte zur Verfügung, einerseits durch ein Gesetz, das einen Zugriff auf so genannte „ruhende Konten“ (Konten, die seit mindestens 15 Jahren nicht aktiv gewesen sind) erlaubt und andererseits durch die direkte Bereitstellung eines sogenannten „Top-Up-Fund“, der verwendet werden kann, um privaten Investoren Renditen zu zahlen. Sozialinvestmentprojekte bekommen in Großbritannien im Moment einen Steuererlass von 30 %.

Der *Public Services (Social Value) Act*¹ ist ein neues Gesetz, das Anfang 2013 erlassen wurde. Dieses Gesetz verpflichtet öffentliche Institutionen bei der Auftragsvergabe an private Dienstleistungserbringer dazu, Aufträge nach der zu erzielenden sozialen Wirkung zu vergeben und das „Payment by Results“-System zu verwenden. „Payment by Results“ bedeutet, dass Dienstleistungserbringer erst dann bezahlt werden, wenn die zu erzielende soziale Wirkung nachweislich erbracht wurde.

Ein wichtiger Leitsatz für diesen Strukturwandel ist das Plädoyer David Camerons für eine „Big Society“ gewesen: eine „große Gesellschaft“, in der ziviles und soziales Engagement auf lokaler Ebene den Staatsapparat ersetzen sollte.² Der Name der britischen Bank für Sozialinvestment, die 2012 gegründet wurde, lässt den Link zur Idee der „Big Society“ erkennen. Die Bank trägt den Namen „Big Society Capital“ und verdeutlicht damit, dass dieser Strukturwandel mit einer Finanzierung durch privates Kapital einhergehen soll.

Die Idee der „Big Society“ wurde zum ersten Mal in 2009 von David Cameron in seiner Hugo Young Lecture beschrieben und die „Big Society“ wurde zu einem der Haupt-Slogans der damaligen Wahlkampagne der Konservativen Partei. Auch wenn diese schlussendlich diskreditiert wurde, weil viele darin nur den gescheiterten Versuch sahen, Austeritätsmaßnahmen zu legitimieren, sind die Prinzipien der „Big Society“ zu einem Leitsatz einer neuen Politik geworden, die einerseits auf die Einschränkung des Staats und andererseits auf die Öffnung neuer Märkte setzt.

Der Diskurs der „Big Society“ besagt, dass ein verschwenderischer Wohlfahrtsstaat für die hohe Staatsverschuldung verantwortlich ist. Zudem würde zu viel Bürokratie den Staat in seiner Funktionsfähigkeit einschränken, und außerdem hätte der Wohlfahrtsstaat Menschen passiv gemacht. Bürger und Bürgerinnen sollen ermächtigt werden, sich unternehmerisch und engagiert in die Gesellschaft einzubringen. Es ist wichtig zu erkennen, dass in der Vorstellung der „Big Society“ der

¹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/enacted>

² In seinem ‘Hugo Young Lecture’ in 2009 erklärt David Cameron seine Vorstellung. Vgl. auch Blonde (2010); Norman (2010); Green and Bishop (2011).

Staat eine kleinere Rolle spielen soll, tatsächlich aber ist ein starker Staat notwendig, um diesen Strukturwandel durchzuführen. Die „Big Society“ soll politische Macht vom Staatsapparat weg lenken und in die Hände der Menschen legen, die die Gesellschaft ausmachen. Die Zivilgesellschaft soll stärker als zuvor in die Erbringung sozialer Dienstleistungen involviert sein – nicht nur, aber auch durch unbezahlte ehrenamtliche Tätigkeiten. Die affektive Rahmung der „Big Society“ bedient sich der Empathie und der Sorge um Mitmenschen. Durch ziviles Engagement sollen kommunale und soziale Infrastrukturen verbessert werden, sei es im Bereich der Gesundheitsversorgung oder der Kinder- oder Altenpflege, der Nachbarschaftshilfe, dem Betrieb einer städtischen Bücherei, der Armutsbekämpfung oder der Hilfe bei Erwerbslosigkeit.

These 3

Obwohl der Ausgangspunkt der Modernisierung in beiden Ländern unterschiedlich war, haben sich die Instrumente der Umgestaltung des sozialen Dienstleistungsbereichs kaum unterschieden. Im gesamten Sozial- und Bildungssektor haben Budgetierungen und Ausschreibungspflichten, betriebswirtschaftliche Steuerungsmodelle sowie Qualitätskontrollen und Qualitätsmanagement eine erhebliche Aufwertung erfahren. Zugleich wurden die Beschäftigungsbedingungen flexibilisiert und fragmentiert, so dass mit Blick auf den sozialen Dienstleistungssektor auch von einem Niedriglohnsektor gesprochen wird, in dem überwiegend Frauen zu Konditionen arbeiten, die eine eigenständige individuelle Lebensführung nicht gewährleisten (Wohlfahrt, 2016). Die Produktion prekärer Arbeitsverhältnisse ist Resultat einer durchgehenden Unterfinanzierung des sozialen Dienstleistungssektors: Da die Ausgaben für soziale Dienste in erster Linie sozialstaatliche Aufwendungen darstellen, die als unproduktive, also nicht unmittelbar Wachstum fördernde Ausgaben eingestuft werden, ist der soziale Dienstleistungssektor Gegenstand einer staatlichen Austeritätspolitik, die Knappheit auf allen Ebenen sozialer Dienste konstituiert.

Austeritätspolitik steht dabei nicht im Gegensatz zur Ermöglichung von Gewinnen, sondern soll vielmehr über Markt- und damit Geschäftslogiken realisiert werden. Der Sozialstaat verfolgt das Anliegen, die von ihm durchgesetzten Versorgungsleistungen als Geschäftssphäre zu organisieren. Das Beispiel des „Gesundheitsmarktes“ in Deutschland zeigt, dass die Versorgung mit dafür notwendiger Zahlungsfähigkeit nicht primär der privaten Nachfrage der Konsumenten überlassen bleiben kann. Vielmehr funktioniert das Geschäft mit der Gesundheit in weiten Bereichen nur dadurch, dass ein Teil des Lohneinkommens der erwerbstätigen Bevölkerung zwangskollektiviert wird. Die Gewinne der Pharmaindustrie, Ärzthonorare und Krankenhausbudgets sind in erster Linie nicht das Ergebnis einer privatkapitalistisch kalkulierten Geldanlage, sondern sozialstaatlich hergestellter

Zahlungsfähigkeit. Ebenso wird Soziale Arbeit (in professioneller und organisatorischer Form) erst über die staatlich organisierte Finanzierung sozialer Dienstleistungen sozialstaatlich produziert und ist damit nicht nur abhängig von den Konjunkturen staatlicher Sozialpolitik (bspw. wenn Inklusionsarbeit auf die Agenda gesetzt wird und anderes dadurch weniger finanziert wird), sondern ebenso von wirtschaftlichen Konjunkturzyklen und sonstigen Krisen (bspw. der aktuellen Finanzkrise), die ursächlich dafür verantwortlich sind, dass staatliche Einnahmen (bspw. zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben) schwanken oder gar rückläufig sind. Es sind insbesondere solche gesamtwirtschaftlichen Krisen, die immer wieder die Forderungen nach fiskalpolitischer Disziplin und sozialstaatlichen Ausgabenbegrenzungen aufkommen lassen.

These 4

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union reagierten im Jahr 2012 mit einem Fiskalpakt auf die Finanzkrise, in dem sie eine rechtlich bindende Form gesamteuropäischer Austeritätspolitik konstituierten. Der Staatsschuldenkrise soll mit einem strikten Sparkurs entgegen getreten werden. Die Teilnehmer am Fiskalpakt verpflichteten sich, eine „Schuldenbremse“ in ihr nationales Recht aufzunehmen. Die Regelungen wurden ab 2013 durch die nationalen Parlamente in Kraft gesetzt. Ziel des Fiskalpakts ist die Rückführung der öffentlichen Schuldenlast, die sich insbesondere aus der Bewältigung der Finanzkrise ergeben hat. Da in Folge der Finanzkrise die Liquiditätszuflüsse an den Bankensektor durch private Geldanlagen ins Stocken geraten sind, stellt die Europäische Zentralbank den Geschäftsbanken seit 2011 Geld zu sehr günstigen Konditionen zur Verfügung, in der Hoffnung, dass sich damit der Kreislauf von Kreditvergabe und produktiver Verwertung des Kredits wieder in Gang setzen lässt. Genau dieser Effekt ist bislang ausgeblieben. Der extrem lockeren Geldpolitik steht mit dem Fiskalpakt eine äußerst restriktive Fiskalpolitik gegenüber, die zu einem Streichen staatlicher Leistungen, zu Einsparungen in den Personalhaushalten und zu einer Flexibilisierung arbeitsmarktrechtlicher Bestimmungen geführt hat. Damit wurde die Krise in den europäischen Ländern, insbesondere den südeuropäischen Ländern, nicht ent-, sondern verschärft. Der Rückgang staatlicher Subventionen und das Wegbrechen staatlicher Nachfrage führen in diesen Ländern zu Umsatz- und Gewinneinbußen, die wiederum eine produktive Verwertung vorhandenen Kapitals einschränken.

Deutschland ist innerhalb der EU der härteste Verfechter einer strikten Austeritätspolitik. Sein Interesse richtet sich auf den Euro als eine Währung, die als echte Alternative zum Weltgeld der USA gehandelt wird. Von diesem Standpunkt aus sind sowohl die Maastricht-Kriterien als auch die Vereinbarungen zur Wahrung der Haushaltsdisziplin ein Mittel, um die europäischen Länder dazu zu zwingen, den Euro als Mittel ihres nationalen Wachstums und nicht als Mittel unproduktiver

(sozialer) Ausgaben zu verwenden. So soll der Anteil des Euro am Weltgeschäft gesteigert werden. Am Fall Griechenland wurde eindrücklich das Exempel statuiert, dass das gesamte Reproduktionsniveau eines Volkes, die Einrichtungen des Gesundheits- und Bildungssystems, die Renten und die soziale Sicherung als Hindernisse einer produktiven Kapitalakkumulation angesehen werden, wenn die Haushaltsdisziplin dies erforderlich macht.

These 5

Für die Unternehmen des sozialen Dienstleistungssektors erweist sich die staatliche Austeritätspolitik als Zwang, alternative Finanzierungsquellen zu aktivieren, um sich Reserven für soziale Investitionen und Innovationen erschließen zu können. So diagnostiziert das Europäische Parlament: „Since the onset of the financial and economic crisis, many countries have been trying to reduce government deficits and public debt. Pressure on government spending has meant that in many cases social interventions are underfunded, including services designed to alleviate the suffering that the crisis and subsequent recessions have caused. As a result, there is a need to find new innovative financing and delivery mechanisms for social services“ (Europäisches Parlament, 2014, S. 2). In Folge dessen beginnt sich – von Großbritannien ausgehend – ein sozialer Kapitalmarkt zu etablieren, der private Investitionen im Sozialsektor ermöglichen und soziale mit finanziellen Renditen verbinden soll. Hinter dieser Entwicklung steht die Erwartung, dass privates wirkungsorientiertes Investment für einen Innovationsschub und mehr Wirkung bei sozialen Diensten sorgt, was wiederum zu sozialem Fortschritt führt. Das Europäische Parlament beschreibt Social Impact Investment folgendermaßen: „Social impact investment (sometimes referred to as ‘social enterprise financing’ or ‘social finance’ but also –confusingly– sometimes called simply ‘social investment’) is the use of private investment capital to finance activities that generate a social benefit as well as a financial return. Social impact investment typically differs from more traditional types of investment in providing greater flexibility in repayment terms, lower interest rates, and the acceptance of greater risk than commercial lenders would normally consider. However it remains an investment: the expectation is that the original funds supplied will be recouped by the investor with an additional return on capital“ (Europäisches Parlament, 2014, S. 2).

Der Social Impact Bond (oder in Deutschland: Sozialer Wirkungskredit) ist ein solches Instrument der wirkungsorientierten privaten Finanzierung sozialer Dienste, das sowohl auf die Erzielung einer finanziellen Rendite als auch auf die Erzielung einer sozialen bzw. gesellschaftlichen Rendite gerichtet ist (vgl. Burmester, Wohlfahrt, 2015). Das Ziel einer sozialen Rendite ist dabei nicht zwingend gleichbedeutend mit massiven Abschlägen in der finanziellen Rendite. Einige Investoren hoffen offenbar auf das Gegenteil: „We live in a world awash with capital. We also live

in a world of remarkably low interest rates. If we can create instruments – like social impact bonds — that can deliver a financial return of about 7%, a high social return and limited downside risk, then we can meet two needs. We can provide reasonable returns that are uncorrelated with equity markets and attract capital to entrepreneurs who can develop innovative and effective ways of improving the fabric of our society“ (Cohen, Sahlman, 2013).

In seiner Analyse der Entwicklung von Social Impact Bonds als „sozial-neoliberale Antwort auf die Krise“ beschreibt Ogman (2016) mit Bezug auf Großbritannien drei Stufen der Entwicklung von SIBs. Die erste beginnt schon vor gut 20 Jahren mit einer Bewegung hin zu einem Post-Washington Consensus. Dieser verbindet sich mit einem neokorporatistischen Arrangement zwischen Marktakteuren, politischen Akteuren und der Zivilgesellschaft.

Die zweite Stufe sieht Ogman in der Entwicklung von einer Idee hin zu einer Agenda vorangetrieben durch politische Think Tanks und staatliche Abteilungen. Diese Entwicklung erfolgte und erweiterte sich während und unmittelbar nach der Finanzkrise und dem Zusammenbruch der Finanzmärkte in den Jahren 2007–2008. Hier zeigt sich, wie der SIB zunächst als „ethisch fundierte Antwort des Marktes“ (Ogman, 2016) auf die Finanzkrise lanciert wurde und später als Antwort auf die negativen sozialen Effekte staatlicher Budgetkürzungen verstanden wurde. Die dritte Stufe der Entwicklung sieht Ogman in der Implementierung von SIBs als ein politisches Experiment und ihre Aufrechterhaltung in staatlichen Institutionen. Das beinhaltet die Restrukturierung staatlicher Maßnahmen durch die SIBs implementiert wurden.

In Deutschland wird der Social Impact Bond als spezialisiertes soziales Finanzierungsinstrument „zur Stärkung von präventiv arbeitenden sozialen Organisationen ohne eigenem Einkommensmodell“ (NAB, 2014, S. 24) beschrieben. Mittlerweile ist in Deutschland der Begriff des Sozialen Wirkungskredits (SWK) für Social Impact Bonds (SIB) weit verbreitet (vgl. Fliegau, 2014). Während in Großbritannien der SIB unmittelbar in den Kontext der Effizienzsteigerung bei (knappen) staatlichen Kassen gestellt wird, verläuft die Diskussion in Deutschland mit anderer Schwerpunktsetzung. Der National Advisory Board (NAB), ein Expertengremium, dem u. a. Vertreter von Bundesministerien, Stiftungen, Finanzinstituten, Wissenschaftlern und den Wohlfahrtsverbänden angehören, hat im Jahr 2014 einen viel beachteten Bericht zum Impact Investment in Deutschland vorgelegt. In dem Bericht wird auf besondere Probleme des sozialen Dienstleistungssystems in Deutschland abgestellt, die primär in der vorherrschenden Einzelfallorientierung im Finanzierungssystem gesehen werden. Diesem traditionellen System wird mit dem Wirkungskredit ein stärker an Prävention und Fallvermeidung interessiertes System sozialer Dienstleistungserbringung gegenüber gestellt. Damit knüpfen die im NAB zusammenarbeitenden Experten an den Diskurs um Sozialunternehmer-

tum und Entrepreneurship an, in dem es ausdrücklich um eine Betonung von sozialen Innovationen und erweiterten Handlungsmöglichkeiten der Sozialwirtschaft geht (vgl. Burmester, Wohlfahrt, 2016).

Der Social Impact Bond (SIB) ist eine spezielle Variante des Impact Investment. In der Praxis gibt es unterschiedliche Ausgestaltungen von SIBs oder Sozialen Wirkungskrediten. Im deutschen Diskurs wird auf ein Modell Bezug genommen, das von Schäfer und Höchstötter als Effizienzmodell bezeichnet wird. Im Effizienzmodell erfolgt die Rückzahlung des Kredits nicht durch den sozialen Dienstleister, der die Mittel für seinen Leistungsprozess benötigt, „sondern durch einen Dritten, der i. d. R. aus dem öffentlichen Sektor stammt (z. B. staatliche Behörde, Ministerium)“ (Schäfer, Höchstötter, 2015, S. 16). Es handelt sich um eine Beziehung zwischen mindestens den drei Parteien Sozialunternehmen, Investor und dem öffentlichem Sektor, die vertraglich zu regeln ist. In Anbetracht der Komplexität des Konstruktes und der unterschiedlichen Interessenlagen der Beteiligten, tritt häufig ein Intermediär auf, der für das Zustandekommen und die Durchführung des Kontraktes verantwortlich zeichnet. Bei aufwendigen Wirkungskrediten kann zudem ein externer Gutachter einbezogen werden, um das Erreichen oder Verfehlen der vereinbarten Ziele zu bestätigen.

These 6

Der Bezug auf privates Anlagekapital zur Finanzierung staatlicher Ausgaben hat eine lange Tradition. Dabei geht es nicht nur um die Ermöglichung eines Geschäftes mit staatlichen Schuldtiteln, sondern auch um unmittelbare Einbindung in staatliche Aufgabenerfüllung. Jede moderne Regierung macht privaten Geldanlegern unter dem Titel public-private-partnership (PPP) das Angebot, geeignete Budgetposten mitzufinanzieren und hieraus eine Verzinsung des Kapitals zu erzielen³. Dass sich finanzkapitalistisches Engagement zunehmend auf Bereiche staatlicher Daseinsvorsorge und staatlicher Infrastrukturpolitik bezieht, die traditionell dem Zugriff des Kapitals und damit den spekulativen Überlegungen eines auf Gewinnerzielung ausgerichteten Investments entzogen waren, wird mit dem Begriff der „Finanzialisierung“ ausgedrückt. Ebner (2014, S. 31) schlägt vor „Finanzialisierung als Ausdruck eines gesellschaftlichen Vermarktlichungsprozesses zu begreifen, der die Ausweitung von Marktmechanismen in zuvor nicht-marktlich koordinierten gesellschaftlichen Feldern bewirkt und von politischen Akteuren unter Maßgabe strategischer Interessen durchgesetzt wird.“ Mit Bezug auf den gesellschaftspolitischen Aspekt von Finanzialisierung lässt sich diese auch als Prozess

³ Der Social Impact Bond kann durchaus als eine spezifische Form von PPP angesehen werden. Nach Schäfer und Höchstötter (2015, S. 15) teilt der SIB „in vielen Bereichen Eigenschaften, wie sie Public Private Partnership (PPP) zu Eigen sind“, weil es sich auch bei SIB „eher um eine Multi Stakeholder Partnership“ handelt.