

Volkswirtschaft Kompakt



Nr. 81, 26. August 2015

Investition von privatem Risikokapital – Entlastung für kommunale Sozialausgaben?

Autor: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, research@kfw.de

Die Sozialausgaben gehören zu den größten Ausgabenblöcken in den Kommunen und verdrängen vielerorts freiwillige Leistungen, Infrastrukturinvestitionen oder Aufwendungen für den Unterhalt bestehender Einrichtungen. Daraus resultieren Folgekosten sowie Einschränkungen bei der Lebensqualität und der Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen.

Daher rücken Konzepte, die durch Effizienzsteigerung eine Entlastung öffentlicher Haushalte im Sozialwesen bewirken sollen, zunehmend in den Fokus. Hierzu zählen auch Formen der Finanzierung durch privates Kapital, wie es beispielsweise über Social-Impact-Bonds (SIB) von Bürgern und Investoren im Rahmen eines „wirkungsorientierten Investments“ akquiriert werden kann. In Deutschland ist bislang nur ein Modellprojekt eines SIB aus Augsburg bekannt, bei dem Jugendlichen ohne Schulabschluss und Ausbildung zu einer Ausbildungs- und Arbeitsstelle verholpen werden soll. Ergebnisse werden sich noch zeigen müssen.

Konzept von Social-Impact-Bonds

Viele „Investitionen“ in präventive Sozialmaßnahmen und -projekte (z.B. aufsuchende Jugendarbeit, Integrationshilfen usw.) versprechen eine langfristige Kostenersparnis, wenn spätere, kurative Maßnahmen (z.B. Arbeitslosen- oder Erziehungshilfen usw.) vermieden werden.

Jedoch haben diese freiwilligen Maßnahmen aus mindestens zwei Gründen einen Wettbewerbsnachteil zu anderen Haushaltsposten: Erstens gibt es eine Diskrepanz zwischen Finanzierer und Nutznießer dieser Maßnahmen, sodass die Zahlungsbereitschaft gering ist. Zweitens handelt es sich um neue, innovative Ansätze, denen bei den Entscheidungsträgern zunächst oft mit Skepsis begeg-

net wird. In der Folge unterbleiben viele sinnvolle Maßnahmen.

An dieser Stelle kommen SIBs ins Spiel, da sie privates Kapital zur Finanzierung sozialer Aufgaben heranziehen. Die üblichen Modelle sehen eine Vertragsgestaltung vor zwischen der Kommune, die eine soziale Maßnahme beauftragt und letztlich bezahlt, einem Sozialunternehmen als Träger der Maßnahme, das die Durchführung übernimmt sowie einem Investor, der das private Kapital zur Verfügung stellt. Zudem wird ein Intermediär, in der Regel eine Bank, für die Abwicklung des Geschäfts benötigt.

Kernpunkt eines SIBs ist die Bereitschaft des Investors, nur dann eine Rendite zu erhalten, wenn die Maßnahme erfolgreich war und zu Kostenersparnissen führt. Dabei sollten nach Möglichkeit auch Einsparungen jenseits der betrachteten Kommune mit einbezogen werden. Die Rückzahlung des Investorenkapitals inkl. fälliger Zinsen erfolgt aus den ersparten Folgekosten. Eigentlich handelt es sich daher eher um einen Wagniskapitalgeber, der zum Teil von philanthropischen Motiven geleitet wird und letztlich soziale Projekte subventioniert, die im politischen Tagesgeschäft nicht über genügend Rückhalt verfügen.

Aus der Beteiligung privater Kapitalgeber versprechen sich die Befürworter von SIBs eine höhere Effektivität der Maßnahmen, was neuen Anbietern und Ansätzen sozialer Projekte größere Verwirklichungschancen eröffnet.

Mögliche Probleme von SIBs

Jedoch sind Konflikte zwischen den beteiligten Akteuren möglich, weil deren Funktionen und Interessen auseinanderfallen und die damit verbundenen Handlungsanreize destruktiv wirken können.

So wäre z. B. denkbar, dass Kommune und Träger gemeinsam den „Misserfolg“ eines bereits erfolgten (und finanzierten) Sozialprojekts feststellen, um die Renditezahlungen an den privaten Investor zu vermeiden. Weil Erfolg oder Misserfolg von sozialen Maßnahmen aufgrund der komplexen und langwierigen Wirkungsverflechtungen kaum eindeutig gemessen werden können, wird ein neutraler Gutachter für die Evaluation benötigt. Dieser wäre mit den widerstrebenden Interessen der Akteure konfrontiert und erlangt selbst eine enorme Machtfülle. Das Grundproblem der Erfolgsmessung sozialer Maßnahmen kann damit aber nicht gelöst werden. Die strukturelle Benachteiligung gegenüber „wirtschaftsgängigeren“ Projekten bleibt somit bestehen.

Durchwachsenes Fazit

Eine Vorfinanzierung rendite- und erfolgsversprechender Sozialmaßnahmen könnte die Kommune eigentlich selber vornehmen. Demgegenüber steht bei SIBs ein nicht unerheblicher Aufwand für die Akquirierung privaten Kapitals sowie zusätzliche Kosten für Intermediäre und Gutachter. Gerade bei sozialen Maßnahmen, wo der Nutzen streut und die Wirkungsverflechtungen unüberschaubar sind, bleibt die öffentliche Hand für die Durchführung und Finanzierung unentbehrlich, solange sich Private nicht aus altruistischen Motiven einbringen.

Die wesentlichen Vorteile von SIBs liegen vor allem in der Konzentration auf einen konkreten, sozialen Zweck und die Risikobeteiligung privater Investoren. Auch ihr Knowhow kann hilfreich sein. Dies trifft auf einzelne, komplexe Sozialprojekte zu, die mit einem Risiko verbunden sind, das die öffentliche Hand nicht eingehen kann, für das sich aber ein privater Investor findet. Für die sozialen Aufgaben der Kommunen und deren Finanzierung stellen Social-Impact-Bonds daher keine Alternative, sondern eine Ergänzung dar, die mit einem hohen Identifikationspotenzial für eine konkrete soziale Sache oder einer Region einhergeht. ■