

# Die Anleihe mit sozialer Wirkung

Autor(en): **Baumann, Marc / Stücklin, Lukas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **94 (2014)**

Heft 1022

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-736047>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## 4 Die Anleihe mit sozialer Wirkung

Die Sozialindustrie tut, was sie kann, um anerkannte Flüchtlinge in den Arbeitsprozess zu integrieren. Der Erfolg ist dennoch bescheiden. Der Grund hierfür liegt auf der Hand: es fehlen die richtigen Anreize. Der Social Impact Bond könnte dem Sozialstaat auf die Sprünge helfen – und den Asylberechtigten ebenfalls.

von Marc Baumann und Lukas Stücklin

In der Schweiz steht die grosse Mehrheit der anerkannten Asylberechtigten ohne Arbeit da. Die Erwerbsquote der Flüchtlinge, die in den letzten fünf Jahren in die Schweiz gekommen sind, beträgt gemäss Bundesamt für Migration gerade einmal 15 Prozent. Dabei geht der Erwerb nicht zwangsläufig mit dem Wegfall von Sozialhilfe einher; vielmehr wird diese oftmals ergänzend zum Teilerwerb weiterhin ausgerichtet. Dieses Faktum bedeutet – neben den sozialen Implikationen solcher (Teil-)Arbeitslosigkeit für die Betroffenen – gerade in einer längerfristigen Perspektive hohe Kosten für den Sozialstaat oder genauer: hohe Opportunitätskosten. Und genau hier setzen unsere Überlegungen an. Lassen sich die Sozialkosten reduzieren, und dies nicht auf dem Buckel der Asylbewerber, sondern zu deren Gunsten – durch Einbezug vorfinanzierender privater Investoren?

### Falsche Anreize

Halten wir vorab fest: Es ist keineswegs so, dass der Sozialstaat untätig gegenüber den Asylbewerbern wäre. Eine ganze Armada von Beratern führt mit den Betroffenen Gespräche, trifft Abklärungen, evaluiert Potentiale und führt Trainings durch. Aber zumeist mit bloss mässigem Erfolg, wie die hohe Arbeitslosenquote zeigt.

Weshalb tut sich der Staat trotz erheblichen Anstrengungen oftmals so schwer, angemessene Lösungen für drängende Probleme zu finden? Und was genau hat dies mit finanziellen Anreizen zu tun? Sehr viel, wie wir meinen und im folgenden ausführen möchten.

Zunächst einmal reicht gesunder Menschenverstand, um die falschen Anreize im obigen Beispiel zu identifizieren. Die zahlreichen Anbieter, die sich um die Asylbewerber kümmern, werden nicht nach Massgabe der Eingliederungsquote in den Arbeitsprozess entschädigt, sondern für die Durchführung von Vorbereitungs- und Ausbildungskursen. Dabei erfolgt die Entschädigung für gewöhnlich aufgrund des Faktors Zeit, den sie für die Klienten aufwenden. Dieser Anreiz führt selbstredend dazu, dass Klienten möglichst lange in der Institution gehalten werden, denn die Entlassung des Klienten aus der Institution führt sogleich zum Wegfall der Entschädigung.

---

### Marc Baumann

ist Unternehmer und Rechtsanwalt.

---

### Lukas Stücklin

ist Unternehmer und Theologe. Sie sind Gründer der Vermögensverwaltungsfirma Invethos mit Sitz in Bern.

So viel ist also klar: Die Art und Weise, wie entschädigt wird, setzt Anreize in unserem Sozialstaat. Wir fragen uns deshalb, ob private Investitionen einen Unterschied machen können, indem sie eine Zielorientierung fördern, die bestehende Denkmuster im Versorgerstaat aufbrechen könnte – zum Wohle der Betroffenen und der Allgemeinheit.

### Die Anleihe mit sozialer Wirkung

Eine solche Idee ist nun genau der Social Impact Bond (SIB), zu Deutsch: eine «Anleihe mit sozialer Wirkung». Der Vorschlag stammt aus dem angelsächsischen Raum und wird dort auch treffend als «Pay for Success Bond» bezeichnet («Geld-für-Erfolg-Anleihe»). Der erste solche Bond, in Grossbritannien lanciert, hatte zum Ziel, die Rückfallquote entlassener Strafgefangener eines Gefängnisses zu senken. Am Ursprung der Überlegungen standen zwei Beobachtungen: einerseits die relativ hohe Rückfallquote von Straftatlassenen und andererseits die hohen Kosten eines Gefängnisplatzes. Gelingt es mithin, die Rückfallquote unter den Status quo zu senken, so bedeutet dies, dass die Kosten eines Gefängnisplatzes wegfallen und zudem auf den Erweiterungsbau des Gefängnisses verzichtet werden kann.

Der SIB setzt die Anreize so, dass er die Institutionen, die sich um die soziale Wiedereingliederung von Straftatlassenen kümmern, am Erfolg misst (und nicht, wie eben erwähnt, am gerade anfallenden Zeitaufwand). Als Erfolg lässt sich im vorliegenden Fall ganz simpel die Senkung der Rückfallquote unter den Durchschnitt der vergangenen Jahre definieren. Das Element des «Pay for Success» bedeutet nichts anderes, als dass die Verzinsung und die Rückzahlung der Anleihe vom Ausmass der Senkung der Rückfallquote abhängen. Finanziert wird diese Erfolgskomponente



Alex Stucklin und Marc Baumann, fotografiert von Philipp Baer.

über die Kosteneinsparungen des Staates aufgrund weggefallener Sozialkosten.

Bezogen auf anerkannte Flüchtlinge legt der SIB den Fokus auf eine schnellere berufliche Integration und ein begleitetes Lernen am Arbeitsplatz. Die sozialen Institutionen werden daran gemessen, wie viele anerkannte Flüchtlinge sich im ersten Arbeitsmarkt nachhaltig platzieren lassen. Dies erfordert eine Auswertung über mehrere Jahre, die dann auch die Grundlage für ein Bonus- und Malussystem darstellt. Dieses System belohnt Institutionen, die gut gearbeitet haben, mit einem finanziellen Zuschuss. Umgekehrt müssen Institutionen, denen diese Integration weniger gut gelungen ist, mit einer Kürzung ihrer finanziellen Mittel rechnen. Genau dieser Mechanismus spielt nun auf der Ebene des Kantons. Kann die Integrationsquote über das definierte Zielband hinaus gesteigert werden, so hat das indirekt eine Senkung der Sozialhilfekosten zur Folge. Ein Teil dieser Einsparung gibt der Kanton den Investoren, also den Inhabern des SIB, als Erfolgskomponente weiter. Die Investoren erhalten in diesem Fall mehr als das ursprünglich einbezahlte Kapital zurück. Umgekehrt ergibt sich für den Kanton und die Investoren eine Negativrendite, wenn die gesteckten Ziele nicht erreicht werden. Der Schaden wird mithin zwischen Kanton, sozialer Institution und Investor geteilt.

Der SIB weist demnach die folgenden Elemente auf:

Erstens setzt er Erfolgsziele und misst diese gegen einen Durchschnitt oder gegen eine Benchmark. Diese Art der Erfolgsmessung ist neu in sozialen Bereichen, weil dort oft die Meinung vorherrscht, aufgrund der Verschiedenheit der Menschen sei eine Messung nicht möglich. Als Folge davon liegt der Fokus mehr auf dem Prozess als auf dem Resultat. Es ist wohl zutreffend, dass der Erfolg im sozialen Bereich schwieriger zu messen ist als beispielsweise im Bereich der Finanzen. Diese Schwierigkeiten sollten jedoch nicht als Alibi dafür dienen, die Erfolgsmessung gleich im Ansatz abzulehnen. Der SIB fordert deshalb eingefahrene Denkschemen heraus und fördert ein zielorientierteres Handeln.

Als weiteres Element hängen die Zahlungen an die Institutionen sowie an den Investor – zweitens – vom Erfolg ab. Die Institution bzw. der Staat sollen davon profitieren, wenn sie die Arbeit gut machen, und sie sollen sich in einem für sie nicht existenzgefährdenden Mass am Misserfolg beteiligen. Somit kommt eine finanzielle Komponente zum Tragen, die den Akt der erfolgreichen Entlassung des Klienten aus der Institution belohnt. Dies bedeutet eine Abkehr vom gängigen Finanzierungssystem, das auf Tagespauschalen beruht und deshalb jene belohnt, die die Klienten möglichst lange in der Institution behalten. In finanzieller Hinsicht ergibt sich für den Staat – drittens – der Vorteil, dass private Investoren Ausgaben der öffentlichen Hand vorfinanzieren. Einerseits bedeutet dies für den Staat einen Zinsvorteil, andererseits führt die Beteiligung des Investors an einem allfälligen Misserfolg dazu, dass der Staat im Falle eines nicht erfolgreichen Programms nicht die vollen Kosten zu tragen hat. Auf Seiten der

Investoren kann entsprechend nicht alleine die finanzielle Rendite im Vordergrund stehen. Sie müssen ein echtes Interesse daran haben, dass im Sozialwesen neue Ansätze erprobt werden.

### Geld macht vergleichbar

Also alles gut? Nicht ganz. Institutionen sind träge. Auf institutioneller Seite besteht stets die Gefahr, dass die Idee der erfolgsabhängigen Entschädigung missverstanden wird. Ein SIB erzeugt nach dieser Auffassung einen finanziellen Druck, der den Zielen der sozialen Eingliederung zuwiderläuft. Damit ist ein Kernpunkt der Auseinandersetzung formuliert. Strittig ist nicht das Ziel der erfolgreichen Wiedereingliederung, sondern die Frage der Erfolgsmessung. Darf man im sozialen Bereich dem Erfolg eine monetäre Komponente zuordnen oder leistet man damit einen ruinösen Beitrag zur Monetarisierung aller Lebensbereiche des Menschen?

Für die Beantwortung dieser Frage ist zuerst einmal festzustellen, dass sich Geld zum globalen Bewertungsmaßstab entwickelt hat, der die Vergleichbarkeit von Gütern und Dienstleistungen überhaupt erst ermöglicht. Der Bewertungsmaßstab Geld besitzt auf der anderen Seite keine immanenten Grenzen in bezug auf seine Anwendungsgebiete. Alles scheint bewertbar. Stösst der SIB in Bereiche vor, die man aus ethischen oder anderen Überlegungen einer Bewertung entziehen muss? Dem ist aus unserer Sicht nicht so, da bereits heute sehr viel Geld im Spiel ist und damit automatisch gemessen wird. Die Frage ist nur, was man misst. Der SIB verschiebt den Messbereich weg von theoretischen Konzepten, wie sie zwischen Staat und Institution unter Experten vereinbart werden, hin in einen Bereich, der sich an der praktischen Frage orientiert, wie die Betroffenen wieder in die arbeitstätige Welt eingegliedert werden können.

Daraus ergeben sich folgende Herausforderungen in der Umsetzung eines SIB:

- Zunächst einmal erweist es sich als schwieriger als gedacht, die bestehenden sozialstaatlich induzierten Denkmuster aufzubrechen. Der Gang durch die Institutionen stellt sich – gelinde gesagt – ungeachtet der nachvollziehbaren und überzeugenden Argumentation als sehr aufwendig dar. Anlässlich einer Diskussion über die Idee des SIB wurde seitens einer zuständigen Direktion eine Liste vorgelegt, auf der alle internen und externen Interessengruppen aufgeführt waren, die von einem solchen Projekt betroffen und idealerweise miteinzubeziehen wären. Die Liste enthielt 28 solche Gruppen – Unternehmen, Politik und Medien nicht eingeschlossen. Kurzum, hier werden Pfründen tangiert. Es bedarf also auf Seiten der Promotoren des SIB der Beharrlichkeit. Dabei ist verständlich, dass Institutionen nicht enthusiastisch reagieren, wenn sie am Erfolg gemessen werden sollen. Schnell einmal kommt es auch zum Vorwurf der Unmenschlichkeit, da Klienten der Zeit und Zuwendung bedürfen. Das ist nicht abzustreiten, nur darf es nicht auf Kosten einer Eingliederung der Klienten in die arbeitstätige Gesellschaft gehen. Und hier besteht Handlungsbedarf. Denn vor lauter Vorbereitungs-

kursen verschwindet das Ziel der Arbeitsintegration am Horizont und geht zuweilen vergessen. Zielführender ist es, zuerst eine Arbeit zu vermitteln und dann «on the job» zu trainieren. «Jobcoaching» oder «Supported Education» heissen diese Programme auf Neudeutsch, wobei sie sich durch eine höhere Erfolgsquote auszeichnen als die von der Aussenwelt abgeschottet stattfindenden Vorbereitungskurse. Wir finden, dass es auch unmenschlich sein kann, Betroffene in einem künstlichen Setting zu beschäftigen, wo jeder spürt, dass das richtige Leben draussen stattfindet. Arbeit hat zutiefst etwas mit Menschenwürde zu tun, weshalb Arbeit auch eine Form von Zuwendung ist, vielleicht sogar die am stärksten integrierende, gerade in unserer Leistungsgesellschaft.

- Auf Seiten des Staates ist man bei allen Vorteilen ebenfalls mit Herausforderungen konfrontiert. Der Vorschlag eines SIB wird schnell als impliziter Vorwurf am bisherigen Verhalten verstanden. Weitere Hindernisse ergeben sich in der Finanzierung und Budgetierung. Das Aufschieben oder die Rückstellung des Auszahlungsbetrages, um am Ende der Laufdauer einen SIB zurückbezahlen zu können, kann an internen Richtlinien scheitern. Es gilt hier teilweise das Prinzip, dass das vorhandene Geld sofort ausgegeben werden muss, weil man sonst im Folgejahr Kürzungen zu gewärtigen hat. Jeder Soldat der Schweizer Armee kennt diese Sachverhalte aus eigener Erfahrung, als es jeweils darum ging, die Benzin- und Munitionskontingente am Ende eines Wiederholungskurses aufzubreuchen, um Etatkürzungen zu vorzukommen.
- Sodann darf die Lancierung eines SIB nicht naiv angegangen werden, wenn er Aussicht auf Erfolg haben und also helfen soll, unseren Sozialstaat zu verbessern. Der Festlegung einer plausiblen Benchmark kommt hohe Bedeutung zu, was entsprechendes statistisches Material voraussetzt. Dieses ist nicht in allen Bereichen oder oftmals lückenhaft vorhanden. Statistiken geben zudem selten Aufschluss über die zugrunde liegenden Schweregrade. Es bedarf deshalb eines austarierten Systems, das in der Zuteilung von Klienten verhindert, dass eine Institution die einfachen Fälle auswählt und deshalb eine höhere Erfolgsquote ausweist. Das kann geschehen, indem eine unabhängige Drittstelle die Zuweisungen vornimmt oder indem bei zugewiesenen Klienten eine Einordnung des Schweregrades erfolgt und die Erfolgsziele bezogen auf diesen Schweregrad festgelegt werden.
- Die kleinste Herausforderung dürfte darin bestehen, private Investoren für einen SIB zu finden. Allerorts ist die Rede von sozialen Investitionen, von Impact, Wirkung, von Nachhaltigkeit. Oft ist es jedoch schwierig, diese Schlagworte mit sinnvoll strukturierten Investitionen zu füllen. Der SIB dürfte hier eine Lücke füllen, und dies erst noch vor der eigenen Haustür.

Wenn sich private Investoren in Bereichen finanziell engagieren, die bislang staatlicher Obhut vorbehalten waren, ist dies im

etatistischen Kontinentaleuropa sicherlich gewöhnungsbedürftig. Wir setzen in unsere Sozialstaaten geradezu gottähnliche Erwartungen, sie sind sozusagen inkarnierte Heilsgaranten. Da mag die Ankunft von privatem Kapital, das in unseren Breitengraden rasch unter Kommerzverdacht steht, hier und dort Nasenrumpfen auslösen. Doch eine Erweiterung unserer eingefahrenen Denkhaltung hin zu einer flexibleren Aufgabenverteilung bei der Bewältigung sozialer Herausforderungen dürfte inspirierend sein (und, ganz unabhängig davon, auch zunehmend notwendig sein angesichts überschuldeter, sich überfordernder Staaten).

Herkömmliches soziales Engagement von Firmen und Privaten, das unter Labels wie «Social Responsibility» oder «Philanthropie» läuft, ist zweifellos höchst lobenswert, wirkt aber oft wie eine Sühneleistung für hohes erwirtschaftetes Privatvermögen oder gigantische Firmengewinne. Man gibt etwas zurück, man macht etwas gut, man benimmt sich als Unternehmung gut, um auch weiterhin gut geschäftlich zu dürfen. Investitionen in soziale Brennpunkte hingegen können frei von Moralismus erfolgen. Es handelt sich um einen unternehmerischen Akt, im Falle des SIB wird ja eine Rendite erwünscht. Der SIB ist ein Instrument, mit dem die Messbereiche neu bestimmt und alle Beteiligten gezwungen werden, bestehende Prozesse zu hinterfragen, nicht aus Prinzip, sondern mit Blick auf ein besseres Resultat. Damit wird Geld auch im Bereich des Sozialwesens zu jener Funktion befreit, die es am besten erfüllen kann: nämlich zu messen, also erfolgsorientiert zu steuern.

Der SIB im Bereich der anerkannten Flüchtlinge stellt einen ersten solchen Versuch dar. Ein weiteres Anwendungsfeld sind «Teenie-Mütter», also minderjährige Mütter, die sich im Teenageralter befinden und ihr Kind zur Welt bringen. Sie fallen häufig aus dem Arbeitsprozess heraus, leben alleine (oder bei ihren Eltern) und sind nicht in der Lage, die Lehre oder die Ausbildung zu beenden. Die Folgen sind zumeist eine langfristige Abhängigkeit von der Sozialhilfe, die auch auf das heranwachsende Kind durchschlägt. Es gibt in der Schweiz bereits Programme, die minderjährigen Müttern eine Ausbildung ermöglichen und diese so aus der Staatsabhängigkeit herausholen. Solche Programme können über einen SIB multipliziert werden und sind für diejenigen Unternehmen interessant, die Personen mit Lehrabschluss suchen, aber nicht finden.

Wir finden: solche Anlageformen sind für Privatinvestoren inspirierend, da zutiefst sinnhaftig. Sie stehen kurz vor der Markteinführung. Man darf sich entsprechend über Innovationen in diesem Bereich freuen. ◀