

Social Impact Bonds – ein neues Finanzierungsmodell verhilft Flüchtlingen zur Integration



Matthias von Bergen
Dozent
matthias.vonbergen@bfh.ch

Die sozialen Bedürfnisse werden in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Um die nötigen finanziellen Mittel dafür aufzubringen, gilt es auch neue, unkonventionelle Ansätze auszuprobieren. Ein Beispiel dafür sind Social Impact Bonds. Ein schweizweit erstes derartiges Vorhaben läuft derzeit als Pilotprojekt im Kanton Bern. Ziel ist die rasche Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt.

Bezüglich der Finanzierung durch die öffentliche Hand lässt sich im Sozialwesen in den letzten Jahren eine eindeutige Entwicklung beobachten: einem höheren Bedarf an Leistungen stehen gleichbleibende oder gar rückläufige Mittel der öffentlichen Hand gegenüber. Zusätzlich werden Beiträge und Vertragszusagen zunehmend ungewisser, kurzfristiger und weniger planbar.

Vor diesem Hintergrund gewinnen neue, ungewohnte Ansätze und Lösungsideen an Bedeutung, um zusätzliche finanzielle Ressourcen für soziale Projekte zu mobilisieren (Schröer et al., 2012). In Grossbritannien und den USA werden seit einigen Jahren unter dem Begriff «Social Impact Bonds» (SIB), auch soziale Wirkungskredite genannt, neue Finanzierungsmodelle getestet, bei denen private Investoren als Finanzierungsträger auftreten.

Social Impact Bond – ein neues, unkonventionelles Finanzierungsmodell

Die Grundidee der Social Impact Bonds ist die Finanzierung von sozialen Projekten im Rahmen von mehrjährigen Verträgen, welche Leistungserbringer, den Staat und private Investoren miteinbinden. Private Investoren (private Unternehmen, Pensionskassen oder Stiftungen) übernehmen die Vorfinanzierung von sozialen Leistungen. Der Staat zahlt den Investoren ihren Beitrag nach Ablauf des SIB-Vertrages zuzüglich einer vordefinierten Rendite zurück, falls die vereinbarten Ziele erreicht worden sind. Im Fall, dass die Ziele nicht erreicht werden, verlieren die Investoren zumindest einen Teil der eingesetzten Mittel. Damit wird die Wirksamkeit von sozialen Leistungen in den Vordergrund gerückt: nicht mehr die Anzahl «Massnahmen» (bearbeitete Fälle, geleistete Stunden oder ähnliches) wird bezahlt, vielmehr kommt es darauf an, dass die verein-

barten Ziele erreicht werden (von Schnurbein et al., 2015).

Erfahrungen aus Grossbritannien und den USA ...

In Grossbritannien und den USA laufen bereits zahlreiche derartige Projekte. In Grossbritannien wurden SIBs unter der Regierung von David Cameron politisch stark gefördert, in den USA haben die Regierung von Barack Obama und mehrere Bundesstaaten (u.a. Connecticut, Massachusetts und New York) Pilotprojekte lanciert. Beispiele betreffen etwa die Reintegration von Wiederholungsstraftätern, die Unterstützung von Kindern aus sozial benachteiligten Familien und die Integration in den Arbeitsmarkt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass SIB-Projekte sehr unterschiedlich sind und dass die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Beispiele jeweils sehr stark durch die spezifische Situation (Ziele, Beteiligte, Finanzierungsmöglichkeiten etc.) geprägt wird (Gustafsson-Wright et al., 2015).

... und ein erstes Projekt in der Schweiz: Caritas Bern schafft Perspektiven

Das erste SIB-Projekt der Schweiz läuft seit Herbst 2015 im Kanton Bern. Der Anstoss dazu kam von der Unternehmerinitiative «Fokus Bern». Die Fürsorge- und Gesundheitsdirektion des Kantons Bern hat zusammen mit den Investoren und der Caritas Bern das entsprechende Pilotprojekt ausgearbeitet und sich mit diesen auf eine gemeinsame Finanzierungsform geeinigt. Das Projekt «Caritas Perspektive» der Caritas Bern hat zum Ziel, dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene schneller eine Erwerbsarbeit finden (vgl. www.caritas-bern.ch). Ihre Potenziale und Möglichkeiten werden sorgfältig abgeklärt und es werden, zusammen mit den Teilnehmenden, individuelle, auf deren Bedürfnisse ►

Erste Erfahrungen

Interview mit Heinz Zurlinden, Ansprechperson für das Projekt «Caritas Perspektive»

Weshalb hat sich Caritas entschieden, sich am Berner Pilotprojekt mit Social Impact Bonds zu beteiligen?

Heinz Zurlinden: Als die Unternehmerinitiative «Fokus Bern» und der Kanton Bern mögliche Leistungserbringer für die Durchführung eines Pilotprojekts mit SIB suchten, hat sich auch Caritas Bern beworben. Caritas Bern sieht das Projekt als Chance, Erfahrungen mit dieser innovativen Finanzierungsform zu sammeln und die Zusammenarbeit mit der regionalen Wirtschaft zu stärken. Zudem hat uns der wirkungsorientierte Zugang interessiert. Das Projekt erlaubt es, auch ungewohnte Wege zu beschreiten, falls diese eine langfristige Wirkung versprechen. Das Risiko eines Malus am Ende der fünfjährigen Laufzeit halten wir für tragbar. Letztlich trägt das Pilotprojekt dazu bei, Caritas Bern in der Öffentlichkeit als moderne, aufgeschlossene Organisation zu positionieren, die bereit ist, Neues zu wagen.



Wie waren die Reaktionen auf das neue Projekt?

Das Engagement der Caritas Bern im SIB-Projekt wird insgesamt sehr positiv beurteilt. Es besteht ein beträchtliches Medieninteresse am Projekt. So gab es einen Beitrag in «Schweiz aktuell» des Schweizer Fernsehens, verschiedene Radiobeträge und auch mehrere Zeitungen haben über das Projekt berichtet.

Gibt es bereits erste Erfahrungen mit dem neuen Finanzierungssystem?

Wir sind im Herbst 2015 gestartet. Für erhärtete Aussagen ist es damit noch zu früh. Allerdings werden im Arbeitsalltag bereits jetzt einige positive Effekte deutlich. Das Modell setzt Anreize für eine zielgerichtete, individuelle Arbeit mit den Teilnehmenden. Im Zentrum steht die Frage: Was braucht die Person konkret? Wir gehen davon aus, dass gute Abklärung, langfristige Planung und personenbezogene Massnahmen sich lohnen. Den Teilnehmenden wird nicht einfach «nochmals ein Kurs» angeboten oder vermittelt. Der SIB-Ansatz ermöglicht viel Spielraum in der Arbeitsorganisation, es gibt keine Massnahmen «von der Stange». Wir können schnell reagieren und wenn sich die Möglichkeit bietet auch rasch auf Unternehmen zugehen. Ein weiterer Vorteil des Projektes ist, dass sich die Teilnehmenden entsprechend ihren Möglichkeiten selber anmelden und die Teilnahme – im Unterschied zu den meisten Integrationsangeboten – für die Zuweiser (z.B. Flüchtlingssozialdienste oder Partnerorganisationen im Asylbereich) kostenlos ist. Schliesslich zeigt die Erfahrung, dass der Soziale Wirkungskredit und dessen Unterstützung durch die Unternehmerinitiative «Fokus Bern» für uns ein hervorragender Türöffner in die Wirtschaftswelt ist. Das Netzwerk mit den Berner Arbeitgeber*innen ist zentral für den Erfolg am Arbeitsmarkt.

Wie wird die Zielerfüllung im SIB-Projekt gemessen?

Der Geldgeber und die GEF haben die Leistungs- und Wirkungsziele festgelegt. Nach fünf Jahren werden wir daran gemessen, wie viele Personen am Projekt teilgenommen haben, wie viele davon nachhaltig im Arbeitsmarkt integriert sind und wie viele eine Berufsausbildung erfolgreich abgeschlossen haben.

Besteht nicht die Gefahr, dass primär mit jenen Personen gearbeitet wird, die über genügend Ressourcen verfügen und die auch ohne Unterstützung in den Arbeitsmarkt gefunden hätten?

Auch wenn verschiedene Teilnehmende relativ gute Voraussetzungen für einen Eintritt in den Arbeitsmarkt mitbringen, bestehen bei den meisten auch Defizite, zum Beispiel bei der Sprache. An diesen wird im Rahmen von Caritas Perspektive intensiv gearbeitet.

Sehen Sie kritische Punkte des SIB-Ansatzes?

Stolpersteine kann es immer geben. Die Frage ist berechtigt, ob solche SIB mit unserem Sozialsystem vereinbar sind. Bisher machen wir allerdings positive Erfahrungen und die Zusammenarbeit mit unseren Projektpartnern funktioniert gut. Der gemeinsame Dialog wird durch eine Begleitgruppe sichergestellt, in der alle am Projekt beteiligten Akteure mitwirken: Caritas Bern, die Unternehmerinitiative «Fokus Bern», die Investoren, die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern und das beteiligte externe Evaluationsbüro. Dieses Büro ist für die Evaluation des gesamten Pilotprozesses zuständig. Im Rahmen dieses Dialogs können bei Bedarf auch Schwierigkeiten angesprochen werden.



Das erste Schweizer SIB-Projekt hat zum Ziel, dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene schneller eine Erwerbsarbeit finden.

► zugeschnittene Integrationspläne erarbeitet. Ziel ist es, möglichst viele anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene in eine unbefristete Festanstellung oder zu einem erfolgreichen Ausbildungsabschluss zu bringen. Im Rahmen eines «Job-Coachings» werden sie zudem über die Anstellung hinaus begleitet. Dabei werden auch die Bedürfnisse der Unternehmen berücksichtigt, die gezielte Unterstützung erhalten. Das Projekt ist auf fünf Jahre angelegt und wird durch private Investoren vorfinanziert. Rückzahlung und Verzinsung durch den Kanton sind vom Grad der Zielerreichung abhängig. Den möglichen Bonus resp. Malus teilen sich Investor und Leistungserbringer auf (vgl. www.fokus-bern.ch).

Mit SIB zusätzliche Mittel für erfolgreiche Sozialprojekte mobilisieren?

Für eine umfassende Einschätzung des neuen Ansatzes ist es noch zu früh. Immerhin lassen erste Rückmeldungen auf grundsätzlich positive Erfahrungen schließen (vgl. das Interview mit Heinz Zurlinden Seite 26). Besonders interessant ist, dass mit dem SIB der finanzielle Anreiz anders gesetzt wird: die soziale Institution wird nicht mehr dafür bezahlt, dass sich Teilnehmende in ihrem Programm befinden, sondern dafür, dass sie den Leistungserbringer Richtung Arbeitsmarkt verlassen. Es wird sehr interessant sein, wie sich diese Änderung auf die Arbeitsweise der Leistungserbringer und auf die Teilnehmenden auswirkt. Die Erfahrungen aus dem Berner Pilotprojekt können auch dazu dienen, darüber nachzudenken, inwieweit SIB analog für die Finanzierung anderer Bereiche der Sozialpolitik geeignet sein könnten: etwa

von Projekten der sozialen und beruflichen Integration, bei der Frühförderung von Kindern oder der Förderung einer präventiven Grundhaltung in der Alterspflege.

Soziale Wirkungskredite sind ein spannender Versuch, neue Mittel für Investitionen in die soziale Infrastruktur zu mobilisieren. Sie zeigen Perspektiven auf, die für die Wirtschaft und für den Sozialbereich interessant sein könnten. Zudem geben sie den sozialen Organisationen Anstösse, über ihre Angebote grundsätzlich nachzudenken und nicht einfach den Status Quo zu verwalten. ■

Literatur:

- Gustafsson-Wright, Emily, Gardiner, Sophie & Putcha, Vidya. (2015). *The Potential and Limitations of Impact Bonds. Lessons from the First Five Years of Experience Worldwide*. Abgerufen von <http://www.brookings.edu/research/reports>
- von Schnurbein, Georg, Fritz, Tizian & Mani, Steve. (2015). *Social Impact Bonds. CEPS Forschung und Praxis*. Band 13. Abgerufen von <https://ceps.unibas.ch/publikationen/ceps-forschung-und-praxis/>
- Schröder, Andreas, Anheier, Helmut K. & Then, Volker. (2012). Soziale Investitionen: Schlussfolgerungen für Politik, Forschung und Sektorentwicklung. In Helmut K. Anheier, Andreas Schröder & Volker Then (Hrsg.), *Soziale Investitionen. Interdisziplinäre Perspektiven* (S. 357–366). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Caritas Bern. (n.d.). *Caritas Perspektive* [Website]. Abgerufen von <http://www.caritas-bern.ch/p84002195.html>
- Fokus Bern. (n.d.). *Innovative Anreize* [Website]. Abgerufen von <http://www.fokus-bern.ch/de/unsere-ziele/innovative-anreize>
- Schweizer Radio und Fernsehen SRF. (2016). *Erste Erfolge auf der Jobsuche für Berner Flüchtlinge* [Video]. Abgerufen von <http://www.srf.ch/play/tv/schweiz-aktuell/video/erste-erfolge-auf-der-jobsuche-fuer-berner-fluechtlinge?id=9a5b235b-9ffb-426c-bf57-f553803552e0>