

BEGLEITEVALUATION DES
ERSTEN DEUTSCHEN SOCIAL IMPACT BONDS

JuMP
Jugendliche mit Perspektive
*Zusammenfassung und
Kernaussagen*

Prof. Dr. Barbara Scheck

AUGUST 2016

Autorin: Prof. Dr. Barbara Scheck,
barbara.scheck@munich-business-school.de

Zusammenfassung

Ein Social Impact Bond (SIB) bezeichnet die sektorübergreifende Zusammenarbeit von Einrichtungen der öffentlichen Hand, privaten Vorfinanzierern sowie sozialen Organisationen bei der Lösung eines gesellschaftlichen Problems. Die Erstattung des von den Vorfinanzierern zur Verfügung gestellten Kapitals für die Projektdurchführung erfolgt nach Abschluss des Projekts durch die öffentliche Hand und ist an die Erreichung vorab definierter Wirkungsziele geknüpft.

Ziel des ersten kontinentaleuropäischen SIBs „eleven Augsburg/ Jugendliche mit Perspektive (JuMP)“ ist die Identifikation, Diagnostik und Einbindung in eine sozialversicherungspflichtige Berufsausbildung oder Arbeit von mindestens 20 Jugendlichen für mindestens neun Monate. Zusätzlich zur Erfolgsevaluation (welche feststellt, ob der zahlungsbegründende Erfolgsfall vorliegt oder nicht) soll die unabhängige wissenschaftliche Begleitevaluation Schlüsselfaktoren für den Erfolg des Modellvorhabens identifizieren, um diese Erkenntnisse für zukünftige Projekte nutzen zu können.

Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration („öffentliche Hand“) beauftragte einen Intermediär, die Juvat gemeinnützige GmbH („Ermöglicher“), das Pilotprojekt eleven Augsburg/JuMP mit verschiedenen sozialen Organisationen („Projektpartner“) und auf Basis der Finanzierung von „Vorfinanzierern“ umzusetzen. Unter den Vorfinanzierern befanden sich sowohl gemeinnützige Stiftungen als auch ein Sozialinvestor, der soziale Projekte finanziert.

Im Rahmen von semi-strukturierten Interviews mit allen Akteuren wurden insbesondere die Aspekte Zielsetzung und Motivation, Kooperation, Finanzierung und Zielkriterien sowie Zielgruppe und Programmgestaltung adressiert – mit folgenden zentralen Ergebnissen:

- Die Zielsetzung des SIBs unterscheidet sich von den in der Literatur bei angelsächsischen

Akteuren angeführten Motiven. Statt Kostenersparnis steht im Mittelpunkt, bei gleichem Mitteleinsatz größere gesellschaftliche Wirkung zu erreichen.

- Es besteht Konsens hinsichtlich des Innovationsgrads des Finanzierungsinstruments, v.a. aufgrund der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Vorfinanzierern sowie aufgrund der wirkungsorientierten Finanzierungszusage.
- Die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren untereinander wird insgesamt sehr positiv bewertet.
- Die Wahrnehmung der Zielkriterien im Hinblick auf ihre Verbindlichkeit ist bei den Akteuren unterschiedlich, ihre Formulierung, Konkretisierung und Kommunikation bedürfen besonderer Sorgfalt.
- Je nach Anlagestrategie der Vorfinanzierer kommen unterschiedliche Haltungen zu den Themen Rentabilität und Informationsbedarf zum Tragen.
- Als übergreifende Erfolgskomponente kann identifiziert werden, dass durch den SIB ein Diskurs entstanden ist, der den Akteuren ein besseres Verständnis für die Handlungslogiken der jeweils anderen Sektoren ermöglicht.

Kernaussagen

Grundlegende Informationen:

- Ein Social Impact Bond (SIB) bezeichnet die sektorübergreifende Zusammenarbeit von Einrichtungen der öffentlichen Hand, privaten Vorfinanzierern sowie sozialen Organisationen bei der Lösung eines gesellschaftlichen Problems. Die Erstattung des von den Vorfinanzierern zur Verfügung gestellten Kapitals für die Projektdurchführung erfolgt nach

Abschluss des Projekts durch die öffentliche Hand und ist an die Erreichung vorab definierter Wirkungsziele geknüpft. Weltweit existieren zurzeit ca. 60 SIBs, die Mehrzahl von ihnen in den USA und Großbritannien.

- Ziel des ersten kontinentaleuropäischen SIBs „eleven Augsburg/ Jugendliche mit Perspektive (JuMP)“ war die Identifikation, Diagnostik und Einbindung in eine sozialversicherungspflichtige Berufsausbildung oder Arbeit von mindestens 20 Jugendlichen. Voraussetzung war, dass diese Jugendlichen mit keiner etablierten Maßnahme der Schule oder Arbeitsverwaltung erreicht wurden. Die aufgenommene Ausbildung oder Beschäftigung musste für mindestens neun Monate in der Zeit zwischen dem 01.09.2013 und dem 31.12.2015 Bestand haben und der Ausbildungs- oder Arbeitsplatz musste in der Stadt Augsburg oder in den angrenzenden Landkreisen Augsburg und Aichach-Friedberg liegen.
- Die unabhängige Begleitevaluation soll zusätzlich zur Erfolgsevaluation, welche feststellt, ob der zahlungsbegründende Erfolgsfall vorliegt oder nicht, die Schlüsselfaktoren des Erfolgs des Modellvorhabens identifizieren, um diese Erkenntnisse für zukünftige Projekte nutzen zu können. Hierfür wurden aufbauend auf einer Literaturrecherche ausführliche semi-strukturierte Interviews mit allen Beteiligten zu mehreren Zeitpunkten geführt. Der inhaltliche Fokus lag dabei auf den Themen Zielsetzung und Motivation, Zusammenarbeit, Finanzierung, Zielkriterien, Zielgruppe sowie Programmgestaltung.

Zielsetzung und Motivation:

- Die Zielsetzung der an eleven Augsburg/ JuMP beteiligten Parteien unterscheidet sich von den in der Literatur bei angelsächsischen Akteuren angeführten Motiven: Kostenüber-

legungen spielen eine untergeordnete Rolle, vielmehr wird abgezielt auf effektivere und innovative Lösungsansätze für bis dato kaum adressierte gesellschaftliche Fragestellungen.

- Für die öffentliche Hand stellt ein SIB ein neues effektives Förderinstrument für Themenbereiche dar, in denen keine ausreichend bewährten Instrumente zur Problemlösung zur Verfügung stehen.
- Für die Projektpartner liegt der Mehrwert des SIBs im gegenseitigen Lernen und dem Einblick in neue Ansätze und Methoden.
- Der Ermöglicher strebt die Unterstützung der öffentlichen Hand bei der Entwicklung von der Prozess- hin zur Zielorientierung in der Finanzierung sozialer Dienstleistungen an.
- Die Vorfinanzierer möchten soziale Wirkung durch innovative Finanzierungsstrukturen herbeiführen.

Zusammenarbeit:

- Die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren wird insgesamt als sehr positiv gesehen. Insbesondere die Rolle des Ermöglichers erscheint in diesem Zusammenhang zentral als erster Ansprechpartner für alle Beteiligten sowie für die Vertragsgestaltung und die Projektsteuerung.
- Die Verantwortung des Ermöglichers für den Erfolg bewegte diesen, im Vorfeld der Umsetzung eine Interventionskette zu definieren. Die aufgrund des Freiheitsgrades des SIB bestehende Möglichkeit wieder davon abzuweichen, hat sich aus Sicht der Projektpartner als zielführend erwiesen.
- Die Vorgabe von Zielen anstelle konkreterer Vorgaben zur Umsetzung hat sich als sinnvoll erwiesen, da die spezifischen Lösungsansätze und Wirkungszusammenhänge vorab nicht bekannt waren.

- Die Kooperation lokaler und externer Organisationen mit unterschiedlicher Expertise wird per se von allen Projektpartnern als bereichernd für das Projekt beschrieben.

Finanzierung:

- Die Vorfinanzierer unterscheiden sich in ihrer Wahrnehmung der risikoadäquaten Verzinsung sowie hinsichtlich ihrer Anforderungen an den Finanzierungsprozess und das investmentspezifische Reporting.
- Für den Sozialinvestor war der SIB sehr viel weniger umfangreich in der Due Diligence sowie in der Berichterstattung und finanziell weniger vorteilhaft als Investitionen im existierenden Portfolio („das schlechtere Investment“).
- Für die Vorfinanzierer aus dem Stiftungswesen stellt der SIB dagegen eine finanziell attraktivere Fördermöglichkeit im Vergleich zu ihrer traditionellen Projektarbeit dar. Die SIB-Förderung ist jedoch für sie mit einem ausführlicheren Prüfprozess über die Investition verbunden („die bessere Spende“).
- Der SIB scheint damit eher eine Reallokation von Mitteln auf Seiten philanthropischer Geldgeber zu bewirken als die zusätzliche Aktivierung privaten Investmentkapitals.

Zielkriterien:

- Die Formulierung und die Konkretisierung von Zielkriterien bedürfen besonderer Sorgfalt bei der Vertragsgestaltung, um Konfliktpotenzial bei der Subsumierung der konkreten Fälle weitestgehend zu vermeiden.
- Die Verwendung von wirkungsorientierten Zielkriterien war den Projektpartnern aus ihrer bisherigen Arbeit kaum bekannt und wird grundsätzlich positiv beurteilt.

- Obwohl aus Sicht des Intermediärs und der öffentlichen Hand eine umfangreiche Definition der Zielkriterien vor Beginn des Projekts im Rahmen der vertraglichen Regelungen erfolgte, entstand auf Seiten der Projektpartner der Eindruck, dass diese sehr eng und ungenau gewählt sowie im Laufe des Projekts geändert und restriktiver gehandhabt wurden. Auch wurde die Begründung für die Auswahl der spezifischen Indikatoren vermisst. Dies kann ggf. auf die Neuartigkeit des Instruments zurückgeführt werden und bedarf besonderer Aufmerksamkeit in der Kommunikation.

- Die Höhe der Zielvorgaben (mind. 20 erfolgreich in Ausbildung oder Arbeit vermittelte Jugendliche) wird von den Projektpartnern unterschiedlich bewertet: einerseits als sehr anspruchsvoll, aber machbar, andererseits als zu hoch, v.a. aufgrund des begrenzten Zeitraums. Der letztmalig mögliche Zielzeitpunkt für den Beginn einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (1. April 2015) wird als ungünstig betrachtet, da die Mehrzahl der Ausbildungsverträge erfahrungsgemäß in den Monaten September und Oktober unterzeichnet werden.

- Die Projektpartner würden sich für größere Klarheit und tiefere Einblicke in ihre Arbeit zusätzlich zu den quantitativen Kennzahlen auch qualitative Elemente bei der Erfassung des Erfolgs wünschen.

- Das für die Erreichung der Zielkriterien zur Verfügung gestellte Finanzierungsvolumen wird vom Großteil der Befragten als sehr gering eingeschätzt.

Zielgruppe:

- Die Zielgruppe von eleven Augsburg / JuMP weist nach Meinung der Projektpartner keine spezifischen Charakteristika (z. B. Geschlecht, Herkunft) auf. Sie ist vielmehr dadurch geprägt, dass sie keinerlei soziale Anbindung (familiär, schulisch o. ä.) und Tagesstruktur

mehr hat und dadurch Ausweichmechanismen (z. B. Drogen, Spielsucht, Gewalt) entwickelt.

- Als ursächlich für die dadurch auftretenden Probleme werden v. a. eine fehlende familiäre Sozialisation bzw. Familienschwierigkeiten genannt.
- In der Zielgruppe „bisher schwer erreichbare Jugendliche“ gibt es nach Einschätzung der Projektpartner zwischen 300 und 450 Jugendliche in Augsburg. Ihrer Meinung nach wären ca. zwei Drittel der Jugendlichen aus dieser Zielgruppe auch ohne SIB zu einem späteren Zeitpunkt durch etablierte Maßnahmen erreicht worden. Vom verbleibenden Drittel kann nach Erfahrungswerten der Projektpartner auch der SIB bis zu 30 % der Jugendlichen nicht erreichen, weil sie mit keinerlei Maßnahme erreicht werden können. Die Zielkriterien des SIB führten zu einem klareren Fokus auf die Zielgruppe sowie zu einem besseren und umfangreicheren Verständnis derselben.

Programmgestaltung:

- Empfehlungen durch die Jugendlichen selbst an Freunde und Bekannte stellten den wichtigsten Kanal für Ansprache und Zugang zur Zielgruppe dar.
- Ein Abbruch des Programms fand v.a. wegen Überforderung insbesondere aufgrund sich konkretisierender Arbeitsmöglichkeiten statt. Ca. 30 % der Abbrecher werden jedoch in anderen Programmen der Projektpartner weiter betreut.
- Nach Meinung aller Projektpartner unterschied sich die konkrete Arbeit mit den Jugendlichen nur punktuell von der üblichen Arbeitsweise, bspw. im Austausch über verschiedene Sichtweisen auf einen Jugendlichen oder eine spezifischere Unterstützung im Einzelfall. So konnte zusätzliches Fachwissen aufgebaut und neue bzw. ausführlichere Methoden kennengelernt werden. In diesem konkreten Projekt wäre jedoch wahrscheinlich auch die Zusammenarbeit mit nur einem Projektpartner möglich gewesen. Zum jetzigen Zeitpunkt könnte jedoch keiner der Beteiligten größere Gruppen von Jugendlichen bis hin zur gesamten Zielgruppe vor Ort betreuen.
- Es ist wahrscheinlich, dass manche Projektpartner auch ohne SIB eine Finanzierung ihrer Aktivitäten erhalten hätten; dies kann aber v.a. den spezifischen Fähigkeiten einzelner Personen zugerechnet werden. Durch die Art der Finanzierung konnten manche Projektpartner die zur Verfügung stehenden Mittel flexibler und mit weniger Bürokratieaufwand einsetzen als gewohnt.

Allgemeine Kritikpunkte und Risiken:

- Die Kommunikation an die Öffentlichkeit zu Beginn des Projekts und die damit verbundene Verzögerung in der Arbeit vor Ort haben die Erfüllung der gestellten Aufgabe erschwert.
- Aussagekräftige Daten in Bezug auf das gesellschaftliche Problem als solches und die Zielgruppe sowie hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Gesamtkosten des Handlungsfelds insgesamt sind zum großen Teil nicht vorhanden.
- Die Transaktionskosten des Projekts sind bei allen Projektpartnern und Vorfinanzierern im Vergleich zu anderen Projekten sehr hoch, v. a. aufgrund eines hohen Abstimmungs- und Dokumentationsaufwands sowie des Pilotcharakters des Projekts.

Allgemeine Zustimmung und Chancen:

- Es besteht großer Konsens aller Akteure hinsichtlich des Innovationsgrads des Finanzierungsinstruments, v. a. aufgrund der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Vorfinanzierern sowie der wirkungsorientierten Finanzierungszusage.
- Im Rahmen von eleven Augsburg / JuMP wurden alle zentralen Elemente eines SIB umgesetzt; bei signifikant größeren Finanzierungsvolumina würden jedoch manche Vorteile des Finanzierungskonstrukts noch stärker zum Tragen kommen (bspw. die Kooperation der Projektpartner oder die wirkungsorientierte Kapitalallokation).
- Die einzelnen Handlungslogiken der jeweiligen Sektoren (öffentlich, privat und gemeinnützig) haben sich durch den SIB nicht verändert. Die unterschiedlichen Akteure stehen jedoch am Anfang einer vertieften Verständnissfindung füreinander. Zudem ist ein Diskurs über innovative wirkungsorientierte Finanzierungsmodelle für soziale Zwecke entstanden, der als Erfolgskomponente des Projekts angesehen werden kann.

