

**CHANCEN UND RISIKEN PRIVATEN KAPITALS FÜR DIE FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE –
CUI BONO?**

1. TEIL: STAAT

1. Frage: Nützt es dem Staat?
2. Frage: Nützt es dem Staat angesichts des Gleichbehandlungsgrundsatz?
3. Frage: Nützt es dem Staat angesichts der möglichen Folgekosten?
4. Frage: Nützt es dem Staat angesichts fraglicher Nachhaltigkeit?

2. TEIL: BETROFFENE

5. Frage: Nützt es den Betroffenen?
6. Frage: Nützt es den Betroffenen wegen verbesserter Wirkorientierung?
7. Frage: Nützt es den Betroffenen wegen verbesserter Mittelallokation?

3. TEIL: SONSTIGE

8. Frage: Nützt es den Leistungserbringern der Freien Wohlfahrtspflege?
9. Frage: Nützt es den Briten?
10. Frage: Nützt es Europa?
11. Frage: Nützt es den Investoren?
12. Frage: Nützt es den neu aufzubauenden Prüfinstitutionen?

CHANCEN UND RISIKEN PRIVATEN KAPITALS FÜR DIE FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE – CUI BONO?

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich darf Sie alle – ohne der Versuchung irgend einer namentlichen Hervorhebung zu verfallen – heute ganz herzlich in den Räumen des Evangelischen Werks für Diakonie und Entwicklung begrüßen. Es ist uns eine große Ehre, einen wirklich illustren Kreis von so vielen ausgewiesenen Experten in Fragen zwischen Sozialwirtschaft, Unternehmertum und Wirkung begrüßen zu dürfen.

Für *meinen Begrüßungsimpuls* ist mir dabei aufgetragen, die „Chancen und Risiken des privaten Kapitals für die freie Wohlfahrtspflege“ zu erheben. Hierzu werde ich einige Prüfsteine und Prüffragen nennen, die sich unter *einer* Leitfrage zusammenfassen lassen: Cui bono? Und die Übersetzung dieser Frage ist einfach: Nützt es den Menschen, die soziale Leistungen brauchen, oder nützt es jemand anderem? Cui bono?

Nochmals: Ich will Prüffragen, Kriterien, formulieren, und zwar mit einer, wie ich glaube, erforderlichen Skepsis. Damit sind zugleich Voraussetzungen, Bedingungen der Möglichkeit genannt für eine gute und hilfreiche Nutzung der hierin liegenden Chancen.

2011 hat die Kommission nach umfangreichen vorbereitenden Arbeiten die Initiative für soziales Unternehmertum (die Social Business Initiative) als Mitteilung beschlossen. In diesem Rahmen sollen (1.) ein verbesserter Zugang zu Finanzmitteln, (2.) mehr Sichtbarkeit für das soziale Unternehmertum und (3.) eine Verbesserung des rechtlichen Umfelds erreicht werden. Neben der Mobilisierung öffentlicher Mittel (Programm für Beschäftigung und soziale Innovation und Veränderungen der Strukturfonds) sollen auch private Investitionen gefördert werden. Dem dient unter anderem die Verordnung des Parlaments und des Rates vom 17.4.2013, die im Kern Regelungen für ein neues Label „Europäischer Fonds für soziales Unternehmertum“ enthält. Dadurch können Investoren künftig leicht Fonds identifizieren, die in soziale Unternehmen investieren. Der Einführung in den Europäischen Fonds für soziales Unternehmertum von Frau Katarina Melicherikova aus der Generaldirektion Binnenmarkt, und von Herrn Henrik Voigt, BMF, auf die wir uns freuen, soll nicht vorgegriffen werden.

Nützt das private Kapital und nützt es in den entsprechenden Darreichungsformen? Nützen Investoren, die Geld mitbringen, der sozialen Arbeit? Was sind die Risiken und Nebenwirkungen? Welche Wirkungen werden beim Impact Investing wie fokussiert? Könnte eine sachfremde Logik hineinkommen? Also, gehen wir es mit einer ganz wichtigen Leitfrage, einem ganz alten Analyseinstrument in zwölf einzelnen Fragen einmal durch: Cui bono?

1. TEIL: STAAT

1. Frage: Nützt es dem Staat?

Privates Kapital im Sozialmarkt könnte dem bundesdeutschen (Sozial-)Staat nützen, weil er spart. Ausgehend vom im Grundgesetz verankerten Sozialstaatsprinzip sind in der Bundesrepublik Deutschland in den Sozialgesetzbüchern die Leistungsansprüche sowie die Modalitäten der Leistungserbringung einschließlich der Zuständigkeiten und Modalitäten der Finanzierung geregelt, und zwar in den wichtigsten sozialwirtschaftlichen Feldern. Dabei trägt der Staat im Rahmen der Daseinsvorsorge die Letztverantwortung für die Bereitstellung erforderlicher sozialer Leistungen. Diese Verantwortung wollen wir betonen.

Für den Fall von massiven Haushaltskrisen, wie in der Folge der Finanzmarktkrise von 2008 in etlichen europäischen Ländern eingetreten, ist grundsätzlich nicht einzusehen, dass privates Kapital nicht genutzt werden sollte. Auf die Modalitäten im Einzelnen kommt es allerdings an.

Es könnte also dem Staat nützen. Die Frage bedarf daher weiterer Beachtung und Differenzierung (hinsichtlich der Fragen von Gleichbehandlung, Folgekosten und Nachhaltigkeit):

2. Frage: Nützt es dem Staat angesichts des Gleichbehandlungsgrundsatzes?

Die Bundesrepublik Deutschland ist von Verfassung wegen auf den Gleichheitsgrundsatz, Art. 3 GG, verpflichtet. Das bedeutet auch den Anspruch einer flächendeckenden Umsetzung des Sozialstaatsgebotes. Unabhängig von der oben beschriebenen *rechtlichen* Pflicht des Staates dürfte es aufgrund der benötigten Milliardenbeträge allerdings schon *wirtschaftlich* kaum möglich sein, eine flächendeckende Versorgung der betroffenen Menschen mittels privaten Kapitals sicherzustellen. Ist wirklich damit zu rechnen, dass ausreichendes, privates Kapital zur Verfügung steht?

3. Frage: Nützt es dem Staat angesichts der möglichen Folgekosten?

Häufig wird betont, dass gerade Prävention sozialrechtlich nicht ausreichend abgesichert und hier privates Kapital von besonderem Nutzen wäre. Demgegenüber ist abzuwägen, ob der bundesdeutsche Sozialstaat nicht in weiten Teilen präventiv und befähigend aufgebaut ist und ob seine Kosten durch die Kosten für die Reaktionen auf sein Scheitern nicht bei weitem überstiegen werden. Die Folgekosten nicht verwirklichter Sozialstaatlichkeit sind kaum zu erheben – sie dürften aber sehr hoch sein.

4. Frage: Nützt es dem Staat angesichts fraglicher Nachhaltigkeit?

Diese Frage stellt sich wegen der Unsicherheit der Gewinnung privaten Kapitals in Abhängigkeit von den jeweiligen Kapitalmarktzinsen. Private Investoren erwarten für das von ihnen eingesetzte Kapital angemessene Renditen. Insbesondere in Niedrigzinsphasen könnte für private Investoren der Einsatz privaten Kapitals im traditionell renditeärmeren sozialen Bereich als lukrativ angesehen werden. Gerade im Moment gelten wir als sicherer Hafen. In Hochzins- oder Normalzinsphasen ist jedoch denkbar, dass das private Kapital in andere, lukrativere Bereiche abwandert. Insofern kann durch den Einsatz privaten Kapitals keine ausreichende, verlässliche und kontinuierliche Finanzierung des sozialen Bereichs in seiner Breite sichergestellt werden. Die Nachhaltigkeit privaten Kapitals bleibt für den Staat also fraglich.

2. TEIL: BETROFFENE

5. Frage: Nützt es den Betroffenen?

Diese Frage ist die wichtigste und sie hat viele Aspekte. Wo öffentliche Mittel nicht oder nicht genügend vorhanden sind, ist es besser, ersetzend oder zusätzlich auf privates Kapital zurückzugreifen. Zusätzliches Kapital eröffnet zunächst einmal zusätzliche Handlungsoptionen und zusätzliche Chancen.

Als Strukturprinzip jedoch erkennt man auch Probleme. Ich beginne mit den Auswahlmöglichkeiten, die sich den Nutzern sozialer Leistungen bieten.

In Deutschland ist es eine in den Sozialgesetzbüchern verankerte Tradition, dass die Nutzer/-innen der jeweiligen Dienstleistungen zwischen Angeboten verschiedener Träger wählen können (Wunsch- und Wahlrecht). Dies setzt sowohl einen sinnvollen Qualitäts- als auch Preiswettbewerb in Gang. Zudem wird hierdurch gewährleistet, dass die Nutzer/-innen ein ihren Bedarfen adäquates Leistungsangebot z.B. konfessioneller Dienstleister finden.

Beim Impact Investing wird ein bestimmtes Leistungspaket an nur einen oder ggf. mehrere Leistungserbringer vergeben, die dann jedoch im Hinblick auf die ausgeschriebenen und zu erstellenden Leistungen zusammenarbeiten. Damit ist ein Wunsch- und Wahlrecht jedoch nicht mehr gegeben. Auch kontinuierliche qualitative Weiterentwicklungen dürften nur noch schwer möglich sein, da Leistungsinhalt und Umfang in der Ausschreibung und Vereinbarung fest vorgegeben sind.

6. Frage: Nützt es den Betroffenen wegen verbesserter Wirkorientierung?

Die Orientierung auf Wirkung ist geradezu ein traditionelles sozialpädagogisches Prinzip: Ressourcen der Menschen sollen erhalten, Kompetenzen erworben und Menschen insgesamt in ihren Lebenssituationen befähigt werden. *Wirkungsorientierung* und *Wirkungsmessung* sind aber unterschiedliche Ansätze.

Insbesondere für komplexe Maßnahmen im sozialen Bereich liegen keine ausreichend adäquaten Instrumente zur Wirkungsmessung vor. Es stellt sich die Frage, ob die Entwicklung solcher Instrumente für alle sozialen Dienstleistungen überhaupt und wenn ja, zu welchen Kosten, möglich ist. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, deren Erfolg nicht in Zahlen gemessen, sondern nur qualitativ beurteilt werden kann. Vor diesem Hintergrund ist die sachgerechte Möglichkeit von impact investing in weiten Bereichen zumindest derzeit noch fraglich. Für bestimmte Leistungen z.B. im Hospizbereich ist eine Wirkungsanalyse zudem vom Grundsatz her nicht möglich bzw. ethisch nicht zu vertreten.

Wenn eine sachgerechte, neutrale Beurteilung der Wirkung einer mit privatem Kapital finanzierten Maßnahme gegenwärtig nicht gewährleistet ist, so müssten die Analyseinstrumente noch hergestellt und die Neutralität und Objektivität der begutachtenden Institutionen noch sichergestellt werden.

Nach der Mittagspause werden wir zum Social Impact Investment verschiedene Beiträge hören.

7. Frage: Nützt es den Betroffenen wegen verbesserter Mittelallokation?

Werden die zur Verfügung stehenden Mittel vernünftiger eingesetzt, hilfreicher, besser gesteuert? Können die Marktmechanismen ihre paradoxe Wohltat der Steuerung durch unsichtbare Hände entfalten?

3. TEIL: SONSTIGE

8. Frage: Nützt es den Leistungserbringern der Freien Wohlfahrtspflege?

Den Leistungserbringern könnte zunächst eine relevante zusätzliche Finanzierungsquelle für ihre soziale Arbeit nützen. Es entspricht durchaus der Tradition der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland, mögliche Finanzierungsquellen auch auszuschöpfen. Frisches Geld ist willkommen – nur sind die Zinsen zu bedenken, und die Risiken.

Der Leistungserbringer muss sich beim Impact Investing je nach Finanzierungsmodell das für die Durchführung einer Maßnahme erforderliche Kapital über Kredite bei den Investoren besorgen. Sollte eine Maßnahme keinen Erfolg haben, erhalten die Leistungserbringer in diesem Modell keinen Bonus vom Staat, müssen jedoch die Kredite bei den Investoren trotzdem zurückzahlen. Das Finanzierungsrisiko wird damit vollständig auf die Leistungserbringer verlagert.

Im Vorfeld der Versorgung und Betreuung vor allem von Personengruppen mit multiplen Einschränkungen ist ein Erfolg häufig nicht absehbar. Ein Bonus aus der Staatskasse an die Leistungserbringer wird nur für den Fall des Erfolgs der Maßnahme gewährt. Damit steigt das Risiko der Leistungserbringer in Proportion zur steigenden Problematik der Nutzer/-innen. Zusätzlich werden für Personengruppen, bei denen ein Erfolg bestimmter Maßnahmen nur bedingt zu erwarten ist, die Renditeerwartungen der Kapitalgeber besonders hoch sein.

Das Finanzierungsrisiko der Leistungserbringer wächst zudem proportional mit dem Zeitraum, der zur Überprüfung der Wirkung der Leistungen angesetzt wird. Dies gilt z.B. für Resozialisierungsmaßnahmen, wenn ein Zeithorizont zur Überprüfung angesetzt wird, der weit über die eigentliche Maßnahme hinausreicht. Konkret würde dies bedeuten, dass ein Leistungserbringer die entsprechenden finanziellen Mittel erst Jahre nach Abschluss der eigentlichen Maßnahme erhält. Ein solches Risiko ist für die Leistungserbringer unverträglich. Insofern ist eine Finanzierung über impact investing nur für Projekte mit einer kurzen Laufzeit denkbar.

9. Frage: Nützt es den Briten?

Nach dem Eintritt der Wirtschafts- und Währungskrise im Herbst 2008 verbunden mit einer drastischen Austeritätspolitik in zahlreichen EU-Staaten, auch im Vereinigten Königreich, sowie angesichts der demografischen Herausforderung und verbreiteter Armut sind Steuereinnahmen zurückgegangen, und staatliche Gelder fehlen für soziale Regelausgaben, geschweige denn für soziale Investitionen.

Deshalb wurde die Möglichkeit geschaffen, Europäische Fonds für Soziales Unternehmertum aufzulegen, die durch ein erhöhtes Vertrauen in Sozialinvestitionen/in die Sozialunternehmen einen besseren Mittelzugang, etwa auch im Vereinigten Königreich ermöglichen können. Möglicherweise nützt es – allerdings mangels besserer Alternativen! – den Briten.

Die europaweit erste Registrierung eines Fonds erfolgte übrigens durch die Bonventure GmbH im Mai 2014 bei BAFin und ESMA (Europäische Finanzaufsicht). Ein Vertreter von Bonventure wird uns im Verlauf des Tages noch berichten.

10. Frage: Nützt es Europa?

Die Rolle und Bedeutung von Sozialunternehmen ist der EU-Kommission bereits seit Längerem unter dem Stichwort „Sozialwirtschaft“ im Blick. Dort ist erkannt, dass der Sektor „Soziales und Gesundheit“ ein bedeutender Wachstumsfaktor ist und ein großes Wachstumspotenzial hat. Zu konstatieren ist ein zunehmender Beitrag des Sektors zum intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum: also zur Strategie Europa 2020. Das nützt Europa.

Aber es kann nicht nur um rein quantitatives Wachstum gehen. Es sollten auch die unterschiedlichen Sozialsysteme der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden – dies gerade als Ausdruck des angestrebten *integrativen* Wachstums. Der europäische Binnenmarkt funktioniert in diesem Bereich nicht uneingeschränkt und ist anzupassen, da Empfänger von Sozialdienstleistungen nicht mit der gleichen Marktmacht ausgestattet sind wie Konsumenten anderer Marktgüter.

In der Logik der Social Business Initiative hängen Sozialunternehmen von Investoren und Fondsmanagern ab, die Wirkungen und Ergebnisse der Unternehmen bewerten und Investitionen damit beeinflussen. Maßstäbe zur Wirkungsorientierung liegen nicht bei den Sozialunternehmen oder den Fonds allein, sondern – wenn auch nur im Wege der Empfehlung – letztlich bei der Kommission. Es entsteht so ein Einfluß auf Sozialpolitik der Kommission über Wirkungsorientierung bei Sozialunternehmen. Es könnte sich ein weiterer Kompetenzzugang (neben der Methode der Offenen Koordinierung, Europäischem Semester etc.) für die europäischen Institutionen eröffnen. Das nützt vielleicht der Kommission. Nützt es Europa?

11. Frage: Nützt es den Investoren?

Haben die Renditeerwartungen der Geldgeber eine Aussicht auf – zumindest annähernde – Befriedigung? Die potentiellen Geldgeber erwarten für den Fall eines Investments in den sozialen Bereich zumindest angemessene Renditen. Ausnahmen (mit sehr maßvollen Renditeerwartungen – die es natürlich gibt – aber als Ausnahmen) bestätigen die Regel. Renditen im zweistelligen Bereich sind in großen Bereichen des sozialen Sektors unrealistisch.

Die angemessenen Renditen sollen zumindest teilweise dadurch zustande kommen, dass die Leistungserbringer die jeweiligen Leistungen wirtschaftlicher erstellen als in der Vergangenheit. Insbesondere in den letzten ca. zehn Jahren dürften die Leistungserbringer u.a. bedingt durch den Wettbewerbsdruck im Sozialmarkt evtl. früher noch bestehende Wirtschaftlichkeitsreserven nahezu völlig ausgeschöpft haben.

Weitere Einsparungen sind im Allgemeinen nur noch dann möglich, wenn Zahl und/oder Qualifikation der eingesetzten Mitarbeitenden sowie deren Entlohnung abgesenkt werden. Dies ist im Hinblick auf die Erstellung qualitativ möglichst hochwertiger Leistungen im Sozialbereich aber auch zum Schutz der Mitarbeitenden nicht anzustreben – und dürfte sogar einer langfristigen und nachhaltigen Renditeerwartung widersprechen. – Nützt das den Investoren?

Aber es gibt auch eine strategische Perspektive. Der deutsche Markt gehört im Sozialbereich zu den abgeschotteteren. Die Mindestlohnentscheidungen der Politik und die Diskussion um einen allgemeinverbindlichen Tarif tun das ihre. Der Markteintritt ist eine strategische Frage. Hier kann es für eine gewisse Zeit politische Preise geben. Für einen Markteintritt kann man mit entsprechend gefüllter Kriegskasse auch eine weniger gute Rendite in Kauf nehmen. Der Markteintritt könnte das sein, was den Investoren nützt. Also: Cui bono? Doch irgendwie den Investoren?

12. Frage: Nützt es den neu aufzubauenden Prüfinstitutionen?

Wenn es zu einer sozialmarktflächigen Messung von Wirksamkeitsindikatoren käme, müsste man hierfür Kriterien konzipieren, konsentieren, validieren, auditieren, zertifizieren, rezertifizieren und peer-reviewen. Das könnte nützen. – Aber wem? – Cui bono?

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!