



an

## DEN EINWOHNERAT EMMEN

### **13/16 Beantwortung des Postulats von Dominik Marti, Martin Birrer, Ruth Heimo, Markus Nideröst und Stefan Rüeggsegger namens der FDP Fraktion vom 21. März 2016 betreffend Einführung sozialer Wirkungskredite**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

#### **A. Wortlaut des Postulates**

Unsere Gesellschaft steht vor grossen sozialpolitischen Herausforderungen, sei es in der Pflegefinanzierung oder in der Arbeitsmarkt-Integration von Sozialhilfebezügern. Die vorhandenen finanziellen Ressourcen sind oft sehr knapp und zwingen die Gemeinde, sich auf das absolut notwendigste zu konzentrieren. Hinzu kommt, dass Massnahmen in der Sozialhilfe, welche die betroffenen Personen auf ein eigenständiges Leben ohne Sozialhilfe hinführen sollen, nicht immer erfolgreich sind.

Es sind innovative, unkonventionelle Ideen und Ansätze gefordert. Dabei sollte nicht die ganze Last beim Staat liegen, sondern sollten auch von weiteren Investoren getragen werden.

Ein unkonventioneller Ansatz ist der «soziale Wirkungskredit» (SWK). Es handelt sich um eine Multistakeholder-Partnerschaft, die eine wirkungsorientierte Leistungserbringung im Sozialbereich fördert und diverse Akteure zusammenbringt. Konkret könnte dies etwa so aussehen: Die Gemeinde schliesst mit einem Verband, einer NGO oder einer privaten Sozialunternehmung einen Vertrag ab. Dieser legt Ziele im Hinblick auf einen klar definierten Zweck fest. Ein Beispiel könnte sein, einen konkreten Prozentsatz von arbeitssuchenden Sozialhilfeempfängern innert einer bestimmten Zeitspanne erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Denn scheitert die Arbeitsmarkt-Integration, besteht die Gefahr von lebenslanger Abhängigkeit von der Sozialhilfe.

Investoren schiessen dann der jeweiligen Organisation die Gelder vor, die sie zur Erreichung der Ziele benötigt. Werden die Ziele erreicht, erhalten die Geldgeber das investierte Kapital plus eine vordefinierte Rendite von der Gemeinde zurück – gewissermassen als Entschädigung für die eingesparten Sozialkosten. Werden die Ziele jedoch nicht erreicht, erhalten die Investoren ihr Geld nicht oder nur teilweise zurück.

Der Vorteil von diesem System ist, dass das finanzielle Risiko nicht von der Gemeinde getragen wird.

Ein nicht erfolgreiches Projekt wird von einem Investor wohl kaum ein weiteres Mal unterstützt. So verschwinden die erfolglosen Projekte von der Bildfläche - im Gegenzug werden die erfolgreichen Projekte gestärkt und deren Qualität gesteigert.

Projekte dieser Art werden im anglo-amerikanischen Raum bereits mit Erfolg angewendet. Auch in Deutschland werden erste Erfahrungen mit SWK gemacht. Im vergangenen Jahr hat der Kanton Bern mit der Caritas einen Pilotversuch gestartet.

Der Gemeinderat wird aufgefordert, sich für die Vergabe und das Einführen von Wirkungskrediten in der Sozialhilfe einzusetzen.

Bei der Beantwortung soll mindestens auf folgende Punkte eingegangen werden:

- Wie beurteilt der Gemeinderat das Potential von SWK?
- Wer könnte als potentieller Investor auftreten?
- Welche Organisationen könnten von SWK profitieren?

## **B. Stellungnahme des Gemeinderates**

### **1. Allgemeine Erläuterungen**

Der Soziale Wirkungskredit ist ein innovatives Politik- und Regierungsinstrument zur Förderung wirkungsorientierter Leistungserbringung im Sozialbereich. Basierend auf einem zuvor eingegangenen Vertrag investieren private Geldgeber Kapital, um eine Sozialdienstleistung mit einem klar festgelegten Wirkungsziel über mehrere Jahre vorzufinanzieren. Jene Leistung wird entweder von einem oder gemeinsam von mehreren Dienstleistern erbracht. Daraufhin prüft ein unabhängiger Gutachter, ob das vorgegebene Wirkungsziel erreicht worden ist. Ist dies der Fall, erhalten die Investoren ihr eingesetztes Kapital inklusive einer Rendite von der öffentlichen Hand zurück. Wird das Wirkungsziel hingegen nicht erreicht, muss die öffentliche Hand keinerlei Auszahlung leisten, hat also im Rahmen des Projektes keine finanziellen Aufwendungen. Der Wirkungskreis aus privater Vorfinanzierung, sozialer Leistungserbringung, unabhängiger Evaluierung und öffentlicher Rückvergütung zielt dabei auf die Verhinderung sozialer Missstände und auf die Beseitigung ihrer Folgen ab.

Beim Sozialen Wirkungskredit stellen sich Fragen nach den Mengengerüsten gesellschaftlicher Probleme, nach möglichen Geldgebern, den personellen Ressourcen für die Begleitung und Beurteilung eines entsprechenden Projektes, der Rückzahlung der eingesetzten Mittel und der gewünschten Bonus- oder Zinszahlung bei Erfolg. Gleichzeitig stellt sich auch die Frage nach der gewünschten Wirkung. Die bisher im angelsächsischen, amerikanischen und deutschen Raum durchgeführten Programme mit Sozial Impact Bonds (SIB) haben sich fast ausschliesslich auf die Wiedereingliederung von Häftlingen, therapeutische Interventionsprogramme multipler und komplexer Verhaltensauffälligkeiten von Jugendlichen in Pflegefamilien und Heimen oder Wiedereingliederung arbeitsloser Personen in den Arbeitsprozess bezogen. In Peterborough, England, ging es z.B. um rund 3'000 Häftlinge, bei denen es um eine Wiedereingliederung in die Gesellschaft bzw. um eine Reduzierung der Rückfallrate ging. In Essex, England, wurde das Ziel verfolgt, bei ca. 100 Jugendlichen eine Fremdbetreuung zu vermeiden und sie sicher in ihren Familien zu halten. In deutschen Bundesländern wurde die Wiedereingliederung arbeitsloser Menschen in den Arbeitsmarkt als Projekt genommen. All diese Beispiele sollen zeigen, dass für ein solches Programm auch ein gewisses Mengengerüst vorhanden sein und dass die durchführenden politischen Einheiten aber auch eine gewisse Grösse haben sollten.

Das im Kanton Bern laufende SIB-Projekt (seit Herbst 2015) hat zum Ziel, möglichst viele anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene in eine unbefristete Festanstellung oder zu einem erfolgreichen Ausbildungsabschluss zu bringen. Private stellen der Caritas 2.7 Millionen Franken für einen Zeitraum bis 2020 bereit. Werden die Ziele erreicht, bezahlt der Kanton den privaten Geldgebern die Darlehen zuzüglich eines Zinses zurück. Die Caritas selber erhält im Erfolgsfall einen Bonus. Damit gäbe der Kanton Bern einen Teil der eingesparten Sozialhilfekosten an die Organisationen und Investoren weiter. Das Projekt soll nach 2020 ausgewertet werden.

Der Soziale Wirkungskredit ist ein neuartiges Instrument, das wie alle Innovationen erst den Nachweis seines Mehrwerts in der Realität erbringen muss. Seit 2010 sind weltweit 25 Modellprojekte gestartet worden. Insgesamt widmen sich vierzehn der 25 Sozialen Wirkungskredite der Integration von nicht ausgebildeten oder arbeitslosen Personen in den Arbeitsmarkt. Sieben Soziale Wirkungskredite fokussieren sich darauf, das leibliche und seelische Wohl von Kindern und Jugendlichen zu verbessern, drei Modellprojekte versuchen eine bessere, gesellschaftliche Reintegration von Straftätern zu erreichen und ein Sozialer Wirkungskredit hat sich zum Ziel gesetzt, die Zahl von Obdachlosen im englischen London zu senken.

Die Fachliteratur spricht von folgenden Potentialen und Herausforderungen der Sozialen Wirkungskredite:

Potentiale (Chancen)	Herausforderungen (Risiken)
Der Soziale Wirkungskredit fördert einen verstärkten Fokus auf die Wirksamkeit von Leistungen sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch bei den sozialen Diensten.	Ein hohes Mass an Rechtsunsicherheit könnte sich als mögliches, gravierendes Hindernis bei der Umsetzung Sozialer Wirkungskredite erweisen.
Der Soziale Wirkungskredit propagiert eine Investitionskultur, in der soziale Hilfe vorausschauend und zielgerichtet zur Verhinderung von Worst-Case-Szenarien gewährt wird.	Die praktische Umsetzung eines Sozialen Wirkungskredites erfordert ein hohes Mass an Expertise sowie ausreichendes Investitionskapital und geeignete Sozialunternehmen. Diese Bereiche scheinen noch unterentwickelt.

<p>Die öffentliche Hand kann durch einen Sozialen Wirkungskredit innovative und wirkungsorientierte Ansätze und Massnahmen im Sozialbereich fördern, ohne dafür eigenes Risikokapital aufwenden zu müssen.</p>	<p>Der Soziale Wirkungskredit ist ein komplexes Instrument mit diversen vertraglichen Ausgestaltungen und erfordert deshalb viel Zeit, Manpower und finanzielle Ressourcen zur Implementierung. Die hohe Komplexität des Instruments ebenso wie die signifikanten Transaktionskosten stellen gerade die öffentliche Hand als "Auftraggeber" vor Herausforderungen.</p>
<p>Der Soziale Wirkungskredit erlaubt mehr Flexibilität für Dienstleister bei der Leistungserbringung.</p>	<p>Sozialdienstleister könnten z.B. dazu neigen, finanzielle und personelle Ressourcen auf jene Hilfeempfänger zu konzentrieren, von denen sie sich eine hohe Erfolgswahrscheinlichkeit ihrer Intervention erhoffen und gleichzeitig all jene Adressaten zu vernachlässigen, bei denen die angebotene Massnahme weniger Erfolg verspricht. Diese Fehlansätze gilt es zu verhindern.</p>

Die bisher durchgeführten Programme zeigen auf, dass entweder Bundesländer, Staaten, Grafschaften oder Kantone die initiiierenden Behörden waren. Im Vergleich dazu erscheint die Gemeinde Emmen als ausgehende Einheit zu klein. Aus Sicht des Gemeinderates könnte ein Projekt nur dann erfolgreich sein, wenn es unter der Federführung des Kantons angegangen würde, damit auch hierzulande eine gewisse Grösse erreicht werden kann. Erst unter diesen Voraussetzungen könnte es für die Geldgeber lukrativ und interessant sein, bei einem sozialen Wirkungskredit oder Social Impact Bond mitzuwirken.

## **2. Zu den durch die Postulanten gestellten Fragen nimmt der Gemeinderat wie folgt Stellung:**

### ***Wie beurteilt der Gemeinderat das Potential von Sozialen Wirkungskrediten?***

Aufgrund der international gemachten Erfahrungen ist das Potential sicherlich vorhanden. Alleine auf die Gemeinde Emmen betrachtet erachtet der Gemeinderat das Potential jedoch als äusserst gering. Es müsste eine Sozialdienstleistung (sozialer Missstand) gefunden werden, welche über mehrere Jahre durch einen oder mehrere Investoren finanziert wird. Bei der Sozialdienstleistung handelt es sich um eine gesellschaftliche Fragestellung, nicht um einen gesetzlichen Auftrag. Es geht somit um soziale Problemlagen, die drohen akut zu werden oder es schon sind. Diese Problemstellung müsste aber nicht nur aus Emmer Sicht betrachtet werden, sondern wäre eher eine Aufgabe, die im Grossen zu sehen ist und daher durch den Kanton angegangen werden müsste.

### ***Wer könnte als potentieller Investor auftreten?***

Ein Investor zu finden dürfte in diesem Umfeld eine besondere Herausforderung darstellen. Viele Unternehmen, Unternehmer und übrige Privatpersonen engagieren sich bereits heute in mannigfaltiger Art und Weise für die Allgemeinheit und müssten für ein weiteres Engagement gewonnen werden. Eine gewisse Übersättigung ist nicht auszuschliessen. Somit bleiben fast nur noch philanthropisch motivierte Stiftungen

oder Einzelpersonen übrig. Die bekannten Stiftungen wie z.B. die Albert Köchlin Stiftung engagieren sich bereits in diesem und anderen Bereichen. Für Investoren wird es zudem wichtig sein, mit welcher Rendite sie rechnen können. Diese müsste entsprechend hoch sein, da die Rendite immer das bestehende Risiko abbildet. Bei den Sozialen Wirkungskrediten dürfte das Risiko als hoch eingestuft werden.

### ***Welche Organisationen könnten von Sozialen Wirkungskrediten profitieren?***

Grundsätzlich können alle Organisationen wie die Caritas, IG Arbeit, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, etc., welche sich in diesem Bereich engagieren, profitieren. Sobald Soziale Wirkungskredite erfolgreich verlaufen, profitiert auch die Gemeinde. In finanzieller Hinsicht deshalb, weil grössere bisherige Leistungsbezüger nicht mehr zu den Beziehenden gehören. Nicht zu vergessen ist aber, dass der Soziale Wirkungskredit per se nicht zu Kosteneinsparungen führen muss. Nur bei einem "Versagen" kann es zu grösseren Einsparungen für die öffentliche Hand kommen, da keine Rückzahlungen an die Investoren gemacht werden müssen. Andererseits verbleiben die Sozialhilfeempfänger bei fehlgeschlagenen Sozialen Wirkungskrediten in der Sozialhilfe und verursachen weiterhin erhebliche Kosten. Bei Erfolgen dürften die Kosten aufgrund der Rückzahlung und der Bonus- oder Zinszahlungen tendenziell höher ausfallen.

### **3. Kosten**

Der finanziellen Frage wurde nicht im Detail nachgegangen. Um ein Projekt mit Sozialem Wirkungskredit lancieren zu können, müssten mit Sicherheit personelle Ressourcen bei der Gemeinde Emmen vorhanden sein. Diese fehlen heute. Alleine unter diesem Aspekt müsste mit zusätzlichen Aufwendungen gerechnet werden. Weitere Kosten aus dem Projekt selber dürften ebenfalls vorhanden sein. Der Gemeinderat rechnet für ein Projekt mit geschätzten Kosten von mindestens CHF 100'000.00 bis CHF 200'000.00.

### **4. Fazit**

Wie das Beispiel des Sozialen Wirkungskredites im Kanton Bern mit der Caritas zeigt, ist ein entsprechendes gesellschaftliches Probleme mit dem entsprechenden Mengengerüst vonnöten. Das Schweizer Projekt läuft aktuell immer noch und wird erst nach 2020 ausgewertet. Es wäre in jedem Fall interessant, die Resultate dieses ersten Schweizer Projektes zu kennen, bevor weitere Anstrengungen unternommen werden. Die Projekte im Ausland zeigen das Vorhandensein entsprechender Mengengerüste ebenfalls deutlich auf. Es bedarf einer entsprechenden Organisation zur Durchführung. Es braucht Darlehensgeber, welche sich in einer Rechtsform zusammenschliessen und die Finanzierung über mehrere Jahre sicherstellen. Diese schliessen den entsprechenden Darlehensvertrag mit dem Gemeinwesen ab. Die Investoren einigen sich über Verträge mit der Dienstleistungsorganisation über die finanziellen Verpflichtungen. Die Einhaltung der Vereinbarung betreffend der Wirkungsziele wird durch ein "Auswertungsgremium" (gemäss Literatur) ergänzt mit einem wissenschaftlichen Beirat (meist aus der Forschung) sichergestellt. Die Auswertungen und Ergebnisse dieser Organisation sind wiederum die Grundlage für die Auslösung der erfolgsabhängigen Rückzahlung durch das Gemeinwesen. Damit die Sozialen Wirkungskredite wirklich eingeführt und umgesetzt werden könnten, ist es zwingend notwendig, dass diese Organisationsformen stehen. Dafür sind die Ressourcen wie auch die Strukturen in der Gemeinde Emmen nicht gegeben, um dies im Alleingang zu organisieren und die Forderung der Postulanten, sich für die Vergabe und das Einführen von Wirkungskrediten in der Sozialhilfe einzusetzen, umzusetzen.

## **Schlussfolgerung**

Aufgrund der detaillierten Erklärungen zum Sozialen Wirkungskredit, den Chancen und Risiken sowie dem gezogenen Fazit ist der Gemeinderat überzeugt, dass die Gemeinde Emmen alleine für die Lancierung eines Sozialen Wirkungskredit eine zu kleine Einheit ist und beantragt daher, das Postulat abzulehnen.

Emmenbrücke, 18. April 2018

Für den Gemeinderat

Gemeindepräsident  
Rolf Born

Gemeindeschreiber  
Patrick Vogel