

ZERTIFIKATE FÜR DIE SOZIALWIRTSCHAFT

Der etwas andere Weg einer nachhaltigen Finanzierung



VON BERND HALFAR UND
JÜRGEN ZERTH

Prof. Dr. Bernd Halfar ist Gründer und aktiver Gesellschafter des Spin-offs der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt „Kamel & Nadelöhr“. Er war Mitglied im Beirat der Zeitschrift SOZIALwirtschaft und des Informationsdienstes SOZIALwirtschaft aktuell.

bernd.halfar@kamel-nadeloehr.de



Prof. Dr. Jürgen Zerth ist Lehrstuhlinhaber der Professur für Management in Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. Jürgen Zerth ist Mitglied im Beirat der Zeitschrift SOZIALwirtschaft und des Informationsdienstes SOZIALwirtschaft aktuell.

Juergen.Zerth@ku.de

Die Sozialwirtschaft zählt zu den sehr geeigneten Sektoren für einen wirtschaftspolitisch gestützten Ansatz, nachhaltig zum Klimaschutz beizutragen. Zumal hier das Wirkungspotenzial einer Nachhaltigkeitsstrategie mit einer hohen Bereitschaft vieler Akteure korrespondiert, schon bis 2035 klimaneutral zu werden. Bisher fehlt es jedoch an finanziellen Anreizen für energiesparende Investitionen. Eine spezielle Zertifikatslösung könnte helfen.

Die politisch vereinbarten Klimaschutzziele betreffen auch Sozialunternehmen, da diese über einen hohen Gebäudebestand verfügen, der für die vielfältigen personenorientierten Dienstleistungen notwendig ist. Ob von Kitas, Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, Altenpflegeeinrichtungen oder Jugendämtern: Bezogen auf die gesamte Bundesrepublik hinterlässt die Sozialwirtschaft jährlich einen CO₂-Fußabdruck von annähernd 6 Tonnen CO₂-Äquivalenten pro Kopf (Daten von 2020). Damit liegt sie zwar unter dem deutschen Durchschnittswert von 11,6 Tonnen pro Kopf, aber auch noch deutlich über dem Zielwert von 1 Tonne CO₂-Äquivalenten im Jahr 2050 (vgl. Hesselbach und Junge 2021).

Ein Rückgriff auf die internationale Literatur (exemplarisch zum ökologischen Fußabdruck des Gesundheitswesens) ordnet der Gesundheitswirtschaft – hier als Platzhalter für Gesundheits- und Sozialwirtschaft – im Durchschnitt der westlichen Industrieländer mehr als 4 Prozent der Gesamtemissionsmenge in den jeweiligen Ländern zu (Di Fonzo et al. 2020). Die Gesundheits- und Sozialwirtschaft ist somit offensicht-

lich ein sehr geeigneter Sektor für einen wirtschaftspolitisch gestützten Ansatz, nachhaltig energetisch wirken zu können. Dieses Wirkungspotenzial einer Nachhaltigkeitsstrategie korrespondiert mit einer hohen Bereitschaft der Akteure in der Sozialwirtschaft, schon bis zum Jahr 2035 klimaneutral werden zu wollen (vgl. Baumann et al. 2022).

Anreizdilemmata in der Sozialwirtschaft

Die Umsetzung energetischer Programme stößt auf ein doppeltes Anreizproblem, das sowohl die initiale Investitionsentscheidung als auch die Möglichkeiten blockiert, Anfangsinvestitionen im Leistungsbetrieb refinanzieren zu können. (vgl. Baumann et al. 2022, S. 3–5).

Angenommen, eine größere Investition in gebäudebezogene Maßnahmen würde einen einstelligen oder gar höheren Millionenbetrag erforderlich machen, dann greifen sofort die Einschränkungen in beiderlei Hinsicht: Da sich das Gros der Sozialunternehmen in die Kategorien kleinerer oder mittelständischer Unternehmen einordnen lassen, deren Finanzierungsmittel sowohl aus

Eigen- oder auch aus Innenfinanzierung (etwa überschüssige Mittel aus der operativen Geschäftstätigkeit) kaum ausreichen dürften, eine Finanzierung selbst zu stemmen (vgl. etwa Kortendieck 2022, S. 199–202) – eine Eigenkapitaldecke ist eher gering und auch die Refinanzierungskosten für Fremdkapital sind in dieser Folge hoch –, kommt der Bedarf ergänzender Zuschüsse oder Möglichkeiten der Fremdfinanzierung ins Spiel. In diesem Kontext sprechen *Graalman et al.* von einem Nachhaltigkeitsdilemma, exemplarisch für das Gesundheitswesen, das aber in allgemeiner Form für die Sozialwirtschaft gelten würde (vgl. Graalman et al. 2023).

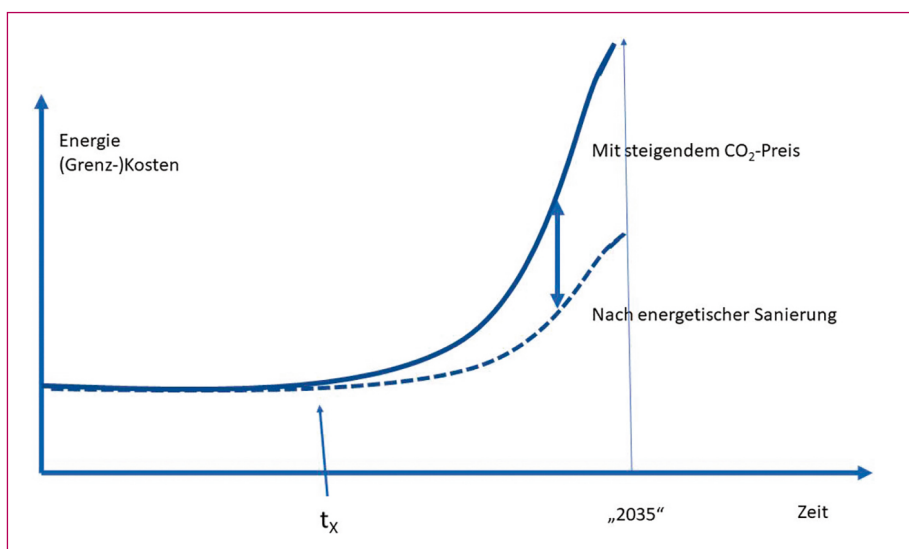


Abb. 1: Ertragspotenzial „vermiedener“ Emissionskosten; Quelle: eigene Darstellung, inspiriert von Kasper (2018)

Nachhaltige Investitionsanreize als Schlüssel

Das geschilderte Anreizdilemma durch eine praktikable Refinanzierungsidee zu lösen, ist nicht einfach. Würde in der bestehenden Finanzierungsstruktur ein Sozialunternehmen die Entscheidung zur Investition in eine umfängliche energetische Gebäude-Sanierung treffen und würde diese wirksam sein, lägen zwar nach einem Zeitpunkt t_x die Energiekosten deutlich niedriger als zum Zeitpunkt der Investition – aber der Investor könnte sich die Erträge nicht zuschreiben. Mit Blick auf die Abbildung 1 lassen sich induzierte Kosteneinsparungen im Sinne einer einfachen Kosten-Nutzen-Betrachtung zwar als unmittelbarer Ertrag der Investition kennzeichnen und könnten einzelwirtschaftlich als Gegenfinanzierung interpretiert werden.

Ein Investitionsanreiz wäre unter den Bedingungen des existierenden Finanzierungssystems aber nur gegeben, wenn die bisherigen Kosten als abrechnungsfähige Leistungsentgelte fortgeführt werden dürften – was mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot der Leistungs- und Kostenträger (gegenwärtig) nicht möglich ist. Die Kostenträger müssten sofort nach Wirkungseintritt die niedrigeren Energiekosten als erstattungsfähige Kosten ansetzen, und somit läge institutionenökonomisch für den Investor eine Form des sogenannten Hold-up-Problems vor (vgl. etwa Ellingsen und Johannesson 2004). Die Konsequenz wäre, dass sich investierende Sozialunternehmen die Erträge einer Investition gar nicht oder nur anteilig zuschreiben können (vgl. Differenz zwischen durch-

gezogener und gestrichelter Kostenlinie in Abbildung 1). Durch eine einzelwirtschaftliche Investition würde somit zwar eine gesellschaftlich positive ökologische Wirkung erzielt werden können, aus sozialunternehmerischer Perspektive bestünde jedoch kein oder nur ein sehr geringer Anreiz zur energetischen Sanierung.

Ließe sich zur Lösung ein Modell der zeitlich gestaffelten Kostenteilung zwischen Leistungserbringer und Kostenträger denken? Damit dies möglich wäre, ist aber die ordnungspolitische Veränderung der Rahmung der abrechenbaren Kosten eine Voraussetzung, wie es etwa auch das Positionspapier von *Baumann et al.* verlangt (2022), wo eine Anerkennung von Nachhaltigkeit als Gegenstand sozialrechtlicher Vertragsgestaltung eingefordert wird. Gleichwohl wäre dieser Schritt wohl nur eine hinreichende Bedingung für eine partielle Gegenfinanzierungsstrategie für Leistungserbringer, löst sie doch die Finanzierungsproblematik zum Startpunkt der Investition nicht auf.

Der Beitrag einer speziellen Zertifikatslösung

Umweltzertifikate können ein hilfreiches umweltökonomisches Instrumentarium sein, einzelwirtschaftliche Rationalität mit gesellschaftlicher Zielsetzung zu verbinden (vgl. Costello und Kotchen 2020, S. 8-13). Dies gilt insbesondere, wenn es gelingt, politisch vorgegebene Mengenziele in ein Anreizkorsett zu gießen, das dem (Sozial-)Unternehmer die Entscheidung für umweltverträgliche

Investitionen als vorzugswürdige Alternative erscheinen lässt im Vergleich zu alternativen Investitionsentscheidungen (einschließlich der Nullalternative: keine Investition).

Wenn ordnungspolitisch die CO_2 -Menge, die emittiert werden darf, bis zu einem Endzeitpunkt (etwa Ziel für die Sozialwirtschaft das Jahr 2035) mengenmäßig kontinuierlich sinken wird und gleichzeitig parallel der CO_2 -Preis steigt, kann ein Zertifikatsmodell eine anreizkompatible Lösung sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn die ausgegebenen Zertifikate – mit einem Garantiepreis versehen – anfänglich einen Preisanreiz bieten, CO_2 -Emissionen zu vermeiden und Zertifikate zu verkaufen. Die im Vergleich „teurere“ Variante wäre das Zuwarten und somit die Herausforderung, kontinuierlich steigende CO_2 -Preise ausgleichen zu müssen (vgl. Abbildung 2). Der CO_2 -Preis müsste mit einem politisch akzeptierten Wert von beispielsweise 30 € pro Tonne CO_2 beginnen und würde sich dann dem gesellschaftlich effizienten Wert mittel- bis langfristig annähern. Das Umweltbundesamt schätzt beispielsweise den langfristig generationenneutralen Preis auf knapp 700 € pro Tonne (vgl. Matthey und Bünger 2020).

Gegenfinanzierung durch „Grandfathering“

Um den Investitionsanreiz aber auch mit einer sofort wirksamen Gegenfinanzierungsstrategie zu verbinden, würden nun die Zertifikate zu einem definier-

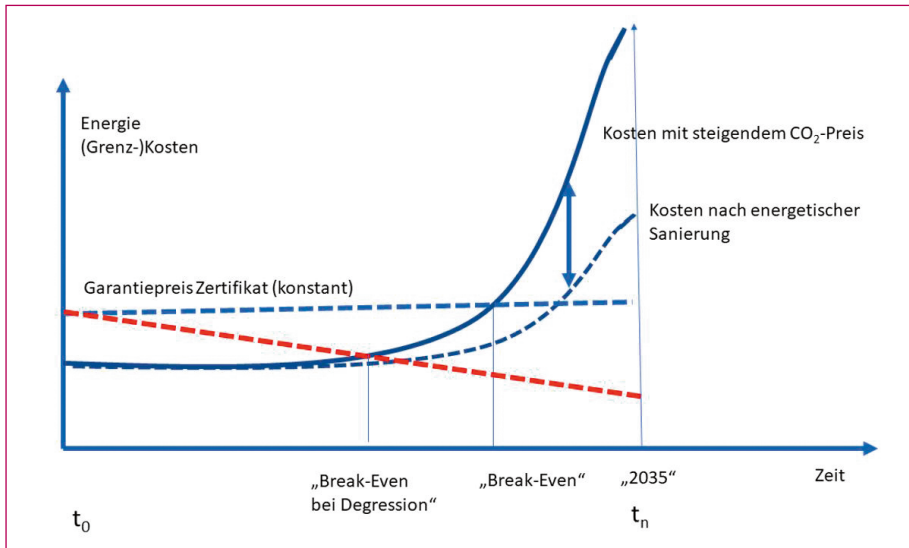


Abb. 2: Anreizwirkung einer Zertifikatslösung; Quelle: eigene Darstellung

ten Zeitpunkt an die Sozialunternehmen ausgegeben, etwa nach dem Modell des „Grandfathering“ (vgl. etwa Damon et al. 2019). Die Vergabe erfolgt pro Immobilienbestand zu einem Zeitpunkt X, gemessen etwa nach Quadratmetern oder belegten Plätzen (hier wäre eine Differenzierung für die soziale Dienstleistung zu diskutieren). Ein „Grandfathering“ begünstigt zwar die bestehenden Unternehmen im Vergleich zu neuen Unternehmen, die zu einem späteren Zeitpunkt in den (Sozial-)Markt eintreten. Gleichwohl ist wirtschaftspolitisch die Annahme plausibel, dass bestehende Unternehmen einen höheren Bestand älterer Immobilien mit schlechteren Emissionswerten zu

bewirtschaften haben. Die Frage, welche Sozialunternehmen nach welchen Bedingungen als geeignet gesehen werden, Umweltzertifikate zu erhalten, ist noch eine Aufgabe der ordnungspolitischen Gestaltung. Sowohl Aspekte des Nachhaltigkeitspotenzials selbst als auch der finanziellen Solidität müssen hier wohl eine Rolle spielen.

Die Umweltzertifikate werden zur Initiierung frühzeitiger energetischer Investitionsanreize bereits bei der Ausgabe mit einem zunächst garantierten Rückkaufpreis durch den Staat versehen, der zum Ausgabezeitpunkt sich noch spürbar von den CO₂-Preisen unterscheiden muss (vgl. Abbildung 2). Die steigenden CO₂-Preise

pro Jahr verteuern nun das „Zuwarten“ für das Sozialunternehmen. In der Folge kann die Kombination aus einem staatlich garantierten Rückkaufpreis für das Zertifikat kombiniert mit den steigenden Grenzkosten der CO₂-Emissionen einen Anreiz zu frühzeitigen energetischen Investitionen bieten. Die Frage bleibt offen, ob der Garantiepreis bis zum Ablaufjahr der Zertifikate (2035) konstant bleibt oder selbst degressiv ausgestaltet ist. Bei der letzten Variante würde der Anreiz bzw. Handlungsdruck, frühzeitiger zu investieren, ceteris paribus noch weiter ansteigen.

Wie lässt sich die Frage der Startfinanzierung lösen?

Ein Investitionsanreiz außerhalb des üblichen sozialrechtlichen Finanzierungsmodells entsteht nun gerade dadurch, wenn die Grenzerlöse einer vermiedenen CO₂-Tonne größer sind als die Grenzkosten einer nicht vermiedenen Tonne. Die letzte Kategorie wird durch die wachsende CO₂-Steuer im Sinne nach Pigou steigen und somit die Grenzkosten des „Zuwartens“ noch erhöhen. Gleichwohl bleibt die Frage der Startfinanzierung zum früheren Zeitpunkt weiterhin offen. Hier lassen sich grobe Analogien zu Strategien von sogenannten Social Impact Bonds heranziehen (vgl. etwa Kaspers 2018). Diese setzen gerade daran an, die Finanzierungslogiken des traditionellen sozialwirtschaftlichen Beziehungsdreiecks um privatwirtschaftliche Finanzierungsquellen

zu ergänzen, die sich aber in messbare soziale Zielsetzungen integrieren lassen. Das sozialwirtschaftliche Beziehungskorsett aus Leistungs- und Kostenträger, Leistungserbringer und leistungsberechtigten Klienten würde nun um den parallelen institutionellen Anreiz der Zertifikatsvergabe ergänzt, und gleichzeitig lie-

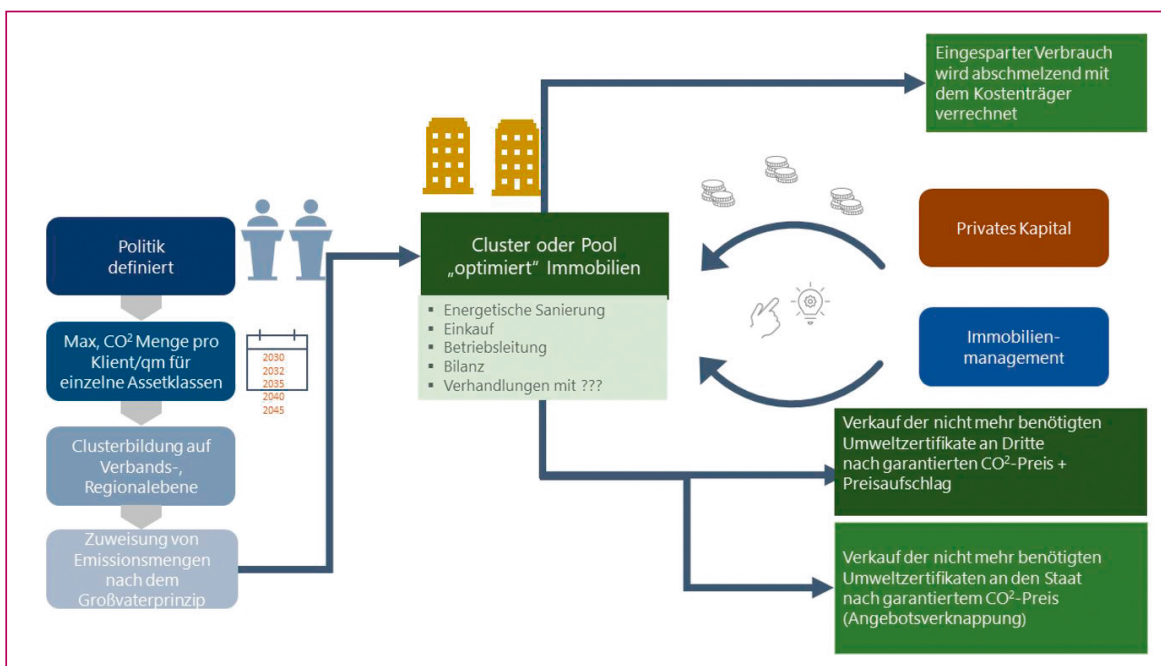


Abb. 3: „Zertifikate-Modell“; Quelle: eigene Darstellung/Baumann et. al. 2022, S. 18

ße sich der Zertifikatshandel noch mit potenziell privatem Kapital verbinden (vgl. Abbildung 3).

Die zum Zeitpunkt t_0 ausgegebenen Zertifikate haben maximal bis zum politisch definierten Ablaufdatum t_n (etwa 2035) einen Wert. Jedoch dürfte der ausgebende Staat – in Deutschland wohl die Bundesebene – einen Anreiz haben, Zertifikate gemäß den Ideen des europäischen Green Deal kontinuierlich aus dem Markt zu nehmen, um das Angebot zu verknappen. Hier kommt das Wechselspiel zwischen Menge und Garantiepreis ins Spiel. Mit dem staatlich festgelegten „Rückkaufswert“, der zum Ausgabezeitpunkt höher liegt als die Grenzkosten der CO₂-Vermeidung, wird der „günstige“ Investitionszeitpunkt zeitlich nach vorne verlagert. Sozialunternehmen können neben dem Staat, der ausschließlich den Garantiepreis (oder einen degressiven Preisabschlag) zahlen würde, auch noch an andere Sozialunternehmen verkaufen (ein intersektoraler Handel wäre wohl aufgrund der Förderung der Sozialwirtschaft über den Garantiepreis und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden). Hier wäre auch – gemäß Angebot und Nachfrage – bei Berücksichtigung der Weiterentwicklung des europäischen Emissionshandels (ETS) ein Preisaufschlag möglich.

Private Anleger könnten nachhaltige Investitionen mitfinanzieren

Gerade die Sozialunternehmen können nun profitieren, denen es gelingt, frühzeitig mit energetischen Re-Investitionen zu beginnen. Um aber die Problematik der Startfinanzierung anzugehen – auch mit Blick auf kleinere und mittlere Sozialunternehmen –, gilt es die Idee eines ergänzenden privaten Investitionsmodells in grober Analogie an die Social Bonds näher zu umreißen. Gerade für die kleineren Sozialunternehmen wird der zeitliche und auch finanzielle Lösungsraum kleiner, solange sie auf sich alleine gestellt sind.

Könnte es aber gelingen, ein institutionelles Design zu entwickeln, nach dem kooperative Lösungen entstehen können, um beispielsweise Immobilien in eine gemeinsame Fonds- oder Pool-Lösung zu übertragen – wo auch die Verantwortung für die (energetische) Investition und den Erhalt zu verorten sein könnte –, wäre

es möglich, dafür ausgelobte Investitionsanteile zu definieren (es bleiben noch Fragen der „Sicherheit“ für den Investor zu klären) und finanzielle Beteiligungen zu incentivieren. Private Anleger mit klar definiertem Interesse, in Nachhaltigkeitsziele zu investieren, könnten dann als ergänzende Investitionsfinanzierung herangezogen werden. Fragen zur Gestaltung eines derartigen Investitionsmodells sind an dieser Stelle noch offen, es gilt jedoch das Potenzial einer erweiterten Form der Kostenteilung zwischen solidarischer und privater Finanzierung weiter zu denken und verschiedenartige Lösungsoptionen zu entwickeln.

Chance zur ordnungspolitischen Gestaltung

Sowohl die Zertifikatslösung für die Sozialwirtschaft – die aus ordnungs- und wettbewerbspolitischen Zwecken auf die Branche beschränkt bleiben müsste, um Wettbewerbsverzerrungen bei einem sektorübergreifenden Handel von Zertifikaten (diese werden ja durch den „Garantiepreis“ bevorzugt) zu vermeiden – als auch eine Erweiterung des Zertifikatsmodells, nämlich privates Kapital als ergänzende Finanzierungsquelle zu nutzen, müssen sich noch offenen Umsetzungs- und Gestaltungsfragen stellen. Gleichwohl könnten potenzielle Vorteile einer klugen Mischung aus ordnungspolitischer Rahmensetzung, geförderten Anreizen und sozialem Unternehmertum die Potenziale der Sozialwirtschaft zur Mitgestaltung einer ökologischen Nachhaltigkeit nicht nur befördern, sondern auch Gestaltungsmodelle hybrider Finanzierungsmodelle für die Sozialwirtschaft in die Diskussion bringen, die auch für andere Herausforderungen der Re-Finanzierung interessant sein würden.

Literatur

Baumann, R.; Bergdolt, M.; Bickmann, C.; Grabow, J.; Halfar, B.; Heinze, G. et al. (2022): Vier Schritte zur emissionsfreien Gesundheits- und Sozialwirtschaft im Bereich der Sozialimmobilien. Kurzfassung. Online: https://www.v3d.de/rundschreiben/09100_Rundschreiben/09230_Sonstiges/2022/Vier_Schritte_zur_emissionsfreien_Gesundheits-_und_Sozialwirtschaft_Konzeptpapier_2022-11-23_Kurzfassung_VdDD.pdf, zuletzt geprüft am 28.01.2023.

Costello, C.; Kotchen, M. (2020): Policy Instru-

ment Choice with Coasean Provision of Public Goods. Hg. v. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA (NBER Working Paper, 28130), zuletzt geprüft am 28.01.2023.

Damon, M.; Cole, D.; Ostrom, E.; Sterner, T. (2019): Grandfathering: Environmental Uses and Impacts. In: Review of Environmental Economics and Policy 13, S. 23–42.

Di Fonzo, D.; Rivolta, S.; Mazzolai, E.; Turatto, F.; Mammana, L.; Righini, M (2020): What is the healthcare carbon footprint? A collaborative analysis of current literature. In: European Journal of Public Health 30. DOI: 10.1093/eurpub/ckaa166.160.

Ellingsen, T.; Johannesson, M. (2004): Is There a Hold-up Problem? In: Scandinavian Journal of Economics 106, S. 475–494.

Graalman, J.; Rödiger, T.; Blum, K.; Kreßler, F. (2023): Das Nachhaltigkeitsdilemma im deutschen Gesundheitswesen. In: J. Graalman, E. von Hirschhausen und K. Blum (Hg.): Jetzt oder nie. Nachhaltigkeit im Gesundheitswesen. Berlin: Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, S. 3–14.

Halfar, B. (2021): Das 18. Kamel im Immobilienmanagement der Sozialwirtschaft. In: B. Halfar (Hg.): Sozialimmobilien. Problemstellungen und Lösungsräume. Baden-Baden: Nomos-Verlag, S. 11–35.

Hesselbach, J.; Junge, M. (2021): Klimaneutralität und Energieversorgung. In: B. Halfar (Hg.): Sozialimmobilien. Problemstellungen und Lösungsräume. Baden-Baden: Nomos-Verlag, S. 263–304.

Kaspers, U. (2018): Social Impact Bonds: Ein unternehmerischer Ansatz zur Beförderung messbarer und relevanter sozialer Veränderung? In: Waltraud Grillitsch, Paul Brandl und Stephanie Schuller (Hg.): Gegenwart und Zukunft des Sozialmanagements und der Sozialwirtschaft. Aktuelle Herausforderungen, strategische Ansätze und fachliche Perspektiven. 2. Auflage. Wiesbaden: SpringerVS, S. 385–399.

Kortendieck, G. (2022): Strategien bei knappen Kassen. In: Christoph Gehrlach, Matthias von Bergen und Katharina Eiler (Hg.): Zwischen gesellschaftlichem Auftrag und Wettbewerb. Sozialmanagement und Sozialwirtschaft in einem sich wandelnden Umfeld. Wiesbaden: Springer, S. 195–210.

Matthey, A.; Bünger, B. (2020): Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten. Kostensätze. Stand 12/2020. Hg. v. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen>, zuletzt geprüft am 28.01.2023.