

# Vier Schritte zur emissionsfreien Gesundheits- und Sozialwirtschaft

Im Bereich der Sozialimmobilien

23. NOVEMBER 2022

Autorinnen und Autoren:

- **Rolf Baumann**, Stv. Geschäftsführer & Bereichsleiter Ökonomie, Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland e.V.
- **Maximilian Bergdolt**, Kamel & Nadelöhr GmbH
- **Christoph Bickmann**, Vorstandsvorsitzender, DKM Darlehenskasse Münster
- **Jan Grabow**, Geschäftsführer, Curacon GmbH
- **Prof. Dr. Bernd Halfar**, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
- **Georg Heinze**, Geschäftsführer, Aachener Grundvermögen KVG mbH
- **Carsten Pierburg**, Bereichsdirektor Vertriebs- und Produktmanagement, Bank für Kirche und Diakonie eG
- **Gerd Brückmann**, Geschäftsführer, Mission Leben gGmbH
- **Florian Klose**, Nachhaltigkeitsmanager Dachstiftung Diakonie
- **Thomas Mähner**, Bundesvorstand, Johanniter-Unfall Hilfe e.V.
- **Dr. Friederike Mussnug**, stv. Leitung Zentrum Recht und Wirtschaft, Ev. Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. - Diakonie Deutschland
- **Bernhard Schneider**, Hauptgeschäftsführer, Evangelische Heimstiftung GmbH
- **Frank Stefan**, Vorsitzender, Bundesverband evangelische Behindertenhilfe e.V. / Vorstandsvorsitzender Diakonie Kork KdöR
- **Prof. Dr. Jürgen Zerth**, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

**Diakonie**   
Deutschland

---

# Inhalt

<b>I. Problembeschreibung: Barrieren und Lösungswege im heutigen Handlungsrahmen</b>	3
1. Sozialwirtschaft: Potenziale für den Klimaschutz	3
2. Human Carbon Footprint der Sozialwirtschaft	5
3. Barrieren	7
4. Lösungsansätze unter Modifikation des bestehenden Handlungsrahmens	8
5. Bewertung der bestehenden Lösungsansätze unter Modifikation des bestehenden Handlungsrahmens	11
<b>II. Lösungsvorschlag: Drei Säulen zur Finanzierung einer emissionsfreien Sozialwirtschaft</b>	13
1. Säule 1: Nachhaltigkeit als operationalisierbares Wirtschaftlichkeitsziel im Sozialgesetzbuch	13
2. Säule 2: Finanzierung über sozialwirtschaftlichen Zertifikatshandel	14
a. Etablierung eines sozialwirtschaftlichen Zertifikatshandels	15
b. Umsetzung des Zertifikatshandels	16
3. Zusammenwirken der Säulen 1 und 2	18
4. Das Potenzial der Sozialwirtschaft als Energieproduzent	19
a. Energieproduktion mittels Photovoltaik auf eigenen Dachflächen	19
b. Energieproduktion über den Eigenbedarf hinaus	20
c. Erschwernisse der Energieproduktion	20
d. Maßnahmen zur Förderung der Energieproduktion	21
<b>III. Umsetzungsschritte</b>	22
Autorinnen & Autoren	23

## I. Problembeschreibung: Barrieren und Lösungswege im heutigen Handlungsrahmen

### 1. Sozialwirtschaft: Potenziale für den Klimaschutz

Die Unternehmen der Sozialwirtschaft verstehen sich als wichtiger gesellschaftlicher Mitgestalter bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen, insbesondere beim Erreichen der Klimaneutralität. Für die Klimawende kann die Sozialwirtschaft selbst eine bedeutsame

---

Rolle spielen. Die größten Potenziale zur CO<sup>2</sup>-Reduktion bietet der bundesweit beachtliche Bestand an Sozialimmobilien, die häufig veraltet und energetisch ineffizient sind.

Jedoch fehlen für Bestandseinrichtungen verbindliche (ordnungsrechtliche) Vorgaben in Bezug auf die zu erfüllenden Energiestandards. Dies hat auch zur Folge, dass kein gesicherter Refinanzierungsanspruch für die Durchführung von Maßnahmen zur energetischen Sanierung besteht. Daraus folgt: Energetische Investitionen sind als eigenständiger strategischer Entwicklungspfad für Sozialunternehmen zu entwickeln. Hier gilt es, mit dem Bund als Träger der umweltpolitischen Verantwortung bis 2035 branchenbezogene Zielrahmen und -korridore für einen Abbau der CO<sup>2</sup>-Äquivalente zu vereinbaren. Dazu sollten dezidierte Mengenvorgaben und Preisrahmungen entwickelt werden, die sowohl die volkswirtschaftlichen Kosten der Umweltbelastung im Blick haben als auch einen Anreizrahmen bieten, der verantwortungsvolle sozialunternehmerische Entscheidungen ermöglicht. Startpunkt sollte ein moderater CO<sup>2</sup>-Einstiegspreis sein.

Eine neue – nachhaltige – Investitionsstrategie der Sozialwirtschaft benötigt neben förderlichen Anreizstrukturen auch einen komplementären Rechtsrahmen: Einerseits muss die Erfüllung von Nachhaltigkeitszielen als grundlegende Aufgabe sozialer Gestaltung anerkannt werden. Andererseits gilt es, das Gemeinnützigkeits- und Energiewirtschaftsrecht entsprechend zu flexibilisieren.

Die Sozialwirtschaft stellt eine spezielle Form einer “Daseins-Ökonomie“ dar, eine Art „Quasi-Markt“<sup>1</sup>. Die Sozialwirtschaft findet sich in komplexen Kontexten wieder: So sind Regelungen der Altenhilfe, Eingliederungshilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Suchtkrankenhilfe, Familienhilfe usw. unterschiedlich angelegt. Die Akteure sind ebenso divers: Sozialversicherungen, öffentliche Sozialverwaltungen und Leistungs-/Kostenträger, gemeinnützige Stiftungen, Wohlfahrtsverbände, private Marktunternehmen, gemeinnützige Vereine, Immobilienfonds, Ehrenamtliche, öffentliche Betriebe oder Genossenschaften.<sup>2</sup>

Je nach Aufgabenfeld und Akteur existiert ein vielfältiger Finanzierungsmix – bestehend aus Leistungsentgelten, Zuschüssen, Spenden, Klientenzahlungen und Umsätzen aus wirtschaftlicher Tätigkeit in einem System geregelter Wettbewerbsbeziehungen (*regulated competition*). Kennzeichnend für die Sozialwirtschaft ist außerdem Trägervielfalt. So besteht in Deutschland ein Mix aus privatwirtschaftlichen, öffentlich-rechtlichen und gemeinnützigen Trägern. Mit einem Umsatzpotenzial von – je nach Abgrenzung – **rund 185 Milliarden Euro pro Jahr** ist die Sozialwirtschaft auch volkswirtschaftlich gesehen ein hoch relevanter Wirtschaftsbereich.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Langer, A. (2018): **Soziale Dienstleistungen in sozialwirtschaftlichen Strukturen**, in: Grunwald, K./Langer, A. (Hrsg.): Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Freiburg, S. 79-100

<sup>2</sup> Über spezifische Morphologien gesellschaftlicher Sektoren arbeitet Schulz-Nieswand. Z. B. : Morphologie des dritten Sektors. In: ZögU Jg31 (2008): 323-336

<sup>3</sup> Der Gesamtumsatz der Sozialwirtschaft im engeren Sinne wird auf etwas mehr als 100 Mrd. € geschätzt, vgl.

**Löwenhaupt, S.** (2021): Nachhaltigkeitscontrolling in Einrichtungen der Sozialwirtschaft. Wird die gesamte Gesundheitswirtschaft, insbesondere auch die Krankenhäuser dazu genommen, müssen für jene schon allein 85 Mrd. € angesetzt werden, vgl. **vdek: Daten zum Gesundheitswesen: Ausgaben** (Abfrage vom 15.11.2022). Für die gesamte Gesundheitswirtschaft würden über 400 Mrd. € zu verzeichnen sein, vgl. **vdek: Daten zum Gesundheitswesen: Finanzierung** (Abfrage vom 15.11.2022).

Wesentliches Leistungsmerkmal der Sozialwirtschaft sind weitgehend personen-orientierte Dienstleistungen. Diese erfordern Geschäftsmodelle, die nicht nur der Maßgabe des Klimaschutzes und der Klimaanpassung gerecht werden, sondern mit verschiedenen Transformationsprozessen Schritt halten können. Weitere aktuelle Herausforderungen sind: der demographische Wandel und – damit einhergehend – veränderte Familienstrukturen, der sich absehbar weiter verschärfende Arbeits- und Fachkräftemangel sowie die digitale Transformation.

Wesentlich für nachhaltige Geschäftsmodelle in der Sozialwirtschaft sind Strategien zur klimaschonenden Gebäudenutzung. Das Potenzial der energetischen Sanierung in der Sozialwirtschaft zeigt schon eine beispielhafte Liste von Gebäuden, in denen soziale Dienstleistungen erbracht werden. Zu den Sozialimmobilien gehören unter anderem:

- Kindertagesstätten
- Kinder- und Jugend-Wohnheime, Internate und Jugendbildungsstätten
- Pflegeheime, Seniorenresidenzen und Hospize
- Werkstätten und Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderungen
- Therapieeinrichtungen, Reha-Einrichtungen und Suchtkliniken
- Beratungsstellen und Frauenhäuser
- Tagespflege- und tagesstrukturierende Einrichtungen
- Wohnstätten für obdachlose Menschen und Bahnhofsmissionen
- Übergangswohnheime für geflüchtete Menschen

Wir schätzen, dass die Sozialwirtschaft in Deutschland ca. 85.000 bis 100.000 Gebäude in allen Größenklassen betreibt.<sup>4</sup> Exemplarisch erwähnt seien 700 Werkstätten für Menschen mit Behinderung, 58.500 Kindertagesstätten, 15.380 Pflegeheime und mehr als 7.000 betreute Wohnanlagen wie Seniorenresidenzen. In diesen Einrichtungen sind rund 2,5 Millionen Menschen beschäftigt – beispielsweise 1,2 Millionen in Pflegeeinrichtungen, 818.300 in Kindertageseinrichtungen oder 52.000 in der Eingliederungshilfe.

Art der Einrichtung	Anzahl
Krankenhäuser	1.925
WfbM (Werkstätten für Menschen mit Behinderung)	700
Kindertagesstätten	58.500
Pflegeheime und Tagespflegeeinrichtungen	15.380
Betreute Wohnanlagen	7.000
Eingliederungshilfe	16.000 (Schätzung)

*Tabelle 1: Anzahl der Einrichtungen der Sozialwirtschaft (Auszug)*

## 2. Human Carbon Footprint der Sozialwirtschaft

<sup>4</sup> Vgl. Halfar, B. (2021): Das 18. Kamel im Immobilienmanagement der Sozialwirtschaft, in: Halfar, B. (Hrsg.): Sozialimmobilien. Problemstellungen und Lösungsräume, Baden-Baden, S. 11-35.

Soziale Dienstleistungen nachhaltig – also in einem gelungenen Set aus ökologischer, ökonomischer und sozialer Verantwortung – zu gestalten, ist keine neue Herausforderung für die Sozialwirtschaft, wird aber auch mit Blick auf die politischen Vorgaben der Klima-Neutralität (*ausgedrückt etwa im Konzept eines Human Carbon Footprint*) immer dringlicher.<sup>5</sup> Mit Blick auf die Vorgaben des Pariser Klimaabkommens soll der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck pro Person bis zum Jahr 2050 auf 1 Tonne CO<sub>2</sub>-Äquivalente gesenkt werden. In Deutschland wurde der Wert 2020 pro Kopf auf 11,6 Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente gemessen. Bei Bewohnerinnen und Bewohnern sozialer (stationärer) Einrichtungen liegt der Wert zwar niedriger, aber immer noch bei rund 6 Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente, wie Studien zum Einsparpotenzial der Sozialwirtschaft zeigen.<sup>6</sup>

Erste Berechnungen, die exemplarisch in einer Pilotstudie für einzelne Einrichtungstypen und zum durchschnittlichem Gebäudezustand durchgeführt wurden, schätzen die CO<sub>2</sub>-Menge, die „durch die Gebäude“ emittiert werden, auf mehr als 14 Millionen Tonnen pro Jahr.

Art der Einrichtung	Tonnen CO <sub>2</sub> pro Einrichtung	Tonnen CO <sub>2</sub> Gesamt
Krankenhäuser	2.676	5.151.300
Kinder-, Jugend und Familienhilfe	60	2.327.100
Pflegeheim	324	4.983.120
Betreute Wohnanlagen	75	525.000
Eingliederungshilfe (stationär)	131	1.138.390
Eingliederungshilfe (Wohngemeinschaften)	26	228.436

Tabelle 2: Emissionen nach Gebäudeart

Betrachtet wurden hierbei die Emissionen, die durch das Heizsystem, das Warmwassersystem, durch die Fensterqualität, den Dämmzustand, die Beleuchtung und den gebäudebezogenen Stromverbrauch verursacht wurden, nicht jedoch die durch den Konsum der Bewohnenden und der Mitarbeitenden oder durch Mobilität erzeugten Emissionen.

Die volkswirtschaftlichen Kosten pro Tonne CO<sub>2</sub> werden nach der Methodenkonvention des Umweltbundesamtes mit 698 Euro bewertet, wenn die künftigen Generationen in ihrer Lebensqualität so vom Klimawandel betroffen sein sollen, wie die lebenden Generationen.<sup>7</sup> Ökonomisch kann hier von einem *Schattenpreis* gesprochen werden, da die tatsächliche Inanspruchnahme von knappen Ressourcen bzw. die volkswirtschaftlichen Schäden durch Umweltkosten in die Entscheidungslogik von Wirtschaftssubjekten integriert werden.<sup>8</sup> Die tatsächlich im aktuellen politischen Entscheidungsprozess gehandelten Preise pendeln

<sup>5</sup> Vgl. hier **Hesselbach, J./Junge, M.** (2021): Klimaneutralität und Energieversorgung, in: Halfar, B. (Hrsg.): Sozialimmobilien. Problemstellungen und Lösungsräume, Baden-Baden, S. 263-304.

<sup>6</sup> Vgl. ebenda

<sup>7</sup> Vgl. **Matthey, A./Bünger, B.** (2020): Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten. Kostensätze Stand 12/2020, Umweltbundesamt Dessau-Roßlau

<sup>8</sup> Vgl. **Löschel, A./Schulze, D.** (2022): Brauchen wir CO<sub>2</sub>-Schattenpreise für öffentliche Ausgaben?, in: Wirtschaftsdienst 102 (13): 41-46.

---

zwischen 30 und 35 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> – und unterliegen der Logik der politischen Akzeptanz, negative externe volkswirtschaftliche Effekte engagiert im umweltökonomischen Sinne zu vermeiden. Hier setzt das Umweltbundesamt für die Emissionen des Jahres 2021 einen Tonnenpreis CO<sub>2</sub> in der Größenordnung von 201 Euro an, der in den Folgejahren entsprechend gesteigert werden müsste, um die steigenden Schadenskosten der Klimaerwärmung abbilden zu können.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen setzen sich die Unternehmen und die Verbände der gemeinnützigen und privaten Wohlfahrtspflege das Ziel, die Dekarbonisierung ihrer Sozialimmobilien zeitnah umzusetzen und im Fall der Diakonie Deutschland und der diakonischen Unternehmen die Klimaneutralität ihrer Gebäude bis zum Jahr 2035 zu erreichen. Das vorliegende Papier ist Ausdruck dieser Auseinandersetzung mit der Thematik und zeigt Lösungsvorschläge für die Sozialwirtschaft auf.

Die Autorinnen und Autoren dieses Beitrages bekennen sich zum Ziel, Schritt für Schritt durch die energetische Sanierung der Sozialimmobilien, den Neubau von klimaneutralen Gebäuden und eine CO<sub>2</sub>-emissionsfreie Arbeitsweise in diesen Immobilien die momentan jährlich emittierte Menge von 14,35 Millionen Tonnen komplett abzubauen. Mit Blick auf den vom Umweltbundesamt vorgeschlagenen Tonnenpreis CO<sub>2</sub> von 201 Euro, den wir als „politisches Preisschild“ für den Schnittpunkt der vermiedenen externen Kosten und der wirtschaftlichen Kosten sehen, liegen bei einer linearen Betrachtung die für die nächsten zehn Jahre jährlich zu vermeidenden gesellschaftlichen Umweltkosten bei rund 2,9 Milliarden Euro.

### 3. Barrieren

Die Aufgabe, die bestehenden Sozialimmobilien bis 2035 zu dekarbonisieren und klimaneutral zu betreiben, kann nur gelingen, wenn die bestehenden Lösungsräume in der (Re-)Finanzierung der Sozialwirtschaft erheblich erweitert werden. Der vom Sozialrecht vorgegebene Rechtsrahmen, der vorrangig auf die Refinanzierung der Betriebskosten erbrachter Dienstleistungen zugeschnitten ist, stößt bei der (Re-)Finanzierung der anstehenden notwendigen energetischen Investitionen und deren Folgekosten nicht nur an die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Leistungs-/Kostenträger, sondern auch auf systematische Einwände:

- Eine Hürde liegt in der **komplizierten (Re-)Finanzierungsstruktur der sozialwirtschaftlichen Unternehmen** in Deutschland: Die Sozialunternehmen sind in der Regel in unterschiedlichen Rechtskreisen tätig und müssen deshalb mit einer Vielzahl von Leistungs-/Kostenträgern jeweils unterschiedliche (Re-)Finanzierungen verhandeln. Zu dieser bereits aus dem Aufbau des Sozialgesetzbuchs resultierenden Versäulung treten dann häufig auch die Unterschiede hinzu, die sich durch landesrechtliche Unterschiede (detaillierte Sonderbauvorschriften, Kostenrichtwerte, Landesrahmenverträge usw.) oder kommunale Organisationsentscheidungen ergeben. In Verbindung mit einengender Auslegung der bestehenden Bestimmungen schränken diese den Handlungsspielraum der Sozialunternehmen erheblich ein: So führen die eingeübten **Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** eher dazu, einem Preiswettbewerb zu folgen und weniger den Anreiz zu nachhaltigen Investitionen Raum zu geben. Dementsprechend übernehmen die Leistungs-/Kostenträger mit den prospektiv vereinbarten Entgelten die darin enthaltenen Kostenanteile für Energie, Wasser und Abfall sowie die Instandhaltungen der diese Mengen hervorbringenden

---

technischen Anlagen in den Gebäuden, nicht aber ökologisch motivierte Investitionen und die damit korrespondierenden Investitionskosten, da diese in der gegenwärtigen Lage nicht dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit Rechnung tragen.

- Das bestehende Refinanzierungssystem schafft mithin ein **kontraproduktives Anreizkorsett**: Wenn Sozialunternehmen aus eigenen Finanzierungsquellen energetische Verbesserungen im Gebäude durchführen würden, und diese Investitionen würden zu geringeren Emissionen und Kostensenkungen des Sozialbetriebes führen, sähen bei einer selbstkostenbasierten Finanzierungssystematik auch die erstattungsfähigen Kostenansätze, die die Leistungs-/Kostenträgern finanzieren. Es käme zu einem Einspareffekt beim Leistungs-/Kostenträger, der aber keinen Beitrag zur Re-Finanzierung der Folgekosten einer energetischen Investition leistet. Im Konzept der regulierten Preise und bei Berücksichtigung der dualen Finanzierung – in der Regel gelten in der Sozialwirtschaft unterschiedliche Regelungen für die (Re-)Finanzierung der Betriebskosten und für die Finanzierung von Gebäuden und langfristigen Investitionen – ist somit festzuhalten, dass effizientes Verhalten nicht belohnt und „Nachhaltigkeit“ in Verhandlungen mit Leistungs-/Kostenträgern nicht als operationalisierte Wirtschaftlichkeit (Blick auf die Betriebskosten) gesehen wird. Da sich die Leistungs-/Kostenträger aber ausschließlich an tatsächlichen Kosten orientieren, und die Kategorie „vermiedene Kosten“ nicht kennen und administrativ nicht verarbeiten können/wollen, lohnen sich solche energetischen Investitionen für das Sozialunternehmen nicht, wohl aber für Sozialstaat und Gesellschaft.
- Eine weitere Barriere für die Implementation energetischer Sanierungsprogramme bildet die **hohe Fragmentierung der sozialwirtschaftlichen Branche**. Die Mitgliedsunternehmen der großen Wohlfahrtsverbände (Caritas, Diakonie, Parität, Rotes Kreuz, AWO, ZWST, BPA) erbringen die sozialen Dienstleistungen oft in Holding-Strukturen mit unterschiedlichen Rechtsträgern. Dies führt dazu, dass die von einem Unternehmen genutzten Immobilien oft anderen Rechtsträgern in der Holding gehören oder von Dritten zur Miete oder Pacht überlassen sind. Solche Strukturen verzögern Entscheidungen, erschweren den Überblick über die Aktiva eines Unternehmens oder verhindern energetische Investitionen, weil die Vermieter oder Verpächter diesen nicht zustimmen. Gerade im Zusammenhang mit Sozialimmobilien erweist sich dies als problematisch. Dabei gilt es mit Blick auf die sozialwirtschaftliche Zielgestaltung festzuhalten, dass Immobilien zur Umsetzung bedarfsadäquater sozialer Dienstleistungen nicht Zweck, sondern Betriebsmittel bei der Produktion sozialer Dienstleistungen sind. Nachhaltigkeitsstrategien sind damit (zumindest mittelfristig) als Teil der „Value Proposition“ eines Sozialunternehmens zu sehen. Diese betten sich in die Gestaltung und Weiterentwicklung sozialräumlicher Strukturen ein. Eine Verknüpfung mit energetischen Investitionen kann als neue Stufe sozialer Innovationen erachtet werden<sup>9</sup> – in einem Betreiber-Investor-Modell innerhalb eigener Konzernstrukturen oder auch in Zusammenarbeit mit Investoren. Die diversen (Re-)Finanzierungslogiken, denen der Aufbau, der Erhalt und der Betrieb sozialer Unternehmen unterliegen und die Vielzahl möglicher Leistungs-/Kostenträger erweisen

---

<sup>9</sup> Vgl. zu Sozialinnovationen etwa **Zerth, J.** (2018): Social Entrepreneurship und/oder Social Intrapreneurship – Welchen Beitrag können Sozialunternehmen für die Fortentwicklung (sozialer) Innovationen im Gesundheitsmarkt leisten?, in: Pfannstiel, M./Da-Cruz

---

sich eher als Hemmschuh für die sachgerechte und zeitnahe Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zur konsequenten Umsetzung von Klimaschutzziele in der Sozialwirtschaft.

#### **4. Lösungsansätze unter Modifikation des bestehenden Handlungsrahmens**

Im Kontext des föderalen institutionellen Mix auch in der in der Sozialwirtschaft sind die Bundesländer verantwortlich für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlen-mäßig ausreichenden und wirtschaftlichen Versorgungsstruktur (vgl. u.a. § 1 KHG, § 9 SGB XI). Wenn die Erreichung der klimapolitischen Ziele politisch und gesamtgesellschaftlich gewollt ist, ist daher an dieser Stelle eine politische Zielsetzung einzufordern, die deutlich die Sozialunternehmen in die Lage versetzt, notwendige Maßnahmen zur energetischen Sanierung durchzuführen.

Hier ist auf eine grundlegende Bereitschaft in der freien Wohlfahrtspflege Bezug zu nehmen. Die unterschiedlichen Trägergruppen in der Sozialwirtschaft (u. a. AWO, Caritas, Diakonie, DRK) verfolgen in den nächsten 10 – 15 Jahren ambitionierte Pläne zur Erreichung der klimapolitischen Ziele (Klimaneutralität aller Einrichtungen und Dienste).

Unabhängig von einem energieeffizienten Nutzerverhalten stehen zur Energieeinsparung zahlreiche technische Unterstützungsmöglichkeiten zur Verfügung, die gezielt in der Sozialwirtschaft genutzt werden können. Damit verbundene notwendige Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen sind allerdings zumeist kostenaufwändig.

Wirksame Klimaschutzmaßnahmen machen bei Sozialimmobilien insbesondere häufig bauliche Maßnahmen erforderlich. Damit sind entsprechend hohe Aufwände und große Investitionsvolumina verbunden.

Vor allem Anlagentechnik, die im Kontext des Klimaschutzes besonders relevant ist, ist in ihrer Anschaffung und im Betrieb kostspielig. Da sich Klimaschutzmaßnahmen häufig auf das Modernisieren oder Ersetzen veralteter Anlagentechnik beziehen, kann es bereits bei einzelnen Maßnahmen zu sehr hohen Investitionssummen kommen (Beispiel: Blockheizkraftwerk).

Nachhaltigkeitsinvestition könnten sich durch Einsparungen rechnen – wenn effizientes Verhalten belohnt würde. Dieses wird aber, wie bereits dargelegt, im gegenwärtigen selbstkostenbezogenen Re-Finanzierungsdesign nicht adäquat berücksichtigt.

Dies hat zur Folge, dass eine Nachhaltigkeitsinvestition sich für das Sozialunternehmen nicht durch Einsparungen rechnet und es sogar Nachteile hat, da es die Kosten (Instandhaltungsaufwendungen, Abschreibungen, Zinsaufwendungen), die durch Maßnahmen zur energetischen Sanierung entstehen, selbst tragen muss.

Insbesondere müssen die Leistungs- und Kostenträger in die Lage versetzt oder veranlasst werden, Maßnahmen zur energetischen Sanierung als betriebsnotwendig einzustufen und zu genehmigen, um die Refinanzierung derartiger Maßnahmen sicherzustellen.

Das bedeutet, dass Anpassungen im Sozialrecht (bzw. der darin enthaltenen leistungs- und vergütungsrechtlichen Bestimmungen) erforderlich sind, um die (Re-)Finanzierung der

---

Investitionskosten, die durch Maßnahmen zur energetischen Sanierung verursacht werden, sicherzustellen. Hierzu kommen klassisch zwei Möglichkeiten in Betracht:

- **Öffentliche Förderung**
- **Abbildung über das Vergütungssystem**

Im Einzelfall ist ggf. zu klären, ob und in welchem Umfang bei einer energetischen Sanierung ein (angemessener) Instandhaltungsanteil abzuziehen und vom Träger zu finanzieren ist. Der Bundesgerichtshof hat 2020 geurteilt: „Nach bestimmten Modernisierungsmaßnahmen kann gemäß § 559 Abs. 1 BGB ein Vermieter die jährliche Miete um 11 Prozent (bis 2018) beziehungsweise 8 Prozent (seit 2019) der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen. Kosten, die für die Instandhaltung dabei erforderlich gewesen wären, gehören nach § 559 Abs. 2 BGB nicht dazu.“<sup>10</sup> Hier wäre ggf. flankierend eine Modifikation der Finanzierung von derartigen Instandhaltungskosten notwendig.

Die Leistungs-/Kostenträger würden – nach Anpassungen im SGB I und Folgeanpassungen in den übrigen Sozialgesetzbüchern – verpflichtet, gemeinsame Lösungen auch zu nachhaltigen Investitionen im Allgemeinen und zu energetischen Investitionen im Speziellen zu finden.

Bei der Bemessung von Angemessenheitsgrenzen und Kalkulation der Kostenrichtwerte zur Ermittlung der anerkennungsfähigen Bau- und Ausstattungskosten von Neubauprojekten oder Modernisierungen müssen auch Kosten zur Erreichung der entsprechenden Energiestandards Berücksichtigung finden.

Die Beurteilung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit darf dann nicht mehr ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit oder Zweckmäßigkeit erfolgen. Bei den zuständigen Leistungs-/Kostenträgern sollten bei der Genehmigung und Abstimmung von Maßnahmen zur energetischen Sanierung auch Lebenszyklusbetrachtungen sowie nachfolgende ökologische und ökonomische Einspareffekte in die Bewertung mit einfließen müssen.

Es ist in Betracht zu ziehen, Sozialunternehmen über ordnungsrechtliche Vorgaben mit Übergangsfristen auch in Bezug auf Bestandseinrichtungen zur Erfüllung zu definierender Standards zu verpflichten. Diese Verpflichtung des unternehmerischen Handelns und somit eine Einschränkung der unternehmerischen Handlungsfreiheit ist dann im Quasi-Markt der Sozialwirtschaft gerechtfertigt, wenn sich die ordnungspolitischen Ziele auch im Leistungsrecht widerspiegeln können.

Aufgrund des veralteten Gebäudebestands wird sich jedoch auch (häufig) die Frage stellen, ob unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten eine Sanierung der Bestandseinrichtung überhaupt sinnvoll erscheint oder ein Ersatzneubau zu bevorzugen ist.

Hier wäre weitergehend zu diskutieren, ob und wie Anpassungsfristen und Bestandschutzregelungen ausgestaltet werden sollten. Üblicherweise gibt es auch Ausnahmeregelungen bei technischer Unmöglichkeit oder wirtschaftlicher Unzumutbarkeit.

---

<sup>10</sup> vgl. Bundesgerichtshof, Urteil vom 17. Juni 2020, Az. VIII ZR 81/19

---

Eine ordnungsrechtliche Vorgabe muss zwingend auch mit einem leistungsrechtlichen Refinanzierungsanspruch verbunden sein, um Träger, die Maßnahmen zur energetischen Sanierung durchführen, vor finanziellen Nachteilen zu schützen. Nach dem staatsrechtlichen Konnexitätsprinzip gilt es die Zusammenführung von Handlungs- und Finanzierungsverantwortung zu beachten: Aufgaben und Finanzierungsverantwortung gehören jeweils zusammen. Die Instanz (Staatsebene), die über eine Aufgabe entscheidet, ist auch für die Finanzierung zuständig. Gerade hier gilt es, einen gesellschaftlichen Konsens notwendig zu unterstreichen, der deutlich macht, welche Institution für die Folgekosten letztendlich finanziell verantwortlich ist, und welcher (zeitliche) Abstand zur Erreichung der Klimaneutralität akzeptabel ist.

## **5. Bewertung der bestehenden Lösungsansätze unter Modifikation des bestehenden Handlungsrahmens**

Die Autorinnen und Autoren dieses Beitrags bezweifeln ausgehend von praktischen Erfahrungen, dass sich im Rahmen der bestehenden Finanzierungsstruktur Anreize und Verfahren – wie vorgenannt – installieren lassen, die eine rasche Umsetzung der umweltpolitischen Ziele für den Sektor der Sozial- und Gesundheitsimmobilien befördern. Unser weitergehender Vorschlag zielt daher darauf ab, die (Re-)Finanzierung der energetischen Sanierung von Bestandsimmobilien von den existierenden (Re-)Finanzierungsregelungen in der Sozialwirtschaft zu entkoppeln.

Ein verselbständigter Förderrahmen schafft in sich tragfähige Rahmenbedingungen für die Finanzierung von energetischen Investitionen. Auf der anderen Seite können entsprechend ergänzte sozialgesetzliche Regelungen die Weichen für die angemessene Finanzierung der politisch gewünschten und ökologisch dringend notwendigen energieeffizienten sozialen Arbeit stellen.

Die Entscheidung, ob, wie und wann eine energetische Investition in eine Sozialimmobilie erfolgen kann, liegt beim Eigentümer der Immobilie als Teil seiner (sozial-) unternehmerischen Verantwortung. Dieser benötigt hierfür jedoch einen verlässlichen Rechtsrahmen – etwa die Möglichkeit, die energetische Gebäudesanierung und die Erneuerung von technischen Anlagen im Rahmen der „Nachhaltigkeit“ als Leistungsbestandteil mit den Leistungs-/Kostenträgern verhandeln zu können – und eine adäquate Anreizstruktur, die volkswirtschaftliche Effizienz und einzelwirtschaftliches Interesse so weit als möglich kombiniert (Internalisierungsansatz).

Damit diese (Sanierungs-)Entscheidungen im Sinne einer volkswirtschaftlichen Allokationseffizienz sinnvoll ausfallen, sind Anreize erforderlich, die es Sozialunternehmen ermöglichen, ihre Investitionsentscheidungen an den Grenzkosten und Grenzerlösen und somit den eben angesprochenen Schattenpreisen des zu konstruierenden Systems zu orientieren anstatt um umweltpolitische Fördertöpfe zu konkurrieren.

Gerade weil eine schnelle Umsetzung dringend erforderlich ist, bedarf das politische Ziel, die Immobilien der Sozialwirtschaft in Deutschland in klar definierten Zeitschritten energetisch so zu ertüchtigen, dass diese (bezogen auf die Diakonie) im Jahr 2035 eine klimaneutrale Gebäudebilanz ausweisen können, mehr als einer Säule. Die Herausforderung, zielgenau, zeitnah und weitreichend zu fördern, wird die Leistungs-/Kostenträger sowohl bei der fachlichen

---

Gestaltung von Förderprogrammen wie auch bei deren finanzieller Ausstattung extrem in Anspruch nehmen. Um diese Ziele dennoch zeitnah zu erreichen, ist es deshalb geboten, alternativ zu den bestehenden und eingeübten Wegen auch andere Förderwege zu bahnen, jedoch ohne die primär für die Daseinsvorsorge zuständigen Kostenträger aus ihrer unmittelbaren Verantwortung zu entlassen. Hier sind weiterführende Konzepte geteilter Verantwortung zu finden. Die besondere Verantwortung der Kostenträger für das Ziel „Klimaneutrale Immobilien“ entspricht ihrer Verpflichtung zur Daseinsvorsorge und ihrer sozialstaatlichen Strukturverantwortung. Der politische Anreiz für eine Förderzusage ergibt sich auch daraus, dass die finanzierten Förderungen die Voraussetzungen für merklich geringere Verbrauchskosten in den Folgejahren schaffen.

Allerdings würde eine solche gezielte Fördertätigkeit kommunale Sozialverwaltungen und Sozialversicherungsträger vor erhebliche finanzielle aber auch fachliche Herausforderung stellen. Sie müssten über die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der Investition entscheiden können, müssten entsprechende gebäudetechnische Kompetenzen und einen guten Überblick über technologische Innovationen gewährleisten. In finanzieller Hinsicht kämen auf die Kostenträger insbesondere bei der Bewilligung von Investitionen erhebliche Transaktionskosten zu. Weitere Hürden für eine umfassende Förderung allein durch die Kostenträger sind die komplizierten rechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere in den Rechtsgebieten, die duale Finanzierungen (der Betriebs- bzw. der Investitionskosten) durch unterschiedliche Leistungs-/Kostenträger vorsehen (so z.B. im Krankenhausbereich).

Damit die schnelle energetische Sanierung von Bestandsimmobilien nicht an den Sachzwängen der öffentlichen Verwaltung scheitert, sind weitere Förderwege erforderlich. Mögliche Wege, die die begrenzten staatlichen Förderkapazitäten ergänzen können, werden nachstehend vorgestellt.

---

## II. Lösungsvorschlag: Drei Säulen zur Finanzierung einer emissionsfreien Sozialwirtschaft

Die Autorinnen und Autoren dieses Beitrages schlagen vor, das Ziel der „Klimaneutralität der Sozialimmobilien“ auf ordnungspolitischer Ebene mit einer Doppelstrategie zu verankern: Einerseits gilt es, die Mengenziele bis zum Jahr 2035 zu definieren und dabei die gebäudebezogenen zulässigen CO<sub>2</sub>-Mengen pro Mengeneinheit zu definieren. Andererseits und flankierend soll diese Zielsetzung durch eine ordnungspolitische Verankerung des Nachhaltigkeitsziels als genuiner Bestandteil sozialwirtschaftlicher Tätigkeit, etwa als Rahmenverordnung im Sozialgesetzbuch I, abgesichert werden.

### 1. Säule 1: Nachhaltigkeit als operationalisierbares Wirtschaftlichkeitsziel im Sozialgesetzbuch

Wie bereits oben festgehalten, gilt in der Sozialwirtschaft – auch mit Blick auf die duale Finanzierung – die Problematik regulierter, häufig kostenbasierter Entgeltverhandlungen. Somit entsteht u. U. das Problem, dass reduzierte Energiekosten in Folge einer erfolgreichen energetischen Sanierung vollständig vom Leistungs-/Kostenträger internalisiert werden, und somit (mit Perspektive auf die Folgekosten einer Investition) die induzierten Investitionskosten – z. B. Abschreibungen, Mieten/Pachten oder Zinsaufwendungen – nicht geltend gemacht werden können.

Nur im beidseitigen Verständnis, dass Nachhaltigkeit künftig ein Leistungsziel auch in der Sozialversorgung ist, können Leistungs-/Kostenträger und Sozialunternehmen Strategien der Kostenteilung im Interesse der Gemeinwohlverpflichtung umsetzen. Durch die energetischen Gebäudeinvestitionen wirkt sich der niedrigere Verbrauch an fossiler Energie auch positiv auf die von den Leistungs-/Kostenträgern zu übernehmenden Betriebskosten aus. Die Leistungs-/Kostenträger als die unmittelbaren Profiteure von Umweltinvestitionen sollten einen prozentualen Anteil dieser „Über-Umweltrendite“ für weitere Investitionen beim sozialwirtschaftlichen Unternehmen belassen. Auch dieser Anteil sollte im Laufe der Jahre bis zum Zeitpunkt 2035 auf Null abschmelzen.

Hierfür schlagen die Autoren eine grundsätzliche Ergänzung in § 1 Abs. 2 SGB I vor:

---

(2) Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll auch dazu beitragen, dass die zur Erfüllung der in Absatz 1 genannten Aufgaben erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen und nachhaltig erbracht werden.

Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass alle Nachhaltigkeitsmaßnahmen (energetische Sanierungen), die geeignet sind, Klimaneutralität zu erreichen *und sich in der Gesamtbetrachtung rechnen, als notwendig und wirtschaftlich gelten* und von den zuständigen Leistungs-/Kostenträgern / Förderbehörden zu bewilligen sind.

Hierzu schlagen die Autoren vor, § 17 SGB I Abs 3 wie folgt zu ergänzen:

(3) In der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen wirken die Leistungs-/Leistungs-/Kostenträger darauf hin, dass sich ihre Tätigkeit und die der genannten Einrichtungen und Organisationen zum Wohl der Leistungsempfänger wirksam ergänzen. Sie haben dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten. Vergütungen und Förderungen der genannten Einrichtungen müssen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und der Nachhaltigkeit beachten. Dabei gelten Aufwendungen für nachhaltige Leistungserbringung als wirtschaftlich, wenn diese geeignet sind, Klimaneutralität zu erreichen und im Rahmen einer Gesamtbetrachtung angemessen sind. Die Nachprüfung zweckentsprechender Verwendung bei der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bleibt unberührt. Im Übrigen ergibt sich ihr Verhältnis zueinander aus den besonderen Teilen dieses Gesetzbuchs; § 97 Abs. 1 Satz 1 bis 4 und Abs. 2 des Zehnten Buches findet keine Anwendung.

Durch die vorgenannten Ergänzungen sind Leistungs-/Kostenträger gehalten, die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaneutralität einzubeziehen und deren Wirtschaftlichkeit im Sinne einer Gesamtbetrachtung abzuwägen. Im Konfliktfall können (Re-)Finanzierungen der notwendigen Maßnahmen über den Rechtsweg (Schiedsstellen, Sozialgerichtsbarkeit) eingefordert werden.

## **2. Säule 2: Finanzierung über sozialwirtschaftlichen Zertifikatshandel**

Die Frage nach einer nachhaltigen Strategie stellt die Finanzierung der initialen Investitionen in eine energetische Sanierung in den Blick, um ein (sozial-)unternehmerisches Handeln zeitnah zu initiieren. Hier gilt es, die Einbindung einer sozialwirtschaftlichen Strategie in die europa- und bundespolitischen Einsparziele bei CO<sub>2</sub>-Emissionen zu berücksichtigen: Bei den Mengenzielen ist der Bund als klimapolitischer Akteur aufgerufen, mit Blick auf die Anforderungen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene, für die sozialwirtschaftlichen Immobilien die konkreten Einsparziele an CO<sub>2</sub>-Mengen und den politischen Preis für eine eingesparte CO<sub>2</sub>-Tonne zu definieren.

### **a. Etablierung eines sozialwirtschaftlichen Zertifikatshandels**

Die Autorinnen und Autoren dieses Beitrags schlagen als Förderung des unternehmerischen Vorgehens in der Sozialwirtschaft ein eigenständiges Zertifikatsmodell vor. Hier gilt es, sich an einem Preis pro Tonne CO<sub>2</sub> zu orientieren.

---

Dieser Preis berücksichtigt die internen bzw. internalisierbaren Kosten für den Immobilienbetreiber und die externen Kosten für Umwelt und Gesellschaft. Der Preiskorridor soll einerseits einen festen, nicht-unterschreitbaren Anker haben, etwa beginnend vom aktuellen politisch akzeptierten Preis von 30 Euro und ist andererseits eingebettet in ein jährliches Stufenmodell, das sich dem vorgeschlagenen Kompromisspreis des Umweltbundesamtes von 201 Euro als Zwischenziel annähert und langfristig am volkswirtschaftlichen Preis von 698 Euro orientiert ist, der vom Umweltbundesamt als generationenneutraler Preis berechnet wurde. Die Frage ist nun, (1) wieviel der eingesparten CO<sub>2</sub>-Kosten sich das investierende Sozialunternehmen „temporär“ zuschreiben, d. h. internalisieren darf, um einen Anreiz zu selbständigen Investitionen in eine Klimaneutralität zu haben. Hier kommen – mit Blick auf die Investitionen in die CO<sub>2</sub>-Vermeidung – die Konzepte der Ankerpreise sowie der kombinierten Zertifikatslösung ins Spiel. Davon zu trennen sind (2) die induzierten Kostenwirkungen nach erfolgreichen CO<sub>2</sub>-Investitionen, die insbesondere in den „Quasi-Märkten“ der Sozialwirtschaft eine Rolle spielen, wenn Vergütungsverhandlungen an Kostenstrukturen orientiert sind.<sup>11</sup>

In unseren Überlegungen orientieren wir uns an umweltökonomischen Konzepten, die auf Pigou und Coase zurückgehen. Die Finanzierung unseres Konzeptes basiert einerseits auf einem staatlich definierten Kostensatz pro „CO<sub>2</sub>-Tonne Sozialwirtschaft“ als Preisuntergrenze, und andererseits auf einem Zertifikatehandel als Innovationsbeschleuniger und Gratifikation für eine zeitnahe Umsetzung von energetischen Investitionen. Die Kosten der Karbonisierung werden vom Staat mit einem Tonnen-Preis als Untergrenze versehen und würden kontinuierlich steigen. Somit wachsen ceteris paribus die Grenzkosten der Vermeidung in der Zeit. Um den Anreiz zu steigern, zeitnah in eine Investition zur Umweltvermeidung einzusteigen, kommen nun Zertifikate ins Spiel, die sich auf eine politisch ex ante festgelegte Menge von zugelassenen Emissionen bis zum Jahr 2035 beziehen sollen. Ein Investitionsanreiz außerhalb des üblichen Finanzierungsmodells entsteht nun, wenn die Grenzerlöse einer vermiedenen CO<sub>2</sub>-Tonne größer sind als die Grenzkosten einer nicht vermiedenen Tonne. Die letzte Kategorie wird durch die wachsende CO<sub>2</sub>-Steuer im Sinne nach Pigou steigen. Ein Anreiz besteht nun, frühzeitig zu investieren, wenn etwa durch eine Ausgabe von Zertifikaten zu einem definierten Zeitpunkt/Zeitraum t<sub>0</sub> ein Garantipreis staatlich definiert würde, der oberhalb der Grenzkosten liegt.

### **b. Umsetzung des Zertifikatshandels**

In Anlehnung an das „Großvaterprinzip“ gibt der Staat für jede Sozialimmobilie – unterschieden nach dem Typus der Dienstleistung, der Quadratmeter und/oder der Plätze – zu einem definierten Zeitpunkt t<sub>0</sub> eine Anzahl CO<sub>2</sub>- Zertifikate aus, die die aktuellen durchschnittlichen Emissionskosten abbilden. Die Zertifikate verlieren im Jahre 2035 ihre Gültigkeit und sind dann wertlos.

---

<sup>11</sup> Gleichwohl gilt es festzuhalten, dass die Sozialwirtschaft als vornehmlich personenorientierte Dienstleistung kaum Probleme mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu befürchten hat und etwa das Problem eines „carbon leakage“ adressiert, d. h. eine Umlenkung von Investitionsströmen aufgrund unterschiedlicher Energiepreisniveaus, vgl. hier **Edenhofer, O./Flachsland, C.** (2018): Eckpunkte einer CO<sub>2</sub>-Preisreform in Deutschland, MCC Working Paper 1/2018.

---

Nach der initialen Ausgabe nach dem Großvaterprinzip können Sozialunternehmen weitere Zertifikate nur noch durch den intersektoralen Handel erwerben.

Der ausgebende Staat geht eine Rückkaufsverpflichtung mit definierten Zertifikatspreisen bis zum Jahr 2035 ein. Es bleibt dem Diskussionsprozess vorbehalten, ob die Garantiepreise selbst leicht degressiv ausgestaltet sind oder als „Pauschalpreis“ angesetzt werden. Mit zunehmender Degression verringert sich in der Zeit der Spielraum, aus eigenwirtschaftlichem Interesse heraus Investitionen in eine Verringerung zu vollziehen, mit einem Pauschalpreis wird der zeitliche Spielraum etwas ausgedehnt. An dieser Stelle gilt es die projektierte Anreizsituation nochmals etwas genauer zu betrachten:

Die Eigentümer der Sozialimmobilien werden durch festgelegte Zertifikatspreise angestiftet (bei parallel wachsenden CO<sub>2</sub>-Preis und somit steigenden Grenzkosten!), möglichst zeitnah ihre Immobilien energetisch zu sanieren und dies stärker, wenn der garantierte Zertifikatspreis selbst degressiv verläuft. Im Sinne einer allokativen Systemeffizienz ist ein Zertifikatehandel zwischen den sozialwirtschaftlichen Organisationen nicht nur möglich, sondern durchaus erwünscht. Hier wäre zu überlegen, nach welchem ordnungspolitischen Muster ein Weiterverkauf zu handhaben ist. So könnten nicht mehr benötigte Zertifikate – im Fall einer frühzeitigen Investition eines Sozialunternehmens und messbar nachvollziehbaren Energiezielen – an den Staat bis spätestens 2025 zurückverkauft werden. Dies hätte dann eine Angebotsverknappung von Zertifikaten zur Folge. In der Folge dazu könnte auch ein Sektor interner Handel möglich sein, wo Sozialunternehmen nicht mehr benötigte Zertifikate an andere Sozialunternehmen verkaufen könnten. Durch die Angebotsverknappung wären in diesem Sektor internen Handel höhere Preise zu erwarten, d. h. Preisaufschläge auf den garantierten staatlichen Abnahmepreis, der als Pauschalpreis oder gar degressiv ausgestaltet ist. An dieser Stelle sind weitere Diskussionen zur Möglichkeit eines Arbitragehandels innerhalb der Sozialwirtschaft zu führen. Zu diskutieren ist darüber hinaus auch, ob die sozialwirtschaftlichen Zertifikate auch an CO<sub>2</sub>-Emittenten anderer Branchen verkauft werden können. Vor dem Hintergrund des staatlich garantierten Abnahmepreises und der in diesem Vorschlag innewohnenden Bevorteilung der Sozialbranche, wäre ein Sektor übergreifendes Handeln eher aufgrund der zusätzlichen Externalitäten (Begünstigung der Sozialbranche) abzulehnen.

Alles in allem entsteht so die Situation, dass Sozialunternehmen, die zeitlich versetzt erst reagieren können oder wollen, sich steigenden CO<sub>2</sub>-Preisen ausgesetzt sehen, selbst aber keinen unmittelbaren befördernden Anreiz mehr aus den Garantiepreisen erhalten. Sozialunternehmen, die früh in energetische Maßnahmen investieren, können diese Investitionen ganz oder teilweise aus der Veräußerung der Zertifikate zum Garantiepreis an den Staat oder aus den Verkaufserlösen im intersektoralen oder übersektoralen Handel finanzieren. Hier stellt sich die Frage nach dem Spannungsverhältnis zwischen Sicherung der energetischen Nachhaltigkeitsziele und der sozialen Nachhaltigkeit der Gewährleistung sozialer Versorgungsangebote und ein Wechsel zwischen Ordnungsrecht und Anreizregelungen kommt ins Spiel.

### **3. Zusammenwirken der Säulen 1 und 2**

Die kombinierte Anreizidee von sozialrechtlicher Verortung von Nachhaltigkeitszielen und Zertifikatshandel unterstützt somit eine sozialunternehmerische Verantwortung sowohl im

Bereich energetischer Investitionen als auch in der Weiterentwicklung nachhaltiger, sozialer Dienstleistungsangebote (die vorgeschlagene Integration einer entsprechenden Zielformulierung in das Sozialgesetzbuch I könnte eine ordnungspolitische Klammer bilden).

Die Autorinnen und Autoren dieses Papiers schlagen deshalb vor, dass in Entgeltverhandlungen die eingesparten Kosten – insbesondere Energie – in einer abschmelzenden Weise Berücksichtigung finden („Konvergenzphase“). So könnte etwa ausgehend von einem Basiskostenansatz „Kalkulationsgrundlage vor der energetischen Investition“ ein jährlich wachsender reduzierter Energieanteil vom Leistungs-/Kostenträger abgezogen werden, der sich jedoch nur auf die branchentypischen Einsparungen (oder auf ein vorher verhandelndes Abschmelzungsmodell) bezieht.

Somit könnten „schnell investierende“ Sozialunternehmen einen Teil „regulierter“ Kosten noch über eine Zeit in Rechnung stellen; zugleich könnten Sozialunternehmen, die noch nicht investiert haben, nur noch die „regulierten“ Kostensätze ansetzen und an dieser Stelle entstünde hier ein zusätzlicher Anreiz zur Investition. Den hier wachsenden Druck auf „spät investierende Sozialunternehmen“ gilt es mit besonderer Vorsicht, auch mit Blick auf korrespondierende Marktmachteeffekte, in den Blick zu nehmen. An dieser Stelle sehen die Autoren dieses Papers durchaus noch weiteren Diskussionsbedarf.

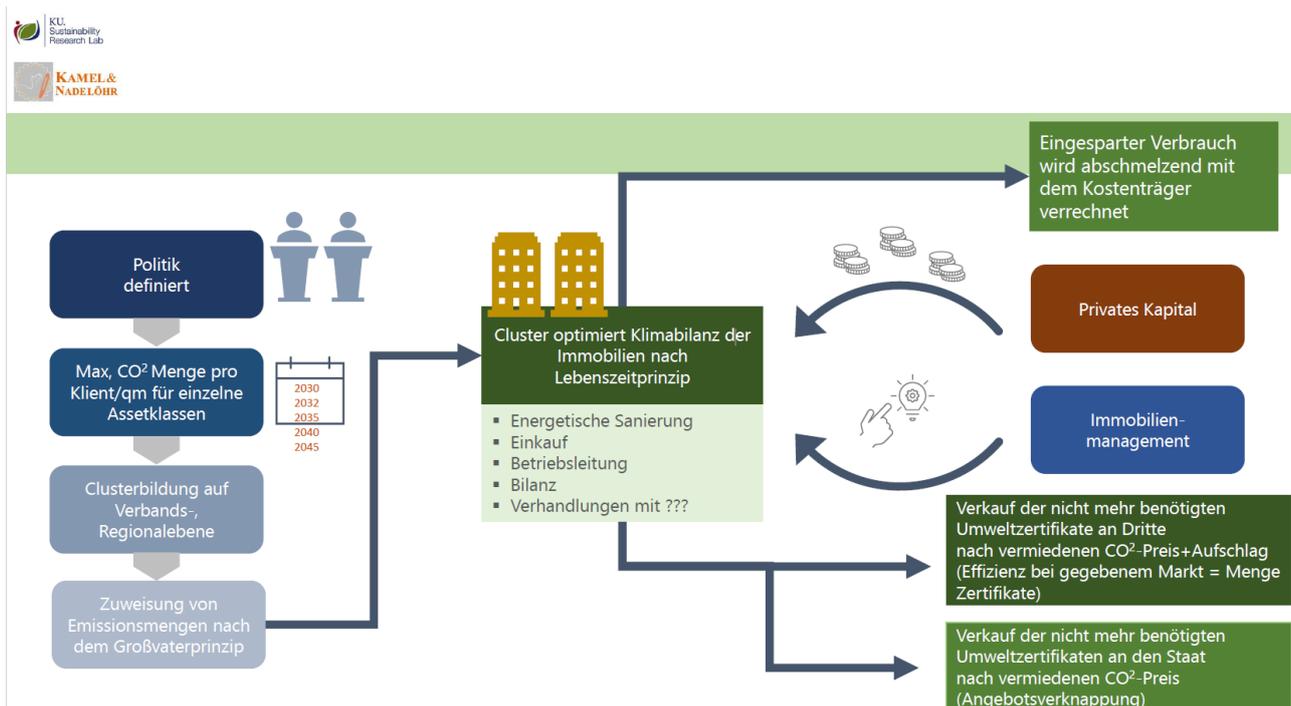


Abbildung 1 Grafische Darstellung des "Zertifikate-Modells" (Quelle: Kamel und Nadelöhr GmbH und SRL KU Eichstätt-Ingolstadt)

Die externen Kosten, die nicht auf die sozialen Unternehmen umgelegt werden können, weil sie sich in den Entgeltverhandlungen mit den Leistungs-/Kostenträgern nicht einbringen lassen, werden den Eigentümern der Sozialimmobilien zugerechnet, und diejenigen Umweltkosten, die im bisherigen Kostenansatz schon integriert sind und somit internalisiert werden können,

bleiben erstmal bei den Unternehmen und werden an die Leistungs-/Kostenträger prospektiv weitergereicht.

#### 4. Säule 3: Das Potenzial der Sozialwirtschaft als Energieproduzent

Neben der energetischen Sanierung der Gebäude (Dämmung, Umstellung des Heizsystems etc.) sollte auch das Potenzial der Stromproduktion innerhalb der Liegenschaften der Sozialwirtschaft nicht vernachlässigt werden. Neben den Dachflächen (Photovoltaik) stehen häufig noch weitreichende ländliche Freiflächen zur Verfügung, welche zur Sicherung der Energieversorgung genutzt werden können. Für die Photovoltaik wird vermehrt auch das Potential von Fassadenflächen in den Blick genommen. Auch der Betrieb von Blockheizkraftwerken bietet Potentiale für eigene Stromerzeugung. Im Rahmen dieses Papers sollen nachfolgend jedoch lediglich die Potenziale der Dachflächen beleuchtet werden.

##### a. Energieproduktion mittels Photovoltaik auf eigenen Dachflächen

Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittliche Dachfläche der sozialen Einrichtungen, welche im Rahmen einer Vorstudie ermittelt wurden. Bei den Berechnungen des Potenzials zur Energieerzeugung der durchschnittlichen Einrichtung wurde von einem Flachdach ausgegangen.

Nutzungsart	Dachfläche in qm (Durchschnitt)	Potenzial zur Energieerzeugung (Durchschnitt)	Potenzial zur Energieerzeugung (Branche)
Pflegeheim	1.880	1.480.050 kWh	2.277.009 mWh
Eingliederungshilfe (Stationär)	622	48.982 kWh	425.654 mWh
Eingliederungshilfe (Wohngruppe)	232	18.270 kWh	160.520 mWh
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	382	30.082 kWh	1.166.730 mWh
Betreutes Seniorenwohnen	310	24.412 kWh	170.884 mWh

*Tabelle 3: Potenzial der Energieerzeugung innerhalb der Sozialwirtschaft*

Bei einem Flachdach können ca. 70 Prozent der Fläche für die Integration von Solarpanels verwendet werden. Pro 10m<sup>2</sup> Dachfläche ist von einer jährlichen Stromproduktion von 1.125 kWh auszugehen. Hinsichtlich der Lage (Norden oder Süden) der Organisation innerhalb des Bundesgebiets bestehen zwar weiterhin Unterschiede, diese sind jedoch zu vernachlässigen.<sup>12</sup>

Die obigen Zahlen verdeutlichen das Potenzial der Energiegewinnung innerhalb der Sozialwirtschaft. Nach der Durchführung einer energetischen Sanierung, dem Einbau von Wärmepumpen (Faktor mind. 3,5) könnten die Einrichtungen, in Kombination mit dem Ausbau

<sup>12</sup> vgl. Hesselbach, J./ Junge, M. (2021): Klimaneutralität und Energieversorgung. In: Halfar, B. (Hrsg.) (2021): Sozialimmobilien. Nomos: Baden Baden. S. 272ff.

---

von PV-Anlagen auf den Dachflächen, mindestens 70 Prozent der aktuell benötigten Energie selbst herstellen bzw. einsparen.

Innerhalb der gesamten Sozialwirtschaft könnten hochgerechnet 4.200.797 MWh pro Jahr hergestellt werden. Eine Verwendung der Freiflächen, durch Windräder oder ebenfalls Photovoltaik sowie Fassaden- oder andere Flächen könnten weitere Potenziale bereitstellen. Für die Analyse und Bewertung des Potenzials der Freiflächen und Fassadenflächen müssten jedoch weitere Nachforschungen angestellt werden. Dies gilt ebenso für den Bereich der medizinischen Immobilien.

### **b. Energieproduktion über den Eigenbedarf hinaus**

Wie bereits beschrieben, stehen neben der Photovoltaik auf Dachflächen weitere Potentiale zur Energieproduktion, beispielsweise mittels Blockheizkraftwerken oder der Nutzung von Freiflächen für Windkraft und Photovoltaik zur Verfügung. Ein Hebeleffekt könnte entstehen, wenn Sozialunternehmen unter Gemeinwohlaspekten den produzierten Strom nicht nur selbst nutzen, sondern zu angemessenen Konditionen beispielsweise an ihre Klienten oder sonstige Bewohner und Nutzer innerhalb eines Sozialquartiers veräußern könnten. Auch die Einspeisung in das Versorgungs-netz ist eine interessante Variante.

### **c. Erschwernisse der Energieproduktion**

Sozialunternehmen, die Strom über den Eigenbedarf hinaus produzieren, sehen sich jedoch vielen Erschwernissen gegenüber:

- Eigene Energieproduktion erfordert fachliches und organisatorisches Know-how, das nicht alle Sozialunternehmen aufbringen können.
- Eigene Energieerzeugung benötigt zusätzliche Investitionsmittel (in Form von Eigen- oder Fremdmitteln), die mit den zur Beschaffung oder Sanierung der Sozialimmobilien erforderlichen Mitteln konkurrieren.

Dem kann durch Kooperationen abgeholfen werden, indem beispielsweise Dachflächen an Stadtwerke zur Errichtung bzw. zum Betrieb einer Photovoltaikanlage überlassen werden oder mit anderen Sozialunternehmen, die über das Know-how und die Mittel verfügen, bei der Energieproduktion kooperiert wird.

Die Veräußerung des überschüssigen Stroms mittels Einspeisung oder durch Veräußerung an Klienten oder sonstige Dritte ist bereits heute möglich (beispielsweise in Form von Mieterstrommodellen), in der Praxis jedoch mit umfangreicher Bürokratie und bei steigender Anlagengröße in der Regel auch mit ungünstigeren Konditionen verbunden.

Die Komplexität erhöht sich durch die steuerlichen Vorschriften, insbesondere für gemeinnützige Unternehmen. Je nachdem, welches Erzeugungs- oder Kooperationsmodell gewählt wird, sind neben den umsatzsteuerlichen Auswirkungen auch die ertragssteuerlichen Aspekte im Kontext der Gemeinnützigkeit zu beachten, die je nach Modell eine Zuordnung der Stromerzeugung (ggf. anteilig) zum wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb, zum Zweckbetrieb oder

---

zur Sphäre der Vermögensverwaltung nach sich ziehen und in diesen Sphären durch die Mittelverwendungsvorschriften Begrenzungen der Handlungsspielräume beinhalten.

Durch die Erschwernisse unterbleiben schon heute nutzenstiftende Investitionen in Klimaschutzzielen dienende Energieerzeugungsanlagen. Eine Beseitigung der Erschwernisse könnte die Transformation der Sozialunternehmen hin zur Klimaneutralität beschleunigen

#### **d. Maßnahmen zur Förderung der Energieproduktion**

Um das Potential der Sozialunternehmer zur klimaneutralen Energieproduktion voll auszuschöpfen schlagen die Autorinnen und Autoren folgende Maßnahmen vor:

- **Förderung der Erstellung von Potentialanalysen** für die klimaneutrale Energieerzeugung der Sozialunternehmen.
- **Förderung der Errichtung** von klimaneutralen Energieerzeugungsanlagen für Sozialunternehmen (beispielsweise über die KfW).
- **Vereinfachung des Energiewirtschaftsrechts und des Steuerrechts** dahingehend, dass die Mitversorgung von Klientinnen und Klienten sowie anderen Bewohnenden bzw. Nutzenden in Sozialquartieren auch für kleinere Sozialunternehmen gangbarer gestaltet wird.
- **Schaffung von Anreizen zum Ausbau der Energieerzeugung**, indem die klimaneutrale Energieproduktion der Sozialunternehmen unabhängig von der

---

Anlagengröße, der zugrundeliegenden Technik und unabhängig vom Kooperationsmodell zu vergleichbaren und verlässlichen Vergütungen ermöglicht wird.

### III. Umsetzungsschritte

Sollte eine Investitionsstrategie wie beschrieben möglich sein, rechnen die Autorinnen und Autoren dieses Beitrags mit einem gesellschaftlich beträchtlichen Investitionsvolumen und damit induzierter spürbarer Einsparung an CO<sub>2</sub>-Tonnen. In der Konsequenz lässt sich zeigen, dass die Gemeinwohlverpflichtung der Sozialunternehmen als Teil einer neuen oder weiterentwickelten Verantwortung der Sozialraumgestaltung interpretiert werden kann.

Im Sinne einer abgestimmten Roadmap sind aus Sicht der Autoren folgende nächsten Schritte zur emissionsfreien Sozialwirtschaft (im Bereich der Sozialimmobilien) zu vollziehen:

1. Definition eines eigenständigen Sektorenziels für die Sozialwirtschaft mit Zielmengen an CO<sub>2</sub> durch den Bund, in Kombination mit einer Festlegung eines Zielkorridors „Klimaneutralität der Sozialimmobilien“.
2. Integration des Nachhaltigkeitsziels als Grundlage sozialwirtschaftlichen Handelns in das Sozialgesetzbuch. Dies verpflichtet Leistungs-/Kostenträger und Sozialunternehmen, gemeinsam Lösung zur Finanzierung von nachhaltigen

---

Investitionen im Allgemeinen, zu speziellen energetischen Investitionen im Speziellen und zu einer angemessenen Refinanzierung der nachhaltigen Regularbeit zu suchen.

3. Einführung eines sozialwirtschaftlichen (Emissions-)Zertifikatehandels und Einbindung eines Umfangs einer Zertifikatsmenge sowie korrespondierender Preisziele bis zur Entwertung der Zertifikate.
4. Entwicklung von komplementären gesetzlichen Regelungen, die sozialunternehmerische Schritte bei energetischen Investitions- und vor allem Innovationsstrategien im Bereich der Energieerzeugung zulassen. Hier bestehen

---

Änderungsbedarfe im Gemeinnützigkeitsrecht sowie im Energiewirtschaftsrecht, um Sozialunternehmen die Tätigkeit als Eigenenergieproduzent zu ermöglichen.

## Autorinnen & Autoren

**Der vorliegende Beitrag wurde gemeinsam von Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Institutionen erarbeitet:**

- Rolf Baumann, Stv. Geschäftsführer & Bereichsleiter Ökonomie, Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland e.V.
- Maximilian Bergdolt, Kamel & Nadelöhr GmbH
- Christoph Bickmann, Vorstandsvorsitzender, DKM Darlehenskasse Münster
- Jan Grabow, Geschäftsführer, Curacon GmbH
- Prof. Dr. Bernd Halfar, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
- Georg Heinze, Geschäftsführer, Aachener Grundvermögen KVG mbH
- Carsten Pierburg, Bereichsdirektor Vertriebs- und Produktmanagement, Bank für Kirche und Diakonie eG
- Gerd Brückmann, Geschäftsführer, Mission Leben gGmbH
- Florian Klose, Nachhaltigkeitsmanager Dachstiftung Diakonie
- Thomas Mähner, Bundesvorstand, Johanniter-Unfall Hilfe e.V.
- Dr. Friederike Mussnug, stv. Leitung Zentrum Recht und Wirtschaft, Ev. Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. - Diakonie Deutschland
- Bernhard Schneider, Hauptgeschäftsführer, Evangelische Heimstiftung GmbH
- Frank Stefan, Vorsitzender, Bundesverband evangelische Behindertenhilfe e.V. / Vorstandsvorsitzender Diakonie Kork KdöR
- Prof. Dr. Jürgen Zerth, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

**Erscheinungsdatum:** 21.11.2022

**V.i.S.d.P:** Rolf Baumann

**Kontakt:** Mit Ihren Fragen und Anregungen wenden Sie sich gerne an:

**Rolf Baumann**, Stv. Geschäftsführer & Bereichsleiter Ökonomie, Verband diakonischer

---

Dienstgeber in Deutschland e.V. (VdDD)

[rolf.baumann\(at\)v3d.de](mailto:rolf.baumann(at)v3d.de)

**Dr. Friederike Mussnug**, Stellv. Leitung, Zentrum Recht und Wirtschaft, Diakonie  
Deutschland, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.

[friederike.mussnug\(at\)diakonie.de](mailto:friederike.mussnug(at)diakonie.de)