→ Auszug aus PublicGovernance, Ausgabe Sommer 2023
www.publicgovernance.de/zeitschrift

Wie entscheiden, welche Investition am nachhaltigsten ist?

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat mit der NRW-Bank und neun Großstädten ein Instrument für die Bewertung der „Nachhaltigkeitsrendite" entwickelt.

Für Kommunen stellt sich heute nicht mehr die Frage, ob sie ihr Verwaltungshandeln am Klimawandel ausrichten sollen: Da das 1,5-Grad-Ziel des Pariser Klimaabkommens global betrachtet mittlerweile als obsolet angesehen werden muss[1] und die Konsequenzen der übermäßigen Treibhausgasemissionen der letzten Jahrzehnte selbst in deutschen Kommunen nicht mehr zu ignorieren sind, geht es heute eigentlich nur noch darum, wie sie das tun. Dies gilt umso mehr, da die regional stark variierenden Auswirkungen des Klimawandels immer auch in ihrem Wechselspiel mit den sozialen Einkommensungleichheiten in der Bevölkerung[2] sowie den fiskalischen Disparitäten innerhalb der kommunalen Landschaft zu problematisieren sind.[3]

Um diese multiplen Herausforderungen zu bewältigen, stehen Städte und Gemeinden vor der Aufgabe, neue Formen der Governance zu entwickeln, was vielfach darauf hinausläuft, vernetzter zu denken und zu agieren, neue Steuerungswerkzeuge zu nutzen und die verschiedenen Stakeholdergruppen miteinzubeziehen. Wer diese Herausforderungen zudem aus Sicht der Kämmereien und Finanzdezernate betrachtet, wird schnell erkennen, dass Steuerung und Management einer an Nachhaltigkeitszielen orientierten Transformation zwangsläufig auch durch hinreichende Budgets hinterlegt sein und mit geeigneten haushalterischen Instrumenten flankiert werden müssen.[4] Gerade hier zeigt sich derzeit Experimentierfreude in der kommunalen Landschaft.

Nachhaltigkeitshaushalte und Nachhaltigkeitsrendite als finanzpolitische Steuerungswerkzeuge

Eine ganze Reihe von Kommunen, wie etwa Stuttgart oder Bonn, sammelt zum Beispiel seit ein paar Jahren erste Erfahrungen mit dem Instrument des sogenannten Nachhaltigkeitshaushalts, der konzeptuell als Neuauflage der wirkungsorientierten Doppik-Steuerung im Sinne der Nachhaltigkeit zu verstehen ist.[5] Unabhängig davon haben neun nordrhein-westfälische Kommunen in Zusammenarbeit mit der NRW-Bank und dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in den vergangenen zwei Jahren im Rahmen eines Forschungsprojekts versucht, das Instrument einer „Nachhaltigkeitsrendite" kommunaler Investitionen zu entwickeln. Beide Steuerungswerkzeuge bedienen sich dabei unter anderem der Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen. Diese liefern Ziele und Indikatoren, die als Leitplanken für sämtliche Nachhaltigkeitsaktivitäten der Kommunen in unterschiedlichen Handlungsfeldern dienen. Während der Nachhaltigkeitshaushalt als ganzheitliches Werkzeug zur wirkungsorientierten Haushaltssteuerung zu verstehen ist, legt die Nachhaltigkeitsrendite den Fokus auf einzelne Investitionsmaßnahmen. Beide Instrumente können sich sinnvoll gegenseitig ergänzen.

Nachhaltigkeitsrendite: das Nachhaltigkeits-Kosten-Verhältnis von Investitionen aufzeigen

Mit dem Instrument sollen Kämmereien und Finanzdezernate dazu befähigt werden, zu bewerten, wie unterschiedliche Ausführungsvarianten von Investitionen auf die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele einzahlen und wie sich dies im Verhältnis zu den Lebenszykluskosten der Investition darstellt. Das Ergebnis dieser Bewertungen soll den Finanzverantwortlichen vor Ort als möglichst valide Argumentationshilfe in den Haushaltsverhandlungen dienen. Eine wesentliche Voraussetzung bei der Erarbeitung war es, die Handhabbarkeit im Rahmen der täglichen Arbeit in den Kämmereien zu gewährleisten. Die Beschäftigten haben mit den wiederkehrenden Aufgaben im Rahmen des jährlichen Haushaltskreislaufs sowie mit den unvorhergesehenen krisenhaften Entwicklungen der letzten Jahre ohnehin schon sehr viel zu bewältigen. Hinzu kommt, dass der demografiebedingte Personalmangel auch vor den Finanzdezernaten der Kommunen nicht haltmacht. Eine Berechnung der Nachhaltigkeitsrendite anhand komplexer Monetarisierungsansätze, zum Beispiel über eine exakte CO_2-Berechnung in Form von Ökobilanzierungen sowie deren Bepreisung über Treibhausgaszertifikate, wurde im Rahmen des Gemeinschaftsprojekts zwar geprüft und am Beispiel durchgespielt, hat sich aber als zu aufwendig für die tägliche Arbeit in den Kämmereien erwiesen.

Dennoch stützt sich das Modell der Nachhaltigkeitsrendite auf theoretisch fundierte ökonomische Rendite-Ideen[6], die im Rahmen des Projekts für eine nachhaltige Stadtentwicklung zugänglich gemacht werden. Dabei wird unter einer Nachhaltigkeitsrendite – anders als eine klassische finanzwirtschaftliche Rendite – eine mehrdimensionale Größe verstanden,

1 International Panel on Climate Change (2023): Synthesebericht zum Sechsten IPCC-Sachstandsbericht. Online unter: https://www.de-ipcc.de/358.php

2 Deutsche Bundesbank (2023): Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2021. Monatsbericht April 2023, S. 25 – 35

3 Scheller, H., Schneider, S. (2015): Fiskalische Disparitäten der Kommunen und neue Herausforderungen. In: Kommunalwirtschaft (Sonderausgabe), S. 21 – 24

4 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Hauptgutachten, S. 172 – 173

5 Schuster, F. (2019): Doppik für den Klimaschutz – Der Nachhaltigkeitshaushalt. In: Public Governance (Herbst/Winter), S. 14 – 16

6 Ökonomisch betrachtet, wird die Rendite als Prozentwert des Gewinns am eingesetzten Kapital angegeben und gibt zum Beispiel an, inwieweit sich eine Investition rechnet. Peters, H. (2009): Wirtschaftsmathematik. 3. Auflage. Kohlhammer

© 2023 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

die die drei klassischen Nachhaltigkeitsdimensionen Ökologie, Ökonomie (im Projekt als ökonomisch-haushalterische Dimension bezeichnet) und Soziales berücksichtigt (vergleiche Abbildung 1). Im Zentrum steht eine indexbasierte Bewertung der Wirkung einzelner Investitionen auf relevante SDGs für Kommunen. Diese wird den heutigen und künftigen Kosten der jeweiligen Investition gegenübergestellt. Im Ergebnis soll so ersichtlich gemacht werden, welche Investitionsalternative das beste Nachhaltigkeits-Kosten-Verhältnis aufweist. Die Art dieses Vorgehens liegt nah an einer Nutzwertanalyse, die vielen Finanzverantwortlichen als Entscheidungshilfe in komplexen Fragen bekannt sein dürfte. Die Nachhaltigkeitsrendite soll Kommunen und Kämmereien dabei unterstützen, in einen fundierten Diskurs mit den Fachverwaltungen einzutreten, um vorausschauende Investitionen zu tätigen, die sich auch im Sinne der Nachhaltigkeit über den Lebenszyklus hinweg rentieren.

Bewusst wurde darauf verzichtet, einen einzelnen, aggregierten Renditewert zu ermitteln. Stattdessen wird die Nachhaltigkeitsrendite in Form eines Dashboards separat für die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit ausgewiesen. Wie die einzelnen Dimensionen zu gewichten und gegeneinander abzuwägen sind, bleibt der Verwaltung und vor allem dem politischen Aushandlungsprozess in der Kommune überlassen. Damit soll das Werkzeug auch eine Diskussionsgrundlage zur Beantwortung der Frage liefern, ob eine Kommune in ihren Investitionsentscheidungen beispielsweise der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit einen Vorrang gegenüber der ökonomisch-haushalterischen Nachhaltigkeit gibt und so dem Konzept einer starken Nachhaltigkeit[7] folgt, eine andere Dimension bevorzugt oder alle drei Dimensionen ungewichtet nebeneinander stellt.

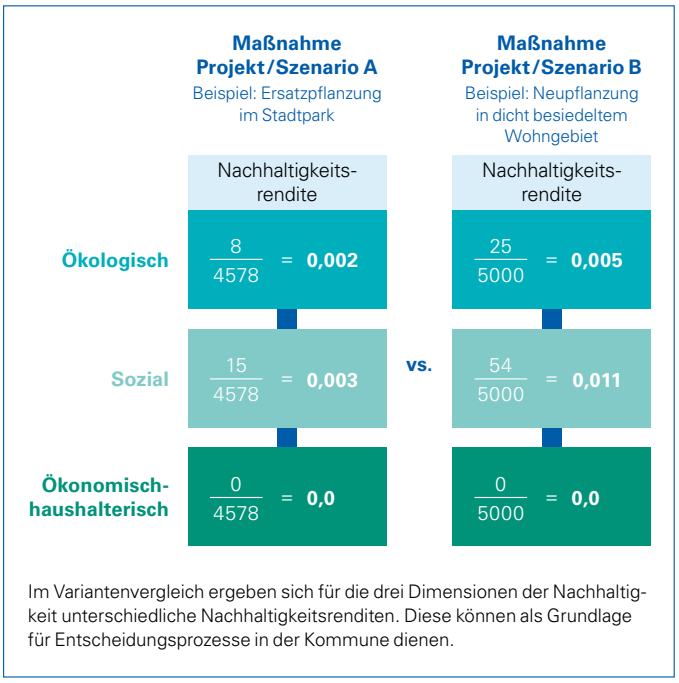
Abbildung 1: **Ermittlung der Nachhaltigkeitsrendite**

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, 2023

7 Ott, K. (2016): Starke Nachhaltigkeit. In: Ott, K., Dierks, J., Voget-Kleschin, L. (Hrsg.): Handbuch Umweltethik. J. B. Metzler, Stuttgart, S. 190 – 195

© 2023 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Abbildung 2: **Die Nachhaltigkeitsrendite im Variantenvergleich beim Projekt „Baumpflanzungen in Kommunen“**



Im Variantenvergleich ergeben sich für die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit unterschiedliche Nachhaltigkeitsrenditen. Diese können als Grundlage für Entscheidungsprozesse in der Kommune dienen.

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, 2023

Im Rahmen des Projekts wurde der zugrunde liegende Indexierungsvorgang für die Beispielbereiche „Baumpflanzungen in Kommunen“ sowie „Schulneubau“ in jeweils verschiedenen Ausführungsvarianten durchgespielt und miteinander verglichen.

In der konkreten Anwendung lässt sich anhand der Nachhaltigkeitsrendite zweier Ausführungsvarianten einer Baumpflanzung zu ähnlichen Kosten gut darstellen, dass zum Beispiel eine Pflanzung in einem dicht besiedelten Wohngebiet mit geringem Durchschnittseinkommen der Bevölkerung eine höhere Nachhaltigkeitsrendite ausweist als etwa eine Ersatzpflanzung im Stadtpark. Ursache dafür ist, dass die erste Variante stärker auf lokalisierte SDGs mit sozialem Bezug einzahlt. Konkret steht dahinter beispielsweise eine höhere Punktevergabe im SDG 11.7, das wie folgt definiert ist: „Bis 2030 den allgemeinen Zugang zu sicheren, inklusiven und zugänglichen Grünflächen und öffentlichen Räumen gewährleisten, insbesondere für Frauen und Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderung.“ Während eine Baumpflanzung im Rahmen des Erhalts bestehender Grünflächen einen positiven Punkt erhält, werden für eine Baumpflanzung im Rahmen der Schaffung neuer Grünflächen zwei Punkte vergeben.
Im nächsten Schritt werden die erreichten Punkte aller SDGs jeweils einer Nachhaltigkeitsdimension als Prozentwert der jeweils maximal erreichbaren Punktzahl dargestellt. Im Fall der Baumpflanzung kann dies heißen, dass in der Dimension der sozialen Nachhaltigkeit 54 Prozent der möglichen Punkte erreicht wurden (vergleiche Abbildung 2). Diese 54 Prozent werden schließlich ins relative Verhältnis zu den Lebenszykluskosten der Baumpflanzung gesetzt. Bei angenommenen 5.000 Euro würde sich eine soziale Nachhaltigkeitsrendite in Höhe von 0,011 ergeben. Dieser Wert, der für sich genommen nicht interpretierbar ist, lässt sich nun vergleichen mit der sozialen Nachhaltigkeitsrendite alternativer Ausführungsvarianten. Gleiches gilt für die ökologische sowie ökonomisch-haushalterische Dimension der Nachhaltigkeit.

In der Zukunft ist es vorstellbar und wünschenswert, noch weitere klassische Investitionsvorhaben der kommunalen Ebene in dieser Weise zu modellieren und um einen Vergleich verschiedener Investitionsprojekte zu erweitern. Das Werkzeug der Nachhaltigkeitsrendite soll Kommunen als ausfüllbare Tabelle mit vorgegebenen Ausfüllhilfen zur Verfügung gestellt werden. So sollen individuelle Auslegungsspielräume minimiert und der Gefahr eines möglichen „Greenwashings“ soll vorgebeugt werden.

Nachhaltigkeitsrendite als Wegbereiter für Sustainable Finance

Ganz nebenbei stößt die Nachhaltigkeitsrendite als neue Möglichkeit der Nachhaltigkeitsbewertung kommunaler Investitionen dabei noch in ein weiteres Feld vor, mit dem sich private und öffentliche Banken, aber auch Kämmereien derzeit beschäftigen: Sustainable Finance. Mit ihrer Taxonomie lässt die EU-Kommission keinen Zweifel daran, dass zukünftig der Zugang zu nachhaltigen Finanzierungsformen nur über einen validen Nachhaltigkeitsausweis der zu finanzierenden Projekte möglich sein wird. Kommunen, die einen Teil ihrer Investitionsvorhaben schon heute mit Green Bonds finanzieren, wissen um dieses Thema und vor allem auch um die komplexen Prozesse sowie die kostenintensive externe Expertise, die notwendig sind, um diesen Nachweis zu erbringen. Auch wenn die Übertragbarkeit auf die EU-Taxonomie erst noch zu prüfen ist, hat die Nachhaltigkeitsrendite grundsätzlich das Potenzial, auch hier als handhabbares Werkzeug Nutzen zu stiften.

Christian Raffer, Oliver Peters, Dr. Henrik Scheller
(Deutsches Institut für Urbanistik)

© 2023 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.