Betriebslizenz für Unternehmen der (sozialen) Daseinsvorsorge

Ziel

Wir wollen das Wirtschaften in Deutschland (und Europa) auf einen Kurs zu bringen, der die planetaren Grenzen wahrt. Vielerorts, auch in Deutschland, verlieren demokratisch gewählte Regierungen an Vertrauen und drohen handlungsunfähig zu werden. Sind die sozialen Kippunkte überschritten, lassen die ökologischen sich auch nicht mehr verhindern. Um diesen Prozess aufzuhalten, ist es nötig, das politische Handeln wieder stärker auf das grundgesetzlich verankerte Sozialstaatsprinzip auszurichten. Werte wie Freiheit, Gemeinwohl und Gerechtigkeit dürfen nicht mehr nur als Konsumversprechen verstanden werden, sondern als gesamtgesellschaftliche Leitlinie. Der Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Grundversorgung (Daseinsvorsorge) für alle Menschen unserer Gesellschaft, das Recht auf Wohnen, eine angemessene Gesundheitsversorgung und Altern in Würde sind unabdingbarer Bestandteil des staatlichen Sicherungsauftrages. Sie müssen wirtschaftlich, sozial und nachhaltig erbracht werden. Die zunehmende „Finanzialisierung“ der Daseinsvorsorge gefährdet dieses grundgesetzlich verankerte Versorgungsversprechen des Sozialstaats. Eine Betriebslizenz für Unternehmen der Daseinsvorsorge kann diese Fehlentwicklung stoppen und führt den Fokus zurück auf die Gewährleistung einer quantitativ und qualitativ angemessenen Grundversorgung für alle zu moderaten Preisen.

Daseinsvorsorge – Gemeinwohl vs. Renditesystematik

Daseinsvorsorge umfasst die staatliche Aufgabe zur Bereitstellung der für ein menschliches Dasein als notwendig erachteten Güter und Dienstleistungen, d.h. die Grundversorgung. Dazu zählt die Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen für die Allgemeinheit, also Verkehrs- und Beförderungswesen, Gas-, Wasser- und Stromversorgung, Müllabfuhr, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen, Friedhöfe, Feuerwehr, Naherholungsräume usw.[1] Die Daseinsvorsorge umfasst das Grundgerüst der wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Infrastruktur, die grundsätzlich vom Staat zu gewährleisten ist. Sie ist von der öffentlichen Verwaltung oder in ihrem Auftrag durch Dritte zu erbringen. Der freie Zugang zu ihr muss in allen Regionen und zu erschwinglichen Preisen gewährleistet sein.[2] In diesem Beschluss wird ein **Fokus auf die sozialen Sektoren der Daseinsvorsorge** gelegt, also Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen sowie das Wohnen. Diese Sektoren waren in den letzten Jahren am heftigsten von der Finanzialisierung betroffen.

Als **Finanzialisierung** bezeichnen wir die Geschäftsmodelle eines „extraktiven“ Kapitalismus, getrieben meist durch „Private Equity“-Gesellschaften. Solche Finanzinvestoren schaffen in der Regel keine realen Vermögenswerte, sondern wenden Strategien an, die darauf abzielen, möglichst schnell Werte aus Unternehmen zu entziehen und sie anschließend weiter zu verkaufen. So können sie kurzfristig ihren Anlegern Gewinnmargen von 15-20% in Aussicht stellen. Durch die Finanzialisierung, d.h. die Unterwerfung unter die kurzfristige, renditegeleitete Logik der Finanzmärkte, werden die Prinzipien der Daseinsvorsorge ausgehebelt (siehe unten – Beispiele im Hintergrundkapitel). Das ist gefährlich, denn kommt der Staat diesen Aufgaben nicht (ausreichend) nach, führt dies zwangsläufig zu Legitimitätsverlust. Dies ist gut an den fragilen und gescheiterten Staaten dieser Welt nachzuvollziehen. Es gilt in gewissem Umfang jedoch auch für ländliche Regionen in Deutschland, u.a. im Osten, wo Menschen in ihrem nahen Umfeld weder einkaufen können, noch einen Arzt erreichen und der öffentliche Nahverkehr wenn überhaupt dann nur mit sehr weiter Taktung angeboten wird. Es gilt auch für Großstädte, in denen Menschen immer weniger bezahlbaren Wohnraum finden. So geht der gesellschaftliche Zusammenhalt verloren und ein Gefühl von Vernachlässigung durch den Staat macht sich breit.

[1] https://de.wikipedia.org/wiki/Daseinsvorsorge

[2] Ausarbeitung für den deutschen Bundestag 2006: Was ist Daseinsvorsorge?“ https://www.bundestag.de/resource/blob/424316/40836520741496c15613a91f113c059f/wf-iii-035-06-pdf-data.pdf

Politikvorschlag - Betriebslizenz

Die Debatte um die Daseinsvorsorge wird in Deutschland meist zwischen zwei Gegensatzpolen geführt: Auf der einen Seite Privatisierung/Kommerzialisierung als vermeintlich „effiziente“ Marktlösung – mit den bekannten Nachteilen. Auf der anderen Seite Verstaatlichung oder „Re“-Kommunalisierung, da die Bereitstellung der Daseinsvorsorge in weiten Teilen den Kommunen obliegt.

In unseren Augen ist bei dieser Frage mehr Pragmatismus gefragt. Zum einen wäre eine vollständige Rekommunalisierung schlicht nicht finanzierbar, zum anderen kann unternehmerische Initiative auch im Bereich der Daseinsvorsorge hilfreich sein. Private Unternehmer bringen nicht nur Kapital, sondern auch Wissen und Motivation auf, um eine gute Dienstleistung in der Daseinsvorsorge zu erbringen. Dieser positive Beitrag sollte auch angemessen belohnt. Gleichzeitig sollen unangemessen extraktive Geschäftsmodelle verhindert werden. Denn diese sind uns und allen, die auf einen allgemeinen zuverlässigen Versorgungsanspruch vertrauen, ein Dorn im Auge.

Der hier dargelegte Politikvorschlag stellt einen **Mittelweg** dar: Durch bessere Regulierung und damit die Abgrenzung der Daseinsvorsorge von anderen Bereichen des Wirtschaftens kann es gelingen, die Grundversorgung für alle Bürger*innen in Quantität und Qualität sicherzustellen, unabhängig von der Frage der Eigentümerschaft.

Betriebslizenz für soziale Daseinsvorsorge

Unternehmen, die im Bereich der Daseinsvorsorge engagiert sind, unabhängig von ihrer öffentlichen, privaten oder gemeinnützigen Trägerschaft, sollen dafür eine staatlich vergebene Betriebslizenz benötigen, die an soziale, ökologische und governance-Kriterien (ESG) geknüpft ist.[3] In diesem Sinne würden die Unternehmen der Daseinsvorsorge auf eine Art soziales Unternehmertum verpflichtet. Als Sozialunternehmen mit Betriebslizenz unterlägen sie einem Set von Minimumkriterien. Das zentrale Governance-Kriterium ist dabei der Gewinnausschüttungsdeckel (basierend auf einem Vorschlag der NGO Finanzwende).[4]

Die Europäische Kommission hat **Sozialunternehmen** wie folgt definiert: „Unternehmen, für die das soziale oder gesellschaftliche gemeinnützige Ziel Sinn und Zweck ihrer Geschäftstätigkeit darstellt, was sich oft in einem hohen Maße in sozialer Innovation äußert, deren Gewinne größtenteils wieder investiert werden, um dieses soziale Ziel zu erreichen und deren Organisationsstruktur oder Eigentumsverhältnisse dieses Ziel widerspiegeln, da sie auf Prinzipien der Mitbestimmung oder Mitarbeiterbeteiligung basieren oder auf soziale Gerechtigkeit ausgerichtet sind.“[5] Sozialunternehmen sind in vielen Branchen aktiv. Laut dem deutschen Social Entrepreneurship Monitor [6] sind die wichtigsten Bereiche Erziehung und Unterricht, das Gesundheits- und Sozialwesen und der Informations- und Kommunikationssektor. In Deutschland gibt es seit einigen Jahren die Rechtsform der gemeinnützigen GmbH (gGmbH). Dies ähnelt sehr der hier angedachten Betriebslizenz. Allerdings gelten für die gGmbH strengere Regeln, u.a. darf in dort gar kein Gewinn ausgeschüttet werden. Dies fordern wir explizit nicht, da es dadurch schwerer werden dürfte, das nötige Kapital für Investitionen aufzutreiben.

Die Betriebslizenz für Daseinsvorsorge gibt für die darin wirtschaftenden „Sozial“unternehmen gemäß der EU-Definition drei Kategorien von Kriterien vor: Sozial, ökologisch und Governance. Eine vollständige Liste von Kriterien wäre in den einzelnen Subsektoren weiter zu definieren und auszuhandeln,

[3] Der Vorschlag geht zurück auf eine europäische Ökonomengruppe: Foundational Economy Collective: „Die Ökonomie des Alltagslebens – für eine neue Infrastrukturpolitik“ (Suhrkamp 2019)
[4] Gemeint ist eine Deckelung aller Gewinnentnahmen, unabhängig von der Rechtsform eines Unternehmens, auch wenn „Ausschüttung“ im Fachjargon allein auf Kapitalgesellschaften verweist.
[5] Europäische Kommission: *Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR).* KOM(2011) 682 endgültig, Brüssel, 25. Oktober 20122, S. 2–3.
[6] https://www.send-ev.de/projekte-items/dsem/

ebenso wie ggf. eine Mindestgröße von Unternehmen, für welche die Regelung zur Anwendung kommen soll. Folgende Kriterien sollen auf jeden Fall Bestandteil der Betriebslizenz sein:

- **Sozial:** Gewerkschaftsvertretung, Tarifbindung, innerbetrieblicher Gehaltsspreizung nicht höher als das 10-fache, Outsourcing nur unter der Bedingung, dass Leiharbeiter dieselben Gehälter erhalten wie eigene Angestellte, Einhaltung von Mindestlohn; Inklusion
- **Ökologisch**: Reduzierung der Treibhausgasemissionen entsprechend gesetzlicher Vorgaben, Orientierung an den Prinzipien der Kreislaufwirtschaft, gesunde und nachhaltige Ernährung, möglichst hohe regionale Einbindung
- **Governance**: Deckelung der Gewinnausschüttung auf 2-3% über Inflationsniveau auf das Eigenkapital, keine Steuervermeidung, Anwendung sektorspezifischer Qualitätsstandards in der Leistungserbringung.

Angewandt werden soll dies für die **sozialen Sektoren der Daseinsvorsorge** (Gesundheit, Pflege, Wohnen, Kinderbetreuung, Bildung), d.h. für alle Leistungserbringer und Vertragspartner der deutschen Sozialgesetzgebung (SGB V, VIII, IX und XI). Der Umstand, dass es sich bei Gesundheit, Bildung und Wohnen um öffentliche Güter handelt, die gänzlich oder teilweise staatlich finanziert sind, z.B. über Sozialabgaben, rechtfertigt die Einschränkung marktlicher Mechanismen. Hinzu kommt, dass extrahierte Gewinne nicht in das Sozialsystem einzahlen.

Gewinnausschüttungsdeckel als zentrales Instrument gegen die Finanzialisierung

Der Gewinnausschüttungsdeckel ist das zentrale Governance-Kriterium der Betriebslizenz. Er soll die Finanzialisierung beenden und die soziale Daseinsvorsorge wieder unter die Ägide des Gemeinwohls stellen. Dabei soll nicht der Gewinn an sich beschränkt werden, sondern nur dessen Ausschüttung an die Investoren. Der Gewinnausschüttungsdeckel sieht folgendermaßen aus:

1. Die **Höhe der Gewinnausschüttung** an die Eigentümer wird auf einen Prozentsatz des Eigenkapitals beschränkt, unabhängig von der Höhe des Gewinns. D.h. überzogene Gewinne dürfen nicht ausgeschüttet werden, da es sich bei der Daseinsvorsorge um Sektoren mit staatlicher Leistungsgarantie und dadurch geringem unternehmerischen Risiko handelt.
2. Für den **Prozentsatz der Ausschüttungsobergrenze** könnte als grobe Orientierung eine Marge von 2-3% über dem Inflationsniveau dienen.[7] Letztlich müsste eine regulierende Behörde auf Basis wissenschaftlicher Beratung mit transparenter Methodik die Entscheidung treffen. Diese Rolle könnte zum Beispiel ein entsprechend verstärkte Branchenaufsicht übernehmen.
3. **Nicht ausgeschüttete Gewinne** werden separat verbucht und müssen für immer im Unternehmen verbleiben. Das heißt, sie können auch in Zukunft oder beim Verkauf nicht an die Eigentümer des Unternehmens fließen. Das unterscheidet diesen Ansatz von anderen Ansätzen, Ausschüttungen zu begrenzen oder steuerlich zu belasten.
4. Für **multisektoral aufgestellte Unternehmen** müssten die Unternehmensteile, die in Daseinsvorsorge investiert sind, bilanziell abgegrenzt werden.
5. Zugleich sind alle Betriebsteile, die zum Unternehmen der Daseinsvorsorge gehören, **gemeinschaftlich zu bilanzieren**. Dies verhindert einerseits Gewinnverschiebungen innerhalb des Unternehmens und andererseits können dann andere Unternehmensteile mit höheren Risiken weiterhin unbegrenzt Gewinne ausschütten.

Prognostizierte Wirkung:

[7] Dies liegt über der langfristigen Verzinsung von deutschen Staatsanleihen und auch dem, was im neuen Stiftungsfonds „Generationenkapital“ als jährlicher Ertragsausschüttung vorgesehen ist.

- Überzogene Gewinne werden unattraktiv, angemessene Gewinn und Bereitstellungsanreize sind gegeben. Die staatliche Leistungsgarantie und das geringe Risiko der Daseinsvorsorge stellt einen Anreiz für Investoren von „geduldigem“ Kapital dar. Die Obergrenze bevorzugt langfristig orientierte, verantwortlich wirtschaftende Unternehmer und Investoren.
- Der Eigenkapital-bezogene Gewinnausschüttungsdeckel stellt einen Anreiz für eine gute Eigenkapitalausstattung dar, die der Überschuldung entgegenwirkt.
- Die Gewinne, die im Unternehmen verbleiben, dienen hervorragend zu nötigen Reinvestitionen und zur Weiterentwicklung des Unternehmens.
- Lediglich die Höhe der Gewinne zu beschränken, wäre viel schwerer zu kontrollieren, entweder gäbe es zu große Schlupflöcher oder die positive unternehmerische Initiative würde blockiert. Außerdem würden dadurch ganz besonders die „falschen“ Unternehmen, die kleinen oder mittelgroßen, beeinträchtigt, die sich in öffentlicher, sozialpartnerschaftlicher oder diakonisch/karitativer Trägerschaft befinden.
- Nach bisheriger Erfahrung tragen die kurzfristig orientierten Renditemaximierer nicht viel zur Kapitalstockvergrößerung bei, da sie eher häufig bestehende Betriebe kaufen und nichts Neues schaffen. Daher ist nicht zu erwarten, dass es mit Gewinnausschüttungsdeckel an Kapital für die Daseinsvorsorge fehlen könne.
- Die Vergabe der Betriebslizenz entlang von EU-Kriterien sozialer Unternehmen, eröffnet darüber hinaus die Möglichkeit für die Finanzierung durch EU Fördermittel, sowie ggf. auch durch Investitionen aus dem Stiftungsfonds „Generationenkapital“.

Zur Umsetzung: Wer würde die Betriebslizenz erteilen und beaufsichtigen?

Grundsätzlich wäre die Betriebslizenz von der zuständigen Aufsichtsbehörde auf kommunaler- oder Landesebene zu erteilen. Die **Erteilung** erfolgt, wenn das Unternehmen (Pflegeeinrichtung(kette), Arztpraxis(kette), Wohnungskonzern, Universitätsträger etc.), die Einhaltung der Lizenzkriterien nachweisen kann, oder einen Umsetzungsplan zu deren Einhaltung vorlegt. Die Lizenz wäre im Prinzip unbefristet zu erteilen, jedoch an den jährlichen Nachweis der Einhaltung der Kriterien gebunden. Da sich die sozialen Sektoren sehr unterschiedlich darstellen, obliegt es der jeweiligen Aufsichtsbehörde, über die erforderlichen Minimumkriterien hinaus, weitere Lizenzkriterien festzulegen. Bei nicht-Einhaltung der Kriterien kann die Lizenz entzogen werden, oder Anklage auf Betrug erhoben werden.

Bestehende **Prüfinstanzen** wie Wirtschaftsprüfer oder Finanzämter sollten in die Kontrollen eingebunden werden. Es ist aber auch denkbar, eigene Prüfverbände für die regulierten Unternehmen einzurichten. Diese könnten Organe der Behörde sein, die die Aufsicht durchführt und gegebenenfalls die Betriebslizenz erteilt. Oder man schafft eine unabhängige Institution analog dem genossenschaftlichen Prüfungsverband, der als Verein organisiert ist.[8] Insofern Wirtschaftsprüfer involviert sind, sollte das gängige Problem der Fehlanreize durch die Prüfung des eigenen Auftraggebers verhindert werden. Man denke nur an die Lehmen-Brothers Pleite von 2008 oder den Wirecard -Skandal. Deshalb sollten die Wirtschaftsprüfer für die Unternehmen der sozialen Daseinsvorsorge entweder von der Fachaufsicht bestellt und bezahlt werden (aus einer zu entrichtenden Lizenzgebühr) oder die Wirtschaftsprüfungsleistungen werden im Losverfahren vergeben, was auch in gewissem Umfang den Fehlanreize mindert.

Wie bei jeder Regulierung oder auch bei der Steuererhebung ist die **Beaufsichtigung** eine Herausforderung. In vielerlei Hinsicht ist der Ausschüttungsdeckel einfacher zu handhaben als andere Regulierungen, da nur eine klar definierte, leicht erkennbare Kenngröße, die Gewinnausschüttung, reguliert wird. Entsprechend braucht es nur wenige Parameter für die Bestimmung des ausschüttungsfähigen

[8] https://genossenschaftlicher-pruefungsverband.de/

Betrages (Eigenkapitalhöhe, erzielter Gewinn und festgelegte Obergrenze). Hinzu kommen allerdings die anderen Lizenzkriterien.

Trotzdem bleiben **Vermeidungsstrategien** ein Problem. Insbesondere verdeckte Gewinnausschüttungen müssen verhindert werden. Solche verdeckten Gewinnausschüttungen gibt es in vielfältiger Form, z.B. durch Berater- und Lizenzverträge, hoch verzinste Gesellschafterdarlehen oder Zulieferverträge. Ein besonderes Augenmerk müssen wir auf Immobilien werfen. Oft verkaufen Finanzinvestoren Immobilien an Schwesterfirmen, erzielen dabei hohe Gewinne und entziehen anschließend Gelder durch überteuerte Mietverträge. Man darf diese Problematik nicht kleinreden, aber es gibt diese Umgehungsstrategien auch in anderen Bereichen und infolgedessen gibt es hier es bereits Ansätze, z.B. im nationalen und internationalen Steuerrecht oder im Recht der Gemeinnützigkeit.

- Das Problem der Unter- und **Schwesterfirmen** wird vermieden zur gemeinschaftlichen Bilanzierung aller am Unternehmen beteiligter Betriebsteile. Selbstverständlich müssen auch Gewinnabführungsverträge die Ausschüttungsobergrenze beachten.
- **Beraterverträge** dürfen maximal 5% der Umsatzrendite betragen.
- Unternehmen, die staatliche Subventionen erhalten, müssen mit allen Betriebsteilen und Teilgesellschaften für die nächsten 15 Jahre in Deutschland ansässig sein, um **Steuerflucht** und -vermeidung zu begrenzen.
- Schließlich muss sichergestellt werden, dass auch bei **Auflösung** der Firma die sektorale Rücklage nicht an die Eigentümer fließt. Eine Übertragung der Rücklage auf eine gemeinnützige Organisation analog dem Gemeinnützigkeitsrecht könnte mit den Enteignungsregeln des Artikels 14 GG konfligieren. Deshalb ist es besser vorzuschreiben, dass verbleibende Mittel aus der sektoralen Rücklage in ein anderes Unternehmen aus dem regulierten Sektor investiert werden müssen.[9] Das würde die Vermögensbindung verlängern. Alternativ wurde auch ein prohibitiv hoher Steuersatz für solche Beträge im Bereich von 80% vorgeschlagen.

Eine besondere Herausforderung ist der **Umgang mit Immobilien**, deshalb sind hier ergänzende Vorschriften sinnvoll:

- Idealerweise sind **Betrieb, Immobilien und Grundstücke der Einrichtung in einer Hand**. Sollte dies nicht der Fall sein, sind die Eigentümer von Immobilien sowie der Grundstücke klar namentlich und in ihrer Rechtsform zu kennzeichnen. Sie unterliegen denselben Lizenzvorschriften wie die Betreibergesellschaft inklusive gemeinsamer Bilanzierung.
- Die **Miethöhe** für outgesourcte Gebäude und Grundstücke muss sich am qm-Preis von Sozialwohnungen orientieren.
- Werden Institutionen neu errichtet oder privatisiert, dann sollten Böden bzw. Grundstücke der öffentlichen Hand nurmehr in **Erbpacht** vergeben werden. PPP-Modelle wie „sale and lease back“, die der öffentlichen Hand kurzfristig Entlastung bei den Investitionen verschaffen, auf die Dauer jedoch zum Nachteil des Steuerzahlers sind, sollen zukünftig verboten sein.

Insgesamt ist die Betriebslizenz inklusive Gewinnausschüttungsdeckel ein ausgewogenes Instrument, um das Wirtschaften auf der einzelwirtschaftlichen Ebene wieder effektiv und gemeinwohlorientiert zu gestalten. Gleichzeitig wird das Fundament der Gesellschaft, die Daseinsvorsorge gestärkt, die soziale Ungleichheit zwischen arm und reich nicht weiter verschärft und das Ziel verfolgt, die Menschen in einen sicheren Handlungsspielraum zurückzubringen, um Wohlergehen innerhalb planetarer Grenzen zu erreichen.

[9] Denkbar wäre es auch, hier einen (öffentlich verwalteten?) Fonds zu schaffen, der solche Mittel mit der Zeit einsammelt und reinvestiert.

Hintergrund

Unser fossil-getriebenes Wirtschaftsmodell stößt an seine planetaren Grenzen. Dies wird durch die sich häufenden und verschärfenden ökologischen Krisen im globalen Süden und seit einigen Jahren auch im Norden deutlich. Zugleich nähern wir uns nicht nur den ökologischen, sondern auch sozialen System-Kippunkten. Das herrschende wirtschaftspolitische Paradigma seit den 1980er Jahren von Deregulierung, Privatisierung und Staatsabbau und der Glaube daran, dass der Markt alles regeln kann, hat die Ausgleichsmechanismen der Gesellschaft systematisch ausgehöhlt und Menschen immer mehr auf ihre Funktion als Konsument*innen reduziert. Die Finanzkrise 2008 war eine Folge dieser Politik, führte jedoch nicht zu einer Trendumkehr, sondern im Gegenteil zu einer weiteren Spirale desselben. Denn die Staaten schützen als Antwort im Wesentlichen den Finanzsektor und die Vermögenswerte, bezahlt mit Sparprogrammen der öffentlichen Haushalte. Die staatliche Verwaltung wurde im Sinne der Effizienz soweit „verschlankt", dass sie heute vielerorts kaum mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen. Der Abbau des Staates und das „laissez-faire" führten zu einer weiteren Beschleunigung von Einkommens- und Vermögensungleichheit der privaten Haushalte und dem Verfall öffentlicher Infrastruktur. Das ehemalige Aufstiegsversprechen ist der Angst der Mittelschicht vor Statusverlust gewichen.

Die nach der Finanzkrise 2008 und in der Eurokrise 2011-13 auf Steuerzahlerkosten gerettete Finanzindustrie macht mehr oder weniger unbehelligt weiter wie zuvor, weil die Regierungen sich nicht getraut haben, die Auswüchse effektiv einzudämmen. „Too big to fail" birgt ein enormes Erpressungspotential. Jüngstes Beispiel ist die Insolvenz der Crédit Suisse 2023, die zwar schon seit 10 Jahren Verluste machte, deren Manager jedoch Jahr für Jahr Boni in Millionenhöhe kassierten. Legendär war auch der Vorstandschef der Deutschen Bank, Joseph Ackermann, der seinerzeit 25% Eigenkapitalrendite als Ziel für die Bank ausgerufen hatte. Soviel lässt sich nur mit spekulativen Finanzanlagen gewinnen und einem Minimum an Risikosicherung. Mit Geld wird immer mehr Geld verdient und der reale Sektor spielt praktisch keine Rolle mehr, zumindest nicht für die Finanzinvestoren. Es sei denn, man verdient sein Geld nicht mit der Schaffung zusätzlicher Vermögenswerte, sondern indem man immer mehr aus der Wirtschaft herauszieht.

Ehemals gemeinwohlorientierte Einrichtungen werden durch profitorientierte abgelöst.

Dies ist der Kern des Problems: Spekulative Finanzinvestitionen mit Renditeerwartungen von 15-20% sind auf der Suche nach immer neuen Anlagefeldern inzwischen weit über Immobilien/Wohnen hinaus auch in andere Bereiche der Daseinsvorsorge vorgedrungen, z.B. Pflegeeinrichtungen, Krankenhäuser und Arztpraxen. Durch aggressive Geschäftspraktiken werden nur finanzielle Ziele erreicht, ohne Rücksicht auf die Qualität der Dienstleistungen. Den betroffenen Unternehmen werden Vermögenswerte entzogen und sie werden mit Schulden belastet, was ihre Stabilität gefährdet. Für die Mitarbeiter bedeutet diese Ausrichtung, dass sie unter immer höherem Druck arbeiten müssen, qualitative Ansprüche keine Rolle mehr spielen und sie also ihre Leistungen weder zur eigenen Zufriedenheit noch zu der der Patient*innen/Pflegebedürftigen/Mieter*innen anbieten können.

Beispiel 1: Der Pflegebereich – eine sichere und profitable Einnahmequelle für Immobilienfonds

Der Pflegebereich ist eine wichtige Stütze unserer alternden Gesellschaft. Sollten bei der Pflege älterer Menschen, die mit öffentlichen Geldern finanziert wird, besonders renditeorientierte Kapitalgeber*innen (Private Equity) involviert sein dürfen? Die Finanzinvestor*innen nehmen oft hohe Kredite auf, um große Pflegeeinrichtungsketten zu kaufen. Die daraus resultierenden Schulden werden dann direkt auf die Einrichtungen übertragen. Ein Aufkauf führt also oftmals dazu, dass die Heime Kreditzahlungen plus Zinsen zusätzlich erwirtschaften müssen. So wurde der Kauf der deutschen Pflegeeinrichtungskette **Alloheim** 2017 mit Schulden finanziert, die mehr als das Zehnfache des damaligen Gewinns des Unternehmens betrugen. Der Druck, mehr Überschüsse zu erzielen, stieg dadurch deutlich. Auf die Schulden

an die Private-Equity-Fonds fallen zudem oft hohe Zinssätze an, welche die Lage vieler Pflegeeinrichtungen zusätzlich erschweren. Alloheims Mutter Cidron Atrium, zum Beispiel, bilanzierte für 2019 für ihre 500 Millionen Euro Gesellschafterschulden Zinszahlungen von etwa 45 Millionen Euro, was einem Zinssatz von etwa neun Prozent entspricht - eine horrende Zahl angesichts der damaligen Nullzins-Phase. Es gibt einen weiteren Trick, den die Investor*innen regelmäßig anwenden**:** Immer wieder verkaufen Pflegeeinrichtungsketten nach Einstieg von Private-Equity-Investoren ihr „Tafelsilber", nämlich ihre Immobilien. Dadurch können schnell Überschüsse erzielt werden, die dem Unternehmen entzogen werden können. Für die Objekte fallen nach dem Verkauf Mietzahlungen an. [10] Auch bei einem Weiterverkauf der Pflegeketten kassieren die Finanzinvestoren oft nochmals ab. Alloheim wurde 2013 für 180 Millionen Euro von der US-Private-Equity-Firma Carlyle gekauft und vier Jahre später für 1,1 Milliarden Euro an die schwedische Firma Nordic Capital weiterverkauft. [11]

Eine weitere Studie aus Großbritannien schätzt, dass bei Private-Equity-Modellen etwa zehn Prozent der Gelder von Patient*innen und Kassen abfließen und in den Taschen von Finanzinvestor*innen landen.[12] Oftmals handelt es sich dabei auch um eine Untergruppe von Immobilienfonds. Auch die „Deutsche Wohnen" ist in Pflegeeinrichtungen investiert. Dass die Finanzierung von Pflegeeinrichtungen auch in Deutschland eine ebenso sichere wie rentable Finanzierung darstellt, lässt sich auch auf den entsprechenden Werbeseiten von Private Equity Gesellschaften für entsprechende Investmentfonds ablesen. [13]

Beispiel 2: Arztpraxen im Fokus von Private Equity Firmen

Die Gesundheitsausgaben in Deutschland beliefen sich im Jahr 2018 auf 390,6 Milliarden Euro. Mit 11,7 Prozent liegt ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt mehr als doppelt so hoch wie der Anteil der Automobilindustrie. Dieses große und wachsende, konjunktur**un**abhängige Finanzvolumen macht es für das anlagesuchende Kapital attraktiv, Arztpraxen, Reha-Kliniken, Pflegeeinrichtungen, medizinische Spezialdienste und Krankenhäuser zu übernehmen.[14] Allein im Bereich der Augenheilkunde gehören inzwischen nach Recherchen des *ARD-Magazins Panorama* 2022 mehr als 500 Praxen internationalen Private-Equity-Gesellschaften - dreimal so viele wie drei Jahre zuvor. Genaue Daten und Zahlen gibt es allerdings dazu nicht. Der Wandel vollzieht sich nahezu unbemerkt. Nicht nur in der Augenheilkunde zeigt sich dieser Trend. Investoren übernehmen auch Praxen von Zahnärzten, Radiologen, Orthopäden, Gynäkologen, Nierenfachärzten, Internisten, Allgemeinmedizinern.[15]

Arztpraxen stehen aktuell besonders im Fokus von Private-Equity-Firmen. Diese Firmen bündeln das Geld ihrer Anleger*innen in einem Fonds und kaufen sich mit Hilfe von hohen Krediten in besonders lukrative Sektoren des Gesundheitssystems ein. Dabei versprechen die Investor*innen den Anlegenden Renditen im zweistelligen Bereich. Ein vermehrt finanzialisiertes Gesundheitssystem hat negative Auswirkungen auf die Qualität der medizinischen Versorgung. Die Ergebnisse unterschiedlicher Studien reichen von mehr medizinisch unnötigen Zusatzleistungen bis hin zu Untersuchungsleistungen, die aufgrund von geringer Rentabilität ausbleiben. Außerdem entstehen eklatante Interessenkonflikte, wenn Allgemein- und Fach-Mediziner*innen oder Pharmafirmen demselben Konzern angehören. Von alldem können Private-Equity-Firmen profitieren: Das Unternehmen Palamon Capital Partners gibt beispielsweise an, mit ihrem Auf- und Verkauf des Augenarztpraxis-Unternehmens Ober Scharrer eine Rendite

[10] https://www.finanzwende-recherche.de/unsere-themen/private-equity-investoren-in-der-pflege/
[11] https://taz.de/Gruene-fuer-Wohnen-und-Gesundheit/!6004899&s=Rasmus/
[12] https://pestakeholder.org/news/private-equitys-growing-presence-in-senior-living/
[13] https://www.dle.ag/de/geschaeftslinien/dle-living-gmbh/
[14] https://www.zdf.de/politik/frontal/investoren-kaufen-arztpraxis-gesundheit-augenarzt-zahnarzt-100.html
[15] https://www.tagesschau.de/investigativ/panorama/investorengefuehrte-arztpraxen-101.html

von 21 Prozent pro Jahr erzielt zu haben.[16] Bestätigt wird dies durch eine Studie im Auftrag der Kassenärztlichen Vereinigung in Bayern. Diese konnte für fünf Fonds eine jährliche Rendite ermitteln, die bei durchschnittlich 16,5% für 2019 lag.[17]

Wie werden so hohe Renditen erzielt? Die aufgekauften Unternehmen werden umstrukturiert, mit anderen Praxen zusammengelegt und nach Gesichtspunkten der Gewinnmaximierung ausgerichtet. Sitzen diese Firmen in Offshore-Finanzzentren wie Luxemburg oder Jersey, müssen sie darüber hinaus kaum Steuern zahlen. Der gesamte Prozess vom Erwerb der Arztpraxen bis zur Weiterveräußerung des gesamten Konzerns dauert um die fünf Jahre. Nach der Übernahme durch Private-Equity-Firmen bleiben meist hoch verschuldete Unternehmen zurück. Insolvenzen sind dabei keine Seltenheit — laut einer Studie von 2020 zum gesamtdeutschen Private-Equity-Markt liegt die Insolvenzquote von Unternehmen, die zwischen 2012 und 2015 in Private-Equity-Beteiligung übernommen wurden, bei 17 Prozent. Hohe Verschuldung im Gesundheitsbereich ist eine Gefahr für die Versorgungssicherheit.

Für **Krankenhäuser** stellt sich die Situation etwas anders dar als für Arztpraxen. Die größten privaten Krankenhausketten (Helios/Fresenius, Asklepius, Sanos) gehören i.d.R. börsennotierten Konzernen, u.a. aus dem Gesundheitssektor. Allerdings achten auch diese auf möglichst hohe Renditen zugunsten ihrer Aktionäre, auch wenn Private Equity noch eine kleinere Rolle spielt. Die Erlaubnis, Gewinne machen zu dürfen, löste seit den 1990er Jahren einen Privatisierungsschub im Gesundheitssektor aus. Bis dahin wirtschafteten Krankenhäuser nach dem Prinzip der Kostendeckung. Die allgemeine Einführung von diagnosebezogenen Fallpauschalen eröffnete weitere Gewinnchancen für private Träger und Gewinnzwang für öffentliche Häuser. Verluste führen über kurz oder lang zu Schließungen. Gewinnträchtig sind vor allem aufwendige Behandlungen; hierauf spezialisieren sich gern die Privaten. Erhaltende Behandlungen und Grundversorgung (u.a. Mutter- und Kindgesundheit) werden schlecht vergütet; einen Großteil davon leisten öffentliche Kliniken. Auch durch Personaleinsparung und Auslagerung von Aufgaben an externe Dienstleister lassen sich Gewinne generieren. Immer mehr PatientInnen werden von immer weniger Pflegekräften versorgt.[18] Hier besteht die Lösung weniger in einer Beendigung der Finanzialisierung als vielmehr in der Reform der Krankenhausfinanzierung (Fallpauschalen) – womit sich dieser Antrag nicht befasst. Die Bundesregierung hat das Problem erkannt und gerade die fallorientierte Bezahlung neu gewichtet sowie eine Bereitstellungspauschale eingeführt, was als Schritt in die richtige Richtung gewertet werden kann.

Beispiel 3: Wohnen – Aktionär*in kommt vor Mieter*in

Bezahlbarer Wohnraum - vor allem in Ballungszentren - ist zu einer der großen sozialen Fragen dieses Jahrhunderts geworden. Große Teile des Wohnungsmarkts waren früher nicht vom Auf und Ab der Finanzmärkte betroffen. Aber durch den Einzug einer Finanzmarktlogik und den Interessen der Anteilseigner*innen werden sie mehr und mehr zum Anlageprodukt. Zwischen 2009 und 2020 ist das jährliche Volumen der von Finanzunternehmen gekauften Mietwohnungen in Europa um mehr als 700 Prozent auf über 60 Milliarden Euro gestiegen. [19]

Entgegen der öffentlichen Selbstdarstellung machen finanzialisierte Wohnungsunternehmen ihr Geld nicht, indem sie neue Wohnungen bauen. Der Neubau bezahlbarer Wohnungen war nie der Fokus ihrer Geschäftsmodelle. In der aktuellen Wohnungs- und Immobilienkrise zeigt sich das besonders deutlich.

[16] Die NGO Finanzwende hat 2023 eine Studie mit konkreten Fallbeispielen in diesem Bereich veröffentlicht. https://www.finanzwende-recherche.de/wp-content/uploads/Profite-vor-Patientenwohl_Private-Equity-Beteiligungen-an-Arztpraxen-in-Deutschland.pdf

[17] https://www.kvb.de/fileadmin/kvb/Ueber-uns/Gesundheitspolitik/Gutachten/IAT-Gutachten-Finazinvestoren-Aktivitaeten-ambulante-Versorgung-Bayern-2020.pdf

[18] GiB TAZ-Beilage 12.3.2021 „Von der Krankenhausbehandlung zum Profitzentrum“

[19] https://www.finanzwende-recherche.de/wp-content/uploads/Immobilien_Report_20231107-1.pdf

Die Geschäftsberichte von Vonovia, LEG und Co. geben Aufschluss über Kostendruck und die Priorisierung von Aktionärsinteressen über Mieterinteressen – mitten in der aktuellen Wohnungs- und Immobilienkrise und immer dort, wo Wohnraum knapp ist: in den Städten Deutschlands. Eine Zahl illustriert die Folge dieser Geschäftspraktiken besonders gut: die Abschöpfungsquote. Durchschnittlich 41 Prozent der Miete 2021 ging als Gewinn an die Aktionär*innen der von der Finanzwende untersuchten Unternehmen. [20]

Die erhöhten Aktivitäten professioneller Anleger*innen haben einen signifikanten Einfluss auf die Preisentwicklung auf dem Wohnimmobilienmarkt. In Regionen wie Berlin, in denen diese Anleger*innen aktiver sind, steigen die Immobilienpreise in der Regel schneller. Rund die Hälfte der Menschen in Deutschland wohnt zur Miete, eine wachsende Anzahl in finanzialisierten Wohnungen. Gerade in Großstädten, in denen der Wohnraummangel und die Preise schnell steigen, sind börsennotierte Unternehmen wie Vonovia und die TAG Immobilien AG immer präsenter und beeinflussen den Markt. Ihr Geschäftsmodell orientiert sich am Shareholder Value: Aktionärsinteressen und eine kurzfristige, hohe Rendite sind wegweisend. Diese Ausrichtung hat Konsequenzen für die Bewirtschaftung der gekauften Wohnungen. Die Mieter*innen werden oft schlecht betreut und bekommen statt notwendiger Instandhaltung oft nur teure Modernisierungen, die auf die Miete umgelegt werden. Insourcing von Handwerks- und Modernisierungsmaßnahmen ermöglicht maximale Gewinnsteigerung. Zudem sitzen sie oft in Schattenfinanzzentren wie Luxemburg, um Steuern in Deutschland zu vermeiden.

Die Finanzialisierung von Wohnraum hat auch Auswirkungen auf die Preise von Bodenflächen: Je höher die Nachfrage nach Immobilien und je mehr Käufer mitbieten, desto höher steigen die Preise. Eine Untersuchung der Europäischen Zentralbank (EZB) zeigt, dass die Aktivitäten institutioneller Anleger*innen einen signifikanten Einfluss auf die Preisentwicklung auf dem Wohnimmobilienmarkt haben. Es gibt starke Indizien, dass sich diese Flucht ins Betongold auch auf die Baulandpreise auswirkt. So hat sich der Preis für Bauland in München von 1950 bis 2015 um das knapp 400-fache erhöht und macht beim Wohnungsbau oder -kauf heute z.B. in München oft 80 Prozent der Gesamtkosten aus.

Bisherige Regulierungen greifen zu kurz

Das Problem ist erkannt und es gab bereits einige regulatorische Ansätze, die zwar manche Fehlentwicklung eindämmen konnten, jedoch insgesamt zu kurz griffen, um eine grundlegende Kehrtwende oder neue Weichenstellungen zu bewerkstelligen.[21] Bisher fehlt jedoch ein Ansatz, der das Problem an der Wurzel adressiert, nämliche bei der übersteigerten Renditeerwartung der Finanzakteure. Zweitens besteht bei vielen Regulierungsansätzen die Gefahr, dass sie auch Unternehmer*innen einschränken, die nicht das Problem sind, weil sie mit langfristigem („geduldigem“) Kapital und mäßiger Gewinnerwartung auf dem Markt mit niedrigem Risiko tätig sein wollen.

Der Stromsektor macht es vor: Die Bundesnetzagentur reguliert die Stromnetzbetreiber durch eine Deckelung der Eigenkapitalrendite des Unternehmens und damit letztendlich den Gewinn. Dafür macht sie alle 5 Jahre komplexe Kostenanalysen, schätzt den Investitionsbedarf und bestimmt eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals. Das Ergebnis soll dann grundsätzlich für 5 Jahre gelten. Im Alltag ergibt sich aus dieser Obergrenze ein zulässiger Preis, den der Netzbetreiber in Rechnung stellen kann. [22] Das funktioniert hier, weil es im Grunde nur eine homogene Leistung mit einem Preis gibt, nämlich Strom. Allerdings ist das Verfahren sehr aufwendig. Von daher fordern wir für die sozialen Sektoren der Daseinsvorsorge auch keine Gewinndeckelung, sondern „lediglich“ einen Gewinnausschüttungsdeckel.

[20] https://www.finanzwende-recherche.de/unsere-themen/finanzialisierung/rendite-mit-der-miete-finanzmarkte-und-die-wohnungskrise-in-deutschland/

[21] Finanzwende Diskussionspapier: der Ausschüttungsdeckel, November 2023

[22] https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/20230607_Eckpunkte_EKZ.html#:~:text=F%C3%BCr%20den%20Anlagenbestand%20bleibt%20der,vor%20einer%20ungerechtfertigt%20hohen%20Belastung.