

## SCHUTZ KRITISCHER INFRASTRUKTUR WIE PRIVATE KAPITALINTERESSEN UNSERE KRITISCHE INFRASTRUKTUR UNTERWANDERN

Von  
**Leonhard Plank,**  
**Hans Volmary** und  
**Manfred Krenn**

In den letzten Jahren haben internationale Konzerne und Finanzinvestoren immer mehr Bereiche der sozialen Infrastruktur vereinnahmt. In Österreich geht diese Entwicklung bislang vor allem schleichend voran. Ihre profitmaximierenden Geschäftsmodelle – u.a. Gewinnabschöpfung, Steuervermeidung, „cherry-picking“ bzw. gewinnbringende Risikoauslese – gefährden das Gemeinwohl und die Stabilität von Wirtschaft und Gesellschaft. Deshalb müssen Schutzvorkehrungen verstärkt werden.

Der Versorgungsbedarf in der Pflege, der Gesundheit sowie im Wohnungswesen steigt. Damit gerät diese kritische Infrastruktur ins Visier profitorientierter Investoren. Dass sie in die überwiegend öffentlich getragenen Bereiche drängen, sollte unsere Skepsis wecken. Denn ihre Geschäftsmodelle bergen erhebliche Risiken und Nebenwirkungen – vor allem für die Beschäftigten und jene, die auf diese lebensnotwendigen Dienstleistungen angewiesen sind.

### Shareholder: Interesse an Profit, nicht am Gemeinwohl

**Private Investoren wittern bei den Themen Wohnen, Gesundheit und Pflege das große Geschäft.**

Während viele ihren Alltag immer schwerer bestreiten können, wittern andere das große Geschäft mit Wohnen, Gesundheit und Pflege: In den letzten Jahren sind börsennotierte Konzerne wie Vonovia (Wohnen), Fresenius (Gesundheit) oder Orpea (Pflege) sowie Finanzinvestoren (z.B. Private Equity Fonds, Pensionsfonds, Versicherungen) in Bereichen der kritischen sozialen Infrastruktur im Vormarsch.<sup>1</sup> Sie versprechen sich dadurch stabile Renditen bei einem weitgehend von der öffentlichen Hand gestützten, risikolosen Geschäft. Dabei veranlassen sie privates Kapital über unterschiedliche Wege u.a. in der Errichtung und dem Betrieb von Pflegeheimen, Facharztpraxen, Medizinischen Versorgungszentren sowie Studierendenheimen und im sozialen Wohnbau. Statt auf die Steigerung des

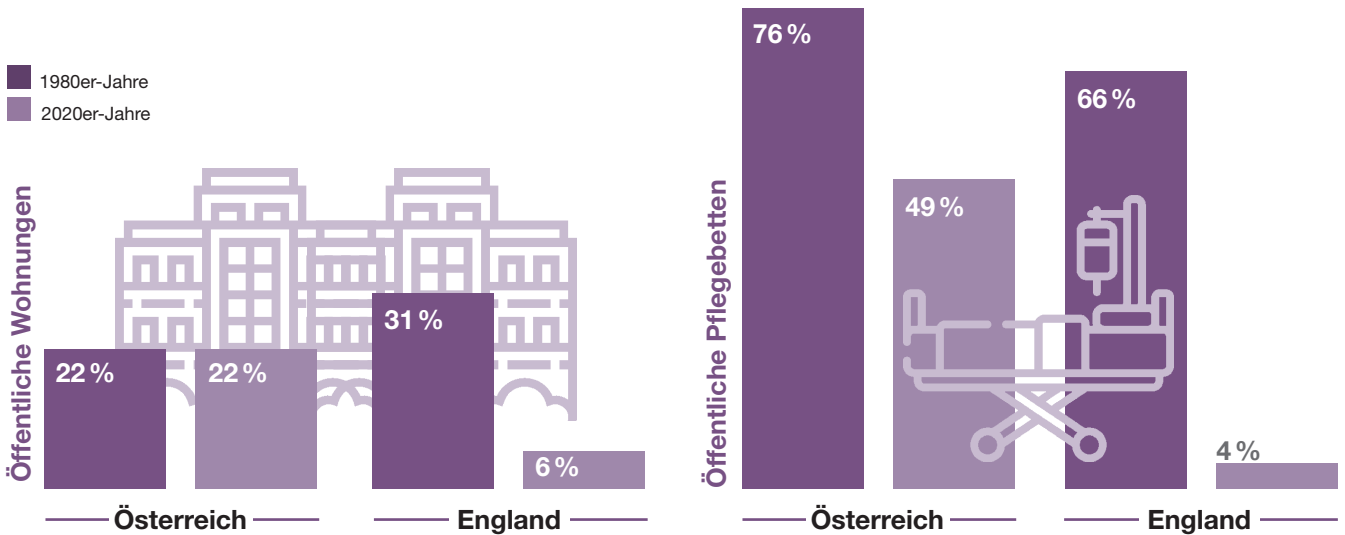
Gemeinwohls zielen ihre Geschäftsmodelle auf die Maximierung des sogenannten „Shareholder-Values“: Vorrangiges Ziel ist es, das Kapital der Investoren zu vermehren. Besonders deutlich zeigt sich das in der stationären Altenpflege: Hier haben die 25 größten shareholderorientierten Investoren ihre Bettenkapazität in Europa seit 2017 um mehr als ein Fünftel auf geschätzt 455.000 Betten erhöht.<sup>2</sup>

### Rückzug der öffentlichen Hand

Dieses Vordringen von privaten Shareholderinteressen erfolgte parallel zum Rückzug der öffentlichen Hand aus diesen (über) lebensnotwendigen Versorgungsbereichen. Österreich ist von einer neoliberalen Demontage der kritischen Bereiche der Daseins- und Krisenvorsorge wie in anderen Ländern bisher vergleichsweise verschont geblieben. Gleichzeitig schreiten diese Entwicklungen aber schleichend voran. Exemplarisch zeigt sich dies im Vergleich mit England, wo seit den 1980er Jahren sämtliche Regierungen – in unterschiedlichen Konstellationen – künstlich Märkte konstruiert und damit gewinnorientierten Akteuren den Teppich ausgerollt haben.

Von zwei Drittel auf knapp 4 Prozent: So stark ist in England der Anteil öffentlicher Betten in der stationären Altenpflege seit den 1980er Jahren gefallen. Auch in

## Schutz kritischer Infrastruktur: Wie private Kapitalinteressen unsere kritische Infrastruktur unterwandern

**Wohnungen und Pflegebetten:** Anteil der öffentlichen Hand in England und Österreich im Vergleich


Quelle: L. Plank et al. (2023), eigene Darstellung

**Die öffentliche Hand hat den Boden für Privatisierungen aufbereitet und sich in Ländern wie Großbritannien aus wichtigen Versorgungsbereichen zurückgezogen.**

Österreich ist er, wenngleich in geringem Ausmaß, gesunken: von mehr als drei Viertel Mitte der 1980er Jahre auf weniger als die Hälfte. Im Bereich der englischen Wohnraumversorgung schrumpfte der Anteil öffentlicher Wohnungen von mehr als 30 Prozent zu Beginn der 1980er Jahre auf 6 Prozent im Jahr 2020. Im Unterschied dazu blieb der Anteil öffentlicher Wohnbestände in Österreich bei rund 22 Prozent stabil. Im Gesundheitsbereich ist der Anteil der öffentlichen Spitalsbetten in Österreich von rund drei Viertel Ende der 1980er Jahre auf etwa zwei Drittel gesunken. In England gibt es keine offiziellen, nach Trägern differenzierten Angaben zur Entwicklung der Spitalsbetten. Allerdings weisen verschiedenen Studien und Berichte auf die zunehmende Bedeutung von unterschiedlichen Beteiligungen (z.B. Outsourcing, Public Private Partnerships) gewinnorientierter Investoren am steuerfinanzierten NHS hin.

### Politik rollte den Teppich aus

Diese Entwicklungen fallen nicht vom Himmel. Im Zuge neoliberaler „Reformen“ wur-

den seit den 1980er Jahren Wirtschaft, Staat und Gesellschaft zunehmend marktorientiert umstrukturiert. Als Teil eines größeren ideologischen Programms war manches davon geplant und offensichtlich. Dazu gehört die staatlich subventionierte Wohnungsprivatisierung an frühere Mieter:innen unter der konservativen britischen Premierministerin Thatcher zu Beginn der 1980er Jahre. Ein anderes Beispiel sind die Spitalsprivatisierungen unter Rot-Grün in Deutschland um die Jahrtausendwende.

Andere politische Maßnahmen wirkten eher schleichend, etwa die Unterfinanzierung kommunaler Pflege in England, die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland oder die Mietrechtsliberalisierungen in Österreich. Manchmal öffneten sich „Gelegenheitsfenster“ für gewinnorientierte Investoren auch dort, wo die Politik dies gar nicht explizit beabsichtigt hatte. So etwa im Rahmen der Medizinischen Versorgungszentren, die in den vergangenen Jahren zum Einfallstor für Private Equity Investoren in Deutschland wurden.

## Schutz kritischer Infrastruktur: Wie private Kapitalinteressen unsere kritische Infrastruktur unterwandern

**Shareholder-orientierte Geschäftsmodelle führen häufig zu einem ungleichen Zugang und ungleicher Leistbarkeit von Gemeinwohldiensten, die Kosten für diese Dienstleistungen steigen und es fehlt an Transparenz und der nötigen Kontrolle bei diesen Diensten.**

### Die Risiken für das Gemeinwohl

Mit dem Ausbreiten von shareholderorientierten Investoren halten auch deren Strategien und Geschäftsmodelle Einzug. Ihre oft wertextraktiven Geschäftsmodelle, die regelmäßig Gewinnabschöpfung, Steuervermeidung und „cherry-picking“ beinhalten, bergen aus Sicht einer gemeinwohlorientierten Risikobewertung zahlreiche Gefahren. Sie reichen von einem Mangel an leistbaren Angeboten über erhöhte Preisen hin zu fehlender Transparenz und Kontrolle. Auch die höhere Krisenanfälligkeit, die Gefahr einer schlechteren Versorgungsqualität bzw. von schlechteren Arbeitsbedingungen werden in den üblichen Diskursen gerne übersehen.

Was droht in der Praxis, wenn shareholderorientierte Geschäftsmodelle die kritische sozialen Infrastruktur unterwandern? Das zeigen die bisherigen Erfahrungen:

### ■ Ungleicher Zugang und Leistbarkeit:

Gesundheit und Pflege sollten universell zugänglich, leistbar und qualitativ sein. Das halten auch die europäischen Verträge fest. Shareholder-Geschäftsmodelle erhöhen hingegen das Risiko eines ungleichen Zugangs. Außerdem besteht die Gefahr einer räumlichen Konzentration gewinnträchtiger Dienstleistungen in einkommensstarken Regionen, während strukturschwache Gebiete unterversorgt werden. Ein aktuelles Beispiel für dieses „cherry-picking“ sind die von Finanzinvestoren geführten Medizinische Versorgungszentren (MVZ) in Deutschland. Eine aktuelle Untersuchung zeigt, dass die investorengeführten zahnmedizinischen MVZs sich ausgerechnet in einkommensstarken Regionen ansiedeln, wo die Zahnarzt-dichte ohnehin bereits hoch ist.<sup>3</sup>

## Kurswechsel

Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen  
www.kurswechsel.at

Einzelheft: € 12,—      Bestellung an: Sonderzahl Verlag  
Normalabonnement: € 29,—      Tel.: (0043-1) 586 80 70  
StudentInnenabonnement: € 18,—      E-Mail: verlag@sonderzahl.at  
Auslandsabonnement: € 36,—      www.sonderzahl.at



#### HEFT 1: Brennpunkte aktueller Krisenpolitik

Die Politik hat derzeit mit vielen großen Herausforderungen gleichzeitig zu kämpfen. Welche Chancen und welche Probleme liegen in den offiziellen Krisenantworten? Mit Beiträgen von Annamaria Simonazzi, Marica Frangakis u. a.

#### HEFT 2: Sozialstaat Österreich: Im Umbruch?

In den verschiedenen Feldern staatlicher Sozialpolitik wurde in weitreichender Form auf die krisenhaften Entwicklungen der letzten Jahre (Pandemie, Energiekrise, Inflation usw.) reagiert. Was bedeutet das perspektivisch für die Zukunft des österreichischen Wohlfahrtsstaates? Überwiegt Kontinuität oder Wandel – oder kommt es gar zu radikalen Brüchen? Mit Beiträgen von Emmerich Tálós, Bettina Leibetseder u. a.

#### HEFT 3: Zwischen Deglobalisierung und Geoökonomie

Die Vielfachkrise erschüttert die Weltwirtschaft und macht bisherige Globalisierungspolitik zum Auslaufmodell. Wie wirken sich die verschärften Konflikte um geostrategische Interessen und neue außenwirtschaftliche Prioritäten aus? Wohin führen die Rufe nach mehr Versorgungssicherheit, Resilienz oder auch strategischer Autonomie? Welche Räume eröffnen sie für Alternativen? Mit Beiträgen von Joachim Becker, Miriam Frauenlob, Oliver Prausmüller u. a.

#### HEFT 4: Feministische Ökonomie – progressive Krisenantworten?

Neben einer Standortbestimmung der Feministischen Ökonomie in Österreich und darüber hinaus, werden die aktuellen Krisen aus einem feministischen Blickwinkel diskutiert. Welche ökonomischen Auswirkungen haben diese Krisen auf Frauen bzw. die Geschlechterverhältnisse? Und welche Maßnahmen und welches strukturelle Umdenken sind nun (mehr denn je) notwendig?

## Kritik im Abo

**In Österreich muss unter anderem die Gemeinnützigkeit bei Pflegedienstleistungen verbessert werden, Shareholderinteressen zurückgedrängt und Investitionen der öffentlichen Hand gestärkt werden.**

■ **Mehr statt weniger Kosten:** Private arbeiten effizienter und sparsamer? Nicht in der kritischen sozialen Infrastruktur. Mehr als ein Viertel der Einnahmen fließen bei großen internationalen Pflegekonzernen wie Orpea oder Private Equity geführten Pflegeketten als leistungsloses Einkommen an Kapitalgeber bzw. Eigentümer von Pflegeheimen.<sup>4</sup> Möglich wird das durch sogenanntes Financial Engineering (z.B. überhöhte Miet- oder Kreditzahlungen) und die Nutzung von Steuersümpfen und Schattenfinanzplätzen. Letztere spielen auch bei „Public Private Partnerships“ von Spitälern in England eine wesentliche Rolle. Hier entpuppte sich die kurzfristige Entlastung der öffentlichen Haushalte als langfristig teures Unterfangen, aus dem global orientierte Infrastrukturfonds Kapital schlagen.<sup>5</sup>

■ **Fehlende Transparenz und Kontrolle:** Die wertextraktiven Geschäftsmodellen funktionieren mit komplexen, transnationalen Unternehmensstrukturen. Diese stellen ein Transparenz- und Kontrollrisiko dar. Gerät ein Unternehmen in Schieflage, wird das nur beschränkt oder zu spät für die öffentliche Hand sichtbar. Das gefährdet die stabile, alltägliche Leistungserbringung, wie etwa bei den Insolvenzen großer Pflegeketten in England.

### Was in Österreich zu tun ist

Um Entwicklungen wie in England oder teilweise auch Deutschland zu verhindern und die Gemeinwohlorientierung der kritischen sozialen Infrastruktur sicherzustellen, sollten bestehenden Instrumente in Österreich angepasst und erweitert werden. Dazu zählen insbesondere:

→ **Gemeinnützigkeit stärken:** Die bestehenden Regelungen zur Gemeinnützig-

keit etwa in der Pflege haben Verbesserungsbedarf und könnten nach dem Vorbild der Wohnungsgemeinnützigkeit mit ihren Prinzipien (Vermögensbindung, Kostendeckung, Gewinnbeschränkung) umfassender geschützt werden.<sup>6</sup>

→ **Shareholderinteressen zurückdrängen/ Investoren abwehren:** Ähnlich wie bei der Regelung von Primärversorgungszentren, wo Finanzinvestoren vorausschauend ferngehalten wurden, könnte man auch für andere Bereiche einen Schutzschirm überlegen. Im Wohnungsbereich steigt die Zahl von Moratorien und Abwehrmaßnahmen gegenüber ausländischen Investoren<sup>7</sup> und in der Stadt Berlin wird an der rechtsstaatskonformen Enteignung großer Wohnkonzerne gearbeitet.<sup>8</sup>

→ **Investitionskontrolle mit Biss/Ausbau von Investment screenings:** Das bestehende, stark auf geopolitische Sicherheitsrisiken ausgerichtete Investment screening sollte zusätzlich Risiken für das Gemeinwohl einbeziehen. Anknüpfungspunkte dazu liegen etwa im Kanadischen Investment Screening, wo der werbende Investor den Netto-Nutzen seiner Investition für Kanada darlegen muss.<sup>9</sup>

→ **Investitionsoffensive durch die öffentliche Hand:** Die Erneuerung und Weiterentwicklung des Immobilienbestands durch gemeinwohlorientierte Akteure würde den risikoreichen, schuldenfinanzierten Expansionsstrategien von gewinnorientierten Investoren das Wasser abgraben. Gleichzeitig hat die öffentliche Hand bessere Konditionen auf den Kapitalmärkten und kann entsprechend günstiger bauen. Schließlich könnte der öffentliche Sektor auch wieder selbst stärker direkt als Dienstleister in Erscheinung treten.

Beispielsweise indem die ÖGK den notwendigen Ausbau der Primärversorgung in die Hand nimmt oder die Gemeinden gemeinsam mit anderen die Kommunalisierung von Pflegeheimen wie zuletzt in Norwegen oder Südkorea vorantreiben.<sup>10</sup>

### Vier Schritte von der Shareholder- zur Gemeinwohlorientierung

Um Entwicklungen wie in England oder teilweise auch in Deutschland zu verhindern und eine gemeinwohlorientierte Bereitstellung sicherzustellen, sollten bestehende Instrumente in Österreich angepasst und erweitert werden. Dazu zählen insbesondere:

- **Gemeinnützigkeit stärken**
- **Profitinteressen zurückdrängen**
- **Investitionskontrolle mit Biss**
- **Investitionsoffensive durch die öffentliche Hand**

Die zahlreichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts kann nur ein widerstandsfähiger Sozialstaat bewältigen.<sup>11</sup> Die öffentliche Hand muss wieder mehr Verantwortung für die Bereitstellung, Finanzierung und Regulierung der kritischen (sozialen) Infrastruktur übernehmen, statt wie in der Vergangenheit die Verantwortung abzuschieben und

### Zum Nachlesen

Leonhard Plank,  
Hans Volmary,  
Manfred Krenn und  
Wolfgang Blaas

### Shareholderorientierte transnationale Investoren in der kritischen sozialen Infrastruktur

Die Studie ist unter folgendem Link abrufbar: [↗ https://shorturl.at/frPQZ](https://shorturl.at/frPQZ)



Kosten abzuwälzen. Ansonsten droht eine Fortsetzung der Bereicherung aus öffentlich gespeisten Systemen, die vorrangig auf dem Rücken der Leistungsträgerinnen des Alltagslebens stattfindet.<sup>12</sup>

**Leonhard Plank**, Senior Scientist am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik an der TU Wien, [leonhard.plank@tuwien.ac.at](mailto:leonhard.plank@tuwien.ac.at)

**Hans Volmary**, Projektmitarbeiter am Institut für Multilevel Governance and Development an der Wirtschaftsuniversität Wien [hans.volmary@wu.ac.at](mailto:hans.volmary@wu.ac.at)

**Manfred Krenn**, Arbeitssoziologe, Senior Reseacher bei der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA), [krenn@diskurs-wissenschaftsnetz.at](mailto:krenn@diskurs-wissenschaftsnetz.at)

Dieser Text wurde im Arbeit & Wirtschaft-Blog am 23. März 2023 erstveröffentlicht.<sup>13</sup>

- 
- 1 Vgl. A&W-Blog [Goldene Zeiten fürs Geschäft mit kritischer sozialer Infrastruktur? - A&W \(awblog.at\)](#), abgerufen am 19. Mai 2023.
  - 2 Vgl. Investigate Europe, [Graues Gold — Das Milliarden-Geschäft mit der Altenpflege \(investigate-europe.eu\)](#), abgerufen am 19. Mai 2023.
  - 3 Vgl. IGES Institut, <https://www.kzbv.de/gutachten-z-mvz-iges-2020-10-web.download.60f6a51d58a8778fab5ff3e9a52a452c.pdf>, abgerufen am 19. Mai 2023.
  - 4 Vgl. [Statistics in biology \(lancs.ac.uk\)](#), abgerufen am 19. Mai 2023.
  - 5 Vgl. European Strategy Services Unit, [Microsoft Word - Financial commodification public infrastructure.docx \(european-services-strategy.org.uk\)](#), abgerufen am 19. Mai 2023.
  - 6 Vgl. Der Standard, [Gemeinnütziger Wohnbau: In Intelligenz investieren statt wertvolle Substanz abreißen - Debatten - derStandard.at - Diskurs](#), abgerufen am 19. Mai 2023.
  - 7 Vgl. The New York Times, [Do You Want to Buy a House in Canada? Not So Fast. - The New York Times \(nytimes.com\)](#), abgerufen am 19. Mai 2023.
  - 8 Vgl. [Deutsche Wohnen & Co Enteignen - Startseite \(dwenteignen.de\)](#), abgerufen am 19. Mai 2023.
  - 9 Vgl. [Investment Canada Act](#), abgerufen am 19. Mai 2023.
  - 10 Vgl. [Municipalisation of Care Service Providers in South Korea - PSI - The global union federation of workers in public services](#), abgerufen am 19. Mai 2023.
  - 11 Vgl. [So muss Sozialstaat | Arbeiterkammer Wien](#), abgerufen am 19. Mai 2023.
  - 12 Vgl. [Die LeistungsträgerInnen des Alltagslebens aufwerten - A&W-Blog \(awblog.at\)](#), abgerufen am 19. Mai 2023.
  - 13 Vgl. [Privatisierung kritischer Infrastruktur - Arbeit&Wirtschaft Blog \(awblog.at\)](#), abgerufen am 19. Mai 2023.



## BESTELLEN!

Unter  
<https://wien.arbeiterkammer.at/Newsletter.html>

können Sie den EU-Infobrief  
kostenlos bestellen.

# infobrief eu & international: EUROPA UND INTERNATIONALES IN KRITISCHER UND SOZIALER PERSPEKTIVE

**Der EU-Infobrief erscheint 4x jährlich im digitalen Format und liefert eine kritische Analyse der Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene.** Die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK-Wien fokussiert dabei Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Anspruch ist nicht nur die Prozesse in den europäischen Institutionen zu beschreiben, sondern auch Ansätze zur Überwindung des Neoliberalismus zu entwickeln. Kurze Artikel informieren in prägnanter Form über aktuelle Themen. Langbeiträge geben den Raum für grundlegende Analysen, Buchbesprechungen bieten eine kritische Übersicht einschlägiger Publikationen.