

# Wer finanziert die Pflege?

Pflegefinanzierung in Österreich aus kommunaler Perspektive von [Manuel Köfel](#)



Die Pflegefinanzierung brachte die österreichischen Gemeinden an die Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit. Der zunächst bis 2014 befristete [Pflegefonds](#) führt zu einer wesentlichen Entlastung. Doch wer finanziert die Pflege, wenn der Pflegefonds ausläuft?

Zumindest seit 2005 steigen die Transferzahlungen, die die Gemeinden an die Sozialhilfeträger zu leisten haben, deutlich stärker, als die wesentlichen Einnahmenpositionen der Gemeinden. Dabei machen die Transferzahlungen im Durchschnitt der österreichischen Gemeinden ca. ein Viertel der laufenden Ausgaben aus. Durch ihr starkes Wachstum in den vergangenen Jahren wurden sie immer mehr zur Belastung der Gemeindehaushalte. Abbildung 1 zeigt, dass die Transferzahlungen im Zeitraum 2005 bis 2010 um zirka 30% gestiegen, während die Ertragsanteile lediglich um 15% gewachsen sind. Somit hat sich ein Viertel der Ausgaben der Gemeinden fast doppelt so dynamisch entwickelt, wie die wesentlichen Einnahmen der Gemeinden. Mittlerweile werden fast zwei Drittel der Ertragsanteileinnahmen der Gemeinden für Transfers an Träger des öffentlichen Rechts benötigt. Dass sich dadurch eine Finanzierungslücke im Gemeindehaushalt ergibt, die von Jahr zu Jahr größer wird, ist augenscheinlich.

## Gemeinden an der Grenze der finanziellen Leistungsfähigkeit

Besonders stark sind die Transferzahlungen für den Sozialbereich gestiegen (in den letzten 5 Jahren um mehr als 50% und damit um 10% p.a.). Eine wesentliche Ursache dafür sind die steigenden Anforderungen in der

Pflegefinanzierung. Budgettechnisch wird die Pflegefinanzierung im Rahmen der Sozialhilfe abgebildet. Die Sozialhilfe kommt dann zum Tragen, wenn die Versorgung von Pflegebedürftigen nicht aus den Mitteln des Pflegegeldes bzw. aus Eigenmitteln der zu Pflegenden (etwa aus der Pension) finanzierbar ist. Dann unterstützt der Staat die Pflegebedürftigen im Rahmen der Sozialhilfe.

Man kann davon ausgehen, dass in den letzten Jahren in immer mehr Fällen eine solche staatliche Unterstützung bei der Pflegefinanzierung nötig war. Dies hat einerseits mit der steigenden Nachfrage nach Pflege zu tun, die sich beispielsweise aus der demografischen Entwicklung ergibt. Andererseits hat auch das Pflegegeld an Kaufkraft verloren. Da das Pflegegeld während seiner ganzen Existenz kaum wertgesichert wurde, konnte man praktisch jedes Jahr weniger Pflegeleistungen durch das Pflegegeld finanzieren. Die entstehende Finanzierungslücke muss im Rahmen der Sozialhilfe bedeckt werden, da davon auszugehen ist, dass der Wohlstand der Pflegebedürftigen in diesem Zeitraum ebenfalls nicht überdurchschnittlich stark gewachsen ist. Die weitestgehende Abschaffung des Pflegeregresses (die Pflicht von Kindern für die Pflegekosten ihrer Eltern aufzukommen) hat die Finanzierungslücke noch größer werden lassen.<sup>1</sup>

Steigende Sozialhilfeausgaben betreffen in erster Linie die Länder. Schließlich ist die Sozialhilfe im wesentlichen Landesaufgabe (auch wenn die Finanzierung in einigen Bundesländern an Gemeindeverbände ausgelagert wurde). In den Bundesländern gelten allerdings Regelungen, die die

<sup>1</sup> In einzelnen Bundesländern (Steiermark und Kärnten) wurde dieser Regress aufgrund der steigenden finanziellen Belastung der öffentlichen Hand wieder eingeführt.

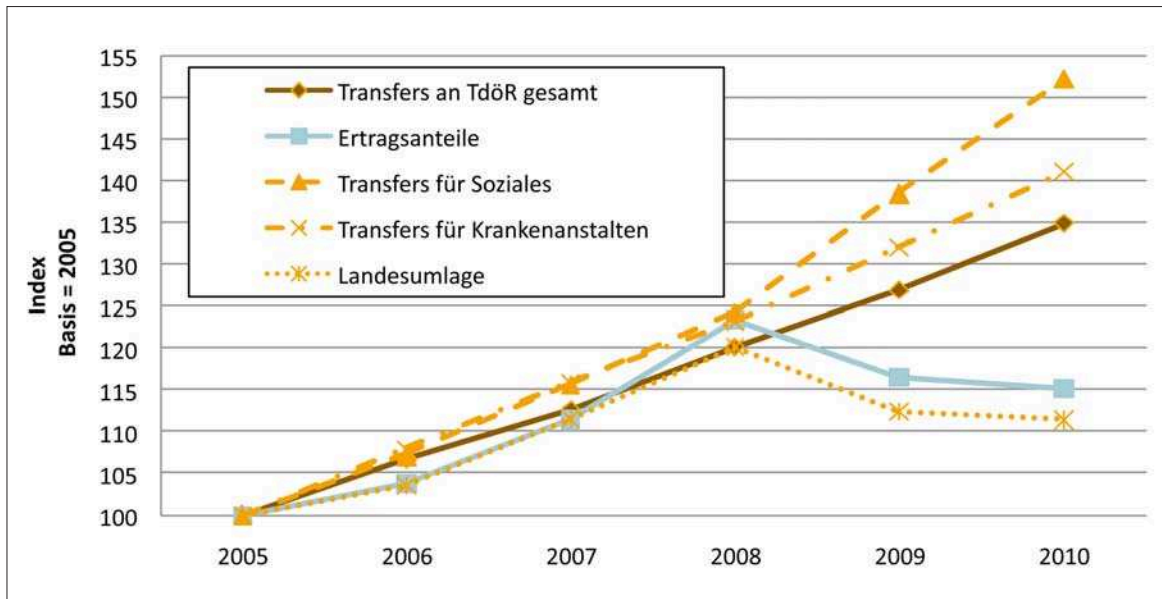


Abb. 1: Transferentwicklung im Vergleich zur Ertragsanteilsentwicklung

Quelle: Statistik Austria: Gemeindegebarung, 2010. KDZ: eigene Darstellung, 2012

Gemeinden verpflichten, sich an der Finanzierung der Nettoausgaben der Länder zu beteiligen. Die genaue Verteilung der Ausgabenlast auf Bundesland und Gemeinden differiert zwischen den Bundesländern. Man kann allerdings vereinfacht davon ausgehen, dass sich die Länder und Gemeinden die entstehenden Kosten der Sozialhilfe 50:50 teilen. Steigen also im Zusammenhang mit der Pflege die Sozialhilfeausgaben, dann sind davon zur Hälfte die Länder und zur Hälfte die Gemeinden betroffen.

**Pflegefonds bedeutet vorübergehende Entlastung**

Im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise (etwa ab 2008/2009) hat sich herausgestellt, dass sowohl die Länder als auch die Gemeinden mit der Finanzierung der steigenden Pflegeausgaben überfordert sind. Da seitens des Bundes aber gleichzeitig keine Bereitschaft bestand das Pflegegeld anzuheben bzw. wertzusichern, wurde der Pflegefonds geschaffen. Der Pflegefonds ist eine budgetäre Verrechnungsstelle. Darin werden Mittel aus dem Bundesbudget (2/3 des Fondsvolumens) sowie aus den Budgets der Länder und Gemeinden (1/3 des Fondsvolumens) zur Finanzierung des notwendigen Leistungsausbaus in der Pflege zur Verfüg-

ung gestellt. Dabei werden die Mittel zunächst an die Länder ausgeschüttet. Sie stellen somit Einnahmen im Sozialbudget der Länder dar, die wiederum die Nettoausgaben verringern, an denen sich, wie zuvor beschrieben, die Gemeinden etwa zur Hälfte beteiligen müssen. Niedrigere Nettoausgaben der Länder im Sozialbereich führen in weiterer Folge also dazu, dass auch die nötigen Umlagen der Gemeinden im Sozialbereich geringer werden. Insofern profitieren sowohl Länder als auch Gemeinden unmittelbar vom Pflegefonds. Zunächst ist unwesentlich, ob die Länder oder Gemeinden direkte Leistungen im Pflegebereich erbringen (etwa eigene Pflegeheime betreiben oder bei den mobilen Diensten aktiv sind). Der Pflegefonds führt also bei den Gemeinden zu sinkender Belastung durch die Sozialhilfeumlage.

**„Der Pflegefonds führt bei den Gemeinden zu sinkender Belastung durch die Sozialhilfeumlage.“**

Die finanziellen Auswirkungen des Pflegefonds werden, gemeinsam mit den Reformbestrebungen der Länder in der Krankenanstaltenfinanzierung, dazu führen, dass 2012 erstmals seit langer Zeit die wesentlichen >

Einnahmenkategorien der Gemeinden (Ertragsanteile, eigene Steuern) wieder stärker steigen als die Transferzahlungen der Gemeinden an die Länder für Soziales und Gesundheit. Die Gemeindefinanzkrise scheint vorerst überwunden.

### **Nachhaltige Finanzierungsstruktur**

Was auf den ersten Blick sehr positiv wirkt, ist durchaus kritisch zu hinterfragen. So sind die Pläne zur Senkung der Kostensteigerungen im Gesundheitswesen zwar ambitioniert, konkrete Maßnahmen sind allerdings nicht bekannt. Gleichzeitig sind die Existenz des Pflegefonds, und damit die finanzielle Unterstützung des Bundes bei der Pflegefinanzierung durch die Länder und Gemeinden im Rahmen der Sozialhilfe, ab 2014 zumindest noch nicht abgesichert.

Selbst wenn wirksame Reformen im Gesundheitswesen umgesetzt und der Pflegefonds nachhaltig verankert werden, ist zunächst nur verhindert, dass die finanziellen Löcher in den kommunalen Haushalten und in den Haushalten der Länder größer werden. Geschlossen sind sie damit noch nicht.

### **„Pflegefinanzierung von der Finanzierung der Sicherung des Lebensunterhalts (Sozialhilfe) trennen, um Transparenz zu erhöhen.“**

Und wenn bei Gesundheits- und Pflegefinanzierung nach 2014 wieder alles so wird, wie es vorher war, konnte höchstens eine kurze Erholungspause erreicht werden. Ohne Pflegefonds und Gesundheitsfinanzierungsreform wird sich die negative finanzielle Entwicklung der Gemeinden ähnlich fortsetzen wie in den Jahren 2009 und 2010: deutlich negativ.

Eine nachhaltige Pflegefinanzierung bei gleichbleibendem Leistungsniveau scheint also nur dann möglich, wenn entweder zusätzliche Mittel zur Pflegefinanzierung zur

Verfügung gestellt werden (z.B. über eine zweckgewidmete Vermögenssteuer oder Pflegeversicherung) oder Einsparungen in anderen Bereichen zu Gunsten der Pflegefinanzierung vorgenommen werden.

### **Transparenz in der Pflegefinanzierung**

Aber wie viele Mittel sind tatsächlich nötig, um das vorhandene Leistungsniveau aufrechtzuerhalten und was ist überhaupt das vorhandene Leistungsniveau? Diese Fragen konnten bis dato nicht präzise beantwortet werden. Die Datenlage im Pflegebereich in Österreich ist verbesserungsbedürftig. Erste Schritte in diese Richtung wurden bzw. werden unternommen. Im Zusammenhang mit der Einführung des Pflegefonds hat das Sozialministerium die Länder verpflichtet, vergleichbare Daten über die im Pflegebereich erbrachten Leistungen zu dokumentieren. Sie werden in eine Pflegestatistik einfließen, die zumindest ermöglichen wird, sich einer Beschreibung des aktuellen Leistungsniveaus anzunähern und dessen Entwicklung zu beobachten.

Doch eine transparente Leistungsstatistik ist nicht genug. Es gilt auch Transparenz in Hinblick darauf zu schaffen, wer die erbrachten Leistungen finanziert. Dies wird insbesondere dadurch erschwert, dass die Pflegefinanzierung im großen Sammelbecken der Sozialausgaben eingegliedert ist, welches auch Ausgaben für die allgemeine Sozialhilfe, die Behindertenhilfe, die Jugendwohlfahrt und andere öffentliche Leistungsbereiche enthält. Dabei deckt die Pflegefinanzierung durchaus originäre Aufgaben der Sozialhilfe, nämlich die Sicherung des Lebensunterhalts, ab. Personen, die in Pflegeheimen betreut werden und deren Heimplätze durch die Sozialhilfe finanziert werden, erhalten in den Heimen sowohl Verpflegung als auch Unterkunft. Dies sind Leistungen, die die Sozialhilfe per Definition sicherstellen soll. In Pflegeheimen betreute Personen erhalten darüber hinaus auch medizinische und pflegerische

Leistungen, die unter Umständen dem Gesundheitswesen eher zugerechnet werden könnten, als dem Sozialwesen.

**Pflege oder Hotel**

Daher wäre es der Transparenz in der Pflegefinanzierung dienlich, wenn man die Finanzierung der Pflege von der Finanzierung der Sozialhilfe im engeren Sinn (Sicherung des Lebensunterhalts) trennt. Jedes Pflegeheim sollte, im Rahmen des Rechnungswesens, in der Lage sein, die Kosten eines Heimplatzes in Pflegekomponente und Hotelkomponente zu trennen.

Mobile Dienste können ebenfalls differenziert den Bereichen Pflege (etwa bei diplomiertem Personal) und Sicherung des Lebensunterhalts (etwa bei Heimhilfen oder Essen auf Rädern) zugeordnet werden. Insofern sollte es keine unüberwindbare Herausforderung darstellen, die Finanzierung dieser unterschiedlichen Leistungskomponenten zu trennen.

Bei den aktuellen Ausgaben im Rahmen der Sozialhilfe kann nicht eindeutig zwischen Ausgaben für die Sicherung des Lebensunterhalts und Ausgaben für die Pflege unterschieden werden. Dies hat den Nachteil, dass wir nicht genau wissen, wie viel Geld tatsächlich für die Pflege verwendet wird, bzw. ob und in welchem Ausmaß die Kosten für die Pflege steigen. Werden die Finanzierungsströme dieser beiden Bereich, wie vorgeschlagen, getrennt, könnte man erstmals sagen, wie hoch die Ausgaben für die Pflege tatsächlich sind. Zusätzlich wäre auch eine transparentere Statistik zu den Sozialhilfeausgaben und SozialhilfeempfängerInnen möglich. Darüber hinaus könnten bundesweite Leistungsstandards für die Pflegeleistung erarbeitet werden, die sicherstellen, dass Pflegebedürftige in allen Bundesländern auf vergleichbarem Niveau versorgt werden. Gleichzeitig könnten regionale Unterschiede



Wer finanziert die Pflege?

*iStockphoto*

bei den Kosten des Lebensunterhaltes (etwa aufgrund unterschiedlicher Mietpreise etc.) erhalten bleiben bzw. transparent gemacht werden.

Außerdem könnte auch die Finanzierung von Pflege und Betreuung deutlicher auf die Gebietskörperschaften ausgeteilt werden. Während Länder und Gemeinden weiterhin die Verantwortung für die Sicherung des Lebensunterhalts übernehmen könnten, könnte der Bund künftig die Kosten für die bundesweit standardisierte Pflege tragen.

**Transparenz als erster Schritt**

Mit einer solchen Trennung von Ausgaben für Pflege und für die Sicherung des Lebensunterhalts ist das Finanzierungsproblem im Pflegebereich noch nicht gelöst. Es müssten noch immer zusätzlich Einnahmen lukriert oder Einsparungen erschlossen werden. Es würde allerdings leichter fallen, Finanzierungsbedarf und Finanzierungsziele sowie die dafür erforderlichen Einsparungen festzulegen. Sind diese bekannt, können konkrete Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele entwickelt und gesetzt werden.



[Kommentar senden](#)