

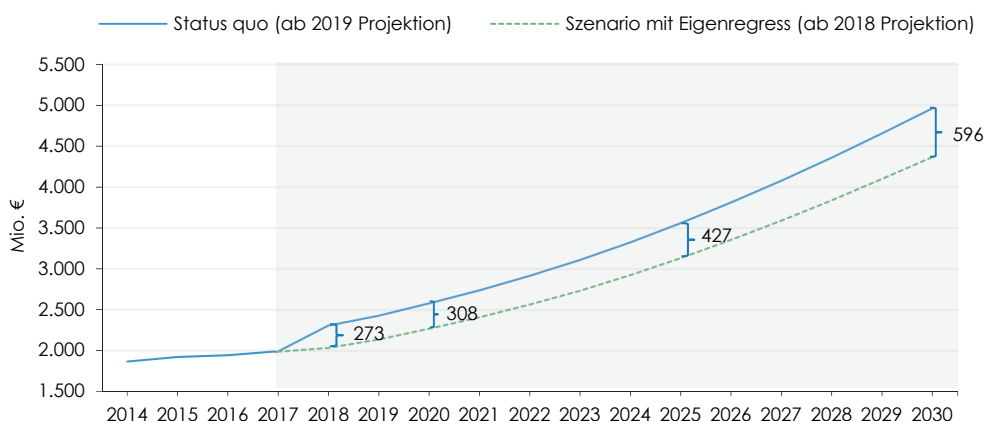
Öffentliche Ausgaben für Pflege nach Abschaffung des Regresses in der stationären Langzeitpflege

Matthias Firgo, Ulrike Famira-Mühlberger

- Die Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege und die künftige jährliche Valorisierung des Pflegegeldes rechtfertigen eine Neubewertung der Ausgabenpfade in der Pflege.
- Projektionen bestätigen frühere WIFO-Studien hinsichtlich der hohen Dynamik der öffentlichen Ausgaben und des steileren Wachstumspfad der Sachleistungen.
- Ab dem Jahr 2023 übersteigen die Ausgaben für Sachleistungen jene für Pflegegeld.
- Insgesamt erhöht sich der öffentliche Aufwand für Geld- und Sachleistungen von 5,1 Mrd. € im Basisjahr 2018 auf 9,1 Mrd. € nominell bzw. 7,5 Mrd. € real im Jahr 2030.
- In einer kontrafaktischen Analyse schätzt das WIFO erstmals die fiskalischen Kosten der Abschaffung des Pflegeregresses.
- Demnach ergab sich 2018 ein Mehraufwand der Länder und Gemeinden von 272,7 Mio. €. Die jährlichen nominellen Mehrausgaben nehmen auf knapp 600 Mio. € im Jahr 2030 zu.

Einschätzung der fiskalischen Kosten der Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege

Projizierte Ausgaben der Länder und Gemeinden, nominell



"Die Abschaffung des Pflegeregresses hatte im Jahr 2018 einen fiskalischen Mehraufwand der Länder und Gemeinden von 272,7 Mio. € zur Folge. Die jährlichen Mehrausgaben steigen bis zum Jahr 2030 auf knapp 600 Mio. €."

Gemäß Vergleichsszenario entstanden den Ländern und Gemeinden im Jahr 2018 aus der Abschaffung des Eigenregresses fiskalische Mehrausgaben in Höhe von 272,7 Mio. € (Q: Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. Ohne Ausgaben für mehrstündige Alltagsbegleitung und Entlastungsdienste).

Öffentliche Ausgaben für Pflege nach Abschaffung des Regresses in der stationären Langzeitpflege

Matthias Firgo, Ulrike Famira-Mühlberger

Öffentliche Ausgaben für Pflege nach Abschaffung des Regresses in der stationären Langzeitpflege

Die Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege und die künftig jährliche Valorisierung des Pflegegeldes machen eine Neubewertung der Ausgabenpfade für Geld- und Sachleistungen in der Pflege notwendig. Die vorliegende Analyse schätzt zudem erstmals den fiskalischen Effekt der Abschaffung des Pflegeregresses auf die öffentlichen Ausgaben. Insgesamt steigt der Aufwand für öffentliche Geld- und Sachleistungen von 5,1 Mrd. € im Jahr 2018 laut Projektionen bis 2030 auf 9,1 Mrd. € nominell bzw. 7,5 Mrd. € zu Preisen von 2018. Die Abschaffung des Pflegeregresses hatte im Jahr 2018 einen fiskalischen Mehraufwand der Länder und Gemeinden von 272,7 Mio. € zur Folge. Er erhöht sich bis zum Jahr 2030 auf knapp 600 Mio. € jährlich.

Public Expenditure on Long-term Care After the Abolition of Asset Recourse in Long-term Inpatient Care

The abolition of asset recourse in inpatient care and the future annual valorisation of cash benefits for long-term care make it necessary to reassess the expenditure paths for cash benefits and benefits in kind. Moreover, the present analysis estimates for the first time the fiscal effect of the abolition of the recourse on public expenditures. In total, public spending on cash and benefits in kind will increase from 5.1 billion € in 2018 to 9.1 billion € in nominal terms or 7.5 billion € at 2018 prices, according to projections for 2030. The abolition of the recourse system led to additional fiscal costs of 272.7 million € by the Länder and municipalities in 2018. The annual additional expenditure will rise to almost 600 million € until 2030.

JEL-Codes: H51, H75, I11, I18 • **Keywords:** Pflege, Pflegeregress, öffentliche Ausgaben, Pflegegeld, Sachleistungen

Dieser Bericht entspricht in weiten Teilen Kapitel 5 der folgenden WIFO-Studie im Auftrag der Verbindungsstelle der Österreichischen Bundesländer: Michael Klien, Hans Pitlik, Matthias Firgo, Ulrike Famira-Mühlberger, Ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich (März 2020, 123 Seiten, 50 €, kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/65854>).

Begutachtung: Simon Loretz • **Wissenschaftliche Assistenz:** Anna Brunner (anna.brunner@wifo.ac.at), Michael Weingärtler (michael.weingaertler@wifo.ac.at) • Abgeschlossen im Februar 2020

Kontakt: Mag. Dr. Matthias Firgo (matthias.firgo@wifo.ac.at), Priv.-Doz. MMag. Dr. Ulrike Famira-Mühlberger, PhD (ulrike.famira-muehlberger@wifo.ac.at)

Die Abschaffung des Pflegeregresses und die künftig jährliche Pflegegeldvalorisierung rechtfertigen eine Neubewertung der Ausgabenpfade.

1. Einleitung

Die demographische Entwicklung der kommenden Jahrzehnte bringt in allen europäischen Ländern eine starke Zunahme der Zahl der Pflegebedürftigen mit sich. Mit der wachsenden Nachfrage sind höhere Kosten für die öffentliche Hand verbunden (*Europäische Kommission, 2018, Famira-Mühlberger et al., 2017, Grossmann – Schuster, 2017*). Studien des WIFO aus der jüngeren Vergangenheit (*Firgo – Famira-Mühlberger, 2014, Url, 2016, Famira-Mühlberger et al., 2017*) projizieren dabei deutlich steilere Ausgabenpfade für die von den Bundesländern und Gemeinden mitfinanzierten Sachleistungen (Pflege- und Betreuungsdienste gemäß Pflegefondsgesetz)¹⁾ als für die Pflegegeldleistungen des Bundes. Dies liegt einerseits an der realen Abwertung der Geldleistungen in der Vergangenheit (*Greifeneder, 2018*), die

in den Projektionen weiter fortgeschrieben wurde, andererseits an der Zunahme der Nachfrage nach Pflegesach- relativ zu Geldleistungen aufgrund des sinkenden Potentials der informellen Angehörigenpflege (zu Details siehe *Famira-Mühlberger – Firgo, 2018*). Zudem dürften die realen Stückkosten der Erbringung von Sachleistungen steigen, weil Lohnabschlüsse über der Inflationsrate zu erwarten sind und der medizinische und pflegerische Betreuungsbedarf mit der demographisch bedingten Alterung der durchschnittlichen Sachleistungsbezieher und -bezieherinnen zunehmen dürfte (*Famira-Mühlberger et al., 2017, Url, 2016*).

Jüngste Veränderungen der Rechtslage rechtfertigen (neben Änderungen der Bevölkerungsprognose) eine Neubewertung

¹⁾ Unter Pflege- und Betreuungsdiensten werden gemäß Pflegefondsgesetz mobile Pflege und Betreuung, stationäre Pflege, teilstationäre Pflege, stationäre Kurz-

zeitpflege, alternative Wohnformen, Case- und Care-Management sowie mehrstündige Alltagsbegleitung und Entlastungsdienste verstanden.

der Ausgabenprojektionen für Bund und Länder. Einerseits wurde im Jahr 2019 eine jährliche Valorisierung des Pflegegeldes – erstmals mit 1. Jänner 2020 – beschlossen. Die jährliche Anpassung folgt dabei dem Anpassungsfaktor für Pensionen (§ 108f ASVG) und beträgt für das Jahr 2020 1,8%. Andererseits wurde im Jahr 2017 mit Wirksamkeit 1. Jänner 2018 der Vermögensregress (Eigenregress) im Bereich der stationären Pflege abgeschafft. Letzteres zieht eine Reihe von potentiellen Änderungen für die öffentlichen Ausgaben im Bereich der Pflege nach sich.

Mit dem Wegfall des Regresses entfallen Einnahmen der Länder und Gemeinden aus Regresszahlungen und von früheren Selbstzahlern, die nunmehr Anreize haben, zum Sozialhilfebezug zu wechseln. Dazu lässt der Entfall des Eigenregresses eine Zunahme der Nachfrage nach stationärer Pflege erwarten, die sich für Personen mit Vermögen gegenüber anderen Pflegeformen nun relativ vergünstigt hat. Diesen Ausgabensteigerungen stehen nachfragedämpfende Effekte in anderen professionellen Pflege- und Betreuungsformen (insbesondere mobile Dienste, 24-Stunden-Betreuung) gegenüber, die aus der relativen Steigerung der Attraktivität der stationären Pflege resultieren. Darüber hinaus sind Arbeitsmarkteffekte zu erwarten, da die stationäre Pflege auch gegenüber der informellen Pflege und Betreuung durch Angehörige an Attraktivität gewinnt, wodurch

sich – ceteris paribus – die Arbeitsmarktbelastung von Personen im erwerbsfähigen Alter erhöhen dürfte, die zuvor informelle Pflege leisteten.

Im Jahr 2018 verständigten sich Bund und Länder auf einen Höchstbetrag von 340 Mio. € für die Abgeltung des Einnahmentfalls infolge der Abschaffung des Eigenregresses durch den Bund. Nach Abrechnung für das Jahr 2018 wurden im Oktober 2019 vom Bund letztlich 295,5 Mio. € an Mehrausgaben anerkannt. Für die Jahre 2019 und 2020 wurden die Kompensationszahlungen des Bundes an die Länder bereits mit jeweils 300 Mio. € festgelegt (*Rechnungshof, 2020*).

In einer umfassenden Studie zu einem Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich (*Klien et al., 2020*) analysierte das WIFO neben einem Update früherer Projektionen der Pflegeausgaben für Geld- und Sachleistungen bis 2030 erstmals die fiskalischen Auswirkungen der Abschaffung des Eigenregresses im Bereich der stationären Pflege und Betreuung. Die dafür notwendigen Daten der Pflegedienstleistungsstatistik für das Jahr 2018 liegen seit Ende 2019 erstmals vor. Die Ergebnisse ermöglichen eine Einschätzung der fiskalischen Mehrkosten für Länder und Gemeinden für das Berichtsjahr 2018 und die folgenden Jahre.

2. Projektionsmethode und Determinanten der künftigen Ausgaben

2.1 Wesentliche Determinanten und Annahmen

Der Aufwand für Pflege- und Betreuungsdienstleistungen hängt von einer Reihe von demographischen und nicht-demographischen Faktoren ab (Abbildung 1). Im Einklang mit früheren Projektionen des WIFO zur Entwicklung von Nachfrage und Aufwand für Geld- und Sachleistungen im Bereich der Pflege werden eine Reihe von Kernannahmen getroffen²⁾:

- Der Anteil der informellen Pflege nimmt (aufgrund des Anstieges der Frauenerwerbsquote, des Rückganges der Haushaltgröße und der relativen Zahl der Personen in Alterskohorten, die den größten Teil der informellen Pflege leisten) gegenüber dem Status quo 2018 jährlich um 0,2 Prozentpunkte ab.
- Die Lebenserwartung in Gesundheit steigt bis 2030 um 1 Jahr. Die Pflegeprävalenz aller Alterskohorten ab 65 Jahren verschiebt sich zwischen dem Basisjahr

2018 und 2030 aliquot ins höhere Alter.

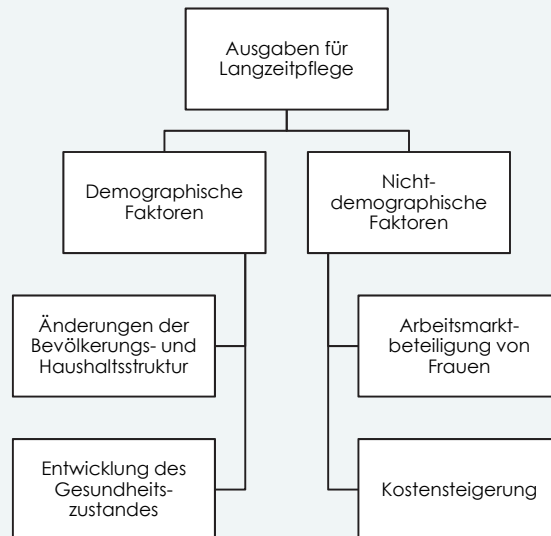
Die Prävalenz der 66-Jährigen im Jahr 2030 entspricht damit jener der 65-Jährigen des Jahres 2018, die der 67-Jährigen 2030 jener der 66-Jährigen 2018 usw.

- Die Annahme einer realen Stückkostensteigerung von 2% pro Jahr für Sachleistungen folgt einerseits aus dem hohen Anteil der Löhne und Gehälter an den Gesamtkosten im Bereich der Pflege. Angesichts des projizierten Personalmangels (*Famira-Mühlberger – Firgo, 2019*) und der jüngsten Debatte über Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich scheinen deutlich überdurchschnittliche Reallohnabschlüsse im Bereich der Pflegedienste in den kommenden Jahren sehr realistisch. Andererseits werden mit dem Anstieg des Anteils der hochaltrigen Pflegebedürftigen die Medikationskosten (*Zweifel – Felder – Meiers, 1999, Rodrig – Wiesemann, 2004*) und der Bedarf an Pflegekräften pro Kopf wahrscheinlich zunehmen.

Die WIFO-Analyse der Pflegeausgaben berücksichtigt analog zu früheren Projektionen demographische und nicht-demographische Determinanten.

²⁾ Ausführliche Darstellungen finden sich in *Urtl (2016)*, *Famira-Mühlberger et al. (2017)* und *Famira-Mühlberger – Firgo (2018)*.

Abbildung 1: **Wesentliche Bestimmungsfaktoren der Ausgaben für die Pflege**



Q: WIFO-Darstellung.

2.2 Projektion der Ausgaben für Geldleistungen

Die langfristige Projektion der Ausgaben für Pflegegeld und 24-Stunden-Betreuung zuhause beruht auf der erwarteten demographischen Entwicklung laut Bevölkerungsprognose von Statistik Austria (Hauptvariante vom November 2019) und den Pflegegeldprävalenzen nach Altersstufen, also dem Verhältnis zwischen der Zahl der Pflegegeldbeziehenden in den sieben Pflegegeldstufen und der Bevölkerungszahl je Altersstufe im Jahr 2018. Die Pflegegeldprävalenz des Jahres 2018 wurde – unter der Annahme zur Veränderung der Lebenserwartung in Gesundheit gemäß Kapitel 2.1 – auf die gesamte Projektionsperiode übertragen und daraus in Kombination mit der Bevölkerungsprognose für jedes Jahr die Zahl der Pflegegeldbeziehenden berechnet. Diese Projektion der Pflegegeldbeziehenden bis 2030 bildet die Grundlage für die Berechnung der künftigen Pflegegeldausgaben. Diese werden einerseits für alle künftigen Jahre zu Preisen von 2018 berechnet (reale Kostenentwicklung), andererseits mit den erwarteten künftigen Valorisationen (nominell). Die Erwartung über die Valorisierung folgt dabei der WIFO-Langfristprojektion der Pensionsentwicklung (Schiman, 2019), an welche die künftige Valorisierung des Pflegegeldes gekoppelt ist.

Auch die Berechnung der projizierten Ausgabenentwicklung im Bereich der 24-Stunden-Betreuung basiert auf den Prävalenzraten der Beziehenden der Förderung der 24-Stunden-Betreuung in den einzelnen Pflegegeldstufen. Wie für den künftigen Pflege-

geldaufwand werden – ebenfalls unter der Annahme einer leichten Verbesserung der Gesundheit der älteren Bevölkerung – diese Prävalenzen mit den Projektionen der Pflegegeldbeziehenden hochgerechnet und mit dem aktuellen Fördersatz multipliziert. Seit Einführung der 24-Stunden-Betreuung wurden die Zuschüsse nicht erhöht. Deshalb nehmen die Projektionen auch für die Zukunft keine Erhöhung an. Eine Bewertung zu Preisen von 2018 bedeutet daher – bei positiver Inflation – eine kontinuierliche reale Abwertung in künftigen Jahren um die in WIFO-Langfristprognosen (Schiman, 2019) erwartete Inflationsrate von 2% jährlich. Für die nominelle Betrachtung der Ausgabenentwicklung werden die Ausgaben mit den konstant gehaltenen Fördersätzen des Jahres 2018 fortgeschrieben.

2.3 Projektion der Ausgaben für Sachleistungen

Der Aufwand der Länder und Gemeinden für Pflege- und Betreuungsdienstleistungen gemäß Pflegefondsgesetz wird auf Basis der demographischen und nicht-demographischen Faktoren (Abbildung 1) und der daraus resultierenden Annahmen (Kapitel 2.1) projiziert. Datengrundlage für den Leistungsumfang und den Aufwand für Sachleistungen ist die aktuelle Pflegedienstleistungsstatistik (BMASGK, 2019). Die Daten geben neben den Ausgaben der Länder und Gemeinden auch Aufschluss über die Struktur nach Pflegegeldstufen und Alterskohorten, in der die Pflege- und Betreuungsdienste zum Stichtag 31. Dezember 2018 in Anspruch genommen wurden³⁾. Die fehlende

³⁾ Die Aufnahme des Angebotes der mehrstündigen Alltagsbegleitung und Entlastungsdienste als abrechenbares Dienstleistungsangebot in das Pflegefondsgesetz laut Novelle der Pflegedienstleistungsstatistik-

Verordnung 2012 vom 28. Dezember 2018 bleibt in den Projektionen noch unberücksichtigt, da

Verknüpfung der Altersstruktur der Dienstleistungsbeziehenden mit jener der Pflegegeldstufen wurde im Einklang mit früheren Projektionen mittels iterativen Randlösungsverfahrens (RAS-Algorithmus; *Bacharach, 1970*) auf Basis der Daten zu den Pflegegeldbeziehenden nach Alters- und Pflegestufen berechnet. Die Informationen über pflegedienstleistungsbeziehende Personen nach Altersgruppen, Pflegestufen und Dienstleistungsart nach Bundesländern wurden in weiterer Folge mit den Daten der Bevölkerungsprognose nach Bundesländern hochgerechnet.

Zum Zeitpunkt der vorliegenden Analyse war das Jahr 2018 das erste und einzige Berichtsjahr nach Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege. Projektionen mit Basisjahr 2018 bilden somit den Ausgabenpfad bereits ohne Vermögensregress ab. Für eine erstmalige Einschätzung der Mehrkosten der Länder und Gemeinden aus der Abschaffung des Regresses wird daher ein kontrafaktisches Vergleichsszenario benötigt. Ein solches Szenario gibt Auskunft darüber, wie sich der Aufwand für Sachleistungen im Jahr 2018 entwickelt hätte, wenn der Eigenregress in der stationären Pflege nicht abgeschafft worden wäre, aber alle anderen Rahmenbedingungen gegenüber dem Status quo 2018 unverändert geblieben wären.

Das WIFO konstruierte ein solches kontrafaktisches Vergleichsszenario unter den folgenden Annahmen:

- Die Prävalenzraten für die einzelnen Pflege- und Betreuungsdienste, d. h. der Anteil der Personen mit Sachleistungsbezug an der Grundgesamtheit der Pflegegeldbeziehenden je Alterskohorte und Pflegestufe, blieb 2018 gegenüber 2017 unverändert. Damit berücksichtigt das Vergleichsszenario Änderungen der Nachfrage nach allen Sachleistungen, die sich aus der Abschaffung des Pflegeregresses ergeben (vgl. Kapitel 1).
- Die Kosten der Länder und Gemeinden ("Nettokosten" laut Pflegedienstleistungsstatistik) je Leistungseinheit (Verrechnungstag) erhöhten sich in der stationären Pflege zwischen 2017 und 2018 um denselben Faktor wie die (öffentlichen plus privaten) "Bruttokosten" je Leistungseinheit. Die Zahlungen der Länder und Gemeinden entwickelten sich somit je Verrechnungstag gleich wie die (öffentlichen und privaten) Gesamtkosten je Verrechnungstag. Das Vergleichsszenario bezieht so Änderungen des Anteils privater Beiträge ein, die sich aus dem Entfall der Regresseinnahmen ergeben (vgl. Kapitel 1).

3. Darstellung der vergangenen und künftigen öffentlichen Ausgaben

Die Höhe der realisierten öffentlichen Ausgaben im Zeitraum 2014 bis 2018 sowie die projizierten Ausgaben für den Zeitraum 2019 bis 2030 fasst Übersicht 1 zusammen. Im Jahr 2018 wandten Länder und Gemeinden 2,3 Mrd. € für Sachleistungen auf ("Nettokosten" laut Pflegedienstleistungsstatistik). Der Pflegegeldaufwand des Bundes betrug im Jahr 2018 2,6 Mrd. € (ohne Verwaltungskosten und Zahlungen an im Ausland lebende Anspruchsberechtigte). 158 Mio. € wurden an Zuschüssen zur 24-Stunden-Betreuung zuhause geleistet. Die öffentlichen Gesamtausgaben für Pflege erreichten somit im Jahr 2018 knapp 5,1 Mrd. €.

Die jährlichen Steigerungsraten der Nettokosten für Sachleistungen schwankten seit Inkrafttreten des Pflegefondsgesetzes beträchtlich. 2014 bis 2017 betragen sie zwischen 9,3% (2013/14) und 1,1% (2015/16). Im Jahr 2018 nahmen die Nettokosten der Sachleistungen gegenüber 2017 um 16,0% zu. Die Pflegegeldleistungen stiegen in den Jahren 2014 bis 2017 deutlich langsamer, weil der Zugang zu den unteren zwei Pflegegeldstufen im Jahr 2015 erschwert wurde (Anhebung des monatlichen Mindestpflegebedarfs) und die Pflegegeldsätze nur einmal im Jahr 2016 valorisiert wurden. Die Nachfrage nach der 24-Stunden-Betreuung expandierte in den ersten Jahren nach der

Einführung rasch, die Wachstumsraten gingen zwischen 2014 und 2017 aber kontinuierlich zurück (rückläufiger Take-up-Effekt). Im Jahr 2018 waren die Ausgaben um 0,5% niedriger als im Jahr 2017.

Auch im Projektionszeitraum 2019 bis 2030 nehmen die Ausgaben für Sachleistungen deutlich stärker zu als jene für Geldleistungen. Dies liegt zum Teil an der Zunahme der Nachfrage nach Pflege- und Betreuungsdiensten durch den kontinuierlichen Rückgang an informeller Pflege, zum großen Teil aber auch am erwarteten Anstieg der Stückkosten. Die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für Sachleistungen beschleunigt sich zudem mit der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung Mitte der 2020er-Jahre weiter, sodass für das Jahr 2025 nominelle Ausgaben von knapp 3,6 Mrd. € und für das Jahr 2030 beinahe 5,0 Mrd. € projiziert werden (Übersicht 1). Dies entspricht einem nominalen Ausgabenwachstum gegenüber dem Basisjahr 2018 von 54% im Jahr 2025 bzw. 115% im Jahr 2030. Zu Preisen von 2018 nehmen die öffentlichen Ausgaben für Sachleistungen zwischen 2018 und 2025 real um 37% bzw. bis 2030 um 77% zu (Abbildung 2).

Der Entwicklungspfad der Ausgaben für Pflegegeld spiegelt ab dem Jahr 2020 die 2019 beschlossene jährliche Valorisierung der

Im Projektionszeitraum 2019 bis 2030 werden die öffentlichen Ausgaben für Sachleistungen wesentlich stärker steigen als jene für Geldleistungen.

entsprechende statistische Erhebungsmerkmale in der Pflegedienstleistungsstatistik für das Berichtsjahr 2018

zum Analysezeitpunkt noch nicht für alle Bundesländer vorlagen.

Pflegegeldsätze wider. Mittelfristig sind nominelle Wachstumsraten von 3,5% bis 3,7% zu erwarten (Übersicht 1), die jeweils etwa zur Hälfte nachfrage- und valorisierungsgetrieben sind. Langsamer steigen die öffentlichen Ausgaben für die 24-Stunden-Betreuung zuhause. Die jährliche nominelle Erhöhung um knapp 3% in den 2020er-Jahren ist rein demographisch bedingt, da in den Pro-

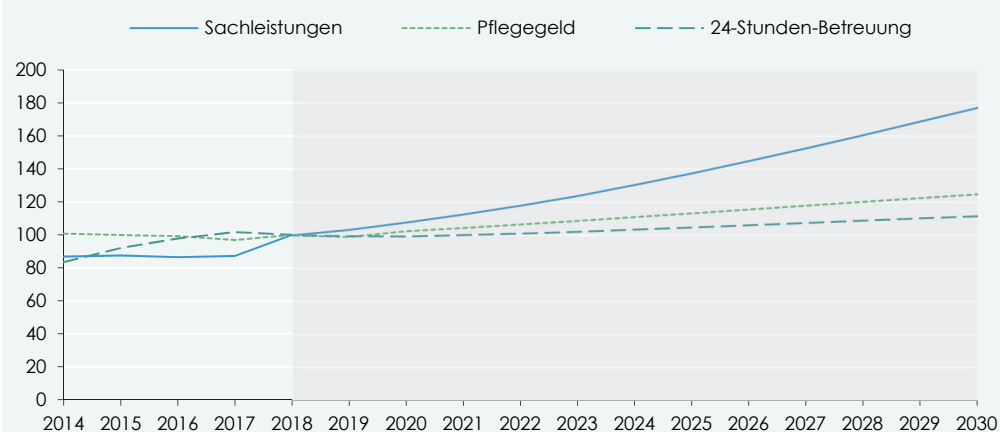
jektionen für diese Pflegeform weder eine Valorisierung noch ein weiterer Take-up-Effekt unterstellt wird. Real (Abbildung 2) bedeutet dies für das Pflegegeld gegenüber 2018 Kostensteigerungen von 13% im Jahr 2025 bzw. 25% im Jahr 2030. Für die 24-Stunden-Betreuung wird bis 2025 ein reales Ausgabenwachstum von 5%, bis 2030 von 12% erwartet.

Übersicht 1: **Öffentliche Ausgaben für Pflegegeld- und Sachleistungen, nominell**

	Sachleistungen	Pflegegeld	24-Stunden-Betreuung	Sachleistungen	Pflegegeld	24-Stunden-Betreuung
	Volumen in Mio. €			Veränderung gegen das Vorjahr in %		
Realisiert						
2014	1.865,0	2.493,5 ¹⁾	123,0	+ 9,3	+ 0,7	- ²⁾
2015	1.920,0	2.530,1 ¹⁾	138,6	+ 2,9	+ 1,5	+ 12,7
2016	1.942,0	2.569,8 ¹⁾	150,6	+ 1,1	+ 1,6	+ 8,7
2017	1.991,0	2.551,1 ¹⁾	159,2	+ 2,5	- 0,7	+ 5,7
2018	2.309,0	2.606,1	158,4	+ 16,0	+ 4,4 ¹⁾	- 0,5
Projektion						
2019	2.430,0	2.626,3	160,5	+ 5,2	+ 0,8	+ 1,3
2020	2.580,0	2.769,0	163,0	+ 6,2	+ 5,4	+ 1,6
2021	2.739,6	2.866,6	167,1	+ 6,2	+ 3,5	+ 2,5
2022	2.918,2	2.972,8	171,4	+ 6,5	+ 3,7	+ 2,6
2023	3.111,4	3.082,6	176,1	+ 6,6	+ 3,7	+ 2,7
2024	3.327,3	3.194,7	181,0	+ 6,9	+ 3,6	+ 2,8
2025	3.563,2	3.312,5	186,2	+ 7,1	+ 3,7	+ 2,8
2026	3.815,7	3.434,4	191,6	+ 7,1	+ 3,7	+ 2,9
2027	4.081,5	3.559,6	197,2	+ 7,0	+ 3,6	+ 2,9
2028	4.363,7	3.687,4	203,0	+ 6,9	+ 3,6	+ 2,9
2029	4.661,7	3.817,4	208,8	+ 6,8	+ 3,5	+ 2,9
2030	4.967,5	3.949,5	214,6	+ 6,6	+ 3,5	+ 2,8

Q: Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. - ¹⁾ Einschließlich Verwaltungskosten und Leistungen an im Ausland lebende Anspruchsberechtigte; Vergleichszahl 2018: 2.663 Mio. € (BMASGK, 2019). - ²⁾ Erst ab 2014 verfügbar; Sachleistungen ohne Ausgaben für mehrstündige Alltagsbegleitung und Entlastungsdienste.

Abbildung 2: **Entwicklung der realen öffentlichen Ausgaben im Bereich der Pflege**
2018 = 100



Q: Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. Ohne Ausgaben für mehrstündige Alltagsbegleitung und Entlastungsdienste. Ab 2019 Projektion.

4. Schätzung des Effektes der Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege

Eine wesentliche Rolle für den markanten Anstieg der öffentlichen Ausgaben für Sachleistungen im Jahr 2018 (Übersicht 1) spielt die Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege mit 1. Jänner 2018. Wahrscheinlich ist jedoch nicht die gesamte Zunahme von 2017 auf 2018 um 318 Mio. € bzw. 16,0% laut Pflegedienstleistungsstatistik darauf zurückzuführen. So erhöhten sich im Jahr 2018 laut BMASGK (2019) auch die Ausgaben für Pflegegeld (einschließlich Verwaltungskosten und Leistungen an im Ausland lebende Anspruchsberechtigte), die von den Gesetzesänderungen unberührt blieben, um 4,4% von 2.551 auf 2.663 Mio. €. Ein Teil des hohen Anstieges der Ausgaben für Sachleistungen hat daher demographische Ursachen. Die gesamte Zunahme gegenüber 2017 um 16,0% bzw. 318,0 Mio. € kann somit als plausibler Höchstwert des Effektes im Jahr 2018 bezeichnet werden.

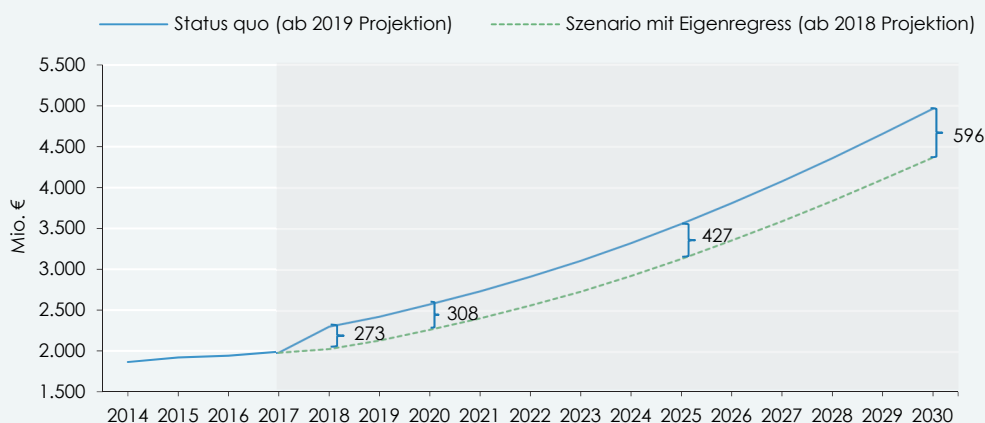
Abbildung 3 zeigt den Ausgabenpfad im Status quo (Pflegeregress mit 2018 abge-

schaft) und jenen auf Basis des in Kapitel 2.3 beschriebenen kontrafaktischen Szenarios (Pflegeregress nicht abgeschafft). Im kontrafaktischen Szenario ergeben sich für 2018 Ausgaben von 2.036,3 Mio. €. Die dabei errechnete Steigerung gegenüber 2017 um 2,3% (bzw. 45,3 Mio. €) entspricht weitgehend dem durchschnittlichen jährlichen Wachstum der Jahre 2014 bis 2017 von 2,2%⁴⁾. Gemäß kontrafaktischem Szenario entstanden den Ländern und Gemeinden im Jahr 2018 aus der Abschaffung des Eigenregresses Mehrausgaben von 272,7 Mio. € gegenüber dem Status quo; 13,7 Prozentpunkte der Steigerung von insgesamt 16,0% entfielen somit auf die Abschaffung des Pflegeregresses. Für die Jahre 2019 und 2020 steigt die projizierte Differenz zwischen den beiden Szenarien auf 289,1 bzw. 308,4 Mio. € (zu laufenden Preisen), in weiterer Folge auf 427,1 Mio. € im Jahr 2025 bzw. auf 595,6 Mio. € im Jahr 2030.

Ein kontrafaktisches Szenario ergibt für die Länder und Gemeinden im Jahr 2018 fiskalische Mehrkosten der Regressabschaffung von 272,7 Mio. €.

Abbildung 3: **Einschätzung der Kosten der Abschaffung des Eigenregresses für die öffentlichen Haushalte**

Projizierte Ausgaben der Länder und Gemeinden, nominell



Q: Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. Ohne Ausgaben für mehrstündige Alltagsbegleitung und Entlastungsdienste.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die im vorliegenden Bericht diskutierten Projektionen bestätigen die in früheren WIFO-Studien projizierte hohe Dynamik öffentlicher Ausgaben im Bereich der Pflege. Der Aufwand für Sachleistungen wächst dabei wesentlich rascher als jener für Geldleistungen, weil die Nachfrage nach Sachleistungen stärker zunimmt und die realen Stückkosten wegen der hohen Lohnintensität der Pflege-

leistungen, wahrscheinlich überdurchschnittlicher Lohnabschlüsse in diesem Sektor und einer Zunahme des Medikations- und Betreuungsbedarfs pro Kopf mit wachsendem Anteil Hochaltriger steigen. Die Ausgaben für Sachleistungen erhöhen sich gemäß den Projektionen gegenüber dem Basisjahr 2018 bis 2025 nominell um 54% und bis 2030 um 115%, während die Ausgaben für Pflegegeld

Ab dem Jahr 2023 übersteigt der öffentliche Aufwand für Sachleistungen jenen für das Pflegegeld.

⁴⁾ Bei Unterstellung eines Ausgabenwachstums im Falle der Beibehaltung des Pflegeregresses von 2,2% auch zwischen 2017 und 2018 würden die Ausgaben

im Jahr 2018 2.035 Mio. € betragen. Dies würde einem Mehraufwand durch den Regressentfall von 274,1 Mio. € entsprechen.

(bis 2025 +27%, bis 2030 +52%) und die Zuschüsse zur 24-Stunden-Betreuung zuhause (bis 2025 +18%, bis 2030 +36%) deutlich langsamer steigen. Daraus ergibt sich eine Zunahme der realen Kosten von Sachleistungen der Länder und Gemeinden um 37% von 2018 bis 2025 bzw. um 77% bis 2030. In absoluten Zahlen steigen die öffentlichen Ausgaben für Sachleistungen von 2,3 Mrd. € im Jahr 2018 auf 5,0 Mrd. € nominell bzw. 4,1 Mrd. € real im Jahr 2030. Insgesamt werden im Jahr 2030 laut Projektionen somit Geld- und Sachleistungen von 9,1 Mrd. € nominell bzw. 7,5 Mrd. € real (zu Preisen von 2018) erforderlich sein. Ab dem Jahr 2023 übersteigt dabei der Aufwand für Sachleistungen jenen für das Pflegegeld.

Die Analyse ermöglicht zudem erstmals eine Schätzung der fiskalischen Kosten der Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege mit 1. Jänner 2018. Die jüngst veröffentlichte Pflegedienstleistungsstatistik für das Jahr 2018 weist einen Anstieg der Ausgaben der Länder und Gemeinden (Nettoausgaben) gegenüber dem Vorjahr um 16,0% bzw. 318 Mio. € aus. Ein Teil dieser Ausgabensteigerungen war jedoch auf demographische und andere Effekte als die Abschaffung des Pflegeregresses zurückzuführen. Den vorliegenden Berechnungen zufolge entstand den Ländern und Gemein-

den aus dem Entfall des Regresses im Jahr 2018 ein Mehraufwand von 272,7 Mio. €. In einem kontrafaktischen Szenario mit Beibehalt des Pflegeregresses wären die Ausgaben 2018 gegenüber 2017 um 2,3% gestiegen. Dieser Wert liegt sehr nahe am durchschnittlichen jährlichen Ausgabenwachstum der Jahre 2014 bis 2017 von 2,2% und erscheint daher in seiner Größenordnung äußerst plausibel.

Die Abgeltung der fiskalischen Lasten erfolgt derzeit über ein verhandelbares, diskretionäres Transfersystem. Insofern wird das Entstehen bzw. die Schließung der Deckungslücken letztlich zu einer Frage der relativen Verhandlungsstärke der Finanzausgleichsparteien. Wenngleich für die Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege mit dem Konsultationsmechanismus ein Ausgleichsmodus vorliegt, gibt es kein Instrument im österreichischen Finanzausgleichsgefüge, welches die grundsätzlich hohe Dynamik der Pflegeausgaben systematisch berücksichtigen könnte. Exogen getriebene Veränderungen der Ausgabendynamik fließen derzeit anlassbezogen, aber wiederum wenig systematisch über Verhandlungen (z. B. über den Finanzausgleich oder 15a-Vereinbarungen) in die Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen ein.

6. Literaturhinweise

- Bacharach, M., *Biproportional matrices and input-output change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMASGK), *Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2018*, Wien, 2019.
- Europäische Kommission, *The 2018 Aging Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, Brüssel, 2018.
- Famira-Mühlberger, U., Firgo, M., *Aktuelle und künftige Versorgungsfunktion der mobilen Pflege- und Betreuungsdienste in Österreich*, WIFO, Wien, 2018, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61563>.
- Famira-Mühlberger, U., Firgo, M., "Zum künftigen Bedarf an Pflegepersonal in den stationären und mobilen Diensten", *WIFO-Monatsberichte*, 2019, 92(3), S. 149-157, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61700>.
- Famira-Mühlberger, U., Firgo, M., Fritz, O., Streicher, G., *Österreich 2025 – Pflegevorsorge – Künftiger Finanzierungsaufwand und regionalwirtschaftliche Verflechtungen*, WIFO, Wien, 2017, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/60469>.
- Firgo, M., Famira-Mühlberger, U., *Ausbau der stationären Pflege in den Bundesländern. Quantitative und qualitative Effekte des Einsatzes öffentlicher Mittel im Vergleich zur mobilen Pflege*, WIFO, Wien, 2014, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/47447>.
- Greifeneder, M., "25 Jahre Pflegegeld in Österreich", *Österreichische Zeitschrift für Pflegerecht*, 2018, 3, S. 80-83.
- Grossmann, B., Schuster, Ph., *Langzeitpflege in Österreich: Determinanten der staatlichen Kostenentwicklung*, Fiskalrat, Wien, 2017.
- Klien, M., Pitlik, H., Firgo, M., Famira-Mühlberger, U., *Ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich*, WIFO, Wien, 2020, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/65854>.
- Rechnungshof, "Pflege in Österreich. Bericht des Rechnungshofes", Reihe Bund, 2020, (2020/8).
- Rodrig, S., Wiesemann, H.-O., "Der Einfluss des demographischen Wandels auf die Ausgaben der Krankenversicherung", *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft*, 2004, 93(2), S. 17-46.
- Schiman, St., *Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich*, WIFO, Wien, 2019, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/62243>.
- Url, Th., *Langfristige Prognose des Aufwandes für Langzeitpflege*, WIFO, Wien, 2016, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/58844>.
- Zweifel, P., Felder, St., Meiers, M., "Ageing of population and health care expenditure: a red herring?", *Health Economics*, 1999, 8(6), S. 485-496.