

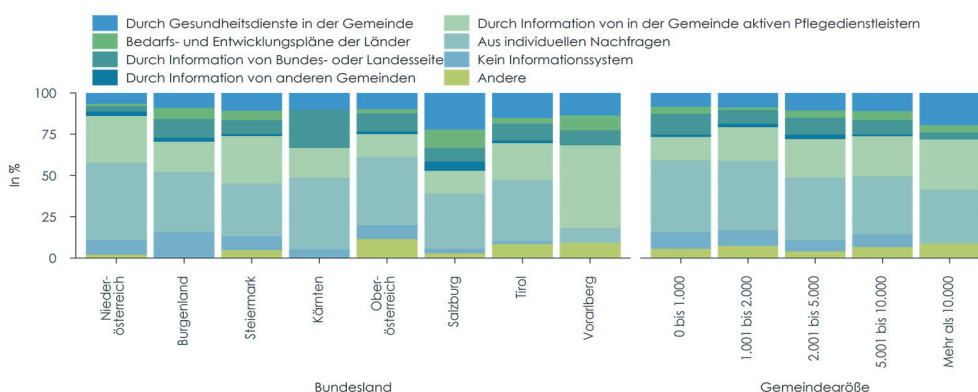
Pflegevorsorge in den Gemeinden

Ulrike Famira-Mühlberger

- Wie eine repräsentative Befragung zeigt, erhebt die überwiegende Mehrheit der österreichischen Gemeinden keine systematischen Informationen zur künftigen Nachfrage nach Pflege.
- Ein optimales Informationssystem würde nach Angabe der meisten Gemeinden eine regionale Pflegeinformationsstelle mit Monitoringfunktion bzw. die Etablierung von regionalen Bedarfs- und Entwicklungsplänen umfassen.
- Die Bedarfs- und Entwicklungspläne der Bundesländer spielen für Gemeinden eine untergeordnete Rolle, da die Gemeinden offenbar zu wenig in die Erstellung dieser Pläne eingebunden sind.
- Die gegenwärtige Leistungsfähigkeit von informeller Betreuung wird in den Gemeinden der westlichen Bundesländer und im Burgenland als meist bzw. eher ausreichend eingeschätzt, die künftige Leistungsfähigkeit als wesentlich niedriger.
- Der Ausbau von betreutem oder betreubarem Wohnen und mobilen Diensten wird von den Gemeinden als etwas wichtiger eingeschätzt als der Ausbau von (teil-)stationären Diensten – mit deutlichen Unterschieden zwischen den Bundesländern.
- Die wichtigsten Herausforderungen im Bereich der Pflegevorsorge sehen die Gemeinden vor allem in der Finanzierung des Pflegesystems sowie darin, ausreichend Personal zu finden.

Informationsbezug über gegenwärtige Nachfrage nach Pflegedienstleistungen

In % der Gemeinden



"Die Gemeinden erheben den Pflegebedarf nicht systematisch. Information beziehen sie hauptsächlich aus der individuellen Nachfrage von Bürgerinnen und Bürgern. Die Bedarfs- und Entwicklungspläne der Länder spielen eine untergeordnete Rolle."

Gemeinden beziehen ihre Informationen zur gegenwärtigen Nachfrage nach Pflegedienstleistungen über unterschiedliche Kanäle. In fast allen Bundesländern ist die Quelle hauptsächlich die individuelle Nachfrage durch die Betroffenen. Eine weitere wichtige Informationsquelle – wenn auch von geringerer Bedeutung – sind die in den Gemeinden aktiven Pflegedienstleister (Q: Kommunalnet-Befragungsfile Februar 2020, WIFO-Berechnungen. Zahl der gültigen Antworten: 625; keine Mehrfachnennungen).

Pflegevorsorge in den Gemeinden

Ulrike Famira-Mühlberger

Pflegevorsorge in den Gemeinden

Aufgrund der demographischen Entwicklung steht die Organisation der Pflegevorsorge in den Gemeinden vor großen Herausforderungen. Auf Basis einer Befragung von Gemeinden analysiert der vorliegende Beitrag die aktuelle Situation der Pflegeversorgung in den Gemeinden und gibt einen Ausblick auf die Zukunft aus Gemeindesicht, um daraus den Handlungsspielraum der Pflegepolitik abzustecken. Demnach sind die Gemeinden zu wenig in die Bedarfs- und Entwicklungspläne der Länder involviert und betreiben keine systematische Bedarfsplanung. Sie sprechen sich für die Etablierung von regionalen Pflegeinformationsstellen mit Monitoringfunktion aus, um den Bürgerinnen und Bürgern eine Anlaufstelle zu bieten, aber auch um eine Informationsbasis für die Bedarfsplanung zu schaffen. Die Gemeinden sehen – neben der Finanzierungsfrage – im drohenden Arbeitskräftemangel im Pflegesektor eine wesentliche Herausforderung für die Zukunft.

JEL-Codes: H4, H51, H75, I11 • **Keywords:** Pflege, Gemeinden

Dieser Beitrag basiert auf einer Studie des WIFO im Auftrag von SeneCura Kliniken- und HeimebetriebsgmbH und Österreichischem Gemeindebund: Ulrike Famira-Mühlberger, Pflegevorsorge in Gemeinden (Juni 2020, 76 Seiten, kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/66284>).

Begutachtung: Matthias Firgo • **Wissenschaftliche Assistenz:** Anna Brunner (anna.brunner@wifo.ac.at), Stefan Weingärtner (stefan.weingaertner@wifo.ac.at) • Abgeschlossen am 24. 9. 2020

Kontakt: Priv.-Doz. Dr. Ulrike Famira-Mühlberger, PhD (ulrike.famira-muehlberger@wifo.ac.at)

Long-term Care Provision in Municipalities

Due to demographic developments, the organisation of long-term care provision in the municipalities is facing major challenges. Based on a survey of municipalities, this article analyses the current situation of long-term care provision in the municipalities and gives an outlook on the future from the municipalities' point of view in order to define the scope for action in terms of long-term care policy. The results show that municipalities are not sufficiently involved in the Länder's demand and development plans and do not engage in systematic demand planning. The municipalities are in favour of establishing regional care information centres with a monitoring function in order to offer citizens a contact point, but also to create an information basis for demand planning. In addition to the question of financing, the municipalities see the impending shortage of labour in the care sector as a major challenge for the future.

1. Einleitung und Hintergrund

Der demographische Wandel wird zur Herausforderung für die Pflegevorsorge in den Gemeinden.

Die Gemeinden werden künftig mit einem deutlichen demographischen und gesellschaftlichen Wandel konfrontiert sein, der mit starken Effekten auf die Pflegevorsorge verbunden ist. Die Nachfrage nach formellen Pflegedienstleistungen wird aufgrund des Anstieges der Zahl Älterer und Hochaltriger und eines gleichzeitigen Rückganges des informellen Pflegepotentials zunehmen. In allen Bundesländern erhöht sich in den nächsten drei Jahrzehnten die Zahl der Hochaltrigen (ab 85-Jährigen) um das Zweieinhalb- bis Dreifache, wobei die Entwicklung regional recht unterschiedlich ist mit einer tendenziell stärkeren Alterung im Westen Österreichs.

Die Angehörigenpflege hat einen hohen Stellenwert in Österreich, Sachleistungen spielen im internationalen Vergleich eine geringere Rolle.

Aktuelle Projektionen von Nachfrage und Kosten der Pflegedienste für die öffentlichen Haushalte zeigen eine markante Zunahme in den kommenden Jahren (Klien et al., 2020). Unter Berücksichtigung der demographi-

schen Entwicklung wie auch einer Verbesserung der gesundheitlichen Situation der Älteren, eines Rückganges des Anteiles der informellen Pflege und Kostensteigerungen im Pflegesektor zeigen Projektionen eine deutliche Steigerung der Nachfrage und des Finanzaufwandes für Pflegedienstleistungen. Die Gesamtausgaben der Länder und Gemeinden für Pflege- und Betreuungsdienste nehmen den Projektionen zufolge zwischen 2018 und 2030 um real 77% zu. Der reale Anstieg der Ausgaben für das Pflegegeld wird im selben Zeitraum auf 25% geschätzt.

Das österreichische System der Langzeitpflege ist durch einen hohen Stellenwert der Angehörigenpflege (Nagl-Cupal et al., 2018) und – im europäischen Vergleich – unterdurchschnittliche öffentliche Ausgaben (in Relation zum BIP) für stationäre und mobile Pflege gekennzeichnet. Die Organisation

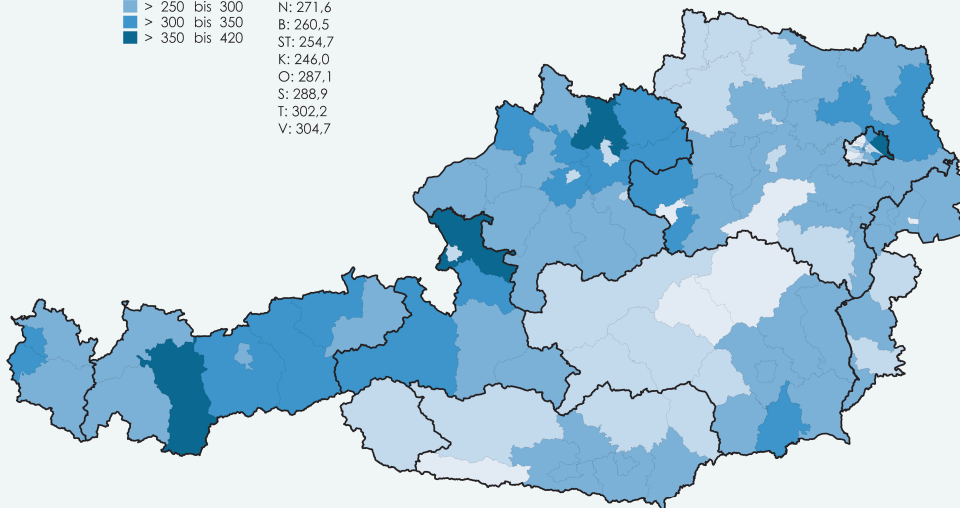
der Sachleistungen ist in den Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt. Bundesländer-spezifische Muster werden daher auch in der

Einschätzung der Pflegeversorgung durch die Gemeinden sichtbar.

Abbildung 1: **Entwicklung der Zahl der 85-Jährigen und Älteren bis 2050**

2018 = 100

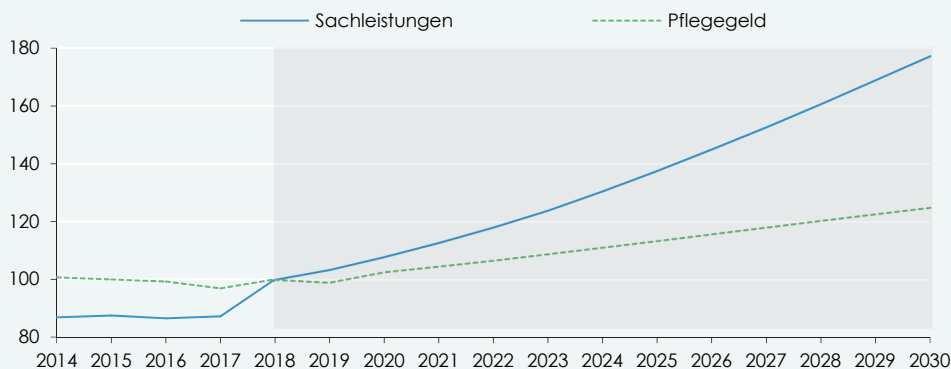
0 bis 200	W: 256,1
> 200 bis 250	N: 271,6
> 250 bis 300	B: 260,5
> 300 bis 350	ST: 254,7
> 350 bis 420	K: 246,0
	O: 287,1
	S: 288,9
	T: 302,2
	V: 304,7



Q: ÖROK-Prognose 2018, WIFO-Berechnungen.

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.

2. Eine Befragung in österreichischen Gemeinden

Der vorliegende Beitrag beleuchtet auf Basis einer Befragung von Gemeinden die aktuelle Situation der Pflegeversorgung in den Gemeinden und gibt einen Ausblick auf die Zukunft der Pflegevorsorge aus Gemeindegicht, um daraus den Handlungsspielraum der Pflegepolitik abzustecken.

Der Fragebogen wurde von Kommunalnet, dem größten Arbeits- und Informationsportal

für die österreichischen Gemeinden, im Jänner 2020 online ausgeschickt. Er wurde von 649 der 2.095 Gemeinden aus allen Bundesländern (ohne Wien) ausgefüllt (31,0% aller Gemeinden); größere Gemeinden waren eher zur Teilnahme bereit als kleinere. Die Befragungsergebnisse wurden auf Bundesländerebene sowie auf Ebene von Gemeindegrößenklassen analysiert.

Die Befragung der Gemeinden beleuchtet die aktuelle Situation der Pflegeversorgung.

Übersicht 1: Stichprobe der Befragung

	Alle Gemeinden	Antwortende Gemeinden	
	Anzahl	Anzahl	In % aller Gemeinden
Bundesländer			
Niederösterreich	573	157	27,4
Burgenland	171	44	25,7
Steiermark	286	87	30,4
Kärnten	132	40	30,3
Oberösterreich	438	201	45,9
Salzburg	119	36	30,3
Tirol	279	62	22,2
Vorarlberg	96	22	22,9
Gemeindegrößenklassen			
0 bis 1.000	423	74	17,5
1.001 bis 2.000	724	200	27,6
2.001 bis 5.000	695	231	33,2
5.001 bis 10.000	167	96	57,5
Mehr als 10.000	86	48	55,8

Q: Kommunalnet-Befragungsfiler Februar 2020, WIFO-Berechnungen. Zahl der gültigen Antworten: 649.

3. Ergebnisse der Befragung in Gemeinden

3.1 Die Pflegeinfrastruktur in den Gemeinden

Die Pflegeinfrastruktur der an der Befragung beteiligten Gemeinden variiert nach Bundesländern relativ stark (Abbildung 3). Mobile Dienste und die 24-Stunden-Betreuung sind in Österreich flächendeckend verbreitet, ähnlich stationäre Einrichtungen und betreutes sowie betreubares Wohnen. Teilstationäre Einrichtungen spielen vor allem in Tirol und Vorarlberg eine größere Rolle. Stationäre Einrichtungen sind im Westen Österreichs und in der Steiermark stärker verbreitet als in den anderen Bundesländern. In Vorarlberg und dem Burgenland geben über 10% der Gemeinden an, dass der bestehende Pflegebedarf nur durch informelle Betreuung abgedeckt wird.

Die befragten Gemeinden stellen Betroffenen bei Eintritt der Pflegebedürftigkeit verschiedene organisatorische Hilfeleistungen zur Verfügung (Abbildung 4). Der überwiegende Teil der Gemeinden bietet Beratungsleistungen bzw. Informationsveranstaltungen zu Pflege- und Gesundheitsthemen an. In Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg verleihen auch mehr als 40% der Gemeinden Hilfsmittel. In Tirol (37%) und Vorarlberg (46%) bieten auch zahlreiche Gemeinden selbst Pflege- und Betreuungsdienste an¹⁾.

3.2 Die Rolle der stationären und teilstationären Pflegeeinrichtungen

Stationäre Pflegeeinrichtungen können in einer Gemeinde unterschiedliche Funktionen erfüllen. Gemäß den Ergebnissen der Befragung spielen stationäre und teilstationäre Pflegeeinrichtungen neben der herkömmlichen Versorgung Pflegebedürftiger sowie der Kurzzeitpflege auch andere Rollen (Abbildung 5): Sie dienen häufig auch als Stützpunkte für weitere Dienste – jedoch mit sehr unterschiedlicher Ausprägung in den Bundesländern. Ebenso werden in einigen Gemeinden stationäre und teilstationäre Pflegeeinrichtungen als sozialer Treffpunkt gesehen. Sie sind auch erster Ansprechpartner im Bereich des pflegerischen Know-how. In relativ vielen Gemeinden werden sie zudem als wichtiger Arbeitgeber wahrgenommen und fungieren als Hilfs- und Pflegemittelverleih. Die Zurverfügungstellung von Infrastruktur (z. B. angeschlossener Kindergarten) durch stationäre und teilstationäre Dienste ist nur in der Steiermark, in Kärnten und – in geringerem Maß – in Salzburg relevant. Die Multifunktionalität dieser Pflegeeinrichtungen steigt außerdem mit der Gemeindegröße.

Die Befragungsergebnisse zeigen eine flächendeckende Verbreitung von mobilen Diensten und der 24-Stunden-Betreuung.

Stationäre Pflegeeinrichtungen erfüllen unterschiedliche Funktionen in den Gemeinden.

¹⁾ Laut Rechnungshof Österreich (2020) gibt es in Tirol rund 70 mobile Betreuungs- und Pflegeorganisationen. Davon sind rund 60 als Vereine organisiert, deren Mitglieder meist die jeweiligen Gemeinden sind ("Sozialsprengel"). In Vorarlberg gibt es rund 50 mobile Hilfsdienste, die meist an Gemeinden (aber auch örtliche

Krankenpflegevereine oder Sozialsprengel) angeschlossen sind. In Tirol (und Salzburg) werden Pflegeheime überwiegend von Gemeinden betrieben, in Vorarlberg wird gut die Hälfte der Pflegeheime von Gemeinden betrieben.

Abbildung 3: **Pflegeinfrastruktur in den Gemeinden**

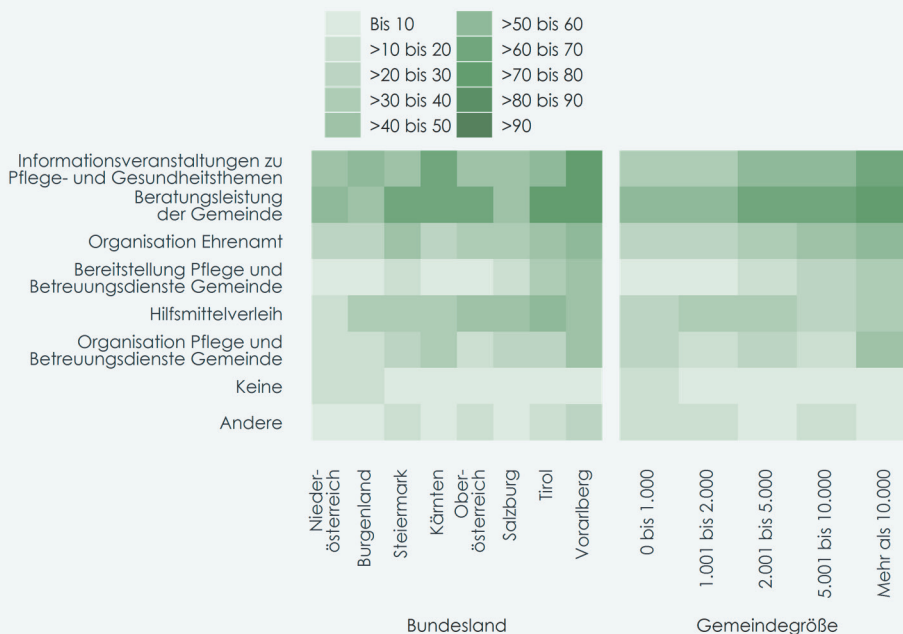
In % der befragten Gemeinden



Q: Kommunalnet-Befragungsfile Februar 2020, WIFO-Berechnungen. Zahl der gültigen Antworten: 649, Mehrfachnennungen möglich.

Abbildung 4: **Organisatorische Hilfe durch die Gemeinde bei Eintritt von Pflegebedürftigkeit**

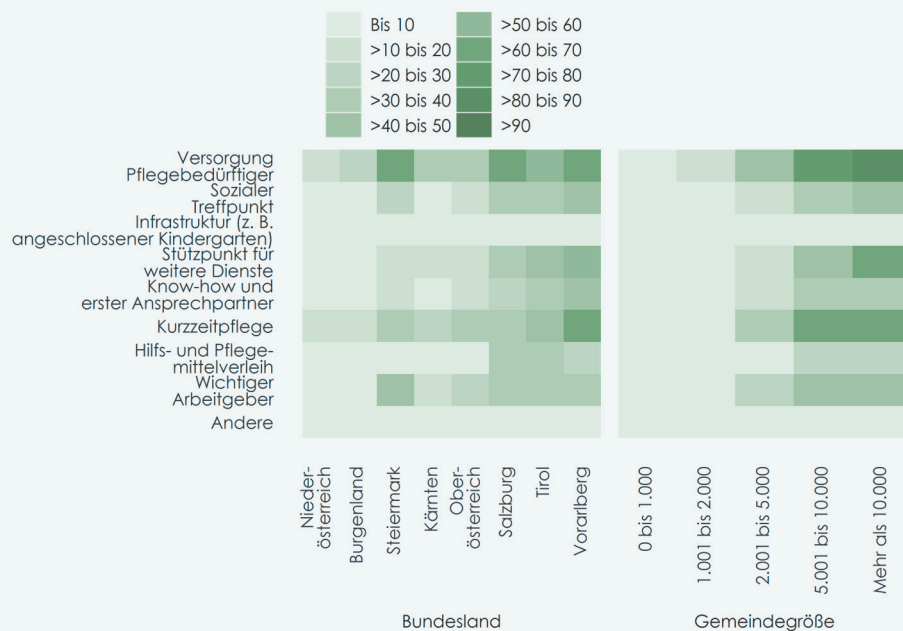
In % der befragten Gemeinden



Q: Kommunalnet-Befragungsfile Februar 2020, WIFO-Berechnungen. Zahl der gültigen Antworten: 649, Mehrfachnennungen möglich.

Abbildung 5: Funktionen teilstationärer und stationärer Einrichtungen

In % der befragten Gemeinden



Q: Kommunalnet-Befragungsfile Februar 2020, WIFO-Berechnungen. Zahl der gültigen Antworten: 649, Mehrfachnennungen möglich.

3.3 Zur Information über die Pflegenachfrage in den Gemeinden

In den Gemeinden wird der aktuelle und künftige Pflegebedarf nicht systematisch erhoben.

Die Gemeinden wünschen sich regionale Pflegeinformationsstellen mit Monitoringfunktion oder die Etablierung von regionalen Bedarfs- und Entwicklungsplänen.

Gemeinden beziehen ihre Informationen zur gegenwärtigen Nachfrage nach Pflegedienstleistungen über unterschiedliche Kanäle. Dabei wird in allen Bundesländern außer Vorarlberg die Information hauptsächlich aus individuellen Anfragen der Betroffenen bezogen. Eine weitere wichtige Informationsquelle – wenn auch von geringerer Bedeutung – sind die in den Gemeinden aktiven Pflegedienstleister. In Vorarlberg sind die Pflegedienstleister mit Abstand die wichtigste Informationsquelle zur gegenwärtigen Nachfrage nach Pflegedienstleistungen. Die Bedarfs- und Entwicklungspläne der Länder und Informationen von Bundes- oder Landesseite spielen in den meisten Bundesländern eine untergeordnete Rolle.

In größeren Gemeinden ist die individuelle Nachfrage von Betroffenen als Informationsquelle weniger wichtig als in kleineren, hingegen nimmt die Bedeutung der Pflegedienstleister wie auch der Gesundheitsdienste mit der Größe der Gemeinde zu.

Ein etwas anderes Bild zeigt sich hinsichtlich der Information über die künftige Nachfrage nach Pflegedienstleistungen (Abbildung 7). Zwar spielen auch hier individuelle Anfragen eine große Rolle, in manchen Bundesländern (vor allem Kärnten, Niederösterreich und Oberösterreich) gibt aber eine Reihe von Gemeinden an, gar keine Informa-

tionen zur künftigen Nachfrage nach Pflegedienstleistungen zu beziehen (in Kärnten knapp 30% der Gemeinden). Bedarfs- und Entwicklungspläne der Länder spielen nur in Salzburger und Vorarlberger Gemeinden eine größere Rolle (Salzburg 26% der Gemeinden, Vorarlberg 19% der Gemeinden). Ein überwiegender Teil der Gemeinden erhebt zudem Informationen zur künftigen Nachfrage nach Pflege nicht systematisch.

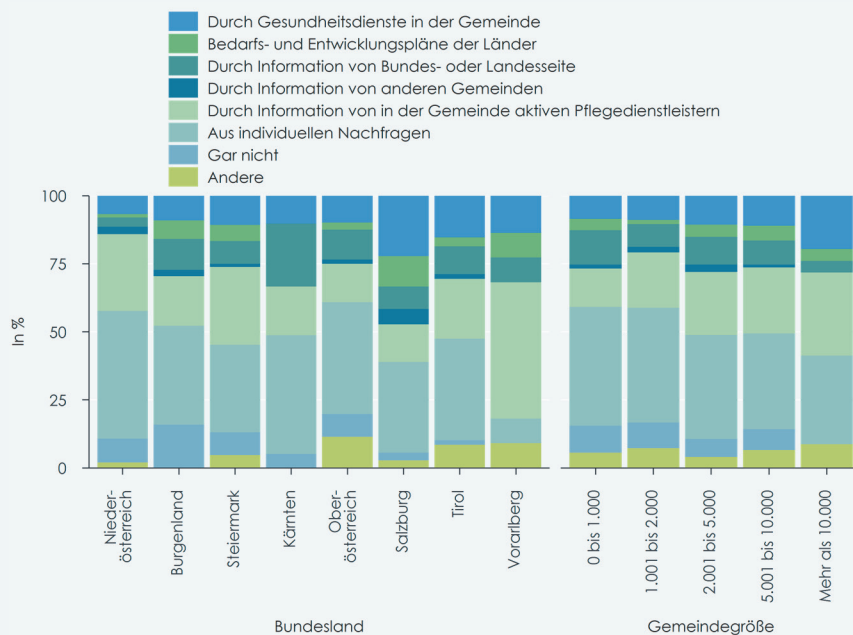
Die Gemeinden wurden auch gefragt, wie ein optimales Informationssystem ausgestaltet sein sollte, damit sie die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, die innerhalb der folgenden drei Jahre betreuungs- und pflegebedürftig werden könnten, frühzeitig einschätzen können. Vorschläge wie regionale Pflegeinformationsstellen mit Monitoringfunktion sowie die Etablierung von regionalen Bedarfs- und Entwicklungsplänen finden hier die größte Zustimmung. In manchen Bundesländern (Niederösterreich, Oberösterreich, Burgenland, Steiermark) würde auch die Etablierung eines Steuerungs- bzw. Beratungsgremiums mit den für die Gemeinden relevanten Pflegedienstleistern gutgeheißen.

3.4 Zur Leistungsfähigkeit der informellen Betreuung in den Gemeinden

Die derzeitige Leistungsfähigkeit der informellen Betreuung (durch die Familie) in den Gemeinden wird in den Bundesländern sehr unterschiedlich eingeschätzt (Abbildung 10): in Vorarlberg sehr hoch (91% der Gemein-

den), im Burgenland ebenfalls hoch (77%), in Niederösterreich (69%), Oberösterreich (61%), der Steiermark (67%) und Kärnten (69%) geringer.

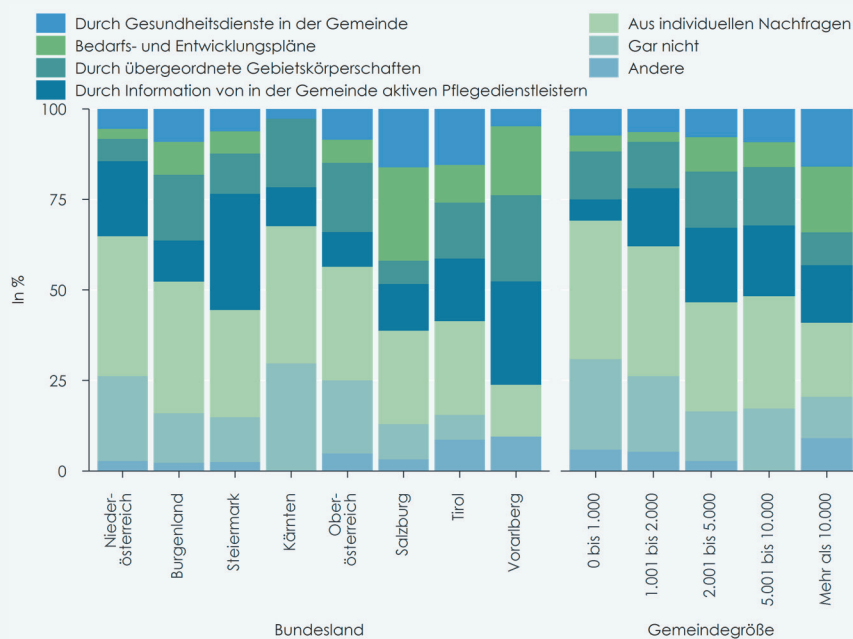
Abbildung 6: **Quelle der Information über die Nachfrage nach Pflegedienstleistungen**
In % der befragten Gemeinden



Q: Kommunalnet-Befragungsfile Februar 2020, WIFO-Berechnungen. Zahl der gültigen Antworten: 625. Keine Mehrfachnennungen möglich, d. h. genannt wurde die primäre Informationsquelle (weitere Informationskanäle möglich).

Abbildung 7: **Quelle der Information über die künftige Nachfrage nach Pflegedienstleistungen**

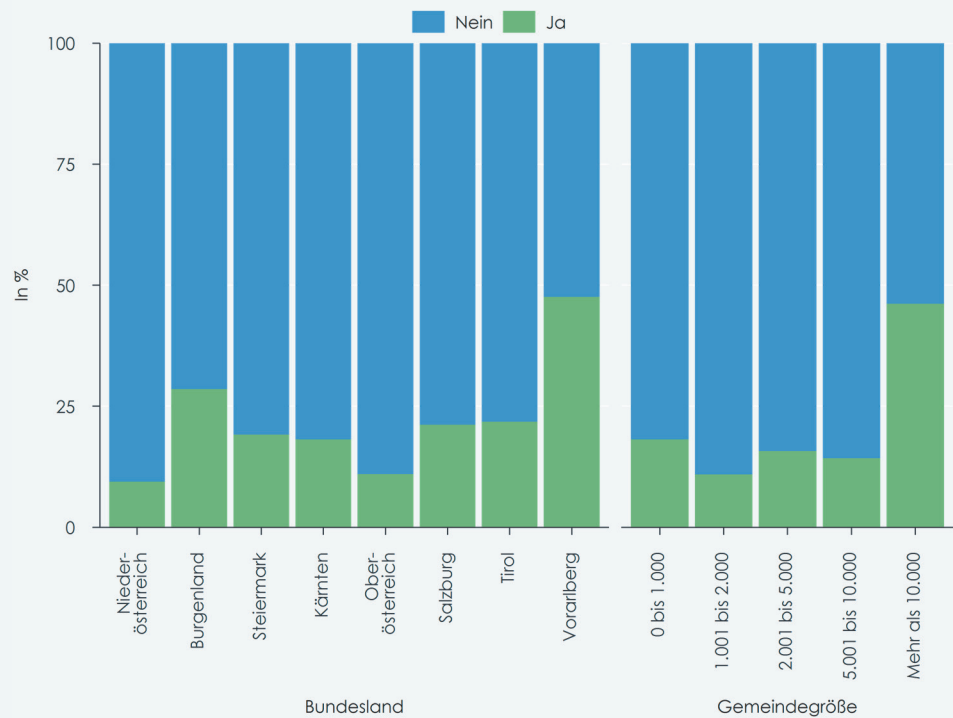
In % der befragten Gemeinden



Q: Kommunalnet-Befragungsfile Februar 2020; WIFO-Berechnungen. Zahl der gültigen Antworten: 605. Keine Mehrfachnennungen möglich, d. h. genannt wurde die primäre Informationsquelle (weitere Informationskanäle möglich).

Abbildung 8: **Systematische Erhebung der Informationen zur künftigen Nachfrage nach Pflegedienstleistungen**

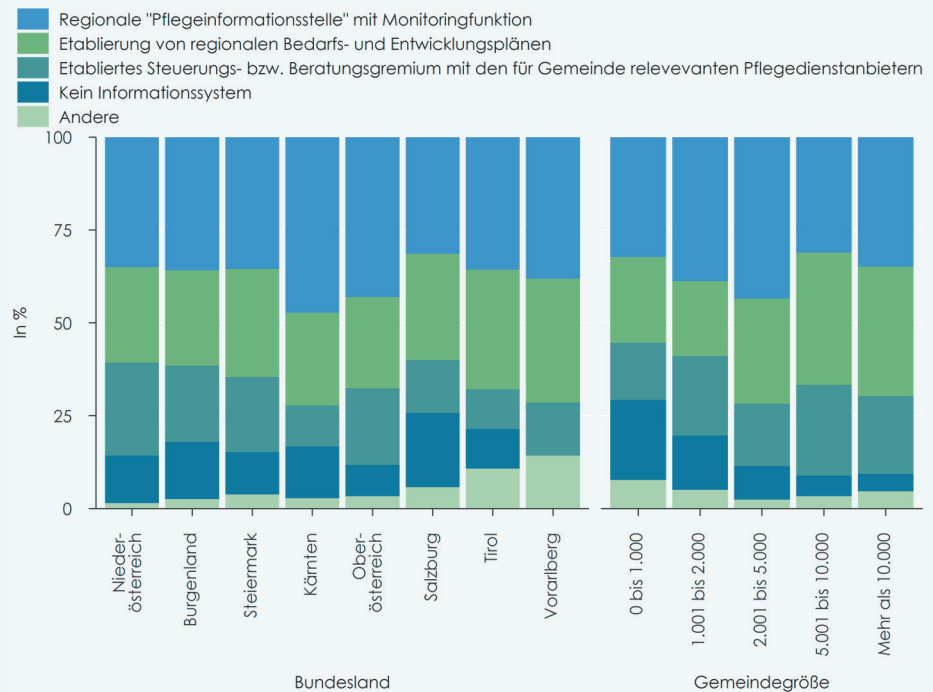
In % der befragten Gemeinden



Q: Kommunalnet-Befragungsfile Februar 2020, WIFO-Berechnungen. Zahl der gültigen Antworten: 568.

Abbildung 9: **Ausgestaltung eines optimalen Informationssystems zum künftigen Pflege- und Betreuungsbedarf**

In % der befragten Gemeinden



Q: Kommunalnet-Befragungsfile Februar 2020, WIFO-Berechnungen. Zahl der gültigen Antworten: 585.

Die Leistungsfähigkeit der familiären Pflege gerät jedoch aus drei wesentlichen Gründen zunehmend unter Druck: wegen der Zunahme der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen (weniger Zeit für die Pflege), wegen der Abnahme der Fertilität und damit der durchschnittlichen Zahl der Kinder je pflegebedürftige Person und wegen des Anstieges

der Zahl der allein lebenden alten Personen (Famira-Mühlberger – Firgo, 2018).

In allen Bundesländern rechnen die Gemeinden mit einem Rückgang dieser Leistungsfähigkeit in den nächsten zehn Jahren (Abbildung 10).

Die Leistungsfähigkeit der informellen Betreuung wird in manchen Bundesländern noch hoch eingeschätzt, jedoch wird sie in Zukunft sinken.

Abbildung 10: **Derzeitige und künftige Leistungsfähigkeit der informellen Betreuung**

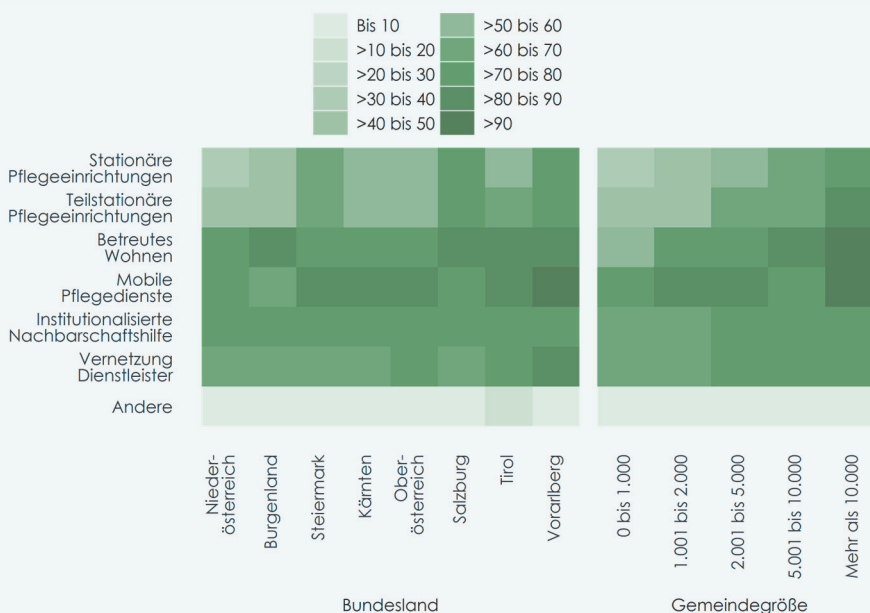
In % der befragten Gemeinden



Q: Kommunalnet-Befragungsfile Februar 2020; WIFO-Berechnungen. Zahl der gültigen Antworten: 540. Antworten "meist ausreichend" und "eher ausreichend".

Abbildung 11: **Wichtige Strategien zum Ausbau des Pflegesystems**

In % der befragten Gemeinden



Q: Kommunalnet-Befragungsfile Februar 2020, WIFO-Berechnungen. Zahl der gültigen Antworten: 649. Einschätzung als "sehr wichtig", "wichtig" oder "eher wichtig".

Der Ausbau von betreubarem Wohnen und mobilen Diensten wird strategisch als zentral angesehen, in manchen Regionen auch der Ausbau der stationären Dienste.

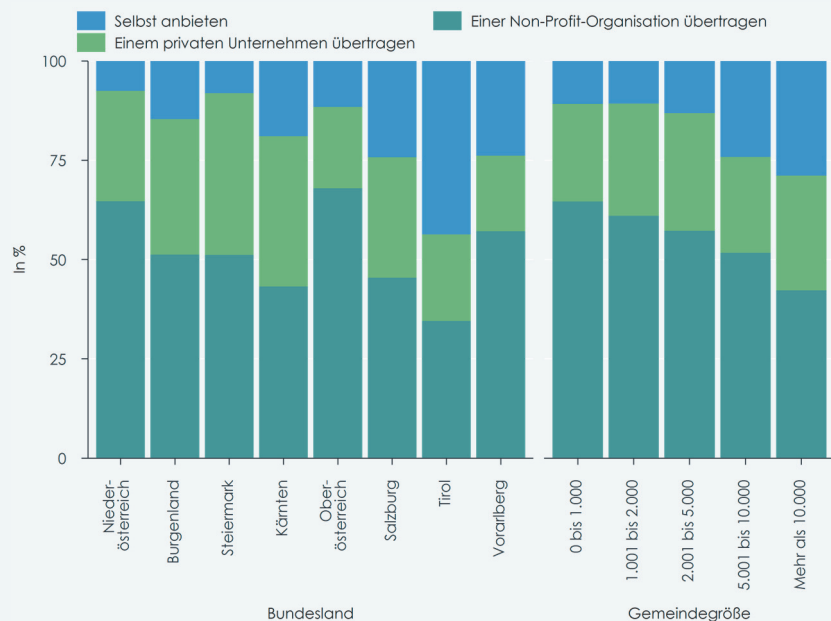
3.5 Strategien der Gemeinden

Angesichts der steigenden Nachfrage nach Pflegedienstleistungen verfolgen Gemeinden unterschiedliche Strategien, um den Ausbau des Pflegesystems voranzutreiben (Abbildung 11). Insgesamt stufen sie den Ausbau von betreubarem Wohnen und mobilen Diensten als wichtiger ein als den Ausbau von stationären und teilstationären Diensten – allerdings mit deutlichen Unterschieden zwischen den Bundesländern.

Besonders in Salzburg (74% aller Gemeinden), Tirol (60%), der Steiermark (64%) und Vorarlberg (75%) sehen Gemeinden den Ausbau von stationären Pflegeeinrichtungen als sehr oder eher wichtig an, in Niederösterreich (40%) und im Burgenland (43%) als weniger wichtig. Der Ausbau stationärer Pflegeeinrichtungen wird wichtiger, je größer die Gemeinde ist.

Abbildung 12: Vorstellungen zur künftigen Deckung des Bedarfs an Pflegedienstleistungen

In % der befragten Gemeinden



Q: Kommunalnet-Befragungsfile Februar 2020, WIFO-Berechnungen. Zahl der gültigen Antworten: 587.

Neben der Strategie des Ausbaus der Pflegevorsorge in den Gemeinden stellt sich die Frage, wer künftig vermehrt die nötigen Pflegedienste in den Gemeinden anbieten soll. Dies wird auch von den aktuellen Rahmenbedingungen bestimmt und spiegelt die aktuelle Anbieterlandschaft in den Bundesländern wider (Abbildung 12): Nur in Tirol will die Mehrheit der Gemeinden (44%) künftig selbst vermehrt Pflegedienste anbieten. In den anderen Bundesländern sehen die Gemeinden mehrheitlich Non-Profit-Organisationen (zwischen 43% in Kärnten und 68% in Oberösterreich), aber auch private Unternehmen in dieser Rolle. In der Steiermark²⁾ sehen 41% der Gemeinden diese Aufgabe künftig vor allem bei privaten Unternehmen, in Vorarlberg ist dieser Anteil mit 19% am niedrigsten.

Wer nach Meinung der Gemeinden künftig vermehrt Pflegedienstleistungen anbieten

²⁾ Die Steiermark ist das Bundesland mit der größten Bedeutung gewinnorientierter Anbieter

soll, hängt auch davon ab, ob in der Gemeinde eine stationäre Einrichtung vorhanden ist (Abbildung 13). Niederösterreichs Gemeinden präferieren Non-Profit-Organisationen; wenn eine stationäre Einrichtung vorhanden ist, werden NPO und private Unternehmen gleich gereiht. Burgenländische Gemeinden ziehen zwar ebenfalls NPO vor, doch wenn in der Gemeinde eine stationäre Einrichtung vorhanden ist, wird der künftige Pflegeaufwand vermehrt bei privaten Unternehmen gesehen. In der Steiermark werden private Unternehmen knapp nach den NPO am häufigsten genannt, in Gemeinden mit stationärer Einrichtung sind beide fast gleichauf – wie auch in Kärnten und Salzburg. In Oberösterreich ist der Anteil der Gemeinden, die NPO vorziehen würden, unter allen Bundesländern am größten, auch unter den Gemeinden mit stationären Einrichtungen. In Tirol sehen sich auch die Gemeinden mit stationären Einrichtungen künftig als die primä-

(Rechnungshof Österreich, 2020), was auf eine hohe Zufriedenheit mit diesem Modell hinweisen könnte.

ren Anbieter. In Vorarlberg werden zwar mehrheitlich NPO als Pflegeanbieter gesehen; private Unternehmen werden ausschließlich von Gemeinden mit stationärer Einrichtung bevorzugt.

3.6 Die größten Herausforderungen in der Pflegevorsorge

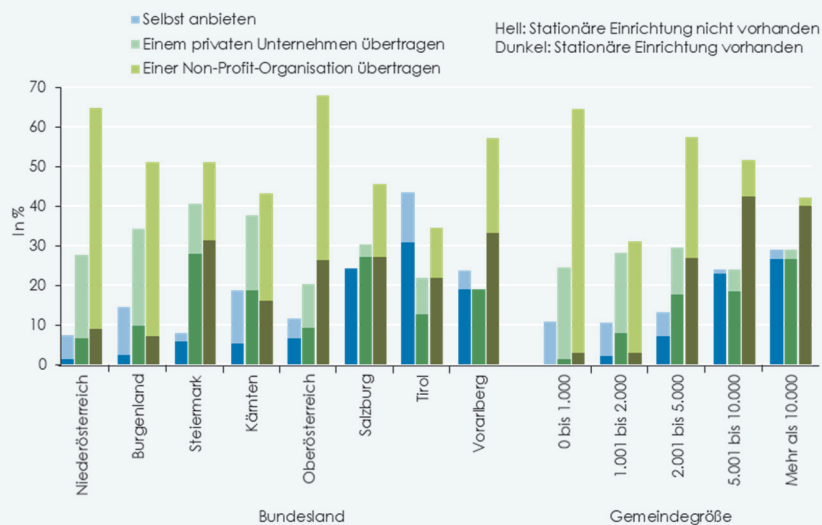
Die Finanzierung des Pflegesystems und das Personalproblem im Pflegesektor werden

über alle Bundesländer und Gemeindegößen als die größten Herausforderungen betrachtet. Weiters werden u. a. der Anspruch auf wohnortnahe Leistungen und die Gewährleistung der familiären Unterstützung (informelle Betreuung) genannt (Abbildung 14).

Die Finanzierung des Pflegesystems und das Personalproblem bezeichnen die Gemeinden als die größten Herausforderungen.

Abbildung 13: Vorstellungen zur künftigen Deckung des Bedarfs an Pflegedienstleistungen durch Gemeinden mit oder ohne stationäre Einrichtung

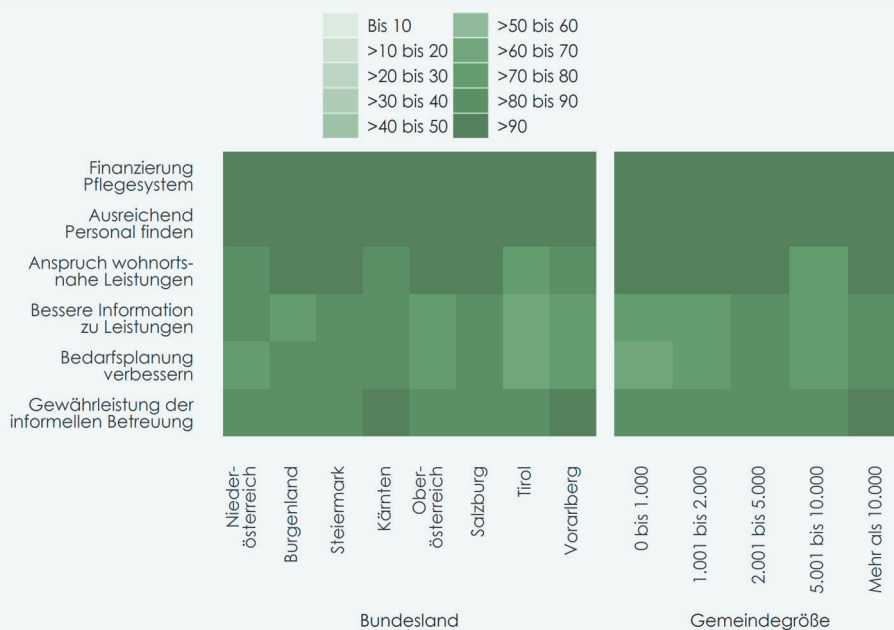
In % der befragten Gemeinden



Q: Kommunalnet-Befragungsfile Februar 2020, WIFO-Berechnungen. Zahl der gültigen Antworten: 587.

Abbildung 14: Herausforderungen im Bereich der Pflegeversorgung

In % der befragten Gemeinden



Q: Kommunalnet-Befragungsfile Februar 2020, WIFO-Berechnungen. Zahl der gültigen Antworten: 649.

4. Schlussfolgerungen und Handlungsspielraum der Pflegepolitik

Es braucht eine systematische Bedarfserhebung in den Gemeinden und eine bessere Koordination zwischen Ländern und Gemeinden.

Wie die Ergebnisse der Befragung in den österreichischen Gemeinden zeigen, sind sich die Gemeinden der Effekte der demographischen Entwicklung auf den Pflegebedarf durchaus bewusst und erachten den Ausbau von Pflegedienstleistungen – auch im stationären und teilstationären Bereich – als wichtig. Andererseits ergeben sich für eine zukunftsorientierte Aufstellung der Pflegeversorgung in den Gemeinden noch bedeutende Hindernisse:

Die Mehrheit der Gemeinden scheint keine systematische Herangehensweise zu verfolgen, um Informationen über den gegenwärtigen und künftigen Pflegebedarf der lokalen Bevölkerung zu erheben. Die Bedarfs- und Entwicklungspläne der Länder werden bei der Planung der Gemeinden nur in einem untergeordneten Ausmaß zur Informationsgewinnung herangezogen. Hier scheinen eine bessere Koordination dieser Pläne und eine stärkere Regionalisierung innerhalb der Länder unter vermehrter Einbindung der Gemeinden zielführend – vor allem auch da die Entwicklung von kleinräumigen regionalen Bedarfs- und Entwicklungsplänen laut Befragungsergebnissen breite Zustimmung der Gemeinden finden sollte. Noch stärkeren Zuspruch findet die Etablierung von regionalen Pflegeinformationsstellen mit Monitoringfunktion. Diese würden einerseits den Betroffenen eine Anlaufstelle zur Informationsbeschaffung und Hilfestellung im Pflegefall bieten und könnten andererseits auch die Entwicklung des regionalen Pflegebedarfs verfolgen und – im besten Fall – prognostizieren. Die Gemeinden sehen die Notwendigkeit, den regionalen Ausbau des Pflegeversorgungssystems systematisch zu begleiten, da sie das Pflegepotential von Familien zunehmend unter Druck sehen und auch dadurch – neben der demographischen Entwicklung – die Nachfrage nach Pflegedienstleistungen steigen wird.

Die Gemeinden setzen auf den Ausbau aller Pflegedienstleistungsformen, mit besonderer Betonung von betreutem und betreubarem Wohnen sowie mobilen Diensten, aber auch von stationären und teilstationären Diensten, wobei sich deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern zeigen. Nach *Famira-Mühlberger – Firgo* (2018) können pflegepolitische Maßnahmen, die das Gewicht der mobilen Pflege im Versorgungsmix stärken, kostendämpfende Effekte haben. Insgesamt erweisen sich die Auswirkungen jedoch als geringer als die demographischen Effekte auf den künftigen Kostenpfad. Der zu erwartende Anstieg der Nachfrage nach stationärer Pflege kann durch den Ausbau und die Förderung von Alternativen verzögert und abgeschwächt, jedoch nicht verhindert werden. Darüber hinaus sind, wie die Ergebnisse einer früheren österreichweiten Exper-

tenbefragung gezeigt haben, in vielen Fällen mobile und stationäre Dienste nicht substituierbar (*Firgo – Famira-Mühlberger*, 2014). Ein vorgelagerter deutlicher Ausbau mobiler Dienste und alternativer Betreuungsformen ist dringlich, ein späterer deutlicher Ausbau der stationären Pflegeeinrichtungen ist im Lichte der demographischen und gesellschaftlichen Entwicklungen ebenso unerlässlich. Die Beziehung zwischen informeller und professioneller mobiler Pflege sind in Österreich sehr häufig komplementär, wie eine Untersuchung von *Firgo – Nowotny – Braun* (2020) zeigt. Eine funktionierende mobile Pflege setzt demnach meist die Verfügbarkeit von informellen Pflegepersonen voraus. Diese Verfügbarkeit gerät jedoch zunehmend unter Druck – dessen sind sich auch die Gemeinden in der Umfrage für die vorliegende Studie bewusst.

Die Gemeinden sehen – neben der Finanzierungsfrage – im drohenden Arbeitskräftemangel im Pflegesektor eine wesentliche Herausforderung für die Zukunft. Um dem entgegenzuwirken, ist ein Bündel an Maßnahmen nötig. Gemäß der Analyse einer Befragung aus dem Jahr 2014 (*Firgo – Famira-Mühlberger*, 2014) sind höhere Einkommen und bessere Arbeitsbedingungen wichtige Faktoren für die Attraktivität von Pflegeberufen. Genannt werden hier Aspekte wie eine psychosoziale Begleitung der Pflegepersonen, um sie möglichst lange im Beruf zu halten, die Verringerung der Zahl der prekären Dienstverhältnisse, bessere Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten und die Förderung der Höherqualifizierung. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in der COVID-19-Krise wird auch eine Förderung der Requalifizierung von Arbeitslosen für den Pflegebereich eine zentrale Bedeutung haben müssen. Ebenso wird die schnellere und einfachere Nostrifizierung von Abschlüssen ausländischer Fachkräfte (bei entsprechender fachlicher und sprachlicher Qualifikation) wesentlich sein für die Deckung des künftigen Bedarfs an Pflegekräften.

Die Verknappung des potentiellen Pflegepersonals bei gleichzeitig steigender Nachfrage wird überdurchschnittliche Lohn- und Kostensteigerungen im Bereich der Pflegedienste zur Folge haben. Im Pflegesektor sind die Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung geringer als in anderen Wirtschaftsbereichen, zugleich ist der Anteil der Lohnkosten an den Gesamtkosten relativ hoch – auch wenn neue Technologien dies etwas abfedern können. Zugleich werden überdurchschnittliche Lohnabschlüsse erforderlich sein, damit die Nachfrage nach Pflegekräften gedeckt werden kann. Dies ist ein wesentlicher Faktor, der beim weiteren Ausbau der Pflegedienstleistungen in den Gemeinden berücksichtigt werden muss.

Der Ausbau von betreutem und betreubarem Wohnen sowie mobilen Diensten ist nötig, aber auch ein Ausbau der stationären Dienste ist unerlässlich.

Eine Attraktivierung der Arbeitsbedingungen in der Pflege ist für die Deckung des Personalbedarfs zentral.

5. Literaturhinweise

- 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>.
- 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>.
- Firgo, M., Nowotny, K., Braun, A., "Informal, Formal, or Both? Assessing the Drivers of Home Care Utilisation in Austria Using a Simultaneous Decision Framework", Applied Economics, 2020, 52(40), S. 4440-4456.
- 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>.
- Nagl-Cupal, M., Kolland, F., Zartler, U., Mayer, H., Bittner, M., Koller, M., Parisot, V., Stöhr, D., Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (Hrsg.), Angehörigenpflege in Österreich. Einsicht in die Situation pflegender Angehöriger und in die Entwicklung informeller Pflegenetzwerke, Universität Wien, 2018.
- Rechnungshof Österreich, Pflege in Österreich. Bericht des Rechnungshofes, Wien, 2020.