

Matthias Firgo, Ulrike Famira-Mühlberger

## Zu den Kosten der stationären Pflege im Bundesländervergleich

### Zu den Kosten der stationären Pflege im Bundesländervergleich

Die öffentliche Diskussion über die Unterschiede zwischen den durchschnittlichen Kosten der stationären Pflege in den einzelnen Bundesländern basiert häufig auf Vergleichen und Erklärungen, die einer genauen Überprüfung nicht standhalten. Ziel dieses Beitrages ist eine Analyse der tatsächlichen Kostenunterschiede auf Basis statistischer Methoden, in der einerseits die teils beträchtlichen Unterschiede zwischen den Betreuungsstrukturen, aber auch den Lohn- und Immobilienpreisniveaus in den Bundesländern und andererseits eine Reihe von Einschränkungen hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Daten der Pflegedienstleistungsstatistik berücksichtigt werden. Weite Teile der Streuung der Kosten je Verrechnungstag zwischen den Bundesländern können in einem einfachen Regressionsmodell mithilfe dieser Faktoren erklärt werden. Die ökonomisch bzw. statistisch nicht erklärbaren Kostenunterschiede zwischen den Bundesländern sind letztlich gering.

### On the Costs of Inpatient Long-term Care in Comparison of the Austrian Länder

The public discussion about the differences between the average costs of inpatient care in the Länder is often based on comparisons and explanations that do not stand up to scrutiny. The aim of this article is to analyse the actual cost differences on the basis of statistical methods, taking into account on the one hand the sometimes considerable differences between the care structures, but also the wage and real estate price levels in the Länder, and on the other hand a number of limitations with regard to the comparability of the data in the care service statistics. Large parts of the dispersion of costs per settlement day between the Länder can be explained in a simple regression model using these factors. The cost differences between the Länder that cannot be explained economically or statistically are ultimately small.

#### Kontakt:

**Dr. Matthias Firgo:** WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, [matthias.firgo@wifo.ac.at](mailto:matthias.firgo@wifo.ac.at)

**Dr. Ulrike Famira-Mühlberger, PhD:** WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, [ulrike.famira-muehlberger@wifo.ac.at](mailto:ulrike.famira-muehlberger@wifo.ac.at)

**JEL-Codes:** H76, I11, I19, J14 • **Keywords:** Pflegedienstleistungen, stationäre Dienste, öffentlicher Aufwand, Bundesländervergleich

**Begutachtung:** Michael Klien (WIFO), Kurt Pratscher (Statistik Austria) • **Wissenschaftliche Assistenz:** Anna Albert, [anna.albert@wifo.ac.at](mailto:anna.albert@wifo.ac.at), Christoph Lorenz ([christoph.lorenz@wifo.ac.at](mailto:christoph.lorenz@wifo.ac.at)), Michael Weingärtler ([michael.weingaertler@wifo.ac.at](mailto:michael.weingaertler@wifo.ac.at))

## 1. Einleitung und Motivation

Die zunehmende Alterung der österreichischen Bevölkerung rückt das Thema der Altenpflege und deren Finanzierung ins Zentrum des politischen Diskurses. Die föderale Ausgestaltung der Finanzierung und der Bereitstellung von Pflegedienstleistungen hat große Unterschiede zwischen den Bundesländern zur Folge. So variieren nicht nur die privaten Zuzahlungen für Pflegedienstleistungen in den Bundesländern, sondern auch die ausgewiesenen öffentlichen Brutto- bzw. Nettokosten der stationären Pflege je Verrechnungstag (verrechneten Bewohntag) teils beträchtlich. Diese Unterschiede werden in wirtschaftspolitischen Analysen immer wieder für einen Effizienzvergleich herangezogen mit dem Argument, Bundesländer mit höheren Ausgaben für stationäre Pflege je Verrechnungstag – allen voran Wien – sollten sich mehr an der effizienteren Kostenstruktur anderer Bundesländer wie z. B. Oberösterreich oder Tirol orientieren.

Effizienzvergleiche in föderalen Systemen sind aus ökonomischer Perspektive wichtig, können sie doch – bei methodisch korrekter Vorgangsweise – Hinweise auf ineffiziente Strukturen liefern. Zentral dabei ist jedoch, "Gleiches mit Gleichem" zu vergleichen: Es muss also auf die relevanten Einflussgrößen von unterschiedlichen Kostenstrukturen Rücksicht genommen werden, ebenso auf Einschränkungen, die sich durch mangelnde Datenqualität ergeben. Der vorliegende Beitrag zeigt einerseits die Problematik von Kostenvergleichen im Bereich der stationären Pflege auf Basis der Pflegedienstleistungsstatistik auf und identifiziert andererseits jene relevanten Einflussgrößen, die die Kostenunterschiede zwischen den Bundesländern weitgehend erklären können.

Die Ergebnisse sollen zu einer Versachlichung der Kostendebatte im Pflegebereich beitragen. Schließlich entfallen rund drei Viertel der öffentlichen Ausgaben für Pflegedienstleistungen auf den stationären Bereich. Falsche Schlussfolgerungen aus den vorliegenden Daten können daher grobe Fehleinschätzungen in Bezug auf die finanziellen wie qualitativen Auswirkungen künftiger Reformvorhaben zur Folge haben.

## 2. Öffentlicher Diskurs über Kostenunterschiede der stationären Dienste irreführend

Im öffentlichen (Fach-)Diskurs zu den Kosten der stationären Betreuungs- und Pflegedienste wird immer wieder auf die große Bandbreite zwischen den Bundesländern hingewiesen, ohne jedoch auf die Einschränkungen des Vergleiches einzugehen. Kostenvergleiche, die die konkrete Zusammensetzung der Gruppe der Heimbewohner und -bewohnerinnen nach Pflegegeldstufen – ein wesentlicher Hinweis auf die notwendige Betreuungs- und Pflegeintensität – außer Acht lassen, vergleichen nicht Vergleichbares und sind deshalb weder methodisch korrekt noch aussagekräftig. Notwendig ist weiters eine genaue Überprüfung der verfügbaren Datenbasis. Die Pflegedienstleistungsstatistik eignet sich auch sechs Jahre nach ihrer Einführung nur eingeschränkt für vergleichende Analysen, da die Bundesländer Daten mit unterschiedlicher Abgrenzung berichten.

Darüber hinaus gilt es, relevante Gründe regionaler Kostenunterschiede wie etwa die unterschiedlichen Immobilienpreise und Lohnkosten in den einzelnen Bundesländern zu berücksichtigen. Für Alten- und Pflegeheime weichen die diesbezüglichen Voraussetzungen in Kärnten oder im Burgenland erheblich von jenen etwa in Wien oder Vorarlberg ab. Diese Faktoren haben ebenso wie die Struktur der betreuten Personen einen hohen Erklärungswert für die Kostenunterschiede – wie dieser Beitrag zeigt –, sie werden bislang jedoch weder im Fachdiskurs noch in der medialen Debatte zu den Kostenunterschieden berücksichtigt.

Auch eine Reihe von rezenten Studien und Einschätzungen der Kostenunterschiede zwischen den Bundesländern ignoriert sowohl diese (in Kapitel 3 diskutierten) Strukturunterschiede als auch die in der Pflegedienstleistungsstatistik explizit angeführten Einschränkungen der Vergleichbarkeit (Kapitel 4) der ausgewiesenen Daten:

So analysiert *EcoAustria* (2015) im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen die Effizienzsteigerungspotentiale im Bereich der Länderverwaltung und kommt für die öffentlichen Kosten der stationären Pflege zu dem Schluss, Oberösterreich weise den höchsten Effizienzwert auf. Dieser wird von *EcoAustria* (2015) definiert als die Relation zwischen Input, gemessen als öffentliche Nettokosten (Kosten nach Abzug der Ersätze und der Beiträge der betreuten Personen) im stationären Bereich, und Output (gemessen als Summe der pro Jahr betreuten Personen). Daraus wird ein hypothetisches österreichweites Effizienzsteigerungspotential von 456,4 Mio. € berechnet, das sich ergäbe, wenn alle anderen Bundesländer denselben Effizienzwert wie Oberösterreich aufwiesen. Das größte Effizienzsteigerungspotential errechnet sich demnach für Wien, da hier die ausgewiesenen Kosten pro Kopf am höchsten sind. Die Studie berücksichtigt jedoch weder die Pflegestufenstruktur der Heimbewohner und -bewohnerinnen noch andere Unterschiede zwischen den Bundesländern oder Einschränkungen der Vergleichbarkeit der Pflegedienstleistungsstatistik zwischen den Bundesländern.

Der Fiskalrat (*Grossmann – Schuster, 2017*) sieht in einer Studie zu den Determinanten der staatlichen Kostenentwicklung in der Langzeitpflege von einer Beurteilung von Effizienzsteigerungspotentialen ab, da hierfür "eine weiterführende und tiefergehende 'Benchmarking-Analyse' mit sehr detaillierten regionalen Informationen erforderlich" wäre (*Grossmann – Schuster, 2017, S. 24*). Dennoch weisen die Autoren einen um den relativen Grad der Pflegebedürftigkeit bereinigten durchschnittlichen Bruttoaufwand je Verrechnungstag im stationären Bereich aus. Der relative Grad an Pflegebedürftigkeit wird dabei allerdings aus dem durchschnittlichen Pflegegeldaufwand aller Anspruchsberechtigten, also auf Basis der Gesamtheit der Pflegegeldbeziehenden eines Bundeslandes in Relation zum Österreich-Durchschnitt berechnet. Er spiegelt deshalb *nicht* die tatsächlichen Pflegegeldeinstufungen der Gruppe der stationär betreuten Personen eines Bundeslandes wider. Da aber die Struktur des durchschnittlichen Pflegegeldaufwandes je anspruchsberechtigte Person in allen Bundesländern deutlich

von der jeweiligen Verteilung der Pflegegeldstufen der in Heimen betreuten Personen abweicht, müsste vielmehr die reale Struktur der Personen in Heimen nach Pflegegeldstufen als Korrektiv für den durchschnittlichen Grad der Pflegebedürftigkeit in der stationären Pflege herangezogen werden<sup>1)</sup>. *Grossmann – Schuster (2017)* errechnen auf dieser Basis einen Bruttoaufwand je Verrechnungstag in einer Bandbreite von 74 € in Tirol bis 238 € in Wien. Tirol bezeichnen *Grossmann – Schuster (2017)* als "Ausreißer", weil – im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern – die Zahl der Verrechnungstage auch jene der Selbstzahlenden umfasst<sup>2)</sup>. Auch weisen die Autoren auf Vergleichshemmnisse und Erfassungslücken der Pflegedienstleistungsstatistik hin.

Ohne auf diese Vorbehalte von *Grossmann – Schuster (2017)* schließt *Agenda Austria (2018)* aus der vom Fiskalrat berechneten Bandbreite des Bruttoaufwandes je Verrechnungstag auf eine erhebliche Streuung der Kosten der stationären Pflege zwischen den Bundesländern und führt diese vorwiegend auf die unterschiedlichen Personalschlüssel in den Bundesländern zurück (Relation zwischen Zahl der Betreuungspersonen und der Betreuten).

### 3. Mögliche Erklärungsfaktoren für die Kostenunterschiede in der stationären Pflege

#### 3.1 Struktur der betreuten Personen

Mit der Höhe der Pflegegeldstufen, dem einzig standardisierten Indikator zum Grad der Pflegebedürftigkeit, steigen die Betreuungsintensität und damit die Kosten der Pflege. Die Bewohnerstruktur in Pflegeheimen nach der Pflegegeldstufe hat also unmittelbare Auswirkungen auf die durchschnittlichen Kosten pro Person, da sie sowohl den Personalaufwand als auch den Sachaufwand für medizinisch-pflegerische Produkte direkt beeinflusst. Die Verteilung der betreuten Personen nach Pflegegeldstufen variiert zwischen den einzelnen Bundesländern teils beträchtlich (Abbildung 1).

Wien zählte bis 2016 – im Gegensatz zu den anderen Bundesländern – die Altenwohnheime (Hausgemeinschaften und Betreutes Wohnen)<sup>3)</sup> nicht zum Bereich der stationären Pflege, sondern zu den "Alternativen Wohnformen". Damit zählten Personen mit vergleichsweise geringer Betreuungsintensität nicht zur Gruppe der stationären Pflege, die daher nur die Pflegeheime<sup>4)</sup> im engeren Sinn umfasste. Der Anteil der Personen mit Pflegestufe 4 oder darüber war deshalb in Wien bis 2016 wesentlich höher als in den anderen Bundesländern. Diese Struktur ist – unabhängig vom Personalschlüssel – deutlich betreuungs- bzw. kostenintensiver. Ab dem Berichtsjahr 2017 (verfügbar seit Dezember 2018) werden nun – in Einklang mit den anderen Bundesländern – auch die Bereiche Hausgemeinschaften und Betreutes Wohnen den stationären Diensten zugerechnet<sup>5)</sup> (Abbildungen 1 und 2).

#### 3.2 Personalschlüssel

Die vielzitierten Unterschiede zwischen den Personalschlüsseln der Bundesländer gehen auf die landesgesetzlichen Regelungen zurück. Der Personalschlüssel bestimmt das Verhältnis zwischen der Zahl der einzusetzenden Betreuungspersonen (in Vollzeit-äquivalenten) und jener der zu betreuenden Heimbewohner und -bewohnerinnen, meist in Abhängigkeit von deren Pflegebedürftigkeit. Darüber hinaus bestimmen Qualifikationsschlüssel den Anteil einzelner Berufsgruppen an der gesamten Personalaus-

<sup>1)</sup> So errechnen *Grossmann – Schuster (2017)* für Wien im Jahr 2015 den geringsten relativen Grad der Pflegebedürftigkeit, da der durchschnittliche Pflegegeldaufwand je anspruchsberechtigte Person am niedrigsten ist. Gleichzeitig weist Wien laut Pflegedienstleistungsstatistik im Berichtsjahr 2015 jedoch den höchsten Anteil an Personen in den Pflegestufen 4 bis 7 bzw. 5 bis 7 an der Gesamtzahl der stationär Betreuten auf.

<sup>2)</sup> In Tirol wurden bis einschließlich 2015 auch jene in Heimen betreuten Personen berücksichtigt, die ohne staatlichen Zuschuss selbst für die Kosten aufkommen. Mittlerweile wurden im Rahmen von Revisionen für Tirol auch die früheren Jahre ohne Selbstzahlende neu berechnet.

<sup>3)</sup> Im Wesentlichen sind dies Einrichtungen des "Kuratoriums Wiener Pensionisten-Wohnhäuser", also Häuser mit Schwerpunkt Wohnen für Personen mit geringem Pflegebedarf.

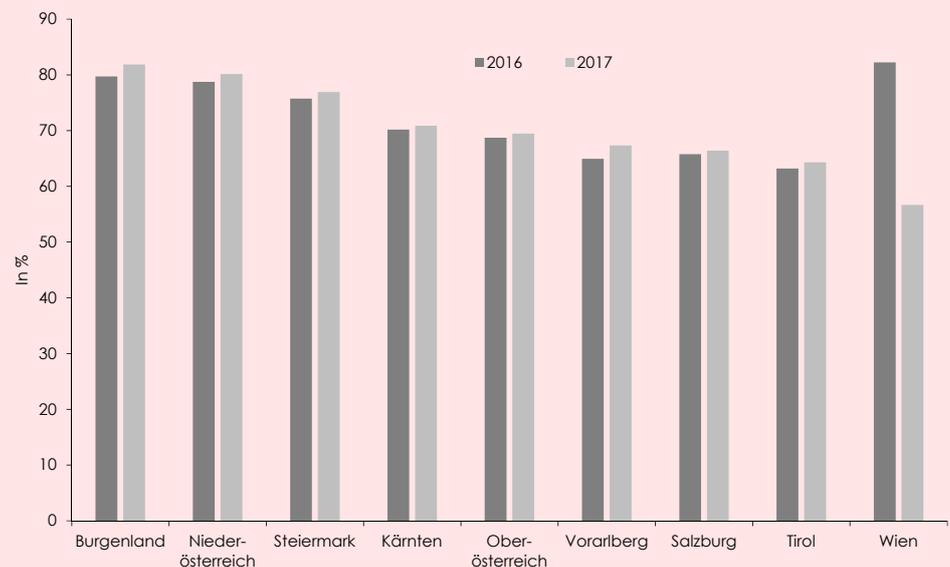
<sup>4)</sup> Wohn- und Pflegehäuser mit Schwerpunkt Pflege.

<sup>5)</sup> Revisionen früherer Jahre, welche die Vergleichbarkeit mit den Daten ab 2017 sicherstellen würden, wurden bislang nicht durchgeführt.

stattung eines Pflegeheimes<sup>6</sup>). Quantitative Personalschlüssel auf Basis der Einstufung zum Pflegegeld legen allerdings nur Oberösterreich, Wien, die Steiermark und Vorarlberg fest. Die Personalschlüssel reichen in der Pflegegeldstufe 1 von einer betreuenden Person für 12 (Oberösterreich) bis 30 Bewohner und Bewohnerinnen (Vorarlberg). In der Pflegegeldstufe 7 liegen sie in einer Bandbreite von 1 : 1,7 in der Steiermark bis 1 : 1 in Wien. Niederösterreich, Salzburg und Tirol legen keine quantitativen Werte fest, es muss aber für eine ausreichende Zahl an Betreuern und Betreuerinnen gesorgt sein, um die Leistungserbringung sicherzustellen, jedoch ohne Hinweise auf detaillierte Personalschlüssel. Das Burgenland und Kärnten sehen fixe quantitative Werte in Relation zur Zahl der Bewohner und Bewohnerinnen (Kärnten)<sup>7</sup> bzw. in Relation zur Zahl der Bewohner und Bewohnerinnen sowie ihrem groben Betreuungsaufwand (Burgenland)<sup>8</sup> vor.

Abbildung 1: Anteil der Personen mit Pflegegeld der Stufen 4 bis 7 an allen stationär betreuten Personen

Jahresendstand, einschließlich Kurzzeitpflege



Q: Statistik Austria, Pflegedienstleistungsstatistik; WIFO-Berechnungen. In allen Bundesländern besteht die Tendenz, verstärkt Personen in höheren Pflegegeldstufen in Pflegeheimen aufzunehmen. Die Landesgesetzgebung schreibt in der Regel als Untergrenze die Pflegegeldstufe 4 vor. Mit der Änderung des Pflegefondsgesetzes im Jahr 2017 wurde dies auch für die anderen Bundesländer so festgelegt.

Zweifellos sind Personal- und Qualifikationsschlüssel Kostenfaktoren. Da sie aber nicht in allen Bundesländern quantitativ angegeben sind, ist der unmittelbare Zusammenhang zwischen Personalstruktur und Kosten nicht messbar. Ihre Festlegung darf zudem nicht ausschließlich nach ökonomischen Kriterien erfolgen. Aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge kann ein betriebswirtschaftlich kostengünstiger Personalschlüssel etwa höhere Kosten im Gesundheitswesen zur Folge haben.

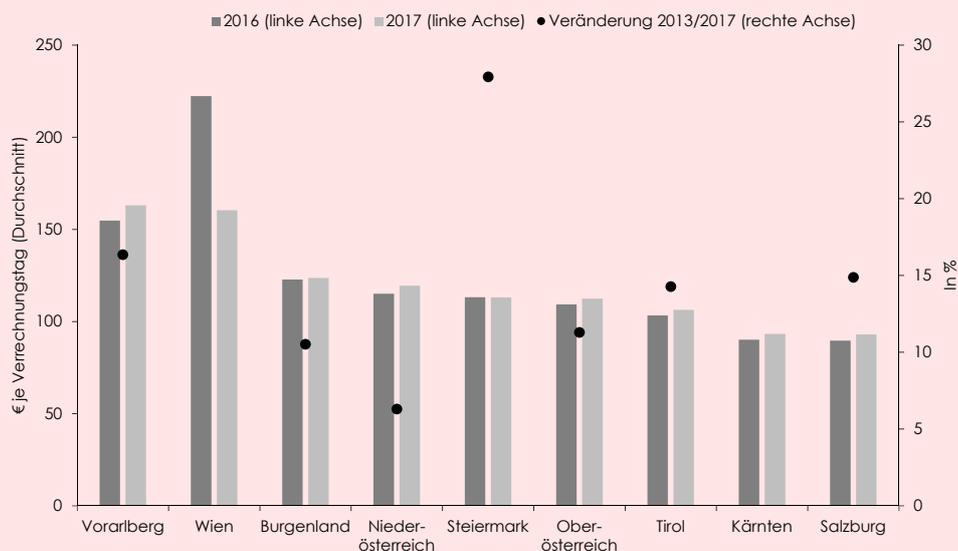
<sup>6</sup>) Beide Merkmale weisen eine erhebliche Bandbreite zwischen den Bundesländern auf. Stafflinger (2018) stellt die aktuelle Personal- und Qualifikationsschlüssel in den Bundesländern gegenüber.

<sup>7</sup>) Kärnten unterscheidet auch zwischen Wohn- und Pflegeeinrichtungen: In Wohnheimen sind zwei vollzeitäquivalente Betreuer bzw. Betreuerinnen für bis zu 12 Bewohner und Bewohnerinnen erforderlich, für jede weitere begonnene Gruppe von 12 Personen eine zusätzliche vollzeitäquivalente Betreuungskraft. In Pflegeheimen ist eine Betreuungsperson für je 2,4 Heimbewohner bzw. -bewohnerinnen vorzusehen (sowie weiteres Betreuungspersonal für Animation).

<sup>8</sup>) Das Burgenland legt eine Mindestzahl von Pflegeminuten pro Tag fest: ohne Pflegegeld 0 Minuten, bei Anspruch auf Pflegegeld zwischen 20 und 80 Minuten.

Abbildung 2: Bruttokosten der stationären Pflege je Verrechnungstag

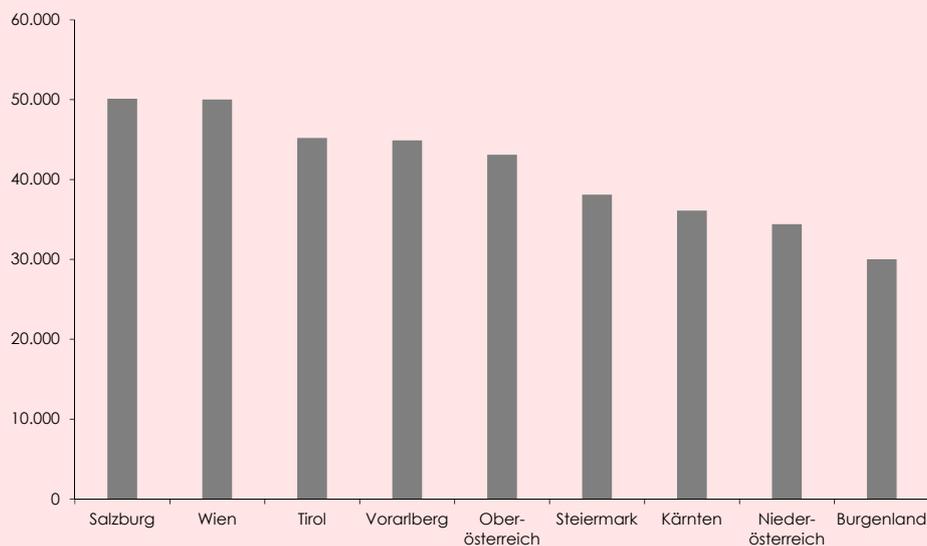
Einschließlich Kurzzeitpflege



Q: Statistik Austria, Pflegedienstleistungsstatistik, WIFO-Berechnungen. Wien: ab 2017 einschließlich Hausgemeinschaften und betreutes Wohnen, Tirol: ohne Abschreibung für Herstellungs- und Instandhaltungskosten sowie ohne Umsatzsteuer, daher mit den anderen Bundesländern nicht vergleichbar, Kärnten: erst ab 2015 valide Zahlen. Weitere Details siehe Kapitel 4.

Abbildung 3: Regionales BIP pro Kopf

2017, in €, nominell



Q: Statistik Austria, Regionale Gesamtrechnungen. VGR-Revisionsstand: September 2018.

### 3.3 Regionale Unterschiede zwischen den allgemeinen Einkommens- und Preisniveaus

Neben der Struktur der betreuten Personen und den Personalschlüsseln spiegeln auch die sektoralen Lohnkosten, die Kosten von Grundstücken und Immobilien (Übersicht 1) sowie von Vorleistungen die generellen Einkommens- und Preisunterschiede zwischen den Bundesländern wider. Sie werden zusammenfassend anhand der Unterschiede des regionalen BIP pro Kopf sichtbar (Abbildung 3). Darüber hinaus spielen öffentliche Leistungserbringer in der stationären Pflege insgesamt eine große Rolle. Damit haben die unterschiedlichen Gehaltsmodelle und -strukturen der einzelnen öffentlichen

Träger im Bundesländer-Aggregat erheblichen Einfluss auf die Personalkosten im Gesundheits- und Sozialwesen.

#### 4. Pflegedienstleistungsstatistik und ihre Einschränkungen für Bundesländervergleiche

Bis zum Inkrafttreten der Pflegedienstleistungsstatistik-Verordnung (PDStV) im September 2012 waren die verfügbaren Daten zu Pflegedienstleistungen in den Bundesländern von höchst unterschiedlicher Qualität und kaum miteinander vergleichbar. Die Etablierung der Pflegedienstleistungsstatistik brachte zwar teils einheitliche Definitionen sowie die Präzisierung von Erhebungsmerkmalen, dennoch unterscheidet sich die Erfassung der Pflegedaten zwischen den Bundesländern teils noch erheblich.

Die Pflegedienstleistungsstatistik erfasst zu den stationären Betreuungs- und Pflegediensten Hotelleistungen (Wohnung und Verpflegung) sowie Betreuungs- und Pflegeleistungen in eigens dafür geschaffenen Einrichtungen (einschließlich Hausgemeinschaften) mit durchgehender Präsenz von Betreuungs- und Pflegepersonal<sup>9)</sup>. Am Beispiel der Merkmale Verrechnungstage, Bruttoausgaben und Zahl der Betreuungs- bzw. Pflegepersonen im stationären Bereich beeinträchtigen folgende Einschränkungen die Vergleichbarkeit im Quer- und Längsschnitt:

- In der Steiermark umfassen alle Daten zu den stationären Diensten auch die Kurzzeitpflege<sup>10)</sup>.
- In Kärnten wurden die Bruttoausgaben in den Jahren 2012 bis 2014 aufgrund falscher Zuordnungen überhöht ausgewiesen und sind daher mit den Folgejahren (ab 2015) nicht vergleichbar.
- In Salzburg ist in den Jahren 2012 bis 2014 die Hospiz- und Palliativbetreuung in den Jahressummen der Verrechnungstage nicht enthalten. Folglich liegen konsistente Summen erst ab 2015 vor.
- In Tirol enthalten die Daten zu den Verrechnungstagen auch die Kurzzeitpflege. Die Bruttoausgaben umfassen – im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern – nicht die Abschreibungen für Herstellungs- und Instandhaltungskosten sowie die Umsatzsteuer. Bis 2016 wurden die Selbstzahler und Selbstzahlerinnen miterfasst, im Jahr 2017 wurde diese Falscherfassung rückwirkend auch für frühere Jahre korrigiert. Zwischen 2013 und 2014 ergab sich zudem ein Strukturbruch in der Struktur der betreuten Personen.
- In Wien werden ab dem Jahr 2017 Leistungserbringer in den Bereichen "Hausgemeinschaft" und "Betreutes Wohnen" nicht mehr den alternativen Wohnformen, sondern den stationären Diensten zugerechnet (betrifft alle ausgewiesenen Daten). Deshalb sind die Zahlen für 2017 nicht mit früheren Jahren vergleichbar, entsprechen nun in der Abgrenzung aber jenen für die anderen Bundesländer.
- Neben der Nichtabgrenzbarkeit zwischen stationärer Pflege und Kurzzeitpflege gemäß Pflegefondsgesetz in Kärnten, Salzburg, der Steiermark, Tirol und dem Burgenland lässt sich die Zahl der Betreuungs- und Pflegepersonen im Bereich integrierter Angebote in Niederösterreich, Oberösterreich und Vorarlberg nicht zwischen dem teilstationären und dem stationären Bereich trennen. Indikatoren zum Betreuungsverhältnis sind daher mit Vorsicht zu interpretieren. In Wien stehen konsistente Personaldaten erst ab 2014 zur Verfügung, davor wurden auch "sonstige Beschäftigte" mit eingerechnet.

Weitere Unterschiede der Erfassung, Ausweisung und Abgrenzung der Daten zwischen den Bundesländern sind für andere Merkmale der betreuten bzw. gepflegten Personen, Betreuungs- und Pflegepersonen in Vollzeitäquivalenten, Beiträge und Ersätze, sonstige Einnahmen und Nettoausgaben zu beachten. Ebenso weicht die Datendarstellung für die anderen Pflegedienstleistungen ab, sodass auf dieser Basis Kosten- und Effizienzvergleiche etwa für die mobilen Dienste kaum möglich sind. Die

<sup>9)</sup> Leistungen der Behindertenhilfe und der Grundversorgung sowie Leistungen von Selbstzahlern bzw. Selbstzahlerinnen sind in diesen Daten nicht enthalten.

<sup>10)</sup> Aus Gründen der Vergleichbarkeit wird deshalb im Rahmen des vorliegenden Berichtes die Kurzzeitpflege in allen Bundesländern dem stationären Bereich hinzugerechnet.

folgende Analyse beruht auf einem um die Strukturbrüche innerhalb eines Bundeslandes sowie die daten- bzw. erfassungsbedingten Niveauunterschiede bereinigten Sample.

## 5. Kosten der stationären Pflege: Ergebnisse einer multivariaten Schätzung

Die Kosten der stationären Pflege werden maßgeblich durch die folgenden Faktoren beeinflusst:

- Der Grad der Pflegebedürftigkeit der betreuten Personen bestimmt sowohl den pflegerisch-medizinischen Personal- als auch den Sachaufwand (Personalkosten für Versorgung, Therapie, Sachkosten für medizinische Produkte usw.) in der täglichen Versorgung.
- Bei gegebener Pflegebedürftigkeit beeinflusst der Personalschlüssel (Verhältnis der Zahl der betreuten Personen zu jener der Pflege- und Betreuungspersonen) die Stückkosten der Leistungserbringung.
- Selbst bei identischen Personalschlüsseln und Strukturen der betreuten Personen sind regionale Kostenunterschiede zu erwarten, da sich zwischen den Bundesländern das Einkommensniveau im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen unterscheidet.
- Überdies variieren die Immobilien- und Grundstückspreise sowie ganz allgemein das Preisniveau von Vorleistungen regional.

Neben diesen vier – durch verfügbare Indikatoren näherungsweise – messbaren Kostenfaktoren spielen weitere Unterschiede hinsichtlich der Effizienz der Bereitstellung von stationärer Pflege eine Rolle. Diese Faktoren, wie etwa die Effizienz der Verwaltung, können auf Basis verfügbarer Daten nicht direkt gemessen werden. Auskunft über solche Abweichungen zwischen den Bundesländern kann jedoch der statistisch nicht erklärbare Kostenunterschied zwischen den Bundesländern geben – vorausgesetzt, die verwendeten Prognosemodelle weisen eine ausreichend gute Prognosegüte auf.

Zur statistischen Modellierung der Kosten und ihrer Einflussfaktoren werden die folgenden Variablen verwendet (Übersicht 1): Die abhängige (zu erklärende) Variable sind die durchschnittlichen Bruttokosten je Verrechnungstag gemäß Pflegedienstleistungsstatistik (von Statistik Austria). Als unabhängige (erklärende) Variable für die Betreuungsintensität wird der Anteil der Personen mit Pflegegeldstufe 5 bis 7 an der Gesamtzahl der zum Stichtag stationär gepflegten Personen in einem Bundesland herangezogen<sup>11)</sup>. Datenquelle ist für diese Variable ebenfalls die Pflegedienstleistungsstatistik. Als Indikator für die Personalausstattung bzw. den Personalschlüssel (bei gegebenem Pflegebedarf der betreuten Personen) dient die Zahl der Arbeitsverhältnisse von Pflege- und Betreuungspersonen (Vollzeitäquivalente) je Verrechnungstag, welche ebenfalls aus der Pflegedienstleistungsstatistik abgeleitet werden kann<sup>12)</sup>. Unterschiede zwischen den Immobilienpreisen in den Bundesländern werden aus dem Immobilienpreisspiegel der WKO errechnet. Aufgrund der höheren Plausibilität dank kleinräumig höherer Fallzahlen der errechneten Werte und der höheren statistischen Aussagekraft wurde dafür der (mit der lokalen Bevölkerungszahl gewichtete) Durchschnitt der Mieten je Quadratmeter herangezogen (anstelle von Grundstücks- oder Eigentumspreisen)<sup>13)</sup>. Unterschiede zwischen den Lohnkosten in den Bundesländern werden durch das von Angestellten in den ÖNACE-Branchen des Gesundheits- und

<sup>11)</sup> Die Stufe 5 wurde dabei aus zwei Gründen statt der gesetzlich als Grenze vorgesehenen Stufe 4 zu Abgrenzung herangezogen: Erstens ist laut Pflegegeldgesetz ein außergewöhnlicher Pflegeaufwand für die Einstufung erst ab Stufe 5 erforderlich. Zweitens erwies sich der Anteil der Personen in den Stufen 5 bis 7 statistisch als wesentlich aussagekräftiger zur Erklärung der Kostenvarianz zwischen den Bundesländern als der Anteil der Personen in den Stufen 4 bis 7.

<sup>12)</sup> Dieser Indikator ist jedoch nur eingeschränkt zu interpretieren (siehe Kapitel 4).

<sup>13)</sup> Dieser Indikator dient – mangels Verfügbarkeit systematischer regionaler Preisdaten – auch als Indikator für Unterschiede zwischen dem allgemeinen Verbraucherpreisniveau in den Bundesländern.

Sozialwesens laut Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger angenähert<sup>14)</sup>.

Um Verzerrungen durch Strukturbrüche in den regionalen Zeitreihen zu vermeiden, werden in der statistischen Analyse nur jene Zeitpunkte berücksichtigt, für die in diesem Bundesland vergleichbare Zahlen zu den Kosten und der Struktur der betreuten Personengruppen vorliegen (Übersicht 1; siehe Kapitel 4). Da der Indikator zur Personalausstattung überdies datenbedingt eingeschränkt interpretierbar ist (siehe ebenfalls Kapitel 4), wird er lediglich in einer der Spezifikationen verwendet. Der Niveauunterschied der Kosten, der sich in Tirol aus der Nichtberücksichtigung von Abschreibungen und Umsatzsteuer ergibt, wird in der Analyse statistisch korrigiert, um das ohnehin bereits kleine Sample an Beobachtungen durch den Ausschluss von Tirol nicht weiter zu verringern (zum ökonomischen Modell siehe Kosten).

Übersicht 1: Deskriptive Statistiken zum Regressionsmodell

		Wien	Nieder- öster- reich	Burgen- land	Steier- mark	Kärnten	Ober- öster- reich	Salzburg	Tirol	Vorarl- berg
Berücksichtigte Jahre (ohne Strukturbruch)										
2013		✓	✓	✓	✓		✓			✓
2014		✓	✓	✓	✓		✓		(✓)	✓
2015		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	(✓)	✓
2016		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	(✓)	✓
2017			✓	✓	✓	✓	✓	✓	(✓)	✓
Durchschnitt über den Beobachtungszeitraum										
Durchschnittlicher Tagessatz										
Bruttokosten je Verrechnungstag	in €	215,5	115,5	117,8	106,3	91,1	107,1	90,4	101,4 <sup>1)</sup>	152,4
Betreuungsintensität										
Anteil der Personen in den Pflegestufen 5 bis 7	in %	57,2	49,3	43,6	48,9	41,3	44,9	42,8	40,9	45,9
Immobilienpreise										
Miete, gewichteter Durchschnitt im Bundesland	€ je m <sup>2</sup>	9,0	6,7	6,1	6,5	6,2	6,6	8,7	8,8	9,1
Einkommensniveau im Gesundheits- und Sozialwesen										
Mittleres Bruttomonatseinkommen, Angestellte <sup>2)</sup>	in €	2.336	1.922	2.232	2.063	2.219	2.186	2.129	2.064	2.234
Personalausstattung										
Vollzeitäquivalente	je 10.000 Verrechnungstage	23,1	15,3	15,6	13,7	13,0	15,5	16,9	17,9	19,3

Q: Statistik Austria, Pflegedienstleistungsstatistik; Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger; WKO; WIFO-Berechnungen. – <sup>1)</sup> Ohne Abschreibungen der Herstellungs- und Instandhaltungskosten sowie ohne Umsatzsteuer, daher mit den anderen Bundesländern nicht vergleichbar. – <sup>2)</sup> Beitragspflichtiges Einkommen einschließlich Sonderzahlungen.

Die Bruttokosten je Verrechnungstag (Übersicht 1) liegen im Durchschnitt des Beobachtungszeitraumes zwischen 90,4 € (Salzburg) und 215,5 € (Wien). Gleichzeitig variiert aber auch die Struktur der betreuten Personen beträchtlich: Gehören in Wien durchschnittlich 57,2% der Bewohner und Bewohnerinnen den Pflegestufen 5 bis 7 an, so sind es in allen anderen Bundesländern weniger als 50%, wobei Tirol mit 40,9% den niedrigsten Anteil aufweist. Auch die Personalausstattung schwankt, teils aufgrund der Personalschlüssel, teils aufgrund der Struktur der betreuten Personen, zwischen den Bundesländern beträchtlich. So kommen in Kärnten 13,0 Pflege- und Betreuungskräfte (Vollzeitäquivalente) auf 10.000 Verrechnungstage, in Wien 23,1. Auch die Immobilienpreise und das Einkommensniveau weicht zwischen den Bundesländern erheblich ab (Übersicht 1).

In fünf Spezifikationen wurde geschätzt, wie sich die Berücksichtigung dieser potentiellen Kostenfaktoren auf die statistisch modellierten Kosten und deren Abweichung von den tatsächlich beobachteten Kosten auswirkt (Übersicht 2). Die Spezifikation (0) ermittelt als "Basiskorrektur" die Abweichungen der durchschnittlichen Kosten je Verrechnungstag in den Bundesländern von dem um die verfügbaren Jahre und den datenbedingten Niveauunterschied in Tirol bereinigten arithmetischen Durchschnitt. Demnach liegen die durchschnittlichen Kosten pro Tag in Wien um 87,8 € über dem nach der Basiskorrektur für alle Bundesländer erwarteten Wert von 126,9 € (Konstante

<sup>14)</sup> Durch Verwendung des Medians statt des Durchschnittes wird sichergestellt, dass der Indikator nicht durch für den Bereich der stationären Pflege nachrangige Berufsgruppen mit hohem Einkommen in diesem Sektor (etwa Ärzte und Ärztinnen) nach oben verzerrt ist. Der Indikator ist mitunter nicht vollkommen exogen, da das Lohnniveau nicht ganz unabhängig von der Höhe der den Bewohnern und Bewohnerinnen verrechenbaren Tarife ist.

in Spezifikation (0); siehe Kasten). Am geringsten sind die Kosten in Salzburg (–33,5 € gegenüber dem statistischen Mittel).

Bereits die zusätzliche Berücksichtigung der Betreuungsintensität der Bewohner und Bewohnerinnen in Spezifikation (1) verringert die Abweichung der beobachteten von den statistisch erwarteten Kosten erheblich. Diese Variable erklärt 63,8% der Kostenstreuung zwischen den Bundesländern, die höchsten Abweichungen betragen nun +33,6 € (Vorarlberg) bzw. –31,4 € (Steiermark), die mittlere absolute Abweichung (ohne Tirol) sinkt von 28,0 € in Spezifikation (0) auf 19,4 €. Am deutlichsten verringert sich durch Berücksichtigung der Betreuungsintensität die Abweichung in Wien (von +87,8 € auf +23,1 €), am stärksten erhöht sie sich in Kärnten (von –32,7 € auf +1,1 €).

Durch die zusätzliche Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den Immobilienpreisen in den Bundesländern in Spezifikation (2) verringert sich die Bandbreite der Abweichungen der tatsächlichen von den modellierten Kosten weiter (Burgenland +24,7 €, Salzburg –31,6 €), die mittlere Abweichung sinkt weiter markant auf ±15,2 €.

Weitere Elemente der Kostenstreuung können durch die zusätzliche Berücksichtigung des unterschiedlichen Einkommensniveaus im Gesundheits- und Sozialwesen erklärt werden. Spezifikation (3) erklärt bereits 92% der Kostenstreuung in der stationären Pflege, die mittlere absolute Abweichung sinkt auf 9,1 € pro Verrechnungstag. Der Einfluss der Einkommensunterschiede, d. h. die Veränderung der Abweichungen gegenüber Spezifikation (2), ist besonders groß in Niederösterreich (relativ niedriges mittleres Einkommen im Sektor) und dem Burgenland (relativ hohes Einkommen im Sektor). Die Bandbreite der Abweichungen der tatsächlichen von den statistisch erwarteten Kosten reicht in Spezifikation (3) nur noch von +11,6 € in Niederösterreich bis –16,0 € in Salzburg.

Wird zusätzlich die Personalausstattung (Vollzeitäquivalente je Verrechnungstag) bei gegebener Betreuungsintensität berücksichtigt, dann sinkt die statistisch nicht erklärbare Kostenvarianz nochmals leicht: Mit Ausnahme von Salzburg (–16,4 € gegenüber den statistisch erwarteten Werten) liegen die Abweichungen in allen Bundesländern innerhalb von ±10 € (mittlere absolute Abweichung ±8,2 €, höchste Abweichung nach oben Vorarlberg +9,7 €). Insgesamt erklärt Spezifikation (4) 93,5% der Kostenstreuung zwischen den Bundesländern.

## Übersicht 2: Abweichung zwischen den tatsächlichen und den statistisch erwarteten Kosten je Verrechnungstag

Durchschnitt über den Beobachtungszeitraum

	Berücksichtigte Faktoren				
	(0) Basiskorrektur	(1) Basiskorrektur, Betreuungsintensität	(2) Basiskorrektur, Betreuungsintensität, Immobilienpreise	(3) Basiskorrektur, Betreuungsintensität, Immobilienpreise, Einkommensniveau	(4) Basiskorrektur, Betreuungsintensität, Immobilienpreise, Einkommensniveau, Personalausstattung
	Beobachtete minus statistisch erwartete Kosten je Verrechnungstag in €				
Wien	+ 87,8	+ 23,1	+ 14,9	– 0,8	– 1,7
Niederösterreich	– 10,4	– 24,7	– 13,5	+ 11,6	+ 8,7
Burgenland	– 8,1	+ 14,0	+ 24,7	+ 8,7	+ 6,0
Steiermark	– 19,6	– 31,4	– 18,5	– 11,8	– 7,0
Kärnten	– 32,7	+ 1,1	+ 8,6	– 0,8	+ 1,5
Oberösterreich	– 18,8	– 5,0	+ 0,4	– 6,9	– 7,1
Salzburg	– 33,5	– 9,3	– 31,6	– 16,0	– 16,4
Tirol <sup>1)</sup>	–	–	–	–	–
Vorarlberg	+ 26,5	+ 33,6	+ 8,8	+ 9,1	+ 9,7
Zahl der Beobachtungen	39	39	39	39	39
Mittlere absolute Abweichung	± 28,0	± 19,4	± 15,2	± 9,2	± 8,2
Bestimmtheitsmaß ( $R^2$ ) <sup>2)</sup>	0,055	0,638	0,782	0,921	0,935

Q: WIFO-Berechnungen. Basiskorrektur: Korrektur um die Zahl der beobachteten Jahre (Jahres-Dummies) und den Niveauunterschied in Tirol (Tirol-Dummy für Beobachtungen, die das Land Tirol betreffen). – <sup>1)</sup> Wegen des notwendigen Einsatzes der Dummy-Variablen für Tirol ist die mittlere Abweichung per Definition gleich Null; nicht mit den anderen Bundesländer-Werten vergleichbar. – <sup>2)</sup> Anteil der Preisstreuung, die durch das jeweilige Modell erklärt werden kann (1 . . . 100%).

### Methodische Details zur Regressionsanalyse

Um die Effekte der möglichen Einflussfaktoren auf die durchschnittlichen Bruttokosten je Verrechnungstag zu messen und die jeweils nicht statistisch erklärbaren Kostenunterschiede zwischen den Bundesländern zu ermitteln, wird ein einfaches multivariates Regressionsmodell im Rahmen einer Kleinstquadratschätzung (Ordinary Least Squares – OLS) genutzt:

$$\text{Kosten je Verrechnungstag}_{i,t} = \alpha + \beta \text{ Betreuungintensität}_{i,t} + \gamma \text{ Immobilienpreise}_{i,t} + \delta \text{ Lohnkosten}_{i,t} + \theta \text{ Personalausstattung}_{i,t} + \theta \text{ Tirol}_{i,t} + \sum_{t=2013}^{2017} \vartheta_t \text{ Jahr}_{i,t} + \mu_{i,t}$$

Die abhängige Variable sind die Kosten je Verrechnungstag in Bundesland  $i$  im Jahr  $t$  (Analysezeitraum: 2013/2017). Als erklärende Variable dienen die Betreuungintensität (Anteil der Personen in den Pflegegeldstufen 5 bis 7 an der Gesamtzahl der jeweils zum Jahresende betreuten Personen), die Immobilienpreise (durchschnittliche Mieten je Quadratmeter im gewichteten Bundesländer-Durchschnitt der einzelnen Jahre), das Einkommensniveau (Mediangehalt der Angestellten im Bereich Gesundheit und Soziales gemäß ÖNACE-Klassifikation), die Personalausstattung (Zahl der Vollzeitäquivalente je 10.000 Verrechnungstage), eine Dummy für Beobachtungen zum Land Tirol (Korrektur des Kostenniveauunterschiedes aufgrund der Nichtberücksichtigung von Abschreibungen und Umsatzsteuer) sowie Dummy-Variable für die einzelnen Beobachtungsjahre (um generelle Trends der Preisentwicklung über die Zeit, etwa durch Inflation, zu berücksichtigen).  $\alpha$  . . . Konstante,  $\beta$ ,  $\gamma$ ,  $\delta$  . . . zu schätzende Koeffizienten der erklärenden Variablen.

Der Störterm  $\mu_{i,t}$  . . . gibt die residualen Kostenfaktoren für Bundesland  $i$  im Jahr  $t$  wieder, welche nicht durch die erklärenden Variablen abgebildet werden können. Er lässt damit Aussagen über die Abweichung der beobachteten von den statistisch – mithilfe des Modells – erwarteten Kosten zu. Da die Störterme in einem Bundesland mit der abhängigen Variablen korreliert sein können, werden sie nach Bundesland geclustert. Auf die Berücksichtigung fixer Bundesländer-Effekte (d. h. von Dummy-Variablen für die einzelnen Bundesländer) wird in diesem Modell bewusst verzichtet, da sie – ohne weitere Interpretationsmöglichkeit – eben jene Faktoren auffangen würden, welchen das Hauptaugenmerk gilt: bundesländerspezifische Störterme, die nicht über Unterschiede zwischen den Niveaus der erklärenden Variablen zu objektiv messbaren Kostenfaktoren in den Bundesländern erklärt werden können.

In den Spezifikationen (1) bis (4) werden die einzelnen Kostenfaktoren iterativ in das Modell aufgenommen (Übersicht 3). Die Basisspezifikation (0) berücksichtigt lediglich zeitfixe Effekte und den Niveaueffekt für Tirol. Die Variable Personalausstattung weist Unschärfen auf, da in einigen Bundesländern keine Personalabgrenzung zwischen stationärer und teilstationärer Pflege möglich ist. Da die Leistungen (Zahl der Verrechnungstage) im Bereich der teilstationären Pflege einen wesentlich geringeren Umfang haben als in der stationären Pflege, dürften die Verzerrungen daraus vernachlässigbar sein. Dennoch ist die Variable mit Vorsicht zu interpretieren. Aus diesem Grund wird sie nur in Spezifikation (4) ins Modell aufgenommen. Spezifikation (4A) verwendet – mit Ausnahme der Betreuungintensität und der binären Dummy-Variablen – die logarithmierten Werte der Variablen. Die geschätzten Koeffizienten können daher als Elastizitäten bzw. Semi-Elastizitäten interpretiert werden und geben an, um welchen Prozentsatz sich die Kosten je Verrechnungstag verändern, wenn sich die jeweilige erklärende Variable um 1% verändert, bzw. im Falle der Betreuungintensität, wenn sich der Anteil der Personen in den Pflegestufen 5 bis 7 um 0,01 Prozentpunkt verändert.

Durch die Bereinigung um Strukturbrüche stehen statt 45 (9 Bundesländer und 5 Jahre) nur 39 Beobachtungen zur Verfügung. Da deshalb die Zahl der Freiheitsgrade für die statistische Analyse sehr gering ist, wird Tirol trotz der Datenprobleme in die Analyse einbezogen. Die Tirol-Dummy korrigiert um die Unterschiede im Kostenniveau, die sich aus der Nichteinbeziehung von Abschreibungen und Umsatzsteuer in die Bruttokosten ergeben. Da diese Einschränkungen das Niveau (also das Interzept der Kostenfunktion) betreffen, auf die funktionale Form der Kostenfunktion (also deren Steigung) aber keinen Einfluss haben sollten, erscheint die Aufnahme der Beobachtungen für Tirol angesichts des kleinen Samples gerechtfertigt. Ein Sensitivitätstest ohne Tirol ergab keine nennenswerte Abweichung von den hier dargestellten Ergebnissen, jedoch Effizienzverluste durch die Verringerung der Freiheitsgrade.

Auf Basis der jeweils geschätzten Parameter werden im Anschluss für jedes Bundesland und jedes der im Sample berücksichtigten Jahre die modellbasierten Bruttokosten je Verrechnungstag berechnet. Die durch die in den Spezifikationen verwendeten erklärenden Variablen statistisch nicht erklärbaren Abweichungen ergeben sich durch Subtraktion der geschätzten von den tatsächlichen Bruttokosten je Verrechnungstag (residuale Kostenkomponente). Spezifikation (4) wird als bevorzugte Modellvariante herangezogen, da sie (gemäß Adjusted  $R^2$ ) den höchsten Erklärungswert aufweist. Insgesamt können mithilfe der Spezifikation (4) 93,5% der Kostenstreuung zwischen den 39 berücksichtigten Beobachtungen erklärt werden. Die Qualität der Schätzungen zu den Bruttokosten je Verrechnungstag ist somit äußerst hoch.

Die Spezifikation (1) verdeutlicht damit die erhebliche Bedeutung der Struktur der betreuten Personen, Spezifikation (2) jene des allgemeinen Preisniveaus (abgebildet durch Immobilienpreise) in den einzelnen Bundesländern für die Interpretation der – auf den ersten Blick teils beträchtlichen – Unterschiede zwischen den Betreuungskosten in der stationären Pflege je Verrechnungstag. Wie die Spezifikationen (3) und (4) zeigen, sind auch Unterschiede zwischen dem Einkommen im Gesundheits-

und Sozialbereich sowie zwischen der Personalausstattung (bei gegebener Betreuungsintensität) relevante Faktoren zur Erklärung der Kostenstreuung zwischen den Bundesländern, wobei der verwendete Indikator zur Personalausstattung mit Vorsicht zu interpretieren ist (siehe oben).

Besonders deutlich wird der Einfluss der verschiedenen Kostenfaktoren am Beispiel von Wien und Kärnten: In Wien waren die Bruttokosten je Verrechnungstag (bis zum Strukturbruch 2017) im Durchschnitt um mehr als 100% höher als in einigen anderen Bundesländern. Diese Abweichung wird durch die überdurchschnittlich hohe Betreuungsintensität der Bewohner und Bewohnerinnen der Pflegeheime aufgrund des relativ großen Anteils von Personen in hohen Pflegegeldstufen jedoch weitgehend erklärt. Ähnlich erscheinen die Kosten in Kärnten ohne Korrekturen relativ niedrig (Abweichung vom Durchschnitt um mehr als –30 €), diese Differenz wird aber nahezu vollständig durch eine vergleichsweise kostengünstige Betreuungsstruktur und das niedrigere regionale Preisniveau erklärt.

### Übersicht 3: Regressionsergebnisse

Abhängige Variable: Bruttokosten je Verrechnungstag in €

	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(4A) <sup>1)</sup>
Betreuungsintensität		6,431*** (1,733)	4,948** (1,663)	5,111*** (0,837)	4,437*** (0,934)	0,0279*** (0,00791)
Immobilienpreise			13,01* (6,506)	7,329 (4,388)	2,675 (5,473)	–0,119 (0,405)
Einkommensniveau				0,125** (0,0386)	0,0987** (0,0364)	1,071* (0,512)
Personalausstattung					3,287 (2,345)	0,753** (0,278)
Dummy-Variable						
Tirol	– 24,29 (13,34)	14,46 (11,79)	– 13,44 (19,35)	9,692 (14,47)	4,319 (15,26)	–0,0122 (0,154)
2014	4,187 (3,881)	0,788 (5,882)	1,161 (5,223)	– 5,870 (4,373)	– 0,568 (3,349)	0,0173 (0,0288)
2015	– 1,090 (9,820)	6,928 (6,127)	2,902 (5,909)	– 7,502 (5,358)	– 0,502 (5,447)	0,0257 (0,0414)
2016	0,264 (9,932)	4,333 (5,595)	– 0,976 (4,885)	– 15,22** (6,145)	– 6,167 (6,060)	–0,0000175 (0,0412)
2017	– 8,372 (18,02)	– 2,581 (6,636)	– 7,462 (5,327)	– 22,13** (6,784)	– 12,50 (6,815)	–0,0298 (0,0424)
Konstante	126,9*** (18,33)	– 178,4* (77,93)	– 200,7** (68,75)	– 426,4*** (68,29)	– 365,6*** (75,76)	– 6,608 (3,662)
N	39	39	39	39	39	39
R <sup>2</sup>	0,055	0,638	0,782	0,921	0,935	0,899
Adj. R <sup>2</sup>	– 0,089	0,570	0,733	0,900	0,915	0,867

Q: WIFO-Berechnungen. Kursive Zahlen in Klammern . . . nach Bundesländern geclusterte Standardfehler. \* . . . signifikant auf einem Niveau von 10%, \*\* . . . signifikant auf einem Niveau von 5%, \*\*\* . . . signifikant auf einem Niveau von 1%. – 1) In der Spezifikation (4A) wurden die abhängige Variable (Kosten je Verrechnungstag) sowie die erklärenden Variablen Immobilienpreise, Einkommensniveau und Personalausstattung logarithmiert. Die Koeffizienten in (4A) sind daher als Elastizitäten (Immobilienpreise, Einkommensniveau, Personalausstattung) bzw. Semi-Elastizitäten (Betreuungsintensität, Tirol-Dummy, Jahres-Dummies) zu interpretieren.

## 6. Schlussfolgerungen

Trotz Einführung der Pflegedienstleistungsstatistik eignen sich die vorliegenden Daten für einen Vergleich von Kosten und Effizienz der Pflegesysteme der österreichischen Bundesländer nur sehr eingeschränkt. Die immer noch erhebliche Inkonsistenz der Daten, welche die Bundesländer in die von Statistik Austria geführte Pflegedienstleistungsstatistik einspeisen, schlägt sich in häufigen Strukturbrüchen über die Zeit und einer eingeschränkten Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern im Querschnitt nieder.

Zudem unterscheidet sich die Struktur der betreuten Personen hinsichtlich des Pflege- und Betreuungsaufwandes zwischen den Bundesländern teils beträchtlich. So wurden in Wien im Gegensatz zu den anderen Bundesländern bis zum Berichtsjahr 2016

Wohnheime (für Personen mit vergleichsweise niedriger Betreuungsintensität) nicht dem stationären Bereich, sondern den alternativen Wohnformen zugeordnet. Inkonsistenz und Heterogenität der Daten haben Unterschiede zwischen den ausgewiesenen Kosten je Verrechnungstag in den Bundesländern von mehr als 100 € zur Folge (etwa 2015: Tirol 76 €, Wien 219 €; laut BMASK, 2016).

Bislang wurden die Unterschiede zwischen den Kosten der stationären Pflege lediglich anhand der Kosten und Verrechnungstage bzw. Zahl der betreuten Personen laut Pflegedienstleistungsstatistik diskutiert. Dabei wurden diese Inkonsistenz und Heterogenität der Daten weitgehend ignoriert (*EcoAustria*, 2015, *Agenda Austria*, 2018) oder nicht ausreichend berücksichtigt (*Grossmann – Schuster*, 2017). Die daraus gezogenen Schlüsse zu Effizienzsteigerungspotentialen bzw. zum Einfluss der unterschiedlichen Personalschlüssel auf die Kostendifferenz bedingen daher überzogene Erwartungen bezüglich der möglichen Effizienzgewinne aus einer Reform der Verwaltung der Pflegesachleistungen.

Mithilfe eines einfachen Regressionsmodells können hingegen fast 95% der Streuung der Kosten je Verrechnungstag zwischen den Bundesländern im Zeitraum 2013/2017 durch Berücksichtigung von vier Indikatoren zu den wichtigsten objektiven Kostenfaktoren erklärt werden: Unterschiede der Betreuungsintensität der betreuten Personen (gemessen am Anteil der Personen in den Pflegestufen 5 bis 7), der Immobilienpreise (Mieten je Quadratmeter) und des Einkommensniveaus im Gesundheits- und Sozialwesen (Medianeinkommen der Angestellten) erklären 92% der Streuung der Kosten je Verrechnungstag; ihre Aufnahme in das Schätzmodell verringert die mittlere absolute Abweichung der tatsächlichen von den statistisch erwarteten Kosten auf  $\pm 9,1$  €; allein der Anteil der Personen in den Pflegegeldstufen 5 bis 7 an der Gesamtzahl der stationär betreuten Personen in einem Bundesland erklärt dabei mehr als 60% der Kostenstreuung, und die Bereinigung um seine regionalen Differenzen senkt die mittlere Kostenabweichung unter  $\pm 20$  €. Nimmt man zusätzlich die Unterschiede zwischen der Personalausstattung (bei gegebener Betreuungsintensität) in das Modell auf, dann erhöht dies den Anteil der erklärten Varianz auf 93,5%, der statistisch nicht erklärbare Kostenunterschied zwischen den Bundesländern beträgt mit Ausnahme von Salzburg weniger als  $\pm 10$  € je Verrechnungstag: Die Bandbreite der Abweichungen der tatsächlichen von den geschätzten Tageskosten beträgt  $-16$  € (Salzburg) bis  $+9$  € (Vorarlberg).

Zwei wichtige politische Schlussfolgerungen lassen sich aus dieser Analyse ableiten: Erstens sind aussagekräftige Vergleiche von Kosten und Effizienz der Pflege zwischen den Bundesländern lediglich bei Berücksichtigung aller relevanten Kostenfaktoren der Leistungserbringung möglich. Zweitens weist die vorhandene Datenbasis für solche Vergleiche in Österreich auch fünf Jahre nach Einführung der Pflegedienstleistungsstatistik aufgrund uneinheitlicher Datenübermittlung der Bundesländer immer noch grobe Vergleichsprobleme und Lücken auf. Ein wirtschaftspolitisches Teilziel jeglicher Reformen im Bereich der Pflege muss es daher sein, die Bereitstellung öffentlicher Mittel an eine deutliche Ausweitung der Datenbasis sowie an die Sicherstellung konsistenter Vergleichsdaten zu knüpfen. Andernfalls wird ein sinnvolles Monitoring der Ausgabenpfade und der Effizienz der Mittelverwendung im Bereich der Pflegesachleistungen auch weiterhin kaum möglich sein.

## 7. Literaturhinweise

- Agenda Austria, Pflegeheimkosten: Große Regionale Unterschiede, Wien, 2018, <https://www.agenda-austria.at/pflegeheimkosten-foederalismus> (abgerufen am 21. 1. 2019).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2015, Wien, 2016.
- EcoAustria, Bestimmung von Effizienzpotenzialen im Bereich der Länderverwaltung, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 2015.
- Grossmann, B., Schuster, Ph., Langzeitpflege in Österreich: Determinanten der staatlichen Kostenentwicklung, Studie im Auftrag des Fiskalrates, Wien, 2017.
- Staflinger, H., Der ÖÖ. Mindestpersonalschlüssel für Alten- und Pflegeheime auf dem Prüfstand. Grundlagen – Herausforderungen – Entwicklungsbedarf, Update: Rechtliche Grundlagen in den Bundesländern, Arbeiterkammer Oberösterreich, Abteilung Arbeitsbedingungen, Linz, 2018.