

Thomas Zojer

KI-Beratung & Digitalisierung im öffentlichen Sektor

Pflegefinanzierung im Mehr-Ebenen-System

Wie die Finanzierung der Langzeitpflege zwischen Land und Gemeinden gerechter und planbarer gestaltet werden kann

Forschungsfrage:

„Wie lässt sich die Pflegefinanzierung zwischen Land und Gemeinden gerechter und planbarer gestalten?“

Thomas Zojer

Politische Analyse · Verwaltung & Politik (MBA-Niveau)

28. Juni 2026

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
2 Theoretischer Hintergrund	4
2.1 Fiskalföderalismus, Konnexität und vertikale Ungleichgewichte	4
2.2 Pflege als Wohlfahrtsstaatspolitik und Care-Arrangement.....	5
3 Hauptteil: Struktur, Dynamik und Steuerung der Pflegefinanzierung	6
3.1 H1 – Die Trennung von Finanzierung und Steuerung erzeugt ein Gerechtigkeitsdefizit	6
3.2 H2 – Die demografische Ausgabendynamik trifft auf ein zu starres Finanzierungssystem und untergräbt die Planbarkeit	8
3.3 H3 – Gerechtigkeit und Planbarkeit erfordern eine aufgabenorientierte und partizipative Steuerung.....	9
4 Diskussion.....	10
4.1 Zielkonflikt I: Länderautonomie versus bundesweite Gleichwertigkeit	10
4.2 Zielkonflikt II: Planungssicherheit und Zweckbindung versus kommunale Flexibilität..	11
4.3 Zielkonflikt III: Ausbau der Angebote versus Kostendämpfung und Wahlfreiheit.....	11
4.4 Limitationen	11
4.5 Übertragbarkeit auf die österreichische Verwaltungspraxis	12
4.6 Eigene Position und ihre Grenzen.....	12
5 Fazit und Handlungsempfehlungen	13
Literaturverzeichnis	15

1 Einleitung

Die Langzeitpflege gehört zu den finanzpolitisch dynamischsten Aufgabenfeldern des österreichischen Staates. Sie verbindet eine demografisch getriebene, langfristig steigende Ausgabenlast mit einer Zuständigkeitsordnung, die quer durch alle Gebietskörperschaften verläuft. Während der Bund über das Bundespflegegeld eine bundesweit einheitliche Geldleistung verantwortet (Bundespflegegeldgesetz, 1993), liegt die Verantwortung für die Sachleistungen – mobile Dienste, teilstationäre Angebote und Pflegeheime – bei den Ländern, die einen erheblichen Teil der Kosten über Umlagen an die Gemeinden weiterreichen (Trukeschitz, Österle & Schneider, 2022). Aus dieser Konstruktion ergibt sich ein Grundproblem, das im Zentrum dieses Essays steht: Jene Ebene, die einen wesentlichen Finanzierungsbeitrag leistet – die Gemeinden –, hat auf die Ausgestaltung des Leistungsangebots kaum Einfluss.

Eine aktuelle Untersuchung des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung zur Altenpflege in Niederösterreich bringt dieses Spannungsverhältnis auf den Punkt: Die Gemeinden finanzieren über die Sozialhilfeumlage rund die Hälfte der Landesbeiträge zur Altenpflege, ohne über Leistungsumfang oder Angebotsstruktur mitzubestimmen; die dadurch gebundenen Mittel fehlen in anderen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge wie Kinderbetreuung oder sozialer Infrastruktur (KDZ, 2026). Gleichzeitig steigt der Aufwand für Pflegedienstleistungen deutlich stärker als der für das Pflegegeld – ein struktureller Druck, der sich angesichts der Alterung der Gesellschaft fortsetzen wird (Famira-Mühlberger, 2024).

Aus einer Management- und Steuerungsperspektive ist die Pflegefinanzierung ein Lehrstück für die Grenzen fragmentierter Mehr-Ebenen-Governance. Für Führungskräfte in Verwaltung und Politik stellt sich die Aufgabe, ein System zu steuern, in dem Zielverantwortung, Ressourcenverantwortung und Ergebnisverantwortung auf unterschiedliche Akteure verteilt sind. Klassische Instrumente der wirkungsorientierten Steuerung – Zielvereinbarungen, Kennzahlen, Budgethoheit und Rechenschaft – greifen nur, wenn sie an die richtige Entscheidungsebene andocken. Genau hier liegt die managementtheoretische Pointe des österreichischen Pflegesystems: Es organisiert Finanzierung und Leistungssteuerung so, dass keine einzelne Ebene das Gesamtergebnis verantworten kann. Der vorliegende Essay versteht die Forschungsfrage daher bewusst auch als Steuerungsfrage und nicht allein als Verteilungsfrage.

Für Verwaltung und Politik ist die Frage damit nicht nur eine sozialpolitische, sondern eine finanzverfassungsrechtliche und steuerungspolitische. Sie berührt das Verhältnis von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung im Föderalismus und entscheidet darüber, ob Gemeinden ihre verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung in einem

zunehmend von der Pflege dominierten Budget überhaupt noch ausüben können. Der vorliegende Essay geht daher der Frage nach: Wie lässt sich die Pflegefinanzierung zwischen Land und Gemeinden gerechter und planbarer gestalten?

Die hier vertretene These lautet, dass das wahrgenommene Gerechtigkeits- und Planbarkeitsdefizit weniger ein Problem der absoluten Mittelhöhe als ein Problem der Governance ist: Es resultiert aus der Entkopplung von Mitfinanzierung und Mitentscheidung sowie aus der fehlenden Verbindung zwischen demografischer Bedarfsprognose und verbindlicher Finanzierungszusage. Entsprechend liegt der Schlüssel nicht primär in mehr Geld, sondern in einer aufgabenorientierten, transparenten und partizipativ gesteuerten Mittelverteilung. Zur Begründung entwickelt der Essay zunächst einen theoretischen Rahmen aus Fiskalföderalismus und Pflegepolitikforschung (Kapitel 3), prüft anschließend drei Hypothesen zu Struktur und Gerechtigkeit (H1), Demografie und Planbarkeit (H2) sowie Steuerung und Reformhebeln (H3) (Kapitel 4) und diskutiert die zentralen Zielkonflikte, Limitationen und die Übertragbarkeit auf die österreichische Verwaltungspraxis (Kapitel 5), bevor konkrete Handlungsempfehlungen formuliert werden (Kapitel 6).

2 Theoretischer Hintergrund

Die theoretische Einordnung der Pflegefinanzierung speist sich aus zwei Strängen: der ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus und der vergleichenden Wohlfahrtsstaats- bzw. Pflegepolitikforschung. Beide zusammen erlauben es, das österreichische System nicht nur zu beschreiben, sondern auch normativ zu bewerten.

2.1 Fiskalföderalismus, Konnexität und vertikale Ungleichgewichte

Die Theorie des Fiskalföderalismus begründet die dezentrale Bereitstellung öffentlicher Leistungen mit Subsidiarität und Präferenznähe: Dezentrale Einheiten können Leistungen besser an lokale Bedürfnisse anpassen, und der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften kann wohlfahrtssteigernd wirken. Diese Wohlfahrtsgewinne setzen jedoch Bedingungen voraus, die im Pflegebereich gerade nicht erfüllt sind: Leistungs- und Informationstransparenz sowie die Mobilität der Betroffenen. Pflegebedürftige Menschen sind regelmäßig immobil und schlecht informiert, weshalb der föderale Wettbewerb hier kaum disziplinierend wirkt und stattdessen unkoordinierte regionale Unterschiede entstehen (Famira-Mühlberger & Trukeschitz, 2023).

Zentral ist ferner das Konnexitätsprinzip – der Grundsatz, dass die Verantwortung für Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen in einer Hand liegen sollte. Wird dieses Prinzip durchbrochen, indem eine Ebene über Leistungen entscheidet, deren Kosten eine andere Ebene trägt, entstehen vertikale fiskalische Ungleichgewichte und Fehlanreize. Genau diese

Konstellation analysieren Klien, Pitlik, Firgo und Famira-Mühlberger (2020) für Österreich: Die sehr dynamische subnationale Ausgabenentwicklung trifft auf eine starre, primär an Einwohnerzahlen orientierte Einnahmenverteilung, die auf veränderte Bedarfe kaum reagiert. Sie schlagen ein kennzahlenbasiertes, strukturiertes Modell des vertikalen Finanzausgleichs vor, das den realen Ausgabendruck – etwa in der Pflege – systematisch berücksichtigt.

Eng verbunden mit der Konnexität ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, wonach der Kreis der Nutznießer einer Leistung, der Kreis der Entscheidungsträger und der Kreis der Kostenträger möglichst deckungsgleich sein sollten. Wo diese Kreise auseinanderfallen, entstehen weiche Budgetrestriktionen und Verschiebeparkplätze: Die entscheidende Ebene hat wenig Anreiz, Kosten zu begrenzen, weil sie nur einen Teil davon trägt, während die mitzahlende Ebene kaum Möglichkeiten zur Gegensteuerung besitzt. Klien et al. (2020) zeigen, dass die österreichische Einnahmenverteilung diese Problematik strukturell verstärkt, weil sie die Ausgabenseite weitgehend ausblendet. Die Pflege wird damit zum Paradebeispiel eines vertikalen fiskalischen Ungleichgewichts, das nicht durch Sparsamkeit einzelner Akteure, sondern nur durch eine Reform der Zurechnungsregeln aufgelöst werden kann.

2.2 Pflege als Wohlfahrtsstaatspolitik und Care-Arrangement

Aus der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung stammt die Einsicht, dass die Finanzierungsarchitektur eines Pflegesystems nicht technisch neutral ist, sondern kulturelle und institutionelle Pfadabhängigkeiten widerspiegelt. Pfau-Effinger (2012) zeigt, dass Pflegepolitik immer im Kontext eines länderspezifischen „Care-Arrangements“ aus kulturellen, institutionellen und ökonomischen Faktoren zu verstehen ist und nicht als direkte Folge einzelner Maßnahmen gelesen werden darf. Für Österreich verweisen Hammer und Österle (2003) auf die familialistische Prägung des Systems, in dem das Pflegegeld informelle, überwiegend von Frauen geleistete Pflege monetär flankiert, ohne die zugrunde liegenden Geschlechter- und Schichtungsstrukturen aufzulösen.

Trukeschitz und Schneider (2012) ordnen das österreichische Modell als universelles, steuerfinanziertes System mit ausgeprägt föderaler Leistungsverantwortung ein. In einer international vergleichenden Typologie zählt Österreich zu den steuerbasierten Pflegesystemen, die sich von sozial- und pflegeversicherungsbasierten Modellen vor allem hinsichtlich Allokation, Leistungsgewährung und Finanzierungsstabilität unterscheiden (Lee, Chon & Kim, 2023). Schließlich rückt die Forschung zunehmend die Frage der intergenerationalen Solidarität in den Vordergrund: Simmons, Ilinca, Kadi und Comas-Herrera (2025) zeigen für Europa, dass die Zustimmung zu einer starken staatlichen Rolle in der Pflegefinanzierung über alle Altersgruppen hinweg hoch ist, intergenerationale Spannungen jedoch dort auftreten, wo der Staat sich zurückzieht und Verantwortung auf die Familien

verlagert wird. Dieser Befund liefert den normativen Maßstab des vorliegenden Essays: Eine gerechte Pflegefinanzierung muss die Lasten zwischen Ebenen und Generationen transparent und tragfähig verteilen.

Die spezifische Architektur des österreichischen Systems – eine universelle, einkommens- und vermögensunabhängige Geldleistung des Bundes neben länderorganisierten Sachleistungen – hat weitreichende Verteilungsfolgen. Das Pflegegeld ermöglicht Wahlfreiheit, kanalisiert aber zugleich einen großen Teil der Versorgung in informelle und migrantisch geprägte Betreuungsformen (Hammer & Österle, 2003). Dass diese formale Universalität nicht in faktische Gleichheit mündet, belegen Pennerstorfer und Österle (2023) mit dem Nachweis regionaler Unterschiede in der Inanspruchnahme. Die COVID-19-Pandemie wirkte schließlich wie ein Stresstest, der die Bruchlinien des Modells – die Trennung von Gesundheits- und Sozialsystem sowie von formeller und informeller Pflege – offenlegte und zeigte, wie wenig das fragmentierte System auf Krisen koordiniert reagieren kann (Leichsenring, Schmidt & Staflinger, 2021). Für die Finanzierungsfrage folgt daraus, dass Reformen nicht nur die Mittelhöhe, sondern die Koordinationsfähigkeit des Systems adressieren müssen.

3 Hauptteil: Struktur, Dynamik und Steuerung der Pflegefinanzierung

Der Hauptteil prüft die Forschungsfrage entlang dreier Hypothesen, die zugleich drei Analyseebenen abbilden: die institutionelle Struktur und ihre Verteilungswirkung (H1), die zeitliche Dynamik und ihre Folgen für die Planbarkeit (H2) sowie die Steuerungsoptionen, mit denen beide Defizite adressierbar sind (H3). Jede Hypothese wird mit der vorliegenden Evidenz konfrontiert und mit einer eigenständigen Bewertung abgeschlossen.

3.1 H1 – Die Trennung von Finanzierung und Steuerung erzeugt ein Gerechtigkeitsdefizit

Das österreichische Pflegefinanzierungssystem ist durch eine charakteristische Kompetenzteilung gekennzeichnet. Der Bund verantwortet mit dem Bundespflegegeld eine bedarfsunabhängige, in sieben Stufen gegliederte Geldleistung (Bundespflegegeldgesetz, 1993). Die Länder verantworten die Sachleistungen und damit die eigentliche Versorgungsstruktur; die Gemeinden sind über die Sozialhilfeumlage an deren Finanzierung beteiligt, ohne formelle Mitsprache bei Angebot und Tarifen (Trukeschitz et al., 2022; KDZ, 2026). Famira-Mühlberger und Trukeschitz (2023) bezeichnen das daraus resultierende System wegen der fehlenden Gesamtsteuerung und der Trennung von Mittelaufbringung und Leistungserbringung als „äußerst komplex“ und führen die teils gravierenden regionalen Leistungsunterschiede direkt auf diese Struktur zurück.

Verschärft wurde die Dynamik durch die Abschaffung des Pflegeregresses 2018, also des Zugriffs auf das Vermögen pflegebedürftiger Personen bei stationärer Unterbringung. Sie entlastete die Betroffenen, ließ jedoch die von Ländern und Gemeinden zu tragenden Kosten der stationären Pflege deutlich ansteigen. Die Restkostendeckung bei stationärer Unterbringung erfolgt weiterhin im Rahmen der Sozialhilfe, wenn Einkommen und Pflegegeld nicht ausreichen, sodass die Pflegefinanzierung eng mit der ebenfalls von Ländern und Gemeinden getragenen Sozialhilfe verwoben ist (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, 2019). Der Bund kompensiert diese Mehrkosten seither mit einem fixen Betrag von 300 Millionen Euro pro Jahr (Nationalrat, 2023; Finanzausgleichsgesetz 2024, 2023). Diese Kompensation ändert jedoch nichts an der grundlegenden Asymmetrie: Die Gemeinden tragen einen wachsenden Finanzierungsanteil, ohne den Mengen- und Strukturgerüst der Leistungen mitgestalten zu können – ein klassischer Bruch des Konnexitätsprinzips.

Die distributive Dimension dieses Bruchs ist erheblich. Da die Sozialhilfeumlage einen festen Vorab-Anspruch auf kommunale Mittel darstellt, reduziert sie die finanziellen Spielräume der Gemeinden in anderen Pflichtaufgaben und freiwilligen Leistungen (KDZ, 2026). Famira-Mühlberger (2020) ergänzt, dass die Gemeinden zugleich kaum in die Bedarfs- und Entwicklungspläne der Länder eingebunden sind und selbst keine systematische Bedarfsplanung betreiben. Das Ergebnis ist ein doppeltes Gerechtigkeitsproblem: horizontal zwischen unterschiedlich belasteten Gemeinden und vertikal zwischen der zahlenden und der entscheidenden Ebene. Auf der Leistungsseite zeigt sich die Ungleichheit auch bei den Betroffenen selbst: Pennerstorfer und Österle (2023) weisen regionale Ungleichheiten in der Inanspruchnahme des an sich universellen Pflegegeldes nach, was darauf hindeutet, dass formale Universalität nicht automatisch faktische Gleichbehandlung bedeutet.

Die Sozialhilfeumlage verdient als Mechanismus besondere Aufmerksamkeit, weil sie die Lasten nicht nach Verursachung, sondern nach kommunaler Finanzkraft verteilt. Gemeinden führen einen an ihrer Finanzkraft bemessenen Beitrag an die Länder ab, der die steigenden Pflegekosten querfinanziert, ohne dass die einzelne Gemeinde Einfluss auf die kostentreibenden Entscheidungen hätte (KDZ, 2026). Daraus entsteht eine doppelte horizontale Ungleichheit: Finanzstärkere Gemeinden tragen absolut mehr, während strukturschwache Gemeinden relativ stärker belastet werden, weil die Umlage einen größeren Anteil ihres ohnehin knappen Budgets bindet. Da die Umlage als gesetzlich vorrangige Verpflichtung wirkt, verdrängt sie diskretionäre Ausgaben in Kinderbetreuung, Klimaschutz oder Ortskernbelebung – also gerade jene Felder, in denen Gemeinden ihre Selbstverwaltung eigentlich ausüben. Famira-Mühlberger (2020) dokumentiert, dass die Gemeinden diese Entwicklung als zentralen Konfliktpunkt wahrnehmen, ihnen aber die Instrumente zur Gegensteuerung fehlen.

Dass dieses Steuerungsdefizit politisch erkannt, aber nicht behoben ist, belegt der Rechnungshof (2023): Zentrale Empfehlungen zu einer kohärenten Pflegereform blieben im Prüfzeitraum unumgesetzt, und eine tragfähige, gesamthafte Finanzierungslösung wurde auch in den Finanzausgleichsverhandlungen nicht erreicht. Die eigene Bewertung an dieser Stelle lautet daher: Das Gerechtigkeitsproblem ist primär ein Governance- und Zurechnungsproblem. Selbst eine Erhöhung der Mittel würde es nicht auflösen, solange Finanzierungslast und Entscheidungsmacht institutionell auseinanderfallen.

3.2 H2 – Die demografische Ausgabendynamik trifft auf ein zu starres Finanzierungssystem und untergräbt die Planbarkeit

Die zweite Hypothese verlagert den Blick von der Verteilungs- auf die Zeitdimension. Die Alterung der österreichischen Gesellschaft führt zu einem strukturell steigenden Pflegeaufwand, dessen Wachstum die öffentlichen Haushalte – und hier besonders die subnationale Ebene – über Jahrzehnte fordern wird. Die amtliche Pflegevorsorgeberichterstattung dokumentiert die wachsende Zahl der Leistungsbezieherinnen und -bezieher sowie den steigenden Personalbedarf jährlich und bildet damit die offizielle Datengrundlage der Pflegepolitik (BMSGPK, 2024). Famira-Mühlberger (2024) projiziert für die öffentlichen Pflegekosten und den Pflegepersonalbedarf bis 2050 einen markanten Anstieg. Eine dynamische Mikrosimulation des Pflegegeldaufwands kommt je nach Szenario zu Ausgabensteigerungen zwischen 29 und 185 Prozent bis 2080, wobei kompositorische Effekte wie ein höheres Bildungsniveau das Kostenwachstum spürbar dämpfen können (Famira-Mühlberger et al., 2025). Auch international ist der Befund eindeutig: Die OECD erwartet einen deutlich steigenden fiskalischen Druck durch Alterung und Langzeitpflege (OECD, 2024).

Die Ausgabendynamik beschränkt sich nicht auf finanzielle Größen, sondern hat eine reale Ressourcendimension. Der prognostizierte Anstieg des Pflegeaufwands ist untrennbar mit einem wachsenden Bedarf an Pflegepersonal verbunden, der angesichts der Alterung der Erwerbsbevölkerung nur schwer zu decken sein wird (Famira-Mühlberger, 2024). Die KDZ-Studie empfiehlt folgerichtig einen Ausbau der mobilen Dienste, der Alltagsbegleitung und der teilstationären Plätze, betont aber, dass dieser Ausbau sowohl zusätzliches Personal als auch zusätzliche Mittel erfordert (KDZ, 2026). Für die Gemeinden bedeutet dies, dass ihre künftige Belastung nicht nur von Preis- und Mengeneffekten, sondern auch von Arbeitsmarktentwicklungen abhängt, die sie nicht steuern können.

Diesem dynamischen Bedarf steht ein vergleichsweise starres Einnahmensystem gegenüber. Der Finanzausgleich verteilt die Mittel überwiegend nach Einwohnerzahlen und reagiert kaum auf die tatsächliche, regional sehr unterschiedliche Ausgabenentwicklung (Klien et al., 2020).

Zwar wurde mit dem Finanzausgleich 2024 der Pflegefonds deutlich aufgestockt und ab 2025 nach einer Formel – mittelfristige WIFO-Prognose zuzüglich zweier Prozentpunkte – jährlich valorisiert (Nationalrat, 2023; Pflegefondsgesetz, 2011). Diese Valorisierung erhöht die Verlässlichkeit der Bundesmittel, koppelt sie jedoch an eine pauschale Formel statt an den konkret prognostizierten regionalen Bedarf.

Für die Gemeinden entsteht damit eine paradoxe Lage: Der künftige Bedarf ist auf aggregierter Ebene vergleichsweise gut prognostizierbar, doch auf der Ebene der einzelnen Gemeinde bleibt die finanzielle Belastung schwer planbar, weil sie aus Entscheidungen der Länder über Angebot und Tarife resultiert, an denen die Gemeinden nicht beteiligt sind (Famira-Mühlberger, 2020; KDZ, 2026). Die eigene Bewertung lautet hier: Planbarkeit scheitert nicht an fehlendem Wissen über die Demografie, sondern an der institutionellen Entkopplung von Bedarfsprojektion und verbindlicher Finanzierungszusage. Solange die Mittelzuweisung an Formeln und nicht an dokumentierte Bedarfspläne gebunden ist, bleibt die kommunale Finanzplanung der Pflege strukturell unsicher.

3.3 H3 – Gerechtigkeit und Planbarkeit erfordern eine aufgabenorientierte und partizipative Steuerung

Aus den ersten beiden Hypothesen folgt die dritte: Mehr Gerechtigkeit und mehr Planbarkeit lassen sich nur erreichen, wenn die Mittelverteilung am tatsächlichen Bedarf ausgerichtet und die mitfinanzierende Ebene in die Steuerung einbezogen wird. Der zentrale finanzverfassungsrechtliche Hebel ist ein aufgabenorientierter Finanzausgleich. Das von Klien et al. (2020) vorgeschlagene strukturierte, kennzahlenbasierte Modell des vertikalen Finanzausgleichs bietet hierfür die konzeptionelle Grundlage, indem es den Ausgabendruck in dynamischen Aufgabenfeldern wie der Pflege in die Mittelverteilung einrechnet. Der Finanzausgleich 2024 enthält erste Ansätze einer solchen Wirkungsorientierung (Finanzausgleichsgesetz 2024, 2023), bleibt jedoch hinter einer konsequenten Aufgabenorientierung zurück.

Ein zweiter Hebel sind bundesweit verbindliche Standards. Famira-Mühlberger und Trukeschitz (2023) fordern explizit die Vereinfachung des Finanzierungssystems und die Einführung österreichweit gültiger Standards, um die regionalen Leistungsunterschiede zu begrenzen. Die bestehende Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über gemeinsame Maßnahmen für pflegebedürftige Personen (Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG, 1993) liefert dafür den staatsrechtlichen Rahmen, müsste jedoch um konkrete Qualitäts-, Angebots- und Transparenzkriterien geschärft werden. Drittens ist die Beteiligung der Gemeinden an der Bedarfsplanung entscheidend: Famira-Mühlberger (2020) verweist auf den Wunsch der Gemeinden nach regionalen Pflegeinformations- und Monitoringstellen, die zugleich eine

Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger und eine Datenbasis für die Bedarfsplanung schaffen würden.

Diese Hebel greifen ineinander und entfalten ihre Wirkung erst im Zusammenspiel. Ein aufgabenorientierter Finanzausgleich verteilt die Mittel dorthin, wo der Bedarf entsteht; bundesweite Standards begrenzen die regionale Beliebigkeit des Angebots; die Beteiligung der Gemeinden an der Bedarfsplanung stellt die Zurechnung von Last und Entscheidung wieder her. Der Pflegefonds könnte dabei vom reinen Zuschuss zu einem echten Steuerungsinstrument weiterentwickelt werden, indem seine Mittel an die Erfüllung von Qualitäts-, Angebots- und Transparenzkriterien gebunden werden – ähnlich der Logik zweckgebundener, an Bedingungen geknüpfter Transfers. Die rechtliche Grundlage besteht bereits in der Bund-Länder-Vereinbarung und im Pflegefondsgesetz, müsste jedoch um wirkungsorientierte Komponenten ergänzt werden (Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG, 1993; Pflegefondsgesetz, 2011).

Ein vierter Hebel ist Transparenz. Bezeichnend ist, dass ein parlamentarischer Antrag auf eine umfassende Kostenanalyse der Pflege – also auf eine systematische Erfassung, wer wie viel beiträgt – abgelehnt wurde (Nationalrat, 2023). Ohne eine solche Transparenz über Finanzierungsströme bleibt jede Reform der Lastenverteilung empirisch unterbestimmt; der Rechnungshof (2023) kritisiert die uneinheitliche und teils lückenhafte Datenlage ausdrücklich. Der Pflegefonds könnte hier als Steuerungsinstrument gestärkt werden, indem seine Mittel stärker an dokumentierte Wirkungen und Bedarfe gebunden werden (Pflegefondsgesetz, 2011). Die eigene Bewertung: Der wirksamste Reformpfad koppelt Mitfinanzierung an Mitentscheidung und Mittelverteilung an Bedarf. Damit wird Gerechtigkeit nicht als Umverteilung von mehr Geld, sondern als Wiederherstellung der Zurechnung von Last und Verantwortung verstanden – und Planbarkeit als Verbindung von Prognose und Zusage.

4 Diskussion

Die vorgeschlagene Stoßrichtung – aufgabenorientierte, transparente und partizipative Steuerung – ist nicht konfliktfrei. Sie berührt fundamentale Zielkonflikte des österreichischen Föderalismus, die im Folgenden offengelegt werden.

4.1 Zielkonflikt I: Länderautonomie versus bundesweite Gleichwertigkeit

Bundesweit verbindliche Standards und eine aufgabenorientierte Mittelverteilung greifen in die Gestaltungsautonomie der Länder ein, die im österreichischen Pflegesystem traditionell die Versorgungsstruktur prägen. Mehr Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – ein legitimes Ziel angesichts der dokumentierten regionalen Unterschiede (Famira-Mühlberger &

Trukeschitz, 2023) – steht damit in Spannung zur föderalen Vielfalt und zur Möglichkeit, regional unterschiedliche Präferenzen abzubilden. Die Theorie des Fiskalföderalismus erinnert daran, dass Dezentralität nur dann Vorteile bringt, wenn Transparenz und Mobilität gegeben sind; da diese in der Pflege fehlen, verliert das Autonomieargument an Gewicht, ohne jedoch verfassungspolitisch bedeutungslos zu werden. Eine Reform muss diesen Konflikt explizit moderieren, etwa durch Standards als Rahmen bei fortbestehender Ausgestaltungsfreiheit im Detail.

4.2 Zielkonflikt II: Planungssicherheit und Zweckbindung versus kommunale Flexibilität

Eine stärkere Zweckbindung der Mittel und eine zentral koordinierte Bedarfsplanung erhöhen die Planbarkeit, können jedoch die Flexibilität der Gemeinden einschränken, Mittel nach lokalen Prioritäten einzusetzen. Hier kollidiert das Ziel der Verlässlichkeit mit dem Subsidiaritätsgedanken. Der Befund, dass Gemeinden mehr Mitsprache und zugleich mehr Planbarkeit wünschen (Famira-Mühlberger, 2020; KDZ, 2026), zeigt, dass dieser Konflikt lösbar ist, wenn Mitsprache und Zweckbindung gemeinsam ausgebaut werden: Zweckbindung ohne Mitentscheidung würde die Gemeinden zu reinen Zahlstellen degradieren, Mitentscheidung ohne Planungsrahmen die Verlässlichkeit untergraben.

4.3 Zielkonflikt III: Ausbau der Angebote versus Kostendämpfung und Wahlfreiheit

Ein dritter Konflikt betrifft die Leistungsseite. Der Ausbau mobiler und teilstationärer Dienste gilt als sozial- und kostenpolitisch sinnvoll, erfordert jedoch zusätzliches Personal und zusätzliche Mittel in einem ohnehin angespannten Arbeitsmarkt (KDZ, 2026; Famira-Mühlberger, 2024). Zugleich betont die politische Debatte die Wahlfreiheit der Pflegebedürftigen als Kennzeichen des österreichischen Systems (Nationalrat, 2023). Wahlfreiheit, Ausbau und Kostendämpfung sind nicht gleichzeitig maximierbar; eine ehrliche Reform muss Prioritäten benennen, statt alle Ziele rhetorisch zu addieren.

4.4 Limitationen

Die Argumentation unterliegt mehreren Einschränkungen. Erstens ist die Datenlage unvollständig: Die Sachausgaben der Länder werden uneinheitlich erfasst, was belastbare Aussagen über die tatsächliche Lastenverteilung erschwert (Famira-Mühlberger & Trukeschitz, 2023; Rechnungshof, 2023). Zweitens ist die zentrale empirische Referenz – die KDZ-Studie – auf Niederösterreich bezogen (KDZ, 2026); ihre Befunde sind plausibel übertragbar, weil die Grundstruktur bundesweit ähnlich ist, doch die konkreten Umlagemechanismen variieren zwischen den Ländern. Drittens sind Projektionen szenarienabhängig: Die große Spannweite der Mikrosimulationsergebnisse zeigt, wie stark

Annahmen über Demografie, Bildung und Erwerbsbeteiligung die Ergebnisse beeinflussen (Famira-Mühlberger et al., 2025). Die Empfehlungen sind daher als robuste Richtungsentscheidungen zu verstehen, nicht als punktgenaue Prognosen.

4.5 Übertragbarkeit auf die österreichische Verwaltungspraxis

Für die Verwaltungspraxis sind die Befunde unmittelbar anschlussfähig. Die Reform der Sozialhilfeumlage und ihre Kopplung an Mitspracherechte lässt sich auf Landesebene umsetzen, ohne die Finanzverfassung zu ändern. Die Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs ist im Rahmen der nächsten Finanzausgleichsperiode politisch verhandelbar und durch vorliegende Modelle vorbereitet (Klien et al., 2020). Werkzeuge zur transparenten Kalkulation und Bedarfsplanung, wie sie das KDZ entwickelt, können auf kommunaler Ebene praktisch eingesetzt werden. Die übergeordnete Erkenntnis – dass intergenerationale und interkommunale Akzeptanz von der Transparenz und Tragfähigkeit der Lastenverteilung abhängt (Simmons et al., 2025) – sollte jede Reformkommunikation leiten.

Der internationale Vergleich relativiert zugleich die österreichische Sonderstellung: Als steuerfinanziertes System teilt Österreich die Herausforderung steigender Pflegekosten mit zahlreichen OECD-Staaten, unterscheidet sich aber durch die ausgeprägte subnationale Leistungsverantwortung (Lee et al., 2023; OECD, 2024). Reform Erfahrungen aus anderen dezentralen Systemen legen nahe, dass weniger die Wahl des Finanzierungstyps als die Klarheit der Zuständigkeits- und Finanzierungsregeln über die Tragfähigkeit entscheidet. Für Österreich bedeutet dies, dass eine Reform der Zurechnung innerhalb des bestehenden steuerfinanzierten Modells erfolversprechender ist als ein Systemwechsel etwa hin zu einer Pflegeversicherung, der mit erheblichen Übergangskosten und neuen Verteilungskonflikten verbunden wäre.

Konkret könnte die Aufgabenorientierung an die bestehende Mechanik des Finanzausgleichs anknüpfen, indem ein Teil der vertikalen Mittelverteilung an überprüfbare Pflegekennzahlen – etwa Versorgungsgrade, Personalschlüssel oder Bedarfsdeckung – gebunden wird, statt ausschließlich an die Einwohnerzahl (Klien et al., 2020; Finanzausgleichsgesetz 2024, 2023). Die vom KDZ entwickelten Kalkulations- und Planungsinstrumente zeigen, dass die dafür nötige Datengrundlage auf kommunaler Ebene erzeugbar ist (KDZ, 2026). Entscheidend für die Akzeptanz ist, dass eine solche Reform nicht als Zentralisierung, sondern als Wiederherstellung fairer Zurechnung kommuniziert wird; die europäische Evidenz legt nahe, dass die Bereitschaft, eine starke staatliche Rolle mitzutragen, gerade dort hoch ist, wo die Lastenverteilung transparent und verlässlich erscheint (Simmons et al., 2025).

4.6 Eigene Position und ihre Grenzen

Abschließend ist die hier vertretene Position offenzulegen: Sie privilegiert die Zurechenbarkeit von Last und Entscheidung gegenüber einer maximalen Länderautonomie und stützt sich in ihrem empirischen Kern auf eine institutionelle Einzelfallstudie (KDZ, 2026), ergänzt um peer-reviewte und amtliche Quellen. Wer der föderalen Vielfalt einen höheren Eigenwert beimisst, wird die Empfehlungen zurückhaltender gewichten. Ebenso ist nicht auszuschließen, dass eine stärkere Standardisierung kurzfristig Anpassungskosten verursacht, die den langfristigen Effizienz- und Gerechtigkeitsgewinn zunächst überlagern. Die Argumentation beansprucht daher nicht, den einzig möglichen Reformpfad zu benennen, sondern den unter den gegebenen Befunden am besten begründbaren – und sie bleibt offen für gegenläufige Evidenz, sobald eine bundesweite, einheitliche Datengrundlage vorliegt (Rechnungshof, 2023).

5 Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Forschungsfrage, wie sich die Pflegefinanzierung zwischen Land und Gemeinden gerechter und planbarer gestalten lässt, lässt sich auf Basis der Analyse klar beantworten: nicht in erster Linie durch mehr Mittel, sondern durch eine veränderte Governance. Gerechtigkeit entsteht, wenn die Finanzierungslast wieder an die Entscheidungsverantwortung gekoppelt wird; Planbarkeit entsteht, wenn die demografische Bedarfsprognose mit verbindlichen, bedarfsorientierten Finanzierungszusagen verbunden wird. Die drei Hypothesen wurden gestützt: Die Trennung von Finanzierung und Steuerung erzeugt ein Gerechtigkeitsdefizit (H1), die starre Einnahmenstruktur untergräbt trotz prognostizierbarer Demografie die kommunale Planbarkeit (H2), und beide Defizite sind über eine aufgabenorientierte, partizipative und transparente Steuerung adressierbar (H3).

Daraus ergeben sich fünf konkrete Handlungsempfehlungen mit klarer Zuordnung von Verantwortung, Maßnahme und Zeithorizont:

1. **Bundesweite Pflege-Kostenanalyse und einheitliches Reporting.** Wer: BMSGPK gemeinsam mit den Ländern und der Statistik Austria. Was: eine vollständige, vergleichbare Erfassung der Finanzierungsströme (wer zahlt wie viel wofür) als Grundlage jeder Lastenreform. Bis wann: bis Ende 2027, rechtzeitig vor der nächsten Finanzausgleichsperiode (Nationalrat, 2023; Rechnungshof, 2023).
2. **Kopplung der Sozialhilfeumlage an Mitsprache.** Wer: Länder gemeinsam mit Gemeinde- und Städtebund. Was: Einrichtung regionaler Pflege-Steuerungsgremien, in denen mitfinanzierende Gemeinden über Angebot und Ausbau mitentscheiden. Bis wann: bis 2028 (KDZ, 2026; Famira-Mühlberger, 2020).

3. **Aufgabenorientierte Pflegekomponente im Finanzausgleich.** Wer: Finanzausgleichspartner unter Federführung des BMF. Was: Einbau einer bedarfs- und kennzahlenbasierten Pflegekomponente in die vertikale Mittelverteilung. Bis wann: zur Finanzausgleichsperiode ab 2029 (Klien et al., 2020; Finanzausgleichsgesetz 2024, 2023).
4. **Regionale Bedarfsplanung mit Gemeindebeteiligung und Monitoring.** Wer: Länder gemeinsam mit Gemeinden, fachlich begleitet etwa durch das KDZ. Was: verbindliche regionale Bedarfspläne samt Pflegeinformations- und Monitoringstellen. Bis wann: erste Umsetzung bis 2027 (Famira-Mühlberger, 2020).
5. **Wirkungsorientierte Schärfung des Pflegefonds.** Wer: BMSGPK und Länder. Was: Verknüpfung der Fondsmittel mit Wirkungsindikatoren und bundesweiten Qualitätsstandards bei der nächsten Valorisierung. Bis wann: zum nächsten Valorisierungsschritt (Pflegefondsgesetz, 2011; Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG, 1993).

Insgesamt zeigt die Analyse, dass die Pflegefinanzierung in Österreich an einem Governance- und nicht primär an einem Geldproblem leidet. Eine Reform, die Last und Verantwortung wieder zusammenführt, Bedarf und Zusage koppelt und Transparenz herstellt, kann das System sowohl gerechter als auch planbarer machen – und damit die kommunale Selbstverwaltung in einem demografisch unter Druck stehenden Aufgabenfeld sichern.

Literaturverzeichnis

- Bundespflegegeldgesetz (BPGG), BGBl. Nr. 110/1993 i.d.g.F. (geltende Fassung, konsolidiert). Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS).
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008859>
- Famira-Mühlberger, U. (2020). Pflegevorsorge in den Gemeinden. WIFO-Monatsberichte, 93(10), 769–781. <https://ideas.repec.org/a/wfo/monber/y2020i10p769-781.html>
- Famira-Mühlberger, U. (2024). Eine Projektion der öffentlichen Pflegekosten und des benötigten Pflegepersonals bis 2050 (WIFO Research Brief Nr. 1/2024). Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. <https://ideas.repec.org/p/wfo/rbrief/y2024i1.html>
- Famira-Mühlberger, U., Horvath, T., Leoni, T., Spielauer, M., Szenkurök, V., & Warum, P. (2025). Demographic change and the future of Austria's long-term-care allowance: A dynamic microsimulation study. *Healthcare*, 13(23), 3175.
<https://doi.org/10.3390/healthcare13233175>
- Famira-Mühlberger, U., & Trukeschitz, B. (2023). Zur öffentlichen Finanzierung der Langzeitpflege in Österreich. WIFO-Monatsberichte, 96(12), 857–868.
<https://ideas.repec.org/a/wfo/monber/y2023i12p857-868.html>
- Finanzausgleichsgesetz 2024 (FAG 2024), BGBl. I Nr. 162/2023 i.d.g.F. (geltende Fassung, konsolidiert). Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS).
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20012472>
- Hammer, E., & Österle, A. (2003). Welfare state policy and informal long-term care giving in Austria: Old gender divisions and new stratification processes among women. *Journal of Social Policy*, 32(1), 37–53. <https://doi.org/10.1017/S0047279402006888>
- KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung. (2026). Finanzierung der Altenpflege in Niederösterreich: Endbericht. KDZ. https://www.kdz.eu/system/files/downloads/2026-05/Endbericht_Pflegefinanzierung%20N%C3%96_2026.pdf
- Klien, M., Pitlik, H., Firgo, M., & Famira-Mühlberger, U. (2020). Ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich (WIFO Studies Nr. 65854). Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. <https://ideas.repec.org/b/wfo/wstudy/65854.html>
- Lee, S.-H., Chon, Y., & Kim, Y.-Y. (2023). Comparative analysis of long-term care in OECD countries: Focusing on long-term care financing type. *Healthcare*, 11(2), 206.
<https://doi.org/10.3390/healthcare11020206>

- Leichsenring, K., Schmidt, A. E., & Staflinger, H. (2021). Fractures in the Austrian model of long-term care: What are the lessons from the first wave of the COVID-19 pandemic? *Journal of Long-Term Care*, 2021, 33–42. <https://doi.org/10.31389/jltc.54>
- Nationalrat. (2023, 13. Dezember). Pflegefonds auf 1,1 Mrd. € aufgestockt (Parlamentsskorrespondenz Nr. 1391). Parlament Österreich. https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2023/pk1391
- OECD. (2024). Health at a glance: Europe 2024. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/health-at-a-glance-europe-2024_b3704e14-en.html
- Österreichisches Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK). (2024). Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2024. BMSGPK. <https://www.sozialministerium.gv.at/dam/jcr:b10ba457-7a8a-4f0f-b74f-67335657f8ce/Pflegevorsorgebericht%202024.pdf>
- Pennerstorfer, A., & Österle, A. (2023). Take-up and distribution of a universal cash benefit: The case of the Austrian long-term care allowance. *Journal of Social Policy*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1017/S0047279423000375>
- Pfau-Effinger, B. (2012). Analyses of welfare-state reform policies towards long-term senior care in a cross-European perspective. *European Journal of Ageing*, 9(2), 151–154. <https://doi.org/10.1007/s10433-012-0233-9>
- Pflegefondsgesetz (PFG), BGBl. I Nr. 57/2011 i.d.g.F. (geltende Fassung, konsolidiert). Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS). <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007381>
- Rechnungshof Österreich. (2023). Pflege in Österreich und Förderung der 24-Stunden-Betreuung (Bericht des Rechnungshofes). Rechnungshof Österreich. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/home_7/2023_Bund_Ooe_Wien_Pflege_in_Oesterreich_FuP.pdf
- Simmons, C., Ilinca, S., Kadi, S., & Comas-Herrera, A. (2025). Financing and provision of long-term care in Europe: Reflections on intergenerational solidarity in care for older people. *Social Policy & Administration*, 59(7), 1121–1133. <https://doi.org/10.1111/spol.13113>
- Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, BGBl. I Nr. 41/2019 i.d.g.F. (geltende Fassung, konsolidiert). Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS). <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010649>

Trukeschitz, B., Österle, A., & Schneider, U. (2022). Austria's long-term care system: Challenges and policy responses. *Journal of Long-Term Care*, 2022, 88–101.

<https://doi.org/10.31389/jltc.112>

Trukeschitz, B., & Schneider, U. (2012). Long-term care financing in Austria. In J. Costa-Font & C. Courbage (Hrsg.), *Financing long-term care in Europe* (S. 187–213). Palgrave

Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230349193_11

Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über gemeinsame Maßnahmen für pflegebedürftige Personen, BGBl. Nr. 866/1993 i.d.g.F. (geltende Fassung, konsolidiert). Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS).

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001280>