

Hackmann, Martin B.; Heining, Jörg; Kesternich, Iris; Klimke, Roman; Seibert, Holger

Article

Tarifbindung in der Altenpflege: Starke Lohnanstiege bei stabiler Beschäftigung

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Hackmann, Martin B.; Heining, Jörg; Kesternich, Iris; Klimke, Roman; Seibert, Holger (2025) : Tarifbindung in der Altenpflege: Starke Lohnanstiege bei stabiler Beschäftigung, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 11, pp. 08-13

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/333685>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zur Diskussion gestellt

Tarifbindung in der Altenpflege

Starke Lohnanstiege bei stabiler Beschäftigung



Dr. Martin B. Hackmann ist Associate Professor of Economics an der University of California in Los Angeles.



Dr. Jörg Heining ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalen Forschungsnetz (RFN) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.



Prof. Dr. Iris Kesternich ist Nucleusprofessorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere empirische Gesundheitsökonomie an der Universität Hamburg.



Roman Klimke, Ph.D., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Ludwig Erhard ifo Zentrum für Soziale Marktwirtschaft und Institutionenökonomik.



Dr. Holger Seibert wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalen Forschungsnetz (RFN) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Die Alterung der Bevölkerung lässt den Bedarf an Pflegeleistungen rasant steigen. Das deutsche Pflegesystem reagiert darauf mit einer gesetzlichen Pflegeversicherung, die feste Zuschüsse für ambulante, informelle und stationäre Pflege gewährt. Seit ihrer Einführung im Jahr 1995 hat sich die Zahl der Leistungsempfänger mehr als verdreifacht, während sich die Zahl der Pflegeheimplätze nur etwa verdoppelte: Ein deutlicher Hinweis auf den strukturellen Druck im Pflegesektor.

Dieser wachsende Bedarf trifft auf einen zunehmend angespannten Arbeitsmarkt. Viele Angehörige können Pflegeaufgaben nicht mehr selbst übernehmen und Einrichtungen kämpfen mit Personalengpässen, hoher Fluktuation und steigender Arbeitsbelastung. Spätestens seit der Corona-Pandemie steht daher im Zentrum der gesundheitspolitischen Debatte die Frage, wie Altenpflegeberufe attraktiver gestaltet werden können. Ein zentraler Hebel ist die Entlohnung. Tätigkeiten in der Altenpflege wurden über Jahrzehnte deutlich schlechter vergütet als in der Krankenpflege, was sowohl Fachkräfte entmutigte, als auch Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Sektoren schuf.

Mit dem Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz (GVWG) trat 2022 erstmals eine umfassende Tarifbindungspflicht in der Langzeitpflege in Kraft. Öffentliche und durch die Pflegeversicherung refinanzierte Pflegeeinrichtungen müssen seither entweder nach Tarif zahlen oder mindestens die vom GKV-Spitzenverband ermittelten regional üblichen Entlohnungsniveaus tarifgebundener Einrichtungen im Durchschnitt einhalten. Ziel war es, die Löhne in der Altenpflege spürbar anzuheben und die Wettbewerbsbedingungen zu vereinheitlichen. Flankiert wird diese Regelung durch die weiterhin bestehenden Pflegemindestlöhne, die eine individuelle Lohnabsicherung nach unten gewährleisten, welche mit der reinen Anwendung von durchschnittlichen Tariflöhnen noch nicht gesichert wäre.

In diesem Beitrag untersuchen wir die kurzfristigen Wirkungen des GVWG auf Löhne, Beschäftigung und Pflegekosten. Aus ökonomischer Sicht erwarten wir deutliche Lohnsteigerungen, aber ambivalente Beschäftigungswirkungen: Höhere Löhne könnten mehr Arbeitskräfte anziehen, zugleich aber über steigende Kosten und Preise die

Nachfrage dämpfen. Unsere empirischen Analysen auf Basis administrativer Arbeitsmarktbiografien zeigen, dass die Reform die Bruttolöhne in der Altenpflege zwischen 2021 und 2023 um rund 15,4% erhöhte, während das Beschäftigungsniveau stabil blieb. Gleichzeitig stiegen die Gesamtkosten der (stationären) Altenpflege deutlich an, was die finanzielle Tragfähigkeit der Reform in den Mittelpunkt der politischen Diskussion rückt.

Kurzfristige Wirkungen des GVWG

Das GVWG griff ausschließlich in der Altenpflege, nicht jedoch in der Krankenpflege. Dieser institutionelle Zuschnitt eröffnet eine präzise Vergleichsperspektive. Während Beschäftigte in stationären Pflegeheimen und ambulanten Diensten unmittelbar von der Reform betroffen waren, blieb die Krankenpflege als weitgehend ähnliche, aber nicht derartig regulierte Berufsgruppe unbeeinflusst. Der Vergleich beider Sektoren erlaubt damit eine quasi-experimentelle Einschätzung der Reformwirkungen. Im Zentrum der Analyse stehen Fachaltenpfleger in stationären Einrichtungen und ambulanten Diensten, denen als Vergleichsgruppe Fachkrankenschwester in Krankenhäusern gegenübergestellt werden. Ergänzend betrachten wir auch Pflegehelfer, also Beschäftigte mit einer unter zweijährigen Pflegeausbildung, um Veränderungen entlang der Qualifikationsstruktur des Sektors sichtbar zu machen (vgl. Box „Daten“).¹

¹ Wir selektieren Altenpfleger (Helfer und Fachkräfte) in Pflegeheimen und ambulanten Pflegediensten anhand der Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010) bzw. der Wirtschaftszweigklassifikation 2008 (WZ 08) mit den Codes 82101 und 82102 bzw. 87100 und 88101. Krankenschwester (Helfer und Fachkräfte) in Krankenhäusern und Hochschulkliniken definieren wir über die Codes 81301 und 81302 bzw. 86101 und 86102.

Lohnentwicklung

Vor Einführung der Reform im Jahr 2021 lagen die monatlichen Vollzeitbruttolöhne in der Altenpflege mit durchschnittlich 3 243 Euro deutlich unter jenen der Krankenpflege (4 000 Euro), was einer Lücke von rund 18,9% entspricht. Nach Inkrafttreten des GVWG stiegen die Löhne in der Altenpflege besonders stark: Bis 2023 erhöhte sich der Medianlohn um etwa 20,1% auf 3 894 Euro, während Krankenschwester lediglich einen Zuwachs von 4,4% auf 4 175 Euro verzeichneten. Dies impliziert einen kausalen Effekt des GVWG auf Vollzeitgehälter in der Fachaltenpflege von rund 15,4% bzw. einen absoluten Anstieg von 508 Euro pro Monat. Damit verringerte sich die Gehaltslücke zwischen beiden Berufsgruppen binnen zwei Jahren auf etwa 6,7%, also um rund zwei Drittel. Ein ähnliches Muster zeigt sich bei Teilzeitfachkräften, deren Entgelte um 16,0% (Altenpflege) bzw. 6,2% (Krankenpflege) zunahm (vgl. Abb. 1).

Stark profitierten ebenso Pflegehelfer, die etwa die Hälfte der Beschäftigten in der Altenpflege ausmachen und überwiegend in Teilzeit arbeiten. Ihre Medianlöhne stiegen zwischen 2021 und 2023 um über 20%, wodurch sich der Abstand zur Krankenpflege von 28,0 auf 17,4% verringerte. Im Vergleich zum Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung von rund 7,9% im selben Zeitraum wird deutlich: Das GVWG erreichte sein zentrales Ziel, die Bezahlung in der Altenpflege deutlich anzuheben und die Lücke zur Krankenpflege spürbar zu schließen.

Die Reform wirkte jedoch nicht nur auf das Lohnniveau, sondern auch auf die Lohnstruktur. Die Spreizung der Verdienste innerhalb der Altenpflege verringerte sich

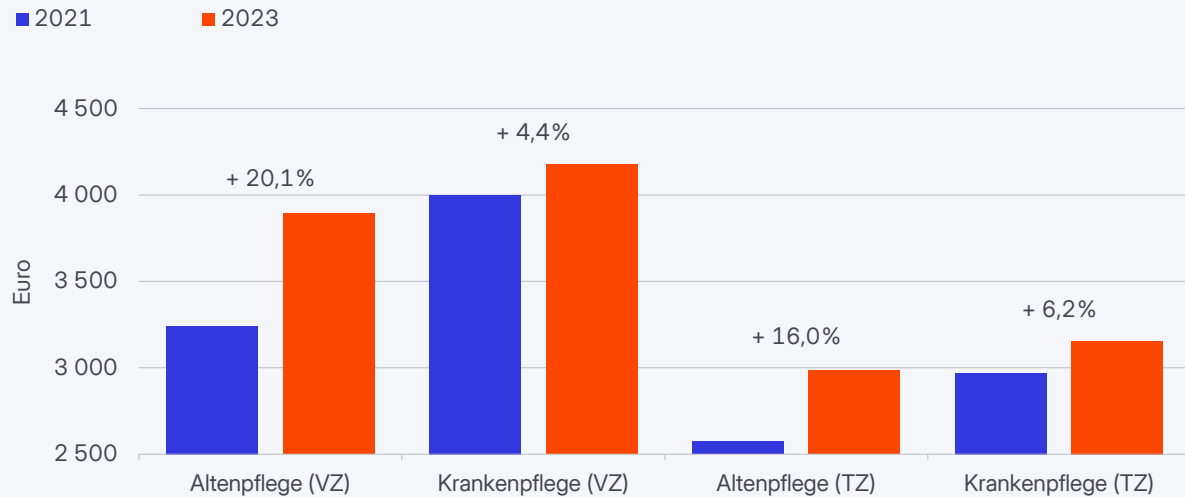
Daten

Unsere Analysen basieren auf den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).² Diese administrative Datenbank bildet die Erwerbsverläufe aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland ab und ermöglicht damit eine flächendeckende Beobachtung des Pflegearbeitsmarkts. Die Daten liegen bis einschließlich 2023 vor und erlauben eine Bewertung der kurzfristigen Effekte des GVWG auf Löhne, Beschäftigung und Fluktuation. Die hohe

Granularität der Daten, etwa nach Beruf, Arbeitszeitstatus, Region und Betriebszugehörigkeit, ermöglicht es zudem, Veränderungen in der Lohnstruktur und Personalzusammensetzung innerhalb der Pflege präzise zu charakterisieren. Für unsere Analysen transformieren wir die IEB in ein jährliches Hauptjobpanel zum Stichtag 30. Juni. Beschäftigungszahlen sind daher nicht 1:1 mit der amtlichen Beschäftigungsstatistik vergleichbar.

² Die IEB umfassen alle Personen in Deutschland, die zum Beobachtungszeitpunkt entweder sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, im Leistungsbezug nach SGB II oder III standen, bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) bzw. den Grundsicherungsträgern als arbeitsuchend gemeldet waren oder an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen haben. Eine 2%-Stichprobe aus den IEB stellt die Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) des IAB dar. Die aktuelle Version der SIAB ist unter DOI 10.5164/IAB.SIAB7523.de.en.v2 dokumentiert.

Abb. 1

Median-Bruttomonatslöhne von Fachkräften in der Alten- und Krankenpflege (2021 und 2023)^a

^a Vollzeit (VZ); Teilzeit (TZ); Prozentangaben über den Balken zeigen die Veränderung der jeweiligen Gruppe gegenüber 2021. Zum Vergleich beträgt die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung nach der Entgeltstatistik 2024 der Bundesagentur für Arbeit (BA) von 2021 bis 2023 7,9%.
Quelle: IEB und „Analyse zur Entgeltstatistik 2024“ der BA; Berechnungen der Autor*innen.

© ifo Institut

merklich: Zwar verdiente die oberste Einkommensgruppe (90. Perzentil) der Fachkrankenschwester in Vollzeit auch 2023 noch erheblich mehr als Geringverdiener im unteren Dezil, doch der Abstand lag trotz absolut steigender Löhne rd. 66 Euro unter dem Niveau von 2021.

Diese Kompression lässt sich auf zwei Mechanismen zurückführen. Erstens stiegen die Löhne am unteren Rand der Verteilung überdurchschnittlich stark, bedingt durch die tariflichen Mindeststandards des GVWG und die parallel erhöhten Pflegemindestlöhne.³ Zweitens verließen Beschäftigte mit besonders niedrigen Löhnen den Sektor überdurchschnittlich häufig, was die Lohnstruktur zusätzlich anhebte. Nach unseren Analysen entfallen etwa zwei Drittel des beobachteten Lohnanstiegs auf tatsächliche Gehaltssteigerungen und rund ein Drittel auf Selektionseffekte. Insgesamt führte das GVWG zusammen mit den weiter gestiegenen Pflegemindestlöhnen zu einer flacheren Lohnverteilung und einer deutlichen Aufwertung der unteren Lohngruppen.

Beschäftigung und Personalstruktur

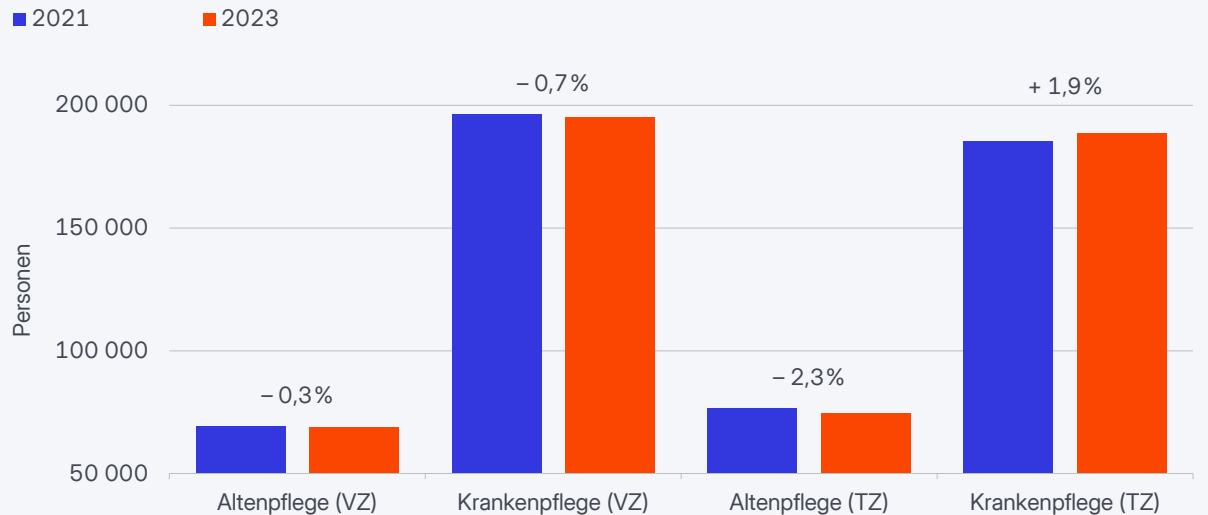
Die kräftigen Lohnzuwächse in der Altenpflege haben weder zu einem signifikanten Beschäftigungsaufbau noch zu

einem Einbruch geführt. Zwischen 2021 und 2023 blieb die Zahl der Fachaltenpfleger in Vollzeit nahezu unverändert, während Teilzeitstellen leicht um 2,3 % zurückgingen (vgl. Abb. 2). Parallel nahm die Zahl der Pflegehelfer leicht zu. Dieses Muster deutet auf Verschiebungen innerhalb der Qualifikationsstruktur hin: Einrichtungen reagieren kurzfristig weniger mit Personalabbau, sondern mit einer stärkeren Nutzung von Helfertätigkeiten, um gestiegene Lohnkosten abzufedern. Auch in der Krankenpflege zeigt sich ein ähnliches Bild stagnierender Fachkräfte, aber ein moderates Plus bei Helfern.

Für die Versorgung ist jedoch nicht nur die absolute Beschäftigung, sondern die Relation zur alternden Bevölkerung entscheidend. Um den wachsenden Pflegebedarf zu decken, müsste die Zahl der Pflegekräfte mindestens Schritt halten mit dem Anstieg in der Anzahl der Pflegebedürftigen. Da mehr als ein Drittel aller Pflegebedürftigen über 85 Jahre alt sind und mehr als 50 % der Menschen über 85 pflegebedürftig sind, betrachten wir das Wachstum in dieser Altersgruppe (+8,3 % von 2021 bis 2023) als relevant für das Wachstum der Pflegebedürftigen. Tatsächlich sank in unserem Untersuchungszeitraum die Relation von Vollzeitkräften in der Altenpflege zu Personen ab 85 Jahren von 44,6 auf 42,7 pro 1 000 Ältere. Bei Teilzeitkräften fiel der Rückgang von 78,0 auf 73,5 ähnlich hoch aus. Relativ zum Bedarf wird die Personaldecke also dünner, selbst wenn die Kopfbzahl stabil bleibt.

³ Im Juli 2021 wurden erstmals Mindestlöhne nach Qualifikationsniveaus festgelegt. Zwischen Mitte 2021 und Mitte 2023 stieg der Mindestlohn für Fachkräfte von 15,00 auf 17,65 Euro pro Stunde (+17,7 %).

Abb. 2

Anzahl der Fachkräfte in der Alten- und Krankenpflege (2021 und 2023)^a

^a Vollzeit (VZ); Teilzeit (TZ); Prozentangaben über den Balken zeigen die Veränderung der jeweiligen Gruppe gegenüber 2021. Zum Vergleich beträgt die Wachstumsrate der Bevölkerung ab 85 Jahren von 2021 bis 2023 8,3%.
Quelle: IEB; Berechnungen der Autor*innen.

© ifo Institut

Ein zweiter zentraler Indikator für die Attraktivität des Pflegeberufs ist die Fluktuation. Hohe Austrittsraten belasten Qualität und Kontinuität der Versorgung und erschweren Personalplanung und -bindung. Unsere Auswertungen zeigen, dass der Anteil der Fachaltenpfleger, die innerhalb eines Jahres den Pflegesektor durch Branchenwechsel oder Austritt aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung verlassen, von rd. 15,3% (2020–2021) auf 20,6% (2022–2023) stieg (vgl. Abb. 3). Unter Helfern sind die Raten noch höher. In der Krankenpflege liegt die Fluktuation zwar insgesamt niedriger, nahm aber relativ stärker zu. Dieser kurzfristige Anstieg dürfte sowohl eine sinkende Berufsattraktivität infolge der Belastung durch die Corona-Pandemie als auch Übergangseffekte der Reform widerspiegeln. Einrichtungen ohne Refinanzierungspflicht verloren Personal an tarifgebundene und damit refinanzierte Betriebe und betriebliche Umstellungen im Zuge der neuen Vorgaben dürften vorübergehend zusätzliche Wechsel ausgelöst haben. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass höhere Löhne allein kurzfristig nicht ausreichen, um Abwanderung zu verhindern.

Insgesamt deutet die Evidenz darauf hin, dass das GVWG die Beschäftigung in der Altenpflege auf ihrem bisherigen Niveau gehalten und die Qualifikationsstruktur leicht verschoben, aber keine Ausweitung erzielt hat. Angesichts der rasch alternden Bevölkerung verschafft die Reform somit eine Atempause, ersetzt aber nicht die Notwendigkeit

einer breiteren Personalstrategie, etwa durch mehr Ausbildungskapazitäten, internationale Rekrutierung, eine bessere Aufgabenverteilung zwischen Qualifikationsniveaus und gezielte Produktivitätssteigerungen in der Pflegeorganisation.

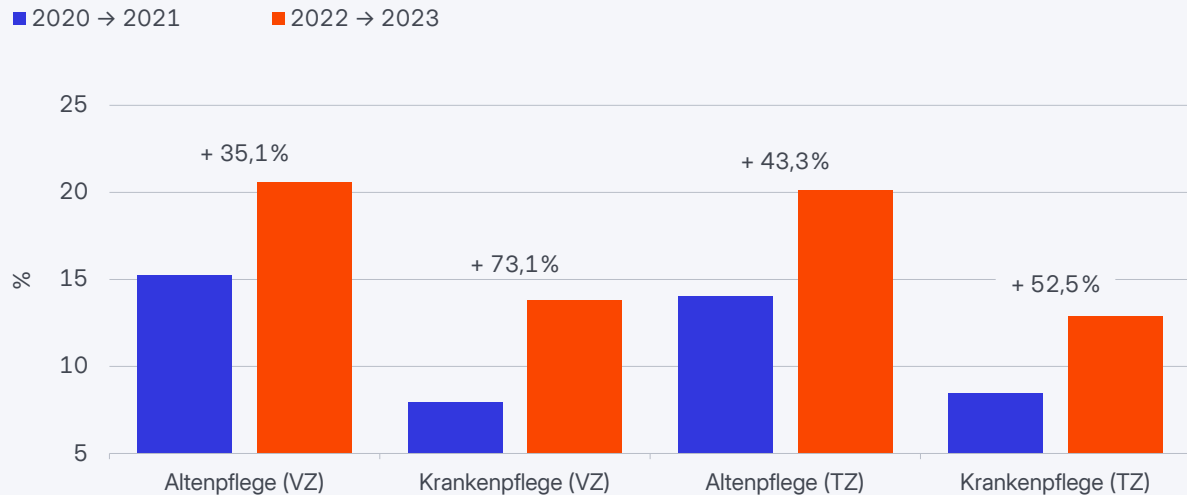
Pflegekosten und Finanzierungsdruck

Die deutlichen Lohnsteigerungen in der Altenpflege haben sich auch in den Pflegekosten niedergeschlagen. Seit 2017 sind die realen Gesamtkosten eines stationären Pflegeheimplatzes – gemessen im Preisniveau von 2022 – von rd. 3 617 Euro auf knapp 4 375 Euro im Jahr 2025 gestiegen.⁴ Dieser Anstieg übertrifft die allgemeine Preisentwicklung also stark und verdeutlicht die strukturelle Besonderheit des Pflegesektors: Pflege ist ein arbeitsintensiver und produktivitätsarmer Dienstleistungsbereich, in dem steigende Löhne mit hoher Elastizität auf die Gesamtkosten durchschlagen.

Parallel zur Einführung des GVWG gab es zunächst eine spürbare Entlastung der Pflegebedürftigen, weil die Pflegeversicherung seit 2022 Zuschläge zu den Eigenanteilen gewährt. Diese Entlastung war jedoch nur vorübergehend. Bereits zwischen 2023 und 2024 stiegen die Eigenan-

⁴ Quelle: Wissenschaftliches Institut der AOK – WiDo (2025), Gesamtkosten eines Pflegeheimplatzes (SPV-Anteil + Eigenanteile), eigene Preisbereinigung anhand des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamts.

Abb. 3

Ausstiegsrate von Fachkräften (2020 und 2022 jeweils zum Folgejahr)^a

^a Vollzeit (VZ); Teilzeit (TZ); Anteil der beschäftigten Fachkräfte, die den Pflegesektor bis zum Folgejahr verlassen (Ausstiegsrate). Die Ausstiegsrate umfasst sowohl Übergänge in Nichtbeschäftigung als auch Wechsel in Branchen außerhalb der Alten- und Krankenpflege. Prozentangaben über den Balken zeigen die Veränderung der jeweiligen Gruppe gegenüber 2020.
Quelle: IEB; Berechnungen der Autor*innen.

© ifo Institut

teile wieder um mehr als 7 %, während die Gesamtkosten weiter zunehmen – zumindest teilweise eine logische Konsequenz des GVWG.

Ökonomisch deutet die Evidenz auf einen klassischen Zielkonflikt zwischen Lohnfairness und Kostendynamik hin: Das GVWG hat die Attraktivität der Pflegeberufe spürbar verbessert, erhöht aber zugleich den Finanzierungsdruck auf das System. Mittelfristig wird entscheidend sein, ob sich die höheren Löhne in Form geringerer Fluktuation und besserer Versorgungsqualität auszahlen, oder ob sie vor allem die Ausgabenbasis der Pflegeversicherung dauerhaft nach oben verschieben.

Diskussion und Ausblick

Unsere Ergebnisse senden ein klares Signal: Institutionalisierte Lohnstandards wie das GVWG können die Bezahlung spürbar anheben und die Lohnungleichheit verringern, ohne signifikante kurzfristige Beschäftigungsverluste. Besonders die unteren Lohngruppen wurden aufgewertet und das zentrale arbeitsmarktpolitische Ziel wurde erreicht. Gleichzeitig treten die Grenzen reiner Lohnpolitik offen zu Tage. In einem arbeitsintensiven Sektor schlagen höhere Löhne rasch auf die Gesamtkosten durch. Die Reform hat zwar keine Beschäftigungsverluste verursacht, aber auch keine zusätzlichen Pflegekräfte mobilisiert, während die Fluktuation leicht zunahm. Ein Teil der gestiegenen Kosten

dürfte über höhere Eigenanteile an Pflegebedürftige weitergegeben worden sein. Zwar federt die Hilfe zur Pflege die Belastung einkommensschwächerer Haushalte ab, doch könnten insbesondere mittlere Einkommensgruppen stärker betroffen sein.

Entscheidend wird sein, ob höhere Löhne langfristig über bessere Bindung, mehr Ausbildung und Qualitätsgewinne einen nachhaltigen Mehrwert schaffen. Andernfalls steigt der Finanzierungsdruck weiter. Schon heute stellt sich die Frage der Lastenverteilung im Rahmen von höheren Beiträgen, stärkeren Steuerzuschüssen oder höheren Eigenanteilen. Langfristige Tragfähigkeit entsteht über Produktivität: Bürokratieabbau, ein flexiblerer Aufgabenmix zwischen Qualifikationsniveaus, weiterer Ausbau von Ausbildungs- und Anerkennungswegen (inklusive internationaler Rekrutierung) sowie verlässliche Karrierepfade. Die Tarifbindung war ein wichtiger Schritt zu faireren Löhnen. Sie ersetzt jedoch nicht die strukturellen Reformen, die Pflegearbeit ökonomisch zukunftsfähig machen. •