

Haan, Peter; Schmieder, Julia; Wnuk-Soares, Izabela

Article

Können ausländische Pflegekräfte Fachkräfteengpässe reduzieren? Erkenntnisse aus der Zuwanderung infolge der EU-Osterweiterung

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Haan, Peter; Schmieder, Julia; Wnuk-Soares, Izabela (2025) : Können ausländische Pflegekräfte Fachkräfteengpässe reduzieren? Erkenntnisse aus der Zuwanderung infolge der EU-Osterweiterung, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 11, pp. 19-23

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/333687>

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

Können ausländische Pflegekräfte Fachkräftengpässe reduzieren?

Erkenntnisse aus der Zuwanderung infolge der EU-Osterweiterung*



Prof. Dr. Peter Haan ist Professor für empirische Wirtschaftsforschung an der FU Berlin und Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin.



Dr. Julia Schmieder ist Research Associate der ROCKWOOL Foundation Berlin (RFBerlin).



Dr. Izabela Wnuk-Soares ist Postdoc der ROCKWOOL Foundation Berlin (RFBerlin) und am DIW Berlin.

Rd. 5,7 Mio. Menschen galten in Deutschland Ende 2023 gemäß dem Elften Sozialgesetzbuch (SGB XI) als pflegebedürftig (Statistisches Bundesamt 2024). Laut Pflegevorausberechnung des Statistischen Bundesamts könnte die Zahl der Pflegebedürftigen in den kommenden Jahrzehnten auf rd. 7 Mio. Personen ansteigen.¹ Dann kommt die Generation der Babyboomer in das Alter, in dem das Risiko für Pflegebedürftigkeit deutlich zunimmt. Das deutsche Pflegesystem steht damit vor massiven Herausforderungen. Neben der erwarteten Kostenexplosion stellt sich eine einfache, aber fundamentale Frage: Wer soll die Pflege leisten?

Ein Großteil der Pflege wird in Deutschland derzeit „informell“ von Familienangehörigen, Nachbar*innen oder Freund*innen übernommen (Brandt et al. 2024). Die infor-

mell Pflegenden sind in der Regel jünger als die Gepflegten. Aufgrund der demografischen Entwicklung verschiebt sich das Verhältnis zwischen Menschen im pflegefähigen Alter und hochbetagten Menschen mit hohem Pflegebedarf zunehmend, so dass das Potenzial für informelle Pflege abnimmt (Klie 2024). Hinzu kommt, dass mit der steigenden Erwerbsbeteiligung, teilweise bedingt durch das höhere Renteneintrittsalter, das Potenzial für informelle Pflege zusätzlich abnimmt. Empirische Studien bestätigen diesen Zusammenhang (Fischer und Müller 2019).

Daher wird die Bedeutung der formellen Pflege, die durch qualifiziertes Personal in Pflegeheimen oder durch ambulante Pflegedienste zu Hause geleistet wird, zunehmen. Doch bereits heute ist die Besetzung von Stellen in den Pflegeberufen schwierig: Die durchschnittliche Vakanzzeit von gemeldeten Stellenangeboten für Fachkräfte und Helfer*innen in den Pflegeberufen liegen deutlich über dem Schnitt aller Stellen im jeweiligen Anforderungsniveau.²

* Auszüge aus diesem Text wurden am 7. April 2024 in der *Frankfurter Allgemeine Zeitung* im Artikel „Wie sich Migration auf Karrieren einheimischer Pflegekräfte auswirkt“ veröffentlicht.

¹ Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/aktuell-vorausberechnung-pflegebeduerftige.html>.

² Vgl. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Berufe-auf-einen-Blick/Berufe-auf-einen-Blick-Anwendung-Nav.html>.

Sowohl für Pflegefachkräfte als auch für Pflegeassistentenkräfte zeigen sich bei Betrachtung verschiedener Indikatoren deutliche Engpässe. Auch in der formellen Pflege stellt die demografische Entwicklung durch den erwarteten Rückgang des Erwerbspotenzials in Deutschland eine große Herausforderung dar und dürfte die Fachkräfteengpässe in den kommenden Jahren noch verschärfen.

In diesem Beitrag untersuchen wir die Auswirkungen der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte auf die Gesamtbeschäftigung in der Langzeitpflege und damit auf ihr Potenzial, Fachkräfteengpässe im Pflegebereich in Deutschland zu mildern (Haan und Wnuk 2024). Dabei konzentrieren wir uns auf die Effekte der Zuwanderung infolge der EU-Osterweiterung und der damit verbundenen Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger*innen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten im Zeitraum von 2005 bis 2019. Grundlage der Analyse ist die Beschäftigtenhistorik aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, die die Erwerbsverläufe von Beschäftigten auf Basis der Arbeitgebermeldungen zur Sozialversicherung abbilden.

Osterweiterung der Europäischen Union und ihre Bedeutung für den deutschen Pflegesektor

Die Erweiterung der Europäischen Union in den Jahren 2004, 2007 und 2013 hat den Zugang von Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa zum deutschen Arbeitsmarkt grundlegend verändert. Mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zur EU erhielten deren

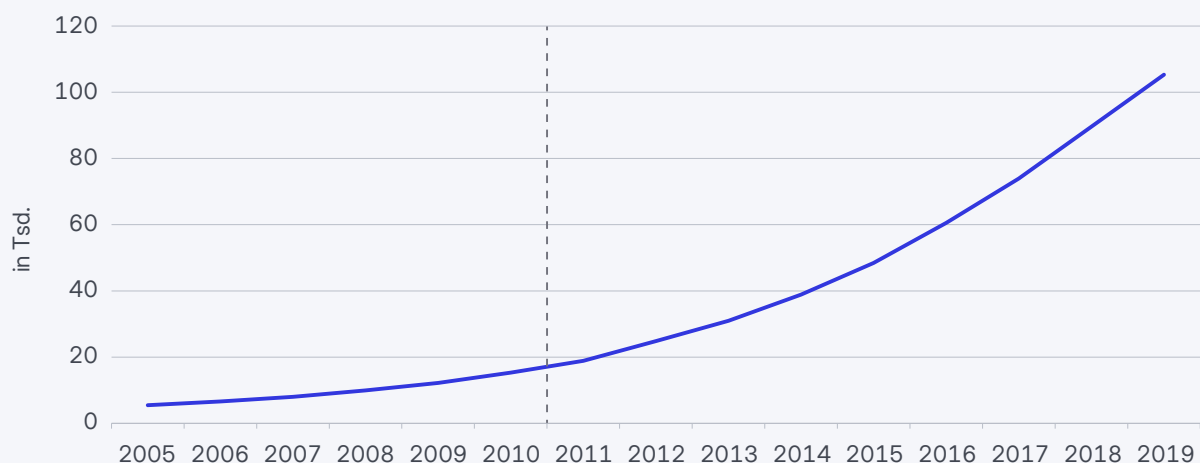
Bürger*innen grundsätzlich das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union. In Deutschland galten jedoch Übergangsbestimmungen, die die Arbeitnehmerfreizügigkeit zunächst einschränkten. Für die Länder der ersten Erweiterungsrunde (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Estland, Lettland und Litauen) endeten diese Beschränkungen im Mai 2011. Für Bulgarien und Rumänien wurden die Übergangsregelungen im Januar 2014 aufgehoben, für Kroatien schließlich im Juli 2015.

Die vollständige Öffnung des Arbeitsmarkts für Bürger*innen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten ging mit einem starken Anstieg der Zuwanderung und in der Folge mit einer deutlichen Zunahme der Beschäftigung von Ausländer*innen in der Langzeitpflege einher. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Anzahl ausländischer Pflegekräfte in der Langzeitpflege in Deutschland zwischen den Jahren 2005 und 2019.³ In diesem Zeitraum zeigt sich eine sehr dynamische Entwicklung. Im Jahr 2005 lag die Anzahl ausländischer Beschäftigter in der Langzeitpflege mit rund 5 000 noch auf einem sehr niedrigen Niveau. Bis 2010 stieg die Zahl moderat auf rd. 15 000 an. Mit der Öffnung des Arbeitsmarkts im Zuge der EU-Osterweiterung ab 2011 beschleunigte sich die Zunahme der Zahl der ausländischen Beschäftigten in der Langzeitpflege deutlich. Im Jahr 2019 arbeiteten rd. 100 000 Beschäftigte mit

³ Pflegekräfte in der Langzeitpflege sind definiert als Beschäftigte, die nach der Klassifikation der Berufe (KldB) 1988 als Krankenpfleger*innen, Hebammen, Pflegehelfer*innen, Sozialarbeiter*innen oder Sozialpfleger*innen (Codes: 853, 854, 861) in Pflegeheimen, Alten- und Behindertenwohnheimen oder in der sozialen Betreuung älterer und behinderter Menschen (WZ 2008: 871, 872, 881) tätig sind.

Abb. 1

Anzahl der ausländischen Pflegekräfte in der Langzeitpflege von 2005 bis 2019^a



^a Die Werte beziehen sich auf den 30. Juni des jeweiligen Jahres. Es werden nur ausländische Personen betrachtet, bei denen die erste in den Sozialversicherungsdaten verzeichnete Beschäftigungsperiode nach dem Jahr 2000 beginnt.
Quelle: Beschäftigtenhistorik des IAB; Berechnungen der Autor*innen.

ausländischer Staatsangehörigkeit in der Langzeitpflege in Deutschland. Im Ergebnis stieg das Verhältnis von Pflegekräften mit ausländischer Staatsangehörigkeit zu solchen mit deutscher Staatsangehörigkeit von etwa 1:100 im Jahr 2005 auf etwa 1:10 im Jahr 2019.

Auswirkung der Zuwanderung auf die Gesamtbeschäftigung in der Langzeitpflege

Ob der Anstieg der Zuwanderung und die damit verbundene Zunahme ausländischer Beschäftigter in der Langzeitpflege die Gesamtbeschäftigung erhöhte und Arbeitskräfteengpässe linderte, hängt davon ab, wie sich dies auf die Beschäftigung von Pflegekräften mit deutscher Staatsangehörigkeit auswirkte. Führten steigende Zahlen ausländischer Pflegekräfte beispielsweise zu sinkenden Löhnen oder verringerten Anreizen, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, könnte die Beschäftigung inländischer Pflegekräfte abgenommen haben. Dies könnte sich zeigen, wenn weniger Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit eine Ausbildung oder Beschäftigung in der Langzeitpflege aufnahmen oder bereits beschäftigte Pflegekräfte in andere Tätigkeiten wechselten. Auf der anderen Seite könnte sich die Zuwanderung positiv auf die Beschäftigung inländischer Pflegekräfte ausgewirkt haben – etwa, wenn die Personalbemessung durch die Zuwanderung verbessert und dadurch die Arbeitsbelastung verringert wurde.

Zahlreiche empirische Studien haben im nationalen und internationalen Kontext untersucht, wie sich Zuwanderung auf die Beschäftigung der inländischen Bevölkerung auswirkt. Die Ergebnisse sind uneinheitlich und hängen u.a. von der verwendeten Methode, dem betrachteten Sektor bzw. der betrachteten Tätigkeit und dem jeweiligen Länderkontext ab (Dustmann und Schönberg 2025). Für den Pflegebereich zeigen Untersuchungen aus den USA ein gemischtes Bild. Cortés und Pan (2014) finden deutliche Verdrängungseffekte: So sank die Zahl inländischer Pflegekräfte über einen Zeitraum von zehn Jahren um etwa eine bis zwei Personen pro zugewanderter Pflegekraft. Dadurch ging die Gesamtbeschäftigung im Pflegebereich insgesamt zurück. Neuere Studien kommen dagegen zu anderen Ergebnissen. Furtado und Ortega (2023) sowie Grabowski et al. (2023) zeigen, dass Zuwanderung das Angebot an Pflegekräften lokal deutlich erhöht und Fachkräfteengpässe mindert, ohne dass signifikante Verdrängungseffekte für inländische Arbeitskräfte zu beobachten sind.

Um den Einfluss der Zuwanderung auf die Beschäftigung von Pflegekräften in der Langzeitpflege zu untersuchen, nutzen wir den *Shift-Share*-Ansatz. Diese Methode nutzt

regionale Unterschiede in der Zuwanderung, die sich aus der früheren Verteilung von Bürger*innen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten über die Kreise Deutschlands und dem nationalen Anstieg der Zuwanderung aus diesen Ländern nach der EU-Osterweiterung ergeben. Durch den Vergleich von stärker und schwächer betroffenen Kreisen über die Zeit lässt sich der kausale Effekt der Zuwanderung auf die Beschäftigung in der Langzeitpflege ermitteln. Wir betrachten den Effekt auf die Zahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten (also auf eine Vollzeitstelle umgerechnet)⁴, um Unterschiede in den Arbeitszeiten zu berücksichtigen. Dies ist zentral, da zwei Drittel der Beschäftigten in der Pflege in Teilzeit arbeitet.⁵

Abbildung 2 zeigt den Effekt der Zuwanderung auf die Zahl der Beschäftigten in der Langzeitpflege in Vollzeitäquivalenten im Zeitraum von 2005 bis 2019. Die einzelnen Punkte geben an, wie sich der Zuzug einer Zugewanderten zwischen 2010 und 2019 auf die Gesamtzahl der Beschäftigten in der Langzeitpflege im jeweiligen Jahr auswirkte. In den Jahren vor 2011 zeigen sich keine Effekte: Kreise mit stärkerer Zuwanderung nach 2011 entwickelten sich ähnlich wie solche mit weniger Zuwanderung, was die Plausibilität der Methode unterstreicht. Nach der Arbeitsmarkttöffnung ab dem Jahr 2011 steigt die Zahl der Vollzeitäquivalente in der Langzeitpflege durch die Zuwanderung deutlich an. Am Ende der Beobachtungsperiode, also im Jahr 2019, erhöht eine zusätzliche Ausländerin die Zahl der Vollzeitäquivalente in der Langzeitpflege um etwa 0,04. Das bedeutet, dass pro 100 Personen in der Altersgruppe über 80 Jahre durch eine zusätzliche Ausländerin die Zahl der Vollzeitäquivalente in der Langzeitpflege um etwa 0,5 steigt. Die aus der EU-Osterweiterung resultierende Zuwanderung konnte die von Beschäftigten geleisteten Arbeitsstunden in der Langzeitpflege somit signifikant steigern.

Während die Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten die Zahl der ausländischen Beschäftigten in der Langzeitpflege erhöht, führt sie gleichzeitig zu einem Rückgang der Zahl inländischer Langzeitpflegekräfte. Dieser Rückgang ist darauf zurückzuführen, dass weniger Inländer*innen eine Beschäftigung in der Langzeitpflege aufnehmen. Im Saldo ergibt sich der oben dargestellte positive Gesamteffekt der Zuwanderung auf die gesamten von Beschäftigten in der Langzeitpflege geleisteten Arbeitsstunden, der auch dadurch zustande kommt, dass

⁴ Für die Berechnung der Vollzeitäquivalente nehmen wir für alle Teilzeitbeschäftigte den Wert 0,5, da in den Daten keine Stundeninformationen vorliegen.

⁵ Laut Statistischem Bundesamt arbeiten fast zwei Drittel der Pflege- und Betreuungskräfte in ambulanten und stationären Einrichtungen geringfügig oder in Teilzeit (65 %) (vgl. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/12/PD21_N068_2313.html).

die inländischen häufiger als die ausländischen Pflegekräfte in Teilzeit arbeiten.

Fazit

Die empirische Analyse zeigt, dass Zuwanderung den Fachkräftemangel in der Pflege lindert und somit einen Beitrag leistet, die Herausforderungen im Pflegesystem in Deutschland zu reduzieren. Allerdings zeigt sich auch, dass das Potenzial größer wäre. Durch die Reduktion der Beschäftigung von inländischen Langzeitpflegekräften reduziert sich der Effekt auf die Gesamtbeschäftigung. Der positive Effekt auf die gesamten Arbeitsstunden resultiert auch daraus, dass ausländische Pflegekräfte eher in Vollzeit beschäftigt sind und dadurch das Stundenvolumen, gemessen in Vollzeitäquivalenten, steigt.

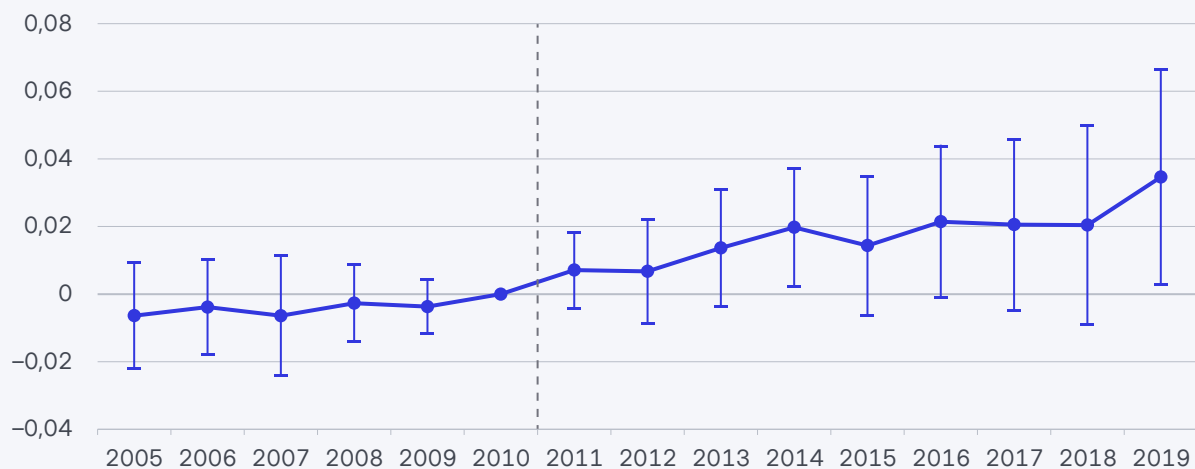
Es ist daher notwendig, dass weitere Reformen und Veränderungen folgen, damit die Beschäftigung inländischer Pflegekräfte in der Langzeitpflege nicht zurückgeht und potenziell sogar steigt. Ein wichtiger Schritt wurde mit der Einführung des Tariftreuegesetzes im September 2022 gegangen. Es verpflichtet Pflegeeinrichtungen, ihre Mitarbeiter*innen entweder nach Tarif, nach kirchenarbeitsrechtlichen Regelungen oder mindestens nach den in ihrem Bundesland üblichen Sätzen zu bezahlen. Dadurch steigt die Bezahlung in vielen Einrichtungen und die Attraktivität des Pflegeberufs wird erhöht. Weitere Maßnahmen

sollten folgen, die insbesondere die Arbeitsbedingungen in der Langzeitpflege verbessern. Darüber hinaus sollte die Ausbildung in der Pflege attraktiver gestaltet werden. Einheitliche Ausbildungsstandards und eine angemessene Vergütung können dazu beitragen. Das kürzlich beschlossene Pflegefachassistentengesetz geht in die richtige Richtung.

Wichtig ist aber, auch die gezielte Zuwanderung von Pflegekräften in die Langzeitpflege weiter zu stärken. In den letzten Jahren hat die Dynamik der Zuwanderung aus den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern nachgelassen, u.a. weil der demografische Wandel und die Alterung in diesen Ländern ähnlich verlaufen wie in Deutschland und auch dort die Nachfrage nach Pflegekräften groß ist. Vor diesem Hintergrund sind gezielte Anwerbeabkommen mit Drittstaaten ein zunehmend wichtiges Instrument zur Gewinnung von Fachkräften für die Langzeitpflege. Darüber hinaus sollte die Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten weiter vereinfacht und beschleunigt werden, insbesondere auch durch transparente und effiziente Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen. •

Abb. 2

Effekt der Zuwanderung auf die Zahl der Pflegekräfte in der Langzeitpflege in Vollzeitäquivalenten^a



^a Die einzelnen Punkte geben an, wie sich der Zuzug einer Zugewanderten zwischen 2010 und 2019 auf die Zahl der Beschäftigten (Vollzeitäquivalent) in der Langzeitpflege im jeweiligen Jahr auswirkte. Die Linien zeigen das jeweilige 95%-Konfidenzintervall an. Die Werte beziehen sich auf den 30. Juni des jeweiligen Jahres.

Quelle: Beschäftigtenhistorik des IAB; Berechnungen der Autor*innen.

© ifo Institut

Referenzen

Brandt, M., U. Ehrlich, J. Geyer, P. Haan und N. Kelle (2024), „Größter Pflegedienst in Deutschland: Millionen Menschen pflegen Angehörige inner- und außerhalb ihres Haushalts“, *DIW Wochenbericht* 91(4), 59–67.

Cortés, P. und J. Pan (2014), "Foreign Nurse Importation and the Supply of Native Nurses", *Journal of Health Economics* 37, 164–180.

Dustmann, C. und U. Schönberg (2025), "Linking Empirical Evidence to Theory: A Framework for Understanding Immigration's Labor Market Effects", in: C. Dustmann und T. Lemieux (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 6, Elsevier, North-Holland, im Erscheinen.

Fischer, B. und K.-U. Müller (2020), "Time to Care? The Effects of Retirement on Informal Care Provision", *Journal of Health Economics* 73, 102350.

Furtado, D. und F. Ortega (2023), "The Effects of Immigration on the Healthcare System", *Journal of Economic Perspectives* 37(1), 205–228.

Grabowski, D. C., J. Gruber und B. McGarry (2023), "Immigration, the Long-Term Care Workforce, and Elder Outcomes in the U.S.", NBER Working Paper 30960.

Haan, P. und I. Wnuk (2024), "The Effect of Migration on Careers of Natives: Evidence from Long-Term Care", IZA Discussion Paper 16749.

Klie, T. (2024), „Die drei großen Herausforderungen des Pflegesystems – Analysen, Herausforderungen, Perspektiven“, in: A. Storm (Hrsg.), *DAK-Pflegereport 2024 – Die Baby-Boomer und die Zukunft der Pflege: Beruflich Pflegende im Fokus*, Beiträge zur Gesundheitsökonomie und Versorgungsforschung, Bd. 47, 256–289, DAK-Gesundheit, Hamburg, verfügbar unter: <https://caas.content.dak.de/caas/v1/media/64750/data/42a02e597e07646cc80c0ddb1382a8f/dak-pflegereport-2024-ebook.pdf>.

Statistisches Bundesamt (2024), *Pflegestatistik – Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung 2023: Statistischer Bericht*, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Pflege/Publikationen/Downloads-Pflege/statistischer-bericht-pflege-deutschlandergebnisse-5224001239005.html>.