

Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen flächendeckender Tarife in der Altenpflege

Ergebnisse des Forschungsgutachtens

STUDIEN
BERICHT

Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen flächendeckender Tarife in der Altenpflege

Ergebnisse des Forschungsgutachtens

Thorsten Tisch
Grit Braeseke
Richard Ochmann
Hans-Dieter Nolting

Abschlussbericht

für das Bundesministerium für Gesundheit

Berlin, März 2019

Autoren

Dr. Grit Braeseke
Hans-Dieter Nolting
Dr. Richard Ochmann
Thorsten Tisch
IGES Institut GmbH
Friedrichstraße 180
10117 Berlin

Inhalt

Zusammenfassung	7
1. Hintergrund und Ziel des Gutachtens	10
2. Methodik	11
2.1 Methodisches Konzept	11
2.2 Vorgehensweise bei der Modellierung	11
2.3 Datengrundlage der Modellierung	13
2.4 Zieltarife	15
2.5 Bestimmung des Finanzbedarfs	17
2.6 Limitationen	17
3. Ergebnisse	19
3.1 Personalbestand 2017	19
3.2 Finanzbedarf einer tariflichen Entgeltanpassung in der Gesamtschau	20
4. Anhang	25
4.1 Bruttomonatsmindestentgelte in Tarifszenario S4 (oberer regionaler Tarif)	25
4.2 Bruttomonatsmindestentgelte in Tarifszenario S5 (unterer regionaler Tarif)	27
4.3 Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit	31
Tabellen	4
Abkürzungsverzeichnis	6

Tabellen

Tabelle 1:	Finanzbedarf der Tarifierfassung bei einem bundeseinheitlich gültigen Mindesttarif in Millionen Euro	8
Tabelle 2:	Finanzbedarf der Tarifierfassung bei einem regionalisierten Mindesttarif in Millionen Euro	8
Tabelle 3:	Bruttomonatsmindestentgelt inklusive Sonderzahlungen der bundeseinheitlich gültigen Tarifierfassungen	16
Tabelle 4:	Anzahl der Beschäftigten (in Personen) in der Pflege	19
Tabelle 5:	Finanzbedarf der Tarifierfassung bei einem bundeseinheitlich gültigen Mindesttarif in Millionen Euro	21
Tabelle 6:	Anzahl der Pflegekräfte mit einer Entgelterhöhung bei einem bundeseinheitlich gültigen Mindesttarif	22
Tabelle 7:	Finanzbedarf der Tarifierfassung bei einem regionalisierten Mindesttarif in Millionen Euro	23
Tabelle 8:	Anzahl der Pflegekräfte mit einer Entgelterhöhung bei einem regionalisierten Mindesttarif	24
Tabelle 9:	Bruttomonatsmindestentgelt inklusive Sonderzahlungen der Fachkräfte unter Tarifierfassungen S4 (oberer regionaler Tarif) in Euro	25
Tabelle 10:	Bruttomonatsmindestentgelt inklusive Sonderzahlungen der Hilfskräfte unter Tarifierfassungen S4 (oberer regionaler Tarif) in Euro	26
Tabelle 11:	Obergrenze des Bruttomonatsmindestentgelts inklusive Sonderzahlungen für Fachkräfte unter Tarifierfassungen S5 (unterer regionaler Tarif) in Euro	27
Tabelle 12:	Untergrenze des Bruttomonatsmindestentgelts inklusive Sonderzahlungen für Fachkräfte unter Tarifierfassungen S5 (unterer regionaler Tarif) in Euro	28
Tabelle 13:	Obergrenze des Bruttomonatsmindestentgelts inklusive Sonderzahlungen für Hilfskräfte unter Tarifierfassungen S5 (unterer regionaler Tarif) in Euro	29
Tabelle 14:	Untergrenze des Bruttomonatsmindestentgelts inklusive Sonderzahlungen für Hilfskräfte unter Tarifierfassungen S5 (unterer regionaler Tarif) in Euro	30
Tabelle 15:	Verteilungsparameter der monatlichen Bruttoarbeitsentgelte von sozialversicherungspflichtigen, vollzeitbeschäftigten Fachkräften in der Altenpflege im Jahr 2017	31

Tabelle 16:	Verteilungsparameter der monatlichen Bruttoarbeitsentgelte von sozialversicherungspflichtigen, vollzeitbeschäftigten Hilfskräften in der Altenpflege im Jahr 2017	32
-------------	---	----

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
AVR	Arbeitsvertragsrichtlinie
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BA	Bundesagentur für Arbeit
KAP	Konzertierte Aktion Pflege
KldB	Klassifikation der Berufe
TV	Tarifvertrag
TVöD	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WZ	Wirtschaftszweig

Ausschließlich zum Zweck der besseren Lesbarkeit wird auf die geschlechtsspezifische Schreibweise verzichtet. Alle personenbezogenen Bezeichnungen sind geschlechtsneutral und beziehen sich auf Angehörige aller Geschlechter.

Zusammenfassung

Im Rahmen der Konzertierte(n) Aktion Pflege (KAP) hat das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) dieses Forschungsgutachten zur Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen von flächendeckender tariflicher Entlohnung in der Altenpflege bzw. ausdifferenzierter Mindestlohnbedingungen in Auftrag gegeben. Ziel der Untersuchung ist die Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen einer tariflichen Mindestentlohnung in der Altenpflege.

Die Bestimmung des Finanzbedarfs erfolgt auf der Grundlage von Entgeltstatistiken aus der Entgeltstatistik 2017 der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie Angaben zum Personalbestand von Pflegekräften in der Altenpflege aus der Pflegestatistik 2017. Darüber hinaus liegen Tarifinformationen der Träger von Pflegeeinrichtungen und ambulanten Pflegediensten vor.

Berechnet werden die Finanzbedarfe, die sich unter fünf alternativen Tarifszenarien (S1 bis S5) ergeben würden. Drei Tarifszenarien (S1 bis S3) beinhalten jeweils einen bundeseinheitlich gültigen Mindesttarif. In zwei weiteren Tarifszenarien (S4 und S5) wird der Finanzbedarf unter einem regionalisierten Mindesttarif mit dem Bundesland als Bezugsregion bestimmt. Bei dieser Berechnung wird jedem Bundesland ein eigener Mindesttarif zu Grund gelegt. Die ausgewiesenen Finanzbedarfe stellen den finanziellen Gesamtaufwand inklusive der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung dar, der sich ergeben würde, wenn alle Pflegekräfte mindestens nach dem jeweiligen Tarifszenario bezahlt würden. Sämtliche Angaben beziehen sich auf das Jahr 2017.

Die Ergebnisse für den Finanzbedarf unter den Tarifszenarien S1 bis S3 sind in Tabelle 1 dargestellt. Für Tarifszenario S1, das sich am Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD) orientiert, ergibt sich ein Finanzbedarf von 4,665 bis 5,192 Milliarden Euro. Das Tarifszenario S2 basiert auf dem Tarifwerk der Arbeiterwohlfahrt für Bayern (TV AWO Bayern). Hier fällt der Finanzbedarf mit 3,109 bis 3,585 Milliarden Euro geringer aus.

Das Tarifszenario S3 stellt einen gestaffelten Mindestlohn dar. Die Konzeption des gestaffelten Mindestlohns orientiert sich in seiner Staffelung an den Tarifvarianten S1 und S2 und stellt im Vergleich der Tarifvarianten eine Untergrenze für einen bundeseinheitlich gültigen Mindestlohn dar. Die unterste Erfahrungsstufe (Einstiegsstufe) des gestaffelten Mindestlohns für Hilfskräfte in der Pflege liegt hierbei etwa 20 % über dem gesetzlichen Pflegemindestlohn in den westdeutschen Bundesländern im Jahr 2017. Hilfskräfte in höheren Erfahrungsstufen und Fachkräfte in allen Erfahrungsstufen werden entsprechend der Staffelung von S3 deutlich höher als der Mindestlohn entlohnt. In Tarifszenario S3 beträgt der Finanzbedarf 1,598 bis 1,977 Milliarden Euro.

Tabelle 1: Finanzbedarf der Tarifierpassung bei einem bundeseinheitlich gültigen Mindesttarif in Millionen Euro

Trägerschaft	S1 TVöD		S2 AWO BY		S3 Gestaffelter Mindestlohn	
	Unterer Wert	Oberer Wert	Unterer Wert	Oberer Wert	Unterer Wert	Oberer Wert
Öffentlich	45	46	22	23	7	7
Kirchlich	484	561	218	263	71	83
Nicht-kirchlich freigemeinnützig	989	1.092	576	662	237	279
Privat	3.146	3.494	2.292	2.637	1.283	1.608
Gesamt	4.665	5.192	3.109	3.585	1.598	1.977

Quelle: IGES

Anmerkung: Unterer Wert: die oberen 10 % und die unteren 25 % der Entgeltverteilung bleiben unberücksichtigt

Oberer Wert: die oberen 10 % und die unteren 15 % der Entgeltverteilung bleiben unberücksichtigt

Tabelle 2 enthält die Ergebnisse für den Finanzbedarf unter den Tarifierzenarien S4 und S5 mit einem regionalisierten Mindesttarif.

Tabelle 2: Finanzbedarf der Tarifierpassung bei einem regionalisierten Mindesttarif in Millionen Euro

Trägerschaft	S4 oberer regionaler Tarif		S5 unterer regionaler Tarif	
	Unterer Wert	Oberer Wert	Unterer Wert	Oberer Wert
Öffentlich	20	21	0	0
Kirchlich	242	315	29	36
Nicht-kirchlich freigemeinnützig	677	777	37	37
Privat	2.548	2.894	1.327	1.485
Gesamt	3.488	4.007	1.393	1.559

Quelle: IGES

Anmerkung: Unterer Wert: die oberen 10 % und die unteren 25 % der Entgeltverteilung bleiben unberücksichtigt

Oberer Wert: die oberen 10 % und die unteren 15 % der Entgeltverteilung bleiben unberücksichtigt

Das Tarifszenario S4 orientiert sich an kirchenarbeitsrechtlichen Regelungen zur Entlohnung¹ in der Pflege im Jahr 2017. Da diese ein vergleichsweise hohes Tarifniveau aufweisen, reflektiert das Tarifszenario S4 einen tendenziell eher hohen regional gültigen Mindesttarif. Der Finanzbedarf beträgt in diesem Tarifszenario 3,488 bis 4,007 Milliarden Euro. Das Tarifszenario S5 reflektiert die von nicht-kirchlichen freigemeinnützigen Trägern durchschnittlich bezahlten Entgelte. Im Gegensatz zu den Tarifszenarien S1 bis S4 orientiert sich dieser Tarif nicht an einem bestehenden Tarifwerk, sondern wird auf Basis empirisch beobachtbarer Entgelte gemäß der Entgeltverteilung der Bundesagentur für Arbeit bestimmt. Das Tarifszenario stellt die Operationalisierung eines ortsüblichen Vergleichstarifs dar und bildet durch die Beschränkung auf nicht-kirchliche freigemeinnützige Träger einen tendenziell eher niedrigen regionalen Vergleichstarif ab. Der Finanzbedarf beläuft sich in diesem Tarifszenario auf 1,393 bis 1,559 Milliarden Euro.

¹ Hiermit sind die "paritätisch entstandenen Arbeitsvertragsrichtlinien der kirchlichen Träger" gemeint.

1. Hintergrund und Ziel des Gutachtens

„Wir wollen die Bezahlung in der Altenpflege nach Tarif stärken. Gemeinsam mit den Tarifpartnern wollen wir dafür sorgen, dass Tarifverträge in der Altenpflege flächendeckend zur Anwendung kommen.“ (Wortlaut des Koalitionsvertrages)

Mit der gemeinsamen Konzertierten Aktion Pflege (KAP) der Bundesministerien für Gesundheit (BMG), für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sowie für Arbeit und Soziales (BMAS) will die Bundesregierung mehr Wertschätzung, bessere Arbeitsbedingungen und gerechte Bezahlung in der Pflege erreichen.

Im Rahmen der KAP hat das BMG dieses Forschungsgutachten zur Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen von flächendeckender tariflicher Entlohnung in der Altenpflege bzw. ausdifferenzierter Mindestlohnbedingungen in Auftrag gegeben.

Ziel der Untersuchung ist die Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen tariflicher Entlohnung in der Altenpflege.

Unter „finanziellen Auswirkungen“ ist der volkswirtschaftliche Finanzbedarf zu verstehen, der durch die Einführung eines flächendeckend gültigen bzw. allgemeinverbindlichen Tarifvertrages für die in der Altenpflege Beschäftigten entstehen würde. Dieser Finanzbedarf ergibt sich aus der Differenz der sich bei Tarifentlohnung ergebenden Arbeitsentgelte und den derzeit gezahlten Löhnen und Gehältern, bezogen auf das Arbeitgeberbrutto (d. h. inkl. der Arbeitgeberanteile zu den Sozialversicherungsbeiträgen).

2. Methodik

2.1 Methodisches Konzept

Um den Finanzbedarf einer Anpassung der tariflichen Entgelte für die in der Pflege tätigen Beschäftigten in ambulanten Pflegediensten und stationären Pflegeeinrichtungen exakt bestimmen zu können, wäre es erforderlich, über Angaben zu den Bruttogehältern inklusive der Zuschläge aller Beschäftigten auf Einzelfallebene zu verfügen. Damit könnte für jede Pflegekraft das jeweilige Gehalt mit dem anvisierten Zielentgelt verglichen werden. Bei Unterschreiten des anvisierten Zielentgelts ergäbe sich der finanzielle Anpassungsbedarf dieser Pflegekraft. Die Summe über alle Anpassungsbedarfe auf Einzelfallebene ergäbe dann den Gesamtfinanzbedarf einer bundesweiten tariflichen Mindestentlohnung.

Da diese Angaben auf Einzelfallebene nicht vorliegen, muss der Finanzbedarf, der sich aus einer tariflichen Anpassung der Entgelte ergäbe, auf der Grundlage aggregierter Daten abgeschätzt werden. Methodisch orientiert sich die Abschätzung des Finanzbedarfs an der Vorgehensweise zur exakten Bestimmung des Finanzbedarfs. Hierfür wird der Personalbestand in ambulanten Pflegediensten und stationären Pflegeeinrichtungen auf Einzelfallebene modelliert (Mikrosimulation).

Die Modellierung basiert auf Auswertungen der Pflegestatistik 2017 durch das Statistische Bundesamt, die für die Erstellung dieses Gutachtens in Form aggregierter Statistiken als Sonderauswertung zur Verfügung gestellt wurden. Diese Daten werden mit Entgeltdaten (Entgeltverteilung) aus der Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit verknüpft. Anknüpfungspunkte für dieses Verfahren sind Angaben über die Tarifwerke der Träger von Pflegediensten und Pflegeeinrichtungen, die diese der Bundesregierung im Rahmen der Konzertierten Aktion Pflege (KAP) übermittelt haben.

2.2 Vorgehensweise bei der Modellierung

Die Berechnung des Finanzbedarfs basiert auf der Modellierung des Personalbestands der Beschäftigten bei ambulanten Pflegediensten und in stationären Pflegeeinrichtungen auf Einzelfallebene (Mikrosimulation). Für jeden Beschäftigten wird ein Falldatensatz angelegt. Dieser enthält Angaben zum Bundesland des Beschäftigungsortes (16 Bundesländer), der Trägerart des Arbeitgebers (öffentlich, kirchlich, nicht-kirchlich freigemeinnützig, privat), der Einrichtungsart (ambulant, stationär), dem Qualifikationsniveau (Fachkraft, Hilfskraft), dem überwiegend ausgeübten Tätigkeitsbereich (Pflegedienstleitung, körperbezogene Pflege, Betreuung, zusätzliche Betreuung gem. § 43b SGB XI, Hauswirtschaft, etc.), dem Alter (10-Jahres-Altersgruppen von unter 20 bis über 60 Jahre) und dem Arbeitsverhältnis (Vollzeit, Teilzeit mit Arbeitszeitanteil über 50 %, Teilzeit mit Arbeitszeitanteil unter 50 %, geringfügig beschäftigt, sonstige Beschäftigungsverhältnisse inklusive Ausbildung, Praktikum, Freiwilligendienst etc.). Diese Angaben wurden den Ergebnissen der Pflegestatistik 2017 entnommen (Details der Datengrundlage siehe auch Abschnitt 2.3).

Da eine Anpassung der tariflichen Entgelte nur für sozialversicherungspflichtig beschäftigte Pflegekräfte vorgesehen ist, wird der Personalbestand für die Bestimmung des Finanzbedarfs hinsichtlich der Merkmale Tätigkeitsbereich und Arbeitsverhältnis eingegrenzt. Berücksichtigt werden die Tätigkeitsbereiche Pflege und Betreuung sowie hauswirtschaftliche Tätigkeiten bei ambulanten Pflegediensten und Zusätzliche Betreuung gemäß § 43 b SGB XI bei Beschäftigten in stationären Pflegeeinrichtungen. Für die Berechnung werden nur Beschäftigte berücksichtigt, die in Voll- oder Teilzeit arbeiten. Geringfügig Beschäftigte und Beschäftigte mit sonstigen Beschäftigungsverhältnissen (Ausbildung, Praktikum, freiwillige Helfer, etc.) bleiben unberücksichtigt.

Für diese Beschäftigten wird auf der Grundlage ihres Qualifikationsniveaus (Fachkraft, Hilfskraft) und ihres Alters die Anzahl der Berufsjahre und die Erfahrungsstufe abgeleitet. Die Anzahl der Berufsjahre einer Pflegekraft folgt einer alters- und qualifikationsniveauabhängigen Beta-Binomialverteilung, deren bedingter Erwartungswert den Ergebnissen einer Studie von Theobald, Szebehely und Preuß (2013) entspricht, die aus Erhebungsdaten über die Anzahl der Berufsjahre in der Pflege differenziert nach Altersgruppen und Qualifikationsniveau berichten.²

Für jeden Beschäftigten wird auf der Grundlage des Bundeslandes seines Arbeitsortes, der Trägerart seines Arbeitgebers, seines Qualifikationsniveaus und seiner Erfahrungsstufe unter Berücksichtigung der von den Trägern zur Verfügung gestellten Tarifwerke (Details zur Datengrundlage siehe Abschnitt 2.3) ein tarifliches Entgelt bestimmt. Die auf diese Weise bestimmte tarifliche Entgeltstruktur reflektiert jedoch nicht für alle Beschäftigten die tatsächlich bezahlten Entgelte. Es besteht eine große Heterogenität der Tarifwerke der unterschiedlichen Träger, die in den Datenlieferungen der Träger im Rahmen der KAP nicht hinreichend abgebildet wird. Darüber hinaus arbeiten viele Beschäftigte – insbesondere bei privaten Trägern – außerhalb tariflicher Strukturen. Die Entgelte dieser Beschäftigten basieren auf individuellen Vereinbarungen, die nicht erhoben werden können.

Die Struktur der tariflichen Entgelte wird daher als Anknüpfungspunkt verwendet, um den Personalbestand mit der Entgeltverteilung aus der Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit zu verknüpfen. Die Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit beinhaltet alle tatsächlich bezahlten Bruttogehälter für Vollzeitkräfte inklusive Zulagen/Zuschläge differenziert nach Bundesland und Qualifikationsniveau. Sie stellt demnach eine stratifizierte Randverteilung der gemeinsamen Verteilung von Entgelt, Erfahrungsstufe und Trägerart dar. Die gemeinsame Verteilung aller Merkmale wird mit einem Matchingverfahren implizit ermittelt, bei dem in einem ersten Schritt jedem Vollzeitbeschäftigten des Personalbestandes differenziert nach Bundesland und Qualifikationsniveau ein Entgelt zugeordnet wird, wobei die Gesamtheit aller zugeordneten Entgelte für Vollzeitkräfte der empirisch beobacht-

² Theobald H, Szebehely M und Preuß M (2013), Arbeitsbedingungen in der Altenpflege, edition sigma Berlin.

baren Entgeltverteilung der BA folgt. Bei der Zuordnung der Entgelte werden vorliegende Daten zur Tarifbindung und Tariffheterogenität berücksichtigt, die sich in Abhängigkeit der Trägerart in einer unterschiedlichen Entgeltvarianz niederschlägt.

In einer zweiten Stufe werden den Teilzeitkräften Entgelte gemäß der Entgeltverteilung der Vollzeitkräfte mit identischer Merkmalsausprägung zugeordnet. Dieses zweistufige Verfahren ist erforderlich, da die Entgeltstatistik der BA ausschließlich die Entgelte von Vollzeitkräften beinhaltet und zugunsten der Träger mit einem hohen Vollzeitanteil verzerrt ist. Durch das zweistufige Verfahren wird diese Verzerrung beseitigt.

Im Ergebnis liegt ein simulierter Personalbestand für die in der Pflege tätigen Beschäftigten auf Einzelfallebene vor, der für jeden Beschäftigten eine Abschätzung des Entgeltes im Jahr 2017 ausweist. Auf Basis dieses Datensatzes wird der Finanzbedarf bestimmt, der sich aus einer Anpassung der tariflichen Entgelte in der Pflege ergibt.

2.3 Datengrundlage der Modellierung

Ergebnisse der Pflegestatistik des Statistischen Bundesamtes

Vom Statistischen Bundesamt liegen Ergebnisse zum Personalbestand aus der Pflegestatistik 2017 differenziert nach ambulanten Pflegediensten und stationären Pflegeeinrichtungen in Form aggregierter Statistiken vor.

Die bereitgestellten Statistiken enthalten insgesamt sechs Merkmale:

- Bundesland (16 Bundesländer)
- Trägerschaft (öffentlich, freigemeinnützig, privat)
- Beruf (20 Berufe bzw. Berufskategorien sowie Ausbildung)
- Tätigkeitsbereich:
Pflegedienstleitung (ambulant), Körperbezogene Pflege, Betreuung, Zusätzliche Betreuung gem. § 43b SGB XI (stationär), Hauswirtschaft (stationär) bzw. Hilfe bei der Haushaltsführung (ambulant)
- Alter (5-Jahres-Altersgruppen (Deutschland) bzw. 20 Jahres-Altersgruppen (Bundesländer))
- Arbeitsverhältnis:
Vollzeit, Teilzeit > 50 %, Teilzeit < 50 %, geringfügig beschäftigt, Sonstige (inkl. Ausbildung, (Um-)Schüler, Praktikanten, freiwillige Helfer etc.)

Die Ergebnisse liegen als absolute Häufigkeiten in Kreuztabellen stratifiziert nach jeweils drei Merkmalen vor. Insgesamt besteht der Datenbestand aus zehn unterschiedlichen Merkmalskombinationen, die jeweils separat für ambulante Pflegedienste und stationäre Pflegeeinrichtungen vorliegen. Bei jedem Datensatz handelt es sich um eine Randverteilung nach Integration über drei Merkmale. Aus diesen Randverteilungen wird die gemeinsame Verteilung aller sechs Merkmale abgeleitet und somit das Mengengerüst zur Berechnung des Finanzbedarfs aus einer Anpassung der tariflichen Entgelte in der Pflege bestimmt.

Entgeltverteilung aus der Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit

Aus einer Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit liegen Verteilungsparameter der monatlichen Bruttoentgelte von sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten nach ausgewählten Tätigkeitsbereichen für das Jahr 2017 vor. Ausgewählt wurden die Tätigkeitsbereiche 82101 und 82102 gemäß Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010) der Bundesagentur für Arbeit. Die Beschäftigtengruppe 82101 umfasst Hilfskräfte in der Altenpflege, die Beschäftigtengruppe 82102 umfasst Fachkräfte unterschiedlicher Berufe (Altenpfleger, Krankenpfleger, etc.) in der Altenpflege. Die Sonderauswertung beinhaltet die Dezilgrenzen der Entgeltverteilung und liegt stratifiziert nach dem Bundesland und dem Tätigkeitsbereich vor.

Aus der Entgeltverteilung der BA (siehe Anhang 4.3) ist ersichtlich, dass am unteren Ende der Entgeltverteilung die Entgelthöhe sehr gering ausfällt, bei Pflegehilfskräften z. T. unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns. Ein Teil dieser sehr gering ausfallenden Entgelte könnte methodisch bedingt sein (Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Voll- und Teilzeitkräften bei unterjährigem Wechsel von Teilzeit in Vollzeit), es verbleibt jedoch eine gewisse Unsicherheit zum Umgang mit den Entgelten am unteren Ende der Verteilung im Rahmen der Schätzung einer Entgeltverteilung der Pflegekräfte.

Weiterhin ist aus der Entgeltverteilung der BA ersichtlich, dass sich am oberen Ende der Entgeltverteilung teilweise vergleichsweise hohe Entgelte befinden. Es wird davon ausgegangen, dass es sich hierbei um Entgelte handelt, die für komplexere Tätigkeiten ggfs. mit Leitungsverantwortung geleistet werden, für die eine tarifliche Anpassung der Entgelte nicht vorgesehen ist.

Um diese Unsicherheiten bezüglich eines Schätzers für die Entgeltverteilung der Pflegekräfte abzubilden, erfolgt die Berechnung des Finanzbedarfs unter Berücksichtigung von zwei unterschiedlichen Entgeltschätzern. Für den ersten Entgeltschätzer bleiben die oberen 10 % und die unteren 15 % der Entgeltverteilung unberücksichtigt. Dieser Schätzer repräsentiert eine pessimistische Sicht auf die gegenwärtig tatsächlich bezahlten Entgelte in der Pflege und resultiert in einem höheren Finanzbedarf („oberer Wert“ des Finanzbedarfs). Für den zweiten Entgeltschätzer bleiben die oberen 10 % und die unteren 25 % der Entgeltverteilung unberücksichtigt. Dieser Schätzer repräsentiert eine optimistischere Sicht auf die gegenwärtig tatsächlich bezahlten Entgelte in der Pflege und resultiert in einem niedrigeren Finanzbedarf („unterer Wert“ des Finanzbedarfs). In den Ergebnissen werden die Finanzbedarfe aus beiden Verfahren als unterer und oberer Wert des Finanzbedarfs ausgewiesen. Die Spannweite zwischen unterem und oberem Wert des Finanzbedarfs reflektiert die mit der Entgeltverteilung verbundenen Unsicherheiten.

Tarifinformationen der Träger von Pflegeeinrichtungen und Pflegediensten im Rahmen der Konzertierte(n) Aktion Pflege

Aus der Konzertierte(n) Aktion Pflege, einem gemeinsamen Projekt von Bundesgesundheitsministerium, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, liegen Entgeltdaten

aus kollektivrechtlichen Vereinbarungen in der Altenpflege vor. Diese umfassen Angaben zu tarifvertraglichen Regelungen von Arbeiterwohlfahrt, Deutsches Rotes Kreuz, Paritätischer Arbeitgeberverband PATT e. V., PTG e. V., Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland und Caritas. Darüber hinaus enthält der Datensatz Angaben zu Entgelten gemäß den Arbeitsvertragsrichtlinien des Arbeitgeberverbandes Pflege e. V. (private Träger).

Vereinzelt enthält der Datensatz auch Angaben über die Tarifbindung bzw. den regionalen Gültigkeitsbereich der einzelnen Tarifwerke, allerdings ist insbesondere in Regionen, in denen mehrere unterschiedliche Tarifwerke des gleichen Trägers nebeneinander bestehen, eine Zuordnung der vereinzelt enthaltenen Beschäftigtenangaben zu Tarifwerken erschwert.

Aufgrund der großen Heterogenität der Tarifwerke und aufgrund der Vielzahl an individuellen Vereinbarungen zwischen den Arbeitgebern und den Beschäftigten in der Pflege, die nicht erhoben werden können, ist davon auszugehen, dass die Angaben zu tariflichen Entgelten in den Daten der Konzentrierten Aktion Pflege nicht für alle Beschäftigten die tatsächlich bezahlten Entgelte reflektieren. Es besteht Inkongruenz zwischen den von Trägern im Rahmen der KAP bereitgestellten Tarifinformationen und der empirisch beobachtbaren Entgeltverteilung aus Daten der BA. Die Tarifinformationen aus der KAP werden daher als Anhaltspunkt genommen, um das durchschnittliche tarifliche Entgelt differenziert nach Trägerschaft und Bundesland zu approximieren und mit den Entgeltdaten der Entgeltstatistik zu verknüpfen.

Die Angaben zu Beschäftigtenzahlen der kirchlichen Träger, die für die Diakonie auf Bundeslandebene und für die Caritas nach nicht vollständig bezeichneten Tarifregionen vorliegen, werden zur Abschätzung des Anteils der Beschäftigten bei kirchlichen Trägern in den Statistiken zum Personalbestand des Statistischen Bundesamtes auf der Grundlage der Pflegestatistik 2017 verwendet, da diese Differenzierungstiefe aufgrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen nicht durch das Statistische Bundesamt bereitgestellt werden konnte.

2.4 Zieltarife

Die Berechnung des Finanzbedarfs einer Anpassung der Entgelte in der Pflege erfolgt auf der Basis von fünf unterschiedlichen Tarifszenarien (S1 bis S5). Diese beinhalten das Bruttomonatsentgelt, das Pflegekräfte mindestens erhalten sollten. Die Struktur des Zieltarifs orientiert sich an den in aktuellen Tarifwerken enthaltenen Entgelttabellen. Dies bedeutet, dass in jedem Zieltarif unterschiedliche Entgelte für Beschäftigte mit unterschiedlichem Qualifikationsniveau (Fachkraft, Hilfskraft) und unterschiedlicher Erfahrungsstufe/Entwicklungsstufe enthalten sind. Die Zieltarife unterscheiden bezüglich der Höhe des Entgeltniveaus. Zudem unterscheiden sich die Zieltarife hinsichtlich ihrer regionalen Differenzierung. Während für die Berechnung des Finanzbedarfs unter drei Zieltarifen (Szenario S1, S2 und S3) eine bundesweit einheitliche Gültigkeit des Zieltarifs angenommen wurde, unterscheiden sich die regional gültigen Zieltarife der Szenarien S4 und S5 zwischen

den Bundesländern. Dies bedeutet, dass den Berechnungen des Finanzbedarfs der Szenarien S4 und S5 in jedem Bundesland ein eigener Zieltarif zugrunde gelegt wird.

In Tabelle 3 sind die Bruttomonatsentgelte inklusive Sonderzahlungen unter den bundeseinheitlich gültigen Tarifszenarien S1 bis S3 dargestellt, die Beschäftigte in der Pflege mindestens erhalten sollen. Tarifszenario S1 basiert auf dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD) und Tarifszenario S2 orientiert sich am Tarifwerk der AWO in Bayern (TV AWO Bayern). Das Tarifszenario S3 stellt einen gestaffelten Mindestlohn dar. Die Konzeption des gestaffelten Mindestlohns orientiert sich in seiner Staffelung an den Tarifvarianten S1 und S2 und stellt im Vergleich der Tarifvarianten eine Untergrenze für einen bundeseinheitlich gültigen Mindestlohn dar. Die unterste Stufe des gestaffelten Mindestlohns für Hilfskräfte in der Pflege liegt hierbei etwa 20 % über dem gesetzlichen Pflegemindestlohn in den westdeutschen Bundesländern im Jahr 2017. Hilfskräfte in höheren Erfahrungsstufen und Fachkräfte in allen Erfahrungsstufen werden entsprechend der Staffelung von S3 deutlich höher als der Mindestlohn entlohnt.

Tabelle 3: Bruttomonatsmindestentgelt inklusive Sonderzahlungen der bundeseinheitlich gültigen Tarifszenarien

Qualifikationsniveau	Tarifszenario	Erfahrungsstufe					
		1	2	3	4	5	6
Fachkraft	S1 (TVöD)	-	2.899	3.076	3.349	3.485	3.625
	S2 (TV AWO Bayern)	-	2.896	3.003	3.134	3.265	3.396
	S3 (Mindestlohn)	-	2.650	2.775	2.900	3.050	3.200
Hilfskraft	S1 (TVöD)	2.373	2.579	2.695	2.923	3.008	3.186
	S2 (TV AWO Bayern)	2.207	2.345	2.484	2.605	2.727	2.888
	S3 (Mindestlohn)	2.000	2.083	2.167	2.250	2.375	2.500

Quelle: IGES

Bei den Zieltarifen in den Szenarien S4 und S5 handelt es sich um regional nach Bundesland differenzierte Zieltarife. Grundlage der bundeslandspezifischen Zieltarife in Szenario S4 ist eine repräsentative kirchenarbeitsrechtliche Arbeitsvertragsrichtlinie in der Pflege. Hierbei wird unter Berücksichtigung der verfügbaren Informationen zu kirchenarbeitsrechtlichen Regelungen zur Entlohnung in der Pflege aus den Datenbeständen der Konzentrierten Aktion Pflege ein Mittelwert über die vorliegenden Arbeitsvertragsrichtlinien der unterschiedlichen kirchlichen Träger gebildet (Entgelttabellen des Tarifszenarios S4 siehe Anhang 4.1).

Auch das Tarifszenario S5 stellt einen regionalisierten Mindesttarif mit dem Bundesland als Bezugsregion dar. Es reflektiert die von den nicht-kirchlichen freigemeinnützigen Trägern durchschnittlich bezahlten Entgelte. Im Gegensatz zu den

Tarifszenarien S1 bis S4 orientiert sich dieser Tarif nicht an einem bestehenden Tarifwerk, sondern wird auf Basis empirisch beobachtbarer Entgelte gemäß der Entgeltverteilung der Bundesagentur für Arbeit bestimmt (Entgelttabellen des Tarifszenarios S4 siehe Anhang 4.2). Das Tarifszenario stellt die Operationalisierung eines ortsüblichen Vergleichstarifs dar und bildet durch die Beschränkung auf nicht-kirchliche freigemeinnützige Träger einen tendenziell eher niedrigen regionalen Vergleichstarif ab. Im Vergleich mit Tarifszenario S4 stellt S5 den Mindestfinanzbedarf eines regionalisierten Mindesttarifs dar.

2.5 Bestimmung des Finanzbedarfs

Der Finanzbedarf einer Anpassung der tariflichen Entgelte wird bestimmt, indem für jeden Beschäftigten das ermittelte Entgelt mit dem Entgelt gemäß Zieltarif verglichen wird. Übersteigt das ermittelte Entgelt den Zieltarif, so entsteht für diesen Beschäftigten kein Finanzbedarf. Übersteigt hingegen der Zieltarif das ermittelte Entgelt, so bildet die Differenz zwischen ermitteltem Entgelt und Zieltarif den erforderlichen Anpassungsbetrag dieses Beschäftigten. Die Summe über alle Anpassungsbeträge ergibt den Finanzbedarf für die Anpassung der (Arbeitnehmer-)Bruttogehälter. Der gesamte Finanzbedarf ergibt sich unter Berücksichtigung des Mehraufwands für die Arbeitgeber durch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Hierbei wird davon ausgegangen, dass zusätzlich zum Finanzbedarf für die Anpassung der (Arbeitnehmer-)Bruttogehälter 21 % des Erhöhungsbetrages durch die Arbeitgeber zu leisten sind.

2.6 Limitationen

Die Ergebnisse zum Finanzbedarf sind in Bezug auf ihre Höhe und in Bezug auf die Verteilung des Finanzbedarfs unter den Trägern mit Unsicherheit verbunden.

Die Unsicherheit bezüglich der Höhe des Finanzbedarfs resultiert aus der Inkongruenz zwischen den von den Trägern im Rahmen der KAP bereitgestellten Tarifinformationen und den empirisch beobachtbaren Entgelten in der Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Abschnitt 2.3). Um die Unsicherheit bezüglich eines Schätzers für die Entgeltverteilung der Pflegekräfte aus der Entgeltverteilung der BA abzubilden, erfolgt die Berechnung des Finanzbedarfs unter Berücksichtigung von zwei unterschiedlichen Entgeltschätzern. In den Ergebnissen werden die Finanzbedarfe aus beiden Verfahren als unterer und oberer Wert des Finanzbedarfs ausgewiesen. Die Spannweite zwischen unterem und oberem Wert des Finanzbedarfs reflektiert die mit der Entgeltverteilung verbundenen Unsicherheit.

Die Unsicherheit in Bezug auf die Verteilung des Finanzbedarfs unter den Trägern resultiert aus den unvollständig und möglicherweise selektiv vorliegenden Tarifinformationen der Träger, die diese im Rahmen der KAP bereitgestellt haben (vgl. Abschnitt 2.3). Es besteht eine erhöhte Unsicherheit insbesondere hinsichtlich der tariflichen Vergütung von Pflegekräften bei nicht-kirchlichen freigemeinnützigen und privaten Trägern. Für private Träger liegen nur rudimentäre Tarifinformationen vor, da hier vorrangig individuelle Vereinbarungen zwischen den Arbeitgebern und

den Beschäftigten in der Pflege geschlossen werden, die nicht erhoben werden können. Die erste Arbeitsvertragsrichtlinie des bpa Arbeitgeberverbands der privaten Träger wurde im Oktober 2017 in Niedersachsen geschlossen. Weitere Arbeitsvertragsrichtlinien (bspw. Thüringen) wurden Ende des Jahres 2017 vereinbart. Da die Analyse des Finanzbedarfs auf Entgeltdaten des Jahres 2017 basiert und sich die Tarifvereinbarungen des bpa demnach nicht in der Entgeltstatistik 2017 widerspiegelt, konnten die Angaben aus den AVR des bpa nur eingeschränkt Verwendung finden. Aufgrund der relativ zuverlässigen Tarifinformationen zu Beschäftigten bei öffentlichen und kirchlichen Trägern sowie den zumindest teilweise vorliegenden Daten zu tariflichen Entgelten bei nicht-kirchlichen freigemeinnützigen Trägern wird jedoch insgesamt davon ausgegangen, dass die Größenordnung der Verteilung des Finanzbedarfs auf die Träger zuverlässig ermittelt werden kann.

Es besteht eine Unschärfe bezüglich der Verteilung des Personalbestandes von kirchlichen und nicht-kirchlichen freigemeinnützigen Trägern nach dem Bundesland. In der Pflegestatistik 2017 sind die Personalbestände dieser beiden Trägerarten zusammengefasst. Die Verteilung der Pflegekräfte und ihre Zusammensetzung nach Qualifikationsniveau, Tätigkeitsbereich und Alter wurde für diese beiden Trägerarten aus der Pflegestatistik 2017 in Verbindung mit Tarifinformationen, die von den Trägern im Rahmen der KAP bereitgestellt wurden, abgeleitet. Dies führt möglicherweise auch zu einer Unschärfe hinsichtlich der gemeinsamen Verteilung des Finanzbedarfs dieser beiden Trägerarten auf Bundeslandebene. Die Auswirkungen dieser Unschärfe auf den Gesamtfinanzbedarf werden als vernachlässigbar gering eingeschätzt.

3. Ergebnisse

Sämtliche Angaben zu Entgelten und Tarifen sowie die aus der Anwendung der Tarifszenarien resultierenden Finanzbedarfe beziehen sich auf das Jahr 2017. Zwischenzeitlich erfolgte Entgelterhöhungen sowie Veränderungen im Personalbestand konnten bei der Berechnung nicht berücksichtigt werden.

Die bezüglich der Höhe des Finanzbedarfs bestehende Unsicherheit wird abgebildet, indem für den Finanzbedarf eine Spannweite angegeben wird („Unterer Wert“ und „Oberer Wert“). Wie in Abschnitt 2.3 und 2.6 dargestellt, besteht bezüglich der Verteilung des Finanzbedarfs auf die Träger eine Unsicherheit, die nicht vollständig aufgelöst werden kann. Auf Basis der vorliegenden Daten wird jedoch davon ausgegangen, dass die Größenordnung der Verteilungsangaben valide ermittelt werden kann.

3.1 Personalbestand 2017

Gemäß Angaben aus der Pflegestatistik 2017 waren im Jahr 2017 etwa 760.000 Menschen in Deutschland bei ambulanten Pflegediensten und in stationären Pflegeeinrichtungen in der Pflege tätig. Hierbei handelt es sich um voll- oder teilzeitbeschäftigte Pflegekräfte, deren überwiegender Tätigkeitsbereich in der Pflegedienstleitung, der körperbezogenen Pflege, der Betreuung, der Hilfe bei der Haushaltsführung (nur ambulant) oder der zusätzlichen Betreuung gemäß § 43b SGB XI (nur stationär) lag. Diese Beschäftigtengruppe stellt die Zielpopulation für eine Anpassung der tariflichen Entgelte dar. Die Verteilung der Beschäftigten der Zielgruppe nach Bundesland und Trägerschaft ist in Tabelle 4 dargestellt.

Tabelle 4: Anzahl der Beschäftigten (in Personen) in der Pflege

Bundesland	Trägerschaft				Gesamt
	Öffentlich	Kirchlich*	Nicht-kirchlich freige-meinnützig*	Privat	
Baden-Württemberg	6.702	29.951	23.287	22.330	82.271
Bayern	8.724	30.907	26.523	37.537	103.692
Berlin	976	5.671	6.990	18.685	32.322
Brandenburg	718	4.306	10.467	12.766	28.258
Bremen	0	987	3.119	2.745	6.851
Hamburg	19	3.753	2.399	10.078	16.249
Hessen	2.611	15.030	7.744	26.376	51.761
Mecklenburg-Vorpommern	561	5.005	5.949	9.313	20.828
Niedersachsen	2.327	15.487	18.491	45.922	82.227

Bundesland	Trägerschaft				Gesamt
	Öffentlich	Kirchlich*	Nicht-kirchlich freigemeinnützig*	Privat	
Nordrhein-Westfalen	6.088	69.030	28.056	59.576	162.749
Rheinland-Pfalz	553	9.429	9.496	12.011	31.489
Saarland	82	813	4.761	3.323	8.980
Sachsen	1.699	8.969	15.710	24.770	51.148
Sachsen-Anhalt	1.375	3.598	8.917	13.324	27.214
Schleswig-Holstein	1.010	5.825	4.721	16.705	28.261
Thüringen	1.384	4.141	8.951	10.330	24.806
Gesamt	34.829	212.902	185.582	325.793	759.106

Quelle: Statistisches Bundesamt (2019), IGES (2019)

Anmerkung: * Angaben zur Anzahl der Pflegekräfte bei kirchlichen und nicht-kirchlichen freigemeinnützigen Trägern wurden auf Basis der Pflegestatistik 2017 in Verbindung mit Angaben der Träger im Rahmen der KAP von IGES geschätzt.

3.2 Finanzbedarf einer tariflichen Entgeltanpassung in der Gesamtschau

In Tabelle 5 ist der Finanzbedarf dargestellt, der sich aus einer Anpassung der tariflichen Entgelte unter den in Abschnitt 2.4 beschriebenen, bundeseinheitlich gültigen Mindesttarifen ergibt. Entsprechend des unterschiedlichen Entgeltniveaus der Mindesttarife in den Szenarien S1 bis S3 entfällt der höchste Finanzbedarf mit einer Höhe von 4,665 bis 5,192 Milliarden Euro auf Szenario S1, dessen bundeseinheitlich gültiger Zieltarif sich am Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes orientiert. Danach folgt das Tarifszenario S2, das sich am Tarifwerk der AWO Bayern orientiert, mit einem Finanzbedarf von 3,109 bis 3,585 Milliarden Euro. Der Tarif mit dem geringsten Finanzbedarf in Höhe von 1,598 bis 1,977 Milliarden Euro ist das Tarifszenario S3 mit einem gestaffelten Mindestlohn.

Im Vergleich der Träger fällt der höchste Finanzbedarf in allen Tarifszenarien bei den privaten Trägern an. Dies reflektiert zum einen den hohen Anteil am Gesamtpersonalbestand (etwas über 40 % aller Pflegekräfte arbeiten bei privaten Trägern), zum anderen das vergleichsweise geringe Entgeltniveau privater Träger im Jahr 2017. Auch bei nicht-kirchlichen freigemeinnützigen Trägern entsteht ein erhöhter Finanzbedarf, insbesondere in den Tarifszenarien S1 und S2. Demgegenüber fällt der Finanzbedarf bei kirchlichen Trägern, die einen etwas höheren Personalbestand als nicht-kirchliche freigemeinnützige Träger aufweisen, deutlich geringer aus. Die Ursache hierfür ist die bereits heute vergleichsweise hohe Ent-

lohnung von Pflegekräften bei kirchlichen Trägern. Lediglich in Szenario S1 bei einer Anpassung der Entgelte auf einen Mindesttarif, der sich am TVöD orientiert, ist auch bei kirchlichen Trägern der Finanzbedarf erhöht.

Tabelle 5: Finanzbedarf der Tarifierfassung bei einem bundeseinheitlich gültigen Mindesttarif in Millionen Euro

Trägerschaft	S1 TVöD		S2 AWO BY		S3 Gestaffelter Mindestlohn	
	Unterer Wert	Oberer Wert	Unterer Wert	Oberer Wert	Unterer Wert	Oberer Wert
Öffentlich	45	46	22	23	7	7
Kirchlich	484	561	218	263	71	83
Nicht-kirchlich freigemeinnützig	989	1.092	576	662	237	279
Privat	3.146	3.494	2.292	2.637	1.283	1.608
Gesamt	4.665	5.192	3.109	3.585	1.598	1.977

Quelle: IGES

Anmerkung: Unterer Wert: die oberen 10 % und die unteren 25 % der Entgeltverteilung bleiben unberücksichtigt
Oberer Wert: die oberen 10 % und die unteren 15 % der Entgeltverteilung bleiben unberücksichtigt

Von einer Anpassung der Entgelte in Tarifszenario S1 profitieren etwa zwischen 648.000 und 669.000 Pflegekräfte (siehe Tabelle 6). Da nur ein kleiner Anteil der Pflegekräfte bereits heute schon über dem Niveau des TVöD entlohnt wird, führt eine Entgeltanpassung unter S1 zu einer Entgelterhöhung in der vollen Breite. Demgegenüber fällt die Anzahl der Pflegekräfte mit einer Entgelterhöhung in den Tarifszenarien S2 und S3 etwas geringer aus, wobei selbst bei einer Anpassung auf einen gestaffelten Mindestlohn noch mehr als die Hälfte aller Pflegekräfte von einer Entgelterhöhung profitiert.

Auch Pflegekräfte bei öffentlichen Trägern erfahren durch die Entgeltanpassung in allen Szenarien teilweise eine Entgelterhöhung. Diese resultiert zum einen aus den teilweise noch bestehenden Entgeltunterschieden zwischen Ost und West (Sonderzahlungen etc.), teilweise aus einer nachlassenden Tarifbindung kommunaler Arbeitgeber.

Während die Anzahl der Pflegekräfte mit einer Entgelterhöhung bei öffentlichen, kirchlichen und nicht-kirchlichen freigemeinnützigen Trägern mit dem von S1 nach S3 abnehmenden Mindesttarifniveau zurückgeht, ist dies bei privaten Trägern nicht bzw. nur in geringerem Ausmaß der Fall. Zwar verringert sich der Finanzbedarf bei privaten Trägern mit abnehmendem Mindesttarifniveau (vgl. Tabelle 5), die Anzahl der Pflegekräfte mit einer Entgelterhöhung bleibt hingegen weitgehend

konstant. Dies reflektiert die im Vergleich unterdurchschnittliche Entlohnung von Pflegekräften bei privaten Trägern.

Tabelle 6: Anzahl der Pflegekräfte mit einer Entgelterhöhung bei einem bundesweit gültigen Mindesttarif

Trägerschaft	S1 TVöD		S2 AWO BY		S3 Gestaffelter Mindestlohn	
	Unterer Wert	Oberer Wert	Unterer Wert	Oberer Wert	Unterer Wert	Oberer Wert
Öffentlich	10.059	10.697	6.139	6.367	3.282	3.316
Kirchlich	137.485	151.590	77.035	92.357	30.151	33.274
Nicht-kirchlich freigemeinnützig	175.649	180.578	150.673	160.428	81.025	96.953
Privat	324.541	325.740	322.792	325.340	304.678	317.105
Gesamt	647.734	668.605	556.641	584.492	419.137	450.649

Quelle: IGES

Bei einer Entgeltanpassung unter Tarifszenario S4 (oberer regionaler Mindesttarif) entsteht ein Finanzbedarf von insgesamt zwischen 3,488 und 4,007 Milliarden Euro. Demgegenüber fällt der Finanzbedarf bei einer Entgeltanpassung auf einen niedrigen regionalen Mindesttarif in Tarifszenario S5 mit einer Höhe von 1,393 bis 1,559 Milliarden Euro deutlich geringer aus (Tabelle 7). Ursache der großen Spannweite zwischen den beiden regionalisierten Mindesttarifen ist die unterschiedliche Konzeption der Tarife (vgl. Abschnitt 2.4). Während Tarifszenario S4 auf den bestehenden regional gültigen kirchenarbeitsrechtlichen Regelungen zur Entlohnung in der Pflege basiert, reflektiert S5 das Entgeltniveau der empirisch beobachtbaren Entgelte gemäß der Entgeltverteilung der Bundesagentur für Arbeit für nicht-kirchliche freigemeinnützige Träger und stellt somit eine Operationalisierung eines ortsüblichen Vergleichstarifs dar. Bezugsregion ist in beiden Tarifszenarien das jeweilige Bundesland.

Der überwiegende Teil des Finanzbedarfs unter Tarifszenario S4 fällt bei privaten Trägern an. Hierin widerspiegelt sich der hohe Anteil am Gesamtpersonalbestand (etwas über 40 % der Pflegekräfte arbeiten bei privaten Trägern) sowie die unterdurchschnittliche Entlohnung von Pflegekräften bei privaten Trägern. Allerdings entsteht auch für nicht-kirchliche freigemeinnützige Träger ein erhöhter Finanzbedarf, der aus einer im Vergleich zu kirchlichen Trägern niedrigeren Entlohnung resultiert. Ursache des Finanzbedarfs der kirchlichen Träger in moderater Höhe ist das kleinräumig regional sehr unterschiedlich ausfallende Entgeltniveau. Während das Tarifszenario S4 auf den kirchenarbeitsrechtlichen Regelungen zur Entlohnung mit vergleichsweise hohem Entgeltniveau basiert, bestehen neben diesen Tarif-

werken kleinräumig regional gültige Tarifwerke mit einem teilweise deutlich geringeren Entgeltniveau. Der Finanzbedarf bei öffentlichen Trägern resultiert im Wesentlichen aus den teilweise noch bestehenden Entgeltunterschieden zwischen Ost und West (Sonderzahlungen etc.) sowie einer abnehmenden Tarifbindung kommunaler Arbeitgeber. Insgesamt fällt der Finanzbedarf bei öffentlichen Trägern jedoch gering aus. Der Finanzbedarf in Tarifszenario S5 entfällt fast ausschließlich auf private Träger.

Tabelle 7: Finanzbedarf der Tarifierfassung bei einem regionalisierten Mindesttarif in Millionen Euro

Trägerschaft	S4 oberer regionaler Tarif		S5 unterer regionaler Tarif	
	Unterer Wert	Oberer Wert	Unterer Wert	Oberer Wert
Öffentlich	20	21	0	0
Kirchlich	242	315	29	36
Nicht-kirchlich freigemeinnützig	677	777	37	37
Privat	2.548	2.894	1.327	1.485
Gesamt	3.488	4.007	1.393	1.559

Quelle: IGES

Wie in Tabelle 8 dargestellt ist, profitieren von einer Anpassung der Entgelte unter Tarifszenario S4 zwischen 612.000 und 639.000 Pflegekräfte. Etwa die Hälfte der Pflegekräfte mit einer Entgelterhöhung unter S4 sind bei privaten Trägern beschäftigt (324.000 bis 325.000), etwa 25 % bis 30 % bei nicht-kirchlichen freigemeinnützigen Trägern (165.000 bis 171.000) und 20 % bei kirchlichen Trägern (114.000 bis 133.000). Auch etwa 9.000 Pflegekräfte bei öffentlichen Trägern würden eine Entgelterhöhung erfahren. Die Verteilung der Pflegekräfte mit Entgelterhöhung auf die Träger entspricht etwa der Verteilung des Gesamtpersonalbestandes. Die relativ hohe Anzahl von Pflegekräften bei kirchlichen Trägern mit einer Entgelterhöhung ergibt sich aus der bereits erwähnten Tarifheterogenität innerhalb der Bundesländer. Unter Berücksichtigung des in Tabelle 7 dargestellten Finanzbedarfs ergibt sich für die betroffenen Pflegekräfte bei kirchlichen Trägern eine durchschnittliche Bruttoentgelterhöhung in moderater Höhe von 150,- bis 200,- Euro pro Monat.

Anders verhält es sich bei Pflegekräften mit einer Entgelterhöhung bei nicht-kirchlichen freigemeinnützigen und privaten Trägern. Diese Pflegekräfte profitieren unter dem Tarifszenario S4 von einer Entgelterhöhung in substantieller Höhe.

In Tarifszenario S5 beträgt die Anzahl der Pflegekräfte mit einer Entgelterhöhung zwischen 436.000 und 442.000. Damit realisiert sich zwar keine Entgelterhöhung in der vollen Breite, dennoch profitieren mehr als die Hälfte der Pflegekräfte von

einer Anpassung der Entgelte auf einen ortsüblichen Vergleichstarif. Einschränkend muss gesagt werden, dass Pflegekräfte von nicht-kirchlichen freigemeinnützigen Trägern nicht in substantieller Höhe an der Entgeltanpassung partizipieren. Unter Berücksichtigung des in Tabelle 7 dargestellten Finanzbedarfs ergibt sich für Pflegekräfte mit einer Entgelterhöhung bei nicht-kirchlichen freigemeinnützigen Trägern eine Entgelterhöhung um durchschnittlich etwa 30,- Euro pro Monat. Die hohe Anzahl von Pflegekräften mit einer Entgelterhöhung von nicht-kirchlichen freigemeinnützigen Trägern resultiert weit überwiegend aus der Konzeption des Mindesttarifs in S5 als (empirisches) Medianentgelt bei Beschäftigten dieser Trägerart. Dies bringt es mit sich, dass eine relativ große Anzahl von Pflegekräften geringfügig unterhalb dieses Mindesttarifs entlohnt werden und somit formal von einer Entgelterhöhung profitiert, die jedoch der Höhe nach gering ausfällt.

Tabelle 8: Anzahl der Pflegekräfte mit einer Entgelterhöhung bei einem regionalisierten Mindesttarif

Trägerschaft	S4 oberer regionaler Tarif		S5 unterer regionaler Tarif	
	Unterer Wert	Oberer Wert	Unterer Wert	Oberer Wert
Öffentlich	9.128	9.292	0	0
Kirchlich	114.374	133.443	25.035	25.853
Nicht-kirchlich freigemeinnützig	164.585	170.858	91.282	92.308
Privat	323.881	325.489	319.894	324.257
Gesamt	611.968	639.081	436.211	442.418

Quelle: IGES

4. Anhang

4.1 Bruttomonatsmindestentgelte in Tarifszenario S4 (oberer regionaler Tarif)

Tabelle 9: Bruttomonatsmindestentgelt inklusive Sonderzahlungen der Fachkräfte unter Tarifszenarios S4 (oberer regionaler Tarif) in Euro

Bundesland	Erfahrungsstufe					
	1	2	3	4	5	6
Baden-Württemberg	-	3.015	3.186	3.330	3.473	3.613
Bayern	-	2.977	3.180	3.323	3.465	3.605
Berlin	-	2.807	2.966	3.100	3.233	3.363
Brandenburg	-	2.807	2.966	3.100	3.233	3.363
Bremen	-	2.865	3.036	3.222	3.407	3.544
Hamburg	-	2.865	3.036	3.222	3.407	3.544
Hessen	-	2.875	2.964	3.144	3.324	3.458
Mecklenburg-Vorpommern	-	2.711	2.865	2.995	3.126	3.252
Niedersachsen	-	2.865	3.036	3.222	3.407	3.544
Nordrhein-Westfalen	-	3.015	3.186	3.330	3.473	3.613
Rheinland-Pfalz	-	3.015	3.186	3.330	3.473	3.613
Saarland	-	3.015	3.186	3.330	3.473	3.613
Sachsen	-	2.782	2.939	3.072	3.204	3.333
Sachsen-Anhalt	-	2.760	2.916	3.048	3.180	3.308
Schleswig-Holstein	-	2.961	3.143	3.271	3.399	3.535
Thüringen	-	2.760	2.916	3.048	3.180	3.308

Quelle: IGES

Tabelle 10: Bruttomonatsmindestentgelt inklusive Sonderzahlungen der Hilfskräfte unter Tarifszenarios S4 (oberer regionaler Tarif) in Euro

Bundesland	Erfahrungsstufe					
	1	2	3	4	5	6
Baden-Württemberg	2.412	2.500	2.587	2.695	2.803	2.969
Bayern	2.309	2.409	2.508	2.600	2.691	2.850
Berlin	2.274	2.357	2.440	2.520	2.600	2.754
Brandenburg	2.274	2.357	2.440	2.520	2.600	2.754
Bremen	2.483	2.540	2.596	2.658	2.721	2.882
Hamburg	2.483	2.540	2.596	2.658	2.721	2.882
Hessen	2.361	2.436	2.512	2.613	2.715	2.875
Mecklenburg-Vorpommern	2.170	2.250	2.330	2.408	2.486	2.633
Niedersachsen	2.483	2.540	2.596	2.658	2.721	2.882
Nordrhein-Westfalen	2.412	2.500	2.587	2.695	2.803	2.969
Rheinland-Pfalz	2.412	2.500	2.587	2.695	2.803	2.969
Saarland	2.412	2.500	2.587	2.695	2.803	2.969
Sachsen	2.215	2.297	2.378	2.457	2.536	2.685
Sachsen-Anhalt	2.251	2.333	2.415	2.495	2.575	2.727
Schleswig-Holstein	2.402	2.493	2.583	2.686	2.788	2.953
Thüringen	2.251	2.333	2.415	2.495	2.575	2.727

Quelle: IGES

4.2 Bruttomonatsmindestentgelte in Tarifszenario S5 (unterer regionaler Tarif)

Tabelle 11: Obergrenze des Bruttomonatsmindestentgelts inklusive Sonderzahlungen für Fachkräfte unter Tarifszenarios S5 (unterer regionaler Tarif) in Euro

Bundesland	Erfahrungsstufe					
	1	2	3	4	5	6
Baden-Württemberg	-	2.720	2.934	3.020	3.143	3.286
Bayern	-	2.894	3.030	3.115	3.244	3.410
Berlin	-	2.564	2.625	2.887	3.002	3.128
Brandenburg	-	2.277	2.312	2.606	2.696	2.841
Bremen	-	2.489	2.744	2.774	2.884	3.067
Hamburg	-	2.837	2.981	3.129	3.189	3.290
Hessen	-	2.444	2.644	3.132	3.330	3.565
Mecklenburg-Vorpommern	-	2.119	2.444	2.549	2.649	2.833
Niedersachsen	-	2.519	2.849	2.851	2.944	3.038
Nordrhein-Westfalen	-	2.724	2.889	3.088	3.214	3.402
Rheinland-Pfalz	-	2.714	2.825	3.002	3.109	3.319
Saarland	-	2.711	2.813	2.983	3.124	3.389
Sachsen	-	2.068	2.451	2.479	2.529	2.621
Sachsen-Anhalt	-	1.958	2.351	2.350	2.427	2.545
Schleswig-Holstein	-	2.590	2.943	2.978	3.045	3.155
Thüringen	-	2.206	2.579	2.568	2.672	2.794

Quelle: IGES

Tabelle 12: Untergrenze des Bruttomonatsmindestentgelts inklusive Sonderzahlungen für Fachkräfte unter Tarifszenarios S5 (unterer regionaler Tarif) in Euro

Bundesland	Erfahrungsstufe					
	1	2	3	4	5	6
Baden-Württemberg	-	2.630	2.864	2.973	3.104	3.244
Bayern	-	2.662	2.988	3.084	3.208	3.391
Berlin	-	2.392	2.546	2.861	2.968	3.100
Brandenburg	-	2.164	2.235	2.574	2.658	2.809
Bremen	-	2.399	2.675	2.718	2.828	3.028
Hamburg	-	2.584	3.061	3.103	3.159	3.287
Hessen	-	2.299	2.543	3.100	3.294	3.561
Mecklenburg-Vorpommern	-	1.980	2.395	2.505	2.611	2.807
Niedersachsen	-	2.410	2.772	2.805	2.893	2.993
Nordrhein-Westfalen	-	2.595	2.765	3.013	3.140	3.365
Rheinland-Pfalz	-	2.588	2.754	2.937	3.046	3.265
Saarland	-	2.562	2.741	2.927	3.068	3.355
Sachsen	-	1.941	2.422	2.422	2.508	2.593
Sachsen-Anhalt	-	1.915	2.306	2.307	2.387	2.511
Schleswig-Holstein	-	2.510	2.921	2.960	3.023	3.133
Thüringen	-	2.013	2.537	2.528	2.632	2.761

Quelle: IGES

Tabelle 13: Obergrenze des Bruttomonatsmindestentgelts inklusive Sonderzahlungen für Hilfskräfte unter Tarifszenarios S5 (unterer regionaler Tarif) in Euro

Bundesland	Erfahrungsstufe					
	1	2	3	4	5	6
Baden-Württemberg	1.910	2.153	2.314	2.488	2.800	2.966
Bayern	1.953	2.139	2.298	2.621	2.787	2.816
Berlin	1.831	2.024	2.091	2.218	2.357	2.359
Brandenburg	1.647	1.811	1.898	2.024	2.188	2.203
Bremen	1.798	1.942	2.071	2.251	2.500	2.544
Hamburg	2.011	2.198	2.506	2.658	2.765	2.833
Hessen	1.828	2.055	2.380	2.785	2.862	2.883
Mecklenburg-Vorpommern	1.680	1.680	1.977	2.197	2.290	2.319
Niedersachsen	1.811	2.023	2.137	2.262	2.487	2.511
Nordrhein-Westfalen	1.932	2.175	2.554	2.834	2.948	3.083
Rheinland-Pfalz	1.851	2.061	2.210	2.427	2.583	2.813
Saarland	1.845	2.194	2.441	2.713	2.800	2.900
Sachsen	1.690	1.696	1.852	1.973	2.021	2.046
Sachsen-Anhalt	1.641	1.730	1.808	1.867	1.929	1.914
Schleswig-Holstein	1.779	2.081	2.170	2.311	2.471	2.643
Thüringen	1.716	1.739	1.865	1.966	2.129	2.667

Quelle: IGES

Tabelle 14: Untergrenze des Bruttomonatsmindestentgelts inklusive Sonderzahlungen für Hilfskräfte unter Tarifszenarios S5 (unterer regionaler Tarif) in Euro

Bundesland	Erfahrungsstufe					
	1	2	3	4	5	6
Baden-Württemberg	1.817	2.036	2.204	2.414	2.798	2.964
Bayern	1.868	2.059	2.232	2.605	2.786	2.810
Berlin	1.795	1.995	2.059	2.184	2.343	2.344
Brandenburg	1.623	1.772	1.865	1.996	2.177	2.196
Bremen	1.694	1.905	2.024	2.206	2.484	2.556
Hamburg	1.868	2.151	2.479	2.657	2.755	2.870
Hessen	1.855	1.985	2.302	2.778	2.855	2.874
Mecklenburg-Vorpommern	1.662	1.659	1.947	2.178	2.278	2.307
Niedersachsen	1.716	1.971	2.079	2.219	2.473	2.502
Nordrhein-Westfalen	1.837	2.119	2.503	2.811	2.955	3.149
Rheinland-Pfalz	1.818	1.991	2.108	2.361	2.555	2.800
Saarland	1.796	2.074	2.371	2.691	2.820	2.895
Sachsen	1.656	1.662	1.824	1.954	2.014	2.032
Sachsen-Anhalt	1.637	1.729	1.775	1.844	1.913	1.920
Schleswig-Holstein	1.798	2.037	2.111	2.259	2.434	2.611
Thüringen	1.637	1.713	1.837	1.935	2.112	2.667

Quelle: IGES

4.3 Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 15: Verteilungsparameter der monatlichen Bruttoarbeitsentgelte von sozialversicherungspflichtigen, vollzeitbeschäftigten Fachkräften in der Altenpflege im Jahr 2017

Bundesland	10 %-Quantil	20 %-Quantil	30 %-Quantil	40 %-Quantil	50 %-Quantil	60 %-Quantil	70 %-Quantil	80 %-Quantil	90 %-Quantil
Baden-Württemberg	2.094 €	2.497 €	2.697 €	2.873 €	3.036 €	3.213 €	3.430 €	3.667 €	3.981 €
Bayern	2.171 €	2.478 €	2.660 €	2.832 €	2.989 €	3.147 €	3.350 €	3.590 €	3.877 €
Berlin	2.044 €	2.318 €	2.462 €	2.581 €	2.690 €	2.803 €	2.942 €	3.136 €	3.400 €
Brandenburg	1.808 €	2.052 €	2.199 €	2.310 €	2.424 €	2.538 €	2.659 €	2.828 €	3.132 €
Bremen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hamburg	2.207 €	2.508 €	2.682 €	2.807 €	2.922 €	3.052 €	3.195 €	3.373 €	3.611 €
Hessen	1.935 €	2.254 €	2.436 €	2.586 €	2.736 €	2.897 €	3.101 €	3.367 €	3.737 €
Mecklenburg-Vorpommern	1.740 €	1.980 €	2.119 €	2.222 €	2.319 €	2.418 €	2.538 €	2.726 €	3.038 €
Niedersachsen	1.795 €	2.128 €	2.309 €	2.432 €	2.543 €	2.660 €	2.820 €	3.056 €	3.384 €
Nordrhein-Westfalen	2.022 €	2.365 €	2.538 €	2.715 €	2.917 €	3.108 €	3.349 €	3.646 €	3.918 €
Rheinland-Pfalz	2.048 €	2.392 €	2.567 €	2.706 €	2.850 €	2.992 €	3.158 €	3.416 €	3.749 €
Saarland	2.088 €	2.402 €	2.556 €	2.702 €	2.827 €	2.953 €	3.112 €	3.365 €	3.640 €
Sachsen	1.711 €	1.894 €	2.014 €	2.112 €	2.203 €	2.302 €	2.419 €	2.581 €	2.870 €
Sachsen-Anhalt	1.684 €	1.838 €	1.947 €	2.042 €	2.136 €	2.240 €	2.365 €	2.555 €	2.859 €
Schleswig-Holstein	1.890 €	2.243 €	2.399 €	2.528 €	2.650 €	2.781 €	2.957 €	3.190 €	3.543 €
Thüringen	1.814 €	2.030 €	2.163 €	2.274 €	2.375 €	2.476 €	2.609 €	2.793 €	3.120 €

Quelle: Sonderauswertung Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019)

Tabelle 16: Verteilungsparameter der monatlichen Bruttoarbeitsentgelte von sozialversicherungspflichtigen, vollzeitbeschäftigten Hilfskräften in der Altenpflege im Jahr 2017

Bundesland	10 %-Quantil	20 %-Quantil	30 %-Quantil	40 %-Quantil	50 %-Quantil	60 %-Quantil	70 %-Quantil	80 %-Quantil	90 %-Quantil
Baden-Württemberg	1.555 €	1.760 €	1.839 €	1.954 €	2.106 €	2.329 €	2.549 €	2.787 €	3.137 €
Bayern	1.541 €	1.770 €	1.859 €	1.951 €	2.081 €	2.240 €	2.433 €	2.677 €	3.042 €
Berlin	1.545 €	1.709 €	1.774 €	1.820 €	1.870 €	1.924 €	2.012 €	2.164 €	2.537 €
Brandenburg	1.402 €	1.558 €	1.630 €	1.674 €	1.723 €	1.788 €	1.868 €	2.011 €	2.290 €
Bremen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hamburg	1.687 €	1.828 €	1.935 €	2.043 €	2.147 €	2.283 €	2.450 €	2.660 €	2.895 €
Hessen	1.548 €	1.728 €	1.796 €	1.876 €	1.971 €	2.108 €	2.320 €	2.592 €	2.958 €
Mecklenburg-Vorpommern	1.353 €	1.507 €	1.602 €	1.653 €	1.699 €	1.769 €	1.885 €	2.061 €	2.364 €
Niedersachsen	1.353 €	1.620 €	1.726 €	1.782 €	1.842 €	1.927 €	2.054 €	2.284 €	2.608 €
Nordrhein-Westfalen	1.478 €	1.766 €	1.885 €	2.026 €	2.215 €	2.431 €	2.687 €	2.953 €	3.263 €
Rheinland-Pfalz	1.482 €	1.722 €	1.797 €	1.864 €	1.969 €	2.110 €	2.371 €	2.589 €	2.909 €
Saarland	1.693 €	1.777 €	1.842 €	1.955 €	2.146 €	2.357 €	2.547 €	2.793 €	3.079 €
Sachsen	1.362 €	1.512 €	1.605 €	1.652 €	1.691 €	1.734 €	1.796 €	1.900 €	2.141 €
Sachsen-Anhalt	1.412 €	1.544 €	1.603 €	1.644 €	1.680 €	1.725 €	1.787 €	1.905 €	2.103 €
Schleswig-Holstein	1.513 €	1.703 €	1.766 €	1.804 €	1.865 €	1.935 €	2.042 €	2.293 €	2.743 €
Thüringen	1.323 €	1.490 €	1.623 €	1.675 €	1.720 €	1.772 €	1.847 €	1.988 €	2.277 €

Quelle: Sonderauswertung Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019)



IGES Institut GmbH
Friedrichstraße 180
10117 Berlin
www.iges.com