

Lücken in der sozialen Sicherung für ältere Menschen mit Pflegebedarf?

Wechselbeziehungen zwischen Renten- und Pflegepolitik in europäischen Wohlfahrtsstaaten

Thurid Eggers (Socium, Universität Bremen), Christopher Grages (Universität Hamburg) und Julia Höppner (Universität Kassel)

Forum sozialpolitischer Forschung auf dem 41. DGS-Kongress, Bielefeld, 28.09.2022

Organisation: Antonio Brettschneider (TH Köln), Katrin Menke (Ruhr-Universität Bochum), Hannah Zagel (WZB)

Einführung

- Der demografische Wandel hat zu erhöhtem Reformdruck auf die europäischen Wohlfahrtsstaaten und ihre Renten- und Pflegepolitik geführt (Bonoli & Natali 2012; Taylor-Gooby 2004).
- In der Folge haben viele Wohlfahrtsstaaten ihre Renten- und Pflegepolitik umgestaltet.
 - Leistungen für die Pflege ältere Menschen wurden ausgeweitet (Gori et al. 2016; Ranci & Pavolini 2015).
 - Öffentliche Renten wurden um- und zurückgebaut (Ebbinghaus 2015; Hinrichs 2021).
- Die Entwicklung der Generosität in beiden Politikfeldern hat erhebliche Auswirkungen auf die Absicherung gegen soziale Risiken für ältere Menschen wie Armut und nicht gedeckten Pflegebedarf.

Forschungsstand

- Zusammenspiel verschiedener Politikfelder ist zentraler Bestandteil der Varieties of Capitalism-Literatur (Hall & Soskice 2001) und wurde mit Bezug zum Konzept institutioneller Komplementarität eingehend diskutiert (Crouch 2010; Deeg 2007; Höpner 2005).
- Fokus oftmals auf Zusammenspiel von Sozialpolitik und Arbeitsmärkten (Estévez-Abe et al. 2001; Iversen 2005; Nieuwenhuis 2022).
- Zusammenspiel mehrerer Politikfelder für die soziale Sicherung älterer Menschen bisher kaum erforscht (Eggers et al. 2020; Łuczak 2018; Ranci & Pavolini 2015), insbesondere in Bezug auf soziale Risiken.
- Erhebliche Länderdifferenzen in der Generosität von Renten- (OECD 2019) und Pflegepolitik (Grages et al. 2021) sowie im damit verbundenen Grad sozialer Risiken (Frericks et al. 2014; Hinrichs & Jessoula 2012).
- Es existieren nur wenige systematische und ländervergleichende Ansätze zur Messung von Sozialpolitik auf der institutionellen Ebene (Frericks 2021; Kvist et al. 2013).

Forschungslücke: Der Zusammenhang zwischen den sozialen Risiken eines unzureichenden Renteneinkommens und eines nicht gedeckten Pflegebedarfs wurde bisher nicht systematisch und ländervergleichend untersucht.

Forschungsfragen und Ziel

Forschungsfragen:

- Inwiefern unterscheidet sich die Generosität von Renten- und Pflegepolitik zwischen europäischen Wohlfahrtsstaaten?
- Inwiefern führen unterschiedliche institutionelle Konstellationen von Renten- und Pflegepolitik zu sozialen Risiken für ältere Menschen mit Pflegebedarf?

Ziel:

- Einführung eines neuen methodischen Ansatzes zur Messung der Generosität von Renten- und Pflegepolitik auf der institutionellen Ebene.
- Berücksichtigung der verschiedenen Kombinationen von Generosität in beiden Politikfeldern und ihrer Konsequenzen für die sozialen Risiken älterer Menschen mit Pflegebedarf.

Theoretischer Rahmen

Zentrale Annahmen

- Eine niedrige Generosität führt zu sozialen Sicherungslücken, die soziale Risiken für ältere Menschen mit Pflegebedarf zur Folge haben kann. Die Art der sozialen Risiken hängt dabei von der institutionellen Konstellation zwischen Renten- und Pflegepolitik ab.
- Abhängig von der Generosität der Renten- und Pflegepolitik ergeben sich vier Kombinationen mit unterschiedlichen sozialen Risiken (Deeg 2007).
 - *Residual*: niedrige Generosität in beiden Politikfeldern, daher hohe soziale Risiken von Armut und nicht gedecktem Pflegebedarf.
 - *Supplementär*: hohe Generosität in einem Politikfeld gleicht soziale Risiken durch niedrige Generosität im anderen Politikfeld aus.
 - *Komplementär*: hohe Generosität in beiden Politikfeldern, daher niedrige soziale Risiken.

Generosität Pflegepolitik	Generosität Rentenpolitik	
	hoch	niedrig
hoch	komplementär	supplementär
niedrig	supplementär	residual

Methodischer Rahmen

- Vergleichende Analyse der Renten- und Pflegepolitik in 5 europäischen Wohlfahrtsstaaten (Dänemark, Deutschland, England, Italien, Polen), die verschiedenen Wohlfahrts- und Care-Regimes angehören (Esping-Andersen 1999; Bettio & Plantenga 2004).
- Dokumentenanalyse nationaler Gesetzgebung, vergleichender Datenbanken und von Sekundärliteratur.
- Messung der Generosität der Renten- und Pflegepolitik auf institutioneller Ebene anhand von zwei Indikatoren:
 1. Zugang: Je weniger streng die Zugangsvoraussetzungen zu einer Leistung, desto generöser die Leistung.
 2. Leistungshöhe: Je höher der Grad der öffentlichen Finanzierung, desto generöser die Leistung.
- Rentenpolitik: Nur verpflichtende Renten; *Zugang*: Wartezeit, Abdeckung und gesetzliches Renteneintrittsalter; *Leistungshöhe*: Ersatzrate.
- Pflegepolitik: Unterstützung extra-familialer und familialer Pflege; *Zugang*: Bedarfsprüfung, Bedürftigkeitsprüfung, weitere Restriktionen für öffentlich unterstützte familiäre Pflege; *Leistungshöhe*: durchschnittlicher Anteil der staatlichen Kostenübernahme für umfassende Pflege.

Ergebnisse: Rentenpolitik

Land	Zugang (1)	Leistungshöhe (2)	Generosität (3)
Dänemark Folkepension, the arbejdsmarkedets tillægspension, and occupational pension	Hohe Abdeckung, hohes Rentenalter, kurze Wartezeit (2 von 3 Punkten)	Ersatzrate 60-79% (3 von 4 Punkten)	Mittel bis hoch (5 von 7 Punkten)
Deutschland Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)	Niedrige Abdeckung, hohes Rentenalter, kurze Wartezeit (1 von 3 Punkten)	Ersatzrate 40-59% (2 von 4 Punkten)	Niedrig bis mittel (3 von 7 Punkten)
England New State Pension, workplace pension scheme	Niedrige Abdeckung, hohes Rentenalter, lange Wartezeit (0 von 3 Punkten)	Ersatzrate 20-39% (1 von 4 Punkten)	Niedrig (1 von 7 Punkten)
Italien Pensione di vecchiaia	Niedrige Abdeckung, hohes Rentenalter, keine Wartezeit (1 von 3 Punkten)	Ersatzrate 80-100% (4 von 4 Punkten)	Mittel bis hoch (5 von 7 Punkten)
Polen Emerytura	Niedrige Abdeckung, niedriges Rentenalter, keine Wartezeit (2 von 3 Punkten)	Ersatzrate 20-39% (1 von 4 Punkten)	Niedrig bis mittel (3 von 7 Punkten)

Quellen: nationale Gesetzgebung; MISSOC (2022) und OECD (2019).

Ergebnisse: Pflegepolitik

Land	Zugang (1)	Leistungshöhe (2)	Generosität (3)
Dänemark Consolidated Act on Social Services	Keine strengen Restriktionen (3 von 3 Punkten)	80-100% der Pflegekosten durch den WFS getragen (4 von 4 Punkten)	Hoch (7 von 7 Punkten)
Deutschland Pflegeversicherung (Sozialgesetzbuch XI)	Keine strengen Restriktionen (3 von 3 Punkten)	40-60% der Pflegekosten durch den WFS getragen (2 von 4 Punkten)	Mittel bis hoch (5 von 7 Punkten)
England Care and Support Act	Strenge Bedürftigkeitsprüfung und weitere Restriktionen (1 von 3 Punkten)	40-60% der Pflegekosten durch den WFS getragen (2 von 4 Punkten)	Niedrig bis mittel (3 von 7 Punkten)
Italien Law No. 18 on Constant Attendance Allowance, Art. 22 of Law 328/2000	Strenge Bedarfsprüfung (2 von 3 Punkten)	20-40% der Pflegekosten durch den WFS getragen (1 von 4 Punkten)	Niedrig bis mittel (3 von 7 Punkten)
Polen Law on Health Care Services; Law on Social Assistance and Law on Family Benefit	Strenge Bedürftigkeitsprüfung, Bedarfsprüfung und weitere Restriktionen (0 von 3 Punkten)	20-40% der Pflegekosten durch den WFS getragen (1 von 4 Punkten)	Niedrig (1 von 7 Punkten)

Quellen: Dokumentenanalyse nationaler Gesetzgebung; MISSOC (2022); EUROCARERS (2022); Grages et al. 2021).

WFS = Wohlfahrtsstaat

Institutionelle Konstellationen der Renten- und Pflegepolitik

Generosität Rentenpolitik	Generosität Pflegepolitik			
	Hoch	Mittel bis hoch	Niedrig bis mittel	Niedrig
Hoch	<i>Komplementär</i>		<i>Supplementär</i>	
Mittel bis hoch	Dänemark		Italien	
Niedrig bis mittel		Deutschland		Polen
Niedrig	<i>Supplementär</i>		<i>Residual</i>	
			England	

Diskussion

Dänemark: *Komplementäre* institutionelle Konstellation mit relativ niedrigen sozialen Risiken

- Familien werden bei der Pflege älterer Angehöriger finanziell sowie durch Dienstleistungen unterstützt. Ältere Menschen mit niedrigen Renten werden durch bedürftigkeitsgeprüfte Zusatzrente unterstützt.

Deutschland: *Supplementäre* institutionelle Konstellation

- Höhere Generosität der Pflegepolitik kompensiert teilweise die niedrigeren Renten. Pflegegeld wird oft als Ergänzung der Rente genutzt mit informeller familialer Pflege. *Hilfe zur Pflege* mit strenger Bedürftigkeitsprüfung, wenn z.B. private Zuzahlungen für institutionelle Pflege nicht möglich sind.

Italien: *Supplementäre* institutionelle Konstellation

- Vergleichsweise generöse Renten gleichen das Risiko nicht gedeckten Pflegebedarfs aus. Renten können genutzt werden, um typisches Pflegearrangement durch Migrant*innen zu finanzieren.

England: *Residuale* institutionelle Konstellation mit relativ hohen sozialen Risiken

- Relativ niedrige Generosität der Renten führt zu höheren Armutsrisiken im Alter. Absicherung gegen nicht gedeckten Pflegebedarf nur für die Armen (unterhalb 60% des medianen Äquivalenzeinkommens).

Polen: *Residuale* institutionelle Konstellation mit relativ hohen sozialen Risiken

- Rente schützt nur gegen extreme Armut im Fall von Pflegebedürftigkeit. Nur ältere Menschen mit erheblichem Pflegebedarf, die arm sind und deren Familien keine Pflege finanziell oder sachlich leisten können, erhalten öffentliche Pflegeleistungen.

Fazit

- Neuere Forschung unterstreicht die Bedeutung einer gemeinsamen Betrachtung mehrerer Politikfelder (Nelson et al. 2022).
- Gerade für Gruppen mit prekärer sozialer Sicherung ist dies hoch relevant. Praktiker*innen zeigt dies, dass Reformen in einem Politikfeld Auswirkungen auf andere Politikfelder haben.
- Unsere Studie zeigt, dass eine gemeinsame Betrachtung von Renten- und Pflegepolitik wichtig ist, um die Situation älterer pflegebedürftiger Menschen zu erfassen.
- Sie liefert damit neue Erkenntnisse über die sozialen Risiken, denen ältere pflegebedürftige Menschen ausgesetzt sind.
- Die ländervergleichende Analyse zeigt das Spektrum möglicher institutioneller Konstellationen.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!