



## **Bericht**

der Landesregierung

### **Bericht über die Arbeit des Zukunftslabors zur Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme**

Drucksache 19/ 1823 (neu)

**Federführend ist das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren**

## Inhalt

1	Vorbemerkung.....	3
2	Zusammenfassung.....	4
3	Beteiligte im Zukunftslabor .....	9
3.1	Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG).....	9
3.2	Beirat .....	9
3.3	Wissenschaftliche Begleitung und Koordinierung.....	10
3.4	Geschäftsstelle .....	11
4	Vergabe des öffentlichen Auftrags über die wissenschaftliche Koordinierung des Projekts.....	11
4.1	Auszug aus der Leistungsbeschreibung.....	12
4.2	Entscheidung über die Erteilung des Zuschlags.....	13
5	Übersicht über die Projektabschnitte / Arbeitsplanung .....	14
6	Erster Projektabschnitt: Bestandsaufnahme.....	16
6.1	Literaturstudie.....	16
6.2	Auftaktveranstaltung.....	21
7	Zweiter Projektabschnitt: Erarbeitung von Szenarien der künftigen Entwicklung 24	
7.1	Fragebogen zur Erarbeitung von Zukunftsszenarien.....	25
7.2	Delphi-Befragung zu den vier normativen Zukunftsszenarien .....	26
7.3	Workshop am 13.09.2019 .....	27
7.4	Zweite Delphi-Befragung .....	30
7.5	Zusammenfassende Kritik an den Zukunftsszenarien.....	31
8	Dritter Projektabschnitt: Erfahrungsstudie .....	33
8.1	Erfahrungsstudie Finnland.....	33
8.2	Erfahrungsstudie Großbritannien .....	35
8.3	Erfahrungsstudie Italien.....	37
8.4	Auswertung .....	38
9	Vierter Projektabschnitt: Entwicklung von Reformszenarien .....	39
9.1	Reformszenario 1: Bürgergeld (mit Bürgerpauschale).....	39
9.2	Reformszenario 2: Grundeinkommen (mit steuerfinanziertem Gesundheits- und Pflegesystem) .....	39
9.3	Reformszenario 3: Sozialversicherung (mit Grundsicherung bzw. Garantiesicherung) .....	40
9.4	Reformszenario 4: Bürgerversicherung (mit Grundeinkommensversicherung) 40	
9.5	Online Delphi-Befragung zu den Reformszenarien .....	41
9.6	Bewertung .....	41
10	Fünfter Projektabschnitt: Vertiefung ausgewählter Reformszenarien und Folgenabschätzung .....	42
11	Fazit.....	42

## 1 Vorbemerkung

Im Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags haben sich die Regierungsparteien darauf geeinigt, ein „Zukunftslabor“ einzurichten, in dessen Rahmen die Umsetzbarkeit neuer Absicherungsmodelle im Bereich des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherung, wie z.B. ein Bürgergeld, ein Grundeinkommen oder die Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme diskutiert und bewertet werden sollen. Die Ergebnisse dieses Prozesses sollen in die bundespolitische Debatte getragen werden, um Schleswig-Holstein fit für die Herausforderungen der Zukunft zu machen und um Existenzängste von den Bürgerinnen und Bürgern fern zu halten.<sup>1</sup>

Die Federführung für das Projekt wurde dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (MSGJFS) übertragen. Zu Beginn des Projektes wurden die Einrichtung eines Beirats und die Berufung seiner Mitglieder aus Vertretern von Sozialversicherungsträgern, Gewerkschaften, Verbänden und Politikern aller im Schleswig-Holsteinischen Landtag vertretenen Parteien sowie die Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe vorgenommen. Am 17.12.2018 wurde dann zum Abschluss eines vorangegangenen Vergabeverfahrens über die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) der Zuschlag über die wissenschaftliche Koordinierung des Zukunftslabors Schleswig-Holstein vergeben.

Den Zuschlag für diesen öffentlichen Auftrag erhielt das ISÖ – Institut für Sozialökologie (ISÖ) als Hauptauftragnehmer, welches sich gemeinsam mit Dr. Bruno Kaltenborn, Prof. Dr. Alexander Spermann und dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) als Unterauftragnehmer um diesen Auftrag beworben hatte.

Die beteiligten Institute und freiberuflichen Wissenschaftler nahmen sogleich mit dem Jahreswechsel ihre inhaltlichen und koordinierenden Arbeiten auf.

---

<sup>1</sup> Vgl. Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags (2017-2022) S. 31.

## 2 Zusammenfassung

Das Gesamtziel des Projektes ist es, unterschiedliche Reformansätze bzw. alternative Modelle der sozialen Sicherungssysteme vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der Digitalisierung zu entwickeln, zu erörtern und zu vergleichen. Im Koalitionsvertrag werden die beiden grundlegenden Modelle Bürgergeld und Grundeinkommen als Betrachtungsgegenstände aufgezählt. Daneben sollen auch die notwendigen bzw. sinnvollen Anpassungen der bestehenden sozialen Sicherungssysteme (Sozialversicherungssysteme und Leistungen aus staatlicher Fürsorge) innerhalb des Zukunftslabors betrachtet werden. Als abschließend sollen diese konzeptionellen Ansätze jedoch nicht verstanden werden.

Die im Rahmen des ersten Projektabschnitts erstellte systematische Auswertung der wissenschaftlichen Studien und sonstigen Literatur (Literaturstudie) bildet die Bestandsaufnahme zu den gegenwärtigen und künftigen Auswirkungen des demografischen Wandels und der Digitalisierung auf die sozialen Sicherungssysteme. In den beiden Analysen, die die Kernbestandteile der Literaturstudie bilden, kommen die Wissenschaftler zu dem Ergebnis, dass die Megatrends demografischer Wandel und Digitalisierung sich gegenwärtig bereits auf den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme auswirken und dies zukünftig noch zunehmen werde.

Die Literaturstudie zeigt sehr plastisch, welche Auswirkungen der demografische Wandel und die Digitalisierung auf die sozialen Sicherungssysteme und die Beschäftigungssituation in Deutschland haben: So führt der demografische Wandel dazu, dass der Finanzbedarf sowohl im Bereich der Alterssicherung als auch in der Gesundheitsversorgung und der Pflege in erheblichem Umfang steigen wird. Diese Auswirkungen seien nur in begrenztem Maße durch Zuwanderung abzumildern. Eine Steigerung der Geburtenrate führe zwar zu einem entlastenden Effekt, dieser werde jedoch erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung eintreten.

Hinsichtlich der Auswirkungen der Digitalisierung komme es durch eine zunehmende Automatisierung in vielen Branchen in Zukunft vermehrt zum Wegfall bestimmter Berufs- bzw. Tätigkeitsfelder. Auf der anderen Seite würde die Digitalisierung jedoch zu einer Reihe neuer Arbeitsplätze führen. Im Ergebnis sei nicht damit zu rechnen, dass sich die Zahl der Arbeitslosen durch die fortschreitende Digitalisierung erhöhe. Die Digitalisierung führe jedoch dazu, dass zahlreiche Routine-Tätigkeiten, die eine mittlere Qualifikation erfordern, künftig wegfallen, während Tätigkeitsfelder für gering- und hochqualifizierte Beschäftigte kaum von einer Substitution betroffen seien.

Die Autoren zeigen zum Teil auch konkrete Handlungsbedarfe auf. Bestimmte Schlussfolgerungen im Sinne genauer Reformanleitungen für die im Zukunftslabor zu betrachtenden Reformansätze lassen sich aus den Ausführungen allerdings nicht ableiten.

Ausgehend von dieser Bestandsaufnahme ging es in den weiteren Projektabschnitten zunächst darum, Szenarien für die künftige Entwicklung zu erarbeiten. Eine besondere Herausforderung stellen hierbei die große Vielzahl gesellschaftlicher Entwicklungsfaktoren und die Ungewissheit ihrer künftigen Ausprägungen dar. Eine Morphologische Matrix sollte den immensen Umfang der einzubeziehenden Faktoren operationalisieren und systematisieren. Dazu wurden in einer tabellarischen Übersicht verschiedene Entwicklungsfaktoren (Variablen) identifiziert und fünf unterschiedliche Ausprägungen definiert. Auf diese Weise konnten die verschiedenen Faktoren und ihre Ausprägungen einzeln bewertet werden.

Bei der Bewertung der einzelnen 16 Variablen, denen jeweils 5 komplexe Ausprägungen gegenüberstanden, sollten nun insgesamt 80 Einschätzungen zur Wünschbarkeit und 80 Einschätzungen zur Wahrscheinlichkeit abgegeben werden.

Die Beteiligung an den durchgeführten Befragungen mithilfe der morphologischen Matrix war gering, was nicht zuletzt auf Umfang und Art der abzugebenden Bewertungen bzw. einzuschätzenden Bewertungen zurückzuführen sein dürfte.

Um den Aufwand für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Rahmen der Beteiligung zu reduzieren, arbeitete der Auftragnehmer im Anschluss sogenannte normative Zukunftsszenarien heraus. Dabei wurden auf Basis der Wohlfahrtsregimetheorie vier unterschiedliche Zukunftsszenarien entwickelt, in denen die einzelnen Ausprägungen der Variablen jeweils einem Zukunftsszenario zugeordnet wurden und im Sinne der Wohlfahrtsregimetheorie in einem kohärenten inneren Zusammenhang stehen sollten. Dabei folgte der Auftragnehmer dem Ansatz, dass den verschiedenen Zukunftsszenarien auch bestimmte Wertvorstellungen und Ansprüche an den Sozialstaat zugrunde liegen.

Die Zuordnung konkreter Beschreibungen einer künftigen gesellschaftlichen Entwicklung zu den vier Zukunftsszenarien rief jedoch bei der Landesregierung und in den Gremien Kritik hervor. Dies hat sich bei den Beteiligungsformaten dann auch bestätigt. Kritisch wurde angemerkt, dass die normativen Zukunftsszenarien wenig nachvollziehbar, nicht konsistent und teilweise in sich nicht logisch seien. Ebenso wurde die systematische Verknüpfung mit den weiteren Arbeitsschritten hinterfragt.

Durch die Beteiligung der maßgeblichen gesellschaftlichen Akteure und der interessierten Öffentlichkeit in diesem Projektabschnitt sollte eine möglichst breite Legitimationsbasis hinsichtlich der Zukunftserwartungen und –wünsche erreicht werden. Neben den fachlich relevanten Akteuren sollte die Befragung zu den Zukunftsszenarien daher auch auf eine breitere Öffentlichkeit ausgedehnt werden.

Das Ziel einer breiten Legitimationsbasis wurde letztlich jedoch nur in begrenztem Umfang erreicht, da die Beteiligung trotz des Werbens über verschiedene Verteiler und Institutionen auf einem eher niedrigen Niveau blieb.

Parallel zu der Entwicklung der Zukunftsszenarien wurde eine Analyse von Modellprojekten und Reformen in der jüngeren Vergangenheit zur sozialen Absicherung im europäischen Ausland durchgeführt (Erfahrungsstudie). Dazu zählen das Modellprojekt in Finnland, der Universal Credit in Großbritannien und das Bürgereinkommen in Italien. In diesem Abschnitt des Projekts wurden zunächst verschiedenen Informationen zu den einzelnen Projekten bzw. Reformen zusammengetragen, wie z.B. die Voraussetzungen für den Leistungsbezug, der Umfang der Leistung und die Finanzierungsweise. Die Erfahrungsstudie sollte als Quelle für Erkenntnisse über gewollte und ungewollte Effekte und Probleme bei der Implementierung in anderen EU-Staaten dienen. Es fehlen jedoch bislang konkrete Schlussfolgerungen für die Entwicklung alternativer Ansätze für Deutschland. Ziel einer solchen vergleichenden Sichtweise innerhalb des Zukunftslabors sollte es sein, die Ansätze und Erfahrungen im europäischen Ausland mit der Zielsetzung zu analysieren, welche positiven Ansätze in die Überlegungen über die Fortentwicklung der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland übernommen werden können, um Fehlentwicklungen zu vermeiden. Diese Schlussfolgerungen konnten noch nicht vorgelegt werden.

In einem weiteren Schritt wurden durch den Auftragnehmer schließlich vier Reformszenarien entwickelt, die sich an den dazu im Koalitionsvertrag erwähnten Konzepten orientieren: Bürgergeld, Grundeinkommen und die Weiterentwicklung der bestehenden sozialen Sicherungssysteme. Hinzu kam noch die an die Schweizer Alters- und Hinterbliebenenversicherung angelehnte Bürgerversicherung.

Die wesentlichen Kernelemente der jeweiligen Reformszenarien wurden in den sogenannten „Fact Sheets“ zusammengetragen: Leistungsberechtigte, Finanzierung, Höhe der Leistung, Auswirkungen und Finanzierung. Auf dieser Basis sollte es in den weiteren Projektschritten eine vertiefende Betrachtung und Diskussion geben. Anschließend sollten sich Mikrosimulationen durch das Deutsche Institut für Wirtschafts-

forschung auf Grundlage des sozioökonomischen Panels, um die fiskalischen Auswirkungen der einzelnen Reformansätze genauer betrachten zu können. Parallel hierzu sollten im Rahmen dieser Vertiefungsphase weitere Detailfragen zu einzelnen Reformszenarien, wie z.B. (verfassungs-)rechtliche Grenzen und regionale Aspekte, beleuchtet werden. Dieser Projektschritt sollte bis Mai 2020 andauern. Eine vertiefende Betrachtung der vorgestellten Reformszenarien konnte jedoch aufgrund der vorzeitigen Beendigung des Auftragsverhältnisses mit dem wissenschaftlichen Koordinator nicht mehr umgesetzt werden.

Nach Abschluss des ersten Projektabschnitts zur Bestandsaufnahme zeigte sich im weiteren Projektverlauf immer häufiger, dass zwischen der Landesregierung als Auftraggeber und dem ISÖ – Institut für Sozialökologie als Auftragnehmer unterschiedliche Vorstellungen über die Inhalte und Methoden der wissenschaftlichen Koordinierung des Projekts bestanden. Diese betrafen sowohl das inhaltlich methodische Vorgehen als auch die Rollenverteilung im Projekt. Auch Mitglieder des Beirats äußerten wiederholt ähnliche Vorbehalte.

Trotz mehrfacher Nachfragen, Anregungen und Kritik ist es bis zur vorzeitigen Beendigung des Auftrags Anfang Februar 2020 nicht gelungen, einen für alle Beteiligten verständlichen, nachvollziehbaren und überzeugenden Konsens über das angestrebte Gesamtergebnis und die zur Zielerreichung notwendigen Schritte zu erzielen. Insgesamt bleibt auch das Ergebnis der Partizipation der maßgeblichen Akteure und der interessierten Öffentlichkeit an dem Projekt der Landesregierung deutlich hinter den Erwartungen zurück. Nach Einschätzung der Landesregierung beruhte die geringe Beteiligung dabei nicht auf mangelndem Interesse der Akteure und der Öffentlichkeit am Diskussionsprozess, sondern maßgeblich darauf, dass die Ziele und die Schritte zur ihrer Erreichung nicht klar und verständlich vermittelt werden konnten. Ein klares Verständnis der Ziele und Methoden ist jedoch die Voraussetzung für den persönlichen Einsatz in einem Beteiligungsprozess. Besonders deutlich wurde dies bei den Zukunftsszenarien und die in diesem Zusammenhang durchgeführten verschiedenen Beteiligungsformate.

Es liegt in der Natur der Sache, dass bei einer vorzeitigen Beendigung des Auftragsverhältnisses mit dem wissenschaftlichen Koordinator nicht alle gesteckten Ziele entsprechend des vorgesehenen Zeitplans erreicht werden konnten. Deshalb konnten einzelne Projektabschnitte nicht, wie ursprünglich geplant, bis zum jetzigen Zeitpunkt zu Ende geführt werden. Dies betrifft insbesondere die Erfahrungsstudie mit Alternativmodellen im europäischen Ausland und die Vertiefung der Reformszenarien.

Die Kündigung des Auftragsverhältnisses mit dem ISÖ erfolgte am 05.02.2020. Da das Zukunftslabor nicht mit dem Auftragnehmer gleichzusetzen ist, prüft die Landesregierung gegenwärtig die Fortführung des Zukunftslabors mit neuer wissenschaftliche Unterstützung.



### 3 Beteiligte im Zukunftslabor

Im Folgenden wird auf die Gremien und ihre Funktion im Rahmen des Zukunftslabors eingegangen.

#### 3.1 Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG)

Die IMAG setzt sich zusammen aus dem Chef der Staatskanzlei (CdS) sowie den Staatssekretären des Finanzministeriums, des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Wirtschaftsministerium), des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Bildungsministerium) sowie des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren des Landes Schleswig-Holstein (Sozialministerium). Die Federführung liegt beim Sozialministerium. Es hat für die Belange des Zukunftslabors eine Geschäftsstelle (vgl. 3.4) eingerichtet.

Die IMAG steuert das Projekt und trifft die wesentlichen administrativen Entscheidungen. Sie entscheidet über die Veröffentlichung von Ergebnissen des Projekts und die Einbindung Dritter. Im Rahmen der IMAG werden die Fragestellungen identifiziert und beschlossen, die im Rahmen von kürzeren Stellungnahmen oder umfangreicheren Gutachten einer näheren wissenschaftlichen Betrachtung unterzogen werden sollen.

An den folgenden Terminen fanden Sitzungen der IMAG statt:

Sitzung	Datum
1. Konstituierende Sitzung	12.12.2017
2. Sitzung	08.02.2019
3. Sitzung	15.04.2019
4. Sitzung	24.06.2019
5. Sitzung	29.11.2019

#### 3.2 Beirat

Der Beirat setzt sich zusammen aus jeweils einem Mitglied aller im Schleswig-Holsteinischen Landtag vertretenen Parteien (je ein Mitglied der CDU-Landtagsfraktion, der SPD-Landtagsfraktion, der Landtagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, der FDP-Landtagsfraktion, der AfD-Landtagsfraktion und des SSW) sowie jeweils einem Mitglied der Unternehmen/Arbeitgeber (vertreten durch den Unternehmensverband Nord), einem Mitglied der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (vertreten durch den

Deutschen Gewerkschaftsbund Bezirk Nord), einem Mitglied der Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände Schleswig-Holstein e.V., einem Mitglied der Kommunalen Landesverbände (vertreten durch den Städtebund), einem Mitglied der Bundesagentur für Arbeit (vertreten durch die Regionaldirektion Nord), einem Mitglied der Krankenversicherungsträger (vertreten durch den Verband der Ersatzkassen e.V. vdek-Landesvertretung Schleswig-Holstein), einem Mitglied der Rentenversicherungsträger (vertreten durch die Deutsche Rentenversicherung Nord), einem Mitglied der Landesregierung Schleswig-Holstein (dem Minister für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren) sowie dem Vorsitzenden des Sozialausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags.

Der Beirat hat eine Beratungs- und Unterstützungsfunktion und gibt Empfehlungen ab. Durch die vielschichtige gesellschaftspolitische Zusammensetzung verfügt er über spezifische Kenntnisse, Erfahrungen und Expertisen. Durch ihn besteht die Möglichkeit der Rückkoppelung und Diskussion von Ergebnissen aus der Perspektive der Praxis und der Politik.

An den folgenden Terminen fanden Sitzungen des Beirats statt:

<b>Sitzung</b>	<b>Datum</b>
1. Konstituierende Sitzung	26.06.2018
2. Sitzung	18.12.2018
3. Sitzung	21.08.2019
4. Sitzung	05.12.2019

### **3.3 Wissenschaftliche Begleitung und Koordinierung**

Die wissenschaftliche Begleitung und Koordinierung des Projekts liegt beim ISÖ - Institut für Sozialökologie (ISÖ) als Auftragnehmer (zum Vergabeverfahren s.u. 4.).

Der Auftragnehmer koordiniert und bearbeitet die inhaltlich wissenschaftlichen Fragestellungen des Projekts. Er erstellt Berichte, Gutachten und Stellungnahmen, dokumentiert das Projekt und unterstützt die Landesregierung bei öffentlichen und anderen Diskussionsveranstaltungen, insbesondere durch Vorträge und Vermittlung der im Rahmen der Auftragsausführung gewonnenen Erkenntnisse und Ergebnisse. Darüber hinaus soll der Auftragnehmer auf Anforderung von IMAG und Beirat Einzelfragen bedarfsweise bearbeiten. Schließlich soll er die Sitzungen der Gremien in Form von Protokollen dokumentieren.

Der Auftragnehmer wird bei der Ausführung seiner Leistungen im Projekt durch weitere Unterauftragnehmer unterstützt, deren Beiträge bereits im Angebot vom 01.11.2018 dargestellt wurden. Im Einzelnen handelt es sich um die nachfolgenden freiberuflichen Wissenschaftler, Politikberater und Institute:

- Dr. Bruno Kaltenborn (Dipl. Volkswirt, Wirtschaftsforschung und Politikberatung)
- Prof. Dr. Alexander Spermann (Professor für Volkswirtschaftslehre an der FOM Hochschule für Ökonomie und Management in Köln)
- Dr. Stefan Bach (Dipl. Volkswirt, stellv. Abteilungsleiter, Abteilung Staat, DIW Berlin)

### **3.4 Geschäftsstelle**

Zur Unterstützung der Gremien und des Auftragnehmers wurde im Sozialministerium eine Geschäftsstelle eingerichtet. Sie ist Schnittstelle zwischen den genannten Projektbeteiligten.

Die Geschäftsstelle koordiniert die Sitzungen der Gremien und stellt die Kommunikation zwischen den Beteiligten sicher.

## **4 Vergabe des öffentlichen Auftrags über die wissenschaftliche Koordination des Projekts**

Zentraler Bestandteil des Projekts „Zukunftslabor zur Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme“ ist dessen wissenschaftliche Begleitung und Koordinierung durch einen geeigneten, fachkundigen, externen Dienstleister, der den Prozess durch seine wissenschaftliche Expertise und seine Fähigkeit auf dem Gebiet des Projektmanagements unterstützt.

Zum Zwecke der Vergabe eines entsprechenden Auftrags über die erforderlichen Leistungen führte die GMSH als zentrale Vergabestelle des Landes im Auftrag des federführenden MSGJFS im Jahre 2018 ein Verhandlungsverfahren mit vorherigem Teilnahmewettbewerb mit EU-weiter Publizität durch.

Im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs stellten zwei Unternehmen einen Teilnahmeantrag. Nachdem deren Eignung positiv festgestellt wurde, forderte die GMSH beide Bewerber zur Abgabe eines entsprechenden Angebots auf.

#### 4.1 Auszug aus der Leistungsbeschreibung

Zur Illustration des Umfangs dieses Auftrags werden im Folgenden diejenigen Ausführungen in der Leistungsbeschreibung wiedergegeben, in denen die Inhalte, Fragestellungen und Aufgaben der wissenschaftlichen Begleitung und Koordinierung im Zusammenhang mit dem Projekt beschrieben und festgelegt werden.

##### **A. Ermittlung der Grundlagen und deren Vermittlung an IMAG und Beirat**

- *Zusammenstellung und Darlegung der fortschreitenden Digitalisierung sowie des demografischen Wandels im Kontext mit ihren Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme – in Form von schriftlichen Gutachten und Vorträgen.*
- *Darstellung alternativer sozialer Sicherungsmodelle, insbesondere Bürgergeld und Grundeinkommen – in Form von schriftlichen Gutachten, Stellungnahmen, Vorträgen, Teilnahme an Diskussionsveranstaltungen.*
- *Insbesondere*
  - *zum erfassten, bzw. zu erfassenden Personenkreis,*
  - *zur Ableitung der Höhe der Sicherung,*
  - *zum Finanzbedarf, Finanzierung,*
  - *zur institutionellen Ausformung, Verwaltung,*
  - *zur Berücksichtigung von Sonderbedarfen,*
  - *zu den Auswirkungen auf steuerfinanzierte Sozialtransfers,*
  - *zu den Auswirkungen auf Sozialversicherungen,*
  - *zu den Auswirkungen auf öffentliche Infrastrukturen, Dienstleistungen,*
  - *zu den Auswirkungen auf die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik,*
  - *zur Sicherung von Selbständigen,*
  - *zu den gesellschaftlichen Ansätzen sowie*
  - *der Entwicklungsmöglichkeit bestehender sozialer Sicherungssysteme – in Form von schriftlichen Gutachten, Vorträgen und Teilnahme an Diskussionsveranstaltungen.*
- *Renten-, Kranken- und Pflege-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung.*
- *Zusammenstellung der Erfahrungen im In- und europäischen Ausland (privates Projekt in Berlin / öffentliche Projekte in den Niederlanden, in Finnland, in der Schweiz) – in Form von schriftlichen Gutachten, Stellungnahmen, Vorträgen, Teilnahme an Diskussionsveranstaltungen.*

## **B. Bearbeitung von Einzelbedarfen (Fragestellungen) der Gremien IMAG und Beirat, Rückkoppelung (Vorträge), Beratungen**

Zurzeit stehen folgende Einzelfragen an:

- *Ist eine umlagenfinanzierte Sozialversicherung noch allein zukunftsfähig oder bedarf es eines Wechsels hin zu einer teilweisen Steuerfinanzierung?*
- *Liegen Erkenntnisse über die Wirkungen von „Lebensarbeitskonten“ entsprechend den Regelungen in Frankreich vor und wäre dieses Modell auch in Deutschland umsetzbar?*
- *Müsste das Sozialversicherungsrecht für den Fall der Schaffung ergänzender Modelle (z.B. Grundeinkommen) angepasst werden?*

## **C. Berichte / Dokumentation**

- *Zwischenberichte an die IMAG über den Diskussionsstand im Beirat und in Foren: Es sind Zwischenberichte zu fertigen, die die Fragestellungen, die Einschätzungen und Bewertungen innerhalb des Beirats wiedergeben. Die Zwischenberichte werden jeweils innerhalb der von der IMAG gesetzten Frist erstellt. Die Rückkoppelung wird mit der IMAG abgestimmt.*
- *Das Projekt ist insgesamt zu dokumentieren und ein Abschlussbericht über die wesentlichen Ergebnisse der Diskussion und Bewertung durch den Beirat nach Beendigung des Projekts innerhalb von drei Monaten zu erstellen.*

### **4.2 Entscheidung über die Erteilung des Zuschlags**

Nachdem beide Unternehmen nach entsprechender Aufforderung ein Angebot abgegeben hatten und die Prüfung ergeben hatte, dass beide Angebote den formalen und inhaltlichen Anforderungen entsprachen, führten das Sozial- und das Finanzministerium mit beiden Bietern Mitte November 2018 Verhandlungsgespräche über die eingereichten Angebote mit dem Ziel, deren Inhalte zu verbessern. Schließlich wurde nach vorheriger Information des unterlegenen Bieters und Verstreichen der gesetzlich vorgeschriebenen Wartefrist der Zuschlag erteilt. Auf den Inhalt des Angebots wird, soweit es für die Berichterstattung über die bisherige Arbeit des Zukunftslabors und über die im Rahmen dieses Projekts gewonnen Erkenntnisse erforderlich bzw. sachdienlich ist, in den nachfolgenden Abschnitten eingegangen.

Parallel zur Zuschlagserteilung schlossen das Land Schleswig-Holstein, endvertreten durch das MSGJFS als Auftraggeber, und das ISÖ als Auftragnehmer am 18.12.2018 eine Vereinbarung über die Zahlungsbedingungen. In dieser trafen die Vertragspartner Abreden über die zu erstellenden Zwischenberichte und den Abschlussbericht sowie über die vom MSGJFS zu leistende Vorauszahlung, die halbjährlichen Zwischenzahlungen und die abschließende Schlusszahlung.

## 5 Übersicht über die Projektabschnitte / Arbeitsplanung

Im Folgenden wird ein Überblick über den geplanten Ablauf des Projekts anhand der einzelnen Projektschritte und ihre Zielsetzung auf der Grundlage der Vorgaben der Landesregierung in der Leistungsbeschreibung und den Ausführungen im Angebot des Auftragnehmers gegeben.

- **Bestandsaufnahme**

In der ersten Phase sollte der Auftragnehmer anhand der vorhandenen Literatur und Studien sowie der sonstigen verfügbaren Daten die Schlüsselfaktoren („Trends und Treiber“) identifizieren und analysieren, die auf die sozialen Sicherungssysteme gegenwärtig und zukünftig besondere Auswirkungen haben (demografischer Wandel, Digitalisierung, Globalisierung, Migration u.a.). Im Rahmen dieser Bestandsaufnahme sollten die künftigen Herausforderungen für die Systeme der sozialen Sicherung aufbereitet und ihre Auswirkungen beschrieben werden.

- **Erarbeitung von Szenarien der künftigen Entwicklung**

Die Auswirkungen von demografischem Wandel und fortschreitender Digitalisierung auf die sozialen Sicherungssysteme wollte der Auftragnehmer im weiteren Projektverlauf methodisch mit Hilfe der Szenariotechnik aufarbeiten. Dazu sollten zwei bis vier Szenarien zur Zukunft der sozialen Sicherung erarbeitet werden. Hierbei plante der Auftragnehmer auf einen Methoden-Mix wie z.B. morphologische Matrix, Interviews, Zukunftswerkstätten zurückzugreifen. Bei diesem Prozess wollte der Auftragnehmer, gemäß den Ausführungen seines Angebotes, besonders auf die Trennschärfe der zu entwickelnden Szenarien achten und diese verständlich aufarbeiten und kommunizieren. Entscheidend sei die Identifikation von Schlüsselfaktoren und die Konsensbildung mit den Stakeholdergruppen (IMAG, Beirat).

- **Erfahrungsstudien im europäischen Ausland**

In dieser Phase sollte es darum gehen, Erfahrungen aus der Praxis aus bestimmten Modellprojekten oder bereits durchgeführten Reformen (z.B. im skandinavischen Raum) als Quelle für Erkenntnisse über gewollte und ungewollte Effekte und Probleme bei der Implementierung zu nutzen.

- **Entwicklung von Reformszenarien**

Ab dieser Phase sollte sich das Zukunftslabor auf zwei bis vier konkrete Reformansätze konzentrieren. Gemäß den Ausführungen zum Zukunftslabor im Koalitionsvertrag sollen sich die drei grundlegenden Ansätze (Grundeinkommen, Bürgergeld und Weiterentwicklung der bestehen Sozialversicherungssysteme) bei der Auswahl und

Festlegung der näher zu betrachtenden Reformszenarien wiederfinden. Unter diesen Stichworten verbergen sich allerdings teilweise sehr unterschiedlichen Ausprägungen. Eine Herausforderung in diesem Projektabschnitt besteht darin, sich innerhalb der Gremien auf die Auswahl bestimmter Reformszenarien mit den dazugehörigen konkreten Festlegungen zu verständigen.

- **Vertiefung ausgewählter Reformszenarien und Folgenabschätzung**

Mit diesem Schritt sollten die Auswirkungen der festgelegten Reformszenarien untersucht werden. Hier sollte dem DIW eine besondere Rolle zukommen, welches über besondere Methoden und Erfahrungen auf dem Gebiet der Mikrosimulationen verfügt. Auf der Datenbasis des sozioökonomischen Panels (SOEP) sollte das DIW in dieser Projektphase verschiedene Simulationen durchführen, um insbesondere die ökonomischen Auswirkungen der ausgewählten und vertieften Reformszenarien zu analysieren.

Parallel zu den einzelnen Abschnitten hat der Auftragnehmer zur öffentlichen Dokumentation der bisherigen Arbeitsergebnisse und zur Information der interessierten Öffentlichkeit eine Projekthomepage eingerichtet, die am 24.06.2019 freigeschaltet worden ist. Enthalten sind die wesentlichen Informationen zum Projekt, die Dokumentation der Veranstaltungen und die Publikationen des Auftragnehmers. Auf die Homepage wurde auch zurückgegriffen um die Online-Befragungen im Zusammenhang mit den Zukunftsszenarien durchzuführen.

Darüber hinaus informierte der Auftragnehmer die interessierte Öffentlichkeit über den Fortschritt im Projekt in seinem institutseigenen Newsletter und warb dort für öffentliche Veranstaltungen und Beteiligungsprozesse im Rahmen des Projekts.

Um die Präsenz des Zukunftslabors und deren Wiedererkennung zu fördern, entwickelte der Auftragnehmer in Abstimmung mit der Landesregierung das nachfolgende Logo:



## **6 Erster Projektabschnitt: Bestandsaufnahme**

### **6.1 Literaturstudie**

Die beteiligten Wissenschaftler haben im Rahmen der im April 2019 vorgelegten Literaturstudie die Auswirkungen von Demografie und Digitalisierung auf die bestehenden sozialen Sicherungssysteme in Deutschland analysiert. Die umfangreiche Analyse der Auswirkungen dieser beiden Megatrends auf die Systeme der sozialen Sicherheit und sozialen Gerechtigkeit bildet die notwendige Bestandsaufnahme, um im weiteren Verlauf des Projekts Zukunftsszenarien und mögliche Reformansätze zu entwickeln. Die Literaturstudie ist auch online verfügbar.<sup>2</sup>

Die vorgelegte Literaturstudie gliedert sich in vier Teile. Nach einem einleitenden Abschnitt, den Prof. Dr. Opielka (wissenschaftlicher Leiter und Geschäftsführer des ISÖ) verfasst hat, folgen die beiden zentralen Bestandteile der Literaturstudie. Im zweiten Abschnitt widmet sich Dr. Kaltenborn den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die sozialen Sicherungssysteme. Im dritten Abschnitt befasst sich Prof. Dr. Spermann mit den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme. In einem abschließenden vierten Abschnitt widmet sich das Team des ISÖ (Ehmann, Opielka, Peter) dem Instrument der sog. morphologischen Matrix und der Entwicklung von Zukunfts- und Reformszenarien im weiteren Projektverlauf. Auf die vier Kapitel wird im Folgenden näher eingegangen:

#### **1) Ein Zukunftslabor für die Soziale Sicherung**

In diesem einleitenden Teil gibt Prof. Dr. Opielka einen kurzen historischen Überblick über die Einrichtung des Zukunftslabors durch die Schleswig-Holsteinische Landesregierung sowie die Beauftragung des ISÖ im Dezember 2018 und das vorangegangene Vergabeverfahren. Der Autor vergleicht die aktuellen Herausforderungen für die sozialen Sicherungssysteme mit denjenigen, die durch die Ölkrise in den 1970er Jahren entstanden waren. Zudem schlägt er einen weiten Bogen zu den Herausforderungen für den Wirtschaftsstandort Deutschland und die Gesellschaft infolge des Klimawandels und zu den erforderlichen Veränderungen bei der Stromerzeugung (Atomausstieg, Ausstieg aus der Kohleverstromung). Im Weiteren beschreibt er kurz die Themen dieser Literaturstudie und weist auf die Auftaktveranstaltung am 02.05.2019 in Kiel hin, auf welcher die vorliegende Literaturstudie vorgestellt werden sollte.

---

<sup>2</sup> [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/VIII/Service/Veranstaltungen/Termine/190502\\_Zukunftslabor\\_Literaturstudie.pdf](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/VIII/Service/Veranstaltungen/Termine/190502_Zukunftslabor_Literaturstudie.pdf)



## **2) Wirkungen des anstehenden demographischen Wandels auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland**

In seinem Beitrag zu „Wirkungen des anstehenden demographischen Wandels auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland“ führt Dr. Kaltenborn aus, dass Deutschland ein tiefgreifender demographischer Wandel bevorstehe. Dabei seien eine geringe Geburtenrate und die steigende Lebenserwartung verantwortlich für eine weiter alternde und gleichzeitig schrumpfende Bevölkerung. Zuwanderung wirke diesem Trend zwar entgegen, könne diesen bei der Annahme von 100.000 bis 200.000 zugewanderten Personen jährlich allerdings nicht aufhalten, sondern nur abmildern.

Nach den amtlichen Bevölkerungsvorausberechnungen liege die Bevölkerung Ende 2017 bei 82,8 Mio. und werde bis Ende 2060 auf 67,6 bis 80,7 Mio. zurückgehen. Damit verbunden liege der Altenquotient<sup>3</sup> Ende 2017 bei ca. 36 % und werde bis Ende 2060 zwischen 59 % und 69 % prognostiziert. Von der schrumpfenden und alternden Bevölkerung seien die sozialen Sicherungssysteme erheblich betroffen – vor allem die gesetzliche Rentenversicherung, die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung, da im Ruhestandsalter einerseits keine oder nur geringe Beiträge einbezahlt und gleichzeitig die meisten Leistungen erbracht würden. Bei den Gebietskörperschaften ergäben sich hingegen tendenzielle Entlastungen bei Ausgaben für Kinderbetreuung, familienpolitischen Leistungen und Bildungsausgaben. Belastungen ergäben sich in Zusammenhang mit der Beamtenversorgung und der Beihilfe.

Ausgehend von gleichbleibenden Beitragssätzen der Sozialversicherung betrage der Gegenwartswert der Finanzierungslücke

- bei der Rentenversicherung etwa das 1 ½ -fache des jährlichen Bruttoinlandsprodukts<sup>4</sup>,
- bei der Krankenversicherung seien es rund 80 % des jährlichen Bruttoinlandsproduktes und
- bei der Pflegeversicherung rund 40 % des jährlichen Bruttoinlandsprodukts.

---

<sup>3</sup> Ältere ab 65 Jahren je 100 Personen im Erwerbsalter von 15 bzw. 20 – 64 Jahren.

<sup>4</sup> Anmerkung: Im Jahr 2019 betrug das Bruttoinlandsprodukt Deutschlands rund 3,44 Billionen Euro. (Quelle: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-seit-dem-jahr-1991/> Zugriff am 28.01.2020)

Bei weiterlaufender Beitragsdeckung der Sozialversicherungen ergebe sich folgende Beitragsentwicklung:

<b>Beitragssatz</b>	<b>aktuell</b>	<b>2030</b>	<b>2060</b>	<b>2080</b>
Rentenversicherung	18,60 %	bis zu 23 %	auf 25 %	auf 26 %
<b>Beitragssatz</b>		<b>2040</b>	<b>2060</b>	
Krankenversicherung	15,50 %	bis zu 21 %	bis zu 23 %	
Pflegeversicherung <sup>5</sup>	3,05 %	4 %	bis zu 6 %	

<b>Gesamtentwicklung der Beitragssätze</b>	<b>aktuell</b>	<b>2040</b>	<b>2060</b>
Rentenversicherung, Kranken- und Pflegeversicherung	37,15 %	auf 44 % bis zu 48 %	auf 47 % bis zu 54 %

Demgegenüber stehe das Rentenniveau, dass sich wie folgt entwickle:

<b>Entwicklung des Rentenniveaus</b>	<b>aktuell</b>	<b>2040</b>	<b>2060</b>
	48,30 %	42 bis 44 %	rund 41 %

Trotz sinkenden Rentenniveaus sei bis 2030 nur mit einer moderaten Zunahme älterer Menschen, die staatl. Fürsorgeleistungen bezögen oder als armutsgefährdet gelten, zu rechnen.

Für eine realistische Gesamtschau sei es bei den Betrachtungen der künftig erforderlichen Erhöhungen der Beitragssätze allerdings erforderlich, die tendenzielle Entlastung der Gebietskörperschaften einzubeziehen. Diese Entlastungen resultieren insbesondere aus den geringer anfallenden Ausgaben in Zusammenhang mit Kinderbetreuung, familienpolitischen Leistungen sowie Bildungsausgaben.

Um die Mehraufwendungen des Staates insgesamt, nicht nur in Bezug auf die Sozialversicherungssysteme, zu veranschaulichen, könne man die demografieabhängigen Ausgaben ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) setzen. Nach vorliegenden Projektionen sei bis 2060 mit einer Steigerungsrate von 3 bis 9 % des jährlichen BIP zu rechnen, so Dr. Kaltenborn.

Die Vorausberechnungen, so Dr. Kaltenborn, würden nicht nur von demographischen, sondern auch von weiteren Wirkfaktoren abhängen:

- Geburtenrate: Eine Erhöhung der Geburtenrate führe kurz- und mittelfristig zu zusätzlichen Ausgaben aufgrund der Kinderbetreuung, familienpolitischen Leistungen, Bildungskosten sowie möglicherweise zu einer zusätzlichen Belastung aufgrund geringerer Erwerbsbeteiligung.

<sup>5</sup> Zugrunde gelegt wurde der Beitragssatz für Personen mit Kind/ern.

- Lebenserwartung: Ein weiterer Anstieg der Lebenserwartung führe zu hohen zusätzlichen Belastungen, da ältere Menschen überproportional Leistungen der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung in Anspruch nähmen und dabei unterproportional zu ihrer Finanzierung beitrügen.
- Wanderungsbewegungen: Durch Zuwanderung steige nicht nur die Bevölkerungsdichte, auch gehe damit i.d.R. eine Verjüngung der Bevölkerung einher. Die fiskalischen Auswirkungen von Zuwanderung hänge im Wesentlichen von der Qualifizierung der Zugewanderten sowie dem Erfolg der Integration in den Arbeitsmarkt ab.
- Lebensarbeitszeit: Eine langfristige Veränderung durch Ausweitung der Lebensarbeitszeit auf über 67 Jahre ab 2031 führe zu zusätzlichen Steuer- und Beitragseinnahmen. Dadurch fielen aber die Rentenanpassungen auch höher aus und die Rentenansprüche stiegen an.
- Wirtschaftliche Entwicklung: Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum würden nur geringen Einfluss auf die Beitragssätze zur Sozialversicherung nehmen, da Einnahmen und Ausgaben i.d.R. annähernd proportional steigen; allerdings seien Senkungen des Leistungsniveaus, bzw. die Erhöhung von Beitragssätzen bei stärkerem Wachstum weniger einschneidend.
- Arbeitsmarkt: Eine geringe Erwerbs- und Arbeitslosenquote wirke sich unmittelbar positiv aus.
- Gesundheit im Alter: Inwieweit Krankheit oder Gesundheit im Alter vorliege, habe erhebliche fiskalische Bedeutung.

Festzustellen sei, dass insbesondere die Determinanten „Lebenserwartung“ und „Wanderungsbewegungen“ die größten Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme hätten.

### **3) Auswirkungen der Digitalisierung auf die soziale Sicherheit**

Einleitend erörtert Professor Spermann den Begriff „Industrie 4.0“, indem er die gegenwärtigen Entwicklungen in den historischen Kontext zu den vorhergehenden industriellen Revolutionen einbettet. Dabei widmet er sich sowohl der Entwicklung der Arbeitswelt und des Wohlstandes in den letzten Jahrhunderten als auch der Entwicklung der ersten Sozialversicherungssysteme unter Bismarck als Folge der ersten industriellen Revolution. Hierbei stellt er fest, dass die Digitalisierung und Automatisierung zwar zu einer erheblichen Steigerung der Produktivität und des Wohlstandes geführt habe. Die Digitalwirtschaft führe jedoch zu erheblichen Veränderungen für die Volkswirtschaften. Die Unternehmen mit den höchsten Unternehmensbewertungen seien Unternehmen aus der Digitalwirtschaft („Plattform-Unternehmen“). Im Vergleich

zu Unternehmen des produzierenden Gewerbes und anderen (klassischen) Dienstleistungsunternehmen (z.B. Gastronomiebetriebe) kämen die Betreiber von Internetplattformen mit vergleichsweise wenig Personal aus. Während im Hinblick auf die Unternehmensgewinne die Unternehmen des produzierenden Gewerbes und des sonstigen Dienstleistungsgewerbes im Vergleich zu Unternehmen der Digitalwirtschaft an Bedeutung verlören, beschäftigten jene jedoch nach wie vor den Großteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland. In diesem Zusammenhang weist Spermann auf die besondere Bedeutung des Mittelstandes für den Arbeitsmarkt hin. Aufgrund der Ausrichtung der Sozialversicherungssysteme an der Arbeitnehmerstellung und an dem erzielten Einkommen durch Ausübung einer abhängigen Beschäftigung hätten diese globalen ökonomischen Veränderungen besondere Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme.

Im Rahmen seiner Literaturstudie kommt Spermann zu dem Ergebnis, dass infolge der Digitalisierung vor allem Arbeitsplätze substituiert würden, die eine mittlere berufliche Qualifikation erforderten, während Arbeitsplätze für Geringqualifizierte und Hochqualifizierte zunehmen würden. Dieses Phänomen beschreibt er mit dem Begriff der „Jobpolarisierung“. Was die Gesamtzahl der Beschäftigten anbelangt, zeigten die Entwicklungen der letzten Jahre und die fundierten Studien bzw. Simulationen (Projektionen), dass etwa in gleicher Anzahl infolge der Digitalisierung bzw. Automatisierung Arbeitsplätze wegfallen und neue Arbeitsplätze entstehen würden.

In seinem abschließenden Abschnitt (Kap. 3.4) geht Spermann auf die Auswirkungen der Digitalisierung auf die sozialen Sicherungssysteme und deren Reformbedürftigkeit ein. Hierbei benennt er sowohl die Chancen als auch die Risiken der Digitalisierung. Anders als sich angesichts der Flexibilisierung der Arbeitswelt infolge der Digitalisierung vielleicht vermuten ließe, belegt Spermann anhand der aktuellen Zahlen, dass die Anzahl der Solo-Selbstständigen nicht gestiegen sei.

Notwendigkeiten für die Reformen der sozialen Sicherung sieht Spermann vor allem im Bereich der beruflichen Qualifizierung sowie in der Absicherung der Beschäftigten durch die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung. Damit diejenigen Beschäftigten, deren Arbeitsplatz beispielweise in der industriellen Produktion durch Automatisierung bzw. den Einsatz von Robotertechnik wegfielen, Arbeitsplätze in anderen Bereichen wahrnehmen könnten, müssten sie entsprechend qualifiziert werden. Die jüngst beschlossene Erweiterung der Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit im Bereich der beruflichen Weiterbildung sei hierbei ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Nach Auffassung Spermanns seien zudem weitere Schritte notwendig.

#### **4) Zukunftsszenarien und Reformszenarien – Die morphologische Matrix als Instrument im Zukunftslabor**

Im abschließenden (vierten) Teil beschreiben die Autoren Ehmann, Opielka und Peter (alle ISÖ) die Methodik der morphologischen Matrix und ihre Erfahrungen mit diesem Instrumentarium im Projekt „Altenhilfe Schleswig-Holstein“ im Auftrag des Diakonischen Werkes. Im Folgenden skizzieren die Autoren die Anwendung der morphologischen Matrix anhand der drei Schlüsselfaktoren demographischer Wandel, Digitalisierung und Sozialpolitik und einer exemplarischen (nicht abschließenden) Aufzählung von Variablen und Indikatoren. Schließlich werfen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ISÖ einen Blick auf die Entwicklung von Zukunftsszenarien und darauf aufbauend auf die Entwicklung von Reformszenarien im weiteren Projektverlauf.

Die Literaturstudie bildete auch die Diskussionsgrundlage der Auftaktveranstaltung am 02.05.2019 in der Fachhochschule Kiel.

#### **6.2 Auftaktveranstaltung**

Gemeinsam mit dem Auftragnehmer veranstaltete die Landesregierung am 02. Mai 2019 die Auftaktveranstaltung zum „Zukunftslabor Schleswig-Holstein“. Im Rahmen dieser ersten öffentlichen Veranstaltung des Projekts hat der Auftragnehmer zusammen mit beteiligten Wissenschaftlern an der Fachhochschule Kiel seine Bestandaufnahme in Form einer Literaturstudie „Zukunftslabor Schleswig-Holstein. Demographie und Digitalisierung #ZLabSH“ (vgl. 6.1) vorgestellt und im Zukunftstalk mit dem Sozialminister, interessierten Bürgerinnen und Bürger sowie weiteren Stakeholdern diskutiert.

Die Veranstaltung hatte das Ziel, das Projekt „Zukunftslabor Schleswig-Holstein“ einer breiten Öffentlichkeit bekannt und zugänglich zu machen. Gleichzeitig sollten interessierte Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit erhalten, sich mit den Inhalten des Zukunftslabors als Projekt der Landesregierung vertraut zu machen. Bei den Akteuren sollte ein Bewusstsein geschaffen werden für die sozialpolitischen Herausforderungen, die durch demografische Entwicklungen und eine voranschreitende Digitalisierung zu Tage treten. Darüber hinaus sollte verdeutlicht werden, dass mögliche Reformszenarien vor einem historisch-institutionell gewachsenen Kontext gedacht werden müssen, der ihre Realisierung maßgeblich beeinflusst. Gleichzeitig sollte durch die Vorstellung der vorgesehenen Mikrosimulationsanalyse von Arbeitsmarkt- und Verteilungswirkungen die solide Grundlage der zu erarbeitenden Reformszenarien untermauert werden.

An der Veranstaltung nahmen ca. 90 Teilnehmer teil. Das Gros der Teilnehmerinnen und Teilnehmer hatte Funktionen bei Verbänden und Organisationen mit unterschiedlich stark ausgeprägtem Sozialpolitikbezug inne. Unter den Teilnehmern befanden sich jedoch auch interessierte Bürgerinnen und Bürger.

Die Veranstaltung erfuhr eine positive mediale Resonanz v.a. beim NDR und in den sozialen Netzwerken (Facebook, Twitter).

Ein besonderer Fokus lag auf der Interaktion mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, deren Sichtweise durch die Verwendung der Software „Mentimeter“<sup>6</sup> laufend miteinbezogen werden konnte. 75 % nutzten diese Beteiligungsoption. So wurde in Verbindung mit dem Zukunftslabor die Hoffnung auf Entstehung eines transparenten und partizipativen Raumes für neue Ideen und Impulse geäußert. Weniger Einigkeit herrschte in Bezug auf die Startposition des Landes Schleswig-Holstein im Umgang mit Herausforderungen durch Demografie und Digitalisierung. Auf einer Skala von 1 bis 10 erreichte das Bundesland in den Augen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer lediglich 4,5 Punkte mit einem breiten Spektrum an Bewertungen. Zur Sozialpolitik war die Einschätzung mit 5,3 Punkten etwas positiver.

Die Vorstellungen der bei der Veranstaltung Anwesenden über die Zukunft des Sozialstaats waren hälftig optimistisch und pessimistisch. Zugleich war die Vorstellung präsent, dass das Zukunftslabor eine Plattform für Hoffnungen und Erwartungen bietet.

Die Herausforderungen für die Soziale Sicherung werden bei der Gewährleistung eines angemessenen Rentenniveaus, der Beschäftigungsstruktur, Weiterbildungsfragen sowie bei der Balance im Dreieck aus Ökologie, Ökonomie und sozialer Gerechtigkeit gesehen. Während der größte Teil derer, die sich beteiligten, diese Themen vor allem auf Bundes- (40 %) oder Landesebene (21 %) bearbeitet wissen möchten, wird auch auf EU-Ebene (30 %) oder gar global (8 %) eine bedeutende Verantwortung gesehen.

Die Fragen zu den Expertenvorträgen zeugten von einem aufmerksamen und kritischen Teilnehmerkreis. Fragen zum Vortrag von Dr. Kaltenborn (Demografie) machten deutlich, dass Verunsicherung besteht bezüglich der voraussichtlichen Folgen der demografischen Alterung und des sinkenden Erwerbspotenzials für das Rentenniveau. Implizit schwang zum Teil die Forderung nach Lösungen der Gleichung auf Seiten der Demografie mit (z.B.: Wie hoch müssten die Wanderungsgewinne sein, um Demografie auszugleichen?). Andere durch Fragen implizierte Lösungsansätze

---

<sup>6</sup> Über [www.menti.com](http://www.menti.com) wurden Fragen eingestellt, die über ein mitgebrachtes Handy oder Laptop von den Teilnehmer/innen (vertraulich) über ihr Endgerät beantwortet werden konnten.

erfolgten entlang den Linien einer Fortschreibung der bestehenden Sozialversicherungssysteme (z.B.: Wie hoch müsste der Rentenversicherungs-Beitragssatz bis 2060 steigen, wenn das Rentenniveau gehalten würde?).

Mit dem Zukunftstalk am Ende der Auftaktveranstaltung wurde ein interaktives Diskussionsformat unter der Moderation von Prof. Dr. Opielka und Frau Ehmann umgesetzt. Viele Interessierte aus dem Publikum nutzten die Möglichkeit einen der drei freien Plätze auf dem Podium einzunehmen und mit Sozialminister Dr. Garg, Prof. Dr. Spermann, Dr. Kaltenborn und Dr. Bach (DIW) ins Gespräch zu kommen. Ihre Standpunkte und Fragen nahmen wichtige Themen in den Bereichen Lebensumfeld, Umwelt, Bildung und Rentenvorsorge, aber auch Verteilungsgerechtigkeit auf: So wurde die Frage aufgeworfen, inwiefern nicht die Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung überdacht werden sollte, hin zu mehr Steuerfinanzierung. Es wurde deutlich, dass eine hohe Sensibilität für Verteilungsfragen besteht, auch hinsichtlich der Gewinne aufgrund von Produktivitätszuwächsen durch Digitalisierung.

Weiter wurden die Diskutanten aus Wissenschaft und Politik aufgefordert, Klimaschutz und Sozialversorgung öfter zusammen zu denken. Zur Sprache kam außerdem eine Sorge vor Überlastung der Erwerbstätigen vor dem Hintergrund eines erwartbar stark steigenden Altenquotienten und sich immer schneller wandelnden Anforderungsprofilen, denen sie sich anpassen sollen. Hinzu kamen Fragen darüber, wie sich atypische Beschäftigungsverläufe auf Ansprüche der Renten- und sonstigen Sozialversicherungen auswirken sollten, welche Wohnverhältnisse als „normal“ zu Grunde gelegt werden oder angestrebt werden sollten. Passend dazu wurde in einem anderen Beitrag die Bereitschaft zum Blick in andere europäische Länder gefordert, wie die Schweiz oder Niederlande, sowie ein Denken außerhalb des Rahmens bestehender Sicherungssysteme.

Insgesamt wurde die Auftaktveranstaltung zum Zukunftslabor Schleswig-Holstein seitens der Besucher sehr positiv bewertet: 3,8 von maximal 5 zu vergebenden Punkten, vergab der/die Durchschnittsteilnehmer/in in der Kategorie „Die Veranstaltung war gelungen und inspirierend.“, jeweils 4 Punkte sogar in Bezug auf die „Objektivität und Sachlichkeit“.

Die Veranstaltung wurde durch den Offenen Kanal Schleswig-Holstein dokumentiert und konnte somit interessierten Personen auch im Nachgang noch zugänglich gemacht werden.

In der gemeinsamen Auswertung von ISÖ-Team und Geschäftsstelle Zukunftslabor wurde herausgearbeitet, dass die Methode Fishbowl – also das spontane Eintreten in

ein Podium – Risiken beinhaltet: ein relevanter Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf der Auftaktveranstaltung rekrutierte sich aus Stakeholderorganisationen und gehörte eher der Fachebene an. Für diese Personen erscheint ein öffentlicher Auftritt, zumal mit dem fachzuständigen Minister, womöglich riskant. Das auf unmittelbare Kommunikation setzende Format „Fishbowl“ könnte darüber hinaus Rollenkonflikte bei (institutionellen) Teilnehmerinnen und Teilnehmer („trete ich als Rollenträger oder als Privatperson auf?“) hervorrufen und so die Teilnahme erschweren. Schließlich könnte der wissenschaftliche, wenngleich auf Verständlichkeit orientierte, Duktus der Kurzvorträge die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eingeschüchtert haben. Es wundert daher nicht, dass bis auf eine öffentliche Person (Oberbürgermeisterin Simone Lange aus Flensburg) eher Ehrenamtliche und engagierte Bürgerinnen und Bürger die Chance zur Diskussion im Fishbowl ergriffen. Die Kompensation durch die Software Mentimeter erwies sich daher als sinnvoll. Auf diese, durch Anonymität geschützte Weise, konnten durchaus gewichtige Fragen und Gesichtspunkte vor dem Auditorium eingebracht werden.

Die Landesregierung hat daher ein positives Fazit für die Auftaktveranstaltung gezogen. Sie bot zahlreiche Denkanstöße für die weitere konzeptionelle und wissenschaftlich-inhaltliche Arbeit im Rahmen des Zukunftslabors.

## **7 Zweiter Projektabschnitt: Erarbeitung von Szenarien der künftigen Entwicklung**

Nach dem vom Auftragnehmer skizzierten konzeptionellen Vorgehen im Anschluss an die Bestandsaufnahme sollten zunächst Zukunftsszenarien entwickelt werden, die die Auswirkungen des demografischen Wandels und der fortschreitenden Digitalisierung auf die sozialen Sicherungssysteme anhand der Szenariomethode beschreiben sollten. Entscheidend sei hierbei die Identifikation von Schlüsselfaktoren und die Konsensbildung mit den Gremien. Auf der Grundlage der Zukunftsszenarien sollten im Anschluss die Reformszenarien entwickelt werden.

Als Methoden zur Diskussion der Zukunftsszenarien wurde eine morphologische Matrix erstellt (7.1) sowie Online-Befragungen (7.2) und ein Workshop mit Mitgliedern der IMAG und des Beirats durchgeführt (7.3).

Um die Ergebnisse des Zukunftslabors transparent und nachvollziehbar zu machen, war es der Landesregierung besonders wichtig, im Rahmen der Betrachtung der künftigen Entwicklungen die Kriterien zur Bewertung der verschiedenen Reformansätze festzulegen.



### **7.1 Fragebogen zur Erarbeitung von Zukunftsszenarien**

Im Rahmen einer ersten Befragung wurde ein Fragebogen zur Erarbeitung von Zukunftsszenarien anhand der morphologischen Matrix vom Auftragnehmer erstellt. Pro Schlüsselfaktor (Demografie, Digitalisierung und Sozialstaat) wurden dabei fünf Ausprägungen formuliert, die von den Befragten hinsichtlich ihrer Wünschbarkeit und Wahrscheinlichkeit eingeschätzt werden sollten (vgl. Anlage 1).

Im Rahmen der ersten Befragung der Gremien fiel die Rücklaufquote mit 29 % eher gering aus. Von einigen Mitgliedern der IMAG wurde kritisch geäußert, dass innerhalb der jeweiligen formulierten Ausprägungen zu viele Aspekte miteinander verknüpft worden seien, die ihnen teilweise auch widersprüchlich erschienen oder zumindest keinen konkreten sachlichen Zusammenhang erkennen ließen. Die Rückmeldungen beschrieben zudem, dass eine Positionierung im Rahmen der abgefragten Skalierung zu Wünschbarkeit und Wahrscheinlichkeit schwerfiel und dadurch die Bewertung im Ergebnis eher in Richtung „neutral“ gegangen sei. Auch wurde eine Nachbesserung hinsichtlich der Transparenz bei der Operationalisierung der Szenarien gewünscht.

In Zusammenhang mit der Befragung entstand im Beirat teilweise der Eindruck einer unterschwelligen Beeinflussung durch die Gestaltung der Fragen. Dies hielt einzelne Mitglieder des Beirats von einer Mitwirkung bei der Befragung ab.

Zudem wurde aus den Gremien (IMAG und Beirat) angemahnt, dass auch die interessierte Öffentlichkeit ohne vertieftes Fachwissen bei derartigen Befragungen einbezogen werden sollte. Dementsprechend müsse die Hemmschwelle abgebaut werden. Darüber hinaus wurde gefordert, einen Bezug zum Land herzustellen und die besonderen Herausforderungen für Schleswig-Holstein aufzunehmen.

Im zweiten Schritt wurde schließlich auch online auf der Webpräsenz des Auftragnehmers bis zum 05.08.2019 eine Befragung anhand der morphologischen Matrix durchgeführt. Trotz Werbung für die Beteiligung an dieser Erhebung über verschiedenen E-Mail-Verteiler blieb der Rücklauf an Fragebögen am Ende gering.

Aufgrund der geringen Datenbasis forderte die Landesregierung die Befragung zu den wahrscheinlichen und wünschenswerten Zukunftsvorstellungen noch weiter auszubauen und den bisherigen methodischen Ansatz zu überdenken. Ziel sollte eine möglichst breite Legitimationsbasis sein. Denn das Zukunftslabor sollte kein Projekt sein, in dem allein die Landesregierung ihre Wünsche und Erwartungen bezüglich künftiger Reformen der sozialen Sicherungssysteme entwickelt, formuliert und verbreitet. Vielmehr sollte im Rahmen eines partizipativen Prozesses unter Beteiligung der maßgeblichen gesellschaftlichen Akteure und der interessierten Öffentlichkeit

eruiert werden, welche Bedarfe und Erwartungen die Menschen und die im öffentliche Interesse agierenden Verbände, Organisationen und Einrichtungen in Schleswig-Holstein in Bezug auf die künftigen Entwicklungen der sozialen Sicherungssysteme haben.

Zusammen mit dem Auftragnehmer wurde im Folgenden zunächst überlegt, eine repräsentative Befragung in Form einer Telefonbefragung in Schleswig-Holstein durchzuführen. Da der Sachverhalt jedoch zu komplex und umfangreich für eine Telefonbefragung erschien, wurde hierauf verzichtet.

## **7.2 Delphi-Befragung<sup>7</sup> zu den vier normativen Zukunftsszenarien**

Ausgehend von den Erfahrungen aus der Befragung anhand der morphologischen Matrix sowie der hier geäußerten Kritik und anschließenden Diskussionen entwickelte der Auftragnehmer auf der Grundlage der Wohlfahrtsregimetheorie von Esping-Andersen vier normative Zukunftsszenarien für die zukünftige Entwicklung der Schlüsselbereiche Digitalisierung, Demografie und Sozialstaat. Diese bauen auf der Unterscheidung von vier Wohlfahrtsregimetypen auf.

Im Einzelnen wurden folgende Szenarien entwickelt:

- Zukunftsszenario 1: „Markt und Eigeninitiative“
- Zukunftsszenario 2: „Starker Staat“
- Zukunftsszenario 3: „Gemeinschaft zählt“
- Zukunftsszenario 4: „Teilhabe für alle“

Vereinfacht ausgedrückt hat der Auftragnehmer im Wesentlichen die einzelnen Ausprägungen der Variablen in den drei Schlüsselfaktoren Demografie, Digitalisierung und Sozialstaat einem der vier Zukunftsszenarien zugeordnet. Auf diese Weise sollte ein umfangreicheres Bild einer bestimmten künftigen Entwicklung aufgezeigt werden und auf diese Weise eine sehr „kleinteilige“ Bewertung einzelner Ausprägungen vermieden werden.

Diese normativen Zukunftsszenarien waren sodann Bestandteil der nachfolgenden Delphi-Befragung, eine an Experten gerichtete Umfrage zur Einschätzung künftiger Entwicklungen.

---

<sup>7</sup> Die Delphi-Methode (auch Delphi-Studie, Delphi-Verfahren oder Delphi-Befragung genannt) ist ein systematisches, mehrstufiges Befragungsverfahren mit Rückkopplung und ist eine Schätzmethode, die dazu dient, zukünftige Ereignisse, Trends, technische Entwicklungen und dergleichen möglichst gut einschätzen zu können. Sie ist eine Befragung, die sich in erster Linie an Expertinnen und Experten richtet.

Im Rahmen der ersten Befragung bestanden zwei Optionen: eine Kurzfassung und eine Langfassung zur ausführlichen Bewertung. Abgefragt wurden die Vorstellungen und Einschätzungen der Befragten zu den Zukunftsszenarien und den Reformszenarien (vgl. hierzu unter 9.), für wie wahrscheinlich und wünschenswert die jeweiligen Szenarien gehalten werden. Es bestand die Möglichkeit, (kritische) Anmerkungen zu machen. Bei der ausführlicheren Befragung wurde am Ende jeweils nochmals nach den Zukunfts- und Reformszenarien insgesamt gefragt, um eine Einschätzung darüber zu erhalten, ob die detaillierte Auseinandersetzung die eigene Einschätzung verändert hat.

Als Teilnehmerkreis wurden durch den Auftragnehmer neben den Gremien auch bestimmte Verbände wie bspw. die Sektion Sozialpolitik der Deutschen Gesellschaft für Soziologie etc. angesprochen. Insbesondere fanden Befragungen von Studierenden in Zusammenhang mit Workshops an der FH-Kiel und der Ernst-Abbe-Hochschule in Jena, an der Herr Prof. Opielka eine Lehrtätigkeit ausübt, statt.

Nach der ersten Phase der Delphi-Befragung wurden die Szenarien durch den Auftragnehmer inhaltlich überarbeitet.

Ein Großteil der Befragten gab bei der Delphi-Befragung an, dass sie die Zukunftsszenarien 1 und 3 für weniger wünschenswert, aber eher wahrscheinlich halten und die Zukunftsszenarien 2 und 4 für eher wünschenswert, aber weniger wahrscheinlich. Das ursprüngliche Ziel der Repräsentativität konnte mit dem Instrument der Delphi-Befragung nicht erreicht werden: Der Großteil der befragten Personen war demnach sehr jung (mehrheitlich unter 30 Jahren) und sehr gebildet (mehrheitlich Abitur oder höher). Dies erklärt sich durch die überwiegende Teilnahme von Studierenden, die gezielt durch entsprechende Veranstaltung mit dem Anreiz eines Leistungsnachweises angesprochen wurden. Dadurch ließen sich keine repräsentativen Aussagen in Zusammenhang mit der gesamten Bevölkerung treffen.

### **7.3 Workshop am 13.09.2019**

Im Rahmen des am 13.09.2019 durchgeführten Workshops im MSGJFS wurden die Zukunftsszenarien mit IMAG, Beirat und Fachvertretern vertiefend im Rahmen eines World-Cafés diskutiert und bewertet.

Nach der Anmoderation durch das ISÖ und Begrüßung durch Sozialminister Dr. Heiner Garg begann Frau Prof. Dr. Pioch (Fachhochschule Kiel) mit ihrem Vortrag zum Thema „Erwartungen an das Zukunftslabor aus Sicht der Wissenschaft in Schleswig-Holstein“.

Der zweite Vortrag von Herrn Dr. Thiede (Deutsche Rentenversicherung Bund) machte deutlich, wie sich die DRV Bund mit den Themen Zukunfts- und Reformszenarien im weitesten Sinn beschäftigt. Es wurden diverse Entwicklungen des Sozialstaates dargestellt.

Herr Prof. Dr. Spermann hat dann in seinem Vortrag noch einmal die Herausforderungen und Chancen der Digitalisierung skizziert und kam im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Arbeitsmarktsituation in Deutschland zu dem Ergebnis, dass die Digitalisierung zwar zu großen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt führen werde, im Ergebnis jedoch nicht mit einer erheblichen Steigerung der Arbeitslosenquote zu rechnen sei.

Im Rahmen des World Cafés wurden alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer zunächst in vier Gruppen aufgeteilt und durchliefen dann als Gruppe die Tische mit den jeweiligen vier Zukunftsszenarien. Dabei wurden die Bereiche „erster Eindruck“, „Kritik“, „Positives“ abgefragt. Zum Ende hatte jede Gruppe alle vier Szenarien durchlaufen und diskutiert.

Bei der folgenden Plenumsdiskussion der Zukunftsszenarien haben die jeweiligen Moderatorinnen der einzelnen Szenarien den Diskussionsstand zunächst noch einmal für die gesamte Gruppe zusammengefasst. Im anschließenden Plenum zu den Zukunftsszenarien gab es kritische Rückmeldungen zu bestehenden Inkonsistenzen innerhalb der einzelnen Zukunftsszenarien, zur Verwendung bestimmter Begriffe und zur Ausgestaltung einzelner Zukunftsszenarien und insbesondere zur sachfremden Verbindung bestimmter Entwicklungen in den Bereichen Demografie und Digitalisierung einerseits und einem bestimmten Sozialstaatsmodell andererseits.

Im nächsten Schritt, dem Ausblick auf die Reformszenarien, konnte jede/r Teilnehmer/in ein Szenario wählen, das der persönlichen Präferenz nach Möglichkeit nicht entsprechen sollte. Im Rahmen der Gruppenarbeit wurden zunächst durch die Moderatorinnen der einzelnen Gruppen die einschlägigen Eckpfeiler des jeweiligen Szenarios erläutert und anschließend das Szenario in der Gruppe diskutiert. Ausnahme war das Szenario „Sozialversicherung“, das keinen Zulauf hatte. Auf die einzelnen Reformszenarien wird im Abschnitt 9 näher eingegangen.

Herr Dr. Bach (DIW) berichtete im Anschluss, dass die DIW Berechnungen vornehme, die im Wesentlichen unabhängig zu den (Befragungen der) Zukunftsszenarien stehen, so dass ein Zusammenhang zwischen den Zukunfts- und Reformszenarien im Hinblick auf die Mikrosimulationen des DIW offenkundig nur locker oder gar nicht besteht (vgl. hierzu näher unter 7.4).

Im Rahmen des Workshops sollte thematisch auch der durch den Beirat geäußerte Wunsch nach einem Landesbezug einfließen. Der Auftragnehmer erklärte sich bereit, diesen Wunsch des Beirates im Folgenden aufzunehmen. Im Rahmen eines Rückmeldebogens hat der Auftragnehmer u.a. nach Wünschen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer hinsichtlich spezifischer Daten zu Schleswig-Holstein gefragt. Dem Wunsch nach einem Landesbezug im Rahmen des Workshops ist damit nur sehr begrenzt Rechnung getragen worden

Das Ziel des Workshops war eine weitere vertiefte Diskussion und Bewertung der Zukunftsszenarien. Die Kritik hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der Ausgestaltung der einzelnen Zukunftsszenarien anhand konkreter wissenschaftlicher Nachweise bestand weiter fort. Insoweit war auf Seiten der Landesregierung ein wesentliches Ziel, dass der Kritik im Rahmen dieses Format begegnet werden kann. Ebenfalls bestand auf Seiten der Landesregierung auch das berechtigte Interesse an der Klärung der Frage, in welchem Zusammenhang die Zukunftsszenarien zu den Reformszenarien stehen. Ebenso bestand hier die Erwartung der Klärung, der im Beirat aufgeworfenen Frage nach der sachfremden Verbindung bestimmter Entwicklungen in den Bereichen Demografie und Digitalisierung einerseits und einem bestimmten Sozialstaatsmodell andererseits in den Zukunftsszenarien.

Die bereits im Vorfeld geäußerte Kritik in Zusammenhang mit den Zukunftsszenarien wurde im Rahmen des Workshops sehr deutlich.

Es bestand vielfach die Meinung, dass Zukunftsszenarien durchaus in einem realistischen Rahmen Utopien und Dystopien beschreiben dürfen. Essentiell sei aber, dass die einzelnen Szenarien in sich logisch bzw. konsistent sind. Dies wurde durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gerade bemängelt. Am Beispiel des Zukunftsszenarios 2 („Starker Sozialstaat“) zeigte sich, dass ein Altenquotient von über 65 einerseits sowie eine große Zahl von Zuwanderern und eine Steigerung der Geburtenrate auf zwei Kinder andererseits logisch nicht miteinander vereinbar sind.

Der Eindruck, dass die Zukunftsszenarien mit einer bestimmten inhaltlichen Zielsetzung entwickelt wurden, wurde im Rahmen des Workshops ebenfalls geäußert. Der Vorwurf bzw. Verdacht einiger Teilnehmerinnen und Teilnehmer war, dass mit der Beschreibung einer besonders positiven wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation eine positive Haltung zu einem bestimmten Zukunftsszenario erzeugt werden sollte. Dieser Verdacht wurde mit Blick auf das Zukunftsszenario 4 erhoben, dass im Kern auf ein Modell einer Bürgerversicherung abzielt.

Aus Sicht der Landesregierung sollten die vorhandenen Inkonsistenzen und begrifflichen Unschärfen der Zukunftsszenarien beseitigt werden. Zwar hat der Auftragnehmer die Zukunftsszenarien im Anschluss an den Workshop noch einmal überarbeitet. Die grundlegenden Kritikpunkte konnten jedoch aus der Sicht der Landesregierung nicht ausgeräumt werden.

#### **7.4 Zweite Delphi-Befragung**

Die zweite online Delphi-Befragung war im Vergleich zur ersten Befragung deutlich anders konzipiert. Die Befragung fand vom 07.11. bis 17.11.2019 statt und konnte ausschließlich von denjenigen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der ersten Befragung durchgeführt werden, die bereits ihr Interesse an der zweiten Befragung bekundet hatten. Von den 234 Teilnehmern der ersten Befragungswelle beteiligten sich 128 an der zweiten Delphi-Welle. Diese bekamen per E-Mail einen Link zu der online gestellten Befragung zugesandt und konnten darüber zu der Befragung gelangen. Ausgangspunkt bildeten die Ergebnisse der ersten Befragung, die den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zunächst vorgestellt wurden. Im Weiteren wurden sie gebeten, die folgenden vier Fragen zu beantworten:

##### **Zukunftsfrage 1:** *Wie interpretieren Sie dieses Spannungsverhältnis?*

Hier wurde durch den Auftragnehmer auf das Spannungsverhältnis zwischen Wünschenswertem und Wahrscheinlichem der Ergebnisse der ersten Befragung zu den Zukunftsszenarien hingewiesen (vgl. 7.2). Dabei hatte ein Großteil der Befragten angegeben, dass sie die Zukunftsszenarien 1 und 3 für weniger wünschenswert, aber eher wahrscheinlich hielten und die Zukunftsszenarien 2 und 4 für eher wünschenswert, aber weniger wahrscheinlich.

Am häufigsten sahen die Befragten „Probleme bei der politischen Umsetzung“ als Ursache des Spannungsverhältnisses an. Aus den Antworten lese man bei vielen eine „Politikverdrossenheit“ heraus, so die Interpretation des ISÖ.

##### **Zukunftsfrage 2:** *Wo sehen Sie den wichtigsten Zusammenhang zwischen der demografischen Entwicklung und dem Sozialstaat?*

Hier gaben die meisten Befragten die zunehmend alternde Bevölkerung und damit in Zusammenhang stehende Probleme bei der Rentenfinanzierung an.

##### **Zukunftsfrage 3:** *Wo sehen Sie den wichtigsten Zusammenhang zwischen der Digitalisierung und dem Sozialstaat?*

Fast alle Befragten sahen in der Digitalisierung sowohl Chancen als auch eine Gefahr für die Zukunft. Aus Sicht vieler Befragter reagiere der Staat zu langsam, wenn

es darum gehe, neue Technologien in laufende Prozesse miteinzubauen. Den Staat sahen viele Befragte stärker in der Pflicht, Menschen über das Sozialsystem aufzufangen und diese bei Jobverlust aktiv bei der Integration in den Arbeitsmarkt zu begleiten.

**Zukunftsfrage 4:** *Alles in Allem, wenn Sie die vier Reformszenarien betrachten (Bürgergeld, Grundeinkommen, Grundsicherung, Bürgerversicherung): welches dieser Reformszenarien gibt ihrer Meinung nach die beste Antwort auf die drei Zukunftsfragen, die Sie gerade beantwortet haben, und warum?*

Allgemein fand jedes der vier Reformszenarien Unterstützung, favorisiert wurde nun aber das Reformszenario 2 „Grundeinkommen“, sowie Reformszenario 4 „Bürgerversicherung“.

Pro Grundeinkommen sprach für die Befragten, dass es die Gleichheit in der Gesellschaft erhöhe. Die Befragten, die sich für ein Bürgergeld aussprachen, begründeten dies in den meisten Fällen mit positiven Arbeitsanreizen.

Von den 128 Teilnehmern waren 47 weiblichen, 80 männlichen Geschlechts und 1 Person Divers. 117 Personen stammten aus Schleswig-Holstein, von denen 107 Studierende waren. 114 befragte Personen waren unter 30 Jahre alt. Auch nach der 2. Delphi-Befragung ließen sich keine repräsentativen Aussagen in Zusammenhang mit der gesamten Bevölkerung treffen, da die Befragten identisch zu der ersten Befragung waren (vgl. unter 7.2).

## **7.5 Zusammenfassende Kritik an den Zukunftsszenarien**

Die Entwicklung von Zukunftsszenarien als methodischer Zwischenschritt zwischen der Bestandsaufnahme und den Reformszenarien war zwar nicht Teil der Vorgaben in der Leistungsbeschreibung, jedoch als methodischer bzw. konzeptioneller Ansatz bereits im grundlegenden Vorgehen des Auftragnehmers angelegt. Zwischen der Landesregierung und dem Auftragnehmer bestand von Beginn an Einigkeit, dass die bestehenden Unsicherheiten in Bezug auf künftige Entwicklungen bei den erforderlichen Reformen bzw. Anpassungen der sozialen Sicherungssysteme in realistischer und nachvollziehbarer Weise berücksichtigt werden müssen. Konsens bestand auch darüber, dass bei der Betrachtung der künftigen gesellschaftlichen Entwicklungen bestimmte im Hinblick auf einzelne Entwicklungsfaktoren besonders positive und besonders negative Annahmen („best und worst cases“) einander gegenübergestellt werden sollten.

Zweifellos stellen die Vielzahl von Faktoren, die die Zukunftsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme und deren Finanzierung unmittelbar oder mittelbar beeinflussen,

eine besondere Herausforderung im Projekt dar. Der Wunsch der Landesregierung, sowohl die maßgeblichen sozialpolitischen Akteure, die insbesondere auch bei der Zusammensetzung des Beirats abgebildet wurden, als auch die interessierte Öffentlichkeit zu beteiligen, machte es erforderlich, die Komplexität derart zu reduzieren, dass die Öffentlichkeit dem Prozess einerseits folgen kann und andererseits keine Reduzierung auf allgemeine Wertungsfragen oder Grundhaltungen eintritt.

Die Befragung anhand der morphologischen Matrix erwies sich als wenig geeignet, was nicht zuletzt die geringe Zahl an Rückläufen zeigte. Dies mag auf der einen Seite an dem Umfang der Variablen und Ausprägungen gelegen haben, die jeweils im Hinblick auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit und dem Eintrittswunsch bewertet werden konnten. Ein weiteres Hindernis dürfte in der Zusammenfassung einzelner Entwicklungsfaktoren innerhalb derselben Variablen bestanden haben. Dies hatte zwar eine Reduzierung der Zahl der abgefragten Bewertungen bzw. Einschätzungen zur Folge, führte andererseits jedoch auch zu Kritik im Hinblick auf eine Vermengung von Faktoren, zwischen denen einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer keinen hinreichenden sachlichen Zusammenhang erkennen konnten.

Die Entwicklung der vier normativen Zukunftsszenarien war ein Versuch, einen Kompromiss zwischen der Beibehaltung der Vielzahl unterschiedlicher bedeutsamer gesellschaftlicher Entwicklungsfaktoren einerseits und einer Reduzierung des erforderlichen Bewertungsumfangs andererseits zu finden. Die Entscheidung, sich an der Wohlfahrtsregimetheorie von Esping-Andersen zu orientieren, ist im Hinblick auf die unterschiedlichen Wertvorstellungen sicherlich nachvollziehbar, weist aus Sicht der Landesregierung jedoch auch erhebliche Mängel auf.

Aus der Sicht der Landesregierung kann die genannte Regimetheorie von Esping-Andersen, die im Wesentlichen der Typologisierung moderner Sozialstaatsmodelle dient, nicht nachvollziehbar erklären, warum beispielsweise bei der künftigen Entwicklung der Geburtenrate, der Mortalität, des Bildungsniveaus der Bevölkerung oder der Wohnverhältnisse eine bestimmte Entwicklung einem der vier schon sozialpolitisch-konzeptionell ausgerichteten Zukunftsszenarien zugeordnet wurde. Angesichts dieser Schwierigkeit konnte es auch nicht überraschen, dass im Rahmen des Workshops am 13.09.2019 und der Gremiensitzungen mehrfach der Vorwurf der unzureichenden Nachvollziehbarkeit bzw. mangelnden Transparenz der einzelnen Zukunftsszenarien geäußert wurde. Es schien zumindest diskussionswürdig, warum einzelne Ausprägungen bestimmten Szenarien zugeordnet wurden. Der Auftragnehmer versicherte, dass die Zuordnung der einzelnen Ausprägungen auf entsprechen-



den wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen würde. Allerdings ließen die Ausarbeitungen des Auftragnehmers zur Entwicklung der Zukunftsszenarien an vielen Stellen konkrete wissenschaftliche Nachweise vermissen. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt bleibt die Frage unbeantwortet, warum bestimmte künftige Entwicklungen in den Bereichen Demografie und Digitalisierung bestimmten Sozialstaatsmodellen zugeordnet wurden.

Seitens der Landesregierung war und ist es wichtig, dass ein möglichst breiter Konsens darüber erzielt wird, welche künftigen gesellschaftlichen Entwicklung realistisch sind und welche Entwicklungen bzw. Änderungen sich die Menschen in Schleswig-Holstein wünschen. Aus diesem Befund können dann Ziele und Handlungsbedarfe im Hinblick auf Reformen bzw. Anpassungen der sozialen Sicherungssysteme entwickelt und darauf aufbauend konkrete Reformansätze diskutiert werden.

Im Ergebnis konnten die Zukunfts- und Reformszenarien durch die durchgeführten partizipativen Befragungen zwar nachgeschärft werden, allerdings konnte das Ziel, eine breite Legitimationsbasis für die Zukunftsvorstellungen der schleswig-holsteinischen Bevölkerung herzustellen, damit noch nicht erreicht werden.

Der unter 7.3 aufgeführte Workshop am 13.09.2019 diente schwerpunktmäßig nochmals der Diskussion und Vertiefung der Zukunftsszenarien. Insgesamt blieb jedoch offen, in welcher Form die Zukunftsszenarien im weiteren Verlauf überarbeitet und intensiviert werden sollen und welche Bedeutung ihnen im weiteren Verlauf des Projekts zukommt.

## **8 Dritter Projektabschnitt: Erfahrungsstudie**

In diesem Projektabschnitt geht es darum, Erfahrungen mit bestimmten Modellprojekten oder bereits durchgeführten Reformen zu analysieren und die Erkenntnisse im Wege eines fachlichen und politischen Austausches nutzbar zu machen. Der Auftragnehmer hat mit seinen Untersuchungen im europäischen Ausland im Sommer 2019 begonnen und der Landesregierung die ersten Ergebnisse und Erkenntnisse präsentiert:

### **8.1 Erfahrungsstudie Finnland**

Finnland führte von 2017 bis 2018 ein national angelegtes Experiment mit einem partiellen Grundeinkommen für randomisiert ausgewählte arbeitslos gemeldete Personen durch. In erster Linie sollte das Experiment zeigen, ob eine dahingehenden Reform die Integration in den Arbeitsmarkt verbessert. Das Grundeinkommensexperi-

ment entspricht keiner umfassenden Sozialpolitikreform in Finnland, sondern lediglich einer temporären und in Bezug auf den betroffenen Personenkreis eingeschränkten Änderung zu Testzwecken.

Dem Experiment lagen folgende Ziele zugrunde:

1. größere Anreize für Erwerbstätigkeit zu schaffen.
2. das Sozialsystem an den Wandel der Arbeitswelt anzupassen und
3. zu einem Abbau von Bürokratie und einer Vereinfachung des Sozialsystems als experimenteller Raum für eine Sozialpolitikreform beizutragen.

Negative Anreize wie bspw. durch hohe Transferenzugsraten (TER) oder bürokratische Hürden sollten entfallen. Die TER liegt im aktuellen System bei ca. 80 bis 100%. Dies bedeutet, dass Menschen, die auf einkommensabhängige Sozialleistungen wie bspw. Arbeitslosenunterstützung, Wohngeld oder Sozialhilfe angewiesen sind und einer bezahlten Arbeit nachgehen für jeden Euro Verdienst bis zu 1 € an Sozialleistungen weniger bekommen. Im Gegensatz dazu durften Bezieherinnen und Bezieher von Grundeinkommen dieses komplett behalten, wenn sie einer bezahlten Tätigkeit nachgingen, was einer TER von 0 % entsprechen und somit höhere Erwerbsanreize schafft.

Die wesentlichen Eckdaten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Laufzeit des Experiments: 2 Jahre (01.01.2017 – 31.12.2018)
- Ausführung: die Ausführung wurde der finnischen Sozialversicherungsbehörde Kela übertragen.
- Höhe: 560 € netto (entspricht in etwa einer minimalen Arbeitslosenhilfe), wobei die Schwelle für Armutgefährdung 2017 in Finnland bei 1 T€ lag.
- Zielgruppe: Menschen, die im Nov. 2016 bei der finnischen Sozialversicherungsanstalt Kela als Sozial- oder Arbeitslosenhilfeempfänger registriert und zwischen 25 und 58 Jahre alt waren.
- Budget: 20 Millionen Euro (inkl. wissenschaftlicher Begleitung)

Die Aufteilung erfolgte in eine Behandlungs- und eine Kontrollgruppe:

- Behandlungsgruppe: Festlegung mittels einfacher Zufallsstichprobe von 2.000 Personen.
- Die restliche Zielgruppe – alle rund 173.000 Personen, die im November 2016 als Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger registriert waren, die aber kein Grundeinkommen erhielten, bildeten die Kontrollgruppe für Vergleiche.

Im Ergebnis konnten keine Effekte auf die Erwerbstätigkeit durch das Grundeinkommen erzielt werden. Als Auffälligkeit wurde beschrieben, dass die Grundeinkommensbezieher im Unterschied zur Kontrollgruppe mehr darauf vertrauten, innerhalb der nächsten zwölf Monate eine Arbeit zu finden. Insbesondere das Vertrauen in die eigene Zukunft, die eigene finanzielle Situation und die eigenen Fähigkeiten war im Unterschied zur Kontrollgruppe bei den Grundeinkommensbeziehern deutlich ausgeprägter. Zudem wurde der von den Betroffenen wahrgenommene Bürokratieaufwand gesenkt.

Eine abschließende Bewertung war aufgrund der noch ausstehenden finalen Evaluierung noch nicht möglich.

## **8.2 Erfahrungsstudie Großbritannien**

In Großbritannien empfangen 2010 12 Millionen Haushalte im arbeitsfähigen Alter Leistungen und Steuervergünstigungen, wobei 35 % der Familien unter der Armutsgrenze verblieben, auch wenn ein Elternteil den Einstieg in den Arbeitsmarkt gefunden hatte. Dies wirkte sich gezwungenermaßen hemmend auf eine Arbeitsaufnahme aus.

Für das „Department of Work and Pensions“ (DWP) wurde die Lösung in der Umstrukturierung des Sozialstaats gesehen. 2012 wurde durch die „Welfare-Reform-Act“ ein umfassendes Reformprogramm zur Restrukturierung gestartet. Es sollte die Strukturen der einzelnen Kommunen ersetzen und ursprünglich bis 2017 im gesamten Land umgesetzt sein. Inzwischen geht man allerdings von einem vollständigen Umstieg erst bis Mitte 2024 aus.

Kernaspekt des Programms ist der „Universal Credit“ (UC), der zum Ziel hat, sechs bestehende, bedarfsorientierte Leistungen zusammenzuführen und das komplexe System zu vereinfachen, effizienter und für Leistungsempfänger nachvollziehbarer zu gestalten.

Die folgenden Leistungen wurden zusammengeführt und durch den UC ersetzt:

- allg. Grundsicherung (Income Support),
- einkommensbasierte Arbeitslosenversicherung (income-based Jobseeker`s Allowance),
- einkommensbasiertes Krankengeld (income-related Employment und Support Allowance),
- Wohngeld (Housing Benefit),

- Steuergutschrift für geringverdienende Eltern (Child Tax Credit) und
- Steuergutschrift für Geringverdiener (Working Tax Credit).

Die Administration übernahm das neu organisierte „Jobcentre plus“.

Die tatsächliche Höhe der Leistung berechnet sich durch die Anzahl der erwachsenen Personen und Kinder pro Haushalt sowie deren Erwerbsstatus, Gesundheitszustand, Wohnsituation etc. Die grundlegende Veränderung ist im Wesentlichen die Abwicklung über eine Behörde (ein Antrag, eine Auszahlung). Eine weitere Veränderung ist die Berechnung der Leistung auf Haushaltsbasis, nicht auf Basis der individuellen Person/en. Insoweit gibt es pro Haushalt auch nur eine/n Leistungsbezieher\*in, die/der die Leistung für alle im Haushalt lebenden anspruchsberechtigten Kinder oder Erwachsenen erhält.

Über ein Onlineportal erhalten Leistungsempfänger Einblick in ihre Daten und haben die Möglichkeit, mit der Behörde in Kontakt zu treten. Es können Bewerbungsunterlagen hochgeladen werden und der Stand aktuell laufender Bewerbungen mitgeteilt werden. Dadurch ist sowohl die Organisation für die Leistungsbezieher und zum anderen die Kontrolle der Behörde gegeben.

Voraussetzung für den Leistungsbezug ist ein Vertrag, der zwischen Antragsteller und Behörde geschlossen wird. Dieser regelt unter welchen Bedingungen der Leistungsbezug gewährt wird. Falls den vertraglichen Verpflichtungen nicht entsprochen wird, erfolgt die Kürzung der Leistung. Der Vertrag und die Selbstorganisation sollen gleichzeitig ein Arbeitsverhältnis simulieren und damit die Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt verbessern.

Die bisherigen Auswirkungen der Reformen wurden in Studien durchaus unterschiedlich wahrgenommen. Das DWP berichtet von einer verbesserten Arbeitsmarktintegration. So hätten seit Einführung 200.000 Personen einen Job finden können. Auch werde das Online-Portal von den Leistungsbeziehern als deutlich verständlicher wahrgenommen.

Die bisher größte Studie stammt aus einer Kooperation von sechs Universitäten in Großbritannien. Die Effekte der Reformen werden dort als sehr negativ beschrieben. Demnach sei die Arbeitsmarktintegration meist nur kurzzeitig oder bestehe aus unsicheren oder schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen. Die deutlich härteren Sanktionen führen zu erhöhtem Druck und finanziellen wie gesundheitlichen Einbußen. Verlierer seien v.a. die ohnehin schon benachteiligten Gruppen wie Obdachlose, Alleinerziehende und Kranke.

### 8.3 Erfahrungsstudie Italien

In den 1990er Jahren gab es erste Versuche zur Mindestabsicherung unter der Mitte-Links-Regierung (Romano Prodi). Nach der Krise in 2007/2008 wurden kleinere Maßnahmen zur Armutsbekämpfung für bestimmte Zielgruppen eingeführt, die aber nur geringfügig wirksam waren.

2017 wurde mit dem Inklusionseinkommen (Reddito de Inclusione) ein umfassendes Armutsbekämpfungsprogramm aufgelegt.

Darauf aufbauend entwickelt sich unter der populistischen Regierung aus Fünf-Sterne-Bewegung und Lega (01.05.2018 bis 05.09.2019) das italienische Bürgereinkommen. Das Armutsrisiko, das in Italien bereits vor der Finanz- und Staatsschuldenkrise hoch war, stieg in den Jahren 2008 und 2009 auf über 30 % und blieb auch auf diesem Niveau. Seit 2013 richtet sich die Bürgereinkommensidee vor allem an die fünf Millionen als relativ arm bezeichneten Menschen in Italien. Die Idee war, eine Art Mindesteinkommenssicherung zu schaffen.

Seit Ende April 2019 wird das Bürgereinkommen ausgezahlt und als grundlegende Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik definiert. Erst an zweiter Stelle steht die Bekämpfung der Armut, der Ungleichheit und der sozialen Ausgrenzung sowie das Recht auf Information, Bildung, Ausbildung und Kultur. Das Bürgereinkommen soll zudem zu einer Wiederbelebung des Arbeitsmarkts führen.

Anspruchsberechtigt sind Personen, die arbeitslos gemeldet sind und mindestens zehn Jahre in Italien gelebt haben, in den letzten zwei Jahren vor Antragsstellung dauerhaft. Ausgeschlossen sind wegen mafiösen und terroristischen Delikten Verurteilte.

Die maximale Anspruchshöhe liegt für alleinstehende Personen im Mietverhältnis bei 780 €, mit Eigenheim max. 500 € und für eine Familie mit zwei minderjährigen Kindern bei max. 1.180 € im Monat. Die Beträge setzen sich zusammen aus einem Grundbetrag zuzüglich Mietkostenzuschuss von max. 280 € pro Monat, unabhängig von der Familiengröße. Der Bezug des Bürgereinkommens hängt davon ab, dass alle volljährigen Mitglieder im ersten Monat nach Bewilligung der Leistung auf einer online Plattform eine Arbeitsvereinbarung abgeben, soweit sie nicht durch Betreuungspflichten, Behinderung etc. befreit sind. Mit der „Erklärung zur unmittelbaren Arbeitsbereitschaft“ willigt man zur Teilnahme an einem personalisierten Programm wie bspw. gemeinnützige Arbeiten, berufliche Qualifizierung etc. ein. Bei Verstößen drohen der Wegfall der Leistung und teilweise gestaffelte Sanktionen.

Eine Bedürftigkeitsprüfung regelt den Wert von Immobilienbesitz und Barvermögen. Eine 12-monatige Sperrzeit besteht für Personen, die ihr Arbeitsverhältnis selbst beendet haben. Regelverstöße, wie die Verweigerung an einer Maßnahme teilzunehmen, können mit vollständigem Leistungsentzug geahndet werden. Eine Freiheitsstrafe von bis zu 6 Jahren Haft riskiert, wer Falschangaben macht.

Anspruchsberechtigte erhalten anstelle einer Überweisung eine sogenannte „Debitkarte“, deren Guthaben nach 1 Monat verfällt, so dass keine Ansparung des Bürgereinkommens möglich ist. Das Bürgereinkommen wird max. bis zu 18 Monaten bewilligt, danach kann nach 1-monatiger Sperrfrist ein neuer Antrag gestellt werden. Voraussetzung für den Leistungsbezug ist eine schriftliche Erklärung über die Arbeitsbereitschaft. Offenbar ist die Zahl der begünstigten Haushalte auf 1,25 Mio. begrenzt, da das Programm die proklamierten Kosten erheblich übersteigt.

Zuständig für die Implementierung und das Monitoring ist das italienische Arbeits- und Sozialministerium. Jährlich soll von dort ein Bericht zur Umsetzung vorgelegt werden. Die Evaluierung in Form einer wissenschaftlichen Forschung ist gesetzlich geregelt und wird durch das Ministerium, nationale Arbeitsagentur und nationale Forschungsinstitut u.a. sichergestellt.

Die Bewertungen der bisher befragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gehen auseinander. So werde durch das Verbot Bürgergeld anzusparen, die persönliche Handlungsautonomie stark eingeschränkt. Dabei werden Mehrbedarfe und die Leistungspause nach 18 Monaten nicht berücksichtigt.

Die Zumutbarkeitskriterien wurden deutlich verschärft. So sind bspw. die zumutbare Entfernung zum Arbeitsweg im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit auf 100 km und im zweiten Jahr auf 250 km erhöht (vorher waren es 50 km im ersten und 80 km im zweiten Jahr). Hier lautet die Kritik, dass das Bürgergeld temporär für die anfallenden Reisekosten eingesetzt werden müsse. Zudem sei die Zumutbarkeitsregel wenig familienfreundlich.

#### **8.4 Auswertung**

Von Interesse für den Arbeitsauftrag des Zukunftslabors ist die Beantwortung der Frage, welche Schlussfolgerungen aus diesen Erkenntnissen für die Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland gezogen werden. Motivation für die Aufnahme dieser vergleichenden Betrachtung mit ausländischen Modellen bzw. Leistungssysteme in die Leistungsbeschreibung war es, positive Ansätze in die Re-

formüberlegungen zu integrieren und Fehlanreize bzw. Fehlentwicklungen zu vermeiden. Eine derartige Auswertung durch den Auftragnehmer liegt nicht vor. Die Arbeiten im Rahmen dieses Abschnitts sind noch nicht abgeschlossen.

## **9 Vierter Projektabschnitt: Entwicklung von Reformszenarien**

Im Rahmen dieser Projektphase hat der Auftragnehmer vier unterschiedliche Reformszenarien entwickelt, wobei ausgehend von der Leistungsbeschreibung die drei Kategorien bzw. Grundausrichtungen Bürgergeld, Grundeinkommen und Weiterentwicklung der bestehenden sozialen Sicherungssysteme berücksichtigt wurden. Ergänzt wurde die Bürgerversicherung nach dem Vorbild der Schweizer Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) als viertes Reformszenario. Zu diesen vier Reformszenarien<sup>8</sup> erstellte der Auftragnehmer sogenannter „FactSheets“ (vgl. Anlage 2), anhand derer die Reformansätze in die Delphi-Befragung einfließen und im Rahmen des Workshops am 13.09.2020 diskutiert wurden.

Im Folgenden wird auf die einzelnen Reformszenarien näher eingegangen (vgl. 9.1 – 9.4) sowie auf die online Delphi-Befragung zu den Reformszenarien. Der Auftragnehmer hat die Reformszenarien mit dem DIW und weiteren Mitgliedern des Forscherteams in mehreren Workshops überarbeitet.

### **9.1 Reformszenario 1: Bürgergeld (mit Bürgerpauschale)**

Das Bürgergeld in Form einer negativen Einkommenssteuer dient vor allem der Unterstützung der Arbeitsmarkt- und Leistungsmotivation. Bei der Negativsteuer wird ein Einkommen, das unterhalb einer bestimmten Grenze liegt, durch staatliche Zuschüsse auf einen festgelegten Betrag aufgestockt. Die Finanzierung erfolgt nicht über das Sozialversicherungssystem, sondern über Steuereinnahmen. Die Aufstockung auf ein gewisses Mindestniveau soll Arbeitsanreize schaffen und den Einstieg in den Arbeitsmarkt auch über Teilzeit oder weniger gut bezahlte Jobs erleichtern. Die Bürgerpauschale für Gesundheit und Pflege dient der Förderung des Wettbewerbs zwischen gesetzlichen und privaten Kranken- und Pflegekassen.

### **9.2 Reformszenario 2: Grundeinkommen (mit steuerfinanziertem Gesundheits- und Pflegesystem)**

Das Grundeinkommen in Form einer Sozialdividende steht jeder/jedem legalen Einwohner/in monatlich zu und unterliegt der Einkommenssteuer- und Sozialversicherungsbeitragspflicht. Das Grundeinkommen wird ex ante ausgezahlt, also vor der

---

<sup>8</sup> Stand 12.12.2019.

Verrechnung mit dem Einkommen. Allerdings handelt es sich hier nicht um eine klassische Version des Grundeinkommens. Dieses wird wie ein Einkommen angesehen, es wird also versteuert und verbeitragt wie Einkommen aus abhängiger Beschäftigung. Durch einen Steuerfreibetrag sollen Personen mit einem geringen oder keinem Einkommen stärker als besserverdienende Personen profitieren.

Gesundheits- und Pflegesystem werden vollständig aus Steuermitteln finanziert.

### **9.3 Reformszenario 3: Sozialversicherung (mit Grundsicherung bzw. Garantiesicherung)**

Hierbei handelt es sich um eine beitragsfinanziert, lebensstandardsichernde Sozialversicherung mit „Sockelung“ durch bedarfsorientierte Grundsicherung (Garantiesicherung). Das Szenario baut auf dem aktuellen Sozialversicherungssystem in Deutschland auf und nimmt nur kleine Änderungen vor. So soll es im aktuellen Modell eine etwas höhere Grundsicherung geben und auf Sanktionen in Zusammenhang mit der Arbeitsbereitschaft verzichtet werden.

Die Gesundheits- und Pflegeversicherung bleiben wie bisher (gesetzliche und private Krankenversicherung sowie Beihilfe).

### **9.4 Reformszenario 4: Bürgerversicherung (mit Grundeinkommensversicherung)**

Hierbei handelt es sich um eine Grundeinkommensversicherung nach dem Modell der Schweizer Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) in allen Risikolagen für Geldleistungen (Alter, Arbeitslosigkeit, Elternschaft, Krankheit, Behinderung, Ausbildung) und für den Risikobereich Gesundheit und Pflege. Zugrunde liegt hier eine Sozialsteuer, die von allen Personen in gleichem Maße ohne Beitragsbemessungsgrenze gezahlt werden muss. Auch Einkommen aus Vermögen werden mit der Sozialsteuer belegt. Es existieren keine Unterschiede zwischen verschiedenen Berufsgruppen wie im Sozialversicherungssystem. Leistungen erhalten nur Personen, die einen Bedarf nachweisen können. Wenn dieser nicht nachgewiesen werden kann, können Leistungen in Form eines partiellen Grundeinkommens ähnlich der BaföG-Regelung (50 % Zuschuss, 50 % Darlehen) in Anspruch genommen werden. Die Hälfte der Leistung müsste wieder zurückgezahlt werden.

Grundsätzlich wird in allen Modellen davon ausgegangen, dass arbeitsmarktbezogene Sanktionen entfallen.



### **9.5 Online Delphi-Befragung zu den Reformszenarien**

Im September 2019 wurde die Delphi-Befragung zu den Zukunfts- und Reformszenarien vom Auftragnehmer online gestellt.

In Anlehnung an die Befragungen zu den Zukunftsszenarien sollte die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu jedem der vier Reformszenarien abstimmen, für wie wahrscheinlich und wie wünschenswert sie die im Szenario beschriebene Entwicklung halten.

Bei allen Reformszenarien haben sich die insgesamt 234 Befragten am häufigsten für die neutrale Antwortkategorie entschieden. Im Vergleich wurde das Reformszenario 3 „Sozialversicherung (mit Grundsicherung bzw. Garantiesicherung)“ als am wahrscheinlichsten bewertet. Möglicherweise wurde das Szenario hinsichtlich seiner Wahrscheinlichkeit präferiert, weil es sich am deutlichsten an der aktuellen Situation orientiert und nur leichte Veränderungen beinhaltet. Es wurde gleichzeitig aber auch als am wenigsten wünschenswert deklariert.

Hinsichtlich der Wünschbarkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer galten das Reformszenario 2 und 4 insgesamt als wünschenswerter als die beiden anderen Szenarien. Das Reformszenario 4 wurde insgesamt am häufigsten als wünschenswert erachtet. Unter den Befragten mit Wohnsitz in Schleswig-Holstein wird das Reformszenario 3 als etwas wünschenswerter bewertet. Als wahrscheinlicher werden die Reformszenarien 3 und 4 eingeschätzt.

### **9.6 Bewertung**

Erwartungsgemäß stellt die Festlegung der konkreten Determinanten eine besondere Herausforderung im gesamten Prozess dar. Dabei spielen nicht nur Fragen nach der Höhe eines angemessenen Sicherungsniveaus und die Abhängigkeit von einer Bedürftigkeit der Leistungsempfänger eine Rolle. Daneben müssen viele Querverbindungen zum bestehenden Sozial- und Steuerrecht betrachtet werden. Aus diesem Grund wurde bereits in der Leistungsbeschreibung und im Angebot eine ausführliche Vertiefungsphase vorgesehen, in der die Vielzahl von zu erwartenden speziellen Fragestellungen identifiziert, diskutiert und beantwortet werden sollte.

Der Fokus der Reformszenarien lag bislang auf Modellen zur Gewährung von Geldleistungen zur Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts. Schließlich wurde vermehrt diskutiert, inwieweit auch die Leistungen im Bereich des Gesundheitswesens und der Pflege einbezogen werden können. Hier wird zu prüfen sein, ob sich

die im Gesundheitssystem diskutierten unterschiedlichen Finanzierungsmodelle widerspruchsfrei in die entwickelten Reformszenarien integrieren lassen. Auch sind arbeitsmarktbezogene Instrumente nicht von vorneherein auszuschließen.

## **10 Fünfter Projektabschnitt: Vertiefung ausgewählter Reformszenarien und Folgenabschätzung**

Wie unter Abschnitt 5 bereits ausgeführt, sieht die Planung vor, dass in dieser Projektphase die festgelegten Reformszenarien einer vertieften Betrachtung und Bewertung sowie einer ökonomischen Folgeabschätzung durch das DIW unterzogen werden. Hierzu hat es im Kreise der Auftragnehmer bereits einige vorbereitende interne Workshops gegeben. Mit den konkreten Untersuchungen und Bewertungen wurde jedoch erst jüngst begonnen, sodass an dieser Stelle hierzu keine vertieften Aussagen gemacht werden können.

## **11 Fazit**

Seit der Vergabe des öffentlichen Auftrags im Dezember 2018 wurden durch den Auftragnehmer in Zusammenarbeit mit den Gremien eine Reihe konkreter Ergebnisse bzw. Erkenntnisse erarbeitet. Durch die verschiedenen Beteiligungsformate wurde stets ein besonderes Augenmerk daraufgelegt, die maßgeblichen Akteure sowie die interessierte Öffentlichkeit in Schleswig-Holstein in diesen Prozess einzubeziehen.

Es soll jedoch auch nicht verkannt werden, dass Umfang und Komplexität der sozialen Sicherungssysteme als Untersuchungsgegenstand des Zukunftslabors im Hinblick auf eine größtmögliche Partizipation Herausforderungen mit sich bringen. Es haben auch nicht alle Ansätze den erhofften Zuspruch in Form einer großen Beteiligung durch die Gremien und die Öffentlichkeit gefunden.

In den letzten Wochen und Monaten sind zunehmend unterschiedliche Vorstellungen über die Inhalte und Methoden zwischen den Vertragspartnern aufgetreten. Dies hat die Landesregierung dazu bewogen, sich vom ISÖ als bisherigen wissenschaftlichen Projektkoordinator des Zukunftslabors zu trennen. Das bedeutet aber nicht, dass das Zukunftslabor dadurch gänzlich in Frage gestellt wird. Der Auftragnehmer, der das Projekt wissenschaftlich begleitete und koordinierte, ist nicht gleichzusetzen mit dem Zukunftslabor. Die Frage der Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an den Arbeitsmarkt von morgen, der maßgeblich durch Demografie und Digitalisierung beein-

flusst werden wird, bleibt die zentrale sozial- und arbeitsmarktpolitische Herausforderung. Die notwendige Weichenstellung in diesen Systemen wird in den kommenden Jahrzehnten maßgeblich Phänomene wie Altersarmut, flexibles und materiell gesicherte Erwerbsbiographien, Vereinbarkeit von Familie und Beruf wie auch die Wertschöpfungspotentiale unserer Volkswirtschaft beeinflussen. Daher bleibt die Zielsetzung des Zukunftslabors richtig und sollte auch unabhängig von einzelnen Dienstleistern grundsätzlich weiterverfolgt werden.