

ISÖ-Text 2020-1

Zukunftslabor Schleswig-Holstein

Zukunftsszenarien und Reformszenarien

#ZLabSH

Zukunftslabor Schleswig-Holstein



Michael Opielka und Sophie Peter

Unter Mitarbeit von Kathrin Ehmann und Timo Hutflesz

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet unter <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 ISÖ – Institut für Sozialökologie gemeinnützige GmbH

Herstellung und Verlag:

BoD – Books on Demand, Norderstedt

ISBN: 978-3-75046-985-3

ISÖ-Text 2020-1

Zukunftslabor Schleswig-Holstein

Zukunftsszenarien und Reformszenarien

Michael Opielka und Sophie Peter

Unter Mitarbeit von Kathrin Ehmann und Timo Hutflesz

Siegburg, Februar 2020

ISÖ - Institut für Sozialökologie gemeinnützige GmbH

Ringstraße 8, 53721 Siegburg

Tel.: +49 (0) 2241 1457073, Fax: +49 (0) 2241 1457039, E-Mail: info@isoe.org, Web: www.isoe.org

Coverabbildung: ISÖ (Entwurf Tobias Battenberg, Designbüro Köln)

Der Anhang dieser Studie ist aus Umfangsgründen in einem eigenständigen Dokument online unter <https://www.isoe.org/veroeffentlichungen/isoe-text/> verfügbar. Er enthält Texte und Übersichten zum Forschungsablauf, eine Synopse zur Entwicklung der Zukunfts- und Reformszenarien, eine Dokumentation zum Pretest sowie detaillierte Auswertungen des Online-Delphi und den ausführlichen Online-Fragebogen.

Die „Wissenschaftliche Begleitung und Koordinierung des Projektes ‚Zukunftslabor Schleswig-Holstein‘“ wird gefördert durch das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren Schleswig-Holstein (Vergabenummer: ZB-80-18-0910000-4121. 7). Die vorliegende Studie wurde darüber hinaus aus Eigenmitteln des ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH unterstützt.

Weitere Informationen zum Zukunftslabor finden sie auf der Homepage des ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH:

<http://www.zlabsh.de>

Inhalt

Kurzfassung – Policy Brief	5
1 Einleitung	13
1.1 Gesellschaftliche Wahrnehmung von Zukunft	15
1.2 Aktualisierte Arbeitsplanung Zukunftslabor	18
1.3 Das Zukunftslabor als Beitrag zur Nachhaltigkeit	25
2 Methodische Grundlagen des Zukunftslabors	27
2.1 Methoden der Zukunftsforschung im Überblick	28
2.2 Methoden der Zukunftsforschung im Zukunftslabor	30
2.3 Methoden der Sozialpolitikforschung	33
2.4 Varianten der Szenarioentwicklung	40
3 Zukunftsszenarien	51
3.1 Hintergrund und Hinführung	51
3.2 Vier normative Zukunftsszenarien	60
3.3 Überarbeitung und Bewertung durch Delphi-Befragung und Ergebnisse	76
3.4 Diskussion und Einrahmung in die Nachhaltigkeitsdebatte	88
4 Erfahrungsstudien	94
4.1 Feldexperimente im Zukunftslabor	94
4.2 Finnland	95
4.3 Großbritannien	122
4.4 Italien	128
4.5 Erkenntnisgewinn für das Zukunftslabor	137
5 Reformszenarien	140
5.1 Hintergrund und Hinführung	142
5.2 Reformszenarien: FactSheets	147
5.3 Typologisierung der Reformszenarien	159
5.4 Auswertung Reformszenarien Online-Delphi Welle 1	161
5.5 Diskussion	165
6 Diskussion und Ausblick	173
6.1 Auswertung Delphi Welle 2	173
6.2 Die Einstellungen zu Zukunftsszenarien und Reformszenarien	186
6.3 Repräsentative Studien zu demographischer Entwicklung, Digitalisierung und Sozialstaat	194
6.4 Zusammenfassung und Ausblick des Zukunftslabors	219
7 Literaturverzeichnis	222
8 Autorinnen und Autoren	230

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Erlebte ungerechte Verteilung	16
Abbildung 2: Erwartungen an den Staat	17
Abbildung 3: Ablaufplanung Zukunftslabor Schleswig-Holstein	18
Abbildung 4: Arbeitsplanung Wissenschaftliche Begleitung und Koordinierung Zukunftslabor	24
Abbildung 5: Zustimmung zu Verteilungsprinzipien in Prozent.....	37
Abbildung 6: Unterstützung Grundeinkommen im European Social Survey (ESS) 2016/8	38
Abbildung 7: Einstellung zum Grundeinkommen in Deutschland von 2016 bis 2019 (in %).....	39
Abbildung 8: Bewertung der Szenarien 1-4 in ZASH2045.....	43
Abbildung 9: Grundszenarien Projekt D2030.....	45
Abbildung 10: Acht Zukunftsszenarien im Projekt D2030	46
Abbildung 11: Prozessbeschreibung Zukunftsprojekt Bertelsmann.....	49
Abbildung 12: Öffentlichkeitsstrategie des Zukunftslabors	52
Abbildung 13: Drei Schlüsselfaktoren mit 16 Variablen aus Literaturstudie	54
Abbildung 14: Drei Schritte zur Erarbeitung der Zukunftsszenarien	55
Abbildung 15: Voting-Beispiel anhand der Morphologischen Matrix	56
Abbildung 16: Vier Grundtypen der Sozialpolitik zur Orientierung der Zukunftsszenarien	60
Abbildung 17: Zwölf zentrale wissenschaftliche Qualitätskriterien	69
Abbildung 18: Sozio-demographische Merkmale des Online-Delphi Welle 1	80
Abbildung 19: Wie wünschenswert sind für Sie die Zukunftsszenarien 1-4?.....	83
Abbildung 20: Wie wahrscheinlich sind für Sie die Zukunftsszenarien 1-4?.....	84
Abbildung 21: Wie wünschenswert sind für Sie die Zukunftsszenarien 1-4? (Ländervergleich)	85
Abbildung 22: Wie wahrscheinlich sind für Sie die Zukunftsszenarien 1-4? (Ländervergleich)	86
Abbildung 23: Die 17 globalen Nachhaltigkeitsziele.....	88
Abbildung 24: Die 17 Nachhaltigkeitsziele ökonomische, soziale und ökologische Aspekten	90
Abbildung 25: Zuordnung der Nachhaltigkeitsziele pro Schlüsselfaktor im Zukunftslabor.....	91
Abbildung 26: Interaktionsnetzwerk der 17 Nachhaltigkeitsziele	92
Abbildung 27: Zeitrahmen Evaluationsstudie zum Grundeinkommensexperiment Finnland	113
Abbildung 28: Vertrauen in andere Personen, das Rechtssystem und in Politiker.....	117
Abbildung 29: Niedrige zukünftige Nettoersatzraten in Deutschland (in %).....	146
Abbildung 30: Reformszenarien (Einkommenssicherung) und mögliche Mischtypen.....	160
Abbildung 31: Wie wünschenswert sind für Sie die Reformszenarien 1-4?.....	161
Abbildung 32: Wie wahrscheinlich sind für Sie die Reformszenarien 1-4?	162
Abbildung 33: Wie wünschenswert sind für Sie die Reformszenarien 1-4? (Ländervergleich)	163
Abbildung 34: Wie wahrscheinlich sind für Sie die Reformszenarien 1-4? (Ländervergleich)	164
Abbildung 35: Demographie Merkmale des Online-Delphi Welle 2	174
Abbildung 36: Wie wünschenswert/wahrscheinlich sind für Sie die Zukunftsszenarien 1-4?	187
Abbildung 37: Wie wünschenswert/wahrscheinlich sind für Sie die Reformszenarien 1-4?....	188
Abbildung 38: Geordnete logistische Regression Zukunftsszenarien 1-4 wünschenswert	191
Abbildung 39: Geordnete logistische Regression Reformszenarien 1-4 wünschenswert.....	192
Abbildung 40: Geordnete logistische Regression Zukunftsszenarien 1-4 wahrscheinlich	193

Abbildung 41: Geordnete logistische Regression Reformszenarien 1-4 wahrscheinlich	193
Abbildung 42: Bewertung des zukünftigen Rückgangs des Anteils der unter 20-Jährigen.....	196
Abbildung 43: Bewertung des Wandels der Lebensformen und der Familie	197
Abbildung 44: Rangfolge möglicher Maßnahmen der Familienpolitik	198
Abbildung 45: Von Frauen bevorzugte Form des Vereinbarens von Familie und Beruf	199
Abbildung 46: Rangfolge der Maßnahmen zur Sicherung der Finanzierung des Rentensystems	200
Abbildung 47: Zustimmung zu Aussagen zur Pflege von älteren Menschen	201
Abbildung 48: Ab wann sollten Migranten Sozialleistungen erhalten?	202
Abbildung 49: Denken Sie die Digitalisierung bietet mehr Möglichkeiten oder Risiken für ihr Land, Unternehmen oder Job?	203
Abbildung 50: Denken Sie die Digitalisierung bietet mehr Möglichkeiten oder Risiken für ihr Land, Unternehmen oder Job? (Ländervergleich)	204
Abbildung 51: Möglichkeiten der Digitalisierung	205
Abbildung 52: Risiken der Digitalisierung	206
Abbildung 53: Sehen sich die Deutschen als Gewinner oder Verlierer der Digitalisierung?	207
Abbildung 54: Wird die Digitalisierung zu mehr Ungleichheit führen?	208
Abbildung 55: Sollten die Ausgaben für Fort- und Weiterbildung steigen?	209
Abbildung 56: Wie viel sollte der Staat zukünftig in den folgenden Bereichen ausgeben?	210
Abbildung 57: Gesellschaft ist fair, wenn Armen und Bedürftigen geholfen wird, egal wie viel sie zurückgeben können	211
Abbildung 58: Sozialleistungen bekämpfen Armut	211
Abbildung 59: Gesellschaft ist fair, wenn hart arbeitende Menschen mehr verdienen	212
Abbildung 60: Gesellschaft ist fair, wenn Einkommen gleichmäßig verteilt sind	213
Abbildung 61: Regierung sollte Einkommensdifferenzen verringern	214
Abbildung 62: Sozialausgaben sorgen für weniger Ungleichheit	215
Abbildung 63: Sozialausgaben belasten die Wirtschaft zu stark	216
Abbildung 64: Unterstützung nur für finanziell schwächste Gruppe	217
Abbildung 65: Unterstützung Grundeinkommen	218
Abbildung 66: Unterstützung EU-weites Sozialsystem	218
Abbildung 67: Sollen Reformen vor ihrer Einführung im kleineren Rahmen getestet werden?	219

Kurzfassung – Policy Brief

Die Methoden der Zukunftsforschung wurden im Zukunftslabor Schleswig-Holstein erstmals in der Sozialpolitikforschung eingesetzt. Damit sollte einer dreifachen Herausforderung begegnet werden: Erstens, der außerordentlichen Komplexität des Auftrages, ein umfassendes Bild einer langfristigen Gesamtreform der Sozialen Sicherung in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung von Grundeinkommen und Bürgergeld zu entwickeln; zweitens, der Komplexitätsreduzierung der Zukunftsprojektion, indem Demographie und Digitalisierung als zentrale Schlüsselfaktoren (Megatrends) gedacht wurden, was beide Schlüsselfaktoren wiederum sehr komplex werden lässt; und drittens der Verknüpfung von inter- und transdisziplinärem zu transformativem Wissen, also der Einbeziehung von sozialwissenschaftlicher, ökonomischer und juristischer Kompetenz (interdisziplinär) mit intensivem Praxisaustausch (transdisziplinär) und dem Ziel der Veränderung der Sozialpolitik (transformativ).

Die vorliegende zweite Studie der Wissenschaftlichen Begleitung und Koordinierung des Zukunftslabors Schleswig-Holstein umfasst die Arbeitsphasen zwischen Veröffentlichung der Literaturstudie zu den Auswirkungen von Demographie und Digitalisierung auf den Sozialstaat (ISÖ-Text 2019-1) Ende April 2019 und dem Beginn der Folgenabschätzung der Reformszenarien durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Von Projektbeginn im Dezember 2018 an kooperierte das Forschungsteam des ISÖ – Institut für Sozialökologie unter Leitung von Prof. Dr. Michael Opielka kontinuierlich und eng mit den Forschungspartnern des DIW, Dr. Stefan Bach, Hermann Buslei und Prof. Dr. Peter Haan, sowie mit Prof. Dr. Alexander Spermann und Dr. Bruno Kaltenborn. **Projektziel ist, einen oder mehrere wissenschaftlich begründete Reformvorschläge für die Zukunftsfähigkeit des deutschen Sozialstaats vorzulegen.** Diese Reformvorschläge sollen neben einer immanenten Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme auch die Reformideen Bürgergeld und Grundeinkommen berücksichtigen. Im erweiterten Forschungsteam wurden zwischen Januar und Oktober 2019 vier ganztägige Workshops durchgeführt, um die zu entwickelnden Reformszenarien so vollständig und konsistent wie möglich zu gestalten.

Zukunftsszenarien

Der Forschungsauftrag beinhaltet, diese Reformszenarien auf Szenarien der künftigen Entwicklung Deutschlands zu beziehen und dabei insbesondere die Herausforderungen von Demographie und Digitalisierung zu berücksichtigen. Aufbauend auf den Ergebnissen der Literaturanalyse und unter Nutzung der Methoden der partizipativen Zukunftsforschung entwickelte das ISÖ vier Zukunftsszenarien zu den Schlüsselfaktoren (= Megatrends) Demographie und Digitalisierung. Um eine ganzheitliche Perspektive und Reflexion auf den Sozialstaat diskutieren zu können wurde dieser ebenfalls als Schlüsselfaktor in die Analyse aufgenommen. Die Reformszenarien für den Sozialstaat sollen eine Antwort auf die vier Zukunftsszenarien geben:

Zukunftsszenario 1: „Markt und Eigeninitiative“

Zukunftsszenario 2: „Starker Staat“

Zukunftsszenario 3: „Gemeinschaft zählt“

Zukunftsszenario 4: „Teilhabe für alle“

Die Konstruktion dieser vier Zukunftsszenarien erfolgte methodisch in mehreren aufeinander aufbauenden Stufen: in der ersten Stufe wurden die Ergebnisse der Literaturstudie und weiterer Literaturrecherchen in eine sogenannte „Morphologische Matrix“ integriert, die die Schlüsselfaktoren Demographie, Digitalisierung und Sozialstaat in Variablen und Indikatoren aufgliedert und diesen Indikatoren jeweils verschiedene empirisch mögliche Ausprägungen zuordnet. Mittels einer elektronisch gestützten Befragung konnte zwischen Juni und August 2019 eine erste Überprüfung und Überarbeitung der entwickelten Variablen und Indikatoren vorgenommen werden.

In einem zweiten Schritt entschied sich das ISÖ zur Konstruktion von vier normativen Zukunftsszenarien auf Grundlage der Morphologischen Matrix und mit theoretischer Verankerung in der zuerst von Gøsta Esping-Andersen entwickelten Wohlfahrtsregimetheorie. Sie bietet einen ganzheitlichen, kulturanalytischen Blick auf unterschiedliche sozialstaatliche Entwicklungsoptionen. Ihr zufolge sind unterschiedliche Pfadentwicklungen der Sozialpolitik abhängig von Entscheidungen über Institutionen und kulturelle Normative.

Im dritten Schritt wurden die im Forschungsteam entwickelten Entwürfe für die vier Zukunftsszenarien einer mehrstufigen Delphi-Befragung unterzogen, um ExpertInnenmeinungen zu sammeln und zu vergleichen: zunächst wurden die Entwürfe der Zukunftsszenarien und der parallel entwickelten Reformszenarien am 13.9.2019 in einem Zukunftsworkshop mit den Mitgliedern von IMAG (Interministerielle Arbeitsgruppe) und Beirat diskutiert. Die danach überarbeiteten Ergebnisse wurden in zwei Online-Delphi-Wellen einer breiteren Fachöffentlichkeit zur Diskussion gestellt und validiert. Die Ergebnisse beider Wellen des Online-Delphi finden sich in der vorliegenden Studie, ebenso der finale Stand der Zukunftsszenarien.

Reformszenarien

Zur Einhaltung der Konsistenz stellte auch bei der Entwicklung der Reformszenarien die Theorie der Wohlfahrtsregime den gedanklich-analytischen Rahmen, um alle denkbaren und prinzipiell möglichen Reformszenarien einzuschließen. So sollten grundlegende Reformstrategien der Sozialpolitik unter Einschluss aller Systeme der Sozialen Sicherung reflektiert und dabei insbesondere die Optionen Bürgergeld und Grundeinkommen berücksichtigt werden. Bei der Entwicklung der Reformszenarien erfolgte daher zunächst eine Konzentration auf Geldleistungssysteme. Reformen für den Dienstleistungsbereich Gesundheit, Pflege, Jugend-, Alten- oder Eingliederungshilfe wurden anfänglich nur am Rande reflektiert. Im Gespräch zwischen Sozialministerium, Beirat und der Wissenschaftlichen Koordination wurde nach Abschluss des Online-Delphi schließlich entschieden, auch die Reformoptionen für die Gesundheits- und Pflegesicherung in die Reformszenarien aufzunehmen. Zugleich mussten die Reformszenarien in ihren Parametern so konstruiert werden, dass sie sich für eine Folgenabschätzung durch eine mikroökonomische Simulation des DIW eignen.

Folgende vier Reformszenarien werden in dieser Studie vorgestellt und diskutiert:

Reformszenario 1: „Bürgergeld (mit Bürgerprämie)“

Reformszenario 2: „Grundeinkommen (mit steuerfinanziertem Gesundheits-/Pflegesystem)“

Reformszenario 3: „Sozialversicherung (mit Grund- bzw. Garantiesicherung)“

Reformszenario 4: „Bürgerversicherung (mit Grundeinkommensversicherung)“

Zukunftsszenarien und Reformszenarien stehen eher in einem normativen als in einem kausalen oder zwingend institutionellen Zusammenhang. Die normative Orientierung darf dabei nicht mit einer parteipolitischen Zuordnung verwechselt werden. Parteien und insbesondere Volksparteien kombinieren in der Regel mehrere Normative.

Erfahrungsstudie

Als drittes bedeutendes Element des Zukunftslabors werden in dieser Studie erste Ergebnisse der Erfahrungsstudie zu internationalen Erfahrungen mit Reformmodellen zu Bürgergeld, Grundeinkommen und vergleichbaren Maßnahmen vorgestellt. Zur Konkretisierung der Leistungsbeschreibung: „Zusammenstellung der Erfahrungen im In- und im europäischen Ausland (privates Projekt in Berlin/öffentliche Projekte in den Niederlanden, in Finnland, in der Schweiz)“ entschied das ISÖ, auch hier unter Berücksichtigung der Wohlfahrtsregimetheorie und bereits in der ersten Projektveröffentlichung diskutiert (ISÖ-Text 2019-1, S. 16f., v.a. S. 18), drei laufende, auch empirisch begleitete Experimente genauer zu analysieren: das Grundeinkommensexperiment in Finnland, die Erfahrungen mit dem „Universal Credit“ in Großbritannien und das „Bürgerincome“ (Reddito di Cittadinanza) in Italien. Vorgesehen ist zudem ein historisch-systematischer Überblick zu Grundeinkommensexperimenten.

Im abschließenden Kapitel werden ausgewählte inhaltliche Rückmeldungen aus der zweiten Online-Delphi-Welle diskutiert, die empirischen Befunde der Erhebung über die Einstellungen zu den Zukunfts- und Reformszenarien vertieft analysiert und verglichen, eine Zwischenbilanz des Zukunftslabors gezogen und ein Ausblick auf den weiteren Arbeitsprozess im Zukunftslabor gegeben.

Zusammengefasst kombiniert das Zukunftslabor somit zwei Anliegen: es verknüpft mit den Methoden der Zukunftsforschung vier grundlegende Zukunftsszenarien mit einer Gesamtschau der Sozialpolitik und es analysiert vier ebenfalls grundlegende Reformszenarien der Einkommenssicherung sowie der Gesundheits- und Pflegesicherung. Dabei werden sowohl die Reformideen Bürgergeld und Grundeinkommen wie eine Weiterentwicklung des Sozialversicherungssystems untersucht und mit ausgewählten internationalen Modellen verglichen. Die vorliegende Studie „Zukunftsszenarien und Reformszenarien“ beschreibt und analysiert die Entwicklung der vier Zukunftsszenarien des Zukunftslabors,

den Einsatz einer Online-Delphi-Erhebung und diskutiert deren Ergebnisse auch im Vergleich mit repräsentativen Befunden aus der Sozialforschung. Im Zentrum steht die Entwicklung von vier Reformszenarien der Sozialen Sicherung, die Einkommenssicherung und Kranken-/Pflegeversicherung verknüpfen: Bürgergeld und Bürgerprämie (Kopfpauschale), Grundeinkommen und steuerfinanziertes Gesundheitssystem, die Weiterentwicklung des bestehenden Sozialversicherungssystems mit einer Grundsicherung sowie dessen Reform in Richtung einer umfassenden Bürgerversicherung.

Tabelle: Zusammenfassung des methodischen Aufbaus und Begründung

Methode	Ziel	Ergebnis
1. Literaturstudie: Demographie und Digitalisierung	Bezug der Reformszenarien auf die künftige Entwicklung Deutschlands, insbesondere die Berücksichtigenden der Herausforderungen von Demographie und Digitalisierung.	Eine detaillierte Analyse der Megatrends/Schlüsselfaktoren Demographie und Digitalisierung in ihrer Relevanz für den Schlüsselfaktor Sozialstaat. Jedoch fehlt deren Verknüpfung sowie die Szenarienbildung.
2. Zukunftsszenarien	Herausarbeitung möglicher und wünschenswerter Zukünfte durch einen partizipativen Methodenmix. Ziel ist die Entwicklung von Zukunftsszenarien, die die Grundlage der Diskussion über Präferenzen möglicher Reformen bilden.	Vier Zukunftsszenarien: Zukunftsszenario 1: „Markt und Eigeninitiative“ Zukunftsszenario 2: „Starker Staat“ Zukunftsszenario 3: „Gemeinschaft zählt“ Zukunftsszenario 4: „Teilhabe für alle“
Morphologische Matrix	1. Identifikation von Variablen zu den Schlüsselfaktoren auf Basis der Literaturstudie zur systematischen Erstellung von Zukunftsszenarien. 2. Mögliche Entwicklungen pro Variable auf Basis der Ergebnisse der Literaturstudie.	1. Für die drei Schlüsselfaktoren wurden 16 Variablen identifiziert. 2. Fünf Entwicklungsmöglichkeiten pro Variable.
(Zukunftswerkstatt)	(Erarbeitung erster Szenarien mit Hilfe der Morphologischen Matrix mit den Stakeholdern des Zukunftsprozesses.)	(Dieser Schritt fand im Zukunftslabor aus Termingründen nicht statt. Daher erfolgte ein Methodenwechsel.)
Online-Erhebung (Pretest)	Die Online-Erhebung versuchte die Zukunftswerkstatt zu ersetzen. Ziel war die Erarbeitung von ersten Szenarien durch die Kombination von Ausprägungen der Indikatoren aus der Morphologischen Matrix.	Aufgrund der niedrigen Beteiligung (N=8) wurde dieser Schritt nur als Pretest für eine Weiterentwicklung der Zukunftsszenarien genutzt. Damit war ein weiterer Methodenwechsel notwendig.
Theoretische Verankerung (Wohlfahrtsregimetheorie)	Durch die theoretische Verankerung in der von Esping-Andersen entwickelten Wohlfahrtsregimetheorie war eine Entwicklung von vier normativen Zukunftsszenarien möglich.	Diese Verankerung ermöglichte einen ganzheitlichen Blick auf unterschiedliche sozialstaatliche Entwicklungsmodelle.

Methode	Ziel	Ergebnis
Delphi-Wellen 1 und 2	Die Zukunftsszenarien wurden einer mehrstufigen Online-Delphi-Befragung mit folgenden Zielen unterzogen: (1) Korrektur der entwickelten vier Zukunftsszenarien (2) Herausarbeitung von wünschenswerten und wahrscheinlichen Szenarien (1. Welle) (3) Diskussion der Ergebnisse (2. Welle)	Ergebnis ist die Bewertung der vier Szenarien durch ExpertInnen und interessierte BürgerInnen (N=234) sowie die Herausarbeitung von wünschenswerten und wahrscheinlichen Szenarien und deren Begründung.
3. Erfahrungsstudie	Einblicke in bereits durchgeführte Studien und Experimente als Grundlage der Bewertung der Ergebnisse des Zukunftslabors.	Erfahrungsstudien zu Finnland, UK und Italien sowie Vorarbeiten zu einem historisch-systematischen Überblick zu Grundeinkommensexperimenten. Die Ergebnisse flossen in die Erarbeitung der Reformszenarien ein.
4. Reformszenarien	Projektziel ist es, einen oder mehrere wissenschaftlich begründete Reformvorschläge für die Zukunftsfähigkeit des deutschen Sozialstaats vorzulegen.	Vier Reformszenarien: Reformszenario 1: „Bürgergeld (mit Bürgerprämie)“ Reformszenario 2: „Grundeinkommen (mit steuerfinanziertem Gesundheits-/Pflegesystem)“ Reformszenario 3: „Sozialversicherung (mit Grund- bzw. Garantiesicherung)“ Reformszenario 4: „Bürgerversicherung (mit Grundeinkommensversicherung)“
Theoretische Verankerung (Wohlfahrtsregimetheorie)	Die theoretische Verankerung in der von Esping-Andersen entwickelten Wohlfahrtsregimetheorie sollte alle prinzipiell möglichen Reformszenarien erschließen.	Der gedankliche, analytische Rahmen begründet die Typologie der vier Reformszenarien.
Erarbeitung von Parametern für die Folgenabschätzung	Vertiefung der vier Reformszenarien.	Erarbeitung von sogenannten Fact-Sheets mit identischen und damit vergleichbaren Indikatoren. Diese Ergebnisse wurden in mehreren Prüfwellen (interne/externe Workshops) vertieft. Vorbereitung der Folgenabschätzung der vier Reformszenarien.

Quelle: Eigene Darstellung

1 Einleitung

Die Methoden der Zukunftsforschung wurden im Zukunftslabor Schleswig-Holstein erstmals in der Sozialpolitikforschung eingesetzt. Damit sollte einer dreifachen Herausforderung im Auftrag des Zukunftslabors begegnet werden: Erstens, der außerordentlichen Komplexität des Auftrages, ein umfassendes Bild einer langfristigen Gesamtreform der Sozialen Sicherung in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung von Grundeinkommen und Bürgergeld zu entwickeln; zweitens, der Komplexitätsreduzierung der Zukunftsprojektion, indem Demographie und Digitalisierung als zentrale Schlüsselfaktoren (Megatrends) gedacht wurden; und drittens der Verknüpfung von inter- und transdisziplinärem zu transformativen Wissen, also der Einbeziehung von sozialwissenschaftlicher, ökonomischer und juristischer Kompetenz (interdisziplinär) mit intensivem Praxisaustausch (transdisziplinär) und dem Ziel der Veränderung der Sozialpolitik (transformativ). Ein solch anspruchsvolles Vorhaben braucht Vertrauen der Beteiligten untereinander, aber ebenso den Mut, innovative Wege im Verhältnis von sozialpolitischer Theorie und Praxis zu gehen. Als das Zukunftslabor das Vorhaben im Koalitionsvertrag der „Jamaika“-Koalition für Schleswig-Holstein im Juni 2017 bekannt und in der Öffentlichkeit diskutiert wurde¹, fragten sich Zukunfts- wie SozialpolitikforscherInnen, wie dieses ambitionöse Vorhaben in die Praxis umgesetzt werden kann. Die im Sommer 2018 erfolgte Ausschreibung und das damit verbundene Vergabeverfahren machten Hoffnung, dass sich die Landespolitik auf dieses Wagnis einlässt.²

Die hiermit vorgelegte zweite Studie der Wissenschaftlichen Begleitung und Koordinierung des Zukunftslabors Schleswig-Holstein legt Rechenschaft über die im Zeitraum zwischen der Vorlage des ersten Zwischenberichts (Anfang Juni 2019) und Ende 2019 geleistete theoretische und empirische Forschung ab. Sie kann dabei auf den Erträgen der ersten

¹ „Wir werden daher ein Zukunftslabor mit den Akteurinnen und Akteuren der Arbeitsmarktpolitik und aus der Wissenschaft ins Leben rufen, in deren Rahmen die Umsetzbarkeit neuer Absicherungsmodelle, z.B. ein Bürgergeld, ein Grundeinkommen oder die Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme, diskutiert und bewertet werden sollen. Ebenso wichtig wie die soziale und ökonomische Flexibilisierung des Arbeitslebens soll dabei auch die Entbürokratisierung der Arbeits- und Sozialverwaltung sein. Die Ergebnisse dieses Prozesses wollen wir in die bundespolitische Debatte tragen, um unser Land fit für die Herausforderungen der Zukunft zu machen und um Existenzängste von den Bürgerinnen und Bürgern fern zu halten“ (Koalitionsvertrag 2017-2022, S. 31).

² Siehe die Dokumentation der Leistungsbeschreibung und des Konzeptes der Wissenschaftlichen Begleitung und Koordination in der ersten Studie des Zukunftslabors (Opielka 2019a).

Arbeitsphase aufbauen, insbesondere auf der Literaturstudie zu den mittel- bis langfristigen Auswirkungen von Demographie (Kaltenborn 2019) und Digitalisierung (Spermann 2019) auf die sozialen Sicherungssysteme, die als ISÖ-Text 2019-1 veröffentlicht wurde (Opielka 2019). Ein wesentliches Element der Literaturstudie war die Entwicklung einer „Morphologischen Matrix“, einer indikatorengestützten Systematik zur Operationalisierung von „Schlüsselfaktoren“ bzw. „Megatrends“ (Ehmann u.a. 2019). In der vorliegenden Studie wird der Arbeitsprozess dokumentiert, in dem mithilfe dieser Matrix Zukunftsszenarien generiert und in einem zweistufigen Befragungsverfahren validiert wurden. Wissenschaftlich wie auch politisch ertragreich erscheint die Reflexion der Reformszenarien zur langfristigen Weiterentwicklung der Sozialen Sicherung durch wünschenswerte beziehungsweise wahrscheinliche Zukunftsszenarien.

Die Einleitung dieser Studie soll auch in ihrer Präsentationstechnik der gesellschaftspolitischen Bedeutung des Zukunftslabors gerecht werden. Wir beginnen mit einem aktuellen, forschungsgestützten Blick in die gesellschaftlichen Verarbeitungsstrategien von Zukunftserwartungen und Zukunftsängsten. Im zweiten Schritt wird der Arbeitsstand im Zukunftslabor dargelegt und aktualisiert. Im dritten Schritt wird das Zukunftslabor global- und nachhaltigkeitspolitisch positioniert.

Die weiteren Kapitel folgen der Arbeitslogik des Zukunftslabors, in der die vor Projektbeginn vereinbarten Projektbestandteile und Arbeitsschritte entsprechend den Anforderungen des Forschungsfelds aktualisiert und präzisiert werden. In Kapitel 2 werden diese methodischen Grundlagen diskutiert. Kapitel 3 wendet sich der Entwicklung der Zukunftsszenarien in einem mehrstufigen Prozess zu. Kapitel 4 beinhaltet den aktuellen Arbeitsstand der Erfahrungsstudien zu Grundeinkommensmodellen. Kapitel 5 präsentiert und diskutiert die Reformszenarien, die in der nächsten Arbeitsphase einer Folgenabschätzung durch Mikrosimulation unterzogen werden, auf die Kapitel 6 blickt. Ein Literaturverzeichnis und ein gesonderter Anhang³ schließen diese zweite Studie ab.

³ Der Anhang ist aus Umfangsgründen in einem eigenständigen Dokument online unter <https://www.isoe.org/veroeffentlichungen/isoe-text/> verfügbar. Er enthält Texte und Übersichten zum Forschungsablauf, eine Synopse zur Entwicklung der Zukunfts- und Reformszenarien, eine Dokumentation zum Pretest sowie detaillierte Auswertungen des Online-Delphi und den ausführlichen Online-Fragebogen.

Wir danken für die Unterstützung bei der Arbeit des Zukunftslabors der Geschäftsstelle Zukunftslabor im Sozialministerium Schleswig-Holstein, insbesondere Astrid Mackeprang, Volker Behlau und Jochen Goerdeler. Für die Gelegenheit zur inhaltlichen Schärfung danken wir den Anmerkungen aus diesem Haus, insbesondere Sozialminister Dr. Heiner Garg und Staatssekretär Dr. Matthias Badenhop, darüber hinaus den Mitgliedern der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) und des Beirats, die sich aktiv in das Zukunftslabor einbringen. Für inhaltliche Unterstützung und Begleitung danken wir vor allem Dr. Stefan Bach (DIW) und Prof. Dr. Alexander Spermann, die sich in einer Reihe von Workshops des Forschungsteams intensiv und konstruktiv einbrachten. Wir danken ferner Prof. Dr. Roswitha Pioch, die das Laborteam sowohl beim Zukunftsworkshop am 13.9.2019 im Sozialministerium wie am 4.11.2019 an der FH Kiel ermunterte und inspirierte. Schließlich danken wir zwei HauptautorInnen (Sophie Peter und Michael Opielka) den Mitgliedern des ISÖ-Teams, die das Projekt in unterschiedlicher Weise begleiteten, korrigierten und unterstützten: Timo Hutflesz, Kathrin Ehmann, Prof. Dr. Erich Schäfer, Dr. habil. Wolfgang Strengmann-Kuhn und Dr. Ingmar Kumpmann.

1.1 Gesellschaftliche Wahrnehmung von Zukunft

Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlichte im Jahr 2019 eine von ihm in Auftrag gegebene qualitative Studie zur „Finanz- und Steuerpolitik aus Sicht der Bevölkerung“ (Rheingold Institut 2019). In Gruppendiskussionen deckte das Kölner Marktforschungsinstitut Rheingold Einstellungen zur persönlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lage auf, die für das Zukunftslabor einen beachtenswerten Deutungsrahmen bieten.⁴

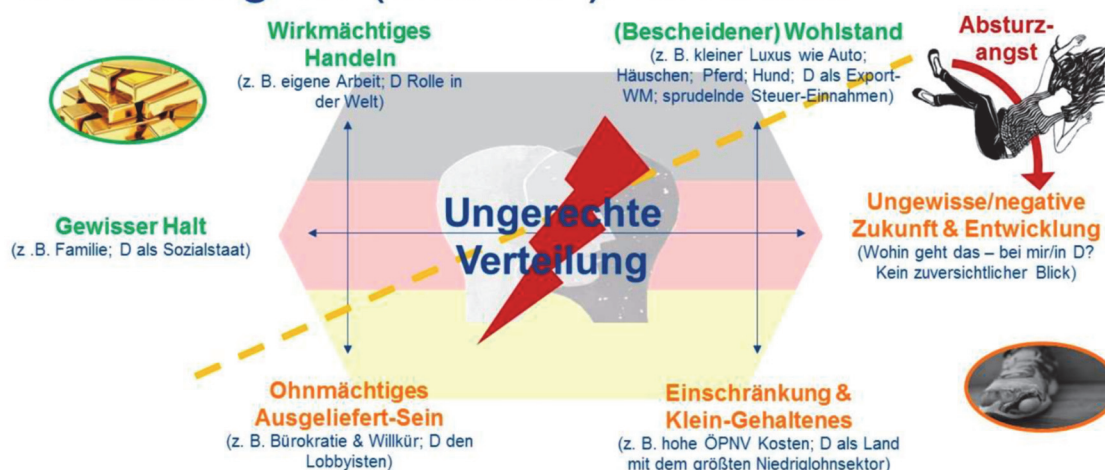
Die Befragten sahen Deutschland im Ländervergleich mit einem gewissen Wohlstand gesegnet, der aber als instabil bewertet und von „Widersprüchen und Spannungen geprägt“ wird (ebd., S. 8). Einerseits sind die Befragten mit der persönlichen, individuellen Lage zufrieden (z.B. Wohlstand, Macht, Sicherheit), andererseits prägen Ängste die Gefühlswelt (z.B. Unsicherheit, Einschränkungen). Bei gesellschaftlichen Themen kommen „Unmut,

⁴ Ähnliche Fragen verfolgt die Studie „Umkämpfte Solidaritäten“ auf Grundlage qualitativer Interviews für Österreich (Altreiter u.a. 2019), wobei Veränderungen von Solidaritätsempfindungen in Folge von Zuwanderung vertiefter untersucht werden. Festgestellt werden verschiedenartige Muster, was Motive für Solidarität anlangt, aber auch wo die Grenzen der Bereitschaft zur Unterstützung gezogen und welche Bedingungen daran geknüpft werden.

Wut und Empörung“ (S. 9) auf, sowie das Gefühl der Ungerechtigkeit in der „Leistungsgesellschaft“ (S. 12). Gerade Themen wie Altersarmut/Rente, Soziale Sicherheit (Mindestlohn, Pflege), Innere Sicherheit (seit 2015 verknüpft mit dem Thema Integration), bezahlbarer Wohnraum, Kinder/Bildung (Investitionen), Steuerbelastung und Klimaschutz wurden als akut handlungsrelevant für die Finanz- und Steuerpolitik angesehen (S. 16f.). Die Befragten erkennen, „dass Staat/Gesellschaft und privates Wohlergehen miteinander verwoben sind, wobei ein Top-down Einfluss im Vordergrund des Erlebens steht“ (S. 11). Daher wird die „Basisabsicherung“ durch den Staat hochgeschätzt (Meinungsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit, (annähernde) Gleichberechtigung, Demokratie) (S. 13). Dennoch ist das Zukunftsbild eher pessimistisch: „Kernproblem ist, dass die Zukunft als diffuser Angstraum erscheint: Es existiert kein Bild oder keine Idee dafür, wohin sich Deutschland entwickelt bzw. entwickeln sollte – was aber angesichts globaler und technischer Umwälzungen (Stichworte Globalisierung, Digitalisierung) als dringend notwendig empfunden wird“ (ebd., S. 3f.). Abbildung 1 dokumentiert die komplexe Lage im deutschen Seelenhaushalt als Problem erlebter Verteilungsungerechtigkeit.

Abbildung 1: Erlebte ungerechte Verteilung

Der Konfliktkern: Eine erlebte, ungerechte Verteilung im (Seelen-)Haushalt.



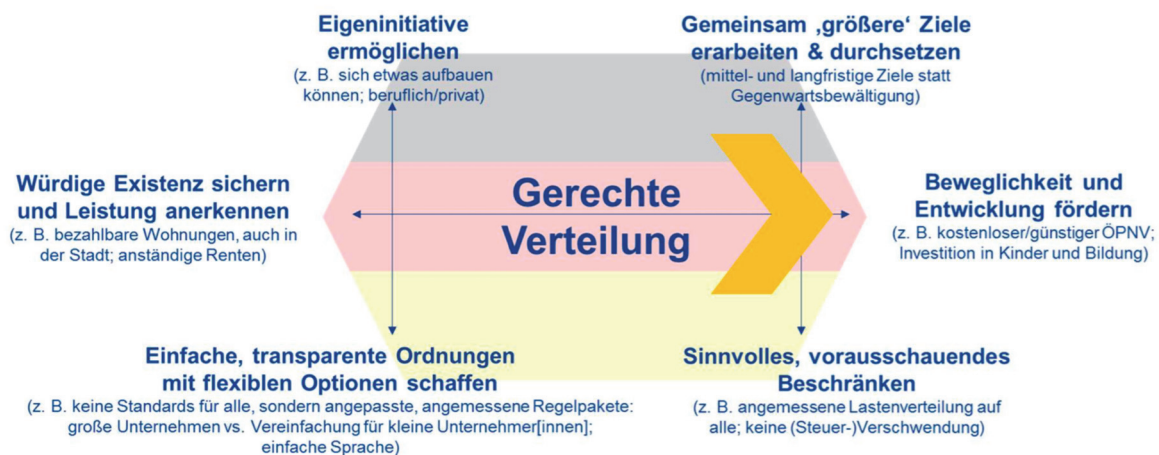
Quelle: Rheingold Institut 2019, S. 13

Ein „Weiter-so“ der politischen Ausrichtung, wie es in den letzten Jahrzehnten angestrebt wurde, wird von den Befragten als Lösungsweg angezweifelt. Daher kann die Politik, „die

in Zeiten des radikalen Wandels häufig als nicht handelnd wahrgenommen wird („Stillstand“) [...] in der Wahrnehmung der Befragten die Ängste der Menschen nicht lindern“ (S. 15). Das unterstreicht die Dringlichkeit der Erwartungen an den Staat, die in Abbildung 2 zusammengefasst werden.

Abbildung 2: Erwartungen an den Staat

Erwartungen an den Staat

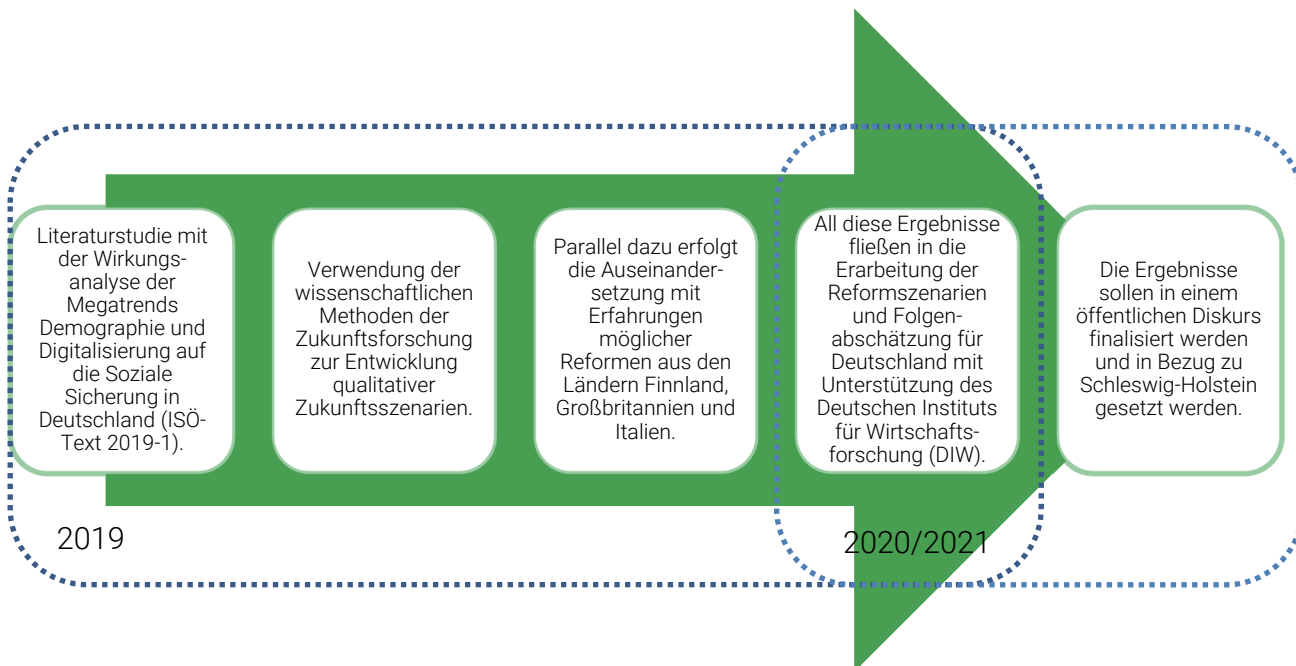


Quelle: Rheingold Institut 2019, S. 26

Unter dem Begriff der Sozialen Sicherung darf demnach nicht nur die Verteilungsfrage diskutiert werden, sondern „sie beinhaltet mehr die Sicherung der nackten Existenz, nämlich die Sicherung eines menschenwürdigen Lebensstandards und Wohlbefindens der Bürgerschaft bei Gleichheit und Freiheit aller BürgerInnen. Sie berücksichtigt alle Motive in angemessener Form und sichert auf entsprechende, wichtige Sachthemen bezogen, z.B.: bezahlbaren Wohnraum und würdige Anerkennung der Leistung im Alter; sich (und seine Familie) durch Arbeit angemessen ernähren und versorgen zu können; (bescheidenen) Wohlstand und Zufriedenheit für alle im Rahmen langfristiger Ziele (klare Visionen); die Zukunft und fördert Entwicklung – von Kindesbeinen bis ins Erwachsenenalter (Bildung/ Bildungseinrichtungen, ÖPNV, Breitbandanschlüsse etc.); gerechtes Steuersystem; schlanke Bürokratie und geordnete Zuwanderung“ (ebd., S. 26). Diese Erwartungen müssen im Kontext von Megatrends, wie Globalisierung, Digitalisierung, Migration, ökologischer Folgen und demographischem Wandel in der finanz- und steuerpolitischen Ausrichtung diskutiert und Reformen entwickelt werden. Das Zukunftslabor weist hier durch seine pfadorientierte Vorgehensweise ein hohes Potential auf (Abbildung 3). Die vorliegende Studie skizziert die

bisherigen Ergebnisse des Zukunftslabors und gibt einen Ausblick auf den weiteren Projektverlauf. Im zweiten Kapitel wird noch einmal auf die gewählte Methodik eingegangen, um den Prozess des Labors besser verstehen zu können.

Abbildung 3: Ablaufplanung Zukunftslabor Schleswig-Holstein



Quelle: Eigene Darstellung

1.2 Aktualisierte Arbeitsplanung Zukunftslabor

Der erste Zwischenbericht der Wissenschaftlichen Begleitung und Koordinierung wurde Anfang Juni 2019 vorgelegt und umfasste die Leistungen bis zur Veröffentlichung der Literaturstudie (Opelka 2019), der Auftaktveranstaltung am 2. Mai 2019 in Kiel und der vorbereitenden Schritte für weitere Arbeitsphasen. Der Zeitraum zwischen Juni und November 2019 wurde mit einem breiten Methodenbündel dazu genutzt, sowohl die Zukunfts- wie Reformszenarien fortzuentwickeln und weiter zu vertiefen. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die Arbeitsschritte im genannten Zeitraum gegeben, die im Laufe der vorliegenden Studie detaillierter betrachtet werden (siehe Abbildung 4). Im separat veröffentlichten Anhang findet sich darüber hinaus eine detaillierte Aufstellung über die Sitzungen, Treffen und Veranstaltungen mit externen Gesprächs- und Forschungspartnern.

Zur Ausarbeitung der Zukunftsszenarien wurde die Methode der Morphologischen Matrix genutzt. Von Juni bis August 2019 wurden mithilfe dieser Methode ein wahrscheinliches und ein wünschenswertes Zukunftsszenario entwickelt. Aufgrund geringer Partizipation und anderer Kritikpunkte, auf die später noch genauer eingegangen wird (siehe 3.1.1), wurde dieser Schritt als Pretest für eine Weiterentwicklung der Zukunftsszenarien genutzt. Basierend auf den Ergebnissen des Pretests wurden im Laufe des August 2019 in mehreren internen Konferenzen des ISÖ-Teams vier normative Zukunftsszenarien entwickelt. Eine erneute Bewertung dieser Zukunfts-, aber auch der Reformszenarien wurde durch eine zweiteilige Online-Delphi-Befragung ab Mitte September bis Anfang November 2019 durchgeführt.

Die Reformszenarien wurden am 8.7.2019 während eines Workshops mit dem DIW, Prof. Spermann und weiteren Experten in Berlin spezifiziert und ausgearbeitet. Hierbei lag der Fokus auch auf der Vorbereitung der Mikrosimulation des DIW. Die Reformszenarien wurden im Juli und August in mehreren internen Konferenzen und unter Einbeziehung des DIW sowie Prof. Spermann weiter überarbeitet und verbessert, so dass die Ergebnisse ebenfalls mit in die Delphi-Befragung einbezogen wurden. Im vierten Workshop mit dem DIW und Prof. Spermann am 11.10.2019 wurden die Reformszenarien nochmal überarbeitet, auch unter Einbezug der ersten Ergebnisse des Online-Delphi. Der Fokus lag hierbei auf der Klärung inhaltlicher Unklarheiten der Reformszenarien und deren technischer Umsetzung in der Mikrosimulation. Auch die Integration von Reformen der Gesundheits- und Pflegesicherung wurde in diesem Workshop intensiv diskutiert, zunächst jedoch zurückgestellt.

Für die Einordnung der Entwicklung der Zukunfts- wie der Reformszenarien bot das ISÖ den politischen Stakeholdern des Zukunftslabor Schleswig-Holstein individuelle Gesprächsformate an, um unterschiedlichen Ansichten innerhalb der Parteien Rechnung zu tragen. Hintergrundgespräche zum Zukunftslabor fanden jeweils mit VertreterInnen der Landtagsfraktionen, Regierungsmitgliedern und Landesvorständen statt:

- Am 5.3.2019 mit Bündnis90/Die Grünen
- Am 21.8.2019 mit der FDP
- Am 22.8.2019 mit der CDU

Am 21.8.2019 fand zudem ein Gespräch mit Dr. Ralf Stegner, Vorsitzender der SPD-Landtagsfraktion zum Zukunftslabor statt, das als Vorgespräch einer öffentlichen Debatte im Offenen Kanal Schleswig-Holstein angesetzt war.

Die Gespräche mit den ParteienvertreterInnen bestärkten das Forschungsteam in der Strategie, die Positionen der Parteien in ihrer möglichen Breite auch in den Ergebnissen des Zukunftslabors zu berücksichtigen. Die unmittelbare Verknüpfung einzelner Parteien mit einzelnen Reformszenarien, oder gar Zukunftsszenarien erscheint angesichts der teils sehr divergierenden innerparteilichen Diskurse nicht ratsam.

Im Berichtszeitraum fanden zwei größere Zukunftsworkshops statt. Am 13.9.2019 fand ein Zukunftsworkshop mit Mitgliedern des Beirats und der IMAG im Sozialministerium statt, der auch auf der Homepage des Zukunftslabors dokumentiert ist.⁵ Dieser war zum Auftakt der Online-Delphi-Befragung als eine Art Real-Time-Delphi entwickelt worden und diente mit Unterstützung professioneller ModeratorInnen der vertieften Auseinandersetzung mit den bisher entwickelten Zukunfts- und Reformszenarien. Nach drei inhaltlichen Inputs von Prof. Dr. Roswitha Pioch (FH Kiel), Prof. Dr. Alexander Spermann (Bonn) und Dr. Reinhold Thiede (Deutsche Rentenversicherung) wurde ein World Café zu den Zukunftsszenarien durchgeführt. Die Ergebnisse des World Cafés flossen als Kritik und Anmerkungen von Beirat und IMAG in die weitere Ausarbeitung ein. Im zweiten Teil des Zukunftsworkshops wurden die Reformszenarien vorgestellt und diskutiert. Abschließend gab Dr. Stefan Bach (DIW) einen ersten Ausblick auf die geplante Mikrosimulation.

Am 4.11.2019 wurde ein zweiter Zukunftsworkshop mit Unterstützung durch Prof. Dr. Roswitha Pioch an der Fachhochschule Kiel durchgeführt. Auch dieser wurde auf der Homepage des Zukunftslabors dokumentiert, wobei hier die Plenarphasen durch den Offenen Kanal Schleswig-Holstein aufgezeichnet werden konnten.⁶ Nach zwei kurzen Vorträgen von Prof. Dr. Roswitha Pioch und Prof. Dr. Michael Opielka wurde das Online-Delphi vorgestellt und anschließend von den Studierenden durchgeführt. Erste Ergebnisse dieser Befragung wurden direkt danach im Workshop vorgestellt und diskutiert. Den Abschluss bildete eine Fish-Bowl-Diskussion, an der neben Prof. Pioch und Prof. Opielka interessierte

⁵ Link: <https://www.isoe.org/projekte/veranstaltungen/zukunftsworkshop-im-zukunftslabor-schleswig-holstein-zlabsh-kiel-13-9-2019/>

⁶ Link: <https://www.isoe.org/projekte/veranstaltungen/zukunftsworkshop-im-zukunftslabor-schleswig-holstein-zlabsh-an-der-fh-kiel-4-11-2019/>

TeilnehmerInnen des Workshops sowie Jochen Goerdeler (Referatsleiter im Sozialministerium Schleswig-Holstein) und Arfst Wagner (Ex-MdB und Landesvorstand der Grünen in Schleswig-Holstein) teilnahmen.

Nach Abschluss der 1. Welle des Online-Delphi am 5.11.2019 wurden die Ergebnisse in der 2. Welle vom 8.11.2019 bis 17.11.2019 vorgestellt und durch die TeilnehmerInnen detaillierter diskutiert. Die Ergebnisse der 1. Welle und erste Eindrücke der 2. Welle werden im Verlauf der vorliegenden Studie vorgestellt und erörtert.

Auch an den Erfahrungsstudien wurde im Berichtszeitraum weitergearbeitet. Während sich die Studie zum Grundeinkommensexperiment in Finnland schon in fortgeschrittenem Stadium befindet, gibt es für das Bürgereinkommen in Italien und den Universal Credit in Großbritannien erste Kurzberichte, die in Kapitel 4 „Erfahrungsstudien“ vorgestellt werden. Im Rahmen der Erfahrungsstudie ‚Italien‘ fanden im September 2019 zwei Expertengespräche mit Dr. Giovanni Gallo vom INAPP (National Institute for Public Policy Analysis) und Dr. Cristiano Perugini von der Universität Perugia statt, um weitere Informationen und Kontakte zu erhalten.

Die vorliegende Studie kombiniert die bisherigen Analysen und Befragungsergebnisse zur Entwicklung von Zukunftsszenarien im Zukunftslabor mit den entsprechenden Analysen und Befragungsergebnissen zu den Reformszenarien der Sozialen Sicherung. Aufgrund der Komplexität sollen zwei Überlegungen zum Verhältnis von Zukunftsszenarien und Reformszenarien im Zukunftslabor vorangestellt werden.

Die erste Überlegung betrifft das Verhältnis der beiden Szenariotypen. Es handelt sich ausdrücklich nicht um eine Kausalbeziehung, **die Reformszenarien „folgen“ nicht aus den Zukunftsszenarien**. Die Zukunftsszenarien versuchen vielmehr den wissenschaftlich begründeten Stand der Zukunftsgestaltung abzustecken. Der Fokus wird dabei auf drei Schlüsselfaktoren gelegt (sogenannte „Megatrends“ in der Sprache der Zukunftsforschung): Demographie, Digitalisierung und Sozialstaat. Vor dem Hintergrund dieses Wissensstandes wurden die Reformszenarien entwickelt.⁷ Auch die Auswahl und Bestimmung der Reformszenarien folgt einer wissenschaftlichen Ordnungsstruktur, der Theorie der „Wohlfahrtsre-

⁷ So beziehen sich die Reformszenarien auch auf die Empfehlungen der beiden Gutachter Dr. Kaltenborn und Prof. Dr. Spermann im Rahmen der Literaturstudie (Opielka 2019).

gime“, nach der vier Grundtypen der Sozialpolitikentwicklung unterschieden werden können, die, wie Idealtypen, in der Wirklichkeit gemischt auftreten. Die Reformszenarien sollen dabei den komplexen Auftrag an das Zukunftslabor transportieren, zugleich das „Gesamtsystem“ der Sozialen Sicherung im Blick zu bewahren und konkret unterschiedliche Optionen von Grundeinkommen und Bürgergeld zu untersuchen.⁸

Die zweite Überlegung betrifft den normativen Rahmen des Zukunftslabors, den wir mit dem Begriff der „Sozialen Nachhaltigkeit“ verbinden (dazu ausführlicher Opielka 2017). Die Nachhaltigkeitsdebatte ist von Stabilisierung und Erhaltungsmaßnahmen geprägt. Ein utopisches Szenario wird in der heutigen Zeit nur noch selten skizziert. Zahlreiche Akteure kämpfen gegen den Klimawandel und gegen den Biodiversitätsverlust. Die Hoffnung auf noch bessere Lebensbedingungen scheint gering. Dies kann auf der sozialpolitischen Ebene durch das Zukunftslabor geändert werden. Es soll einerseits den Horizont der Möglichkeiten aufzeigen, andererseits Pfade legen, die Konsens errungen haben und gemeinsam begangen werden können. Soziale Nachhaltigkeit, auch im Sinne der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen („Sustainable Development Goals“, abgekürzt SDGs), bedeutet Kooperation und Miteinander, kein Gegeneinander (gegen Natur, gegen andere).

Das Zukunftslabor Schleswig-Holstein ist als innovatives Format der Politikreflexion und Politikentwicklung immer wieder erklärungsbedürftig. In der ersten Buchveröffentlichung wurde in Kapitel 1 ein Überblick über den Auftrag an das Zukunftslabor und den Arbeitsplan gegeben (Opielka 2019a, S. 16ff.). Damit der vorliegende Text im Gesamtprojekt gut eingeschätzt werden kann, soll hier in Kurzform die aktualisierte Arbeitsplanung vorgestellt werden (Abbildung 4).

Der mit diesem Text vorgelegte Stand der „Zukunftsszenarien“ ist weitgehend abgeschlossen.⁹ Das Arbeitspaket „Szenarien der künftigen Entwicklung“ beinhaltet die folgenden Arbeitsschritte:

⁸ Wir sprechen daher immer ausdrücklich von Zukunftsszenarien „und“ Reformszenarien. Das „und“ ist dabei ein dialektisches „und“, wie es der berühmte Schleswig-Holsteiner und Begründer der deutschen Soziologie, Ferdinand Tönnies, in seinem epochalen Werk „Gemeinschaft und Gesellschaft“ geprägt hat: beides durchdringt sich.

⁹ Referenz: Angebot ISÖ v. 1.11.2018, Seite 17: **„Szenarien der künftigen Entwicklung:** Die Auswirkungen von demografischem Wandel und fortschreitender Digitalisierung auf die sozialen Sicherungssysteme wird methodisch mit Hilfe der Szenariotechnik aufgearbeitet. Dazu sollen zwei bis vier Szenarien zur Zukunft der Sozialen Sicherung erarbeitet werden. Die qualitative, normative oder explorative Szenariomethode ist zentral in der Zukunftsforschung und basiert auf der Analyse von sogenannten Schlüsselfaktoren (z.B. die Entwicklung des

- a) Die Integration der Ergebnisse des Online-Delphi (1. Welle Delphi: 19.9. bis 5.11.2019, anschließend Auswertung; 2. Welle Delphi: 8.11. bis 17.11.2019 mit anschließender Auswertung)
- b) Die Einbeziehung des Zukunftsworkshops am 13.9.2019 mit IMAG und Beirat und am 4.11.2019 mit Studierenden an der FH Kiel.
- c) Die Zusammenfassung der Auswirkungen demographischer Wandel und Digitalisierung unter Bezug zur ersten Veröffentlichung (Literaturstudie).
- d) Die Ausarbeitung der vier Zukunftsszenarien und ihre Positionierung in den Kontext der Forschungsliteratur.

Insbesondere die Punkte c) und d) werden im Abschlussbericht des Zukunftslabors weiter vertieft, auch unter Einbeziehung der Rückmeldungen aus den in der Arbeitsplanung vorgesehenen wissenschaftlichen ExpertInnenrunden.

Für die vorliegende Studie wurde zu jedem Untersuchungsgebiet (Finnland, GB, Italien) der Erfahrungsstudien ein kurzer Überblick erstellt, der den aktuellen Arbeitsstand reflektiert. Aktuelle Entwicklungen in Italien werden in die weitere Bearbeitung der Studie integriert.¹⁰

demografischen Wandels, des Arbeitsmarkts, Sozialsystems). Die Erarbeitung der Szenarien erfolgt durch einen Methoden-Mix (z.B. morphologische Matrix, Interviews, Zukunftswerkstätten). Dabei achtet das ISÖ besonders auf die Trennschärfe der zu entwickelnden Szenarien, ist sich aber über den Raum für Modelldiskurse zwischen den Szenarien bewusst. Diese sollen verständlich aufgearbeitet und kommuniziert werden. Diese Methode wurde durchgehend im ISÖ-Projekt „Zukunftsszenario Altenhilfe Schleswig-Holstein 2030/45“ angewendet. Basierend auf sieben Trends fanden zwei Wellen von Zukunftswerkstätten, eine Online-Befragung sowie eine abschließende Zukunftskonferenz statt. Dies ermöglichte die Erarbeitung von zwei finalen Szenarien zur Zukunft der Altenhilfe auf partizipativem Weg (OPIELKA/PETER [2017, 2018]). Für das geplante Projekt kann auf diese methodischen Erfahrungen zurückgegriffen werden. Entscheidend ist die Identifikation von Schlüsselfaktoren und die Konsensbildung mit den Stakeholdergruppen (IMAG, Projektbeirat usw.). Im ISÖ-Projekt ZASH2045 wurde zwischen dystopischen und utopischen Szenarien unterschieden. Bei der Ausgestaltung der Reformszenarien sind Anregungen aus der Interministeriellen Arbeitsgruppe und dem Beirat wesentlich. Hierzu sollen in diesen Gremien vorläufige Fassungen der Reformszenarien zur Diskussion gestellt werden.“

¹⁰ Referenz: Angebot ISÖ v. 1.11.2018, Seite 18: „**Erfahrungsaustausch:** Bürgergeld, Grundeinkommen und ähnlichen Konzepte wurden und werden teilweise im In- und Ausland erprobt. Über diese Projekte und die dort gemachten Erfahrungen soll ein Überblick gegeben werden. Dies soll vorrangig anhand vorliegender Evaluierungsergebnisse erfolgen. Soweit keine Evaluierungsergebnisse vorliegen, sollen Experteninterviews mit den jeweiligen Projektverantwortlichen geführt werden. Ggf. sollen Projektverantwortliche aus mehreren Projekten zu einem Erfahrungsaustausch nach Deutschland eingeladen werden (z.B. KELA Finnland). Die Berichterstattung über diese Projekte soll einen systematischen Vergleich der Ausgestaltung der jeweiligen Leistungen und ihrer Voraussetzungen sowie der gemachten Erfahrungen beinhalten.“

Abbildung 4: Arbeitsplanung Wissenschaftliche Begleitung und Koordination Zukunftslabor

Arbeitsplanung Wiss. Begleitung und Koordinierung Zukunftslabor Schleswig-Holstein (Graphik)

	2018	2019											
Projektphasen	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Literaturstudie						2.5. AV							
2. Zukunftsszenarien													
2. Erfahrungsstudie													
3. Reformszenarien								digitaler Diskurs		9.19 ZW		4.11. ZW FH Kiel	
4. Vertiefung Reformen													
5. Folgenabschätzung													
IMAG			8.2.		15.4.		24.6.			13.9.		29.11.	
Beirat	18.12.					22.5.			21.8.	ZW			5.12.
Projektsteuerung		10.1. WS DIW		4.3. WS DIW	ISÖ-Text LS	ZB 1		8.7. WS DIW			11.10. WS DIW	ZB 2	

		2020											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2. Erfahrungsstudie													
5. Folgenabschätzung			ZW										
7. Öffentliche Diskurse													
8. Abschlussbericht							Entwurf						ZK
9. Veröffentlichung													
IMAG													
Beirat													
Projektsteuerung						ZB 3							

Legende: WS= Workshop, ZB= Zwischenbericht, ZK = Zukunftskonferenz, ZW = Zukunftsworkshop, AV = Auftaktveranstaltung

Quelle: Eigene Darstellung

Der erste Entwurf der Reformszenarien wurde auf dem Zukunftsworkshop am 13.9.2019 vorgestellt und im Delphi zur Diskussion gestellt. Die vorliegende Studie enthält ein Kapitel zu den entsprechenden Rückmeldungen und eine Weiterentwicklung der Reformszenarien auf dieser Grundlage. Die Reformszenarien wurden in der Sitzung des Beirats am 5.12.2019 diskutiert und eine Erweiterung um Reformoptionen zur Gesundheits- und Pflegesicherung befürwortet. Im Anschluss erfolgt die Simulationsrechnung durch das DIW.¹¹

¹¹ Referenz: Angebot ISÖ v. 1.11.2018, Seite 18.: „**Vertiefung und Folgenabschätzung für ausgewählte Reformszenarien:** Ausgewählte mit der Szenariomethode gewonnene Szenarien sollen im zweiten Modul (Darstellung alternative Modelle und Entwicklungsmöglichkeiten) dazu genutzt werden, die Entwicklungspfade der sozialen Sicherung so darzustellen und aufzuarbeiten, dass sie seitens des DIW in einer Simulationsrechnung zu den Finanzbedarfen verwendet werden können (...). Durch diesen Arbeitsschritt ist es denkbar, dass einige Szenarien interessant erscheinen, jedoch aufgrund anderer Kriterien (z.B. Realitätstüchtigkeit) nicht in eine Simulationsrechnung einbezogen werden (z.B. Modelle, die eine vollständige Umstellung auf eine Finanzierung der sozialen Sicherung auf Verbrauch vorsehen). Durch Unteraufträge werden verschiedene Dimensionen der Szenarioentwicklung vertieft.“

Von Bedeutung erwies sich im ersten Arbeitsjahr des Zukunftslabors der Schleswig-Holstein-Bezug, der im Forschungsauftrag nicht enthalten war. Die Wissenschaftliche Begleitung und Koordinierung achtete darauf, dass in der Erhebung des Online-Delphi und in der sozialpolitikwissenschaftlichen Analyse die spezifischen Bedingungen in Schleswig-Holstein (Knelangen/Boyken 2018) abgefragt und kontinuierlich mit reflektiert werden.

1.3 Das Zukunftslabor als Beitrag zur Nachhaltigkeit

Das Zukunftslabor ist zum jetzigen Zeitpunkt (Anfang 2020) bei der Hälfte seiner Agenda angelangt. Es ist daher angemessen zu analysieren, ob wichtige Gesichtspunkte fehlen oder übersehen wurden. Eine Perspektive, die die Zukunft prägen wird, scheint im bisherigen Prozess zu fehlen: die Klimakrise. Der übliche Einwand wäre nun: was hat die Klimakrise mit der Sozialen Sicherung zu tun? Um die Klimapolitik sollen sich Umwelt- und Wirtschaftspolitik kümmern, aber nicht die Sozialpolitik.

Als das ISÖ 1987 gegründet wurde, markierte der Begriff „Sozialökologie“ diesen Zusammenhang, der sich schon damals an der Frage entzündete, ob Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum selbst gewaltige ökologische (und soziale) Folgekosten rechtfertigen. Zugleich markiert der Begriff „Sozialökologie“ – als soziologischer Begriff, ähnlich wie „Humanökologie“ – einen methodisch ganzheitlichen Zugang auf die zu analysierenden und entwickelnden Problemstellungen. Daran hat sich im Grundsatz wenig geändert, auch wenn heute statt „Ökologie“ eher von „Nachhaltigkeit“ und statt von Sozialökologie von Sozialer Nachhaltigkeit gesprochen wird (Opielka 2017).

Eine Tiefendimension des Ökologie- und Nachhaltigkeitsbegriffs wird häufig übersehen. In der Frühzeit der Ökologiepolitik sprach man von der „Gattungsfrage“: Es gibt Probleme, die machen nicht an Grenzen halt, sie betreffen die Menschheit als Ganze. In der Sozialökologie und Sozialen Nachhaltigkeit wird diese globale, universale Perspektive mit einer modernen sozialen Gattungsperspektive verknüpft, den Menschenrechten: Jede und jeder ist Träger von Ansprüchen an die gesamte Menschheit, die konkrete (nationale, staatliche) Gemeinschaft ist ihr jeweils provisorischer Repräsentant. Auch deswegen mussten die Menschenrechte in nationale Verfassungen integriert werden. Dass seit einigen Jahren die

hier skizzierte globale, universale Perspektive durch kleinräumigere Perspektiven herausgefordert wird, die sich nicht zuletzt um Rechtspopulisten scharen („Nationalisten vs. Globalisten“), zeigt, dass die Welt eine Welt von Widersprüchen ist. Die Spannung zwischen Gemeinschaft „und“ Gesellschaft gab es nicht nur im Werk von Tönnies in Kiel, sondern sie ist ein Dauerthema der Moderne (Opielka 2019b).

Die Frage ist, ob trotz solcher Spannungen einige normative Eckpfeiler existieren, die über die politischen Lager und „Wohlfahrtsregimetypen“ hinaus verbindend sein können. Wenn wir diese identifizieren, könnte das die Arbeit des Zukunftslabors erheblich erleichtern. Einer dieser normativen Fixsterne erscheint uns: *Im Zweifel für die Schwächeren*. Die Kernaufgabe der Sozialen Sicherung ist nicht, dass die Starken noch stärker werden, sondern die Schwächeren, zu denen jede und jeder von uns zählen kann, schon jetzt oder später, teils ganz unerwartet, durch ein soziales Sicherungsnetz aufgefangen und für eine selbstverantwortliche Lebensführung gestärkt werden („Empowerment“).

Die Steuerungsaufgabe des Zukunftslabors ist Sozialpolitiksteuerung (nicht die Steuerung von Digitalisierung und Demographie, diese sind im Projekt externe Variablen). **Generell gilt: das Zukunftslabor muss möglichst viele Akteure in die Pflicht nehmen, damit am Ende relevante, die Sozialpolitik in Deutschland positiv gestaltende Reformszenarien entstehen.** Das Zukunftslabor kombiniert somit zwei Anliegen: es verknüpft mit den Methoden der Zukunftsforschung vier grundlegende Zukunftsszenarien mit einer Gesamtschau der Sozialpolitik und es analysiert vier ebenfalls grundlegende Reformszenarien der Einkommenssicherung sowie der Gesundheits- und Pflegesicherung, wobei sowohl die Reformideen Bürgergeld und Grundeinkommen wie eine Weiterentwicklung des Sozialversicherungssystems untersucht und mit ausgewählten internationalen Modellen verglichen werden.

2 Methodische Grundlagen des Zukunftslabors

Die Forschung mit Blick auf mögliche Zukünfte geht einher mit der Unsicherheit über die Zukunft. Diese variiert je nachdem, wie weit man auf der Zeitachse voranschreitet, oder ob man sich einem individuellen oder komplexen gesellschaftlichen Thema widmet. Die Bewerbungsfrage „Wo sehen Sie sich in 5 Jahren?“ ist ein Beispiel. Für Karriereorientierte mag sie einfach zu beantworten sein. Aber was ist, wenn man die Frage stellt: „Wo sehen Sie Deutschland in 5 Jahren?“. Hier wird die Antwort schwieriger. Im Zukunftslabor stellen wir uns die Frage, wie sich die Soziale Sicherung in Deutschland in Zukunft (2030+)¹² entwickeln sollte. Komplexität und Unsicherheit hinter dieser Frage dürfen über den Forschungsprozess hinweg nie an Beachtung verlieren. Die Zukunftsforschung bietet einige Ansätze, um damit umzugehen.

Über Disziplinen hinweg beschäftigen sich Forschungsbereiche mit der Frage nach Zukünften. Popp und Schüll (2009) haben einige allgemeine Tendenzen in der Zukunftsforschung herausgearbeitet: So wird Zukunftsforschung eng in Verbindung mit einer nachhaltigen Entwicklung verstanden. Diese Verbindung wird als „Lackmustest der Zukunftsforschung“ (S. ix) gedeutet: „Was sind akzeptable Ergebnisse? Oder haben forschungsimmanente Qualitätskriterien erst einmal Vorrang?“ (S. xi). Zudem ist die Tendenz zu erkennen, dass Zukunftsforschung häufig einen „universellen Charakter“ hat und daher die Gefahr besteht, „im Allgemeinen zu bleiben“ (S. ix). Diese Tendenzen kann man auch im Zukunftslabor erkennen, dennoch ist der universelle Charakter durch (1) die Abgrenzung auf die Soziale Sicherung in Deutschland, (2) die Betrachtung von drei Trends (Demographie, Digitalisierung und Sozialstaat) sowie (3) durch die Erarbeitung von Reformszenarien und deren Folgenabschätzung reduziert.

¹² Bezugsrahmen für die Entwicklung der Indikatoren für die Morphologische Matrix war der Zeitraum bis in die 2030er Jahre. Dieser Bezugsrahmen orientierte sich zum einen an den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen (SDGs, Opielka 2017a). Zum anderen ist der Rahmen aufgrund der in Kaltenborn 2019 dargestellten demographischen Entwicklung (Renteneintritt der ‚Babyboomer‘ Jahrgänge) naheliegend. Im Zeithorizont 2030+ können für jede Variable mehrere potenzielle Ausprägungen gefunden werden. Die Ausprägung einer Variablen in der Morphologischen Matrix beschreibt eine logisch mögliche und empirisch plausible zukünftige Entwicklung dieser Variable (dazu Ehmann u.a. 2019). In den Zeilen der Matrix stehen folglich verschiedene Zukunftsentwicklungen der jeweiligen Variablen. Im Rahmen der Matrixentwicklung wurde eine Bündelung der Indikatoren-Ausprägungen nach den drei Schlüsselfaktoren angestrebt, um eine kompaktere Darstellung und einfachere Gestaltung der partizipativen Bewertung des morphologischen Feldes zu erzielen.

2.1 Methoden der Zukunftsforschung im Überblick

Das Problem der Unsicherheit in der Zukunftsforschung wird durch eine methodische Herangehensweise systematisch Stück für Stück eingeschränkt. Die Einhaltung wissenschaftlicher Kriterien diskutiert Rust (2009) in seinem, vor allem einer Kritik der sogenannten „Trendforschung“ gewidmeten, Beitrag „Kampf um die Wissenschaftlichkeit in der Zukunftsforschung“. So besteht die Gefahr einer „Präferenzverfälschung“ durch einen „bewusstseinsmodellierten Konstruktivismus“ (S. 14): „Das heißt also, dass sich eine Kaskade aufbaut, in der es zu einer affirmativen Anpassung der Trendforschung an die Bedürfnisse ihrer Auftraggeber kommt, die dann durch so genannte Best Practices bestätigt werden“ (S. 13). Wesentlich „scheint die Unabhängigkeit von vorgegebenen Interessen zu sein. Wirklichkeit lässt sich, wenn überhaupt, nur in der Auseinandersetzung empirisch geschulter Geister erfassen, die im Fokus eines Problems aus der jeweiligen disziplinären Sicht argumentieren und sich dann auf denkbare Lösungen einigen. Erst wenn beide Seiten, ForscherInnen und InteressentInnen, diese Kriterien akzeptieren und fördern, kann ein Erkenntnisgewinn für das Strategische Management entstehen“ (S. 15). Die Einhaltung von wissenschaftlichen Qualitätskriterien ist gerade in sogenannten „transdisziplinären“ Forschungsprojekten (d.h. Kooperation von ForscherInnen und Praxisakteuren) von großer Bedeutung. Auch Popp sieht in der partizipativen Zukunftsforschung als solches eine Art „explorative Fallstudie“ (Popp 2009, S. 131). Gerade hier müsse es eine „klare Rollenverteilung zwischen den AkteurInnen der Zukunftsforschung einerseits und den PraktikerrInnen im jeweiligen Handlungsfeld der Zukunftsgestaltung andererseits“ geben (ebd., S. 131). Beide Akteursgruppen geben ihr spezielles Wissen in den Projektprozess mit ein (theoretisches Wissen, IST- und SOLL-Stand). Dabei sei auch auf die besondere Rolle der Forscherin oder des Forschers ein Auge zu werfen, denn die wissenschaftliche Distanzierung ist hier eine besonders schwierige Aufgabe in einer „komplizierten interaktionellen Dynamik der Bestimmung von Rolle und Position unter ‚natürlichen‘ Bedingungen“ (ebd., S. 134). In solchen Projekten herrsche ein „doppelter Legitimationszwang“ (1) gegenüber der Wissenschaft (Einhaltung der Güte- bzw. Qualitätskriterien) (2) sowie dem Praxisfeld (praktische Nützlichkeit): „Der Diskurs zwischen VertreterInnen der Forschung und VertreterInnen der Praxis kann nur gelingen, wenn beide Seiten die oben kurz angesprochenen Unterschiede erkennen und akzeptieren. Die Teilnahme von ForscherInnen an zukunftsorientierten Entwicklungsprozessen in einem ausgewählten Praxissystem ist sowohl für die

Forschung als auch für die Praxis nur dann produktiv, wenn die Spezifika dieses Diskurses an der Schnittstelle zwischen Forschung und Praxis methodologisch angemessen reflektiert und kommuniziert werden“ (ebd., S. 136). Im guten Fall entsteht ein „durchgängiger Lernprozess“ (ebd., S. 137; siehe dazu auch Kapitel 5) über das gesamte Projekt hinweg mit „so viel Objektivität (im Sinne von Transparenz, Nachvollziehbarkeit, Kontrolle) wie im Hinblick auf Forschungsziel und Forschungsgegenstand möglich; so viel Subjektivität (im Sinne der Berücksichtigung des ‚subjektiven Faktors‘ sowie der Kommunikations- und Lernprozesse bei allen Forschungsprozess Beteiligten) wie im Hinblick auf Forschungsziel und Forschungsgegenstand nötig“ (ebd., S. 141f.). Die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (degepol) fokussiert die Herausforderungen einer transferorientierten, insoweit transdisziplinären wissenschaftlichen Politikberatung unterdessen in eigenen Richtlinien zu „Ethik, Vertrauen und Transparenz in der Politikberatung“¹³, an denen sich das ISÖ orientiert.

Ein wichtiger Aspekt wird von Opaschowski (2009) diskutiert. Er verknüpft die beiden Begriffe „Zukunftsforschung als Zukunftsvorsorge“ (S. 18) und verdeutlicht die Bedeutsamkeit und Verantwortung des Forschungsgebiets: „Aus Sicht der Politik soll Zukunftsforschung auch die öffentliche und veröffentlichte Meinung beeinflussen, um politische Entscheidungen zu erleichtern oder Reformen durchzusetzen“ (ebd., S. 19). Somit kann Zukunftsforschung auch als „Frühinformations- und Frühwarnsystem“ gesehen werden, immer mit dem Aspekt, dass empirische Daten gesammelt werden, „die mit Erfahrung, Wissen, Intuition und Verantwortungsbewusstsein zu einem Mosaik der Zukunft zusammengefügt werden“ (ebd., S. 21). In Deutschland, so Opaschowski, wird Zukunft weitgehend negativ eingeschätzt: „Zukunft bedeutet für die Bürger vor allem technische Anpassung an die Zwänge der Globalisierung, aber auch Reformbedarf, Sparvorgaben, Strukturwandel oder Ausbau von Standortfaktoren. Ganz persönliche ‚Wertüberzeugungen, Zugehörigkeitsgefühle und Lebensqualitätsvorstellungen‘ (...) werden damit kaum assoziiert. Gesellschaftspolitische Zukunftsentwürfe als Sinnbildungsleistungen sind bisher in der öffentlichen Diskussion Mangelware, weil sie vordergründig nicht ökonomisch und technisch verwertbar erscheinen oder nicht zwangsläufig dem Gebot der Nützlichkeit unterliegen“ (ebd.).

¹³ <https://www.degepol.de/ethik-und-transparenz>

S. 21). Opaschowski sieht die Politik in der Pflicht, positive Zukunftsoptionen der Daseinsvorsorge aufzuzeigen, immer mit dem Aspekt der Unsicherheit um Wissen über die Zukunft im Hinterkopf: „Ohne Visionen kann es keine langfristigen Konzepte geben, die das Vertrauen der Bürger in die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft rechtfertigen. Visionen sind keine Illusionen: Illusionen kann man zerstören, Visionen nie“ (ebd., S. 24).

Popp unterscheidet zwischen vier Phasen in der Zukunftsforschung (Popp 2009, S. 138f.):

- 1) Phase 1: Erhebung, Analyse und Evaluation des IST-Stands
- 2) Phase 2: Analyse und Definition des SOLL-Standes
 - a. Wahrscheinliche Zukünfte
 - b. Wünschenswerte Zukünfte „aus der Gesamtmenge der möglichen bzw. wahrscheinlichen Zukunftsentwicklungen“ (S. 139)
 - c. Zielerklärung und -definition
- 3) Phase 3: Realisierungsphase („Spannungsfeld IST-SOLL Vergleich“ (S. 140))
- 4) Phase 4: Prozess- und Produktevaluation mit „iterativen und zyklischen Charakter“ (S. 140)

Zur Erfüllung dieser Verantwortung innerhalb der unterschiedlichen Phasen bietet die Zukunftsforschung viele methodische Ansätze, die im weiteren Verlauf dieses Kapitels ausgeführt werden: Szenariomethode, Zukunftswerkstatt, Morphologische Matrix sowie die Delphi-Methode.

2.2 Methoden der Zukunftsforschung im Zukunftslabor

2.2.1 Szenariomethode

Die Szenario-Entwicklung als eine zentrale Methode der Zukunftsforschung basiert auf der Analyse von Schlüsselfaktoren: im Zukunftslabor sind dies Demographie, Digitalisierung und Sozialstaat. Zur Erarbeitung der Szenarien kann ein Methoden-Mix verwendet werden (z.B. Zukunftswerkstätten, Zukunftskonferenzen, morphologische Matrix). In dieser Kreativtechnik liegt der Schwerpunkt auf Kommunikation und Partizipation. Der Szenarioprozess erfolgt durch die Betrachtung alternativer möglicher und zukünftiger Ausprägungen von Schlüsselfaktoren. Die Kombination aus diesen Ausprägungen ist danach Grundlage

für einzelne Szenarien. Dabei können Szenarien explorativer, quantitativer oder normativer Natur sein. Die Wahl begründet sich durch das Projektziel.

Das ISÖ wendete die normative Szenario-Entwicklung im abgeschlossenen Projekt „Zukunftsszenario Altenhilfe Schleswig-Holstein 2030/45“ sowie im laufenden Zukunftslabor an. Basierend auf Trendanalysen werden in einem Methoden-Mix mögliche Szenarien durch einen partizipativen Ansatz entwickelt. Als Methode zur Generierung der Zukunftsszenarien wurden im Zukunftslabor mehrere aufeinanderfolgende Prozessschritte geplant. Der zuerst geplante Workshop kam nicht zustande, so dass eine Online-Erhebung als Pretest und eine darauf aufbauende Delphi-Befragung gewählt wurde.

2.2.2 Zukunftswerkstatt

Diese partizipative Methode hat zum Ziel, Lösungsvorschläge und Umsetzungsstrategien zu einem Thema oder einem Problem zu entwickeln. Sie besteht aus drei Phasen: Kritik-, Fantasie- und Umsetzungsphase. Es ist ein kreativer und aktivierender Ansatz, der auf einem demokratischen Weg zur Eigenverantwortung und Selbstinitiative animieren soll. Ein/e ModeratorIn bzw. ein Moderationsteam muss den gesamten Prozess begleiten. Sie kann mit anderen Methoden kombiniert werden, beispielsweise kann die Integration der Methode Morphologische Matrix eine inhaltliche Strukturierung geben.

Positiv an der Methode ist der strukturierte und kreative Prozess, die Ergebnisoffenheit sowie die durchgehende „partizipative Formulierung der Ziele, Themen und Fragestellungen“ und die damit verbundene Integration von bestehendem Wissen. Negativ an der Methode kann die „Ausblendung realer Macht- und Herrschaftsverhältnisse“ sein sowie die „angenommene Motivation und Bereitschaft zur offenen, dialogischen Verständigung“ sein (Ködelpeter 2019).

2.2.3 Morphologische Matrix

Die Morphologische Matrix wird häufig in der Zukunftsforschung genutzt und wurde als eine systematisch-analytische Kreativitätstechnik entwickelt. Sie wurde vom Physiker Fritz Zwicky unter dem Begriff des „morphologischen Kastens“ entwickelt, „einer systematisch-analytischen Kreativitätstechnik“ (Kosow u. a. 2008, S. 49). Erster Schritt ist die Definition von Schlüsselfaktoren, deren Ausprägungen/Hypothesen in eine Matrix eingetragen

werden. Die Kombination aus Schlüsselfaktoren und Ausprägungen ergibt das morphologische Feld und über eine Kreuzauswertung mögliche Szenarien. Damit wird die Analyse von schwer quantifizierbaren und multidimensionalen Problemen möglich.

Das ISÖ hat das Potenzial dieser transparenten und systematischen Analyse zur Szenario-Generierung mehrfach erfolgreich eingesetzt. Ein großer Vorteil ist die kreative Seite dieser Methode, die sich in der partizipativen Szenarioentwicklung sehr bewährt hat. Im Zukunftslabor wurden zu den erarbeiteten Schlüsselfaktoren (Demographie, Digitalisierung, Sozialstaat) relevante Ausprägungen (Hypothesen) formuliert und in eine Matrix eingetragen. Deren Kombination ergeben das morphologische Feld (Kosow u.a. 2008, S. 50). So wird die Analyse von nicht- (oder schwer-) quantifizierbaren und multidimensionalen Problemen möglich (Ritchey 1998, S. 1). Dies hat zum Ziel „to explore possible futures in a systematic way by studying all the combinations resulting from the breakdown of a system“ (Kosow u.a. 2008, S. 49). Nach der Erarbeitung der Ausprägungen und dem Eintrag in die n-dimensionale Matrix ist der nächste Schritt deren Kombination auf intuitive oder systematische Weise, um Szenarien zu entwickeln. Dies wird auch „Cross-consistency assessment“ (CCA) genannt, womit schwache Ausprägungen identifiziert werden können und ein sogenannter „audit trail“ entsteht, der den Prozess nachvollziehbar macht (Ritchey 1998, S. 8). Im Zukunftslabor wurde dieser Schritt methodisch auf eine quantitative Online-Erhebung als Delphi-Befragung umgestaltet, um wünschenswerte und wahrscheinliche Zukunftsszenarien zu generieren.

Vorteil dieser kreativen Methode ist die zunächst gesonderte Betrachtung der Schlüsselfaktoren und deren Ausprägungen sowie die anschließende systematische Kombination. Damit werden hohe Transparenz und Dokumentation gewährleistet. Nachteile sind der Entscheidungsaufwand, die normative Bedeutsamkeit der Ausprägungen sowie das Überforderungsrisiko der TeilnehmerInnen.

2.2.4 Delphi

Die Delphi-Befragung ist ein systematisches, mehrstufiges Befragungsverfahren mit Rückkopplung an die Befragten. Sie ist eine Forschungsmethode, die dazu dient, zukünftige Ereignisse, Trends, politische oder technische Entwicklungen bestmöglich einschätzen zu können. Namensgeberin ist das antike Orakel von Delphi.

Delphi-Befragungen zielen darauf ab, das Wissen verschiedener ExpertInnen auf eine möglichst zuverlässige gemeinsame und übersichtliche Vorausschau zu den Herausforderungen und Folgen von Wissenschaft, Politik und Technik zu vereinen. Das Design der klassischen Delphi-Befragung besteht aus mindestens zwei zeitlich aufeinanderfolgenden Befragungswellen. Die Ergebnisse der jeweils vorangegangenen Welle werden den Mitgliedern derselben ExpertInnengruppe in einer weiteren Befragungswelle zurückgemeldet. Die Befragung erfolgt anonym und in der Regel online. Im Gegensatz zu Bevölkerungs-Umfragen zielt die Auswahl der ExpertInnen nicht auf Repräsentativität, sondern auf Fachkompetenz und Kooperationsbereitschaft. Das ISÖ hat zudem unter Nutzung des Programms „Mentimeter“ Delphi-Befragungen in Echtzeit, ein sogenanntes „Real-Time-Delphi“, entwickelt.

Die Delphi-Befragung „Zukunftsszenarien und Reformszenarien“ fand im Rahmen des Zukunftslabor Schleswig-Holstein statt. Sie richtete sich an ExpertInnen der Sozialpolitik und der Arbeitsmarktpolitik und an interessierte BürgerInnen. Entlang von einerseits vier Zukunftsszenarien zum Zusammenhang von Demographie, Digitalisierung und Sozialpolitik und andererseits von vier Reformszenarien für eine langfristige und nachhaltige Sozialreform wurde die Expertise der Befragten genutzt. Das Delphi wurde zweistufig angelegt. Nachdem die erste Befragungsstufe abgeschlossen und ausgewertet wurde, wurden den TeilnehmerInnen des Delphi die Ergebnisse in einer zweiten Stufe mitgeteilt und sie wurden um ihre Einschätzung gebeten. Der Ablauf des Online-Delphi im Zukunftslabor wird in Abschnitt 3.3 genauer beschrieben.

2.3 Methoden der Sozialpolitikforschung

Im Rahmen des Zukunftslabors kommen mehrere Methoden der vergleichende Sozialpolitikanalyse zum Einsatz: Als analytischer Rahmen für die Entwicklung der normativen Zukunftsszenarien sowie der Reformszenarien wird der Wohlfahrtsregime-Ansatz herangezogen, der institutionelle Strukturen und Perspektiven der politischen Kultur systematisch verknüpft (Esping-Andersen 1990, Manow 2019, Opielka 2017, 2020). Für die Erfahrungsstudien werden Methoden der Politikfeldanalyse herangezogen, in denen quantitative Methoden der international vergleichenden Sozialpolitikforschung (Schmitt 2019) und Fallstudien (Orban/Trompusch 2019) kombiniert werden. Für den Arbeitsschritt der Politik-

Folgenabschätzung nutzt das DIW als Unterauftragnehmer die Methode der Mikrosimulation auf der Basis von Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), der Unterauftragnehmer Prof. Dr. Alexander Spermann Methoden der Arbeitsmarktforschung.

Wir wollen im Folgenden die Theorie der Wohlfahrtsregime etwas genauer diskutieren. Sie ist in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung unterdessen die wohl dominierende Theorie (Arts/Gelissen 2002, Manow 2019). Zugleich steht eine Perspektive, die die Kultur des Wohlfahrtsstaates in den Blick nimmt und die Wertegrundlagen einer wohlfahrtsstaatlichen Ordnung und ihrer Reformoptionen analysiert, häufig unter Verdacht, selbst wertorientiert zu sein und damit wissenschaftliche Objektivität vermissen zu lassen (Oorschot/Opielka/Pfau-Effinger 2008, Opielka 2019c).¹⁴

Umso wichtiger erscheint für die sozialpolitikwissenschaftliche Forschung eine präzise Begründung ihrer Methoden und eine sorgfältige Reflexion eigener Wertannahmen. Die Inblicknahme der Wertebasierung moderner Wohlfahrtsstaaten wird dadurch erleichtert, dass die Wirksamkeit normativer Rahmungen in der neueren Sozialpolitikgeschichte immer dann unübersehbar wird, wenn sogenannte „Pfadwechsel“ beobachtet werden können, wenn also sozialpolitische Großsysteme nach Großereignissen zugleich ihre Werte- und ihre institutionelle Struktur veränderten.

Zwei Beispiele sollen zur Verdeutlichung von Pfadwechseln kurz vorgestellt werden (dazu Opielka 2020). So wirkte der Beveridge-Plan aus dem Jahr 1942 als Blaupause für den Wohlfahrtsstaat im Nachkriegs-Großbritannien und prägte lange Zeit den „Beveridge-Typ“ des Wohlfahrtsstaates in Abgrenzung zum „Bismarck-Typ“ (Lessenich 2009, S. 10ff.). Der „Beveridge-Typ“ kombinierte ein für damalige Verhältnisse recht umfangreiches steuerfinanzierte Sozialhilfesystem mit einem ebenfalls steuerfinanzierten Gesundheitswesen, das in Form des „National Health Service“ als größter Arbeitgeber Europas noch immer existiert. Ein zweites Beispiel für Pfadwechsel bietet die neuere Geschichte Deutschlands. Der deutsche Einheitsvertrag aus dem Jahr 1990 steuerte das sozialistische Modell des

¹⁴ Die Debatte um die Reflexion von Werten in der Politik ist alt. Sie wurde in der Kontroverse zwischen „Liberalismus“ und „Kommunitarismus“ seit den frühen 1980er Jahren noch einmal, auch mit zeitdiagnostischem Engagement, stark belebt (Opielka 2006, 2019). Aus der Sicht einer liberalen politischen Philosophie tut man sich mit Werten notorisch schwer und möchte sich lieber auf kognitiv leichter zugängliche Fakten konzentrieren. Recht anschaulich markiert dieses Problem der Bericht über einen Vortrag des Berliner Rechtswissenschaftlers Christoph Möllers in der FAZ: <https://www.faz.net/aktuell/wissen/geist-soziales/liberale-politik-nach-christoph-moellers-16516023.html>

DDR-Sozialstaats auf den Pfad des konservativen Wohlfahrtsregime, das die BRD seit 1949 prägte. Solche grundlegenden Pfadänderungen haben die Geschichts- und die Sozialwissenschaften stets herausgefordert.

Die von Gøsta Esping-Andersen (1990) entwickelte Wohlfahrtsregimetheorie¹⁵ dient als idealtypische Darstellung der Analyse verschiedener Wohlfahrtsregime. Esping-Andersen unterschied zwischen einem eher markt-orientierten liberalen Typus, einem eher staats-orientierten sozialdemokratischen Typus und einem eher gemeinschafts-orientierten konservativen Typus des Wohlfahrtsregime. Opielka (2017, 2020) erweiterte diese Dreiertypologie sowohl anhand der Analyse des Schweizer Sozialstaats wie aufgrund von sozialtheoretischen Analysen um den eher legitimations-orientierten garantistischen Typus. Diese Unterscheidung ermöglicht eine Einordnung, Darstellung und Untersuchung bestehender Sozialsysteme. Zwar entspricht kein Sozialstaat exakt einem dieser vier Modelle, dennoch lässt sich die grundsätzliche Ausrichtung aller Sozialstaaten einem Modell oder Mischmodellen zuordnen. Durch den Einfluss verschiedener politischer Parteien und Entscheidungen ergeben sich Mischtypen der vier Grundtypen, die sich im großen Rahmen eines Modells bewegen, aber dennoch in einzelnen Bereichen Ausprägungen besitzen, die sich eher einem der anderen Modelle zuordnen lassen. Dies ergibt sich meist aus den zuvor genannten Pfadabhängigkeiten. Ein besonders eindrückliches Beispiel ist die Existenz des „sozialistischen“ Gesundheitswesens „National Health Service“ im eigentlich „liberalen“ Wohlfahrtsstaat Großbritannien.¹⁶

¹⁵ Die Wohlfahrtsregimetheorie bezieht sich zwar nicht explizit auf die in den vergleichenden Politikwissenschaften entwickelte „Theorie internationaler Regime“, entstanden jedoch in verwandten geistigen Kontexten. Unter „Regime“ wird hier eine viergliedrige Struktur verstanden: Prinzipien (gemeinsame Grundannahmen), Normen (Allgemeine Verhaltensstandards), Regeln (Spezifische Verhaltensvorschriften) und Verfahren (Konkrete, gemeinsam verabredete Prozeduren) (Hasenclever u.a. 1997).

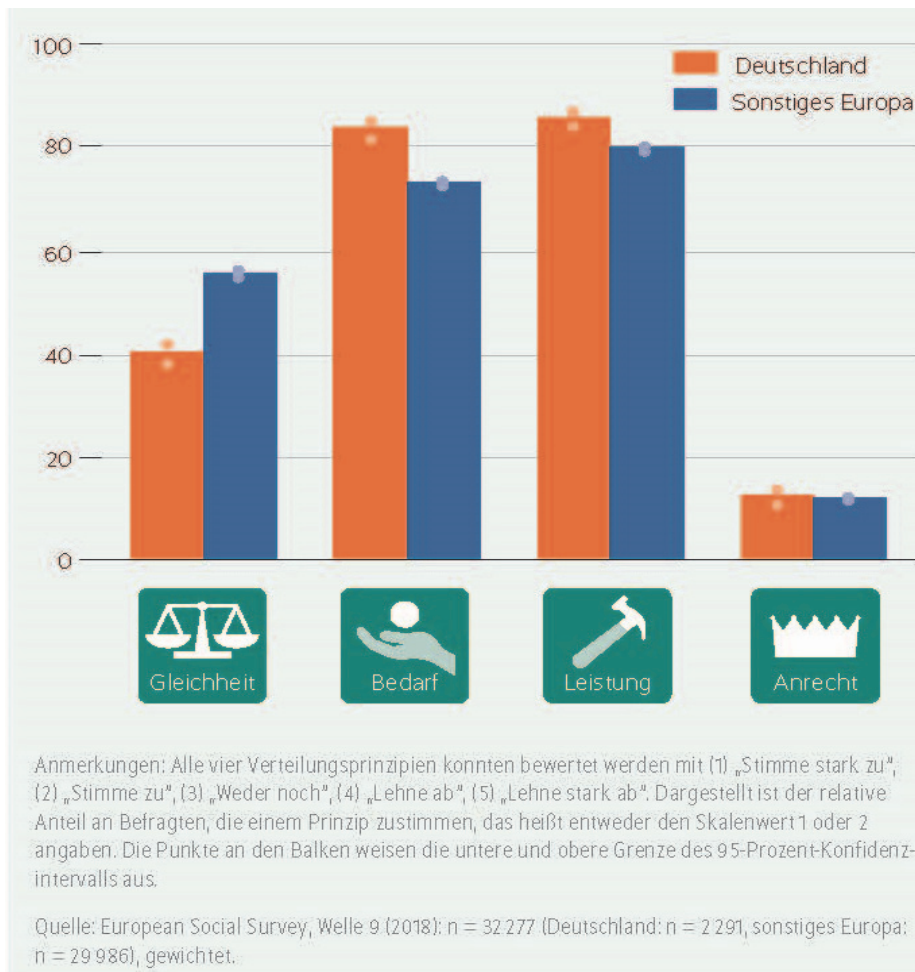
¹⁶ Das Konzept des „Welfare Regime“ von Gøsta Esping-Andersen verwendet einen Regimebegriff, der nicht überstaatlichen, sondern innerstaatlichen Institutionengeflechten gilt. Wir weichen von der von Esping-Andersen eingeführten Unterscheidung in drei Wohlfahrtsregime-Typen ab, die in der Sozialpolitikliteratur leider fast durchweg ohne sozialtheoretischen Hintergrund genutzt wird. Ein aktuelles Beispiel aus dem neuen „Handbuch Sozialpolitik“ ist der Beitrag von Philip Manow zu „Wohlfahrtsregime“, der „das liberal-angelsächsische, das sozialdemokratisch-skandinavische und schließlich das konservativ-kontinentale Wohlfahrtsstaatsregime“ (Manow 2019, S. 298) unterscheidet, damit eine analytische mit einer geographisch-historischen Kategorie vermischt (dazu im Überblick Arts/Gelissen 2002). Wir ergänzen die drei von Esping-Andersen eingeführten Regimetypen um den vierten Typ „garantistisch“, den wir historisch-genetisch in der Schweiz beobachten (Opielka 2017, 2020).

Wie aufschlussreich die normative Analyse der Sozialpolitik sein kann, soll abschließend an einem neueren ökonomischen Forschungsdiskurs gezeigt werden. Jule Adriaans, Philipp Eisnecker und Stefan Liebig präsentierten in einer am DIW vorgenommenen Auswertung des European Social Survey (ESS) Daten zu Gerechtigkeitsempfindungen im europäischen Vergleich. Das eigene Bruttoerwerbseinkommen wird ihren Analysen zufolge in Deutschland besonders häufig als gerecht bewertet. Die Autoren unterscheiden dabei vier Verteilungs- bzw. Gerechtigkeitsprinzipien: Leistung, Gleichheit, Bedarf und Anrecht. Innerhalb dieses Prinzipienrahmens befürwortete eine große Mehrheit sowohl das Leistungs- wie das Bedarfsprinzip, in Deutschland noch häufiger als in anderen europäischen Gesellschaften (Abbildung 5). Die sozialpolitische Botschaft lautet: „Grundsätzlich empfinden es die Befragten in Europa und insbesondere in Deutschland als gerecht, dass Güter und Lasten nach Bedarf und Leistung verteilt werden. Das Gleichheitsprinzip wird in Deutschland dagegen häufiger als in anderen europäischen Ländern abgelehnt. Bedarfs- und leistungsgerechte Löhne sind also nötig, damit die Ungleichheit bei den Erwerbseinkommen nicht als zu ungerecht empfunden wird“ (Adriaans/Eisnecker/Liebig 2019, S. 818). Diese Befunde wurden in einer Veranstaltung am DIW mit der Diskussion um ein Grundeinkommen verknüpft: „Ist das Bedarfsprinzip – also die Orientierung an sozial oder politisch anerkannten individuellen Bedarfen – gerecht und zur Lösung von gesellschaftlichen Verteilungsfragen geeignet oder kann dies eher über ein bedingungsloses Grundeinkommen geschehen, das unabhängig von Bedarfen gezahlt wird?“¹⁷ Doch welches Gerechtigkeitsprinzip passt zum Grundeinkommen?¹⁸ Vermutlich ist das Gerechtigkeitsprinzip „Gleichheit“ gemeint, das in Abbildung 5 nicht sehr gut bewertet wird.

¹⁷ Link: https://www.diw.de/de/diw_01.c.684089.de/veranstaltungen/bedarfsgerechtigkeit_oder_bedingungsl...onflikte_kuenftig_geloest_werden.html

¹⁸ Das „Anrechtsprinzip“ kann es nicht sein, es wird in dieser Typologie mit der Deutung versehen: „Eine Gesellschaft ist gerecht, wenn Menschen aus Familien mit hoher gesellschaftlicher Stellung Privilegien in ihrem Leben genießen.“ (Adriaans/Eisnecker/Liebig 2019, S. 824)

Abbildung 5: Zustimmung zu Verteilungsprinzipien in Prozent



Quelle: Adriaans u.a. 2019, S. 823

In der erwähnten Diskussion spitzten Bernhard Kittel und Stefan Traub diese Deutung zu. Sie berichteten aus der Arbeit der DFG-Forschergruppe „Bedarfsgerechtigkeit und Verteilungsprozeduren“¹⁹ und fassten die Ergebnisse ihrer experimentellen Untersuchungen in die sozialpolitische Erkenntnis: Eine „Grundsicherung sollte bedarfsabhängig sein (2/3 Zustimmung)“. Die Berechnungen der Forschergruppe des DIW auf Grundlage der 8. Welle des ESS aus 2018 können diese Erkenntnis in unserer Sicht nicht bestätigen. Die in Abbildung 6 ausgewertete Abfrage zur Unterstützung eines universellen Grundeinkommens lautete:

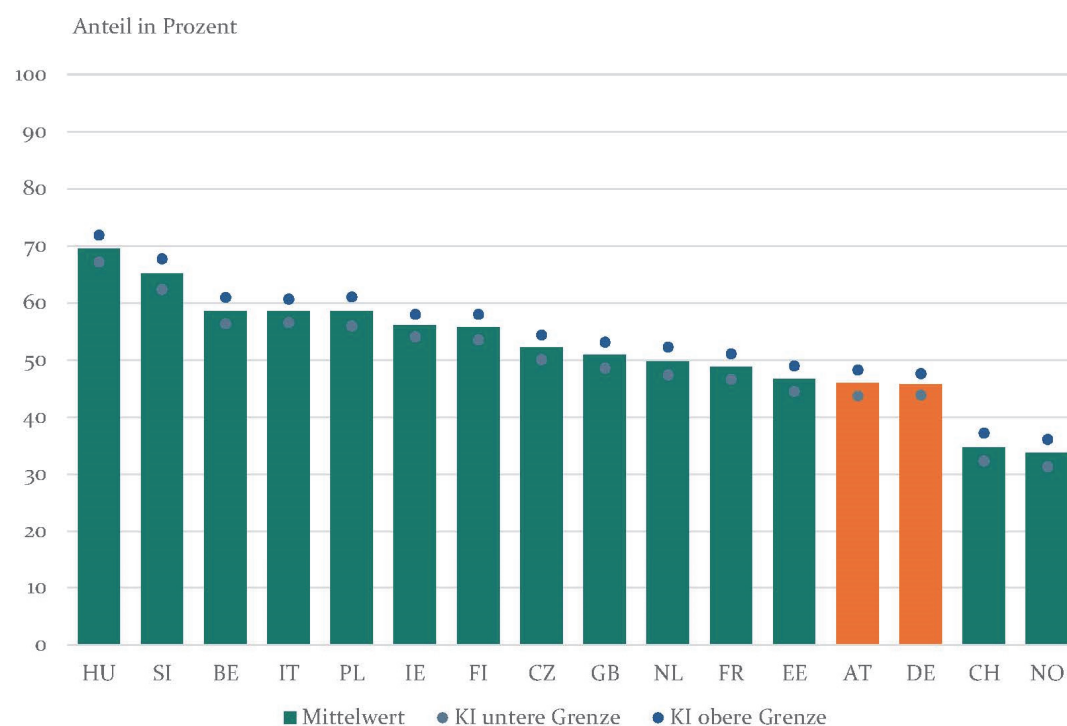
„Grundeinkommen: Der Staat zahlt jedem ein monatliches Einkommen, das alle grundlegenden Lebenshaltungskosten deckt. Dadurch werden viele bestehende Sozialleistungen ersetzt. Das Ziel ist es, jedem einen minimalen Lebensstandard zu garantieren. Alle erhal-

¹⁹ Link: <https://bedarfsgerechtigkeit.hsu-hh.de/>

ten den gleichen Beitrag, egal ob man arbeitet oder nicht. Man kann zudem das Einkommen aus Erwerbstätigkeit oder anderen Quellen behalten. Das Grundeinkommen wird über Steuern finanziert.“²⁰

Die Abfrage konnte mit „sehr dagegen / dagegen / dafür / sehr dafür“ beantwortet werden.

Abbildung 6: Unterstützung Grundeinkommen im European Social Survey (ESS) 2016/8



Quelle: ESS, Welle 8+9 (2016/18): n = 14 Länder (AT, BE, CH, CZ, DE, EE, FI, FR, GB, HU, IE, IT, NL, NO)

Jule Adriaans, Stefan Liebig - DIW Lunchtime Meeting 6.11.2019



Quelle: Jule Adriaans, Stefan Liebig, DIW Lunchtime Meeting 6.11.2019, Folie 14 (KI = Konfidenzintervall)

Diese Ergebnisse hatte das DIW-Team in etwas anderer Konstellation mit dem Fazit veröffentlicht: „Repräsentative Befragungsergebnisse zeigen in Deutschland seit 2016/17 eine stabile Zustimmungsrates zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens, zwischen 45 und 52 Prozent; im europäischen Vergleich sind diese Zustimmungsrates eher gering“ (Adriaans/Liebig/Schupp 2019, S. 264; siehe dazu auch Kapitel 6.3 der vorliegenden Studie). In einem Anfang 2020 erschienen Aufsatz hat der DIW-Forscher Jürgen Schupp diese Daten aus dem ESS um Daten ergänzt, die im Rahmen des SOEP 2017 bis 2019 zur Akzeptanz eines Grundeinkommens erhoben wurden. In Abbildung 7 werden

²⁰ Link: <https://www.europeansocialsurvey.org/findings/singleblog.html?a=/findings/blog/essblog0010.html> and <https://www.europeansocialsurvey.org/about/singlenew.html?a=/about/news/essnews0054.html>

diese Ergebnisse zitiert, die eine hohe Stabilität sowohl bei der strikten Ablehnung wie bei der starken Befürwortung eines Grundeinkommens dokumentieren. Den Begriff „bedingungslos“, wie er im „bedingungslosen Grundeinkommen (BGE)“ und auch in der Studie von Schupp verwendet wird, verwenden wir bewusst nicht, da jeder Sozialtransfer an irgendeine Bedingung geknüpft werden muss.

Abbildung 7: Einstellung zum Grundeinkommen in Deutschland von 2016 bis 2019 (in %)

Alles in allem, wären Sie gegen oder für ein solches Grundeinkommen in Deutschland?	ESS, Welle 8 2016/2017			SOEP-IS-BUS 2017			SOEP-IS-BUS 2018			SOEP-IS-Bus 2019		
	Gesamt- Deutschland	West- Deutschland	Ost- Deutschland	Gesamt- Deutschland	West- Deutschland	Ost- Deutschland	Gesamt- Deutschland	West- Deutschland	Ost- Deutschland	Gesamt- Deutschland	West- Deutschland	Ost- Deutschland
Sehr dagegen	12	12	10	17	17	13	16	17	11	16	18	11
Dagegen	40	42	33	28	28	26	29	29	27	29	30	27
Dafür	37	36	42	33	34	31	38	35	37	33	33	34
Sehr dafür	8	8	10	16	15	25	16	15	24	15	13	23
Keine Angabe	3	3	5	6	7	4	4	4	1	6	7	4
Anteil Befürworter	45	43	52	50	48	56	55	50	61	48	46	58
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Schupp 2020, S. 115 – Erläuterung: 2016/2017: European Social Survey, Welle 8 – deutsche Teilstichprobe n = 2852 (davon Westdeutschland n = 1915, Ostdeutschland n = 937), erwachsene Personen 15 Jahre und älter (gewichtete Angaben); 2017: SOEP-IS-BUS-Modul BGE, deutschsprachige Bevölkerung n = 2031 (davon Westdeutschland n = 1692 und Ostdeutschland n = 339), erwachsene Personen 14 Jahre und älter (gewichtete Angaben); 2018: SOEP-IS-BUS-Modul Soziale Ungleichheit, deutschsprachige Bevölkerung n = 2031 (davon Westdeutschland n = 1700 und Ostdeutschland n = 331), erwachsene Personen 14 Jahre und älter (gewichtete Angaben); 2019: SOEP-IS-BUS-Modul BGE, deutschsprachige Bevölkerung n = 1930 (davon Westdeutschland n = 1567 und Ostdeutschland n = 363), erwachsene Personen 14 Jahre und älter (gewichtete Angaben).

Schupp weist zurecht darauf hin, dass die hohen Zustimmungsraten zu einem Grundeinkommen nicht notwendigerweise bedeuten, dass daraus eine entsprechende Reformbereitschaft der Bevölkerung abgeleitet werden kann. Das hängt damit zusammen, dass in solch repräsentativen Befragungen nur sehr grundlegende und damit abstrakte Vorstellungen abgefragt werden können. So bleibt bei den abgefragten Einstellungen unklar, wie hoch die Höhe eines Grundeinkommens wäre, welche Sozialleistungen dafür gestrichen würden, welche Steuern eventuell erhöht werden müssten und wie sich im konkreten, eigenen Fall das verfügbare Einkommen in einem Grundeinkommenssystem darstellen würde. Es ist daher sehr interessant, was die DIW-Forscher auf die Nachfrage ermittelten, ob man persönlich davon ausgehe, dass man nach Einführung eines Grundeinkommens „vermutlich über weniger Nettoeinkommen, etwa gleich viel oder mehr verfügen würde.“

Rund 40 % aller Befragten gaben an, dass sie vermutlich mehr Geld zur Verfügung hätten, während 26 % eher davon ausgingen, weniger Geld zur Verfügung zu haben und rund ein Drittel gab an, dass ein Grundeinkommen sie finanziell nicht besserstellen würde. Wenig überraschend glaubt von den Befürwortern mehr als die Hälfte, dass sie nach Einführung eines BGE mehr Einkommen netto zur Verfügung hätten. Aber auch unter den Ablehnenden eines BGE erwarten rund 26 %, dass sie mehr Einkommen zur Verfügung hätten, während 45 % der Ablehnenden weniger erwarten.“ (Schupp 2020, S. 116) Diese Antworten zeigen, dass nicht nur unmittelbare materielle Interessen und Erwartungen die Einstellungen zu sozialpolitischen Reformen bestimmen. Der Schlussfolgerung von Schupp kann daher zugestimmt werden: „Offensichtlich ist die Bevölkerung stark daran interessiert, über grundsätzliche Alternativen zum bestehenden System sozialer Sicherung nachzudenken. Wenn dieses System künftig stärker um Elemente bedingungsloser Anrechte erweitert würde, birgt dies das Potenzial einer überlegenen Alternative zu unserem bisherigen System sozialer Sicherung.“ (ebd.) Das Zukunftslabor soll dieses Nachdenken organisieren, die vorliegende Studie stellt einen Beitrag dazu dar.

Um die diskutierten Ergebnisse sinnvoll und sozialpolitisch seriös einordnen zu können, ist die Diskussion um Gerechtigkeitsfragen und sozialpolitische Normative unverzichtbar. Neben der Einstellung der Bevölkerung im Allgemeinen erscheinen dabei auch die Gerechtigkeitseinstellung der gesellschaftlichen Eliten folgenreich, wie beispielsweise von PolitikerInnen (Pioch 2000). Die Theorie der Wohlfahrtsregime bietet dabei einen analytischen Rahmen, der parteipolitische Zuordnungen überwindet und auf grundlegende Steuerungs- und Gerechtigkeitsfragen fokussiert ist. Die Sozialpolitikforschung integriert damit institutionelle und kulturelle Problemstellungen, empirische und theoretische Zugänge, so dass Reformvorstellungen ganzheitlich abgewogen werden können.

2.4 Varianten der Szenarioentwicklung

Dieses Kapitel dient als eine Art Exkurs, um die Prozesse anderer abgeschlossener Zukunftsprojekte kennenzulernen. Es dient als Veranschaulichung möglicher und bereits umgesetzter Strategien in der Zukunftsforschung. Zudem ist es dadurch möglich, die methodische Herangehensweise des Zukunftslabors mit anderen Studien zu vergleichen. Hierfür haben wir vier Projekte ausgewählt:

- (1) Das Projekt „Zukunftsszenario Altenhilfe Schleswig-Holstein 2030/2045 (ZASH2045)“ ist ein abgeschlossenes Zukunftsprojekt des ISÖ mit Bezug zu Schleswig-Holstein. In mehreren Zukunftswerkstätten wurde ein positives Zukunftsszenario entwickelt, das dann mit konkreten Schritten für und mit dem Arbeitgeber umgesetzt wurde.
- (2) Die Initiative 2030 (D2030) ist ein Projekt mit einer auf den ersten Blick ähnlichen Fragestellung wie das Zukunftslabor und kann als Beispiel für Zukunftsforschung auf Basis der Szenariomethode einen anschaulichen Vergleich bieten, um die methodischen Entscheidungen des ISÖ-Teams zu erläutern. Das Projekt D2030 ist im Internet gut dokumentiert²¹ und auch in Buchform zugänglich (Burmeister u.a. 2018).
- (3) Der Foresight-Zyklus des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) zu „Gesellschaftliche Veränderungen 2030“ hat zum Ziel, „Orientierungswissen für strategische Entscheidungen zu generieren“ (Zweck u.a. 2015, S. 9).
- (4) Die Bertelsmann-Stiftung führte 2012-2015 eine Expertenkommission zu „Arbeits- und Lebensperspektiven in Deutschland – Pfade der Veränderung“ durch.

Zukunftsszenario Altenhilfe Schleswig-Holstein 2030/2045 (ZASH2045)

Kurze Projektinformation & -ziel: Das ISÖ-Projekt „Zukunftsszenario Altenhilfe Schleswig-Holstein 2030/2045“ (ZASH2045) hatte eine Laufzeit von September 2016 bis Juni 2018. Finanziert wurde es durch das Diakonische Werk Schleswig-Holstein – Landesverband der Inneren Mission e.V. (Opielka/Peter 2018). In einem partizipativen Szenario-Prozess sollten die Zukunft der Altenhilfe in Schleswig-Holstein erforscht und Gestaltungsvorschläge für die Frage gefunden werden: „Wie können wir überall alt werden?“. Der besondere Fokus lag bei diesem Projekt auf dem ländlichen Raum, für den positive Zukunftsbilder und Gestaltungsziele von Alter und Pflege generiert werden sollten. Laborregionen in diesem Projekt waren die Landkreise Nordfriesland und Segeberg in Schleswig-Holstein. Darauf aufbauend sollten operative Lösungen vorgeschlagen, strategische Prozesse und Maßnahmen auf den Weg dorthin entwickelt und angestoßen werden. Das Ziel des Szenario-Prozesses war, begründete positive „Narrative“ für Akteure und Regionen zu entwickeln, Pfade in die Zukunft zu legen, so dass später auf eine neue „Pfadabhängigkeit“ zurückgeblickt werden kann, die Qualitätssicherung, Engagement und Geborgenheit gut verknüpft.

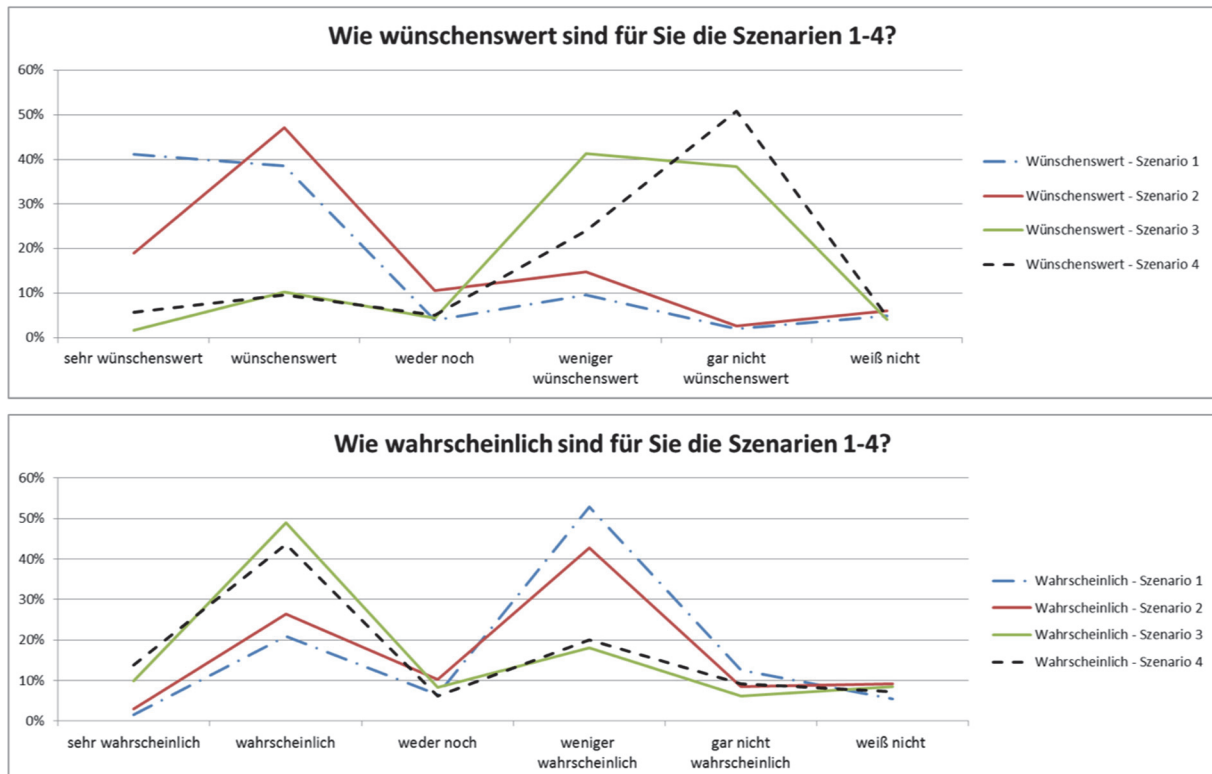
²¹ Informationen zur D2030 - Zukunftskonferenz: <https://www.d2030.de/d2030-die-zukunftskonferenz/>

Methodik: Das Projekt startete ebenfalls mit der Analyse von (Mega-)Trends, allerdings nicht mit zwei Trends wie im Zukunftslabor, sondern mit insgesamt sieben Trends: Demographischer Wandel, Wertewandel, Soziale Veränderungen, Sozialsysteme, Mobilität, Technologie sowie Pflege und Pflegeerbringung. Diese konnten in gesellschaftliche Rahmenbedingungen (Trends, die nur indirekt beeinflusst werden können, z.B. Wertewandel, demographischer Wandel) und in Trends mit direkter Einflussmöglichkeit der Zukunftsgestaltung (z.B. Technologie, Mobilität) unterschieden werden. Durch den Methodenmix war es möglich, subjektive und gesellschaftliche Zukunftsbilder im Alter zu erheben, zu verknüpfen und zu diskutieren. Die Trendanalysen basierend auf einer Literaturanalyse und ExpertInnengesprächen entwarfen ein ganzheitliches Bild, das Synergien und Konflikte zwischen Einzelthemen aufzeigte (z.B. zwischen Technologie und Pflege). In der ersten von zwei Workshopwellen von ZASH2045 wurde eine Morphologische Matrix verwendet, um eine erste Fassung der Zukunftsszenarien zu generieren. Diese Methode war eingebettet in die Methode der Zukunftswerkstatt, die aus drei Phasen besteht: Dystopie-, Utopie- und Umsetzungsphase (siehe dafür Opielka/Peter 2017). Aus den Wünschen und Befürchtungen der TeilnehmerInnen entstanden durch die Gruppenarbeiten vier vorläufige normative Szenarien. Zur finalen Erstellung der Szenarien wurden zusätzlich die Ergebnisse aus ExpertInneninterviews herangezogen. Diese Szenarien wurden im nächsten Schritt online bewertet.

Dafür wurde ein dreistufiger Fragebogen entwickelt. In der zweiten Stufe konnten die vier Szenarien nach den Kriterien „wünschenswert“ bzw. „wahrscheinlich“ bewertet werden, was durch eine individuelle Evaluation der Szenarien und die daraus resultierende Auswahl eines oder mehrerer Szenarien geschah (Opielka/Peter 2017a). Insgesamt nahmen 321 TeilnehmerInnen an der Befragung teil. Das Ergebnis war, **dass die positiven Szenarien als wünschenswert, aber nicht als wahrscheinlich bewertet wurden. Das genaue Gegenteil spiegelt sich für die eher skeptischen Szenarien: Hier wurden die Szenarien als nicht wünschenswert, aber als wahrscheinlich bewertet** (siehe Abbildung 8). Dieses überraschende Ergebnis floss als Arbeitshypothese in das Zukunftslabor ein.

Ein weiteres Ziel der Online-Befragung war die Unterstützung bei der Verdichtung von vier Szenarien – zwei utopische (1-2) und zwei dystopische (3-4) – auf zwei Szenarien, deren Praxis-Transfer in der nächsten Projektphase erfolgte.

Abbildung 8: Bewertung der Szenarien 1-4 in ZASH2045



Quelle: Opielka/Peter 2017a, S. 29 (N = 321)

Die Szenarien wurden noch einmal zusammengefasst, daraus ergaben sich zwei finale Szenarien: S1² „Autonomie und Prävention in der Altenhilfe“ & S4³ „Altenhilfe geprägt durch Individualisierung und Rückzug des Staates“.²²

Die zweite Workshopwelle galt dem Szenario-Transfer „von wünschenswert zu wahrscheinlich“. Erste kleine Zukunftsprojekte wurden in den Laborregionen entwickelt (z.B. „Dialogforen Grundeinkommen“, Mehrgenerationenhaus, Rufbus plus). Dabei fiel auf, dass die mentalen Beharrungskräfte erheblich sind: es erwies sich als außerordentlich schwierig, dass „eigentlich“ als wünschenswert bezeichnete Szenario konkret zu denken. Das Projekt endete in einer finalen Zukunftskonferenz mit der Verabschiedung eines „Zukunftsmanifest Altenhilfe Schleswig-Holstein 2030/45“ im Februar 2018 in Rendsburg. Hier wurden Pfade in die Zukunft mit konkreten Handlungsschritten gelegt: Grundsicherheit durch Begegnung und Grundeinkommen! (Pfad 1); Entsülung und Koproduktion in der Pflege! (Pfad 2); Technologie soll dienen, nicht herrschen! (Pfad 3); Mobilitätssteigerung und das

²² Die finalen Szenarien können auf der ZASH2045-Projektseite abgerufen werden: <https://zash2045.isoe.org/projekt/die-finalen-szenarien/>

Quartier! (Pfad 4)²³. Der Ergebnisbericht von ZASH2045 wurde digital sowie als Buch-Publikation veröffentlicht und im Mai 2018 durch das Diakonische Werk und die AutorInnen des ISÖ im Sozialministerium Schleswig-Holstein an Minister Dr. Heiner Garg übergeben (Opielka/Peter 2018).

Erkenntnisse aus dem Projekt für das Zukunftslabor: Durch den Projektverlauf wurde deutlich, dass eine zentrale Herausforderung darin besteht, die Zukunft zu mentalisieren (sich vorzustellen) und damit erfahrbar zu machen. Es erscheint vielfach außerordentlich schwer, die Zukunft positiv zu denken sowie die individuelle und kollektive Neigung zu Verdrängung des Unangenehmen zumindest experimentell abzulegen. Die damit verbundene Komplexität kann zu einem Risiko für den Partizipationsprozess werden, indem schlichtweg die Beteiligung sinkt. **Nachdenken über Zukunft ist aber immer Vorausdenken von Gegenwart.** Die inhaltlichen Kernbotschaften des Projektes, vor allem die Spannung von Wünschenswertem und Wahrscheinlichem, müssen von der Wissenschaft, aber auch den Praxispartnern sehr ernst genommen werden. Partizipationsmöglichkeiten und Begegnung zu unterschiedlichen Projektphasen spielen hier eine wirkungsvolle Rolle, Zukunft gestaltbar werden zu lassen. Damit können eigene Ideen und Visionen durch direkte Kommunikation, Austausch, aber auch Reflexion befruchtet und weiterentwickelt werden.

Die Methode der Morphologischen Matrix erwies sich als ein geeignetes Instrument zur Strukturierung und Komplexitätsbewältigung. Im Projekt ZASH2045 ist es gelungen, positive Zukunftspfade zu entdecken und diese zu entwickeln. Es bleibt dennoch eine große Herausforderung, wünschenswerte Szenarien auch als wahrscheinlich zu denken. Daher war es sinnvoll, den Verdichtungsprozess auf mehrere Phasen zu unterteilen. Regional orientierte Gedanken müssen zudem im Einklang mit globalen Zukunftsstrategien stehen, wie beispielsweise mit der UN-Agenda 2030 nach dem Prinzip „Denke global, handle lokal“. Im Projekt ZASH2045 wurde die Situation in Schleswig-Holstein durch vielfältige Akteursinitiativen und zwei Modellregionen repräsentiert. Die regionale Dimension soll auch das Zukunftslabor aufgreifen und stellt dazu geeignete Erhebungsmethoden und Diskussionsmöglichkeiten bereit.

²³ Auch das Zukunftsmanifest kann online abgerufen werden: <https://zash2045.isoe.org/teilnehmen/zukunftsmanifest-altenhilfe-schleswig-holstein-20302045/>

Die Studie Deutschland 2030 (D2030)

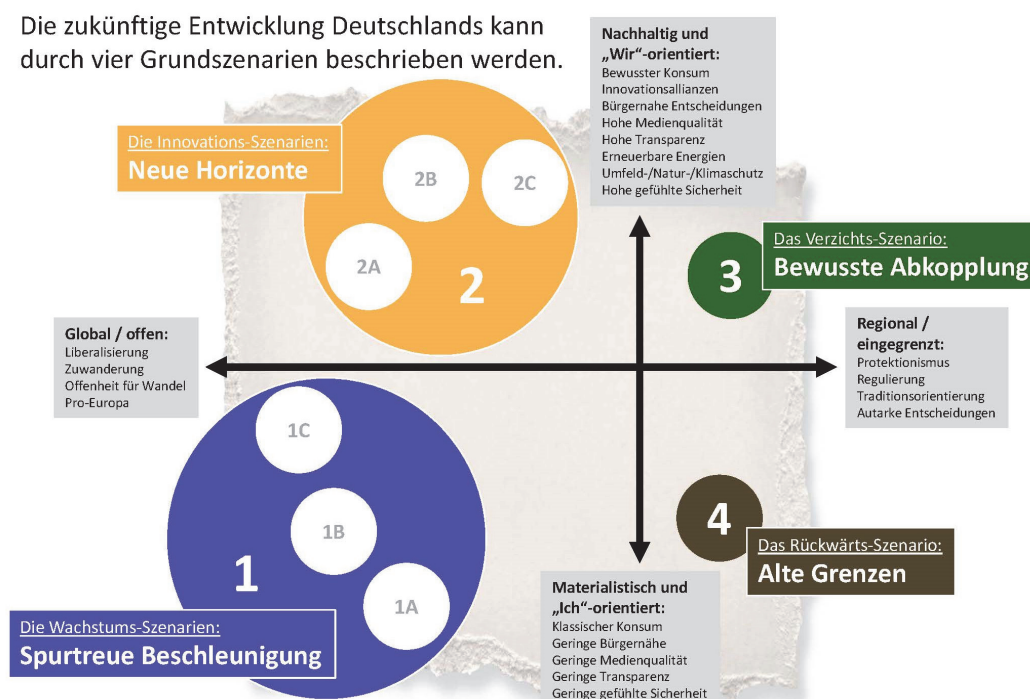
Kurze Projektinformation & -ziel: Die Studie hatte zum Ziel, eine politisch unabhängige „Landkarte der Zukunft“ und Szenarien zu entwickeln: „D2030 soll dazu beitragen, vernetztes und langfristiges Denken in sozialen, ökonomischen und politischen Entscheidungsprozessen zu verankern“²⁴. Träger ist die D2030 gemeinnützige UG. Die Initiative besteht aus einem Kernteam mit VertreterInnen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Journalismus, dem Fachbeirat sowie aus aktiven Partnern (z.B. Senat der Wirtschaft) und Dienstleistern²⁵. Das Projekt startete 2016 und ist ein fortlaufender Prozess mit einer Vertiefung der Szenarien und Diskursen im Jahr 2020 (mehr in Burmeister u.a. 2018).

Abbildung 9: Grundszenarien Projekt D2030

Landkarte der Zukunft: Vier Grundszenarien



Die zukünftige Entwicklung Deutschlands kann durch vier Grundszenarien beschrieben werden.



Quelle: <https://www.d2030.de/d2030-die-zukunftskonferenz/> (Präsentation Fink/Steinmüller)

Methodik: In der Initiative wurde auf ein offenes Verfahren der Szenariogenerierung und -Bewertung gesetzt. In einem Online-Dialog konnte jede interessierte Person am Prozess teilnehmen und die eigene Meinung in die Ergebnisse einfließen lassen. Im ersten Schritt

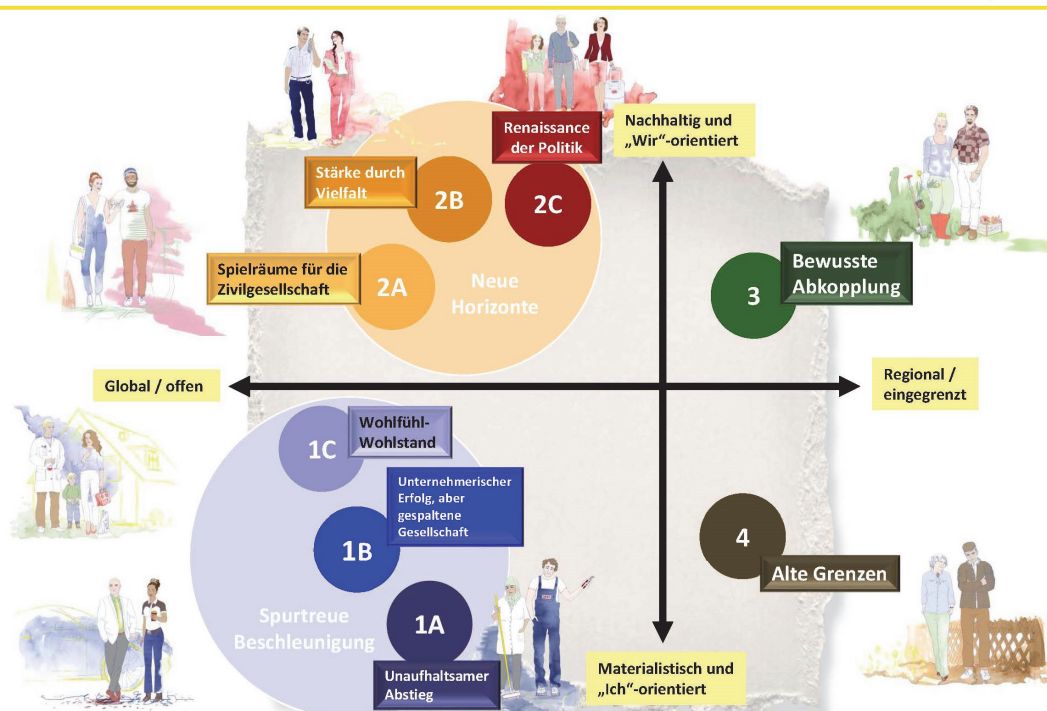
²⁴ Zur Idee von D2030: <https://www.d2030.de/idee/>

²⁵ Zur Projektstruktur von D2030: <https://www.d2030.de/organisation/>

wurden im Kernteam verschiedene Einflussfaktoren erarbeitet, die zu Schlüsselfaktoren zusammengefasst und in mehrere Indikatoren mit unterschiedlichen Ausprägungen unterteilt wurden. Die zehn Schlüsselfaktoren umfassen Bereiche wie Wirtschaft, Digitalisierung, Migration, Umwelt oder auch Innen- und Außenpolitik. Sie wurden im 1. Online-Dialog validiert und anschließend in zunächst vier „Grundszenarien“ kombiniert (siehe Abbildung 9).

Abbildung 10: Acht Zukunftsszenarien im Projekt D2030

Landkarte der Zukunft: Acht Szenarien



Quelle: <https://www.d2030.de/d2030-die-zukunftskonferenz/> (Präsentation Fink/Steinmüller)

In einem weiteren Arbeitsschritt wurden die vier Grundszenarien in acht „Zukunftsszenarien“ ausdifferenziert (Abbildung 10). Diese acht Zukunftsszenarien wurden im 2. Online-Dialog vertieft diskutiert und bewertet wie gegenwartsnah, wahrscheinlich und wünschenswert sie sind. Am gesamten Online-Dialog nahmen insgesamt 288 TeilnehmerInnen teil (Fink/Steinmüller 2017, Folie 6). Die genaue methodische Vorgehensweise bleibt jedoch etwas undurchsichtig. So ist beispielsweise nicht klar, welche Akteure an welcher Form des Online-Dialogs teilnahmen. Anschließend wurden die Szenarien erneut überar-

beitet und Leitfragen erstellt, die einen Dialog über die zukünftige Entwicklung Deutschlands anstoßen sollen. Auf einer Zukunftskonferenz der Initiative D2030 im Juli 2017 wurden die Szenarien zur Diskussion gestellt.

Erkenntnisse aus dem Projekt für das Zukunftslabor: Das Vorgehen der Initiative D2030 ähnelt dem des Zukunftslabors. Es wurden zentrale Einflussfaktoren identifiziert und zu Schlüsselfaktoren zusammengefasst. Diese wurden in einer ersten Online-Befragung diskutiert und bewertet, um daraus Szenarien zu entwickeln. Diese Szenarien wurden in einer 2. Online-Befragung bewertet und diskutiert, um sie weiter zu verbessern. Eine weitere Übereinstimmung in den Ergebnissen ist das Spannungsverhältnis zwischen wünschenswerten und wahrscheinlichen Zukunftsszenarien, auf das in dieser Studie später noch eingegangen wird.²⁶ Bei einer derart breiten und zudem eher unternehmens- als politikbezogenen Perspektive wäre ein gesellschaftstheoretischer Referenzrahmen nicht einfach zu finden. Es gibt jedoch auch zentrale Unterschiede. Die Schlüsselfaktoren der Initiative D2030 sind wesentlich umfangreicher, da der Fokus nicht nur auf dem Einfluss von Demographie und Digitalisierung auf den Sozialstaat liegt, sondern ein allgemeines gesellschaftliches und politisches Bild gezeichnet werden soll. Die Zukunftstrends, die im Zukunftslabor untersucht werden, sind explizit für die Soziale Sicherung von Bedeutung und daher (etwas) weniger breit gefächert. Die ausgewählten Schlüsselfaktoren und Variablen sind hierfür geeignet. Insgesamt hat das Zukunftslabor einen deutlich angewandteren und tiefergründigeren Fokus. Eine Begründung dafür könnten die unterschiedlichen Auftraggeber sein. Zentraler Praxispartner im Zukunftslabor ist die Landesregierung von Schleswig-Holstein mit konkreten Zielsetzungen in einem festgelegten politischen Setting. Die Initiative D2030 dagegen wurde von einer Gruppe erfahrener ZukunftsforscherInnen um Klaus Burmeister und Beate Schulz-Montag mit akquirierten Fördermitteln unterschiedlicher Unternehmen und Vereine ins Leben gerufen. Die Nähe und damit auch die Überschneidungen mit der unternehmensbezogenen Zukunfts- und Trendforschung sind auffällig. Auffällig ist zudem, dass jegliche sozialpolitische Reflexion im Projekt D2030 vermieden wurde, obwohl sie sich vielfach thematisch anbot. Dies kennzeichnet allerdings die (deutsche) Zukunftsforschung generell. Das ISÖ, dessen Leiter mit den InitiatorInnen von D2030 seit

²⁶ Szenarien-Booklet: https://www.d2030.de/wp-content/uploads/2017/07/D2030_Szenarien-Booklet.pdf

vielen Jahre immer wieder kollegial verbunden ist, hat für die Szenarioentwicklung im Zukunftslabor Prozess und Ergebnisse des Projektes D2030 sorgfältig geprüft und sich wegen des Fehlens jeder sozialpolitischen Anschlussfähigkeit für eine alternative Strategie der Entwicklung der Zukunftsszenarien entschieden.

Gesellschaftliche Veränderungen 2030 – BMBF-Foresight Zyklus II

Kurze Projektinformation & -ziel: Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) verwendet den sogenannten Foresightprozess (Zyklus I, 2007-2009; Zyklus II 2012-2014), „um Orientierungswissen für strategische Entscheidungen zu generieren“ (Zweck u.a. 2015, S. 9). Der Zeithorizont beläuft sich dabei bis zum Jahr 2030. Dafür beauftragten sie das VDI Technologiezentrum GmbH sowie das Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung als Unterauftragnehmer.

Methodik: Der Prozess ist in drei Schritte unterteilt. Wie im Zukunftslabor wurden im ersten Schritt „gesellschaftliche Trends und Herausforderungen mit Zeithorizont 2030“ durch eine interdisziplinäre Literaturrecherche und Interviews sowie Workshops „identifiziert“ (ebd., S. 9f. & 14). Diese wurden „in Form von 60 Trendprofilen zu gesellschaftlichen Entwicklungen und 7 Themenkomplexen mit gesellschaftlichen Herausforderungen in Band 100 zusammengefasst“ (ebd., S. 9). Im zweiten Schritt wurden „Forschungs- und Technologieperspektiven mit besonderem Anwendungspotential identifiziert“ (ebd., S. 10). Dies sind insgesamt 11 Forschungs- und Technologiefelder. Der letzte Schritt beinhaltet die „Identifikation von neuen Herausforderungen an den Schnittstellen von Gesellschaft und Technik in Form von Innovationskeimen“ (ebd., S. 11). Final ergab dies 9 Innovationskeime, die weiterverfolgt werden sollten.

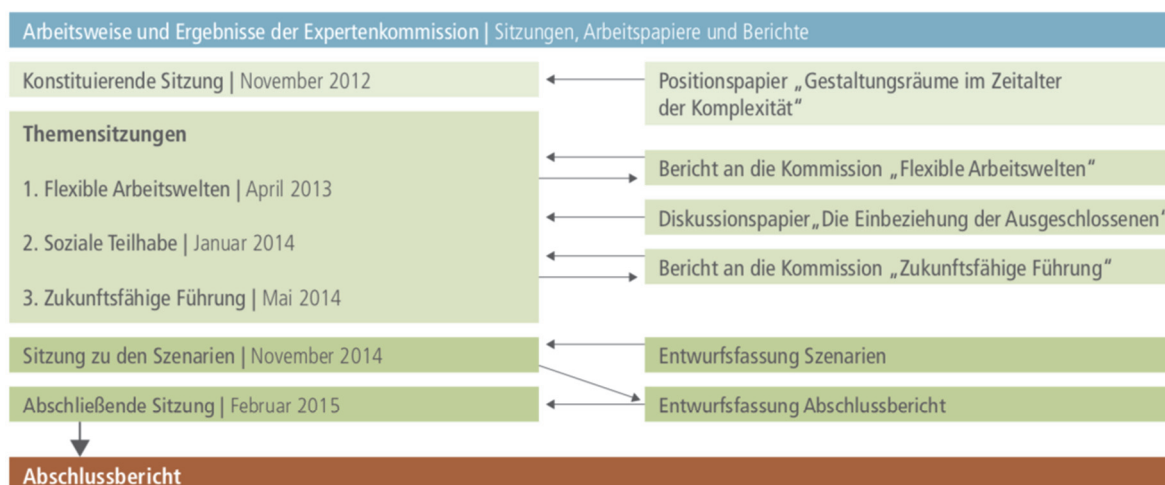
Erkenntnisse aus dem Projekt für das Zukunftslabor: Die Foresight-Studie enthält einige wichtige Erkenntnisse, die auch im Zukunftslabor diskutiert werden müssen. Ein Beispiel ist die Integration von nicht nur offenen Gesellschaftstrends (im Zukunftslabor Demographie und Digitalisierung), sondern auch von verdeckten und normativen Gesellschaftstrends (z.B. die ökologische Debatte der Weiterentwicklung des Sozialen Sicherungssystems) (ebd., S. 16). Die Sozialpolitik wird in der Studie nur im Kontext des Staatshaushalts (Bewältigung der Verschuldung) diskutiert (ebd., S. 121). Zudem wird angesprochen, dass

„Städte in der Klima-, Energie- oder Sozialpolitik zu eigenständigen Akteuren werden“ könnten (ebd., S. 186). Eine Reflektion der Ergebnisse des Zukunftslabors in Hinblick auf diese Aspekte (Umverteilung, politisches Mehrebenensystem) könnte weitere Erkenntnisse liefern. Allgemein wird auch in diesem Projekt erkannt, dass normative Zukunftsszenarien zur Veranschaulichung von bestimmten Maßnahmen nützlich sind. Dies wird durch die Reflektion der Reformszenarien durch die Zukunftsszenarien im Zukunftslabor ebenfalls versucht.

Bertelsmann-Stiftung „Arbeits- und Lebensperspektiven in Deutschland – Pfade der Veränderung“

Kurze Projektinformation & -ziel: Es handelt sich hierbei um eine Expertenkommission auf Initiative der Bertelsmann-Stiftung, die von 2012 bis 2015 arbeitete. Ziel war die „Arbeits- und Lebensperspektiven in Deutschland zu analysieren“ (Bertelsmann-Stiftung 2015, S. 10). Dafür wurden verschiedene Szenarien entwickelt: „Szenario A: Globaler Wettbewerb, lokale Eigenwelten; Alternativszenario B: Gelähmte Gesellschaft, schlechte Aussichten“ (ebd., S. 24ff.).

Abbildung 11: Prozessbeschreibung Zukunftsprojekt Bertelsmann



Quelle: Bertelsmann-Stiftung 2015, S. 11

Methodik: Die Arbeit der Kommission unterteilt sich in drei Phasen: „(Phase 1) Näherung an das Themenfeld und Strukturierung; (Phase 2) Thematische Fokussierung und Vertiefung; (Phase 3) Entwickeln von Zukunftsbildern und Identifizierung von Handlungsfeldern“

durch einen Szenarioprozess bis zum Jahr 2025 (ebd., S. 10ff.). Als Ergebnis entstanden die Berichte „Flexible Arbeitswelten“ (Eichhorst/Tobsch 2014), „Zukunftsfähige Führung“ (Gebhardt u.a. 2015) und das unveröffentlichte Diskussionspapier „Die Einbeziehung der Ausgeschlossenen“ (Bude 2013).

Erkenntnisse aus dem Projekt für das Zukunftslabor: Die identifizierten globalen Trends der Studie beinhalten ebenfalls Digitalisierung und demographischer Wandel neben Globalisierung, Individualisierung, Soziale Disparitäten und dem Wandel der Geschlechterrollen (Bertelsmann-Stiftung 2015, S. 15f.). Daraus entwickelten die ExpertInnen zentrale Herausforderungscluster. Relevant für das Zukunftslabor ist die Einsicht, dass die Trends auf einem Mehrebenensystem diskutiert werden müssen sowie die Wahrnehmung von wechselseitigen Trend-Effekten. Durch die Zukunftsszenarien konnten zentrale Pfade der Veränderung für die Arbeits- und Lebenswelt identifiziert werden. Zudem wird am Ende auf Potenziale und Chancen eingegangen, sodass eine positive Perspektive auf die Zukunft geschaffen wird (ebd., S. 62).

3 Zukunftsszenarien

3.1 Hintergrund und Hinführung

Das Zukunftslabor Schleswig-Holstein soll Reformen der Sozialen Sicherung auf wissenschaftlicher Grundlage konzipieren. Reformen ändern einen Zustand, sie müssen sich in der Änderungsbedürftigkeit dieses Zustandes begründen. Die Initiatoren des Zukunftslabors, die Landesregierung, erwartete von der Wissenschaftlichen Begleitung und Koordination folgerichtig, eine Projektion des „Weiter-so“ mit Vorstellungen alternativer Entwicklungspfade zu verknüpfen. Dazu sollte in einem ersten Schritt eine Literaturstudie zu Entwicklungen der Megatrends Demographie und Digitalisierung und deren Auswirkungen auf die Soziale Sicherung erstellt werden, die den aktuellen Stand der Forschung darlegt. Diese Studie wurde von Dr. Bruno Kaltenborn und Prof. Dr. Alexander Spermann im engen Austausch mit der Projektleitung erstellt und veröffentlicht (Opielka 2019). Der aktuelle Forschungsstand ist, wie die Studie zeigte, jedoch nicht nach systematischen Szenarien gegliedert. Daher übernahm das ISÖ die Aufgabe, mit Hilfe der Szenariomethode die in der Literaturstudie vorgelegten Befunde zu kontextualisieren und in mehreren Zukunftsszenarien zu systematisieren.

Das Zukunftslabor Schleswig-Holstein durchläuft mehrere Projektphasen, um am Ende eine ganzheitliche Betrachtung möglicher Reformszenarien für die Soziale Sicherung in Deutschland präsentieren zu können. Szenarien, die von einem großen Teil der Bevölkerung nicht getragen oder schlichtweg nicht verstanden und abgelehnt werden, sind im politischen Prozess nicht nützlich. Daher spielte von Beginn an die Öffnung des Projektprozesses durch partizipative Elemente eine bedeutsame Rolle (Abbildung 12). Die Entwicklung der Zukunftsszenarien – und daran anschließend der Reformszenarien – sollte so weit wie möglich mit partizipativen Elementen verknüpft werden und nicht einfach von Schreibtischen „im Elfenbeinturm“ der Wissenschaft erfolgen.

Abbildung 12: Öffentlichkeitsstrategie des Zukunftslabors



Quelle: Eigene Darstellung

3.1.1 Schritte der Szenarioentwicklung im Zukunftslabor

Im Zukunftslabor bilden die Schlüsselfaktoren Demographie und Digitalisierung den Startpunkt der Überlegungen zur Sozialen Sicherung der Zukunft. Am 2. Mai 2019 wurden in einer Auftaktveranstaltung die Ergebnisse der Literaturbefragung nach möglichen Zukünften präsentiert. Eine Interaktion zwischen den TeilnehmerInnen und den ExpertInnen wurde mit Hilfe des Online-Instruments „Mentimeter“ ermöglicht. Die Auftaktveranstaltung zeigte, dass in der Literaturstudie die Schlüsselfaktoren Demographie und Digitalisierung im Zentrum standen und der Schlüsselfaktor Sozialstaat noch etwas unklar zwischen allgemeinem Rahmen und Projektziel zirkulierte.

Wie in der Literaturstudie durch die Autoren Bruno Kaltenborn (2019) und Alexander Spermann (2019) gründlich analysiert wurde, besteht eine umfassende Forschungslage zum Verhältnis der Schlüsselfaktoren Demographie und Sozialstaat, jedoch kaum zum Verhältnis von Digitalisierung und Sozialstaat. Die Literaturstudie konnte aus Zeit- und Ressourcengründen diesen Unterschied nur feststellen, aber nicht abhelfen. Entsprechend stehen die Schlüsselfaktoren Demographie und Digitalisierung in der Literaturstudie eher lose nebeneinander. Dies bedeutet aber auch, dass keine lineare Schlussfolgerung und Kausalargumentation zwischen den Zukunftsszenarien, die auf der Literaturstudie und der Bewer-

tung möglicher Ausprägungen mit Hilfe der Morphologischen Matrix beruhen, und den Reformszenarien möglich ist. Daher müssen die Zukunftsszenarien eher als wissenschaftlicher und normativer Rahmen für die Reformszenarien gesehen werden, nicht als deren notwendige Voraussetzung.

Das ISÖ wählte orientiert an den Forschungsfragen²⁷ die in der Zukunftsforschung breit vertretene Szenariomethode und ergänzte sie, wie in früheren Projekten, mit der Methode der Morphologischen Matrix, bei der sogenannte Schlüsselfaktoren mit Indikatoren sowohl die als wahrscheinlich, wie die als wünschenswert betrachteten Zukünfte im Detail über Ausprägungen analysierbar machen. Je nach Projektphase werden Literaturanalysen, Stakeholderbefragungen und Mikrosimulationen damit kombiniert. In den folgenden Kapiteln präsentieren wir die bisher erfolgten drei Schritte der Entwicklung der Zukunftsszenarien und der Reformszenarien:

1. Der erste Schritt umfasste die Literaturanalyse, die Entwicklung der Morphologischen Matrix und eine Befragung der engsten Stakeholder des Zukunftslabors IMAG und Beirat (sogenannter „Pretest“ mit dem Ergebnis „vorläufiger“ Zukunftsszenarien).
2. Der zweite Schritt umfasste im Anschluss eine Neufassung von vier Zukunftsszenarien, sowie einen Ausblick auf vier Reformszenarien, wie sie vom Forschungsteam entwickelt wurden.
3. Schließlich wurde im dritten Schritt eine Delphi-Befragung mit ExpertInnen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik durchgeführt.

Im Rahmen der vorliegenden Studie sollen diese Befunde gemeinsam mit den Literaturanalysen und weiteren Untersuchungen für den Entwurf des Endberichts in umfassenden Zukunftsszenarien und Reformszenarien integriert werden.

Projektstart war eine Literaturstudie mit dem Fokus auf die Schlüsselfaktoren Demographie und Digitalisierung. Aus dieser im April 2019 veröffentlichten Studie (Opielka 2019) konnten für die Schlüsselfaktoren Demographie, Digitalisierung und Sozialstaat 16 Variab-

²⁷ Die Forschungsfragestellungen finden sich in der „Leistungsbeschreibung“ an die Wissenschaftliche Begleitung und Koordinierung, mit der das in Koalitionsvertrag und Landtagsbeschluss vereinbarte Zukunftslabor konkretisiert werden sollte; sie wurde in wesentlichen Teilen in der ersten Publikation des Zukunftslabors veröffentlicht (Opielka 2019a, S. 13-15).

len gewonnen werden (Abbildung 13), die die Grundlage für die Entwicklung der Morphologischen Matrix und damit für die Entwicklung der Zukunftsszenarien bildeten. Als partizipative Methode zur Erarbeitung möglicher Zukunftsszenarien wurde die Morphologische Matrix verwendet. Diese Methode wurde in der ersten Veröffentlichung des Zukunftslabors detailliert in Kapitel 4 erläutert. Dort heißt es: „In einem ersten Schritt werden zu diesen Schlüsselfaktoren relevante Ausprägungen (Hypothesen) formuliert und in eine Matrix eingetragen. Deren Kombinationen ergeben das morphologische Feld. Damit wird die Analyse von nicht-(oder schwer-)quantifizierbaren und multidimensionalen Problemen möglich“ (Ehmann/Opielka/Peter 2019, S. 137).

Abbildung 13: Drei Schlüsselfaktoren mit 16 Variablen aus Literaturstudie

Schlüsselfaktor	Variable
Demographie	Erwerbspotential (Quantität)
	Lebens- / Wohnformen
	Migration
	Mortalität / Morbidität
	Work-Family Balance
Digitalisierung	Erwerbseffekte (Income Mix, Erwerbsverlauf)
	Politische Steuerung
	Sozioökonomische Wirkungen
	Soziotechnische Strukturveränderungen
Sozialstaat	Dekommodifizierung / Arbeitsmarktbezug
	Finanzierungsstruktur
	Leistungsumfang
	Performance des Sozialstaats
	Solidaritätsfunktion (Intergenerational)
	Stratifikation (Korporatismus)
	Umverteilung

So war es in den weiteren Analyseschritten möglich, fünf Ausprägungen pro Variable nach Wahrscheinlichkeit und Wünschbarkeit zu evaluieren. Zudem hatte in den fragebogengestützten Erhebungen („Pretest“) jede/r TeilnehmerIn die Möglichkeit, eine sechste Ausprägung selbst zu erstellen und diese zu evaluieren (Abbildung 14).

Abbildung 14: Drei Schritte zur Erarbeitung der Zukunftsszenarien



Quelle: Eigene Darstellung

In Absprache mit der IMAG und der Geschäftsstelle des Zukunftslabors im Sozialministerium wurden die Mitglieder der IMAG und des Projektbeirats – als Kern der Stakeholder des Zukunftslabors – zur Teilnahme an einer fragebogengestützten Erhebung aufgefordert. In der ursprünglichen Planung beinhaltete diese Phase einen Workshop mit beiden Gremien, um gemeinsam (wie im Projekt ZASH2045) die Morphologische Matrix in Gruppen durchzugehen und erste Szenarien gemeinsam zu bilden. Dies war aus Zeitgründen jedoch nicht möglich, ein Workshoptermin konnte in der vorgesehenen Projektphase nicht gefunden werden. Daher wurde die Morphologische Matrix für das Zukunftslabor (Ehmann/Opielka/Peter 2019 und im separaten Anhang in Kapitel 4²⁸) aus forschungsökonomischen Gründen in eine interaktive PDF umgewandelt und Mitte Mai 2019 durch die Geschäftsstelle per Email an die IMAG- und Beiratsmitglieder versendet.

Abbildung 15 zeigt als Beispiel einen Ausschnitt (erste Variable) des Schlüsselfaktors ‚Demographie‘. Pro Schlüsselfaktor existieren mehrere Variablen mit jeweils fünf Ausprägungen. Für jede Variable konnten die TeilnehmerInnen pro Ausprägung folgende Frage beantworten: Für wie wahrscheinlich und für wie wünschenswert halten Sie die Ausprägung? Unter jeder Ausprägung konnten die TeilnehmerInnen dazu ein Feld in der Skala von - - bis ++ anklicken. Falls die TeilnehmerInnen eine eigene Ausprägung erarbeiten wollten, konnten sie diese als Ausprägung 6 eintragen. Durch diese Bewertung entstand eine individuelle Bewertungsmatrix der Ausprägungen und sollte noch einmal einen Anreiz zur Beteili-

²⁸ Der Anhang befindet sich in einem separaten, online veröffentlichten Dokument (ISÖ-Text 2020-1 (Anhang)).

gung geben. Es wurde bei der Erarbeitung darauf geachtet, dass die Ausprägungen politisch nicht zuordenbar waren, um Verzerrungen zu verhindern. Der Preis dafür war eine gewisse Abstraktheit der Ausprägungen und ihrer Kombinationen. Im Fragebogenrücklauf wurde kritisiert, dass einzelne Ausprägungen widersprüchliche oder zumindest inkohärente Aussagen kombiniert. Der Hinweis des Forscherteams, dass in diesen Fällen die Nutzung des leeren Feldes der sechsten Ausprägung zur Erstellung eigener Ausprägungen diene, führte dazu, dass einige TeilnehmerInnen davon Gebrauch machten, die Mehrheit jedoch nicht. So zeigte der Pretest in der ersten Runde mit IMAG und Beirat, dass der Fragebogen nachgeschärft werden musste.

Abbildung 15: Voting-Beispiel anhand der Morphologischen Matrix

Die Morphologische Matrix zur Erarbeitung eigener Szenarien

Voting	Schlüsselfaktor	Variablen	Ausprägung 1	Ausprägung 2	Ausprägung 3	Ausprägung 4	Ausprägung 5	Ausprägung 6 - eigene Idee
	Demographie	Erwerbspotenzial (Quantität)	Die deutsche Bevölkerung ist akademisch gebildet und führt ein langes, gesundes und gleichberechtigtes Leben mit spätem Rentenalter. Der Altenquotient liegt bei 65 Personen im Alter 65+, pro 100 Personen zwischen 20-64 Jahren (sehr hoch).	Die Ausbildung steht im Vordergrund und man hat ein erfülltes Berufsleben bis 67 Jahren. Die Rente kann durch die arbeitende Bevölkerung gut erwirtschaftet werden, jedoch besteht hohe Erwerbslosigkeit bei Menschen ohne dt. Pass.	Deutschland profiliert sich mit dem System der dualen Ausbildung. Das Berufsleben ist geprägt von Flexibilität und individuellem Zuschnitt. Jedoch müssen wenig Erwerbstätige in die Rentenkasse einbezahlen. Die Erwerbslosenquote ist bei Deutschen geringer als bei Ausländern.	Gering qualifizierte Ausbildungen werden gesucht, die Menschen sind an einer akademischen Ausbildung wenig interessiert. Man hat die Möglichkeit, mit 60 Jahren seinen Beruf aufzugeben und in das Ehrenamt verpflichtend für 20 Jahre einzusteigen. Deutsche arbeiten, Ausländerinnen weniger.	70 % der Schulabgänger beginnen ein Studium, Betriebe ziehen sich aus der Ausbildung zurück. Das Renteneintrittsalter liegt bei 75, dadurch sinkt der Altenquotient. Geringe Erwerbslosigkeit bei Deutschen und AusländerInnen.	Hier ist Platz für Ihre eigene Idee!
Für wie wahrscheinlich und für wie wünschenswert halten Sie die Ausprägung?			Wahrscheinlich? ☐ - ☒ - ☐ 0 ☐ + ☐ ++ Wünschenswert? ☐ - ☐ 0 ☒ + ☐ ++	Wahrscheinlich? ☐ - ☐ 0 ☒ + ☐ ++ Wünschenswert? ☐ - ☒ 0 ☐ + ☐ ++	Wahrscheinlich? ☐ - ☒ 0 ☐ + ☐ ++ Wünschenswert? ☐ - ☐ 0 ☒ + ☐ ++	Wahrscheinlich? ☒ - ☐ 0 ☐ + ☐ ++ Wünschenswert? ☐ - ☐ 0 ☐ + ☒ ++	Wahrscheinlich? ☐ - ☐ 0 ☒ + ☐ ++ Wünschenswert? ☐ - ☐ 0 ☒ + ☐ ++	Wahrscheinlich? ☐ - ☐ 0 ☐ + ☒ ++ Wünschenswert? ☐ - ☐ 0 ☐ + ☒ ++

Quelle: Pretest Zukunftslabor

Möglicherweise war auch deshalb die Rückmeldequote überraschend gering. Beteiligt haben sich in der ersten Runde 8 von insgesamt 28 möglichen BefragungsteilnehmerInnen aus IMAG und Beirat. Diese schmale Datenbasis musste bei der folgenden Auswertung berücksichtigt werden. Um die Datenbasis zu verbreitern, wurde Mitte Juli 2019 der Fragebogen zur Morphologischen Matrix mit entsprechend angepasster Ansprache auf die Projektwebsite www.zlabsh.de gestellt und mit dem Newsletter 9 des ISÖ am 17. Juli 2019 beworben.²⁹ Der überarbeitete Fragebogen wird im Online veröffentlichten Anhang zur vorliegenden Studie ISÖ-Text 2020-1 in Kapitel 4 dokumentiert.

²⁹ ISÖ-Newsletter Nr. 9 (17.7.19): <https://us13.campaign-archive.com/?u=701311e5fd3c786a4aea9032f&id=6b92625f8a>

Leider erfolgte bis zum 5. August 2019, der Deadline für diese zweite Bewertungsphase, kein Rücklauf. Dies verdeutlicht noch einmal die Problematik der Partizipation und Beteiligung in einem wissenschaftlich gesteuerten Projektprozess als Zukunftslabor. Selbstkritisch zu reflektieren ist hier die Methodenauswahl der Morphologischen Matrix. Dies ist ein äußerst anspruchsvolles Format, das schon dadurch von einer Beteiligung abschrecken kann. Im Projekt ZASH2045 konnte dem entgegengewirkt werden, indem ein dicht moderierter Workshop organisiert wurde, um die Morphologische Matrix gemeinsam in einer Gruppenarbeit auszufüllen. Das war im Zukunftslabor aus zeitlichen Gründen nicht möglich. Daher wurde das Konzept geändert, jedoch funktionierte die digitale Beteiligung wohl nur bei sehr hoch engagierten Stakeholdern.³⁰ Eine zweite Erklärungsmöglichkeit für die niedrige Beteiligung könnte eine nicht ausreichende Bewerbung sein, ziemlich sicher erwies sich auch der Aufruf in den Sommerferien als beteiligungshemmend.

Als Resümee musste nach dieser Projektphase selbstkritisch hinterfragt werden, welche Form der Partizipation gewünscht ist, denn dies entscheidet sowohl die Spannweite der Beteiligung wie die methodische Herangehensweise. Das Projekt lebt von einem offenen Diskurs und Austausch. Das ISÖ hat nach geringen Rücklauf im Pretest Konsequenzen gezogen und bereitete eine Delphi-Befragung vor, eine zweistufige Expertenbefragung, die mit dem Zukunftsworkshop am 13.9.2019 begann. Darüber hinaus wurde ein Zukunftsworkshop mit Studierenden verschiedener Fachrichtungen an der Fachhochschule Kiel für den 4.11.2019 durchgeführt. In den ersten Diskussionen zwischen dem Forschungsteam des ISÖ und dem das Zukunftslabor seitens der Landesregierung koordinierenden Sozialministerium zeigten sich zwei Schwächen der hier vorgelegten vorläufigen Szenarien. Die erste und unübersehbare Schwäche ist die aufgrund des geringen Fragebogenrücklaufs begrenzte Aussagekraft des Pretests. Die zweite Schwäche betrifft die Fragebogenkonstruktion selbst, die, um eine gewisse Übersichtlichkeit zu wahren und die Bearbeitungszeit in einem zumutbaren Rahmen zu halten, einige Ausprägungen kombinierte, die nicht zwangsläufig zusammen betrachtet werden müssten.

³⁰ Diese Problematik hatte sich auch schon in ZASH2045 angedeutet. Die damalige Online-Beteiligung (siehe Kapitel 2) beinhaltete eine dritte Stufe, in der die TeilnehmerInnen die Morphologische Matrix online ausfüllen konnten. Dieser Schritt wurde von 90 TeilnehmerInnen durchgeführt (321 TeilnehmerInnen hatten die Stufen 1 & 2 abgeschlossen), also von nur 28% der insgesamt Beteiligten.

Diese Komplexität deutet sich schon in Abbildung 15 an und lässt sich noch deutlicher in der großen Tabelle erkennen, die in Abschnitt 3 des Anhangs enthalten ist.³¹ In dieser werden die drei Schlüsselfaktoren Demographie, Digitalisierung und Sozialstaat mit 16 Faktoren und insgesamt 50 Indikatoren aufgezeigt. Während Bereiche wie Migration mit den Indikatoren Nettozuwanderung und Stadt-Land Mobilität noch vergleichsweise einfach zu erfassen sind, gibt es Faktoren wie die sozio-technische Strukturveränderung, die sich deutlich komplexer gestalten. Die zukünftige Veränderung von Indikatoren wie dem Digitalisierungsindex, der Roboterisierung /Automatisierung und der allgemeinen oder branchenspezifischen Produktivität lassen sich generell schon schwer abschätzen. Hinzu kommt, dass die daraus resultierenden Effekte dieser Indikatoren untereinander und auf andere Bereiche der Gesellschaft und Wirtschaft wirken.

Deshalb wurde mit der Morphologischen Matrix versucht ein Erhebungsinstrument zu nutzen, das diese zahlreichen und komplexen Einflussfaktoren sinnvoll und thematisch strukturiert zusammenfasst, um in einem übersichtlichen Rahmen die eingeschätzten zukünftigen Veränderungen der ausgewählten Schlüsselfaktoren nach Ansicht von Experten aus verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Bereichen zu erfassen. Sowohl der vergleichsweise geringe Rücklauf, als auch die von Seiten der Stakeholder geäußerte Kritik zeigten deutlich die Problematik der Morphologischen Matrix bei der Untersuchung dieser komplexen Zusammenhänge auf, vor allem dann, wenn ihr Einsatz nicht in einem kommunikativ strukturierten Workshop-Rahmen, sondern im Rahmen eines digitalen Fragebogens erfolgt.

Darum ging das Forschungsteam des ISÖ einen Schritt im Prozess der Nutzung der Morphologischen Matrix zurück und stellte den Stellenwert der Zukunftsszenarien im Prozess der Entwicklung der Reformszenarien noch einmal auf den Prüfstand. Das erschien auch deshalb sinnvoll, weil die Entwicklung der Reformszenarien im engen Austausch mit dem DIW in einem dritten internen Workshop im DIW Berlin im Juli 2019 startete, zu einem Zeitpunkt, als der erste Rücklauf im Pretest der Zukunftsszenarien bereits vorlag. Die Entwicklung der Reformszenarien folgt dabei dem analytischen Konzept der Wohlfahrtsregimetheorie, das vier Pfade der sozialpolitischen Institutionalisierung und Politisierung unterscheidet (siehe Kapitel 2.3). Es schien daher berechtigt, zu prüfen, ob dieses analytische

³¹ Der Anhang befindet sich in einem separaten, online veröffentlichten Dokument (ISÖ-Text 2020-1 (Anhang)).

Werkzeug auch für die Unterscheidung der Zukunftsszenarien nutzbar gemacht werden könnte.

Entscheidend dabei ist, dass es sich bei den im Folgenden aus den Grunddaten der Morphologischen Matrix entwickelten vier Zukunftsszenarien um sogenannte „normative Szenarien“ handelt, die sowohl in Bezug auf die Wahrnehmung ihrer Wahrscheinlichkeit wie ihrer Wünschbarkeit empirisch getestet werden können. Zukunftsszenarien und Reform-szenarien sollten einer Delphi-Befragung von ExpertInnen unterzogen werden, die in der ersten Runde im Real-Time-Setting des Zukunftsworkshops am 13.9.2019 erfolgte und in der zweiten Runde ein zweistufiges Online-Delphi beinhaltete, zu dem einschlägige ExpertInnen sowohl aus Schleswig-Holstein wie national eingeladen wurden. Parallel wurden Workshops mit Studierenden geplant, in denen die Bewertung des Delphi erfolgen sollte, um explizit die Perspektive der jungen Generation mit einzubeziehen.

Der Einwand, dass die Konzentration auf ExpertInnen – im Pretest IMAG und Beirat, im Delphi explizit einschlägige Fachleute – zwar für die Bewertung von Zukunftsszenarien nach „wahrscheinlichen“ Ausprägungen sinnvoll sei, für „wünschenswerte“ Ausprägungen hingegen eine repräsentative Befragung viel aussagekräftiger sei, wäre selbstverständlich berechtigt. Obwohl die Leistungsbeschreibung der Landesregierung keine Befragungen für die Entwicklung von Zukunftsszenarien beinhaltete, wurde über eine repräsentative CATI-Befragung (Telefonbefragung) in Schleswig-Holstein nachgedacht. Diese Option wurde jedoch verworfen, weil es nicht möglich erscheint, die komplexen Zusammenhänge in einer Telefonbefragung abzubilden. Denkbar wäre natürlich eine repräsentative Bevölkerungsumfrage, hierzu existieren auch bei derart komplexen Fragen geeignete Verfahren. Die Kosten dafür sind jedoch erheblich. Das ISÖ trägt dem berechtigten Wunsch nach Repräsentativität der normativen Zukunftsszenarien dadurch Rechnung, dass im weiteren Verlauf der Studie wesentliche Elemente der Zukunftsszenarien mit Daten aus dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) und anderen repräsentativen Befragungen (z.B. ESS) abgeglichen werden. Die Ergebnisse dieses Vergleichs werden in Kapitel 6.3 vorgestellt und diskutiert.

3.2 Vier normative Zukunftsszenarien

Die Entwicklung normativer Zukunftsszenarien erfordert eine analytische Sicht auf Normen und Werte einer Gesellschaft, die ohne einen theoretischen Rahmen nicht wissenschaftlich nachvollziehbar ist. Die von Esping-Andersen erstmals formulierte Wohlfahrtsregimetheorie verknüpft die datengestützte Analyse ökonomischer und sozialpolitischer Institutionen mit kulturellen Ideen und bietet auch aufgrund ihrer breiten, zustimmenden Rezeption einen geeigneten analytischen Rahmen.

Normative Szenarien gewinnen ihre Bedeutung zudem aufgrund der Pfadabhängigkeit, die sie konstruieren. Auf Grundlage der Wohlfahrtsregimetheorie (Esping-Andersen 1990, Opielka 2017, 2020) werden vier Grundtypen der Sozialpolitik unterschieden, an der sich die vier Zukunftsszenarien orientieren. Diese können auch in einem einfachen Vierfelderschema dargestellt werden (siehe Abbildung 16).

Abbildung 16: Vier Grundtypen der Sozialpolitik zur Orientierung der Zukunftsszenarien

		Individualismus			
Egalitarismus	Szenario 4 „Teilhabe für alle“ - Übergreifendes Ziel: Menschenrechte - Steuerungsprinzip: (universalistische) Ethik & umfassende Partizipation - Menschheitlicher Blick legt die Dimension der Nachhaltigkeit nahe - Staat als starker Moderator: Offensive "Integration" der anderen drei Steuerungsprinzipien	Szenario 1 „Markt und Eigeninitiative“ - Übergreifendes Ziel: Freiheit - Steuerungsprinzip: Eigeninitiative - Marktsteuerung und –optimierung (Soziale Marktwirtschaft) - Schmalere Staat: Geringe Governance-Leistung			
	Szenario 2 „Starker Staat“ - Übergreifendes Ziel: Gleichheit - Steuerungsprinzip: Politik & Staat - Politische Prägung der Gesellschaft - Ausweitung öffentlicher Güter als Fortschritt - Starker Staat: Hohe Governance-Leistung	Szenario 3 „Gemeinschaft zählt“ - Übergreifendes Ziel: Integration - Steuerungsprinzip: Moral & Statussicherung - Trias der Gemeinschaft: Familie – Berufsgruppe – Nation - Subsidiärer Staat: Der Staat dient dem Schutz der „natürlichen“ Gemeinschaften, die stets Vorrang genießen	Hierarchie		
		Gemeinschaft			

Quelle: eigene Darstellung

Zur Erarbeitung der spezifischen Zukunftsszenarien wurden mehrere Indikatoren (z.B. Ziel, Steuerungsprinzip) betrachtet und deren Ausprägung mit Hilfe der zwei Achsen „Egalita-

rismus – Hierarchie“ und „Gemeinschaft – Individualismus“ definiert. Auf Basis dieser analytischen Konzeption konnten vier Zukunftsszenarien herausgearbeitet werden. Die Zukunftsszenarien wurden somit auf Grundlage einer Morphologische Matrix und basierend auf Trendausprägungen erstellt. Die Entscheidung für vier normative Zukunftsszenarien orientierte sich an der Theorie der Wohlfahrtsregime und ist insoweit theoretisch und empirisch nachvollziehbar.

Basierend auf den Erfahrungen des Pretests, sowie der dazu geübten Kritik und anschließenden Diskussionen, entschloss sich das Forschungsteam des ISÖ auf der Grundlage der Wohlfahrtsregimetheorie vier Zukunftsszenarien für die zukünftige Entwicklung der Schlüsselbereiche Digitalisierung, Demographie und Sozialstaat, sowie deren Faktoren zu entwickeln. Diese bauen auf der Unterscheidung der vier Wohlfahrtsregimetypen auf. Die vier Zukunftsszenarien wurden, wie in der Zukunftsforschung üblich, mit einem kennzeichnenden Begriff verknüpft:

Zukunftsszenario 1: „Markt und Eigeninitiative“

Zukunftsszenario 2: „Starker Staat“

Zukunftsszenario 3: „Gemeinschaft zählt“

Zukunftsszenario 4: „Teilhabe für alle“

Auch hier muss betont werden, dass es sich um idealtypische Szenarien handelt. Die unterschiedliche Entwicklung einzelner Faktoren kann und soll für mehr oder weniger wahrscheinlich und wünschenswert gehalten werden. Die Diskussion und Bewertung von Vor- und Nachteilen der verschiedenen Szenarien beinhaltet die Möglichkeit einer flexibleren Anpassung und Effektivität bei Beurteilung und Gestaltung der zukünftigen Entwicklungen.

3.2.1 Zukunftsszenario 1 „Markt und Eigeninitiative“

Schlüsselfaktor	
Demographie	Erwerbspotenzial (Quantität) Ausbildung und Studium stehen im Vordergrund, das Berufsleben genießt anhaltend einen hohen Stellenwert. Die Altersgrenze ist hochflexibel und faktisch steigt so das Renteneintrittsalter. Dadurch steigt der Anteil der Erwerbstätigen im Verhältnis zum Rentenbezug und die Rente kann durch die erwerbstätige Bevölkerung gut erwirtschaftet werden. Die Erwerbslosigkeit ist gering, auch bei Menschen ohne deutschen Pass, weil der Arbeitsmarkt sehr aufnahmefähig ist.

	Lebens-/Wohnformen Der Lebensstil ist individuell, viele Single-Haushalte bei Senioren und jungen Menschen. Wohnkosten nehmen großen Anteil des Haushaltseinkommen ein, wer eine Familie gründet zieht häufig aufs Land. Hohe familieninterne Unterstützung, Wohlhabende vertrauen auf den Markt, Ärmere auf den Staat. Migration Boomende Clusterregionen um Wirtschaftszentren in ganz Europa, viele davon in Deutschland. Sie ziehen sowohl hoch- als auch geringqualifizierte MigrantInnen an. Übrige ländliche Räume setzen auf Tourismus und Landwirtschaft, verzeichnen allerdings sinkende Einwohnerzahlen. Mortalität / Morbidität Die Deutschen sparen für ihren dritten Lebensabschnitt, Privatversicherungen boomen, mit staatlicher Hilfe wird weniger gerechnet. Das Bewusstsein für eine gesunde Lebensweise ist hoch und man lebt lange, vor allem wenn man es sich leisten kann. Work-Family Balance Frauen und Männer wollen sich in der Arbeitswelt profilieren. Das Alter der Mütter bei Geburt des ersten Kindes steigt weiter. Diversität in der Gesellschaft wird akzeptiert. Inklusion wird gefördert, nicht-staatliche Initiativen sind dabei Vorreiter.
Digitalisierung	Erwerbseffekte Gute Arbeitsplätze gibt es für die "Denker", Arbeit auf mittleren und unteren Qualifikationsebenen wird zunehmend von der neuen Technik übernommen. Prekäre Arbeitsverhältnisse nehmen vor allem in den unteren Tätigkeitsbereichen zu. Die Bezahlung wird dem Markt überlassen, die Beschäftigung steigt. Politische Steuerung Die freie Marktwirtschaft lenkt weitgehend die Investitionen in Innovationen. Die Politik nimmt sich zurück, achtet aber auf Startgleichheit. Sozioökonomische Wirkungen Das Verbot Männern und Frauen unterschiedliche Gehälter bei gleichem Einsatz zu zahlen, wird vom Staat aus Antidiskriminierungsgründen durchgesetzt. Allerdings herrscht große Ungleichheit in der Vermögensverteilung in Deutschland. In Bildung wird investiert, Privatschulen wachsen weiter, Studiengebühren machen die Hochschulen flexibler und international attraktiv. Sozio-technische Strukturveränderungen Keine Besteuerung der Gewinne großer Plattform-Unternehmen, damit sie innovativ bleiben, Digitalisierung kann kaum als allgemeine Wohlstandsquelle genutzt werden.
Sozialstaat	Dekommodifizierung / Arbeitsmarktbezug Der Staat setzt im Niedriglohnsektor auf Kombilöhne sowie auf gestufte Sanktionierungen, mit dem Ziel größere Arbeitsanreize zu schaffen. Das Sicherungsniveau ist niedrig. Finanzierungsstruktur Der Staat konzentriert sich auf die Mindestsicherung und kann dadurch Sozialbeiträge und Steuern senken. Dadurch ist mehr private Vorsorge möglich. Für die Kapitalmarktrenditen ist der Staat nicht zuständig.

	Leistungsumfang Die gesetzliche Rente reicht gerade für bescheidene Grundbedarfe aus. Jeder muss für sich etwas zurücklegen. Daher ergeben sich große Unterschiede im Leistungsniveau. BürgerInnen mit geringem Einkommen arbeiten länger. Der Staat versucht mit Sachleistungen zu unterstützen. Performance des Sozialstaats Deutschland setzt auf einen schmalen und effizienten Sozialstaat. Man setzt auf Evaluation von Prozessen und stetige Optimierung. Dabei hilft auch der Privatsektor mit innovativen Lösungen, die allerdings mit höheren Verwaltungskosten einhergehen. Solidaritätsfunktion (intergenerational) Geringer staatlicher Generationenausgleich, die Jungen zahlen für die Alten. Das führt zu größerem privatem Ausgleich und einer Zementierung der Vermögensverhältnisse, wer kann unterstützt seine Kinder. Die Staatsverschuldung bleibt dafür gering. Stratifikation (Korporatismus) Private Systeme spielen eine primäre Rolle in der Versorgungsabsicherung. Wer Geld hat, zahlt ein. Wer arm ist, bleibt arm oder hofft auf Aufstieg. Umverteilung Die Beitragsbemessungsgrenze wird eher herabgesetzt, um private Vorsorge auszuweiten. Umverteilung gilt nicht als Ziel der Politik.
--	--

3.2.2 Zukunftsszenario 2 „Starker Staat“

Schlüsselfaktor	
Demographie	Erwerbspotenzial (Quantität) Die deutsche Bevölkerung ist eher akademisch gebildet und führt ein langes, gesundes und gleichberechtigtes Leben mit eher niedrigem Renteneintrittsalter. Der Altenquotient ist eher hoch. Die Erwerbslosenquote ist durch hohe Frauenerwerbstätigkeit und aktive Arbeitsmarktpolitik niedrig. Migranten werden aktiv in den Arbeitsmarkt integriert. Lebens-/Wohnformen In der Familie gibt es Unterstützung von Eltern zum Kind, andersrum wird es schwer. Mietpreisbremsen und sozialer Wohnungsbau senken die Wohnkosten. Auch Enteignungen werden diskutiert. Migration Zuwanderung wird wenig reguliert, deshalb kommen aus dem Ausland eher schlecht ausgebildete Erwachsene. Dörfer mit vorhandener Daseinsvorsorge stellen einen attraktiven Wohnraum dar. Mortalität / Morbidität Hohe Lebenserwartung im Alter. Durch technischen Fortschritt erkennt man schwerwiegende Erkrankungen schnell, die Bevölkerung profitiert insgesamt vom technischen Fortschritt im Gesundheitssystem. Insgesamt lebt man lange gesund, die Pflegequote im hohen Alter ist moderat.

	Work-Family Balance Gleichberechtigtes Leben. Obwohl Frauen und Männer Vollzeit arbeiten, steigt die Fertilitätsrate auf 2 Kinder pro Frau. Diversität und Inklusion werden vom Staat stark kontrolliert und gefördert.
Digitalisierung	Erwerbseffekte Die Künstliche Intelligenz sowie die Robotik übernehmen zunehmend Routinetätigkeiten für das produzierende Gewerbe und im Dienstleistungssektor. Die deutsche Bevölkerung profitiert über Wertschöpfungssteuern von der Produktivität der Roboter. Der Staat reguliert die Digitalwirtschaft und kooperiert eng mit Gewerkschaften. Politische Steuerung Firmen investieren in ihre digitale Ausstattung, weniger in ArbeitnehmerInnen. Der Staat übernimmt die Schutzfunktion und investiert in Innovationen für die zukünftige Arbeitssicherung. Sozioökonomische Wirkungen Der Staat verteilt durch Steuern auf hohe Einkommen, Vermögen und Erbschaften deutlich um. Dadurch verringert sich die Vermögensungleichheit. Allerdings herrscht Angst vor Kapitalabwanderung. Männer und Frauen werden jedoch immer noch unterschiedlich bezahlt. Der Staat investiert in die Bildung aller, um Chancengleichheit zu ermöglichen. Sozio-technische Strukturveränderungen Im klassischen Industriebereich führt die Digitalisierung zum Stellenabbau. Dagegen große Produktivitätszuwächse im Kommunikationssektor. Im staatlichen Bereich entstehen mehr Arbeitsplätze (Verschiebung von Markt zu staatlich organisierter Arbeit).
Sozialstaat	Dekommodifizierung / Arbeitsmarktbezug Alle BürgerInnen sind auf gleichem Niveau LeistungsbezieherInnen, es gibt keine Sanktionierungen. Im Zentrum der Sozialpolitik steht die Sicherung von Arbeitsplätzen. Finanzierungsstruktur Soziale Sicherung wird vermehrt durch Steuern finanziert. Dadurch öffnet sich ein größerer Topf für Sozialausgaben, aber Investitionen in anderen Bereichen (Infrastruktur, Digitalisierung, Bildung) werden geringer und umkämpft. Der Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung steigt. Leistungsumfang Das Rentenniveau bleibt konstant, während das Renteneintrittsalter nicht angehoben wird. Geldleistungen dominieren Sachleistungen. Gesetzliche und betriebliche Rente sichern den Lebensstandard. Performance des Sozialstaats Deutschland hat einen starken Sozialstaat mit hoher Steuerungs-Leistung. Es herrscht hohe Transparenz und Effizienz. Solidaritätsfunktion (intergenerational) Dank Automatisierung und Robotik sinkt die finanzielle Belastung der Erwerbstätigen für die Soziale Sicherung. Dadurch kann die Lebensarbeitszeit möglicherweise sogar verkürzt werden. Man hat Zeit für das Ehrenamt im dritten Lebensabschnitt.

	Stratifikation (Korporatismus) Es herrscht Leistungsgleichheit zwischen den Berufsständen, da alle in einen Topf einzahlen. Die gesamte Bevölkerung profitiert durch ein hohes Niveau öffentlicher Leistungen. Umverteilung Die Beitragsbemessungsgrenze wird sehr stark angehoben. Umverteilung ist der Politik wichtig.
--	---

3.2.3 Zukunftsszenario 3 „Gemeinschaft zählt“

Schlüsselfaktor	
Demographie	Erwerbspotenzial (Quantität) Deutschland profiliert sich mit dem System der dualen Ausbildung. Das Berufsleben ist geprägt von Flexibilität und individuellem Zuschnitt. Die Erwerbslosenquote ist bei Deutschen geringer als bei Ausländern. Der Altenquotient erhöht sich, weil die Geburtenrate sinkt. Das Renteneintrittsalter bleibt konstant oder steigt leicht an. Lebens-/Wohnformen Die Familie unterstützt, wo und wenn es geht. Auch der Staat unterstützt, beispielsweise mit der anteiligen Übernahme von Wohnkosten. Die Immobilienwirtschaft boomt. Es herrscht hohe Familiensolidarität zwischen den Generationen. Migration Es werden gezielt Arbeitskräfte im Ausland zur Förderung der deutschen Wirtschaft gesucht. Strukturell schwache Dörfer erleben Familienzuwachs, auch durch die Bereitstellung von kostenlosen Grundstücken. Regionale und nationale Identität wird betont. Mortalität / Morbidität Familiäre Pflege steht noch immer im Zentrum, auch die Kosten der Pflege im Alter werden eher privat getragen. Die Lebenserwartung steigt. Work-Family Balance Die Geburtenrate schwankt um 1,5 Kinder pro Frau bei mittlerer Frauenerwerbsbeteiligung. Frauen arbeiten häufig in Teilzeit und kümmern sich um Kind und Eltern. Die Inklusion wird über wohlfahrtstaatliche und gemeinnützige Anbieter organisiert.
Digitalisierung	Erwerbseffekte Künstliche Intelligenz übernimmt analytische Aufgaben in vielen wirtschaftlichen Sektoren. Menschen dienen als "AssistentInnen" und werden im Studium dafür ausgebildet. Die Robotik ist eine große Arbeitserleichterung für die ArbeitnehmerInnen und die sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse haben sich dem angepasst. Das Erwerbsniveau ist stabil und das Einkommen gesichert. Politische Steuerung Es wird in die künstliche Intelligenz weiter investiert, um auf dem Markt zu überleben. Dadurch profitieren große digitale Plattform-Unternehmen mit geringen Personalkosten. Sozioökonomische Wirkungen Es läuft wie bisher. Frauen verdienen in der gleichen Position wie Männer weniger. Die Ungleichheit zwischen arm und reich nimmt eher zu. In Bildung wird regional sehr unterschiedlich investiert. Freie Schulen florieren.

	Sozio-technische Strukturveränderungen Digitalisierung und Breitbandausbau bringen Wohlstand in den ländlichen Raum. Die Menschen profitieren von neuen Arbeitsformen (z.B. Home Office). Durch eGovernment und digitale Strukturen wird das Leben erleichtert. Allerdings werden immer noch ArbeitnehmerInnen zur weiteren Verarbeitung von Arbeitsaufträgen benötigt, besonders auch im Care-Bereich. Die Digitalisierung wird zur optimalen Assistenz.
Sozialstaat	Dekommodifizierung / Arbeitsmarktbezug Hartz IV bleibt bestehen mit steigendem Anteil an LeistungsbezieherInnen der Grundsicherung im Alter. Leicht gestiegenes Grundsicherungsniveau. Bei Kindererziehung und Pflege gute soziale Absicherung. Finanzierungsstruktur Verbände setzen sich vehement für das gegliederte Sicherungssystem ein. Jeder bezahlt festgelegte Beiträge und stockt wenn möglich privat auf. Dadurch weitet sich das Zwei-klassen-system im Renten- und Gesundheitsbereich aus. Bedarfsorientierte Leistungen nehmen zu. Das Prinzip der Subsidiarität wird betont. Leistungsumfang Das Rentenniveau sinkt, da bei einem Renteneintrittsalter von 67 Jahren immer mehr Rentner immer weniger Beitragszahlern gegenüberstehen. Leistungen der Pflege und Rentenversicherung müssen mit hohen staatlichen Zuschüssen finanziert werden. Das Prinzip der Beitragsäquivalenz wird bei der Rente eingehalten. Performance des Sozialstaats Verwaltungskosten sind durch zahlreiche Bedürftigkeitsprüfungen im gegliederten System hoch. Dadurch hohe Zufriedenheit bei vielen, weil kein Cent zu viel an "die Falschen" geht. Trägervielfalt und Wahlfreiheit durch Subsidiarität. Transparenz und Evaluationen konzentrieren sich trägerinterne Prozesse. Solidaritätsfunktion (intergenerational) Durch den Renteneintritt der Babyboomer-Generationen wird deutliche Beitragserhöhung bei der aktuellen Generation im erwerbsfähigen Alter erforderlich. Dadurch ist die Generationenbilanz schlecht. Auch RentnerInnen müssen noch arbeiten, um gut leben zu können (z.B. Minijobs). Stratifikation (Korporatismus) Aufgrund des gemeinschaftlichen Denkens konkurrieren berufsständische Versorgungswerke und Sondersysteme weiterhin mit den Sozialversicherungen. Partikularismus wiegt mehr als Universalismus. Umverteilung Die Beitragsbemessungsgrenze wird leicht angehoben. Moderate Umverteilung.

3.2.4 Zukunftsszenario 4 „Teilhabe für alle“

Schlüsselfaktor	
Demographie	Erwerbspotenzial (Quantität) Die Akademikerquote liegt auf internationalem Spitzenniveau, Betriebe ziehen sich aus der Ausbildung zurück. Das Renteneintrittsalter wird flexibel gehandhabt steigt aber

	deutlich an, dadurch sinkt der Altenquotient. Geringe Erwerbslosigkeit bei Deutschen und AusländerInnen. Lebens-/Wohnformen Menschen leben nach freiem Willen zusammen, ob in der Familie oder zusammengewürfelt in Gemeinschaftswohnungen. Auch die wechselseitige Unterstützung in der Familie basiert auf vollständiger Freiwilligkeit. Individualisierung und Singlehaushalte dominieren jedoch. Migration Zuwanderung von jungen und eher gebildeten Migranten. Städte erfahren Zuwachs, der ländliche Raum wird zur sozial-kulturellen Zukunftsregion und nicht mehr abgehängt. Kulturelle Vielfalt gilt als Wert an sich. Mortalität/ Morbidität Man achtet sein gesamtes Leben auf seine Gesundheit, der Sozialstaat hilft dabei. Damit investiert man auch in ein gesundes Alter. Allerdings akzeptiert man auch den Alterungsprozess ohne Murren. Work-Family Balance Deutschland ist divers und Inklusion hat Priorität, auch der Staat setzt sich dafür stark ein. Phasen der Sorgearbeit (Care-Work) werden durch den Sozialstaat abgesichert. Dies wirkt sich auf die Fertilität positiv aus.
Digitalisierung	Erwerbseffekte Die Digitalisierung führt zu einem Arbeitsboom in Deutschland, da noch intensiver global vernetzt werden kann. Die Gesamtbeschäftigung steigt, genauso wie das Einkommensniveau. Weiterbildung hält mit der durch Digitalisierung bedingten Veränderung von beruflichen Tätigkeiten Schritt. Politische Steuerung Der Staat investiert in Start-ups und neue Ideen, um auf dem globalen Markt zu bestehen. Diese erhalten einen "Schutz" zu Beginn, um sich zu entwickeln. Die Menschen sind motiviert, neue Wege zu gehen. Eine Pionierstimmung herrscht. Sozioökonomische Wirkungen Eine gesteigerte Wertschätzung und Entlohnung sozialer Berufe geht mit höherer Beteiligung der Männer in diesen Berufen einher. Der Gender-Pay-Gap ist auf eine vernachlässigbare Größe geschrumpft. Einkommensungleichheit verringert sich durch Aufwertung sozialer Berufe und Weiterqualifizierung. Sozio-technische Strukturveränderungen Deutschland nimmt dank Regulierungsmaßnahmen beim Ausbau digitaler Infrastruktur, bei Investitionen in Digitalkompetenzen der Mitarbeiter sowie im Strukturwandel hin zu digitalen Technologien bei kleinen und mittleren Unternehmen eine Vorreiterrolle ein. Auch der Care-Bereich profitiert und wächst, die Berufe im Sozialsektor gewinnen erheblich an Anerkennung. Hohes Wirtschaftswachstum, hohe Arbeitsproduktivität.
Sozialstaat	Dekommodifizierung/ Arbeitsmarktbezug Auf niedrigem Niveau sind alle BürgerInnen dem Grunde nach LeistungsbezieherInnen, die Bedarfsprüfung ist abgeschafft, außer bei Sonderbedarfen. Sanktionierungen wurden durch ein Belohnungssystem ersetzt.

	Finanzierungsstruktur Die Sozialversicherungen werden zu Bürgerversicherungen. Die Soziale Sicherung basiert auf steuerähnlichen Beiträgen, ähnlich den Systemen Schweiz/Holland. Gebietskörperschaften haben dadurch mehr Spielraum für gute Dienstleistungen und Infrastruktur, da Geld im Umlauf ist. Leistungsumfang Im Alter dominiert die Grundrente für Alle, deren Niveau höher ist als das der heutigen bedarfsorientierten Grundsicherung. Die Beitragsäquivalenz gilt, aber in reduzierter Form. Das Einsparung wird in den Gesundheitsbereich und zur Bekämpfung von Armut investiert. Performance des Sozialstaats Geringere Verwaltungskosten durch Bündelung der Sozialleistungen und Wegfall der Bedürftigkeitsprüfung. Die überwiegende Mehrheit der Sozialen Sicherung ist öffentlich organisiert. Hohes Maß an Monitoring und Evaluierung garantiert Effektivität und Transparenz. Die Sozialausgaben sind im internationalen Vergleich hoch, werden aber als lohnende Investitionen begriffen Solidaritätsfunktion (intergenerational) Durch einen Grundbetrag an alle ist die Solidaritätsfunktion des Sozialstaats zur Existenzsicherung voll ausgeprägt. Das Rentenniveau in der Bürgerversicherung ist für die Mehrheit hoch. Stratifikation (Korporatismus) Berufsständische Versorgungswerke und Sondersysteme konzentrieren sich auf Zusatzversorgung oberhalb der Leistungen der Bürgerversicherung. Umverteilung Die Beitragsbemessungsgrenze ist aufgehoben. Umverteilung ist wichtig, wird aber nicht laut gefordert.
--	--

3.2.5 Begründung der Ausprägungsdifferenzen der Zukunftsszenarien

Die Wissenschaftsethik verfolgt eine Reihe von Gütekriterien zur Qualitätssicherung. Diese gelten gleichermaßen für qualitative wie auch quantitative Forschung im Verlauf eines Forschungsprozesses. Balzert u.a. (2011) unterscheiden zwischen zwölf Qualitätskriterien, die von der Deutschen Forschungsgesellschaft e.V. (DFG), dem Deutschen Hochschulverband (DHV) oder aber auch von Institutionen wie der Max-Planck-Gesellschaft aufgestellt werden (Abbildung 17). Besonders auf das Kriterium der Objektivität soll hier eingegangen werden. Unter Objektivität ist gemeint: „die Inhalte von wissenschaftlichen Arbeiten sollen sachlich, vorurteilsfrei und so neutral wie möglich sein“ (Balzert u.a. 2011, S. 18). Dabei ist eine unvoreingenommene Quellenauswahl wichtig, sowie die stetige Kontrolle durch Dritte und beispielsweise die Verwendung von geeigneten Methoden.

Dies ist im Zukunftslabor besonders bei der Erstellung der Morphologischen Matrix sowie bei der Erarbeitung der Zukunfts- und Reformszenarien beachtet worden. Die Methoden

und Ergebnisse bauen auf einer Literaturanalyse zu den Schlüsselfaktoren Demographie und Digitalisierung auf (Opielka 2019). Sie war Basis der Erarbeitung der verschiedenen Ausprägungen pro Schlüsselfaktor in der Morphologischen Matrix. Zusätzlich wurde der Schlüsselfaktor Sozialstaat untersucht, da er ebenfalls mögliche Zukunftsszenarien der Sozialen Sicherung zentral prägt. Indikatoren, die nicht in der Literaturstudie zu finden waren, wurden durch weiterführende Hintergrundrecherchen aufgefüllt. Die Methode wurde ausgewählt, um einen ergebnisoffenen und partizipativen Prozess der Erstellung von möglichen Zukunftsszenarien zu ermöglichen.

Abbildung 17: Zwölf zentrale wissenschaftliche Qualitätskriterien



Quelle: Balzert u.a. 2011, S. 13

In diesem Abschnitt werden anhand der Literaturstudie im Zukunftslabor und weiterer Literatur Differenzen der Ausprägungen der vier Zukunftsszenarien begründet. Dabei gilt die Konzentration den Zuordnungen zu den vier normativen Zukunftsszenarien, die als eher strittig oder nicht intuitiv plausibel gelten können. Die Begründung folgt den drei Schlüsselfaktoren Demographie, Digitalisierung und Sozialstaat.

Demographie

Zum **Erwerbspotential** fällt auf, dass alle vier Szenarien einer weiteren Ausweitung der Hochschulbildung eine hohe Bedeutung zumessen. Insbesondere Zukunftsszenario 3 orientiert sich aber auch am konservativen, berufsständisch orientierten Wohlfahrtsmodell Deutschlands und setzt auf ein umfangreiches, berufsorientiertes duales Ausbildungssystem.

Kaltenborn (2019) zeigt in seinem Beitrag für die Literaturstudie des Zukunftslabors deutlich die zukünftigen Probleme der demographischen Entwicklung in Deutschland auf. Die steigende **Lebenserwartung** im Alter und fallende Geburtenzahlen stellen eine große Herausforderung für das soziale Sicherungssystem dar. Die wachsende Gruppe der älteren Menschen zahlt keine oder nur vergleichsweise geringe Beträge, beansprucht aber gleichzeitig die meisten Leistungen, während die schrumpfende Gruppe der jüngeren Menschen diese Leistungen bezahlen muss. Dies hat zur Folge, dass einerseits der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung steigt, während das Rentenniveau sinkt. Im Beitrag Kaltenborns (2019) werden diese Annahmen, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau, durch zahlreiche Studien unterstützt. Insbesondere die **Pflegekosten** stellen das Sozialversicherungssystem in Zukunft vor immer größere Probleme. Durch das steigende Alter der Bevölkerung steigen die Kosten für die Pflege exponentiell an. Dennoch gibt es mehrere Faktoren, die diesem Problem entgegenwirken können.

So verspricht eine Verlängerung der **Lebensarbeitszeit** einen positiven Effekt (Kaltenborn 2019, S. 109). Dadurch wird die Gruppe der EinzahlerInnen höher und die Gruppe der EmpfängerInnen kleiner. Von einer Erhöhung des **Renteneintrittsalters** wird daher in allen Zukunftsszenarien ausgegangen. Das dabei niedrigste Renteneintrittsalter besteht in Zukunftsszenario 2 „Starker Staat“. Begründet werden kann dies durch eine starke Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze und den höchsten Grad an Einkommensumverteilung im Vergleich der Szenarien.

Auch **Migration** spielt eine wichtige Rolle für die demographische Entwicklung. Wanderungsbewegungen bestehen in den meisten Fällen aus überdurchschnittlich jungen Menschen. Die Aufnahme von MigrantInnen hat einen verjüngenden Effekt auf die Altersstruktur der aufnehmenden Länder. Dennoch sind hierbei nicht nur das Alter der MigrantInnen

und deren Anzahl, sondern auch deren Bildung und Fähigkeiten von Bedeutung. Einen positiven Effekt auf die Finanzierung der Sozialen Sicherung hat Migration nur, wenn eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt höhere Einnahmen als Ausgaben in den sozialen Sicherungssystemen erzeugt. Doch auch bei gelingender Integration hat Zuwanderung im Gesamten betrachtet nur einen leicht abmildernden Effekt auf die Alterung der Bevölkerung (Kaltenborn 2019, S. 49ff.). Die Zukunftsszenarien 1 und 3 setzen auf eine gezielte Migration, die nützlich für den Arbeitsmarkt ist, was eher die Zuwanderung von besser gebildeten Migranten voraussetzt und im Erfolgsfall auch zusätzliche Einnahmen für die Sozialsysteme bedeuten würde. In Zukunftsszenario 2 wird die Zuwanderung wenig reguliert, was vor allem junge und wenig gebildete MigrantInnen anzieht. Deshalb könnte die Migration in diesem Szenario auch für negative Effekte auf die Sozialsysteme sorgen.

Ein weiterer Faktor ist das **Wirtschaftswachstum bzw. die Arbeitsmarktentwicklung**. Während Wachstum an sich keinen positiven Effekt auf die Sozialsysteme hat, da mit einer Steigerung der Produktivität in den meisten Fällen auch eine Erhöhung der Ausgaben einhergeht, wirkt sich eine Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung eindeutig positiv auf die Finanzierung der Sozialen Sicherung aus. Einerseits entstehen hierdurch mehr BeitragszahlerInnen und andererseits reduziert sich die Zahl der LeistungsempfängerInnen (Kaltenborn 2019, S. 109).

Hinsichtlich der Annahme unterschiedlicher **Fertilitätsraten** in den Zukunftsszenarien leistet die Studie von Schleutker (2014) einen wichtigen Beitrag. Bei der Untersuchung der Auswirkungen der Familienpolitiken in unterschiedlichen Wohlfahrtsregimen konnte gezeigt werden, dass einerseits hohe staatliche Unterstützung und andererseits Flexibilität im Arbeitsmarkt positive Effekte auf die Geburt eines bzw. auch weiterer Kinder haben können. Die Geburtenraten in liberal und sozialdemokratisch geprägten Wohlfahrtsstaaten befinden sich knapp unter bzw. um durchschnittlich 2 Kinder pro Frau, während sie in konservativ geprägten Wohlfahrtsstaaten bei ca. 1,5 pro Frau liegen. Die vergleichsweise hohen Geburtenraten in liberalen Ländern werden auf die Flexibilität und die Verfügbarkeit privater Betreuungseinrichtungen zurückgeführt. Zwar gibt es nur wenig staatlich Unterstützung in Form von Elternzeit, dennoch bietet der Arbeitsmarkt Frauen sehr viel Flexibilität. Frauen können sich relativ frei zwischen Teilzeit- und Vollzeitarbeit entscheiden, oder auch für eine längere Zeit nur auf die Erziehung konzentrieren und anschließend wieder in den Arbeitsmarkt zurückkehren. Falls ausreichende finanziellen Ressourcen vorhanden

sind, gibt es ein umfangreiches privates Angebot im Betreuungssektor, das eine Kinderzahl nur durch die finanziellen Ressourcen beschränkt. Damit haben auch Frauen mit Karrierewunsch die Möglichkeit eine Familie zu gründen (ebd., S. 25f.). Die hohen Fertilitätsraten sozialdemokratisch geprägter Wohlfahrtsstaaten werden auf die umfangreiche staatliche Familienpolitik zurückgeführt. Durch eine sehr großzügige Elternzeit haben Mütter die Möglichkeit eine längere Pause von ihrem Beruf zu nehmen und keine Angst vor Einkommenseinbußen zu haben. Durch die Bereitstellung sowohl kostenfreier staatlicher als auch gut bezahlbarer anderer Betreuungseinrichtungen steht die Familiengründung dem beruflichen Erfolg nicht im Wege. Dies hat auch zur Folge, dass Frauen in sozialdemokratisch geprägten Ländern häufiger trotz Kind/er in Vollzeit arbeiten können (ebd., S. 20f.). Die niedrigeren Geburtenzahlen in konservativ geprägten Wohlfahrtsstaaten werden mit einer schwierigeren Vereinbarkeit von Beruf und Familie begründet. Vom Haushaltseinkommen unabhängige Betreuungsangebote sind verglichen mit dem sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimen geringer. Die Analyse zeigt, dass sich Frauen in konservativ geprägten Ländern meist zwischen einer Karriere- oder einer Hausfrauenstrategie entscheiden, sich also entweder mit Kindern eher der Sorge- und Hausarbeit widmen oder eine kinderlose Karriere auf dem Arbeitsmarkt wählen. Berufstätige Mütter arbeiten meist in Teilzeit und auch eher in Bereichen mit relativ niedrigem Einkommensniveau. Auch das Steuersystem fördert diese Strategieentscheidung in einigen dieser Länder. Allerdings ist auch anzumerken, dass die Gründe für die niedrigen Fertilitätsraten in konservativ geprägten Wohlfahrtsstaaten deutlich zahlreicher und unterschiedlicher sind als in den anderen Typen. Zukunftsszenario 4 orientiert sich am garantistischen Wohlfahrtsregimetypus, wie er in erster Ausprägung in der Schweiz beobachtet wird, und bildet gerade in Hinblick auf die Demographiepolitik einen Mischtypus der drei anderen Wohlfahrtsregimetypen.

Digitalisierung

Der Digitalisierung wird in allen vier Zukunftsszenarien allgemein ein positiver Effekt zugesprochen. Dies wird von den Ergebnissen des Beitrags von Spermann (2019) zur Literaturstudie des Zukunftslabors gedeckt. Spermann betont zwar, dass durch die Digitalisierung viele **Arbeitsstellen** wegfallen, andererseits werden aber auch deutlich mehr neue Stellen und Berufsfelder entstehen (Spermann 2019, S. 135). Insbesondere Arbeitsstellen mit

mittlerer Qualifikation, die sich mit Routineaufgaben beschäftigen werden zu großen Teilen durch hochqualifizierte Arbeitsstellen ersetzt, sowie Jobs mit mittlerer Qualifikation mit Nicht-Routine Aufgaben. Ebenfalls findet eine Verlagerung von Stellen in Industrieunternehmen zu Plattformunternehmen statt, die aber generell wesentlich weniger Arbeitnehmer beschäftigen (Spermann 2019, S. 117). Spermann (2019, S. 136) weist darauf hin, dass das derzeitige Sozialsystem nicht ausreichend auf die strukturellen Veränderungen durch die Digitalisierung vorbereitet ist. Der Staat muss sich auf die Prävention kurzzeitiger Arbeitslosigkeit und den frühzeitigen Kompetenzerwerb für die neuen Technologien konzentrieren.

Dennoch erscheint das **wirtschaftliche Potential** der Digitalisierung beachtlich. Der Sektor Information und Kommunikation weist seit Anfang der 1990er Jahre den größten Anstieg des BIP je Erwerbstätigenstunde auf. Verglichen mit anderen Ländern sind diese Wachstumsraten in Deutschland aber vergleichsweise gering. Spermann (2019, S. 116) führt die höheren Wachstumsraten in den USA und Großbritannien auf die geringere Regulierung der Güter und Arbeitsmärkte zurück. Ebenfalls weist er aber auch darauf hin, dass kleinere und mittlere Unternehmen die neuen Technologien weniger effektiv einsetzen. Diese müssen bei der Umsetzung der Digitalisierung unterstützt werden, sodass das Potential der Digitalisierung auch von kleineren Unternehmen genutzt werden kann.

In den Zukunftsszenarien unterscheidet sich vor allem der **Steuerungsmechanismus der Digitalisierung**. In Zukunftsszenario 1 wird dieser hauptsächlich vom Markt übernommen. Durch niedrige Steuern haben die Unternehmen viele Möglichkeiten in neue Technologien zu investieren. Sowohl die Investitionen als auch die Verteilung der Gewinne werden dem Markt überlassen, der Staat versucht aber eine Startgleichheit zu schaffen und die Verlierer der Entwicklungen in gewissem Umfang aufzufangen. In Zukunftsszenario 2 versucht der Staat aktiver einzugreifen. In sozialdemokratisch geprägten Ländern versucht die Politik generell über mehr Umverteilung die Gewinne in der Gesellschaft zu verteilen und selbst auch aktiver in die Digitalisierung zu investieren. Durch allgemein höhere Steuern, sowohl für Unternehmen wie für die Bevölkerung können die Sozialsysteme aktiver auf die entstehenden Probleme reagieren und den betroffenen Personen Unterstützung leisten. In Zukunftsszenario 3 können viele der wegfallenden Stellen durch neu ausgebildete Arbeits-

kräfte ersetzt werden. Das duale Ausbildungssystem passt sich den neuen Arbeitsmarktstrukturen an und bildet Fachkräfte im Umgang mit den neuen Technologien effizient aus. Dennoch bleibt eine starke Stratifizierung (Schichtung) der Gesellschaft prägend.

Schmid (2010, S. 435ff.) zeigt einen **Zusammenhang zwischen Bildungssystemen und Wohlfahrtsregimen** auf, der auch in der zukünftigen Entwicklung eine Rolle spielen wird. In liberal geprägten Ländern ist das Bildungssystem relativ marktnah und stark diversifiziert, sowie stratifiziert. Private Bildungseinrichtungen spielen eine wichtige Rolle und arbeiten auch oft eng mit Akteuren der Wirtschaft zusammen, um sich einerseits effizient auf neue Entwicklung einstellen zu können, aber andererseits auch an der Entwicklung teilhaben zu können. In sozialdemokratischen geprägten Wohlfahrtsstaaten ist das Bildungssystem meist deutlich inklusiver und weniger stratifiziert. Ein größerer Teil der Bevölkerung nimmt am tertiären Bildungssystem teil und profitiert von den staatlich gesteuerten Bildungseinrichtungen. Dies fördert die Chancengleichheit im Bildungssystem, aber auch auf dem Arbeitsmarkt. Konservativ geprägte Wohlfahrtsstaaten haben einen höheren Grad an Stratifizierung. Sie sind oft an Statussicherung und den Berufsständen orientiert (Gottschall 2003, S. 890). Das am garantistischen Regimetyp orientierte Zukunftsszenario 4 zeigt für den Schlüsselfaktor Digitalisierung erhebliche Gemeinsamkeiten mit dem liberalen Regimetyp und damit Zukunftsszenario 1. Dies hat damit zu tun, dass die garantistische Prägung vor allem auf Bürger- und Menschenrechte setzt und Wohlfahrtsleistungen stärker als im sozialdemokratischen und konservativen Gesellschaftsmodell von der Existenzsicherung des Individuums im Lebenszyklus ausgehen und weniger von Normativen wie Lebensstandard- und Statussicherung.

Sozialstaat

Im **Zukunftsszenario 1** ist wie in liberal ausgerichteten Wohlfahrtsstaaten ein niedriger Grad an Dekommodifizierung vorzufinden (Esping-Andersen 1990, S. 35ff.). Die allgemeine Mindestsicherung ist niedrig, während der Staat versucht durch Transferleistungen im Niedriglohnsektor und Sanktionierungen für Erwerbslose Arbeitsanreize zu schaffen. Dafür sind Sozialbeiträge und Steuern eher niedrig und eine aktive Beteiligung am Arbeitsmarkt lohnt sich für die Einzelnen. Das begünstigt eine private Altersvorsorge. Da die sozialen Sicherungssysteme eher privat organisiert sind und der Staat nur für eine gewisse

Mindestsicherung auf niedrigem Niveau sorgt, fallen auch die Leistungen sehr unterschiedlich aus. Menschen mit größeren finanziellen Mitteln investieren mehr in ihre private Absicherung und erhalten im Gegenzug im Bedarfsfall auch höhere Leistungen. Hierdurch bestehen große Unterschiede innerhalb der Gesellschaft.

Zukunftsszenario 2 orientiert sich am sozialdemokratischen Modell der Wohlfahrtstypologie von Esping-Andersen (1990). Der Staat versucht allen BürgerInnen im Grundsatz die gleiche Leistung bereitzustellen. Diese universellen Leistungen werden durch vergleichsweise hohe Steuern finanziert und bieten allen Bürgern eine vergleichbare finanzielle Absicherung. Dies verringert die Stratifikation der Gesellschaft. Private Absicherung spielt keine große Rolle und der Staat versucht in allen Lebensbereichen eine ausreichende Soziale Sicherung auf überdurchschnittlichem Niveau zu bieten. Die erhöhte Produktivität durch technischen Fortschritt soll effektiv zur Finanzierung genutzt werden. Aktive Umverteilung durch eine sehr hohe Beitragsbemessungsgrenze ist das Ziel der Sozialpolitik dieses Zukunftsszenarios.

Das Sozialsystem des dritten Zukunftsszenarios orientiert sich am konservativen Regimetypus und behält die Logik des deutschen Sozialversicherungsmodells bei. Über das gegliederte Versicherungssystem zahlt jede Person festgelegte Beiträge, die im Bedarfsfall der Lebensstandardsicherung dienen sollen. Eine zusätzliche Absicherung erfolgt bei höheren Einkommensgruppen über freiwillige private Vorsorge. Zwar ist das Mindestsicherungsniveau höher als im Zukunftsszenario 1, aber innerhalb der Gesellschaft gibt es große Unterschiede, da jeder aufgrund der starken Betonung des Prinzips der Beitragsäquivalenz nur die Leistungen beanspruchen kann, für die sie oder er eingezahlt hat. Dieser Schichtungseffekt wird über die privaten Zusatzversicherungen verstärkt, da sich diese ebenfalls nur die Personen leisten können, die grundsätzlich schon mehr eingezahlt haben. Um das beitragsfinanzierte System auch mit der sich verändernden Altersstruktur beibehalten zu können, muss sich die Beitragsbemessungsgrenze leicht erhöhen, was eine moderate Umverteilung innerhalb der Gesellschaft zur Folge hat.

In Zukunftsszenario 4 wird ein Regimemix zugrunde gelegt, der liberale, sozialdemokratische und konservative Elemente zu einem garantistischen Szenario verknüpft, in dem existenzsichernde, universelle Leistungssysteme mit Anreizen zur Eigenvorsorge kombiniert werden.

3.3 Überarbeitung und Bewertung durch Delphi-Befragung und Ergebnisse

Für die Ausarbeitung und Verbesserung der Zukunfts- und Reformszenarien im Zukunftslabor wurde die Methode des Online-Delphi genutzt. Zur Umsetzung wurde auf das Fragebogentool von „SoSci Survey“ (www.soscisurvey.de) zurückgegriffen und eine umfangreiche Online-Erhebung erstellt, die in zwei Phasen unterteilt ist.

Konkret funktionierte die erste Befragung mit zwei Optionen: als Kurzfassung und als ausführliche Bewertung. Zunächst wurden für beide Optionen einige wenige sozio-demographische Daten abgefragt, damit die Ergebnisse eingeordnet werden können. Danach wurden die vier Zukunftsszenarien jeweils als vollständiger Text vorgestellt. Die Bewertung erfolgte in der gesamten Befragung folgendermaßen: Die TeilnehmerInnen wurden gefragt, für wie wahrscheinlich sie das jeweilige Szenario – und bei der vertieften Befragung: das jeweilige Element – und danach, für wie wünschenswert sie es halten. Anschließend konnten sie aus ihrer Expertise noch eine (kritische) Anmerkung zum jeweiligen Befragungspunkt machen, möglicherweise hatten sie ergänzende Informationen oder Datenzugänge. Das gleiche Verfahren galt auch für die vier Reformszenarien. Wenn die TeilnehmerInnen den ausführlichen Weg wählten, was für das Zukunftslabor natürlich sehr hilfreich war, dann wurden sie am Ende des jeweiligen Durchgangs immer noch einmal zum Zukunfts- oder Reformszenario insgesamt befragt. Diese Wiederholung sollte darüber informieren, ob die vertiefte Auseinandersetzung mit einem Szenario die eigene Einschätzung verändert. Am Ende der Befragung baten wir die TeilnehmerInnen in einem vom ersten Befragungsteil abgetrennten Feld, damit Ihre Anonymität gesichert bleibt, um ihre Mailschrift für die Beteiligung an der zweiten Welle des Delphi.

Die Kurzfassung dieser Befragung nahm etwa 15-20 Minuten der Zeit der Befragten in Anspruch. Die ausführliche Fassung benötigte etwa 45-60 Minuten Zeit, in einigen Fällen auch etwas länger, je nachdem, wie detailliert die Anmerkungen der befragten Person waren. Aufgrund dieses verhältnismäßig hohen Zeitaufwands konnte die Befragung auf Wunsch jederzeit pausiert und zu einem späteren Zeitpunkt fortgesetzt werden. Dies sollte einen positiven Effekt auf die Teilnahmebereitschaft bewirken und möglichst viele Abbrüche verhindern.

Die erste Welle der Delphi-Befragung startete am 11.9.2019. Im ersten Schritt wurde die Befragung an Mitglieder des Beirates und der IMAG verschickt, da sie die zentralen Stakeholder des Zukunftslabors sind. Verbände wie die Sektion Sozialpolitik der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, die Gesellschaft für Versicherungsgestaltung und Forschung (GVG) oder der Verein für Sozialpolitik wurden in den Expertenkreis miteinbezogen. Auch die gezielte Nutzung von weiteren Verteilern der Forschung und Beratung im Bereich Arbeitsmarkt und Sozialpolitik bot vielversprechende Möglichkeiten zur Ausweitung des Befragtenkreises. Weiterhin wurde die Befragung mit Studierenden des Fachbereichs Soziale Arbeit der Ernst-Abbe-Hochschule und Studierenden verschiedener Studiengänge an der Fachhochschule Kiel durchgeführt. Nach der ersten Phase der Delphi-Befragung wurden die Szenarien inhaltlich verbessert und erweitert (Endergebnis in Kapitel 3.2).

Der erste Teil der ersten Welle der Delphi-Befragung war der Bewertung der **Zukunftsszenarien** gewidmet. Dabei sollten vorerst die vier entworfenen Szenarien aufmerksam gelesen werden. Anschließend sollten die aggregierten Szenarien im Allgemeinen bewertet werden, ohne einen direkten Fokus auf einzelne Aspekte. Dies ist über eine 6-stufige Skala geschehen, für wie wahrscheinlich die Befragte/der Befragte das Eintreten des jeweiligen Szenarios hält und für wie wünschenswert diese zukünftige Entwicklung befunden wird. Die Bewertungsskala umfasste die Ausprägungen „sehr wahrscheinlich“, „wahrscheinlich“, „neutral“, „unwahrscheinlich“ und „sehr unwahrscheinlich“. Zudem war noch die Antwortkategorie „keine Angabe/keine Meinung“ gegeben. Dies sollte einerseits verhindern, dass Personen ohne eine Meinung zum befragten Szenario, oder Personen, die aufgrund der Komplexität Probleme mit der Verständlichkeit einzelner Ausprägungen haben, sich selbst in die Kategorie „neutral“ einordnen, was zu Verzerrungen der Ergebnisse führen könnte. Dies spielte vor allem im nächsten Schritt der Erhebung eine wichtige Rolle.

Nun wurden die TeilnehmerInnen gefragt, ob sie bereit sind, etwas mehr Zeit – hier war mit ca. 20 Minuten zusätzlich zu rechnen – zu investieren. Falls nein, dann wurden sie zum nächsten Fragenblock „Reformszenarien“ geleitet. Falls ja, dann wurden sie eingeladen ein detaillierteres Bild der einzelnen Ausprägungen und Indikatoren zu geben. Sie wurden dann gebeten, diese im zweiten Schritt der Bewertung der Zukunftsszenarien gesondert für jedes dieser vier Szenarien einzuschätzen. Zur Bewertung der Teilbereiche wurde dieselbe Skala wie im ersten Schritt der Szenariobewertung verwendet. Hier zahlte sich die Nutzung der sechsten Antwortkategorie „keine Angabe“ besonders aus, da Personen mit

unterschiedlichem Wissens- und Berufshintergrund zu manchen Bereichen mangels vorhandenen Wissens keine direkte Einschätzung tätigen wollten oder konnten und mit der neutralen Kategorie eine Verzerrung der Ergebnisse wahrscheinlich gewesen wäre. Im nächsten Schritt der detaillierten Bewertung der Zukunftsszenarien sollte noch einmal die aggregierte Version der jeweiligen Szenarien wie auch schon im ersten Schritt eingeschätzt werden. Durch diesen wiederholten Schritt der Bewertung der allgemeinen Szenarien konnte eine eventuelle Veränderung der Einschätzung durch die vertiefte Auseinandersetzung im zweiten Schritt erfasst werden. Dieser Schritt galt sinnvollerweise nur für die Delphi-TeilnehmerInnen, die die detaillierte Bewertung der Ausprägungen vorgenommen haben.

Der dritte Teilbereich der Delphi-Befragung sollte die Einschätzung zu den bisher entworfenen **Reformszenarien** erfassen. Der Ablauf erfolgte hierbei wie bei den Zukunftsszenarien. Im ersten Schritt wurden die vier Reformszenarien im Allgemeinen beurteilt, gefolgt von der Option einer detaillierteren Bewertung der einzelnen Teilaspekte der Reformszenarien 1 bis 4. Auch hier sollten die TeilnehmerInnen der detaillierten Bewertung im letzten Schritt erneut die aggregierte Form der Reformszenarien beurteilt werden, um eine mögliche Veränderung durch die Bewertung der einzelnen Teilbereiche zu erfassen.

Im letzten Schritt der Delphi-Befragung wurden allgemeine sozio-demographische Merkmale erfasst. Hierzu zählen Herkunft, Geschlecht, Alter, Bildung und die Art der Erwerbstätigkeit der Befragten. Bei der Herkunft erfolgte die Erfassung Schleswig-Holstein bzw. die Angabe eines anderen Bundeslandes, auch um im weiteren Verlauf der Befragung, vor allem bei den offenen Feldern, die Chance zu nutzen, spezifische Zukunftsinformationen zu Schleswig-Holstein zu erhalten.

Basierend auf den Ergebnissen der ersten Welle der Delphi-Befragung und den durch die Befragten geäußerten Anmerkungen und Kritiken wurden die Zukunftsszenarien überarbeitet. **Das Ergebnis der ersten Welle wurde als Grundlage für die zweite Welle genutzt.** In dieser wurden den TeilnehmerInnen im ersten Schritt die Ergebnisse dargestellt. Anschließend wurden ihnen vier zentrale Fragen zu diesen Ergebnissen gestellt.

- Zukunftsfrage 1: Wie interpretieren Sie dieses Spannungsverhältnis?
- Zukunftsfrage 2: Wo sehen Sie den wichtigsten Zusammenhang zwischen der demographischen Entwicklung und dem Sozialstaat?

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

Die Beantwortung dieser Fragen diene dem ISÖ-Team zur vertiefenden Auseinandersetzung mit den entwickelten Zukunfts- und Reformszenarien. Die verschiedenen Blickwinkel der Befragten waren in der zweiten Welle deutlicher sichtbar und durch die Interpretation der Ergebnisse können die bisher behandelten Einflussfaktoren genauer eingeschätzt und bisher eventuell noch nicht angesprochene Aspekte mit einbezogen werden. Weiterhin wurden wie in der ersten Welle demographische Merkmale erfasst (siehe Kapitel 6.1).

Da die Delphi-Methode aufgrund ihrer Komplexität und ihres Umfangs vorrangig für ExpertInnen mit gewissem Fachwissen entworfen worden ist, eignet sie sich nur bedingt für die Nutzung zur Erfassung der allgemeinen Einstellung der Bevölkerung. Daher werden im weiteren Verlauf dieser Studie Daten von repräsentativen Bevölkerungserhebungen wie beispielsweise dem ESS (European Social Survey) vertiefend herangezogen. Zudem werden die Ergebnisse anderer wissenschaftlicher Studien zur Einschätzung der wahrscheinlichen und wünschenswerten Entwicklung der Zukunft einbezogen.

3.3.1 Stichprobe Online-Delphi Welle 1

In Abbildung 18 wird die Zusammensetzung der Stichprobe des Online-Delphi unterteilt nach sozio-demographischen Merkmalen dargestellt. Diese beinhalten die Kategorien „Geschlecht“, „Alter“, „Bildung“, „Beruf“ und „Herkunft“. Insgesamt haben an der ersten Welle 234 Personen teilgenommen. Diese Fallzahl wird in den folgenden Abbildungen der Analyse genutzt. Da es in einzelnen Fällen vorkommen kann, dass eine befragte Person nicht jede Frage zu allen Szenarien beantwortet hat, ist die Fallzahl in einigen Fällen etwas geringer als angegeben. Die niedrigste Fallzahl aller Szenarien beträgt 221. Durch die Durchführung des Online-Delphi auch an der Ernst-Abbe-Hochschule in Jena und der Fachhoch-

schule Kiel ergibt sich eine vergleichsweise junge und hoch gebildete Stichprobe, in Mehrheit aus den Bundesländern Thüringen und Schleswig-Holstein, auf die im Folgenden ein etwas genauerer Blick geworfen wird.

Abbildung 18: Sozio-demographische Merkmale des Online-Delphi Welle 1

	Sozio-demographische Merkmale					
Geschlecht	männlich 116	weiblich 117	divers 1			
Alter	u30 184	30-40 29	40-50 3	50-60 8	60-70 8	70+ 1
Bildung	mittlere Reife 9	Abitur 184	Bachelor 16	Master/ Diplom 18	Promotion/ Habilitation 6	
Beruf	angestellte ArbeitnehmerIn 20	Beamter/ Beamtin 4	selbstständig 9	RentnerIn 4	SchülerIn/ Studierende 194	nicht erwerbstätig 2
Herkunft	Baden- Württemberg 2	Bayern 2	Berlin 4	Hamburg 1	Mecklenburg- Vorpommern 1	Nieder- sachsen 13
	Nordrhein- Westfalen 7	Sachsen 3	Sachsen-Anhalt 1	Schleswig- Holstein 132	Thüringen 68	
Stichprobe Schleswig- Holstein	Studierende 115	Andere 17				
Stichprobe andere Bun- desländer	Studierende 79	Andere 23				

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1, N=234

An der Befragung haben insgesamt 116 Männer und 117 Frauen teilgenommen. Eine Person gab ihr Geschlecht als „divers“ an. Insgesamt haben 184 Personen als höchsten Bildungsabschluss Abitur angegeben, was durch die hohe Zahl an Studierenden im Bachelorstudium an den Hochschulen erklärt werden kann. 9 Personen haben die mittlere Reife, 16 einen Bachelor, 18 ein Master- oder Diplomabschluss und 6 Personen die Promotion, bzw.

Habilitation. Diese ungleiche Verteilung zeigt sich ebenfalls bei der Altersvariable. 184 Personen sind unter 30 Jahre alt, während 29 zwischen 30 und 40 Jahre alt sind, 3 zwischen 40 und 50, 8 zwischen 50 und 60, 8 zwischen 60 und 70 und eine Person älter als 70 Jahre. Insgesamt waren es 194 Studierende, 20 angestellte Arbeitnehmer, 9 Selbstständige, 4 BeamtInnen, 4 RentnerInnen, und 2 nicht erwerbstätige. Mit 132 Personen ist die Gruppe aus Schleswig-Holstein eindeutig die größte. Danach folgt mit 68 Befragten Thüringen. Deutlich kleiner ist die Zahl der Befragten aus den Bundesländern Niedersachsen (13), Nordrhein-Westfalen (7), Berlin (4), Sachsen (3), Baden-Württemberg (2), Bayern (2), Hamburg (1), Mecklenburg-Vorpommern (1) und Sachsen-Anhalt (1). Aus anderen Bundesländern haben sich keine Personen an der Befragung beteiligt.

Die Zusammensetzung dieser Stichprobe hat für das Zukunftslabor einige Vor-, aber auch Nachteile. Der Großteil der befragten Personen ist im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt sehr jung und hoch gebildet. Dies ergibt sich wie oben erwähnt aus der Teilnahme der Studierenden der Ernst-Abbe-Hochschule Jena und der Fachhochschule Kiel. Deshalb lassen sich durch die Ergebnisse des Online-Delphi keine repräsentativen Aussagen treffen, wenn es um den Bezug auf die gesamte deutsche Bevölkerung geht. Allerdings stellt die Stichprobe in Bezug auf die spezielle Fragestellung des Zukunftslabor eine sehr geeignete Gruppe dar.

Bei der Delphi-Methode handelt sich um eine ExpertInnenbefragung. Die Zukunfts- und Reformszenarien behandeln äußerst komplexe Zusammenhänge und Entwicklungen zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Ein hohes Bildungsniveau und Interesse an diesen Entwicklungen sind bei der Beurteilung der Frage, wie wünschenswert und vor allem wie wahrscheinlich ein bestimmtes Szenario ist, von großem Vorteil. Deshalb ist die mangelnde Repräsentativität der Stichprobe in diesem Fall aus inhaltlicher Sicht mehr Vor- als Nachteil und durchaus im Sinne der Delphi-Methode.

Ebenfalls ist das junge Alter der Stichprobe eher als Vorteil anzusehen. Die größte Altersgruppe (unter 30) stellt eine wichtige Gruppe für die zukünftigen Entwicklungen der Gesellschaft dar, einerseits als potenzielle WählerInnen aus politischer Sicht und andererseits die Personen selbst als Gestalter der Zukunft. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere Studierende wichtige Position in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik einnehmen werden und aktiv an zukünftigen Veränderungen teilhaben und diese beeinflussen. Weiterhin

setzen sich junge Menschen eventuell auch intensiver mit der Zukunft auseinander, da sie in dieser auch noch längere Zeit leben werden.

3.3.2 Auswertung Zukunftsszenarien - Online-Delphi Welle 1

Das primäre Ziel der Online-Delphi-Expertenbefragung war, fachliche Anmerkungen zu den Zukunfts- und Reformszenarien zu erhalten und diese dadurch verbessern zu können. Die Fragen nach der Bewertung der Szenarien wahrscheinlich bzw. wünschenswert dienten eher der Validierung. Durch die Stichprobenbeschaffenheit war der Anteil der technischen Anmerkungen gering und dominierten die Einschätzungen. Die qualitativen Einschätzungen in der Online-Delphi-Welle 2 werden in Kapitel 6.1 vorgestellt und bilden ein hilfreiches Feedback aus einem nicht-repräsentativem, jedoch relevanten Sample.

Die finalen Fassungen der Zukunftsszenarien wurden in Kapitel 3.2 vorgestellt. In diesem Berichtsabschnitt werden die Ergebnisse der ersten Welle des Online-Delphi dargestellt und diskutiert. Dabei wurden vier grundsätzlich unterschiedliche Zukunftsszenarien danach bewertet, für wie wahrscheinlich und wie wünschenswert die TeilnehmerInnen diese halten. Eine vertiefende Analyse der Ergebnisse ist im separaten Anhang dieser Studie in Kapitel 8.1 zu finden. Die Kurzfassung der vier Zukunftsszenarien lautet:

Zukunftsszenario 1: „Markt und Eigeninitiative“

Zukunftsszenario 2: „Starker Staat“

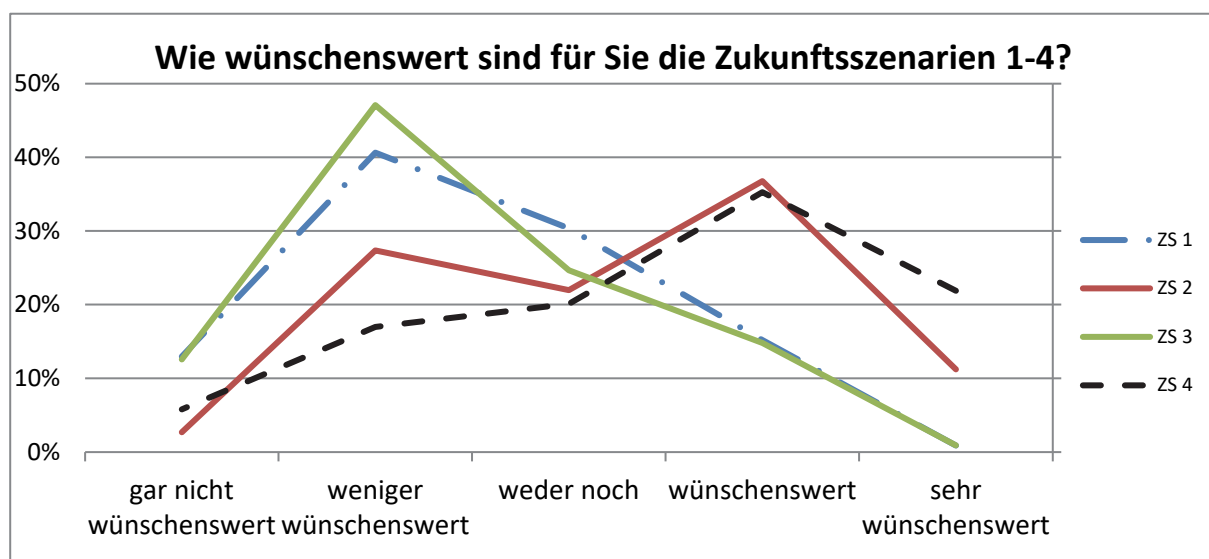
Zukunftsszenario 3: „Gemeinschaft zählt“

Zukunftsszenario 4: „Teilhabe für alle“

In Abbildung 19 werden die Antworten auf die Frage vorgestellt, wie wünschenswert die vier Zukunftsszenarien nach Ansicht der Befragten sind. ZS 2 und ZS 4 werden als deutlich wünschenswerter angesehen im Vergleich zu ZS 1 und ZS 3. Der Verlauf von ZS 1 und ZS 3 ist hierbei relativ ähnlich. Beide Szenarien weisen die höchsten Werte bei der Antwortkategorie „weniger wünschenswert“ auf. „Gar nicht wünschenswert“, „wünschenswert“ und „sehr wünschenswert“ sind auf demselben Niveau. ZS 3 scheint aber noch etwas weniger wünschenswert unter den TeilnehmerInnen zu sein, da es noch einen etwas höheren Wert bei „weniger wünschenswert“ hat und sich etwas weniger Befragte für die neutrale Kategorie entschieden haben. ZS 4 ist insgesamt das wünschenswerteste Szenario. Deutliche

Unterschiede zu ZS 2 weisen die Antwortkategorien „weniger wünschenswert“ und „sehr wünschenswert“ auf. Während mehr Befragte ZS 4 für sehr wünschenswert halten, gaben ebenfalls mehr Personen an, dass ZS 2 weniger wünschenswert ist. Interessant ist hierbei, dass ZS 2 scheinbar sehr polarisiert eingeschätzt wird. Zwar haben mehr Befragten angegeben, dass sie dieses Szenario für wünschenswert oder sehr wünschenswert halten, allerdings gab es auch viele Personen, die es für weniger wünschenswert halten.

Abbildung 19: Wie wünschenswert sind für Sie die Zukunftsszenarien 1-4?

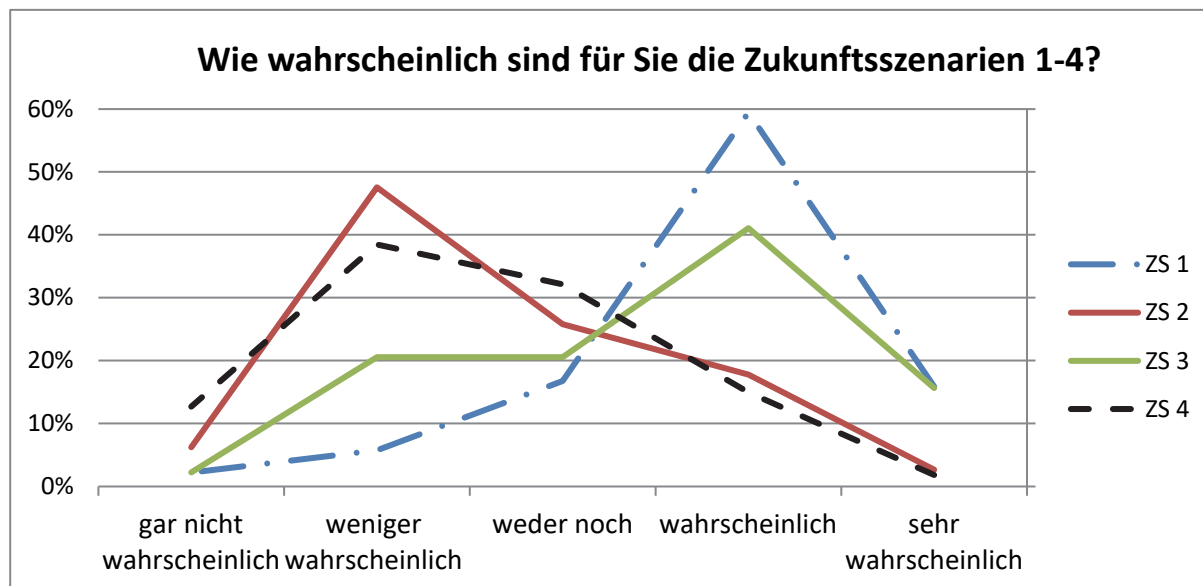


Anmerkung: ZS 1 = Markt und Eigeninitiative / ZS 2 = Starker Staat / ZS 3 = Gemeinschaft zählt / ZS 4 = Teilhabe für alle; Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1, N=234

Abbildung 20 zeigt auf, wie wahrscheinlich die TeilnehmerInnen des Delphi die vier Zukunftsszenarien einschätzen. ZS 1 und ZS 3 werden deutlich wahrscheinlicher eingeschätzt als ZS 2 und ZS 4. Mehr als die Hälfte der Befragten schätzen ZS 1 als wahrscheinlich ein. Etwas weniger gaben entschieden sich bei ZS 1 für diese Antwortmöglichkeit. ZS 2 und ZS 4 werden insgesamt als deutlich weniger wahrscheinlich eingeschätzt. Es gibt nur kleinere Unterschiede zwischen diesen beiden Szenarien. Anzumerken ist bei diesen Szenarien, dass diese von über der Hälfte der Personen für weniger oder gar nicht wahrscheinlich gehalten wird und ca. ein Drittel unentschlossen ist. Allgemein zeigen die Unterschiede zwischen der Einschätzung wie wünschenswert und wie wahrscheinlich ein Szenario aus Sicht der Befragten ist eine sozialpolitisch erklärungsbedürftige Spannung auf. Während ZS 1 und ZS 3 eher weniger oder gar nicht wünschenswert sind, werden sie

im Vergleich zu den anderen Zukunftsszenarien für deutlich wahrscheinlicher eingeschätzt.

Abbildung 20: Wie wahrscheinlich sind für Sie die Zukunftsszenarien 1-4?



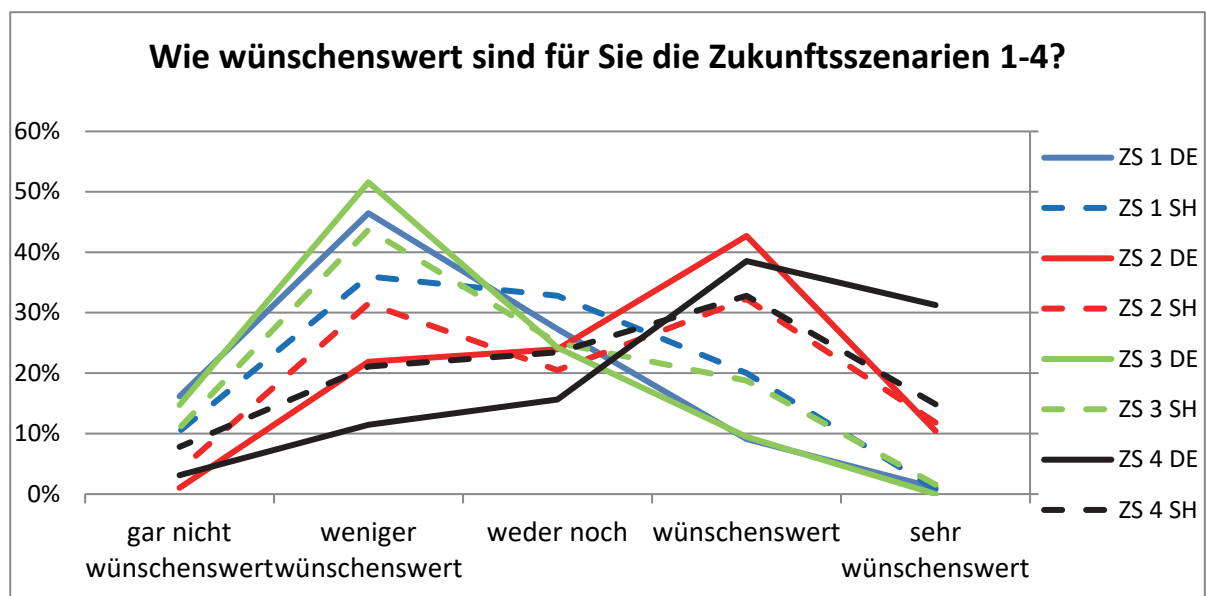
Anmerkung: ZS 1 = Markt und Eigeninitiative / ZS 2 = Starker Staat / ZS 3 = Gemeinschaft zählt / ZS 4 = Teilhabe für alle; Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1, N=234

ZS 2 und ZS 4 hingegen weisen deutlich höhere Werte bei der Einschätzung wie wünschenswert diese sind auf, werden hingegen aber für deutlich weniger wahrscheinlich gehalten. Dies ist durchaus eine interessante Feststellung, insbesondere für die letztendliche Überlegung, wie die Gesellschaft und Politik die Zukunft gestalten können und wollen. **Wieso werden wünschenswerte Szenarien für eher unwahrscheinlich eingeschätzt und worin liegen die Ursachen hierbei? Welche politischen Reformen müssten umgesetzt werden, um ein Schritt in die Zukunft zu gehen die sich die Bevölkerung wünscht?** Oder auch die gegenteilige Herangehensweise. Wieso befürchten viele, dass die weniger wünschenswerten Szenarien mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eintreffen. Dies kann zu Zukunftspessimismus führen. Welche politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen sind dafür verantwortlich und wie kann man diesen effizient entgegenreten?

In Abbildung 21 werden die Befragten aus Schleswig-Holstein mit den Befragten aus den anderen Bundesländern verglichen, um **regionale Unterschiede** aufzuzeigen. In der Gesamtübersicht fallen bei allen Szenarien teils deutliche Unterschiede auf. Zur übersichtlichen Betrachtung werden die Szenarien im separaten Angang dieser Studie in Kapitel 8.1

noch einmal einzeln dargestellt und analysiert. Hierbei müssen allerdings auch die Unterschiede zwischen den zwei Gruppen beachtet werden. Hinsichtlich oben erwähnten zentralen sozio-demographischen Merkmalen der Stichprobe sind beide Gruppen gut vergleichbar. Beide Gruppen bestehen zu großen Teilen aus Studierenden. Während es aus Schleswig-Holstein Studierende der Fachhochschule Kiel sind, sind es bei der Vergleichsgruppe Studierende der Ernst-Abbe-Hochschule. Die restlichen Befragten beider Gruppen sind TeilnehmerInnen, die über E-Mail-Verteiler verschiedener Verbände, Institutionen und Universitäten geworben wurde. Im Fall Schleswig-Holstein sind auch einige Mitglieder des Beirates und der IMAG des Zukunftslabors enthalten. Ein zentraler Unterschied hinsichtlich der Studierenden ist deren Studiengang. Im Fall der Ernst-Abbe-Hochschule sind es ausschließlich Studierende aus dem Bereich Soziale Arbeit. Die Gruppe der Fachhochschule Kiel ist deutlich heterogener.

Abbildung 21: Wie wünschenswert sind für Sie die Zukunftsszenarien 1-4? (Ländervergleich)

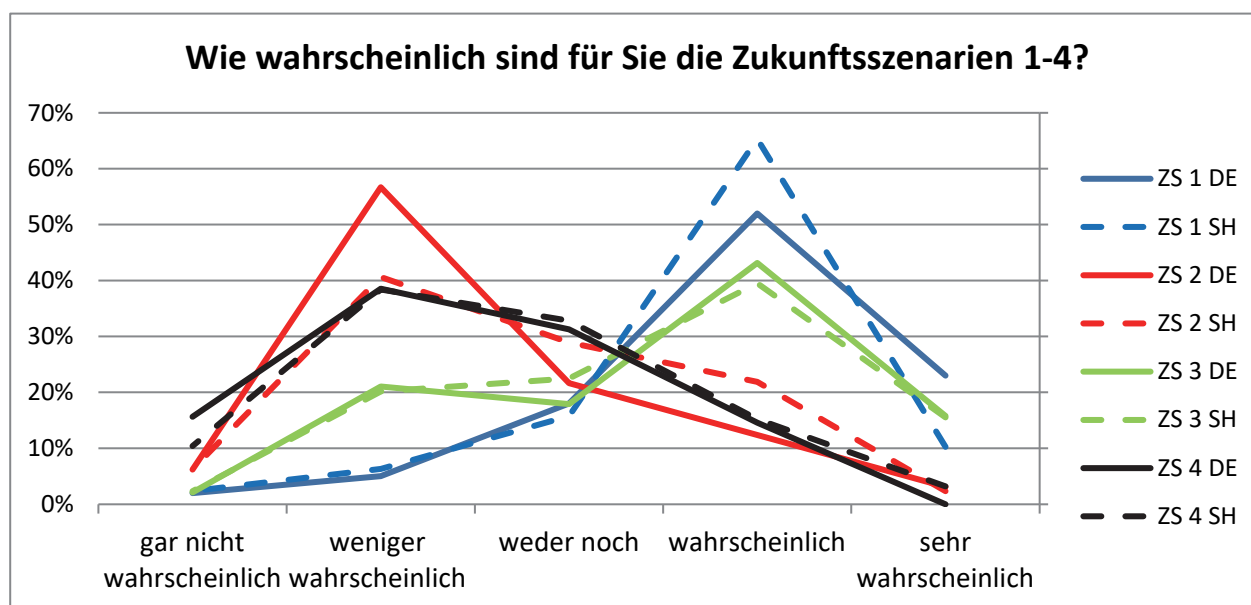


Anmerkung: ZS 1 = Markt und Eigeninitiative / ZS 2 = Starker Staat / ZS 3 = Gemeinschaft zählt / ZS 4 = Teilhabe für alle; Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1, N=234

Am Delphi teilgenommen haben vor allem Studierende der Studiengänge Agrarwirtschaft, Elektrotechnik und Medien- und Kommunikationswissenschaften, aber auch einige aus den Bereichen Soziale Arbeit und Wirtschaftswissenschaften. Diese Unterschiede spiegeln sich möglicherweise auch in den Ergebnissen wider.

Die Tendenz aller Zukunftsszenarien ist auch noch im Gruppenvergleich zwischen Befragten aus Schleswig-Holstein und den anderen Bundesländern wie im vorherigen Schritt der Analyse vorhanden. ZS 1 und ZS 3 werden gegenüber ZS 2 und ZS 4 als weniger wünschenswert eingeschätzt. Allerdings scheint es zentrale Unterschiede zu geben, die dieses Spannungsverhältnis etwas abschwächen. ZS 1 und ZS 3 werden von Befragten aus Schleswig-Holstein als etwas wünschenswerter angesehen als von Befragten aus den anderen Bundesländern, ZS 2 und ZS 4 hingegen als etwas weniger wünschenswert. Die Unterschiede zwischen den Zukunftsszenarien schwächen sich also bei der Betrachtung der zwei Gruppen unter Befragten aus Schleswig-Holstein etwas ab, auch wenn die Tendenz weiter vorhanden ist.

Abbildung 22: Wie wahrscheinlich sind für Sie die Zukunftsszenarien 1-4? (Ländervergleich)



Anmerkung: ZS 1 = Markt und Eigeninitiative / ZS 2 = Starker Staat / ZS 3 = Gemeinschaft zählt / ZS 4 = Teilhabe für alle; Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1, N=234

Abbildung 22 zeigt die eingeschätzte Wahrscheinlichkeit der Zukunftsszenarien 1-4 getrennt nach Befragten aus Schleswig-Holstein und den anderen Bundesländern. Bei den Zukunftsszenarien 3 und 4 lassen sich keinerlei nennenswerte Unterschiede zwischen den zwei Gruppen feststellen. ZS 1 weist ebenfalls größtenteils ähnliche Werte auf. Allerdings gaben etwas weniger Befragte aus Schleswig-Holstein an, dass sie dieses Szenario für sehr wahrscheinlich halten und etwas mehr für wahrscheinlich. ZS 2 weist jedoch größere

Unterschiede auf. Befragte aus Schleswig-Holstein schätzen dieses Szenario wahrscheinlicher ein als Befragte aus den anderen Bundesländern. Deutlich weniger Personen entschieden sich für die Kategorie „weniger wahrscheinlich“. Dagegen sind die Werte bei den Antwortkategorien „weder noch“ und „wahrscheinlich“ höher als in der Vergleichsgruppe.

Insgesamt lässt sich beim Vergleich wie wünschenswert und wahrscheinlich die Zukunftsszenarien 1-4 in Schleswig-Holstein und den anderen Bundesländern bewertet werden sagen, dass es deutliche Unterschiede zwischen den beiden Gruppen gibt. Die Befragten aus Schleswig-Holstein sind grundsätzlich etwas neutraler bei der Frage wie wünschenswert die verschiedenen Szenarien sind. ZS 1 und 3 sind etwas wünschenswerter als bei der Vergleichsgruppe der anderen deutschen Bundesländer, während ZS 2 und 4 etwas weniger wünschenswert sind. Die Einschätzung wie wahrscheinlich die Szenarien sind, unterscheidet sich in ZS 3 und 4 überhaupt nicht, während sie sich in ZS 1 nur in den Kategorien wahrscheinlich und sehr wahrscheinlich unterscheidet, sich dort jedoch ausgleicht. Ausschließlich in ZS 2 gibt es einen tatsächlichen Unterschied bei der eingeschätzten Wahrscheinlichkeit. Dieses Szenario wird von Befragten aus Schleswig-Holstein als sehr gegensätzlich bewertet. Ungefähr genauso viele Personen halten dieses Szenario für eher nicht wahrscheinlich, wie für wahrscheinlich, während Personen aus den anderen Bundesländern es für eher unwahrscheinlich halten.

Die Unterschiede lassen sich mit der Zusammensetzung der beiden Gruppen erklären. Während die Studierenden der Ernst-Abbe-Hochschule ausschließlich aus dem Bereich der Sozialen Arbeit kommen, stammen die Studierenden der Fachhochschule Kiel aus verschiedenen Fachbereichen. Offenbar werden die Zukunftsszenarien 2 und 4 von Studierenden aus dem Sozialbereich als wünschenswerter angesehen. Der Studiengang Soziale Arbeit ist unter den Studierenden der Fachhochschule Kiel deutlich geringer vertreten. Dort werden die Szenarien insgesamt neutraler betrachtet, aber auch da erscheinen die Zukunftsszenarien 2 und vor allem 4 wünschenswerter als die Zukunftsszenarien 1 und 3.

Take Home-Messages der 1. Delphi-Befragung zu den Zukunftsszenarien

Durch die Validierung der Zukunftsszenarien konnten folgende Erkenntnisse gewonnen werden:

- 1) Die Zukunftsszenarien 2 und 4 wurden als wünschenswert bewertet, wobei Szenario 4 als am wünschenswertesten gilt. Bei Zukunftsszenario 2 bewerteten die Befragten polarisiert zwischen wünschenswert und nicht wünschenswert.
- 2) Die Zukunftsszenarien 1 und 3 wurden als wahrscheinlich bewertet.
- 3) Daraus lässt sich eine sozialpolitisch erklärungsbedürftige Spannung ableiten. Wünschenswertes wird für unwahrscheinlich gehalten. Dies kann zu Zukunftspessimismus führen.
- 4) Im Vergleich zu den anderen Bundesländern wurde dieses Spannungsverhältnis in Schleswig-Holstein schwächer bewertet. Zudem wird das zweite Zukunftsszenario als wahrscheinlicher bewertet als im Rest der Bundesrepublik.

3.4 Diskussion und Einrahmung in die Nachhaltigkeitsdebatte

Im Jahr 2015 wurde die Agenda 2030 der Vereinten Nationen verabschiedet. Konkretisiert wurden die Forderungen einer nachhaltigen Entwicklung mit 17 universalen Nachhaltigkeitszielen („Sustainable Development Goals“, Abbildung 23).

Abbildung 23: Die 17 globalen Nachhaltigkeitsziele



Quelle: www.BMU.de

Jedes Land ist aufgefordert, diese Ziele national umzusetzen und somit eine globale Wirkung zu erzeugen. Hierzu wurde 2017 die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen. Sie hat zwei Aufgaben: Die Aufgabenbereiche und Ziele für Deutschland zu spezifizieren und diese zu überprüfen und weiterzuentwickeln.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit fasst auf seiner Homepage die fünf Kernbotschaften („5 Ps“) zusammen, die in der Präambel der Agenda 2030 zu finden sind:³²

Menschen (People) – Wir sind entschlossen, Armut und Hunger in allen ihren Formen und Dimensionen ein Ende zu setzen und sicherzustellen, dass alle Menschen ihr Potential in Würde und Gleichheit und in einer gesunden Umwelt voll entfalten können.

Planet – Wir sind entschlossen, den Planeten vor Schädigung zu schützen, unter anderem durch nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion, die nachhaltige Bewirtschaftung seiner natürlichen Ressourcen und umgehende Maßnahmen gegen den Klimawandel, damit die Erde die Bedürfnisse der heutigen und der kommenden Generationen decken kann.

Wohlstand (Prosperity) – Wir sind entschlossen, dafür zu sorgen, dass alle Menschen ein von Wohlstand geprägtes und erfülltes Leben genießen können und dass sich der wirtschaftliche, soziale und technische Fortschritt in Harmonie mit der Natur vollzieht.

Frieden (Peace) – Wir sind entschlossen, friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften zu fördern, die frei von Furcht und Gewalt sind. Ohne Frieden kann es keine nachhaltige Entwicklung geben und ohne nachhaltige Entwicklung keinen Frieden.

Partnerschaft (Partnership) – Wir sind entschlossen, die für die Umsetzung dieser Agenda benötigten Mittel durch eine mit neuem Leben erfüllte Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren, die auf einem Geist verstärkter globaler Solidarität gründet, insbesondere auf die Bedürfnisse der Ärmsten und Schwächsten ausgerichtet ist und an der sich alle Länder, alle Interessenträger und alle Menschen beteiligen.

Diese Kernbotschaften lassen sich systematisch mit den Ambitionen des Zukunftslabors verbinden. Hier geht es um die Zukunft des Sozialstaates, der in Deutschland die Aufgabe der Erzielung bzw. die Unterstützung der Erzielung einzelner SDGs übernimmt. Dies wird auch in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im Kapitel „Nationale Herausforderungen“ deutlich, insbesondere im Unterpunkt „Sozialen Zusammenhalt stärken – Leave no one behind“: „Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung sind dabei grundlegende Prinzipien des Handelns. Niemanden zurücklassen bedeutet für Deutschland zum Beispiel, dass Teilhabe am gesamtgesellschaftlich erwirtschafteten Wohlstand durch eigene Leistung möglich und auch für jene gegeben sein muss, die das soziokulturelle Existenzminimum nicht aus eigener Kraft erreichen können. Dazu gehört, dass die Gesellschaft besondere Lebensrisiken im Sozialstaat absichert. Der Sozialstaat muss ferner darauf ausgerichtet sein, die Menschen (wieder) zu einem selbstbestimmten Leben zu befähigen und dabei zu helfen, gleiche Chancen für alle zu eröffnen. Leistung und individuelle Fähigkeiten sollen für die Zukunft eines Menschen entscheidend sein, nicht die Soziale Herkunft. Bildung ist

³² Informationen zur Agenda 2030: <https://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit-internationales/nachhaltige-entwicklung/2030-agenda/>

daher ein zentraler Schlüssel für Teilhabe.“ (Die Bundesregierung 2018, S. 16). *Hier wird von der deutschen Bundesregierung eine Ausrichtung des Sozialstaates beschrieben, die die Erzielung der Nachhaltigkeitsziele bis 2030 unterstützen soll.* Doch wie könnte sich dieser in Zukunft, auch auf Grundlage von bestimmten Trends, weiterentwickeln? Die zentrale Forschungsfrage des Zukunftslabors lautet: „Wie kann ein nachhaltiges System Sozialer Sicherung im deutschen Sozialstaat aussehen, vor dem Hintergrund demographischer Entwicklungen und den Herausforderungen der Digitalisierung?“. Mit dieser Frage wird folgende Verortung vorgenommen: Die Fragestellung konzentriert sich primär auf den Menschen in einem, hier dem deutschen gesellschaftlichen (Sozial-)System. Die Trends demographische Entwicklungen und Digitalisierung werden speziell angesprochen, fokussiert auf eine Betrachtung der Entwicklung bis 2030+.

Abbildung 24: Die 17 Nachhaltigkeitsziele ökonomische, soziale und ökologische Aspekte



Quelle: Stockholm Resilience Centre 2016

Um Anknüpfungspunkte zwischen der Forschungsfrage und den Nachhaltigkeitszielen erkennen zu können, muss deren Logik verstanden werden. Die 17 Nachhaltigkeitsziele verfolgen ökonomische, ökologische und soziale Aspekte. Das Stockholm Resilience Centre³³

³³ Link: <https://www.stockholmresilience.org/policy-practice/contributions-to-the-agenda-2030.html>

hat hierfür auf Grundlage des Drei-Säulen-Modells der Nachhaltigkeit eine Kategorisierung vorgenommen, die in Abbildung 24 vorgestellt wird.

Das Zukunftslabor konzentriert sich hauptsächlich auf Entwicklungen in Gesellschaft im Allgemeinen und Wirtschaft im Besonderen. So lässt sich eine erste Selektion der direkt verknüpften Nachhaltigkeitsziele vornehmen. Auf Grundlage der im Projekt erarbeiteten Morphologischen Matrix ist dies in Unterteilung der drei Schlüsselfaktoren möglich:

Abbildung 25: Zuordnung der Nachhaltigkeitsziele pro Schlüsselfaktor im Zukunftslabor

Schlüsselfaktor/ Trend							
Demographie	1 KEINE ARMUT	2 KEIN HUNGER	3 GESUNDHEIT UND WOHLERGEHEN	4 HOCHWERTIGE BILDUNG	5 GESCHLECHTER GLEICHHEIT	8 MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT UND WIRTSCHAFTS-WACHSTUM	11 NACHHALTIGE STÄDTE UND GEMEINDEN
Digitalisierung	4 HOCHWERTIGE BILDUNG	5 GESCHLECHTER GLEICHHEIT	8 MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT UND WIRTSCHAFTS-WACHSTUM	9 INDUSTRIE, INNOVATION UND INFRASTRUKTUR	10 WENIGER UNGLEICHHEITEN	11 NACHHALTIGE STÄDTE UND GEMEINDEN	16 FRIEDEN, GERECHTIGKEIT UND STARKE INSTITUTIONEN
Sozialstaat	1 KEINE ARMUT	3 GESUNDHEIT UND WOHLERGEHEN	8 MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT UND WIRTSCHAFTS-WACHSTUM	10 WENIGER UNGLEICHHEITEN	16 FRIEDEN, GERECHTIGKEIT UND STARKE INSTITUTIONEN		

Quelle: eigene Darstellung

Hier wird deutlich, dass die Schlüsselfaktoren zwar übergreifend bestimmte Ziele direkt ansprechen, jedoch andere Ziele nur indirekt miteinander verknüpft sind. Auch hierzu gibt es seit der Verabschiedung der Ziele wissenschaftliche Überlegungen. Schon 2015 veröffentlichte David Le Blanc eine Untersuchung des Netzwerks der 17 Nachhaltigkeitsziele (Le Blanc 2015). Er untersuchte insbesondere, welche Unterziele miteinander verknüpft sind. Das International Council for Science ergänzte diese Reflexion 2017 mit einer ganzheitlichen Studie über Synergien und Trade-offs zwischen den einzelnen Zielen (ICSU 2017). Im September 2019 trafen sich die Mitgliedsstaaten der Vereinten zum New Yorker Klimagipfel mit der zentralen Aussage, dass eine beschleunigte Umsetzung der Agenda 2030 notwendig ist, um die Ziele noch rechtzeitig zu erreichen. Hier wurde der Bericht „The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development“ vorgestellt. Dies ist der erste globale Nachhaltigkeitsbericht nach vier Jahren der Beratung und Verabschiedung, erstellt durch eine unabhängige Gruppe von WissenschaftlerInnen. Auch sie sprechen von

einer „indivisible and universal 2030 Agenda for Sustainable Development“ (United Nations 2019, S. 139).

Für das Zukunftslabor besonders interessant ist das Interaktionsnetzwerk zwischen den einzelnen Nachhaltigkeitszielen. Es zeigt die Synergien und Trade-offs auf, aber auch wie stark der gegenseitige Einfluss der Ziele ist, sowie eine Gesamtbilanz für jedes Nachhaltigkeitsziel (siehe Abbildung 26).

Abbildung 26: Interaktionsnetzwerk der 17 Nachhaltigkeitsziele



Quelle: United Nations 2019, S. 6

Eine Maßnahme zur Verbesserung eines Ziels hat positive wie negative Auswirkungen auf andere Ziele. Das bedeutet aber auch, dass ein indirekt angesprochenes Ziel ebenfalls Auswirkungen auf eines der direkt angestrebten Ziele hat (z.B. haben die Einhaltung und Nichteinhaltung der Ziele für die Biosphäre direkte Auswirkungen auf die Ziele für Gesellschaft und Wirtschaft). So wird verständlich, dass soziale und ökonomische Themen, auf die sich die Fragestellung des Zukunftslabors konzentriert, nicht ohne ökologische Auswirkungen und/oder Einflüsse betrachtet werden können: „The success of the 2030

Agenda depends on the cooperation of governments, institutions, agencies, the private sector and civil society across different sectors, locations, borders and levels” (United Nations 2019, S. 6).

Dass es direkte Anknüpfungspunkte zwischen der Forschungsfrage des Projekts und den Überlegungen auf UN-Ebene gibt, zeigen auch einzelne Handlungsaufforderungen: Ein „entry point“ zur Erzielung der Nachhaltigkeitsziele ist „Menschliches Wohlbefinden und Fähigkeiten“. ³⁴ Das Ziel „nachhaltiges und gerechtes Wirtschaften“ nimmt breiten Raum ein. ³⁵

Zusammenfassend wird durch die gedankliche Verknüpfung mit der Agenda 2030 bewusst, dass das Zukunftslabor in einem ganzheitlichen und vernetzten Kontext von Themenfeldern verstanden werden muss. Klimawandel, Biodiversitätsverlust oder der Raubbau an Ressourcen werden nicht direkt angesprochen, jedoch haben diese Auswirkungen auf soziale und ökonomische Aspekte. Gleiches gilt für die Ziele, die direkt angesprochen werden. Daher ist es ratsam, die evaluierten Zukunfts- und Reformszenarien mit Überlegungen aus der Debatte rund um die Agenda 2030 und den 17 Nachhaltigkeitszielen zu reflektieren. Zudem sollen im weiteren Projektverlauf folgende Fragestellungen aus der Perspektive der Nachhaltigkeitsdebatte beantwortet werden: Welche Auswirkungen hat eine Stärkung oder Schwächung des Sozialstaats auf die Erzielung der Nachhaltigkeitsziele? Wie können ökologische Risiken in den Reformüberlegungen des Sozialstaats integriert werden? Wie können Synergien zwischen Reformüberlegungen des Sozialstaats und ökologischen Zielen erreicht werden, bzw. Trade-offs berücksichtigt werden?

³⁴ Hier wird gefordert: „All stakeholders should contribute to eliminating deprivations and building resilience across multiple dimensions through universal provision of and access to quality basic services (health, education, water, sanitation, energy, disaster risk management, information and communication technology, adequate housing and social protection), that are universally accessible with targeted attention where poverty and vulnerability are concentrated and with special attention to individuals who are most likely to be left behind – women and girls, persons with disabilities, indigenous peoples and others. Governments should ensure equal access to opportunities, end legal and social discrimination and invest in building human capabilities so that all people are empowered and equipped to shape their lives and bring about collective change.“ (United Nations 2019, S. xxiii).

³⁵ Dazu wird gefordert: “Governments, international organizations and the private sector should work to encourage investment that is more strongly aligned to longer- term sustainability pathways and to facilitate disinvestment away from pathways that are less sustainable. All stakeholders should work together to achieve a global decoupling of GDP growth from the overuse of environmental resources, with different starting points that require different approaches across rich, middle-income and poor countries. Governments, supported by civil society and the private sector, should promote an upward convergence in living standards and opportunities, accompanied by reduced inequalities in wealth and income, within and across countries” (United Nations 2019, S. xxv).

4 Erfahrungsstudien

4.1 Feldexperimente im Zukunftslabor

Ein wesentlicher Bestandteil des Zukunftslabors ist der vergleichende Blick in andere und teils alternative Sozialsysteme. In Antwort auf die Leistungsbeschreibung beinhaltete das Angebot des ISÖ folgende Planung: „Bürgergeld, Grundeinkommen und ähnliche Konzepte wurden und werden teilweise im In- und Ausland erprobt. Über diese Projekte und die dort gemachten Erfahrungen soll ein Überblick gegeben werden. Dies soll vorrangig anhand vorliegender Evaluierungsergebnisse erfolgen. Soweit keine Evaluierungsergebnisse vorliegen, sollen Experteninterviews mit den jeweiligen Projektverantwortlichen geführt werden. Ggf. sollen Projektverantwortliche aus mehreren Projekten zu einem Erfahrungsaustausch nach Deutschland eingeladen werden (z.B. KELA Finnland). Die Berichterstattung über diese Projekte soll einen systematischen Vergleich der Ausgestaltung der jeweiligen Leistungen und ihrer Voraussetzungen sowie der gemachten Erfahrungen beinhalten“ (Angebot v. 1.11.2018, S. 18).

Der vergleichende Blick – sozusagen eine Bestandsaufnahme des „state of the art“, des Forschungsstandes – ist die Voraussetzung für eigene Feldexperimente oder gar die Einführung von Ergebnissen und Vorschlägen des Zukunftslabors. Nicht unproblematisch erscheint in der Anlage des Zukunftslabors, dass sich die Erfahrungsstudien auf Reformen mit dem Fokus „Bürgergeld, Grundeinkommen und ähnliche Konzepte“ konzentrieren sollen, das Zukunftslabor insgesamt aber nicht auf Grundeinkommenslösungen beschränkt wird, sondern die Gesamtheit Sozialer Sicherung in den Blick nehmen soll. Das Forschungsteam versucht daher einen Analysepfad, der den Fokus auf Grundeinkommensreformen legt, diese aber zugleich in den Kontext der jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements bzw. Regimetypen einbettet.

Die Auswahl der drei Untersuchungsregionen Finnland, Großbritannien und Italien wurde bereits in der Literaturstudie begründet (Opielka 2019a). Wir fassen die Begründung an dieser Stelle noch einmal zusammen. Die drei Fälle entsprechen den drei klassischen Wohlfahrtsregimetypen in der Typologie von Gøsta Esping-Andersen. Finnland gehört zu

den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten, Großbritannien ist ein idealtypischer Repräsentant des liberalen Wohlfahrtsregime. Italien wiederum gehört zu den typischen konservativen, statusgruppenorientierten Wohlfahrtsstaaten (die bisweilen missverständlich auch als „mediterraner“ Typus bezeichnet werden). Die drei Länder wurden ausgewählt, da sie zu Beginn des Zukunftslabors zugleich (noch) der EU angehören und jeweils auch international beachtete Großreformen auf dem Feld von Grundeinkommen und Grundsicherung durchführen oder zumindest experimentell testen. Darüber hinaus gehört zu den Erfahrungsstudien ein historisch-systematischer Überblick zu Grundeinkommensexperimenten, der sich zum Zeitpunkt der Fertigstellung vorliegenden Studie noch in der Phase der Literatursichtung befindet.

Der folgende Text stellt eher eine Material- und Argumentationssammlung dar. Er folgt dabei für die drei Untersuchungsregionen identischen Analyseschritten, die in vergleichenden Policy-Forschung üblich sind: Kontextanalyse – Politische Diskussion – Outputs (institutionelle Gestaltung) – Outcomes (Evaluationsergebnisse).

4.2 Finnland

4.2.1 Wohlfahrtsstaatskontext – Sozialdemokratisches Modell in ökonomischer Krisenlage

Finnland verfügt über ein umfassendes Sozialversicherungssystem, das die existenziellen Risiken im Leben absichert. Darunter fallen Krankheit, Behinderung, Arbeitslosigkeit und Alter. Der finnische Sozialstaat wird zusammen mit anderen nordischen Staaten (Schweden, Norwegen, Dänemark) in der Wohlfahrtsstaatsforschung dem sozialdemokratischen Regimetyp zugeordnet (zur Übersicht Arts/Gelissen 2002). Universalismus auf hohem Sicherungsniveau, Umverteilung und eine Verbindung von Effizienz mit sozialer Gerechtigkeit („equity“) bilden die ideelle Grundlage dieses Wohlfahrtsregimetyps (Esping-Andersen 1990). Universalismus wird im finnischen Sozialstaat nicht als „flat-rate“ Zugang zu Sozialleistungen, sondern im Sinne eines umfassenden, aber einkommensabhängigen Zugangs umgesetzt (Halmetoja u.a. 2018, S. 326). Staatsausgaben und insbesondere Sozialausgaben umfassen in sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimen im Vergleich zu liberalen und konservativen Regimen einen größeren Teil der Wirtschaftsleistung. Daher ist das

sozialdemokratische Wohlfahrtsregime auch besonders stark auf vergleichsweise hohe Steuereinnahmen angewiesen, die mit einer breiten Erwerbsbasis und einem hohen Beschäftigungsniveau erzielbar sind. 2017 lag der finnische Einkommensteuerspitzensatz des Zentralstaats und der Gebietskörperschaften inklusive sonstiger Zuschläge bei 51,25% (BMF 2018, S. 28).

Fiskalpolitik wurde in Finnland bis in die 1980er Jahre antizyklisch eingesetzt, wobei Aufgabe der Geldpolitik war, die Exportpreise wettbewerbsfähig zu halten, um so für ein stabiles Wirtschaftswachstum zu sorgen (Kantola/Kananen 2013, S. 813). Die Sozialpartner, in Form von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen, sind für die längerfristige Ausrichtung der Arbeits- und Sozialpolitik am ‚nationalen Interesse‘ Finnlands bedeutsam (Kangas/Saloniemi 2013, S. 15ff.). Gewerkschaften verlieren, wie im europäischen Kontext insgesamt, auch in Finnland seit den 1990er Jahren und mit fortschreitender Globalisierung an Mitgliedern und an Verhandlungsmacht gegenüber global agierenden und vernetzten Arbeitgebern, was sich unweigerlich auf die Ausrichtung der Sozialpolitik auswirkt (Kangas/Saloniemi 2013, S. 159).

Vor allem die Wirtschaftskrise Anfang der 1990er Jahre wird als ein für die finnische Sozialstaatsarchitektur prägendes Ereignis angesehen (Rostgaard/Lehto 2001; Kantola/Kananen 2013; Kangas/Saloniemi 2013). In der wissenschaftlichen Literatur wird die Krise fast durchweg als Anlass für einen Paradigmenwechsel von Universalismus und Gleichheit zu mehr Aktivierung und Wettbewerb in der Sozialpolitik beschrieben. Bereits in den späten 1980er Jahren kündigte sich dieser Wandel im Rahmen von Restrukturierungs- und Dezentralisierungsbemühungen im öffentlichen Sektor und Deregulierungsdruck in der Wirtschaft an (Kantola/Kananen 2013, S. 815). Der Ursprung der Wirtschaftskrise wird in einer Lockerung der Kreditvergaberegulierungen für Banken gesehen, die zu einer Bankenkrise führte. Die Arbeitslosenrate vervierfachte sich von 3,2% in 1990 auf 12,7% in 1997 (Hvinden u.a. 2001, S. 145). Anu Kantola und Johannes Kananen (2013) beschreiben in ihrer Analyse zum Einfluss der Krise auf die Wohlfahrtsstaatsarchitektur, dass die politische Elite Finnlands Mitte der 1990er Jahre durchweg im Verhältnis von Konsumverhalten zu Produktivität die Ursache für die Krise und die hohe Arbeitslosigkeit sah. Mehr noch, die Arbeitslosigkeit war im Sinne einer „Schumpetraianischen Idee der kreativen Zerstörung“ (Kantola/Kananen 2013, S. 815) als gesellschaftliche Lektion verstanden worden. In Reak-

tion auf eine verschlechterte Wirtschaftsleistung und die hohen Arbeitslosenraten verabschiedete Finnland, wie auch andere nordische Sozialstaaten, verschärfte Regeln für den Bezug von Arbeitslosengeld (Rostgaard/Lehto 2001, S. 155). Beispielsweise wurden der empfangsberechtigte Personenkreis eingeschränkt, die Bezüge von Arbeitslosengeldempfängern gekürzt und Sanktionen eingeführt. Die bedarfsgeprüfte Arbeitslosenunterstützung von 1994 wurde zur wichtigsten Form der Arbeitslosenversicherung. Im Nachgang war in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ein Anstieg des vormals niedrigen Niveaus an Einkommensungleichheit zu beobachten (Fritzell 2001). Manche ForscherInnen beschreiben den Wandel eines immer stärker auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Sozialstaats als Ablösung der Ideen von Sicherheit und Umverteilung durch eine auf *workfare* ausgerichtete Sozialpolitik und eine Anreizsystemlogik (Kantola/Kananen 2013 S. 818, ff.). Insgesamt verlagerte sich die Aufmerksamkeit von der nachfrage- auf die angebotsseitige Betrachtung des Arbeitsmarkts. Während diese Entwicklung kein finnisches Alleinstellungsmerkmal darstellt, bemerken Kantola und Kananen (2013, S. 822), dass die finnische Politik im Gegensatz zu beispielsweise Großbritannien oder den USA das Wettbewerbsparadigma stillschweigend adaptierte, während in Wahlkämpfen immer noch die traditionellen Werte von sozialer Gerechtigkeit und Solidarität betont wurden.

Die Wirtschaftskrise Anfang der 1990er Jahre sollte jedoch nicht isoliert betrachtet werden, sondern besser als eine unter weiteren. Wiederkehrende Perioden wirtschaftlicher Instabilität sind für den sozialdemokratischen Regimetyp besonders belastend, da die staatlichen Ausgaben für die Soziale Sicherung vergleichsweise hoch sind. In Finnland und Schweden führte eine derartige wirtschaftliche Großwetterlage zu einem ein „Ethos der Kosteneffizienz“ (Rostgaard/Lehto 2001, S. 111), vor dessen Hintergrund die Entwicklung sozialstaatlicher Restrukturierungen und Politikmaßnahmen zu bewerten ist. So ist im Vergleich zu anderen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten auffällig, dass in Finnland einem besonders großen Teil der Sozialleistungen eine Bedürftigkeitsprüfung vorausgeht. Seit 2008 verdoppelte sich der Umfang bedürftigkeitsgeprüfter Nettosozialleistungen in Finnland auf 1,9% der Wirtschaftsleistung in 2016, während diese Zahl in Schweden und Norwegen relativ konstant um 0,8% bzw. 1% schwankte und sich tendenziell eher reduzierte (Eurostat 2019a). Angesichts des weitaus höheren Anteils bedürftigkeitsgeprüfter Sozialleistungen in anderen EU-Staaten wird Finnland dennoch dem sozialdemokratischen

Sozialstaatsmodell zugerechnet. Nach der letzten Wirtschaftskrise wurden 2009 die Sanktionsmöglichkeiten bei Missachtung der Auflagen für Sozialleistungen erneut verschärft (Kantola/Kananen 2013, S. 820).

4.2.2 Politische Diskussion – Zustandekommen des Grundeinkommensexperiments

Problemdiagnose und Interessendynamik

Finnland führte 2017 bis 2018 ein national angelegtes Experiment mit einem partiellen Grundeinkommen für randomisiert ausgewählte arbeitslos gemeldete Personen durch. Dies sollte zeigen, ob eine dahingehende Reform des Sozialsystems dazu beitrüge, mehr Personen in Arbeit zu bringen (Kela 2019b). Die finnische Sozialwissenschaft spiegelt mit kritischem Blick die Diskussion und das Zustandekommen des Grundeinkommensexperiments vor dem Hintergrund der internationalen Wahrnehmung (Perkiö 2019; De Wispelaere u.a. 2018; Halmetoja u.a. 2018). Die mediale Aufmerksamkeit aus dem Ausland nach der Ankündigung des finnischen Grundeinkommensexperiments war durch ein enthusiastisches Narrativ im Sinne eines Möglichkeitsfensters für Europa geprägt (De Wispelaere u.a. 2018). Eine schlichte Zuordnung Finnlands zum universalistisch orientierten sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsregimetyt als Erklärung für das Zustandekommen des Grundeinkommensexperiments greift allerdings zu kurz, wie der vorige historisch-institutionelle Abschnitt bereits andeutet.

Die Zusammensetzung des finnischen Parlaments gilt als wichtiger Schlüssel zur Erklärung des Zustandekommens des Grundeinkommensexperiments. Während anderswo die Grundeinkommensidee eher auf Basis bevölkerungsnaher Graswurzelbewegungen in die politische Diskussion befördert wurde – in Deutschland etwa mein-grundeinkommen.de – führten in Finnland von Beginn an vornehmlich die politischen Parteien die Debatte um das Grundeinkommen (Koistinen/Perkiö 2015). Das finnische Verhältniswahlrecht ohne Mindeststimmenanteil sorgt seit jeher für eine Vielzahl an repräsentierten Parteien im Parla-

ment, wo bereits in den späten 1970er oder frühen 1980er Jahren die Grundeinkommensdebatte begann. Damals wird ein ‚basic income‘ überwiegend im Sinne einer „bedingungslosen“ Leistung für alle Menschen mit Bürger- oder Einwohnerstatus thematisiert.³⁶

UnterstützerInnen eines Grundeinkommens finden sich überwiegend in den Reihen der Parteien *Grüner Bund* (Vihr), *Linksbündnis* (Vas) und in geringerem Ausmaß bei der *Zentrum Finnlands* (KESK) Partei (Stirton 2017). Die sozialliberale Partei *Zentrum Finnlands* (KESK) versteht sich als Interessenvertreterin der Agrarbevölkerung³⁷ (Van Kersbergen/Manow 2009) und bevorzugt demnach in der Sozialpolitik Pauschalleistungen über einkommensabhängige Leistungen. Sie spielte seit der Nachkriegsperiode bis 2007 mit durchschnittlich über 20% der Stimmen eine zentrale Rolle und schloss Regierungsbündnisse mit Parteien aus dem linken und konservativen Spektrum. Zuletzt verlor die Zentrum Finnlands Partei allerdings in den Parlamentswahlen 2011 und 2019 deutlich an Wählerstimmen (Ergebnisse: 15,8% und 13,8%). Aufgrund der fragmentierten Parlamentszusammensetzung werden Gesetzgebungsprozesse in Finnland insgesamt als eher pragmatisch beschrieben. Weiterhin wurden während der 1990er Jahre die meisten institutionellen Vetopunkte abgeschafft (Kangas/Saloniemi 2013). Das könnte sich ebenfalls begünstigend auf eine parlamentarische Einigung zum Grundeinkommensexperiment ausgewirkt haben.

Es ist bemerkenswert, dass sich die relativen Positionierungen zum Grundeinkommen der Parteien Finnlands während der über 30 Jahre andauernden parlamentarischen Diskussion nicht veränderten (De Wispelaere u.a. 2018). Lediglich kurz vor dem Beschluss des Experiments war eine leichte Polarisierung der Parteien zu beobachten, die De Wispelaere und Kollegen mit einem steigenden Druck, sich eindeutig für oder gegen das Experiment zu positionieren, erklären. Das Zustandekommen des Grundeinkommensexperiments scheint durch einen breit geteilten Bezugsrahmen (engl.: *frame*) der Parteien möglich geworden zu sein, wie eine Analyse der finnischen Sozialwissenschaftlerin Johanna Perkiö

³⁶ „The term ‘basic income’ was first introduced by the Greens and the Communists in the second half of the 1980s. It was most often described as an unconditional payment either to all citizens/residents or to all those whose income fell below a certain threshold, yet it occasionally also appeared as being conditional on some activity” (Perkiö 2019, S. 8).

³⁷ Der Primäre Wirtschaftssektor war in Finnland bis in die 1950er Jahre der wichtigste Wirtschaftszweig. Bis in die 1960er Jahre war er die Wertschöpfung betreffend und nach Beschäftigungsanteilen der Bevölkerung gemessen gleichbedeutend mit dem sekundären und Tertiären Sektor (Kangas/Saloniemi 2013). Die insgesamt große parlamentarischen Vertretung von Agrarparteien ist eine nordische Besonderheit in der EU, die auf Finnland noch mehr zutrifft als auf andere nordische Staaten und die sonst nur die Schweiz teilt (Van Kersbergen/Manow 2009).

(2019) nahelegt. Perkiö wertete die Diskussion zum Grundeinkommen im finnischen Parlament zwischen 1980 und 2016 auf Basis von über 350 Parlamentsdokumenten aus 12 Parteien aus. Sie stellt fest, dass die Einigung auf das Grundeinkommensexperiment weniger auf einen Kompromiss oder Konsens der Akteure zurückzuführen scheint als vielmehr auf eine Veränderung des Rahmens, in dem parteiübergreifend über eine Grundeinkommensmaßnahme diskutiert wurde. Ein Gesichtspunkt, der in empirischen Studien bisher kaum Beachtung findet, ist laut Perkiö (2019, S. 3), dass ein geteiltes Narrativ zentral für die Legitimierung spezifischer Politikmaßnahmen sei.

Perkiös wichtigstes Ergebnis: Die parlamentarische Grundeinkommensdebatte in Finnland, die in den „wohlhabenden 1980er Jahre, als die Ideen von Universalismus, Solidarität und Gleichheit noch stark waren“ (2019, S. 18) startete, wurde nur deshalb nicht durch die Rezession der 1990er Jahre erstickt, weil mit dem Aktivierungs-Frame ein neuer geteilter Bezugsrahmen gefunden wurde, der mit dem radikal veränderten ökonomischen und politischen Paradigma kompatibel war. Im Aktivierungs-Frame, dessen moralische Maßgaben eine Fleiß-Tugend und die Belohnung von (wirtschaftlicher) Aktivität darstellen, werden Fehlanreize und die Unvereinbarkeit von bezahlter Arbeit mit Sozialleistungen als zentrale Probleme definiert (Perkiö 2019, S. 11). Die Komplexität des Sozialsystems wird als Ursprung der Probleme verstanden. Ein Grundeinkommen schafft im Aktivierungs-Frame Abhilfe, in dem es Komplexität reduziert und somit Arbeitsanreize setzt und Aktivität fördert (Perkiö 2019, S. 10ff). Perkiö (2019, S. 17) betont, dass eine Beschreibung der demoralisierenden Auswirkungen des bestehenden Sozialsystems (Bestrafung der Aktiven und Belohnung der Untätigen) und die Betonung der aktivierenden Kraft des Grundeinkommens den Befürwortern halfen, es als normativ und ideologisch legitime Alternative zu rechtfertigen und den gemeinsamen Einwand, dass geschenktes Geld zu „Free-Riding“ und Untätigkeit führen würde, präventiv zu untergraben. So analysiert Perkiö (2019, S. 19), dass sich die Problemdefinitions- und Bewertungsgrundlagen, unter denen ein Grundeinkommen debattiert wurde, über den Analysezeitraum von 36 Jahren von einem „Rights“-Frame zu einem „Activity“-Frame veränderten. Zu Beginn, in den 1980er Jahren, fand die parlamentarische Debatte vornehmlich unter einem Narrativ unzureichender Erfüllung sozialer Rechte durch das Sozialleistungssystem statt. Der Aktivierungs-Frame war unbedeutend. Wie auch die Gerechtigkeits- und Gleichheits-Frames, verliert der „Rights“-Frame im Laufe der 1990er Jahre an Bedeutung und verschwindet, zusammen mit dem Verteilungs-Frame, zu

Beginn der 2000er Jahre quasi aus der Debatte. Dagegen bleiben die Frames „Subsistence“ und „Systemic reform“, die Armutsbeseitigung und der Bürokratieabbau als Zielvorgaben betrachten, über den Gesamtzeitraum wichtige Bezugspunkte. Auch die Frames „Transformation of work“ und „Work alternatives“ sind zwischen 1984 und 1998 einigermaßen kontinuierlich vertreten. Danach rahmen sie die Debatten seltener und in unregelmäßigen Abständen. Der Aktivierungs-Frame dominiert die Debatte erst Mitte der 1990er Jahre und zwischen 2014 und 2016 bezieht sich die Debatte auf den Aktivierungs-Frame, allen anderen 12 Frames voran. Das heißt, in den Folgejahren der Wirtschaftskrise sowie kurz vor Beschluss des Experiments wird ein Grundeinkommen hauptsächlich im Rahmen seines arbeits- und aktivitätsfördernden Potenzials diskutiert.

Reformpolitik

Obwohl sämtliche Regierungen nach der 1990er Rezession die Notwendigkeit sozialpolitischer Reformen anerkannt haben (Kangas u.a. 2019), hatte es nie zuvor ein derartiges Experiment in der finnischen Sozialpolitik gegeben (Kela 2016). Von Beginn an war das Grundeinkommensexperiment ein wichtiges Projekt der Mitte-rechts-Regierung³⁸ unter Juha Sipilä als Ministerpräsident der Finnischen Zentrumspartei (KESK). Neben den Basisfinnen, die 2017 durch die Partei Blaue Zukunft (SIN) ersetzt wurden, ihrer vergleichsweise gemäßigten Abspaltung als Bündnispartner, war die konservative Nationale Sammlungspartei (KOK) weiterer Koalitionspartnerin.

Im Herbst 2015 startete die Ausschreibung zum Design des Experiments. Ein multidisziplinäres Konsortium unter der Leitung von Oli Kangas, Leiter der finnischen Sozialversicherungsanstalt Kela, gewann die Ausschreibung. Zusammen mit WissenschaftlerInnen der Universitäten Tampere und Tuku, dem VATT Institut für Wirtschaftsforschung und dem öffentlichen Stiftung Sitra war Kela von der Regierung beauftragt worden, ein Modell für die Implementierung eines Grundeinkommensexperiments zu erstellen. Es sollte für ausreichend belastbare Analysen zu Arbeitsanreiz und weiteren Wirkungen eines Grundeinkommens in verschiedenen Bevölkerungsgruppen dienen und eine Prognose zu den Gesamtkostenschätzung der potentiellen sozialpolitischen Maßnahme liefern (Kela 2016, S. 7). Laut Auftrag sollten Finnlands Optionen für (1) ein (volles) Grundeinkommens, (2) ein

³⁸ Das Kabinett Sipilä regierte vom 29.05.2015 bis zum 08.03.2019.

partielles Grundeinkommens, (3) eine negative Einkommenssteuer und (4) weitere Grundeinkommensmodelle ausgelotet werden (Kela 2016, S. 9). Im März 2016 reichten die WissenschaftlerInnen nach extensiver Informationsrecherche und Durchführung diverser Mikrosimulationen verschiedener Grundeinkommensmodelle ihr Konzeptpapier³⁹ ein.

Entgegen der ursprünglichen Planung, nach der ein finales Konzept bis November 2016 hätte erarbeitet werden sollen, veröffentlichte das finnische Ministerium für Soziales und Gesundheit bereits am 25.8.2016 einen Gesetzentwurf zum Grundeinkommensexperiment. Der Gesetzentwurf sieht ein partielles individuelles Grundeinkommen von monatlich netto 560 Euro vor (Kela 2016, S. 58), das ab Anfang 2017 für zwei Jahre lang getestet würde. Im Vergleich zu den Vorschlägen der Wissenschaftsteams mussten bei der Umsetzung große Einschränkungen gemacht werden, vor allem aus zeitlichen Gründen und auf Grund des begrenzten Budgets – sollte das Experiment doch bereits am 1. Januar 2017 starten und durfte es inklusive der wissenschaftlichen Begleitung nur 20 Millionen Euro kosten. Weiterhin wurde auf die ursprünglich vorgesehene Erarbeitung eines finalen Konzepts bis November 2016 verzichtet und zahlreichen relevanten Empfehlungen aus dem Konzeptpapier und weiterer Anmerkungen aus der Diskussion⁴⁰ des Gesetzentwurfs konnte nicht Rechnung getragen werden.

Positionierung im Gesamtsystem der Sozialen Sicherung

Wie fügt sich das finnische Grundeinkommensexperiment ins Gesamtsystem der Sozialen Sicherung? Diese Frage soll zunächst anhand der Arbeitslosensicherung beantwortet werden. Am Ende des Abschnitts folgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse diverser Mikrosimulationen finnischer WissenschaftlerInnen zu hypothetischen Reformoptionen für das finnische Sozialversicherungssystem.

Neben der Ausrichtungsanpassung der finnischen Sozialpolitik auf den Aktivierungsfokus, die sich ebenfalls in der dortigen Grundeinkommensdebatte spiegelt, beobachten Halme-toja u.a. (2018) eine Reihe von graduellen Veränderungen in der Institutionenarchitektur der Arbeitslosensicherung, die eine Vereinbarkeit mit einem partiellen Grundeinkommen

³⁹ Eine englische Kurzversion des Konzeptpapiers ist in Kela 2016 enthalten.

⁴⁰ Beispielsweise kritisierten Ökonomen, dass das ausgewählte Modell nicht kostenneutral war. Die politische Opposition bemängelte zudem den Fokus auf Arbeitslose und die Steuerfreiheit der Grundeinkommenszahlungen (Kela 2016, S. 59 f.).

begünstigen. In ihrer Analyse zum Grundeinkommensexperiment arbeiten die Autoren heraus, wie sich drei verschiedene Institutionen der Arbeitslosensicherung durch Reformen immer ähnlicher wurden und sich die Arbeitslosensicherung dadurch zunehmend einem partiellen Grundeinkommen annäherte. Die grundständige und die einkommensbezogene Arbeitslosenversicherung in Finnland sind individuelle und zeitlich begrenzte Versicherungsleistungen, die erst ab einer Mindestbeitragszeit beansprucht werden können. In direktem Zusammenhang mit den Folgen der Wirtschaftskrise wurde die Arbeitslosensicherung mit der Einführung einer zeitlich unbegrenzten Eingliederungsbeihilfe („labour market subsidy“ (Finlex 1542/1993)) 1993 um ein drittes Instrument ergänzt. Die Eingliederungsbeihilfe stellt eine Art Grundsicherung für Langzeitarbeitslose und Menschen mit zu kurzen Beitragsperioden für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld dar (Halmetoja u.a. 2018, S. 323). Anfang der 2000er Jahre wurde zunächst die Einkommensgrenze, ab der das Einkommen des Partners/ der Partnerin zu berücksichtigen ist, heraufgesetzt und 2012 wurde schließlich sogar die individuelle Einkommensprüfung für die Eingliederungsbeihilfe abgeschafft. Die Regierung begründete diese Schritte mit Verweis auf eine Vereinfachung bürokratischer Abläufe, sowie mit dem Abbau negativer Anreize für die Arbeitsmarktbeteiligung. Als letztes wurden 2014 die Regeln der Bedürftigkeitsprüfung für den Bezug von Arbeitslosengeld gelockert, so dass Teilzeitbeschäftigte und Personen mit geringem Verdienst erst ab einem monatlichen Einkommen von über 300 Euro mit einer Transferentzugsrate von 50% belastet werden. Zusammengenommen hatten diese Entwicklungen in der Sozialpolitik die Etablierung eines niedrigen Einkommenssockels zur Folge, der einerseits unabhängig von ökonomischen Aktivitäten ist und andererseits durch Teilzeit- und befristete Arbeit aufgestockt werden kann. Sie können deshalb als zunehmende Annäherung an eine bedingungslose Grundsicherung für Arbeitslose betrachtet werden, wenngleich dies wohl nicht die Absicht der Maßnahmen war.⁴¹ Vorteilhaft für die Einführung eines partiellen Grundeinkommens ist darüber hinaus, dass sowohl die Eingliederungsbeihilfe, also auch die grundständige Arbeitslosenversorgung von der finnischen Sozialversicherung Kela verwaltet werden und fast ausschließlich steuerfinanziert sind (Halmetoja

⁴¹ „Interestingly, these reforms were introduced piecemeal and independent of each other, without any overarching rationale to move towards a comprehensive basic income reform“ (Halmetoja u.a. 2018, S. 324).

u.a. 2018, S. 324f.). De Wispelaere (2016) versteht die inkrementellen Sozialpolitikreformen, die in Finnland parallel zur Grundeinkommensdebatte implementiert wurden als Wegebner für ein „echtes“ Grundeinkommen.

Parallel zum Grundeinkommensexperiment wurde ein neues ‚Aktivierungsmodell‘ in der finnischen Sozialversicherung gesetzlich verankert, das strengere Verhaltensregeln zur Bedingung für den Erhalt von Arbeitslosengeld macht (Halmetoja u.a. 2018, S. 326). So müssen Arbeitssuchende, die weniger als 18 Stunden monatlich arbeiten, alle 65 Tage an einer arbeitsfördernden Maßnahme („employment promoting service“) teilnehmen, wenn sie eine Arbeitslosengeldkürzung von 4,65% vermeiden wollen (Halmetoja 2018, S. 266 f.).

Das finnische Grundeinkommensexperiment entspricht keiner umfassenden Sozialpolitikreform in Finnland, sondern lediglich einer temporären und in Bezug auf den betroffenen Personenkreis eingeschränkten Änderung zu Testzwecken. Darüberhinausgehende Mikrosimulationen und weitere Überlegungen zu Wechselwirkungen zwischen dem bestehenden System Sozialer Sicherung in Finnland und der hypothetischen Einführung eines (partiellen) Grundeinkommens, einer Negativsteuer oder anderer Reformalternativen (z.B. Universal Credit) werden in einem Konzeptpapier von Kela (2016) zur Vorbereitung des Grundeinkommensexperiments vorgestellt und diskutiert. Statistische⁴² Berechnungen über die Kosten diverser Ausgestaltungsoptionen eines Grundeinkommens bei gleichzeitigen Einsparungen durch den partiellen Wegfall bestimmter Sozialtransfers und Änderungen im Steuersystem wurden innerhalb der beiden wesentlichen nationalen Mikrosimulationsmodelle anhand von Register- und Umfragedaten von 2013 aufgestellt.⁴³ Zusätzlich wurden Beispielrechnungen zum Vergleich der Einkommenskomposition verschiedener Haushaltstypen in unterschiedlichen Grundeinkommensmodellen durchgeführt, die von der 2016 gültigen Gesetzgebung ausgehen. Die Beispielrechnungen dienten insbesondere dazu, Anreizprobleme zu identifizieren. Konkret ging es darum, die marginalen Grenzsteuerraten zu errechnen, bei denen sich eine Erhöhung des (Grund-)Einkommens kaum noch auf das Haushaltsnettoeinkommen auswirken würde (Kela 2016, S. 17). Bei den Simulati-

⁴² Verhaltenseffekte, die sich auf Grund der veränderten Einkommenssituation ergeben könnten, werden nicht abgebildet.

⁴³ Die Grundgesamtheit bilden die permanenten Einwohner Finnlands, die Stichprobengröße belief sich auf 27.000 Individuen und 11.000 Haushalte (Kela 2016, S. 16).

onen wurden die Grundeinkommensvarianten an die Höhe bestehender Sozialversicherungsbeiträge angepasst und das Einkommensteuerniveau entsprechend verändert (Kela 2016, S. 17). Im Vergleich zur paritätischen Verteilung in Deutschland soll an dieser Stelle erwähnt werden, dass in Finnland die Relation von Arbeitnehmer- zu Arbeitgeberanteilen an den Sozialbeiträgen geringer ist. 2016 lag es ungefähr bei 12,5 (ca. 8,5% zu 21%) (Ministry of Social Affairs and Health 2019).

Eine ausführliche Darstellung und Einordnung der einzelnen Ergebnisse würden den Rahmen dieser Studie sprengen. Stattdessen soll an dieser Stelle kurz das Fazit der WissenschaftlerInnen zu den großen Reformsträngen zusammengefasst werden.⁴⁴ Erstens, ein umfassendes steuerfinanziertes Grundeinkommen von 1000 Euro oder 1500 Euro wäre dazu gedacht Sozialleistungen, wie Wohngeld und Arbeitslosensicherung für Langzeitarbeitslose oder Sozialhilfe zu ersetzen. Doch erst ab einem Grundeinkommen von über 1730 Euro pro Monat würde die einkommensabhängige Arbeitslosenunterstützung des Medianverdieners abgedeckt. Die Wissenschaftler sehen Schwierigkeiten bei diesem Modell, weil es politisch hoch kontrovers ist, eine hohe Steuerbelastung (Flat Tax Rate von 60-79%) erfordert, unabsehbare Wirkungen auf die Arbeitsbeteiligung hat und nicht auf regionale Unterschiede in Wohnkosten sowie unterschiedliche Bedürfnisse der Rezipienten eingeht (Kela 2016, S. 24).⁴⁵ Zweitens, ein partielles oder Teilgrundeinkommen zwischen 450 und 750 Euro würde, im Gegensatz zu einem großzügigeren Grundeinkommen, teure Sozialleistungen wie Wohngeld und Arbeitslosenunterstützung nicht ersetzen. Mikrosimulationen für kostenneutrale Implementierungen und mit Flat Tax Raten zwischen 39% und 48,5% sind möglich. Problematisch ist, dass eine große Zahl von Anreizproblemen, vor allem mit dem Wohnkostenzuschuss einhergehen⁴⁶ und den WissenschaftlerInnen zufolge nicht durch ein partielles Grundeinkommen eliminiert werden können. Beispielrechnungen ergeben, dass speziell Alleinerziehende weiterhin unter sehr hohen Transferentzugsraten,

⁴⁴ Personen bis 23 Jahre und im Alter 64+ sind vom Experiment und den Simulationen ausgeschlossen, weil das Hauptinteresse in der Messung der Erwerbseffekte liegt (Kela 2016, S. 14).

⁴⁵ Ein grundlegendes Problem sehen die WissenschaftlerInnen zudem darin, dass ein Grundeinkommen über dem „Kinderbetreuungsgeldsatz“ potenziell dazu beitrüge, die Zahl der erwerbstätigen Mütter zu reduzieren (Kela 2016, S. 36).

⁴⁶ Die Wohnkostenbezuschussung steigert den Grenzsteuersatz (Kela 2016, S. 42), das heißt der Wohnkostenzuschuss erhöht die Bemessungsgrundlage und führt somit zu einer steuerlichen Mehrbelastung für Betroffene.

teilweise um 100%, leiden würden (Kela 2016, S. 31ff.). Die Arbeitsanreizfolgen und Effektivitätsgewinne einer Bündelung der unterschiedlichen Sozialtransfers⁴⁷ mit einem Grundeinkommen zusammenfassend, konstatieren sie, dass die öffentliche Debatte personelle und materielle Verwaltungskosteneinsparungen überschätze (ebd., S. 36).⁴⁸ Drittens, eine Negativsteuer teilt die Bevölkerung im Vergleich zum Grundeinkommen stärker in Finanzierende und Rezipienten und unterscheidet sich in der zugrundeliegenden Philosophie sowie im Auszahlungsmodus von letzterem (ebd., S. 37). Mikrosimulationen für eine Negativsteuer, die ein monatliches Einkommen von 550 Euro und 750 Euro garantiert, ergeben Flat Tax Raten von 43% bzw. 50,5%. Die WissenschaftlerInnen aus der Forschungsgruppe betonen, dass für die Umsetzung einer Negativsteuer in Finnland ein echtzeitaktualisierendes Einkommensregister nötig wäre, das bisher nicht existiert. Jedoch könnten in gewisser Weise mit dem Grundeinkommensexperiment auch Aussagen über die Wirksamkeit einer Negativsteuer gewonnen werden, nämlich was die Reduktion von Fehlanreizen durch eine Bündelung verschiedener Einkommensarten anbelange (ebd., S. 41). Viertens, sollten weitere Sozialpolitikreformoptionen für das Experiment geprüft werden. Die Liste der Vorschläge reicht von einem Teilhabeeinkommen („Participation income“), einem an das Britische Universal Credit angelehntes Modell, einem Basis-Konto Modell („Basic Account“), zu einer Reform des Wohngeldes. Ein Teilhabeeinkommen basiert auf einer Art gesellschaftlich anerkannter Gegenleistung (ehrenamtliches Engagement, Pflegearbeit, etc.) für einen Teil des Grundeinkommens. Schwierigkeiten mit der administrativen Ausgestaltung und die Wiedereinführung einer Bedingungskomponente disqualifizieren das Konzept für das Experiment. Die finnischen Christdemokraten benutzten Universal Credit bereits als Inspiration für ihr „active welfare“ Modell, bei dem Fehlanreize durch die Kombination verschiedener Sozialleistungskomponenten reduziert werden sollen. Im Universal Credit Modell würde eine Grundkomponente (ca. 730 Euro) mit einer variablen Komponente ergänzt, die von der Familienstruktur abhinge. Um ein mit dem Status quo vergleichbares Haushaltseinkommensniveau zu erreichen, müsste die Transferentzugsrate bei 62% bis 1000 Euro Haushaltseinkommen liegen und bei höheren Einkommen weiter steigen.

⁴⁷ Hier: Wohngeld, Kindergeld, Tagesbetreuungsbeteiligung, Sozialhilfe, Arbeitslosensicherung (Kela 2016).

⁴⁸ „The combination and harmonisation of the schemes would bring more administrative cost-effectiveness even though the effects (measured in euros and the number of employees) would not be as substantial as is often claimed in public debate“ (Kela 2016, S. 36).

Dabei fielen der Wohnkostenzuschuss, Sozialhilfe und möglichst viele weitere besteuerebare Sozialleistungen weg, alle kindbezogenen Leistungen könnten durch eine Kinderkomponente ersetzt werden. Für eine Umsetzung wären laut Wissenschaftlerteam genauere Modelle wünschenswert. In einem Basis-Konto Modell könnten, sehr vereinfacht ausgedrückt, BürgerInnen jeden Monat eine festgelegte Summe von einem Sozialversicherungskonto abheben. Ein monatlich aktualisierter Einkommensregister wäre notwendig. Auch eine regionale Anpassung des Wohngeldes wäre prinzipiell wünschenswert, jedoch äußerst komplex in der Umsetzung, wenn negative Anreizstrukturen, die mit schwer kontrollierbarem Verhalten zusammenhängen (z.B.: seinen legalen Wohnsitz in besonders teure Wohngegenden zu verlegen, oder sich getrennt registrierende, tatsächlich zusammenlebende Paare) vermieden werden sollen (Kela 2016).

Aus dem Konzeptpapier von 2016 wird deutlich, dass das finnische Sozialsystem prinzipiell mit den Reformoptionen Grundeinkommen und Negativsteuer kompatibel zu sein scheint. Schwierigkeiten werden oft erst in der Detailbetrachtung möglicher Umsetzungen deutlich. Ein partielles Grundeinkommen hat den Vorteil, relativ einfach auch nur für einen Teil der Bevölkerung implementierbar zu sein. Gleichzeitig erlaubt es, in einem experimentellen Design, Verhaltensänderungen zu beobachten, die mit der Bündelung verschiedener Sozialleistungen, gesteigerter Einkommenssicherheit bei Übergängen zu und von Erwerbstätigkeit und der Belohnung auch geringfügig entlohnter Tätigkeiten assoziiert sind.

4.2.3 Outputs – Gestaltung des Grundeinkommensexperiments

Ziele und politische Rationale

Die sozialpolitischen Ziele der Regierung Sipilä waren klar definiert: “[...] simplification, better meeting the requirements of a changing working life, providing greater work incentives, less bureaucracy compared to current system” (Kangas u.a. 2019, S. 7). Das Grundeinkommensexperiment wurde somit vor dem Hintergrund der Hauptherausforderungen (1) größere Anreize für Erwerbstätigkeit zu setzen, (2) das Sozialsystem an eine Arbeitswelt im Wandel anzupassen und (3) Bürokratiereduktion und die Vereinfachung des Sozialsystems, als experimenteller Raum für eine Sozialpolitikreform (Kela 2016, S. 58) aufgesetzt, sozusagen als Labor. Die Beschäftigungsförderung gilt als vorrangiges Ziel unter den eben genannten. Dennoch ist das Grundeinkommensexperiment im Regierungsprogramm von

Sipilä nicht unter dem Punkt „Employment and Competitiveness“, sondern stattdessen unter „Health and Wellbeing“ aufgeführt und dort unter dem Schlüsselwort ‚Kundenorientierung‘ von Dienstleistungen (Prime Minister’s Office 2015, S. 21).

De Wispelaere, Halmetoja und Pulkka (2018) erklären, welche politischen Rationale eine wesentliche Rolle in der Ausgestaltung des Experiments spielten. Während die Auswahl der Testgruppe und die Höhe des erprobten Grundeinkommens vornehmlich durch Budgetrestriktionen, national- und europarechtliche Einschränkungen sowie institutionell gegebene Limitationen geprägt waren, determinierten politische Gründe maßgeblich die Breitenkommunikation über das Experiment und seine strikte zeitliche Beschränkung auf einen Korridor von zwei Jahren in einer Legislaturperiode. Insbesondere die starke Fokussierung darauf, Arbeitsmarkteffekte zu erforschen, passe zur Aktivierungsagenda der Regierungsparteien, die offenbar keinen Widerspruch darin sahen, zeitgleich zum bedingungslosen Grundeinkommensexperiment ein neues Sanktionierungssystem für Arbeitslose einzuführen (De Wispelaere u.a. 2018, S. 17). Über diese Analyse hinaus stellt sich die Frage, ob der relativ kurze Zeitkorridor von zwei Jahren auch aufgrund von Befürchtungen gewählt wurde, die GrundeinkommensempfängerInnen würden sich angesichts der Aussicht auf eine mittelfristige Finanzierung nicht weiter um ein Erwerbseinkommen bemühen.

Das Experiment sollte also speziell dazu dienen herauszufinden, ob Arbeitsanreize in einem anderen System als dem bisherigen größer wären. Wenn bedürftige Menschen weniger Zeit und Aufwand darauf verwenden finanzielle Unterstützung zu beantragen, bliebe mehr Zeit für bezahlte Arbeit oder die Jobsuche, so die Logik hinter dem Experiment (Kela 2019b). Im Grundeinkommensbezug sollte sich jede Arbeit lohnen. Das schließt auch neue Formen der Arbeit mit ein, wie Null-Stunden-Verträge, neue Formen der Selbständigkeit und prekäre Arbeitsverhältnisse, die nur schwer mit bestehenden Sozialleistungen kombinierbar sind. Negative Anreize, wie beispielsweise durch hohe Transferentzugsraten oder bürokratische Fallen sollten daher beseitigt werden, um so die Aufnahme einer bezahlten Arbeit zu unterstützen. Beispielsweise liegt die Transferentzugsrate im aktuellen finnischen System bei ca. 80% bis 100% (Kangas/Kallioma-Puha 2016). Das bedeutet, dass Menschen, die auf einkommensabhängige Sozialleistungen wie Arbeitslosenunterstützung, Wohngeld oder Sozialhilfe angewiesen sind und einer bezahlten Arbeit nachgehen

für jeden Euro Verdienst 80 Cent bis 1 Euro an Sozialleistungen weniger bekommen (Viitamäki 2015, zitiert in: Kangas/Kalliomaa-Puha 2016). Im Gegensatz dazu dürfen GrundeinkommensbezieherInnen ihr komplettes Grundeinkommen behalten, wenn sie einer bezahlten Tätigkeit nachgehen. Technisch ausgedrückt wird also die Transferentzugsrate für das Grundeinkommen auf 0% herabgesetzt und damit die Zielvorgabe umgesetzt größere Erwerbsanreize zu schaffen.

Nachteile des aktuellen Systems, die sich negativ auf die Beschäftigung auswirken könnten, entstehen unter anderem durch lange Warteperioden beim Wechsel zwischen Sozialleistungsbezug (insbesondere: Wohngeld) und Erwerbstätigkeit. Sie sorgen für Einkommensunsicherheit, vor allem wenn es sich um Verträge mit kurzer Laufzeit handelt (Kangas/Kalliomaa-Puha 2016, Kela 2016). Das Grundeinkommen soll hier Puffer schaffen, ohne Erwerbstätigkeit finanziell zu bestrafen, in dem es als garantiertes Einkommen und unabhängig vom Erwerbsstatus⁴⁹ und der Höhe des eventuellen Zuverdiensts ausgezahlt wird. Das experimentelle Design des Grundeinkommensexperiments soll es ermöglichen zu überprüfen, ob finanzielle Anreize und „Bürokratiefallen“ das Verhalten beeinflussen (Kela 2016, S. 61f.).

Administrative Ausgestaltung

Zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe wurde das finnische Ministerium für Soziales und Gesundheit von der rechtspopulistischen Partei *Basisfinnen* (PS) geleitet, dem kleinsten Koalitionspartner der Regierung Sipilä. Nach dem Ausscheiden der Basisfinnen aus der Regierung, wurde das Experiment ab August 2017 unter Sozialministerin Pikko Mattila von der neu gegründeten *Blauen Zukunft* weitergeführt. Am 13.12.2016 verabschiedete das finnische Parlament das Gesetz zur Durchführung des Experiments. Die Ausführung und Verwaltungsmacht wurde der finnischen Sozialversicherungsbehörde Kela übertragen. Sie startete das Experiment am 01. Januar 2017 und beendete es dem ursprünglich vorgesehenen Zeitplan entsprechend am 31. Dezember 2018. Zum Zeitpunkt des Entstehens der vorliegenden Studie war keine Weiterführung oder Neuaufsetzung des Experiments in Finnland geplant (Kela 2019a).

⁴⁹ Im Rahmen der für das Experiment ausgewählten Personengruppe (siehe folgender Abschnitt).

Institutionengestaltung

Die Höhe des ohne Mittelprüfung ausgezahlten Grundeinkommens betrug 560 Euro netto, eine Summe die ungefähr der minimalen Arbeitslosenhilfe nach Steuern entspricht. Zur besseren Einordnung: Die Schwelle für Armutsgefährdung⁵⁰ in Finnland lag 2017 laut Eurostat (2019b) bei 1000 Euro. Um die Kosten⁵¹ möglichst gering zu halten und damit mehr TeilnehmerInnen in die Grundeinkommensgruppe aufgenommen werden konnten, entschied man sich die Zielgruppe auf Menschen festzulegen, die im November 2016 bei Kela als Sozial- oder Arbeitslosenhilfeempfänger registriert waren und über Einkünfte unter dem jährlichen Medianeinkommen von 23.301 Euro verfügten (Kela 2016, S. 14). Dieser Personenkreis erlaubte nicht nur eine einfache, kosten- und zeitsparende Stichprobenziehung, man erwartete dort ebenfalls die stärksten Reaktionen auf Veränderungen bei Steuerreformen im Vergleich zur Gesamtgesellschaft. Nur TeilnehmerInnen im Alter von 25 bis 58 waren Teil der Zielgruppe, da vor allem Erwerbseffekte untersucht werden sollten. Eine Stichprobe unter sämtlichen Haushalten im niedrigen Einkommensbereich hätte auf Basis von Steuerdaten erfolgen müssen, deren Aktualität teilweise bis zu zwei Jahre hinterher hängt. Auf Grund der Entscheidung das Grundeinkommen auf bestimmte Sozialleistungen wie die Arbeitslosenhilfe anzurechnen, erhöhte sich die Anzahl der möglichen Grundeinkommensempfänger im Experiment um ca. 600 Personen auf 2.000, eine Anzahl, durch die verlässliche statistische Aussagen möglich sind (Kela 2016).

Ausschlaggebend für wichtige Beschränkungen im experimentellen Design und der Verknüpfung mit weiteren sozialpolitischen Institutionen war das Budget zusammen mit der sehr kurzen Umsetzungsdauer von ca. vier Monaten vom Gesetzentwurf zum Start des Experiments (Kela 2016). 20 Euro Millionen waren verfügbar, inklusive der administrativen Kosten (Kela 2016, S. 60). Der Gleichbehandlungsgrundsatz in der finnischen Verfassung begründet die Entscheidung, keine verschiedenen Bezugshöhen für das Grundeinkommen zu testen. Für die Versuchsgruppe änderte sich bei der Einführung des Grundeinkommensexperiments nichts am bestehenden Anspruch auf andere Sozialleistungen. Die Teil-

⁵⁰ Der at-risk-of-poverty threshold gibt den Wert für das verfügbare Äquivalenzeinkommen nach Erhalt der sozialen Transferleistungen an, dass weniger als 60% des nationalen Medianwerts beträgt (Eurostat 2019b).

⁵¹ Je höher der Verdienst, umso höher müsste eine Einkommens- oder Steueränderung ausfallen, um Verhaltensveränderungen zu beobachten (Kela 2016).

nehmerInnen wurden weiterhin als arbeitssuchend geführt und konnten wie zuvor bestehende Sozialleistungen beantragen. Jedoch wurde das Grundeinkommen auf bestimmte Sozialleistungen, wie beispielsweise die Arbeitslosenhilfe angerechnet (Kela 2019b). Also mussten die Begünstigten trotz des Grundeinkommensbezugs Anträge für weitere Sozialleistungen stellen, wenn ihr Anspruch über dem Niveau des Grundeinkommens lag. Wie stark die Ziele der Nutzerorientiertheit und Komplexitätsreduktion für die Begünstigten dadurch beeinträchtigt wurden, ist ex ante schlecht abzuschätzen, wird aber durch die erste Evaluierung⁵² mit abgedeckt.

Eine weitere wichtige Einschränkung liegt in der mangelnden Verknüpfung mit dem Steuersystem. Eine Koordinierung mit der finnischen Steuerverwaltung war auf Grund des strikten Zeitplans für die Implementierung nicht möglich (Kela 2016, S. 52). Zum Zeitpunkt der Planung lief bereits die Implementierung einer Software Systemreform, nach deren Beendigung (2019) eine Verknüpfung mit dem Grundeinkommensexperiment möglich gewesen wäre. Für eine Verknüpfung ohne die Softwarereform wären jedoch Aktualisierungen in über zehn unterschiedlichen Steuerprogrammen nötig gewesen.⁵³ So wurde das Grundeinkommen steuerbefreit ausgezahlt und nicht auf das zu versteuernde Einkommen angerechnet. Allerdings wurden diejenigen Sozialleistungen, die mit dem Grundeinkommen verrechenbar waren, steuerlich behandelt als gäbe es kein Grundeinkommen (Kela 2019b). Während das steuerbefreite Grundeinkommensmodell nicht skalierbar wäre, ohne ein Budgetdefizit von 11 Mrd. Euro zu produzieren, argumentieren Kangas und Pullka für die Steuerbefreiung im Experiment, da die beobachtbaren Effekte signifikant sein müssten, um angesichts der kleinen Stichprobe überhaupt eine Wirksamkeit des Grundeinkommens nachweisbar zu machen (Kela 2016, S. 61). Bei einer Testgruppe von 2.000 Grundeinkom-

⁵² Siehe Abschnitt 4.2.4.

⁵³ Berechnungen der Finnischen Steuerbehörde zu Folge, gäbe es zwei verschiedene Optionen das Grundeinkommensexperiment in das finnische Steuersystem zu integrieren. Bei der ersten Option lief die Besteuerung von Kapitaleinkommen unverändert und ohne Auswirkungen auf das Modell weiter. Die Landes-, Kommunal-, Kirchen-, Rundfunk- und eine mögliche Regionalsteuer sowie Krankenkassenbeiträge würden dagegen in eine Flat Tax (Pauschalsteuer) umgewandelt. Das Grundeinkommen wäre steuerbefreit und nicht Teil der Bemessungsgrundlage. Erwerbseinkommen der Grundeinkommensbezieher könnten einer gesonderten Flat Tax unterliegen, die entweder für alle Teilnehmer gleich hoch wäre oder abhängig von der Höhe des übrigen Einkommens definiert würde. Diese Umsetzung in das bestehende Steuersystem zu integrieren, würde nach Berechnungen der Finnischen Steuerverwaltung ca. 3 Millionen Euro kosten, eine Integration in das reformierte System ca. 800.000 Euro (Stand 2016). In der zweiten Option würde das Grundeinkommen als zu besteuende Leistung behandelt, die dann über eine entsprechende Erhöhung des Freibetrags ausgeglichen würde. Die zweite Option wäre kostengünstiger (ca. 500.000 Euro, Stand 2016) und einfacher implementierbar (Kela 2016, S. 52).

mensempfängern wäre, den Vorausberechnungen von Kela zufolge, ein statistisch signifikanter Effekt des Grundeinkommens auf die Erwerbstätigenquote erst ab einer tatsächlichen Steigerung oder Minderung ihrer Erwerbschancen um ca. 5% beobachtbar (Kela 2016, S. 13f.). Folglich wurde bei Grundeinkommensexperiment eine Einbindung ins Steuer- und Abgabensystem gewählt, die der Erforschung individueller Effekte Vorzug gewährt über eine skalierbare Ausgestaltung, die bessere Rückschlüsse über Auswirkungen auf der sozialstaatlichen Systemebene erlaubt hätte.

4.2.4 Outcomes – Ergebnisse der ersten Evaluierung

Verantwortung, Implementierung und Methode

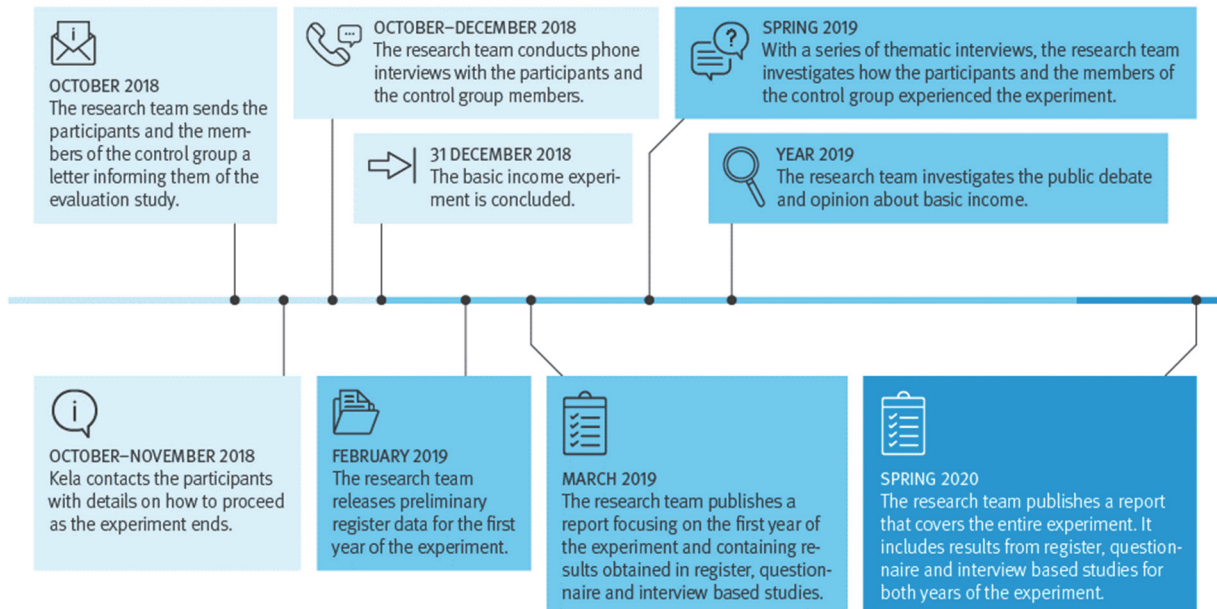
Das finnische Grundeinkommensexperiment wird, von Regierungsseite veranlasst, wissenschaftlich evaluiert. Das war offenbar zunächst nicht vorgesehen. Erst nach dreiviertel der Laufzeit übertrug das finnische Sozial- und Gesundheitsministerium Mitte 2018 der finnischen Sozialversicherungsanstalt Kela und ihren Kooperationspartnern⁵⁴ die Verantwortung für die Durchführung der Evaluierung des Grundeinkommensexperiments (Kangas u.a. 2019, S. 8). Der Evaluationsplan (Abbildung 27) sieht eine registerbasierte Auswertung der Auswirkungen des Grundeinkommensbezugs auf Erwerbsbeteiligung, Löhne, von Kela ausgezahlte Arbeitslosenhilfe und die Teilnahme bei Arbeitsvermittlungsmaßnahmen vor, die mit Umfragedaten zum Wohlbefinden und mit Interviews ergänzt wurden.

Bisher wurde eine vorläufige registerbasierte Auswertung über das erste Jahr des Experiments veröffentlicht, die auch die Ergebnisse einer Telefonumfrage⁵⁵ umfasst. Im Frühjahr 2020 wird mit der Veröffentlichung der Gesamtauswertung gerechnet. Der Bericht wird neben den registerdatenbasierten Ergebnissen auch das qualitative Erleben der ExperimententeilnehmerInnen und die öffentliche Debatte zum Grundeinkommen mit einbeziehen (Kangas u.a. 2019).

⁵⁴ VATT Institute for Economic Research, University of Turku, University of Helsinki, Labour Institute for Economic Research, Finnish Association for Mental Health (TÄNK).

⁵⁵ Die Telefonumfrage wurde von der finnischen Marktforschungsfirma Taloustutkimus Oy im Auftrag von Kela zwischen 17.10.2018 und 14.12.2018 unter 2.000 Mitgliedern der Behandlungsgruppe und 5.000 Mitgliedern der Kontrollgruppe durchgeführt (Kangas u.a. 2019, S. 10).

Abbildung 27: Zeitrahmen Evaluationsstudie zum Grundeinkommensexperiment Finnland



Quelle: <http://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4698>

Das Untersuchungsdesign beim finnischen Grundeinkommensexperiment entspricht einem randomisierten Feldexperiment, bei dem die ForscherInnen die Einteilung in Behandlungs- und Kontrollgruppe steuern. Die Behandlungsgruppe⁵⁶ wurde mittels einer einfachen Zufallsstichprobe von 2.000 Personen aus der Zielgruppe festgelegt, die für zwei Jahre lang das partielle Grundeinkommen erhielten. Aus den restlichen 173.222 Personen aus der Zielgruppe der im November 2016 registrierten Sozial- oder Arbeitslosenhilfeempfänger, die kein Grundeinkommen erhielten, ergibt sich die Kontrollgruppe für Vergleiche. Um systematische Fehler (Bias) durch eine Selbstselektion von TeilnehmerInnen in Untersuchungs- und Kontrollgruppe zu verhindern, war die Teilnahme am Experiment verpflichtend (Kela 2016).

⁵⁶ Als „Behandlungsgruppe“ (engl.: treatment group) wird in Anlehnung an in der Medizin übliche klinische Studien, in der sozialwissenschaftlichen Wirkungsforschung diejenige Gruppe bezeichnet, die eine Maßnahme bekommt. Die Kontroll- oder Vergleichsgruppe dagegen erfährt keine Änderung zum Status quo ante. Wenn für das zu erforschende Ergebnis relevante, systematische Unterschiede (sog. Bias) zwischen den Gruppen ausgeschlossen werden können, zum Beispiel durch eine randomisierte Gruppenzuordnung, kann man mit sog. randomisierten kontrollierten Studien (engl.: randomised controlled trials [RCT]) die Wirkung von Maßnahmen erforschen. (Shahidur u.a. 2010) Im Gegensatz zu RCTs existiert bei randomisierten Feldexperimenten weniger Kontrolle über äußere Versuchsbedingungen, weil sie in einem realen Umfeld durchgeführt werden.

Die vielleicht wichtigste methodische Annahme der Evaluierung liegt darin, dass aufgrund der randomisierten Zuteilung in Behandlungs- und Kontrollgruppe, die beobachtbaren Unterschiede in den Ergebnissen der beiden Gruppen auf das Grundeinkommen zurückzuführen sind (Kela 2016). Eigentlich müssten dazu die Ergebnisse für Menschen, die am Grundeinkommensexperiment teilgenommen haben mit ihren Ergebnissen verglichen werden, wenn sie nicht teilgenommen hätten. Um das Untersuchungsdesign möglichst nahe an diese idealen, aber unmöglichen Versuchsbedingungen anzunähern, versucht man größtmögliche Ähnlichkeit zwischen den Personen in der Untersuchungs- und Kontrollgruppe zu gewährleisten. Nicht alle Merkmalsunterschiede zwischen den Personen in der Untersuchungs- und Kontrollgruppe sind beobachtbar, wie ihr Geschlecht, Alter oder die Haushaltszusammensetzung. Es ist wahrscheinlich, dass sich die Menschen in Bezug auf nicht beobachtbare Faktoren unterscheiden, die beispielsweise für die Erwerbsergebnisse relevant sind; so zum Beispiel ihre Motivation bei der Arbeitssuche. Aufgrund der randomisierten Zuteilung und der Verpflichtung am Experiment teilzunehmen, kann jedoch ab einer bestimmten Gruppengröße davon ausgegangen werden, dass diese Faktoren in Behandlungs- und Kontrollgruppe annähernd gleich verteilt sind. Wenn die Behandlungs- und Kontrollgruppe in den wichtigen Aspekten vergleichbar ist, können unterschiedliche Ergebnisse, ab einer gewissen Ungenauigkeitsschwelle, auf den Grundeinkommensbezug zurückgeführt werden.⁵⁷

Untersuchungen für die Verteilung relevanter Variablen in den Registerdaten in 2016, dem Jahr vor dem Experimentstart, zeigen, dass keine nennenswerten Unterschiede zwischen Behandlungs- und Kontrollgruppe in Bezug auf die zu erklärenden Variablen für Erwerbstätigkeit vorlagen. Auch die Verteilung der Hintergrundcharakteristika ist bezüglich Alter und Geschlecht ausgeglichen. Für Gleichverteilung der Startbedingungen in Bezug auf Sozialleistungen müsste die Behandlungsgruppe allerdings 2,5% oder 50 Personen im Arbeitslosengeldbezug mehr beinhalten und 2,5% oder 50 Personen mit Eingliederungsbeihilfe weniger (Kangas u.a. 2019, S. 15). Angaben zur Haushaltszusammensetzung und

⁵⁷ Untersuchungen für die Verteilung relevanter Variablen in den Registerdaten in 2016, einem Zeitpunkt vor dem Start des Experiments, zeigen dass keine nennenswerten Unterschiede zwischen Behandlungs- und Kontrollgruppe in Bezug auf die zu erklärenden Variablen für Erwerbstätigkeit vorlagen. Auch die Verteilung der Hintergrundcharakteristika ist weitestgehend ausgeglichen (z.B.: Alter und Geschlecht). Für Gleichverteilung der Startbedingungen in Bezug auf Sozialleistungen müsste die Behandlungsgruppe allerdings 2,5% oder 50 Personen im Arbeitslosengeldbezug mehr beinhalten und 2,5% oder 50 Personen mit Eingliederungsbeihilfe weniger (Kangas u.a. 2019, S. 15).

Einkommen werden nicht gemacht, beziehungsweise sind wohl registerbedingt nicht verfügbar.

Bei der Telefonumfrage zeigen sich statistisch signifikant verschiedene Haushaltszusammensetzungen und Einkommensverteilungen über die Behandlungs- und Kontrollgruppe hinweg. Haushalte der Grundeinkommensgruppe sind größer und häufiger als in der Kontrollgruppe wohnen hier Kinder. Zudem liegt das durchschnittliche Jahreseinkommen der Behandlungsgruppe über dem der Kontrollgruppe. Die Kontrollgruppe für die Telefonumfrage besteht mit 5.000 randomisiert ausgewählten Personen nur aus einem Bruchteil der gesamten Kontrollgruppe, während alle 2.000 Mitglieder der Behandlungsgruppe befragt werden sollten. Die Antwortraten lagen mit 31% (mit Grundeinkommen) und 20% (ohne Grundeinkommen) am unteren Rand der für Umfragestudien üblicherweise erzielten Beteiligung (Kangas u.a. 2019, S. 10). Während in den statistischen Schätzungen für Unterschiede in Haushalts- und Einkommensstruktur kontrolliert wurde, sind die Umfrageergebnisse dennoch auf Grund der geringen Antwortraten mit einer gewissen Vorsicht zu deuten, denn es liegt nahe, dass Individuen mit besonders starkem Interesse am und Meinungen zum Grundeinkommensexperiment überrepräsentiert sind.

Im Folgenden werden nun die Ergebnisse der ersten offiziellen Evaluierung kurz vorgestellt (Kangas u.a. 2019). Auffällig ist, dass sich, während die Regierung vorrangig Arbeitsmarktbeteiligung und Bürokratieabbau als Ziele des Grundeinkommens hervorhebt, die Evaluierung auch auf weitere Aspekte, wie das allgemeine Wohlbefinden, die soziale Teilhabe und das Vertrauen in politische Institutionen konzentriert.

Beschäftigungs- und Sozialleistungseffekte

Die registerbasierte Auswertung von Sozialdaten bringt das bisher vielleicht prominenteste Ergebnis der Grundeinkommensstudie in Finnland hervor, nämlich, dass kein Erwerbseffekt durch das Grundeinkommen im ersten Jahr des Experiments nachgewiesen werden konnte. Keiner der drei Indikatoren für Erwerbstätigkeit liefert Anhaltspunkte für eine statistisch signifikant erfolgreichere Erwerbsbeteiligung unter Grundeinkommensempfängern im Vergleich zur Kontrollgruppe (Kangas u.a. 2019). So waren die Personen

mit Grundeinkommen im Jahresdurchschnitt für 2017 50 Tage erwerbstätig⁵⁸, ohne Grundeinkommen 49 Tage. Auch der Anteil der Personen, die über das Jahr verteilt neben der Arbeitslosenhilfe noch Einkünfte aus abhängiger Beschäftigung oder selbstständiger Tätigkeit erzielten, unterscheiden sich um nur gut einen Prozentpunkt (43,7% vs. 42,85%). Mit 4.230 Euro liegt das durchschnittliche jährliche Erwerbseinkommen der GrundeinkommensempfängerInnen 21 Euro unter dem der Kontrollgruppe und beide liegen bei 9.920 Euro, wenn Selbständige nicht mitgezählt werden (Kangas u.a. 2019, S. 12).

Diesen Ergebnissen zum Trotz lässt sich ein statistisch signifikanter Unterschied zwischen Behandlungs- und Kontrollgruppe aus den Ergebnissen der Telefonumfrage ergänzen. Bei GrundeinkommensempfängerInnen ist das Vertrauen, in den nächsten 12 Monaten eine Arbeit zu finden, um 11 Prozentpunkte höher als in der Kontrollgruppe (Blomberg u.a. 2019, S. 23 f.). Weiterhin deutet die Telefonumfrage daraufhin, dass GrundeinkommensempfängerInnen etwas weniger gewillt sind als Personen in der Kontrollgruppe, ihre Teilzeitbeschäftigung auf Vollzeit auszuweiten (Blomberg u.a. 2019, S. 23). Der Unterschied kann auf Grund des geringen Stichprobenumfangs jedoch statistisch nicht belegt werden.

Beim Sozialleistungsbezug lässt sich feststellen, dass GrundeinkommensbezieherInnen rund ein Fünftel weniger Arbeitslosenunterstützung, ein Drittel weniger Sozialhilfe und um 44% geringere Krankengeldzahlungen erhielten. Der durchschnittliche Wohngeldzuschuss dagegen blieb für Behandlungs- und Kontrollgruppe gleich. Angesichts der geringen Reduktion bei der Arbeitslosenunterstützung (nur ein Fünftel) und der Maßgabe, dass das Teilgrundeinkommen vorrangig diese Leistung ersetzen sollte, bemerken Kangas u.a. (2019, S. 13), dass das individuell bemessene Grundeinkommen vor allem Familien mit Kindern nicht von der Antragslast für eine große Zahl an Unterstützungsleistungen befreite. Unklar ist jedoch, warum die Verteilung der verschiedenen Leistungen ungleich ist. Eine detaillierte Analyse der Bewilligungskriterien für Sozialleistungen will die Projektgruppe in späteren Evaluierungen darlegen.

⁵⁸ Kela definiert Erwerbstage als Tage mit einem Arbeitseinkommen von mindestens 23,74 Euro.

Wohlbefinden I: Lebenszufriedenheit, Vertrauen, Gesundheit⁵⁹

Die Erkenntnisse auf Basis der Telefonumfragedaten deuten allesamt auf ein besseres Wohlbefinden bei Personen in der Grundeinkommensgruppe gegenüber der Kontrollgruppe hin. Als Indikatoren für Wohlbefinden wurden die *allgemeine Lebenszufriedenheit* und *Vertrauen* in (i) andere Menschen, (ii) zentrale gesellschaftliche Institutionen und (iii) in die Zukunft gewählt. Die Unterschiede zwischen den beiden Gruppen sind statistisch signifikant und für Unterschiede, die durch Geschlecht, Alter, Bildung sowie Haushalts- und Einkommensstruktur bedingt sind, wurden kontrolliert.

Auf der 10-stufigen Skala, (0 = sehr unzufrieden; 10 = sehr zufrieden) liegt der Durchschnittswert für *Lebenszufriedenheit* der Grundeinkommensgruppe mit 7,3 gut einen halben Bewertungspunkt über dem der Kontrollgruppe.

Abbildung 28: Vertrauen in andere Personen, das Rechtssystem und in Politiker

	Trust in other persons		Trust in the legal system		Trust in politicians	
	Test	Control	Test	Control	Test	Control
Avg	6.68	6.30	6.62	6.30	4.28	3.80
Standard deviation	2.33	2.50	2.58	2.61	2.70	2.69
Statistical significance	.0030		.0183		.0007	

Quelle: Kangas u.a. 2019, S. 19

Analog wurde *Vertrauen in andere Menschen, das Rechtssystem und in PolitikerInnen* auf einer 10-stufigen Skala abgefragt (Abbildung 28). Auch hier weist die Grundeinkommensgruppe (6,7; 6,6; 4,3) jeweils etwas höhere Vertrauensniveaus auf, als die Kontrollgruppe (6,3; 6,3; 3,8).⁶⁰ Blomberg u.a. (2019, S. 19) weisen darauf hin, dass beide Gruppen unter dem finnischen Durchschnittswerten für generalisiertes Vertrauen (in andere Personen), Vertrauen in das Rechtssystem und in Politiker von 7,4; 6,9 und 5,2 liegen.⁶¹

⁵⁹ Falls nicht anders gekennzeichnet, entstammen die Evaluierungsergebnisse dem Bericht von Blomberg u.a. (2019).

⁶⁰ Nur die Unterschiede für Vertrauen in das Rechtssystem sind nicht statistisch signifikant.

⁶¹ Das Vertrauen in andere Personen ist in Finnland, wie in anderen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten relativ hoch (Rothstein/Uslander 2005). Eine Erklärung dafür ist durch die universalistische Art der Gewährleistung von Sozial- und Dienstleistungen in diesem Wohlfahrtsstaatstypus gegeben (Rothstein/Stolle 2008). Wo Sozialleistungen als ausreichend hoch wahrgenommen werden herrscht ebenfalls ein hohes Maß an Vertrauen

Bemerkenswert sind die Unterschiede zwischen Grundeinkommens- und Kontrollgruppe, was ihr Vertrauen in die eigene Zukunft, die eigene finanzielle Situation und die Einschätzung ihrer Fähigkeit gesellschaftliche Angelegenheiten zu beeinflussen anbelangt. Diese Faktoren sind vor dem Hintergrund des emanzipatorischen Potenzials eines Grundeinkommens von Bedeutung, das von Grundeinkommensbefürwortern oft betont wird (Standing 2017, van Parijs/Vanderbrogh 2017). Beim Vertrauen in die eigene Zukunft und die eigene finanzielle Situation liegt der Durchschnitt in der Behandlungsgruppe zusammengefasst für die Antwortkategorien „quite strong“ oder „strong“ jeweils 12 Prozentpunkte über dem der Kontrollgruppe. Bei der Fähigkeit gesellschaftliche Angelegenheiten zu beeinflussen liegt der Durchschnitt um 6 Prozentpunkte höher.

Physische und mentale Gesundheit fördern eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration (Kangas 2019). Die Umfrage ergibt, dass die Grundeinkommensgruppe ihren Gesundheitszustand als deutlich besser einschätzt als die Kontrollgruppe. Fast 55% finden, dass es ihnen gut oder sehr gut geht, gegenüber nur 46% in der Kontrollgruppe. Auch die Zahl der GrundeinkommensempfängerInnen, die ihre Konzentrationsfähigkeit als (sehr) gut einschätzen, liegt um 10 Prozentpunkte über der Kontrollgruppe. Während rund ein Drittel der Kontrollgruppe angibt das Interesse an Dingen verloren zu haben, die für sie früher als angenehm galten, gilt das nur für knapp ein Viertel in der Grundeinkommensgruppe.

Wohlbefinden II: finanzieller Stress, Bürokratieabbau, Einstellungen⁶²

Lang andauernde Stressphasen wirken sich negativ auf das Wohlbefinden und die menschliche Funktionsfähigkeit aus (Lazarus 1999). Die finanzielle Planbarkeit eines Grundeinkommens könnte Stress reduzieren, da die Begünstigten weniger Bürokratieaufwand und ein gesichertes Einkommen haben (Blomberg u.a. 2019, S. 25). Auswertungen zum finanziellen und allgemeinen Stressempfinden der Untersuchungsgruppe scheinen das zu bestätigen. In der Kontrollgruppe geben 17% an, dass sie mit ihrem Haushaltseinkommen kaum zurechtkommen und 32%, exklusive derer die kaum zurechtkommen, haben Schwierigkeiten über die Runden zu kommen. In der Grundeinkommensgruppe sind

(Kouvo u.a. 2012). Allein durch die Auswahl der Untersuchungsgruppe gehören beide Gruppen zu den sozial, finanziell und wirtschaftlich schlechter gestellten Gesellschaftsgruppen in Finnland. Darin könnte eine Erklärung für ihre niedrigeren Vertrauenslevels liegen.

⁶² Falls nicht anders gekennzeichnet, entstammen die Evaluierungsergebnisse dem Bericht von Blomberg u.a. (2019).

das jeweils 12,5% bzw. 26%. Insgesamt empfinden Personen in der Grundeinkommensgruppe deutlich weniger Stress als Personen in der Kontrollgruppe. In ersterer empfinden 17%, in zweiter 25% ein (sehr) hohes Maß an Stress und 55% vs. 46% empfinden wenig oder keinen Stress (Blomberg u.a. 2019, S. 24 f.).

Natürlich kann die Umfrage bei der Untersuchungsgruppe nicht als voll umfängliches Maß für Bürokratie- und Komplexitätsreduktion im Sozialsystem dienen. Dennoch gibt sie Aufschluss über die als wichtig zu bewertende Perspektive einer besonders vulnerablen Gruppe der Betroffenen. Es wäre zu erwarten, dass für die Untersuchungsgruppe vor allem solche bürokratischen Aufwände entfallen oder sinken, die zum Beispiel mit der Registrierung als arbeitsuchend zusammenhängen, mit ad hoc Zahlungen von Sozialleistungen und mit dem Informationsaustausch für eine Einkommensprüfung (Blomberg u.a. 2019, S. 25). Allerdings gilt das für die meisten Personen im Experiment nur eingeschränkt, denn meistens erhalten sie Leistungen über einen Arbeitslosen-, Sozial- und Wohnkostenhilfe-Anspruch von 560 Euro hinaus. Die Umfrage ergibt, dass die GrundeinkommensempfängerInnen dennoch eine Bürokratiereduktion spüren, wenngleich sich die Unzufriedenheit auf hohem Niveau bewegt: 59% gegenüber 68% in die Kontrollgruppe sind der Meinung, dass die Beantragung von Sozialleistungen zu viel Bürokratieaufwand birgt. Große Mehrheiten in beiden Gruppen, 81% in der Grundeinkommensgruppe und 72% in der Kontrollgruppe glauben, dass sie mit Grundeinkommen einen geringeren Bürokratieaufwand haben oder hätten, wenn sie ein Jobangebot annehmen würden (Blomberg u.a. 2019, S. 26).

Zuletzt wurden die Einstellungen der Untersuchungsgruppe zum Grundeinkommen abgefragt. Vor dem Hintergrund ihrer Erfahrung befürworten 85% der GrundeinkommensempfängerInnen eine dauerhafte Einführung als Teil des Sozialsystems, in der Kontrollgruppe sind es 76%. 9 von 10 Personen in der Grundeinkommensgruppe finden zudem, dass ein Grundeinkommen ihnen Anreize setzt, ein Jobangebot anzunehmen. In der Kontrollgruppe meinen das mit 76% deutlich weniger. Auch die Möglichkeit sich mit einem Grundeinkommen selbstständig zu machen schätzen GrundeinkommensempfängerInnen einfacher ein als diejenigen in der Kontrollgruppe. Wenig überraschend gibt es in der Grundeinkommensgruppe weniger Personen, die sich bei diesen Fragen nicht auf eine Position festlegen können und diejenigen mit Grundeinkommen haben zu allen drei Fragen stärkere Meinungen (Blomberg u.a. 2019, S. 28).

4.2.5 Diskussion

Wie ist also das finnische Grundeinkommensexperiment zu bewerten? Als Reaktion auf die erste Evaluierung gab es Anfang Februar 2019 weltweit einhellige Berichte in Tages- und Wochenzeitungen. Die Formel lautet: Grundeinkommen gleich Glück und ungleich Beschäftigung: „Test zum Grundeinkommen zeigt keine Wirkung auf den Arbeitsmarkt“⁶³, „Grundeinkommen macht gesünder, aber bringt keinen Job“⁶⁴, „Ein Grundeinkommen macht nicht produktiver, aber glücklicher“⁶⁵, „Finland basic income trial left people 'happier but jobless'“⁶⁶, „Finland's Basic Income Trial Boosts Happiness, but Not Employment“⁶⁷. Es ist jedoch eine differenziertere Betrachtung der beiden Aspekte gefragt.

Die finnische Autorengruppe um Halmetoja u.a. bewertet das finnische Grundeinkommensexperiment als wenig revolutionär. Einer günstigen Reformgelegenheit weit gefehlt, sei das Experiment eher als kleine Störung in einer bemerkenswert stabilen Policy Landschaft zu betrachten (Halmetoja u.a. 2018, S. 15).⁶⁸ Das politische Interesse am Experiment lag somit wohl weniger in der mancherorts hineingelesene sozialpolitischen Revolution, als mehr im weitverbreiteten Wunsch nach einer Vereinfachung des Sozialsystems, nach Bürokratieabbau und Instrumenten für positive Arbeitsanreize im unteren Einkommensbereich.

Obgleich eine abschließende Bewertung auf Basis der derzeit noch nicht vorliegenden finalen Evaluierung mit Registerdaten über den gesamten Versuchszeitraum erfolgen soll, lehrt die erste Analyse der Beschäftigungsfolgen zwei Dinge. Erstens wird die schwierige Arbeitsmarktsituation von ArbeitslosenhilfeempfängerInnen in Finnland deutlich (Kangas u.a. 2019), denn nicht einmal ohne den drohenden Verlust von Einkommen (durch eine

⁶³ Link: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2019-02/finnland-grundeinkommen-arbeitslosigkeit-arbeitsmarkt-experiment-studie>

⁶⁴ Link: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/grundeinkommen-in-finnland-macht-gluecklicher-aber-bringt-keine-arbeit-a-1252379.html>

⁶⁵ Link: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/grundeinkommen-finnland-studie-ergebnisse-1.4322214>

⁶⁶ Link: <https://www.bbc.com/news/world-europe-47169549>

⁶⁷ Link: <https://www.nytimes.com/2019/02/09/world/europe/finland-basic-income.html>

⁶⁸ "This analysis suggests that far from having opened a window of opportunity, recent interest in basic income experimentation may amount to little more than a glitch in a remarkably stable policy landscape focused on labour market activation" (Halmetoja u.a. 2018, S. 15)

Reduktion der Sozialleistungen) nehmen die Personen in der Behandlungsgruppe eine Beschäftigung auf.⁶⁹ Zweitens wird klar, wie komplex die Messung von Erwerbstätigkeit vor dem Hintergrund der Verbreitung prekärer Arbeitsverhältnisse ist. Sollte jemand mit einem Abrufvertrag oder einem „Null-Stunden-Vertrag“ nun gleichermaßen als erwerbstätig gezählt werden, wie jemand mit einem unbefristeten, sozialversicherungspflichtigen Vollzeitvertrag? Nicht nur das finnische Sozialsystem entstammt einer Zeit, in der diese Fragen keine Rolle spielten. Gleichzeitig prägen Idealvorstellungen von Arbeit und Beschäftigung die Zielgrößen der Politikmaßnahme.

Zum anderen machen die Umfrageergebnisse mehr als deutlich, dass das Grundeinkommen nicht nur die individuelle gesundheitliche Situation der Begünstigten und die finanzielle Situation der Empfängerhaushalte zu verbessern scheint, ihnen Stress nimmt, den wahrgenommenen Bürokratieaufwand senkt sowie ihre Zuversicht und ihre Motivation zur Jobsuche stärkt. Das Grundeinkommen macht nicht nur „glücklich“, es zeigt ebenfalls Potenzial einer Demokratiestärkung, denn es geht mit größerem Vertrauen in andere und in gesellschaftliche Institutionen einher. Zudem wird es in Finnland von einer maßgeblich betroffenen Gruppe als Sozialpolitikmodell begrüßt. Nichtsdestotrotz bleiben bei der Interpretation der Umfrageergebnisse die geringen Antwortraten in beiden Gruppen zu beachten, die mit Verzerrungen zu den extremeren Bewertungspunkten einhergehen könnten.

Mit dem Experiment lassen sich relevante Erkenntnisse gewinnen. Zum Beispiel, dass das Ziel der Bürokratiereduktion mit einem partiellen Grundeinkommen offenbar nur teilweise erreicht wurde. In Finnland kann ein Grundeinkommen von 560 Euro nicht alle Sozialleistungen ersetzen. Im Verhältnis zu anderen Sozialleistungen, wird das Grundeinkommen wie ein zusätzliches Erwerbseinkommen behandelt. Aus der ökonomischen Logik betrachtet, besteht das Problem verminderter Arbeitsanreize durch entsprechende Transferentzugsraten somit für die anderen Sozialleistungen fort.

⁶⁹ Die Gründe keine Arbeit aufzunehmen sind potenziell vielfältig und könnten natürlich auch familiär bedingt sein, zum Beispiel wenn die Partnerin bzw. der Partner gut verdient, oder Pflegearbeit geleistet wird.

4.3 Großbritannien

4.3.1 Kontext

Das britische Sozialsystem wird nach der grundlegenden Definition von Esping-Andersen (1990) dem Typus des liberalen Wohlfahrtsregimes zugeordnet. Dieses zeichnet sich vor allem durch seinen Marktbezug aus. Marktmechanismen regeln den Zugang zum Arbeitsmarkt, während die Rolle des Staats nicht die Umverteilung von Vermögen, sondern eher die Absicherung des Existenzminimums und die Erzeugung von Arbeitsanreizen sind. Der Grundgedanke ist, dass ein möglichst freier Zugang zum Arbeitsmarkt das Einkommen und den Lebensstandard der Bevölkerung sichert und der Staat Anreize für die Bevölkerung setzt und nicht als Wohlstandsgarant dient, „workfare statt welfare“. Allerdings haben neben den liberalen Einflüssen in Großbritannien sozialdemokratische Ideen die Sozialpolitik stark beeinflusst. Durch die Umsetzung des Beveridge-Plans nach dem 2. Weltkrieg und die Jahrzehnte danach existieren vergleichsweise starke universalistische Einflüsse, die eigentlich eher in den sozialdemokratisch geprägten skandinavischen Ländern vorzufinden sind. Das beste Beispiel hierfür ist der National Health Service (NHS). Der NHS versucht jedem Bürger die gleichen Leistungen und Voraussetzungen bereitzustellen, hauptsächlich durch die Steuereinnahmen des Staates finanziert (Kaufmann 2016, Opielka 2020).

Durch die zunehmende Alterung der Gesellschaft und andere Probleme des Sozialstaats, wie beispielsweise der steigenden Anzahl von LeistungsempfängerInnen, geriet das britische Sozialsystem allerdings an seine Grenzen. Im Juli 2010 präsentierte der Staatssekretär des „Department for Work & Pensions“ (DWP) den Bericht „21st Century Welfare“ vor dem britischen Parlament. In diesem wurden einerseits die Probleme des Sozialstaats in Großbritannien dargestellt, als auch umfassende Reformvorschläge vorgelegt, wie das zukünftige Sozialsystem in Großbritannien aktuelle und zukünftige Probleme lösen könne. Laut diesem Papier gab es zwei Schlüsselprobleme, einerseits waren die Arbeitsanreize für einige Gruppen der Bevölkerung zu gering und andererseits war das Gesamtsystem deutlich zu komplex (DWP 2010a).

Das Resultat dieser Probleme waren weiter steigende Sozialausgaben, verstärkt durch eine ineffiziente Administration, grundlegende Fehler des Systems und eine hohe Anzahl

an Menschen, die zu abhängig von den sozialen Sicherungssystemen waren, sowie eine steigende Armut in der Bevölkerung (Brülle 2018). Die Steuerausgaben für Leistungen für Personen im arbeitsfähigen Alter und Tax Credits erhöhte sich zwischen 1996 und 2009 von 63 auf 87 Milliarden Pfund (DWP 2010a). Weiterhin berechnete das DWP und HM Revenue & Customs unnötige Kosten in Höhe von 5,2 Milliarden Pfund für das Jahr 2009 durch ineffiziente Administration und Über-, bzw. Unterzahlungen durch Fehler bei der Berechnung der Auszahlungen (HM Revenue & Customs 2010, DWP 2009). Das DWP sah den Ursprung dieser Probleme im bestehenden Sozialsystem, das nicht für eine so hohe Zahl an LeistungsempfängerInnen ausgelegt ist. 12 Millionen Haushalte im arbeitsfähigen Alter empfangen 2010 Leistungen und Steuervergünstigungen (Cabinet Office 2010) und 35% der Familien verbleiben unter der Armutsgrenze, selbst wenn ein Elternteil den Eintritt in den Arbeitsmarkt schafft, was den Anreiz Arbeit zu suchen deutlich abschwächt (HM Revenue & Customs 2010).

4.3.2 Output

Die Lösung für oben genannte Probleme sah das DWP in einer grundsätzlichen Umstrukturierung des britischen Sozialstaats. Bereits 2010 im Bericht „21st Century Welfare“ (DWP 2010a) vorgestellt und im Bericht „Universal Credit: welfare that works“ (DWP 2010b) ausgearbeitet, wurde mit dem „Welfare Reform Act“ im Jahr 2012 durch die „Conservative and Unionist Party“ ein umfassendes Reformprogramm zur Restrukturierung des britischen Sozialstaats gestartet. Dieses Programm sollte schrittweise die alten Strukturen in den Kommunen ersetzen und ursprünglich im Oktober 2017 im gesamten Land umgesetzt sein. Dabei sollte es aber auch die grundlegende Logik des britischen Systems beibehalten. Einerseits sollte der Fokus auf der Integration der Menschen durch Arbeitsanreize in den Arbeitsmarkt beibehalten werden („workfare statt welfare“), andererseits ein möglich universelles System eingeführt werden, das fair und unkompliziert ist und allen Menschen eine ausreichende Grundsicherung bereitstellt, diese aber dennoch motiviert in den Arbeitsmarkt einzutreten. Verantwortlich für diesen noch laufenden Prozess ist das DWP. Nach verschiedenen administrativen Problemen wurde der Abschluss erst auf 2019 und später auf März 2022 verschoben. Mittlerweile geht man allerdings erst von einem vollständigen Umstieg Mitte 2024 aus (Office für Budget Responsibility 2019).

Den Kernaspekt dieses Programms stellt der *Universal Credit* dar. Dieser hat zum Ziel, durch die Zusammenführung sechs bestehender bedarfsorientierter Leistungen, das zu komplexe System zu vereinfachen und es sowohl administrativ effizienter, als auch für die EmpfängerInnen verständlicher zu gestalten. Die bisherigen Leistungen Income Support (Allgemeine Grundsicherung), income-based Jobseeker's Allowance (einkommensbasierte Arbeitslosenversicherung), income-related Employment and Support Allowance (einkommensbasiertes Krankengeld), Housing Benefit (Wohngeld), Child Tax Credit (Steuergutschrift für geringverdienende Eltern) und Working Tax Credit (Steuergutschrift für Geringverdiener) wurden zusammengefasst und durch den Universal Credit ersetzt. Die Administration des Universal Credit übernimmt das neu organisierte Jobcentre plus, das die Prüfung und Auszahlung der Leistungen unter einem Dach vereinfachen und effizienter gestalten soll. Eine weitere Vereinfachung erfolgt durch die Berechnung der Leistung auf Haushaltsbasis, nicht für jede individuelle Person. Es gibt pro Haushalt nur einen LeistungsbezieherIn, der ebenfalls die Zahlung für im Haushalt lebende PartnerIn und Kinder erhält. Während es zwar nur noch eine Leistung in Form des Universal Credits gibt, laufen im Hintergrund dennoch weitere bedarfsorientierte Berechnungen der Höhe der Leistung ab. Die tatsächliche Höhe der Auszahlung berechnet sich durch die Anzahl an erwachsenen Personen und Kindern im Haushalt, sowie deren Erwerbsstatus, Gesundheitszustand, Wohnsituation usw. Der grundlegende Unterschied ist die administrative Organisation. Es gibt nur eine Auszahlung einer Behörde über eine Form der Beantragung.

Im Zuge des Umstiegs zum Universal Credit wurde ebenfalls eine komplett neue Erfassung des Bedarfs der LeistungsempfängerInnen und der Kommunikation zwischen diesen und den Jobcenter plus eingeführt. Dies sollte zukünftig hauptsächlich online, über ein eigens dafür entwickeltes Internetportal⁷⁰ ablaufen. In diesem Portal können potentielle LeistungsempfängerInnen alle Informationen zu ihrer persönlichen Lebenssituation angeben und einsehen, ob bzw. in welcher Höhe ihnen Leistungen zustehen. Ebenfalls dient das Portal zur Kommunikation mit den Behörden. Es können Bewerbungsunterlagen hochgeladen und der Status aktuell laufender Bewerbungen mitgeteilt werden. Dies dient zur Organisation der LeistungsempfängerInnen, aber auch zur Kontrolle durch das Jobcenter plus.

⁷⁰ Link: <http://www.universal-credit.service.gov.uk>

Die Kontrolle durch die Behörden spielt im Universal Credit eine zunehmende Rolle. Um überhaupt in den Leistungsbezug zu kommen, müssen die beantragenden Personen vorab einem Vertrag zustimmen, in dem festgehalten wird, unter welchen Bedingungen welche Leistungen ausgezahlt werden und welche Verpflichtungen auf die Personen zukommen. Falls gewisse Verpflichtungen nicht eingehalten werden, wie eine bestimmte Anzahl an Bewerbungen, die Annahme zur Verfügung stehender Jobs usw., drohen Sanktionen in Form von geringerem Leistungsbezug. Während der geringere persönliche Kontakt zwischen LeistungsempfängerIn und den Angestellten des Jobcenters vor allem die Kosten senken und Effizienz steigern sollte, dient der Vertrag und zunehmende Selbstorganisation der EmpfängerInnen der „Simulation“ eines Arbeitsverhältnisses. Die Menschen sollen sich dadurch besser auf das Berufsleben vorbereiten können und eine dauerhafte Integration in diesen erleichtert werden.

4.3.3 Outcome

Die bisherigen Auswirkungen der Reformen auf die britische Bevölkerung und den Arbeitsmarkt bzw. Sozialstaat werden in den ausgewerteten Studien durchaus unterschiedlich wahrgenommen. Seitens des DWP wurden zahlreiche Analysen und Berichte veröffentlicht, die einen eher positiven Effekt feststellen. Auf der anderen Seite sehen die Studien aus dem universitären und NGO-Bereich einen deutlich negativeren Effekt.

Das DWP berichtet von einer verbesserten Arbeitsmarktintegration unter den neuen Strukturen. Im Vergleich zum alten System konnten 200.000 zusätzliche Personen einen Job finden (DWP 2018a). Innerhalb der ersten sechs Monate nach Antragstellung haben die LeistungsbezieherInnen eine um 4% höhere Chance einen Job zu finden. Dies wird unter anderem durch die deutlich höheren Bemühungen der BewerberInnen begründet, im neuen System aktiv nach einem Job zu suchen (DWP 2015).

In einer umfangreichen Erhebung stellt das DWP (2017) fest, dass die meisten LeistungsbezieherInnen das neue Online-Portal und den Universal Credit an sich für deutlich verständlicher halten als das alte System. 54% konnten das neue Verfahren ohne Hilfe des Jobcentre Plus oder andere Personen abschließen, während sogar 77% angaben, dass das neue System besser erklärt und Leistungen sowie deren Voraussetzung klar erkennbar und verständlich sind.

Andere, vom DWP und der Regierung unabhängige Studien finden deutlich negativere Effekte des Universal Credit, allerdings arbeiten diese auch meist mit deutlich kleineren Fallzahlen. Addison, Cheetham und Moffatt (2018) zeigen in einer qualitativen Studie in Nordengland auf, dass die meisten Personen die Beantragung des Universal Credit als sehr kompliziert und unübersichtlich empfinden. Eine Wartezeit von fünf bis zwölf Wochen bis zum Erhalt der ersten Zahlung bringt viele Familien in eine finanzielle Notsituation, während die Unterstützung und Beratung durch das Jobcentre Plus als inkonsistent und teilweise sogar falsch beschrieben wird. Insbesondere Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, ältere Menschen und Alleinerziehende sind nach dieser Studie die Verlierer des neuen Systems.

Ähnliche Effekte finden Brewer u.a. (2019) in einer eher ökonomisch ausgelegten Studie. Während etwa die gleiche Menge an Personen nach der Umstellung höhere Leistungen (1,9 Millionen) wie niedrigere (1,6 Millionen) erhalten, sind es insbesondere die Ärmsten 10%, die einen deutlich niedrigeren monatlichen Betrag erhalten. Dabei werden vor allem Menschen mit Behinderung, Haushalte mit sowohl einer Person über und einer unter dem Rentenalter sowie geringverdienende Selbstständige betont. Auch scheinen die Effekte über längere Sicht deutlich negativer auszufallen. Über einen längeren Zeitraum betrachtet profitieren nur noch 5% von der Umstellung auf den Universal Credit, während 11% weniger Leistungen erhalten als im alten System.

Die bisher größte Studie neben den Berichten des DWP stammt vom Welfare Conditionality Project (2018), einer Kooperation von sechs Universitäten Großbritanniens. Auch in dieser Studie werden die Effekte der Reformen als sehr negativ beschrieben. Die Integration in den Arbeitsmarkt stellt sich als meist kurzzeitig heraus und besteht eher aus unsicheren und schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen. Das deutlich härtere Sanktionssystem erzeugt sehr hohen Druck unter den LeistungsbezieherInnen und resultiert in negativen persönlichen, finanziellen und gesundheitlichen Outcomes. Insbesondere ohnehin schon benachteiligte Randgruppen wie Obdachlose, Alleinerziehende und Kranke sehen sich im neuen System noch größeren Problemen gegenübergestellt als vorher.

Der Spielfilm „Ich, Daniel Blake“ des englischen Regisseurs Ken Loach aus dem Jahr 2016, der bei den Filmfestspielen von Cannes die Goldene Palme gewann und unterdessen auch im deutschen Fernsehen zu sehen war, beschreibt auf beeindruckende und bedrückende

Weise die menschliche und kulturelle Dimension der gegenwärtigen Umstellung des britischen Sozialsystems in Richtung und Universal Credit. Sozialrechte werden immer stärker konditionalisiert und in einem kafkaesk wirkenden bürokratischen Herrschaftssystem verdünnt.

4.3.4 Diskussion

Eine abschließende Bewertung des Universal Credit ist zum aktuellen Zeitpunkt schwierig. Der Umstieg ist bisher nur in Teilen Großbritanniens vollzogen und es werden auch innerhalb der schon umstrukturierten Gebiete weiterhin Änderung am System selbst vorgenommen. Auffallend ist dennoch die unterschiedliche Bewertung zwischen den Studien des DWP, die meist eher positiv ausfallen, und den Studien der Universitäten und anderen Forschungsbereiche, die deutlich negativer sind. Hierbei sollte man allerdings einerseits die sehr unterschiedlichen Fallzahlen beachten und auch eine möglichen Interessenperspektive der durchführenden Institutionen und Organisation. Dennoch wird klar, dass es bei der Umstellung zum Universal Credit einige Probleme gibt, die in Zukunft im Fokus der weiteren Reformen des DWP stehen sollten.

Bei der Umstellung eines sehr spezifizierten bedarfsorientierten Systems wie in Großbritannien vor 2012 auf ein eher universelles System wie dem Universal Credit sollten insbesondere die vielen sehr unterschiedlichen Sondergruppen beachtet werden. Auch ein universelles System muss bis zu einem gewissen Grad die individuellen Lebensverhältnisse wie Wohnsituation, Zusammensetzung des Haushalts oder den Gesundheitszustand in die Bedarfsberechnung mit einbeziehen. Erst dann kann die vereinfachte Administration durch eine einzelne Behörde und ein modernes Online-Portal auch profitabel für Staat und die Bevölkerung sein. Auch der behauptete positive ökonomische Effekt einer härteren Sanktionierung zur Steigerung der Arbeitsanreize hat sich in den Studien als nicht nachweisbar gezeigt, vielmehr in vielen nicht ökonomischen Aspekten als deutlich negativer Einflussfaktor auf das Wohlbefinden der Betroffenen.

4.4 Italien

4.4.1 Kontext

Italien wird in den einflussreichsten Typologien von Esping-Andersen (1990) sowie Korpi und Palme (1998) als konservativ-korporatistisches Wohlfahrtsstaatsregime beschrieben. Konservativ-korporatistische oder kontinentale Wohlfahrtsstaatsregime sind besonders dadurch gekennzeichnet, dass die Soziale Sicherung an Arbeitnehmern ausgerichtet und nach Berufsgruppen getrennt ist. Sozialleistungen sind üblicherweise beitragsfinanziert und einkommensbezogen. Die Sozialpartner spielen eine wichtige Rolle bei der Steuerung der in Kassen organisierten Sozialversicherungen. Während die grundlegenden Prinzipien des italienischen Wohlfahrtsregime dem deutschen sehr ähnlich sind, sollen einige für Italien besonders charakteristische Punkte hervorgehoben werden: Italiens Wohlfahrtsstaat ist mit seinem teuren und vergleichsweise großzügigem Rentensystem besonders auf die Belange der Alten und der Arbeitsmarkt-Insider ausgerichtet (Ferrera 1996, Palier 2004), während das Regime aufgrund der fehlenden Unterstützung für Familien oder Arbeitslose im Sozialhilfe- und Pflegebereich als vergleichsweise rückständig gilt (Ferrera 1996, Natili 2019). Die berufsständischen Sozialversicherungen sind stark partikularisiert, dabei gehören die öffentlichen Angestellten zu den am besten abgesicherten. Universell ist dagegen das Ende des 1970er Jahre entwickelte, am Bürgerstatus ausgerichtete Gesundheitssystem (Ferrera 1996, Palier 2004). Insgesamt beschreibt die Wohlfahrtsstaatsforschung die Entwicklung des italienischen Wohlfahrtsstaats seit Mitte der 1990er Jahre als Rückbau, der von Ausgabenkürzungen geprägt ist, die nicht mit entsprechenden Sozialinvestitionen und einer Neuausrichtung an sog. neuen Sozialen Risiken⁷¹ einhergehen (Ascoli/Pavolini 2015). Immer wieder wird auch eine allgemeine Reformresistenz der italienischen Politik beklagt (Schönau 2011).

Mitte der 1990er Jahre wird unter der Mitte-Links Regierung unter Romano Prodi erstmals in einigen Regionen mit einer universellen, auf Bürgerstatus und Bedürftigkeit basierenden

⁷¹ Postindustrielle Arbeitsmärkte und Familienstrukturen bringen "neue soziale Risiken" wie die Notwendigkeit Arbeit und Familie zu vereinbaren, Alleinerziehend zu leben, Langzeitarbeitslosigkeit, Arm zu sein trotz Erwerbstätigkeit oder ein unzureichenden Sozialversicherungsschutz hervor. Vor allem Frauen, junge Menschen und niedrigqualifizierte Personen sind davon betroffen und es wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass traditionelle wohlfahrtsstaatliche Strukturen diese Risiken nicht ausreichend eindämmen (z.B. Bonoli 2005).

Mindestsicherung experimentiert („Minimales Eingliederungseinkommen“), die neben einer Geldleistung auch ein Aktivierungsprogramm beinhaltet (Natili 2019, S. 75). Anstatt das Programm wie geplant auszuweiten, stellte die Nachfolgeregierung unter Berlusconi (2001-2006) das Programm aufgrund der schlechten Wiedereingliederungsraten ein (Natili 2019, S. 76), wohl aber auch weil der zuständige Minister gegen mehr Umverteilung in den Süden Italiens war (Jessoula u.a. 2014).

Nach der 2007/8er Finanzkrise wurden kleinere Maßnahmen zur Armutsbekämpfung bei Personen über 65 Jahren und Familien mit unter 3-jährigen Kindern beschlossen, beispielsweise eine Sozialkarte (*carta acquisti*), deren Wirkung als verschwindend gering bezeichnet wird (Kazepov 2015, Marano 2019). Das Konzept war an die „Food Stamps“ aus den USA angelehnt und erlaubte den Begünstigten Essen und Dinge der Grundversorgung zu kaufen (Natili 2019, S. 85). Die Sozialkarte war auf 40 Euro monatlich begrenzt und unterlag einer strikten Mittelprüfung (Jahreseinkommen unter 6.000 Euro), was dazu führte, dass nur 17% der als absolut arm geltenden Bevölkerung erreicht wurden (Kazepov 2015, S.124). Gleichzeitig existierten verschiedene Mindesteinkommensregelungen auf regionaler Ebene (Natili 2019, S. 79ff.).

2017 wurde mit dem Inklusionseinkommen (*Reddito di inclusione*) unter dem sozialdemokratischen Partito Democratico erstmals ein universelles Armutsbekämpfungsprogramm in Italien aufgelegt. Einpersonenhaushalte können monatlich bis zu 190 Euro, Familien ab fünf Personen bis zu 530 Euro beziehen und mit 700.000 Haushalten erreicht das Programm etwa die Hälfte der Personen, die 2016 in Italien in absoluter Armut leben. Das Inklusionseinkommen unterscheidet sich von seinen Vorgängermaßnahmen, weil es prinzipiell für alle Bedürftigen gilt, als dauerhafte Maßnahme auf nationaler Ebene gedacht war und Dienstleistungen zur sozialen und zur Arbeitsmarktintegration miteinschließt. (Sacchi 2018, S. 39)

Bedingung ist auch beim Inklusionseinkommen eine Bedürftigkeitsprüfung anhand des Indikators der Einkommens- und Vermögenslage (*Indicatore della Situazione Economica Equivalente - ISEE*), der für eine Familiengemeinschaft beziehungsweise haushaltsbezogen

ermittelt wird.⁷² Maximalgrenzen für die Beantragung liegen bei einem Äquivalenzeinkommen von jährlich 3.000 Euro, ein Barvermögen von 6.000 Euro und Immobilien im Wert von 20.000 Euro. Nach 18 Monaten wird die Zahlung für mindestens 6 Monaten gestoppt und kann dann erneut beantragt werden (Marano 2019, S. 7f.).⁷³

Marano (2019) beschreibt, wie sich das italienische Bürgereinkommen unter der populistischen Regierung aus Fünf-Sterne-Bewegung und Lega (01.05.2018- 05.09.2019) aufbauend auf das vorherige *Eingliederungseinkommen* („*Reddito di inclusione*“) entwickelte. Das Armutsrisiko, das in Italien bereits vor der Finanz- und Staatsschuldenkrise hoch war, steigt in den Jahren 2008/9 auf über 30% und bleibt auch danach auf diesem Niveau.

Das Bürgereinkommen war das sozialpolitische Hauptanliegen der Fünf-Sterne-Bewegung im Wahlkampf. Baldini (2019) beobachtet, wie sich die Bürgereinkommensidee der Fünf-Sterne-Bewegung und der avisierte Adressatenkreis des Bürgereinkommens seit der ersten Formulierung nach und nach wandelt und in seiner Finanzierung realistischer wird. Zu Beginn wird es im Sinne eines deliberativen Grundeinkommens verstanden, das eine Antwort gibt auf den Wegfall von Arbeitsplätzen im Zuge des technologischen Wandels. Ab 2013 richtet sich die Bürgereinkommensidee vor allem an die 5 Millionen als relativ arm bezeichneten Menschen in Italien als eine Art Mindesteinkommenssystem. Die verwirklichte Form des Bürgereinkommens richte sich nun an Haushalte, die in absoluter Armut leben und erkennen an, dass nur ein Teil von ihnen mit Hilfe der Jobcenter Arbeit findet.

4.4.2 Output

Die Regierungsverordnung zum Bürgereinkommen („*Reddito di cittadinanza*“) wurde am 28. Januar 2019 von der italienischen Regierung verabschiedet und im März vom Parlament gebilligt (Gesetz Nr. 26 vom 28.3.2019)⁷⁴. Seit 6. März 2019 ist die Beantragung möglich, seit Ende April 2019 wird das Bürgereinkommen ausgezahlt. Artikel 1 des Gesetzes

⁷² Nationales Institut für Soziale Fürsorge (*Istituto Nazionale Previdenza Sociale – INPS*), ISEE-Erklärung, <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46972>.

⁷³ Zur Entwicklung der Mindestsicherung bis zu *Reddito di inclusione* und zum Italienischen Wohlfahrtsstaat siehe auch Gallo 2019 (Evaluierung des REI), Hohnerlein 2019, Marano 2019, Natili 2019, Sacchi 2018, Ascoli/Pavolini 2015, Monti/Pellizzari 2010. Zum Zustandekommen und zur Positionierung im Gesamtsystem der Sozialen Sicherung Marano 2019, S. 6f.

⁷⁴ Legge 28 marzo 2019, n. 26. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. Die modifizierte Fassung trat am 30. März 2019 (am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt) in Kraft. Soweit nachfolgend Vorschriften

rückt die Eingliederung in den Arbeitsmarkt an vorderste Stelle: „Das Bürgergeld ist als grundlegende Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik definiert, welche das Recht auf Arbeit garantieren soll, und erst an zweiter Stelle werden die Bekämpfung der Armut, der Ungleichheit und der sozialen Ausgrenzung und andererseits das Recht auf Information, Bildung und Ausbildung, sowie auf Kultur als Regelungszweck genannt“ (Hohnerlein 2019, S. 12). Laut Erklärung des Arbeits- und Sozialministeriums möchte die italienische Regierung mit dem Bürgereinkommen nicht nur zur Armutsbekämpfung im Land beitragen, es soll zu einer „Wiederbelebung des Arbeitsmarktes“⁷⁵ führen, Ungleichheit und soziale Ausgrenzung bekämpfen und das Recht auf Arbeit, Berufsausbildung und Bildung fördern (Ministerio del Lavoro e delle Politiche Sociali 2019).

Anspruchsberechtigt sind arbeitslos gemeldete Personen⁷⁶, die mindestens 10 Jahre in Italien gelebt haben und in den letzten zwei Jahren vor Antragstellung dauerhaft. Personen, die innerhalb der letzten 10 Jahre im Zusammenhang mit mafiösen oder terroristischen Delikten verurteilt wurden, sind nicht anspruchsberechtigt. Eine Bedürftigkeitsprüfung verlangt, dass AntragstellerInnen und deren Familiengemeinschaft⁷⁷ bzw. Haushalt neben dem Eigenheim keine Immobilien im Wert von über 30.000 Euro besitzen und ihr Barvermögen unter 6.000 Euro (Einzelvermögen) bzw. 20.000 (Familienvermögen) liegt. Ferner existiert eine Sperrzeit von 12 Monaten für Personen, die ihr Arbeitsverhältnis selbst beendet haben.

ohne weitere Spezifizierung zitiert werden, ist dieses Leistungsgesetz gemeint, wie es in Hohnerlein (2019) und WD (2019) zitiert wird.

⁷⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Reddito di cittadinanza: scopri tutti i dettagli sul nuovo portale online, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Reddito-di-cittadinanza-scopri-tutti-i-dettagli-sul-nuovo-portale-online.aspx>. Zitiert in: WD 2019.

⁷⁶ Die Bürgerrente („Pensione di Cittadinanza“) ist als besondere Leistungsform des Bürgereinkommens für Seniorenhaushalte ab dem Alter von 67 Jahren definiert. In Paarhaushalten müssen beide Partner die Altersgrenze erfüllen, wenn keiner der Partner schwerbehindert oder pflegebedürftig ist. Hohnerlein (2019, S. 12) bemerkt, dass diese Bedingungen den Kreis der Begünstigten im Vergleich zur Sozialhilfe im Alter erheblich einschränken.

⁷⁷ „Das Gesetz unterscheidet zwischen Antragsteller und den Begünstigten der Leistung im Rahmen der Familiengemeinschaft (nucleo familiare). Unter Familiengemeinschaft versteht man eine Gesamtheit von Personen, die durch Ehe, Lebenspartnerschaft (unione civile), Verwandtschaft, Schwägerschaft, Adoption, Vormundschaft oder affektive Bande verbunden sind, ihren gemeinsamen Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in der gleichen Gemeinde haben und zusammenleben. Mit Einführung des Bürgergeldes wurde der bisherige Begriff der Familiengemeinschaft als Adressat bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen nach den Regeln für den Indikator zur Bewertung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (ISEE)⁵⁰ modifiziert: Auch nach einer Trennung oder Scheidung verbleiben Ehepartner in der bisherigen Familiengemeinschaft, wenn sie – z.B. aus ökonomischen Gründen - weiter die gleiche Wohnung bzw. die gleiche Immobilie bewohnen. [...] Die genannten Einschränkungen bei der Definition von Familiengemeinschaft reduzieren die Zahl der leistungsberechtigten Haushalte und den Umfang der Leistungsansprüche“ (Hohnerlein 2019, S. 13)

Die Einkommens- und Vermögenssituation wird anhand des Indikators der Einkommens- und Vermögenslage (Indicatore della Situazione Economica Equivalente - ISEE) bestimmt, der für eine Familiengemeinschaft bzw. haushaltsbezogen ermittelt wird.⁷⁸ Dabei wird eine Äquivalenzscala von 0,4 für jedes weitere volljährige Haushaltsmitglied und 0,2 für minderjährige Haushaltsmitglieder angenommen, der maximal erreichbare Parameter liegt jedoch bei 2,1 in bestimmten Fällen bei 2,2 (WD 2019, S. 4). Die maximale Anspruchshöhe beläuft sich für alleinstehende Personen im Mietverhältnis auf monatlich 780 Euro, mit Eigenheim maximal 500 Euro und für eine Familie mit zwei minderjährigen Kindern auf maximal 1180 Euro im Monat.⁷⁹ Regelverstöße, wie beispielsweise die Verweigerung einer Maßnahmenteilnahme oder die Verletzung von Meldepflichten, werden mit vollständigem Leistungsentzug geahndet. Danach beginnt eine Sperrfrist von 18 Monaten, in denen das Bürgereinkommen nicht erneut beantragt werden kann. Dabei ist keine explizite schriftliche Belehrung über die Pflichten für Leistungsempfänger vorgeschrieben (Hohnerlein 2019, S. 21). Bei vorsätzlichen Falschangaben zur Einkommenssituation drohen bis zu sechs Jahre Haft.

Die Antragstellung erfolgt online, bei Postämtern oder bei vom Leistungsträger Nationalinstitut für Soziale Fürsorge (INPS) beauftragten Steuerbeistandsämtern (CAF). Berechtigte bekommen das Bürgereinkommen nicht auf ihr Konto überwiesen, sondern auf eine gesonderte Debitkarte. Mit der Karte können sie höchstens 100 Euro Bargeld abheben und sie dürfen damit nicht im Ausland bezahlen oder Onlinekäufe tätigen. Die Behörden können die Kontobewegungen verfolgen und kürzen das Bürgereinkommen um 20% des nicht ausgegebenen Betrags nach einer bestimmten Frist im Folgemonat nach Auszahlung. Sparen von Bürgereinkommen ist auch deshalb nicht möglich, weil das Konto alle sechs Monate auf den Betrag einer Monatsrate des Bürgereinkommens gesetzt wird. Das Bürgereinkommen wird für maximal 18 Monate bewilligt, danach kann nach einmonatiger Sperrfrist ein neuer Antrag gestellt werden (Hohnerlein 2019).

Der Bezug eines Bürgereinkommens hängt davon ab, dass alle volljährigen Mitglieder der Familiengemeinschaft im ersten Monat nach Bewilligung der Leistung auf einer online

⁷⁸ Nationales Institut für Soziale Fürsorge (Istituto Nazionale Previdenza Sociale – INPS), ISEE-Erklärung, <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46972>.

⁷⁹ Die Beträge setzen sich zusammen aus einem Grundbetrag und einem Mietkostenzuschuss von maximal 280 Euro monatlich, unabhängig von der Familiengröße (WD 2019, S. 5).

Plattform eine Arbeitsvereinbarung (*Patto per il lavoro*, Art. 4 Abs. 7) abgeben, insofern sie nicht durch beispielsweise Betreuungspflichten, Behinderung oder Ausbildung befreit sind. Mit dieser „Erklärung zur unmittelbaren Arbeitsbereitschaft“ (Hohnerlein 2019, S. 18), willigt man zur Teilnahme an einem personalisierten Programm ein, „das u.a. gemeinnützige Arbeiten, berufliche Requalifizierung, oder den Abschluss einer Ausbildung umfassen kann“⁸⁰. Sie wird zwischen den volljährigen Haushaltsmitgliedern und einem Arbeitsvermittlungszentrum oder einem akkreditierten privaten Vermittlungsdienst geschlossen. Bei der grundlosen Verweigerung eines Familienmitglieds die Arbeitsvereinbarung zu unterschreiben oder der Verletzung einer Mitwirkungspflicht entfällt der Anspruch der gesamten Familiengemeinschaft. Eine multidimensionale Evaluierung der Armutslage sieht vor, dass in Fällen von komplexem Armutslagen oder über zwei Jahre andauernder Arbeitslosigkeit stattdessen mit den kommunalen Sozialdiensten eine Vereinbarung zur sozialen Eingliederung geschlossen wird. Als Fortführung der Vorgängermaßnahme des Inklusionseinkommens sollen entsprechende Maßnahmen an Arbeit heranzuführen. Dabei gelten auch schwächere, das heißt gestaffelte Sanktionen. Beide Vereinbarungen und damit verbundene Maßnahmen werden vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Mitteln gewährt (Hohnerlein 2019, S. 19, 21).

Über die Arbeitsvereinbarung hinaus wird Erwerbstätigkeit auf weiteren Wegen gefördert. Erstens, nimmt man eine abhängige Beschäftigung auf, werden bei der Neubemessung des ISEE-Werts nur 80% des Erwerbseinkommens zu Grunde gelegt. Zweitens, wer sich innerhalb des ersten Jahres im Leistungsbezug selbstständig macht, kann als Starthilfe sechs Monatsraten des bewilligten Bürgergelds erhalten. Macht man sich nach dem 12. Monat selbstständig, bezieht man die ersten beiden Monate weiterhin das volle Bürgereinkommen. Positive Anreize werden zudem, drittens, auf Seiten der Arbeitgeber gesetzt, die mit Beitragserleichterungen (abhängig von der Höhe des eingesparten Bürgereinkommens) rechnen können, wenn sie Leistungsbezieher in Vollzeit und unbefristet einstellen.

Weitere Pflichten der BürgereinkommensbezieherInnen umfassen die elektronische Registrierung bei der nationalen Arbeitsagentur (ANPAL), tägliche Stellenrecherche und die Leistung von bis zu acht Stunden gemeinnütziger Arbeit in Projekten, die den Fähigkeiten

⁸⁰ Art. 4 Abs. 1ff., zitiert in Hohnerlein 2019, S. 19

der Personen entsprechen. In den ersten 12 Monaten können zwei Angebote für zumutbare Stellen sanktionslos ausgeschlagen werden, die dritte muss angenommen werden, danach muss jede zumutbare Arbeit angenommen werden (Art. 4 Abs. 8).

Hinsichtlich der Zumutbarkeitskriterien für Jobangebote bemerkt Hohnerlein, dass diese mit der Einführung des Bürgergelds „deutlich verschärft“ (2019, S. 20) wurden. Galten zuvor Entfernungsregeln zum Wohnsitz von maximal 50 km im ersten und 80 km im zweiten Jahr der Arbeitslosigkeit, werden nun beim ersten Jobangebot 100 km Entfernung vom Wohnsitz oder durchschnittlich 100 Minuten mit öffentlichen Verkehrsmitteln als akzeptabel erachtet. Beim zweiten Jobangebot oder nach den ersten 12 Monaten sind es 250 km, auch wenn Kinder in der Familiengemeinschaft leben. Bei Zweitträgen nach 18 Monaten können Jobangebote irgendwo im Staatsgebiet liegen. Ein zumutbarer Lohn beträgt pauschal 10% mehr als der Bürgereinkommenshöchstsatz, also 858 Euro, oder mindestens den kollektivvertraglichen Mindestlöhnen. Ab dreimonatiger Befristung gelten Arbeitsverhältnisse als zumutbar mit mindestens 80% der Beschäftigung im Vergleich zum vorigen Arbeitsverhältnis.

Einschränkungen im Vergleich zur im Wahlkampf versprochenen Version der Fünf-Sterne-Bewegung ergeben sich, weil das Programm die proklamierten Kosten deutlich übersteigt. So wurde einerseits die Zahl der begünstigten Haushalte durch eine strikte Bedarfsprüfung auf 1,25 Millionen begrenzt. Andererseits wirkte sich der Druck der Lega und von Teilen der Fünf-Sterne-Bewegung, die das moralische Risiko und negative Arbeitsmarktwirkungen so gering wie möglich halten wollten, auf die Verwirklichung des Bürgereinkommens aus, das tendenziell als workfare Maßnahme beschrieben wird.⁸¹

4.4.3 Outcome

Das Arbeits- und Sozialministerium ist für das Monitoring der Implementierung des Bürgergelds verantwortlich und soll anhand der von den digitalen Plattformen gesammelten Informationen jährlich ein Bericht zur Umsetzung des Bürgergelds vorlegen, der auf der Internetseite des Ministeriums zu veröffentlichen ist.⁸² Im Zuge der Umwandlung des DL

⁸¹ “[...] the measure assumed more and more the characteristics of a *welfare-to-work* tool, becoming a sort of unemployment subsidy conditioned on work activation, while eligibility criteria was tightened in order to exclude as much as possible EU and non EU immigrants” (Marano 2019, S. 9)

⁸² Hohnerlein 2019, S. 23: „4.3.7 Monitoring, Evaluierung und Koordinierungsaufgaben (Art. 10)“

4/2019 in ein förmliches Gesetz wurden umfangreiche Regelungen zur Evaluierung des Bürgergelds durch das Ministerium aufgenommen (Art. 10). Die Evaluierung erfolgt im Rahmen einer wissenschaftlichen Forschung, an der neben dem Ministerium und der nationalen Arbeitsagentur auch das nationale Forschungsinstitut zur Analyse der staatlichen Politiken sowie unabhängige Experten beteiligt sind. Für die Evaluierung sollen repräsentative Surveydaten erhoben werden. Schließlich obliegt dem Ministerium auch die Koordination der Umsetzung des Bürgergeldes, wofür eine besondere Dienststelle zur Information, Förderung, Beratung und technischen Unterstützung eingerichtet wird.

Die tatsächliche Umsetzung des Bürgergeldes steht noch vor einigen Hürden. Auf Europäischer Ebene gefährden Staatsverschuldungsregelungen das Programm, auf nationaler ist es der Zustand der Verwaltung und die fehlende Vermittlungsinfrastruktur. So muss zunächst eine funktionierende und ausreichend geschulte Verwaltung aufgestellt werden, die in der Lage ist, Vermittlungsangebote zu machen und Sanktionen anzuwenden (Hohnerlein 2019, S. 25). Bis dahin mag Idee der 5-Sterne Bewegung, mit einem Bürgergeld Geld zu verteilen im Vordergrund stehen, so Hohnerlein.

4.4.4 Diskussion

Neben der Aufarbeitung von Ergebnissen aus der wissenschaftlichen Literatur suchte das ISÖ direkten Kontakt zu SozialpolitikwissenschaftlerInnen in Italien. Dr. Giovanni Gallo vom INAPP (National Institute for Public Policy Analysis) sieht das Bürgereinkommen in Italien bisher als eher unausgereiftes Programm. Die organisierenden Arbeitsagenturen waren bislang stark unterbesetzt, um das Bürgereinkommen zu verwalten und wurden mittlerweile von 8.000 auf 23.000 Mitarbeiter aufgestockt. Zwar sind die ersten Auszahlungen bereits angelaufen, allerdings wird über einige Bereiche, wie beispielsweise die zuvor schon diskutierte Art der Sanktionierung und deren genauere Regulierung noch diskutiert. Die Höhe der Auszahlung für Alleinstehende ist im Vergleich zu anderen Transferleistungen in Italien, aber auch im Vergleich zu Deutschland, mit bis zu 780 Euro sehr hoch und beinahe auf Höhe der italienischen Armutsrisikogrenze (800 Euro). Für Familien ist das Niveau dagegen sehr niedrig und bewegt sich ungefähr auf dem Hart IV-Niveau in Deutschland.

Dr. Massimo Baldini von der Università di Modena e Reggio Emilia sieht eine Problematik des neuen Bürgergeldes in der Erreichbarkeit vieler bedürftiger Personen. In vielen armen Haushalten arbeiten die Personen im erwerbsfähigen Alter bereits im Niedriglohnsektor. Sie haben keinen Anspruch auf das neue Bürgereinkommen und verbleiben weiterhin in Armut. Dagegen verbleiben viele andere Arbeitslose in den bisherigen Systemen. Ebenfalls fällt dem neuen System eine Anpassung bezüglich der regionalen Unterschiede zwischen Nord- und Süditalien, dadurch gebe es keinerlei Anreize für Personen aus dem verhältnismäßig armen Süden einen Job im Norden anzunehmen, da das Bürgergeld im Süden verglichen mit den Lebensunterhaltungskosten deutlich höher ist. Weiterhin gibt es für Personen, die das Bürgergeld erhalten, einen großen Anreiz in der Schattenwirtschaft zu arbeiten und sich so finanzielle Vorteile zu sichern.

Auch Dr. Eva-Maria Hohnerlein (Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht) bestätigt zahlreiche der zuvor genannten Probleme des neuen Bürgergeldes in Italien. Die Einschränkung der persönlichen Handlungsautonomie (dass das RdC nicht gespart werden kann) ist angesichts der fehlenden Berücksichtigung von Mehrbedarfen und der Leistungspause nach 18 Monaten schwer nachvollziehbar (Hohnerlein 2019, S. 18). Sie benennt Folgeprobleme der Zumutbarkeitsregeln für Jobangebot, die mehr als 250 Km vom Wohnort entfernt liegen, wie beispielsweise ein teurer Umzug, Fahrtkosten, Entbehrung des sozialen Unterstützungsnetzwerks. Solche Regelungen seien „in hohem Maß familien- und kinderfeindlich“ (Hohnerlein 2019, S. 21) und missachteten die schützenswerten Interessen von Kindern. Sie trügen dem erheblichen Anteil an unbezahlter Pflegearbeit unzureichend Rechnung und bergen das Potenzial die „Freiheitsräume der durch Armut marginalisierten Bevölkerungsgruppen sehr stark einzuschränken“ (ebd. S. 24). Hohnerlein beobachtet mit Sorge die institutionelle Verankerung eines Wandels im sozialstaatlichen Wertesystem, dahingehend, dass sozialschädliches Fehlverhalten (etwa die Nichtannahme eines Jobangebots) den Zugang zu grundlegenden Diensten und Rechten verschließt (ebd.). Eine Sozialpolitik, die auf Reziprozität setzt erhöhe zwar potenziell die gesellschaftliche Akzeptanz für die Mindestsicherung, verfehle aber womöglich in der aktuellen unausgewogenen Ausgestaltung von Rechten und Pflichten das Inklusionsziel für die Schwächsten (ebd., S. 25).

Gleichzeitig wird mit der Debatte um das Bürgergeld in progressiven Kreisen auch die Diskussion zwischen Befürwortern eines Rechts auf Einkommen und Befürwortern eines

Rechts auf Arbeit neu entfacht (Marano 2019, S. 2). Marano (2019) vertritt die Position, dass das Bürgereinkommen einer *workfare* Maßnahme entspricht⁸³. Die ausgewertete Literatur und die bisher geführten Expertengespräche machen ein solch eindeutiges Urteil zum jetzigen Zeitpunkt aus unserer Sicht noch nicht möglich. Nach Einschätzung einiger der Befragten dürften die administrative Praxis und schleppende Rechtsprechung nach Sanktionierungen zumindest derzeit für eine eher großzügige Gewährung des Bürgereinkommens sprechen. Weitere Expertengespräche, insbesondere mit dem neuen Präsidenten des zuständigen Nationalen Instituts für Sozialversicherung sind geplant.

4.5 Erkenntnisgewinn für das Zukunftslabor

Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine umfassende Einschätzung des Erkenntnisgewinns der Erfahrungsstudien noch nicht möglich, da sie noch nicht abgeschlossen ist. Auch befindet sich der historisch-systematische Überblick zu den Grundeinkommensexperimenten zum Zeitpunkt der Fertigstellung der vorliegenden Studie noch in der Phase der Literaturrecherche und -sichtung. Erste Einschätzungen sind jedoch möglich, da die Rezeption der Erfahrungsstudien im Rahmen der Entwicklung der Reformszenarien immer wieder von Bedeutung war.

Die fortgeschrittenste Evaluation der drei Vergleichsmodelle findet sich in Finnland. Zugleich war der Preis für das methodisch anspruchsvolle Niveau der begleitenden Evaluation eine doch sehr limitierte sozialpolitische Intervention. Zwar kennzeichnet das finnische Experiment wesentliche Elemente eines Grundeinkommens, wie es in Reformszenario 2 dann formuliert wurde, insoweit das Grundeinkommen unabhängig von anderen Einkommen, Geldleistungen und Vermögen gezahlt und nur versteuert wurde. Die Begrenzung des Teilnahmekreises am Experiment auf Langzeiterwerbslose und die zeitliche Befristung des Experiments beeinflussen die Übertragbarkeit auf die allgemeine Bevölkerung. Die bislang vorliegenden Evaluationsergebnisse zeigen auf der einen Seite praktisch keine negativen wie positiven Arbeitsmarkteffekte, die Anspruchsberechtigten ziehen sich we-

⁸³ „However, a crucial point which is generally missed concerns how, passing from Inclusion Income to Citizenship Income, the measure evolved from a social policy instrument, aimed at promoting social inclusion, which also contemplated the right for each beneficiary to be taken in care by social services, to a more genuine workfare policy“ (Marano 2019).

der vom Arbeitsmarkt zurück, wie Grundeinkommensgegner immer befürchten, noch erhöhen sie signifikant ihre Arbeitsmarktpartizipation, wie manche Grundeinkommensbefürworter erhoffen. Nebeneffekte wie Gesundheitsförderung und Zukunftsoptimismus wiederum sind für demokratische Politik positiv, doch ohne Langzeitbeobachtung schwer zu gewichten. Im Rahmen des eher staatsorientierten Modells bzw. sozialdemokratisch-sozialistischen Modells des Wohlfahrtsregime stellt das finnische Grundeinkommensexperiment eine Innovation dar, zumal es von einer eher rechtsliberalen Regierung implementiert und am Ende allerdings nicht mehr ausgeweitet wurde. Die Zahlung eines universellen Transfers an Arbeitsfähige ohne Arbeitsauflage ist im sozialdemokratischen Regime bisher weltanschaulich schwierig, da die Akteure regelmäßig befürchten, durch eine voraussetzungslose Existenzsicherung würden die systemische Selbst- wie die Fremdverpflichtung zur Arbeitsmarktklusion Schaden nehmen. Die ArbeitnehmerInnen, vor allem aus unteren Schichten neigten dann zu Müßiggang, während Politik und Unternehmen das Vollbeschäftigungsziel aufgeben würden. Das finnische Experiment kann hier beruhigend gelesen werden. Weder sind die Arbeitnehmer im Allgemeinen faulheitsgefährdet, noch sind Politik und Wirtschaft in einer Demokratie daran interessiert, große Teile der Bevölkerung dauerhaft zu exkludieren.

Das italienische Modell des Bürgereinkommens *Reddito Cittadanza* hat trotz der zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Studie noch erheblichen Unklarheiten in der administrativen Umsetzung und fehlender Evaluationsbefunde die Einschätzung des konservativen, berufsständischen Wohlfahrtsregime erweitert. Natürlich war dem Forscherteam bekannt, dass auch in diesem weltanschaulichen Politikfeld zunehmend, nicht zuletzt durch höchstrichterlichen Druck wie in Deutschland, eine Akzeptanz von sanktionsarmen und vielleicht sogar sanktionsfreien Leistungen für Arbeitsfähige entstand. Zugleich zeigt der italienische Fall besonders deutlich, welche Rolle regionale Disparitäten und Verwerfungen in der Konzeption von Sozialpolitikinnovationen einnehmen können. Die für die Einführung des *Reddito* maßgebliche Fünf-Sterne-Bewegung hatte vor allem die abgehängten und von Dauerexklusion bedrohten Regionen in Süditalien im Blick, in denen sie bisher über eine starke Wählerbasis verfügt. Zugleich weckte genau dies zumindest in Teilen der Öffentlichkeit und Expertenkreisen die Befürchtung, dass die in diesen Regionen ohnehin starke Schattenwirtschaft durch das *Reddito* noch gestärkt und damit zugleich die Legitimität armutspräventiver Sozialleistungen geschwächt werden könnte. Zugleich beeindruckt das

vergleichsweise hohe Niveau des Bürgereinkommens zumindest für Einzelpersonen. Schließlich ist von großem Interesse, welche der auf Druck der Lega eingeführte achtjährige legale Aufenthalt in Italien als Antragsvoraussetzung in der sozialpolitischen Praxis haben wird. Wird er sich diskriminierend auf MigrantInnen auswirken oder wird er, auch bei dieser Gruppe, zur Legitimitätssteigerung einer relativ großzügigen Grundeinkommensregelung beitragen? Diesen Fragen soll die Erfahrungsstudie zu Italien durch weitere Expertengespräche und vertiefte Analysen nachgehen.

Schließlich erweist sich auch der dritte Vergleichsfall, der „Universal Credit“ in Großbritannien, trotz des nun anstehenden EU-Austritts als sozialpolitisch und sozialpolitikwissenschaftlich äußerst ergiebig. Er repräsentiert einen klassischen Interventionstypus im liberalen Wohlfahrtsregime, da er primär auf Marktgängigkeit der Biographien der AnspruchnehmerInnen orientiert. Gleichwohl zeigen auch hier die ersten Erfahrungen, dass der Hintersinn sozialpolitischer Formen nicht zu unterschätzen ist. Ein Grund dafür ist, dass das idealtypisch liberale britische Wohlfahrtsregime politische Gegenläufigkeiten aufweist, beispielsweise das sozialistische Gesundheitswesen „National Health Service“ und generell eine starke Orientierung auch der kommunalen Sozialpolitik an der „Beveridge“-Tradition, die großen Wert auf Bürgerrechte legt (Opielka 2020). Ein zweiter Grund sind funktionale Zwänge der neuen Reform, die faktisch ein gestuftes Grundeinkommen bildet, je arbeitsmarktferner eine Person ist, beispielsweise aufgrund ihrer Behinderung/Beeinträchtigung, desto geringer sind die Arbeitsmarktsanktionen. Gleichwohl wirkt sich die liberale Programmatik insoweit komplex und, wie die KritikerInnen sagen, häufig problematisch aus, weil das Primat von Arbeitsmarkt und Eigenvorsorge je nach regionalen, sozialstrukturellen und politischen Möglichkeiten zu Ungerechtigkeiten führt, aber auch zu administrativen Überforderungen infolge Kontrolldichte und notwendigem Kontrollverlust. Ob Universal Credit als Blaupause oder zumindest Inspiration für das Modell des Bürgergeldes hilfreich ist, lässt sich daher nicht leicht einschätzen und bedarf gleichfalls weiterer Analysen.

5 Reformszenarien

Die in diesem Kapitel präsentierten und diskutierten Reformszenarien sahen noch bis Ende November 2019, bei der Abgabe der ersten Fassung des zweiten Zwischenberichts der Wissenschaftlichen Begleitung und Koordinierung des Zukunftslabors, anders aus: Sie beinhalteten ausschließlich Reformvorschläge zur Einkommenssicherung im weiteren Sinn. Die Begründung für die Konzentration auf langfristige Reformen der monetären Sicherungssysteme lag in der systematischen Fokussierung des aus dem Koalitionsvertrag folgenden Auftrages, der bei den Erfahrungsstudien auch explizit die besondere Berücksichtigung von Bürgergeld, Grundeinkommen und Weiterentwicklung der Sozialversicherungen forderte. Ein weiterer Grund für diese Begrenzung der Reichweite der Reformszenarien war die ausdrücklich angefragte Arbeitsmarktrelevanz des Zukunftslabors. Hinzu kommen systematische Fragen, da die Leistungsseite von Geldleistungssystemen nur in wenigen Fällen nach dem Finalprinzip organisiert ist, also entlang der Risikobewältigung, sondern in der Regel nach dem Kausalprinzip, die Leistungen orientieren sich also an früheren Beitragsleistungen oder beruflichen Status. Die Leistungsseite von Sachleistungssystemen – von Gesundheit, Pflege bis zu Jugend- oder Eingliederungshilfe – orientiert sich wiederum praktisch immer am Finalprinzip, also an der Problemlösung und nicht am vorherigen Erwerbsstatus oder der Beitragsleistung (Opielka 2020).

Es spricht jedoch sehr viel dafür, zumindest die Kranken- und Pflegeversicherung in die Gestaltungsperspektive der Reformszenarien einzubeziehen.⁸⁴ Das ISÖ stellte in der Sitzung des Beirats am 5.12.2019 die Frage, wie er zu einer solchen Erweiterung der Reformszenarien steht. Die Rückmeldung war positiv, daher greift die vorliegende Studie diese Überlegungen auf.

⁸⁴ Als das federführende Sozialministerium dem ISÖ Anfang Dezember 2019 eine Reihe von Fragen zur Kurzfassung (Policy Brief) des Zwischenberichts stellte, die dem Beirat des Zukunftslabors in seiner vierten Sitzung am 5.12.2019 als Tischvorlage zur Verfügung gestellt werden sollte, war darunter auch die Frage nach dem „Warum“ dieser Begrenzung auf Reformszenarien zur Einkommenssicherung. In der ersten Antwort verwiesen wir darauf, dass diese Begrenzung seit der ersten Kommunikation der Entwürfe der Reformszenarien im August 2019 bekannt gewesen sei und diese Entwürfe sowohl im Zukunftsworkshop am 13.9.2019 im Sozialministerium, am 4.11.2019 an der FH Kiel, wie auch in beiden Wellen des Online-Delphi zugrunde lagen. Allerdings wurde die Erweiterung um die Gesundheits- und Pflegesicherung bereits im Oktober 2019 im ISÖ-Workshop mit dem DIW diskutiert, aber zunächst zurückgestellt. In einem Telefongespräch mit Dr. Stefan Bach vom DIW wenige Stunden vor der Beiratssitzung beriet Prof. Opielka die Möglichkeiten einer entsprechenden Erweiterung der Reformszenarien – und beiden war sofort klar, dass die Grundlinien alternativer Pfade für die Absicherung von Krankheit und Pflege auf der Hand lagen, da die Reformszenarien einerseits konsequent an den Idealtypen der Wohlfahrtsregime entlang konstruiert waren, und andererseits in den letzten Jahren bereits zahlreiche einschlägige Reformvorschläge und sogar vergleichbare Kombination diskutiert wurden.

Da die Reformszenarien aufgrund des mehrstufigen, im Sinne eines Theorie-Praxis-Diskurses labor-typischen Entwicklungsprozesses aus einem weitgehend durchdachten und diskutierten Teil zur Einkommenssicherung und einem noch skizzenhaften Teil zur Gesundheits- und Pflegesicherung bestehen, soll vorab schon einmal kurz die Konstruktion vorweggenommen werden.

Das eher **markt-orientierte Reformszenario 1** bestand zunächst aus dem Modell „Bürgergeld“ nach der Finanztechnik „Negative Einkommensteuer“. Es wird nun für die Finanzierung der Gesundheits- und Pflegesicherung um das Modell „Bürgerprämie“ ergänzt. Hiermit wird eine pauschale, einkommensunabhängige Zahlung an wahlweise eine gesetzliche oder private Versicherung (nach dem Modell der Schweizer „Kopfpauschale“) definiert. Gert Wagner, früherer DIW-Leiter, hatte schon vor einigen Jahren den Begriff „Bürgerprämie“ dafür verwendet (Greß/Pfaff/Wagner 2005), andere sprechen von „Gesundheitsprämie“. Im Modell „Solidarisches Bürgergeld“, das der damalige CDU-Ministerpräsident Thüringens, Dieter Althaus, in den 2000er Jahren wirksam vertrat und das vom ISÖ im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung berechnet wurde (Opielka/Strengmann-Kuhn 2007), wurde ein (kleines bzw. großes) Bürgergeld systematisch mit einer solchen Pauschalzahlung kombiniert.

Das eher **staats-orientierte Reformszenario 2** bestand zunächst aus einem geradezu idealtypischen „Grundeinkommen“, das wie alle Erwerbseinkommen (von Arbeitnehmern) versteuert und verbeitragt werden soll. Es ist technisch also grundsätzlich wie eine „Sozialdividende“ aufgebaut, aber nicht nur in das Steuersystem, sondern auch in die Sozialversicherungen integriert. Komplementär zur pauschalierten Staatsfinanzierung des Grundeinkommens passt nun eine steuerfinanzierte Gesundheits- und Pflegeversicherung, etwa wie auf nationaler Ebene in Großbritannien („National Health Service“, ein „National Care Service“ wird diskutiert) oder auf kommunaler Ebene in Dänemark.

Das **gemeinschafts-orientierte Reformszenario 3** wiederum operiert mit einer Weiterentwicklung der statusorientierten Sozialversicherungen in einem gegliederten Sicherungssystem und relevantem Privatversicherungsanteil. Die Einkommenssicherung soll dabei die Struktur der Sozialversicherungen nicht verändern, sondern nur nach unten durch eine sanktionsärmere „Grundsicherung“ oder eine sanktionsfreie „Garantiesicherung“ sockeln.

In Bezug auf die Gesundheits- und Pflegesicherung ist dieses Reformszenario erst einmal an einer Bewahrung des Status Quo interessiert (dazu Kaltenborn 2019).

Das **teilhabe-orientierte Reformszenario 4** schließlich will das Prinzip „Bürgerversicherung“ zum neuen Leitprinzip der deutschen Sozialpolitik machen und Sozial- wie Privatversicherungen in eine Bürgerversicherung integrieren. Im Bereich der Einkommenssicherung wäre das eine am Modell der Schweizer Rentenversicherung AHV orientierte „Grundeinkommensversicherung“. Im Bereich Gesundheit und Pflege wäre es gleichfalls eine per Sozialsteuer (steuerähnlicher Beitrag ohne Beitragsbemessungsgrenze auf alle Einkommensarten) finanzierte Bürgerversicherung als eine Art Kombination des Schweizer mit dem Österreichischen Modell.

Soweit in Kürze die Grundidee der Reformszenarien. Die nun folgende Auseinandersetzung und Präsentation orientieren sich aus den genannten Zeitgründen vor allem an der monetären Dimension.

5.1 Hintergrund und Hinführung

Eine für die Arbeit des Zukunftslabors prototypische Diskussion fand in der deutschen politischen Öffentlichkeit des Jahres 2019 zum Thema „Grundrente“ statt. In der Fachzeitschrift „Deutsche Rentenversicherung“ nahm der Historiker Cornelius Torp hierzu Stellung, den wir aufgrund der Bedeutung der Diskussion hier ausführlicher zitieren:

„Der historische Durchmarsch zeigt, dass die deutsche Alterssicherung im Laufe ihrer hundertdreißigjährigen Geschichte Erfahrung mit einer ganzen Reihe von Mindestsicherungselementen gemacht hat. Weder die Sockelrente der Bismarckschen Rentenversicherung noch ihre Ergänzung um eine Mindestrente in der DDR waren jedoch effektive Instrumente in der Verhinderung von Altersarmut. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass ausgerechnet die Adenauersche Rentenreform von 1957, die auf die Rekonstruktion einer in den Wirren der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts untergegangenen Ordnung sozialer Ungleichheit im Alter zielte und konsequent auf alle Mindestsicherungselemente verzichtete, den Startpunkt für die dramatischste Verbesserung der materiellen Lage alter Menschen und die erfolgreichste Bekämpfung von Altersarmut in der deutschen Geschichte darstellte. Das lässt sich zum einen fraglos durch die Sonderbedingungen des beispiellosen Wohlstandsgewinns in den ‚goldenen‘ dreißig Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg erklären. Zum anderen erwies sich das nicht auf vertikale Redistribution, sondern auf Umverteilung im Lebenslauf angelegte deutsche Rentensystem auch für die

Mittelschichten als so attraktiv und gewinnbringend, dass die relativ hohen Beiträge lange Zeit klassenübergreifend klaglos akzeptiert wurden. Auf diese Weise konnte in der Rentenversicherung über Jahrzehnte ein so erhebliches Finanzvolumen generiert werden, dass trotz weniger Ausgleichselemente aufgrund des hohen Rentenniveaus eine effektive Armutsbekämpfung gelang, obwohl diese nicht das primäre Ziel dargestellt hatte“ (Torp 2019, S. 147 f.).

Torps Darstellung ist zutreffend. Doch die „Sonderbedingungen“ einer nachholenden Modernisierung der westdeutschen Wirtschaft – sie und das bundesrepublikanische Rentensystem dienen hier als Referenz – können nicht hoch genug eingeschätzt werden. Vergleichbare „Fahrstuhl-Effekte“, wie sie der Soziologe Ulrich Beck in seiner Modernisierungstheorie nannte – allen geht es besser, doch die Ungleichheit bleibt –, finden wir derzeit in den postsozialistischen Staaten und vor allem in China, dass dadurch erheblich für die weltweite Armutsreduktion in den letzten Jahrzehnten verantwortlich war. Jene „Neue Soziale Frage“, die der in den 1970er Jahren, in der Ägide von Helmut Kohl tätige CDU-Generalsekretär Heiner Geißler identifizierte, zeigte eine „Neue Armut“ nicht mehr entlang der klassischen Klassenlage Arbeiter versus Kapitaleigentümer, sondern entlang vulnerabler, verletzlicher und schlecht oder nicht organisierter sozialer Großgruppen wie Alleinerziehende, Kinderreiche oder Behinderte. Es war also nicht alles „golden“, was im Nachkriegsdeutschland zu glänzen schien. Die Reformbestrebungen der westdeutschen Rentenpolitik reflektierten indirekt die neuen sozialen Probleme, hören wir Torps Analyse weiter zu:

„Auch bei der Einführung der 1972 dem bundesdeutschen Alterssicherungssystem implementierten Rente nach Mindesteinkommen kam der Bekämpfung von Altersarmut nicht die oberste Priorität zu. Vielmehr ging es bei ihr in erster Linie darum, die niedrigen Renten langjähriger Beitragszahler so weit zu erhöhen, dass sie über dem Sozialhilfesatz lagen – ganz unabhängig davon, ob die Rentnerinnen oder Rentner tatsächlich in armutsgefährdeten Haushalten lebten. Ganz in der Tradition einer solchen, weniger auf wirksame Armutsvermeidung als auf die Beseitigung von Ungerechtigkeiten innerhalb der Systeme wohlfahrtsstaatlicher Sicherung zielenden Sozialpolitik stehen auch das gegenwärtige BMAS-Grundrentenkonzept und ähnliche Reformvorschläge. Abermals bietet nicht das faktische Armutsrisiko, sondern die Höhe der bedürftigkeitsgeprüften Fürsorge die entscheidende Referenzgröße. Wieder streben alle derzeit diskutierten Modell an, langjährige Einzahler in die Rentenversicherung – unabhängig von der Höhe der von ihnen geleisteten Beiträge – besserzustellen und einen Korridor zwischen ihre Renten und den Sozialhilfesatz zu legen. Für diesen vermeintlichen Zugewinn an Gerechtigkeit wird dann freilich stillschweigend in Kauf genommen, dass neue Ungerechtigkeiten geschaffen werden, weil die einseitige Prämierung langer Mitgliedschaften in der GRV den in sie eingelassenen Bauprinzipien widerspricht.“

Anders als alle derartigen Mindestsicherungselemente innerhalb des gesetzlichen Rentensystems ist die 2001 eingeführte Altersgrundsicherung als bedürftigkeitsgeprüfte Fürsorgeleistung auf die zielgerichtete und effiziente Bekämpfung von Altersarmut hin konzipiert. Auch sie allerdings ist kein unproblematisches sozialpolitisches Instrument. So versagt sie bei allen alten Menschen, die aus Scham oder Unwissenheit über ihre mögliche Anspruchsberechtigung keinen Antrag stellen. Vielleicht noch wichtiger ist die potenziell das gesamte deutsche Alterssicherungssystem delegitimierende Wirkung, die von der derzeit absehbaren Konvergenz von durchschnittlichem Rentenniveau und Grundsicherungshöhe ausgeht. Sie könnte zur Folge haben, dass in Zukunft auch langjährige Beitragszahler Renten erhalten, die die vorleistungsunabhängige Grundsicherung kaum oder gar nicht übersteigen. Dann hätte die Politik mit der Gegenmacht von Gerechtigkeitsvorstellungen zu rechnen, die sich tief in den Erwartungshorizont der Bevölkerung sowie den normativen Haushalt der politischen Akteure, der Parteien und der Verbände eingegraben haben. Angesichts dessen scheint die deutsche Sozialpolitik heute in einem Gerechtigkeitsdilemma zu stecken: Sowohl das untätige Weiterlaufenlassen des aktuellen Trends als auch alle gegenwärtig diskutierten Reformkonzepte besitzen – wenn auch in unterschiedlicher Weise – das Potenzial, gegen Gerechtigkeitsprinzipien zu verstoßen, die im Alterssicherungssystem institutionell tief verankert sind und gesellschaftlich prägend gewirkt haben. In dieser Zwangslage liegt die tiefere Ursache für die strukturelle Bewegungsunfähigkeit, welche die deutsche Rentenpolitik zurzeit kennzeichnet. Ein Weg aus der Sackgasse führt nur über eine weiterreichende Reform und eine ihr vorangehende breite Diskussion über die normativen Grundlagen der Alterssicherung“ (Torp 2019, S. 148).

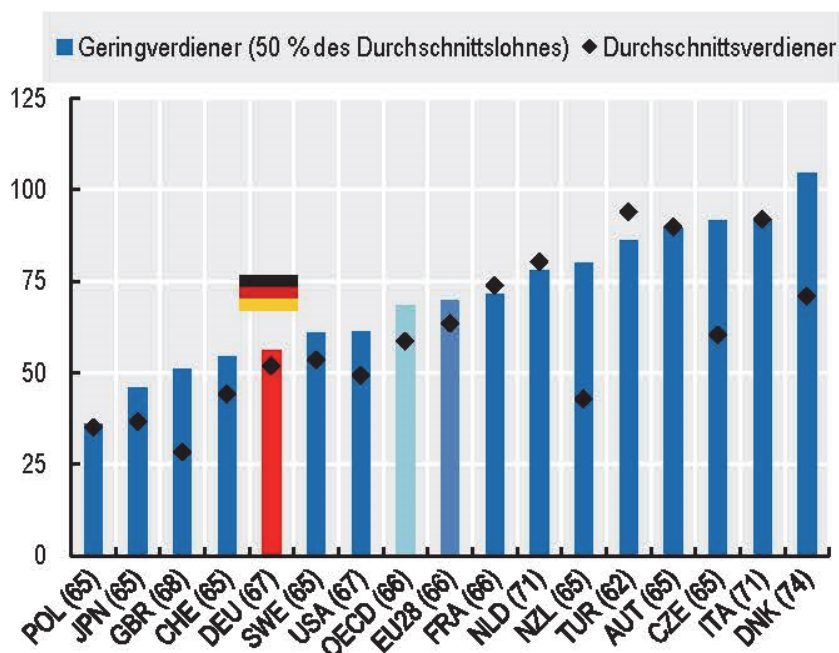
Wir haben aus dem Aufsatz von Torp ausführlich zitiert, weil er zu einem Fazit gelangt, dem wir vollständig zustimmen. Es markiert aus unserer Sicht den Kernfokus der Orientierung des Zukunftslabors als Reflexionsraum zur Diskussion langfristiger Reformen der Sozialen Sicherung. Sie sollten sich, wie wir bereits im Gutachten der Konrad-Adenauer-Stiftung zum Vorschlag „Solidarisches Bürgergeld“ des damaligen CDU-Ministerpräsidenten Dieter Althaus zeigen konnten (Opielka/Strengmann-Kuhn 2007), nicht primär an den Arbeitsmarkteffekten von Grundsicherungs- und Grundeinkommensideen abarbeiten – so reizvoll die Diskussion um Arbeitsanreize, Herd- oder Faulheitsprämien auch erscheint –, sondern realitätsnah den mit Abstand größten Bevölkerungsanteil derjenigen fokussieren, die von Transferleistungen leben. Dies sind die Rentnerinnen und Rentner. An der Diskussion über eine „weiterreichende Reform“ der Alterssicherung und ihre „normativen Grundlagen“ können wesentliche Fragen von Grundsicherung und Grundeinkommen mit verhandelt werden, in einem relativen Schutzraum gegenüber der Aufgeregtheit jenes „Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen“.

Diese Überlegungen gelten daneben und nicht weniger bedeutsam auch für die Frage, wie ein existenz- und vor allem teilhabesicherndes Minimum im deutschen Sozialsystem gestaltet und gesichert werden kann. Die jüngste Diskussion um die Einführung einer „Grundrente“ bietet auch zu dieser Frage anschauliches Material. So kritisiert der Rentenexperte und Finanzmathematiker Werner Siepe die geplante gesetzliche Regelung: „Viele der betroffenen Rentner werden trotz der Grundrente, also trotz des neuen Zuschlags auf ihre erreichte Rente weiter auf die Grundsicherung angewiesen sein. Sie müssen also beim Sozialamt ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse komplett offenlegen. Dabei wollte man das über die Grundrente ja gerade verhindern.“ Das Problem ist, dass von der Bruttorente der Beitrag zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung abzuziehen ist, so dass der tatsächliche Rentenzahlbetrag mit der beitragsfreien Grundsicherung verglichen werden muss: „In vielen Fällen von langjährigen Niedrigverdienern mit 35 oder 40 Beitragsjahren wird der Zahlbetrag der Grundrente unter der Grundsicherung liegen. Davon, dass die Grundrente laut Koalitionsvertrag rund zehn Prozent über der Grundsicherung liegen soll, kann nur in absoluten Ausnahmefällen die Rede sein.“⁸⁵

Die Dilemmata der aktuellen Grundrenten-Reform spiegeln die Strukturprobleme des deutschen Rentensystems, auf die die OECD in ihrem im November 2019 veröffentlichten Rentenreport „Pensions at a Glance“ nachdrücklich aufmerksam macht (OECD 2019). Dem deutschen Rentensystem gelingt es nicht, der zunehmenden Gruppe von Niedrigverdienern ein auskömmliches Alterseinkommen zu sichern (Abbildung 29): „Nach derzeitiger Gesetzeslage kann ein Vollzeitarbeitnehmer, der 2018 in den Arbeitsmarkt eintritt, mit einer Nettoersatzquote von 52% rechnen, verglichen mit 59% im OECD-Durchschnitt. Niedrigverdiener in Deutschland fallen sogar weiter zurück, mit einer Nettoersatzquote bei halbem Durchschnittseinkommen von 56% gegenüber dem OECD-Durchschnitt von 68%. Ohne Grund- und Mindestrente ist die Umverteilung im Rentensystem begrenzt. Da sich die Lebenserwartung zwischen Hoch- und Geringverdienern um mehrere Jahre unterscheidet, ist das System die gesamte Lebenszeit betrachtend sogar regressiv; reichere Menschen erhalten Rentenleistungen für eine wesentlich längere Rentenlaufzeit“ (OECD 2019a, S. 2).

⁸⁵ Süddeutsche Zeitung v. 27. November 2019, S. 17

Abbildung 29: Niedrige zukünftige Nettoersatzraten in Deutschland (in %)



Anmerkung: Nur obligatorische Systeme, Vollzeitangestellte. Die Zahlen in Klammern geben das normale Rentenalter an, basierend auf einem Arbeitsmarkteintritt im Jahr 2018 mit 22 Jahren und einer durchgängigen Karriere. Quelle: OECD 2019a, S. 2

Die OECD macht weiterhin auf die markant niedrigeren Rentenleistungen für Frauen im deutschen Rentensystem aufmerksam. Während das Alterseinkommen der Frauen (über 65) im OECD-Durchschnitt um 25% niedriger ist als das der Männer (in Dänemark beispielsweise nur um 8% niedriger) ist die Lage in Deutschland äußerst diskriminierend: „Besonders hoch ist das Risiko für deutsche Frauen, die derzeit unter der größten Geschlechter-Rentenlücke unter den OECD-Ländern leiden (46%); ein überdurchschnittliches geschlechtsspezifisches Lohngefälle und der hohe Anteil an Teilzeitbeschäftigung führen dazu, dass zukünftige Rentenansprüche von Frauen voraussichtlich weiterhin hinter denen von Männern zurückbleiben werden. Eine weitgehend einheitliche Rentenabsicherung für Arbeitnehmer, Beamte und Selbständige, die in vielen anderen OECD-Ländern existiert, würde dazu beitragen, die Rentenabdeckung für gefährdete Gruppen zu erhöhen und Ungleichheiten in der sozialen Sicherung zu beseitigen“ (OECD 2019a, S. 2).

Bert Rürup, einer der einflussreichsten Rentenberater der letzten Bundesregierungen, warf in einem ausführlichen Interview der politischen Klasse in Bezug auf die Rentenpolitik vor: „Eine leitende Idee ist derzeit nicht ersichtlich. Die Reformen dieses Jahrzehnts muss man

wohl eher als wahltaktisch motivierte Klientelpolitik bezeichnen.“ (Rürup 2019, S. 57) Auf die Frage, wohin sich das Rentensystem künftig entwickeln wird, antwortete er. „Es wird sich in Richtung einer Bürgerversicherung, einer universalistischen Versicherung mit dem Fokus auf Altersarmutsvermeidung, also einer Basissicherung für alle entwickeln.“ (ebd., S. 59) Rürup bewegt sich mit dieser Einschätzung im Einklang mit den grundlegenden Beobachtungen und Forderungen der OECD.

Wir stellen deshalb der Entwicklung und Diskussion der Reformszenarien im Zukunftslabor einige Gedanken zur normativen und institutionellen Systematisierung und damit Typologisierung von Reformen voraus.

An dieser Stelle ist eine weitere und wesentliche Annahme des „Laborteams“ des Zukunftslabors zu erwähnen, die sogenannte **„Ceteris-paribus-Klausel“**, die in den Reformszenarien wesentlich zur Anwendung kommt. Sie ist vor allem in den mathematisch modellierenden Wirtschaftswissenschaften eingeführt, denn um aus Experimenten Kausalschlüsse ziehen zu können, müssen die mit der abhängigen Variablen gemessenen Effekte eindeutig auf die Manipulation der unabhängigen Variablen zurückzuführen sein. Damit müssen andere Einflüsse ausgeschlossen sein bzw. konstant gehalten werden.

Wir wenden diese – kurz mit c.p. bezeichnete – methodische Klausel beispielsweise bei der Bestimmung des Mindestsicherungsniveaus an, indem wir für die Szenarioentwicklung in der Basisvariante das heute übliche Grundsicherungsniveau der Sozialhilfe ansetzen. Um gleichwohl auf die berechtigten Fragen nach der Teilhabequalität des sozialrechtlichen Existenzminimums zu antworten, nehmen wir als Variante ein um ca. 30% erhöhtes Regelsatz-Niveau an, eine Anhebungsforderung, die seit vielen Jahren von den Wohlfahrtsverbänden erhoben wird, halten aber gleichzeitig den Wohnkostenanteil der Grundsicherung unter c.p.-Bedingungen konstant. Ziel dieses methodischen Vorgehens ist, ein größtmögliches Maß an Vergleichbarkeit zwischen den Szenarien zu erreichen.

5.2 Reformszenarien: FactSheets

Für die Darstellung der Reformszenarien wählen wir die Form sogenannter FactSheets mit identischen und damit vergleichbaren Indikatoren. Zunächst die vier Reformszenarien im Überblick:

Reformszenario 1: „Bürgergeld (mit Bürgerpauschale)“

Reformszenario 2: „Grundeinkommen (mit steuerfinanziertem Gesundheits-/Pflegesystem)“

Reformszenario 3: „Sozialversicherung (mit Grund- bzw. Garantiesicherung)“

Reformszenario 4: „Bürgerversicherung (mit Grundeinkommensversicherung)“

Es muss an dieser Stelle noch einmal betont werden, dass die Reformoptionen zur Gesundheits- und Pflegesicherung erst zu einem späten Zeitpunkt in die vorliegende Reformszenarien integriert wurden. In den partizipativen Prozessen der beiden Zukunftswerkshops in Kiel am 13.9.2019 mit IMAG und Beirat sowie am 4.11.2019 an der FH Kiel und insbesondere auch für beide Wellen des Online-Delphi enthielten die Reformszenarien ausschließlich die Optionen zur Einkommenssicherung.

Der Aufbau der FactSheets folgt folgendem Prinzip: Zunächst werden in einem kurzen Info-Block die zentralen Charakteristika des jeweiligen Reformszenarien zusammengefasst. Anschließend werden die wesentlichen Merkmale des Reformszenarien getrennt nach den Vorstellungen zur Einkommenssicherung und zur Gesundheits-/Pflegesicherung aufgeführt. Einige Merkmale sind beiden Sicherungsbereichen gemeinsam, dies wird entsprechend angemerkt. Im dritten Schritt werden die Auswirkungen des Reformszenarien auf steuerfinanzierte Sozialtransfers, auf die Sozialversicherungen, auf öffentliche Infrastrukturen und Dienstleistungen sowie auf die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik vorgestellt. Im vierten Schritt werden Überlegungen zum Finanzbedarf und zur Finanzierung aufgeführt, die in der Folgenabschätzung überprüft werden. Abschließend enthalten die FactSheets noch einige Anmerkungen zum besseren Verständnis bzw. für den weiteren Forschungsprozess.

HINWEISE FÜR ALLE VIER REFORMSZENARIEN

Grundsätzlich drei Varianten über alle vier Reformszenarien zu simulieren:

- 1) Existenzminimum (Status Quo vs. plus ca. 30% des Regelsatzes)
- 2) Existenzminimum vs. partielles/Teil-Grundeinkommen
- 3) Haushaltsprinzip vs. Individualprinzip

5.2.1 Reformszenario 1 „Bürgergeld (mit Bürgerpauschale)“

RS 1 „BÜRGERGELD (MIT BÜRGERPAUSCHALE)“

Das Bürgergeld in Form einer "Negativen Einkommensteuer" dient vor allem der Unterstützung der Arbeitsmarkt- und Leistungsmotivation in den unteren Arbeitsmarktsegmenten. Die Bürgerpauschale (bzw. Kopfpauschale/Gesundheitsprämie) für Gesundheit und Pflege dient der Förderung des Wettbewerbs zwischen gesetzlichen und privaten Kranken-/Pflegekassen.

WESENTLICHE MERKMALE

	Einkommenssicherung	Gesundheit/Pflege
Erfasster bzw. zu erfassender Personenkreis	Steuerbürger (Einkommensteuerpflicht)	
Finanzierungsart	Einkommensteuer (Modell „Negative Einkommensteuer“)	Prämienpauschale für alle BürgerInnen gleich
Sicherungs niveau	Existenzminimum (800 Euro) / Variante 1000 Euro (= Status quo plus 30% auf Regelsatz) (Kinder = 50%, sächliches Existenzminimum / Partner: OECD-Skala / nahe Status Quo) Variante: Teil-Bürgergeld in Höhe Regelsatz	Die bisherigen Ausgaben der Gesetzlichen und Privaten Kranken- und Pflegeversicherung (GKV/PKV) werden durch eine nicht einkommensabhängige Bürgerpauschale finanziert (monatlich ca. 300 Euro für Erwachsene/150 Euro pro Kind). Zusätzliches Sicherungsniveau der PKV wird behandelt wie PKV-Zusatzversicherung bei GKV-Versicherten (bspw. in Form einer höheren Bürgerprämie bei privaten KVen).
Institutionelle Ausformung bzw. Verwaltung	Einbau in Einkommensteuertarif (Verlängerung nach unten) Administration über Finanzämter	Die Erhebung erfolgt durch die Finanzämter für den Gesundheitsfonds
Berücksichtigung von Sonderbedarfen	Zuschläge bei Sonderbedarfen (z.B. Eingliederungshilfe), Wohngeld bleiben erhalten	
Unterhalt bzw. Haushalt, Vermögensanrechnung	Abhängig von Veranlagung Bei Individualbesteuerung bzw. Verzicht auf Partnersubsidialität liegt Abschaffung	BürgerInnen mit niedrigem Einkommen erhalten durch die Finanzämter einen Zuschuss, um die Bürgerpauschale auf-

	von Steuervorteilen im Erb-recht etc. nahe Keine Vermögensanrechnung	bringen zu können. Dieser Zu-schuss wird in den Steuertarif eingearbeitet.
Auswirkungen auf... (a) steuerfinanzierte Sozialtrans-fers (b) auf Sozialversi-cherungen (c) öffentliche Inf-rastrukturen, Dienstleistungen (d) Gestaltung Ar-beitsmarktpolitik	(a) werden in der Regel mit Bürgergeld verrechnet (nicht jedoch Wohngeld und Eingliederungshilfe oberhalb Existenzmini-mum) (b) bis Höhe Existenzmini-mum werden Geldleistun-gen aus Sozialversicherun-gen vollständig angerech-net (Progressionsvorbe-halt) (c) systematisch keine Aus-wirkungen (d) Fortfall von Sanktionen für Nichtannahme von Arbeits-angeboten	(a) keine (b) Die gesetzlichen und die privaten Kranken- und Pfl-egeversicherungen existie-ren weiterhin, werden aber nicht mehr aus Beiträgen auf Erwerbseinkommen fi-nanziert. (c) Keine (d) Erwerbsanreiz für höhere Einkommensgruppen steigt, da Abgaben pau-schaliert
Finanzbedarf Finanzierung	• Gering, wenn Parameter (Niveau, Anrechnung) nahe am Status Quo • Mehrkosten entstehend durch die erwartbare hö-here Inanspruchnah-mequote und vor allem bei Ausweitung der Transfer-empfängergruppe durch die Senkung die Transfer-entzugsrate • Einsparung bei Verwal-tungskosten	Im Grundsatz kein Mehrbe-darf, da Ausgabenseite unver-ändert. Möglicherweise Kos-tensenkung aufgrund stärke-ren Wettbewerbs zwischen den Kassenarten.
Anmerkungen	<i>Abbaurate von Transfers 100% / Erwerbseinkommen 50-70%, daraus ergibt sich das break-even Einkommen = Transfer-grenze (zugleich faktisch Grundfreibetrag für Einkom-mensteuer). Übersteigende Einkommen werden netto be-steuert mit eigenem Steuertar-if: Flatrate Tarif oder progres-siver Einkommensteuertarif,</i>	<i>Das Modell der Bürgerpau-schale orientiert sich an der „Kopfpauschale“ der Schweiz, behält aber den in Deutschland eingeführten „Gesundheits-fonds“ als zentrales Aus-gleichsinstrument zwischen den Kassenarten. Gesetzliche und private Kassen stehen da-mit im Wettbewerb. Beamte</i>

	ausgehend vom derzeitigen Tarifverlauf, d.h. ab der Transfergrenze wird der „normale“ progressive Einkommensteuertarif eingesetzt mit erst niedrigeren und dann steigenden Grenzbelastungen. Grundsicherung, Kinderzuschlag, Sozialhilfe und Bafög entfallen, Elterngeld wird bis Existenzminimum angerechnet.	und Selbstständige sind im System integriert.
--	--	---

5.2.2 Reformszenario 2 „Grundeinkommen (mit steuerfinanziertem Gesundheits- und Pflegesystem)“

RS 2 „GRUNDEINKOMMEN (MIT STEUERFINANZIERTEM GESUNDHEITS- UND PFLEGESYSTEM)“

Das Grundeinkommen in Form einer „Sozialdividende“ steht jeder/m legalen EinwohnerIn monatlich zu und unterliegt (analog „Primäreinkommen“) der Einkommensteuer- und Sozialversicherungsbeitragspflicht. Das Gesundheits-/Pflegesystem wird vollständig aus Steuermitteln finanziert.

WESENTLICHE MERKMALE

	Einkommenssicherung	Gesundheit/Pflege
Erfasster bzw. zu erfassender Personenkreis	Legale Einwohner (einkommensteuerpflichtig)	
Finanzierungsart	Einkommensteuer (Typ Sozialdividende, wie negative Einkommensteuer/Bürgergeld), aber Auszahlung ex ante	
Sicherungsniveau	Existenzminimum (800 Euro) / Variante 1000 Euro (= Status quo plus 30% auf Regelsatz) (Kinder = 50%, sächliches Existenzminimum / Partner: OECD-Skala / nahe Status	Status quo (ceteris paribus) der GKV Zusätzliches Sicherungsniveau der PKV wird behandelt wie PKV-Zusatzversi-

	Quo) (plus Sozialversicherungsbeiträge Arbeitnehmeranteil) Variante: Teil-Grundeinkommen (Partial Basic Income / Basisgeld) nach Modell Kindergeld	cherung bei GKV-Versicherten, d.h. eine solche Zusatzversicherung wird auch künftig angeboten und in den Gesamtkosten simuliert.
Institutionelle Ausformung bzw. Verwaltung	Einbau in Einkommensteuertarif (Verlängerung nach unten), Erwerbseinkommen und Vermögenseinkommen werden ohne Freibetrag versteuert und (bis Beitragsbemessungsgrenze) verbeitragt Administration über Finanzämter	Entweder national (wie „National Health Service“ in UK) oder kommunal (wie in Dänemark)
Berücksichtigung von Sonderbedarfen	Zuschläge bei Sonderbedarfen (z.B. Eingliederungshilfe), Wohngeld bleibt erhalten	Status quo (c.p.)
Unterhalt bzw. Haushalt, Vermögensanrechnung	Alternative: Individualprinzip (Partner mit Faktor 1), dann zahlreiche Folgeänderungen (Erbrecht, Unterhaltsrecht, Familienversicherung) Keine Vermögensanrechnung	Keine Anrechnung = Status quo (c.p.)
Auswirkungen auf (a) steuerfinanzierte Sozialtransfers (b) auf Sozialversicherungen	werden in der Regel mit Grundeinkommen verrechnet (nicht jedoch Wohngeld und Sonderbedarfe wie Eingliederungshilfe) bis Höhe Grundeinkommen werden Geldleistungen aus Sozialversicherungen vollständig angerechnet. Mit Sozialversicherungspflichtigkeit	Keine GKV wird in Gesundheits-/Pflegedienst integriert PKV auf Zusatzversicherung für höheres Leistungs-

(c) öffentliche Infrastrukturen, Dienstleistungen (d) Gestaltung Arbeitsmarktpolitik	des Grundeinkommens entstehen Ansprüche auf Geldleistungen (z.B. Rente, Krankengeld) erst oberhalb des Grundeinkommens. systematisch keine Auswirkungen Fortfall von Sanktionen für Nichtannahme von Arbeitsangeboten; höherer Arbeitsanreiz als im Status quo, da keine explizite Anrechnung von Erwerbseinkommen (nur indirekt über Besteuerung und Verbeitragung)	niveau (z.B. alternative Heilmethoden, Einbettzimmer) konzentriert Engere Kooperation und Ko-Produktion zu erwarten Keine Auswirkungen
Finanzbedarf Finanzierung	Eventuell höher als bei Bürgergeld durch Auszahlung an alle und nur partieller Abbau durch Verbeitragung und Besteuerung	Im Grundsatz kein Mehrbedarf, da Ausgabenseite unverändert. Möglicherweise Kostensenkung aufgrund höherer Effizienz (siehe die deutlich geringeren Kostenanteile des NHS in GB am BIP).
Anmerkungen	<i>Kranken-/Pflegeversicherung davon unabhängig. Einkommensteuertarif mit Grundeinkommen als Grundfreibetrag, übersteigende Einkommen mit progressivem Einkommensteuertarif unter- und oberhalb der Transfergrenze, ausgehend vom derzeitigen Tarifverlauf. Sondertarif für Transfers, die zu 100% auf das Grundeinkommen angerechnet werden. Vermögenseinkommen werden abweichend von Status Quo bis Beitragsbemessungsgrenze sozialver-</i>	

	<i>sicherungspflichtig (Gleichstellung mit Erwerbseinkommen).</i> <i>Grundsicherung, Kinderzuschlag, Sozialhilfe und Bafög entfallen, Elterngeld wird bis Grundeinkommen angerechnet.</i>	
--	--	--

5.2.3 Reformszenario 3 „Sozialversicherung (mit Grundsicherung bzw. Garantiesicherung)“

RS 3 „SOZIALVERSICHERUNG (MIT GRUNDSICHERUNG BZW. GARANTIESICHERUNG)“

Beitragsfinanzierte, lebensstandardsichernde („Bismarcksche“) Sozialversicherung mit „Sockelung“ durch bedarfsorientierte Grundsicherung („Garantiesicherung“). Gesundheits-/Pflegeversicherung wie bisher im gegliederten System (GKV, PKV, Beihilfe).

WESENTLICHE MERKMALE

	Einkommenssicherung	Gesundheit/Pflege
Erfasster bzw. zu erfassender Personenkreis	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und legale Einwohner	
Finanzierungsart	Beiträge auf Erwerbseinkommen plus Steuerzuschuss aus Bundeshaushalt bzw. unmittelbare Finanzierung aus Bundeshaushalt	Status quo (c.p.)
Sicherungsniveau	Existenzminimum (800 Euro) / Variante 1000 Euro (= Status quo plus 30% auf Regelsatz), (Kinder = 50%, sächliches Existenzminimum / Partner: OECD-Skala / nahe Status Quo).	Status quo (c.p.)

	Sozialversicherungen: Lebensstandardsicherung	
Institutionelle Ausformung bzw. Verwaltung	Status Quo Grundsicherung bzw. Garantiesicherung wird über die Sozialversicherungsträger ausgezahlt, Datenabgleich mit Finanzbehörden	Status quo (c.p.)
Berücksichtigung von Sonderbedarfen	Wie Status Quo (d.h. Sonderbedarfe, Wohngeld usf.)	Status quo (c.p.)
Unterhalt bzw. Haushalt, Vermögensanrechnung	Sozialversicherungsleistungen individuell, bei GRV Hinterbliebenensicherung, bei GKV Familienmitversicherung; Grundsicherung Fürsorgeprinzip (Bedarfsprüfung, Vermögensanrechnung, evtl. Sanktionen)	Status quo (c.p.)
Auswirkungen auf (a) steuerfinanzierte Sozialtransfers (b) auf Sozialversicherungen (c) öffentliche Infrastrukturen, Dienstleistungen (d) Gestaltung Arbeitsmarktpolitik	insgesamt steigt der Anteil der Steuerfinanzierung in der Sozialpolitik Sozialversicherungen werden in berufsständischer Struktur nicht berührt systematisch keine Auswirkungen Arbeitsanreiz siehe Bürgergeld	keine Status quo (c.p.) Status quo (c.p.) keine
Finanzbedarf Finanzierung	Abhängig von Niveau und Anrechnungsregeln, siehe Bürgergeld	Siehe Studie Kaltenborn 2019
Anmerkungen	Grundsicherung, Kindergeld/Kinderzuschlag, Wohngeld, ggf. auch Bafög integriert; dadurch	

	<i>gegenüber Status Quo veränderte Transferenzugsrate und ggf. erweiterter Anspruchskreis</i> <i>Sanktionen können bei "Garantiesicherung" in Sozialversicherung auch aufgehoben werden</i>	
--	--	--

5.2.4 Reformszenario 4 „Bürgerversicherung (mit Grundeinkommensversicherung)“

RS 4 „BÜRGERVERSICHERUNG (MIT GRUNDEINKOMMENSVERSICHERUNG)“

Grundeinkommensversicherung nach dem Modell der Schweizer AHV in allen Risikolagen für Geldleistungen (Alter, Arbeitslosigkeit, Elternschaft, Krankheit, Behinderung, Kindheit, Ausbildung) und für den Risikobereich Gesundheit/Pflege.

WESENTLICHE MERKMALE

	Einkommenssicherung	Gesundheit/Pflege
Erfasster bzw. zu erfassender Personenkreis	Alle wirtschaftlich tätigen, legalen Einwohner	
Finanzierungsart	Sozialsteuern (Bruttoeinkommen, Arbeitgeberbrutto), d.h. nicht mit Werbungskosten verrechenbare Beiträge auf alle Einkommensarten, ohne Beitragsbemessungsgrenze.	
Sicherungsniveau	Existenzminimum (800 Euro) / Variante 1000 Euro (= Status quo plus 30% auf Regelsatz), im Alter plus 20% (Kinder = 50%, sächliches Existenzminimum / Partner: OECD-Skala / nahe Status Quo) - In Abhängigkeit von Beitragszahlung bis 200% des Existenzminimums (Variante: 300%)	Status quo GKV (c.p.) PKV auf Zusatzversicherung für höheres Leistungsniveau (z.B. alternative Heilmethoden, Einbettzimmer) konzentriert

	Teil-Grundeinkommen = "Bafög für Alle" (50% Zuschuss/50% Darlehen), wenn kein Tatbestand für Grundeinkommensanspruch (z.B. Rente, Arbeitslosigkeit, Kindererziehung, Krankheit, Behinderung, ggf. Studium/Ausbildung) vorliegt. Leistungsanspruch nach Mindestversicherungszeit.	
Institutionelle Ausformung bzw. Verwaltung	Bundesamt für Sozialversicherungen (siehe Schweiz)	Status Quo (c.p.) bzw. Ähnlich Österreich
Berücksichtigung von Sonderbedarfen	Zuschlagssystem (siehe AHV-Zuschläge)	Status Quo (c.p.)
Unterhalt bzw. Haushalt, Vermögensanrechnung	Individualprinzip, bei Leistungsauszahlung kann Abschlag für Ehepartner erfolgen, wenn Ehen im Erbrecht begünstigt sind (in Schweiz Ehepaar 1,5) Keine Vermögensanrechnung	Familienversicherung in GKV auf kostenfreie Mitversicherung von Kindern konzentriert.
Auswirkungen auf (a) steuerfinanzierte Sozialtransfers (b) auf Sozialversicherungen	Anrechnung steuerfinanzierter Transfers (aus für Sonderbedarfe wie Wohngeld) oberhalb des Existenzminimums Integration der bisherigen Sozialversicherungen in die Grundeinkommensversicherung mit Übergangsregelungen (für die Lebensstandardversicherung oberhalb des Grundeinkommens), auch die Kranken-	Keine GKV System wird weiter integriert PKV auf Zusatzversicherung für höheres Leistungsniveau (z.B. alternative Heilmethoden, Einbettzimmer) konzentriert

(c) öffentliche Infrastrukturen, Dienstleistungen (d) Gestaltung Arbeitsmarktpolitik	und Pflegeversicherung wird auf Bürgerversicherung umgestellt. keine systematische Auswirkung Insgesamt hohe Arbeitsmarktintegration, langfristiger Erwerbsanreiz	
Finanzbedarf Finanzierung	Offen	Offen
Anmerkungen	<i>Modell AHV der Schweiz; für Personen in Ausbildung und ohne Arbeitsmarktbezug "Bafög für alle" (50% der Leistung als Darlehen)</i> <i>Im Prinzip sanktionsfrei in Bezug auf Arbeitsmarkt, aber volles Sicherungsniveau nur bei nachweislicher Zugehörigkeit zu Arbeitssuchenden, Kranken bzw. Elternstatus (über Aufbau von Anwartschaften); Erwerbstätige mit Einkommen unterhalb des Existenzminimum erhalten Zuschlag bis Existenzminimum (Aufstocker wie Status Quo)</i> <i>Einkommen aus Grundeinkommensversicherung werden nicht mit Sozialsteuer belegt</i> <i>Mindestversicherungszeit 8 Jahre (wie Reddito Cittadinanza in Italien) prüfen</i>	<i>Sowohl Schweiz (Kopfpauschale als Bürgerversicherung mit Prämienzuschuss) wie Österreich enthalten Blaupausen für eine Bürgerversicherung im Bereich Gesundheit/Pflege</i>

5.3 Typologisierung der Reformszenarien

In der Leistungsbeschreibung des Zukunftslabors wurde die Entwicklung der Reformszenarien so vorgestellt: Ausgewählte mit der Szenariomethode gewonnene Szenarien sollen im zweiten Modul (Darstellung alternative Modelle und Entwicklungsmöglichkeiten) dazu genutzt werden, die Entwicklungspfade der Sozialen Sicherung so darzustellen und aufzuarbeiten, dass sie seitens des DIW in einer Simulationsrechnung zu den Finanzbedarfen verwendet werden können. Die Abstimmung mit dem DIW erfolgte von Projektbeginn an über mittlerweile vier gemeinsame interne Workshops seit Januar 2019, um sicherzustellen, dass die entwickelten Reformszenarien mit den Datengrundlagen des SOEP simuliert werden können.

Wie bereits erwähnt, können keine linearen Kausalitäten von den Zukunftsszenarien auf die Reformszenarien gezogen werden. Die Zukunftsszenarien dienen als normativer Rahmen, als Leitplanken für die Reformszenarien. Um auch hier einen Beteiligungsprozess zu ermöglichen, fand am 13. September 2019 ein Zukunftsworkshop mit IMAG- und Beiratsmitgliedern und eingeladenen Gästen statt, der wie alle Veranstaltungen des Zukunftslabors auch online dokumentiert wurde.⁸⁶ Die Veranstaltung diente für die Projektpartner des DIW als wichtige Bestimmung für die anschließende Vertiefung der Reformszenarien und wiederum daran anschließend der Simulation von möglichen Modellen.

Als Material wurden den TeilnehmerInnen Anfang September 2019 der Stand der Zukunftsszenarien sowie Informationen zu den Reformszenarien in Form von Steckbriefen bereitgestellt. Diese „FactSheets“ beschreiben die vier möglichen Grund-Modelle einer zukünftigen Sozialen Sicherung: (1) Bürgergeld; (2) Grundeinkommen; (3) Sozialversicherungen; (4) Bürgerversicherung. Wichtig zu betonen ist, dass die hier auf den ersten Blick zentralen Modelle einer Einkommenssicherung nur im Kontext des Gesamtsystems Sozialer Sicherung verständlich und nachhaltig sind. Die entsprechenden Kontextinformationen bzw. -anforderungen wurden angegeben.

Durch die Diskussion auf dem Zukunftsworkshop am 13.9.2019, anschließende Rückmeldungen, einen internen Workshop der Forschergruppe und den Online-Delphi wurden die

⁸⁶ Link: <https://www.isoe.org/projekte/veranstaltungen/zukunftsworkshop-im-zukunftslabor-schleswig-holstein-zlabsh-kiel-13-9-2019/>

Anfang September 2019 an IMAG und Beirat zur Verfügung gestellten Reformszenarien mehrfach überarbeitet.

Im Anschluss daran wurde der Online-Delphi zu den Reformszenarien ausgewertet. Zu unserem Erstaunen wurden im Online-Delphi im wesentlichen Bewertungen kommuniziert, aber praktisch keine technischen Kritiken. Ausdrücklich soll auch an dieser Stelle betont werden, dass die Reformszenarien idealtypische Reformszenarien darstellen und Mischtypen möglich und in der Realität wahrscheinlich sind. Abbildung 30 skizziert entlang der Reformszenarien zur Einkommenssicherung zwei mögliche Mischtypen.

Abbildung 30: Reformszenarien (Einkommenssicherung) und mögliche Mischtypen

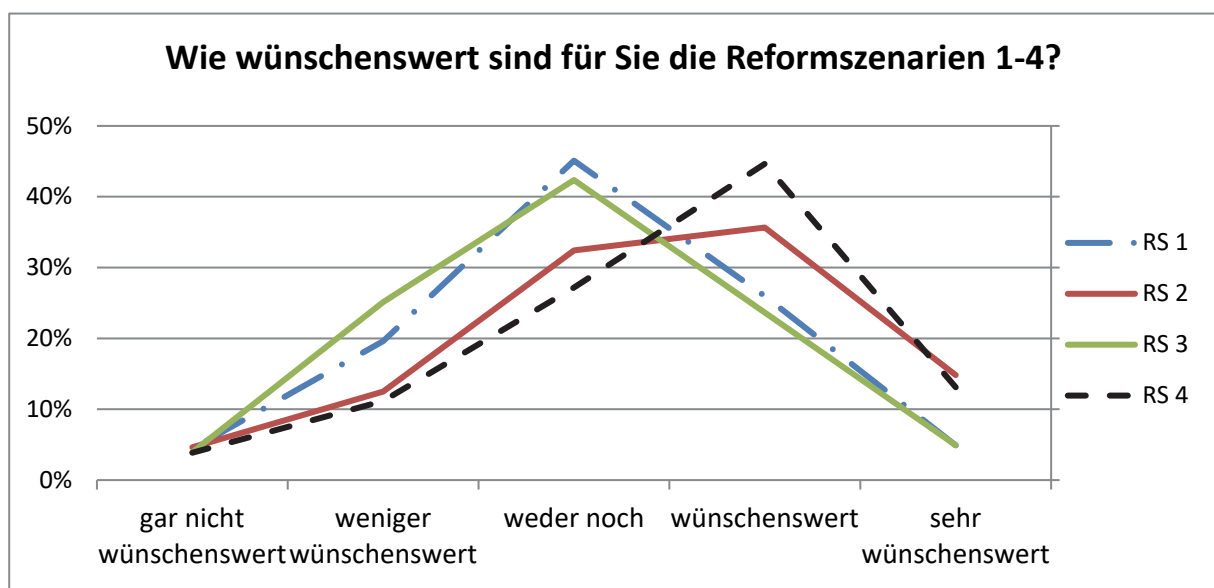
Szenariotyp	GE 1	GE 2	GE 3	GE 4
Technische Beschreibung	Negative Einkommensteuer / <u>Tax Credit</u> / Bürgergeld	Sozialdividende / („bedingungsloses“) Grundeinkommen	Sozialversicherung & Grundsicherung	Grundeinkommensversicherung
Erläuterung / Varianten	<i>plus private Vorsorge, betriebl. Vorsorge, ggf. Sozialversicherungen</i>	<i>partielles Grundeinkommen/ Teilgrundeinkommen (z.B. Kindergeld) / existenzsicherndes GE</i>	<i>Sozialversicherung zur Lebensstandsicherung Grundsicherung bedarfsgeprüft</i>	<i>Prinzip Bürgerversicherung und Sozialsteuer, ergänzend betriebliche und private Vorsorge</i>
Mischtypus 1		Garantiesicherung (bedarfsorientierte Grundsicherung ohne Sanktionen)		
Mischtypus 2	Teilgrundeinkommen mit Grundeinkommensversicherung			
Soziallogik	Leistungslogik / Lohnlogik	Gleichheitslogik	Leistungs- und Bedarfslogik	Befähigungs-/Teilhabelogik

Quelle: Eigene Darstellung

5.4 Auswertung Reformszenarien Online-Delphi Welle 1

In Abbildung 31 wird dargestellt, wie wünschenswert die vier Reformszenarien von den Befragten eingeschätzt wurden. RS 1 und RS 3 haben dabei einen fast identischen Verlauf. Die Bewertung durch die TeilnehmerInnen war sehr neutral. Die meisten Personen entschieden sich bei diesen Szenarien für die neutrale Kategorie. Insgesamt ist RS 1 etwas wünschenswerter, da einige Personen mehr sich für die neutrale Kategorie und „wünschenswert“ entschieden hatten, während mehr Personen bei RS 3 angaben, dass sie es für weniger wünschenswert halten. RS 2 und RS 4 werden insgesamt als wünschenswerter als die beiden anderen Szenarien angesehen. Hier ist die Antwortkategorie „wünschenswert“ die am häufigsten genannte, bei RS 4 noch etwas häufiger als bei RS 2.

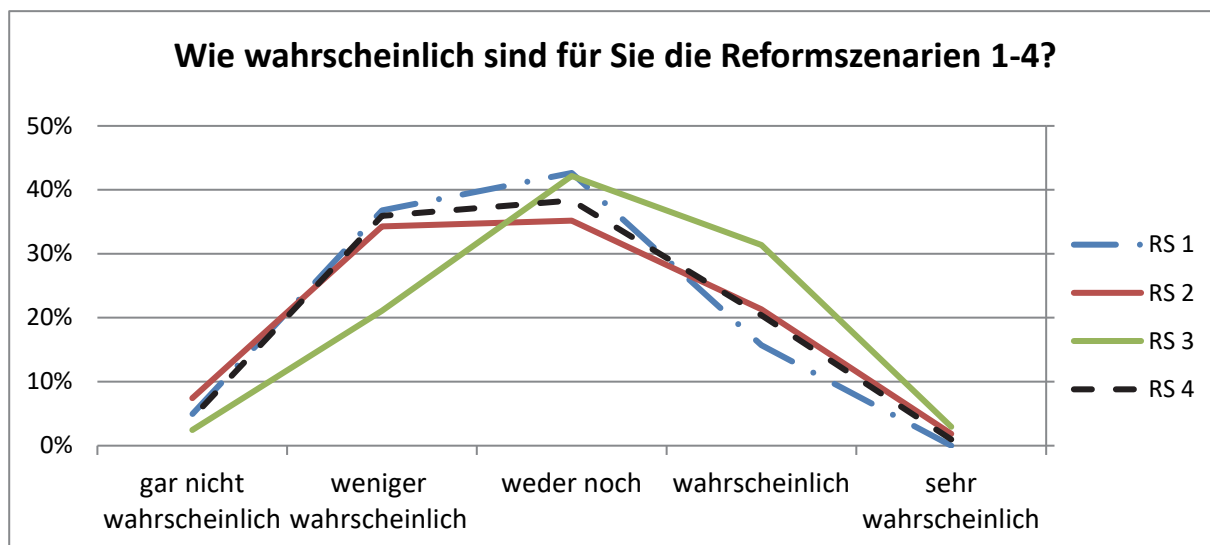
Abbildung 31: Wie wünschenswert sind für Sie die Reformszenarien 1-4?



Anmerkung: RS 1 = Bürgergeld / RS 2 = Grundeinkommen / RS 3 = Sozialversicherung / RS 4 = Bürgerversicherung; Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1, N=234

In Abbildung 32 sieht man, für wie wahrscheinlich die Befragten die Reformszenarien 1-4 halten. Bei allen Reformszenarien haben sich die TeilnehmerInnen am häufigsten für die neutrale Antwortkategorie entschieden. RS 3 wird aber im Vergleich als das Wahrscheinlichste angesehen. Da sich dieses Szenario am deutlichsten an der aktuellen Situation in Deutschland orientiert und nur leichte Veränderungen beinhaltet, macht dies auch Sinn. Der Verlauf der anderen Reformszenarien ist relativ ähnlich, allerdings haben mehr Befragte angegeben, dass sie RS 2 und RS 4 für wahrscheinlich halten, während RS 1 mehr Angaben in der neutralen Kategorie hat.

Abbildung 32: Wie wahrscheinlich sind für Sie die Reformszenarien 1-4?



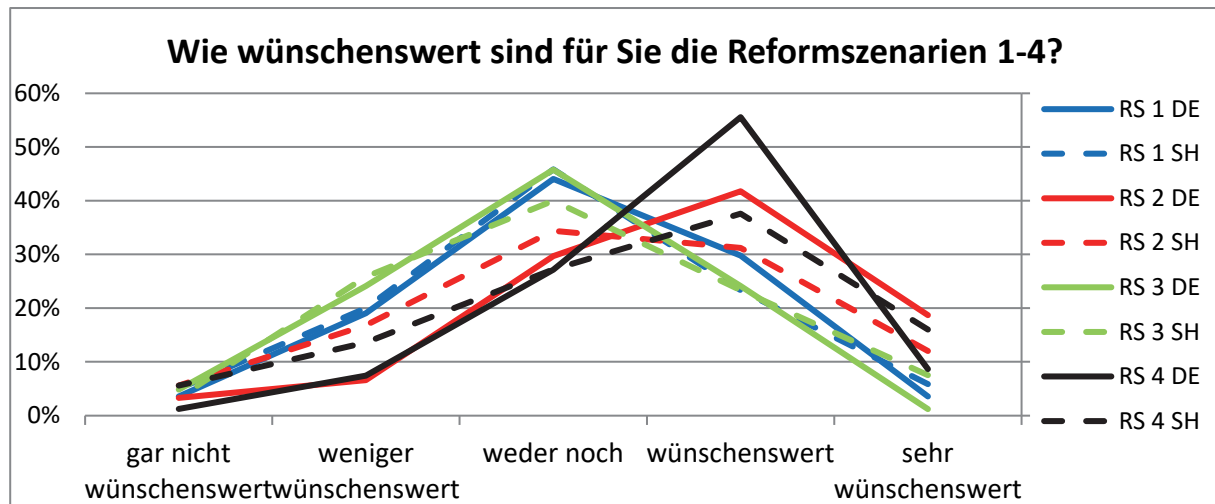
Anmerkung: RS 1 = Bürgergeld / RS 2 = Grundeinkommen / RS 3 = Sozialversicherung / RS 4 = Bürgerversicherung; Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1, N=234

Insgesamt lässt sich sagen, dass die Einschätzung wie wünschenswert oder wahrscheinlich die Reformszenarien sind, deutlich neutraler als bei den Zukunftsszenarien ausfällt. Insbesondere bei der Frage wie wünschenswert die Szenarien sind fällt auf, dass die Verteilung bei RS 1 und RS 3 neutral und fast identisch ist. RS 2 und RS 4 gelten zwar als etwas wünschenswerter, unterscheiden sich aber nicht so deutlich wie die Bewertung der Zukunftsszenarien. Dass RS 3 am wahrscheinlichsten eingeschätzt wird, macht durchaus Sinn, da es mit dem aktuellen System die meisten Gemeinsamkeiten hat und nur leichte Veränderungen zur Umsetzung nötig wären. Dennoch scheint es nach diesen Ergebnissen das am wenigsten wünschenswerte Szenario zu sein, was eine Unzufriedenheit mit der aktuellen Situation ausdrückt.

Abbildung 33 bildet die Antworten auf die Frage ab, für wie wünschenswert die befragten Personen aus Schleswig-Holstein und Deutschland die Reformszenarien 1-4 halten. Insgesamt lassen sich auch bei den Reformszenarien leichte Unterschiede erkennen. Die größten Unterschiede zwischen Befragten aus Schleswig-Holstein und den anderen Bundesländern lassen sich bei RS 2 und RS 4 erkennen. Zwar haben bei RS 4 mehr Personen aus Schleswig-Holstein angegeben, dass sie es für sehr wünschenswert halten, aber insgesamt werden beide Szenarien als deutlich weniger wünschenswert angesehen. Die Unterschiede bei RS 1 und RS 3 sind deutlich geringer. Bei RS 3 gab es etwas weniger neutrale

Angaben und etwas mehr bei der Antwortkategorie „sehr wünschenswert“ bei den Befragten aus Schleswig-Holstein. RS 1 hat in der Kategorie „wünschenswert“ etwas weniger Angaben in der Vergleichsgruppe Schleswig-Holstein, während es geringfügig mehr bei allen anderen Kategorien sind.

Abbildung 33: Wie wünschenswert sind für Sie die Reformszenarien 1-4? (Ländervergleich)



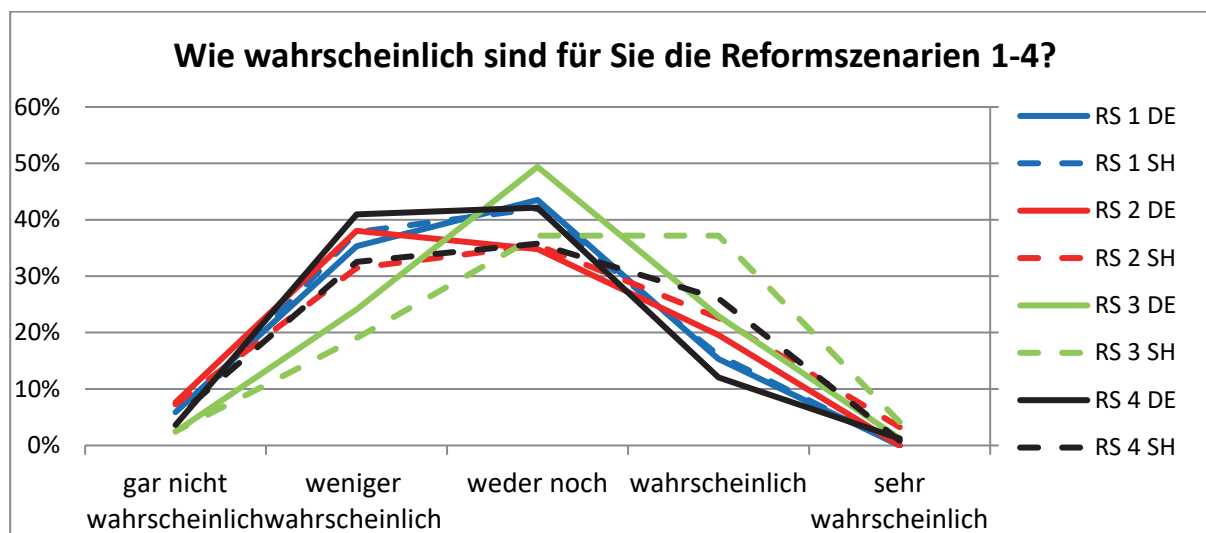
Anmerkung: RS 1 = Bürgergeld / RS 2 = Grundeinkommen / RS 3 = Sozialversicherung / RS 4 = Bürgerversicherung; Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1, N=234

In Abbildung 34 ist die Einschätzung dargestellt, für wie wahrscheinlich die Befragten die Reformszenarien 1-4 halten. Auch hier fallen kleinere Unterschiede zwischen Schleswig-Holstein und den anderen Bundesländern auf. Die geringsten Unterschiede gibt es in RS 1, bei dem die Angaben von Befragten aus Schleswig-Holstein und den anderen Bundesländern nahezu identisch sind. Die anderen Reformszenarien werden von den TeilnehmerInnen aus Schleswig-Holstein als etwas wahrscheinlicher eingeschätzt als aus den anderen Bundesländern.

Insgesamt fällt die Bewertung wie wünschenswert und wie wahrscheinlich die Reformszenarien sind, wie in der allgemeinen Analyse zu sehen ist, deutlich neutraler als die der Zukunftsszenarien aus. Dennoch gibt es kleinere Unterschiede zwischen den Befragten aus Schleswig-Holstein und den anderen Bundesländern. RS 1, RS 2 und RS 4 werden in Schleswig-Holstein etwas weniger wünschenswert eingeschätzt als in den anderen Bundesländern, RS 3 etwas wünschenswerter. Dagegen werden RS 2 und vor allem RS 3 und RS 4 für wahrscheinlicher gehalten. Interessant ist, dass RS 3 in Schleswig-Holstein für eher wahrscheinlich gehalten und in den anderen Bundesländern neutral eingeschätzt wird. RS 4

wird in den anderen Bundesländern für eher unwahrscheinlich gehalten, während es in Schleswig-Holstein eher neutral eingeschätzt wird.

Abbildung 34: Wie wahrscheinlich sind für Sie die Reformszenarien 1-4? (Ländervergleich)



Anmerkung: RS 1 = Bürgergeld / RS 2 = Grundeinkommen / RS 3 = Sozialversicherung / RS 4 = Bürgerversicherung; Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1, N=234

Take Home-Messages der 1. Delphi-Befragung zu den Reformszenarien

Durch die Validierung der Reformszenarien konnten folgende Erkenntnisse gewonnen werden:

- 1) Die Einschätzung wie wünschenswert oder wahrscheinlich die Reformszenarien sind fällt bei den Reformszenarien deutlich neutraler als bei den Zukunftsszenarien aus. Die Reformszenarien 2 und 4 gelten zwar als etwas wünschenswerter als die Reformszenarien 1 und 3, unterscheiden sich aber nicht so deutlich wie die Bewertung der Zukunftsszenarien.
- 2) Reformszenario 3 wird am wahrscheinlichsten bewertet. Dies dürfte deshalb der Fall sein, weil es mit dem aktuellen System die meisten Gemeinsamkeiten hat. Es gilt jedoch als am wenigsten wünschenswert.
- 3) Die Reformszenarien 1, 2 und 4 werden in Schleswig-Holstein etwas weniger wünschenswert eingeschätzt als in den anderen Bundesländern. Reformszenario 3 wird als etwas wünschenswerter bewertet. Als wahrscheinlicher werden die Szenarien 3 und 4 eingeschätzt.

Nach dem Zukunftsworkshop am 13.9.2019 und während der laufenden ersten Online-Welle des Delphi fand am 11.10.2019 der vierte Forschungs-Workshop des ISÖ-Teams mit

dem DIW Berlin (Dr. Stefan Bach) und Prof. Dr. Alexander Spermann im Zukunftslabor statt. Im Forschungsworkshop wurden die vier Reformszenarien weiter vertieft und auf ihre Rechenbarkeit in der Folgenabschätzung überprüft. Dem Sozialministerium wurden die überarbeiteten Reformszenarien am 15.10.2019 zur Verfügung gestellt, am 25.10.2019 mit dem Hinweis auf eine Verlängerung der ersten Welle des Online-Delphi auch den zentralen Stakeholdern IMAG und Beirat. In der Folge erreichte eine Vielzahl von Fragen die Wissenschaftliche Begleitung und Koordinierung, die umfassend beantwortet wurden. Die Essenz dieser Antworten fand Eingang in die vorliegende Studie.

5.5 Diskussion

Die vier Reformszenarien unterscheiden sich in ihrer grundlegenden Logik deutlich voneinander. In diesem Abschnitt sollen die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der vier Reformszenarien diskutiert werden, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Mikrosimulation im Rahmen der Folgenabschätzung.

Das Bürgergeld baut auf dem Prinzip der Negativen Einkommensteuer auf. 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. Das Grundeinkommen hingegen verfolgt eine andere Logik. Hierbei wird das festgelegte Grundeinkommen ex ante ausgezahlt, also vor der Verrechnung mit den sonstigen Einkommen. **Allerdings handelt es sich bei der hier diskutierten Version des Grundeinkommens in Reformszenario 2 nicht um eine klassische Version des Grundeinkommens.** Dies wäre eine Sozialdividende, die sich vom Bürgergeld/Negativsteuer durch den Zeitpunkt der Auszahlung unterscheiden würde. Stattdessen wird das Grundeinkommen in Reformszenario 2 wie ein Primäreinkommen (Erwerbs- und Vermögenseinkommen) angesehen, es wird also versteuert und verbeitragt wie Einkommen aus abhängiger Beschäftigung. Durch einen Steuerfreibetrag profitieren Personen mit einem geringen oder keinem Einkommen mehr als besserverdienende Personen. **Reformszenario 3 baut auf dem aktuellen Sozialversiche-**

rungssystem in Deutschland auf und nimmt nur kleinere Änderungen in einzelnen Aspekten vor. Statt der aktuellen Regelung soll es eine etwas höhere Grundsicherung geben. Dabei wird auf Sanktionierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Arbeitsbereitschaft verzichtet. Es ähnelt in seiner technischen Modellierung dem Reformszenario 1, das jedoch in das Steuersystem integriert ist, während Reformszenario 3 weiterhin innerhalb der Sozialversicherungen verbleibt. **Reformszenario 4 hingegen, die Bürgerversicherung, wird über eine Sozialsteuer nach dem Vorbild der Schweizer AHV finanziert.** Diese muss von allen Personen in gleichem Maße ohne Beitragsbemessungsgrenze gezahlt werden, auch Vermögenseinkommen werden mit der Sozialsteuer belegt. Es existieren keine Unterscheidungen zwischen verschiedenen Berufsgruppen wie im Sozialversicherungssystem. Leistungen in Mindesthöhe des Grundeinkommensniveaus erhalten nur Personen, die auch einen Bedarf nachweisen können. Falls Personen keinen Bedarfsfall vorweisen können, können sie dennoch Leistungen in Anspruch nehmen. Diese werden allerdings in der Form eines partiellen Grundeinkommens (50% Zuschuss, 50% Darlehen) ausgezahlt, ähnlich der aktuellen Bafög-Regelung. Die Hälfte der Leistungen muss wieder zurückgezahlt werden. Generell wird in allen Modellen davon ausgegangen, dass arbeitsmarktbezogene Sanktionen entfallen.

Eine wichtige Frage für die Vergleichbarkeit der Reformszenarien und die geplante Mikrosimulation ist das Niveau, also die Höhe der Leistungen. Was genau ein angemessenes Niveau wäre, soll in dieser Studie nicht diskutiert werden. Vielmehr geht es um die Frage, welche Vor- und Nachteile bzw. Auswirkungen die verschiedenen Reformszenarien haben. Um die Reformszenarien möglichst vergleichbar zu halten wird deshalb bei allen Szenarien vom gleichen Niveau ausgegangen bzw. werden diese auf der Grundlage zwei unterschiedlicher Niveaus miteinander verglichen. Das erste Niveau entspricht ungefähr der aktuellen Situation. Das Grundeinkommensniveau einschließlich pauschalierter Wohnkosten wird auf eine Höhe von 800 Euro gerechnet. Das zweite Niveau soll entsprechend der Forderung der Sozialverbände etwas höher angesetzt werden, mit einer Erhöhung von ca. 30%, also 1000 Euro. In der Mikrosimulation werden schließlich alle vier Reformszenarien mit beiden Leistungsniveaus berechnet.

Neben der Höhe der Leistungen müssen aber auch andere Variablen möglichst vergleichbar gehalten werden. Hierbei soll nochmal auf die zuvor angesprochene „ceteris-paribus“ Klausel (c.p.) hingewiesen werden. Neben der eigentlich diskutierten Geldleistung gibt es

weitere Transferleistungen, die beachtet werden müssen, beispielsweise das Wohngeld und Zahlungen aufgrund von Sonderbedarfen (z.B. Eingliederungshilfe). Die Einbeziehung von Reformalternativen der Kranken- und Pflegeversicherung liegt nahe und erfolgte im Rahmen der Vertiefung der Reformszenarien.

Auch wenn die grundsätzliche Höhe der Leistungen in allen Modellen gleich und in der unteren, ersten Variante mit dem aktuellen Grundsicherungsniveau vergleichbar ist, und obgleich die meisten anderen Transferleistungen vorerst unverändert bleiben, sollte im Idealfall die Verwaltung der Leistungen an das jeweilige Modell angepasst werden. Da das Bürgergeld als Negative Einkommenssteuer eng mit den Einkommensverhältnissen der LeistungsbezieherInnen insgesamt verknüpft ist, wird es als Steuergutschrift von den Finanzämtern verwaltet. Auch das Grundeinkommen wird sinnvollerweise in den Einkommenssteuertarif eingebaut und sollte dadurch effizienter durch die Finanzämter verwaltet werden können. Die Grundsicherung in Reformszenario 3 orientiert sich am Status Quo und wird von den Sozialversicherungsträgern an die LeistungsbezieherInnen ausgezahlt, ein Datenaustausch mit den Finanzämtern, wie derzeit für die „Grundrente“ vorgesehen, liegt zur Verwaltungsvereinfachung nahe. Die Bürgerversicherung in Reformszenario 4 würde ein neues Bundesamt für Sozialversicherungen übernehmen, vergleichbar mit der Lösung der Schweiz. Das Ziel aller vier Modelle ist eine möglichst effiziente Organisation der Bereitstellung der Leistungen, die an den jeweiligen Grundgedanken angepasst ist und möglichst geringen bürokratischen Aufwand mit sich bringt.

Die entscheidende Frage bei der Diskussion der verschiedenen Modelle ist jedoch der Einfluss der grundlegenden Unterschiede der vier Reformszenarien. Deshalb sollen in der Mikrosimulation vorerst möglichst alle anderen Variablen nach der c.p. Klausel konstant gehalten werden, um nur die direkten Effekte der vier Modelle betrachten zu können. Anschließend sollen insbesondere drei weitere Fragen genauer betrachtet werden, die zuvor schon angesprochen wurden. Erstens erscheint die Einbeziehung der anderen Sozialversicherungen, insbesondere der Kranken- und Pflegeversicherung naheliegend. Die Integration unterschiedlicher Sicherungssysteme würde nicht nur für LeistungsbezieherInnen Vorteile bringen, sondern auch die Administration vereinfachen und bürokratische Kosten verringern. Zweitens spielt der Zugang zu verschiedenen Infrastrukturen vor allem für die Gruppe, die sich im Mindestsicherungssystem befindet, eine wichtige Rolle. Wer von staat-

licher Mindestsicherung abhängig ist, erhält meist Vergünstigungen oder kostenlosen Zugang zu bestimmten Infrastrukturen, beispielsweise der kostenlose Zugang zu Kindertagesstätten, Sozialpässe usw.. Hierbei gibt es eine Vielzahl verschiedener Leistungen, deren Nichtbeachtung problematisch ist. Diese sollen ebenfalls nach der c.p. Klausel vorerst in der Mikrosimulation konstant gehalten, aber später durchaus diskutiert werden. Drittens stellen die Wohnkosten einen wesentlichen Faktor im Sozialsystem dar. Sehr viele Menschen sind auf eine Unterstützung bei den Wohnkosten angewiesen und auch regional bestehen innerhalb Deutschlands sehr große Unterschiede. Insbesondere bei der Betrachtung der Wohneigentumsquote steht Deutschland im europäischen Vergleich sehr schlecht da. Mit 51,4% ist Deutschland neben der Schweiz (41,3%) das Schlusslicht. Andere Länder wie das Großbritannien (65%), die Niederlande (69,4%) oder Griechenland (73,3%) haben eine deutlich höhere Wohneigentumsquote. In Osteuropa steigt dieser Wert teilweise auf über 90% (Statista 2017). Der Besitz von eigenem Wohneigentum, bzw. Sicherung des Wohnungsverhältnisses spielt eine wesentliche Rolle bei der Wahrnehmung der eigenen aktuellen und zukünftigen Existenzsicherung, deren Einfluss weiter diskutiert werden sollte.

Auch die Frage der Bezugseinheit und Subsidiarität spielt eine wichtige Rolle und muss weiter vertieft werden. Insbesondere bei Grundeinkommensmodellen wird häufig das Individuum als zentrale Bezugseinheit angesehen. In bedarfsbezogenen Sozialsystemen wird der Leistungsanspruch auf der Haushaltsebene berechnet und folgt dem Subsidiaritätsprinzip, dem Vorrang familiärer Unterhaltsansprüche und Vermögenswerte. Den Bedarf rein auf individueller Ebene zu berechnen würde vermutlich deutlich höhere Kosten verursachen. Die Frage welche Bezugseinheit in welchem Reformszenario sinnvoll erscheint wurde in den internen Workshops des erweiterten Forschungsteams ausführlich diskutiert und bedarf weiterer Überlegungen. Vorerst sollen alle Reformszenarien in der Mikrosimulation unter Betrachtung der Haushaltsebene berechnet werden, um sie untereinander und mit der aktuellen Situation vergleichbar zu halten. Dennoch wird in der Simulation auch eine Berechnung auf Individualbasis als Variante geprüft. Kinder sollen allerdings nicht nach der c.p. Klausel als Konstante gelten. Jedes Kind soll vorerst mit 50% Leistungsanspruch in die Simulation miteinbezogen werden, wodurch unter Umständen erhebliche Mehrkosten entstehen können. Eventuell könnte in weiteren Schritten der Simulation auch noch eine Berechnung aufgrund der c.p. Klausel durchgeführt werden.

Eine weitere wichtige Frage ist der Einfluss der verschiedenen Reformszenarien auf den Arbeitsmarkt. Während insbesondere Reformszenario 1 und 3 auf Arbeitsanreize setzen, um die Menschen besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren, versucht Reformszenario 2 durch das Grundeinkommen eine universelle finanzielle Absicherung zu bieten, durch die Flexibilität bei der individuellen Arbeitsmarktentcheidung gefördert werden soll. Wie sich die verschiedenen Modelle auf die Integration in den Arbeitsmarkt und dessen Produktivität auswirken, ist vorab schwer einzuschätzen. Einerseits können bisherige Studien und Experimente, wie in der Erfahrungsstudie untersucht, hier bessere Einblicke verschaffen. Einen weiteren wichtigen Faktor bezüglich der Arbeitsmarkteffekte stellen Sanktionen dar. Generell dienen Sanktionen, meist in Form einer Leistungsminderung, dazu Anreize zu schaffen sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Ein positiver Effekt von Sanktionen hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration ist wissenschaftlich umstritten. Deshalb wird in allen Modellen von einem Fortfall dieser Sanktionen ausgegangen. Dies unterstützt auch wieder darin, die Modelle möglichst vergleichbar zu halten. Auch die Mikrosimulation des DIW wird hier weitere nützliche Informationen liefern können. Zudem ist ein Sondergutachten durch Alexander Spermann vorgesehen, das sich vertieft mit den Auswirkungen der vier Reformszenarien auf den Arbeitsmarkt befassen soll.

Die Finanzierung der Reformszenarien ist Gegenstand der Mikrosimulation durch das DIW im Rahmen der Folgenabschätzung. Grundlegend sollte der Finanzierungsbedarf in Reformszenario 1 relativ niedrig sein. Durch die Verlagerung der Organisation an die Finanzämter und einer Umstellung zur negativen Einkommenssteuer können Kosten im Verwaltungsaufwand eingespart werden. Mehrkosten können allerdings durch den größeren Empfängerkreis entstehen, da die Senkung der Transferentzugsrate (abhängig vom letztendlichen Niveau), die Gruppe der LeistungsempfängerInnen vergrößern würde. Beim Grundeinkommen könnten die Kosten etwas höher liegen. Durch die Vorauszahlung der Leistungen an Alle muss das Grundeinkommen erst wieder versteuert und verbeitragt werden für die Personen, die keinen Bedarf an den Leistungen haben. Dies sollte etwas höhere Verwaltungskosten mit sich bringen als das Bürgergeld. Reformszenario 3 orientiert sich am aktuellen System, hat also insgesamt die gleiche Finanzierungsstruktur. Dennoch werden, wie schon in der Literaturstudie dargelegt, künftig ein höherer Beitragssatz und steuerliche Zuschüsse nötig sein, um die Finanzierung der Sozialen Sicherung zu gewährleisten. Dies ist allerdings auch immer vom Niveau der Leistungen abhängig. Ein Fortfall der

Sanktionen könnte allerdings Einsparungen der Verwaltungskosten ermöglichen. Zu Reformszenario 4, einer Bürgerversicherung nach dem Modell der Schweizer AHV, hat für die Einkommenssicherung Opielka in der Vergangenheit Schätzungen vorgenommen (Opielka 2015). Eine exakte Abschätzung der Kosten ist auf rein theoretischer Basis allerdings schwierig und mit gravierenden Unsicherheiten behaftet. Die Mikrosimulation des DIW wird hierbei wichtige Erkenntnisse liefern können.

Die Erweiterung der Reformszenarien um korrespondierende Regelungen für die Kranken- und Pflegeversicherung erfolgte erst nach Abschluss der Delphi-Befragung und wurde auch durch die erfolgten Rückmeldungen sowie deren Reflexion unterstützt. Eine vertiefende Diskussion der damit verbundenen komplexen Problemstellungen ist im Rahmen der Folgenabschätzung vorgesehen. An dieser Stelle sollen die wesentlichen Gesichtspunkte bei den vier Reformszenarien diskutiert werden.

Reformszenario 1 repräsentiert ein idealtypisches „liberales“ Modell der Sozialreform. Es verknüpft daher die Negative Einkommensteuer („Bürgergeld“) mit der Finanzierungstechnik der sogenannten „Gesundheitsprämie“ oder „Kopfpauschale“, wie sie in der Schweiz eingeführt wurde. Dies ist im Prinzip eine Bürgerversicherung, jedoch mit völliger Optionality auch für private Anbieter. Da die Gesundheitsprämie unabhängig von der finanziellen Leistungskraft gezahlt werden muss, sind, ebenfalls wie in der Schweiz, einkommensbezogene Zuschüsse zu gewähren, um auch für Personen mit niedrigem Einkommen eine ausreichende Absicherung zu gewährleisten. Aufgrund der Organisation über die Finanzämter im Zusammenspiel mit dem Bürgergeld entstehen keine Mehrkosten, sondern aufgrund des niedrigeren Verwaltungsaufwands eventuell sogar Einsparungen.

Reformszenario 2 repräsentiert ein idealtypisches „sozialistisches bzw. sozialdemokratisches“ Modell der Sozialreform. Neben einem universellen, steuerfinanzierten Grundeinkommen soll hier auch das Gesundheitswesen universell und steuerfinanziert sein, orientiert an den Erfahrungen in Großbritannien („National Health Service“) oder Dänemark. Jeder/m BürgerIn soll damit unabhängig von Einkommen und Status die gleiche Leistung zur Verfügung gestellt bekommen. Dennoch gibt es auch hier weiterhin die Möglichkeit von Zusatzversicherungen. Durch die Art der Verwaltung könnte es ebenfalls eine Kostensenkung geben, da die Verwaltung eines universellen Systems deutlich weniger Aufwand mit sich bringt.

Reformszenario 3 repräsentiert ein idealtypisches „konservatives“ Modell der Sozialreform. Neben der berufsständischen Gliederung der Geldleistungssysteme mit Grundsicherung für Existenzbedrohte soll auch die Kranken- und Pflegeversicherung wie bisher berufsständisch verfasst bleiben, also als Mischung von GKV, PKV und Beihilfe. Bezüglich der Finanzierung finden sich in der Teilstudie von Kaltenborn (2019) genauere Prognosen.

Reformszenario 4 wiederum repräsentiert idealtypisch ein „garantistisches“ Modell der Sozialreform. Die „Bürgerversicherung“ wird über die Einkommenssicherung als „Grund-einkommenssicherung“ auch auf die Risiken Krankheit und Pflege ausgeweitet. Durch die zusammengefasste Organisation in Form der Bürgerversicherung ergibt sich verglichen mit der aktuellen Situation ein geringerer Verwaltungsaufwand. Generell gilt für alle der Reformszenarien auch hinsichtlich der Kranken- und Pflegeversicherung ein großer Erkenntnisgewinn durch die Berechnungen des DIW.

Abschließend soll die Frage der Migration bzw. die Kompatibilität mit EU-Recht diskutiert werden. Der Zusammenhang von Migration und Wohlfahrtsstaatlichkeit wird zunehmend in der empirischen Forschung untersucht, ein Pull-Effekt attraktiver Wohlfahrtsleistungen lässt sich in Quasi-Experimenten nachweisen (Agersnap u.a. 2019). Wie wird mit Personen umgegangen, die über Jahre in ein System einzahlen und schließlich ihren Lebensmittelpunkt in ein anderes Land verlagern? Wie sollen Personen behandelt werden, die nach Deutschland kommen und bisher keinerlei Beiträge zum hiesigen System beigetragen haben? Es geht damit um die Frage der Portabilität von Sozialleistungen. Generell gilt die Logik, dass beitragsbasierte Leistungen innerhalb der EU (bzw. bei Vorliegen eines Sozialversicherungsabkommens) in ein anderes Land transportiert werden können, steuerfinanzierte Leistungen jedoch nicht. Beitragsfinanzierte Systeme gelten insoweit als migrationsresistenter, während steuerfinanzierte Systeme deutlich offener sind. Wie sich dies auf die einzelnen Reformszenarien auswirkt muss zukünftig noch vertieft diskutiert werden. Durch die zunehmende Migration innerhalb der EU und wachsenden Migrationsströme von außerhalb in die EU sollte diese Frage einen wichtigen Punkt bei der Bewertung der Reformszenarien einnehmen. Insbesondere der Umgang mit MigrantInnen, die bisher in kein europäisches System eingezahlt haben, spielt unter Einbezug des EU-Rechts eine wichtige Rolle. Soll oder kann es eine Mindestversicherungszeit für eine Berechtigung auf Leistungszahlungen geben? Wie in Kapitel 4.4 am Beispiel des aktuell getesteten Bürgerein-

kommens („Reddito di cittadinanza“) in Italien angesprochen wurde, wird über eine Mindestaufenthaltsdauer von 10 Jahren in Italien nachgedacht, bevor ein Anspruch auf das Bürgereinkommen entsteht. Es ist jedoch fraglich, ob dies mit dem aktuellen EU-Recht vereinbar ist. Deshalb soll dieser Frage künftig weitere Aufmerksamkeit zugutekommen und ein juristisches Gutachten eingeholt werden, in welchen Reformszenarien eine solche Mindestversicherungszeit sinnvoll wäre und wie dies mit den aktuellen EU-rechtlichen Bestimmungen zulässig ist.

Die Darstellung der aktuellen Diskussionsfelder zeigt auf, dass es im weiteren Verlauf des Projektes noch einige offene Fragen bezüglich der Auswirkungen der Reformszenarien gibt. Diese müssen vertieft und ausgearbeitet werden. Die geplante Mikrosimulation des DIW, das Sondergutachten von Alexander Spermann zu den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, das vorgesehene juristisches Gutachten zur EU-rechtlichen Dimension sowie eine ebenfalls geplante Expertise zu den spezifischen Wirkungen der Reformszenarien in Schleswig-Holstein können einige dieser Fragen genauer betrachten und beurteilen.

6 Diskussion und Ausblick

Im abschließenden Kapitel sollen die wesentlichen Elemente der aktuellen Arbeitsphase zusammengefasst und eine Zwischenbilanz gezogen werden. Am Ende steht ein Ausblick auf die nächsten Arbeitsphasen.

Wir beginnen mit einer Auswertung der zweiten Welle des Online-Delphi, zu dem alle Stakeholder des Zukunftslabors im engeren (IMAG, Beirat) und weiteren Sinn (sozialpolitisch interessierte Öffentlichkeit) eingeladen waren. In der ersten Welle des Delphi wurde zudem ausdrücklich nach Bezügen zu Schleswig-Holstein gefragt. Auch die Zukunftswerkshops am 13.9.2019 im Sozialministerium wie am 4.11.2019 an der FH Kiel thematisierten den Schleswig-Holstein-Bezug. Das ISÖ wirbt darüber hinaus kontinuierlich um Partner für Diskurse in Schleswig-Holstein.

Die vorliegende Studie ist auch ein methodisches Element, um den Stakeholdern des Zukunftslabors und der interessierten Öffentlichkeit den aktuellen Arbeitsstand im Zukunftslabor zu vermitteln. Der Abschlussbericht wird auftragsgemäß zunächst als Entwurf (Frühsummer 2020) und abschließend Anfang 2021 als Buch veröffentlicht. Wie üblich wird die Buchveröffentlichung durch Zeitschriftenaufsätze, Interviews usw. begleitet.

6.1 Auswertung Delphi Welle 2

Die Auswertung der zweiten Welle des Online-Delphi im vorliegenden Kapitel 6.1 kann auf die in Kapitel 1.1 vorgestellte Studie des Rheingold-Instituts über die gesellschaftliche Seelenlage der Deutschen bezogen werden. Sie dokumentieren ein verletztes Gerechtigkeitsbedürfnis und ein hohes Maß an Unklarheit über dessen Befriedigung durch gesellschaftspolitische Maßnahmen in der Bevölkerung.

In Abbildung 35 wird die Stichprobe der zweiten Welle der Delphi-Befragung unterteilt nach demographischen Merkmalen dargestellt. Von den 234 Teilnehmern der ersten Welle haben sich 128 an der zweiten Welle beteiligt. Aus Schleswig-Holstein nahmen 117 Personen teil, von denen 109 Studierende waren. Aus den anderen Bundesländern nahmen nur noch 11 Personen teil (Niedersachsen 8, Baden-Württemberg, Berlin und Hamburg je 1), wovon ebenfalls der größte Teil (8) aktuell ein Studium absolviert. Dies zeichnet sich natürlich

auch in der Altersvariable ab. 114 Befragte sind unter 30 Jahre alt, während die Gruppen 30-40 (9), 40-50 (2), 50-60 (0), 60-70 (3) und über 70 (0) nur einen sehr geringen Teil der Stichprobe ausmachen. Während in der ersten Stichprobe noch ein sehr ausgeglichenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern vorhanden war, stehen bei der zweiten Stichprobe 47 Frauen 80 Männern gegenüber.

Abbildung 35: Demographie Merkmale des Online-Delphi Welle 2

Demographische Merkmale						
Geschlecht	männlich 80	weiblich 47	divers 1			
Alter	u30 114	30-40 9	40-50 2	50-60 0	60-70 3	70+ 0
Bildung	mittlere Reife 2	Abitur 114	Bachelor 8	Master/ Diplom 1	Promotion/ Habilitation 3	
Beruf	angestellte ArbeitnehmerIn 5	Beamter/ Beamtin 1	Selbst- ständig 5	RentnerIn 0	SchülerIn/ Studierende 117	nicht erwerbstätig 0
Herkunft	Baden- Württemberg 1	Berlin 1	Hamburg 1	Nieder- sachsen 8	Schleswig- Holstein 117	
Stichprobe Schleswig-Hol- stein	Studierende 109	Andere 8				
Stichprobe an- dere Bundesländer	Studierende 8	Andere 3				

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, N=128

Aufgrund der zuvor aufgeführten Merkmale der Stichprobe muss auch bei der Darstellung der Ergebnisse der zweiten Welle auf repräsentative Aussagen verzichtet werden. Die Befragten sind im Durchschnitt sehr jung, hoch gebildet, wohnhaft in Schleswig-Holstein und zu einem sehr großen Teil männlich. Repräsentative Aussagen zu treffen ist nicht das Ziel der Delphi-Methode, sondern durch qualitative Rückmeldungen die Zukunfts- und Reform-szenarien zu bewerten und verbessern. Möglicherweise ist die sehr unterschiedliche Einschätzung, wie wünschenswert und wahrscheinlich die Szenarien sind, nur unter der Gruppe der Studierenden so ausgeprägt.

Die zweite Welle des Online-Delphi war verglichen mit der ersten Welle deutlich anders konzipiert. Diese fand im Zeitraum zwischen dem 7.11.2019 und dem 17.11.2019 statt. Während der ersten Welle wurden die TeilnehmerInnen gefragt, ob sie Interesse an der Teilnahme der zweiten Welle haben. Falls ja konnten sie ihre E-Mail-Adresse angeben. Diesen Personen wurde zum Start der zweiten Welle eine E-Mail mit dem Teilnahme-Link geschickt. Es haben damit nur Personen an der zweiten Welle teilgenommen, die auch schon bei der ersten Befragung mitwirkten und ein gewisses Vorwissen über Zukunfts- und Reformszenarien hatten. Statt ein weiteres Mal die Zukunfts- und Reformszenarien vorzustellen und bewerten zu lassen, wie wünschenswert und wahrscheinlich diese sind, war in dieser Welle das Ziel, deutlich tiefer zu gehen und ausführlichere Rückmeldungen der Befragten zu erhalten. Im ersten Schritt wurden die Ergebnisse der ersten Welle des Online-Delphi dargestellt und beschrieben, vor allem auch zum Spannungsverhältnis von wünschenswerten und wahrscheinlichen Einschätzungen. Basierend auf diesen Ergebnissen sollten die Befragten vier Fragen beantworten:

- Zukunftsfrage 1: Wie interpretieren Sie dieses Spannungsverhältnis?
- Zukunftsfrage 2: Wo sehen Sie den wichtigsten Zusammenhang zwischen der demographischen Entwicklung und dem Sozialstaat?
- Zukunftsfrage 3: Wo sehen Sie den wichtigsten Zusammenhang zwischen der Digitalisierung und dem Sozialstaat?
- 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?

Im Folgenden werden erste Ergebnisse zu diesen vier Fragen vorgestellt und durch einige exemplarische Zitate aus den Antworten der TeilnehmerInnen verdeutlicht.

Zukunftsfrage 1: Wie interpretieren Sie dieses Spannungsverhältnis?

Bei den Ergebnissen der ersten Welle der Delphi-Befragung wurde auf das Spannungsverhältnis zwischen Wünschenswertem und Wahrscheinlichem hingewiesen. Ein Großteil der Befragten gab an, dass sie die Zukunftsszenarien 1 und 3 für weniger wünschenswert,

aber eher wahrscheinlich halten. Gegensätzlich gaben sie an, dass sie die Zukunftsszenarien 2 und 4 für eher wünschenswert, aber weniger wahrscheinlich halten. Die erste Frage der zweiten Welle zielte darauf ab, mögliche Ursachen dieses Spannungsverhältnisses aus Sicht der Befragten zu ergründen. Hier wird deutlich, dass die Befragten auf den verschiedenen gesellschaftspolitischen Ebenen eine Antwort suchen.

Als am häufigsten genannte Ursache sehen die Befragten **Probleme der politischen Umsetzung**. Viele TeilnehmerInnen äußerten ein verlorenes Vertrauen in die Politik. Die Politik vertrete eher ökonomische Interessen und werde eher durch Lobbyinteressen beeinflusst als durch die tatsächliche Stimmung in der Bevölkerung. Auch wenn die Umsetzung gewisser Reformen wie beispielsweise das Grundeinkommen möglich wäre, sei die Politik nicht willens dies auf Kosten der Interessen großer Wirtschaftsunternehmen umzusetzen. Doch nicht nur Lobbyismus und Wirtschaftsunternehmen stellen nach Ansicht vieler Befragten einem generellen Richtungswechsel in der Sozialpolitik im Weg, auch die Interessen der wohlhabenden Bevölkerungsschichten finden in der Politik eher ein Gehör als die der ökonomisch weniger starken Menschen. Viele Befragte fühlen sich von der Politik nicht ernst genommen und glauben nicht daran, dass die politischen Parteien für die Umsetzung ihrer Interessen eintreten. Andere Befragte hielten nicht den Einfluss verschiedener Gruppen auf die Politik für das Problem, sondern beschrieben eine allgemeine Trägheit und Passivität der Politik. Insgesamt ist aus den Antworten vieler eine **Politikverdrossenheit** herauszulesen.

„Ich sehe darin eine gewisse Mischung aus Politikverdrossenheit und Anerkennung der vorherrschenden Verhältnisse. Politikverdrossenheit deshalb, da in den letzten Jahren die Erfahrung gemacht wurde, dass von Politikern in Verantwortung leider eher das getan wird, was von neoliberalen Politikberatern oder Think-Tanks empfohlen wird, auch wenn das möglicherweise dem Mehrheitswunsch des Souveräns - dem wählenden Bürger - entgegensteht. Dennoch spielt sicherlich auch eine Rolle, dass erkannt wird, dass Deutschland sich international im Wettbewerb mit Staaten befindet, die überwiegend ein weniger ausdifferenziertes Sozialsystem besitzen und deshalb auch der ‚Druck von außen‘ auf den deutschen Sozialstaat zunehmen wird, obwohl andere Staaten eventuell nur vermeintlich und nicht tatsächlich kompetitiver sind.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 7

Andere Befragte betrachten dieses **Spannungsverhältnis aus einer eher psychologischen, individuellen Perspektive**. Menschen hätten generell den Eindruck, dass negative Ereignisse eher eintreten als positive. Ganz unabhängig von einer objektiven Einschätzung denken die meisten Menschen, dass sich ihre Zukunft in keine wünschenswerte Richtung verändert, sondern eher Dinge eintreten, die sie sich generell weniger wünschen. Einige Befragte beschrieben hierbei eine allgemeine Angst vor der Zukunft, die die Ergebnisse der Befragung in diese Richtung verzerrt haben könnten und die wünschenswerten Szenarien eigentlich viel wahrscheinlicher wären als von den Befragten eingeschätzt. Wir verweisen hier auf die in Kapitel 1.1 präsentierte Studie des Rheingold-Instituts im Auftrag des Bundesfinanzministeriums (Rheingold Institut 2019).

„Viele der Menschen halten das, was sie sich am meisten wünschen, für das am wenigsten wahrscheinlich eintretende“.

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 8

„Teilweise kommen starke Abweichungen zustande, da Menschen Angst vor Veränderungen haben.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 3

Einige Antworten bewerteten die Ergebnisse aus einer eher **politisch-technischen Perspektive**. Zukunftsszenario 1 und 3 seien deutlich näher an unserer aktuellen Situation, während für eine Umsetzung der Zukunftsszenarien 2 und 4 viele politische und auch gesellschaftliche Veränderungen nötig wären. Unser Sozialsystem ist sehr komplex und über Jahrzehnte gewachsen, weswegen eine Umsetzung derartig umfangreicher Veränderung generell unwahrscheinlich und mit einem enormen Aufwand verbunden wäre. Des Weiteren sind die Kosten schwer abzuschätzen und erschweren eine grundlegende Umstrukturierung des Sozialsystems. Die aktuellen Strukturen lassen umfangreiche Änderungen nicht zu. Generell müssen immer Kompromisse gefunden werden, die tiefgreifende Veränderungen über einen kurzen Zeitraum relativ unwahrscheinlich machen.

„Sowohl die Möglichkeiten einer langfristigen Finanzierung als auch die Rahmenbedingungen, welche sich relativ schnell wieder verändern könnten, führen dazu, dass es zwar wünschenswertere Konzepte gibt, bei deren Umsetzung allerdings viele Kompromisse eingegangen werden müssen.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 76

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

Bei der Frage welchen Zusammenhang zwischen der demographischen Entwicklung und dem Sozialstaat die Befragten am wichtigsten halten, gaben die meisten Personen die **zunehmend alternde Bevölkerung und daraus entstehenden Probleme der Rentenfinanzierung an**. Viele sehen den **Generationenvertrag** als ein veraltetes und nicht mehr zeitgemäßes Instrument zur Steuerung der Rentenpolitik an. Durch die verhältnismäßig immer kleinere werdende Gruppe der EinzahlerInnen können die Kosten für die wachsende und alternde Gruppe der EmpfängerInnen zukünftig nicht mehr gestemmt werden. Dieses System müsse überdacht und an die realen Begebenheiten angepasst werden. **Direkte Lösungsvorschläge sind allerdings eher allgemein gehalten**. Während einige ein Steuerstatt Beitragssystem für eine bessere Lösung halten, sehen andere wirtschaftliches Wachstum als geeignete Möglichkeit. Durch die Steigerung der Produktivität und daraus entstehende Einkommenssteigerung werden auch die Beitragszahlungen höher und bieten eine ausreichende Finanzierung des Rentensystems. Dennoch betonten mehrere Befragte auch, dass die Mittelschicht entlastet werden muss und eine zukünftige Finanzierung eher durch die besserverdienenden Bevölkerungsschichten erfolgen solle.

„Unser derzeitiges Sozialstaatswesen kann mittel- oder langfristig nicht in seiner jetzigen Form aufrechterhalten werden - und das aus vielerlei Gründen. Der wichtigste und entscheidende Grund ist hierbei sicherlich der demographische Wandel, weg von vielen Einzählern, hin zu vielen Leistungsempfängern. Heute geborene Kinder oder Einwanderer können Kinderlosigkeit oder Kinderarmut (im Sinne von "wenige Kinder haben") nicht auffangen oder gar kompensieren.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 7

„Für mich kann der Sozialstaat nur im Zusammenhang mit Wohlstand funktionieren. Dafür ist es weiterhin wichtig eine starke Wirtschaft zu haben, da Deutschland in erster Linie eine Exportnation ist.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 53

Die gesteigerten finanziellen Mittel dürften allerdings nicht nur für rein monetäre Leistungen genutzt werden. **Viele Befragten sahen neben der Altersarmut auch in der Pflege ein großes Problemfeld der Zukunft**. Einerseits müssen die direkten Pflegeleistungen und die Situation der Bedürftigen verbessert werden und andererseits auch ein Anreiz für Menschen geschaffen werden in diesem Bereich zu arbeiten.

Ein anderer mehrfach genannter Lösungsansatz für die demographischen Probleme der Zukunft ist **eine bessere und aktive Familienpolitik**, durch die eine wieder **höhere Fertilitätsrate** die Alterung der Gesellschaft wieder verringert werde. Eine verstärkte Unterstützung Alleinerziehender durch verbesserte Kinderbetreuung verringere die Opportunitätskosten der Entscheidung zwischen Karriere oder Familie. Da es heutzutage normal sei, dass auch in Familien beide Elternteile erwerbstätig sind, müssen dementsprechend auch ausreichend Möglichkeiten bestehen neben der Erwerbsarbeit Kinder zu bekommen, ohne Angst vor zu großen finanziellen Einbußen. Dafür muss sowohl die Kinderbetreuung verbessert als auch aktiv Angebote für die Jugend geschaffen werden.

„Verlässliche Mechanismen der sozialen Sicherung tragen zu einer Planbarkeit auch der Familiengründung bei.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 52

Andere Befragte sahen nicht nur in der Bereitstellung von Betreuung und Freizeitangeboten für Kinder und Jugend einen möglichen positiven Einfluss, sondern auch in der **verstärkten Investition in die Bildung**. Durch höhere Bildung steigen nicht nur die gesamten Einnahmen des Staates und Rentensystems durch Produktivitätszuwachs, sondern seien auch weniger Menschen auf Hilfe angewiesen. Wiederum können diese Menschen besser für sich selbst vorsorgen und seien auch nur in geringerem Maße auf ein staatliches Rentensystem angewiesen.

„Wenn Ausbildung und Studium im Vordergrund stehen, bedeutet das, dass immer mehr qualifizierte Fachkräfte ausgebildet werden, die die Wirtschaft des Landes verbessern werden. Für den Sozialstaat heißt das, dass auf diese Weise die Arbeitslosigkeit verringert wird, und je höher das Einkommen der Menschen ist, desto mehr Steuern können eingeführt werden, um das Land insgesamt zu verbessern, und diese Ressourcen werden gleichmäßig auf die Armen verteilt. Zuwanderung von jungen und eher gebildeten Migranten ist viel besser, als wenn aus dem Ausland eher schlecht ausgebildete Erwachsene kommen. Auf diese Weise werden zwei große Probleme sofort gelöst, die im Leben des Sozialstaates eine wichtige Rolle spielen, nämlich Arbeitslosigkeit und Sozialleistungen für Migranten. Gut ausgebildete Migranten können für sich und ihre Familien sorgen und man muss kein zusätzliches Geld für sie bereitstellen, und dieses Geld könnte für die Entwicklung des Landes ausgegeben werden.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 129

Einige, wenn auch vergleichsweise wenige, betonten die **Möglichkeit der privaten Vorsorge**. Die Rolle der privaten Vorsorge solle eine wichtigere Rolle im gesamten System

einnehmen und auch entsprechend darüber informiert und darauf hingearbeitet werden. Dennoch ist hierbei zu erwähnen, dass wesentlich mehr Leute die private Vorsorge als negativ beschrieben haben und eine faire staatliche Rente bevorzugen.

„Als wichtigsten Zusammenhang sehe ich die Aufgabe, die sich dafür für den Sozialstaat ergibt: selbst wenn es nicht realisierbar sein sollte, aus Steuergeldern die Altersarmut in der Zukunft zu verhindern, so sollte sie dennoch bestmöglich eingedämmt werden. Als besonders wichtig empfinde ich es, die Bürger für das Thema der privaten Altersvorsorge zu sensibilisieren und die Notwendigkeit einer solchen aktiv zu bewerben.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 54

Auch das **Thema Migration** wurde von einigen Befragten aufgegriffen, sowohl national als auch international. Einige Befragte sehen in der Landflucht ein großes Problem der Zukunft. Nicht nur die immer älter werdende Bevölkerung auf dem Land, sondern auch die durch die größere Nachfrage steigende Mietpreise in der Stadt sind ein großes Problem der Zukunft. Die Politik sollte versuchen Anreize zu schaffen auf dem Land zu bleiben, da hierdurch auch wieder private und innerfamiliäre Pflege gestärkt würde. Die internationale Migration wurde von einigen Personen als Chance gesehen durch junge Zuwanderer die demographische Alterung zu verringern und durch eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt die Wirtschaft zu stärken. Einige wenige betonten, dass ein stärkerer Fokus auf gut ausgebildete Menschen gesetzt werden müsse.

„Der Sozialstaat muss sich um die Randgruppen kümmern indem sie mit mehr Wohnungen die Mieten bremsen (Enteignung ist auch eine Möglichkeit). Der Sozialstaat sollte die Migration als gute Chance nutzen die sinkenden Geburtenraten auszugleichen damit das Rentenalter nicht an die durchschnittliche Lebenserwartung anknüpft.“

„Die Herausforderung den Andrang auf die Städte zu managen und dabei nicht die Bevölkerung der ländlichen Gebiete aus den Augen zu verlieren“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 55

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

Mit der dritten Frage sollte genauer auf den Einfluss der Digitalisierung auf den Sozialstaat eingegangen werden. Fast alle Befragten sehen in der **Digitalisierung sowohl Chancen als auch eine Gefahr für die Zukunft**. Die Digitalisierung bringt ein großes Potential mit sich, die der Staat auch ausreichend nutzen muss. Neben dem Sozialsystem könnten auch alle

anderen Verwaltungsprozesse im Staat vereinfacht und günstiger gestaltet werden. Dennoch reagiert der Staat aus Sicht vieler Befragten zu langsam, wenn es darum gehe neue Technologien in die laufenden Prozesse miteinzubauen.

„Die Digitalisierung ist äußerst wichtig um die Bürokratie zu vereinfachen, und den zeitlichen Aufwand zu verringern. Zudem ist die Digitalisierung ein deutlicher Beitrag zur Nachhaltigkeit.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 10

Die Wirtschaft hingegen nutze neue Technologien wie die Digitalisierung deutlich schneller und auch besser. Dadurch werden Produktivität und Gewinne in der Wirtschaft enorm gesteigert, was zukünftig noch deutlich beschleunigt werde. Diese Gewinne müsse der Staat aber auch nutzen und wiederum in die Gesellschaft investieren. Denn neben dem positiven Effekt der Produktions- und Gewinnsteigerung entstehen auch negative Effekte.

Die großen Verlierer der Digitalisierung sehen viele Befragten in den eher geringverdienenden Einkommensgruppen. Durch das Ersetzen vieler einfacher Arbeitstätigkeiten durch Automatisierung und zukünftig immer besser werdende Robotik und Computertechnik fallen viele Arbeitsplätze weg. Diese Menschen werden oft auf staatliche Unterstützung angewiesen sein. Während zukünftige Generation mit dieser Technik aufwachsen und in dadurch neu entstehende Berufsfelder eintreten, haben ältere Menschen oft das Problem, sich nicht mehr in die neue Technik einzufinden und vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu werden. Deshalb muss der Staat sich nicht nur mit den durch die Digitalisierung neu entstehenden Möglichkeiten auseinandersetzen, sondern auch mit den dadurch entstehenden Folgen in der Bevölkerung.

„Es ist absehbar, dass viele Arbeitsplätze durch den digitalen Wandel wegfallen werden, ohne dass gleichzeitig neue Arbeitsplätze im selben Umfang entstehen können werden. Es wird deshalb wenige Profiteure dieses Wandels geben (die auch gut verdienen und in die Sozialkassen einzahlen werden), denen viele Verlierer gegenüberstehen werden. Dies stellt den Sozialstaat in seiner bisherigen Form vor kaum lösbare Herausforderungen und birgt gesellschaftlichen Sprengstoff. Ich halte es für sehr gut möglich und wahrscheinlich, dass die wenigen Profiteure sich den vielen Verlierern langfristig nicht weiter verbunden fühlen werden, und in der Folge für eine ‚Lockerung des Sozialstaats‘ (=Entsolidarisierung, geringere Einzahlungen) eintreten werden (auch durch Lobbygruppen). Deshalb sehe ich in der Digitalisierung einen weiteren Grund dafür, dass ein Zustandekommen des Szenarios 1 wahrscheinlicher wird.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 7

Einerseits muss der Staat nach Ansicht vieler Befragter über das Sozialsystem die Menschen auffangen, die durch diese Veränderung ihren Job und finanzielle Sicherheit verlieren, andererseits muss er aktiv für die Integration in die neu entstehen Berufsfelder sorgen. Dies könnte über entsprechend geförderte Umschulungen geschehen. Ebenfalls sollte der Staat in neue Ideen und Innovation investieren und regionale Start-Up Unternehmen unterstützen und deren Gründung erleichtern. Auch in Bildung und Gesundheit sollte aus Sicht der Befragten verstärkt investiert werden. Die Digitalisierung erleichtere nicht die Bildung, sondern durch gezieltes Einsetzen und Information über neue Technik werden die SchülerInnen auf die zukünftige Arbeitswelt vorbereitet. In der Pflege könnte die Digitalisierung vieles vereinfachen, insbesondere da dieser Bereich in Deutschland aktuell große Probleme aufweise.

„Digitalisierung spielt eine sehr große Rolle im Leben des Sozialstaates. Je mehr Roboter und künstliche Intelligenz in Fabriken und Unternehmen eingesetzt werden, desto bedeutender wird das Wirtschaftswachstum. Natürlich werden Arbeitsplätze auf diese Weise reduzieren, aber dies ist unvermeidlich, wenn sich das Land entwickeln will. Daher muss jetzt über eine Umschulung des Personals nachgedacht werden, damit es sich besser an künftige Veränderungen anpassen kann und die Arbeitslosenquote nicht steigt. Der Staat muss in Start-ups und neue Ideen investieren, um auf dem globalen Markt zu bestehen. Diesen Ideen müssen so viele Ressourcen wie möglich zugewiesen werden, da die ganze Zukunft in den Köpfen der jungen Menschen liegt und das Bild der zukünftigen Welt von ihnen abhängt. Wenn dieses Bild farbenfroh und interessant sein soll, sollte der Staat sie auf jede erdenkliche Weise unterstützen.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 129

Insgesamt lässt sich aber durchaus sagen, dass fast alle Befragten betonen, dass die Gewinne der Digitalisierung nicht einzig der Wirtschaft überlassen bleiben sollten, sondern gerecht unter der Bevölkerung aufgeteilt werden sollten.

„Die Digitalisierung wirkt sich belastend auf den Sozialstaat aus, da durch sie Arbeitsplätze insbesondere welche mit geringen Anforderungen wegfallen. Somit müssen Menschen, die ihre Arbeit verloren haben, kurz oder langfristig unterstützt werden. Daher ist es notwendig, dafür zu sorgen, dass der Mehrwert, den die Digitalisierung für die Unternehmen schafft, anteilig seinen Weg in die Sozialkassen findet.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 14

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?

Durch die letzte Frage sollten die Reformszenarien noch einmal genauer beurteilt werden. Während in der ersten Welle von den Befragten angegeben werden sollte, für wie wünschenswert bzw. wahrscheinlich sie die Zukunfts- und Reformszenarien halten, sollte in dieser Frage angegeben werden, welches der Reformszenarien aus der Sicht der Befragten das Beste ist, um die zukünftigen Probleme hinsichtlich der demographischen und digitalen Entwicklungen zu lösen. **Allgemein fand jedes der vier Reformszenarien unter den Befragten UnterstützerInnen. Dennoch gaben aus jetziger Sicht die meisten der Befragten an, dass sie Reformszenario 2 (Grundeinkommen) für am geeignetsten halten und ähnlich viele Befragte nannten Reformszenario 4 (Bürgerversicherung). Etwas weniger entschieden sich für Reformszenario 3 (Sozialversicherung) und Reformszenario 1 (Bürgergeld).**

Die Befragten, die sich für das Bürgergeld entschieden, begründeten dies in den meisten Fällen mit den positiven Arbeitsanreizen. Durch eine negative Einkommenssteuer werden die Leute zum Eintritt in den Arbeitsmarkt motiviert, auch wenn es im ersten Schritt mit einer relativ niedrigen Vergütung einhergehen könnte. Ebenfalls würden auch nur die Leute Leistungen erhalten, die diese auch zwingend benötigen. Ein weiterer wichtiger Aspekt aus Sicht der Befragten ist der niedrige bürokratische Aufwand und eine relativ einfache Umsetzung, da es nicht zu weit von unserem aktuellen System entfernt sei.

„Das Bürgergeld, da es Verlässliche Sicherung mit dem starken Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme verbindet.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 52

„Ich bin der Meinung, dass Bürgergeld die beste Möglichkeit ist. Es bedingt keine großen finanziellen Zuschüsse und die Menschen mit einem geringen Einkommen erhalten die Möglichkeit auch mit geringqualifizierterer Arbeit ein anständiges Einkommen für den Lebensunterhalt zu erhalten, was auch dazu führt, dass die Altersarmut abnimmt. Somit gibt es einen hohen Arbeitsanreiz. Durch ein auskömmliches Einkommen wird auch in den Regionen mit geringer qualifizierten Jobangeboten den Menschen der Zugang zu Digitalisierung nicht durch das monetäre Problem der Weg verschlossen.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 37

Die Argumente für das Grundeinkommen sind deutlich andere. Viele Befragte argumentierten für das Grundeinkommen, da es Gleichheit in der Gesellschaft erhöhe und keine

Gruppen dadurch bevor- bzw. benachteiligt werden, jeder erhält das Gleiche. Dadurch würden sich für viele Menschen neue Möglichkeiten ergeben. Statt einen Beruf rein aus finanziellem Interesse nachzugehen, könnte man sich eher Dingen widmen, die einen persönlich interessieren, auch wenn diese schlechter bezahlt werden. Ebenfalls könnten deutlich mehr Menschen in Teilzeitarbeit übergehen, da sie über eine weitere finanzielle Ressource verfügen. Dies könnte auch zu einer höheren Geburtenrate führen, da man mehr Zeit für Erziehung hat. Auch die Bereiche der ehrenamtlichen Tätigkeit und Pflege könnten profitieren. Innerfamiliäre Pflege könnte wieder attraktiver werden, da man durch weniger Arbeitszeit mehr Raum für die Verpflegung Verwandter hat. Einige Befragte vermuten, dass sich mehr Menschen mit Kultur und Sozialem auseinandersetzen und die gesamte Gesellschaft von dieser finanziellen Freiheit profitieren würde.

„Ich halte das Grundeinkommen als das Beste, da es jedem Menschen ermöglicht genau das zu tun, was er oder sie möchte. Wenn ich mich selbst als Beispiel nehme, könnte ich einfach meiner ehrenamtlichen Tätigkeit nachgehen, ohne mir Sorgen zu machen, wie ich nebenbei noch studieren kann und genügend Geld verdienen kann, um über die Runden zu kommen. Ich denke, dass auch Menschen durch ein Grundeinkommen viel mehr motiviert werden, sich einer Tätigkeit zu widmen, die für sie sinnvoll ist, weil sie unter keiner finanziellen Not stehen. Ein Grundeinkommen kann motivierend sein, anstatt dass es dazu aufruft nichts zu tun. Durch die finanzielle Sicherheit führt es viel eher dazu, dass Menschen die Kraft haben, sich eine Arbeit zu suchen und gleichzeitig ihre Freizeitgestaltung nicht ganz ohne finanzielle Mittel durchführen müssen. Vielleicht würde ein Grundeinkommen zu einer glücklicheren Gesellschaft führen.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 103

„Reformszenario 2: Grundeinkommen. Das Grundeinkommen gewährleistet einen gleichen Start für alle. Jeder hat erst einmal gleich viel Geld zur Verfügung und kann dieses Geld dazu nutzen, sich weitere Chancen und Möglichkeiten zu erarbeiten, um sich individuell zu entwickeln. Dies würde Spannungen aus der Gesellschaft nehmen. Meiner Meinung nach erhöht sich dadurch nicht automatisch die Zahl der Erwerbslosen, sondern anders herum könnten Bereiche wie beispielsweise die Pflege sogar eine Entlastung erfahren, da mehr Menschen die Freiheit haben, einen Beruf zu wählen, der ihnen gefällt und liegt, anstelle zunächst auf das Gehalt achten zu müssen.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 94

Personen, die sich für die Grundsicherung (Sozialversicherung) entschieden haben, argumentierten wieder eher wie beim Bürgergeld. Die Grundsicherung schaffe Anreize die Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren und sich selbst zu versorgen, ohne auf Hilfe

des Staates angewiesen zu sein. Menschen die Hilfe benötigen, würden diese auch in ausreichendem Maße bekommen. Menschen die mehr geleistet haben, erhalten auch entsprechend mehr, um ihren Lebensstandard zu sichern. Dies sei nur fair, da sie zuvor auch mehr Beiträge geleistet haben. Ein weiteres Argument ist die Nähe zum aktuellen System. Grundlegende Mechanismen sind die gleichen, was einen Umstieg unkompliziert gestaltet.

„Ich denke, dass das Reformszenario Grundsicherung die beste Lösung wäre. Das größte Problem was bei den Zukunftsfragen aufgetreten ist, war die enorme Belastung des Normalverdieners. Bei den anderen Reformszenarien wird das Einkommen fast nur von ebendiesen Normalverdienern finanziert, was das Problem nicht lösen würde, sondern dem Problem nur einen anderen Namen geben würde. Statt einem Arbeitslosengeldbeitrag würde man dann einen Grundeinkommensbeitrag zahlen. Die Kosten würden sich dabei wohl kaum ändern. Die Grundsicherung ist das Modell, bei dem der Normalverdiener den kleinsten Beitrag zahlen muss und ein Teil vom Bundeshaushalt hinzugegeben wird.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 40

Die Bürgerversicherung fand ebenfalls bei vielen Befragten Anklang. Die Finanzierung über Sozialsteuern, die alle im gleichen Maße beisteuern, sei fair und eine Mindestversicherungszeit für Leistungsansprüche sehr sinnvoll. Weiterhin ist durch „Bafög für Alle“ eine Chancengleichheit im Bildungssystem gegeben und jeder kann seine persönlichen Interessen hinsichtlich der Ausbildung und dem späteren Berufseinstieg verfolgen. Eine gute Arbeitsmarktintegration werde gefördert und dadurch langfristige Erwerbsanreize geschaffen. Menschen, die auf Hilfe angewiesen sind, sei es aufgrund des Alters, Gesundheitszustands oder Erwerbslosigkeit, bekommen diese in fairem Umfang durch den Staat, finanziert von der gesamten Gesellschaft. Außerdem haben sich ähnliche System in der Schweiz und der Niederlande schon bewährt.

„Meiner Meinung nach das Reformszenario 4 gibt die beste Antwort auf drei Zukunftsfragen, weil es die wichtigsten Veränderungen berücksichtigt, die erforderlich sind, damit der Sozialstaat sich immer entwickelt. Hier wird auch Bafög für Alle angeboten. Das finde ich sehr gut, weil dadurch mehr junge Erwachsene eine Chance auf Studiumsfinanzierung haben und für den Sozialstaat bedeutet das, dass es immer mehr qualifizierten Fachkräfte zum Arbeitsmarkt kommen und dadurch die Wirtschaftssituation verbessern. Modell AHV der Schweiz ist mir sehr bekannt und wird durch Experten als sehr gut geschätzt. Dieses Modell hat seine Wirksamkeit bewiesen und am Beispiel der Schweiz sehen wir, dass das Modell wirklich funktioniert und im Allgemeinen jedes Land erfolgreich machen kann.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 51

„Die Bürgerversicherung ist für mich das beste Modell, weil es in der Schweiz schon funktioniert und eine hohe Arbeitsmarktintegration bietet. Außerdem wird es erst nach einer Mindestversicherungszeit gezahlt, nicht wie das Grundeinkommen. Das Grundeinkommen ist für mich nicht sinnvoll, weil ich glaube, dass sich dann noch mehr Menschen auf dem Staat ausruhen.“

Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-2, Zeile: 73

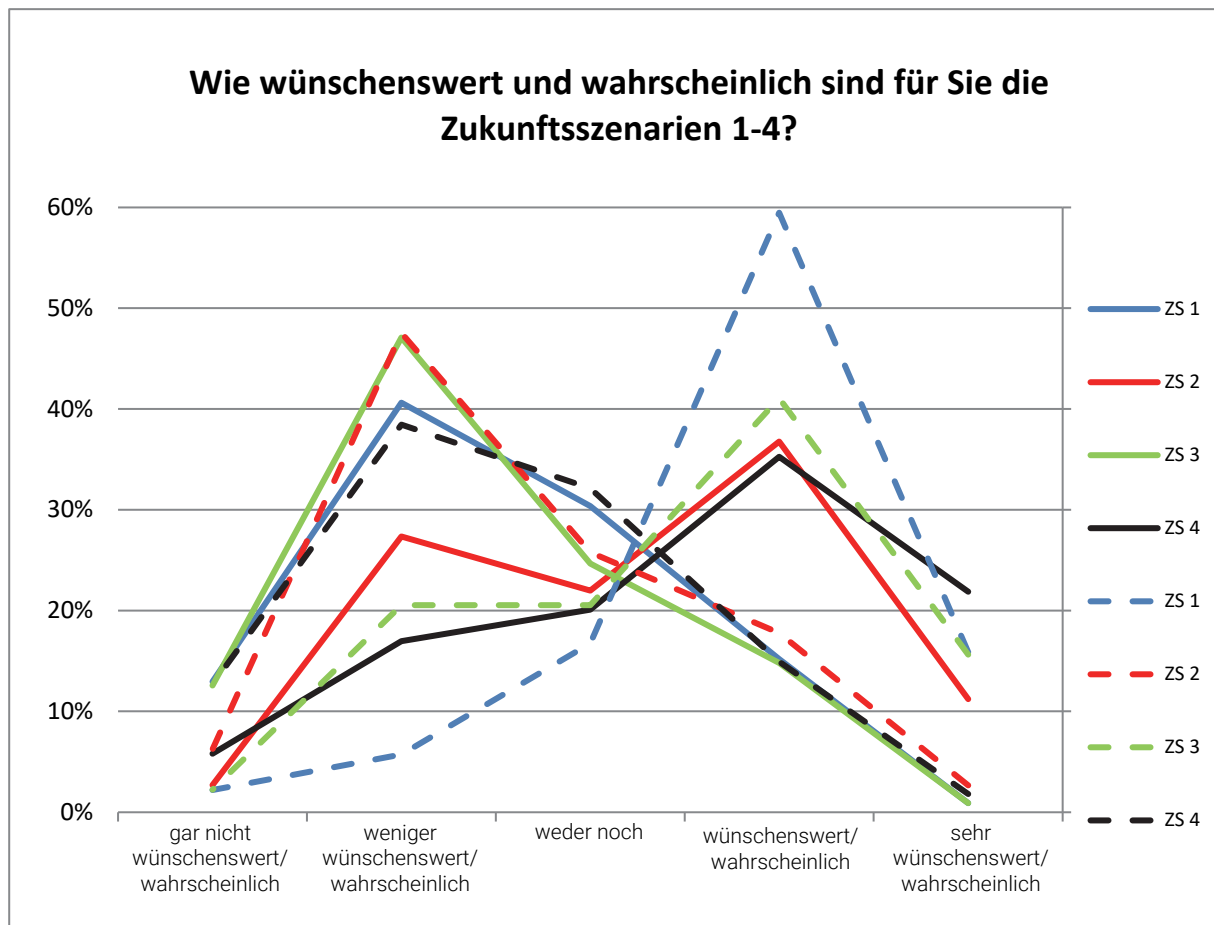
Wie schon zuvor erwähnt, wird eine vertiefende Analyse der Ergebnisse mit der Auswertungssoftware MAXQDA in Erwägung gezogen. Dabei werden den Antworten verschiedene Variablen (Kodierungen) zugewiesen. Für die erste Frage lassen sich Variablen wie Politikverdrossenheit, Kosten, Komplexität, Einfluss der Wirtschaft und weitere nutzen. Anschließend wird der Inhalt jeder Frage analysiert und falls zutreffend den entsprechenden Variablen zugeordnet. Auf diesem Weg lässt sich analysieren, welche Einflussfaktoren in den Antworten wie oft genannt wurden, um so herauszuarbeiten, welche Variablen für die Befragten die entscheidenden Faktoren darstellen.

6.2 Die Einstellungen zu Zukunftsszenarien und Reformszenarien

Im dritten und fünften Kapitel wurde vertieft die Entstehung der Zukunfts- und der Reformszenarien diskutiert, während wir im zweiten Kapitel die methodischen Zusammenhänge zwischen beiden Szenariotypen erörterten. Das womöglich wichtigste Ergebnis der Szenarioanalyse in der Delphi-Befragung ist die **Spannung zwischen wünschenswerten und wahrscheinlichen Bewertungen**. Wir halten es daher für sinnvoll, diese Spannung einer genaueren soziologischen Analyse zu unterziehen. In Abbildung 36 präsentieren wir deskriptive Daten zu den Zukunftsszenarien 1 bis 4. In Abbildung 37 entsprechend zu den Reformszenarien 1 bis 4. Beide Abbildungen sind zur Verbesserung der Darstellung gegenüber den Abbildungen in den Kapitel 3 und 5 etwas gedehnt. Die durchgezogenen Linien zeigen Angaben „wünschenswert“, die gestrichelten Linien die Angaben zu „wahrscheinlich“.

Wie sind diese Daten zu interpretieren? Wir diskutieren zunächst die Ergebnisse der deskriptiven Statistik und schließen eine vertiefte Datenanalyse an.

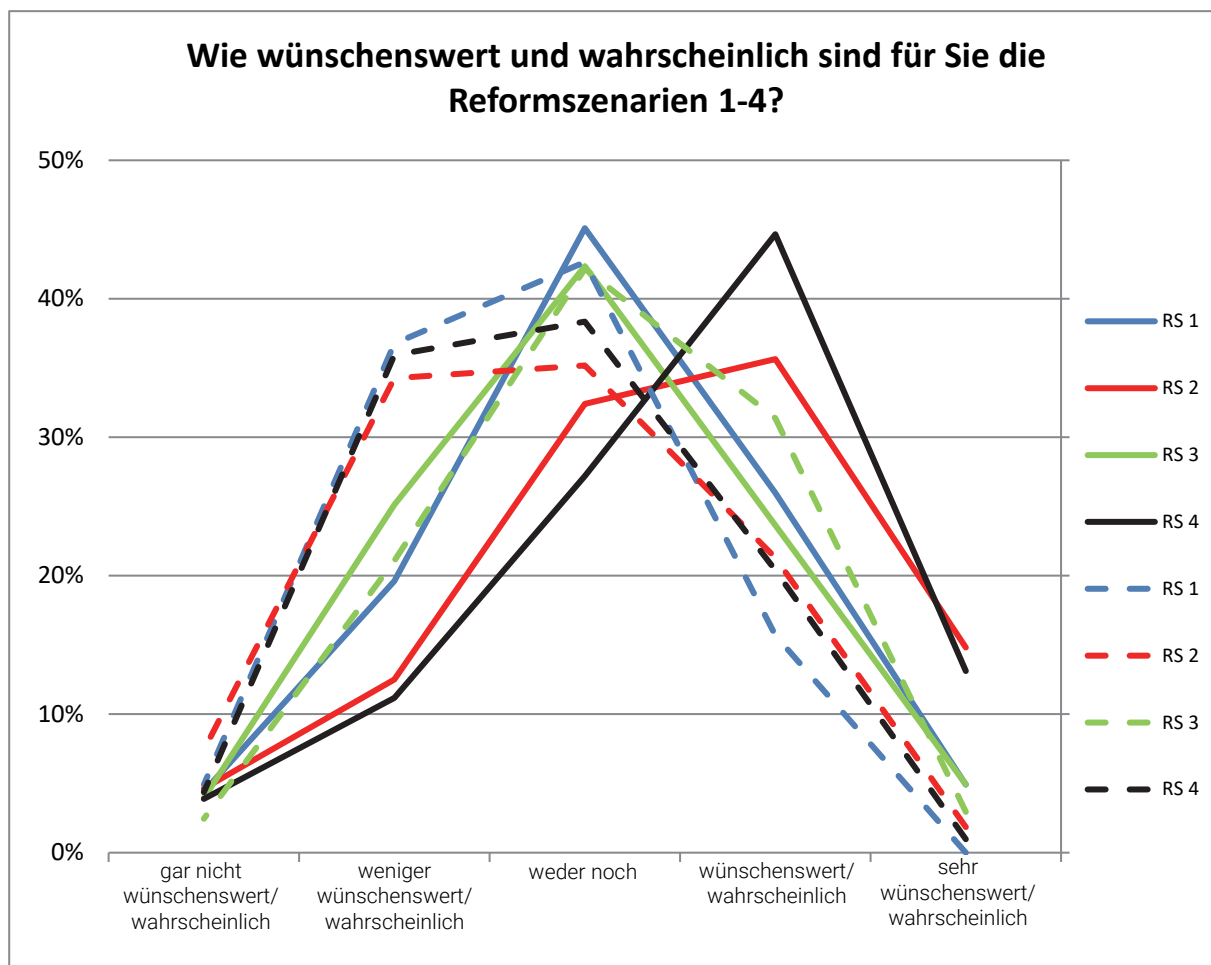
Abbildung 36: Wie wünschenswert/wahrscheinlich sind für Sie die Zukunftsszenarien 1-4?



Anmerkung: ZS 1 = Markt und Eigeninitiative / ZS 2 = Starker Staat / ZS 3 = Gemeinschaft zählt / ZS 4 = Teilhabe für alle; wünschenswert = durchgezogen / wahrscheinlich = gestrichelt; Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1, N=234

Insbesondere bei der Betrachtung der Zukunftsszenarien fällt ein deutliches Spannungsverhältnis zwischen der eingeschätzten Wahrscheinlichkeit der Szenarien und dem in der Befragung angegebenen Niveau der Wünschbarkeit auf. Die Zukunftsszenarien 1 und 3 werden als sehr wahrscheinlich (gestrichelt) und weniger wünschenswert (durchgezogen) angesehen. Bei den Zukunftsszenarien 2 und 4 fällt diese Einschätzung umgekehrt aus. Zur Erklärung dieser Unterschiede können die Ergebnisse der Analysen in Kapitel 3.3.2 und 6.1 herangezogen werden. Die Zukunftsszenarien 1 und 3 liegen in vielen ihrer Ausprägungen deutlich näher an der aktuellen Situation in Deutschland und werden deshalb wohl als wahrscheinlicher eingeschätzt. Viele der befragten Personen sehen zudem in der aktuellen politischen Situation und Ausrichtung der Parteien eher eine Fortführung der aktuellen Gegebenheiten.

Abbildung 37: Wie wünschenswert/wahrscheinlich sind für Sie die Reformszenarien 1-4?



Anmerkung: ZS 1 = Markt und Eigeninitiative / ZS 2 = Starker Staat / ZS 3 = Gemeinschaft zählt / ZS 4 = Teilhabe für alle; wünschenswert = durchgezogen / wahrscheinlich = gestrichelt; Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1, N=234

Da mit den Zukunftsszenarien 2 und 4 eine deutliche Umstellung der momentanen Steuer- und Sozialleistungssysteme verbunden wäre, was mit Risiken sowie nur schwer abschätzbaren Kosten einhergeht, werden diese Szenarien auch als deutlich unwahrscheinlicher eingeschätzt. Viele der Befragten berichten auch von einer Politikverdrossenheit, insbesondere bei jungen Menschen. Sie glauben nicht an die Fähigkeit der Politik wirklich umfangreiche Reformen durchzuführen. Im Gegensatz dazu sehen viele die Zukunftsszenarien 2 und 4 als deutlich wünschenswerter an. Dies kann ähnlich begründet werden. Insbesondere wenn Personen mit der aktuellen Situation unzufrieden sind, wünschen sie sich wohl eine deutliche Abkehr von den bekannten Systemen und erhoffen sich durch eine

Veränderung eine damit einhergehende Verbesserung ihrer Lebenssituation. Dabei ist jedoch auch die grundsätzliche Problematik des Informations- und Wissensstandes über das politische System und dessen Zusammenhänge zu bedenken. Die gesellschaftlichen und politischen Zusammenhänge sind in der heutigen Zeit derartig komplex und schwer zu erfassen, so dass selbst Experten alle Auswirkungen von Reformen kaum erfassen und einschätzen können. Auch das psychologische Problem eines heuristischen Pessimismus sollte beachtet werden: Wünschenswerte Ereignisse werden von Menschen grundsätzlich als weniger wahrscheinlich eingeschätzt und man geht eher von einem negativen Ergebnis aus, deshalb hält man wünschenswerte Szenarien auch für weniger wahrscheinlich.

Bei den Reformszenarien zeigen sich etwas andere Ergebnisse und auch keine vergleichbar große Kluft zwischen wünschenswert und wahrscheinlich. Grundsätzlich werden die Reformszenarien 2 und 4 zwar ebenfalls positiver eingeschätzt als die Reformszenarien 1 und 3, dennoch liegen diese deutlich näher beieinander. Die eingeschätzte Wahrscheinlichkeit der Reformszenarien 1, 2 und 4 liegt auf einem ähnlichen Niveau, während nur das dritte, am deutlichsten am Status Quo orientierte Reformszenario als etwas wahrscheinlicher angesehen wird. Auch die Kluft zwischen wünschenswert und wahrscheinlich insgesamt ist deutlich geringer als bei den Zukunftsszenarien. Insgesamt gibt es bei beiden Antwortkategorien viel mehr neutrale Angaben als bei den Zukunftsszenarien. Dies unterstützt die These der hohen Komplexität des Themengebietes. Die Reformszenarien gehen weitaus genauer auf spezifische politische Mechanismen und deren Unterschiede ein. Dies erfordert in den meisten Fällen ein recht hohes Fachwissen – es handelt sich bei einer Delphi-Befragung um eine ExpertInnenbefragung – und schlägt sich in einer deutlich neutraleren Bewertung der Szenarien nieder, da die Befragten teilweise Schwierigkeiten mit dem Verständnis der Auswirkungen verschiedener Aspekte, aber auch bei der Unterscheidung zwischen den Szenarien hatten. Auch hier bestätigt sich die Vermutung über das Festhalten an der aktuellen Situation. Reformszenario 3 baut hauptsächlich auf dem momentanen System in Deutschland auf und nimmt nur kleinere Korrekturen vor. Deshalb wird dieses Szenario auch als das Wahrscheinlichste angesehen. Andererseits werden die Reformszenarien 2 und 4, die sich am deutlichsten von der aktuellen Situation unterscheiden, als am wünschenswertesten angesehen. Dies korrespondiert mit den international

vergleichenden sozialwissenschaftlichen Befragungen, auf die bereits in Kapitel 1 eingegangen wurde. Auch dort werden starke Gerechtigkeits- und Verteilungsvorstellungen tendenziell sehr positiv bewertet.

Um die zuvor dargestellten Zusammenhänge besser zu verstehen und in deskriptiven Analysen nicht direkt erkennbare Zusammenhänge aufzeigen zu können, folgen nun verschiedene Regressionsanalysen. Generell nutzt man Regressionsanalysen um Zusammenhänge zwischen zwei Variablen genauer untersuchen zu können. Obwohl man bei der deskriptiven Betrachtung des Zusammenhangs zweier Variablen, wie in der bisherigen Analyse geschehen, einen mehr oder weniger eindeutigen Effekt vorfindet, kann es sein, dass dieser Effekt nur durch den Einfluss dritter, konfundierender Variablen verursacht wird. Ein Beispiel dafür ist das zuvor aufgezeigte Spannungsverhältnis zwischen Wahrscheinlichkeit und Wünschbarkeit. Es könnte sein, dass nicht die höher eingeschätzte Wahrscheinlichkeit eine geringere Wünschbarkeit (oder umgekehrt) verursacht, sondern beispielsweise das Alter die eigentlich erklärende Variable darstellt. Mit steigendem Alter könnte man manche Szenarien generell für wahrscheinlicher, aber auch für weniger wünschenswert halten. Falls dies der Fall wäre, würde in einer Regression unter Hinzunahme der Altersvariable der signifikante Effekt der eingeschätzten Wahrscheinlichkeit verschwinden und stattdessen die Altersvariable einen signifikant negativen Effekt aufzeigen. Deshalb ist es wichtig möglichst viele, insbesondere soziodemographische Variablen in eine Regressionsanalyse miteinzubeziehen, um die Varianz der zu beobachteten Variable möglichst genau erklären zu können.

Da die zwei abhängigen Variablen, die eingeschätzte Wahrscheinlichkeit und der Wünschbarkeitsstatus der Zukunfts- und Reformszenarien aus Sicht der Befragten, als kategoriale Variablen erfasst wurden, kann in diesem Fall keine einfache lineare Regression berechnet werden. Aufgrund der Zusammensetzung der unabhängigen Variablen, die in fünf verschiedene Kategorien unterteilt sind, aber in einer erfassbaren Ordnung (beispielsweise sehr unwahrscheinlich bis sehr wahrscheinlich) zueinander stehen, muss eine sogenannte ordinale logistische Regression zur Analyse herangezogen werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Interpretation der Koeffizienten deutlich komplizierter und weniger eindeutig ist als bei der linearen Regression. Ein positiver Koeffizient einer unabhängigen Variable kann als steigende Wahrscheinlichkeit interpretiert werden eine Kategorie der ab-

hängigen Variable aufzusteigen, ein negativer Koeffizient in dieser abzusteigen. Als Beispiel würde eine Person mit fortschreitendem Alter eine höhere Wahrscheinlichkeit haben ein Zukunfts- oder Reformszenario als wünschenswert einzuschätzen, wenn der Koeffizient der Altersvariable positiv und signifikant ist. Das Signifikanzniveau ist in den Abbildungen mit dem Sternchensymbol (*) markiert. Als entscheidende erklärende Determinanten wurden neben den zuvor erwähnten Variablen das Alter, das Geschlecht und die Herkunft genutzt. Für die Herkunft wurde eine Dummy-Variable erstellt, die unterscheidet, ob eine Person aus Schleswig-Holstein oder den anderen Bundesländern stammt, damit genauer untersucht werden kann, ob Befragte aus Schleswig-Holstein eine andere Einstellung zu den untersuchten Szenarien aufweisen.

Abbildung 38: Geordnete logistische Regression Zukunftsszenarien 1-4 wünschenswert

	ZS 1	ZS 2	ZS 3	ZS 4
eingeschätzte Wahrscheinlichkeit	-0.201	-0.314*	-0.095	-0.096
Alter	-0.061***	0.014	-0.061***	0.034*
Geschlecht	-0.124	-0.050	-0.396	0.471
Herkunft	0.451	-0.273	0.197	-0.731*
n	223	222	221	219

Anmerkung: * = $p \leq 0,05$ / ** = $p \leq 0,01$ / *** $p \leq 0,001$; Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1

Abbildung 38 zeigt die Regressionsmodelle für die Zukunftsszenarien 1-4 und die unabhängige Variable wie wünschenswert die Befragten die verschiedenen Szenarien einschätzen. Hierbei zeigt sich, dass ausschließlich fünf Variablen signifikante Effekte auf die Bewertung haben, wie wünschenswert das jeweilige Szenario ist. Für Zukunftsszenario 1 scheint ausschließlich das Alter einen signifikant negativen Effekt auf die Bewertung des Szenarios zu haben. Mit steigendem Alter sinkt die Wahrscheinlichkeit dieses Szenario als wünschenswert zu bewerten. Für Zukunftsszenario 2 zeigt sich ein signifikant negativer Effekt der eingeschätzten Wahrscheinlichkeit. Umso wahrscheinlicher ein Befragter dieses Szenario einschätzt, umso geringer ist die Chance, dass er dieses auch als wünschenswert einschätzt. Für das dritte Zukunftsszenario zeigt sich ein ähnlicher Effekt wie beim ersten Szenario. Umso älter eine befragte Person ist, umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass diese Person dieses Szenario als wünschenswert erachtet. Bei Zukunftsszenario 4 gibt es hingegen zwei signifikante Variablen. Mit steigendem Alter steigt

auch die Wahrscheinlichkeit dieses Szenario als wünschenswert zu bewerten. Allerdings sinkt die Wahrscheinlichkeit für Personen aus Schleswig-Holstein. Auch an dieser Stelle soll betont werden, dass es sich bei der Online-Delphi-Befragung nicht um eine repräsentative Studie handelt.

Bei den Reformszenarien (Abbildung 39) finden sich ebenfalls signifikante Effekte für fünf der getesteten Variablen. Personen, die Reformszenario 1 als wahrscheinlicher einschätzen, haben auch eine höhere Wahrscheinlichkeit es als wünschenswert anzusehen. Bei Reformszenario 2 erhöhen sowohl das Alter als auch eine höher eingeschätzte Wahrscheinlichkeit die Chance dieses Szenario als wünschenswert zu bewerten. Bezüglich Reformszenario 3 verringert das zunehmende Alter allerdings die Wahrscheinlichkeit dieses Szenario als wünschenswert zu bewerten. Für Reformszenario 4 lässt sich das erste Mal ein Effekt des Geschlechts vorfinden. Frauen haben eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit Reformszenario 4 als wünschenswert zu bewerten.

Abbildung 39: Geordnete logistische Regression Reformszenarien 1-4 wünschenswert

	RS 1	RS 2	RS 3	RS 4
eingeschätzte Wahrscheinlichkeit	0.383*	0.308*	0.066	0.190
Alter	-0.003	0.036*	-0.049***	0.001
Geschlecht	-0.303	0.273	-0.075	0.546*
Herkunft	-0.270	-0.528	0.030	-0.122
n	200	212	200	201

Anmerkung: * = $p \leq 0,05$ / ** = $p \leq 0,01$ / *** $p \leq 0,001$; Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1

In den Abbildung 40 und Abbildung 41 wird nun die eingeschätzte Wahrscheinlichkeit der verschiedenen Zukunfts- und Reformszenarien als abhängige Variable genutzt. Bei den Zukunftsszenarien finden sich nur für Zukunftsszenario 2 signifikante Effekte. Passend zu den Ergebnissen in Abbildung 38 weisen Personen, die dieses Szenario für wünschenswerter halten, auch eine signifikant niedrigere Wahrscheinlichkeit auf es als wahrscheinlich einzuschätzen. Allerdings gibt es auch signifikante Effekte für Befragte aus Schleswig-Holstein. Diese haben eine höhere Wahrscheinlichkeit Zukunftsszenario 2 als wahrscheinlicher als Personen aus den anderen Bundesländern einzuschätzen. Als Grund dafür wird die geographische und kulturelle Nähe zu Dänemark angegeben, das einen stark steuerfinanzierten Sozialstaat aufweist.

Abbildung 40: Geordnete logistische Regression Zukunftsszenarien 1-4 wahrscheinlich

	ZS 1	ZS 2	ZS 3	ZS 4
wünschenswert	-0.238	-0.255*	-0.114	-0.040
Alter	-0.012	0.004	0.012	0.014
Geschlecht	-0.040	0.175	0.370	0.352
Herkunft	-0.371	0.570*	0.056	0.413
n	223	222	221	219

Anmerkung: * = $p \leq 0,05$ / ** = $p \leq 0,01$ / *** $p \leq 0,001$; Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1

In Bezug auf die Reformszenarien gibt es wieder mehr signifikante Effekte. Personen, die die Reformszenarien 1 und 2 wünschenswerter bewerten, haben auch eine höhere Wahrscheinlichkeit diese wahrscheinlicher einzuschätzen, dies passt zu den Ergebnissen aus Abbildung 39.

Abbildung 41: Geordnete logistische Regression Reformszenarien 1-4 wahrscheinlich

	RS 1	RS 2	RS 3	RS 4
wünschenswert	.382*	0.267*	0.094	0.196
Alter	-0.003	0.005	0.027	0.014
Geschlecht	-0.303	0.660*	0.391	0.139
Herkunft	-0.270	0.652*	0.738*	0.534
n	200	212	200	201

Anmerkung: * = $p \leq 0,05$ / ** = $p \leq 0,01$ / *** $p \leq 0,001$; Quelle: ISÖ-ZLabSH-Delphi-Welle-1

Bei Reformszenario 2 steigt ebenfalls die Wahrscheinlichkeit dieses Szenario als wahrscheinlich anzusehen, einerseits für Frauen und andererseits für Personen, die in Schleswig-Holstein wohnen. Auch für Reformszenario 3 steigt die Wahrscheinlichkeit für Personen aus Schleswig-Holstein, dieses Szenario als wahrscheinlich einzuschätzen.

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse zeigen, dass sich einige Aussagen der deskriptiven Analyse nicht ganz bestätigen lassen. Der Zusammenhang zwischen der eingeschätzten Wahrscheinlichkeit und dem Wünschbarkeitsniveau von Szenarien lässt sich nur für Zukunftsszenario 2 und Reformszenario 1 und 2 nachweisen. Anscheinend gab es bei den anderen Szenarien auch viele Befragte, die ein Szenario sowohl wahrscheinlich als auch als wünschenswert bewertet haben und umgekehrt. Dennoch müssen hierbei auch die geringeren Fallzahlen in manchen Teilgruppen beachtet werden, die im separaten Anhang in

Kapitel 8.3 mit gruppierten Balkendiagrammen noch einmal übersichtlicher dargestellt werden. Allerdings haben sich durch die vertiefte Analyse teils interessante Effekte anderer Variablen ergeben. Hier sind vor allem der Alterseffekt, aber auch der Unterschied zwischen Befragten aus Schleswig-Holstein und den anderen Bundesländern zu erwähnen.

Dennoch wären für eine genaue Analyse, welche Faktoren dafür entscheidend sind, welche Zukunfts- und Reformszenarien wünschenswert und wahrscheinlich sind, weitere wichtige Variablen nötig. So wäre die Erfassung des tatsächlich vorhandenen Wissens und des Interesses an Politik, insbesondere an der Sozialpolitik, durchaus nützlich. Weiterhin könnten entscheidende erklärende Determinanten das Einkommen der befragten Personen und die detaillierte Erfassung zur Einstellung vieler politischer und gesellschaftlicher Bereiche sein. Voraussetzung dafür ist eine repräsentative und deutlich größere Stichprobe. Im Forschungsteam wurden erste Analysen mit Daten des ESS (European Social Survey) durchgeführt, die zwar keinen direkten Zusammenhang mit den hier diskutierten Zukunfts- und Reformszenarien zulassen, aber dennoch einen guten Eindruck über die Einstellung zu politischen Reformansätzen und zur Zukunftsgestaltung der Sozialpolitik zulassen. Die Ergebnisse dieser Analysen sollen im folgenden Abschnitt (6.3) genauer beleuchtet werden und geben tiefere Einblicke in die Zukunftsvorstellung der Bevölkerung zur Sozialpolitik. Dennoch können die hiermit vorgelegten Analysen, aufbauend auf den Ergebnissen der Delphi-Befragung, als wichtiger erster Schritt zum Verständnis der Einstellungen zu möglichen Zukunfts- und Reformszenarien angesehen werden.

6.3 Repräsentative Studien zu demographischer Entwicklung, Digitalisierung und Sozialstaat

Die Differenzierung von wahrscheinlichen und wünschenswerten Zukunftsszenarien stand im Zentrum der ersten Phase des Zukunftslabors. Völlig unwahrscheinliche Zukunftsszenarien können, so die Annahme, auch nicht als besonders wünschenswert gelten. Zur Identifikation wahrscheinlicher Zukunftsszenarien wurde deshalb eine Literaturstudie in Auftrag gegeben und veröffentlicht (Opielka 2019). In einem zweiten Schritt sollte mit dem partizipativen Verfahren der Zukunftswerkstatt gemeinsam mit den zentralen Stakeholdern des Zukunftslabors eine Bewertung erfolgen, welche Zukunftsszenarien als wahr-

scheinlich und vor allem auch als wünschenswert gelten können. Da sich die Zukunftswerkstatt im vorgesehenen Zeithorizont nicht realisieren ließ, wurde der Kreis der Befragten auf interessierte ExpertInnen ausgeweitet und über ein zweistufiges Online-Delphi einbezogen. Bei der Bewertung und Einschätzung der Zukunfts- und Reformszenarien mithilfe der Delphi-Befragung wurde wiederholt auf die sehr homogene und nicht repräsentative Stichprobe hingewiesen. Auch wenn sie zur weiteren Verbesserung der Szenarien nützlich und in ihrer Beschaffenheit generell für diesen Zweck unproblematisch war, ist es dennoch wichtig die Einstellung der Bevölkerung insgesamt zu betrachten. Deshalb sollen im vorliegenden Abschnitt Daten repräsentativer Studien und Erhebungen genutzt werden, um die Einstellungen der Bevölkerung zu den zukünftigen Entwicklungen in den Schlüsselfaktoren Demographie, Digitalisierung und Sozialstaat abzubilden und mit den hier entwickelten Zukunfts- und Reformszenarien in Verbindung zu setzen.

Nicht zu allen Indikatoren des Online-Delphi existieren repräsentative Umfrageergebnisse, aber einige vergleichbare Ergebnisse aus ähnlichen Fragehorizonten in repräsentativen Umfragen zu den drei Schlüsselfaktoren werden diskutiert.

An dieser Stelle soll erneut der analytische Rahmen betont werden. Die Zukunftsszenarien setzen Akzente, sie sind keine vier entkoppelten Säulen, sondern haben viele Gemeinsamkeiten. Das gilt auch für die vier Reformszenarien. Damit entsteht ein Feld von Mischformen für künftige übergreifende Reformprojekte (siehe Abbildung 30 in Abschnitt 5.3). Gleichwohl macht es Sinn, die Konturen der jeweiligen Säulen zu markieren, zu verstehen und ihre analytische Kraft einzuschätzen.

Eine umfangreiche Studie zur Einstellung der Bevölkerung in Bezug auf die demographische Entwicklung in Deutschland legte das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) mit „Einstellungen zu demographischen Trends und zu bevölkerungsrelevanten Politiken“ (Dorbritz u.a. 2005) vor. Die jener Studie zugrunde liegende Erhebung „Population Policy Acceptance Study“ (PPAS)⁸⁷ aus dem Jahr 2003 wurde leider nur als einmalige Querschnittserhebung durchgeführt, sie ist aber dennoch für unsere Studie ausgezeichnet

⁸⁷ Link: <https://www.bib.bund.de/EN/Research/Surveys/PPAS/population-policy-acceptance-study.html>

geeignet⁸⁸. Zur Entwicklung der Digitalisierung werden die Ergebnisse der Studien „Digitalisation and Workers Partizipation“ (Voss/Riede 2018), sowie „Fürchten sich die Deutschen vor Digitalisierung?“⁸⁹ (Wößmann u.a. 2017) herangezogen. Abschließend werden eigene Auswertungen für den Bereich Sozialstaat vorgestellt, die mithilfe der 8. und 9. Welle des „European Social Survey“ (ESS) berechnet wurden.

6.3.1 Demographie

Die folgenden Abbildungen zeigen wesentliche Ergebnisse der Analysen von Dorbritz u.a. (2005) über die Einstellungen zur demographischen Entwicklung in Deutschland. Abbildung 42 zeigt die generelle Bewertung der demographischen Alterung Deutschlands. Wie erwartet schätzt ein Großteil der befragten Personen den immer kleiner werdenden Anteil junger Menschen sehr negativ ein. Mit über 80% scheinen die meisten Menschen sich über die negativen Folgen der Alterung der Gesellschaft im Klaren zu sein. Steigende Kosten der Rentenfinanzierung, Gesundheits- und Pflegekosten, aber auch der zukünftige Mangel an Arbeitskräften drücken sich in dieser eindeutigen Bewertung aus.

Abbildung 42: Bewertung des zukünftigen Rückgangs des Anteils der unter 20-Jährigen

Bewertung	Insgesamt	West	Ost	Alter (Jahre)	
				20 - 39	40 - 65
gut / sehr gut	2,1	2,4	1,0	2,4	1,9
weder noch	14,1	15,4	9,3	16,0	12,7
schlecht / sehr schlecht	83,8	82,2	89,3	81,7	85,5

Quelle: Dorbritz u.a. 2005, S. 16 mit Daten der Population Policy Acceptance Study

Eine mögliche Erklärung für diese Entwicklung ist der Wandel der Lebensformen in der Gesellschaft (Abbildung 43). Hierbei sehen die Befragten besonders vier Bereiche als problematisch an. Am negativsten wird der Rückgang der Geburtenzahlen mit 84,4% bewertet. 69% schätzen die Zunahme der (freiwilligen) Kinderlosigkeit sehr negativ sein, was sicher direkte Auswirkungen auf den Rückgang der Geburtenzahlen hat. Die steigende Anzahl von

⁸⁸ Vorgesehen war hier eine eigene Analyse mit den Daten des PPAS. Allerdings gibt es zum aktuellen Zeitpunkt (Januar 2020) keinen Zugang zu den Daten beim Datenarchiv von GESIS, da es vor kurzem zu einem Hackerangriff auf das Datenarchiv gekommen ist und dieses deshalb vorübergehend gesperrt ist. Befragt wurden 4000 Männer und Frauen aus Ost- und Westdeutschland. Genaue Angaben zu den Fallzahlen der einzelnen Tabellen wurden nicht gemacht.

⁸⁹ Genutzt wurden Daten des ifo Bildungsbarometers von 2014 und 2017. Dabei handelt es sich um eine repräsentative Bevölkerungsumfrage mit 4000 erwachsenen Männern und Frauen. Genaue Angaben zu den Fallzahlen der unterschiedlichen Abbildungen wurden nicht gemacht.

Scheidungen mit 74,2% und die Zunahme Alleinerziehender mit 70,8% werden ebenfalls sehr negativ betrachtet, wobei auch hier ein kausaler Zusammenhang miteinander vermutet werden könnte.

Abbildung 43: Bewertung des Wandels der Lebensformen und der Familie

Lebensformen	überwiegend oder sehr positiv	weder noch	überwiegend oder sehr negativ
Zunahme nichtehelicher Lebensgemeinschaften	25,3	50,4	24,3
Rückgang der Eheschließungen	9,7	49,7	40,6
Rückgang der Geburtenzahlen	4,1	11,6	84,4
Zunahme der (freiwilligen) Kinderlosigkeit	7,2	23,8	69,0
Zunahme Alleinerziehender	3,8	25,4	70,8
Zunahme nichtehelicher Geburten	19,2	56,7	24,1
Steigende Anzahl von Scheidungen	3,8	22,0	74,2

Quelle: Dorbritz u.a. 2005, S. 17 mit Daten der Population Policy Acceptance Study

Der Rückgang der Eheschließungen wird etwas neutraler angesehen, weist aber dennoch 40,6% negative Antworten auf. Dennoch wird die Zunahme nichtehelicher Lebensgemeinschaften und die Zunahme nichtehelicher Geburten neutral betrachtet, was den Rückschluss zulassen könnte, dass generell nicht der Rückgang an Eheschließungen der wirklich negative Faktor ist, sondern eher die daraus resultierenden niedrigen Geburtenzahlen.

In Abbildung 44 werden verschiedene familienpolitische Maßnahmen für die Lösung der niedrigen Geburtenzahlen und die Einschätzung der Wichtigkeit aus Sicht der Befragten dargestellt. Hierbei fällt auf, dass noch vor der direkten finanziellen Unterstützung der Familien die Vereinbarkeit von Beruf und Familie steht. Mit etwa 90% gelten als die drei wichtigsten Maßnahmen flexible Arbeitszeiten für die Eltern, bessere Möglichkeiten zur Tagesbetreuung für Kinder zwischen 3 Jahren und dem Schulalter und mehr, sowie bessere Teilzeitarbeitsmöglichkeiten für Eltern. Dies macht deutlich, dass eine finanzielle Unterstützung der Familien zwar durchaus willkommen ist, aber eine bessere Vereinbarkeit zwischen Arbeit und Familie für die Befragten deutlich wichtiger erscheint. Dies wäre durchaus auch bei der Umsetzung von Reformen vorteilhaft, da sich hierdurch keine direkten fiskalischen Kosten ergeben, zugleich aber eine bessere Integration von Eltern in den Arbeitsmarkt ermöglicht wird.

Abbildung 44: Rangfolge möglicher Maßnahmen der Familienpolitik

Mögliche Maßnahme	%
1. Flexible Arbeitszeiten für berufstätige Eltern mit kleinen Kindern	90,3
2. Bessere Möglichkeiten zur Tagesbetreuung von Kindern ab drei Jahren bis zum Schulalter	89,4
3. Mehr und bessere Teilzeitarbeitsmöglichkeiten für Eltern mit Kindern	89,4
4. Niedrigere Lohn- und Einkommenssteuern für Eltern minderjähriger Kinder	87,2
5. Ein finanzieller Zuschuss für Familien mit Kindern, dessen Höhe vom Familieneinkommen abhängig ist	84,6
6. Bessere Regelungen zum Mutterschaftsurlaub für berufstätige Frauen	84,4
7. Finanzielle Unterstützung für Mütter oder Väter, die ihre Berufstätigkeit aufgeben, weil sie sich um ihre Kinder kümmern möchten, solange diese klein sind	83,3
8. Bessere Möglichkeiten zur Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren	82,7
9. Betreuungseinrichtungen für Kinder im Schulalter vor und nach der Schule und in den Schulferien	81,8
10. Ein beträchtlicher Anstieg des Kindergeldes auf 250 Euro pro Kind und Monat	78,9
11. Verbesserung der Wohnsituation für Familien mit Kindern	77,9
12. Eine starke Verringerung der Ausbildungskosten	74,8
13. Ein finanzieller Zuschuss bei der Geburt eines Kindes	72,9

Anmerkung: Frauen und Männer 20-39 Jahre, „Sehr wichtig“ und „Wichtig“ in %; Quelle: Dorbritz u.a. 2005, S. 41 mit Daten der Population Policy Acceptance Study

Auch in den Zukunftsszenarien (ZS) werden verschiedene Ausprägungen rund um die Familie (Arbeitszeiten, Frauenerwerbsquoten, Fertilitätsraten) diskutiert. Die Regulierung der verschiedenen Ausprägungen wird dabei hauptsächlich entweder von Markt (ZS 1), Staat (ZS 2), Familie selbst (ZS 3) oder Mischsystemen (ZS 4) gestaltet. In den Reformszenarien geht es direkt zuerst einmal um die finanzielle Unterstützung und Absicherung der Familien. Hierbei sticht Reformszenario 2 besonders heraus, da es sich um eine bedarfsunabhängige Leistung handelt. Die Auswirkungen können nur in Feldexperimenten (siehe 4.1 & 4.2) und eventuell im zweiten Durchlauf der Mikrosimulation des DIW abgeschätzt werden.

Die zuvor aufgestellte These zur Besserung der Vereinbarkeit zwischen Beruf und Familie lässt sich ebenfalls in Abbildung 45 erkennen. Nur 22,2% der befragten Frauen bevorzugen keine Berufstätigkeit, solange die Kinder klein sind und nur 5% keine Berufstätigkeit allgemein, wenn Kinder vorhanden sind. 44,3% der Befragten bevorzugen Teilzeitarbeit und sogar 18,6% Vollzeit, wenn Kinder im Haushalt wohnen. Dies macht wiederum deutlich, dass Beruf und Familie miteinander vereinbar sein müssen, um eine auf die Zukunft orientierte Familienpolitik zu entwickeln.

Abbildung 45: Von Frauen bevorzugte Form des Vereinbarens von Familie und Beruf

Varianten des Vereinbarens			Insgesamt	West	Ost
1.	Vollzeitarbeit	keine Kinder	8,1	8,5	6,1
2.		ein Kind	8,2	5,5	19,1
3.		zwei oder mehr Kinder	10,4	7,0	23,8
4.	Teilzeitarbeit	keine Kinder	1,8	2,1	0,6
5.		ein Kind	12,4	13,1	9,7
6.		zwei oder mehr Kinder	31,9	32,3	30,5
7.	keine Berufstätigkeit, solange Kinder klein sind		22,2	25,6	8,6
8.	überhaupt keine Berufstätigkeit, wenn Kinder da sind		5,0	5,8	1,7

Quelle: Dorbritz u.a. 2005, S. 45 mit Daten der Population Policy Acceptance Study

In Abbildung 46 werden Maßnahmen aufgeführt, die nach Ansicht der Befragten geeignet sind, um die Finanzierung des Rentensystems auf die zukünftigen Herausforderungen vorzubereiten. 27,5% halten die Abschaffung von Frühverrentungsprogrammen für die sinnvollste Maßnahme. Dies würde ebenso zu einem reinen „Nettogewinn“ an Arbeitsjahren, und damit zusätzliche Einzahlerjahre gegenüber sinkenden Leistungsempfängerjahren führen, wie die Anhebung des Renteneinstiegsalters mit 12,3%. Insbesondere die Frage des Renteneinstiegsalters wurde bei den Zukunftsszenarien im Kontext der Variable Erwerbspotenzial schon ausführlicher diskutiert. Generell wird aber in allen Zukunftsszenarien von einer Erhöhung des Renteneintrittsalters ausgegangen. Interessant erscheint auch, dass 17% der Befragten eine höhere Rente mit steigender Kinderzahl für eine sinnvolle Maßnahme halten. Zwei weitere häufig genannte Maßnahmen sind die Erhöhung der Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge (9,8%) und allgemein niedrigere Renten (7,2%). Interessant ist vor allem jedoch, dass 18,1% keine der genannten Maßnahmen für akzeptabel hält, was deutlich macht, dass viele Menschen in der Gesellschaft in den bisherigen Lösungsansätzen aus Politik und Wissenschaft keine ausreichenden Maßnahmen erkennen können. Auch in der Delphi-Befragung scheint Zukunftsszenario 3, ein „Weiter-so“ der jetzigen politischen Ausrichtung, am wenigsten gewünscht (siehe Abbildung 19). Zu bedenken ist auch an dieser Stelle, dass die Komplexität des deutschen Sozialstaats gerade die Wechselbeziehungen zwischen Maßnahmen für die allgemeine Bevölkerung nicht transparent macht.

Abbildung 46: Rangfolge der Maßnahmen zur Sicherung der Finanzierung des Rentensystems

Maßnahmen	%
1. Frühverrentungsprogramme abschaffen	27,5
2. Keine der genannten Maßnahmen ist akzeptabel	18,1
3. Die Rentenhöhe von der Anzahl der Kinder abhängig machen	17,0
4. Anhebung des Rentenalters	12,3
5. Erhöhung der Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge vom monatlichen Einkommen	9,8
6. Verringerung der Höhe der monatlichen Renten	7,2
7. Bestimmte gesellschaftliche Gruppen belasten	2,8
8. Die Kinder zwingen, ihre alten Eltern finanziell zu unterstützen	2,2
9. Mehr private Vorsorge	1,9
10. Abbau der Arbeitslosigkeit	0,6
11. Renten nur für Einzahler	0,4
12. Andere Möglichkeiten	0,1

Anmerkung: Auswahl der wichtigsten Maßnahmen in %, nur eine Antwort möglich; Quelle: Dorbritz u.a. 2005, S. 21 mit Daten der Population Policy Acceptance Study

Abbildung 47 bezieht sich auf die Einstellung der Befragten zur Pflege von älteren Menschen. 84,4% der Befragten sehen in erster Linie die Gesellschaft im Allgemeinen in der Pflicht Institutionen und Dienste bereitzustellen, die sich um die Versorgung älterer Menschen kümmern. Dennoch zeigen einige Kategorien die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in der deutschen Bevölkerung gut auf. Viele sehen die Kinder in der Pflicht sich um ihre Eltern zu kümmern (73,5%), aber auch deren andere Angehörige (67,8%). Knapp die Hälfte der Befragten würde ihre Eltern bitten bei sich zu wohnen, falls dies nötig sei und ein Seniorenheim nur dann eine sinnvolle Lösung ist, wenn sich niemand in der Familie um die älteren Menschen kümmern kann. Der subsidiäre Vorrang kleiner Gemeinschaften, hier vor allem der Familie, vor staatlicher Sorge, wird von der überwiegenden Mehrheit gewünscht. Dies geht größtenteils mit den Ausprägungen von Zukunftsszenario 3 einher. Zwar wurde dieses Szenario insgesamt in der Delphi-Befragung von den wenigsten Personen als wünschenswert erachtet. Dennoch scheint insbesondere die grundsätzliche subsidiäre Ausrichtung des Pflegebereichs bei vielen Personen auf Zustimmung zu treffen. Gerade die erste Aussage, die eine überwältigende Zustimmung erfährt, lässt sich im Sinne einer aktiven Subsidiarität interpretieren. Dies bedeutet, dass die staatliche Gemeinschaft, der Sozialstaat, die Voraussetzungen bereitstellen muss, dass sich die Familien unter den geänderten Bedingungen einer Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft –

Kleinfamilien, Versingelung, Mobilität – auf ihre subsidiären Funktionen konzentrieren können, ohne nicht selbst an Überforderung zugrunde zu gehen.

Abbildung 47: Zustimmung zu Aussagen zur Pflege von älteren Menschen

Aussagen	%
1. Die Gesellschaft sollte sich in erster Linie durch die Bereitstellung von angemessenen Institutionen und Diensten um ältere Menschen kümmern	84,4
2. Die Kinder sollten sich um die älteren Menschen kümmern	73,5
3. Es ist die Pflicht der Angehörigen, sich um die älteren Menschen zu kümmern	67,8
4. Wenn meine Eltern alt sind und sich die Notwendigkeit ergibt, würde ich sie bitten, bei mir zu wohnen	51,7
5. Alte Menschen sollten nur im Seniorenheim leben, wenn sich niemand in der Familie um sie kümmern kann	47,9
6. Ich hätte gern, dass meine Eltern bei mir wohnen, wenn sie alt sind	32,8
7. Wenn man kleine Kinder hat, sollte man sich nicht auch noch um seine alten Eltern kümmern müssen	21,5
8. Es ist nicht die Aufgabe der Kinder, sich um ihre alten Eltern zu kümmern	14,8
9. Alte Menschen sollten in Seniorenheimen leben	14,6

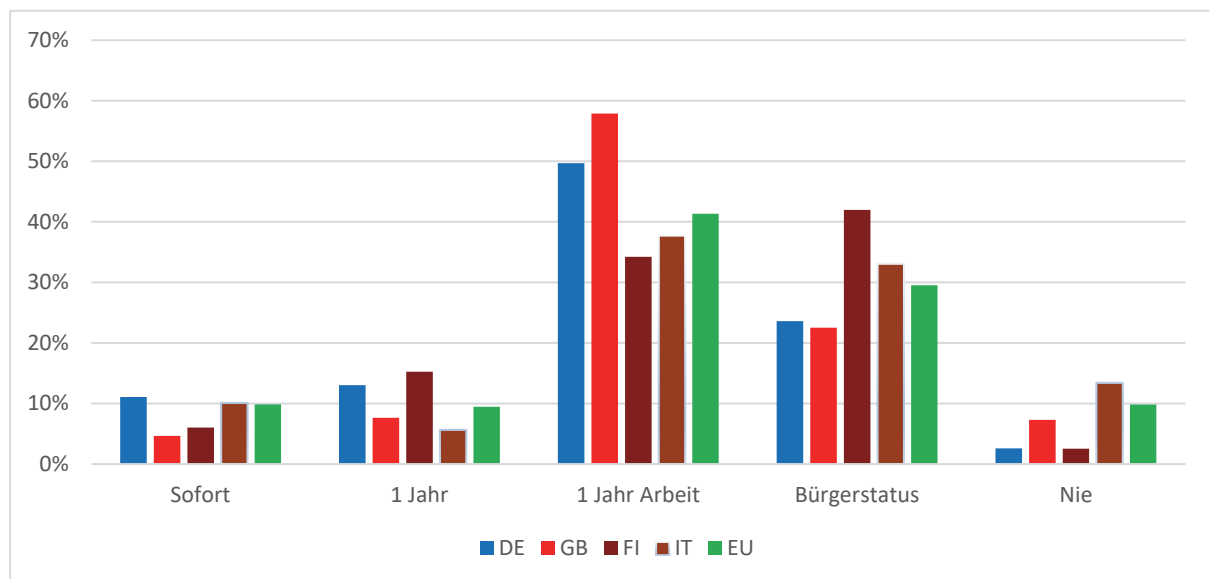
Anmerkung: „Stimme zu“ und „Stimme voll und ganz zu“ in %; Quelle: Dorbritz u.a. 2005, S. 24 mit Daten der Population Policy Acceptance Study

Ein weiterer wichtiger Faktor im Bereich Demographie ist Migration. Wie in der Literaturstudie (Kaltenborn 2019) und in Kapitel 3.2.5 thematisiert, erscheint Migration im Allgemeinen ein geeignetes Instrument, um ein sinkendes Wachstum der Bevölkerung auszugleichen. Eine alternde Gesellschaft kann durch den Zuzug von jungen Migrantinnen und Migranten ausgeglichen werden, allerdings nur unter der Annahme, dass diese gewisse Voraussetzung für eine gelungene Integration in die Gesellschaft und vor allem in den Arbeitsmarkt mit sich bringen. Falls eine konsequente und erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt nicht möglich ist können sich größere Migrationsbewegungen auch negativ auswirken, gerade auch auf die Sozialsysteme. Dies zeigen beispielsweise neuere Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zu den Flüchtlingsbewegungen der letzten Jahre nach Deutschland (Konle-Seidl u.a. 2018, Bähr u.a. 2019).

In diesem Zusammenhang wird die erste Berechnung mit Daten des ESS (Welle 8) vorgestellt. Abbildung 48 zeigt die Einstellung der Befragten bezüglich des Zeitpunktes, ab wann Migrantinnen und Migranten einen Anspruch auf Sozialleistungen haben sollten. Dargestellt werden die Ausprägungen für Deutschland, die in der Erfahrungsstudie untersuchten Länder Großbritannien, Finnland und Italien, sowie der Durchschnittswert der anderen im ESS erfassten europäischen Länder. Auffällig ist hierbei vor allem, dass die Befragten aus

Deutschland und Großbritannien den Anspruch auf Sozialleistungen mit der Integration in den Arbeitsmarkt verbinden. In Deutschland denken knapp 50% und in Großbritannien fast 60% der Befragten, dass Migrantinnen und Migranten erst nach einem Jahr Arbeit Anspruch auf Leistungen erhalten sollten.

Abbildung 48: Ab wann sollten Migranten Sozialleistungen erhalten?



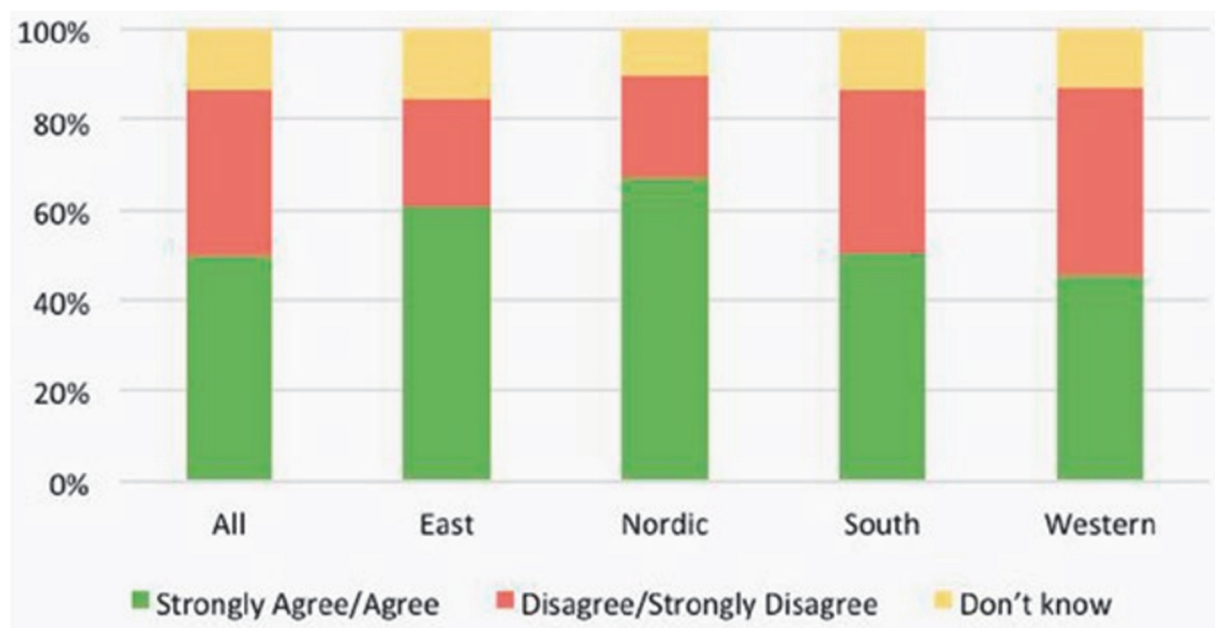
Anmerkung: Aus darstellungstechnischen Gründen werden Deutschland, die drei in der Erfahrungsstudie behandelten Länder (Großbritannien, Finnland und Italien) und die restlichen erhobenen europäischen Länder farblich unterschiedlich markiert. In der vorliegenden Abbildung sind die Länder der Erfahrungsstudie in der Reihenfolge der Legende aufgeführt. Quelle: European Social Survey Welle-8, N=42403

Im EU-Durchschnitt liegen diese Werte bei knapp über 40%, in Italien sowie Finnland zwischen 34% und 37%. In Italien und Finnland wird dagegen der Bürgerstatus als Voraussetzung für den Anspruch auf Sozialleistungen betrachtet. Hierbei liegt besonders Finnland mit über 40% deutlich über dem EU-Durchschnitt, während Deutschland und Großbritannien vergleichsweise niedrige Werte aufzeigen. Die anderen Kategorien „sofort“, „nach einem Jahr“ und „nie“ befinden sich bei allen Ländern auf deutlich niedrigerem Niveau und befinden sich grundsätzlich immer um die 10%-Marke. Dies macht deutlich, dass den BürgerInnen in Europa einerseits die Integration in den Arbeitsmarkt, andererseits aber auch die Anerkennung als BürgerIn des Landes für einen Anspruch auf Sozialleistungen wichtig sind.

6.3.2 Digitalisierung

Um die Einstellung der deutschen und europäischen Bevölkerung zum Thema Digitalisierung zu betrachten werden Ergebnisse der Studien „Digitalisation and Workers Partizipation“ (Voss/Riede 2018) und „Fürchten sich die Deutschen vor Digitalisierung?“ (Wößmann u.a. 2017) vorgestellt.

Abbildung 49: Denken Sie die Digitalisierung bietet mehr Möglichkeiten oder Risiken für ihr Land, Unternehmen oder Job?

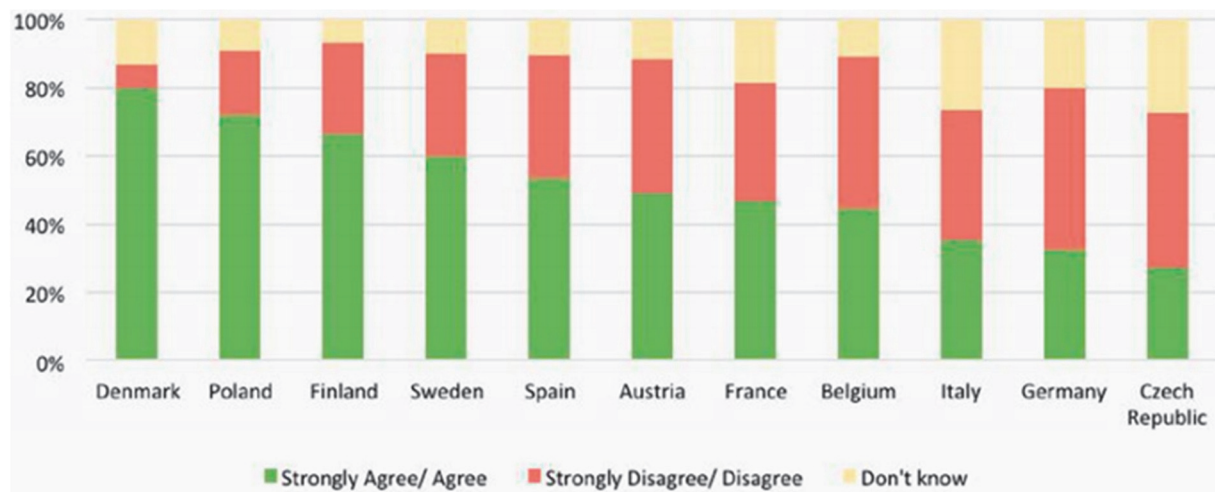


Quelle: Voss/Riede 2018, S. 11, N=771

Abbildung 49 zeigt die Einstellung der EU-Bürger hinsichtlich der Möglichkeiten und Risiken der Digitalisierung. Auf den ersten Blick fällt auf, dass insbesondere die nordeuropäischen Länder der Digitalisierung sehr positiv entgegenblicken. Knapp 70% sehen darin eher Möglichkeiten. Auch die osteuropäischen Länder bewerten die Digitalisierung mit 60% positiv. Die südeuropäischen Länder stehen der Digitalisierung etwas neutraler gegenüber (50% positiv) und die westeuropäischen am negativsten (45% positiv). Bei einem genauen Blick auf den Ländervergleich (Abbildung 50) sieht man eine deutliche Diskrepanz zwischen Deutschland und den nordischen Ländern. Während in Deutschland die meisten Befragten eher Risiken als Möglichkeiten in der Digitalisierung sehen, stehen in Dänemark knapp 80% in der Digitalisierung neue Möglichkeiten und nur wenige Risiken. Polen, Finnland und Schweden weisen ebenfalls hohe Werte auf. Italien, Deutschland und die Tschechische Republik sind verglichen mit den anderen Ländern deutlich abgeschlagen. Wie

sich diese teils deutlichen Unterschiede zwischen den Ländern bezüglich der Wahrnehmung der Digitalisierung erklären lassen, kann ein Blick auf die Einschätzung der Möglichkeiten und Risiken durch die Bevölkerung liefern. Sie sind in den nächsten zwei Abbildungen genauer dargestellt.

Abbildung 50: Denken Sie die Digitalisierung bietet mehr Möglichkeiten oder Risiken für ihr Land, Unternehmen oder Job? (Ländervergleich)



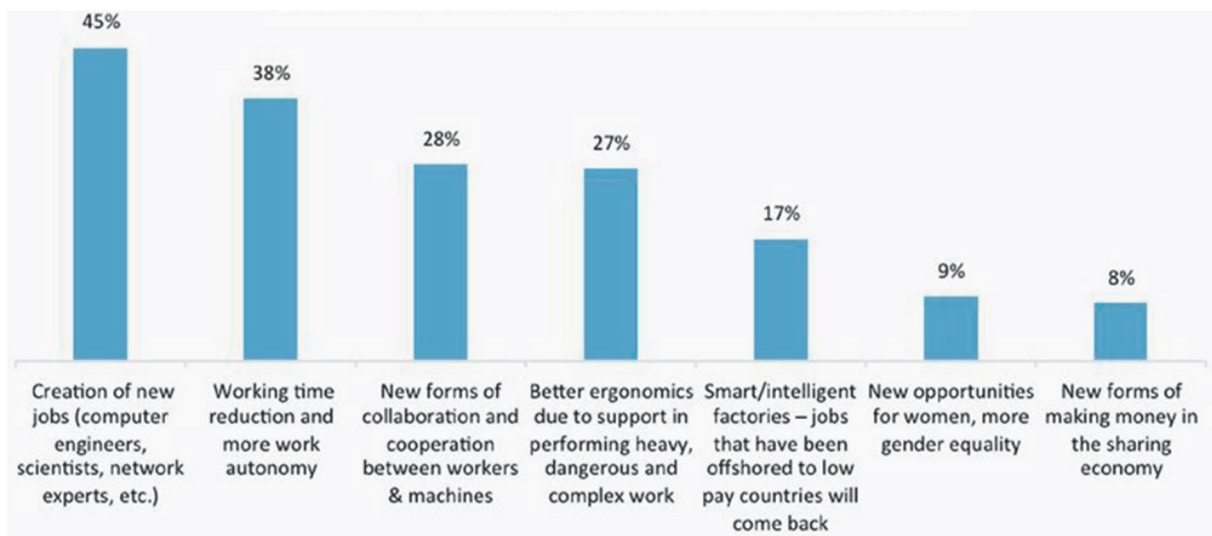
Quelle: Voss/Riede 2018, S. 12, N=707

Abbildung 51 zeigt die sieben meistgenannten Möglichkeiten der Digitalisierung zusammengefasst für alle untersuchten Länder. Fast die Hälfte der Befragten erhoffen sich neue Berufszweige in den Bereichen Informatik, Wissenschaft, Netzwerkexperten usw. 38% geben aber auch an, dass sie mit einer positiven Entwicklung bezüglich der Reduzierung der Arbeitszeit und mehr Autonomie am Arbeitsplatz rechnen.

Fast gleichauf liegen zwei Antwortkategorien die sich auf die Nutzung von Maschinen beziehen. Einerseits versprechen sich einige Befragte neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmer und Maschine (28%) und andererseits auch eine Erleichterung und gesundheitliche Verbesserung durch die Unterstützung von Maschinen bei schweren, komplexen und gefährlichen Arbeitsvorgängen (27%). Diese Unterstützung durch die Robotik wird auch in allen vier Zukunftsszenarien aufgegriffen. 17% erhoffen sich eine Rückkehr von zuvor in Niedriglohnländer ausgelagerte Jobs, da heimische Produktionsstandorte durch die Nutzung moderner Technologie wieder attraktiv für große Unternehmen werden könnten und somit auch ehemals abgewanderte Arbeitsstellen wieder zurückkehren könnten.

9% sehen ebenfalls neue Möglichkeiten für eine fortschreitende Gleichstellung zwischen Frauen und Männern. Die letzte aufgeführte Möglichkeiten ist die gemeinsame Nutzung von zuvor ganz oder nur teilweise genutzten Ressourcen zwischen verschiedenen Unternehmen oder Standorten eines Unternehmens, welche sich durch die Nutzung moderner Technologien deutlich effizienter gestalten lässt.

Abbildung 51: Möglichkeiten der Digitalisierung

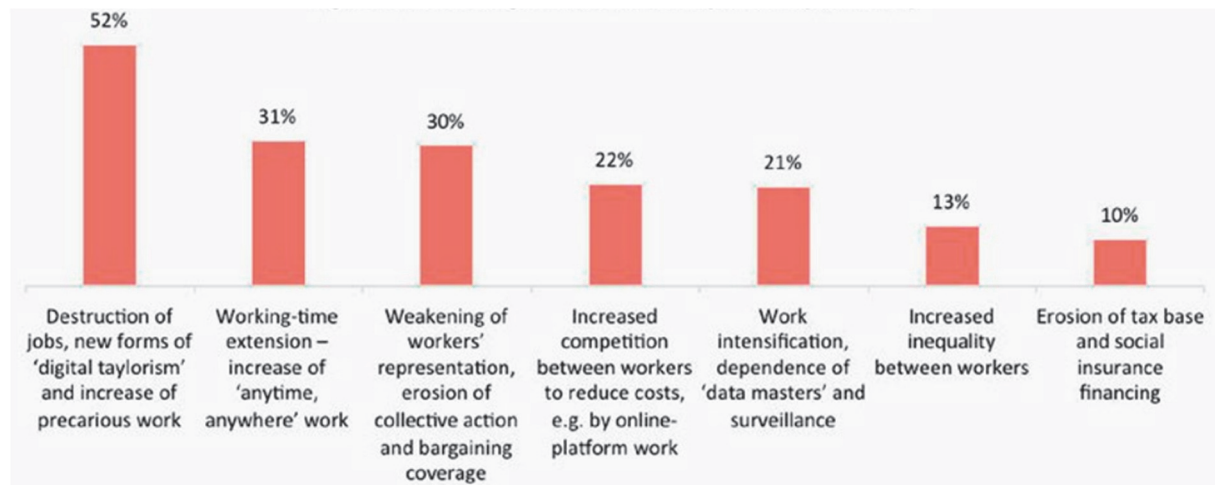


Quelle: Voss/Riede 2018, S. 13, N=837

Abbildung 52 zeigt dagegen die Risiken auf, die viele Befragte mit der Digitalisierung verbinden. Auch wenn, wie zuvor aufgezeigt, viele Menschen sich neue Arbeitsstellen von der Digitalisierung erhoffen, sehen 52% der Befragten viele Arbeitsstellen in Gefahr, da sie durch neue Technologien ersetzt werden könnten und vor allem prekäre Arbeitsverhältnisse zunehmen könnten. Diese Folge der Digitalisierung wird auch in Zukunftsszenario 1 thematisiert. Ebenfalls wie zuvor bezieht sich der am zweithäufigsten genannte Punkt auf die Arbeitszeit. Doch statt einer Reduzierung haben 31% die Sorge vor einer Verlängerung der Arbeitszeit und negativen Flexibilisierung, also „immer und überall“ für die Arbeit zur Verfügung stehen zu müssen. 30% befürchten eine Schwächung der Arbeitnehmer an sich, durch schwindenden Zusammenhalt und weniger Verhandlungskraft, also eine Schwächung der gewerkschaftlichen Organisation. Nur knapp über 20% werden auch die Risiken eines steigenden Wettbewerbs zwischen den Arbeitnehmern und einer Intensivierung der Arbeit durch Überwachung und die Nutzung von Stammdaten genannt. Während als positive Möglichkeit eine Angleichung der Geschlechterverhältnisse genannt wurde, befürchten aber auch 13% eine steigende Ungleichheit zwischen den Arbeitnehmern. Und letztlich

haben auch 10% der Befragten Sorge bezüglich der zukünftigen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme.

Abbildung 52: Risiken der Digitalisierung



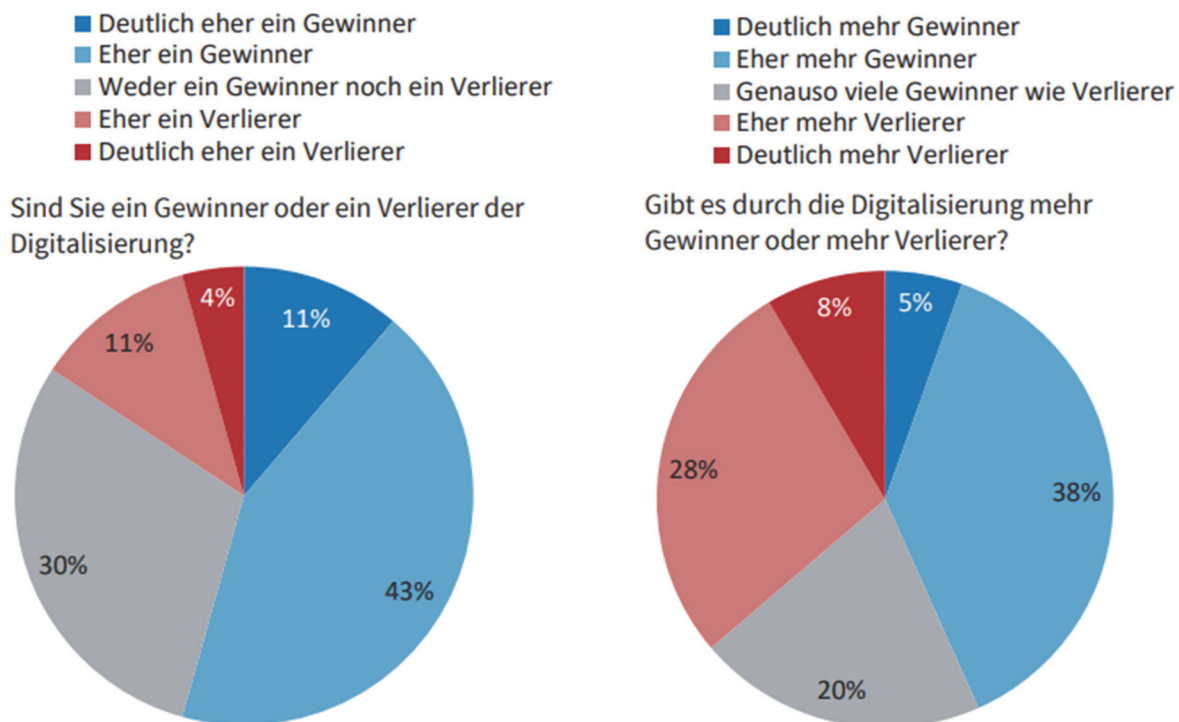
Quelle: Voss/Riede 2018, S. 14, N=837

Insgesamt fällt auf, dass viele Punkte von den Befragten sowohl positiv als auch negativ eingeschätzt wurden. Einerseits hoffen viele auf die Entstehung neuer Jobs, kürzere und flexible Arbeitszeiten, eine fortschreitende Gleichstellung und bessere Arbeitsbedingungen. Andererseits besteht die Sorge über den Wegfall von Jobs, längeren Arbeitszeiten, wobei man auch außerhalb der Arbeitszeit und des Arbeitsplatzes erreichbar sein muss, steigendem Wettbewerb um und innerhalb der Arbeit, sowie wachsende Ungleichheit, verbunden mit schwindender Absicherung. Dies macht die Unsicherheit bezüglich des Einflusses der neuen Technologien und der Digitalisierung deutlich. Es fällt den Menschen schwer die tatsächlichen Auswirkungen und deren Einfluss auf den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft richtig einzuschätzen.

Auch in der Studie von Spermann (2019) wird betont, dass die tatsächlichen Auswirkungen der Digitalisierung schwer abzuschätzen sind und sowohl negative als auch positive Effekte zu erwarten sind. Dennoch ist die Gesamttendenz eher positiv. Zwar wird es Jobverluste und Probleme bei der Umstellung auf neue Technologien geben, jedoch werden die Entstehung neuer Berufsfelder und Jobs sowie die Auswirkungen der neuen Technologien von den Befragten der Studie eher positiv bewertet. Auch Spermann prognostiziert mehr Möglichkeiten als Gefahren in der Digitalisierung.

Im nächsten Schritt wird mit Hilfe der Ergebnisse der Studie und „Fürchten sich die Deutschen vor Digitalisierung?“ (Wößmann u.a. 2017) noch einmal ein genauerer Blick auf die Einstellung der deutschen Bevölkerung und spezifischer Bereiche der Digitalisierung geworfen. Hierbei werden Daten des ifo Bildungsbarometer aus den Jahren 2014 und 2017 genutzt.

Abbildung 53: Sehen sich die Deutschen als Gewinner oder Verlierer der Digitalisierung?

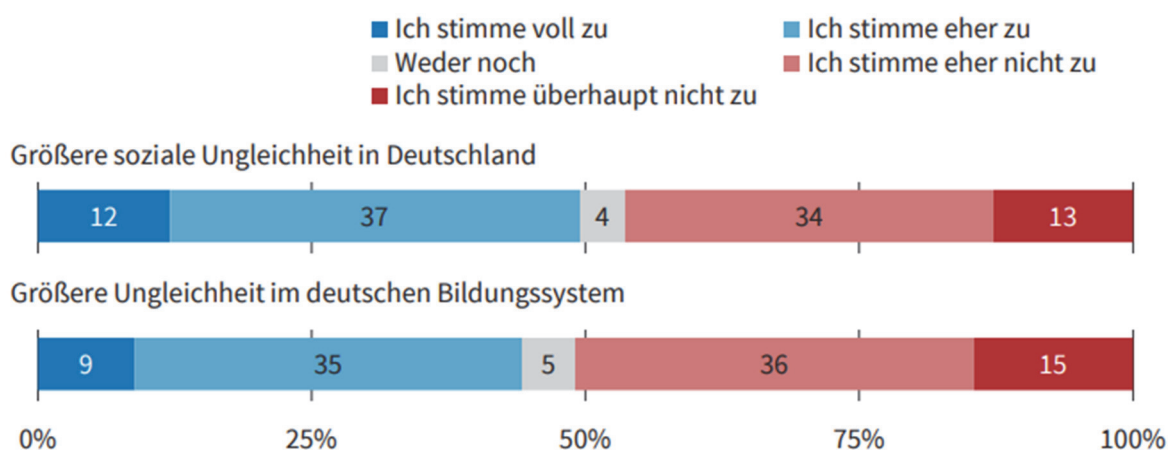


Quelle: Wößmann u.a. 2017, S. 20 mit Daten des ifo Bildungsbarometer 2017

Abbildung 53 zeigt eine etwas positivere Wahrnehmung der Digitalisierung der Befragten in Deutschland gegenüber der zuvor vorgestellten Studie. Basierend auf Daten des ifo Bildungsbarometers sehen sich 54% der Personen selbst eher als Gewinner der Digitalisierung. 30% sehen sich weder als Gewinner noch Verlierer und nur 15% eher als Verlierer. Die Einschätzung auf die gesamte Bevölkerung ist etwas negativer. Hier schätzen nur 43% der Befragten, dass im Allgemeinen die Bevölkerung in Deutschland eher Gewinner durch die Digitalisierung sind. 20% sind unentschlossen, bzw. neutral und 36% denken, dass mehr Verlierer innerhalb der deutschen Bevölkerung gibt. Insgesamt ist die persönliche Einschätzung eher positiv, während der Blick auf die gesamte Bevölkerung relativ neutral ausfällt.

Abbildung 54 bezieht sich auf den Einfluss der Digitalisierung auf die die Ungleichheit in Deutschland. Bezogen auf den allgemeinen Einfluss auf die deutsche Gesellschaft findet sich wieder ein relativ ausgeglichenes Bild vor. 49% der Befragten denken, dass die Digitalisierung zu mehr Ungleichheit in Deutschland führen wird und 47% zu weniger. 4% der Befragten sind unentschlossen.

Abbildung 54: Wird die Digitalisierung zu mehr Ungleichheit führen?

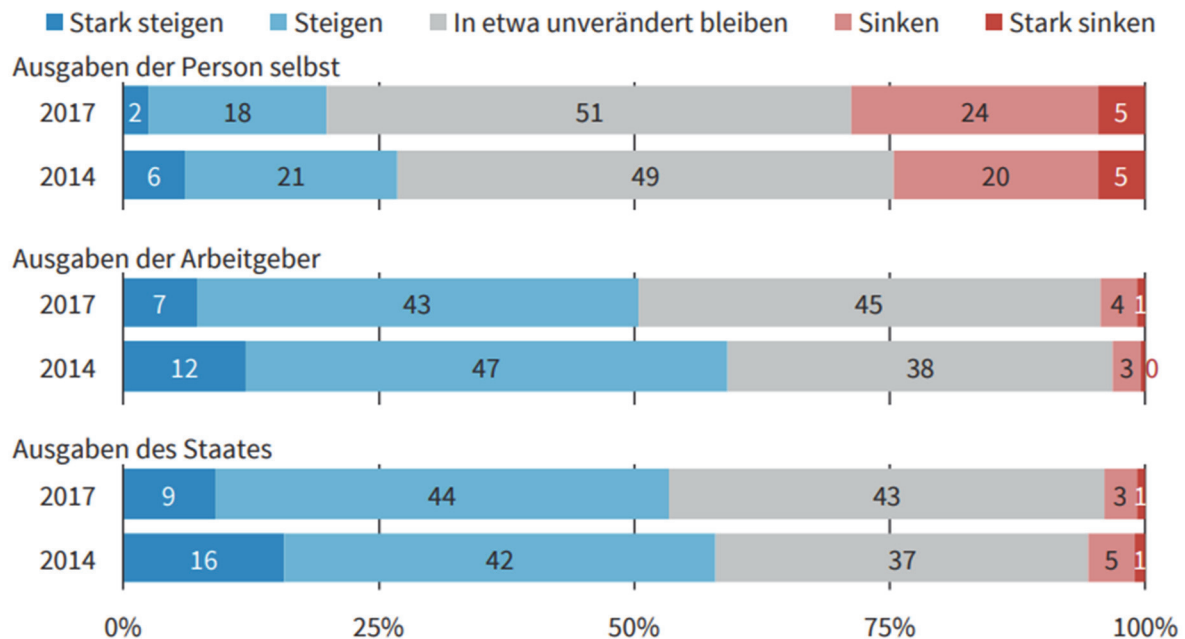


Quelle: Wößmann u.a. 2017, S. 20 mit Daten des ifo Bildungsbarometer 2017

Bezogen auf das Bildungssystem denken nur 44%, dass es mehr Ungleichheit geben wird und 51%, dass die Ungleichheit im Bildungssystem verringert wird. 5% sind unentschlossen. Auch hier zeigt sich wieder die Unsicherheit. Die tatsächlichen Effekte der Digitalisierung sind unsicher und dementsprechend fällt auch die Bewertung zwiegespalten aus.

Schon in der Literaturstudie des Zukunftslabors (Spermann 2019) wurde angesprochen, dass die Digitalisierung nur zum Vorteil genutzt werden kann, wenn frühzeitig eine Auseinandersetzung mit Fort- und Weiterbildung zur Nutzung der neuen Technologien durch die Arbeitnehmer erfolgt und darin investiert wird. Abbildung 55 zeigt die Einschätzung der Befragten, wer die Kosten der Fort- und Weiterbildung tragen sollte, inklusive der Veränderung zwischen den ifo Bildungsbarometern 2014 und 2017. Die meisten Befragten sind der Meinung, dass die Ausgaben für Fort- und Weiterbildung insgesamt entweder gleich bleiben oder steigen sollten. Fast die Hälfte der Befragten denkt, dass die Ausgaben insgesamt in etwa gleichbleiben sollten. Allerdings denken auch viele, dass die Ausgaben steigen sollten. Einen Großteil dieser Kosten sollten sowohl der Arbeitgeber, als auch der Staat übernehmen. Nur ein geringer Teil denkt, dass auch die Ausgaben der Arbeitnehmer in diesem Bereich steigen sollten.

Abbildung 55: Sollten die Ausgaben für Fort- und Weiterbildung steigen?



Quelle: Wößmann u.a. 2017, S. 27 mit Daten des ifo Bildungsbarometer 2014/2017

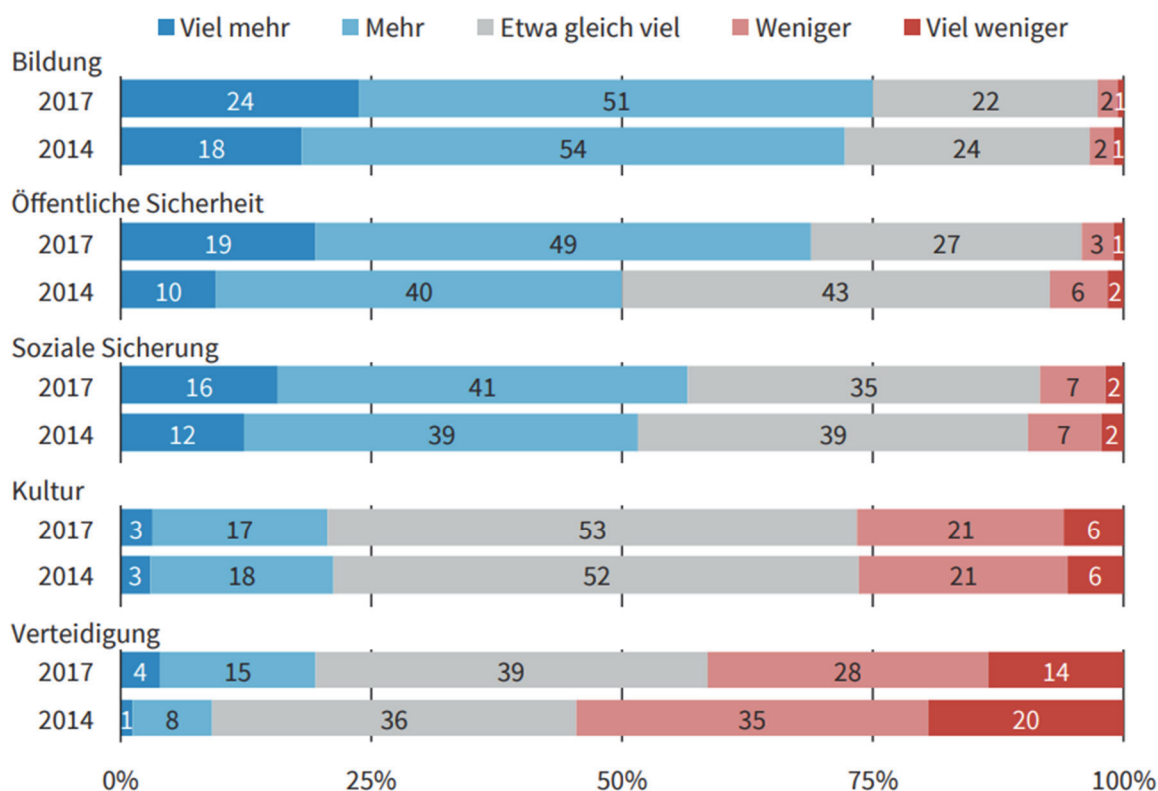
6.3.3 Sozialstaat

Der abschließende Abschnitt setzt sich mit den Einstellungen zu verschiedenen Ausprägungen des Sozialstaats auseinander und liefert damit wichtige Informationen zur Einschätzung der Reformszenarien. Hierfür werden zwei Datenberichte aus der Studie von Wößmann u.a. (2017) genutzt. Die weiteren Abbildungen sind eigene Berechnungen auf Basis der Daten der 8. und 9. Welle des ESS.

Abbildung 56 zeigt, für welche Bereiche der Staatsausgaben nach Ansicht der Befragten mehr bzw. weniger Geld ausgegeben werden sollte. Während für den Bereich Bildung nach Ansicht der Befragten zu beiden Erhebungszeitpunkten deutlich mehr Geld ausgegeben werden sollte, nimmt die öffentliche Sicherheit 2017 den zweitwichtigsten Platz ein. Auch wenn dadurch die Soziale Sicherung nur noch an dritter Stelle kommt, sollte beachtet werden, dass mit 57% der Befragten eine Mehrheit die Auffassung vertritt, der Staat solle für diesen Bereich mehr Geld ausgeben. Dies macht die Wichtigkeit der Sozialpolitik aus Sicht der deutschen Bevölkerung deutlich. Deshalb sollen im Folgenden mithilfe der Daten des

ESS unterschiedliche Bereiche des Sozialstaats genauer betrachtet werden. In diese Analyse werden Deutschland, Großbritannien, Finnland und Italien, sowie der EU-Durchschnitt miteinbezogen.

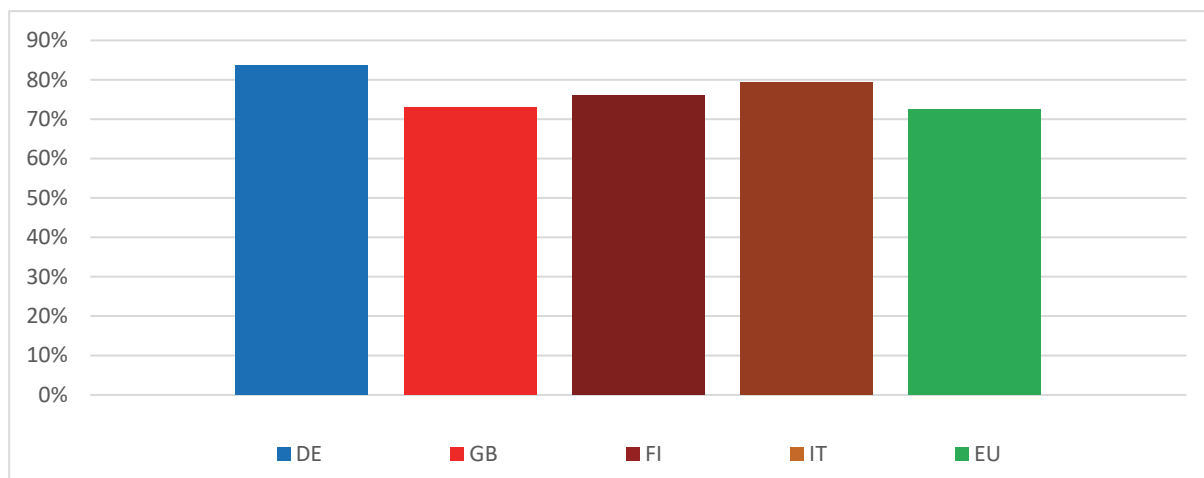
Abbildung 56: Wie viel sollte der Staat zukünftig in den folgenden Bereichen ausgeben?



Quelle: Wößmann u.a. 2017, S. 26 mit Daten des ifo Bildungsbarometer 2014/2017

Abbildung 57 zeigt die generelle Einstellung gegenüber unabhängigen Sozialleistungen. Insgesamt sind die meisten der Befragten der Meinung, dass Armen und Bedürftigen geholfen werden sollte, egal wie viel sie der Gesellschaft zurückgeben können. Auch wenn sie weniger oder keine Beiträge und Steuern zahlen, soll der Sozialstaat helfen, wenn Hilfe benötigt wird. Die Befragten aus Deutschland stimmen mit über 80% dieser Aussage am deutlichsten überein, wobei auch die anderen drei Länder, sowie die anderen europäischen Länder mit über 70% in ähnlicher Größenordnung zustimmen.

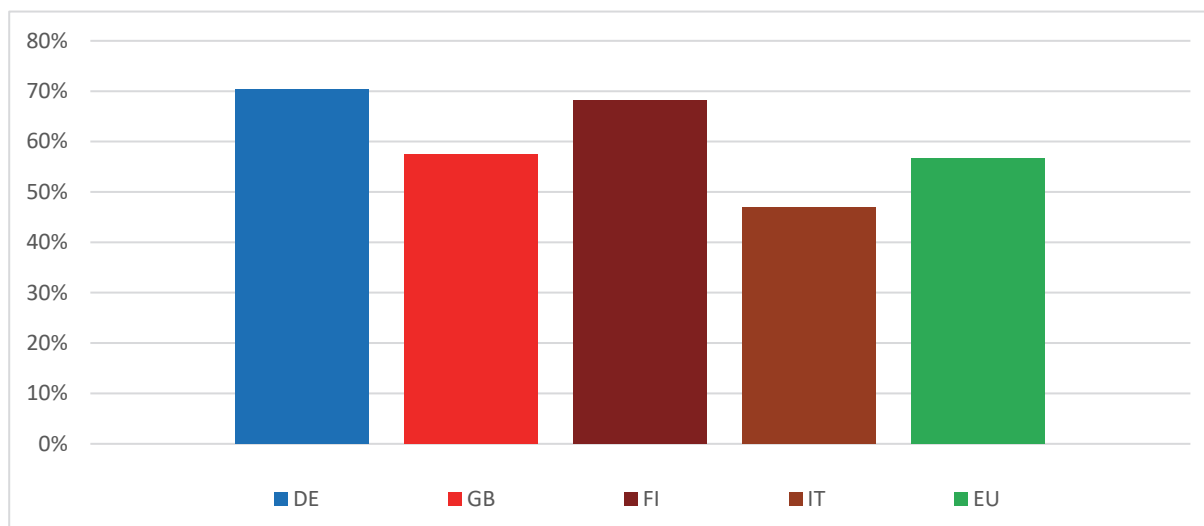
Abbildung 57: Gesellschaft ist fair, wenn Armen und Bedürftigen geholfen wird, egal wie viel sie zurückgeben können



Anmerkung: Die Antwortkategorien „Stimme stark zu“ und „Stimme zu“ wurden als „Zustimmung“ zusammengefasst und den Kategorien „Weder noch“, „Lehne ab“ und „Lehne stark ab“ gegenübergestellt; Quelle: European Social Survey Welle-9, N=35289

Auch bei der Frage wie effektiv das nationale Sozialsystem Armut bekämpft weist Deutschland den höchsten Wert auf (Abbildung 58).

Abbildung 58: Sozialleistungen bekämpfen Armut



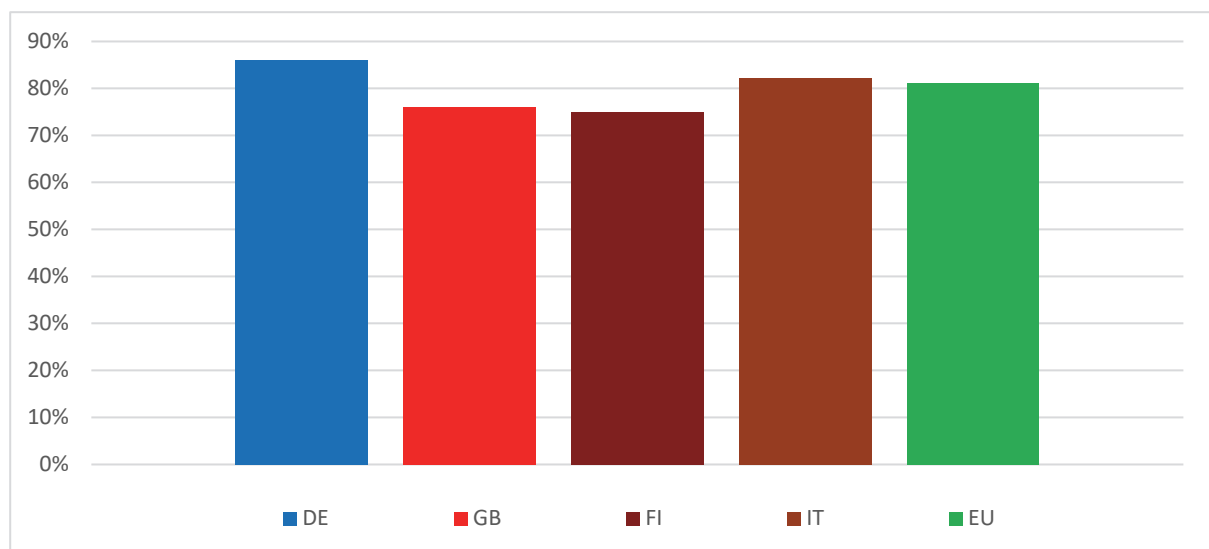
Anmerkung: Die Antwortkategorien „Stimme stark zu“ und „Stimme zu“ wurden als „Zustimmung“ zusammengefasst und den Kategorien „Weder noch“, „Lehne ab“ und „Lehne stark ab“ gegenübergestellt; Quelle: European Social Survey Welle-8, N=43047

70% der Befragten denken, dass das deutsche Sozialsystem Armut zumindest grundsätzlich gut bekämpft. Auch die Befragten aus Finnland denken, dass das dortige Sozialsystem in diesem Punkt gut funktioniert. Großbritannien dagegen liegt mit 57% nur noch knapp

über dem europäischen Durchschnitt (56,5%). Die befragten Personen aus Italien schätzen ihr Sozialsystem deutlich schlechter ein. Nur knapp 47% denken, dass das italienische Sozialsystem Armut effektiv bekämpft.

Abbildung 59 befasst sich mit der Frage, ob hart arbeitende Menschen mehr verdienen sollten als andere. Bei dieser Frage gibt es wenig Unterschiede zwischen den Befragten der verschiedenen europäischen Länder.

Abbildung 59: Gesellschaft ist fair, wenn hart arbeitende Menschen mehr verdienen

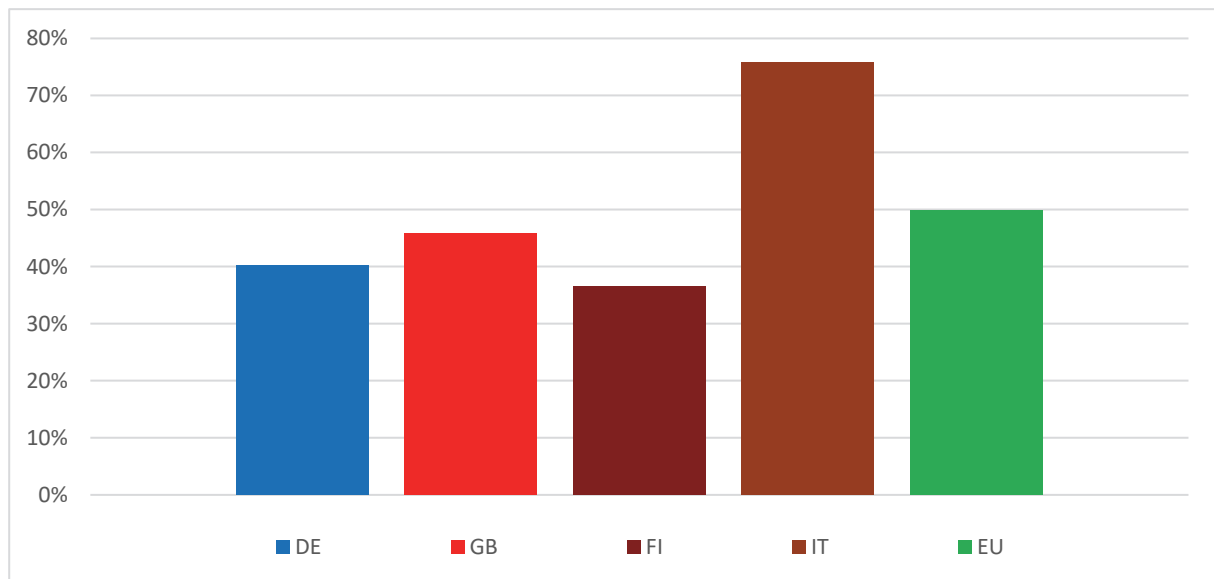


Anmerkung: Die Antwortkategorien „Stimme stark zu“ und „Stimme zu“ wurden als „Zustimmung“ zusammengefasst und den Kategorien „Weder noch“, „Lehne ab“ und „Lehne stark ab“ gegenübergestellt; Quelle: European Social Survey Welle-9, N=35384

Auch wenn Deutschland mit 86% den höchsten Wert aufweist, befinden sich auch Italien mit 82% und der europäische Durchschnitt (81%) auf einem sehr hohen Niveau. Lediglich Großbritannien (76%) und Finnland (75%) sind etwas abgeschlagen. Generell sind sich fast alle Befragten einig, dass Arbeit, bzw. Leistung auch einen gerechten finanziellen Gegenwert haben sollte. Jedoch zeigt die im ersten Kapitel erwähnte qualitative Rheingoldstudie, dass zumindest bei vielen Befragten eine gefühlte Ungerechtigkeit in der Leistungsgesellschaft vorhanden ist.

Dies wirft die Frage auf, inwieweit das Einkommen in einer Gesellschaft verteilt sein sollte (Abbildung 60). Interessant ist, dass Italien im Unterschied zur letzten Abbildung hier eindeutig den höchsten Wert aufweist.

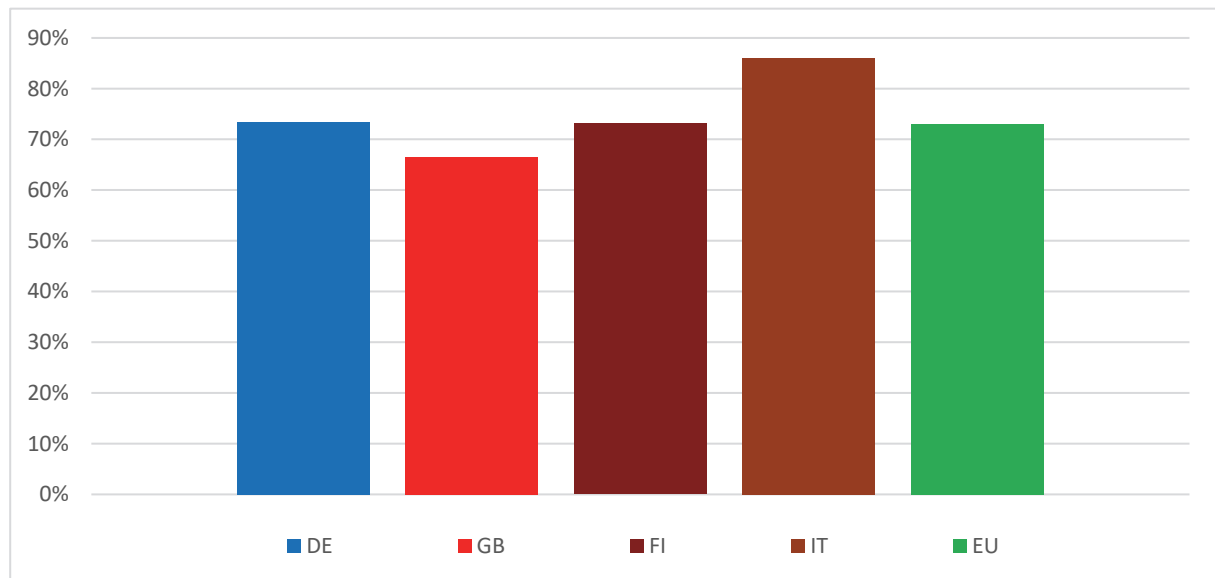
Abbildung 60: Gesellschaft ist fair, wenn Einkommen gleichmäßig verteilt sind



Anmerkung: Die Antwortkategorien „Stimme stark zu“ und „Stimme zu“ wurden als „Zustimmung“ zusammengefasst und den Kategorien „Weder noch“, „Lehne ab“ und „Lehne stark ab“ gegenübergestellt; Quelle: European Social Survey Welle-9, N=33472

76% der Befragten aus Italien sind der Meinung, dass eine Gesellschaft fair ist, wenn das Einkommen gleichmäßig unter den Menschen verteilt ist. Dies liegt deutlich über dem europäischen Durchschnitt von 50%. Großbritannien liegt mit 46% etwas unter diesem Durchschnitt, gefolgt von Deutschland mit 40%. Die niedrigste Zustimmung zu dieser Aussage weisen die Befragten aus Finnland mit 37% auf. Unabhängig von der zuvor erfragten Einstellung zur Fairness der Einkommensdifferenzen sind sich die Befragten einig, dass die Regierung diese zumindest verringern sollte (Abbildung 61). Deutschland und Finnland befinden sich mit 73% genau auf dem europäischen Durchschnitt. In Italien sind 86% der Befragten der Meinung, dass die Regierung in der Pflicht ist die Einkommensunterschiede zu verringern. Lediglich Großbritannien ist mit 66% etwas unter dem Niveau der anderen. Ein Grund dafür könnte möglicherweise die eher markliberale Ausrichtung Großbritanniens sein, in der der Staat möglichst wenig in die Marktmechanismen, also auch zu Einkommensfragen, eingreifen sollte. Diese Tendenzen finden sich auch in den unterschiedlichen Ausprägungen der Zukunftsszenarien wieder.

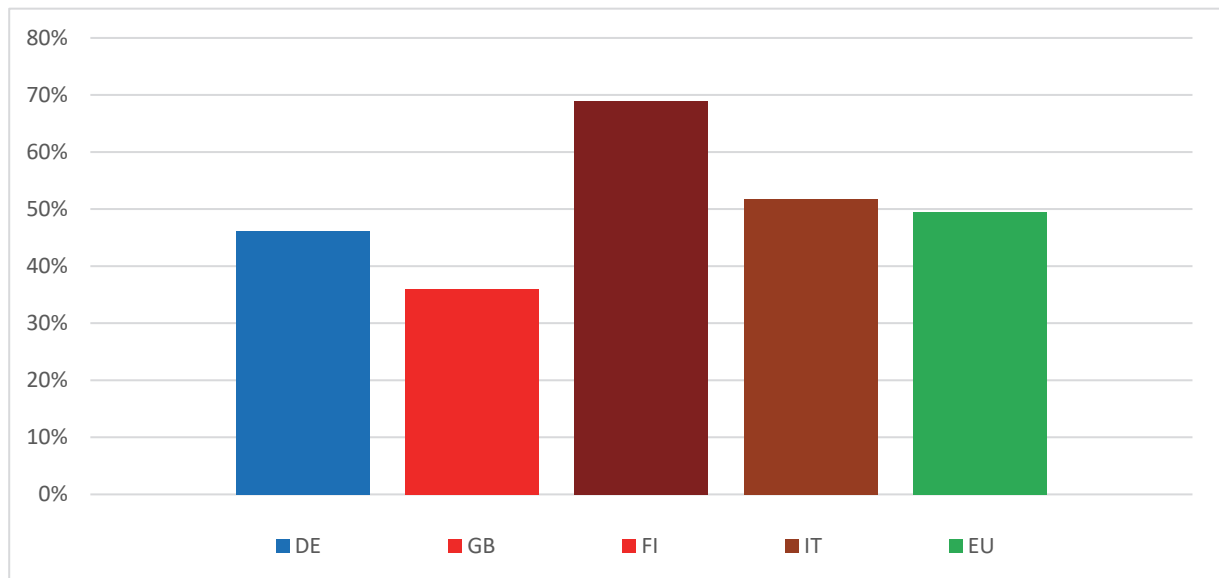
Abbildung 61: Regierung sollte Einkommensdifferenzen verringern



Anmerkung: Die Antwortkategorien „Stimme stark zu“ und „Stimme zu“ wurden als „Zustimmung“ zusammengefasst und den Kategorien „Weder noch“, „Lehne ab“ und „Lehne stark ab“ gegenübergestellt; Quelle: European Social Survey Welle-9, N=35360

Eine Möglichkeit der Sozialpolitik Einkommensdifferenzen zu verringern ist die Beitragsbemessungsgrenze. In Zukunftsszenario 1, das eher markoliberal ausgerichtet ist, wird die Beitragsbemessungsgrenze herabgesetzt, was für weniger Umverteilung sorgen würde. In den Zukunftsszenarien 2 und 3 wird davon ausgegangen, dass die Beitragsbemessungsgrenze angehoben wird, in Zukunftsszenario 4 wird sie sogar komplett aufgehoben. Dies hätte eine deutlich stärkere Umverteilung zur Folge. Diese Interpretation stimmt auch mit der Bewertung der tatsächlichen Effektivität des Sozialsystems bei der Bekämpfung der Ungleichheit überein. Die Bewertung des aktuellen Sozialsystems in den untersuchten Ländern hinsichtlich der Effektivität bei der Bekämpfung der Ungleichheit wird in Abbildung 62 dargestellt. Insbesondere die Befragten aus Finnland bewerten ihr Sozialsystem mit 89% am besten. Italien befindet sich mit 52% knapp über dem europäischen Durchschnitt (49,5%). Die Befragten aus Deutschland bewerten das hiesige System mit 46% etwas schlechter als die meisten anderen europäischen Länder. Deutlich abgeschlagen halten nur 36% der britischen Befragten ihr System für geeignet bei der Bekämpfung der Ungleichheit.

Abbildung 62: Sozialausgaben sorgen für weniger Ungleichheit



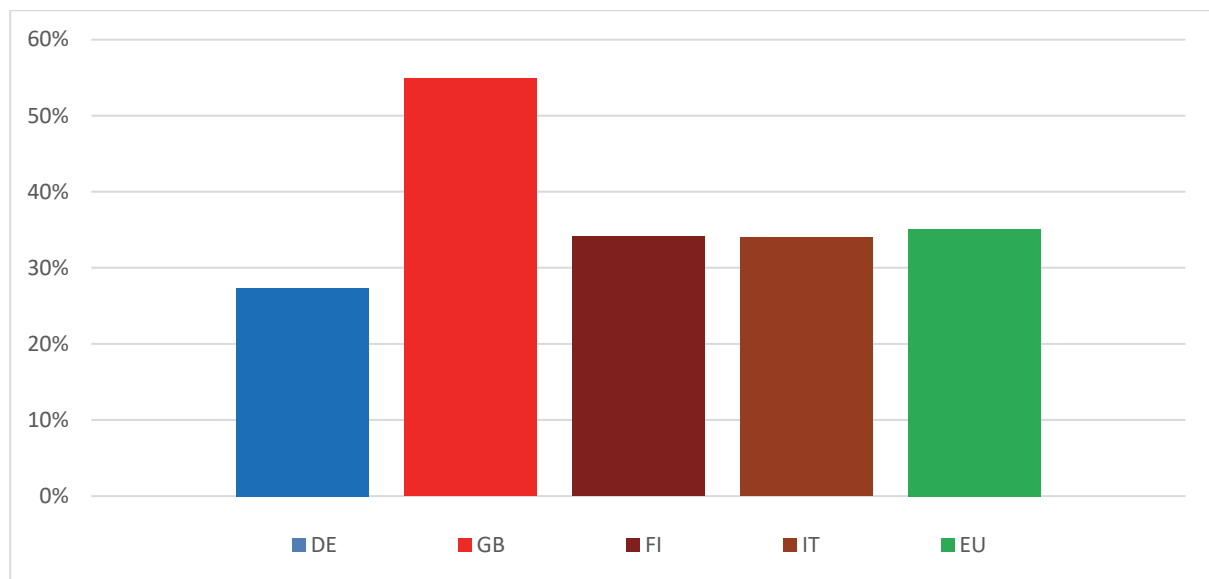
Anmerkung: Die Antwortkategorien „Stimme stark zu“ und „Stimme zu“ wurden als „Zustimmung“ zusammengefasst und den Kategorien „Weder noch“, „Lehne ab“ und „Lehne stark ab“ gegenübergestellt; Quelle: European Social Survey Welle-8, N=42894

Eine oft diskutierte Frage, wenn es um die Finanzierbarkeit des Sozialsystems geht, ist die Belastung der Wirtschaft. Einerseits müssen die sozialen Sicherungssysteme über die Steuern und Sozialbeiträge finanziert werden, andererseits können Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft bei zu hohen Abgaben beeinträchtigt werden.

In Abbildung 63 wird die Einschätzung der befragten Personen bezüglich der Belastung der Wirtschaft durch die Sozialausgaben dargestellt. Während im europäischen Durchschnitt 35% der Befragten die Belastung als zu hoch empfinden, schätzen die Befragten aus Finnland und Italien diese mit 34% unwesentlich geringer ein. Nur 27% der Befragten aus Deutschland denken hingegen, dass die Wirtschaft zu stark belastet wird. Einzig in Großbritannien gaben 55% der Befragten einen deutlich negativen Effekt der Sozialsysteme auf die Wirtschaft an.

In Großbritannien mit seinem eher markoliberal orientierten System war dieses Ergebnis durchaus zu erwarten, was auch für eine Unterstützung von Zukunftsszenario 1 sprechen würde. Für Deutschland sind die Ergebnisse überraschend. Nur ein geringer Teil der Befragten sieht die Wirtschaft durch die Sozialausgaben zu stark belastet. Hier könnte zukünftig noch Potenzial für die Finanzierung der Sozialen Sicherungssystem bestehen.

Abbildung 63: Sozialausgaben belasten die Wirtschaft zu stark



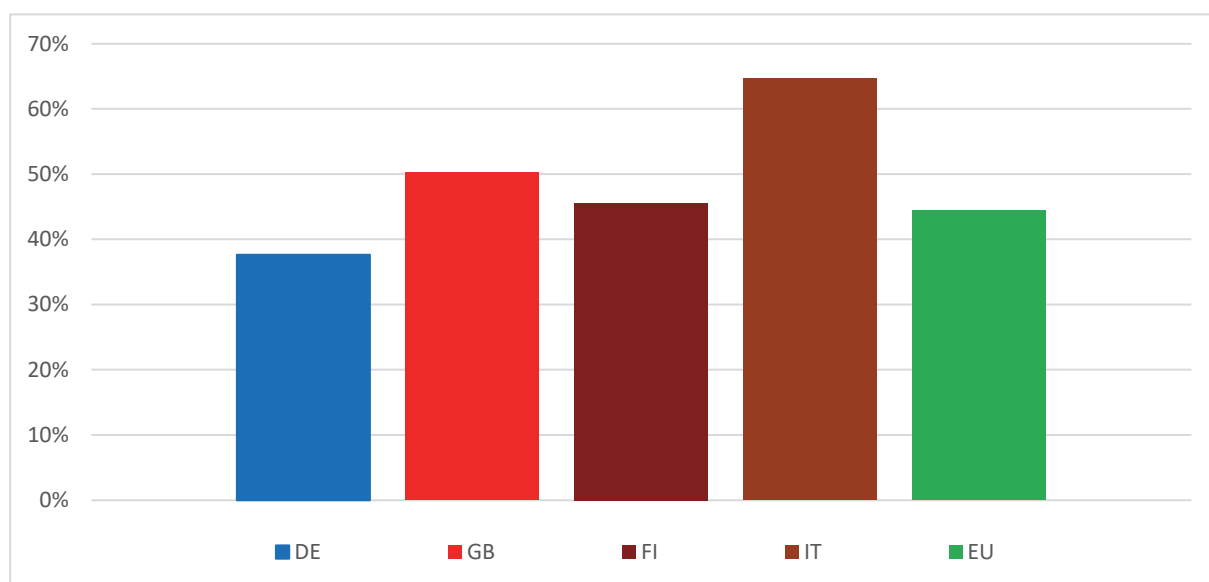
Anmerkung: Die Antwortkategorien „Stimme stark zu“ und „Stimme zu“ wurden als „Zustimmung“ zusammengefasst und den Kategorien „Weder noch“, „Lehne ab“ und „Lehne stark ab“ gegenübergestellt; Quelle: European Social Survey Welle-8, N=42224

In Abbildung 64 wird etwas detaillierter auf die Frage eingegangen, welche Gruppen überhaupt finanzielle Unterstützung durch den Staat erhalten sollen. Bei der Frage, ob nur die finanzielle schwächste Gruppe der Bevölkerung Sozialleistungen erhalten sollen stimmten vor allem in Italien die meisten Menschen dieser Aussage zu (64,5%). Auch die Befragten aus Großbritannien sind mit 50% und Finnland mit 45,5% knapp über dem europäischen Durchschnitt (44,5%). Nur die Befragten aus Deutschland weisen bei den hier betrachteten Ländern mit 37,5% einen vergleichsweise niedrigen Wert auf.

Die Interpretation der Ergebnisse dieser Abbildung ist relativ schwierig, da sie einen großen Interpretationsspielraum zulässt. Die Frage dabei ist wie genau die schwächste Gruppe definiert wird und wie die Befragten das „nur“ in der Fragestellung verstehen. Bezieht sich das „nur“ ausschließlich auf die Existenzsicherung, würden die Ergebnisse für Deutschland durchaus zutreffen, da dann die hier vorhandene Lebensstandardsicherung wegfallen würde. Auch auf die grundlegende, stark auf Existenzsicherung beruhende Ausrichtung der Sozialpolitik Großbritanniens würden die Ergebnisse hinweisen. Allerdings könnte man die Ergebnisse auch in einen größeren Kontext setzen und die Diskussion zur Sozialen Sicherung in diesen Ländern könnte Auswirkungen auf die Meinungsbildung der Befragten haben. Dies wirft die Frage auf, welche Gruppen überhaupt Anspruch auf Sozialleistungen

haben sollen. Daher ist es sinnvoll, auch das andere Extrem, also eine Existenzsicherung für alle Gruppen der Gesellschaft zu betrachten.

Abbildung 64: Unterstützung nur für finanziell schwächste Gruppe

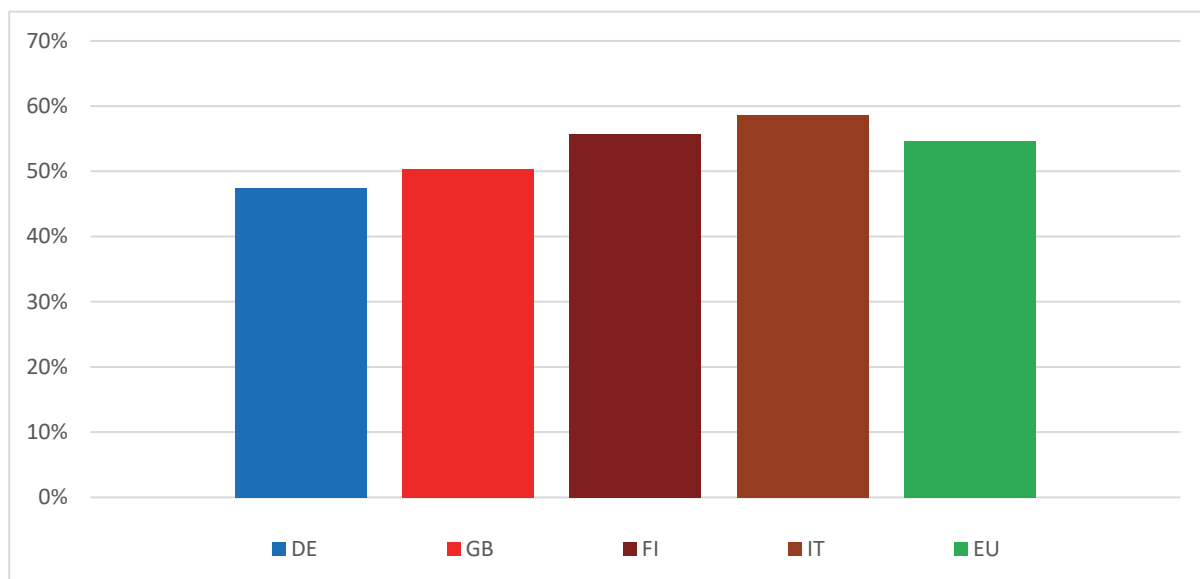


Anmerkung: Die Antwortkategorien „Stimme stark zu“ und „Stimme zu“ wurden als „Zustimmung“ zusammengefasst und den Kategorien „Lehne ab“ und „Lehne stark ab“ gegenübergestellt; Quelle: European Social Survey Welle-8, N=41825

Im ESS wurde ebenfalls die Einstellung zum Grundeinkommen abgefragt, das in dieser Studie, gerade auch im Hinblick auf Reformszenario 2 von großem Interesse ist. Im europäischen Durchschnitt wünschen sich 54,5% eine Form des Grundeinkommens. Sowohl die Befragten aus Italien (58,5%) als auch aus Finnland (55,5%) weisen hier noch etwas höhere Zustimmung auf (Abbildung 65). Aber auch in Großbritannien (50%) und Deutschland (47,5%) scheint es, wenn auch ein etwas geringeres, Interesse an diesem Konzept zu geben. Dies macht deutlich, dass Forschung und Politik neue Formen der Sozialen Sicherung zumindest in Betracht ziehen müssen und entsprechende Forschungen und Experimente zu ihrer Testung durchführen sollten.

Eine ausführlichere Diskussion der Ergebnisse des ESS (und des SOEP) zu den Einstellungen zu einem Grundeinkommen finden Sie in Kapitel 2.3 der vorliegenden Studie.

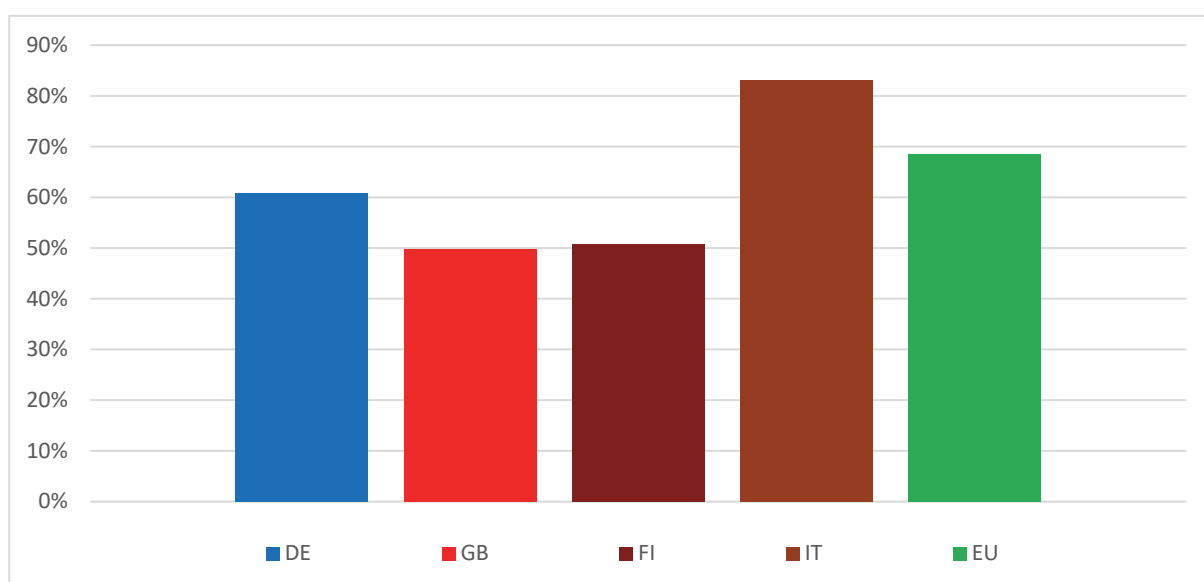
Abbildung 65: Unterstützung Grundeinkommen



Anmerkung: Die Antwortkategorien „Stimme stark zu“ und „Stimme zu“ wurden als „Zustimmung“ zusammengefasst und den Kategorien „Lehne ab“ und „Lehne stark ab“ gegenübergestellt;
Quelle: European Social Survey Welle-8, N=40592

Im Verlauf dieser Studie wurde mehrfach die EU-rechtliche Dimension angesprochen.

Abbildung 66: Unterstützung EU-weites Sozialsystem



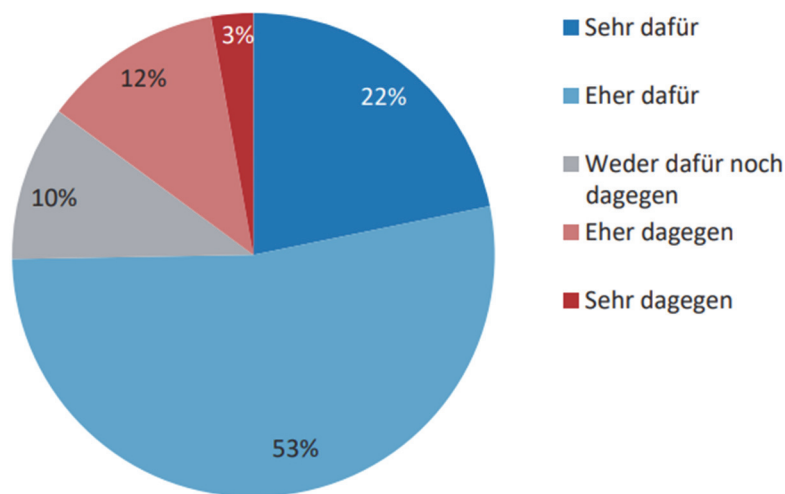
Anmerkung: Die Antwortkategorien „Stimme stark zu“ und „Stimme zu“ wurden als „Zustimmung“ zusammengefasst und den Kategorien „Lehne ab“ und „Lehne stark ab“ gegenübergestellt;
Quelle: European Social Survey Welle-8, N=32587

Durch die politische und wirtschaftliche Verflechtung innerhalb der EU kann eine Reform im Sozialstaat nicht mehr nur auf nationaler Ebene betrachtet werden. Deshalb machen Überlegungen über ein EU-weites System durchaus Sinn. Auch die Befragten halten dies

zumindest in großen Teilen für einen sinnvollen Schritt. Die Befragten aus Deutschland (60,5%), Großbritannien (50%) und Finnland (50,5%) weisen hier jedoch im europäischen Vergleich niedrigere Werte auf. Europaweit betrachtet wünschen sich 68,5% ein EU-weites Sozialsystem, in Italien sind es sogar 83% (siehe Abbildung 66).

Abschließend zeigt Abbildung 67 noch einmal deutlich die Bereitschaft und den Wunsch der deutschen Bevölkerung neue Ideen und Reformen in Betracht zu ziehen und zu testen.

Abbildung 67: Sollen Reformen vor ihrer Einführung im kleineren Rahmen getestet werden?



Quelle: Wößmann u.a. 2017, S. 37 mit Daten des ifo Bildungsbarometer 2017

75% der Befragten des ifo Bildungsbarometers 2017 wünschen sich den Test bzw. Experimente zu Reformen in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft. Das ist durchaus im Sinne des Zukunftslabors, das Reformen wie Bürgergeld, Grundeinkommen, Garantiesicherung und Bürgerversicherung theoretisch untersucht, so dass bei entsprechendem politischen Interesse anschließend in kleinem Rahmen experimentell getestet werden kann.

6.4 Zusammenfassung und Ausblick des Zukunftslabors

Bereits im zu Beginn der vorliegenden Studie in Kapitel 1 und vertieft in Kapitel 2 haben wir diskutiert, inwieweit der partizipative Ansatz als notwendiger Bestandteil einer methodisch soliden Zukunftsforschung gilt. Partizipation bedeutet, dass der Kreis der Stakeholder, der Anspruchshalter an ein bestimmtes Thema oder Projekt, möglichst präzise bestimmt werden muss. Im Projekt Zukunftslabor ist die Bestimmung nur auf den ersten Blick einfach:

die zentralen Stakeholder sind die Auftraggeber, das heißt die Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) der Landesregierung und das federführende Sozialministerium einerseits, der Beirat des Zukunftslabors andererseits. Zugleich wurde von diesen Stakeholdern wiederholt gefordert, den Kreis der zu Befragenden auszuweiten, um eine möglichst breite Expertise zu gewinnen. Aus diesem Grund wurde durch das Forschungsteam das zweistufige Online-Delphi mit bundesweiter Resonanz eingerichtet.

Nach gut einem Jahr Zukunftslabor Schleswig-Holstein wird mit der vorliegenden zweiten Studie auch eine Zwischenbilanz gezogen. Zunächst und vor allen weiteren Bewertungen beeindruckt aus wissenschaftlicher Sicht die Bereitschaft der Landesregierung Schleswig-Holstein, das Zukunftslabor für eine Problemstellung einzurichten, die im föderalen System Deutschlands nicht originär im Aufgabenbereich der Länder liegt.

Es scheint jedoch nach wie vor erhebliche Unklarheit über das „Wesen“ eines „Zukunftslabors“ zu bestehen. Der Begriff „Zukunftslabor“ ist weder geschützt noch in irgendeiner Weise standardisiert, wie wir in der ersten Veröffentlichung des Zukunftslabors erläuterten (Opielka 2019a). Konsens in den bisherigen Verwendungszusammenhängen dieses Begriffs – ob nun explizit als Bestandteil einer disziplinär ausgewiesenen Zukunftsforschung oder als semantische Adaption durch Unternehmensberatungen oder Planungsbüros – ist die partizipatorische Methodik: die Entdeckung und Entwicklung von „Zukünften“ muss die von ihnen betroffenen Stakeholder so weit wie möglich einbetten. In der Nachhaltigkeitsforschung wird unter „Zukunftslabor“ oder „Reallabor“ ein Arrangement verstanden, das „transdisziplinär“ – hier verstanden als Kooperation von Wissenschafts- mit Praxisakteuren – und „transformativ“ – verstanden als veränderungsorientiert – angelegt ist.⁹⁰

Für ein Forschungsprojekt, das praktisch ohne Vorlauf nach einem öffentlichen Bieterverfahren kurz vor Weihnachten 2018 in Auftrag ging, erscheint die Veröffentlichung einer anspruchsvollen Literaturstudie zu Demographie und Digitalisierung bereits Ende April 2019 recht ambitioniert.⁹¹ Sowohl die partizipative Entwicklung von Zukunftsszenarien, die die Literaturstudie zum Ausgangspunkt hatten, wie die Entwicklung von vier Reformszenarien mit dem Ziel ihrer

⁹⁰ Link: https://www.itas.kit.edu/num_lp_pase18_kat.php oder https://www.researchgate.net/publication/312527381_Reallabore_als_Orte_der_Nachhaltigkeitsforschung_und_Transformation_Einfuehrung_in_den_Schwerpunkt

⁹¹ Link: <https://www.isoe.org/veroeffentlichungen/isoe-text/michael-opielka-hrsg-zukunftslabor-schleswig-holstein-demographie-und-digitalisierung-zlabsh-isoe-text-2019-1>

Folgenabschätzung durch Mikrosimulation waren anspruchsvoll. Zukunftsszenarien wie Reformszenarien wurden zudem in einem zweistufigen Online-Delphi öffentlich zur Diskussion gestellt, also nicht „im Elfenbeinturm“ der Wissenschaft produziert, diese Diskussion wird in der vorliegenden Studie dokumentiert und analysiert.

Im Anschluss an die Veröffentlichung dieser Studie stehen mehrere Arbeitsschritte an, die sich mit der bisher geäußerten Kritik auseinandersetzen. Die Folgenabschätzung der entwickelten Reformszenarien durch das DIW und das ergänzende Gutachten zu ihren Arbeitsmarktwirkungen durch Prof. Spermann wird erhebliches Diskussionsmaterial generieren. Vorgesehen ist weiterhin die Einbeziehung juristischer Expertise durch ein entsprechendes Gutachten, insbesondere zur Verträglichkeit der Reformszenarien mit dem EU-Recht. Darüber hinaus wird eine weitere Expertise zu den spezifischen Auswirkungen der Reformszenarien auf die Situation in Schleswig-Holstein beauftragt.

Folgenabschätzung beinhaltet auch die Diskussion von Rückwirkungen auf die Reformszenarien selbst, wo unerwünschte Folgen beobachtet werden können. Zur Diskussion der ersten Ergebnisse der Folgenabschätzung ist in der Projektplanung ein Zukunftsworkshop vorgesehen, der vor allem dem wissenschaftlichen Austausch in Kolloquienform dient. Er ist für fachlich interessierte Stakeholder offen.

Parallel arbeitet das ISÖ weiter an den Erfahrungsstudien zu Finnland, GB und Italien, führt ExpertInnengespräche und bereitet ein geeignetes Workshop-Format zum Austausch mit den Projektakteuren der Untersuchungsländer vor. Ein nicht unerheblicher Zeitaufwand gilt dem historisch-systematischen Überblick über Grundeinkommensexperimente, der in der hier vorgesehenen Form bisher in der Literatur nicht vorliegt. Eine Veröffentlichung der Erfahrungsstudie ist bisher für Frühjahr 2020 geplant, auch um Textmaterial für den Austausch mit Projektakteuren in den Untersuchungsländern sowie mit interessierten WissenschaftlerInnen und Praxisakteuren in Schleswig-Holstein zu generieren.

Für Frühsommer 2020 ist ein erster Entwurf des Abschlussberichts geplant, der die Ergebnisse der Folgenabschätzung beinhaltet und möglichst breit und unter Beteiligung verschiedener Akteure in Schleswig-Holstein diskutiert werden soll.

7 Literaturverzeichnis

- Addison, Michelle/Cheetham, Mandy/Moffatt, Suzanne (2018): "It's hitting people that can least afford it the hardest" the impact of the roll out of Universal Credit in two North East England localities. Final Report 2018. Internet: https://www.gateshead.gov.uk/media/10665/The-impact-of-the-roll-out-of-Universal-Credit-in-two-North-East-England-localities-a-qualitative-study-November-2018/pdf/Universal_Credit_Report_2018pdf.pdf?m=636778831081630000
- Adriaans, Julie/Eisnecker, Philipp/Liebig, Stefan (2019): Gerechtigkeit im europäischen Vergleich. Verteilung nach Bedarf und Leistung in Deutschland besonders befürwortet. In: DIW Wochenbericht, 45, S. 818-825.
- Adriaans, Jule/Liebig, Stefan/Schupp, Jürgen (2019): Zustimmung für bedingungsloses Grundeinkommen eher bei jungen, bei besser gebildeten Menschen sowie in unteren Einkommensschichten. In: DIW Wochenbericht, 86/15, S. 264-270.
- Agersnap, Ole/Jensen, Amalie Sofie/Kleven, Henrick (2019): The Welfare Magnet Hypothesis. Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark. Working Paper 26454. Cambridge, MA: NBER.
- Altreiter, Carina u.a. (2019): Umkämpfte Solidaritäten. Spaltungslinien in der Gegenwartsgesellschaft. Wien: Promedia.
- Arts, Wil/Gelissen, John (2002): Three Worlds Of Welfare Capitalism Or More? A State-Of-The-Art Report. In: Journal Of European Social Policy, Vol. 12, 2, S. 137-158.
- Ascoli, Ugo/Pavolini, Emmanuele (eds.) (2015): The Italian Welfare State in a European Perspective. A Comparative Analysis. Bristol: Policy Press.
- Bähr, Sebastian/Beste, Jonas/Wenzig, Claudia (2019): Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Syrern und Irakern im SGB II. Gute Sprachkenntnisse sind der wichtigste Faktor. IAB-Kurzbericht. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
- Baldini, Massimo (2019): Il Reddito di Cittadinanza / Citizenship Income. Università di Modena e Reggio Emilia. [Unveröffentlichte PPT-Präsentation verfügbar auf Anfrage.]
- Balzert, Helmut/Schörder, Marion/Schäfer, Christian (2011): Wissenschaftliches Arbeiten. Ethik, Inhalt & Form wissenschaftlichen Arbeiten, Handwerkszeug, Quellen, Projektmanagement, Präsentation. Herdecke/Witten: W3L.
- Bertelsmann-Stiftung (2015): Arbeits- und Lebensperspektiven in Deutschland – Pfade der Veränderung. Ergebnisse der Arbeit der Expertenkommission arbeits- und Lebensperspektiven in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung
- Blömer, Maximilian/Peichl, Andreas (2018): Ein Garantieeinkommen für alle. Vorläufiger Endbericht. München: ifo Institut.
- Blömer, Maximilian/Peichl, Andreas (2019): Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem. Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Ifo-Forschungsberichte 98-2019. München: ifo Institut.
- Blomberg, Helena u.a. (2019): Wellbeing effects of the basic income experiment. In: Kangas u.a. (2019): S. 16-28.
- Bonoli, Giuliano. (2005). The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. Policy & politics, 33(3), 431-449.
- Bregmann, Rutger (2019): Utopien für Realisten. 2. Aufl. Hamburg: Rowohlt.
- Brewer, Mike/Joyce, Robert/Waters, Tom/Woods, Joseph (2019): Universal credit and its impact on household incomes: the long and the short of it. IFS Briefung Note BN248

- Brülle, Jan (2018): Poverty Trends in Germany and Great Britain. The Impact of Changes in Labour Markets, Families, and Social Policy. Wiesbaden: Springer VS.
- Bude, Heinz (2013): Die Einbeziehung der Ausgeschlossenen. Unveröffentlichte Stellungnahme für die Expertenkommission Arbeits- und Lebensperspektiven in Deutschland. Gütersloh
- Bundesministerium der Finanzen (2017): Monatsbericht des BMF, Oktober 2017, Berlin.
- Burmeister, Klaus/Schulz-Montag, Beate/Fink, Alexander/Steinmüller, Karlheinz (2018): Deutschland neu denken. Acht Szenarien für unsere Zukunft. München: oekom.
- Cabinet Office (2010): State of the Nation report: Poverty, worklessness and welfare dependency in the UK. HM Government ref 401172/0510.
- Collier, Paul (2019): Sozialer Kapitalismus! Mein Manifest gegen den Zerfall unserer Gesellschaft. München: Siedler.
- Corneo, Giacomo (2014): Bessere Welt. Hat der Kapitalismus ausgedient? Eine Reise durch alternative Wirtschaftssysteme. Berlin: Goldegg.
- Department for Work and Pensions (2018a): Universal Credit Full Business Case. Im Internet unter <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-programme-full-business-case-summary>
- Department for Work and Pensions (2018b): Universal Credit Full Service Survey. Im Internet unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/714842/universal-credit-full-service-claimant-survey.pdf
- Department for Work and Pensions (2010): Fraud and Error in the Benefit System: October 2008 to September 2009. Im Internet unter: <https://www.gov.uk/government/news/fraud-and-error-in-the-benefit-system-october-2008-to-september-2009>
- Department for Work and Pensions (2015): Extended Gateway Evaluation. Im Internet unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/481865/universal-credit-extended-gateway-evaluation.pdf
- Die Bundesregierung (2018): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Aktualisierung 2018. Berlin: Die Bundesregierung.
- Dorbritz, Jürgen/Lengerer, Andrea/Ruckdeschel, Kerstin (2005): Einstellungen zu demographischen Trends und zu bevölkerungsrelevanten Politiken. Ergebnisse der Population Acceptance Study in Deutschland. Sonderheft der Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung. Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.
- Dwyer, Peter (2018): Welfare Conditionality Project. Sactions, Support and Behaviour Change. Im Internet unter: <http://www.welfareconditionality.ac.uk/publications/final-findings-welcond-project/>
- Ehmann, Kathrin/Opielka, Michael/Peter, Sopia (2019): Zukunftsszenarien und Reformszenarien – Die morphologische Matrix als Instrument im Zukunftslabor, in: Opielka 2019, S. 137-148.
- Eichhorst, Werner/Tobsch, Verena (2014): Flexible Arbeitswelten. Bericht an die Expertenkommission Arbeits- und Lebensperspektiven in Deutschland. Link: http://legacy.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_59.pdf
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): The three worlds of welfare capitalism. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta/Korpi, Walter (1987): From Poor Relief to Institutional Welfare State. The Scandinavian Model. New York.
- Eurostat (2019a): Net social protection benefits. Im Internet unter: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_net_ben&lang=en

- Eurostat (2019b): Income poverty statistics. Im Internet unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_poverty_statistics#At-risk-of-poverty_rate_and_threshold (letztes Update: 05.2019, abgerufen am 21.10.2019)
- Ferrera, Maurizio (1996): The "Southern Model" of Welfare in Social Europe. In: Journal of European Social Policy, 6 (1), 17–37.
- Fink, Alexander/Steinmüller, Karlheinz (2017): Die D2030 – Szenariowelten. D2030-Zukunftskonferenz, Berlin, 7. Juli 2017. Präsentation. Internet: <https://www.d2030.de/d2030-die-zukunftskonferenz/>
- Finlex 1542/1993 (1993): Laki Tyomarkkinatuesta [Act on the labour market subsidy].
- Frey, Carl Benedikt (2019): The Technology Trap. Capital, Labor, and Power in the Age of Automation. Princeton. Princeton University Press.
- Fritzell, Johann (2001): Still different? Income distribution in the Nordic countries in a European comparison. In: Kautto, Mikko, u.a. (2001): S. 14-34.
- Gallo, Giovanni (2019): Regional Support to the National Government. Joint Effects of Minimum Income Schemes in Italy. [Preliminary version, please do not quote!]
- Gebhardt, Birgit/Hofmann, Josephine/Roehl, Heiko (2015): Zukunftsfähige Führung. Die Gestaltung von Führungskompetenzen und -systemen. Güthersloh. Link: https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/+files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/+ZukunftsfaeHigeFuehrung_final.pdf.&ie=UTF-8&oe=UTF-8
- Gesetzesdekret Nr. 4/2019 [DECRETO-LEGGE 28 gennaio 2019, n. 4]. <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:de-creto.legge:2019-01-28;4!vig=>, (abgerufen am 15.11.2019).
- Gottschall, Karin (2003): Von Picht zu PISA. Zur Dynamik von Bildungsstaatlichkeit, Individualisierung und Vermarktlichung in der Bundesrepublik. In: Allmendinger, Jutta (Hg.): Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Opladen, S. 888-901.
- Greß, Stefan/Pfaff, Anita B./Wagner, Gert G. (2005): Zwischen Kopfpauschale und Bürgerprämie: Expertisen zur Finanzierungsreform der gesetzlichen Krankenversicherung, edition der Hans-Böckler-Stiftung 134, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung
- Halmetoja, Antti/De Wispelaere, Jurgen/Perkiö, Johanna (2018): A Policy Comet In Moominland? Basic Income In the Finnish Welfare State. In: Social Policy & Society, Vol. 18, 2, S. 319-330.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker (eds.) (1997): Theories of International Regimes. Cambridge: Cambridge University Press.
- HM Revenue & Customs (2010): Child and Working Tax Credits Error and Fraud Statistics 2008-09
- Hvinden, Bjorn/Heikkilä, Matti/Kankare, Ilkka (2001): Towards Activation? The Changing Relationship Between Social Protection And Employment In Western Europe. In: Kautto, Mikko, u.a. (2001): S. 137-160.
- Hohnerlein, Eva Maria (2019): Eine historische Zäsur in der sozialen Sicherung Italiens: der lange Weg zu einer allgemeinen Mindestsicherung. In: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), Jg. 33, 1, S. 30-57 (Anmerkung; die Zitate im Text folgen einer Vorabversion dieses veröffentlichten Text, den die Autorin dem ISÖ zur Verfügung stellt). ICSU (2017): A guide to SDG interactions: from science to implementation. International Council for Science
- Jessoula, M./Kubisa, J./Madama, I./Zielenska, M. (2014): Understanding Convergence and Divergence: Old and New Cleavages in the Politics of Minimum Income Schemes in Italy and Poland. In: Journal of International and Comparative Social Policy, 30(2), 128–146.
- Kaltenborn, Bruno (2019): Wirkungen des anstehenden demographischen Wandels auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland, in: Opielka 2019, S. 24-110.

- Kangas, Oli/Jauhiainen, Signe/Simanainen, Miska/Ylikännö, Minna (2019): The basic income experiment 2017–2018 in Finland. Preliminary results. Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2019 (9), Helsinki. ISBN PDF 978-952-00-4035-2.
- Kangas, Oli/Kalliomaa-Puha, Laura (2016): Basic income experiment in Finland. European Social Policy Network (ESPN) Flash Report. 2016 (13). Im Internet unter: <https://ec.europa.eu/social/search.jsp?advSearchKey=Basic+income+experiment+in+Finland&mode=advancedSubmit&langId=en>
- Kangas, Oli/Niemelä, M./Varjonen S. (2013): Narratives and numbers. Politics in the making of sickness insurance in Finland. In: H. Haggren, J. Rainio-Niemi and J. Vauhkonen (Eds.), Multi-layered historicity of the present. Approaches to social science history (S. 271–296), University of Helsinki, Helsinki.
- Kangas, Oli/Saloniemi, Antti (2013): *Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland*. (NordMod2030. Sub-report 6). Oslo: Fafo. Im Internet unter: <https://fafo.no/index.php/en/publications/fafo-reports/item/historical-making-present-and-future-challenges-for-the-nordic-welfare-state-model-in-finland>
- Kantola, Anu/Kananen, Johannes (2013): Seize The Moment: Financial Crisis And The Making Of The Finnish Competition State. *New Political Economy* 18 (6): S. 811-826. doi:10.1080/13563467.2012.753044.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2016): Varianten des Wohlfahrtsstaats: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Berlin: Suhrkamp.
- Kautto, Mikko/Fritzell, Johan/Hvinden, Bjørn/Kvist, Jon/Uusitalo, Hannu (2001): *Nordic Welfare States In The European Context*. London: Routledge.
- Kela (Kansaneläkelaitos, Sozialversicherungsanstalt Finnlands) (2016): From idea to experiment: Report on universal basic income experiment in Finland. Kurzversion des Originalberichts in Finnisch: Ideasta kokeiluun. Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista, 2016. Kela | Fpa Working papers. 2016 (106). Im Internet unter <http://hdl.handle.net/10138/167728>.
- Kela (Kansaneläkelaitos, Sozialversicherungsanstalt Finnlands) (2019a): Frequently asked questions about the basic income experiment. Im Internet unter: <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-frequently-asked-questions#what-will-happen-to-the-participants-after-the-experiment-> (abgerufen am: 30.09.2019).
- Kela (2019b): Objectives and implementation of the Basic Income Experiment. Im Internet unter: <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-objectives-and-implementation> (abgerufen am 30.09.2019).
- Kela (2019c): Basic income experiment. Im Internet unter: <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment> (abgerufen am 28.10.2019).
- Kersbergen van, Kees/Manow, Philip (Hrsg.) (2009): *Religion, class coalitions, and welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kersbergen van, Kees/ Manow, Philip (2009a): Religion and the Western Welfare State – The Theoretical Context. In: Kersbergen/Manow 2009, S. .
- Knelangen, Wilhelm/Boyken, Friedhelm (Hrsg.) (2019): *Politik und Regieren in Schleswig-Holstein. Grundlagen – politisches System – Politikfelder und Probleme*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ködelpeter, Thomas (2019): Zukunftswerkstatt. Wegweiser Bürgergesellschaft. Link: <https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren/visionen-entwickeln-zukunft-gestalten/zukunftswerkstatt/> (Zugriff am 27.11.2019)
- Koistinen, Pertti/Perkiö, Johanna (2014): Good and bad times of social innovations: The case of universal basic income in Finland. *Basic Income Studies*, 9(1-2), S.25-57.

- Konle-Seidl, Regina/Kraatz, Susanne/Hamers, Laurent (2018): Integration of Refugees in Austria, Germany and Sweden: Comparative Analysis. Directorate General for Internal Policies. Policy Department A: Economic and Scientific Policy Nürnberg: Insitut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
- Korpi, W./Palme, J. (1998) 'The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries'. In: American Sociological Review 63 (5): 661–87.
- Kosow, Hannah/Gaßner, Robert/Erdmann, Lorenz (2008): Methoden der Zukunfts- und Szenarioanalyse. Überblick, Bewertung und Auswahlkriterien. Berlin: IZT.
- Kouvo, Antti/Kankainen, Tomi/Niemelä, Mikko (2012): Welfare Benefits and Generalized Trust in Finland and Europe. In Heikki Ervasti, Jørgen Goul Andersen, Torben Fridberg & Kristen Ringdal (eds.): The Future of the Welfare State. Social Policy Attitudes and Social Capital in Europe. Edward Elgar: Cheltenham, 195–213.
- Lazarus, R. S. (1999): Stress and Emotion: A New Synthesis. New York, NY, US: Springer Publishing Co.
- Le Blanc, David (2015): Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets. DESA Working Paper No. 141, Department of Economic & Social affairs: ST/ESA/2015/DWP/141
- Legge 28 marzo 2019, n. 26. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. [Gesetz Nr. 26 vom 28. März 2019. Umwandlung des Gesetzesdekrets Nr. 4 vom 28. Januar 2019 mit dringenden Bestimmungen über das Bürgereinkommen und die Bürgerrente in ein Gesetz, mit Änderungen.]
- Lessenich, Stephan (2009): Das Grundeinkommen in der gesellschaftspolitischen Debatte. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Manow, Philip (2019): Wohlfahrtsregime, in: Obinger/Schmidt 2019, S. 297-313.
- Marano, Anelo (2019): Social policies and workfare in the new Italian basic income scheme. 25th Workshop on Alternative Economic Policy in Europe. Paris 26-28 September 2019. [Preliminary and incomplete]
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2019): Reddito di cittadinanza: scopri tutti i dettagli sul nuovo portale. Im Internet unter: <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Reddito-di-cittadinanza-scopri-tutti-i-dettagli-sul-nuovo-por-tale-online.aspx>. (abgerufen am 14.11.2019).
- Ministry of Social Affairs and Health (Finland) (2016): Social insurance contribution . Im Internet unter: <https://stm.fi/en/social-insurance-contribution> (abgerufen am: 14.10.2019).
- Monti, P./Pellizzari, M. (2010): Implementing a guaranteed minimum income in Italy. An empirical analysis of costs and political feasibility. In: Giornale Degli Economisti E Annali Di Economia, 69 (Anno 123)(1), nuova serie, 67-99. Retrieved from www.jstor.org/stable/41955009.
- Natili, M (2019): Minimum Income Protection in Italy and Spain. In: Natili, M. 2019: The Politics of Minimum Income Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity. https://doi.org/10.1007/978-3-319-96211-5_S_65-130.
- Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) (2019): Handbuch Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer VS.
- Office for Budget Responsibility (2019): *Economic and Fiscal Outlook*, March 2019, para 4.85.
- OECD (2019): Pensions at a Glance. OECD and G20 Indicators. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019a): Pensions at a Glance 2019. Wie schneidet Deutschland ab? Paris: OECD.
- Oorschot, Wim van/Opielka, Michael/Pfau-Effinger, Birgit (eds.) (2008): Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar.

- Opaschowksi, Horst W. (2009). Zukunft neu denken. In: Popp, Reinhold/Schüll, Elmar (Hrsg.). Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Berlin/Heidelberg: Springer, S. 17-24.
- Opielka, Michael (2015): Strukturprobleme der Finanzierung der sozialen Sicherheit aus sozialwissenschaftlicher Sicht: Das Grundeinkommen als zentrale sozialpolitische Innovation. In: Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich/Leibfried, Stephan (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht. Band 2. Berlin: Schmidt, S. 735-754
- Opielka, Michael (2017): Welche Zukunft hat der Sozialstaat? Eine Prognose. Berlin/Freiburg: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge/Lambertus.
- Opielka, Michael (2017a): Soziale Nachhaltigkeit. Auf dem Weg zur Internalisierungsgesellschaft. München: oekom.
- Opielka, Michael (Hrsg.) (2019): Zukunftslabor Schleswig-Holstein. Demographie und Digitalisierung. ISÖ-Text 2019-1. Norderstedt: BoD.
- Opielka, Michael (2019a): Ein Zukunftslabor für die Soziale Sicherung, in: ders. 2019, S. 5-23.
- Opielka, Michael (2019b): Gesellschaftliche Gemeinschaft bei Talcott Parsons und Hegel, in: Reese-Schäfer, Walter (Hrsg.), Handbuch Kommunitarismus, Wiesbaden: Springer, S. 101-119.
- Opielka, Michael (2019c): Verfall der Werte? Zum Zusammenhang subjektiver und gesellschaftlicher Skripte, in: Böning, Marietta/Ellrich, Lutz (Hrsg.), Werte(De)Konstruktionen. Die Problematik starker Orientierungen, Berlin: de Gruyter, S. 70-92.
- Opielka, Michael (2020): Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. 3. Aufl. Weinheim: BeltzJuventa. (i.V.)
- Opielka, Michael/Peter, Sophie (2017): Zukunftsszenario Altenhilfe Schleswig-Holstein 2030/2045. Zwischenbericht . ISÖ-Text 2017-1. Norderstedt: BoD.
- Opielka, Michael/Peter, Sophie (2017a): Zukunftsszenario Altenhilfe Schleswig-Holstein 2030/2045. Auswertung der Online-Beteiligung. ISÖ-Text 2017-2. Norderstedt: BoD.
- Opielka, Michael/Peter, Sophie (2018): Zukunftsszenario Altenhilfe Schleswig-Holstein 2030/2045. Ergebnisbericht. ISÖ-Text 2018-1. Norderstedt: BoD.
- Opielka, Michael/Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007): Das Solidarische Bürgergeld. Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts – Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung (unter Mitarbeit von Bruno Kaltenborn), in: Borchard, Michael (Hrsg.), Das Solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reformidee, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 13-141 (Online verfügbar unter: <https://www.isoe.org/projekte/abgeschlossene-projekte/finanz-und-sozialpolitische-analyse-eines-solidarischen-buergergeldes/>)
- Orban, Agnes/Trampusch, Christine (2019: Fallstudien und Methoden, in: Obinger/Schmidt 2019, S. 361-381.
- Palier, Bruno (2004). Social Protection Reforms in Europe: Strategies for a New Social Model. Canadian Policy Research Networks.
- Parijs, Philippe van/Vanderborght, Yannick (2017): Basic Income. A Radical Proposal. Harvard: Harvard University Press.
- Perkiö, Johana (2019: From Rights to Activation. The Evolution of the Idea of Basic Income in the Finnish Political Debate, 1980–2016. In: Journal of Social Policy,
- Pioch, Roswitha (2000): Soziale Gerechtigkeit in der Politik. Orientierungen von Politikern in Deutschland und den Niederlanden. Frankfurt/New York: Campus.
- Popp, Reinhold/Schüll, Elmar (Hrsg.) (2009). Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Berlin/Heidelberg: Springer.

- Popp, Reinhold (2009). Partizipative Zukunftsforschung in der Praxisfalle? Zukünfte wissenschaftlich erforschen – Zukunft partizipativ gestalten. In: Popp/Schüll 2009, S. 131-144.
- Prime Minister's Office (2015): Finland, a land of solutions: Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government 29 May 2015. Government Publications. 2015 (12). ISBN PDF 978-952-287-185-5. Im Internet unter: <https://valtioneuvosto.fi/en/sipila/government-programme>.
- Rheingold Institut (2019): Finanz- und Steuerpolitik aus Sicht der Bevölkerung – Qualitative Gruppeninterviews. Endbericht erstellt für Bundesministerium der Finanzen. BMF Forschungsvorhaben fe 1/18. Berlin.
- Ritchey, Tom, 1998: General morphological analysis. In: 16th euro conference on operational analysis. Link: <http://www.swemorph.com/pdf/gma.pdf>
- Rosenvall, Pierre (2013): Die Gesellschaft der Gleichen. Hamburg: Hamburger Edition.
- Rostgaard, Tine/Letho, Juhani (2001): Health And Social Care Systems: How Different Is The Nordic Model?. In: Kautto, Mikko u.a. (2001): S. 111-136.
- Rothstein, Bo/Stolle, Dietlind (2008): The State and Social capital – An Institutional Theory of Generalized Trust. Comparative Politics 40 (4), S. 441-467.
- Rothstein, Bo/Uslander, Eric M. (2005): All for All: Equality, Corruption, and Social Trust. World Politics 58 (1), S. 41-72.
- Rürup, Bert (2019): Eine leitende Idee ist derzeit nicht ersichtlich. Über die großen Linien der Rentenpolitik in Deutschland. Interview. In: Politikum, 5. Jg., 4, S. 56-65
- Rust, Holger (2009): Verkaufte Zukunft. Strategien und Inhalte der kommerziellen „Trendforscher“. In: Popp, Reinhold/Schüll, Elmar (Hrsg.), Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Wissenschaftliche Schriftreihe „Zukunft und Forschung“ des Zentrums für Zukunftsstudien Salzburg. Band 1. Berlin Heidelberg: Springer.
- Sacchi, Stefano (2018) The Italian Welfare State in the Crisis: Learning to Adjust? In: South European Society and Politics, 23:1, 29-46, DOI: 10.1080/13608746.2018.1433478.
- Schleutker, Elina (2014): Fertilität, Familienpolitik und Wohlfahrtsregime. In: Comparative Population Studies Jg. 39, 1. S. 157-195.
- Schmid, Josef (2010): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, 3. Aufl., Wiesbaden.
- Schmitt, Carina (2019): Quantitative Methoden in der international vergleichenden Sozialpolitikforschung, in: Obinger/Schmidt 2019, S. 337-359.
- Schönau, Birgit (2011): Circus Italia. Aus dem Inneren der Unterhaltungsdemokratie. Berlin: Berlin Verlag.
- Schupp, Jürgen (2020): Bedingungsloses Grundeinkommen: viel Zustimmung, aber auch viel Ablehnung, In: Wirtschaftsdienst, Jg. 100, 2, S. 112-116.
- Shahidur R. Khandker, Gayatri B. Koolwal and Hussain A. Samad (2010): Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices, The World Bank, Washington D.C.
- Spermann, Alexander (2019): Auswirkungen der Digitalisierung auf die Soziale Sicherung, in: Opielka 2019, S. 111-136.
- Standing, Guy (2017): Basic Income and How We Can Make It Happen. London: Pelican Books, S. 248-278.
- Statista Research Departemennt (2017): Wohneigentumsquoten in ausgewählten europäischen Ländern im Jahr 2017. Im Internet unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155734/umfrage/wohneigentumsquoten-in-europa/> (letztes Update: 09.08.2019, abgerufen am 28.11.2019)

- Stirton, L./Wispelaere de, Jurgen De/Perkiö, Jonanna/Chrisp, J. (2017), Modelling Political Parties' Support for(2016): Basic income in our time: improving political prospects through policy learning?. *Journal of Social Policy*, 45 (4), 617-634.
- Torp, Cornelius (2019): Mindestsicherungselemente in der deutschen Alterssicherung von Bismarck bis Merkel. In: *Deutsche Rentenversicherung*, 74 (2), S. 132-149.
- United Nations (2019): The Future is now. Science for achieving sustainable development. Global Sustainable Development Report. New York
- Voss, Eckhard/Riede, Hannah (2018): Digitalisation and Workers Participation: What Trade Unions, Company Level Workers and Online Platform Workers in Europe think. Brüssel: European Trade Union Confederation.
- Wispelaere de, Jurgen/Halmetoja, Antti/Pulkka, Ville-Veikko (2018): The Rise (and Fall) of the Basic Income Experiment in Finland, 1979–2016, Paper Presented at the 17th BIEN Congress, Lisbon, 25–27 September 2017. In: *CESifo Forum* 19/3, S. 15-19. ISSN 2190-717X. ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München. München.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD) (2019): Sachstand: Das italienische Bürgereinkommen. WD 6 - 3000 - 046/19.
- Wößmann, Ludger/Lergetporer, Phillip/Grewenig, Elisabeth/Kugler, Franziska/Werner, Katharina (2017): Fürchten sich die Deutschen vor der Digitalisierung? Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2017. In *ifo Schnelldienst*, 2017, 70, Nr. 17, S. 17.38. München: ifo Institut.
- Zweck, Axel/Holtmannspötter, Dirk/Braun, Matthias/Hirt, Michael/Kimpeler, Simone/Warnke, Philine (2015): Gesellschaftliche Veränderungen 2030. Ergebnisband 1 zur Suchphase von BMBF-Foresight Zyklus II. Düsseldorf: VDI Technologiezentrum im Auftrag und mit Unterstützung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung

8 Autorinnen und Autoren

Kathrin Ehmann, M.Sc. (Junior Researcher, ISÖ – Institut für Sozialökologie)

Kathrin Ehmann arbeitet seit März 2019 am ISÖ – Institut für Sozialökologie als Junior-Wissenschaftlerin. Sie hat im August 2018 ihren Double Degree Master in Social Demography abgeschlossen. Schwerpunkte des Masters in Barcelona waren Wohlfahrtsstaats- und Sozialpolitikforschung, quantitative Methoden sowie die Themen soziale Ungleichheit und Migration. In Groningen galt der Fokus bevölkerungswissenschaftlichen Methoden und den Themenbereichen Bevölkerungs- und Entwicklungspolitik, Epidemiologie, Familien- und Lebensverlaufsforshung.

Timo Hutflesz, M.Sc. (Junior Researcher, ISÖ – Institut für Sozialökologie)

Timo Hutflesz arbeitet seit August 2019 am ISÖ – Institut für Sozialökologie als Junior-Researcher. Er hat im November 2018 seinen Master (M.Sc.) in Soziologie und Empirischer Sozialforschung an der Universität zu Köln abgeschlossen. Schwerpunkt des Masters war die quantitative Analyse von Daten in den Bereichen Bildung, Migration und Familie. Als Nebenfach belegte er Sozialpolitik mit dem Fokus auf der Entstehung und Entwicklung europäischer Sozialpolitik.

Prof. Dr. Michael Opielka (Wissenschaftlicher Leiter, ISÖ – Institut für Sozialökologie)

Prof. Opielka ist Wissenschaftlicher Leiter und Geschäftsführer des ISÖ – Institut für Sozialökologie in Siegburg und Professor für Sozialpolitik an der Ernst-Abbe-Hochschule Jena. 2012 bis 2016 leitete er zudem das IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung in Berlin. 2015 Gastprofessor für Soziale Nachhaltigkeit an der Universität Leipzig. Visiting Scholar UC Berkeley (1990-1, 2005-6). Promotion (HU Berlin 1996) und Habilitation (Univ. Hamburg 2008) in Soziologie.

Sophie Peter, M.Sc. (Researcher, ISÖ – Institut für Sozialökologie)

Seit 2016 arbeitet Sophie Peter als Junior Researcher und seit Februar 2019 als Researcher im ISÖ – Institut für Sozialökologie. Seitdem ist sie in mehreren Projekten mit den Themenschwerpunkten Soziale Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung im gesellschaftlichen Mehrebenensystem beteiligt. Sie promovierte über „socio-cultural dynamics of Ecosystem Services“ am Senckenberg BiK-F. Im Juni 2016 schloss sie ihren M.Sc. in Environmental Sciences, Policy and Management (MESPOM) ab.

Impressum

ISÖ – Institut für Sozialökologie gemeinnützige GmbH

Tel.: +49 (0) 2241 1457073

Fax: +49 (0) 2241 1457039

Ringstraße 8

53721 Siegburg

Wissenschaftlicher Leiter und Geschäftsführer

Prof. Dr. habil. Michael Opielka

Förder- und Trägerverein

Sozialökologische Gesellschaft e.V. (gemeinnützig) - gegründet 1987

Mitgliedschaften

Mitglied der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute e.V. (ASI)

Mitglied im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

www.isoe.org