

ISÖ-Text 2019-1

Zukunftslabor Schleswig-Holstein

Demographie und Digitalisierung #ZLabSH



Herausgegeben von Michael Opielka

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

<http://www.zlabsh.de>

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

1. Ein Zukunftslabor für die Soziale Sicherung
Michael Opielka
2. Wirkungen des anstehenden demographischen Wandels
auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland
Bruno Kaltenborn
3. Auswirkungen der Digitalisierung auf die Soziale
Sicherung
Alexander Spermann
4. Zukunftsszenarien und Reformszenarien – Die
morphologische Matrix als Instrument im Zukunftslabor
Kathrin Ehmann, Michael Opielka, Sophie Peter
5. Auftaktveranstaltung am 2.5.2019 in Kiel
Programm
6. Literatur
7. Autorinnen und Autoren

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ablaufplanung Zukunftslabor Schleswig-Holstein

Tabelle 2: Eckdaten aktueller amtlicher Bevölkerungsvorausberechnungen

Tabelle 3: Annahmen verschiedener Bevölkerungsvorausberechnungen

Tabelle 4: Implizite und explizite Staatsschulden nach Bahnsen/Manthei et al. (2018)

Tabelle 5: Nachhaltigkeitslücke und Konsolidierungsbedarf in Abhängigkeit von der Zuwanderung nach Bonin (2014)

Tabelle 6: Annahmen verschiedener Vorausberechnungen für die sozialen Sicherungssysteme

Tabelle 7: Demographieabhängige Ausgabenquoten der Basis- bzw. Referenzvarianten verschiedener Tragfähigkeitsanalysen im Zeitverlauf.

Tabelle 8: Demographieabhängige Ausgabenquoten bis 2060 nach Werding (2016a)

Tabelle 9: Sensitivitätsanalysen für die demographieabhängige Ausgabenquoten im Zeitverlauf nach Werding/Läpple (2019)

Tabelle 10: Unterschiede zwischen der pessimistischen und optimistischen Basisvariante der Tragfähigkeitsanalyse von Werding (2016a)

Tabelle 11: Sensitivitätsanalysen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nach Werding (2016a)

Tabelle 12: Sensitivitätsanalysen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nach Aretz et al. (2016) und Werding (2016b)

Tabelle 13: Summe der Beitragssätze zur Sozialversicherung nach verschiedenen Tragfähigkeitsanalysen im Zeitverlauf.

Tabelle 14: Durchschnittliche Beitragssätze zur Sozialversicherung während eines idealtypischen Erwerbslebens nach Werding/Läpple (2019)

Tabelle 15: Eckdaten zur gesetzlichen Rentenversicherung

Tabelle 16: Vorausberechnungen für das Rentenniveau netto vor Steuern

Tabelle 17: Vorausberechnungen für den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung

Tabelle 18: Annahmen und Ergebnisse der Vorausberechnung von Türk et al. (2018) für die Alterssicherung

Tabelle 19: Annahmen verschiedener Vorausberechnungen für die gesetzliche Rentenversicherung

Tabelle 20: Eckdaten zur gesetzlichen Krankenversicherung

Tabelle 21: Annahmen verschiedener Vorausberechnungen für den Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung

Tabelle 22: Vorausberechnungen für den Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung

Tabelle 23: Eckdaten zur sozialen Pflegeversicherung

Tabelle 24: Annahmen verschiedener Vorausberechnungen für den Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung

Tabelle 25: Vorausberechnungen für den Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung

Tabelle 26: Eckdaten aktueller amtlicher Bevölkerungsvorausberechnungen

Tabelle 27: Anwendungsbeispiel einer Morphologischen Matrix im Projekt ZLabSH (Zeithorizont 2030+)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zustimmung Grundeinkommen im europäischen Vergleich (in %)

Abbildung 2: Geburtenrate 1954 bis 2017

Abbildung 3: Lebenserwartung bei Geburt 1871/81 bis 2015/17

Abbildung 4: Außenwanderungen 1950 bis 2017

Abbildung 5: Annahmen zum jährlichen Außenwanderungssaldo nach Geschlecht und Altersgruppen in den Jahren 2021 bis 2060 nach der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (2015)

Abbildung 6: Bevölkerung bis 2060 nach verschiedenen aktuellen amtlichen Vorausberechnungen

Abbildung 7: Altenquotient bis 2060 nach verschiedenen amtlichen Bevölkerungsvorausberechnungen.

Abbildung 8: Amtliche Vorausberechnungen von Rentenniveau und Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung

Abbildung 9: Verteilung der Anwartschaften bei inländischen Alterssicherungssystemen nach Kohorte und Geschlecht 2016

Abbildung 10: Leistungsausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung nach Alter und Geschlecht 2017

Abbildung 11: Pflegequote nach Alter und Geschlecht Ende 2017

Abbildung 12: Verteilung der Pflegegrade Ende 2017

Abbildung 13: Produktivitätsentwicklung in Deutschland (1991-2015)

Abbildung 14: Job-Polarisierung in den USA und der Europäischen Union

Abbildung 15: Automatisierungspotential auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Abbildung 16: Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (1998-2018)

Abbildung 17: Entwicklung der Einkommensungleichheit in Deutschland (1991-2015)

Abbildung 18: Entwicklung der Solo-Selbstständigkeit in Deutschland (1991-2014)

Vorwort

Die Auseinandersetzung über die Zukunft des Sozialstaats handelt von der Nachhaltigkeit des Sozialstaats. Können wir Bürgerinnen und Bürger darauf vertrauen, in den Phasen unseres Lebens, in denen wir für uns selbst nicht gut sorgen können, bei Krankheit, bei Arbeitslosigkeit, vor allem im Alter, von der Gemeinschaft gut versorgt zu werden? Welche Gemeinschaft soll das sein, alle Bürgerinnen und Bürger, oder meine Berufsgruppe? Auf welchem Niveau will ich versorgt werden, genügt ein gutes Basisniveau oder soll der Sozialstaat den früheren Lebensstandard sichern? Die sozialpolitische Diskussion um Nachhaltigkeit hat mit der ökologischen Nachhaltigkeitsdiskussion fast keine Berührung. Das wird sich künftig ändern. Die Zukunftsforschung weiß das, die Weltgemeinschaft auch: mit der „Agenda 2030“ der Vereinten Nationen hat sie 17 Nachhaltigkeitsziele aufgestellt, die Ökologie, Ökonomie und Soziales eng verknüpfen. Das erste der 17 „Sustainable Development Goals“ (kurz: SDGs) lautet: „Keine Armut“. Das ist eine klare Aussage. Denn damit begann der Sozialstaat, er sollte Armut verhindern und die Aufgabe ist bis heute noch nicht abgeschlossen.

Die Landesregierung Schleswig-Holstein hat im Jahr 2017 ein „Zukunftslabor“ auf den Weg gebracht, das für die Zukunft der Sozialen Sicherung neben systemimmanenten Reformen die Reformideen Grundeinkommen und Bürgergeld untersuchen und diskutieren soll. Die vorliegende Literaturstudie dokumentiert die Ergebnisse der ersten Arbeitsphase, einer Bestandsaufnahme der Herausforderungen von Demographie und Digitalisierung an

die Soziale Sicherung. Auf ihr sollen die Zukunftsszenarien und dann die konkreten Reformszenarien aufbauen, die später berechnet werden und die sozialpolitische Diskussion nach vorne bringen sollen.

Ich danke der Geschäftsstelle Zukunftslabor im Sozialministerium Schleswig-Holstein, Astrid Mackeprang und Volker Behlau, für die hilfreiche Unterstützung, den Forschungspartnern des ISÖ, hier zunächst Bruno Kaltenborn und Alexander Spermann, aber auch Stefan Bach und Hermann Buslei vom DIW Berlin, für kritischen Input, und dem ISÖ-Team, Sophie Peter und Kathrin Ehmann als Mitautorinnen, Michaela Schwarzbach und Wolfgang Strengmann-Kuhn für die Begleitung, und Philipp Herbrich für die Layout-Unterstützung.

Michael Opielka

1 Ein Zukunftslabor für die Soziale Sicherung

Michael Opielka

Die Einrichtung eines Zukunftslabors für die Soziale Sicherung ist nicht nur originell und in dieser Form in der deutschen Geschichte der Sozialpolitik einzigartig. Sie ist zugleich ein Versuch, eine immer verworrenere Diskussion um die Reformstrategien des Sozialstaats aufzuklären, Verständnis für unterschiedliche Ansätze auch dadurch herzustellen, dass die Beteiligten – wir sprechen heute auch von Stakeholdern – sie überhaupt erst einmal in ihrer Verschiedenheit und ihren Begründungen verstehen. In diesem Beitrag soll in vier Schritten die Besonderheit des Zukunftslabors Schleswig-Holstein skizziert werden: Im ersten Schritt werden die Projektintentionen beschrieben, im zweiten Schritt wird die vorliegende Literaturstudie eingeordnet, im dritten Schritt wird der Projektablauf mit Arbeitsplanung vorgestellt, im vierten und letzten Schritt werden die engeren und weiteren Projektbeteiligten gewürdigt. Da sich das Zukunftslabor während der Erstellung und Veröffentlichung dieser Literaturstudie in einem frühen Stadium befindet, handelt es sich bei dieser analytischen Darstellung um ein „Work in Progress“. Zum Ansatz eines Zukunftslabors gehört das Experiment, der Versuch, aber eben auch der Irrtum.

1.1 Vorgeschichte des Zukunftslabors

Im Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Landtags von Schleswig-Holstein, der im Juni 2017 von den regierungsbildenden Parteien geschlossen wurde, haben sich die Regierungsparteien der sogenannten „Jamaika-Koalition“ (CDU, Bündnis90/Die Grünen, FDP) auf ein „Zukunftslabor“ verständigt: „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, S. 31)

Die Landesregierung antwortete am 15.12.2017 (Drs. 19/393) auf die Frage „Welche Personen und Institutionen werden an dem Zukunftslabor teilnehmen?“ wie folgt: „Mit Beschluss vom 25. September 2017 wurde in der Staatssekretärsbesprechung der Einrichtung einer Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) zugestimmt und die Federführung auf das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren übertragen. Die IMAG besteht aus dem Chef der Staatskanzlei sowie den Staatssekretären des Finanzministeriums, des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus sowie des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren. Die IMAG hat am 12. Dezember 2017 erstmalig getagt und sich auf die grundsätzliche

Arbeitsstruktur verständigt. Es wird ein Beirat gegründet, der das Projekt ‚Zukunftslabor SH‘ begleiten soll.“ Auf die zweite Frage: „Wie wird die finanzielle Ausstattung des Zukunftslabors für die nächsten Jahre aussehen?“ antwortete die Landesregierung: „Für die Jahre 2018, 2019, 2020 sollen für das ‚Zukunftslabor SH‘ jeweils 250.000 € zur Verfügung gestellt werden. Diese Angaben stehen unter Parlamentsvorbehalt. Es ist beabsichtigt, wissenschaftliche Expertisen zu den verschiedenen sozialen Sicherungsmodellen auszuschreiben.“ Schließlich die dritte Frage: „Wird es eine Modellregion geben, in der die entwickelten Modelle erprobt werden sollen? Wenn ja, anhand welcher Kriterien wird diese Modellregion ausgewählt und mit welchen Mitteln soll die Modellregion ausgestattet werden?“ Hier war die Antwort deutlich und ohne eine Vorfestlegung: „Diese Frage wird am Ende des Diskurses erörtert werden, wenn die wissenschaftliche und politische Bewertung vorliegt.“

Im August 2018 erfolgte die „Auftragsbekanntmachung“ für die „Wissenschaftliche Begleitung und Koordinierung des Projektes ‚Zukunftslabor Schleswig-Holstein‘“¹ für ein zweistufiges Verfahren, bestehend aus Teilnahmeantrag und späterem Angebot, sofern die Anbieter zu einem Angebot aufgefordert wurden. Das ISÖ – Institut für Sozialökologie beteiligte sich mit einem Teilnahmeantrag, wurde auf Grund einer Leistungsbeschreibung zu einem Angebot aufgefordert und erhielt im Dezember 2018 den Auftrag, das Zukunftslabor Schleswig-Holstein wissenschaftlich zu begleiten und zu koordinieren.

Die Vorgeschichte des Zukunftslabors Schleswig-Holstein ließe sich zeithistorisch noch weiter zurückverfolgen, einerseits in Schleswig-Holstein bei den die „Jamaika-Koalition“ tragenden Parteien, andererseits in diesem Bundesland, und weit darüber hinaus, in der Stimmung der

Zivilgesellschaft. Der Wunsch nach sozialpolitischer Zukunftsorientierung ist breit verankert (Druyen 2018). Es ist sicher kein Zufall, dass im partizipativ angelegten Prozess „Zukunftsszenario Altenhilfe Schleswig-Holstein 2030-2045“, den das Diakonische Werk Schleswig-Holstein mit dem ISÖ – Institut für Sozialökologie von 2016 bis 2018 durchführte, mit einer großen Zukunftskonferenz im Februar 2018, die Forderung nach einem Grundeinkommen eine wesentliche Rolle spielt. Der „Zukunftspfad 1“ (von vier Pfaden) lautet: „Grundsicherheit durch Begegnung und Grundeinkommen!“ und es heißt dann weiter: „Auf politischer Ebene wird das Konzept eines ‚Grundeinkommens‘ vorangetrieben. Die Wohlfahrtspflege ist dabei ein Akteur als Stimme der schutzbedürftigen Gruppen“ (Opielka/Peter 2018, S. 109f.).

Andere Beiträge machen deutlich, dass ein Grundeinkommen nicht aus Perspektive aller der favorisierte Ansatz für die Zukunft der Sozialen Sicherheit ist. So sieht der Zeithistoriker Andreas Rödder in seinem Buch „Konservativ 21.0“ die Diskussion zum Grundeinkommen kritisch: „Die Dominanz verteilungspolitischer Themen zeigt sich auch in der Debatte um das ‚bedingungsloses Grundeinkommen‘. Diese Idee verfolgt ein ehrbares Ziel: ein würdiges, nicht stigmatisiertes Leben unabhängig vom Arbeitsplatz und vor allem dann, wenn dieser unverschuldet durch den Strukturwandel verloren geht und die Betroffenen abgehängt zu werden drohen. Auch gibt es ganz unterschiedliche Modelle eines bedingungslosen Grundeinkommens, die von der Addition bereits existierender Sozialleistungen bis zu einem echten Gehaltersatz reichen. Die zugrunde liegende These von einem Ende der klassischen Arbeitsgesellschaft ist allerdings nicht neu, sie hat sich freilich bislang nicht bewahrheitet, und sie ist auch für das Zeitalter der Digitalisierung zumindest nicht evident.“ (Rödder 2019, S. 93) Ob „dem“

Grundeinkommen die These vom Ende der Arbeit „zugrunde“ liegt, werden andere Autoren wiederum bestreiten. Klar ist, dass die Debatte auch durch politische und weltanschauliche Hintergründe geprägt ist. Eine Betrachtung vor dem Hintergrund der relevanten gesellschaftsprägenden Faktoren Demographie und Digitalisierung erscheint daher umso dringender.

Es ist daher bemerkenswert, dass eine Landesregierung ein solch anspruchsvolles Projekt in Angriff nimmt und dafür beachtliche Ressourcen einsetzt. Hinzu kommt, dass die Landespolitik für einen Großteil der im Zukunftslabor zu bearbeitenden Fragen gar nicht primär zuständig erscheint, die Sozialpolitik ist, zumindest was die großen Geldleistungssysteme (monetäre Systeme) betrifft, im Wesentlichen das Gebiet der Bundespolitik und, hinsichtlich der EU-Harmonisierung, teils in Zuständigkeit der Europäischen Union beziehungsweise der sogenannten „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK), mit der sich die Mitgliedstaaten in einem komplexen Prozess untereinander abstimmen. Obwohl es sich also bei den im Zukunftslabor diskutierten Perspektiven ganz überwiegend um Regelungen handelt, die in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen, betreffen die Fragestellungen in politischer Hinsicht sowohl die Bundes- als auch die Landespolitik, was sich in einer Vielzahl verschiedener Bundesratsinitiativen zeigt. Landtag und Landesregierung sind vor diesem Hintergrund für den Mut zu loben, das Zukunftslabor eingerichtet zu haben. Es fehlt seit langer Zeit an einem umfassenden „Sozialplan für Deutschland“ (Auerbach et al. 1957), einer Reflexion der Zusammenhänge, der Interdependenzen der sozialen Sicherungssysteme. Nur dann sind abgewogene Urteile im aktuellen Reformdiskurs zu Grundeinkommen und Bürgergeld möglich. Das war der Beginn des Zukunftslabors. Einige Akteure wollten, dass das Land hier ein Vorreiter wird,

andere waren und sind sehr skeptisch. Bevor im folgenden Unterabschnitt der unmittelbare Kontext der vorliegenden Literaturstudie erläutert wird, sollen an dieser Stelle drei größere gesellschaftliche Diskurse zum Thema des Zukunftslabors kurz skizziert werden, die Debatten um Grundeinkommen, um Wachstum und um Soziale Nachhaltigkeit.

Sobald die Grundeinkommens-Diskussion ein gewisses Niveau erreicht hat, stellen alle Beteiligten fest, dass wir mehr wissen müssen, um nicht nur zu meinen. So irritiert die derzeit häufige Verwendung des Präfixes „bedingungslos“ in der Diskussion um ein Grundeinkommen schon deshalb, weil Sozialleistungen immer an Bedingungen geknüpft sein werden, als Minimum die Zugehörigkeit zu einer konkreten politischen Gemeinschaft. Daher sind Ergebnisse der Einstellungsforschung vorsichtig zu betrachten, wie jüngst des DIW mit einer Auswertung des European Social Survey über die recht hohe Zustimmung zur Einführung eines Grundeinkommens im europäischen Vergleich ([Abbildung 1](#)): „Die hier ermittelten Zustimmungsraten zum bedingungslosen Grundeinkommen sind aber nicht mit einer Reformbereitschaft in diese Richtung gleichzusetzen. Sie bedeuten nämlich noch lange nicht, dass die Bürgerinnen und Bürger ein solches Vorhaben auch dann noch begrüßen würden, wenn die Finanzierung und ihre Konsequenzen transparent gemacht würden. Dazu wären weitere Befragungen nötig, die differenziertere Verfahren der empirischen Sozialforschung nutzen und beispielsweise Szenarien (und damit verbundene Finanzierungssysteme) offenlegen.“ (Adriaans et al. 2019, S. 269) Das soll das Zukunftslabor in angemessener Weise leisten.

Abbildung 1: Zustimmung Grundeinkommen im europäischen Vergleich (in %)



Quelle: Adriaans et al. 2019, S. 265. Die Abbildungsüberschrift lautet dort: „Zustimmung zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens im europäischen Vergleich.“

Das Zukunftslabor wird auch deshalb neben dem Diskurs um Grundeinkommen und Bürgergeld in zwei weitere Kontexte eingebettet: in die Diskussion um die Krise und Zukunft des Sozialstaats seit den späten 1970er Jahren und in die Diskussion um Zukunft und Nachhaltigkeit, wie sie mit der „Agenda 2030“ der Vereinten Nationen und ihren „Sustainable Development Goals“ unterdessen zum Pflichtenheft aller Gebietskörperschaften gehört.

Mit der ersten Wachstumskrise der westlichen Industrienationen im Anschluss an den „Ölpreisschock“ geriet auch der Sozialstaat in den späten 1970er Jahren unter heftige Kritik. Das sogenannte „Lambsdorff-Papier“, das „Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ war eine wirtschaftspolitische Programmschrift, die in der Endphase der sozialliberalen Koalition im Jahr 1982 im Bundeswirtschaftsministerium unter Leitung des Wirtschaftsministers Otto Graf Lambsdorff (FDP) und der Mitarbeit seines Staatssekretärs Otto Schlecht sowie des damaligen Leiters der Abteilung Wirtschaftspolitik Hans Tietmeyer ausgearbeitet und in einem Schreiben an Bundeskanzler Helmut Schmidt am 9. September 1982

vorgestellt wurde. Es brach der „Deregulierung“ eine Lanze und forderte eine „Eindämmung der explodierenden Sozialstaatskosten“². Durch die Autoren selbst wie den intensiven öffentlichen Diskurs wurde jenes Papier in den Kontext einer „neoliberalen“ Erneuerung der Gesellschaft gestellt, wie sie in jenen Jahren durch den US-Präsidenten Reagan und die britische Premierministerin Thatcher repräsentiert wurde. Schon damals allerdings blieb der Aufruf zum Abbau des Sozialstaats nicht unwidersprochen und diskutierten durchaus einflussreiche Publikationen eine „Zukunft des Sozialstaats“, einen „Umbau des Sozialstaats“ oder erkannten eine neue Verbindung von sozialer und ökologischer Frage, die „ökosoziale Frage“.³ Auch bald vierzig Jahre später beklagen Autoren wie Christoph Butterwegge einen seit damals durchgängigen Abbau des Sozialstaats. Die empirische Evidenz dafür ist allerdings dünn. Zwar stagnierte die Sozialleistungsquote in den letzten Jahrzehnten in Deutschland zeitweise, ein Rückgang lässt sich jedoch nicht beobachten.⁴ Es sollte allerdings zu denken geben, dass der erste große Krisendiskurs in der Sozialpolitik die Folge einer durch Rohstoffprobleme verursachten wirtschaftlichen Wachstumskrise war.

Dies lenkt den Blick auf den dritten Kontext, die Diskussion um Soziale Nachhaltigkeit (Opielka 2017). Derzeit scheint es noch möglich, die erheblichen Transferkosten hin zu einer klimafreundlichen, nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft aus den Überschüssen eines robusten Wirtschaftswachstums aufzubringen, ob es sich um den Verzicht auf die Nutzung der Atomkraft, um den Ausstieg aus der Kohleverstromung oder um die Reduzierung von Verkehrs-Emissionen handelt. Zunehmend wird jedoch thematisiert, besonders heftig von Seiten eines erstarkenden Rechtspopulismus, dass Klima- und Zukunftsfragen gegenüber gegenwärtigen Verteilungsfragen