

## Forschungsdelpi «Soziale Sicherheit»: Ergebnisse einer Expertenbefragung

Im Rahmen der Erstellung des Forschungskonzepts «Soziale Sicherheit 2008–2011» hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) beschlossen, eine Delphi-Umfrage durchzuführen, um die zukünftige Forschung im Bereich der Sozialen Sicherheit auf eine breite Wissensbasis stellen zu können. Dabei ging es insbesondere um die zukünftigen Herausforderungen im Bereich und im Umfeld der Sozialen Sicherheit, um die erforderlichen Anpassungen des Systems und um den längerfristigen Forschungsbedarf.



**Caterina Modetta**  
ReSo Bureau de recherches en sciences sociales, Neuenburg

Die Institutionen der Sozialen Sicherheit sehen sich vermehrt tief greifenden Veränderungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Staat gegenüber. Die demografische Entwicklung, steigende Gesundheitskosten, aber auch neue soziale Lebens- und Familienformen sowie veränderte Arbeitsverhältnisse stellen immer wieder neue Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Systeme der Sozialen Sicherheit. Um die mit diesen Entwicklungen verbundenen Herausforderungen möglichst frühzeitig zu erkennen und die zukünftige Forschung im Bereich der Sozialen Sicherheit auf ein breites Expertenwissen zu stützen, hat das Bundesamt für Sozialversicherungen im Rahmen seiner langfristigen Forschungsplanung eine Delphi-Expertenbefragung durchführen lassen.

<sup>1</sup> Mittels einer 4-stufigen Bewertungsskala; zusätzlich bestand die Möglichkeit der Urteilsenthaltung («kann ich nicht beurteilen») und der Kommentierung jeder Hypothese.

### Die Delphi-Methode

Eine Delphi-Umfrage wird häufig gewählt, um erste Antworten auf breit angelegte Fragenkomplexe zu erhalten. Zudem wird diese Methode dann eingesetzt, wenn keine wissenschaftlichen Fakten zur Verfügung stehen oder innert nützlicher Frist erhoben werden können. Die anonymen Bewertungen verschiedener hypothetischer Aussagen durch ausgewiesene Expertinnen und Experten liefern innerhalb kurzer Zeit einigermaßen solide Prognosen. Es handelt sich um ein mehrstufiges Verfahren, bei dem die Aussagen nach jeder Runde aufgrund der Antworten verdichtet und wiederum denselben Expertinnen und Experten unterbreitet werden (vgl. Häder, 2002). Die Methode hat sich als rasch und verhältnismässig zuverlässig erwiesen. Eine typische Delphi-Studie besteht aus einer Folge strukturierter Befragungen, denen jedoch ein unstrukturierter Fragebogen vorangestellt werden kann. Ziel dieser explorativen Runde ist es, eine differenzierte Palette von Basisaussagen zu gewinnen, welche dann in den Folgerunden einer standardisierten Bewertung unterzogen werden.

### Das Forschungsdelpi des BSV zur Sozialen Sicherheit

Die Delphi-Studie des BSV startete mit einem unstrukturierten Fragebogen. Methodische Ziele waren die Ermittlung und Zusammenführung der Expertenmeinungen. Konkret wurden in einer *ersten*, explorativen *Runde* drei offene Fragen formuliert, um Themen und Meinungen und Einschätzungen der Experten und Expertinnen möglichst breit erfassen zu können:

1. Welche sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen stellen Ihres Erachtens in den nächsten zehn Jahren die grössten Herausforderungen und Risiken für das System der sozialen Sicherheit dar?
2. Welche Anpassungen im System und im Umfeld der sozialen Sicherheit müssten Ihrer Ansicht nach zur Bewältigung dieser Risiken erfolgen?
3. Welches Wissen (Daten, Analysen, Methoden) fehlt uns zur Bewältigung dieser Risiken? Bitte formulieren Sie einen konkreten Vorschlag für ein Forschungsthema.

Die Antworten wurden zu Hypothesen verdichtet und in einer *zweiten Runde* wieder allen angefragten Experten und Expertinnen mit einem standardisierten Bewertungsschema<sup>1</sup> vorgelegt. Da die Ansichten der

Beteiligten bereits nach der zweiten Runde ziemlich klar und eindeutig erschienen, wurde auf eine *dritte Runde* verzichtet. Stattdessen ist ein abschliessender Workshop mit den interessierten Befragten sowie mit Politikerinnen und Politikern geplant, welcher einer vertieften Analyse der formulierten Hypothesen und der Diskussion möglicher Massnahmen zur Umsetzung der Resultate dienen soll.

Die Befragung wurde durch das Büro ReSo anonym per E-Mail und mittels elektronischer Fragebögen durchgeführt. Sie dauerte von Oktober 2006 bis Januar 2007. Auch die Antworten erfolgten grösstenteils elektronisch. Der Rücklauf kann als sehr erfreulich bezeichnet werden. Von den anfangs 153 kontaktierten Expertinnen und Experten haben nur drei ihre Teilnahme an der Befragung abgesagt; von den restlichen 150 haben 58 auf die erste und 61 auf die zweite Runde geantwortet, also je ungefähr 40 %, was in der Literatur als guter Rücklauf betrachtet wird und für Delphi-Studien sogar als Standard gelten kann (Häder & Häder, 1994).

Die Befragung war institutionell breit abgestützt. Die Fragebögen wurden sorgfältig ausgewählten Expertinnen und Experten aus verschiedenen Aktivitätsbereichen unterbreitet, die in ihrem Berufsalltag oft mit Fragen der sozialen Sicherheit und angrenzender Bereiche konfrontiert sind. Bei der zweiten Runde wurde derselbe Personenkreis erneut angeschrieben, unabhängig davon, ob die Befragten in der ersten Runde geantwortet hatten. Der Anteil der in der Umfrage vertretenen Akteursgruppen deckt sich weitgehend mit der Verteilung der ursprünglich gewählten Tätigkeitsbereiche der angeschriebenen Personen. Dasselbe gilt für den Frauenanteil (jeweils ein Drittel, vgl. Tabelle).

Bei der ersten Runde kamen reichhaltige und wertvolle Informationen zusammen, die für den Fragebogen der zweiten Runde zu Hypothesen zusammengefasst wurden. Bei der Formulierung dieser Hypothesen wurde versucht, verschiedenen Kriterien gerecht zu werden. Nebst den herkömmlichen fragebogentechnischen Grundsätzen wurde unter anderem auch darauf geachtet, dass die Aussagen neue Impulse mit sich bringen und genügend widerspruchsfähig, also nicht zu trivial sind.

## Ergebnisse der Umfrage

Die folgenden Abschnitte sind entsprechend den drei Fragen der ersten Runde strukturiert und fassen jeweils die zentralen Ergebnisse zusammen. Der Begriff der Sozialen Sicherheit ist dabei breit angelegt. Er umfasst nicht nur die «traditionellen» Risiken, wie z.B. Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit oder Krankheit, sondern auch die Folgen, die sich aus der demografischen Entwicklung, aus Migration oder aus Veränderungen der Familienstrukturen und des Arbeitsmarktes ergeben.

### 1. Veränderungen in der Arbeitswelt stellen wachsende Anforderungen an das System und das Umfeld der Sozialen Sicherheit

Im ersten Themenblock ging es darum, abzuschätzen, welche Entwicklungen das System und das Umfeld der Sozialen Sicherheit längerfristig, d.h. in einer Zeitspanne von ungefähr 10 Jahren, besonders stark belasten werden. Dreizehn Aussagen zu möglichen Herausforderungen wurden den Teilnehmenden zur Bewertung vorgelegt.

## Hauptaktivitäten der Antwortenden

	Anzahl (N=61)	davon Frauen (Total=19)
<b>Unternehmen</b>		
Privatwirtschaftlicher Betrieb	2	0
<b>Verbände</b>		
Arbeitnehmerorganisation (Gewerkschaft)	3	1
Interessenverband/NGO/Stiftung/Hilfswerk	12	5
<b>Forschung</b>		
Privatwirtschaftliche Forschungseinrichtung	5	1
Einer Universität oder (Fach)Hochschule angegliedert / eine (halb-)öffentliche Forschungseinrichtung	15	4
<b>Politik und Verwaltung</b>		
Teil der Bundesverwaltung oder eines öffentlichen Dienstes	21	7
<b>Sonstiges</b> (Journalist, Internationale Einrichtung)		
	3	1

Laut Meinung der Expertinnen und Experten dürften vor allem die Veränderungen in der Arbeitswelt und die Folgen der steigenden beruflichen Anforderungen an die Erwerbstätigen bedeutende Herausforderungen für das System der Sozialen Sicherheit darstellen. Die höchsten Zustimmungsraten erhielten diejenigen Hypothesen, die die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt thematisierten. Gleichzeitig scheinen die Befragten eine Verschlechterung der Lebensbedingungen benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu erwarten. Besonders gefährdet sind nach ihren Angaben beruflich schlecht qualifizierte, Migrantinnen und Migranten (besonders aus fremden Kulturen), Jugendliche aus bildungsfernen Haushalten, aber auch Frauen.

Die im Kasten 1 (K1) aufgeführten drei Aussagen erhielten die höchste Zustimmung.

## 2. Systemanpassungen sind erforderlich, aber ohne wirtschaftliche und politische Unterstützung kaum nachhaltig wirksam

Ziel des zweiten Themenblocks war es, die wichtigsten Massnahmen zur Bewältigung der künftigen Herausforderungen – und allenfalls Risiken – zu identifizie-

ren. Hierzu wurden den Teilnehmenden 15 Aussagen zur Bewertung unterbreitet. Sie taxierten einerseits diejenigen Massnahmen als wichtig, welche die Veränderungen in der Arbeitswelt zu meistern versuchen. Dabei wurden insbesondere auch präventive Massnahmen im Sinne eines «social investment» (Wiedereingliederungsmassnahmen, Betreuungsangebote im Schul- und Vorschulbereich) sehr positiv bewertet. Andererseits fanden auch jene Anpassungen, die zu einer Effizienzsteigerung im System der Sozialen Sicherheit führen sollen, hohe Zustimmungsraten. Das System wird generell als eher unkoordiniert und zu wenig anpassungsfähig erachtet.

Oft wurde allerdings in den Kommentaren auch darauf verwiesen, wie sehr der Staat auf die Unterstützung weiterer Akteure angewiesen ist – insbesondere wenn es darum geht, arbeitsmarktliche und wirtschaftliche Risiken in den Griff zu bekommen. Erhöhten Handlungs- und Entscheidungsbedarf sehen die Befragten vor allen bei den Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft, ohne deren Zutun kaum nachhaltige Wirkungen zu erwarten seien (K2).

## Die grössten Herausforderungen für das System und Umfeld der Sozialen Sicherheit:

K1

- **Die Anforderungen an die Flexibilität der Erwerbstätigen (z.B. befristete Arbeitsverträge, Arbeit auf Abruf, Temporärarbeit) werden weiter steigen.**

(Zustimmungsrate<sup>2</sup> 91 %)

Nur fünf – in Verwaltung und Verbänden Tätige – der 61 Teilnehmenden erklärten sich mit dieser Aussage «eher nicht einverstanden». Die anderen scheinen teilweise bereits heute eine Tendenz zu steigenden Flexibilitätsanforderungen zu beobachten oder sehen vor allem für minder qualifizierte Erwerbstätige eine kommende Gefahr in diese Richtung. Wie einige bemerkten, kann der Gesetzgeber diesem Trend allerdings entgegenwirken.

- **Die zunehmenden Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Erwerbstätigen führen vermehrt zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen (Zunahme physischer und psychischer Erkrankungen, burn-out).**

(Zustimmungsrate 91 %)

Auch mit dieser Aussage waren einzig fünf Befragte gar bzw. eher nicht einverstanden. Die anderen erachten negative gesundheitliche Auswirkungen anscheinend als unvermeidlich, wenn die aktuelle Tendenz sich weiterentwickelt, oder gaben an, eine solche Entwicklung bereits seit längerer Zeit zu beobachten.

- **Die Schere zwischen materiell gut gesicherten und in prekären Verhältnissen lebenden Bevölkerungsgruppen wird sich noch weiter öffnen (Trend zur «Zweiklassengesellschaft»).**

(Zustimmungsrate 82 %)

Zehn Teilnehmende erklärten sich mit dieser Aussage «eher nicht einverstanden». Den restlichen Befragten scheint dieser Trend offensichtlich oder zumindest wahrscheinlich, sofern nichts dagegen unternommen wird.

<sup>2</sup> Zustimmungsrates: Anzahl positiver Bewertungen dividiert durch das Total positiver und negativer Bewertungen; fehlende Angaben sowie die Möglichkeit zur Stimmenthaltung («kann ich nicht beurteilen») sind dabei nicht berücksichtigt.

## Die wichtigsten Anpassungen im System der Sozialen Sicherheit:

K2

- **Konsequente Verbesserung der Integrations- und Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen durch umfassende Betreuungsangebote im Schul- und Vorschulbereich.**  
(Zustimmungsrate 98 %)  
Zu dieser Aussage gaben 58 Teilnehmende positive Bewertungen ab – meist ohne weitere Kommentare. Als «eher unwichtig» wurde sie nur ein einziges Mal taxiert.
- **Angleichung der Sozialversicherungsansprüche für alle Formen von Erwerbsarbeit (flexicurity).**  
(Zustimmungsrate 93 %)  
Diese Aussage schätzten 4 Befragte als «eher unwichtig» ein. Die Anderen erwähnten unter anderem die schlechte Abdeckung durch die 2. Säule bei unregelmässiger oder prekärer Erwerbsarbeit (v.a. bei Frauen), die gewisse Anpassungen erfordere.
- **Verbesserung der Koordination der einzelnen Teilsysteme der sozialen Sicherheit, um die Effektivität und Effizienz zu erhöhen.**  
(Zustimmungsrate 93 %)  
Auch diese Aussage wurde nur von 4 Befragten als «eher unwichtig» taxiert. Den Kommentaren nach zu urteilen wird das System der sozialen Sicherheit als schwerfällig und der gegenwärtigen Situation nicht angepasst betrachtet.

### 3. Analysen zur Effizienz des sozialen Sicherungssystems und zur Situation sozial gefährdeter Bevölkerungsgruppen stehen im Vordergrund

Der dritte Themenbereich der Delphi-Studie befasste sich schliesslich mit den Forschungsprioritäten im Bereich der Sozialen Sicherheit. Sechzehn Forschungs- und Entwicklungsaufgaben wurden den Teilnehmenden zur Bewertung vorgelegt. Zudem wurden sie gebeten, drei Prioritäten unter diesen Vorschlägen anzugeben.

Wie angesichts des oben Geschilderten nicht weiter erstaunt, werden Analysen zur Effizienz und Entwicklung des sozialen Sicherungssystems als vorrangig und besonders wichtig erachtet. Neben den systembezogenen Analysen werden aber auch Berichterstattungen zur Situation bestimmter Risikogruppen besonders hoch bewertet, vor allem in Form von biografischen Längsschnittanalysen, um gewisse Prozesse und Entwicklungen besser zu verstehen (K3).

Wie bereits erwähnt, war die Befragung institutionell breit angelegt. Eine Sekundäranalyse der Antworten nach institutioneller Verankerung, Alter und Geschlecht ergab jedoch keine systematischen Unterschiede in der Einschätzung der drei Themenbereiche und bei der Bewertung der Forschungsprioritäten.

#### Fazit

Auch wenn sich die Expertinnen und Experten nicht in allen Fällen einig waren, sind doch insgesamt klare Tendenzen und Prioritäten auszumachen. So erwartet uns nach Einschätzung der Befragten eine Verschärfung einiger in den Aussagen geschilderten Trends, wie

z.B. Entsolidarisierung oder Abbau von beruflichen oder sozialen Errungenschaften, sofern nicht rechtzeitig etwas dagegen unternommen wird.

Auch bezüglich der erforderlichen Anpassungen im System und im Umfeld der Sozialen Sicherheit liessen sich klare Erwartungen identifizieren: Massnahmen, welche die sozialen Risiken der Veränderungen in der Arbeitswelt zu meistern versuchen, wurden als besonders wichtig eingestuft – insbesondere auch präventive Massnahmen. Jenen, die zu einer Effizienzsteigerung im System der Sozialen Sicherheit führen sollen, wurde ebenfalls eine hohe Bedeutung zugemessen.

Der Sozialstaat befindet sich damit in einer eher unangenehmen Lage: Er muss sich immer grösseren sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen anpassen, wo er doch gleichzeitig nur schon die Abdeckung der «traditionellen» Risiken finanziell kaum gewährleisten kann. Gleichzeitig werden immer mehr Forderungen nach verstärkten zusätzlichen Investitionen im Sinne eines «social investment» laut, das sich definitionsgemäss erst längerfristig auszahlen würde (vgl. Bonoli, 2007). Gewiss ist die Dringlichkeit mancher Anpassungen im System der Sozialen Sicherheit unbestritten. Wenn es aber darum geht, arbeitsmarktliche und wirtschaftliche Risiken in den Griff zu bekommen, ist der Staat auf die Unterstützung weiterer direkt involvierter Akteure angewiesen. Eine grosse Verantwortung kommt dabei laut den Expertinnen und Experten den Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft zu.

Schliesslich ist auch eine solide Wissensbasis nötig, um die Herausforderungen und Risiken möglichst genau zu bestimmen und allfällige Massnahmen daraus abzuleiten. Analysen zur Effizienz und Entwicklung des sozialen Sicherungssystems und Längsschnittanalysen

## Die wichtigsten Forschungs- und Entwicklungsaufgaben im Bereich der Sozialen Sicherheit:

K3

- **Analyse der Wirksamkeit der sozialen Sicherungssysteme bezüglich bestimmter Zielgruppen.**

(Zustimmungsrate 94%)

Diese Aufgabe erachteten einzig 3 Antwortende als «eher unwichtig». Wie zwei Experten bemerkten, sollte die Wirksamkeit der Sozialversicherungssysteme ohnehin regelmässig evaluiert werden. Dies erklärt vermutlich auch, weshalb diese zwar grossmehrheitlich für wichtig befundene Aufgabe unter den Prioritäten nicht am häufigsten genannt wurde.

- **Untersuchungen zur Interaktion der Teilsysteme der sozialen Sicherheit und deren kombinierten (Anreiz-)Wirkungen (Drehtür-Effekt?).**

(Zustimmungsrate 93%)

Solche Untersuchungen wurden grossmehrheitlich sowohl als wichtig (mit Ausnahme von 4 Experten aus Verwaltung und Forschung) wie auch als prioritär betrachtet. Die Frage der Anreizwirkungen und der oft damit verbundenen Kostenverlagerungen (auf Kantone, Gemeinden) wurde bei den Bemerkungen zu verschiedenen Aussagen immer wieder aufgeworfen.

- **Längsschnittanalysen von Risikobiografien, um Faktoren zu identifizieren, die sozialen oder beruflichen Ausschluss verursachen bzw. Re-Integration begünstigen.**

(Zustimmungsrate 90%)

Dieses Thema wurde am häufigsten als erste Priorität genannt und auch von den meisten als wichtig betrachtet. Im Gegensatz zu 11 Personen, die dieses Thema als erste Forschungspriorität nannten, gab es auch 6 Experten, die es als eher unwichtig einschätzten.

von Risikobiografien wurden dabei besonders hoch bewertet: Die Ergebnisse bestätigen somit zahlreiche Erkenntnisse des NFP 45 «Probleme des Sozialstaats» (vgl. Gärtner, 2005). Das methodische Ziel dieses Forschungsdelphi war allerdings breiter gefasst: Es ging vor allem darum, eine grosse Vielfalt von Ideen aus verschiedenen institutionellen Kreisen abzuschöpfen, um die längerfristige Forschungsplanung auf ein möglichst breites Expertenwissen zu stützen. Dabei sollten die Vorschläge und Bedürfnisse in die Zukunft projiziert werden, um auch die erwarteten Entwicklungen und Herausforderungen der nächsten zehn Jahre zu berücksichtigen. Das Interesse galt also primär den konkreten Erfahrungen und den praxisbezogenen Einschätzungen und Kenntnisse der Expertinnen und Experten selber, sowie den Erläuterungen ihrer (positiven oder negativen) Bewertungen.

Insgesamt hat sich die Delphi-Methode damit als geeignetes Verfahren zu einer ersten Identifizierung des künftigen Forschungsbedarfs bewährt. Natürlich erhebt sie weder einen Anspruch auf Repräsentativität im statistischen Sinn noch können die Aussagen über künftige Entwicklungen als gesichert gelten. Sie ist vielmehr als ein Planungs- und Informationsinstrument zu verstehen, welches einen breit abgestützten Eindruck der in den einflussreichen Expertinnen- und Expertengruppen vorherrschenden Meinungen vermittelt. Schlussendlich geht es vor allem darum, rechtzeitig auf mögliche zukünftige Herausforderungen vorbereitet zu sein.

Nur so können Staat, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft als Ganzes die Entwicklungen auch bewusster gestalten.

### Literatur

Bonoli, Giuliano (2007). Die soziale Sicherheit im 20. Jahrhundert: vom Sozialschutz zur sozialen Investition. In: Bundesamt für Sozialversicherung, Soziale Sicherheit CHSS 1/2007, S. 9–12.

Brosi, Walter, Elisabeth M. Krekel, Joachim Gerd Ulrich (Hrsg.) (2003). Sicherung der beruflichen Zukunft durch Forschung und Entwicklung – Ergebnisse einer Delphi-Befragung. Bielefeld; Bertelsmann.

Gärtner, Ludwig und Yves Flückiger (2005). Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven. Synthesebericht. Reihe: NFP45 «Probleme des Sozialstaats». Zürich: Verlag Rüegger.

Häder, M. (2002). Delphi-Befragungen: ein Arbeitsbuch. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Häder, M. und S. Häder (1994). Die Grundlagen der Delphi-Methode. Ein Literaturbericht. ZUMA-Arbeitsbericht 94/02.

Henry-Huthmacher, Christine, Ulrich von Wilamowitz-Moellendorff (2005). Deutschland im Umbruch. Delphi-Studie 2004/2005. Befragung ausgewählter Expertinnen und Experten über die Zukunft Deutschlands. Konrad-Adenauer-Stiftung.

Modetta, Caterina (2007). Forschungs-Delphi «Soziale Sicherheit». Synthesebericht. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen. (Publikation in Vorbereitung)

Caterina Modetta, lic. sc. soc., ReSo Bureau de recherches en sciences sociales, Neuenburg. E-Mail: caterina.modetta@net2000.ch