

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Zur Reform der Sozialsicherungssysteme und 2 Grundsicherung

01_01

Autor_innen:

Bukowski, Meike (*Universität Salzburg*); Koch, Andreas
(*Universität Salzburg*)

Reviewer_innen:

Hinterberger, Fritz (*Universität für angewandte Kunst
Wien*); Kreissl, Katharina (*Paris Lodron Universität
Salzburg*); Palucki, Maciej (*Technische Universität
Wien*)

Inhalt

3	01_01.1	Ziele der Option
4	01_01.2	Hintergrund der Option
8	01_01.3	Optionenbeschreibung
8	01_01.3.1	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
10	01_01.3.2	Erwartete Wirkweise
10	01_01.3.3	Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen
11	01_01.3.4	Zeithorizont der Wirksamkeit
11	01_01.3.5	Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann
11	01_01.3.6	Interaktionen mit anderen Optionen
12	01_01.3.7	Offene Forschungsfragen
12		Literatur

Präambel: Die SDG 1 Option 1_1 5

Die Unterziele (Targets) des SDG 1 (keine Armut) sind wenige und teilweise vage. Sie tangieren sehr viele Bereiche und damit auch jedes SDG in der einen oder anderen Form. Daher können die Optionen und Maßnahmen des SDG 1 nicht allein einem Target, ja nicht mal einem einzigen SDG allein zugeordnet werden. Aus diesem Grund geben wir mehrere Targets an, die für diese Option greifen können.

Die in dem so abgesteckten Rahmen relevanten Unterziele (Targets) von SDG 1 sind:

- Target 1.1¹, das fordert, die extreme Armut zu beenden;
- Target 1.2, das fordert, die relative Armut nach jeweiliger nationaler Definition um mindestens die Hälfte zu reduzieren;
- **Target 1.3, das die Einführung oder Weiterentwicklung sozialer Schutzsysteme, einschließlich eines Basisschutzes, verlangt;**
- Target 1.4, das sich für rechtliche Chancengleichheit auf wirtschaftliche Ressourcen und soziale Chancengleichheit im Zugang zu Dienstleistungen und Grundeigentum sowie in der Verfügungsgewalt auf Grund und Boden, Vermögen und natürlichen Ressourcen einsetzt.
- Target 1.5, das die Widerstandsfähigkeit der Menschen, die als Arm gelten und in prekären Situationen leben, erhöhen und die Exposition und Anfälligkeit gegenüber sozialen, ökonomischen und ökologischen Schocks und Extremereignissen (Klimawandel, Pandemie) verringern soll.

01_01.1 Ziele der Option

„Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit ...“ (Vereinte Nationen (UN), 1948/2020).

Das Recht auf soziale Sicherheit für jedes Mitglied der Gesellschaft wurde von der UN-Generalversammlung vom 10.12.1948 in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (Resolution 217 A (III)) als Menschenrecht verankert (A/RES/217, UN-Doc. 217/A-(III)). Wie in diesem Zusammenhang *soziale Sicherheit* zu verstehen ist, wird nicht weiter beschrieben. Allerdings fordert die UN in ihrer *Agenda 2030* im SDG Target 1.3 die Schaffung sozialer Schutz- bzw. Sicherungssysteme, welche den nationalen Gegebenheiten entsprechend Maßnahmen für alle umsetzen sollen, „*einschließlich eines Basisschutzes, und bis 2030 eine breite Versorgung der Armen und Schwachen ...*“ (SDG Option 1_3; Entwicklungsprogramm der *Vereinten Nationen* (UNDP), 2015). Ziel der vorliegenden Option ist eine solide Form der *sozialen Sicherheit*, die hier als ein Prozess verstanden wird, der mittels unterschiedlicher Maßnahmen sozialer Sicherungssysteme unterstützt und gefördert wird.

Obwohl Österreich historisch gewachsene Sozialversicherungssysteme mit vielen Vorzügen vorweisen kann, so unterliegen diese doch neoliberalen Tendenzen der Kommodifizierung diverser Angebote der sozialen Infrastruktur sowie dem stetigen Abbau sozialstaatlicher Leistungen und Angebote (Dimmel et al., 2014; Tálos, 2019, 2006a). Auch wenn das österreichische Sozialversicherungssystem einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung von Armutsgefährdung und Ausgrenzung bietet, vermag es diese jedoch nicht zu verhindern (Tálos,

¹ Bezogen auf Österreich ist hier eher die Prämisse absolute Armut zu verhindern (die u. a. entsteht, wenn mehrere Grundbedürfnisse nicht mehr gedeckt werden können (vgl. obdachlose Menschen, Zugang zu angemessener Nahrung etc.)

2006b). Setzen sich die erwähnten Tendenzen weiter fort, ist eine Verschlechterung der vorhandenen Sozialschutzsysteme, und damit einhergehend der sozialen Sicherheit an sich, eine wahrscheinliche Konsequenz, die sogar das soziale Konfliktpotential erheblich erhöhen kann (Bukowski, 2018). Doch wie können die sozialen Sicherungssysteme, die einen Sozialstaat wie Österreich prägen und einen Teil seiner Lebensqualität ausmachen, im Sinne einer nachhaltigen, anti-diskriminierenden Entwicklung erhalten, verbessert und gestärkt werden? Ziele dieser Option und ihren Maßnahmen ist daher einen Beitrag zu dieser Fragestellung zu leisten, durch Reformgedanken zur sozialen Absicherung (inkl. Grundsicherungen und soziale Infrastruktur) und deren zukunftsfähige Weiterentwicklung. In diesem Zuge werden z. B. Maßnahmen zur Bürger_innenversicherung und Zugang zu sozialer Infrastruktur vorgeschlagen und diskutiert.

01_01.2 Hintergrund der Option

Funktionierende soziale Infrastrukturen und soziale Sicherungssysteme sind von zentraler Bedeutung zur Bekämpfung und Prävention von Armut in all ihren Formen (SDG 1). Das gilt zur Bekämpfung von Formen sogenannter *extremer und/oder absoluter Armut*², wie auch von *relativen Armutsformen*³. Sozialschutzsysteme und ihre Infrastrukturen mildern durch immaterielle und materielle Absicherungen sowie Ver- und Fürsorgemöglichkeiten die Auswirkungen von Armut und Ausgrenzung, und prägen die Resilienz der Gesellschaft gegen Extremereignisse, inklusive der Bevölkerungssegmente und Gruppen, die als marginalisiert, arm und daher als vulnerabel gelten. Der Wert dieser sozialen Absicherung und ihrer Systeme und Instrumente werden besonders in Zeiten gesellschaftlicher Krisen und Schocks (z. B. Klimawandel, Pandemie (wie Sars-Cov-2, Wirtschaftskrisen etc.) evident. Die höchsten Übersterblichkeitsraten werden in Ländern mit exklusiven oder fehlenden sozialen Infrastrukturen verzeichnet, zu denen auch der Zugang zu einem funktionierenden Gesundheitssystem gehört (z. B. USA, Brasilien etc.) im Vergleich zu Ländern mit sozialstaatlicher Prägung (Deutschland, Österreich etc.) (*Statistik Austria, 2020; Eurostat, 2020*).

Mehr als eine Eindämmung (als Status quo-Erhalt)⁴ und Abmilderung von Armutsgefährdung und Ausgrenzung wird laut Tólos (2001, 2006b) durch das prävalente sozialstaatliche Leistungssystem Österreichs allerdings nicht zu erreichen sein. Dazu erklären Tólos (2006b), wie auch Butterwegge (2020) für Deutschland, dass das soziale Sicherungssystem⁵ tatsächliche Bedarflagen durch sozialstaatliche Sach- und Dienstleistungen nur ungenügend deckt und somit eher zu mehr Ungleichheit und Armutsgefährdung führt. Armutsorganisationen, Verbände und Wissenschaftler_innen weisen zudem auf den stetigen Abbau sozialstaatlicher Leistungen, steigende Kommodifizierung sozialstaatlicher Bereiche und Dienstleistungen der sozialen Infrastruktur hin, welche auch in Österreich weiter zu steigenden sozialökonomischen Ungleichheiten beitragen (Tólos, 2019, 2006a; Butterwegge, 2011; Caritas, 2018; *Armutskonferenz 2020*; BAWO, 2020). Auch wenn Österreichs Armuts- und Ausgrenzungsgefährdungszone seit 2008 stetig leichte Rückläufe verzeichnet, verweisen die Zahlen aus 2019 immer noch auf rund 1.472.000 armuts- oder ausgrenzungsgefährdete Menschen in Ös-

2 Definiert u. a. anhand der \$1.90 am Tag und pro Person/Grenze sowie durch die Nichtdeckung mehrerer menschlicher Grundbedürfnisse (Nahrung, Obdach, Bildung, Gesundheit etc.)

3 Definiert als unter 60% des äquivalisierten Median-Einkommens einer Bevölkerung.

4 Eindämmung ist hier nicht als Reduzierung, sondern nur als Status quo-Erhalt angelegt

5 Hier Österreich und Deutschland

terreich, das entspricht ca. 16,9% der Gesamtbevölkerung⁶ (*Statistik Austria*, 2020). Mit Blick auf die derzeitige Situation ist diese Quote wieder gestiegen. Demnach die Zahlen für das Jahr 2020 in Österreich weiter gestiegen, auf rund 1.529.000 Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdeten nach Definition der *Europa-2020-Strategie*, das entspricht 17,5% der 87 Gesamtbevölkerung (*Statistik Austria*, 2021).

Die Verteilung der Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung zeigt, dass besonders Ein-Eltern-Haushalte (46 %) – primär alleinerziehende Frauen (34 %) mit ihren Kindern – betroffen sind (*Statistik Austria*, 2019). Aufgrund der vermehrten unbezahlten Sorgearbeit (z. B. für Kinder, Eltern etc.), die zumeist von Frauen ausgeübt wird, hat dieser Umstand auch Auswirkungen auf den *Gender Pay Gap* sowie den Pensionen von Frauen (Altersarmut). Der *Gender Pension Gap* in Österreich beträgt 42 Prozent. Aber auch alleinlebende Pensionist_innen liegen mit 26 Prozent Armutsgefährdung signifikant über der Risikoquote der alleinlebenden Männer in Pension (14 Prozent).

Das existente Sozialsicherungssystem vermag auch die Armutsgefährdungsquote bisher nicht signifikant – oder auf „null“ – zu reduzieren und Ausgrenzung (z. B. durch materielle und soziale Deprivation) zu verhindern. Diese Erkenntnis unterstützt die Aussagen und Untersuchungen der oben genannten Forscher (Tálos, 2001, 2006b; Butterwegge, 2020), die den bestehenden sozialen Sicherungssystemen zudem eine fehlende Bedarfsorientierung attestieren.

Der Blick auf das Grundsicherungssystem Österreichs bekräftigt die Kritik, dass auch die österreichische⁷ sogenannte *bedarfsorientierte Mindestsicherung* (BMS) nur eingeschränkt den Kriterien einer realen bedarfsorientierten Grundsicherung bzw. einem garantierten Grundeinkommen entspricht (Koch, 2020). Zunächst liegt die BMS grundsätzlich unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle von 60 Prozent des medianen Äquivalenzeinkommens. 2020 beträgt die BMS in den meisten Bundesländern 917 Euro, die Armutsgefährdungsschwelle liegt demgegenüber bei 1.286 Euro. Zum Vergleich: 2017 wurden im Bundesländerdurchschnitt 606 Euro BMS gewährt, bei einer Armutsgefährdungsschwelle von 1.060 Euro (*Statistik Austria*, 2020a; *Statistik Austria* 2020b). Diese Beträge inkludieren dabei bereits den fixen Wohnkostenanteil von 25 Prozent. Eine *Grundsicherung* ist bei den stetig steigenden Mietkosten eher weniger gegeben. Zudem wird die BMS mit Einkommen, Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe verrechnet. 2017 hatten knapp die Hälfte der BMS-Bezieher_innen keine anrechenbaren Einkünfte, bei Personen mit anrechenbaren Einkünften lag der Anteil aus dem Erwerbseinkommen bei 16 Prozent (*Statistik Austria*, 2020a). Auch müssen Ersparnisse bis auf einen Freibetrag von knapp 4.600 Euro vor einer Inanspruchnahme der BMS aufgebraucht sein⁸ (*Arbeiterkammer Salzburg*, 2020). Unter Zugrundelegung einer Bedarfsorientierung müsste sich die Mindestsicherung an den tatsächlichen fixen Lebenshaltungskosten eines Haushalts orientieren (Wohnen, Teilnahme am Öffentlichen Verkehr, Nahrungsmittel, Kleidung, Informations- und Kommunikationsmedien, Gesundheitsdienstleistungen, Teilnahme an kulturellen und sportlichen Aktivitäten sowie an Bildung und Erziehung, Beiträge zur Sozialversicherung) und bis zum steuerfreien Basiseinkommen abschlagsfrei ausgezahlt werden. In

6 *Statistik Austria* weist hierzu auf Erhebungsvarianzen hin, die bei 95%-Vertrauensbereich zwischen 15,6% und 18,2% der Bevölkerung liegen können (*Statistik Austria*, 2020).

7 Und deutsche (vgl. Butterwegge 2020)

8 Ausnahmen sind Wohneigentum zur eigenen Bedarfsdeckung und ein Pkw, sofern er berufsbedingt oder aufgrund besonderer Umstände wie Behinderung und mangelnder Infrastruktur unbedingt benötigt wird.

der Frage einer adäquaten materiellen – wie soziokulturellen – Existenzsicherung dominieren mit dem *Bedingungslosen Grundeinkommen* (BGE) und der allgemeinen, gleichen und solidarischen Bürger_innenversicherung (BV) zwei Modelle die Debatten, die in ihren normativen Grundannahmen wie auch in ihren gesellschaftspolitischen Zielsetzungen deutliche Unterschiede aufweisen, auch wenn beide Modelle die Bekämpfung von Armut, die Reduzierung sozialer Ungleichheit und die Förderung sozialer Gerechtigkeit anstreben. Während das BGE eine monetäre Umverteilung propagiert, die (vermeintlich) an keine Bedingungen geknüpft ist, vertritt die BV einen absichernden Ansatz (gegen spezifische gesellschaftliche Risiken). Während das BGE über Steuern (Einkommens- und/oder Mehrwertsteuer) finanziert werden soll, wird die BV über Beiträge finanziert. Während die Umsetzung der BV über eine weitreichende Reform des bestehenden Sozialversicherungssystems erreicht werden soll, strebt das BGE nicht weniger als eine Überwindung dieses Systems an – eine ‚emanzipatorische Umgestaltung der Gesellschaft‘ (Reitter, 2012, S. 6). Diesem weitreichenden, utopischen Charakter des BGE entspricht eine große Bandbreite an Einschätzungen zu Form und Zeitpunkt ihrer Realisierung (Rätz, 2019, S. 182). Zudem sind dem Modell des *Bedingungslosen Grundeinkommens* hinsichtlich seiner Zweckbestimmung und seiner Prämissen problematische Implikationen inhärent (Offe, 2019; Liebermann, 2017). Dem Zweck nach erhält jede Person ein Einkommen, das generalisierend existenzsichernd ist, also unabhängig von de facto gegebenen biographischen, geographischen, persönlichen und sozialen Differenzen bzw. Besonderheiten als ausreichend betrachtet wird. Zudem wird jegliche Verantwortung über die Mittelverwendung an jede_n Einzelne_n delegiert. Gegenwärtige oder künftige Lebensentscheidungen werden als primär oder ausschließlich über den Grundeinkommensbezug verkräftbar angesehen (Kovce & Priddat, 2019). Den Prämissen entsprechend fördert das BGE Emanzipation, Selbstbestimmung, Solidarität und soziale Gerechtigkeit (Liebermann, 2017). Dem kann entgegengehalten werden, dass das BGE neoliberale Tendenzen der Individualisierung⁹ innerhalb der bestehenden kapitalistischen Marktorganisation eher verstärkt als abschwächt. Dies liefe auf eine Verfestigung dessen heraus, was Rosanvallon (2013) „*totale Konkurrenzgesellschaft*“ nennt und durch die „*Berufung auf Autonomie, die Erhebung des Konsumenten zum Maßstab des Gemeinwohls*“ und der „*Konkurrenz als sozialer Form*“ charakterisiert ist (2013, S. 279).

Für eine mögliche Weiterentwicklung des tradierten deutschen und auch österreichischen Sozialsystems spricht zudem, dass sich die etablierten sozialstaatlichen Errungenschaften (soziale Infrastruktur) gegenüber Krisen und gesellschaftlichen Umbrüchen (Weltkriege, Währungsreformen, Weltwirtschaftskrise etc.) als äußerst resilient erwiesen haben (u. a. Arbeitslosen-, Renten-, Krankenversicherung). Die Idee einer solidarischen Bürger_innenversicherung eröffnet hier Möglichkeiten zur Anknüpfung und Konsolidierung mit dem bestehenden Sozialsystem. Aufgrund der Idee einer bedarfsgerechten Allokation der Sozialleistungen wird der Finanzierungsbedarf zudem kalkulierbarer. Ein weiterer Vorteil zur realistischen Finanzierung liegt hierbei auch in der Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenzen und Einführung einer ausnahmslosen monetären Beteiligung an die sozialen Versicherungssysteme. Letzteres nimmt auch besonders wohlhabende Bürger_innen sowie Unternehmungen (Unternehmen, Konzerne etc.) in die Pflicht. Auf die Verhältnisse in Deutschland bezogen – angesichts der vergangenen und sich gegenwärtig sowie künftig abzeichnenden Krisen in der

⁹ z. B. Vorrang des persönlichen Konsums vor sozialökologischer Nachhaltigkeit, oder weitere Privatisierung und Kommodifizierung; z. B. werden zu pflegende Personen zu Objekten monetärer Effizienz, Wasser zum Spekulationsobjekt.

Tendenz auch auf Österreich übertragbar –, erscheint der Ansatz Butterwegges vielversprechend. Er empfiehlt (Butterwegge, 2011) „... *den Wohlfahrtsstaat durch sozial gerechte Reformen an die veränderten Arbeits- und Lebensbedingungen einer modernen Dienstleistungsgesellschaft mit selbst im Wirtschaftsaufschwung nur geringfügig sinkender Massenarbeitslosigkeit, bis in die Mittelschicht reichender Verarmungstendenzen, Millionen prekären Beschäftigungsverhältnissen sowie ökologischen Verwerfungen (Klimawandel) anzupassen*“ (2011, S. 287). Eine BV hat diesen Zielen entsprechend **allgemein**, **einheitlich** und **solidarisch** zu sein. **Allgemein** heißt, dass alle Versicherungskomponenten (Krankheit, Pflege und Altersvorsorge) für alle nach denselben Prinzipien organisiert sind. **Einheitlich** bedeutet, keine privaten Versicherungsalternativen neben den gesetzlichen zuzulassen (außer Zusatzversicherungen). Und **solidarisch** heißt, alle Einkommen und Einkünfte für die Finanzierung der BV heranzuziehen und dabei auf Beitragsbemessungsgrenzen zu verzichten. Für eine Diskussion einer österreichischen Bürger_innenversicherung wären insbesondere der erst- und letztgenannte Punkt relevant, um Unterschiede in den Beschäftigungsformen und Einkunftsarten nicht als Ursache für soziale Ungleichheiten fortzuschreiben.

Resümierend kann festgehalten werden, dass in dem vorherrschenden kapitalistischen Wirtschaftssystem eine Implementierung eines reinen bedingungslosen Grundeinkommens (Precht, 2020) eher unwahrscheinlich scheint (Butterwegge, 2020) auch aus Finanzierungsgründen. Zudem würde sie Gefahr laufen, einer Variante des neoliberalen Grundeinkommens (*Liberales Bürgergeld*, FDP) zu weichen, zu Lasten ärmerer Bevölkerungsschichten (ebd.). In diesem Zusammenhang ist auch das *Götz-Werner-Modell* als neoliberales Modell zu verstehen. Armutsbekämpfung und Reduktion sozialer Ungleichheiten sind, auch das sollten die kritischen Einwände gegen ein BGE vermitteln, nicht allein über Einkommensfragen zu lösen und auch nicht allein über die verschiedenen politischen Teilfelder eines reformierten wohlfahrtsstaatlichen Modells der Bürger_innenversicherung und ebenfalls nicht allein über ein gutes soziales Infrastrukturangebot. Die Bewältigung von Armut- und Ungleichheitsfragen bedarf der Empathie und des Wissens um die dahinterstehenden Notlagen. Unter Verweis auf Rosanvallon (2013) zentrale Kriterien für eine „*Gesellschaft der Gleichen*“ – der Singularität, Reziprozität und Kommunalität – sind besonders in unserem Kontext der potenziellen Realisierung der SDG-Ziele eine wichtige Voraussetzung. Auch das SDG 10 mit ihren Optionen zur Verteilungsgerechtigkeit, Umverteilung, Finanzierung und Wohlfahrt (u. a. Optionen 197 10_4 , 10_7).

Für eine angemessene Bekämpfung existierender und die Verhinderung künftiger Armutslagen sowie die Reduzierung sozialer Ungleichheiten sind demnach zahlreiche politische Handlungsfelder zu involvieren, wie der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs-, Sozial-, Steuer- und Infrastrukturpolitik, um nur einige zu nennen. Gleichwohl die *Nachhaltigen Entwicklungsziele* im Allgemeinen und die hier behandelten zu Armut (SDG 1) und sozialer Ungleichheit (SDG 10) im Besonderen zum Teil ambitioniert klingen, oder widersprüchlich und vage formuliert sind, weisen sie doch Wege, die es zu gehen lohnt. Als Wegweiser sind sie Instrumente, die Orientierungshilfe und Anknüpfungspunkte zum Weiterdenken und Hinterfragen bieten (Koch, 2020). Fragen zu materieller und sozialkultureller Existenzsicherung tangieren hierbei insbesondere die Bereiche Grundsicherung, Zugang zu Leistungen und Angeboten der sozialen Infrastruktur (z. B. Gesundheitsversorgung, Bildungsangebote etc.) für alle Menschen, die in Österreich leben.

01_01.3 Optionenbeschreibung

01_01.3.1 Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen

Eine angemessene Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele gegen Armut und soziale Ungleichheit lässt sich ohne singuläre, reziproke und kommunale Beziehungsgleichheiten als wesentliche gesellschaftliche Fundamente kaum realisieren (Rosanvallons, 2013). Im Gegenzug tendieren steigende Beziehungsungleichheiten sowie reale und/oder *gefühlte* Ungerechtigkeiten zudem zu höheren sozialen Konfliktpotentialen und können das soziale Gesellschaftsgefüge schädigen (Bukowski, 2018). Eine Möglichkeit, die erwähnten gesellschaftlichen Fundamente zu stärken, könnte die SDG 1 Option 1_1 bieten, welche ein Modell einer **kombinierten Bürger_innen-versicherung, Grundsicherung und öffentlichen sozialen Infrastruktur** (Koch, 2020) sowie **die Etablierung eines Entwicklungszentrums für Nachhaltige Soziale Sicherungssysteme** vorschlägt. Diese Kombination an Maßnahmen wird für die vorliegende Option vom SDG 1 Team präferiert und dem Ansatz einer reinen und bedingungslosen Einkommenszahlung (BGE) vorgezogen. Dazu werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen und empfohlen.

Maßnahme: Implementierung einer solidarischen Bürger_innen Versicherung als bedarfsorientierte Grundsicherung

Ein Teil der Option 1_1 besteht aus dem Gedanken einer Verbindung zwischen der sozialen Absicherung durch eine bedarfsorientierte Grundsicherung und dem Ausbau und Erhalt der sozialen Infrastruktur. Dafür werden an dieser Stelle konzeptionelle Vorschläge aufgegriffen, die den diskutierten Einwänden eines bedingungslosen und den zu berücksichtigenden Kriterien eines garantierten Einkommens Rechnung tragen. Dazu gehört die vorgeschlagene Kombination aus Bürger_innenversicherung und dazugehöriger bedarfsorientierter Grundsicherung, welche unter anderem von Butterwegge (2020, 2011) postuliert wird. Ohne dabei alle Widersprüche umstandslos aufzulösen, dienen beide Komponenten der Armutsreduzierung und Armutsprävention und sind dabei eingebettet in eine umfassende Reform politischer Umverteilung von Wohlstand und einen umfassenden Ausbau sozialer Infrastruktur.

Bürger_innenversicherung und bedingungsloses Grundeinkommen stehen einander dabei diametral entgegen, da sie unterschiedlichen Organisations- und Konstruktionsprinzipien unterliegen.

Die Bürger_innenversicherung (inkl. Grundsicherung) ist beitragsfinanziert, Sach- und Dienstleistungen sind bedarfsorientiert und die Geldleistungen nach der Beitragshöhe gestaffelt in Abhängigkeit der Leistungsfähigkeit der/des Einzelnen und verfassungsrechtlich geschützt. Sie inkludiert alle Wohnbürger_innen unabhängig ihrer Tätigkeiten (Butterwegge, 2020). Der *Bismarck'sche Sozialversicherungsstaat* soll mit der Option 1_1 nicht zerstört werden, sondern inklusiver und gerechter weiterentwickelt werden, damit auch die Bevölkerungsgruppen miteinbezogen werden, die bisher kaum Zugang zu angemessenen Sozialschutzsystemen haben, wie beispielsweise atypisch Beschäftigte, Soloselbstständige, Kultur- und Kunstschaffende sowie Honorarkräfte etc.).

Die vorgeschlagene Option lehnt sich an die allgemeine, einheitliche und solidarische Idee einer Bürger_innenversicherung an, welche in Kombination mit dem Ausbau der sozialen Infrastruktur eine solide Grundsicherung

rung bietet. Sie umfasst sämtliche Versicherungsbereiche (inkl. Renten-, Pflege-, Krankenversicherung etc.) (Butterwegge, 2020). Private Versicherungssysteme, die in Konkurrenz stehen könnten, werden beschränkt auf Zusatzleistungen. Damit diese Art der Bürger_innenversicherung solidarisch sein kann, gilt es, einen sozialen Ausgleich zwischen ökonomisch unterschiedlichen Leistungsmöglichkeiten herzustellen. In diesem Sinne würden z. B. Versicherungsbeiträge auf alle Einkünfte entfallen, auch auf Miet- und Pachterlöse, Transaktionen, Dividenden, Zinsen etc. (SDG 10).

Maßnahme: Ausbau und Integration der sozialen Infrastruktur

Unbestritten bilden soziale Infrastrukturen ein zentrales Fundament der Existenzsicherung und der Lebensqualität. Ein gutes Angebot an Bildungs-, Gesundheits-, Versorgungs-, öffentlichen Verkehrs-, Kultur- und Sporteinrichtungen ermöglichen soziale Teilhabe und die Entfaltung persönlicher Interessen. In diesem Sinne sollte der Förderung sozialer Infrastrukturen Vorrang vor der Förderung von Personen oder Haushalten eingeräumt werden. Der (möglichst) kostenlose Zugang zu Kindergärten, Schulen, Arztpraxen, Bussen und Bahnen wäre in dieser Hinsicht der Zahlung von Kindergeld oder vergleichbaren Zuwendungen vorzuziehen. Gleichermäßen gilt dies für die Wohn(bau)förderung. Öffentliche Gelder sollten in den Bau von gemeinnützigen Wohnungen, die im Eigentum der Kommunen bleiben, fließen und nicht einzelnen Haushalten gewährt werden (Objekt- statt Subjektförderung).

Die Begriffskonnotation zu *sozialer Infrastruktur* ist breitgefächert und beinhaltet u. a. diverse Einrichtungen im Gesundheits- und Bildungssystem, der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur, Betreuung und Versorgung (beispielsweise Einrichtungen für Menschen mit Beeinträchtigungen, Altenpflege und Kinderbetreuung) sowie im Dienstleistungs- und Kulturbereich. Als ein Teilbereich der sozialen Infrastruktur leisten *Soziale Dienste* einen wertvollen Beitrag zur Inklusion, Teilhabe und Umverteilung, d. h. zum Beispiel, dass Menschen mit geringem Einkommen, die auf diese Dienste angewiesen sind, ebenfalls versorgt werden. Die Reichweite sozialer Dienste wird jedoch durch Einsparungen seitens des Staates signifikant reduziert, was aufgrund fehlender Alternativen wiederum in eine Art von Privatisierung – bzw. Kommodifizierung dieser Leistungen führt, inklusive marktwirtschaftlicher Preis/Kostensteigerungen. Viele der sozialen Leistungen erbringen Frauen, wie beispielsweise einen Großteil der Pflegeleistung ohne Bezahlung (Caritas, 2020). Relevant für die Zugänglichkeit sozialer Infrastruktur und ihrer sozialen Dienste ist die gute Erreichbarkeit und ein anti-diskriminierender Charakter der sozialen Dienstleistung. Die Kombination der Grundsicherung, einer Bürger_innenversicherung, mit dem Ausbau sozialer Infrastruktur würde den Zugang zu sozialen Diensten leichter, unbürokratischer und dessen Inanspruchnahme weniger stigmatisierend und beschämend machen. Die Bedeutung sozialer Infrastrukturen geht über die materielle Absicherung, die ein Grundeinkommen, welcher Art auch immer, den Menschen bieten würde, hinaus. Sie sind das Medium, um soziale Beziehungen herzustellen und aufrechtzuerhalten sowie soziale Güter in Wert zu setzen. Wie Eric Klinenberg (2018) in seinem Buch *Palaces for the People* betont: *“Social infrastructure is not ‘social capital’ ... but the physical conditions that determine whether social capital develops. ... Social infrastructure is crucially important, because local, face-to-face interactions – at the school the playground, and the corner diner – are the building blocks of all public life”* (2018, S. 5). Am Beispiel der Bücherei führt er aus: *“The accessible physical space of the library is not the only factor that makes it work well as social infrastructure. The*

institution's extensive programming, organized by a professional staff that upholds a principled commitment to openness and inclusivity, fosters social cohesion among clients who might otherwise keep to themselves" (Eric Klinenberg, 2018, S. 36). Gleichermaßen gilt dies beispielsweise für Urban Gardening Projekte, die Orte sozialer Kommunikation und Teilhabe, der Selbstversorgung, des Lernens und der ökologischen Nachhaltigkeit städtischer Räume sind (Leregger, 2016). Funktionierende, soziale Infrastrukturen sind von zentraler Bedeutung für ein angemessenes soziales Sicherungssystem, das einem reichen und weitentwickelten Land, wie Österreich, nach SDG 1.3 gerecht wird.

Maßnahme: Gründung eines Entwicklungszentrums für Nachhaltige Soziale Sicherungssysteme

Die **Option 01_01** und die hier vorgeschlagenen Ansätze und Modelle zur Reform von sozialen Sicherungssystemen sind bisher noch recht deduktiv (bzw. theorielastig). Es fehlen Untersuchungs- und Erfahrungswerte und empirische Daten, da diese Ansätze bisher nicht, oder nur projektweise, umgesetzt wurden. Dafür müssen noch viele Imponderabilien überwunden werden und offene Fragen zur Umsetzung, Finanzierung und Anpassung an das österreichische System und soziokulturellen Gegebenheiten beantwortet werden. Wenn eine mittelfristige Implementierung von Maßnahmen dieser Option ernsthaft in Erwägung gezogen werden soll, ist es essentiell, als einleitende Maßnahme eine Art Entwicklungszentrum für *Nachhaltige Soziale Sicherungssysteme* zu etablieren, welches die angewandte Erforschung und Analyse von Konzepten zur Verbesserung der bestehenden sozialen Sicherungssysteme (inkl. Sozialer Infrastruktur) thematisiert. Die Mitgliederstruktur dieses Zentrums sollte transdisziplinär angelegt, d.h. sie sollte aus Sachverständigen, Forscher_innen, Praktiker_innen (z. B. Vertreter_innen von Berufsgruppen), Verwaltungsvertreter_innen sowie Betroffenenvertreter_innen bestehen. Die eine *Task-Force* bilden für die Weiterentwicklung und Erhaltung zukunftsfähiger, sozialer Sicherungssysteme.

01_01.3.2 Erwartete Wirkungsweise

Die Idee einer derartigen Reform des Sozialsicherungssystems, wie in **Option 01_01** umzusetzen, lässt erwarten, dass der bisherige Sozialstaat inklusiver wird und auch Menschen, die bisher durch das soziale Sicherungsnetz gefallen sind abzuholen und zu inkludieren. Es wird erwartet, dass der etablierte Sozialstaat weiterentwickelt wird und sich durch die gemischte – teils staatliche und von Versicherungsbeiträgen gestützte – Finanzierung letztlich positiv auf den Erhalt des Sozialstaates auswirkt. Die Integration und der Ausbau der sozialen Infrastruktur ermöglicht zudem eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Leistungen (z. B. Bildung, Gesundheit, Betreuung etc.) und erwartet die Wirkung, dass die Bürger_innen Österreichs zufrieden und resilient sind und dies auch bleiben. Aufgrund der Komplexität des Themas trägt ein eigenes Entwicklungszentrum dazu bei, den etablierten Sozialstaat zukunftsfähiger und gerechter zu machen.

01_01.3.3 Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen

Aufgrund des transformativen Charakters der vorliegenden Option, gibt es bisher keine Erfahrungen außer den tradierten Sozialversicherungssystemen nach dem Bismarck'schen Vorbild mit den oben erläuterten Problematiken und Diskriminierungen.

01_01.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit

Die Maßnahmen zu den Option SDG 1 Option 1_1 sind zeitlich verschieden zu skalieren.

Eher mittelfristig wird die Maßnahme I. zur solidarischen Bürger_innen-Versicherung eingeschätzt. Diese bedarfsorientierte Grundversicherung, die auf Inklusion, Beitragsfinanzierung, bedarfsorientierte Sach- und Dienstleistungen sowie gestaffelte Beitragshöhe in Abhängigkeit der Leistungsfähigkeit der/des Einzelnen aufbaut, bedarf einen gewissen Zeithorizont und transdisziplinäre Herangehensweise.

Die Maßnahme II. wird als immanent kurz bis langfristig betrachtet und kann sofort beginnen den sukzessiven Ausbau und die Integration der sozialen Infrastruktur (inkl. Bildungs-, Gesundheits-, Versorgungs-, öffentlichen Verkehrs-, Kultur- und Sporteinrichtungen) im Sinne einer sozialen Teilhabe zu forcieren.

Die Maßnahme III., zur Gründung eines Entwicklungszentrums für *Nachhaltige Soziale Sicherungssysteme*, kann dagegen eher kurzfristig umgesetzt werden. Die dortigen Erkenntnisse mittels Erforschung sozialökologisch gerechter Sozialversicherungssysteme ist aber langfristig angelegt gedacht.

Die Kombination der Maßnahmen, die hier genannt wurden, wird als besonders effektiv eingeschätzt.

01_01.3.5 Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann

Es gibt mehrere Optionen anderer SDGs, die einen Beitrag zu dieser Option leisten können. Allerdings verhilft keiner der bisher berücksichtigten und uns bekannten Optionen anderer SDGs, eine derartige Reform bzw. Transformation zu initiieren. Die Optionen zur Umverteilung, Finanzierung und Besteuerung von SDG 10 (Optionen 10_4, 10_7), Option 8_2 (Co- Investitionen) sowie zur sozialökologischen Steuerreform SDG Option 13_1, können aber einen Beitrag leisten, die Option 1_1 u. U. zu unterstützen.

01_01.3.6 Interaktionen mit anderen Optionen

Vgl. 01.01.3.5

Option 1.2: *Reformen für sozial gerechtere Arbeitsbedingungen - Arm trotz Arbeit?*

- *Erhöhung des Mindestlohns um mindestens 70 € - 100 € auf 1550 € oder 1600 € brutto;*
- *Erhöhung des Arbeitslosengeldes auf 70 %.*
- *Erweiterung Mindestlohn auf alle Branchen, auch die bisher nicht im KV der Sozialpartnerschaften enthalten sind;*
- *Besserer Zugang zu Gesundheit für Niedriglohnempfänger_innen (auch ausländische Arbeiter_innen) durch Erweiterung der Krankenversicherung für atypisch Beschäftigte im Niedriglohnbereich;*
- *Besserer Zugang zu Gesundheit für Niedriglohnempfänger_innen durch Schaffung 394 spezieller Zugänge zur sozialen Gesundheitsinfrastruktur z. B. (mehrsprachige) 395 Gesundheitszentren und Anlaufstellen sowie Gesundheitshilfsfonds; 396*
- *Inklusion von Menschen mit chronischer Erkrankung und Beeinträchtigung durch 397 fördernde Rehabilitationsmaßnahmen und Schaffung beeinträchtigten-gerechter 398 Arbeitsplätze, die eine Existenzsicherung ermöglichen;*
- *Verbessertes Monitoring und Erhebung, das auch atypische und schwieriger zu erfassende Einkommensgruppen im Niedriglohnbereich miteinschließt.*

Option 1.3:

- Maßnahmenbündel I.: Dekommodifizierung von Wohnraum mittels Re- Kommunalisierung: Rückgewinnung kommunaler Handlungsspielräume Verfügungs- und Optionsmöglichkeiten für sozialökologisch gerechten Wohnbau;
- Maßnahmenbündel II.: Dekommodifizierung von Wohnraum durch Baulandplanung, Regulierte Flächennutzung;
- Maßnahmenbündel III.: Fördermechanismen als Beitrag zur Dekommodifizierung von Wohnraum: Gerechte und antidiskriminierende Förderungen und Zugänge zu sozialökologisch verträglichem Wohnraum ermöglichen eine Teilnahme für alle (LNOB).

01_01.3.7 Offene Forschungsfragen

Im Bereich der Reform der Sozialversicherungssysteme gibt es viele offene Forschungsfragen, etliche der genannten Maßnahmen sind bisher noch nicht erforscht und vermissen empirische Evidenz und sogar angemessene Umsetzungsdetails. Die Einführung und Finanzierung einer derartigen Bürger_innenversicherung bedarf einiger Forschung. Dazu könnten Modellregionen geschaffen werden, die wissenschaftlich, aber auch transdisziplinär mit diversen Stakeholder_innen, erarbeitet, begleitet und analysiert werden. Weitere, eher allgemeinere Forschungsfragen zur Erhaltung und Stärkung unserer Sozialversicherungssysteme sowie die Gestaltung eines zukunftsfähigen Sozialstaats in Zeiten von neoliberalen Tendenzen, Krisen wie z. B. Klimawandel, Pandemie, Wirtschaftseinbrüche, hohe Arbeitslosigkeit etc., wären hier nennenswert. Was zur Annäherung an die Komplexität des Themas unbedingt berücksichtigt werden sollte, ist eine Fortführung der Analyse und Bewertung der SDG-Maßnahmen entlang des *Inequality and Poverty Assessment Modells* (Bukowski, 2019), welches in Anlehnung der Environmental and Social Impact Assessment entwickelt wurde und zum Teil bereits eingesetzt werden konnte, um a.) Problemzonen zu identifizieren und/oder b.) existierende und neu entwickelte Maßnahmen zu evaluieren.

Literatur

- Arbeiterkammer Salzburg (2020). *10 Fragen zur Mindestsicherung*. https://sbg.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/gesundheitundsoziales/bedarfsorientiertemindestsicherung/10_Fragen_zur_Mindestsicherung.html [15.09.2020].
- Armutskonferenz (2020). *Aktuelle Armutszahlen*. <http://www.armutskonferenz.at/armut-in-oesterreich/aktuelle-armuts-und-verteilungszahlen.html> [09.09.2020].
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAWO) (2020). *Obdachlosigkeit beenden: Eine bundesweite Strategie*. Policy Paper. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK). Wien. https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2021/04/BAWO_Policy_Paper.pdf [21.07.2021].
- Blaschke, R. (2019). Grundeinkommen – Was ist das eigentlich? Und was ist ein emanzipatorisches Grundeinkommenskonzept?. In Rätz W., Paternoga D., Reiners J. & Reipen G. (Hrsg.), *Digitalisierung? Grundeinkommen!* (S. 14-26). Wien: Mandelbaum Verlag.
- Butterwegge, C. (2011). *Armut in einem reichen Land: Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird*. (2. Aufl). Frankfurt: Campus Verlag.
- Butterwegge, C. (2018). Weder gerecht noch sozial: Das bedingungslose Grundeinkommen schafft mehr Probleme, als es löst. In Butterwegge C. & Rinke K. (Hrsg.), *Grundeinkommen kontrovers. Plädoyers für und gegen ein neues Sozialmodell* (S. 189-213). Weinheim: Verlag Beltz Juventa.
- Butterwegge, C. (2020). *Die zerrissene Republik. Wirtschaftliche, soziale und politische Ungleichheit in Deutschland*. Weinheim: Verlag Beltz Juventa.
- Dimmel, N. Schenk, M. & Stelzer-Orthofer, C. (2014). *Handbuch Armut in Österreich*. Innsbruck: Studienverlag.
- Klinenberg, E. (2018). *Palaces for the People. How social infrastructure can help fight inequality, polarization, and the decline of civic life*. New York: Crown Publishing Group.
- Koch, A. (2020): *Das Bedingungslose Grundeinkommen als Ansatz einer nachhaltigen Armutsbekämpfung und Reduktion sozialer Ungleichheit?* (Artikel eingereicht, im Review Prozess).
- Koch, A. (2017). Capital, the Social and the Institution—Bourdieu's Theory of Social Capital Revisited. In Kapferer, E., Gstach, I., Koch, A. & Sedmak C. (Hrsg.), *Rethinking Social Capital: Global Contributions from Theory and Practice* (S. 3-18). Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Kovce, P. (2018). Wer frei ist, muss nicht faul sein. Der Tag der Arbeit und das bedingungslose Grundeinkommen. In Butterwegge C. & Rinke K. (Hrsg.), *Grundeinkommen kontrovers. Plädoyers für und gegen ein neues Sozialmodell* (S. 50-63). Weinheim: Verlag Beltz Juventa.
- Kovce, P. & Priddat, B. P. (2019). *Bedingungsloses Grundeinkommen*. Zur Einführung. In Kovce P. & Priddat, B. P. (Hrsg.), *Bedingungsloses Grundeinkommen*. Grundlagentexte (S. 11-53). Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Leregger, F. (2016). *Gemeinschaftsgärten als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung urbaner Räume*. <http://n21.press/gemeinschaftsgaerten-urbane-entwicklung/> [18.09.2020].
- Liebermann, S. (2017). *Demokratische Konsequenz*. In Kovce, P. (Hrsg.), *Soziale Zukunft. Das bedingungslose Grundeinkommen*. Die Debatte (S. 95-105). Stuttgart: Verlag Freies Geistesleben.
- Offe, C. (2019). Das bedingungslose Grundeinkommen als Antwort auf die Krise von Arbeitsmarkt und Sozialstaat. In Kovce P. & Priddat B. P. (Hrsg.), *Bedingungsloses Grundeinkommen*. Grundlagentexte. (S. 454-480). Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Rätz, W. (2019). *Digitalisierung? Grundeinkommen!* Eine

Notwendigkeit, die erklärt werden muss. In Rätz W., Paternoga D., Reiners J. & Reipen G. (Hrsg.), *Digitalisierung? Grundeinkommen!* (S. 180-196). Wien: Mandelbaum Verlag.

Reitter, K. (2012). *Bedingungsloses Grundeinkommen*. Wien: Mandelbaum Verlag.

Rosanvallon, P. (2013). *Die Gesellschaft der Gleichen*. Hamburg: Hamburger Edition Verlag des Hamburger Instituts für Sozialforschung.

SDG Watch Austria (2020): Über die Sustainable Development Goals. <http://www.sdgwatch.at> [15.09.2020].

Statistik Austria (2020a): Mindestsicherung. https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/sozialeleistungen_auf_landesebene/mindestsicherung/index.html [15.09.2020].

Statistik Austria (2020b): Armut und soziale Eingliederung. https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/armut_und_soziale_e495_ingliederung/index.html#:~:text=Für%202021 [15.09.2020].

Tálos, E. (Hrsg.) (2019). *Die Schwarz-Blaue Wende in Österreich. Eine Bilanz*. Wien: LITVerlag.

Tálos, E. (2006a): *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Regierung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Tálos, E. (2006b). Sozialpolitik. Zwischen Expansion und Restriktion. In Dachs, H., Gerlich, P., Gottweis, H., 500 Kramer, H., Lauber, V. & Tálos, E. (Hrsg.), *Politik in Österreich. Das Handbuch* (S. 624-636). Wien: Manz.