

Emmerich Tálos  
Herbert Obinger



# Sozialstaat Österreich (1945–2020)

Entwicklung – Maßnahmen –  
internationale Verortung



StudienVerlag

Emmerich Tálos / Herbert Obinger  
Sozialstaat Österreich (1945-2020)

Emmerich Tálos / Herbert Obinger

# Sozialstaat Österreich (1945–2020)

Entwicklung – Maßnahmen –  
internationale Verortung

**StudienVerlag**

Innsbruck  
Wien

Aktualisierte und erweiterte Neuauflage des 2005 mit der ISBN 978-3-7065-4153-4 im Studienverlag erschienenen „Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945-2005“.

© 2020 by Studienverlag Ges.m.b.H., Erlenstraße 10, A-6020 Innsbruck  
E-Mail: [order@studienverlag.at](mailto:order@studienverlag.at)  
Internet: [www.studienverlag.at](http://www.studienverlag.at)

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder in einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Abhängig vom eingesetzten Lesegerät kann es zu unterschiedlichen Darstellungen des vom Verlag freigegebenen Textes kommen.

ISBN 978-3-7065-6086-3

Buchgestaltung nach Entwürfen von himmel. Studio für Design und Kommunikation, Innsbruck/Scheffau - [www.himmel.co.at](http://www.himmel.co.at)  
Satz und Umschlag: Studienverlag/Karin Berner

Dieses Buch erhalten Sie auch in gedruckter Form mit hochwertiger Ausstattung in Ihrer Buchhandlung oder direkt unter [www.studienverlag.at](http://www.studienverlag.at)

# Inhaltsverzeichnis

## Vorbemerkung

### **1. Sozialstaat Österreich im „Goldenen Zeitalter“ (1945-1985)**

- 1.1 Von den Anfängen zum „Siegeszug“: Die Entwicklung des Sozialstaates bis 1985
- 1.2 Zum wirtschaftlichen und politischen Kontext sozialstaatlicher Expansion nach 1945
- 1.3 Das Profil des österreichischen Sozialstaates
- 1.4 Ausgestaltung der Sozialpolitikbereiche
  - 1.4.1. Sozialversicherung
  - 1.4.2. Armenfürsorge - Sozialhilfe
  - 1.4.3. Arbeitsrecht
  - 1.4.4. Aktive Arbeitsmarktpolitik
  - 1.4.5. Familienrelevante Leistungen
  - 1.4.6. Versorgungssysteme
- 1.5 Sozialstaat für alle: Der Versichertenkreis wird größer
- 1.6 Sozialstaatliche Expansion: nicht zum Nulltarif
- 1.7 „Goldenes Zeitalter“? Eine gemischte Bilanz

### **2. Sozialstaat zwischen Kontinuität und Veränderung (1985-2020)**

- 2.1 Zwischen partieller Erweiterung und restriktiver Entwicklung
  - 2.1.1. Die Regierungen von SPÖ und ÖVP (1986-1999, 2007-2017)
  - 2.1.2. Die Regierungen von ÖVP und FPÖ/BZÖ (2000-2006, 2017-2019)
- 2.2 Verändertes Umfeld
  - 2.2.1. Wirtschaftlicher Wandel
  - 2.2.2. Demografischer Wandel
  - 2.2.3. Änderungen in der Erwerbsarbeit
  - 2.2.4. Individualisierung - Flexibilisierung
  - 2.2.5. Armutsgefährdung
  - 2.2.6. Migration
  - 2.2.7. Änderungen des politischen Kontextes
- 2.3 Politische Optionen - Ideologische Orientierungen
- 2.4 Sozialpolitikbereiche
  - 2.4.1. Pensionsversicherung
  - 2.4.2. Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik
  - 2.4.3. Gesundheitssystem - Krankenversicherung - Selbstverwaltung in der Sozialversicherung

- 2.4.4. Unfallversicherung
- 2.4.5. Pflegesicherung
- 2.4.6. Bedarfsorientierte Mindestsicherung - Sozialhilfe neu
- 2.4.7. Arbeitsrecht
- 2.4.8. Gleichbehandlungspolitik
- 2.4.9. Familienpolitik
- 2.4.10. Behindertenpolitik

### **3. Bestimmungsfaktoren staatlicher Sozialpolitik**

### **4. Sozialstaat Österreich im internationalen Vergleich**

- 4.1 Typologische Verortung
- 4.2 Österreichs sozialpolitische Entwicklung im internationalen Vergleich
- 4.3 Sozialstaatsindikatoren im Vergleich
  - 4.3.1. Sozialausgaben
  - 4.3.2. Finanzierung
  - 4.3.3. Generosität der Sozialleistungen: Nettolohnersatzraten
  - 4.3.4. Regulatorische Sozialpolitik: Arbeitsmarktregulierung
  - 4.3.5. Armut und Ungleichheit

### **5. Ausblick**

Verwendete Literatur

Zeittafel: Sozialstaat Österreich 1945-2020

Abkürzungsverzeichnis

Verzeichnis der Grafiken und Tabellen

## Vorbemerkung

Der Sozialstaat ist seit der Corona-Krise 2020 wieder in aller Munde. War in den 1970er Jahren vom „Siegeszug“, so ist heute vielfach von Problemen und Herausforderungen die Rede. Der Szenenwechsel ist unübersehbar: Bis Beginn der 1980er Jahre war der sozialstaatliche Entwicklungsprozess durch eine beachtliche Expansion gekennzeichnet. Ebenso wie in vielen anderen europäischen Ländern gelten die Nachkriegsjahrzehnte in Österreich als „goldenes Zeitalter des Sozialstaates“ (z. B. Flora 1986, XXII). Arbeitsrechtliche Schutzmaßnahmen wurden erweitert, das Leistungsspektrum der Sozialversicherung ausgebaut, deren Niveau erhöht. Immer mehr Menschen kamen in den Genuss sozialstaatlicher Absicherung. In einem mehr als hundertdreißig Jahre andauernden Entwicklungsprozess haben sich fünf große Bereiche des österreichischen Sozialstaates herauskristallisiert: die soziale Sicherung mit den beiden „Netzen“ der Sozialversicherung und Sozialhilfe, die Regelung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, die aktive Arbeitsmarktpolitik, der Komplex familienrelevanter Leistungen und die Versorgungssysteme.

Die gesellschaftliche Entwicklung im 20. Jahrhundert, insbesondere seit Ende des Zweiten Weltkrieges, wurde davon wesentlich geprägt. Der eindruckliche „Siegeszug“ des österreichischen Sozialstaates währte bis Mitte der 1980er Jahre. Seit damals zeichnen sich allerdings

merkbare Veränderungen ab, die in erster Linie das breit ausgebaute System der Sozialversicherung betreffen.

Der Veränderungsprozess war vorerst noch ein vergleichsweise moderater. Im Kontext eines verlangsamten Wirtschaftswachstums, steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender Staatsverschuldung gerieten sozialstaatliche Leistungssysteme unter Druck. Zu diesen ökonomischen Problemen gesellten sich sozialpolitische Herausforderungen durch demografischen Wandel, gesellschaftliche Modernisierung, Migration und wirtschaftlichen Strukturwandel. Darüber hinaus hat sich das internationale Umfeld durch die europäische Integration, den Zusammenbruch der östlichen sozialistischen Staaten 1989 und die fortschreitende wirtschaftliche Globalisierung grundlegend verändert. Alle diese Veränderungen fanden im Wandel des Sozialstaates ihren Niederschlag.

Im Unterschied zur durchgehenden Expansion des Sozialstaates in den Nachkriegsjahrzehnten ist die jüngere Entwicklung durch mehr Ambivalenz geprägt: Partielle Erweiterungen und Modifikationen, beispielsweise bei familienpolitischen Leistungen, der Antidiskriminierungspolitik und in der Langzeitpflege, sind ebenso zu verzeichnen wie Leistungseinschränkungen und strukturelle Veränderungen. Letzteres ist ablesbar am Bruch mit traditionellen Zielvorstellungen wie auch an zum Teil einschneidenden Leistungskürzungen. Der Sozialstaat spielt im Bereich sozialer Sicherung zwar noch immer eine wichtige Rolle für soziale Lebensbedingungen. Allerdings wird seine Bedeutung in Bereichen wie der Alterssicherung eingeschränkt. Zur Sicherung des Lebensstandards im Alter, die eine der zentralen Zielvorstellungen des „Sozialversicherungsgrundgesetzes“ der Zweiten Republik,



des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) aus 1955, war, wird die staatlich geregelte Pension seit den gesetzlichen Änderungen unter der ersten Schwarz-Blauen Regierung (2003/2004) nicht mehr für alle reichen. Betriebliche und private Vorsorge spielen im Vergleich mit der vorangegangenen Entwicklung eine größere Rolle. Restriktive Trends sind auch für die Arbeitslosenversicherung und im Gesundheitssystem feststellbar.

Eine Herausforderung besonderer und seit der Nachkriegszeit einmaliger Art stellt die Corona-Pandemie des Jahres 2020 mit ihren äußerst negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und mit der damit zusammenhängenden enorm gestiegenen Nachfrage nach sozialstaatlichen Leistungen dar. Deren Auswirkungen auf den Sozialstaat Österreich lassen sich Ende 2020 noch nicht insgesamt abschätzen. Unübersehbar allerdings ist, wie unverzichtbar der breit ausgebaute Sozialstaat mit seinen Leistungen für die österreichische Gesellschaft ist.

Im ersten Abschnitt des Buches stehen der Sozialstaat der Nachkriegsjahrzehnte, seine Gestaltungsprinzipien und Dimensionen, sein Umfeld und seine Expansion auf den verschiedenen Ebenen im Blickpunkt. Gegenstand des zweiten Abschnittes ist der sozialstaatliche Veränderungsprozess seit Mitte der 1980er Jahre: das veränderte Umfeld und die sich abzeichnenden Problemlagen sowie die getroffenen Regelungen in den verschiedenen sozialstaatlichen Bereichen. Der dritte Abschnitt geht den Bestimmungsfaktoren dieser differentiellen Entwicklungen nach, der vierte Abschnitt befasst sich mit der internationalen Verortung und dem internationalen Vergleich des österreichischen Sozialstaates. Abschließend wird ein Blick auf mögliche zukünftige Entwicklungen vor

dem Hintergrund der aktuellen Corona-Pandemie  
geworfen.

# 1. Sozialstaat Österreich im „Goldenen Zeitalter“ (1945-1985)

## 1.1. Von den Anfängen zum „Siegeszug“: Die Entwicklung des Sozialstaates bis 1985

Die Anfänge des österreichischen Sozialstaates datieren ebenso wie die in Deutschland aus dem ausgehenden 19. Jahrhundert. Am Beginn der Entwicklung steht in den 1860er Jahren die Einführung der Armenfürsorge in den Kronländern und Gemeinden der Habsburgermonarchie. Zwei Jahrzehnte später wurden in der österreichischen Reichshälfte der Monarchie zum einen verschiedene Arbeitsschutzregelungen (elfstündiger Höchstarbeitstag in Fabriken, Schutzmaßnahmen für Kinder, Jugendliche und Frauen) beschlossen, zum anderen die Sozialversicherung mit den Zweigen der Unfall- und Krankenversicherung (1887/1888) etabliert. Beides kann als Antwort auf die so genannte Arbeiterfrage betrachtet werden, die im Zuge der fortschreitenden Industrialisierung virulent wurde (siehe Tálos 1982; Hofmeister 1981). Während die Armenfürsorge lange Zeit ein sehr weitmaschiges und kümmerliches soziales Netz für Bedürftige bildete, erfuhr die Sozialversicherung noch in der Monarchie mit der Einführung der Pensionsversicherung für Privatangestellte (1907) einen weiteren Ausbau. Mit der Schaffung der Sozialversicherung wurde in der Monarchie der Grundstein

für die Tradition einer an Erwerbsarbeit gebundenen sozialen Sicherung gelegt.

Der Erste Weltkrieg bedeutete eine Zäsur. Mit Kriegsausbruch wurde der Arbeitsschutz gelockert und der Arbeitsmarkt militarisiert. Das kriegsinduzierte soziale Massensterben führte gegen Kriegsende zu selektiven Verbesserungen im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung sowie zu ersten staatlichen Eingriffen im Wohnungswesen. Bedeutsam war die Schaffung des k.k. Ministeriums für soziale Fürsorge im Jahr 1917, aus dem später das Staatsamt bzw. ab 1920 das Bundesministerium für soziale Verwaltung hervorging. Es war eines der ersten Sozialministerien weltweit, das über umfangreiche Kompetenzen in praktisch allen Bereichen staatlicher Sozialpolitik verfügte (Obinger 2018, 2020).

Nach dem Zusammenbruch der Monarchie erfolgte unter veränderten politisch-institutionellen Rahmenbedingungen ein Quantensprung in der Sozialpolitik. Zunächst stand die soziale Kriegsfolgenbewältigung im Vordergrund. Das Invalidenentschädigungsgesetz (1919) und das Invalideneinstellungsgesetz (1920) zielten auf die Unterstützung und Wiedereingliederung der ca. 250.000 Kriegsinvaliden und Hinterbliebenen (Pawlowsky/ Wendelin 2015). Noch im November 1918 wurde im Kontext der Demobilisierung und der Abwicklung der Rüstungsindustrie eine provisorische Arbeitslosenfürsorge geschaffen, die 1920 schließlich durch eine gesetzlich geregelte Arbeitslosenversicherung ersetzt wurde. Weitere sozialpolitische Meilensteine waren die Einführung des Acht-Stunden-Tages, die Einführung von Betriebsräten und Kollektivverträgen, die Schaffung eines Arbeiterurlaubs und der Krankenversicherung der Staatsbediensteten,

Verbesserungen im Arbeitsrecht und die Errichtung von Arbeiterkammern. Der Ausbau in den 1920er Jahren betraf die Angestelltenversicherung (1926) und die Einbeziehung der Land- und Forstarbeiter in die Sozialversicherung (1927). Die Alterssicherung für Arbeiter wurde zwar 1927 gesetzlich verankert, trat jedoch aus finanziellen Gründen nicht in Kraft. Nach der Annexion Österreichs durch den Nationalsozialismus galten mit dem Inkrafttreten der deutschen Reichsversicherungsordnung deren Bestimmungen über die Alterssicherung ab 1.1.1939 auch für österreichische Arbeiter.

An der beschriebenen Entwicklung ist die Berufsgruppenorientierung und -fragmentierung der österreichischen Sozialversicherung seit ihren Anfängen ersichtlich.

Kam es bereits während des Ersten Weltkrieges zu einzelnen Rückschlägen, so verstärkt noch während der Diktaturen 1933 bis 1938 und 1938 bis 1945 (siehe Tálos 2000b; 2013). Unter demokratischen Bedingungen hielt sich der von den bürgerlichen Regierungen und den Unternehmerverbänden in den 1920er/Beginn der 1930er Jahre forcierte sozialpolitische Abbau realiter noch in Grenzen. Dies änderte sich während des Austrofaschismus, mehr noch des Nationalsozialismus. Im Kontext massiver wirtschaftlicher Probleme und eines hohen Niveaus der Arbeitslosigkeit beschritten die Regierungen Dollfuß und Schuschnigg den Weg weitreichender Leistungskürzungen, da höhere Zuschüsse zu den Sozialversicherungseinrichtungen aus dem Budget und höhere Beiträge der Unternehmen dezidiert ausgeschlossen wurden. Kürzungen betrafen alle einschlägigen Sozialversicherungsbereiche und übertrafen alle bis dahin getroffenen restriktiven Maßnahmen. Sie

beliefen sich beispielsweise in der Pensionsversicherung der Angestellten (differenziert nach Dienstjahren) bis auf 22%. Die Freien Gewerkschaften und die betriebliche Interessenvertretung wurden ausgeschaltet, kollektivvertragliche und gesetzliche Bestimmungen in den Betrieben nicht eingehalten. Das soziale Fiasko des Austrofaschismus hatte die Hoffnungen auf Alternativen befördert: „Brot und Arbeit“ lautete eine bekannte Losung der illegalen Nationalsozialisten.

Mit den ab März 1938 ergriffenen Maßnahmen zur sozialpolitischen Angleichung Österreichs an den deutschen Nationalsozialismus hatten die inhaltlichen Konturen staatlicher Sozialpolitik in Österreich neuerlich merkbare und einschneidende Veränderungen erfahren. Diese bewegten sich zum Teil in Richtung des bereits durch den Austrofaschismus eingeschlagenen und 1933 bis 1938 realisierten Weges. Beispiele dafür sind die gänzliche Ausschaltung der außerbetrieblichen und betrieblichen Interessenorganisation der Arbeiterschaft und der Betriebsräte sowie der traditionellen Formen gesellschaftlicher Konfliktaustragung. Die Veränderungen in der Zeit des Nationalsozialismus gingen darüber hinaus, was am Arbeitsrecht, an der Arbeitseinsatz- und Lohnpolitik, vor allem aber an der rassistisch und eugenisch begründeten Ausgrenzungs- und Diskriminierungspolitik deutlich erkennbar ist, die bis hin zum Massenmord reichte. Bei der Übertragung der im Nationalsozialismus geltenden sozialpolitischen Normen auf Österreich kamen auch alte Traditionen der deutschen Sozialpolitik, so vor allem in der Sozialversicherung (z.B. Alterssicherung der Arbeiter), zum Tragen. Diese waren vom Nationalsozialismus nach 1933 weitgehend unverändert fortgeschrieben worden. Auch die

pronatalistisch motivierte völkische Familienpolitik (z.B. Ehestandsdarlehen, Kindergeld) wurde auf die „Ostmark“ übertragen.

Die staatliche Sozialpolitik bildete vom ausgehenden 19. Jahrhundert bis 1945 einen wesentlichen Angelpunkt divergierender gesellschaftspolitischer Optionen. Ihr Entwicklungsprozess ist von konfligierenden politischen und gesellschaftlichen Interessen wie deren Kräfteverhältnisse bestimmt. Dies zeigt sich an Schüben, Stagnationen und Brüchen im Entwicklungsverlauf. Im Vergleich dazu weist die Sozialpolitik in der Zweiten Republik zumindest bis in die 1980er Jahre hinein keine vergleichbaren Diskontinuitäten auf (siehe Tálos/Wörister 1994, 33 ff.).

Dass der Ausbau des österreichischen Sozialstaates nach 1945 im Wesentlichen erst in den 1950er Jahren in Gang kam, hing nicht nur mit dem prekären ökonomischen Kontext in den Nachkriegsjahren zusammen. Nach Kriegsende ging es vor allem darum, die reichsrechtlichen, ab 1939 in Kraft getretenen Regelungen durch österreichisches Recht zu ersetzen. Die „Austrifizierung“ wurde im sozialpolitischen Bereich schrittweise vollzogen. Alternativen zur Tradition einer erwerbsarbeitsbezogenen Sozialversicherung wurden zwar in der Nachkriegszeit – mit Blick auf den strukturellen Umbau der Sozialversicherung in anderen europäischen Ländern wie Großbritannien und Schweden – von der Sozialdemokratie unter dem Schlagwort „Volksversicherung“ ansatzweise thematisiert, jedoch realiter nicht ernsthaft verfolgt.

Die staatlichen Aktivitäten im Bereich der sozialen Sicherung kreisten vorerst zum einen um Fragen der Fürsorge für die Opfer des Krieges und des Faschismus.

Das Invalideneinstellungsgesetz (1946) und das Kriegsoferversorgungsgesetz (1949) knüpften an die Gesetzgebung der Ersten Republik an (Obinger/Grawe 2020). Die Versorgung der Opfer politischer Verfolgung wurde mit den Opferfürsorgegesetzen 1945 bzw. 1947 geregelt, wobei der Empfängerkreis zunächst eng gezogen war. Das Gewicht dieser Programme ist daran ablesbar, dass vom Sozialbudget des Bundes im Jahr 1950 40% für die Kriegsgeschädigtenfürsorge aufgewendet worden waren. Zum anderen ging es um konkrete Probleme wie die Erhaltung des Niveaus verschiedener Leistungen durch Anpassungen an die Preis- und Lohnentwicklung, die Reetablierung der Organisation der Sozialversicherung mit ihrer Selbstverwaltungsstruktur und die Bewältigung von Finanzierungsproblemen.

Im Anschluss an die wirtschaftliche Wiederaufbauphase zu Beginn der 1950er Jahre lässt sich ein bemerkenswerter Ausbau in allen relevanten Sozialpolitikbereichen konstatieren. Die Erweiterung des Arbeitsschutzes ist vor allem an Maßnahmen wie der Verkürzung der Arbeitszeit ersichtlich. Nach der Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf dem Weg eines Generalkollektivvertrages (von 48 auf 45 Stunden im Jahr 1959) erfolgte mit dem Arbeitszeitgesetz aus 1969 die etappenweise Einführung der 40-Stunden-Woche bis zum Jahr 1975. Die Jahresarbeitszeit wurde durch eine schrittweise Verlängerung des Urlaubsanspruches von zwei (in der Nachkriegszeit) auf vier Wochen (1976) reduziert. Mit der Verlängerung des Urlaubes sollte zugleich die traditionelle Ungleichstellung von Arbeiter/innen beseitigt werden. Dem dienten Schritte wie die Einführung der Entgeltfortzahlung (1974) und die Abfertigung für Arbeiter/innen (1979).



Während das Individual arbeitsrecht auf dem Weg von Einzelmaßnahmen (wie beispielsweise Arbeitszeitregelungen) ausgestaltet wurde, folgte eine umfassendere Regelung des kollektiven Arbeitsrechtes mit dem Arbeitsverfassungsgesetz aus 1973. Dieses beinhaltet vor allem auch erweiterte Mitbestimmungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer/innenschaft. Ende der 1970er Jahre wurden erste Ansätze einer Geschlechtergleichstellungspolitik in Form der Gleichbehandlung in der Entlohnung realisiert (siehe z. B. Tálos/Falkner 1992; Rosenberger 2006).

Ausgeprägter noch als im Arbeitsrecht zeigen sich im Bereich der sozialen Sicherung beachtliche Expansionstendenzen. Neben Regelungen betreffend Organisation und Finanzierung bildeten die personelle Reichweite und der Umfang sowie das Niveau der Leistungen Kernpunkte der Maßnahmen in der Sozialversicherung seit den 1950er Jahren. Als Basisgesetz dafür fungierte das 1955 beschlossene Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG), mit dem auch die Bemühungen um eine „Austrifizierung“ der Sozialpolitik zu einem Abschluss kamen. Zugleich wurden damit erste Schritte zur Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts von Arbeiter/innen und Angestellten unternommen. Das ASVG wurde mit seinen zahlreichen Novellierungen in der Folgezeit zum „Leitgesetz“ und Rahmensetzer für die Entwicklung der Sozialversicherung der Zweiten Republik insgesamt.

Die Ausweitung des Versichertenkreises ist in den Nachkriegsjahrzehnten in erster Linie auf die Ausdehnung der Pflichtversicherung durch Inklusion breiter Teile der selbständig Erwerbstätigen zurückzuführen.

Der Ausbau ist vor allem auch am Leistungssystem ersichtlich: Leistungen wurden an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst, einzelne Leistungen verbessert und neue eingeführt (siehe Tálos/Wörister 1998; Badelt/Österle 1998). Einen bedeutenden Schritt diesbezüglich stellt die Einführung der Rentendynamik Mitte der 1960er Jahre dar. Kernpunkt dabei ist die Sicherung der Kaufkraft durch Anpassung der Leistungen an die allgemeine Einkommensentwicklung und Inflation. Die Richtsätze der mit dem ASVG 1955 eingeführten neuen Leistung der Ausgleichszulage wurden laufend und zum Teil außerordentlich angehoben. Diese stellt eine bedarfsabhängige Mindestleistung für Pensionsberechtigte und damit die einzige Geldleistung in der Sozialversicherung dar, die der Sicherung eines Existenzminimums dienen sollte.

Zahlreiche Leistungen erfuhren Veränderungen im Sinne der Betroffenen: Die Anstaltspflege wurde als gesetzliche Mindestleistung eingeführt, der Wochengeldanspruch erhöht und verlängert, die Anspruchsdauer beim Kranken- und Arbeitslosengeld verlängert, der Unfallversicherungsschutz über den Arbeitsunfall hinaus ausgedehnt und die Liste der Berufskrankheiten erweitert. Zur Witwenpension gab es Zuschläge. Nicht zuletzt erfolgte eine Erhöhung des Grundbetrages ebenso wie der Steigerungsbeträge in der Pensionsversicherung.

Beispiele für die Erweiterung des Leistungsspektrums sind auch die Rehabilitation im Gesundheitssystem, Gesundenuntersuchungen und Jugenduntersuchungen, die Anrechnung von Schul- und Studienzeiten in der Pensionsversicherung, die Unfallversicherung für Studierende, die vorzeitige Alterspension bei

Arbeitslosigkeit und langer Versicherungsdauer sowie die Rentensonderzahlungen (13. und 14. Rente). Die Expansion in personeller und sachlicher Hinsicht hatte zusammen mit demografischen Faktoren wie der zunehmenden Lebenserwartung zur Konsequenz, dass die Sozialausgaben einen beträchtlichen Anstieg verzeichneten (siehe Grafik 1.3. unten).

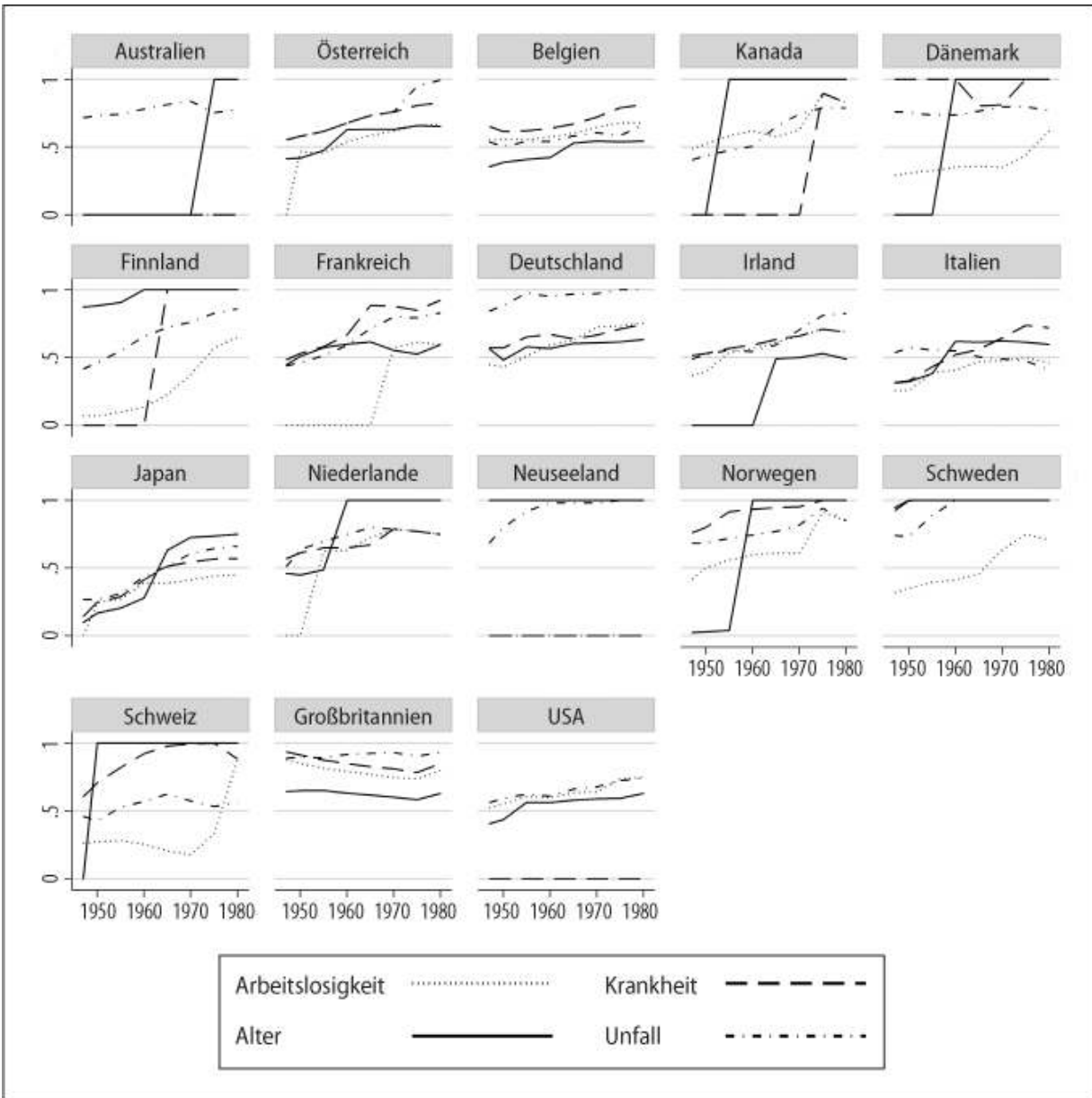
Der Neuordnung der „Armen“-Fürsorgepolitik in den 1970er Jahren in Form von Länder-Sozialhilfegesetzen lag ein breiteres Verständnis sozialer Fürsorge zugrunde. Neben dem traditionellen Aspekt der Sicherung eines materiellen Existenzminimums, wofür nach wie vor die im 19. Jahrhundert konstituierten Prinzipien der Subsidiarität, d.h. der Nachrangigkeit staatlicher Hilfe, sowie der Individualisierung von Problemlagen maßgeblich waren, sollte die Sozialhilfe auch auf bisher nicht berücksichtigte soziale Probleme abgestellt werden. Konkreten Niederschlag fand dieses Verständnis in einem erweiterten Leistungsspektrum, umfassend die Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes (Geld- und Sachleistungen), die Hilfe in besonderen Lebenslagen (Überbrückung außerordentlicher Notsituationen) sowie soziale Dienste für alte, kranke oder behinderte Menschen (siehe Pfeil 2000; Dimmel 2003; Melinz 2003).

Als Ergänzung zu den traditionellen arbeitsmarktbezogenen Instrumenten der Budget- und Wirtschaftspolitik wurde 1968 die aktive Arbeitsmarktpolitik eingeführt. Ihre Aktivitäten beziehen sich in erster Linie auf die Anpassung der Arbeitskräfte an Bedarf und Nachfrage sowie die Mobilisierung von Arbeitskräften - reichend von Information, Vermittlung bis zu diversen finanziellen Förderungen und Beihilfen.

Eine enorme Ausweitung in den Nachkriegsjahrzehnten erfuhr der Bereich familienrelevanter Leistungen (siehe Münz 1984; Wrohlich 2003; Mayrbäurl 2004). Das Spektrum umfasst eine breite Palette – reichend von den Kinder- bzw. Familienbeihilfen, vom Wochen- und Karenzurlaubsgeld, von Mutterbeihilfen, von Kinderzuschüssen in der Pensionsversicherung, vom Familienzuschlag in der Arbeitslosenversicherung bzw. Familienzulagen bis hin zu steuerlichen Familienförderungen (Kinderabsetzbetrag, Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag).

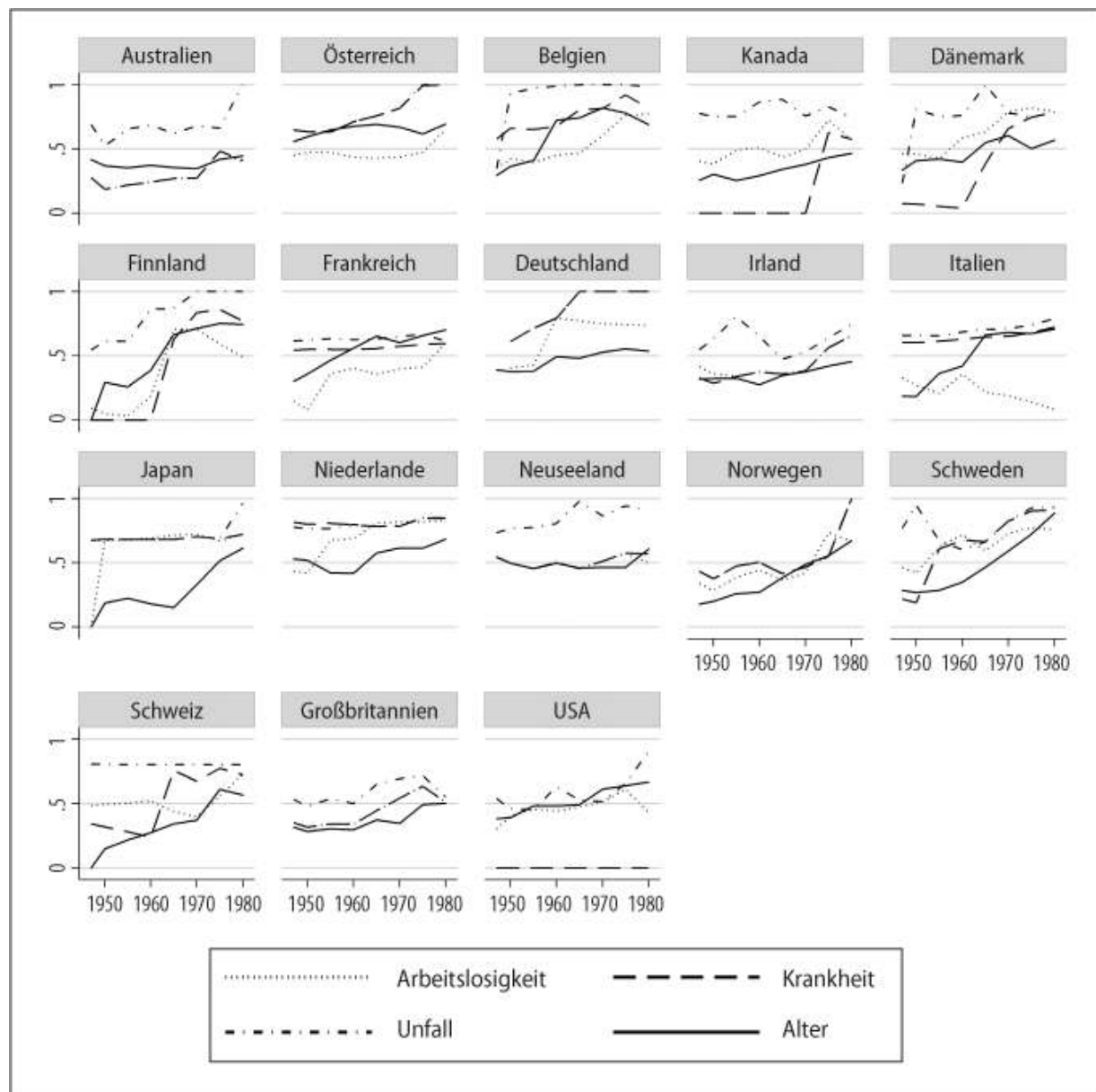
Mit dieser Expansion auf allen relevanten sozialpolitischen Dimensionen lag Österreich im Trend der sozialstaatlichen Entwicklung in den entwickelten westlichen Demokratien. Grafik 1.1. zeigt für 18 Länder die Entwicklung des Deckungsgrads von vier Sozialschutzsystemen (soziale Sicherung gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit und Unfall sowie Alterssicherung) zwischen 1947 und 1980. Praktisch überall wurden in den Nachkriegsjahrzehnten immer mehr Personen in die sozialen Sicherungssysteme einbezogen. Gleichzeitig wurden die Sozialleistungen angehoben. Grafik 1.2. zeigt die Entwicklung der Nettolohnersatzraten für diese vier Programme im internationalen Vergleich. Sie geben am Beispiel eines durchschnittlichen Industriearbeiters den Anteil des Nettoeinkommens an, der im Risikofall durch soziale Transferleistungen ersetzt wird. Auch hier zeigt der Trend klar in Richtung Ausbau. Insgesamt ist der Sozialstaat in der gesamten westlichen Welt nach 1945 generöser und inklusiver geworden.

*Grafik 1.1. Die Entwicklung des Deckungsgrads von vier sozialpolitischen Programmen, 1947-1980*



Datenbasis: Social Policy Indicators Database - Social Insurance Entitlements Dataset ([www.sofi.su.se/spin](http://www.sofi.su.se/spin)), Variablen: ucovratl, scovratl, pcovratp, acovratl. Anmerkungen: 5-Jahresintervalle.

Grafik 1.2. Die Entwicklung der Lohnersatzraten in vier Programmen, 1947-1980



Datenbasis: Social Policy Indicators Database - Social Insurance Entitlements Dataset ([www.sofi.su.se/spin](http://www.sofi.su.se/spin)), Variablen: uz4ind, az4ind, sz4ind, px2indst.  
 Anmerkungen: 5-Jahresintervalle. In einigen Ländern sind die Lohnersatzraten verschiedener Programme weitgehend identisch, sodass weniger als vier Linien dargestellt bzw. sichtbar sind.

## 1.2. Zum wirtschaftlichen und politischen Kontext sozialstaatlicher Expansion nach 1945

Abgesehen von den beträchtlichen wirtschaftlichen und sozialen Problemen in den unmittelbaren Nachkriegsjahren erfolgte der Ausbau des Sozialstaates in einem gleichermaßen begünstigenden ökonomischen wie auch politischen Umfeld. Die österreichische Wirtschaft wuchs seit den 1950er Jahren rasch und bis in die 1970er Jahre hinein stetig, die Reallöhne und die Pro-Kopf-Einkommen sind kräftig gestiegen (Tabelle 1.1.).

*Tabelle 1.1. Einkommens- und Produktivitätsentwicklung (durchschnittliche Zuwachsraten in %)*

	<b>1960-1970</b>	<b>1970-1980</b>	<b>1980-1990</b>	<b>1990-2000</b>	<b>1960-2000</b>
Produktivität <sup>1</sup>	5,1	3,4	2,1	2,0	3,1
Reallohn <sup>2</sup>	4,9	3,4	1,2	1,0	2,7
Reallohnlücke <sup>3</sup>	-0,4	0,1	-0,9	-1,0	-0,4
Pro-Kopf-Einkommen <sup>4</sup>	8,6	9,7	5,0	3,3	6,7
Reale Nettolöhne <sup>5</sup>	4,3	2,7	1,1	0,5	2,2
Tariflohn <sup>6</sup>	7,0	10,4	5,0	3,7	6,5
Inflation <sup>7</sup>	3,4	6,1	3,8	2,4	3,9

1 BIP real je Erwerbstätigen; OECD Economic Outlook Database.

2 Brutto-Pro-Kopf-Einkommen der Arbeitnehmer/Verbraucherpreisindex; Wifo Datenbank.

3 Reallohnwachstum minus Produktivitätswachstum; Jahresdurchschnitt; nicht um terms of trade bereinigt.

4 Löhne und Gehälter der Arbeitnehmer/innen, brutto; Wifo Datenbank; ESVG 1995.

5 Löhne und Gehälter pro Arbeitnehmer/in, netto, real; Wifo Datenbank; ESVG 1995.

6 Arbeiternettotariflohnindex verknüpft mit Tariflohnindex 1966; jeweils Dezember; Wifo Datenbank.

7 Verbraucherpreisindex, jährlich; Wifo Datenbank.

Das hohe Wirtschaftswachstum resultierte maßgeblich aus dem wirtschaftlichen Wiederaufbau. Einen wichtigen Beitrag dazu leistete die Verstaatlichte Industrie, die ihrerseits eine Folge des Zweiten Weltkrieges war. 1946 und 1947 wurden große Teile der Grund- und Schwerindustrie, fast der gesamte Kohle- und Metallbergbau, drei Banken, die Energieversorgungsunternehmen und die Donauschifffahrt in öffentliches Eigentum überführt. Durch die



Verstaatlichung von ca. 70 Unternehmen entstand einer der größten öffentlichen Unternehmenssektoren in der westlichen Welt (siehe z.B. Butschek 2004, 113). Als ab Mitte der 1970er Jahre der Nachkriegsboom zu Ende ging, wurde dieser Sektor zu arbeitsmarktpolitischen Zwecken (*labour hoarding*) eingesetzt, was jedoch unter den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den 1980er Jahren zur massiven Krise der Verstaatlichten Industrie beitrug.

Wies die Arbeitsmarktsituation in den 1950er Jahren noch ein hohes Niveau der Erwerbslosigkeit auf - mit Raten von zum Teil weit über 5% (1950 bis 1956) (siehe Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch 1945- 1969, 276), so verfügte Österreich von Beginn der 1960er Jahre bis Beginn der 1980er Jahre über Vollbeschäftigung mit Erwerbslosenraten von weniger als 3%. In der ersten Hälfte der 1970er Jahre sank die Erwerbslosigkeit sogar auf 2% bzw. darunter. Ungeachtet rückläufiger Beschäftigtenzahlen bei den selbständig Erwerbstätigen, insbesondere im Bereich der Land- und Forstwirtschaft, stieg die Gesamtzahl der Beschäftigten in den 1950er Jahren leicht, sank in den 1960er Jahren und stieg erneut während der 1970er Jahre.

In dem gegenständlichen Zeitraum ist das so genannte „Normalarbeitsverhältnis“, das heißt ein vollzeitiges, kontinuierliches, arbeits- und sozialrechtlich erfasstes Beschäftigungsverhältnis, nicht nur die Norm am Erwerbsarbeitsmarkt, sondern auch der Referenzpunkt für sozialstaatliche Sicherung. Letzteres ist ablesbar am ASVG 1955, wonach zur Sicherung des Lebensstandards im Alter 45 Beitragsjahre erforderlich waren. Atypische Beschäftigungsformen spielten in Österreich lange Zeit