

# Sozialstaat Österreich (1945–2020). Entwicklung – Maßnahmen – internationale Verortung

Emmerich Tálos / Herbert Obinger  
Innsbruck 2020: Studienverlag, 192 S.

Philip Rathgeb

University of Edinburgh  
E-Mail: philip.rathgeb@ed.ac.uk

Die vergleichende Politikwissenschaft wurde durch zwei unterschiedliche Perspektiven maßgeblich beeinflusst. Erstere ist mit den Arbeiten von Anthony Downs (1957) verknüpft und konzeptualisiert Politik als Zusammenspiel zwischen Parteien und WählerInnen in einem vorgegebenen institutionellen Rahmen. In dieser Tradition liegt der Fokus bei den WählerInnenpräferenzen, Parteikampagnen und dem Wahlausgang. Mit der einfacheren Verfügbarkeit von Surveydaten hat diese Perspektive in den letzten Jahrzehnten ihren Durchbruch erlebt. Die zweite Perspektive basiert auf E. E. Schattschneider (1935) und versteht Politik vielmehr als Kampf um politische Inhalte – und nicht um Wahlstimmen – zwischen organisierten Interessen in einem historisch gewachsenen Policy-Terrain (Hacker/Pierson 2014). Dementsprechend liegt hier der Fokus vielmehr auf den Ursachen und Konsequenzen von Policies.

Das vorliegende Buch *Sozialstaat Österreich (1945–2020)* von Emmerich Tálos und Herbert Obinger steht exemplarisch für diese policy-orientierte Perspektive. Im Zentrum des Buches stehen die historischen Verlaufs- und Konfliktlinien der Sozialpolitik in der österreichischen Nachkriegszeit. Das Werk stellt eine Erweiterung, Überarbeitung und Aktualisierung des Buches *Vom Siegeszug zum Rückzug: Sozialstaat Österreich (1945–2005)* von Emmerich Tálos aus dem Jahr 2005 dar. Wenngleich der Fokus auf Österreich liegt, so steht das erste Kapitel exemplarisch für den sozialstaatlichen Expansionsprozess Westeuropas in den ersten drei Nachkriegsjahrzehnten. In der Tradition Bismarcks und Von Taaffes weist Österreich die klassischen Kennzeichen eines konservativen Wohlfahrtsregimes auf. Trotz des beachtlichen sozialpolitischen Ausbaus werden die

strukturellen Schwächen dieser Sozialstaatsarchitektur bereits in der frühen Nachkriegszeit sichtbar. Das Äquivalenzprinzip in der Sozialversicherung reproduziert nämlich die am Erwerbsarbeitsmarkt bestehenden Einkommensungleichheiten zulasten von Frauen und atypischen Erwerbsverläufen.

Im zweiten Kapitel werden die politischen Reaktionen auf das veränderte soziale und ökonomische Umfeld des postindustriellen Zeitalters in den einzelnen Politikfeldern des Sozialstaates beleuchtet. Im Gefolge des Austeritäts- und Wettbewerbsdrucks der monetaristischen Wende zeichnet sich zwar das Ende des „goldenen Zeitalters“ ab, welches im österreichischen Kontext allerdings sozialpartnerschaftlich abgefedert wird. Die ArbeitnehmerInnenvertretungen machten im Zuge der Europäischen Wirtschafts- und Währungsintegration empfindliche Zugeständnisse an die ArbeitgeberInnenseite, konnten aber zumindest bis Ende der 1990er-Jahre ihren Platz am Verhandlungstisch behaupten und selektive Verbesserungen für atypische Beschäftigungsverhältnisse erzielen (siehe etwa Tálos/Kittel 2001; Rathgeb 2018, 3. Kapitel). So erscheint es nur folgerichtig, dass die Autoren radikalere Veränderungen unter Mitte-Rechts-Regierungen identifizieren, welche dem tripartistischen Zusammenspiel zwischen Regierung sowie ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenvertretungen ein Ende bereiteten. Trotz der inhaltlichen Unterschiede zwischen den Kabinetten Schüssel (2000–2006) und Kurz (2017–2019) ist die institutionelle und politische Zurückdrängung der ArbeitnehmerInnenvertretungen ein gemeinsames Kernstück beider Regierungsperioden.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit den Bestimmungsfaktoren der österreichischen Sozialstaatsent-

wicklung. Wenngleich internationale Einflussfaktoren wie Globalisierung und Europäisierung den nationalstaatlichen Handlungsrahmen einschränkten, so sind für die Autoren dennoch die *politischen* Triebkräfte – vor allem das in Österreich vergleichsweise resiliente Band zwischen Sozialdemokratie und Gewerkschaften – von zentraler Bedeutung für die Entwicklung des österreichischen Sozialstaates. Die Regierungsteilnahme der SPÖ erscheint nach Lektüre dieses Buches als notwendige Bedingung für jene Sozialpolitik der kleinen Schritte, die sich im sozialpartnerschaftlichen *Quid-pro-quo* unter stetig ändernden Bedingungen manifestierte. Sobald diese Machtbalance aus den Fugen geriet, standen entweder neoliberale Umbauversuche (Schüssel I und II) oder wohlfahrtschauvinistische Spaltungstendenzen (Kurz I) auf dem Programm. Das vierte Kapitel geht über Tálos' Vorgängerwerk (2005) insofern hinaus, als dass es die Leistungsfähigkeit des Sozialstaates international vergleicht und dabei den österreichischen Fall bei der Eindämmung von Armut und Einkommensungleichheit im oberen Mittelfeld der OECD-Länder verortet. Nachholbedarf gibt es vor allem im Bereich der sozialen Dienstleistungen.

Die vermutlich größte analytische Stärke von *Sozialstaat Österreich (1945–2020)* liegt in der *historisch-vergleichenden Perspektive*. Die Autoren analysieren die Entwicklung der österreichischen Sozialpolitik zunächst über die Zeit, und zwar von ihren Anfängen im Kaiserreich über die Zäsuren der Weltkriege bis hin zur Corona-Pandemie. Um dieser historischen Ambition gerecht zu werden, werden die Richtung, das Ausmaß sowie die Triebkräfte der sozialpolitischen Veränderungen in entsprechenden Unterkapiteln kontextualisiert und periodisiert. Ein weiteres vergleichendes Moment des Buches liegt in der ganzheitlichen Erfassung des österreichischen Sozialstaates sowie seiner komparativen Verortung in der OECD-Welt. Vor diesem Hintergrund ist es beachtlich, dass dieses Buch mit lediglich 191 Seiten auskommt (inklusive Literaturverzeichnis).

Abschließend ist das Buch auch ein Beispiel für die Stärken jener policy-orientierten Politikwissenschaft, die in den letzten Dekaden in den Hintergrund geriet. Die historisch fundierte Auseinandersetzung mit politischen Inhalten – oder anders genannt: Politikfeldanalyse – weist zwar nicht die argumentative Sparsamkeit einer Downsianischen Politikwissenschaft auf, aber sie öffnet den Blick für die konkreten Interessensgegensätze, Reformverläufe und Verteilungswirkungen politischer Prozesse. Die sozialen Verwerfungen der Corona-Pandemie offenbaren aufs Neue die politische Relevanz einer Politikwissenschaft, die sich gewissenhaft mit der Frage auseinandersetzt, „*who gets what, when and how*“ (Lasswell 1936) im Zusammenspiel aus Kapitalismus und Demokratie. Ein Standardwerk der österreichischen Politikwissenschaft.

## Literatur

- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.
- Hacker, Jacob/Paul Pierson (2014), After the “Master Theory”: Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis, in: *Perspectives on Politics*, Vol. 12(3), 643–662.
- Lasswell, Harold (1936), *Politics: Who Gets What, When, How*, New York: Whittlesey House.
- Rathgeb, Philip (2018), *Strong Governments, Precarious Workers. Labor Market Policy in the Era of Liberalization*, Ithaca (NY): Cornell University Press.
- Schattschneider, E. E. (1935), *Politics, Pressure and the Tariff*, New York: Prentice-Hall.
- Tálos, Emmerich (2005), *Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945–2005*, Innsbruck/Bozen: Studienverlag.
- Tálos, Emmerich/Bernhard Kittel (2001), *Gesetzgebung in Österreich: Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*, Wien: Facultas Universitätsverlag.