



universität
wien

DIPLOMARBEIT / DIPLOMA THESIS

Titel der Diplomarbeit / Title of the Diploma Thesis

„Sozialpolitik in der Zwischenkriegszeit im österreichisch-norwegischen Vergleich“

verfasst von / submitted by

Reinhard-Andreas Gerschberger, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2018 / Vienna, 2018

Studienkennzahl lt. Studienblatt /

degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 190 313 884

Studienrichtung lt. Studienblatt /

degree programme as it appears on
the student record sheet:

Lehramtstudium UF Geschichte, Sozialkunde und
Politische Bildung sowie UF Informatik und
Informatikmanagement

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Hubert Christian Ehalt

INHALTSVERZEICHNIS

1 EINLEITUNG	4
2 FRAGESTELLUNG	5
3 QUELLEN, METHODIK UND FORSCHUNGSSTAND	7
4 POLITISCHE ENTWICKLUNGEN	9
4.1 ÖSTERREICHISCHE REVOLUTION UND NORWEGISCHE KONTINUITÄT: 1918 BIS 1920	9
4.2 DIE PHASE DER INSTABILITÄT: 1920 BIS 1928	14
4.3 KRISE UND KRISENBEWÄLTIGUNG: 1929 BIS 1932	19
4.4 WEICHENSTELLUNGEN: 1933 BIS 1939	21
5 WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNGEN	30
5.1 DIE NACHKRIEGSPHASE	30
5.2 STABILISIERUNG UND PARITÄT	32
5.3 KRISE UND AUSTERITÄT	35
5.4 SANFTE ERHOLUNG	40
6 FAMILIENPOLITIK	45
6.1 FAMILIENPOLITIK IN ÖSTERREICH	45
6.2 FAMILIENPOLITIK IN NORWEGEN	47
6.3 BESCHIEDENE FORTSCHRITTE	50
7 ARBEITSLOSIGKEIT	52
7.1 ARBEITSLOSIGKEIT IN ÖSTERREICH	52
7.1.1 <i>Ausmaß und Charakter der Arbeitslosigkeit</i>	53
7.1.2 <i>Arbeitslosigkeit und Armut</i>	55
7.1.3 <i>Politische Reaktionen auf die Arbeitslosigkeit</i>	58
7.2 ARBEITSLOSIGKEIT IN NORWEGEN	69
7.2.1 <i>Ausmaß und Charakter der Arbeitslosigkeit</i>	70
7.2.2 <i>Arbeitslosigkeit und Armut</i>	74
7.2.3 <i>Politische Reaktionen auf die Arbeitslosigkeit</i>	80
7.3 PIONIERROLLE UND POLITIK DER KLEINEN SCHRITTE	89
8 ÖFFENTLICHER WOHNBAU	92
8.1 ÖFFENTLICHER WOHNBAU IN ÖSTERREICH	92
8.2 ÖFFENTLICHER WOHNBAU IN NORWEGEN	97
8.3 NORDISCHE EVOLUTION UND ÖSTERREICHS URBANE KONFRONTATION	104

9 GESUNDHEITSWESEN	107
9.1 GESUNDHEITSWESEN IN ÖSTERREICH	107
9.2 GESUNDHEITSWESEN IN NORWEGEN	116
9.3 VEREINHEITLICHUNG, AUSBAU UND RÜCKSCHLÄGE	126
10 ALTERSVERSORGUNG	129
10.1 ALTERSVERSORGUNG IN ÖSTERREICH	129
10.2 ALTERSVERSORGUNG IN NORWEGEN	134
10.3 UNIVERSALITÄT VERSUS GESELLSCHAFTSSTRUKTURIERUNG	141
11 ÜBERSICHT	143
12 ZUSAMMENFASSUNG	146
13 KONKLUSJON	151
14 SUMMARY	156
15 QUELLEN	161
15.1 PRIMÄRQUELLEN	161
15.2 LITERATUR	162
16 ABBILDUNGSVERZEICHNIS	168
17 EIDESTÄTTLICHE ERKLÄRUNG	168
18 ABSTRACT	169
19 DANKSAGUNG	171
20 CURRICULUM VITAE	172

1 Einleitung

Der Vergleich zweier Länder bzw. ihrer politischen Systeme und sozialpolitischen Ausrichtungen stellt in mehrfacher Hinsicht eine Herausforderung dar. Zunächst muss darauf Rücksicht genommen werden, dass unterschiedliche Staaten auch unterschiedliche Voraussetzungen für die Gestaltung von Politik aufweisen. So bestimmt etwa der wirtschaftliche Spielraum der handelnden Akteure wesentlich ihre Möglichkeiten zur Gestaltung. Aber auch die unterschiedliche Verfassung der politischen Systeme – im vorliegenden Fall etwa das unterschiedliche Parteiensystem sowie der Kontrast Republik und Monarchie – spielen eine wesentliche Rolle. Nicht zuletzt müssen aber auch die historische Ausgangslage und die unterschiedlichen Zugänge zur Sozialpolitik in eine Arbeit wie die vorliegende einfließen. Alle diese Unterschiede sollen am Beginn dieser Diplomarbeit zumindest in den grundlegenden Zügen dargestellt werden, um dem Leser anschließend einen vertiefenden Einblick in die sozialpolitischen Entwicklungen der beiden Staaten auf einer fundierten Basis zu ermöglichen.

Gemeinsam haben die beiden Länder in der Gegenwart jedenfalls, dass sie einen sehr hohen Lebensstandard aufweisen: Norwegen wurde in den letzten Jahren von den Vereinten Nationen regelmäßig als Land mit dem höchsten Human Development Index ausgewiesen, und auch Wien wurde in einigen Studien als lebenswerteste Großstadt der Welt bezeichnet. Österreich insgesamt wird ebenfalls von den Vereinten Nationen als sehr hoch entwickelt definiert. Die Sozialsysteme der beiden Staaten gelten allgemein als gut ausgebaut und wurden während und nach der Wirtschaftskrise 2008 wesentlich weniger angetastet als in anderen europäischen Ländern. Ob dieser hohe Grad an sozialer Absicherung und sozialem Ausgleich auch in Zukunft aufrechterhalten werden kann, muss aus heutiger Sicht unbeantwortet bleiben. Der Historiker analysiert aber ohnedies lieber die Vergangenheit, als sich in Zukunftsprognosen zu üben. Deshalb soll sich die vorliegende Arbeit auch der Entwicklung der Sozialgesetzgebung widmen, und zwar zu einer Zeit, als der Handlungsspielraum des skandinavischen Landes wesentlich geringer war als heute; durch die hohen Einnahmen aus der Ölförderung erscheinen die Möglichkeiten norwegischer Politiker in sozialen Fragen oft ungleich größer als andernorts. Eine Zeitspanne zu untersuchen, als dieser Faktor keine Rolle spielte, erscheint daher besonders reizvoll.

2 Fragestellung

Von jenen drei Dimensionen, die jeder historischen Abhandlung zugrunde liegen – Raum, Zeit und Thematik – ist in dieser Arbeit die Zeit die am leichtesten zu definierende Größe; untersucht werden soll die Zwischenkriegszeit, also die Periode zwischen erstem und zweitem Weltkrieg. Obwohl Norwegen den Status der Neutralität den ganzen ersten Weltkrieg hindurch halten konnte, stellte der Krieg auch dort eine Zäsur dar. Für Österreich gilt dies umso mehr: Der Zusammenbruch der österreichisch-ungarischen Monarchie kann wohl ohne Übertreibung als einer der größten Umbrüche in der österreichischen Geschichte bezeichnet werden. Die Geburtsstunde der Republik verlief nicht ohne schmerzhaftes Nachwehen, und von einer ‚tabula rasa‘ zu sprechen wäre mehr als verfehlt. Dennoch stellt das Jahr 1918 einen politischen Aufbruch dar, und gerade deshalb eignet sich dieser Zeitpunkt relativ gut als Ausgangspunkt der Überlegungen in dieser Arbeit.

Noch konsistenter ist das Bild am Ende der untersuchten Epoche: Der zweite Weltkrieg und die Entwicklungen kurz davor sind für beide Länder ein deutlicher Einschnitt und mit dem Verlust der staatlichen Eigenständigkeit verbunden. Somit ergibt sich für die zeitliche Dimension dieser Arbeit eine deutliche Abgrenzung.

Auch in Bezug auf die räumliche Einordnung dieser Arbeit scheint eine Definition zunächst einfach: Wie der Titel schon andeutet, so soll die Sozialgesetzgebung auf nationalstaatlicher Ebene in Österreich und Norwegen untersucht werden. Weitgehend wird dieser intuitiven Grenzziehung auch Folge geleistet werden, allerdings darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass auch lokale Aspekte berücksichtigt werden müssen: Gerade das ‚rote Wien‘ der Zwischenkriegszeit setzt deutlich andere Akzente als die Politik auf gesamtstaatlicher Ebene und erlangt damit internationale Rezeption. Dieser Sonderweg Wiens soll natürlich überall dort, wo er wirkungsmächtig wird, mitberücksichtigt werden.

Die dritte Dimension – die Thematik – stellt sich für diese Arbeit am differenziertesten dar: Sozialpolitik umfasst viele, wenn nicht alle Bereiche und Alterstufen des Lebens, wie es auch im geflügelten Wort ‚von der Wiege bis zur Bahre‘ Ausdruck findet. Eine Eingrenzung muss daher notgedrungen vorgenommen werden. Es sollen im Folgenden die Bereiche Familienpolitik, Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitslosenunterstützung, öffentlicher Wohnbau, Gesundheitswesen und Altersversorgung behandelt werden. Diese Themen stellen natürlich eine – wenn auch nicht willkürliche – Auswahl des Autors dar; auch das Schulwesen, die Volksbildung oder die öffentliche Alkohol- und Drogenpolitik können als Sozialpolitik aufgefasst werden und wären einer genaueren Betrachtung würdig. Allerdings steckt der

Rahmen dieser Arbeit auch Grenzen und lässt befürchten, dass eine zu oberflächliche Behandlung zu vieler Themen einem qualitativ wertvollen Blick auf die Thematik eher hinderlich ist. Wie bei jeder wissenschaftlichen Beschäftigung bleibt aber zu hoffen, dass auch neue Fragen aufgeworfen und damit Denkanstöße zu einer möglichen vertiefenden Behandlung des Themas gegeben werden.

Als übergeordnete Frage kann also formuliert werden: Welche Parallelen bzw. Unterschiede finden sich bei der Analyse des Aufbaus wohlfahrtsstaatlicher Systeme in der Zwischenkriegszeit in Österreich und Norwegen? Es ist dabei zu untersuchen, ob sich ein ‚roter Faden‘ innerhalb der sozialpolitischen Expansion finden lässt, und wenn ja, wie diese Entwicklungslinie beschrieben werden kann. Weiters sind natürlich die Akteure des Handels zu beachten: Welche Kräfte innerhalb des politischen Systems treiben die Entwicklung in Richtung des Wohlfahrtsstaates voran, welche Kräfte wirken hemmend? Welche Argumentationsmuster werden dabei verwendet?

Ein besonderes Augenmerk soll aber auch auf den Aspekt der Kontinuität gelegt werden: Kann in einem der beiden Länder – oder gar in beiden – von einer ‚evolutionären‘, geradlinigen Entwicklung hin zum Wohlfahrtsstaat gesprochen werden, im Sinne einer ‚longue durée‘? Grundsätzlich erscheint der Erlass von Gesetzen und die politische Diskussion darüber stark tagesabhängig, nicht selten ist eine strategische Linie hinter Gesetzesinitiativen kaum erkennbar. Umso mehr ist in dieser Untersuchung danach zu fragen, ob die Politiker der beiden hier behandelten Länder mit ihrer Sozialpolitik eine konsequente Strategie verfolgen, oder im Sinne einer passiven Politik nur den Impulsen von außen Reaktionen entgegensetzen.

Alle diese Fragen müssen nicht notwendigerweise in jedem einzelnen der oben genannten Teilgebiete der Sozialpolitik zu einer gleichen Antwort führen. Deshalb werden die Teilgebiete zunächst einzeln für sich behandelt, um durch den Vergleich zwischen den beiden Staaten und den einzelnen Teilbereichen ein in sich geschlossenes Bild für die übergeordnete Fragestellung zu erlangen.

Dieser Prozess soll es möglich machen, am Ende der Arbeit pointierte Aussagen über die Charakteristik der beiden politischen Systeme und die Entwicklung der jeweiligen Sozialgesetzgebungen machen zu können.

3 Quellen, Methodik und Forschungsstand

Naturgemäß stellen Gesetzestexte für die hier behandelte Materie die primäre Quelle dar: Sozialpolitik misst sich schlichtweg daran, welche Gesetze sie zu Wege bringt. Aus mehreren Gründen wird in der Folge aber die Diskussion der gesetzgebenden Instanz zum Gesetzesvorschlag mehr im Fokus stehen als der Gesetzestext selbst: Der simple Text kann keinen Aufschluss darüber geben, unter welchen Umständen er zu Stande kam und welche oppositionellen Meinungen dabei unberücksichtigt blieben. Die Einbeziehung aller parlamentarischen Fraktionen ist aber unumgänglich, um ein ganzheitliches Bild der politischen Entwicklungen zu zeichnen. Weiters wäre es der Lesbarkeit dieser Abhandlung wohl kaum zuträglich, längere Gesetzespassagen zu zitieren.

Die Primärquellen dieser Arbeit sind also die Protokolle des österreichischen Nationalrates und des norwegischen Storting. Damit soll der Pluralität der politischen Diskussion ein möglichst großer Raum geboten werden. Protokolle als Quelle haben aber auch weitere Vorteile. Sie sind für den untersuchten Zeitraum lückenlos erhalten und weisen eine gewisse Objektivität aus; üblicherweise gibt es eine gewisse Frist, die zur Beanstandung der gefertigten Protokolle Raum gibt. Verstreicht diese Frist ohne Einspruch durch einen der Redner, so kann davon ausgegangen werden, dass es über den Wortlaut des Protokolls keinen Dissens gibt.

Es muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass Protokolle natürlich nicht die Gesamtheit der politischen Diskussion darstellen: Die ‚öffentliche Meinung‘, die sich für den hier bearbeiteten Zeitraum insbesondere in den Artikeln und Leserkolumnen der großen Zeitungen darstellt, wäre ebenfalls eine Komponente, die zur Beleuchtung der politischen Vorgänge wichtige Beiträge leisten könnte. Obwohl die Einarbeitung solcher Quellen sicherlich lohnend wäre, muss dies aber schlichtweg aufgrund der Machbarkeit unterbleiben: Eine systematische Erfassung aller Veröffentlichungen der behandelten Periode würde sowohl den Rahmen dieser Arbeit sprengen, als auch die Ressourcen des Autors übersteigen.

Zum aktuellen Stand der Forschung kann angemerkt werden, dass es sowohl in Norwegen, als auch in Österreich Forscher gibt, die sich mit der Sozialpolitik in der Zwischenkriegszeit intensiv beschäftigt haben,¹ dementsprechend kann diese Arbeit auf einer Reihe sehr fundierter Forschungsergebnisse aufgebaut werden, die mit Fug und Recht als Standardwerke bezeichnet werden können. Zweck dieser Arbeit kann es damit nicht sein, lediglich die

¹ von vielen möglichen Namen sollen hier genannt werden: Ernst Bruckmüller, Emmerich Tálos, Per Arnt Pettersen, Anne-Lise Seip et. al.

Forschungsergebnisse verschiedener nationaler Historiographien nebeneinander zu stellen und damit ein ‚more of the same‘ zu bewirken. Vielmehr soll durch einen *komparativen* Blick ein Erkenntnisgewinn ermöglicht werden: erst durch den Vergleich zwischen dem Handeln der Akteure in den hier untersuchten Ländern ergibt sich jener Kontrast (oder Gleichklang), der die Herausarbeitung einer *Charakteristik* der beiden Systeme ermöglicht. Um dies in einer qualitätvollen Form durchzuführen, soll der Versuch unternommen werden, eine möglichst repräsentative Auswahl an Publikationen in norwegischer Sprache zu berücksichtigen; dadurch soll vermieden werden, dass ein zu einseitiger, vom deutschsprachigen Raum ausgehender Blick auf die Geschichte Norwegens diese Arbeit dominiert.

4 Politische Entwicklungen

Die Rollen, welche die beiden hier behandelten Länder im ersten Weltkrieg spielen, sind zunächst sehr unterschiedlich: Während Österreich-Ungarn als Teil der Pentarchie der fünf Großmächte des 19. Jahrhundert aktiv am ersten Weltkrieg teilnimmt kann Norwegen seinen neutralen Status den ganzen Krieg hindurch wahren. Zu Beginn profitieren sogar sämtliche skandinavische Länder vom Krieg: Ihre Exportwaren finden reißenden Absatz.² In der zweiten Hälfte des Krieges, speziell ab dem uneingeschränkten U-Boot-Krieg Deutschlands, ergeben sich aber besonders für Norwegen immer häufiger Schwierigkeiten. Von den Alliierten wurde immer deutlicher auf eine Einschränkung der Lieferungen an die Mittelmächte gedrängt; zusätzlich verlor die damals drittgrößte Handelsflotte der Welt ca. 25% ihrer Tonnage und das Leben vieler Seeleute. Am Ende des ersten Weltkrieges stehen Österreich und Norwegen vor ähnlichen Herausforderungen: Die Lösung der schwierigen Versorgungslage der Bevölkerung und die Umstellung einer auf den Krieg ausgerichteten Wirtschaft. In Österreich muss dies in einer Staatsform geschehen, die ein völliges Novum darstellt: der Republik.

4.1 Österreichische Revolution und norwegische Kontinuität: 1918 bis 1920

Die Dramatik, mit der sich die Ausrufung der Republik in Österreich verbindet, kann wohl kaum übertroffen werden: Vor dem Parlament rissen die Roten Garden den weißen Streifen aus der Fahne und hissten die roten Streifen als Zeichen der „sozialistischen Republik“, es kam zu Schießereien mit zwei Todesopfern.³

Unter dem Eindruck derartiger Vorkommnisse war das bürgerliche Lager Österreichs zu einer Zusammenarbeit mit den Sozialdemokraten bereit, auch aufgrund einer weit verbreiteten Revolutionsangst; die Räterepubliken, die in München und Budapest nach sowjetischem Muster ausgerufen wurden, ließen Ähnliches für Wien befürchten. Unter diesen Vorzeichen war eine Konsensorientierung gegenüber den Sozialdemokraten zweckdienlicher als ein Konfrontationskurs. So konnte der ebenfalls als konsensorientiert geltende Karl Renner zunächst eine provisorische Regierung bilden, die seit der Wahl zur konstituierenden

² Harm G. Schröter, Geschichte Skandinaviens (Beck'sche Reihe, München 2007). S. 66f.

³ Karl Vocelka, Geschichte Österreichs. Kultur – Gesellschaft – Politik (4. Aufl., Graz/Wien/Köln 2002). S. 272.

Nationalversammlung vom Februar 1919 (die ersten Wahlen in Österreich mit Frauenwahlrecht) auch demokratisch legitimiert war. Durch diese Wahl avancierten die Sozialdemokraten zur größten Fraktion im Parlament (72 Mandate); die Christlichsozialen konnten 69 Mandate erreichen.

Obwohl diese Koalitionsregierung der beiden großen Blöcke nur bis 1920 hielt, wird diese Phase der ersten Republik als „soziale Revolution“⁴ beschrieben: Eine Fülle an sozialpolitischen Maßnahmen wurde beschlossen, die im Detail noch zu behandeln sein werden. Interessant ist die Machtverschiebung innerhalb des bürgerlichen Lagers, die zum Ende der Koalition und damit zu einem Erlahmen der sozialpolitisch schwungvollen Nachkriegsphase führte:

„Die Koalition der beiden großen Parteien hielt bis Juni 1920. Dann kam der Bruch. Vorangegangen war eine Machtverschiebung innerhalb der Christlichsozialen Partei. Der konfliktbereite, bürgerliche Flügel um Seipel und Kunschak setzte sich gegen den konsensbereiten, bäuerlichen Flügel um den Vermittler Jodok Fink durch. Bezeichnenderweise löste Leopold Kunschak den Koalitionsbruch in der Frage des Wehrgesetzes aus, aber die Sozialdemokratie wollte den Bruch genauso.“⁵

Eine Zusammenarbeit zwischen Sozialdemokraten und agrarischen Interessensvertretern wird uns auch in Norwegen begegnen, allerdings zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt. Für Österreich ist die hier behandelte Zeitspanne jedenfalls die einzige Regierungsbeteiligung der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei (SDAP) in der gesamten ersten Republik. Obwohl diese Beteiligung zeitlich nicht von langer Dauer war, setzte sie doch Akzente, welche die erste Republik prägen sollten:

„Der Konflikt Kapital versus Arbeit hatte in der Revolutionsphase zu einer Stärkung der Arbeitermacht und zu einer Schwächung der Unternehmer und Mittelschichten geführt. Auf der Verliererseite belastete man Republik und Demokratie mit ökonomischen und gesellschaftlichen Positionsverlusten.“⁶

Als Manifestation dieser „Stärkung der Arbeitermacht“ kann beispielsweise die Verabschiedung des Betriebsrätegesetzes am 15. Mai 1919 gelten. Allerdings wird auch darauf verwiesen, dass die ursprünglichen Pläne zur Umgestaltung der Wirtschaft in Richtung

⁴ Ernst *Hanisch*, *Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert* (Neuauf., Wien 2005). S. 274.

⁵ *ibid.*, S. 269.

⁶ *ibid.*, S. 307.

Sozialisation wesentlich weiter reichten und die Abwehr dieser Bestrebungen eher als Enttäuschung innerhalb der Arbeiterschaft aufgefasst wurde.⁷

Der Grund, warum das bürgerliche Lager den Sozialdemokraten in dieser ersten Phase der Republik so weit entgegengekommen ist, muss sicherlich auch in den realen Machtverhältnissen innerhalb der Exekutive des jungen Staates gesucht werden: Zu Beginn übte die SDAP einen großen Einfluss auf das Heer aus⁸, womit aus konservativer Sicht ein Eingreifen bei Streiks oder ähnlichen Vorkommnissen nur eingeschränkt möglich gewesen wäre.

Gänzlich anders stellt sich die Situation in Norwegen dar: Dort wurde im Falle von Streiks oder Unterwanderung der staatlichen Hoheit sehr wohl Militär eingesetzt. Dies geschah im April 1918 in Sulitjelma in der Nähe von Bodø gegen protestierende Arbeiter und im Mai 1918 nochmals in Kirkenes unmittelbar bei der russischen Grenze, wo ebenfalls 500 Unteroffizierschüler zum Einsatz kamen.⁹ Obwohl es in beiden Fällen keine Verletzten gab, zeigt dies deutlich die Entschlossenheit im Vorgehen der Regierung gegenüber jeglichem Anflug an aufrührerischer Tätigkeit. Verantwortlich für diese Einsätze war der Regierungschef Gunnar Knudsen, der das Land bereits seit 1913 regierte.

Knudsen gehörte der Partei „Venstre“ (wörtl.: „Links“) an, welche bereits seit der Einführung des Parlamentarismus in Norwegen (1884) bestand und eine liberal-progressive Linie vertrat. Zu ihren Wählergruppen gehörten traditionell neben Anwälten, Bauern und Vertretern der Volkshochschulbewegung auch „die pietistischen Laienprediger, die radikalen Abstinenten, die aufkommende Frauenbewegung, die ersten Arbeitervereine und die liberalen Intellektuellen...“¹⁰ – woran das breite Spektrum der Wählerschaft erahnt werden kann. Ihr gegenüber stand traditionell die konservative Partei „Høyre“ (wörtl.: „Rechts“), die Beamte und Unternehmer zu ihrer Klientel zählen konnte. Dieses Parteienspektrum wurde bereits 1887 um die Partei „Det norske Arbeiderparti“ („die norwegische Arbeiterpartei“ – kurz: DNA oder Ap) erweitert, die als klassische sozialdemokratische Partei Norwegens natürlich die Industriearbeiter vertrat. Diese Parteienlandschaft blieb bis zur Gründung der Bauernpartei 1920 konstant; alle genannten Parteien sind auch in der Gegenwart noch im Storting – dem norwegischen Parlament – vertreten (die Bauernpartei hat sich nach dem zweiten Weltkrieg

⁷ Hellmut Andics, *Der Staat, den keiner wollte. Österreich von der Gründung der Republik bis zur Moskauer Deklaration* (3. Aufl., Wien/München/Zürich 1984). S. 51.

⁸ Manfred Rauchensteiner, *Landesverteidigung und Sicherheitspolitik 1918-1934*. In: Herbert Dachs, Ernst Hanisch, Anton Staudinger und Emmerich Tálos (Hg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918-1933* (Wien 1995). S. 608.

⁹ Fritz Petrick, *Norwegen. Von den Anfängen bis zur Gegenwart* (Regensburg 2002). S. 185.

¹⁰ *ibid.*, S. 145.

aus wahltaktischen Gründen in „Zentrumspartei“ umbenannt, vertritt aber nach wie vor die Interessen der Fischer, Landwirte und des ländlichen Raumes).

Die Regierung Knudsen war jedenfalls zu Beginn auch unter den politischen Mitbewerbern durchaus respektiert:

„Sein Führungsstil in der Regierung und der Partei Venstre war persönlich, stark und bestimmt. Die Kriegsjahre ließen in einer gewissen Weise die Parteipolitik in den Hintergrund treten, zumindest in der ersten Zeit, und gaben dem Regierungschef Autorität über die Parteigrenzen hinweg.“^{11, 12}

Dies änderte sich graduell mit der Stortingswahl 1918, als Venstre die absolute Mandatsmehrheit verlor und forthin als Minderheitsregierung im Amt blieb. Diese Wahl zeigte auch deutlich die Ungerechtigkeiten des Wahlsystems: Obwohl die großen Parteien (inkl. Wahlbündnisse) jeweils in etwa 30% der Stimmen erhielten, verteilten sich die Mandate auf die Parteien äußerst ungleich: Høyre 50, Venstre 54, Ap lediglich 18. Grund für diese etwas seltsame Wahlarithmetik ist die Bestimmung der Mandate durch Einerwahlkreise. Diese Wahlordnung wurde ab der Wahl 1921 auch durch ein Verhältniswahlrecht ersetzt und ist ab diesem Zeitpunkt mit dem österreichischen Wahlrecht vergleichbar.

Dennoch findet sich im parlamentarischen System der beiden Länder noch ein gravierender Unterschied: Während in Österreich jederzeit die Möglichkeit einer Neuwahl besteht, sind die Mandatare des norwegischen Storting immer auf die gesamte Gesetzgebungsperiode gewählt – das Storting kann sich nicht vorzeitig auflösen. Dies erklärt auch die Häufung an Minderheitsregierungen in Norwegen; denn während die Regierung oft nicht über die absolute Mehrheit an Sitzen im Parlament verfügt oder diese im Laufe der Legislaturperiode verliert, ist häufig auch die Opposition nicht geeint genug, um eine Alternative zu etablieren. Damit wird eine der Oppositionsparteien gezwungen, Verantwortung zu übernehmen und die Regierung weiter zu stützen, um im Gegenzug einige Sachthemen in ihrem Sinne zu beeinflussen.

In der Zwischenkriegszeit betrug die Dauer der Legislaturperiode drei Jahre, 1938 wurde sie auf vier Jahre verlängert. Da die Wahl 1940 aber nicht mehr durchgeführt wurde, treten die Vierjahresintervalle erst nach dem zweiten Weltkrieg auf.

Jene Kontinuität, die diesem Teilabschnitt den Namen gibt, bezieht sich freilich nur auf die politischen Verhältnisse innerhalb der norwegischen Regierung: Obwohl Knudsen 1918 die

¹¹ Berge Furre, Norsk historie 1914-2000. Industrisamfunnet – frå vokstervisse til framtidstvil (5. Aufl., Oslo 2010). S. 30. Übersetzung RG.

¹² Übersetzungen des Verfassers werden im Folgenden mit „Übersetzung RG.“ gekennzeichnet.

Mehrheit an Stortingsmandaten verloren hatte, konnte er weiter regieren und stellt somit ein Element der Dauerhaftigkeit seit 1913 dar. Auch die Staatsform änderte sich in Norwegen nicht.

Was die politische Öffentlichkeit betrifft, so muss die Lage etwas anders dargestellt werden. Die Gewerkschaftsbewegung erfreute sich regen Zulaufs und wies 1919 eine Mitgliederzahl von 144.000 auf.¹³ Doch es stieg nicht nur die Mitgliederzahl, auch inhaltlich wurde die Bewegung immer selbstbewusster – wenn nicht sogar von einer „Radikalisierungswelle“¹⁴ gesprochen werden kann – und übte einen gewissen Druck auf die Regierung Knudsen aus. So wurde 1919 eine langjährige Forderung der Arbeiterbewegung, der Achtstundentag, von der Regierung umgesetzt.

Die Reaktion der Regierung Knudsen auf den öffentlichen Druck der Gewerkschaftsbewegung ist also zwiespältig. Einerseits wurde nicht davor zurückgeschreckt, Waffengewalt einzusetzen, um Massenaktionen zu verhindern. Im Gegensatz zu Österreich hatte die norwegische Regierung dazu auch die uneingeschränkte Möglichkeit. Andererseits versuchte man – und hier zeigt sich eindeutig eine Parallele zu Österreich – der Revolutionsgefahr zu begegnen, indem man jenen Forderungen, die vertretbar schienen, teilweise nachgab und die Massen damit besänftigte. Aus Sicht der bürgerlichen Kräfte war diese Strategie durchaus erfolgreich: Die Dynamik der Gewerkschaftsbewegung ebte eindeutig ab. Nach 1920 sank die Mitgliederzahl im Laufe von nur vier Jahren um 60.000, zusätzlich wurde die Bewegung durch interne Spaltungen deutlich geschwächt.¹⁵

Dennoch blieben die Gewerkschaften ein bedeutender Faktor des politischen Lebens in der gesamten Zwischenkriegszeit, auch weil es deutliche personelle Überschneidungen zwischen Arbeiterpartei, Gewerkschaft und deren Umfeld gab. Hervorzuheben ist hierbei Martin Tranmæl, der 1918 Parteisekretär der Arbeiterpartei war und ab 1923 in der Redaktion der Zeitung „Social-Demokraten“ arbeitete.

Der aus Melhus bei Trondheim stammende Gewerkschaftsführer steht für eine Radikalisierung innerhalb der Gewerkschaft, die sich aber in den dreißiger Jahren deutlich wandelt hin zu mehr Kompromissbereitschaft und einem reformorientierten Ansatz.

In der ersten Hälfte der Zwischenkriegszeit bediente er sich aber noch einer sehr deutlichen Rhetorik, was in den bürgerlichen Parteien kaum zu einer Beruhigung geführt haben dürfte.

¹³ Rolf *Danielsen*, Krise og krig – splittelse og samling. In: Rolf *Danielsen* et al. (Hg.), Grunntrekk i norsk historie. Fra vikingtid til våre dager (5. Aufl., Oslo 2007). S. 279.

¹⁴ *Furre*, Norsk historie 1914-2000, S. 37.

¹⁵ *Danielsen*, Krise og krig – splittelse og samling, S. 279.

Zweifelloos zählte Tranmæl in der Zwischenkriegszeit zu den Führungspersönlichkeiten innerhalb der norwegischen Arbeiterpartei, auch wenn er an der Parteiführung offiziell nicht beteiligt war.

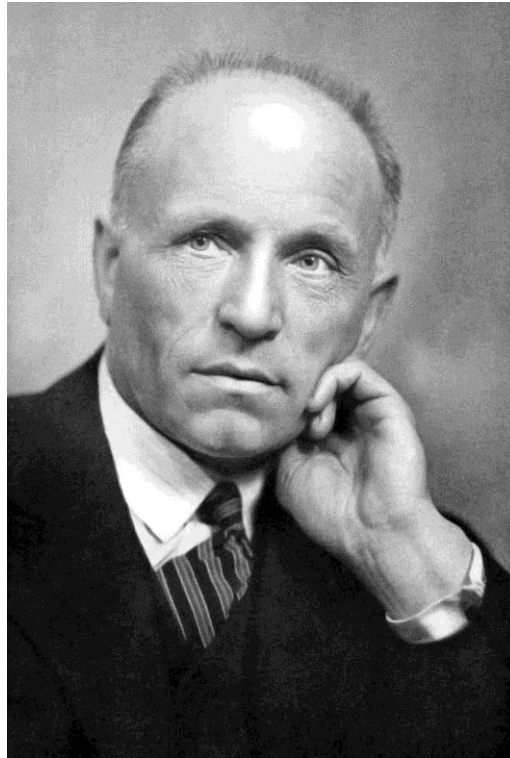


Abbildung 1: Martin Tranmæl.¹⁶

Vergleicht man Österreich und Norwegen in dieser unmittelbaren Nachkriegszeit, so ergeben sich daraus Unterschiede und Gemeinsamkeiten. Im Vergleich zu Österreich zögerte die norwegische Regierung deutlich weniger, durch Gewaltanwendung Unruhen zu unterdrücken. Gemeinsam ist den bürgerlichen Lagern beider Länder eine gewisse Revolutionsfurcht, die in eine deutlich gesteigerte Kompromissbereitschaft gegenüber den Sozialdemokraten mündet.

4.2 Die Phase der Instabilität: 1920 bis 1928

Es wäre intuitiv zu denken, dass auf eine Phase, die von Revolutionsfurcht geprägt war, in einer Periode, wo die bürgerlichen Parteien und Strömungen ihre Positionen festigen können, auch eine Phase der Stabilität eingeleitet würde. Die historische Realität sieht allerdings

¹⁶ entnommen von https://no.wikipedia.org/wiki/Martin_Tranm%C3%A6l am 31.10.2017. Durch Ablauf der Frist für Bildrechte ist die Abbildung gemeinfrei.

anders aus. Nach dem Zurückdrängen der „sozialistischen Gefahr“ taten sich Gegensätze auf, die bis dahin durch die Notwendigkeit der Geschlossenheit nach außen überdeckt wurden. Für Österreich spielen dabei neben den bereits erwähnten Flügeln der Christlichsozialen (agrarisches versus bürgerlich) auch die Heimwehren eine besondere Rolle, die im Verlauf der ersten Republik zunehmend ein politisches Eigenleben entwickeln. Am augenfälligsten wird diese unstete Entwicklung durch die häufigen Regierungswechsel illustriert:

„Die Instabilität des politischen Systems lässt sich an einem einfachen Indikator ablesen: Vom 30. Oktober 1918 bis zum 25. Juli 1934 verbrauchte die Republik 23 Regierungen mit zwölf Regierungschefs. An der Spitze stand Ignaz Seipel mit fünf Regierungen (1922-1924, 1926-1929), gefolgt von Johannes Schober mit drei Regierungen (1921-1922, 1929-1930), 1922 kurz unterbrochen durch das Kuriosum der Ein-Tages-Regierung von Bundeskanzler Walther Breisky (26./27. Januar 1922).“¹⁷

Dabei ist anzumerken, dass die Gefahr eines gewaltsamen Umsturzes sich zwar nach 1920 verringerte, die politischen Machtverhältnisse aber annähernd stabil blieben – zumindest ab der Konsolidierung der Christlichsozialen im gleichen Jahr. Die häufigen Regierungswechsel gehen also nicht auf ein verändertes Kräfteverhältnis zur Sozialdemokratie zurück, sondern auf interne Uneinigkeit im bürgerlichen Lager.

	1919	1920	1923	1927	1930
Christlichsoziale	69	85	82	85 ¹⁸	66 ¹⁹
Sozialdemokraten	72	69	68	71	72

Tabelle 1: Mandatszahlen der CSP und der SDAP zw. 1919 und 1930.²⁰

In Norwegen stellt sich die Situation anders dar; durch die einstweilige Bannung der „roten Gefahr“ in der Nachkriegsepoche treten die alten Gegensätze zwischen Venstre und Høyre wieder in den Vordergrund. Zwischen 1920 und 1935 gibt es insgesamt 10 bürgerliche Regierungen, im Schnitt also eine Regierungsumbildung alle 18 Monate.²¹ Alleine drei Regierungswechsel hingen zusammen mit der Frage der Prohibition: Eine starke

¹⁷ Hanisch, Der lange Schatten des Staates, S. 286.

¹⁸ 1927 trat die Christlichsoziale Partei in einem Wahlbündnis mit der Großdeutschen Volkspartei und weiteren Gruppierungen zur Nationalratswahl an.

¹⁹ Es handelt sich um ein Wahlbündnis aus Christlichsozialer Partei und Heimwehr.

²⁰ Eigenerstellung.

²¹ Furre, Norsk historie 1914-2000, S. 59.

Prohibitionsbewegung konnte durchsetzen, dass 1919 eine Volksabstimmung zu dieser Thematik abgehalten wurde, die auch tatsächlich zugunsten des Verbotes ausging. Damit wurde der Verkauf von Alkohol über 12% in Norwegen verboten, was dem Land allerdings diplomatisch einige Schwierigkeiten bereitete: Frankreich, Spanien und Portugal waren als traditionelle Lieferanten von Spirituosen über diese Einschränkung naturgemäß wenig erfreut. Das Verbot wurde 1926 – wiederum mittels Volksabstimmung – aufgehoben. Der Streit über diese Frage innerhalb der bürgerlichen Parteien zeigt aber, dass die politischen Konfrontationslinien keineswegs nur entlang der Links-Rechts-Achse verliefen.

Eine der bedeutendsten Persönlichkeiten des bürgerlichen Lagers zu dieser Zeit war Johan Ludwig Mowinckel. Der aus Bergen stammende Reeder stand drei verschiedenen Regierungen vor, in denen er jeweils auch gleichzeitig als Außenminister fungierte. Diese Doppelfunktion wurde seither von keinem norwegischen Ministerpräsidenten mehr gewählt. Inhaltlich stand Mowinckel für eine Politik des ausgeglichenen Budgets und der Hartwährungspolitik – ein Kurs den nahezu alle Regierungen der Zwischenkriegszeit konsequent verfolgten. Obwohl von Høyre oft Angebote bezüglich der Formierung eines bürgerlichen Blocks als Gegengewicht zur politischen Linken kamen, lehnte Mowinckels Partei Venstre diese Möglichkeit weitgehend ab: Die Partei versuchte möglichst ausgleichend und über den Klasseninteressen stehend zu wirken.²²

Auch eine charismatische Persönlichkeit wie Johan Ludwig Mowinckel konnte aber den langsamen Niedergang der Venstre in der Zwischenkriegszeit nicht stoppen: Mit Ausnahme der Stortingswahl 1930 verlor sie bei jeder Wahl Mandate.

	1921	1924	1927	1930	1933	1936
Høyre ²³	57	54	31	44	31	36
Venstre ²⁴	39	36	31	34	25	23
Bauernpartei	17	22	26	25	23	18
Arbeiterpartei	29	24	59	47	69	70
Sozialdemokraten	8	8	-	-	-	-
NKP	-	6	3	0	0	0
Sonstige ²⁵	-	-	-	-	2	3

Tabelle 2: Mandatsverteilung im Storting zw. 1921 und 1936.²⁶

²² Furre, Norsk historie 1914-2000, S. 61.

²³ inkl. Frisinnende Venstre

²⁴ inkl. Det radikale Folkeparti (Arbeiderdemokratene)

²⁵ Christliche Volkspartei (Kristelig Folkeparti) und Gesellschaftspartei (Samfundspartiet)

²⁶ aus: Petrick, Norwegen, S. 203.

Auch Høyre verlor langfristig an Gewicht, zumal mit der Bauernpartei auch seit 1920 ein neuer politischer Mitbewerber um die Stimmen der ländlichen Bevölkerung kämpfte.

Der Kurs den Høyre zunächst verfolgte, kann als sozialreformativ bezeichnet werden. So wurde beispielsweise 1923 ein Entwurf zu einem Pensionsgesetz diskutiert, allerdings konnten sich Høyre und die Sozialisten nicht auf die Finanzierung des Gesetzes einigen. Später schwenkte die Partei auf einen konservativeren Kurs um, in dem ebenfalls die Hartwährungspolitik sowie Sparsamkeit im öffentlichen Haushalt zentrale Punkte darstellten. Geleitet wurde die Partei in diesen Jahren von Carl Joachim Hambro, der sich später auch um die Formierung des norwegischen Widerstandes gegen die deutsche Besatzung verdient gemacht hat.²⁷

Die neue politische Kraft der Bauernpartei konnte zunächst bei Regierungsverhandlungen noch keine Rolle spielen und verstand sich als reine Klientelpartei. Zu Beginn wählte sie gegenüber der politischen Linken eine Ausdrucksweise, die sich von Høyre und Venstre noch deutlich abhob.²⁸ Die Kompromissbereitschaft besonders gegenüber der Arbeiterpartei steigerte sich in den dreißiger Jahren aber deutlich. Grund dafür kann auch sein, dass die Regierung der Bauernpartei 1933 vom bürgerlichen Konkurrenten Mowinckel zu Fall gebracht wurde.

Am deutlichsten zeigt sich die politische Instabilität der zwanziger Jahre aber innerhalb der norwegischen Arbeiterbewegung. Durch die bolschewistische Revolution in Russland inspiriert, wurde auf einem Kongress der Arbeiterpartei 1918 beschlossen, dass man sich das Recht vorbehalte, auch ohne eine Mehrheit im Storting eine revolutionäre Massenaktion zu starten. Konsequenterweise folgte darauf 1921 auch der Eintritt in die dritte Internationale (Komintern). Diese Linie, die innerhalb der sozialdemokratischen Parteien Westeuropas eindeutig einen Sonderweg darstellt, traf nicht bei allen Parteimitgliedern auf Gegenliebe. Der rechte Flügel der Arbeiterpartei spaltete sich dementsprechend auch ab und bildete „Det norske sosialdemokratiske Arbeiderparti“ (Norwegische Sozialdemokratische Arbeiterpartei). Das kommunistische Abenteuer der Arbeiterpartei war allerdings relativ kurzlebig: „Bereits 1923 war sie nicht mehr Mitglied der KomIntern, nachdem klar geworden war, dass Moskau eine strikte Ausrichtung des internationalen Kommunismus auf die Sowjetunion anstrebte.“²⁹ Für diese Distanzierung zur Komintern war der oben bereits erwähnte Martin Tranmæl ein entscheidender Faktor. Dieses Verlassen des Moskau-treuen Weges erzürnte die

²⁷ *Danielsen, Krise og krig – splittelse og samling*, S. 282.

²⁸ *Furre, Norsk historie 1914-2000*, S. 62.

²⁹ *Ralph Tuchtenhagen, Kleine Geschichte Norwegens* (Beck'sche Reihe, München 2009). S. 137.

kommunistischen Hardliner innerhalb der Partei wiederum so sehr, dass sie ihrerseits sich abspalteten und Norges Kommunistiske Parti (Norwegens Kommunistische Partei) gründeten. Bei der Stortingswahl 1924 traten als Folge dieser Abspaltungen drei verschiedene Parteien an, die um die Wählergunst der Industriearbeiterschaft buhlten. Wie in Tabelle zwei zu erkennen ist, erreichte die Arbeiterpartei auch bei der Wahl 1924 ihr schlechtestes Ergebnis der gesamten Zwischenkriegszeit. Der Zusammenhang zwischen Parteienkonkurrenz und Aufsplitterung der politischen Vertretung der Arbeiter ist also eindeutig. Nach dieser Wahlniederlage fusionierten die Arbeiterpartei und die Sozialdemokraten und bildeten seit damals unter dem Namen Arbeiterpartei eine einheitliche Sozialdemokratie. Die Früchte dieser neuen Einheitlichkeit konnten schon 1927 geerntet werden; die Ap wurde zur größten Fraktion im Storting und konnte diesen Status seither bei jeder Wahl verteidigen. Es schien allerdings äußerst fraglich, ob dieser Zugewinn an Wählerstimmen auch in politisches Gewicht verwandelt werden könnte, zumal die bürgerlichen Parteien geschlossen gegen eine Ap-Regierung auftraten und auch König Haakon Zweifel an einer solchen Regierung bekundete.

Nach einer Phase der Ungewissheit entschloss sich der König dennoch dazu, Christopher Hornsrud von der Arbeiterpartei mit der Regierungsbildung zu beauftragen. Es entstand der Mythos, dass König Haakon seine Entscheidung, eine Ap-Regierung zu ermöglichen, mit dem Satz „Mine herrer, jeg er også kongen til kommunistene.“ (dt. „Meine Herren, ich bin auch der König der Kommunisten.“) gerechtfertigt haben soll. Ob diese Worte tatsächlich an prominenter Stelle gesprochen wurden oder nicht, lässt sich schwer eruieren. Das Zitat hat jedenfalls seine Verankerung im historischen Bewusstsein der norwegischen Bevölkerung gefunden. Und es verdeutlicht die Skepsis, die König Haakon der ersten Ap-geführten Regierung entgegenbrachte, aber auch sein Bestreben, als monarchistisches Staatsoberhaupt über den Parteien zu stehen. Die Regierung Hornsrud war jedenfalls eine der kurzlebigsten in der norwegischen Geschichte: erst am 27. Jänner 1928 angelobt, musste sie am 8. Februar bereits wieder demissionieren.³⁰ Die bürgerlichen Parteien konnten sich zur Etablierung einer Alternative – der zweiten Regierung Mowinckel – durchringen. Diese kurze Episode kann aber als Sinnbild für die politischen Entwicklungen im Norwegen der zwanziger Jahre gelten: Die per se wenig konsensbereiten bürgerlichen Parteien wurden vor allem durch die Ablehnung einer erstarkenden Arbeiterbewegung zur Zusammenarbeit bewogen.

³⁰ Furre, Norsk historie 1914-2000, S. 69.

4.3 Krise und Krisenbewältigung: 1929 bis 1932

Die Weltwirtschaftskrise des Jahres 1929 stellte durch ihr Übergreifen von den Vereinigten Staaten nach Europa große Herausforderungen für jede europäische Regierung dar. In Norwegen und Österreich ergeben sich in dieser Phase nahezu identische Problemstellungen: Ein sprunghaftes Ansteigen der Arbeitslosigkeit übte einen enormen Druck auf die Sozialausgaben des Staates aus, gleichzeitig wurde die Notwendigkeit von offensiven Maßnahmen zur Belebung der Konjunktur diskutiert. Letztendlich reagierten die Politiker beider Länder tendenziell defensiv auf diese Herausforderungen.

In Österreich ist diese Periode der Wirtschaftskrise weiterhin von politischer Instabilität geprägt: In den Jahren 1929 bis 1932 wechselten sich die Regierungen von Ernst Streeruwitz, Johann Schober, Carl Vaugoin, Otto Ender und Karl Buresch im Takt von wenigen Monaten ab. Zumindest wirtschaftspolitisch wurde von diesen bürgerlichen Regierungen eine ähnliche Linie verfolgt. Im Hinblick auf ihre Konsensbereitschaft gegenüber den Sozialdemokraten attestiert Hanisch dabei allen diesen Regierungen – mit der Ausnahme von der Regierung Vaugoin – eine Orientierung zur Zusammenarbeit.³¹ Dabei darf aber nicht unerwähnt bleiben, dass im gesamten politischen Diskurs sehr wohl ein Prozess der Radikalisierung festgestellt werden kann. Bereits 1927 kam es nach den Vorkommnissen von Schattendorf und dem dazu gehörigen Gerichtsprozess zu jener Demonstration, in deren Verlauf der Justizpalast in Flammen stand und 89 Menschen ihr Leben verloren. Polizeichef (und damit verantwortlich für diesen Einsatz) war Johann Schober, der somit innerhalb der Arbeiterschaft zu einem Feindbild erster Güte avancierte. Angesichts dessen muss stark bezweifelt werden, ob während der Regierungszeit Schobers tatsächlich ein guter Nährboden für die Zusammenarbeit der beiden großen politischen Lager gegeben war.

Immerhin gelang 1929 noch der gemeinsame Beschluss einer Verfassungsänderung, die dem Bundespräsidenten gegenüber der ursprünglichen Kelsen-Verfassung von 1920 erweiterte Rechte einräumte. Damit wurde auch die Volkswahl des Präsidenten verankert, dazu sollte es aber in der ersten Republik nicht mehr kommen. Zu sehr schienen weite Kreise der politischen Klasse bereits an autoritären Modellen orientiert. Dies manifestiert sich auch am Korneuburger Eid, der 1930 bereits die Absage der Heimwehren an die parlamentarische Demokratie dokumentiert. Im folgenden Jahr kam es dann auch zum versuchten Putsch durch den steirischen Heimwehrführer Pfrimer, der letztendlich scheiterte. Er verdeutlicht aber, dass die Gefahr einer Ausschaltung der Demokratie bereits vor 1933 in Österreich gegeben war.

³¹ Hanisch, *Der lange Schatten des Staates*, S. 302.

Auch die Wahlen des Jahres 1930 bewirkten absolut keine Stabilisierung der politischen Lage. Die Sozialdemokraten konnten ein Mandat dazu gewinnen, die Christlichsozialen – sie traten diesmal in einem Wahlbündnis mit den Heimwehren an – verloren sieben Mandate. Die bürgerlichen Regierungen der frühen dreißiger Jahre stützten sich damit nur noch auf eine knappe Mehrheit. Die Furcht davor, dass dieser knappe Überhang bei der nächsten Wahl verloren gehen könnte, dürfte bei sämtlichen führenden Köpfen des bürgerlichen Lagers vorhanden gewesen sein. Eine Hilfe zur Aufrechterhaltung der Demokratie war dies sicher nicht.

In Norwegen folgte auf das Experiment der Regierungsbildung der Arbeiterpartei 1928 eine Phase der Stabilität. Die zweite Regierung Mowinckel war eine der am längsten amtierenden der gesamten Zwischenkriegszeit. Obwohl nach der Wirtschaftskrise des Jahres 1929 von der Opposition eine aktivere staatliche Politik zur Konjunkturbelebung gefordert wurde, behielt die Regierung ihren Kurs des ausgeglichenen Budgets und der Hartwährungspolitik bei. Die Wahlen 1930 schienen das bürgerlich-liberale Lager zu stärken: Die regierende Venstre Partei konnte um drei Mandate zulegen, Høyre gewann sogar zehn Mandate hinzu und war damit eindeutiger Wahlsieger. Die Arbeiterpartei verlor trotz gleichbleibender Anzahl an Stimmen dreizehn Mandate. Grund dafür war die gesteigerte Wahlbeteiligung; an der Stortingswahl 1930 nahmen 77,6 % der Wahlberechtigten teil, so viele wie bei keiner Wahl zuvor seit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts. Der Prozentsatz der an der Wahl teilnehmenden Frauen stieg um ganze zehn Prozent. Es wird angenommen, dass die Fokussierung von Høyre auf traditionelle Werte wie Familie und Christentum einen gewissen Mobilisierungseffekt unter weiblichen Wählern zur Folge hatte.³²

Regierungschef Mowinckel fühlte sich durch dieses Resultat in seiner Politik bestätigt und setzte die Regierungsarbeit fort. Ihm wurde allerdings das Vertrauen entzogen, als es im folgenden Jahr zu einer Abstimmung darüber kam, ob man dem Unilever Konzern den Zugang zum norwegischen Markt ermöglichen sollte. Mowinckel verknüpfte diese Frage mit einem Misstrauensvotum und verlor dabei, weil die Bauernpartei immer noch protektionistisch eingestellt war und sich dazu durchrang, gemeinsam mit der Arbeiterpartei die Regierung zu stürzen. Es folgten zwei Regierungen unter Politikern der Bauernpartei, Peder Kolstad und Jens Hundseid.

Besonders Peder Kolstad war über die Parteigrenzen hinweg eine angesehene Persönlichkeit, er verstarb jedoch 1932, womit eine Regierungsneubildung nötig wurde. Beide Regierungen der Bauernpartei sahen eine öffentliche Reaktion auf die Wirtschaftskrise vor, allerdings mit

³² *Danielsen, Krise og krig – splittelse og samling*, S. 282.

nur wenig offensivem Charakter: „Ein *Spar- und Effektivitätskomitee* („Wachstumskomitee“) schlug Einsparungen vor, besonders im Schul-, Kultur- und Sozialbudget. Es sollte gespart werden, um die Mittel für die Krisenmaßnahmen zur lukrieren.“³³

Es handelt sich also weniger um eine Politik im Sinne Keynes, sondern um eine Umschichtung der Mittel. Besonders die Entschuldung der Bauern und leichtere Kreditvergabe an Landwirte und Fischer war ein Anliegen der Bauernpartei, ein gewisser Hang zur Klientelpolitik wird dabei wohl nicht abzuweisen sein.

Verteidigungsminister dieser Regierung war Vidkun Quisling, ein parteiunabhängiger Fachman, der besonders durch seine scharfe Rhetorik gegen die Arbeiterbewegung auffiel. Er sorgte durch seine teilweise Besetzung Grönlands nicht nur für außenpolitische Schwierigkeiten, sondern überwarf sich auch bald mit Hundseid, wodurch es zu einer Art Machtkampf innerhalb der Regierung kam. Nach erneuten Sparvorschlägen für das Schul- und Sozialbudget verlor das Kabinett Hundseid die Mehrheit und musste abtreten.

4.4 Weichenstellungen: 1933 bis 1939

Im Vorfeld der Stortingswahl 1933 kam es zum Bruch zwischen Quisling und der Bauernpartei. Der abtrünnige Politiker gründete mit „*Nasjonal Samling*“ (dt. „Nationale Vereinigung“) eine eigene Partei. Die häufig verwendete Abkürzung NS weckt dabei nicht zufällig Assoziationen zum gerade eben an die Macht gekommenen Regime in Deutschland: Quisling war ein großer Bewunderer Hitlers und einer der maßgeblichsten Kollaborateure während der deutschen Besatzung im zweiten Weltkrieg. Bei der Wahl 1933 konnte er mit seiner neuen Bewegung aber kaum reüssieren: Die NS erhielt gerade einmal 2,2 % der Stimmen und damit kein einziges Mandat. Dennoch übte er mit seiner radikalen Haltung einen gewissen Einfluss auf die anderen Parteien aus.³⁴

Ein Streit über die Listenerstellung innerhalb der Partei Venstre führte zu einer weiteren Parteineugründung 1933: der *Kristelig Folkeparti* (dt. „Christliche Volkspartei“). Zwar spielte diese Kleinpartei in der Zwischenkriegszeit noch keine wesentliche Rolle und konnte sich erst nach dem zweiten Weltkrieg auf nationaler Ebene richtig entfalten. Dennoch zeigt sich auch hier die Tendenz zu größerer Konkurrenz und weniger Einigkeit im bürgerlichen Lager.

³³ *Furre*, Norsk historie 1914-2000, S. 73.

³⁴ Silve-Linn Aase und Lars Aase, *The History of Norway: A Long-Term Perspective*. In: Eva Maagerø und Birte Simonsen (Hg.), *Norway: Society and Culture* (2. Aufl., Kristiansand 2008). S. 48.

Die Arbeiterpartei bestritt den Wahlkampf 1933 mit zwei zentralen Parolen: „Hele folket i arbeide“ (dt. „Das ganze Volk bei der Arbeit“) und „By og land, hand i hand“ (dt. „Stadt und Land, Hand in Hand“). Angesichts der Massenarbeitslosigkeit der frühen dreißiger Jahre überrascht der erste Slogan kaum: Die Sozialdemokraten setzten natürlich auf ihre Kernkompetenz als Partei der Arbeit. Das zweite Schlagwort vermag aber doch einigermaßen zu überraschen.

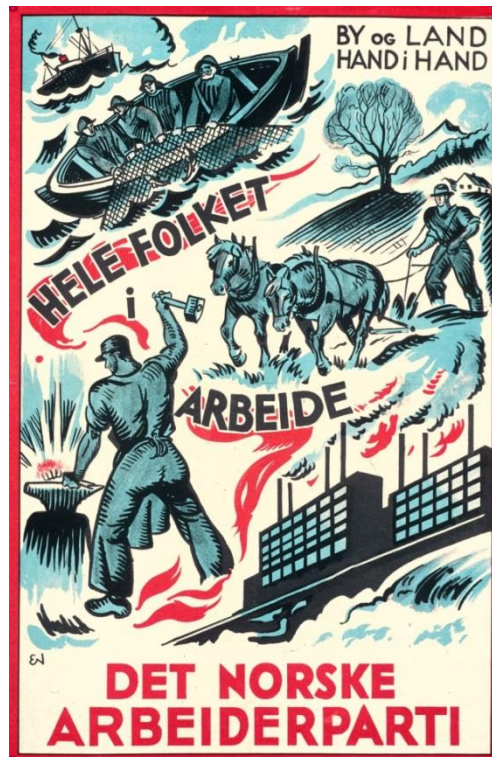


Abbildung 2: Wahlplakat der norwegischen Arbeiterpartei 1933.³⁵

Die Gründe dafür, dass die Arbeiterpartei offensichtlich auch die Landbevölkerung anzusprechen versuchte, sind vielfältig. Einerseits muss bedacht werden, dass die Lokalisierung der Industriebetriebe von den Verhältnissen in Österreich abweicht; da für viele der führenden norwegischen Unternehmen der Standort nahe einer natürlichen Energiequelle (vor allem Wasserkraft) bedeutsam war, ist die norwegische Industrie der Zwischenkriegszeit wesentlich weniger auf Ballungszentren konzentriert als in Österreich. Zwar ist auch Oslo als Industriezentrum bedeutsam, kann aber mit Wien als deutlich größtem Industriestandort der jungen Republik kaum verglichen werden. Zudem ist die Zusammensetzung der Wählerschaft

³⁵ entnommen von: <http://www.nb.no/utstillinger/propaganda/plakat52.php> am 31.10.2017. Dem Verfasser wurde freundlicherweise die Erlaubnis zur Verwendung des Bildes durch den Rechteinhaber Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek in einer E-Mail vom 1.11.2017 eingeräumt. Quelle: Det norske arbeiderparti. Künstler: Erling Nielsen.

der norwegischen Arbeiterpartei homogener als dies für die österreichische Schwesterpartei der Fall ist: durch die Aufteilung sowohl konservativer, als auch religiöser Schwerpunktsetzungen auf verschiedene Parteien fiel es der Ap leichter, in weiten Teilen der Landbevölkerung als wählbar zu gelten.

Der Erfolg gab der Wahlkampagne der Arbeiterpartei jedenfalls recht: Mit einem Zugewinn von 22 Mandaten gilt sie als der klare Wahlgewinner der Stortingswahl 1933. Alle anderen etablierten Parteien mussten Einbußen hinnehmen, Høyre und Venstre waren in etwa gleich stark betroffen. Mit dieser Wahl hatten die Bauernpartei und die Arbeiterpartei auch erstmals gemeinsam eine absolute Mehrheit im Storting. Dennoch setzte vorerst die dritte Regierung Mowinckel – die ihr Amt nach dem Rücktritt Hundseids angetreten hatte – ihre Arbeit fort und versuchte erneut, die bürgerlichen Kräfte (zu denen sie auch die Bauernpartei noch zählte) hinter sich zu sammeln.

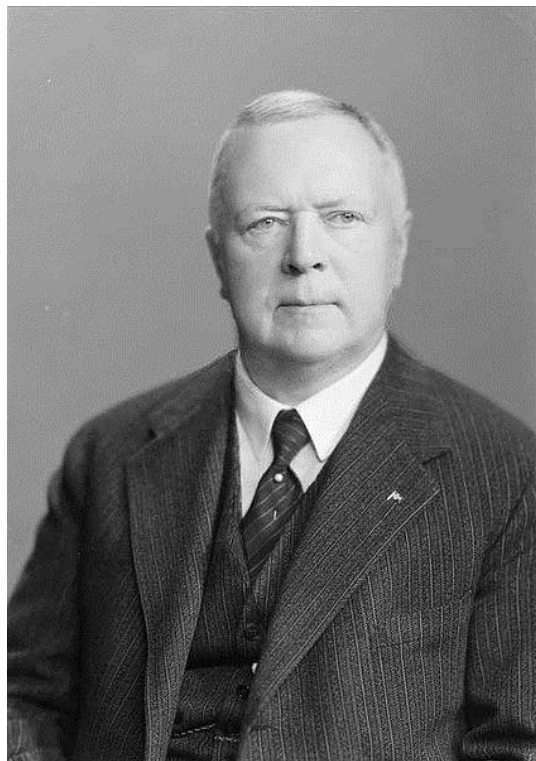


Abbildung 3: Johan Ludwig Mowinckel.³⁶

Die Forderung der Arbeiterpartei nach einem aktiven staatlichen Eingreifen fand aber bei der Bauernpartei bereits Gehör, was sich auch auf die Linie der bürgerlichen Parteien auswirkte:

³⁶ entnommen von: https://no.wikipedia.org/wiki/Johan_Ludwig_Mowinckel am 31.10.2017. Das Bild steht unter Creative Commons Lizenz und darf somit unter Share alike Bedingungen verwendet werden. Bereitgestellt vom Oslo Museum via digitalmuseum.no, Photograph: Ernest Rude.

„Die meisten Venste und Høyre Politiker äußerten sich mittlerweile so, dass die bisher noch nicht überwundene staatsfinanzielle Krise Schranken setze für die Möglichkeiten des Staates zu helfen, selbst wenn man einsah, dass staatliche Förderungen und gesteigerter öffentlicher Verbrauch stimulierend für die Wirtschaft wirken würden.“³⁷

Obwohl sie nicht in der Regierung vertreten waren, war das Bestreben zwischen den drei bürgerlichen Kräften zu vermitteln bei den Repräsentanten von Høyre am höchsten; sie wollten einer möglichen Regierungsbeteiligung der Sozialdemokraten am deutlichsten entgegenwirken. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass nicht nur die Arbeiterpartei mit ihrem Ruf nach öffentlicher Regulierung die Bauernpartei und in etwas schwächerer Form die restlichen Parteien beeinflusste, sondern dass auch umgekehrt die Ap durch ihre Einbindung in das etablierte politische System an Radikalität verloren und an Kompromissbereitschaft gewonnen hat. Als Beispiel hierfür kann der „Arbeidernes Idrettsforbund“ (dt. „Arbeiter-Sport-Vereinigung“, abgekürzt AIF) gelten. 1924 gegründet, sollte er ein Gegengewicht zum bürgerlichen Sportverständnis, dem nach Ansicht führender Sozialdemokraten Nationalismus und Konkurrenzdenken zu Grunde lag, bilden.

Dabei können durchaus Parallelen zu Österreich gezogen werden: Auch hierzulande wurden von der Sozialdemokratie zahlreiche Vereinigungen gegründet, um nahezu jeden Lebensbereich getrennt von der bürgerlichen Gesellschaft verbringen zu können. Als drei von vielen möglichen Beispielen seien die Kinderfreunde, der ASKÖ und die Naturfreunde genannt. Obwohl auch in Österreich eine Annäherung der großen politischen Lager nach dem zweiten Weltkrieg stattgefunden hat, bestehen die meisten dieser Vereine immer noch.

³⁷ *Danielsen, Krise og krig – splittelse og samling*, S. 282. Übersetzung RG.

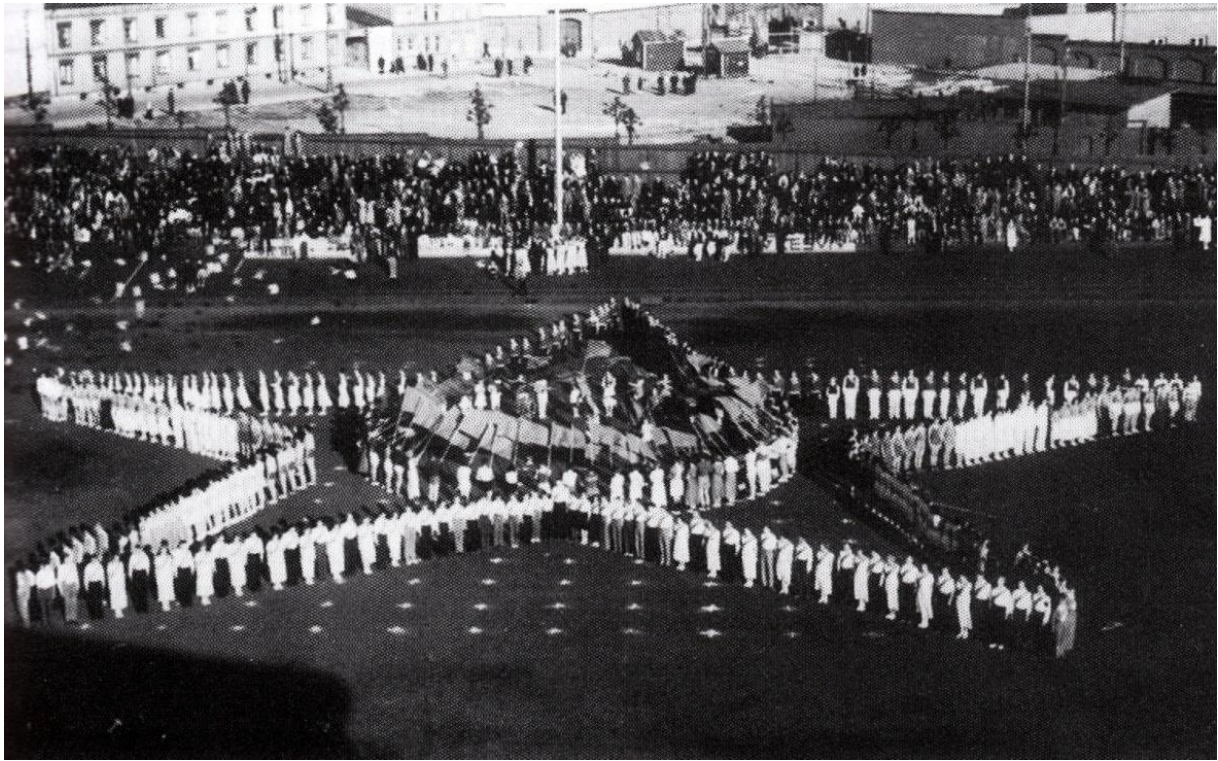


Abbildung 4: Choreographie des AIF zum zehnjährigen Jubiläum 1934.³⁸

Anders verhält es sich mit dem AIF; er wurde 1940 in den bereits bestehenden staatlichen Sportverband eingegliedert. Der Mentalitätswandel innerhalb der Arbeiterpartei lässt sich auch an einem anderen Phänomen beobachten: Ab der Mitte der dreißiger Jahre nahmen führende Mitglieder der Ap immer öfter an den Feierlichkeiten zum norwegischen Nationalfeiertag am 17. Mai teil und gebrauchten verstärkt nationale Symbole. Auch daran kann eine veränderte Einstellung zum bürgerlichen Staat abgelesen werden.

Das oben beschriebene Bestreben von Høyre, zwischen Venstre und der Bauernpartei zu vermitteln, war nur mittelfristig von Erfolg gekrönt: Noch vor der Stortingswahl 1936 musste die dritte Regierung Mowinckel demissionieren und den Weg für die erste stabile Regierung der Arbeiterpartei frei machen. Bereits vor diesem Abgang war es zu inoffiziellen Gesprächen zwischen dem Fraktionsvorsitzenden der Ap, Johan Nygaardsvold, und Jens Hunsæd gekommen.³⁹ Basis dieser Zusammenarbeit war der „Kriseforliket“ – der Krisenvergleich, also die Bereitschaft der Arbeiterpartei, in vielen Sachfragen der Bauernpartei entgegen zu kommen, um sich im Gegenzug die Unterstützung der Minderheitsregierung im Parlament zu sichern.

³⁸ aus: *Danielsen*, *Krise og krig – splittelse og samling*, S. 283. Dem Verfasser wurde freundlicherweise die Erlaubnis zur Verwendung des Bildes durch den Rechteinhaber Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek in einer E-Mail vom 1.11.2017 eingeräumt. Photograph unbekannt.

³⁹ *Petrick*, *Norwegen*, S. 206.

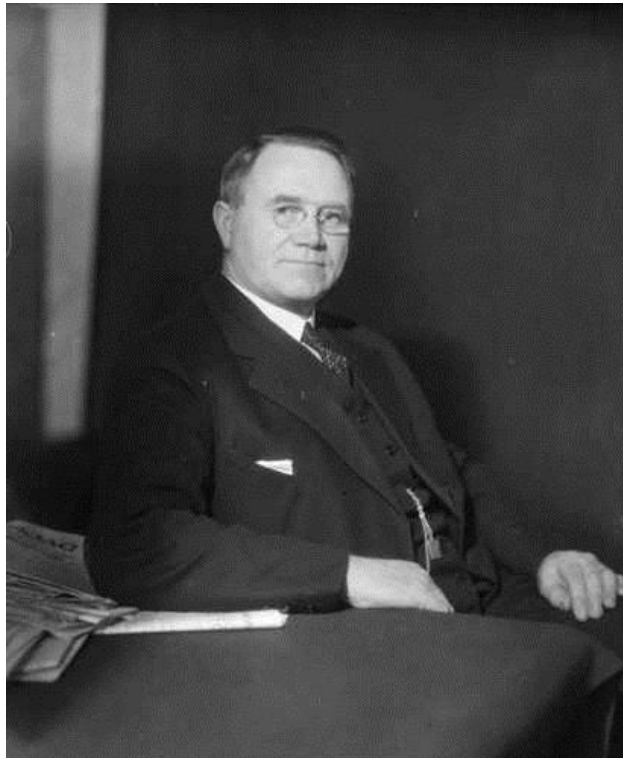


Abbildung 5: Johan Nygaardsvold.⁴⁰

Die Stortingswahl des Jahres 1936 änderte an den Kräfteverhältnissen im norwegischen Parlament kaum etwas, und somit konnte der neue Regierungschef die Minderheitsregierung nach der Wahl ungehindert fortsetzen. Ab 1937 lässt sich auch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Arbeiterpartei und Venstre feststellen. Da 1938 die Legislaturperiode des Storting um ein Jahr verlängert wurde und es zur Wahl 1940 kriegsbedingt nicht mehr kam, war Nygaardsvold offiziell bis 1945 Ministerpräsident Norwegens. Er folgte während des Krieges auch König Haakon ins Londoner Exil und leitete dort die Exilregierung.

Obwohl die ersten Sozialgesetze Norwegens wesentlich früher beschlossen wurden, charakterisieren eine Reihe norwegischer Historiker die Ära Nygaardsvold ob ihrer Fülle an sozialpolitischen Maßnahmen als „Systemwechsel“ bzw. „Ursprung des Wohlfahrtsstaates“.⁴¹ In jedem Fall hebt sich diese Periode von den vorangegangenen Jahren der Zwischenkriegszeit deutlich ab:

⁴⁰ entnommen von: https://no.wikipedia.org/wiki/Johan_Nygaardsvold am 31.10.2017. Das Bild steht unter Creative Commons Lizenz und darf somit unter Share alike Bedingungen verwendet werden. Bereitgestellt vom Oslo Museum via digitalmuseum.no, Photograph: Ernest Rude.

⁴¹ vgl. *Furre*, Norsk historie 1914-2000, S. 85.

„Die Finanznot der zwanziger Jahre führte zu einer sozialpolitischen Reformpause sowohl im Staat, als auch in den Gemeinden. Nygaardsvolds Regierungsbildung brachte neue Initiativen hervor. Die Krankenversicherung von 1909 wurde ausgeweitet und umfasste neue Zielgruppen. Ein Gesetz zur Unterstützung von Blinden und Körperbehinderten kam 1936. Im Jahre 1938 wurde eine verpflichtende Arbeitslosenversicherung etabliert. [...] Die Frage der Pensionen stand seit den 1890er Jahren auf der politischen Tagesordnung. Man dachte sie würde nach dem ersten Weltkrieg gelöst, aber das Gesetz von 1923 wurde nicht in Kraft gesetzt. 1936 wurde diese wichtigste aller Sozialsicherungsfragen unter Dach und Fach gebracht. Diese Serie von Reformen innerhalb einer kurzen Zeitspanne machte Norwegen zu einem führenden Land auf dem sozialpolitischen Feld. Selbst wenn sich interessensmäßige und ideologische Brüche an peripheren Bereichen des Sozialsystems auftraten, wurden die Reformen überwiegend in einer Stimmung des Konsens beschlossen, die zum Klima einer Entspannung zwischen den Parteien beitrug.“⁴²

Die Reformen der Regierung Nygaardsvold wurden also keineswegs gegen den Widerstand der restlichen Parteien im Parlament durchgepeitscht; sie hätte dazu auch gar nicht die erforderliche absolute Mehrheit an Mandaten gehabt. Obwohl die Arbeiterpartei natürlich die treibende Kraft hinter den in enormen Tempo durchgezogenen sozialpolitischen Maßnahmen (die an die „österreichische Revolution“ der Jahre 1918 bis 1920 erinnern) war, konnte ein Großteil der Beschlüsse auf der Grundlage eines Konsenses gefasst werden. Es kann also von einer Weichenstellung hin zu einem wohlfahrtsstaatlichen Modell gesprochen werden, zumal davon ausgegangen werden muss, dass Reformen, die auf einer politischen Einigung mit breiter Basis entstehen, nachhaltiger sind als mit knapper Mehrheit beschlossene Gesetze.

Von einer ähnlichen Kompromissbereitschaft und Konsensorientierung kann im Österreich der dreißiger Jahre keineswegs mehr gesprochen werden, obwohl sich einzelne Vertreter innerhalb des bürgerlichen Spektrums immer wieder für eine Verständigung mit den Sozialdemokraten aussprachen.⁴³ Nachdem die Minderheitsregierung Buresch im Mai 1932 zurücktrat wurde der bisherige Landwirtschaftsminister mit der Regierungsbildung beauftragt: Engelbert Dollfuß. Sein Kabinett wurde von den Christlichsozialen, dem Heimatblock und

⁴² *Danielsen*, *Krise og krig – splittelse og samling*, S. 285f. Übersetzung RG.

⁴³ Dabei muss besonders auf Ernst Karl Winter sowie den mehrmaligen Sozialminister Josef Resch verwiesen werden. Vgl. Anton *Staudinger*, *Austrofaschistische „Österreich“-Ideologie*. In: Emmerich Tálos und Wolfgang Neugebauer (Hg.), *Austrofaschismus. Politik – Ökonomie – Kultur 1933-1938* (7. Aufl., Wien 2014). S. 42. sowie Dieter *Stiefel*, *Arbeitslosigkeit. Soziale, politische und wirtschaftliche Auswirkungen – am Beispiel Österreichs 1918 – 1938* (Berlin 1979). S. 49.

dem Landbund unterstützt, hatte aber dennoch nur eine hauchdünne Mehrheit von einer einzigen Stimme.⁴⁴

Interessant ist dabei die Rolle der Bauernschaft: Während die Bauernpartei Norwegens den Sozialdemokraten zur ersten stabilen Regierung verhalfen, waren jene Landwirte in Österreich, die dem Landbund zuneigten – konservativ bzw. großdeutsch eingestellt – nicht zu einer Zusammenarbeit mit der SDAP bereit.

Die langwierigen Parlamentsdebatten des Jahres 1932 führten den Regierungskräften oftmals vor Augen, wie fragil ihre Mehrheit war. Die Aussicht, diese knappe Mehrheit nach den nächsten Wahlen womöglich nicht mehr halten zu können, mag mitgespielt haben, als man sich dazu entschloss, zu einer autoritären Regierungsform über zu gehen. Gelegenheit dazu gab eine Geschäftsordnungskrise des Nationalrates am 4. März 1933, die die Regierung Dollfuß veranlasste, die „Selbstausschaltung des Parlaments“ zu verkünden und von da an auf Basis des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes aus dem Jahr 1917 zu regieren. Der erste Schritt in die Diktatur war damit getan, viele weitere, wie etwa die Verhinderung einer erneuten Sitzung des Nationalrates mit Polizeigewalt oder die Verkündung einer „ständischen“ Verfassung am 1. Mai 1934, sollten folgen. Ob das Regime von Engelbert Dollfuß als autoritär oder faschistisch eingestuft werden soll, ist Gegenstand lebhafter historischer Diskussionen.⁴⁵

Sicher ist aber, dass die neue autoritäre Führung rigoros gegen die Sozialdemokraten und ihren Wehrverband, den Republikanischen Schutzbund, vorging. Bei einer Hausdurchsuchung im Hotel Schiff in Linz am 12. Februar 1934 wehrten sich die Schutzbündler; es kam zum dreitägigen Bürgerkrieg, der etwa 300 Todesopfer forderte. Obwohl es sich um ein spannendes und vermutlich zu wenig beachtetes Kapitel der österreichischen Geschichte handelt, muss eine detaillierte Darstellung des Bürgerkrieges 1934 hier unterbleiben. Festgehalten werden kann aber, dass im Jahr nach der „Ausschaltung des Parlaments“ auch die Ausschaltung der politischen Gegner erfolgte: Der Großteil der führenden Sozialdemokraten floh ins Ausland (insbesondere in die Tschechoslowakei), der verbliebene Rest der Partei wurde gemeinsam mit den Kommunisten in den Untergrund gezwungen. Während es in Norwegen Mitte der dreißiger Jahre zu einem Brückenschlag zwischen konservativem und sozialdemokratischem Lager kam, passierte in Österreich das genaue

⁴⁴ Erich Zöllner, *Geschichte Österreichs. Von den Anfängen bis zur Gegenwart* (8. Aufl., Wien 1990). S. 511.

⁴⁵ vgl. Hanisch, *Der lange Schatten des Staates*, S. 310-315. Dem Autor ist die Brisanz der Begriffe „Austrofaschismus“ und „Ständestaat“ bewusst. Ersterer wird vor allem dann verwendet werden, wenn der totalitäre Charakter des Regimes im Vordergrund steht; zweiterer, wenn die Rechtsstruktur des Staates behandelt wird.

Gegenteil: beim (mittelfristig erfolgreichen) Versuch, den politischen Gegner zu vernichten, wurde die Abschaffung der Demokratie als Kollateralschaden in Kauf genommen.

Die nächste Herausforderung für das austrofaschistische Regime folgte bereits im Juli 1934; der nationalsozialistische Juliputsch war zwar nicht erfolgreich, Bundeskanzler Engelbert Dollfuß wurde aber im Verlauf des versuchten Umsturzes von einem Putschisten erschossen. Sein Nachfolger Kurt Schuschnigg war in den nächsten Jahren vor allem damit beschäftigt, der aggressiven außenpolitischen Linie des deutschen Reiches auf sinnvolle Weise zu begegnen. Zunächst konnte man dabei noch auf den italienischen Verbündeten Benito Mussolini bauen, was sich nach dem Abessinienkrieg 1935 mit allen seinen Folgen aber schlagartig änderte. Außenpolitisch weitgehend isoliert, musste Schuschnigg zu einer Verständigung mit dem nationalsozialistischen Deutschland gelangen, was durch das Juliabkommen von 1936 zumindest auf kurze Sicht gelang.⁴⁶ Spätestens mit dem Berchtesgadener Abkommen vom Februar 1938 zeigte sich, dass die Tage des austrofaschistischen Regimes gezählt waren; der Verlust der staatlichen Eigenständigkeit Österreichs stand unmittelbar bevor und vollzog sich letztlich auch am 12. März.

Im Rückblick kann festgehalten werden, dass sich Mitte der dreißiger Jahre auch für Österreich eine Weichenstellung vollzog, auch wenn dabei weder demokratischer Konsens, noch wohlfahrtsstaatliche Reformen eine Rolle spielten.

⁴⁶ *Vocelka, Geschichte Österreichs*, S. 296.

5 Wirtschaftliche Entwicklungen

Sozialpolitik und Sozialgesetzgebung müssen notwendigerweise in Zusammenhang mit ihrer Finanzierbarkeit und somit mit dem makroökonomischen Umfeld, in dem sie betrieben werden, gesehen werden. Deshalb ist es unabdingbar, auch den Handlungsspielraum für sozialpolitische Eingriffe im Rahmen der ganzheitlichen volkswirtschaftlichen Situation zu beleuchten.

Da in der gesamten Zwischenkriegszeit nicht von einer homogenen wirtschaftlichen Entwicklung, sondern von verschiedenen, durchaus turbulenten und miteinander in Kontrast stehenden Phasen gesprochen werden muss, erscheint es zweckmäßig, den Zeitabschnitt zu unterteilen und in jeweiligen Subkapiteln die Tendenzen der österreichischen bzw. norwegischen Wirtschaftspolitik darzustellen. Die Periodisierung stellt dabei insofern kein Problem dar, als die großen ökonomischen Aufgaben der Zeit – wie etwa die Umstellung von Kriegs- auf Friedenswirtschaft sowie der große Börsenkrach des Jahres 1929 – auf beide Länder gleichermaßen Auswirkungen hatten.

5.1 Die Nachkriegsphase

Die Monate unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg waren in Norwegen geprägt von einer Hochkonjunktur, die bis zum Herbst 1920 andauerte. Die Warenknappheit während des Krieges bewirkte einen Nachfragerückstau, gleichzeitig war die im Umlauf befindliche Geldmenge drastisch gestiegen. Trotz der Inflation, die als Reaktion darauf folgte, stieg die Kaufkraft stetig an, weil diese Steigerung der Preise durch die Lohnerhöhungen sogar noch überboten wurde.⁴⁷ Die Folge war ein äußerst investitionsfreundliches Wirtschaftsklima mit einer Steigerung des Bruttonationalproduktes von 16 bzw. 5,5 % in den Jahren 1919 und 1920. Die hohe Kaufkraft betraf dabei nicht nur die gesellschaftlichen Eliten. Auch Mittelstandsbürger hatten größere Geldmengen zur Verfügung undheizten so die Nachfrage kräftig an.

Dem gegenüber stand aber auch eine Steigerung der Produktion um 25 % sowie eine Erhöhung des Importvolumens um über 120 %, was die während des Krieges tendenziell positive Außenhandelsbilanz mit einem mal deutlich umkehrte. Als Resultat des großen

⁴⁷ Fritz Hodne und Ola Honningdal Grytten, *Norsk økonomi i det tyvende århundre* (Bergen 2002). S. 95.

Optimismus der Wirtschaftstreibenden – der die relativ hohe Kaufkraft sogar noch übertraf – lagen viele Waren auf Lager. Das im Krieg eingeführte Exportverbot, welches ursprünglich Mangelercheinungen in der Kriegswirtschaft vorbeugen sollte, wurde dennoch nicht aufgehoben und verhinderte einen erneuten Export der überschüssigen Waren. Diese überhitzte ökonomische Situation – gemeinsam mit dem starken Bestreben der Nationalbank, den Kurs der norwegischen Krone wieder auf die Goldparität des Jahres 1914 zu bringen – bildet den Ausgangspunkt für die folgende Krise der zwanziger Jahre. Bis zum Herbst 1920 waren aber die volkswirtschaftlichen Faktoren, vom verloren gegangenen Vorkriegswert der norwegischen Krone abgesehen, stabil und die Arbeitslosenquote äußerst niedrig.

In Österreich kann von einer derartigen Erholung nach dem ersten Weltkrieg nicht einmal ansatzweise gesprochen werden. Die Auflösung der Habsburgermonarchie und die Zerteilung des ehemals homogenen Wirtschaftsraumes, der von einer Fokussierung auf den Binnenhandel und einer weitgehenden Abschottung gegenüber dem Außenhandel geprägt war, schufen Probleme der wirtschaftlichen Versorgung, die viele Zeitgenossen überhaupt an der Lebensfähigkeit der jungen Republik zweifeln ließen.

Dabei war das Erbe in Bezug auf die industriellen Kapazitäten der alten Monarchie überdurchschnittlich ausgefallen, und auch die übrigen Wirtschaftsdaten – wie etwa das Bruttoinlandsprodukt insgesamt – lagen oftmals über jenen der restlichen Nachfolgestaaten.⁴⁸

Als problematisch erwies sich aber die Struktur der Nachkriegswirtschaft. Das Gebiet des heutigen Österreich wies deutliche Überproportionalitäten bezüglich des Dienstleistungs- und Finanzsektors auf, war aber umgekehrt von der Einfuhr von Lebensmitteln und Brennstoffen abhängig. Die Abgrenzungstendenzen der Nachfolgestaaten sowie ungeklärte Fragen in Bezug auf den Fuhrpark der ehemals gemeinsamen Staatsbahnen verhinderte Lieferungen im größeren Ausmaß. Zusätzlich verschärfte die späte Aufhebung der Blockade gegen Österreich-Ungarn im März 1919 und die teilweise Verweigerung der Bundesländer, Lebensmittel in die Hauptstadt Wien zu liefern, die Lage dramatisch.⁴⁹

Somit war es eine der vordringlichsten Aufgaben der neuen österreichischen Regierung, das Existenzminimum sicherzustellen und für den Import von Nahrungsmitteln und Brennmaterial zu sorgen. Eine graduelle Besserung der Lage wurde im April 1920 durch die Vermittlung internationaler Kredite und deren Verwendung für Lebensmittelankäufe erreicht.

⁴⁸ Karl *Bachinger*, Österreich 1918-1945. In: Karl *Bachinger*, Hildegard *Hemetsberger-Koller* und Herbert *Matis*, Grundriss der österreichischen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Von 1848 bis zur Gegenwart (5. Aufl., Wien 1994). S. 55.

⁴⁹ Felix *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte. Von der Antike bis zur Gegenwart (Wien 2011). S. 188.

Eine drängende Aufgabe war auch die Umstellung der Industrie von Kriegsproduktion auf Konsumgüter, auch diese ökonomischen Verwerfungen aufgrund von Fehlproduktion trugen zur katastrophalen wirtschaftlichen Lage am Beginn der ersten Republik bei. Das Heer der abgerüsteten Soldaten des Krieges sowie eine beachtliche Anzahl an deutschsprachigen Remigranten aus den Nachfolgestaaten ließen die Arbeitslosenzahlen in die Höhe schnellen. Langfristig stellte sich auch die Frage der Neuausrichtung der Absatzmärkte. Da die Nachfolgestaaten der Monarchie den Aufbau der eigenen Industrie durch Zollschränken schützen wollten, war für Österreich eine Umorientierung auf westliche Märkte erforderlich. Diese gelang nur schleppend und konnte die Verluste durch den Wegfall der alten Kronländer kaum kompensieren.⁵⁰

Nicht zuletzt barg auch der deutlich überdimensionierte Bankensektor ein für den neugegründeten Staat beachtliches Krisenpotential – allerdings trat dieses Problem erst gegen Ende der zwanziger Jahre in den Vordergrund. Diese Großbanken waren, ebenso wie Teile der Industrie, die Wohnungswirtschaft und der Großgrundbesitz, von Otto Bauer in einem Konzept aus dem Januar 1919 langfristig zur Sozialisierung vorgesehen. Die Koalitionsregierung beschloss auch drei Sozialisierungsgesetze, allerdings wurden derartige Bestrebungen nach dem Ausscheiden der Sozialdemokraten aus der Regierung 1920 nicht mehr weiter betrieben, wodurch es insgesamt bei einzelnen Episoden der Sozialisierung blieb.⁵¹ Auch zu einer Teilung der Einflussphären der beiden Großparteien auf einzelne Industriebetriebe und Großbanken wie in der zweiten Republik⁵² kam es in der Zwischenkriegszeit nicht in vergleichbarer Form.

5.2 Stabilisierung und Parität

Trotz des schwierigen Erbes, das die Republik Österreich auf wirtschaftspolitischem Gebiet antrat, waren die ersten Jahre nach der turbulenten Nachkriegsphase von einer scheinbaren Hochkonjunktur gekennzeichnet. In den Jahren 1921 und 1922 lag das Wirtschaftswachstum bei etwa zehn Prozent. Zwar war die Ausgangslage mit einem Bruttoinlandsprodukt von nur zwei Dritteln des Wertes von 1913 relativ bescheiden⁵³; aber zumindest die Richtung schien

⁵⁰ *Bachinger*, Österreich 1918-1945, S. 68.

⁵¹ *ibid.*, S. 75.

⁵² vgl. Anton *Pelinka*, Vom Glanz und Elend der Parteien. Struktur- und Funktionswandel des österreichischen Parteiensystems (Innsbruck/Wien/Bozen 2005) (= Österreich – Zweite Republik. Befund, Kritik, Perspektive, Band 6, Hg. Hubert Christian Ehalt). S. 30.

⁵³ *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte, S. 198.

zu stimmen. Dabei war diese Erholung zu einem großen Teil der bereits in bedeutendem Maße einsetzenden Inflation geschuldet; sie wirkte wie eine ‚Exportprämie‘ für die Produkte der österreichischen Industrie. Zudem bewirkte die Geldentwertung, dass die Verbindlichkeiten des Staates aus Anleihen zur Kriegsfinanzierung, welche die junge Republik ebenfalls aus der Monarchie geerbt hatte, nahezu gegenstandslos wurden. Allerdings war die Gebarung der Staatsfinanzen trotzdem katastrophal; Grund dafür waren die Lebensmittelsubventionen, welche im Budgetjahr 1920/21 schon 58 % der Staatsausgaben beanspruchten. In der zweiten Jahreshälfte 1921 waren die Ausgaben des Bundes nur mehr zu 36 % durch Einnahmen gedeckt.⁵⁴ Als diese Subventionen im Jahr darauf eingestellt wurden, wandelte sich die ohnehin schon hohe Inflation zur Hyperinflation.

Der Staatsbankrott konnte nur durch die ‚Genfer Sanierung‘ vermieden werden; einer vom Völkerbund vermittelten internationalen Anleihe, die zwar den Zusammenbruch verhinderte, aber auch beachtliche Souveränitätsbeschränkungen für Österreich mit sich brachte. Der Niederländer Alfred Zimmermann, der als Völkerbundkommissar die Einhaltung der Vereinbarungen in Wien kontrollierte, wurde zur Symbolfigur für die innenpolitisch wenig populären Einschnitte, die mit dieser Anleihe verbunden waren: Neben Steuererhöhungen war auch ein massiver Abbau von öffentlich Bediensteten vorgesehen, der naturgemäß die Staatsfinanzen entlastete, auf die ohnehin schon angespannte Lage der Arbeitslosigkeit aber belastend wirkte. Schon die Ankündigung der Sanierung reichte aus, um die Hyperinflation mit sofortiger Wirkung zu stoppen;⁵⁵ die noch schwankenden Inflationsraten pendelten sich bis zur Einführung der neuen Schilling-Währung im Jahr 1925 auf normale Werte ein.

Der Etablierung solider Verhältnisse folgte ein ökonomischer Aufschwung, der zwar von einer moderaten Basis weg startete, aber in Bezug auf die Wachstumsraten den europäischen Vergleich nicht zu scheuen brauchte: „In der Periode zwischen 1921 und 1929 wuchs das Bruttoinlandsprodukt real um 43 %, stärker als etwa jenes in Belgien, Deutschland, Italien oder Großbritannien, ebenso rasch wie das von Dänemark, der Niederlande oder Norwegen.“⁵⁶ Diese Erholungsphase muss in der Retrospektive zwiespältig betrachtet werden. Einerseits blieben die Arbeitslosenzahlen trotz der Konjunkturbelebung relativ hoch; jene die davon betroffen waren, konnten am Aufschwung nicht partizipieren. Andererseits bewirkte die Wirtschaftslage für jene, die einen Arbeitsplatz hatten, auch eine deutliche Verbesserung

⁵⁴ Roman Sandgruber, *Ökonomie und Politik. Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart* (Neuaufgabe als Studienausgabe, Wien 2005). S. 354.

⁵⁵ *ibid.*, S. 361.

⁵⁶ Butschek, *Österreichische Wirtschaftsgeschichte*, S. 205.

der persönlichen Verhältnisse, denn die Löhne stiegen in diesen Jahren nicht nur nominal, sie wuchsen auch kaufkraftbereinigt:

„Nach dem hier präsentierten Datenmaterial aus zeitgenössischen Quellen und aus dem nach modernen Konzepten im Nachhinein erstellten Zahlenwerk der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kann es keinem Zweifel unterliegen, dass in der kurzen Zeitspanne zwischen monetärer Stabilisierung und Weltwirtschaftskrise die Reallöhne der Arbeitnehmer im Durchschnitt und für die Mehrzahl der verschiedenen Beschäftigtengruppen deutlich erhöht werden konnten.“⁵⁷

Verglichen mit der turbulenten politischen Situation wirkt die österreichische Ökonomie in der Mitte der zwanziger Jahre zumindest einigermaßen stabil.

Die Entwicklung in Norwegen verlief in der ersten Hälfte des Jahrzehnts anders, als es die scheinbare Hochkonjunktur der Jahre 1919 und 1920 vermuten hätte lassen. Am Jahresende 1920 begann die norwegische Zentralbank wieder ernsthaft mit der Aufgabe, den durch die gesteigerte Geldumlaufmenge sowie durch die Inflation verlorengegangenen Goldwert der Krone wieder auf das Vorkriegsniveau zu bringen. Ein zentraler Name in diesem Zusammenhang ist der Nationalbankchef Nicolai Rygg, der sein Amt am 1. November 1920 antrat und symbolisch für den Kurswechsel in der norwegischen Währungspolitik steht. Für ihn als liberalen Ökonomen war es auch eine moralische Frage, dass der Goldwert der Krone wiederherzustellen war; ansonsten wären die Kreditoren seit 1914 um einen Teil des realen Wertes des von ihnen verliehenen Kapitals verlustig gegangen. Diese Entwicklung war aus Ryggs Sicht in jedem Fall zu vermeiden.⁵⁸ Kurz vor Amtsantritt vollendete er sein historisches Werk über die norwegische Nationalbank in den Jahren 1816 bis 1916 und zog, wohl auch davon beeinflusst, die Parallele mit dem 19. Jahrhundert, dass eine Wiedererlangung der Goldparität zwar ein steiniger Weg, aber unumgänglich war.

Als Konsequenz seiner Amtsführung stiegen die Zinsen und die im Umlauf befindliche Geldmenge wurde reduziert, wodurch es zu einer Deflation kam. Durch den hohen Zinssatz waren aber Investitionen von nun an wenig attraktiv, was sich unmittelbar auf die realwirtschaftliche Entwicklung durchschlug. Das Nachkriegshoch verebbte und wurde zu einer Schuldenkrise, in der viele Debitoren ihre Verbindlichkeiten nicht mehr bedienen konnten. Auch auf den Staatshaushalt hatte dies Auswirkungen: Im Budgetjahr 1925/26

⁵⁷ Günther *Chaloupek* und Michael *Mesch*, Lohnentwicklung und Lohnpolitik in Österreich in der Zwischenkriegszeit. In: Günther *Chaloupek*, Ulrike *Felber*, Michael *Mesch* und Hansjörg *Klausinger*, Lohnpolitik in der Strukturkrise (Graz 2009) (= Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen, Band 3). S. 61.

⁵⁸ *Hodne* und *Honningdal Grytten*, *Norsk økonomi*, S. 103.

mussten ein Drittel aller norwegischen Staatseinnahmen zur Bedienung des Schuldendienstes verwendet werden.⁵⁹ Dieses Jahr markiert auch den Höhepunkt der Bankenkrise. Viele kleinere Institute, deren Gründung oft nur wenige Jahre zurücklag, mussten im Rahmen dieser Krise ihre Geschäftstätigkeit einstellen. Ähnlich wie in Österreich einige Jahre danach wurden größere Banken, die sich in Schwierigkeiten befanden, deren Einfluss auf die Volkswirtschaft aber als wesentlich bewertet wurde, auf politischen Druck hin mit vermeintlich gesunden Instituten zwangsfusioniert. Der Erfolg dieser politischen Zwangsmaßnahmen war mäßig, die politischen Implikationen dafür umso größer.⁶⁰

Der von Rygg angekündigte steinige Weg traf auch die Realwirtschaft, der Preis für die Rückkehr zur Goldparität des Vorkriegsniveaus waren unter anderem verhältnismäßig niedrige Wachstumsquoten und hohe Arbeitslosigkeit. Das Ziel, den Eintauch der norwegischen Krone in Gold zum gleichen Wert von 1914 zu ermöglichen, erreichte die norwegische Nationalbank am 1. Mai 1928 – vier Jahre nach Schweden, wo dies schon 1924 gelang.⁶¹ Auch von der norwegischen Historiographie wird diese Phase vor allem mit der Schuldenproblematik, der unverhältnismäßig hohen Arbeitslosigkeit und der hohen Anzahl an Zwangsauktionen assoziiert.⁶²

Allerdings besserte sich die Lage bereits ab 1927 wesentlich. Diese Entwicklung ist weniger an der Arbeitslosenquote, die immer noch relativ hoch blieb, als an den Wirtschaftsdaten ablesbar. Zwischen 1926 und 1930 wuchs das norwegische Bruttoinlandsprodukt jährlich durchschnittlich um 5,8 %⁶³. Umso härter musste der Rückschlag im Rahmen der internationalen Wirtschaftskrise von 1929/30 empfunden werden.

5.3 Krise und Austerität

Die internationale Wirtschaftskrise, die 1929 in den USA ihren Ausgang nahm, erreichte Norwegen mit einer Verzögerung von rund einem Jahr. Insbesondere von Herbst 1930 bis Herbst 1931 kam es zu krisenhaften ökonomischen Entwicklungen, die auch eine wirtschaftspolitische Reaktion erforderten. Ähnlich wie in Österreich zeigte sich die Krise sowohl im Bankensektor, wo die beiden größten norwegischen Banken um Moratorien und öffentliche Kredite baten, als auch in der Realwirtschaft, wo alleine im Jahr 1931 die

⁵⁹ Hodne und Honningdal Grytten, *Norsk økonomi*, S. 105.

⁶⁰ Einar Lie, *Norsk økonomisk politikk etter 1905* (Oslo 2012). S. 51-53.

⁶¹ Hodne und Honningdal Grytten, *Norsk økonomi*, S. 106-108.

⁶² Lie, *Norsk økonomisk politikk*, S. 57.

⁶³ Hodne und Honningdal Grytten, *Norsk økonomi*, S. 114.

Industrieproduktion um 22,5 % und das Exportvolumen um 12 % sanken. Im Gesamtvergleich fiel aber die Krise insgesamt schwächer aus: Während in Österreich im Laufe der gesamten Wirtschaftskrise das BNP um über 20 % zurückging, betrug dieser Rückgang in Norwegen weniger als 10 %. Das Vorkriegsniveau der Industrieproduktion konnte sogar schon 1934 wieder erreicht werden.⁶⁴

Ein möglicher Beitrag zum verhältnismäßig milden Verlauf der Wirtschaftskrise kann auch sein, dass jenes Ziel, welches in den Zwanzigern mit so großer Hartnäckigkeit und Opferbereitschaft verfolgt worden war, im Zuge der Krise schnell aufgegeben wurde: Die Goldparität – also die Eintauschmöglichkeit der norwegischen Krone in Gold zum Wert vor dem ersten Weltkrieg – wurde schon am 27. September 1931 aufgegeben; sechs Tage nach dem gleichen Schritt in Großbritannien und drei Monate nach Österreich. So wurden norwegische Exporte billiger und die Wirtschaft insgesamt konkurrenzfähiger. Anders als in Österreich, wo auch die wichtigsten Partnerländer im Handel schwer von der Krise getroffen wurden, trug auch die rasche Erholung in Schweden und im für Norwegen wichtigen Vereinigten Königreich zur Stabilisierung der Lage bei. Insgesamt verlief die internationale Krise der frühen dreißiger Jahre in Norwegen sogar milder als die nationale Wirtschaftskrise in der Mitte der zwanziger Jahre.⁶⁵

In der volkswirtschaftlichen Theorie entstand zu dieser Zeit eine neue Strömung, deren Anliegen es war, die Vernetzung von Geldtheorie mit Produktions-, Nachfrage- und Konsumzusammenhängen sowie dem Handeln staatlicher Akteure zu forcieren. Während international in diesem Zusammenhang vor allem John Maynard Keynes Bekanntheit erlangte, stehen in Skandinavien auch die weniger bekannten Ökonomen Bertil Ohlin und Gunnar Myrdal aus Schweden sowie Ragnar Frisch aus Norwegen für diese Neuentwicklung. Zwar hatten ihre Theorien in der Wirtschaftskrise der Zwischenkriegszeit noch keinen unmittelbaren Einfluß, stellten sich aber als prägend für die Herausbildung des ‚skandinavischen Modells‘ nach dem zweiten Weltkrieg heraus.⁶⁶

Zum Lebensstandard der norwegischen Bevölkerung während der Wirtschaftskrise kann gesagt werden, dass es zu keinen wesentlichen Einschnitten in den Krisenjahren kam. Zwar sanken die Nominallöhne, allerdings bewirkte dies durch die Deflation keinen Reallohnverlust in den für Norwegen wichtigen Branchen Schifffahrt und Landwirtschaft. Für die Beschäftigten des Handwerks, der Industrie und des Anlagenbaus ergab sich durch das langsamere Absinken der Löhne, verglichen mit dem Preisniveau, sogar eine leichte

⁶⁴ Hodne und Honningdal Grytten, *Norsk økonomi*, S. 118-120.

⁶⁵ vgl. *ibid.*, S. 118 und S. 130.

⁶⁶ Lie, *Norsk økonomisk politikk*, S. 65f.

Steigerung des Reallohnes. Dies darf aber nicht über ökonomischen Probleme der gesamten Zwischenkriegszeit hinwegtäuschen; hinter der hohen Anzahl an arbeitslosen Personen stecken eine Vielzahl an persönlichen Härten und Entbehrungen, und auch die Unterbeschäftigung sowie die Verdrängung verheirateter Frauen vom Arbeitsmarkt gehören zu den ökonomischen Verwerfungen der Zeit.⁶⁷

Der Rückgang der Wirtschaftstätigkeit fiel in Österreich während der Weltwirtschaftskrise ausgeprägter aus als in Norwegen. Das gesamte Bruttoinlandsprodukt sank zwischen 1929 und dem Tiefpunkt der Krise 1939 um etwa 22 %, wobei manche Teilbereiche der Wirtschaft noch wesentlich härter getroffen wurden. Im Bereich Verkehr betrug der Rückgang 29 %, die Industrieproduktion sank um 38 %, die Branche Bauwirtschaft erlitt in diesem Zeitraum sogar Einbußen von 53 %.⁶⁸ Bedenkt man die Bedeutung der Baubranche, die in der Folge weitere Zuliefergewerbe mit Aufträgen bedient, wird schnell ersichtlich, wie massiv die Krise die österreichische Volkswirtschaft traf. Auch in den Haushalten wurde die neue Situation rasch merkbar: die Nachfrage an Konsumgütern brach teils drastisch ein.⁶⁹

In der Anfangsphase der Krise zeichnete sich bereits ab, dass die bürgerlichen Regierungen nicht antizyklisch auf den Konjunkturrückgang reagieren würden, sondern ihrerseits Maßnahmen zum Ausgleich des Bundesbudgets vorwiegend durch Einschränkungen bei den Ausgaben umzusetzen suchten:

„Tatsächlich war Sparen nicht nur ein Teil des Programms, sondern zur *conditio sine qua non* aller österreichischen Regierungen in der Weltwirtschaftskrise geworden. Für alle österreichischen Bundeskanzler in der Weltwirtschaftskrise war die Senkung der Staatsausgaben eine politische Bedingung, von der sie den Fortbestand ihrer Regierung abhängig machten. Bundeskanzler Ender hatte bereits bei seinem Amtsantritt 1930 die Erklärung abgegeben, ‚daß die Regierung ein aktives Budget und eine aktive Gebarung unter allen Umständen als ihr unverrückbares Ziel betrachtet‘, und dies bei der Budget-Debatte 1931 mehrfach wiederholt.“⁷⁰

Damit war zwar eine gewisse wirtschaftspolitische Stabilität garantiert, man verstellte sich mit dieser Festsetzung gleichzeitig aber auch die Möglichkeit einer proaktiven Ankurbelung der Wirtschaft durch öffentliche Investitionen bzw. eine Abfederung der Abwärtsspirale durch staatliche Gegenmaßnahmen. Die wirtschaftlichen Verschlechterungen wirkten sich aber nicht

⁶⁷ Hodne und Honningdal Grytten, *Norsk økonomi*, S. 127f.

⁶⁸ Butschek, *Österreichische Wirtschaftsgeschichte*, S. 224f.

⁶⁹ Sandgruber, *Ökonomie und Politik*, S. 383.

⁷⁰ Dieter Stiefel, *Die große Krise in einem kleinen Land. Österreichische Finanz- und Wirtschaftspolitik 1929 – 1938* (Wien/Köln/Graz 1988) (= Studien zu Politik und Verwaltung, Band 26, Hg. Christian Brünner, Wolfgang Mantl und Manfred Welan). S. 45.

nur unmittelbar aus, sondern bewirkten mittelbar auch, dass Probleme virulent wurden, die man strukturell bereits aus den zwanziger Jahren mitzog. In besonderem Maße trifft dies auf die Credit-Anstalt zu, die bereits 1929 die Boden-Credit-Anstalt durch Eingliederung vor der Insolvenz bewahrte, wobei die Boden-Credit-Anstalt ihrerseits bereits 1927 die Unionbank, die Verkehrsbank und weitere Institute aufgefangen hatte.⁷¹ Durch diesen Dominoeffekt sowie durch die Auflösung stiller Reserven und die Auszahlung nicht verdienter Dividenden schleppte die Credit-Anstalt aus den zwanziger Jahren einen Rucksack mit, dessen Gewicht durch das schlechte wirtschaftliche Umfeld 1931 zu schwer wurde. Im Mai benachrichtigte die Leitung der Bank die Regierung, dass ein Zusammenbruch des Instituts unmittelbar bevor stehe.⁷²

Die Bundesregierung befürchtete einen totalen Kollaps des Bankensystems und stellte 100 Millionen Schilling Eigenkapital zur Verfügung, weiters kamen je 40 Millionen von der Notenbank und dem Haus Rothschild. Durch diese Notmaßnahmen konnte eine Insolvenz der Credit-Anstalt abgewendet werden, allerdings veränderte sich durch diese Eingriffe der Charakter des Geldinstituts wesentlich; es kam zu einer Verstaatlichung der Bank.⁷³ Dieses Vorgehen nötigte aber ihrerseits die Regierung zur Aufnahme neuen Kapitals auf internationalen Märkten, um die Kontrolle über das Budget nicht völlig zu verlieren. Dies sollte wie schon im Jahrzehnt zuvor durch eine Völkerbundanleihe geschehen, die den Nebeneffekt hatte, dass politisch unpopuläre Maßnahmen und Einsparungen mit dem Druck von Außen gerechtfertigt werden konnten:

„In dieser Situation griff Bundeskanzler Buresch auf eine Vorgangsweise zurück, die schon einmal Österreich aus einer scheinbar unlösbaren Wirtschaftssituation herausgeführt hatte: auf den Völkerbund als wirtschaftspolitischen Koalitionspartner. Dabei kam ihm die bisher seit der Credit-Anstalt-Krise 1931 angestrebte neue Auslandsanleihe zugute, für deren Realisierung man der Zustimmung des Völkerbundes bedurfte. Denn die Kombination von Anleihe und wirtschaftspolitischen Restriktionen war eine, die in Österreich bereits seit 1922 vertraut war, von den Parteien wie von der Öffentlichkeit akzeptiert wurde, also politisch durchsetzbar war.“⁷⁴

Dieses ‚Lausanner Protokoll‘ bewirkte also abermals, dass die österreichische Finanzgebarung unter kommissarische Aufsicht des Völkerbundes gestellt wurde; diesmal

⁷¹ Sandgruber, *Ökonomie und Politik*, S. 388.

⁷² Butschek, *Österreichische Wirtschaftsgeschichte*, S. 220.

⁷³ Sandgruber, *Ökonomie und Politik*, S. 389.

⁷⁴ Stiefel, *Die große Krise*, S. 154.

hieß der Kommissar Rost van Tonningen. Seine Aufgabe war es wiederum, den Ausgleich des Budgets und der Zahlungsbilanz herzustellen bzw. zu überwachen.⁷⁵ Neben dieser strikten Budgetdisziplin war für den Bundeskanzler Seipel und den Präsidenten der Nationalbank Viktor Kienböck auch die Hartwährungspolitik eine tragende Säule der Wirtschaftspolitik:

„Und als während der Credit-Anstalt-Krise vom Ausland her der Vorschlag gemacht wurde, die Situation durch ein gewisses Maß an Inflation zu entspannen, erklärte der Vizepräsident der Nationalbank, er habe bei seiner Ernennung Seipel und Kienböck eine feierliche und strikte Zusage gegeben, keine wie immer geartete Inflation zuzulassen. Man geht daher sicher nicht zu weit, wenn man feststellt, daß die Geldwertstabilität das oberste wirtschaftspolitische Ziel Österreichs zwischen 1923 und 1937 darstellte. Alle anderen Ziele waren ihm entweder untergeordnet – wie die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – oder ein Mittel zum Zweck – wie etwa die Ausgeglichenheit des Budgets.“⁷⁶

Anders als in Norwegen, wo die Fokussierung auf den Erhalt des Wertes der Währung in dieser Phase bereits weniger ausgeprägt war, stellte die Hartwährungslinie in Österreich einen politischen Konsens dar; auch die sozialdemokratische Opposition bekannte sich zunächst grundsätzlich zu diesem Ziel sowie der Sanierung des Budgets.⁷⁷

Mit der Fixierung auf diese ökonomische Handlungsweise war der Spielraum für Wirtschaftsstimulation durch öffentliche Aufträge naturgemäß eingeschränkt. Auch die Mehrzahl der Ökonomen hielt Austerität für den geeigneten Weg aus der Krise. Eine Ausnahme bildet hier der sozialdemokratische Gewerkschafter Johann Schorsch, der sich schon früh für eine Stärkung der Konjunktur durch Hebung der Kaufkraft aussprach; ebenso publizierten Otto Deutsch und Alexander Vertes bereits 1932 eine Studie mit dem Namen *„Aufbau, nicht Abbau“*, deren Umsetzung eine vollständige Beseitigung der Arbeitslosigkeit herbeiführen sollte.⁷⁸ Erst im Sommer 1933 schwenkten die SDAP sowie die freien Gewerkschaften auf einen Kurs der aktiveren Wirtschaftsgestaltung durch den Staat ein und gaben diesem Ansinnen mit dem Dokument *„Arbeit für 200.000“* Ausdruck.⁷⁹

Da die Sozialdemokratie aber im gesamten Verlauf der Krise in Opposition blieb, hatten diese Pläne kaum praktische Auswirkungen; die Regierung blieb weiterhin der Wirtschaftspolitik der gedämpften öffentlichen Investitionen verpflichtet. Der Höhepunkt der Krise 1933 wurde

⁷⁵ Butschek, Österreichische Wirtschaftsgeschichte, S. 222.

⁷⁶ Stiefel, Die große Krise, S. 211f.

⁷⁷ ibid., S. 224.

⁷⁸ Butschek, Österreichische Wirtschaftsgeschichte, S. 230f.

⁷⁹ Sandgruber, Ökonomie und Politik, S. 393.

somit ohne wesentliche öffentliche Gegenmaßnahmen durchschritten, auch wenn die Arbeitslosigkeit in dieser Phase neue Höchstwerte erreichte und sich offensichtlich zum Massenphänomen ausweitete. Insbesondere für junge Menschen war die Lage am Arbeitsmarkt in diesen Jahren prekär.

5.4 Sanfte Erholung

Die Veränderungen, die sich im Wirtschaftsleben Österreichs nach der Etablierung der autoritären Regierungsform durch Kanzler Dollfuß ergaben, betrafen nicht nur arbeitslose Personen; auch die erwerbstätige Bevölkerung musste sich auf wesentlich Änderungen im Bereich des Arbeitsrechtes einstellen. So wurden mit einem Gesetz vom 12.7.1934 die in der Nachkriegsphase 1919 eingeführten Betriebsräte wieder abgeschafft und durch sogenannte ‚Werksgemeinschaften‘ ersetzt. Zwar wurden von den Beschäftigten eines Betriebes immer noch ‚Vertrauensmänner‘ gewählt, diese bildeten aber erst gemeinsam mit dem Betriebsinhaber bzw. der Unternehmensführung die Werksgemeinschaft und waren somit in ihrem Tätigkeitsbereich auf die Zusammenarbeit mit der Betriebsleitung angewiesen.⁸⁰ Diese ideologisch motivierte Maßnahme bewirkte als Folge die Abschaffung der Eigenständigkeit der Personalvertretung auf betrieblicher Ebene.

Neben diesen Einschränkungen arbeitsrechtlicher Natur wurden auch sozialrechtliche Veränderungen bzw. Leistungskürzungen vorgenommen, die sowohl Werktätige wie auch Arbeitslose betrafen.⁸¹ Zumindest in Bezug auf die Quantität der Arbeitslosigkeit konnten aber kleine Erfolge in dieser Periode verzeichnet werden. Zwischen 1934 und 1938 nahm die Gesamtzahl der Arbeitslosen – wenn auch auf hohem Niveau – ab und näherte sich prozentual jenem Wert an, den Norwegen im Vergleichszeitraum aufwies.⁸²

Dieser positive Trend war nur zu einem kleinen Grad durch Maßnahmen der Regierungen bedingt; insbesondere die Regierung Dollfuß behielt zunächst den wirtschaftspolitischen Sparkurs bei. Ideengeschichtlich basierte diese Handlungsweise auf der in Österreich zu diesem Zeitpunkt immer noch vorherrschenden ‚österreichischen Schule der Nationalökonomie‘, deren Vertreter – anders als die oben beschriebenen skandinavischen Ökonomen, die bereits eine teilweise ‚keynsianische Wende‘ einleiteten – für eine möglichst

⁸⁰ Emmerich Tálos, Sozialpolitik im Austrofaschismus. In: Emmerich Tálos und Wolfgang Neugebauer (Hg.), *Austrofaschismus. Politik – Ökonomie – Kultur 1933-1938* (7. Aufl., Wien 2014). S. 226.

⁸¹ vgl. *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte, S. 243.

⁸² *ibid.*, S. 237.

geringe Beeinflussung der Wirtschaft durch den Staat und damit gegen Staatsinterventionismus plädierten. Als Repräsentant dieser Denkrichtung mit ihrem rigiden Spardiktat kann etwa Ludwig Mises gelten:

„Mises betonte vor allem das nach seinem Dafürhalten hohe Lohnniveau, das entsprechende Anpassungsprozesse verhindere. Im gegebenen Zusammenhang kritisierte Mises auch den Eingriff des Staates, der mit seiner Sozialpolitik und den interventionistischen Maßnahmen zu einer schweren Beeinträchtigung der Wirtschaft beigetragen habe. Nur mit der Wiederherstellung eines funktionierenden Marktes in allen Bereichen könne für ein neues wirtschaftliches Gleichgewicht gesorgt werden. Zu den unverrückbaren Dogmen des liberalen Ansatzes gehörte auch die Anschauung, daß eine Gesundung der Wirtschaft nur auf der Basis der Währungsstabilität sowie einer entsprechenden Angleichung des Staatshaushaltes zustandekommen könne.“⁸³

Zwar konnten auf der Basis dieser Denkströmung tatsächlich am Ende der dreißiger Jahre gewisse wirtschaftspolitische Erfolge verzeichnet werden. So war im Jahr 1937 zum ersten Mal seit dem Bestehen der Republik die Leistungsbilanz positiv, wozu der Tourismus sehr maßgeblich beitrug.⁸⁴ Die sozialen und demokratiepolitischen Kollateralschäden, die dafür in Kauf genommen wurden, waren aber beträchtlich; letztlich zeichnete sich das Ende der Demokratie auch für liberale Ökonomen wie Fritz Machlup oder Oskar Morgenstern schon vor 1933 ab:

„Machlups einstiger liberaler Mitstreiter, Oskar Morgenstern, war realistisch genug, zu erkennen, daß Einschränkungen, die großen Teilen der Bevölkerung unter Beibehaltung dogmatischer Muster auferlegt würden, nur bei Vorhandensein eines autoritären Staates durchhaltbar sind.“⁸⁵

Diese Haltung der Vermeidung staatlicher Interventionen wurde allerdings von der Regierung Kurt Schuschniggs bereits weniger konsequent verfolgt als von der Vorgängerregierung, im Jahr 1935 wurde in militärischer Manier sogar die ‚Arbeitsschlacht‘ ausgerufen. Bekannte Großprojekte wie die Großglockner-Hochalpenstraße oder die Wiener Höhenstraße wurden in

⁸³ Gerhard Senft, Im Vorfeld der Katastrophe. Die Wirtschaftspolitik des Ständestaates. Österreich 1934-1938 (Wien 2002) (= Vergleichende Gesellschaftsgeschichte und politische Ideengeschichte der Neuzeit, Band 15, Hg. Anton Pelinka, Helmut Reinalter). S. 246f.

⁸⁴ Butschek, Österreichische Wirtschaftsgeschichte, S. 236.

⁸⁵ Senft, Im Vorfeld der Katastrophe, S. 257.

dieser Zeit vorangetrieben, allerdings ist der volkswirtschaftliche Nutzen solcher Bauten umstritten:

„Es waren weitgehend unproduktive Investitionen, mit denen keine produktivitäts- oder kapazitätserhöhenden Effekte verbunden waren. Insofern spielte es auch kaum eine Rolle, ob die Projekte kostensparend durchgeführt wurden und ob der billigste Anbieter zum Zug kam. Der Multiplikatoreffekt war wegen der niedrigen Löhne gering. Nach der Beendigung der Bauarbeit war auch der Effekt verpufft.“⁸⁶

Trotz des begrenzten Einflusses dieser Initiativen auf die gesamtwirtschaftliche Situation kann für die zweite Hälfte der dreißiger Jahre eine leichte Entspannung der wirtschaftlichen Lage konstatiert werden. Die Überwindung der Krise zeigt sich an verschiedenen Indikatoren. Neben der bereits beschriebenen steigenden Beschäftigungsrate wuchs auch die Industrieproduktion und die Krise der Bauwirtschaft wurde überwunden. Auch wenn keine konjunkturelle Hochphase unmittelbar auf die Krise folgte, so war der Tiefpunkt in der Mitte der dreißiger Jahre bereits überschritten und ein Erholungsprozess von den Erscheinungen der Krise setzte in Österreich ein.⁸⁷

In Norwegen konnte das Niveau vor der Krise im Vergleich dazu schneller erreicht werden; sowohl Industrieproduktion als auch Exportvolumen erreichten bereits 1934 wieder die Vorkrisenwerte; die Aktienkurse folgten 1935 und die Investitionstätigkeit 1936.⁸⁸ Während die zweite Hälfte der dreißiger Jahre in Österreich immer noch von den Nachwirkungen der Krise geprägt war, muss diese Periode in der norwegischen Wirtschaft bereits als Aufschwung angesehen werden.

Am Ende der Krise publizierte der oben bereits genannte Ragnar Frisch in Zusammenarbeit mit der Arbeiterpartei einen sogenannten ‚Krisenplan‘, der massive öffentliche Ausgaben zur Überwindung der Krise vorsah und kontroversiell diskutiert wurde.⁸⁹ Als Oppositionsvorschlag hatte dieser volkswirtschaftliche Plan aber wenig Aussicht auf Realisierung. Allerdings wurden derartige Pläne auch nach dem Eintritt der Ap in die Regierung 1935 nicht realisiert; Johann Nygaardsvold als Staatsminister sowie der Sozialminister und Parteivorsitzende Oscar Torp vertraten in wirtschaftspolitischer Hinsicht Haltungen, die mit der österreichischen Sozialdemokratie jener Epoche vergleichbar sind. Dem Budgetausgleich bzw. der Rückzahlung von Staatsschulden wurde höhere Priorität

⁸⁶ Sandgruber, *Ökonomie und Politik*, S. 400.

⁸⁷ Butschek, *Österreichische Wirtschaftsgeschichte*, S. 234.

⁸⁸ Hodne und Honningdal Grytten, *Norsk økonomi*, S. 131.

⁸⁹ Lie, *Norsk økonomisk politikk*, S. 72.

eingräumt als einer Ankurbelung der Wirtschaft durch staatsinterventionistische Maßnahmen. Somit blieb der öffentliche Konsum auf einem relativ niedrigen Niveau von etwa 7 %.⁹⁰

Anders als in Österreich wurde aber in Norwegen eine graduelle Entwertung der norwegischen Krone sowie eine moderate Inflation in Kauf genommen, was auf gewisse Wirtschaftssektoren positive Auswirkungen hatte: Insbesondere exportorientierte Industriebetriebe wurden dadurch konkurrenzfähiger, aber auch der sich in dieser Zeit wesentlich vergrößernde Konsumgütermarkt wurde damit von ausländischer Konkurrenz teilweise abgeschirmt. Insgesamt wuchs das BNP zwischen den Jahren 1932 und 1939 um etwa 4,1 % jährlich, wobei die erfolgreichsten Branchen in dieser Zeit noch deutlich höhere Wachstumsraten aufwiesen: Besonders der Bereich der Bauwirtschaft, wo die erhöhte Wohnbautätigkeit positiv zu Buche schlug, und das Transportgewerbe, in dem wiederum der ausgeprägte Schifffahrtssektor Erfolge erzielte, trugen zum gesteigerten Wirtschaftswachstum bei. Während die Multiplikatoreffekte in der international vernetzten Schifffahrt geringer waren, bewirkten die Steigerungen in der Baubranche und der ab 1935 wieder in Schwung kommenden Metallverarbeitungsindustrie auch Folgeeffekte, die sich volkswirtschaftlich günstig auswirkten.⁹¹

Trotz dieser positiven Entwicklungen blieb die Arbeitslosenquote sehr hoch; der Grund dafür ist in der Demographie zu suchen. Während die Anzahl der Arbeitsplätze stieg, kamen auch sehr geburtenstarke Jahrgänge ins erwerbsfähige Alter, wodurch eine Entspannung am Arbeitsmarkt kaum möglich war.⁹²

Unter diesem Aspekt erscheint es konsequent, dass der Arbeitsmarkt einer jener Bereiche war, in denen die Regierung trotz der sonstigen Zurückhaltung bei der proaktiven Ankurbelung der Konjunktur Eingriffe vornahm; so wurde neben der 1938 eingeführten Arbeitslosenunterstützung auch ein Budget für die sogenannte ‚Notarbeit‘ vorgesehen. Dabei handelte es sich um staatlich initiierte Projekte für Arbeitslose. Eine zweite Säule der Wirtschaftslenkung war die Sicherung von Einkommen für Bevölkerungsgruppen, deren Einkommen als gefährdet betrachtet wurden; zwischen 1932 und 1939 entfielen 60 % der staatlichen Wirtschaftsförderung auf die Bereiche Landwirtschaft und Fischerei.⁹³

In diesem Zusammenhang hat auch eine bedeutende Rolle gespielt, dass die Regierung Nygaardsvold auf parlamentarischer Ebene auf die Zusammenarbeit mit der Bauernpartei

⁹⁰ Hodne und Honningdal Grytten, *Norsk økonomi*, S. 132.

⁹¹ *ibid.*, S. 134-138.

⁹² Lie, *Norsk økonomisk politikk*, S. 75.

⁹³ Hodne und Honningdal Grytten, *Norsk økonomi*, S. 143.

angewiesen war. Um die bürgerliche Vorgängerregierung ablösen zu können, musste die sozialdemokratische Arbeiterpartei mit der Bauernpartei 1935 den sogenannten ‚Krisenvergleich‘ eingehen, der neben den eben beschriebenen Subventionen für die Klientel der Bauernpartei auch die weniger expansive Linie der Ap in wirtschaftspolitischer Hinsicht zur Konsequenz hatte.

Vergleicht man die volkswirtschaftliche Entwicklung Österreichs und Norwegens in der Zwischenkriegszeit insgesamt, so ergibt sich ein Bild der gegenläufigen Tendenzen. Während Norwegen in den frühen zwanziger Jahren seine ökonomisch betrachtet schwierigste Phase durchlief, waren diese Jahre in Österreich durch eine relative Stabilisierung mit Hilfe der Genfer Sanierung gekennzeichnet; auch wenn diese Sanierung durchaus schmerzhaftes Reformprozesse mit sich brachte. Umgekehrt traf die Weltwirtschaftskrise Österreich wesentlich härter als Norwegen, wo die Rückschläge durch den Einbruch bereits etwa ab den Jahren 1934 bzw. 1935 wettgemacht wurden. Österreich wurde nicht nur von der Krise insgesamt stärker betroffen, sondern musste auch länger mit deren Folgen umgehen: Während der gesamten dreißiger Jahre konnte der Konjunkturrückgang durch die Krise nicht mehr aufgeholt werden.

6 Familienpolitik

Die familienpolitischen Maßnahmen der Zwischenkriegszeit stehen in der retrospektiven Betrachtung im Schatten der äußerst expansiven Entwicklungen in der Zeit des Nationalsozialismus und der Nachkriegszeit. Obwohl sich diese letztgenannten Phasen deutlich voneinander unterscheiden ist ihnen gemeinsam, dass sie den Blick verstellen auf die ersten gesetzlichen Verankerungen der Familienpolitik in den Gesetzgebungsperioden zwischen den beiden Weltkriegen. Besonders für Österreich ist dabei die erste Legislaturperiode bereits eine Zäsur.

6.1 Familienpolitik in Österreich

Angesichts der generellen politischen Entwicklungen in der Zwischenkriegszeit überrascht es nur wenig, dass die einzige nennenswerte familienpolitische Maßnahme auf gesamtstaatlicher Ebene ein Sozialgesetz aus dem Jahr 1919 ist, nämlich die Einführung der Familienversicherung in der Krankenversicherung. Obwohl bereits in der Zwischenkriegszeit die Bedeutung der Familienpolitik – nicht allein für die Betroffenen selbst, sondern auch für die Finanzierbarkeit von staatlichen Umlagesystemen⁹⁴ – erkannt wurde, kam es zu keinem weiteren Ausbau der Familienförderung über die Sozialversicherung hinaus. Dieser Stillstand beschränkt sich aber auf die nationalstaatliche Ebene, regional ergeben sich erhebliche Unterschiede.

Im Nationalrat war aber selbst diese Maßnahme umstritten, allerdings nur aufgrund der Tatsache, dass sie gemeinsam mit der Zusammenfassung kleinerer Kassen zu größeren Krankenkassenverbänden diskutiert wurde. Der gesamte Antrag wurde von den Sozialdemokraten eingebracht und im Plenum des Nationalrates heftig debattiert⁹⁵, jener Teil über die Familienversicherung wurde bei dieser Debatte aber nur am Rande gestreift. Die Einbindung der Familienangehörigen in die Sozialversicherung schien auf breite Zustimmung im hohen Haus zu stoßen, lediglich einige kleinere Details wurden vor der Beschlussfassung noch ausverhandelt. Nach einem Kompromissvorschlag in der Ausformulierung, auf den sich die Abgeordneten Dr. Licht von den Deutschnationalen, Schoiswohl von den

⁹⁴ Petra Lottes, Österreichische Sozialpolitik im Wandel. Politik für Familien: Motive – Akteure – Instrumente (Diplomarbeit an der Universität Wien, 2012). S. 45.

⁹⁵ Stenographisches Protokoll der 18. Sitzung der provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich am 6.2.1919, S. 645-649.

Christlichsozialen und Widholz von den Sozialdemokraten geeinigt hatten wurde diese Mitversicherung auf der Grundlage einer breiten Zustimmung beschlossen.⁹⁶ Das Kapitel familienpolitischer Maßnahmen auf Bundesebene wurde damit aber auch schon wieder geschlossen, zu einer weiteren Expansion der Familienpolitik kam es in der Zwischenkriegszeit auf nationaler Ebene nicht mehr.

Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass auf der Ebene der Länder sehr wohl maßgebliche Fortschritte zur Förderung von Familien erzielt wurden, insbesondere in Wien. In der Bundeshauptstadt konnten Persönlichkeiten wie Julius Tandler und Otto Glöckel ihre Vorstellungen von einer Sozialpolitik neuen Stils im Rahmen des ‚roten Wien‘ umsetzen. Der Anatomieprofessor Tandler, der in Wien als amtsführender Stadtrat für Wohlfahrtspflege wirkte, brachte dabei bahnbrechende Sozialreformen im Bereich der Kinder- und Jugendfürsorge auf den Weg. So konnte beispielsweise die Säuglingssterblichkeit gegenüber der Vorkriegszeit halbiert, die Anzahl der städtischen Kindergärten mehr als verfünffacht und die Anzahl von sich in prophylaktischen medizinischen Untersuchungen befindlichen Personen auf über 132.000 gesteigert werden.⁹⁷ Als wegweisend kann auch das in dieser Zeit aufgebaute System der Beratung und Betreuung von Müttern bezeichnet werden:

„Ab 1922 wurde ein dichtes Netz fürsorgender Institutionen und Maßnahmen aufgebaut, wobei zunächst auf die Errichtung von Eheberatungsstellen und der in Bezirksjugendämtern und Gemeindebauten situierten Mütterberatungsstellen sowie eines zentralen Jugendamtes durch die Gemeinde hinzuweisen ist. Im Gegensatz zu den Eheberatungsstellen, [...] erfassten die Mütterberatungsstellen einen weitaus größeren Kreis. Mütter wurden dort in allen Fragen der Pflege und der Ernährung ihrer Kinder durch Fachärzte beraten. Seit 1927 wurden überdies an alle Mütter ohne Rücksicht auf Vermögensverhältnisse Säuglingspakete mit Babywäsche ausgegeben, die zur besseren Pflege des Säuglings und zum Besuch der Mütterberatungsstellen anregen sollten.“⁹⁸

In ähnlicher Weise wie Tandler das Sozialsystem der Stadt Wien reformierte, konnte Otto Glöckel neue und moderne Ansätze im Schulwesen verwirklichen. Neben Maßnahmen, die auf die Aufhebung von Klassenunterschieden und der Herstellung gleicher Bedingungen für alle Kinder zielten – wie etwa die Bereitstellung unentgeltlicher Unterrichtsbehelfe, die

⁹⁶ Stenographisches Protokoll der 18. Sitzung der provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich am 6.2.1919, S. 669.

⁹⁷ Wolfgang Maderthaner, Von der Zeit um 1860 bis zum Jahr 1945. In: Peter Csendes und Ferdinand Oppl, Wien. Geschichte einer Stadt von 1790 bis zur Gegenwart. Band 3. (Wien 2006) S. 374.

⁹⁸ *ibid.*, S. 375.

Schaffung von Schulspeisungen, Kleideraktionen usw. – wurden auch Reformen angegangen, welche die pädagogischen Grundsätze an sich völlig veränderten:

„Gegenüber dem autoritären Prinzip der alten Schule wurde nun von der Entfaltung der Persönlichkeit des Kindes als Mittelpunkt des Erziehungswesens ausgegangen. Diese ‚Pädagogik vom Kinde aus‘ war stark von den Erkenntnissen der verschiedenen zeitgenössischen Wiener psychologischen Schulen (Alfred Adler, Charlotte und Karl Bühler, Sigmund Freud) beeinflusst. Die Kinder sollten zu Kritikfähigkeit und selbsttätigem Handeln erzogen werden, die ‚Gegebenheiten der kindlichen Seele‘ Richtschnur aller Pädagogik sein.“⁹⁹

Allerdings konnte auch Glöckel nicht alle gewünschten und angedachten Reformen durchführen. Die Einführung einer allgemeinen Mittelschule scheiterte im Bund generell am Widerstand der Christlichsozialen; langfristig mussten aufgrund mangelnder Finanzierung auch in Wien die Schulversuche dazu eingestellt werden. Eine Vereinheitlichung des Schulsystems in ganz Österreich musste also unterbleiben, ebenso wie die Reformen Tandlers blieben die wesentlichen pädagogischen Erneuerungen ein Phänomen, das sich auf die Stadt Wien begrenzte.

6.2 Familienpolitik in Norwegen

Der Ausbau der Familienpolitik in Norwegen erfolgte in der Zwischenkriegszeit nur graduell und in seiner Geschwindigkeit zunächst sehr träge; erst in der zweiten Hälfte der dreißiger Jahre nahm die Debatte Fahrt auf. Da eine mit Österreich vergleichbare Sozialversicherungsordnung fehlte war die Frage der Gesundheitsfürsorge für Säuglinge, Kleinkinder und Kinder im Schulbesuchsalter nur auf kommunaler Ebene geregelt und damit äußerst unübersichtlich.¹⁰⁰ Während in einigen Landesteilen – besonders in abgeschiedenen Gegenden – die Versorgung durch Kinderärzte und Hebammen äußerst spärlich (bzw. statistisch gar nicht erfasst) war, konnten andere Gebiete und vor allem die großen Städte ein zumindest annähernd adäquates System an Geburtskliniken, Mutterberatungsstellen und Kinderabteilungen in Krankenhäusern aufbauen. Vergleichbar mit Österreich gab es in Norwegen ein bedeutendes Gefälle zwischen der Hauptstadt und dem Rest des Landes, denn auch in Oslo war der Ausbau der medizinischen Abteilungen für Kinder mit Abstand am

⁹⁹ Maderthaner, Von 1860 bis 1945, S. 370.

¹⁰⁰ Anne-Lise Seip, Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-1975 (Oslo 1994) S. 107-114.

weitesten vorangeschritten. Dabei konnte besonders der Kinderfürsorgebeauftragte der Stadt Oslo, Carl Schiøtz, Akzente setzen. Dank ihm wurden in Schulen jährliche Untersuchungen eingeführt, die für unterernährte Kinder auch Sofortmaßnahmen wie Akutbehandlungen oder Ferien-Ernährungs-Verschickungen vorsahen. Bereits relativ früh wurde in diesen medizinischen Überprüfungen auch die Zahnpflege für Kinder und Jugendliche berücksichtigt, allerdings verhält es sich hier wie mit der restlichen medizinischen Versorgung auch; während Oslo als Vorreiter gelten kann und die größeren Städte wie Bergen ein an Oslo heranreichendes Niveau erreichen konnten, war die Situation in den abgeschiedenen Landesteilen alles andere als zufriedenstellend. Bis 1935 führten 80 % der norwegischen Gemeinden die Schularztuntersuchungen ein, womit zumindest von einem graduellen Ausbau in der Zwischenkriegszeit gesprochen werden kann.

Ebenfalls unbefriedigend – weil nur teilweise standardisiert – war die Situation in Bezug auf Waisenkinder und die Jugendfürsorge generell. Zwar konnte in diesem Bereich auf ein Gesetz aus dem Jahr 1896 aufgebaut werden, allerdings zeigte sich in der Praxis, dass die Anwendung des Gesetzes nur lückenhaft vollzogen wurde. Unter dem Druck der Sparpolitik wälzte das Storting als Vertreter des nationalstaatlichen Niveaus die Kosten mitunter dadurch auf die kommunale Ebene ab, indem Inflationsanpassungen nicht vorgenommen bzw. Erhöhungen ausgesetzt wurden. Die Kommunen reagierten mit der verminderten Inanspruchnahme der Fürsorgeanstalten.¹⁰¹ Das norwegische Parlament¹⁰² unternahm 1927 einen erneuten Anlauf zur Verbesserung der Situation durch ein neues Gesetz betreffend die Einsetzung eines Vormundes für Minderjährige. Die Initiative wurde einstimmig begrüßt¹⁰³ und auch die vorhergehende Debatte darüber verlief durchaus konsensual.¹⁰⁴ Allerdings trat das Gesetz erst mit deutlicher Verzögerung 1934 in Kraft.¹⁰⁵

Aufgrund des Mangels an staatlicher Organisation in diesem Bereich mussten oft private Initiativen die fehlende staatliche Struktur ersetzen. Die Qualität der privaten Einrichtungen war äußerst variierend. Das Spektrum reicht von vorbildlich organisierten Institutionen bis zu

¹⁰¹ Seip, Veiene til velferdsstaten, S. 66.

¹⁰² Bis 2009 teilte sich das norwegische Parlament für manche Gesetzesanliegen in zwei *Abteilungen*, das Odelsting und das Lagting. Das Odelsting bestand aus $\frac{3}{4}$ der Abgeordneten des Stortings, hatte neben der Regierung das Recht auf Gesetzesinitiative und behandelte Gesetzesvorschläge auch zuerst. Bei erfolgreicher Abstimmung wurde das Gesetz an das Lagting weitergeleitet, bestehend aus $\frac{1}{4}$ der Stortingsabgeordneten. Mit der Verabschiedung im Lagting und der Gegenzeichnung des Königs erhielt das Gesetz Rechtswirksamkeit. Manche Materien wurden aber auch in einem gesammelten Plenum des Stortings behandelt, wodurch nicht von einem zwei *Kammern* Parlament (wie in Österreich mit Nationalrat und Bundesrat) gesprochen werden kann. Seit 1. Oktober 2009 ist das Storting ein Parlament mit einer Kammer und ohne jegliche Abteilungen.

¹⁰³ Protokoll der Sitzung Nr. 7 im Odelsting vom 8. Februar 1927, S. 57.

¹⁰⁴ *ibid.*, S. 50-52.

¹⁰⁵ Seip, Veiene til velferdsstaten, S. 426.

Anstalten mit erniedrigenden und menschenverachtenden Erziehungsmethoden.¹⁰⁶ Zum Synonym für staatliche Heime mit aus heutiger Sicht zweifelhaften pädagogischen Methoden wurde die Anstalt für schwer erziehbare Burschen auf der Insel Bastøy, die auch aufgrund eines Spielfilmes¹⁰⁷ aus dem Jahr 2010, der dieses Thema aufgriff, traurige Berühmtheit erlangte. Es scheint bezeichnend, dass nach der Stilllegung der Burscheninternate die Insel zu einer Gefängnisinsel umfunktioniert wurde. Insgesamt kann in Bezug auf die Kinder- und Jugendwohlfahrt von einem gesamtstaatlichen Ausbau auf ein standardisiertes, humanes Niveau erst nach dem zweiten Weltkrieg gesprochen werden.

Allerdings wurde – im Gegensatz zu Österreich – die Frage einer Familienbeihilfe bzw. Kinderunterstützung für Kinder, die in gewöhnlichen Familien aufwuchsen, schon in den dreißiger Jahren aufgegriffen. 1937 wurde im norwegischen Parlament ein Komitee zu diesem Thema eingerichtet, in dem die von der Arbeiterpartei geführte Mehrheitsfraktion und die bürgerliche Opposition verschiedene Positionen einnahmen.¹⁰⁸ In der Frage der möglichen Anspruchsberechtigten meinte etwa die Mehrheit die Beihilfe solle allen norwegischen Staatsbürgern offen stehen, während die Opposition sich für eine Begrenzung auf Lohnempfänger aussprach. Die Finanzierung sollte laut den Sozialdemokraten aus dem Staatsbudget erfolgen, während sich die Bürgerlichen für ein aus staatlicher Sicht aufwandsneutrales Modell einer Umlagenfinanzierung innerhalb der Lohnempfänger aussprachen. Mit der letztgenannten Variante wären Arbeitgeber an den Kosten der Beihilfe nicht beteiligt gewesen. Auch in Bezug auf die Höhe der Unterstützung konnte keine Einigkeit erzielt werden: Während die bürgerliche Opposition für eine nach Einkommensstufen gestaffelte Beihilfe plädierte, bestand die Arbeiterpartei auf einer gleich hohen Sozialleistung für alle betroffenen Kinder: schließlich sei jedes Kind gleich viel wert. Nicht nur die Höhe, auch die Form der Unterstützung war umstritten. In der Frage, ob eine derartige Beihilfe am besten als Geldbetrag oder in Form von Naturalleistungen zur Verfügung gestellt werden sollte, verliefen die Teilungslinien nicht entlang der ansosten üblichen politischen Weggabelungen. Während die Mehrheitsfraktion des Komitees sich für Geldleistungen aussprach, äußerten andere bedeutende Persönlichkeiten und Institutionen der norwegischen Sozialdemokratie die Meinung, man solle derartige Unterstützungen in Form von Sachleistungen bereitstellen, wie dies in Dänemark und Schweden geschah.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Seip, *Veiene til velferdsstaten*, S. 67-77.

¹⁰⁷ Originaltitel: „Kongen av Bastøy“ (dt. „Der König von Bastøy“; engl. „King of Devil’s Island“)

¹⁰⁸ Inger Kristin Thorstad, *Barnetrygdspørsmålet i Norge i mellomkrigstiden* (Diplomarbeit an der Universität Oslo 1980), S. 162f.

¹⁰⁹ *ibid.*, S. 169-173.

Auch in formalen Fragen, welche die zuständigen Behörden auf nationaler und lokaler Ebene definieren sollten, konnte innerhalb des Komitees keine Einigkeit hergestellt werden. Aus heutiger Sicht aber noch überraschender ist die Frage der gesellschaftlichen Wirkung, die mit der Maßnahme eines Kindergeldes erzielt werden sollte. Während die Mehrheitsfraktion im Komitee damit den Müttern das zuvor bürgerliche Privileg zukommen lassen wollte, es sich leisten zu können, bei den Kindern im Haushalt zu bleiben, wollte die Opposition den betroffenen Frauen mehr Möglichkeiten für Berufstätigkeit eröffnen. Dies stellt eine mit der heutigen Position der jeweiligen Parteien(-familien) völlig umgekehrte Argumentationslinie dar.

Eine gewisse Parallelität zu heutigen Debatten zeigt sich aber in der Behandlung der demographischen Auswirkungen; bereits 1937 wurde die Notwendigkeit einer Familienbeihilfe mit dem Argument der Bevölkerungsentwicklung unterstrichen. Dass die öffentliche Hand dem Geburtenrückgang durch staatliche Maßnahmen entgegentreten müsse war eine der wenigen Übereinstimmungen, welche die Repräsentanten der verschiedenen Parteien im Storting im Rahmen des Komitees erzielen konnten.¹¹⁰ Die tatsächliche Einführung der Kinderbeihilfe in Norwegen fand erst nach dem zweiten Weltkrieg statt; das betreffende Gesetz dazu wurde 1946 verabschiedet. Es darf aber angenommen werden, dass die ausführlichen Diskussionen und Beratungen darüber in der zweiten Hälfte der dreißiger Jahre bereits die Grundlage für die schnelle Einführung nach dem Krieg gelegt haben.

6.3 Bescheidene Fortschritte

Setzt man die familienpolitischen Entwicklungen in Norwegen und Österreich in ein Verhältnis zueinander, so scheint es augenfällig, dass auf der Ebene der Gesetzgebung in der Zeit zwischen den Weltkriegen in beiden Ländern nur sehr bescheidene Fortschritte erzielt wurden. Der Zeitpunkt der Maßnahmen fügt sich dabei in die generellen politischen Entwicklungen ein: Während in Österreich die Phase unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg – eben auch in Bezug auf Familienpolitik – die wesentlichen Erneuerungen hervorbrachte und danach Stagnation bis Rückbau vorherrschte, ging Norwegen den Weg des graduellen Ausbaus des Wohlfahrtsstaates auch im Hinblick auf die Familien. Einem überwiegenden Stillstand der Familienpolitik in den zwanziger Jahren folgte die Einsetzung des Komitees zur Einführung der Kinderunterstützung 1937, womit der Grundstein für die weitere Expansion

¹¹⁰ Thorstad, Barnetrygdspørsmålet i Norge i mellomkrigstiden, S. 189.

gelegt war. Dass die legislative Einführung erst 1946 erfolgte, ist den außen- und weltpolitischen Ereignissen jener Jahre geschuldet, nicht der Reformunwilligkeit des norwegischen Parlamentes. Im Gegenteil kann sogar davon ausgegangen werden, dass bei einer stabilen politischen Lage die Einführung wesentlich früher erfolgt wäre.

Was die tatsächlichen Lebensumstände von Familien und insbesondere Kindern in der Zwischenkriegszeit anbelangt, so kann für beide Länder ein erhebliches Stadt-Land-Gefälle konstatiert werden. Während in den Hauptstädten beachtliche Erfolge bezüglich der medizinischen Betreuung und Beratung der Mütter erzielt wurden, ist die Lebensrealität für Familien in ländlichen Gebieten oft kaum dokumentiert oder statistisch erhoben. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass sowohl die Senkung der Säuglingssterblichkeit als auch die medizinische Betreuung von (Klein-)kindern deutlich hinter den Städten nachhinkten.

Besonders nachteilig stellte sich die Situation aber für jene Kinder dar, denen ein Aufwachsen in geordneten Familienverhältnissen nicht gegeben war: Ein umfassendes und das ganze Staatsgebiet inkludierendes System der Kinder- und Jugendfürsorge wurde in beiden Ländern erst nach dem zweiten Weltkrieg aufgebaut. In Norwegen beschränken sich die Fürsorgemaßnahmen im wesentlichen auf private Initiativen, in Österreich schwankt die Situation zwischen ersten öffentlichen Ansätzen in Wien und den Formen der traditionellen Sicherungssysteme in den übrigen Bundesländern.

7 Arbeitslosigkeit

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit war eines der zentralen Aufgabenfelder für die politischen Entscheidungsträger der Zwischenkriegszeit – nicht nur in Österreich und Norwegen, sondern in der gesamten industrialisierten Welt. Besonders in Mitteleuropa ergaben sich dabei durch die Verwerfungen des ersten Weltkrieges, der die bis dahin etablierten Wirtschaftsstrukturen und Marktverhältnisse deutlich transformierte, bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit große Herausforderungen im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit. Während sich die weltwirtschaftliche Lage in der Mitte der zwanziger Jahre konsolidierte und das Problem der Massenarbeitslosigkeit damit weniger virulent erschien, brachte die Weltwirtschaftskrise am Ende des Jahrzehnts das Thema mit erhöhter Dramatik erneut aufs Tapet. Dabei erschien die Linderung bzw. Überwindung der Arbeitslosigkeit nicht nur als für die jeweils Betroffenen bedeutsam, sondern auch als Überlebensfrage der jeweiligen politischen Systeme. Im Konkurrenzkampf zwischen liberaler Demokratie, Kommunismus und Faschismus musste jenes System überlegen wirken, das die Arbeitslosigkeit wirksam bekämpfen und gleichzeitig den Lebensstandard der Bevölkerung effektiv heben konnte. Dieses Spannungsfeld der politischen Ideologien spiegelte sich im Kleinen auch in den innenpolitischen Entwicklungen in Österreich und Norwegen wider.

7.1 Arbeitslosigkeit in Österreich

Bereits in den ersten Tagen nach der Ausrufung der Republik Österreich wurde die Frage der Arbeitslosigkeit als eines der aktuellen Themen des jungen Gemeinwesens wahrgenommen und im Parlament diskutiert. Neben der Umstellung von Kriegs- auf Konsumgüterproduktion und der großen Anzahl heimkehrender Soldaten wurde vor allem in der Zerschlagung des bis dahin einheitlichen Wirtschaftsraumes der Donaumonarchie ein Grund für die grassierende Arbeitslosigkeit gesehen.¹¹¹ Fehlende Absatzmärkte und getrennte Wirtschaftsverbindungen mussten aber nicht nur für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten als Begründung herhalten, sondern trugen die Zweifel an der Lebensfähigkeit der jungen Republik bis in die Reihen der Abgeordneten zur provisorischen Nationalversammlung.¹¹² In dieser Situation wurde die Arbeitslosenfürsorge als eine Art Notmaßnahme eingeführt, die bis zum Übergang zu

¹¹¹ Stiefel, Arbeitslosigkeit, S. 19.

¹¹² vgl. Andics, Der Staat, den keiner wollte, S. 41.

normalen Wirtschaftsverhältnissen aufrecht erhalten werden und danach nicht mehr notwendig sein sollte. Die oftmalige Verlängerung der Arbeitslosenfürsorge bzw. deren Umwandlung von einer Arbeitslosenunterstützung zu einer Arbeitslosenversicherung¹¹³ und ihre Bedeutung für große Teile der Bevölkerung ohne Erwerbseinkommen zeigen, dass sich diese Einschätzung als nicht zutreffend erwiesen hatte und das Problem der Arbeitslosigkeit die Politik der gesamten Zwischenkriegszeit mitbestimmte.

7.1.1 Ausmaß und Charakter der Arbeitslosigkeit

Eine quantitative Analyse der Arbeitslosigkeit zeigt deutlich das Bild einer dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit, die aber Schwankungen unterliegt und drei Spitzen aufweist. Zunächst ergab sich aus dem Ende des ersten Weltkrieges eine Situation erhöhter Arbeitslosigkeit, die als eine Art Notreaktion die erste – zeitlich begrenzte – Arbeitslosenfürsorge evozierte.

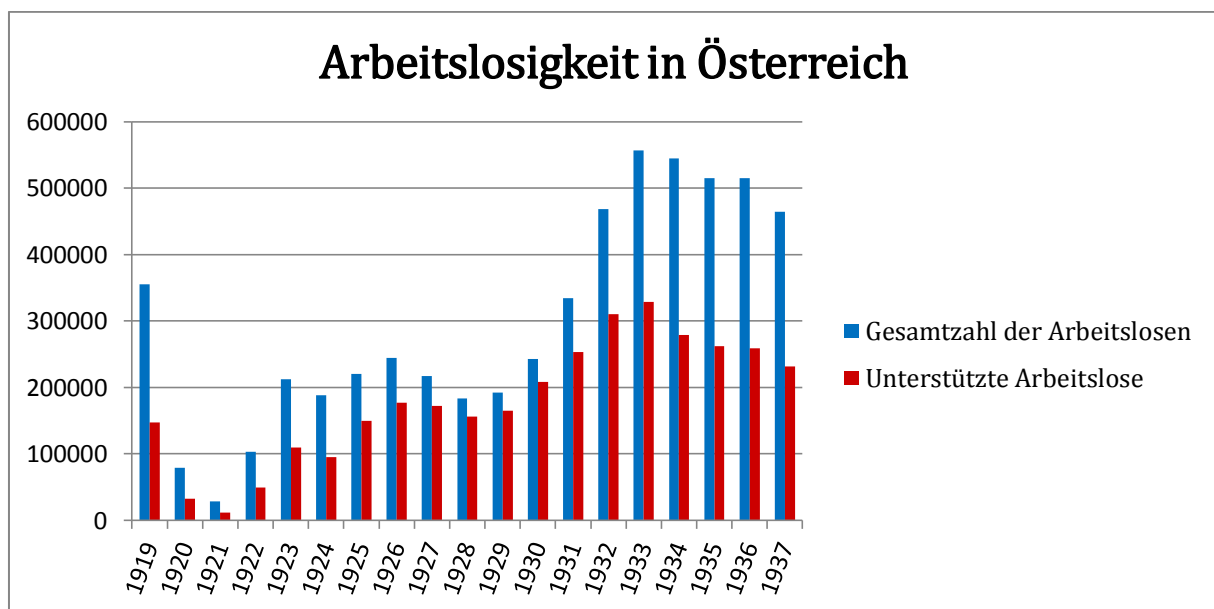


Abbildung 6: Gesamtausmaß der Arbeitslosigkeit in Österreich.¹¹⁴

Diese Nachkriegskrise wurde relativ rasch überwunden; die Arbeitslosenzahlen der Jahre 1920 und 1921 sind die niedrigsten während der gesamten ersten Republik. Allerdings währte diese Entspannung am Arbeitsmarkt nur kurz, denn nach dem Ende der großen Inflation kam es in den Jahren 1925 und 1926 zu einer ‚Stabilisierungskrise‘, die wiederum hohe Arbeitslosenzahlen hervorbrachte. Der leichte Rückgang der Arbeitslosigkeit in den Jahren

¹¹³ Emmerich Tálos, Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse (Wien 1981). S. 208.

¹¹⁴ Datenquelle: Stiefel, Arbeitslosigkeit, S. 29.

1927 und 1928 sollte die letzte kurze Erholung bleiben: Nach der großen Wirtschaftskrise schnellte die Arbeitslosigkeit in den frühen dreißiger Jahren in zuvor nicht gekannte Höhen und erholte sich danach auch nicht mehr essentiell. Insbesondere die Jahre 1933 bis 1936 mit Arbeitslosenzahlen von jeweils über einer halben Million veranschaulichen, dass sich die Arbeitslosigkeit in diesem Zeitraum auch in der allgemeinen Wahrnehmung vom Einzelschicksal zum Massenphänomen gewandelt hat. Damit ging auch eine Formalisierung des Verhältnisses zwischen Arbeitssuchenden und öffentlicher Arbeitsvermittlung einher.¹¹⁵

Auf dem Höhepunkt der Krise 1933 waren statistisch 557.000 Menschen als arbeitslos erfasst, was einem Anteil von 26 % der in der gesamten Volkswirtschaft verfügbaren Arbeitskräfte entspricht.¹¹⁶ Wenn man auch jene potenziellen Arbeitnehmer, die den Arbeitsmarkt verlassen haben bzw. aufgrund ihrer Jugend gar nie betreten haben, versucht zu berücksichtigen, ergibt sich laut Schätzungen eine um ca. 200.000 Personen erhöhte Zahl der Arbeitslosen, was einer Arbeitslosenquote von 38 % entspräche!¹¹⁷

Ein wesentliches Merkmal der Arbeitslosigkeit in der Zwischenkriegszeit ist auch der geringe Prozentsatz an Unterstützten, deren Notlage durch sozialpolitische Maßnahmen gelindert wurde. Lediglich in den Jahren 1927 bis 1930 kann davon gesprochen werden, dass eine überwiegende Mehrheit der Beschäftigungslosen auch tatsächlich mit staatlicher Unterstützung rechnen konnte.¹¹⁸ Davor und danach lag der Prozentsatz der Unterstützten um die 50 % oder nur unwesentlich darüber, was im Gegenzug auch bedeutet, dass rund die Hälfte der Arbeitslosen als sogenannte ‚Ausgesteuerte‘ ohne öffentliche Unterstützung auf die Hilfe durch Familie, Verwandte, Freunde etc. angewiesen waren. Diese sozialpolitischen Härten waren für die einzelnen Betroffenen – man denke nur an ‚ausgesteuerte‘ Familienerhalter etc. – schon äußerst gravierend, darüber hinaus gab es aber ganze Bevölkerungsschichten, die mit der Beschäftigungssituation der Zwischenkriegszeit vor allem die Massenarbeitslosigkeit assoziierten. Zunächst wären hier ländliche Gebiete mit industriellen Monokulturen zu nennen, die enorm anfällig waren, da eine Stilllegung eines Leitunternehmens in solchen Zonen bereits ein Absinken eines oder mehrerer Dörfer in die Massenarbeitslosigkeit ohne Aussicht auf wirtschaftliche Besserung bedeuten konnte. Neben dem gesamten niederösterreichischen Industrieviertel¹¹⁹ und der Obersteiermark waren auch einzelne Gebiete in Kärnten und Salzburg von derartigen Phänomenen betroffen. Ein

¹¹⁵ vgl. Irina Simone Vana, *Gebrauchsweisen der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Österreich 1889-1938* (Dissertation an der Universität Wien 2013). S. 437f.

¹¹⁶ Ernst Bruckmüller, *Sozialgeschichte Österreichs* (2. Aufl., Wien 2001). S. 402.

¹¹⁷ *ibid.*, S. 403.

¹¹⁸ vgl. Stiefel, *Arbeitslosigkeit*, S. 24.

¹¹⁹ Bruckmüller, *Sozialgeschichte Österreichs*, S. 404.

besonderes Problemfeld stellte aber auch die Jugendarbeitslosigkeit dar. Während schon in den verhältnismäßig guten Jahren rund um 1927 nur etwa ein Drittel jener Schulabgänger, die eine Lehrstelle suchten, eine solche auch fanden, verschlechterte sich diese Relation bis zum Jahr 1937 auf nur mehr etwas mehr als ein Viertel der Lehrstellensuchenden, die Erfolg mit dieser Suche hatten.¹²⁰ Nahezu eine ganze Generation junger Menschen verpasste in diesen Jahren unverschuldet den Einstieg in den Arbeitsmarkt und damit die Möglichkeit auf eine geregelte Berufslaufbahn. Auch darin ist die Quelle jener Unzufriedenheit und Hoffnungslosigkeit zu sehen, die gegen Ende der dreißiger Jahre bei vielen Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Wunsch nach einem Systemwechsel mündete, von dem sie sich ein besseres wirtschaftliches Umfeld und größere Zukunftschancen erwarteten.¹²¹

7.1.2 Arbeitslosigkeit und Armut

Die Art und Weise, wie Betroffene mit der Situation der Arbeitslosigkeit umgingen, variierte je nach individueller Lebenslage beträchtlich; jedoch war aufgrund der kurzen Anspruchsauern der Arbeitslosenunterstützung und der fehlenden weiteren sozialen Absicherungen das Problemfeld der mangelnden Berufstätigkeit immer auch mit der Armutsgefährdung verbunden. Dabei unterschieden sich die Ausgangslagen zwischen Stadt und Land wesentlich.

Die Reaktionen auf lang anhaltende Arbeitslosigkeit im Rahmen einer ehemaligen industriellen Monokultur in ländlichem Gebiet wurden durch eine bahnbrechende Studie über den Ort Marienthal (in der Nähe von Gramatneusiedl im niederösterreichischen Industrieviertel) bereits 1933 publiziert. Nachdem die Textilindustrie im Ort stillgelegt wurde, war der Großteil der ehemals dort Beschäftigten zunächst zuversichtlich, Alternativen zur Arbeit in der Weberei finden zu können. Mit zunehmender Dauer der Beschäftigungslosigkeit verfiel aber ein überwiegender Teil der Betroffenen in einen Zustand der Apathie bzw. der Passivität, die sich anhand mehrerer Merkmale zeigte: Neben der Vernachlässigung allgemeiner Einrichtungen des Ortes nahmen auch die kulturellen Aktivitäten der Ortsansässigen massiv ab.¹²² Auch die Sphäre des Politischen blieb von diesem Rückgang im Aktivitätsniveau nicht verschont. Obwohl sich die Wahlbeteiligung nicht verschlechterte, engagierten sich in den untersuchten Zeiträumen immer weniger Einwohner Marienthals in

¹²⁰ Bruckmüller, Sozialgeschichte Österreichs, S. 403.

¹²¹ vgl. Oliver Rathkolb, Erste Republik, Austrofaschismus, Nationalsozialismus (1918-1945) In: Thomas Winkelbauer (Hg.), Geschichte Österreichs (Stuttgart 2015). S. 507.

¹²² Marie Jahoda, Paul F. Lazarsfeld und Hans Zeisel, Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit (Frankfurt am Main/Leipzig 1975). S. 55-58.

den Parteien oder politischen Vereinen. Dieser Wandel vollzog sich zu Gunsten jener Aktivitäten, die auf einen unmittelbaren materiellen Vorteil abzielten.¹²³ Anhand verschiedener Parameter wurden innerhalb der Studie auch unterschiedliche Haltungstypen in der Reaktion auf die langanhaltende Arbeitslosigkeit charakterisiert, als nahezu allgemeiner Trend konnte aber – besonders bei Männern – ein verändertes Zeitbewusstsein, das zu einer wesentlich trägeren Einteilung der nunmehr ausgiebig vorhandenen Freizeit führte, festgestellt werden.¹²⁴ Insgesamt zieht sich die unter den Einwohnern Marienthals weit verbreitete Resignation und Antriebslosigkeit wie ein roter Faden durch die gesamte Untersuchung.

Auf Arbeitslose in urbanen Räumen bzw. der Großstadt Wien können diese Erkenntnisse aber nicht umgelegt werden. Die größere Varietät an Beschäftigungsmöglichkeiten bewirkte hier ein dauerhaft höheres Aktivitätsniveau bei der Arbeitssuche, zumal auch eine Verbesserung der Einkommenssituation durch den informellen Arbeitsmarkt in städtischen Räumen leichter möglich war. Wer darin nicht erfolgreich war, versuchte oftmals seine Freizeit durch die in größerem Ausmaß vorhandenen Kultur-, Sport- und Weiterbildungsangebote sinnstiftend zu verbringen.¹²⁵ Zu Apathieerscheinungen wie in Marienthal kam es jedenfalls im städtischen Umfeld wesentlich weniger häufig. Das sollte aber nicht über die Armutsgefährdung hinwegtäuschen, die auch hier der langanhaltenden Arbeitslosigkeit inhärent war.

Wurde die maximale Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung überschritten, dann war für die betroffene Person als ‚Ausgesteuerter‘ nur mehr die Armenfürsorge als ‚zweites soziales Netz‘ die letzte Möglichkeit, den Lebensunterhalt zu bestreiten. Das Armenwesen war in der ersten Republik im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden bzw. der für sie die Rahmenbedingungen vorgebenden Bundesländer. Damit existierten eine Vielzahl verschiedener Regeln und Ausformungen der Armenfürsorge parallel nebeneinander. Den Budgetrahmen für diesen Politikbereich gab mittels des Finanzausgleichs der Bund vor, womit dieses letzte sozialstaatliche Netz während der gesamten Zwischenkriegszeit ein Objekt der Verhandlung zwischen den drei öffentlichen Körperschaften Österreichs war. Insbesondere als Folge der Wirtschaftskrise spitzte sich die finanzpolitische Situation aber derartig zu, dass zunehmend restriktivere Maßnahmen im Vollzug der Armenfürsorge für nötig gehalten wurden. Diese Entwicklung kulminierte im Beschluss der Heimatgesetznovelle von 1935, welche durch Kundmachung am 1. Juni in Kraft trat. Darin wurde vorgesehen, dass

¹²³ *Jahoda, Lazarsfeld und Zeisel*, Die Arbeitslosen von Marienthal. S. 59f.

¹²⁴ *ibid.*, S. 83-92.

¹²⁵ *Elisabeth Kube*, „Der schlechten Zeiten wegen arbeitslos“ – Arbeitslose im Wien der Zwischenkriegszeit (Diplomarbeit an der Universität Wien 2000). S. 214.

ein zu Unterstützender in einer Fremdgemeinde nur dann Sachleistungen erhielt, wenn er einen ‚Unterstützungsausweis‘ seiner Heimatgemeinde (also jener Gemeinde, in der er ‚heimatberechtigt‘ war) vorweisen konnte, wobei die betroffene fremde Gemeinde einen Regress gegenüber der Heimatgemeinde vornehmen konnte.¹²⁶

Neben der Tendenz weg von Geld- und hin zu Naturalbezügen zeigt sich dabei auch der Versuch, die Streitigkeiten zwischen den verschiedenen Gemeinden über die jeweiligen Zuständigkeiten einzudämmen. Bedenkt man aber die große Zahl an wandernden Bedürftigen – in Städten oft die Hälfte und in Landgemeinden häufig bis zu einem Drittel der Bezugsgemeinschaft¹²⁷ – dann zeigt sich an dieser Regelung auch der einschränkende Charakter der Verordnung.

In Wien reagierte man auf diese Vorgaben mit der Armengesetznovelle vom 28. Juni 1935. Die Regelungen in der Novelle sahen für fremde Fürsorgebezieher nur mehr Sachbezüge vor und führten für die ortsansässigen Armen das ‚Fürsorgebuch‘ ein. Diese Wiener Version des Unterstützungsausweises nahm eine viergliedrige Kategorisierung vor und bezweckte damit nicht nur die im Bundesgesetz intendierte Kontrollfunktion, sondern versuchte auch die Verantwortung für die Armenfürsorge teilweise weg von öffentlichen Trägern und hin zu privaten Akteuren bzw. karitativen Organisationen zu verschieben.¹²⁸

Der politische Diskurs rund um die Armenfürsorge war in den späten Zwanzigern und im Verlauf der dreißiger Jahre von einer nahezu kategorischen Rückbesinnung auf Zwangsmaßnahmen geprägt:

„Der Heimatgesetznovelle von 1935 folgten eine weiterführende Debatte über die Bekämpfung der ‚Bettler- und Landstreicherplage‘ und auch Überlegungen hinsichtlich wünschenswerter Formen für eine Umgestaltung des Armenfürsorgerechtes. Den Diskutanten und Gemeindeverantwortlichen schien jedes Mittel zur Abschreckung der potentiellen Fürsorgeklientel recht zu sein. Strafrechtliche Repression im Stile des überwunden geglaubten 19. Jahrhunderts wurde dabei bevorzugt. Derartige Debatten knüpften reibungslos an die traditionell repressive Strafen- und Ordnungspolitik an. Bereits mit dem Verfassungs- ‚Übergangsgesetz‘ in der Fassung von 1929, das die ehemaligen zentralstaatlichen Vorschriften wieder in Wirksamkeit setzte, waren das ‚Schubgesetz‘ von 1871 (RGrBl. 88/1871) sowie das ‚Vagabundengesetz‘ (RGrBl. Nr. 89/1885) neuerlich zu relevanten gesetzlichen Bestimmungen geworden. Dies bedeutete eine

¹²⁶ Gerhard Melinz, Fürsorgepolitik(en). In: Emmerich Tálos und Wolfgang Neugebauer (Hg.), *Austrofaschismus. Politik – Ökonomie – Kultur 1933-1938* (7. Aufl., Wien 2014). S. 243.

¹²⁷ *ibid.*, S. 243.

¹²⁸ vgl. dazu *ibid.*, S. 243f. sowie S. 247f.

Wiederbelebung der ‚Armenpolizei‘ gegenüber den durch die Wirtschaftskrise zwangsmobilisierten Bevölkerungsgruppen.¹²⁹

Eine zweite 1936 im Raum stehende Heimatgesetznovelle kam letztendlich nicht zu Stande und auch eine flächendeckende Anhaltung bzw. Einweisung von Armenfürsorgebeziehern in Arbeitshäuser wurde nicht durchgeführt. Allerdings kam es in zwei Fällen zur Errichtung vergleichbarer Anstalten: es handelt sich dabei um das Arbeits-(Haft)Lager in Schlögen in Oberösterreich sowie die ‚Bettlerbeschäftigungsanstalt‘ in Wien.¹³⁰

Betrachtet man die Thematik der Armenfürsorge über die gesamte Zwischenkriegszeit hinweg, so zeigt sich, dass ein philanthropischer Blick auf das Problem der Armut immer weniger Chance hatte: mit zunehmender Dauer und Intensität der Wirtschaftskrise wurden die Maßnahmen gegen Armutsbetroffene konstant restriktiver; der sicherheitspolitische Charakter der gesetzlichen Bestimmungen gewann gegenüber den reintegrierenden Ansätzen die Oberhand.

7.1.3 Politische Reaktionen auf die Arbeitslosigkeit

Der Bereich der Arbeitslosenfürsorge bzw. deren spätere Umwandlung zur Arbeitslosenversicherung war neben einer Reihe von Umgestaltungen im Arbeitsrecht eingebettet in die großen Veränderungen, die durch die außergewöhnlichen Verhältnisse nach dem ersten Weltkrieg eine Lösung der Arbeitslosenproblematik unumgänglich machten. Da die Unfall- und Krankenversicherungsordnungen teils schon bestanden, war die Arbeitslosenfürsorge die erste große Reform im Sozialversicherungswesen der ersten Republik.¹³¹ Die Unterstützung für Arbeitslose war in der zunächst eingeführten Form tatsächlich als Maßnahme der *Fürsorge* in der Höhe des Krankengeldes gedacht: es musste lediglich Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit nachgewiesen werden, eine zeitliche Begrenzung der Unterstützung war nicht vorgesehen.¹³² Anders als in vielen anderen Staaten, wo die Arbeitslosenunterstützung gewerkschaftlich organisiert war und lediglich Zuschüsse seitens der öffentlichen Hand gewährt wurden (sogenanntes ‚Genter System‘), trug in

¹²⁹ Melinz, Fürsorgepolitik(en), S. 244.

¹³⁰ ibid., S. 245.

¹³¹ Emmerich Tálos, Sozialgesetzgebung im Zeichen politischer Umbrüche. Ein Vergleich der sozialpolitischen Entwicklung 1918 – 1920 und 1933 – 1938 in Österreich. In: Harald Steindl (Hg.), Wege zur Arbeitsrechtsgeschichte (Frankfurt am Main 1984). S. 418f.

¹³² Herbert Hofmeister, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Österreich (Berlin 1981). S. 190.

Österreich der Staat zur Gänze die Kosten der Arbeitslosenfürsorge.¹³³ Diese Form der Fürsorgeleistung war aber lediglich als Provisorium gedacht, bis die kriegsbedingten Verwerfungen überwunden waren; allerdings nötigte die verworrene Situation im Jahr 1919 die politischen Akteure mehrmals zur Verlängerung dieser Maßnahme, bis schließlich 1920 eine dauerhafte Arbeitslosenversicherung geschaffen wurde.

Um die vorhandene Arbeit auf möglichst viele Arbeitnehmer aufzuteilen und so die Arbeitslosenfrage auch in dieser Hinsicht etwas zu entschärfen wurde bereits davor, im Dezember 1919, die 48 Stunden Woche eingeführt. Allerdings wurde Betrieben die Möglichkeit eingeräumt, um Ausnahmen von dieser Regelung anzusuchen, wovon auch reichlich Gebrauch gemacht wurde¹³⁴; dennoch bedeutete auch dieser Schritt eine sozialpolitische Weiterentwicklung. Die Arbeitszeitverkürzung war aber nur ein Element in einem Bündel von Maßnahmen, die politisch opportun erschienen, um dem Problem der Arbeitslosigkeit beizukommen. Neben den in der Folge noch im Detail beschriebenen Regelungen waren auch das Inlandsarbeiterschutzgesetz sowie das Doppelverdienergesetz während der gesamten Zwischenkriegszeit von Bedeutung.¹³⁵ Die Diskussion um die Doppelverdiener wurde oft mit besonderer Härte geführt, die konkreten Umsetzungen beschränkten sich letztlich aber auf das Verbot des Doppelverdienstes weiblicher verheirateter Angestellter im öffentlichen Dienst, sofern diese einen Ehegatten ebenfalls im öffentlichen Dienst über einer gewissen Einkommensgrenze hatten.

Eine der weitreichendsten Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit war die zwangsweise Einstellung von Arbeitslosen im Verordnungswege. Die betreffende Verordnung vom Mai 1919 sah vor, dass Gewerbeinhaber mit über 15 Arbeitnehmern die Anzahl der Arbeiter bzw. Angestellten um 20 % zu erhöhen und diesen Beschäftigtenstand in der Folge gleich hoch zu halten hatten.¹³⁶ Es ist offensichtlich, dass derartige Eingriffe enorm die unternehmerische Freiheit im Rahmen der Marktwirtschaft beschneiden. Dennoch erschien es den politisch Verantwortlichen in der gegebenen Notlage offenbar nicht nur möglich, sondern sogar angebracht, derartig weitreichende Vorschriften vorzunehmen, um die öffentliche Ruhe und Ordnung zu gewährleisten.

Im Herbst 1919 begann sich die Lage am Arbeitsmarkt zu bessern und Zahlen der arbeitslos gemeldeten Beschäftigungssuchenden gingen stetig zurück, um im März 1920 mit etwa

¹³³ Peter Wilding, „... für Arbeit und Brot“ Arbeitslose in Bewegung. Arbeitslosenpolitik und Arbeitslosenbewegung in der Zwischenkriegszeit in Österreich (mit dem regionalgeschichtlichen Schwerpunkt Steiermark) (Wien/Zürich 1990). S. 116.

¹³⁴ Stiefel, Arbeitslosigkeit, S. 106.

¹³⁵ Wilding, Arbeitslose in Bewegung, S. 222.

¹³⁶ Stiefel, Arbeitslosigkeit, S. 130.

54.000 einen bisherigen Tiefstand in der jungen Republik zu erreichen. Die Jahre 1920 und 1921 wiesen die niedrigsten Arbeitslosenquoten in der gesamten ersten Republik auf, erst in der Inflationsphase und der darauf folgenden Stabilisierungskrise stiegen die Anzahl der Arbeitsuchenden ab 1922 wieder beträchtlich. Im Frühjahr 1920 schien der Zeitpunkt günstig zu sein, um das Provisorium der Arbeitslosenfürsorge in eine dauerhafte Gestalt mit Versicherungscharakter überzuführen.

Im Plenum der konstituierenden Nationalversammlung wurde die Einführung der Arbeitslosenversicherung keineswegs kontroversiell diskutiert. Die Regierungsvorlage wurde zwar vom Ausschuss für soziale Verwaltung in einigen Punkten abgeändert, insgesamt herrschte aber ein breiter Konsens zur Etablierung der Versicherung gegen Arbeitslosigkeit. Der Berichterstatter Mühlberger bemerkte vor der Besprechung der Abänderungen dazu nur kurz:

„Die Vorlage der Staatsregierung bezweckt, daß den Arbeitslosen ohne große wirtschaftliche Schäden eine Unterstützung durch das Gesetz gewährt werden kann. Ich kann mich in bezug auf die einzelnen Paragraphen des Entwurfes kurz fassen, weil das Gesetz im Ausschuß unbestritten geblieben ist.“¹³⁷

Nach der Lesung gab es keine weiteren Wortmeldungen. Während spätere Novellierungen durchaus Debatten im Parlament¹³⁸ darüber auslösten, wie viel den Arbeitslosen zuzumuten sei, fällt die Schaffung dieses Sozialversicherungszweiges noch in die Phase der konsensualen parlamentarischen Zusammenarbeit von Christlichsozialen und Sozialdemokraten.

Das Gesetz zur Arbeitslosenversicherung wurde am 24. März 1920 vom Nationalrat beschlossen, wodurch Österreich nach England und Italien zum europaweit dritten Staat mit einer öffentlichen Arbeitslosenversicherungsordnung wurde¹³⁹ (wie oben erwähnt verfügten die meisten übrigen Staaten über Regulierungen unter Beteiligung der Gewerkschaften). Die Details des Gesetzes sahen aber gegenüber der Arbeitslosenfürsorge eine Reihe von Verschärfungen vor.¹⁴⁰ So wurde die Versicherungsleistung beschränkt auf Personen, die zuvor in einem krankenversicherungspflichtigen Arbeits- bzw. Dienstverhältnis standen, das in den vorhergegangenen 12 Monaten mindestens 20 Wochen bestehen musste. Die Anspruchsdauer wurde auf 12 Wochen innerhalb 12 aufeinanderfolgender Monate beschränkt und die Höhe auf 80 % des Krankengeldes für Familienerhalter und 60 % des Krankengeldes

¹³⁷ Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung der Republik Österreich am 24.3.1920. S. 2021.

¹³⁸ vgl. Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 214.

¹³⁹ Hofmeister, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 191.

¹⁴⁰ vgl. Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 210.

für die übrigen Arbeitnehmer gekürzt. Zwar wurden Möglichkeiten zu Ausnahmen während der kriegsbedingten Verwerfungen der Ökonomie eingeräumt, insgesamt kam es aber zu Einschnitten für die meisten Arbeitslosen. Vorgesehen war auch, dass die Arbeitslosenunterstützung bei Nichtannahme einer vermittelten Arbeitsstelle für 8 Wochen gestrichen werden sollte, sowie eine Bedürftigkeitsklausel: die Unterstützung sollte nur an Arbeitslose gegeben werden, deren ‚Lebensunterhalt gefährdet‘ war.

In der Praxis gab dies den ‚industriellen Bezirkskommissionen‘, die mit dem Vollzug des Gesetzes betraut wurden, relativ großen Spielraum in der Gewährung oder Einschränkung des Arbeitslosengeldes. Dabei war die Frage, inwiefern es sich bei der Arbeitslosenunterstützung um eine staatliche Fürsorgeleistung handeln sollte, und damit zusammenhängend, ob der Staat als Träger des Wirtschaftslebens gegenüber dem einzelnen Arbeitslosen eine Verantwortung hatte, oder ob im Kontrast dazu die Betroffenen lediglich im Rahmen der Selbsthilfe eine Versicherung aus eigenen Mitteln finanzieren sollten, mit dem Beschluss des Arbeitslosenversicherungsgesetzes keineswegs abschließend geklärt. Die Sozialdemokraten tendierten in dieser Grundsatzfrage zu mehr Staatsinterventionismus und einer Übernahme der Verantwortung durch die öffentliche Hand, während Christlichsoziale und Deutschnationale in einem liberaleren Weltbild mit der Grundlage der möglichst geringen Beeinflussung der Wirtschaft durch den Staat verharren.¹⁴¹

Die letztlich realisierte Lösung war ein Kompromiss aus beiden Varianten: Anders als in der Arbeitslosenfürsorge war der Staat nicht mehr für die vollständige Finanzierung der Maßnahme verantwortlich, die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber wurden aber auf jeweils ein Drittel der Beitragssumme begrenzt, womit die öffentliche Hand weiterhin ein Drittel der Kosten trug.¹⁴²

Die massiven staatlichen Eingriffe zur Abmilderung der Arbeitslosenproblematik waren damit aber nicht beendet: 1920 wurde ein Invalidenbeschäftigungsgesetz beschlossen, das vorsah, dass Betriebe mit über 20 Arbeitnehmern eine festgelegte Anzahl Kriegsinvalider einzustellen hatten. Da ein breiter gesellschaftlicher Konsens zur Hilfeleistung für Kriegsinvalide gegeben war, behielt das Gesetz lange Zeit Wirkung und war durchaus erfolgreich: „1931 standen 18.000 und damit etwa ein Viertel der gesamten Kriegsbeschädigten auf Grund dieses Gesetzes in Arbeit.“¹⁴³

Bereits im Oktober 1920 wurde das Arbeitslosenversicherungsgesetz zum ersten Mal novelliert: Den industriellen Bezirkskommissionen wurde die Möglichkeit eingeräumt, die

¹⁴¹ Stiefel, Arbeitslosigkeit, S. 57.

¹⁴² Wilding, Arbeitslose in Bewegung, S. 117.

¹⁴³ Stiefel, Arbeitslosigkeit, S. 131.

Anspruchsdauer auf bis zu 30 Wochen zu verlängern, allerdings bestand darauf kein Rechtsanspruch.¹⁴⁴ Auch damit sollte aber nur kurz das Auslangen gefunden werden:

„Nach den relativ günstigen Jahren 1920 – Anfang 1922 setzte Ende 1922 infolge des Währungssanierungswerkes eine Deflationskrise ein; da sich die – ohnedies nur bei Vorliegen einer Notlage – auf maximal 30 Wochen erstreckbare Arbeitslosenunterstützung in dieser Situation als unzulänglich erwies, wurde mit Gesetz vom 15. Dezember 1922, BGBl. Nr. 924, ein sog. *Notstands-aushilfe*¹⁴⁵ eingeführt, die zunächst aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung, später durch zusätzliche Beiträge von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Staat finanziert wurde.“¹⁴⁶

Mit der Einführung der Notstands-aushilfe schien der Zenit der sozialpolitischen Entwicklung erreicht. Von 1922 an stiegen die Arbeitslosenzahlen wieder kontinuierlich an und die zahlreichen Novellierungen der Arbeitslosenversicherung sahen Verschärfungen und Einschränkungen vor. Auch die Notstands-aushilfe bot – obwohl bei der Einführung keine zeitliche Begrenzung vorgesehen war – kein wirklich sicheres Netz der sozialen Absicherung, da es de facto zu häufigen ‚Aussteuerungen‘ kam. Grund dafür war, dass das Kriterium der ‚besonderen Notlage‘ den industriellen Bezirkskommissionen großen Spielraum bei der Gewährung oder Verweigerung der Notstands-aushilfe gab und, analog zur außerordentlichen Verlängerung der Arbeitslosenunterstützung, kein Rechtsanspruch bestand. In der Regel wurde der Bezug der Notstands-aushilfe nach einer Dauer von 22 Wochen bis einem Jahr eingestellt.¹⁴⁷ Danach war der bzw. die Ausgesteuerte auf das kommunale Armenwesen oder die Unterstützung durch Familie, Freunde und Verwandtschaft angewiesen.

Noch vor der Einführung der Notstands-aushilfe wurde auf Antrag Hanuschs und anderer sozialdemokratischer Abgeordneter am 19. Juli 1922 – auch unter Zustimmung der bürgerlichen Mehrheit – ein Gesetz verabschiedet, das eine ‚produktive Arbeitslosenfürsorge‘ (kurz oft ‚die Produktive‘ genannt) vorsah und damit den Versuch unternahm, die an sich unproduktiven Mittel der Arbeitslosensicherung für Projekte mit volkswirtschaftlichem Mehrwert zu nutzen. In diesem Gesetz war vorgesehen, dass Ländern und Gemeinden jene Summen, die ansonsten für die Arbeitslosenfürsorge aufgewendet werden würden, erstattet werden können, wenn diese für öffentlich nützliche Aufgaben, die ansonsten unterbleiben würden (vor allem im Bereich Wasserbau und Erdarbeiten), Arbeitslose zur Durchführung

¹⁴⁴ Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 216.

¹⁴⁵ Hervorhebung aus Original übernommen, Anm. RG.

¹⁴⁶ Hofmeister, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 191.

¹⁴⁷ Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 217.

anstellen. Allerdings blieb bedingt durch die beengte finanzielle Lage der öffentlichen Körperschaften der Erfolg dieser Maßnahme gering.¹⁴⁸

Die Zurückhaltung bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit war aber nicht nur bei Ländern und Gemeinden gegeben, sie erstreckte sich im Laufe der zwanziger Jahre auch auf den Bund selbst:

„Ursprünglich hatte der Bund ein Drittel der Gesamtkosten zur Arbeitslosenversicherung übernommen. Der Rest war durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufzubringen. 1920 reduzierte der Staat seinen Anteil auf 20 %, 1923 auf 16 % und 12 % und mit der 18. Novelle 1926 wurde jede Zuschußleistung des Bundes zur Arbeitslosenversicherung gestrichen und nur der ‚schäbige Rest von einem Drittel der Verwaltungskosten‘ aus Bundesmitteln bestritten. Bei der Notstandsunterstützung übernahm der Bund die Hälfte.“¹⁴⁹

Angesichts dieser Sparsamkeit der öffentlichen Hand waren es die Gewerkschaften, die ab der Mitte der Zwanziger eine proaktivere Rolle des Staates forderten. Hier ist natürlich ein Zusammenhang mit der gewerkschaftlichen Arbeit erkennbar: Mit der anhaltenden Krise und der beständigen Existenz einer großen Anzahl potentieller Ersatzkräfte für freigestellte Arbeiter und Arbeiterinnen verschlechterte sich auch die Verhandlungsposition der Gewerkschaft beträchtlich, also lag es im eigenen Interesse der Arbeitnehmervertretungen, die Beschäftigungsquote durch staatliche Eingriffe zu steigern. Allerdings hatte man von gewerkschaftlicher Seite dabei zunächst nur die Förderung der Industrie und nicht direkte staatliche Investitionen im Auge. Diese Linie vertrat auch die sozialdemokratische Partei und besonders auch Otto Bauer als ihr maßgeblicher Ideologe.

Erst mit den enorm gestiegenen Arbeitslosenzahlen am Höhepunkt der Krise änderte sich der Zugang der Gewerkschaft zur Arbeitslosenproblematik. Die Forderungen nach offensiveren staatlichen Maßnahmen gegen die hohe Arbeitslosigkeit und für die Hebung der allgemeinen Kaufkraft ist insbesondere mit dem Namen des SDAP Politikers und führenden Gewerkschaftsfunktionärs Johann Schorsch verbunden. Er stellte in der betreffenden Diskussion den Gegenpol zum ‚passiven‘ Bauer dar und legte im Juni 1932 auch ein Aktionsprogramm zur Arbeitsbeschaffung unter Inkaufnahme defizitärer öffentlicher Finanzgebahrung vor, das letztlich aber keine Umsetzung fand.¹⁵⁰

¹⁴⁸ vgl. Hofmeister, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 192.

¹⁴⁹ Stiefel, Arbeitslosigkeit, S. 60.

¹⁵⁰ vgl. Wilding, Arbeitslose in Bewegung, S. 159-173.

Im selben Jahr begannen der Bund und die Gemeinde Wien aber mit der Förderung von Stadtrandsiedlungen im Rahmen der ‚Innenkolonisation‘. Der Grundgedanke dabei war, dass Auswanderung oder Verelendung in städtischen Arbeitervierteln begrenzt werden sollten durch die Schaffung einer neuen Siedlungs- und Erwerbsform. Eine Mischung aus industrieller Kurzarbeit und landwirtschaftlichem Nebenerwerb in den Randzonen der Industriestädte sollte nicht nur Lebensmittelaufartkie und Einkommensstabilität herstellen, sondern der arbeitenden Bevölkerung auch eine traditionellere und bodenständigere Lebensweise ermöglichen. Eine ideologische Verbrämung ist hier unverkennbar. Es ergibt sich hier aber auch ein spannender Brückenschlag zu einem anderen sozialpolitischen Feld, nämlich der Wohnbaupolitik: Ob urbane Hochbauten zur Miete für Industriearbeiter oder Stadtrandsiedlungen mit Eigentum an Wohnraum und (kleinem) landwirtschaftlichem Nutzgrund zur Eigenversorgung gefördert werden sollten war eine der hochpolitischen Fragen der Zeit. Insgesamt war der Innenkolonisation aber kein großer Erfolg beschieden.

Während der gesamten Zwischenkriegszeit wurden etwa 2.500 Siedlerstellen geschaffen¹⁵¹, was im Verhältnis zu den Arbeitslosenzahlen als vernachlässigbare Größe bezeichnet werden muss. Wesentlich mehr Bedeutung für eine größere Anzahl Betroffener hatten die zunehmenden ‚Aussteuerungen‘ in den Jahren ab 1931 und in noch verstärktem Maße ab 1933: Durch eine immer restriktivere Handhabung des Vergabekriteriums ‚besondere Notlage‘ für die Notstandsaußhilfe klappte die Anzahl von unterstützten und ausgesteuerten Arbeitslosen immer weiter auseinander.¹⁵²

Für einen Teil der Ausgesteuerten, besonders unter den Jugendlichen, bestand ein Ausweg aus der tristen Lage durch den von der Regierung Ende 1932 gegen den Willen der Sozialdemokraten eingeführten ‚Freiwilligen Arbeitsdienst‘. Anders als bei der ‚Produktiven‘ flossen die Mittel, die ansonsten für die Unterstützung des Arbeitslosen aufgebracht würden, nicht einer Gebietskörperschaft zu, sondern wurden für Unterkunft und Verpflegung verwendet, wofür die zum Arbeitsdienst gemeldete Person im Gegenzug einen sechsständigen Arbeitseinsatz pro Tag zu leisten hatte. Vorgesehen war der Freiwillige Arbeitsdienst vor allem für Hochwasserschutzprojekte und den Straßenbau, aber auch andere Tätigkeiten waren möglich, so wurde zur Unterstützung arbeitsloser Jungakademiker beispielsweise auch ein wissenschaftlicher Hilfsdienst etabliert.¹⁵³ Da es abgesehen von einem Taschengeld keine Entlohnung im klassischen Sinn gab, war der Arbeitsdienst für Familienerhalter oder noch

¹⁵¹ Stiefel, Arbeitslosigkeit, S. 122.

¹⁵² Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 217.

¹⁵³ Wilhelm Weinberger, Der freiwillige Arbeitsdienst in Österreich 1932 – 1938. Eine staatliche Maßnahme zur Arbeitsbeschaffung (Diplomarbeit an der Universität Wien 1987). S. 78.

unterstützte Arbeitslose wenig attraktiv; dementsprechend rekrutierte sich der überwiegende Teil der Arbeitsdienstleistenden aus von der Aussteuerung bedrohten Jugendlichen:

„Für den Arbeitslosen unter 25 Jahren ergab sich daher nur in vielen Fällen die Alternative, entweder gänzlich ohne Unterstützung zu bleiben, oder wenigstens Unterkunft, Verpflegung und Beschäftigung beim Freiwilligen Arbeitsdienst zu finden. Vier Fünftel der Arbeitsdienstwilligen kamen daher aus dem Kreis der Nicht-Unterstützten. Ein Umstand, der zwar als ‚zusätzliche Fürsorgemaßnahme‘ hervorgehoben wurde, aber durchaus den Intentionen der Regierung auf dem Gebiet der Arbeitslosenunterstützung entsprach.“¹⁵⁴

Mit einem Erlass vom 22. September 1932 versuchte das Ministerium die Richtlinien zur Anspruchsdauer bzw. Verlängerung der Notstandsaushilfe zu präzisieren; darin wurde festgelegt, dass eine Verlängerung für Arbeitslose über 25 Jahren und Familienerhalter nach kommissioneller Überprüfung möglich war.¹⁵⁵ Auch daran ist erkennbar, dass die Zielgruppe für den kurz danach eingeführten freiwilligen Arbeitsdienst vor allem arbeitslose Jugendliche unter 25 Jahre waren.

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit führte zu politischen Lösungsvorschlägen, die in der Retrospektive kreativ bis kurios anmuten. So fragte etwa die österreichische Regierung 1933 beim britischen Foreign Office an, ob nicht irgendwo die Gründung einer österreichischen Kolonie möglich wäre.¹⁵⁶ Besonders Landwirtschaftsminister Thaler hegte hochtrabende Pläne für ein geschlossenes österreichisches Siedlungsgebiet in Südamerika, die er auch tatsächlich umzusetzen versuchte.

Im Hinblick auf die Arbeitslosenfrage bedeutete die Ausschaltung des Parlaments insofern eine Zäsur, als die sozialdemokratische Partei ihre Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Arbeitslosenpolitik gänzlich verlor und die weitere Vorgehensweise allein von den bürgerlichen Kräften diktiert wurde. Auf der Agenda standen Restriktionen in allen Dimensionen: die Anspruchsdauer wurde auf höchstens 20 Wochen reduziert, die Höhe der Unterstützung gekürzt und die Anspruchsberechtigung noch strikter ausgelegt; auch im Bereich der Notstandsaushilfe sollten durch ähnliche Maßnahmen Einsparungen erzielt werden.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Stiefel, Arbeitslosigkeit, S. 89.

¹⁵⁵ Wilding, Arbeitslose in Bewegung, S. 122f.

¹⁵⁶ Stiefel, Arbeitslosigkeit, S. 115.

¹⁵⁷ Tálos, Sozialpolitik im Austrofaschismus, S. 224.

Die bereits 1922 eingeführte produktive Arbeitslosenfürsorge erreichte in der Mitte der dreißiger Jahre ihren quantitativen Höhepunkt, allerdings auf gleichbleibend niedrigem Niveau:

„Den absoluten Höhepunkt erreichte die Produktive im September 1935, als knapp 24.000 Beschäftigte eine Unterstützung bezogen, der Durchschnitt für dieses Jahr betrug aber wiederum etwa 15.000. Am Gesamtaufwand der Arbeitslosenversicherung war die produktive Arbeitslosenfürsorge in den Zwanzigerjahren mit 1,5 % bis 4 % und in den Dreißigerjahren mit 2,5 % bis 5 % beteiligt.“¹⁵⁸

Bedenkt man die statistisch erfasste Zahl an Arbeitslosen von über einer halben Million in der Mitte der dreißiger Jahre, so wird deutlich, dass die in der produktiven Arbeitslosenfürsorge untergebrachten Beschäftigten nur für eine marginale Entspannung der Situation am Arbeitsmarkt gesorgt haben können.

Rhetorisch versuchte das austrofaschistische Regime aber dennoch zu vermitteln, dass es an einer Senkung der Arbeitslosenrate arbeitete. Im Jahr 1935 wurde sogar die ‚Arbeitsschlacht‘ ausgerufen. Ähnlich wie mit der ‚Trefferanleihe‘ aus dem Jahr 1933 sollten durch eine staatlich aufgelegte Anleihe – die sogenannte ‚österreichische Arbeitsanleihe‘ – die Mittel erzielt werden, um verstärkt beschäftigungspolitische Projekte in Angriff zu nehmen. Die Trefferanleihe erhielt ihren Namen durch das Ausgabeverfahren, das nicht nur eine Verzinsung des Kapitals, sondern auch die Möglichkeit eines ‚Treffers‘, also eines Gewinns, versprach, und damit lotterieähnliche Züge hatte. Finanziell war die Anleihe jedenfalls ein Erfolg, allerdings wurden die so lukrierten Budgetmittel nur zu einem Drittel für tatsächliche Arbeitsmarktpolitik verwendet, der Rest diente der ‚Festigung der Staatsfinanzen‘, also dem Schuldendienst.¹⁵⁹

Ähnlich wurde auch 1935 vorgegangen, die Staatsausgaben für die Ankurbelung der Beschäftigung hinkten deutlich hinter dem durch die Arbeitsanleihe möglich gemachten Ausmaß hinterher. In den Jahren bis 1938 wurden weitere Arbeitsanleihen aufgelegt, aber auch in der Folge reichten die Quantität der Anleihen und das Engagement der Regierung zur Trendumkehr am Arbeitsmarkt nicht mehr aus, um eine spürbare Verbesserung der ökonomischen Lage der Bevölkerung zu bewirken. Die Regierung des austrofaschistischen Regimes war wesentlich weniger an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit interessiert, als sie

¹⁵⁸ Stiefel, Arbeitslosigkeit, S. 85.

¹⁵⁹ Tálos, Sozialpolitik im Austrofaschismus, S. 230.

das verbal vermittelte, auch wenn durch die mehrmalige erfolgreiche Ausgabe von Anleihen die Mittel dazu vorhanden gewesen wären.

Die Zurückhaltung der Regierungen Dollfuß und Schuschnigg bei beschäftigungspolitischen Initiativen zeigt sich nicht nur durch den Umgang mit den Arbeitsanleihen, sondern auch anhand des Investitionsanteils im Budget des Bundes.

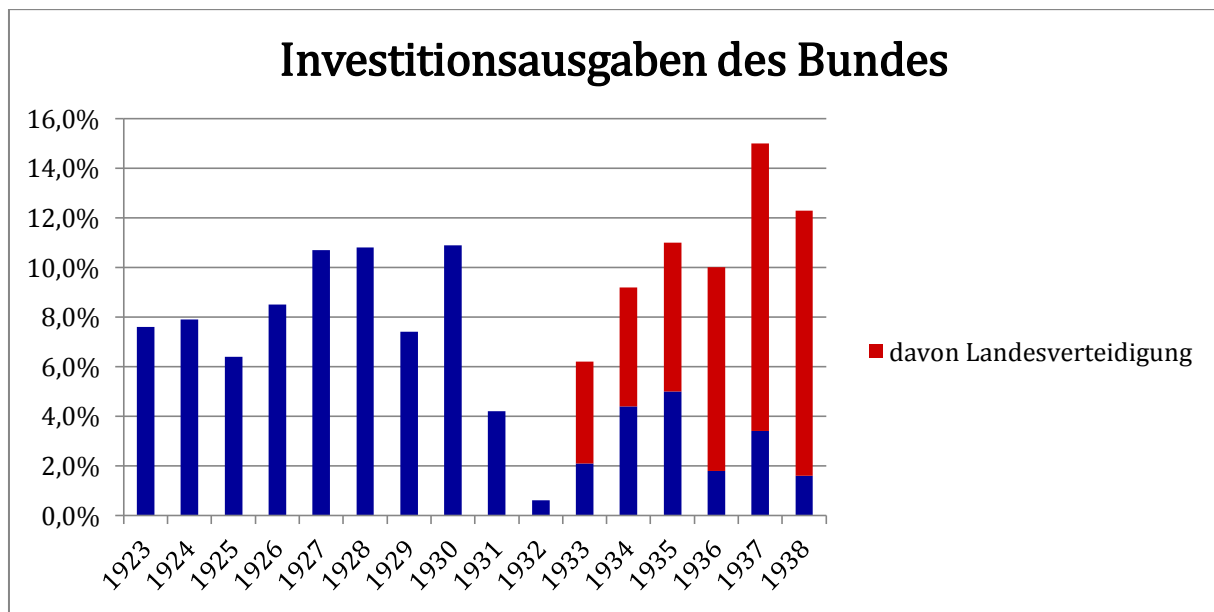


Abbildung 7: Investitionsausgaben des Bundes in Prozent der Gesamtausgaben.¹⁶⁰

Trotz der Krise und der damit verbundenen Massenarbeitslosigkeit gingen die Investitionen des Gesamtstaates in den dreißiger Jahren wesentlich zurück und betrugen durchschnittlich zwischen 1933 und 1938 nur 41 % dessen, was an Investitionsvolumen im Zeitraum von 1923 bis 1930 jährlich im Durchschnitt erreicht wurde.¹⁶¹

Wie in Abbildung 7 ersichtlich ist, wurde dieser Rückgang der Investitionen innerhalb des gewöhnlichen Wirtschaftsrahmens in den Krisenjahren teilweise kompensiert durch vermehrte Rüstungs- und Landesverteidigungsausgaben. Derartige Ausgaben haben aber geringere ‚Multiplikatoreffekte‘ als beispielsweise Investitionen im Baugewerbe, das heißt, es ist davon auszugehen, dass die positiven volkswirtschaftlichen Folgewirkungen durch diese Art der Budgetausgaben deutlich geringer waren verglichen mit anderen Möglichkeiten der staatlichen Investitionstätigkeit. Trotz der in großem Stil inszenierten ‚Arbeitsschlacht‘ fiel die Bilanz der austrofaschistischen Arbeitsmarktpolitik ernüchternd aus:

¹⁶⁰ Datenquelle: Stiefel, Arbeitslosigkeit, S. 102.

¹⁶¹ Tálos, Sozialpolitik im Austrofaschismus, S. 230.

„Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen waren in Österreich nur eine Kopie dessen, was man im Ausland beobachtet hatte, zumeist nur mit halber Kraft durchgeführt und zum Teil geradezu mit dem Charakter von Scheintätigkeiten. An der österreichischen Wirtschaftspolitik war die Weltwirtschaftskrise scheinbar spurlos verüber (sic!) gegangen. Die wirtschaftlichen und konjunkturellen Vorstellungen der Zwanzigerjahre standen auch in den Dreißigerjahren im großen und ganzen noch in Geltung. Ausgeglichenem Budget und Währung wurde auch in und nach der Weltwirtschaftskrise absolute Priorität zugesprochen, hier wurden die Erfolge der österreichischen Wirtschaftspolitik und die Pluspunkte der österreichischen Wirtschaft gesehen. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurde höchstens propagandistisch an erste Stelle gereiht, doch selbst das schien nach 1935 immer weniger notwendig.“¹⁶²

Im Verbund mit den immer strenger ausgelegten sozialen Sicherungsmaßnahmen bewirkte dieser Mangel an öffentlicher Aktivität am Arbeitsmarkt auf die Arbeitslosen einen Druck von zwei Seiten: Einerseits war es durch die schlechte wirtschaftliche Situation schwierig, Arbeit zu finden, andererseits drohte die Aussteuerung und damit der Verlust der sozialen Absicherung.

Insgesamt kann also von einer „Individualisierung von Problemlösungen“¹⁶³ gesprochen werden, innerhalb derer sich der Staat aus seiner sozialen Verantwortung zurückzog und im Sinne einer vermeintlichen Subsidiarität die Aufgabe des sozialen Netzes an die Kommunen bzw. die Familie, Angehörige und Freunde als unmittelbares soziales Umfeld übertrug. Dieser weitgehende Rückzug des Staates aus der Sozialpolitik im Zeitraum des Austrofaschismus korrespondiert nur wenig mit dem durch das Regime kommunizierten Wunsch, ein soziales Gemeinwesen ohne Klassengegensätze schaffen und erhalten zu wollen.¹⁶⁴

Dass es dennoch in der Zwischenkriegszeit nicht zum Aufbau einer überparteilichen Arbeitslosenbewegung als Sprachrohr der Betroffenen kam, liegt am Charakter langanhaltender Arbeitslosigkeit: sie wirkt ermattend und politisch lähmend.¹⁶⁵

Ebenso verstellt eine unmittelbare materielle Not den Blick auf die Notwendigkeit langfristiger politischer Arbeit: Die Probleme des Alltags gewinnen gegenüber dem Engagement für eine ferne politische Idee die Oberhand.

Unter diesen Voraussetzungen scheint es eine logische Konsequenz zu sein, dass die Arbeitslosenproblematik innerhalb der Sphäre der politischen Akteure blieb, wobei die

¹⁶² Stiefel, Arbeitslosigkeit, S. 103.

¹⁶³ Verena Pawlowsky, Arbeitslosenpolitik im Austrofaschismus. Ein Beispiel restriktiver Sozialpolitik in ökonomischen Krisenzeiten (Diplomarbeit an der Universität Wien 1988). S. 138f.

¹⁶⁴ Staudinger, Austrofaschistische „Österreich“-Ideologie, S. 48.

¹⁶⁵ vgl. Wilding, Arbeitslose in Bewegung. S. 295-300.

Regierung nach der Ausschaltung der parlamentarischen Opposition immer restriktiver gegenüber den Arbeitslosen auftrat und dies durch den zunehmend autoritäreren Kurs auch durchzusetzen vermochte.

7.2 Arbeitslosigkeit in Norwegen

Aufgrund der guten wirtschaftlichen Gesamtlage war Arbeitslosigkeit unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg in Norwegen zunächst kein Problem, das einer politischen Veränderung bedurft hätte. Die geringen Arbeitslosenzahlen suggerierten eher, dass das etablierte System beibehalten werden konnte. Dabei handelt es sich um eine Absicherung gegen Arbeitslosigkeit auf der Basis von freiwilligen Arbeitslosenkassen, welche von den Gewerkschaften für die jeweilige Branche eingerichtet wurden.

Mit dem Eintreten der Paritätskrise und dem damit verbundenen Anstieg der Arbeitslosenquote stellte sich erneut die Frage des sozialen und politischen Umgangs mit der Arbeitslosigkeit. In den schnell aufeinander folgenden Regierungsphasen der Zwischenkriegszeit setzten die unterschiedlichen politischen Strömungen verschiedene Prioritäten und gestalteten das etablierte System der Arbeitslosen- und Armenfürsorge nach ihren Vorstellungen um. Grundsätzlich lassen sich dabei vier verschiedene Bewältigungsstrategien identifizieren.¹⁶⁶

Die erste dieser Varianten waren die bereits beschriebenen freiwilligen Arbeitslosenkassen. Sie entsprachen einem liberalen Verständnis von ökonomischer Organisation insofern, als dass sie den Betroffenen eine freie Wahl ließen, die Arbeitgeber nicht belasteten und damit ein Selbsthilfeprinzip verwirklichten. In der Praxis wurde dies aber unter Subventionierung der Auszahlungsbeträge durch den Staat umgesetzt. Zweitens gab es die Möglichkeit, mittels staatlich organisierter ‚Notarbeit‘ (norw. ‚nødsarbeid‘) nicht die Symptome der Arbeitslosigkeit – also die Armut der von ihr Betroffenen – sondern die Unterbeschäftigung direkt zu bekämpfen.

Die dritte Option zum Umgang mit der Arbeitslosigkeit stellte die liberalste denkbare Form dar: Man konnte die hohe Arbeitslosenquote und die damit verbundenen sozialen Probleme nicht als eigenständige Problemlage auffassen, sondern die Beschäftigungslosen im Falle einer materiellen Notlage einfach an das Armenfürsorgewesen verweisen und damit die

¹⁶⁶ vgl. Per Arnt Pettersen, *Linjer i norsk sosialpolitikk. Konflikt og politisk strategi fra århundreskiftet og fram til andre verdenskrig* (Oslo/Bergen/Tromsø 1982). S. 160.

Differenzierung zwischen Arbeitslosen und anderen Bedürftigen für obsolet erklären. Viertens war es natürlich auch möglich, analog zur österreichischen Lösung eine staatliche verpflichtende Arbeitslosenversicherung einzuführen, die dadurch branchenübergreifende und regionale Unterschiede ausgleichen konnte.

In Norwegens Arbeitslosenpolitik der Zwischenkriegszeit sind alle diese Lösungsvarianten aufeinanderfolgend, teils parallel zueinander und in verschiedener Intensität zu finden. Zunächst gilt es aber zu klären, wie groß das quantitative Problem tatsächlich war.

7.2.1 Ausmaß und Charakter der Arbeitslosigkeit

Eine genaue Bezifferung des Ausmaßes der Arbeitslosigkeit im Norwegen der Zwischenkriegszeit ist aufgrund des fehlenden statistischen Datenmaterials schwierig. Durch die späte Einführung der allgemeinen Arbeitslosenversicherung 1938 liegen für die Zeit davor keine Datenreihen vor, die den Gesamtstaat abdecken. Die einzige durchgängige Datensammlung, die alle Jahre zwischen 1921 und 1939 abdeckt, besteht aus jenen Zahlen, welche die 10 Branchengewerkschaften, die die ganze Zwischenkriegszeit hindurch eine Arbeitslosenkasse betrieben haben, sammelten.¹⁶⁷ Die Aussagekraft dieser Zahlen kann aus mehreren Gründen nicht auf die gesamte Volkswirtschaft übertragen werden.¹⁶⁸

Als erste Schwäche dieser Zahlenreihe wurde angemerkt, dass die Sektoren, die in diesen Statistiken abgedeckt sind, besonders konjunkturanfällig sind. Stabilere Wirtschaftszweige wie etwa die Landwirtschaft oder der öffentliche Dienst sind darin nicht abgebildet, bewirken aber eine allfällige Veränderung des Bildes der Arbeitslosigkeit: sowohl die Höhe in Prozent als auch die Schwankungshäufigkeit wären unter Berücksichtigung dieser Daten niedriger. Zweitens wurde als Argument gegen diese Statistik ins Feld geführt, dass die Tendenz der Wirtschaftsdaten ihr teilweise entgegen läuft, wobei im Hinblick auf diese Argumentation auch bedacht werden muss, dass wachsende Wirtschaft und steigende Arbeitslosigkeit sich nicht widersprechen, wenn das Phänomen der Rationalisierung bedacht wird. Als dritte Schwäche wurde die Größe und Bedeutung des primären Wirtschaftssektors ausgemacht, der in der norwegischen Volkswirtschaft in der betreffenden Periode 40 % ausmachte, aber in der Statistik über arbeitslose Gewerkschaftsmitglieder keinen Niederschlag findet. Der vierte Kritikpunkt gegenüber dieser Datenreihe betrifft strukturelle Schwankungen innerhalb der

¹⁶⁷ Meist wird der (gewichtete) Durchschnitt dieser Gewerkschaftszahlen als einzelner Index für die Arbeitslosigkeit verwendet.

¹⁶⁸ vgl. Ola Honningdal Grytten, Arbeidsledighetens omfang i mellomkrigstiden. In: Historisk tidsskrift 71 (1992) S. 256-258.

Industriezweige: Im Verlauf der Zwischenkriegszeit dezentralisierte sich Norwegens Industrie zunehmend, und die Beschäftigten in den neuen Industrien hatten niedrigere Löhne und waren in geringerem Ausmaß in Gewerkschaften organisiert als die Arbeiterschaft Oslos und der übrigen großen Städte. Sowohl die Abwanderungseffekte, als auch die Arbeitslosigkeit der unorganisierten Arbeiter können mittels der gegebenen Daten nicht dargestellt werden.

Trotz dieser Schwächen hat die Statistik der Arbeitslosenkassen breiten Eingang in die norwegische Historiographie gefunden, was auch dem Mangel an Alternativen geschuldet sein mag. Zumindest für ein Jahr kann aber auf eine breitere Datengrundlage hingewiesen werden: 1930 wurde in Norwegen eine Volkszählung durchgeführt, in deren Rahmen auch Daten zum Arbeitsmarkt erhoben wurden. Daraus geht hervor, dass im Dezember 1930 die Anzahl der arbeitslosen Personen 111.000 betrug (davon 97.000 Männer), was einer Arbeitslosenquote von 9,5 % aller Lohnabhängigen entspricht.¹⁶⁹ Manche Bevölkerungsteile waren aber von der Arbeitslosigkeit mehr betroffen als andere, so war etwa die Beschäftigungslosigkeit unter Männern in Städten in diesem Winter mit über 17 % wesentlich höher als der Durchschnitt.¹⁷⁰

Um dem Mangel bezüglich einer aussagekräftigen Arbeitslosenstatistik für die Zwischenkriegszeit zu begegnen wurde von mehreren Forschern der Versuch unternommen, zusätzliches Datenmaterial zu berücksichtigen und so eine Statistik auf empirischer Basis zumindest annäherungsweise zu etablieren. Zunächst ist hier Morten Tuveng zu nennen, der das Jahr 1930 als Ausgangsbasis nahm, die Zahlen für Land- und Forstarbeiter abzog und aufbauend auf dieser (geschätzten) Datenbasis für 1930 die restlichen Jahre anhand der Daten der relativ wenigen Arbeitsvermittlungsstellen hochrechnete. Zu Anschauungszwecken werden auch diese Daten in der folgenden Visualisierung dargestellt, es muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Nichteinbeziehung der arbeitslosen Land- und Forstarbeiter eine Schwäche innerhalb der von Tuveng ermittelten Daten darstellt¹⁷¹ und davon ausgegangen werden muss, dass die von ihm angesetzten Prozentsätze zu niedrig sind.

Auch Angus Maddison hat sich des Problems der Arbeitslosenquoten in Norwegen angenommen und eine von Tuveng differenzierte Vorgehensweise gewählt: Er versuchte die Arbeitslosigkeit zu ermitteln, indem er die publizierten Zahlenreihen von Bjerke und Aukrust zur Anzahl der Beschäftigten und der Zahl der Arbeitsfähigen insgesamt verglich und durch simple Subtraktion die Arbeitslosenzahl ermittelte. Der kritische Punkt bei dieser

¹⁶⁹ Knut Kjeldstadli, *Et splittet samfunn 1905 – 1935* (2. Aufl., Oslo 2007) (= Aschehougs Norges historie, Band 10, Hg. Knut Helle, Knut Kjeldstadli, Even Lange, Sølvi Sogner). S. 200.

¹⁷⁰ *ibid.*, S. 201.

¹⁷¹ vgl. Honningdal Grytten, *Arbeidsledighetens omfang*, S. 254 und S. 256.

Herangehensweise ist, dass die jeweiligen Datensätze auf verschiedenen Definitionen beruhten und auch nur für die dreißiger Jahre eine akzeptable Genauigkeit aufweisen. Für die zwanziger Jahre musste auf eine Korrelation mit den Gewerkschaftszahlen auf anderer Ausgangsbasis zurückgegriffen werden, was einen deutlichen Schwachpunkt in Maddisons Kalkulation aufdeckt. Dementsprechend sind seine Zahlen auch nur für den Zeitraum 1921 bis 1938 vorhanden; bei einer Prolongierung seines Berechnungsmodus ins Jahr 1920 würde sich ein negativer Arbeitslosigkeitswert ergeben.¹⁷² Daran ist erkennbar, dass Maddisons Statistik insbesondere für die frühen Zwanziger als nicht aussagekräftig qualifiziert werden sollte.

Eine dritte Statistik präsentierte Ola Honningdal Grytten, der in seiner Herangehensweise eine Kombination aus den bereits geschilderten Varianten wählte: er ging wie Tuveng zunächst vom Jahr 1930 aus und rechnete davon ausgehend die restlichen Werte hoch. Für diese auf einer Indexierung basierenden Interpolation wählte er einen mit Maddison vergleichbaren Ansatz (Beschäftigungsquote von den verfügbaren Arbeitskräften abzuziehen), verwendete dafür aber Daten des norwegischen Statistikbüros und verglich diese mit selbst errechneten bzw. korrigierten Daten auf der Basis von Bjerkes Publikationen.¹⁷³

Es darf nicht unerwähnt bleiben, dass auch diese Vorgehensweise Kritik hervorrief. So wies etwa Harald Espeli darauf hin, dass alleine bei geringfügigen Modifikationen¹⁷⁴ der Berechnungsmodalitäten für das Volkszählungsjahr 1930 sich eine Arbeitslosenquote von durchschnittlich 7,5 % anstatt der von Honningdal Grytten angegebenen 6,4 % ergeben würde.¹⁷⁵ Er hält die von Honningdal Grytten angegebenen Prozentsätze für generell zu niedrig und verweist auch auf die Schwierigkeit, das Arbeitskräftepotenzial im Hinblick auf die Frauenerwerbstätigkeit zu beziffern¹⁷⁶: Vergleichbar mit Österreich gab es auch in Norwegen gesellschaftlichen Druck auf Frauen, keine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder ein Beschäftigungsverhältnis nach einer etwaigen Hochzeit aufzukündigen. Unter diesen Umständen ist es schwierig zu quantifizieren, wie viele Frauen ins gesamte Arbeitskräftepotenzial zu inkludieren sind bzw. wie viele Frauen zwar den Wunsch hegten, berufstätig zu sein, dies aber angesichts der schlechten Arbeitsmarktlage für nicht umsetzbar erachteten, sich nicht zur Arbeitsvermittlung meldeten und somit gar nicht statistisch fassbar

¹⁷² vgl. *Honningdal Grytten, Arbeidsledighetens omfang*, S. 255.

¹⁷³ zu den Details siehe: *Honningdal Grytten, Arbeidsledighetens omfang*, S. 258-263.

¹⁷⁴ Verwendung der November- anstatt der Dezemberzahlen der in beiden Monaten durchgeführten Volkszählung sowie Berücksichtigung der verschiedenen Daten bzgl. der Anzahl des gesamten Arbeitskräftepotenzials, die auch den Unterschied von 9 % Arbeitslosenquote im Winter 1930 bei Honningdal Grytten gegenüber den 9,5 % bei Kjeldstadli und dem SSB erklären.

¹⁷⁵ Harald Espeli, *Arbeidsløsheten i mellomkrigstiden*. En kritisk kommentar. In: *Historisk tidsskrift* 73 (1994) S. 495.

¹⁷⁶ *ibid.*, S. 502f.

waren. Espeli geht in Bezug auf Männer von einer Arbeitslosenquote von 10 – 20 % in den meisten Jahren der Zwischenkriegszeit aus.¹⁷⁷

In seiner Replik auf den kritischen Kommentar Espelis verwies Honningdal Grytten auf die Genauigkeit seiner Schätzung bezüglich des von Tuveng nicht beachteten Primärsektors sowie den in der Volkszählung genannten Prozentsatz von 11,4 % Arbeitslosigkeit bei Männern im Durchschnitt des Jahres 1930, der wesentlich näher an seinen Berechnungen als an den von Espeli favorisierten Gewerkschaftsstatistiken läge.¹⁷⁸ Die von Honningdal Grytten angegebene Arbeitslosenquote für 1930 (Jahresdurchschnitt) liegt bei 6,4 %, was freilich nahe legt, dass die von ihm berechneten Werte tatsächlich eine Art Untergrenze darstellen und die Thematik der potentiellen Frauenerwerbstätigkeit in seinen Kalkulationen wenig quantitativen Niederschlag findet. Er räumt auch selbst ein, dass aufgrund der ungenügenden Quellenlage eine wirklich präzise Berechnung der Arbeitslosenquote für die Zwischenkriegszeit nicht möglich ist und damit jede wissenschaftliche Abhandlung dazu Raum für Diskussionen lässt.¹⁷⁹

Eine graphische Darstellung der hier beschriebenen Berechnungsansätze ergibt folgendes Bild:

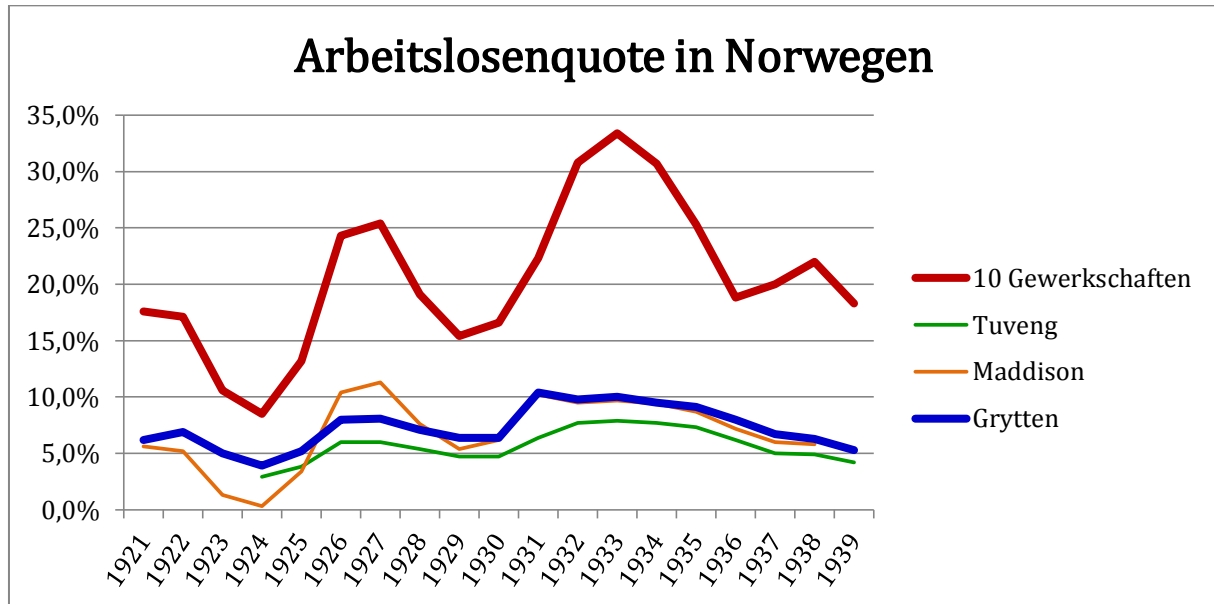


Abbildung 8: Arbeitslosenquote in Norwegen.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Espeli, *Arbeidsløsheten*, S. 505.

¹⁷⁸ Ola Honningdal Grytten, *Arbeidsledigheten i mellomkrigstiden*. Svar til Harald Espeli. In: *Historisk tidsskrift* 73 (1994) S. 522.

¹⁷⁹ *ibid.*, S. 523.

¹⁸⁰ Datenquelle: Honningdal Grytten, *Arbeidsledighetens omfang*, S. 264.

Es scheint plausibel zu sein, dass die reale Arbeitslosenquote zwischen den gesicherten Werten der Branchengewerkschaften – deren Fokussierung auf den sekundären Wirtschaftssektor mit hoher Konjunktursensibilität wohl tatsächlich eine Art Obergrenze darstellt – und den von Honningdal Grytten kalkulierten Prozentsätzen liegt, wobei davon auszugehen ist, dass die tatsächliche Beschäftigungslosigkeit knapp *über* letzteren Werten anzusetzen ist und damit in etwa in der von Espeli genannten Bandbreite bleibt. Anhand der Abbildung 8 ist auch gut abzulesen, dass die Höchstwerte der Arbeitslosenquote in der gesamtnorwegischen Perspektive in den Jahren 1931 bis 1933 erreicht wurden und sich die Situation nachher, wenn auch auf hohem Niveau, leicht entspannte. In einzelnen Regionen oder Städten konnte die Chronologie der Arbeitslosigkeit von diesem Entwicklungsverlauf abweichen. Für ganz Norwegen lässt sich jedenfalls festhalten, dass im Jahr 1933 ein Drittel aller Facharbeiter arbeitslos war.¹⁸¹

Trotz dieser Unmittelbarkeit des Problems dauerte es fünf weitere Jahre, bis die allgemeine verpflichtende Arbeitslosenversicherung tatsächlich eingeführt wurde. Dabei war es Mitte der dreißiger Jahre augenscheinlich, dass das Problem der Arbeitslosigkeit virulent war und einer systematischen Lösung bedurfte. Alleine zwischen 1930 und 1933 verdoppelte sich die Zahl der arbeitslosen Gewerkschaftsmitglieder auf 33 %.¹⁸² Bis zur angesprochenen Etablierung einer Abhilfe auf legislativer Basis blieb das Armenfürsorgewesen das letzte soziale Netz für die Betroffenen der Arbeitslosigkeit.

7.2.2 Arbeitslosigkeit und Armut

Das Armenfürsorgewesen Norwegens basierte zu Beginn der Zwischenkriegszeit auf jenem System, das 1863 etabliert worden war¹⁸³ und im Jahr 1900 einer grundlegenden Neuordnung unterzogen wurde. Zu den Grundprinzipien¹⁸⁴ der Armenfürsorge zählte eine Rückzahlungspflicht des Fürsorgenehmers, sobald dieser über die Mittel dazu verfügte, sowie die Möglichkeit für Gemeinden, jene ortsansässigen Armen zurückzuschicken, die in anderen Gemeinden ein Heimatrecht hatten bzw. aus anderen Gemeinden zuvor zugezogen waren. Weiters waren jene Personen, die Armenfürsorge erhielten, auch grundsätzlich arbeitspflichtig: Wer eine angebotene Arbeit ablehnte verlor damit die Berechtigung zum Bezug der Armenfürsorgeleistungen.

¹⁸¹ Seip, *Veiene til velferdsstaten*, S. 26.

¹⁸² Kjeldstadli, *Et splittet samfunn*, S. 202.

¹⁸³ Anne-Lise Seip, *Fattiglov og fattigvesen i mellomkrigstiden – et forsørgelsessystem under krise*. In: *Historisk tidsskrift* 66 (1987) S. 281.

¹⁸⁴ vgl. Seip, *Veiene til velferdsstaten*, S. 32.

Der gravierendste Einschnitt aus rechtlicher Sicht war aber vermutlich jene Bestimmung, die vorsah, dass ein Bezieher oder eine Bezieherin der Armenfürsorge dadurch auch automatisch das Stimmrecht verlor und somit bei Wahlen nicht mehr teilnehmen durfte. Die Armen wurden im tatsächlichen Wortsinn zu Bürgern zweiter Klasse degradiert.

Die erste Änderung des Armenfürsorgegesetzes nach dem ersten Weltkrieg betraf auch genau diese Regelung, sie wurde im Jahr 1919 aufgehoben.¹⁸⁵ Dies entsprach durchaus dem Zeitgeist: zu Beginn der zwanziger Jahre wurden weitere Vorschläge zur Humanisierung des Armenwesens politisch diskutiert. Ein möglicher Grund dafür kann auch sein, dass der wirtschaftliche Druck auf das Armenfürsorgewesen in diesen Jahren nicht besonders groß war: 1920 waren 56.000 Personen auf Armenfürsorgeleistungen angewiesen, davon waren mehr als 50 % Frauen.¹⁸⁶ Dabei ist anzumerken, dass zu dieser Zeit ein großer Teil der Arbeitslosen durch die Arbeitslosenkassen gegen dieses Risiko abgesichert war, was den niedrigen Anteil an Männern an der Armenfürsorge in dieser Periode teilweise erklären mag. Allerdings gerieten diese Kassen mit der drastisch steigenden Arbeitslosigkeit ab dem Jahr 1921 unter starken ökonomischen Druck. Viele Arbeitslosenkassen mussten ihre Tätigkeit einstellen, und jene, die diese Krise überwinden konnten, waren mit deutlich gesunkenen Mitgliederzahlen konfrontiert.¹⁸⁷ Durch den Vertrauensverlust in die Institution der von den Branchengewerkschaften organisierten Arbeitslosenkasse fiel Mitte der zwanziger Jahre ein wesentliches sozialpolitisches Instrument weg. Dieses Vakuum musste durch das Armenwesen aufgefangen werden, wodurch ab der zweiten Hälfte der Zwanziger eine deutlich harschere Vorgehensweise seitens der Politik gegenüber den Fürsorgebezieher*innen festgestellt werden kann.

Wenige Jahre zuvor war noch über mögliche Erleichterungen in der Armenfürsorge debattiert worden: ein Revisionskomitee zur Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen des Armenwesens schlug 1925 eine Unterscheidung in ‚würdige‘ und ‚nicht würdige‘¹⁸⁸ Armenfürsorgebezieher*innen vor. Für die erste Kategorie an Bezieher*innen sollten laut Komitee die Rückzahlungsbestimmungen gelockert sowie der Zwang zum Rückzug in die Heimatgemeinde aufgehoben werden. Umgekehrt schlug das Revisionskomitee für die zweite Kategorie von Armenfürsorgeempfängern eine Verschärfung des Arbeitszwanges vor.¹⁸⁹ Allerdings musste das Komitee auch selbst einräumen, dass es schwierig war, die vorgesehene Unterscheidung zu treffen und plante dies auch in der Praxis der ausführenden

¹⁸⁵ Seip, Fattiglov, S. 277.

¹⁸⁶ Kjeldstadli, Et splittet samfunn, S. 202.

¹⁸⁷ vgl. dazu Pettersen, Linjer i norsk sosialpolitikk, S. 167f.

¹⁸⁸ norw. ‚verdige‘ und ‚uverdige‘.

¹⁸⁹ Seip, Veiene til velferdsstaten, S. 32.

Administration zu überlassen. Aufgrund der gestiegenen Arbeitslosenzahlen bei einer geringeren Quote von durch die Arbeitslosenkassen abgesicherten Personen wuchsen die Belastungen des Armenwesens ab der Mitte der zwanziger Jahre aber so stark, dass Erleichterungen des Regulatives anhand der wirtschaftlichen Situation als nicht mehr durchführbar betrachtet wurden. Damit fanden die Vorschläge des Revisionskomitees bei der parlamentarischen Behandlung 1927 keine Umsetzung.¹⁹⁰

Die vermehrte Inanspruchnahme der Armenfürsorge ab 1925 hängt auch mit dem Versagen anderer Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik zusammen: die Mittel für die staatlich organisierte Notarbeit (norw. „nødsarbeid“) betrugen ab diesem Zeitpunkt nur noch einen Bruchteil des zu Beginn der Zwanziger eingesetzten Budgets, somit ergab sich auch von dieser Seite ein vermehrter Druck auf das Armenwesen.¹⁹¹

Um den wachsenden Ausgaben etwas entgegen zu setzen reagierte die Gemeinde Oslo in den Jahren 1929 und 1930 und setzte genau das Gegenteil dessen um, was das Revisionskomitee noch fünf Jahre zuvor für ‚würdige‘ Fürsorgebezieher vorgeschlagen hatte: die Rückzahlungsbestimmungen für die Armenfürsorge wurden sogar noch verschärft.¹⁹²

Vergleicht man die Situation in den Städten mit kleineren Gemeinden, so zeigt sich, dass die Lage am Land keineswegs besser war: während Stadtgemeinden durchschnittlich 16 % ihrer Ausgaben dem Armenwesen widmen mussten, betrug dieser Prozentsatz für Landgemeinden durchschnittlich 21%.¹⁹³

In dieser „letzten Eiszeit des Armenwesens“¹⁹⁴ schien es auch den politischen Akteuren auf nationalstaatlichem Niveau unumgänglich zu sein, weitere Restriktionen des Armenwesens ins Auge zu fassen. Im Juni 1932 wurde im norwegischen Parlament ein Gesetz diskutiert, das vorschlug, den im Armenfürsorgegesetz verankerten Arbeitszwang zu verschärfen und die Definitionen zur Auslegung des Gesetzes enger zu fassen.¹⁹⁵ Der umstrittenste Punkt der Gesetzesvorlage war aber ein Passus, der vorsah, dass Bezieher der Armenfürsorge zukünftig nicht mehr das Recht haben sollten, in den kommunalen Entscheidungsgremien mit dem Zuständigkeitsbereich Armenfürsorgebudget tätig zu sein. Damit wurde der an sich 1919 aufgegebene Weg der Beschneidung der Bürgerrechte für Armutsbetroffene erneut angedacht – und letztlich auch umgesetzt.

¹⁹⁰ Seip, Fattiglov, S. 281.

¹⁹¹ Lars H. Johannessen, Mellom fattigforsorg og sosialpolitikk. Forsorgsvesenet i Bergen 1920 – 1940 (Diplomarbeit an der Universität Bergen 1985). S. 173.

¹⁹² Seip, Veiene til velferdsstaten, S. 40.

¹⁹³ Seip, Fattiglov, S. 278.

¹⁹⁴ *ibid.*, S. 281.

¹⁹⁵ vgl. Seip, Veiene til velferdsstaten, S. 33 und S. 36.

In der Parlamentsdebatte zum betreffenden Gesetz äußerte sich zunächst Regierungschef Hundseid von der Bauernpartei mit drastischen Worten dazu, dass ein finanzieller Untergang des Staates mit allen Mitteln zu verhindern sei. Dafür bemühte er auch den Vergleich mit Ragnarok, dem Untergang der Welt in der nordischen Mythologie:

„Es wird oft behauptet, in erster Linie von der Arbeiterpartei, aber außerdem auch von Venstre, dass es unter den jetzigen Bedingungen mit der großen und oft unverschuldeten Arbeitslosigkeit höchst ungerecht wirkt, die Armenfürsorgebezieher des Rechtes der Wählbarkeit in den Armenrat bzw. in die anderen kommunalen Gremien mit Finanzbefugnissen zu berauben. Ich muss eingestehen, dass diese Betrachtungsweise etwas für sich hat. Aber auf der anderen Seite muss man auch Rücksicht nehmen auf die Verhältnisse wie wir sie heute in unseren Gemeinden vorfinden. Und für mich stellen sich diese Verhältnisse als so ernst dar, dass ich sie als eine Lawine betrachte, die drohend über unseren Köpfen schwebt. Es ist der Ansicht der Regierung nach notwendig, alles in unserer Macht stehende zu tun, um ein ökonomisches Ragnarok zu verhindern.“¹⁹⁶

Der natürliche Gegenpart der Bauernpartei in dieser Frage war – wie auch von Hundseid als erstes angesprochen – die Arbeiterpartei. Aber auch die liberale Partei Venstre nahm in der Frage der Beschneidung der Bürgerrechte eine zurückhaltende Position ein, wie dies anhand der Aussage des Abgeordneten Peersen von der Venstre sichtbar wird:

„Ich will da gegenüber den Bemerkungen des Herrn Staatsministers, wonach es in unseren Gemeinden so weit gekommen sei, dass wir am Abgrund stünden, darauf aufmerksam machen, dass dies nicht unserem Gesetz zugeschrieben werden kann, wonach Unterstützungsbezieher das Wahlrecht in die Gremien hatten. (...) Ich denke diese kräftig abgefeuerte Salve hat wenig Grundlage in den realen Verhältnissen. Auf mich wirkt das, wie als Löwe abzuheben und als Pelz zu landen.“¹⁹⁷

Die Vertreter der konservativen Høyre wiederum unterstützten die Haltung des Premierministers und verwiesen darauf, dass es eine widernatürliche Situation sei, wenn die Betroffenen selbst über ihr Schicksal und die Höhe ihrer Unterstützung entscheiden könnten. Politisch war die Partei nach dem Zurückdrängen des sozialreformistischen ‚Klingenberg Flügels‘ wieder näher an die Bauernpartei und ihr konservatives Profil gerückt. Beispielhaft dafür scheint die Aussage des Abgeordneten Norem zu sein:

¹⁹⁶ Protokoll der Sitzung Nr. 104 im Odelsting vom 2. Juni 1932, S. 822. Übersetzung RG.

¹⁹⁷ ibid., S. 823. Übersetzung RG.

„Ich glaube es ist ein natürliches Gefühl welches in unserem Volk liegt, wenn gesagt wird, dass Leute, die Armenunterstützung bekommen, nicht im Armenrat sitzen sollten, und eine konsequente Ausformung dieses Gedankens, auf den sich auch die Mehrheit hier stützt, gebietet dann auch, dass jemand, der Armenfürsorge bekommt, auch nicht in den Armenrat wählbar sein sollte. (...) Im Großen und Ganzen schließe ich mich jener Auffassung an, zu deren Sprecher sich hier der Staatsminister [Hundseid] gemacht hat.“¹⁹⁸

Ganz ähnlich argumentierte auch Jakob Vik von der Bauernpartei, der zu dieser Zeit Sozialminister in der Regierung Hundseid war:

„Es gibt nicht so wenige Armenräte, die Mitglieder haben, welche Armenfürsorge beziehen; aber es ist eine alte und gute Regel, dass niemand in einem Gremium sitzen und Geld für die eigene Tasche bewilligen sollte. Das wurde früher schon als anständig und rechtmäßig erachtet, und das ist auch weiterhin als anständig und rechtmäßig anzusehen.“¹⁹⁹

In seiner Replik darauf verwies der spätere Premierminister Johan Nygaardsvold von der Arbeiterpartei auf die Möglichkeit, dass nicht nur eine nicht vorhandene Wählbarkeit in ein Gremium bei Bezug der Armenfürsorge ein Problem darstelle, sondern auch das (damit legislativ verbundene) verpflichtende Austreten aus dem Armenrat beim Entstehen einer unverschuldeten Arbeitslosigkeit als problematisch anzusehen war:

„Wenn ein Mann gänzlich unverschuldet in Arbeitslosigkeit und Schwierigkeiten geraten ist, kann es dann anständig und gute Volkssitte sein, dass man ihn sofort öffentlich brandmarkt?“²⁰⁰

Auch der Abgeordnete Vraa – so wie Nygaardsvold ebenfalls von der Arbeiterpartei – schlug in eine ähnliche Kerbe, verwies dabei aber nicht ohne ironischen Unterton auf die Unzulänglichkeiten innerhalb der Argumentation der Bauernpartei. Er sei einer Meinung mit der Bauernpartei dahingehend, dass zu „stimmen zum Vorteil für sich selbst ein Unding“²⁰¹ sei. „Aber wie steht es dann um die Repräsentanten der Bauernpartei, die doch für die Kornsubventionen und die Milchsteuer gestimmt hatten? „Wir sollten zuerst hier im Saal aufräumen“²⁰², kommentierte er dazu lapidar.

¹⁹⁸ Protokoll der Sitzung Nr. 104 im Odelsting vom 2. Juni 1932, S. 826. Übersetzung RG.

¹⁹⁹ *ibid.*, S. 830. Übersetzung RG.

²⁰⁰ zit. nach Seip, Fattiglov, S. 283. Übersetzung RG.

²⁰¹ zit. nach Seip, Fattiglov, S. 284. Übersetzung RG.

²⁰² zit. nach Seip, Fattiglov, S. 284. Übersetzung RG.

Das Gesetz betreffend die Änderungen in der Armenfürsorge wurde letztlich angenommen und die Bedingungen für die Armenfürsorgebezieher verschärft. In der Realität wirkten sich aber nicht nur diese Beschlussfassung, sondern auch die Handhabung des Gesetzes durch die Gemeinden auf die Betroffenen deutlich aus. So ging ein Großteil der norwegischen Kommunalverwaltungen dazu über, Geldleistungen ganz oder teilweise durch Naturalleistungen²⁰³ zu ersetzen.²⁰⁴

Bei all diesen restriktiven Entwicklungen darf nicht übersehen werden, dass es auch progressive Innovationen im Armenwesen Norwegens in der Zwischenkriegszeit gab. So fand etwa – möglicherweise auch bedingt durch den quantitativ gestiegenen Aufwand für die Bearbeitung aller Fälle – in den frühen dreißiger Jahren eine Professionalisierung des Armenwesens statt: An die Stelle der zuvor oft ehrenamtlich tätigen freiwilligen Helfer traten bezahlte Funktionäre, die im Umgang mit den Betroffenen besser geschult waren und die Anträge oft insgesamt professioneller abarbeiteten.²⁰⁵

Ob diese Entwicklung gekonnte Reaktion oder vorausschauende Vorbereitung war, ist eine Frage nach Henne oder Ei; mit Sicherheit festgehalten werden kann aber, dass die Zahlen der Fürsorgeempfänger in der Mitte der Dreißiger gegenüber dem Beginn der Zwischenkriegszeit massiv angestiegen waren. Alleine in Bergen zählte man im Jahr 1934 die Summe der auf Armenfürsorge Angewiesenen auf 4.800, gegenüber 1.200 Armen im Jahr 1920.²⁰⁶

Auch auf gesamtstaatlichem Niveau wird dieser Trend deutlich. 1935 war die Zahl jener, die von ‚fattigkassa‘ (dt. ‚Armenkasse‘) abhängig waren, auf 158.000 gestiegen. Im Gegensatz zu 1920, wo ein Großteil der Sozialhilfeempfänger Frauen waren, waren nun zwei Drittel der Armenfürsorgebezieher Männer; jeder fünfte norwegische Haushalt war in diesem Jahr mit dem Armenfürsorgewesen in Verbindung.²⁰⁷ Hier muss mitbedacht werden, dass diese letzte Hochkonjunktur des norwegischen Armenwesens eine Lücke abdeckt, die durch die fehlenden Maßnahmen zur Bekämpfung bzw. Linderung der Arbeitslosigkeit entstanden war: die allgemeine Arbeitslosenversicherung wurde erst 1938 eingeführt, das Vertrauen in die großteils in den Zwanzigern in Probleme geratenen Arbeitslosenkassen der Gewerkschaften war aber dennoch zerrüttet.

Rechnet man die Familien zur Zahl der direkt auf Armenunterstützung angewiesenen Personen hinzu, so ergibt sich ein Wert von 300.000 oder 11 % der gesamten Bevölkerung,

²⁰³ Diese von vielen Betroffenen als kränkend und ehrverletzend empfundene Maßnahme rief heftige Reaktionen hervor, siehe dazu Kapitel 7.2.3.

²⁰⁴ Seip, Fattiglov, S. 286.

²⁰⁵ Seip, Veiene til velferdsstaten, S. 43.

²⁰⁶ Johannessen, Mellom fattigforsorg og sosialpolitikk, S. 172.

²⁰⁷ Kjeldstadli, Et splittet samfunn, S. 202.

die Mitte der dreißiger Jahre in dieses Versorgungssystem integriert waren.²⁰⁸ Es ist offensichtlich, dass sich die Armut damit vom Einzelschicksal zum Massenphänomen gewandelt hatte. Gleichzeitig stellt die Mitte der Dreißiger aber auch einen Wendepunkt im Umgang mit der Armut dar.

Vergleichbar mit der ersten Hälfte der zwanziger Jahre kam es ab diesem Zeitpunkt zu Bestrebungen, die Armengesetzgebung zu humanisieren. Ab 1938 setzte Dr. Karl Evang als frisch ernannter Medizinaldirektor neue Akzente im Umgang mit den Armenfürsorgebeziehem. Bereits Jahre zuvor hatte er sich für einen anderen Zugang zu den Themen Armut, Volksgesundheit und Sexualität ausgesprochen.²⁰⁹ Nun rückte er besonders die Ernährungsfrage und das Anliegen einer gesunden und ausgewogenen Ernährung auf für armutsbetroffene Familien ins Zentrum der politischen Anstrengungen.²¹⁰ Diese neue sozialpolitische Linie stellte, trotz der Unterbrechung durch den zweiten Weltkrieg, auch eine Konstante im Norwegen der Nachkriegszeit dar.

7.2.3 Politische Reaktionen auf die Arbeitslosigkeit

Das historisch gewachsene System der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit beruhte in Norwegen zunächst auf den Arbeitslosenkassen, die von den Gewerkschaften der jeweiligen Branche organisiert wurden, und entsprach damit dem liberalen Selbsthilfeprinzip. Am Beginn des 20. Jahrhunderts begann man aber auch in Norwegen – analog zu anderen Ländern mit vergleichbaren Gewerkschaftskassen – damit, öffentliche Zuschüsse zu diesen Kassen zu gewähren. Ab 1915 bekamen die Arbeitslosenkassen die Hälfte der ausbezahlten Beträge vom Staat refundiert.²¹¹

Nach dem ersten Weltkrieg erlebten die Arbeitslosenkassen trotz der guten konjunkturellen Lage einen regelrechten Boom, zwischen 1918 und 1920 verdoppelte sich die Zahl der Mitglieder in diesen Kassen auf über 100.000. Damit war der Zenit dieser Gewerkschaftsinstitutionen aber erreicht. Mit dem Ansteigen der Arbeitslosigkeit 1921 stiegen auch die Belastungen für die Kassen, die ausbezahlten Beträge erhöhten sich innerhalb nur eines Jahres von 1,7 Millionen Kronen auf über 13 Millionen Kronen.²¹² Für viele dieser Kassen waren diese Belastungen nicht mehr tragbar; sie mussten ihre Tätigkeit einstellen. Jene, die diese Krise überstanden, waren mit einem Mitgliederschwund konfrontiert: 1928

²⁰⁸ Seip, *Veiene til velferdsstaten*, S. 30.

²⁰⁹ siehe dazu auch Kapitel 9.2.

²¹⁰ Seip, *Fattiglov*, S. 299.

²¹¹ Pettersen, *Linjer i norsk sosialpolitikk*, S. 165f.

²¹² *ibid.*, S. 166.

betrug die Summe der Mitglieder in diesen Arbeitslosenkassen nur mehr ein Drittel des Wertes von 1920. Das Vertrauen in die Institution Gewerkschaftskassen war dauerhaft zerrüttet, die Mitgliederzahl erreichte – obwohl ab 1928 wieder leicht ansteigend – nie mehr den Stand von 1920.²¹³

Unter diesen Bedingungen war es unabdingbar für die politisch Verantwortlichen, ein alternatives System im Umgang mit der Arbeitslosigkeit zu etablieren. Die Antwort war aber nicht eine staatliche Arbeitslosenversicherung, sondern der Versuch, durch öffentlich vermittelte Arbeitsbeschaffung (so genannte ‚Notarbeit‘, norw. ‚nødsarbeid‘) das Problem der Arbeitslosigkeit an sich nicht entstehen zu lassen oder zumindest möglichst klein zu halten. Organisiert wurde diese Notarbeit durch die Gemeinden, die für jeden in Arbeit gebrachten Arbeitslosen einen (nur einen Teil der Kosten abdeckenden) Tagsatz vom Staat erhielten; durchgeführt wurden vor allem Weg- und Waldarbeiten sowie Steinverarbeitung. Als Zielgruppe für diese Art der Arbeitsbeschaffung waren in erster Linie nichtunterstützte langzeitarbeitslose Familienerhalter vorgesehen, dennoch lag die Entlohnung unter den niedrigsten kollektivvertraglichen Mindestlöhnen innerhalb regulärer Arbeitsverhältnisse.²¹⁴

Dies war politisch gewollt, da ein Verharren der Arbeitslosen in dieser Arbeitsform als unerwünscht und möglichst zu vermeiden galt. Gleichzeitig kritisierte die Arbeiterpartei in ihrer Oppositionsrolle diese Bezahlung unter den Kollektivverträgen und forderte die Abschaffung der Notarbeit. Ähnlich wie in Österreich bei der ‚produktiven Arbeitslosenfürsorge‘ war auch für die Notarbeit in Norwegen die Finanzierung durch die lokale Ebene die Achillesferse der Maßnahme. Oft konnte aufgrund der Finanzknappheit in den Gemeinden trotz der Hilfestellung durch den Staat selbst der kommunale Anteil am Aufwand der Projekte nicht aufgebracht werden, wodurch ansonsten mögliche Arbeitseinsätze vereitelt wurden.²¹⁵

Auf nationalstaatlicher Ebene wurden dennoch große Hoffnungen in die Institution Notarbeit gelegt, die Bewilligungen dafür in den Jahren 1921 bis 1923 waren besonders hoch, um dann bis 1930 kontinuierlich zurück zu gehen.²¹⁶ Zumindest in den Anfangsjahren, in denen die staatlichen Budgetmittel für die Notarbeit ihren ersten Höhepunkt erreichten, war der Maßnahme ein gewisser Erfolg beschieden: zwischen 1921 und 1925 waren 20 bis 40 % der Arbeitslosen in Notarbeit.²¹⁷ Mit der Fortdauer der schlechten Wirtschaftslage in den zwanziger Jahren war aber absehbar, dass die Maßnahmen der Notarbeit alleine nicht

²¹³ Pettersen, Linjer i norsk sosialpolitikk, S. 166.

²¹⁴ Seip, Veiene til velferdsstaten, S.27.

²¹⁵ ibid., S. 28.

²¹⁶ Pettersen, Linjer i norsk sosialpolitikk, S. 172.

²¹⁷ Seip, Veiene til velferdsstaten, S. 27.

ausreichen würden, um den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu gewinnen. Der Druck auf das Armenfürsorgewesen als letztes soziales Netz für jene, die in keiner Arbeitslosenkasse organisiert waren oder für Notarbeit herangezogen wurden, stieg erneut an, denn die bereitgestellten Mittel für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erreichten in den Jahren 1924 bis 1933 nur unbedeutende Höhen.²¹⁸

Bedingt durch das absehbare Scheitern der Notarbeit im Hinblick auf die vollständige Beseitigung der Arbeitslosigkeit wurde schon früh in der Zwischenkriegszeit darüber nachgedacht, ob nicht das System der gewerkschaftlichen Arbeitslosenkassen durch eine staatliche Arbeitslosenversicherung abgelöst sei. Ein parlamentarisches Komitee, das Ideen dazu ausarbeiten sollte, präsentierte seine Vorschläge dazu 1923. Prägend für die Ausgestaltung dieses ersten Entwurfs war auch der Sozialminister der zu dieser Zeit regierenden liberalen Venstre, Lars Oftedal. Vorgesehen war ein Versicherungsmodell, das durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge einen staatlichen Fonds speisen sollte, der in der Folge den Arbeitsmarkt auf der Basis eines Drei-Säulen-Modells bearbeiten würde. Diese drei Säulen bestanden aus einer öffentlichen Arbeitsvermittlung, einer verpflichtenden staatlichen Arbeitslosenversicherung sowie öffentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Dem Fonds sollte zugestanden werden, je nach Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage die vorhandenen Mittel zwischen diesen Säulen aufzuteilen. Allerdings blieb die Venstre mit diesem Vorschlag in der Minderheit, denn der Widerstand gegen dieses Modell kam aus beiden politischen Lagern. Die bürgerlichen Parteien wehrten sich gegen den Arbeitgeberbeitrag und argumentierten mit einer Verminderung der Wirtschaftlichkeit für die norwegische Industrie. Die parlamentarische Linke wiederum versuchte, die Arbeitnehmerbeiträge zu verhindern und befürchtete außerdem bei der Umsetzung dieses Vorschlages eine Schwächung der gewerkschaftlichen Arbeitslosenkassen, deren Funktion auf eine Zusatzversicherung zur Verlängerung der Dauer des Bezugs des Arbeitslosengeldes eingeschränkt worden wäre. Insgesamt blieb damit das Arbeitslosenversicherungsmodell der Venstre in der Minderheit; eine Umsetzung erfolgte nicht.²¹⁹

Dies hinderte Lars Oftedal nicht daran, die Thematik der Arbeitslosenversicherung weiter zu verfolgen. 1927 brachte er – mittlerweile in die Rolle eines oppositionellen Abgeordneten gewechselt – einen weiteren Gesetzesantrag zur Schaffung einer Versicherung gegen Arbeitslosigkeit mit nur marginalen Veränderungen ein; 1929 unterstützte er als Handelsminister den erneuten Vorstoß der wieder zur Regierungspartei gewordenen Venstre zur Etablierung einer solchen Versicherung. Auch ein weiterer Versuch der Venstre in der

²¹⁸ Pettersen, Linjer i norsk sosialpolitikk, S. 177.

²¹⁹ Seip, Veiene til velferdsstaten, S. 210f.

zweiten Regierungszeit Mowinckels scheiterte 1931.²²⁰ Damit war absehbar, dass das sozialliberal geprägte Modell der Arbeitslosenversicherung, wie es Venstre vorschlug, keine Aussicht auf Umsetzung haben würde. Anhand dieser Chronologie ist aber auch abzulesen, dass der Umgang mit Arbeitslosigkeit ein ständiges Thema im norwegischen Parlament war, auch wenn bis 1938 keine staatliche Versicherung zustande kam und damit das Armenfürsorgewesen für viele Betroffene die einzige Abhilfe beim Eintreten einer Arbeitslosigkeit blieb.

Auch außerparlamentarisch war die Frage der Beschäftigungssituation ein politisches Thema. So forderte etwa Fedrelandslaget²²¹ ab 1928 gesteigerte Anstrengungen zur Beschäftigungsförderung sowie einen Umbau des Armenfürsorgewesens: Alle Fürsorgeempfänger sollten als Gegenleistung volkswirtschaftlich nützliche Arbeiten verrichten.²²² In der Praxis hätte dies wohl eine vollständige Auflösung des Fürsorgewesens zu Gunsten der Notarbeit bedeutet.

In der realen Entwicklung Norwegens ab der Wirtschaftskrise 1929 war aber das genaue Gegenteil der Fall. Durch das massive Anwachsen der Arbeitslosigkeit war das Fürsorgewesen so wichtig wie nie zuvor, während die Notarbeit bedingt durch die Austeritätsbestrebungen der bürgerlichen Regierungen ein Schattendasein fristete. Für die Armutsbetroffenen bedeutete das massive Auswirkungen auf ihr Alltagsleben, insbesondere der häufige Übergang von Geld- zu Naturalleistungen in den frühen dreißiger Jahren löste oftmals Frustration aus:

„In Snertingdal in Oppland wurde ‚Viehhering‘, der ansonsten als Futtermittel verwendet wurde, für die Armen vor einem Geschäft abgestellt. In Verbitterung über den Viehhering stürmte eine Gruppe arbeitsloser Jugendlicher einen Transport mit Heringstonnen und warfen die Ladung in einen Bach, so dass dieser eine Weile mit Salzhering aufgestaut wurde.“²²³

Auch aus anderen Teilen Norwegens wurde über ähnliche Vorkommnisse berichtet.²²⁴ Hering scheint im norwegischen Arbeitslosenprotest überhaupt einen prominenten Platz einzunehmen, denn auch in einer anderen Episode spielten diese Fische die Hauptrolle. Als

²²⁰ Pettersen, Linjer i norsk sosialpolitikk, S. 178f.

²²¹ Bei Fedrelandslaget (dt. in etwa ‚Vaterlandsliga‘) handelt es sich nicht um eine klassische Partei, sondern um eine 1925 gegründete politische Bewegung, die sich zum Ziel nahm, ein bürgerliches Gegengewicht zum Sozialismus zu bilden. Sie hatte ihren größten Einfluss etwa zur Zeit der Stortingswahl 1930 und wurde zu Beginn der deutschen Okkupation Norwegens aufgelöst. Ideologisch ist sie als nationalkonservativ einzustufen.

²²² Øystein Sørensen, Solkors og solidaritet. Høyreautoritær samfunnsenkning i Norge ca. 1930 – 1945 (Oslo 1991). S. 59.

²²³ Kjeldstadli, Et splittet samfunn, S. 198f.

²²⁴ Seip, Fattiglov, S. 297.

Premierminister Hundseid 1933 nach Drangedal in der Telemark reiste, um dort eine Rede zu halten, schlichen sich einige Arbeitslose in den Dachboden über der Rednerbühne und ließen als Protest gegen die Politik Hundseids einige große Heringe an Schnüren vom Bühnendach herunter, worauf diese über dem Redner baumelten.²²⁵

Anhand derartiger Aktionen kann ermessen werden, wie groß das Protestpotential in diesen Jahren war. Einen Teil dieses Protests wollte auch Vidkun Quisling für sich nutzen. Der vorherige Verteidigungsminister im Kabinett Hundseid, der schon bisher dem äußerst rechten Flügel der Bauernpartei zuzurechnen war, trat zur Wahl 1933 mit einer von ihm gegründeten neuen Partei an, der ‚Nasjonal Samling‘ (dt. ‚Nationale Vereinigung‘). Die Abkürzung NS weckte nicht zufällig Assoziationen zu den Nationalsozialisten in Deutschland: Quisling verstand seine Neugründung als norwegische Antwort auf die NSDAP. Dementsprechend entwickelte sich die Partei auch zur führenden politischen Kraft während der Okkupation Norwegens im zweiten Weltkrieg. In den Anfangsjahren der Partei war aber deren ideologische Ausrichtung etwas indifferent.²²⁶ Quisling versuchte durch die Forderung nach einer Lösung des Problems der überbordenden Arbeitslosigkeit Teile der Industriearbeiterschaft für sich zu gewinnen²²⁷ und damit der Arbeiterpartei Konkurrenz zu machen. Im Gleichklang mit Fedrelandslaget forderte er, dass für alle Arbeitsfähigen auch Arbeit seitens des Staates zu schaffen sei, Arbeit sei nach Ansicht der NS „Recht und Pflicht“ zugleich.²²⁸

Das Gründungsjahr der Nasjonal Samling war (gemeinsam mit den beiden Jahren davor) eines der Jahre mit der höchsten Arbeitslosenquote der gesamten Zwischenkriegszeit. In Stavanger wurde für 1933 der statistische Höchststand an Arbeitslosen erfasst, 25 % der zuvor Beschäftigten waren in diesem Jahr ohne Arbeitsplatz, in den für die Stadt wichtigen Konservenfabriken waren sogar 44 % der Arbeiter ohne Beschäftigung.²²⁹ In Oslo hingegen wurde der Höchststand an Arbeitslosen bereits 1926 erreicht, in der Hauptstadt entspannte sich die Lage also früher als andernorts.

²²⁵ Kjeldstadli, Et splittet samfunn, S. 203.

²²⁶ So gab es etwa 1935 auch Überlegungen Quislings, als übergeordnete Bezeichnung für die Ideologie der NS „Korporatismus“ zu wählen. Dieser Begriff stand in Österreich in der betreffenden Periode der Vaterländischen Front näher als den Nationalsozialisten. Das politische Programm der Nasjonal Samling inkludierte die Forderung nach einer Neuordnung des politischen Systems, die den Gedanken einer ständischen Ordnung als Ersatz für die parlamentarische Demokratie aufgriff. Damit muss man bezüglich der politischen Praxis der NS von einer Mischung aus Nationalismus und ständischem Konservatismus sprechen. Siehe dazu auch Sørensen, Solkors og solidaritet, S. 78.

²²⁷ Sørensen, Solkors og solidaritet, S. 77.

²²⁸ ibid., S. 78.

²²⁹ Kjeldstadli, Et splittet samfunn, S. 200.

Als Reaktion auf die drastischen Zahlen vom Arbeitsmarkt erhöhte die dritte Regierung von Johan Ludwig Mowinckel ab 1933 die Bewilligungen für die Notarbeit nochmals merkbar.²³⁰

Diese Einrichtung erlebte damit nach den Blütejahren 1921 bis 1923 und dem Schattendasein in den darauffolgenden Jahren eine Renaissance in der Periode 1934/35. Gewiss wurde dadurch die Not Einzelner gelindert, von einer Entschärfung der Lage in großem Stil konnte dennoch keine Rede sein. Die Arbeiterpartei kritisierte weiterhin die niedrige Entlohnung der Notarbeiter, aber auch Joakim Lehmkuhl, der Vorsitzende der Fedrelandslaget, erklärte die Beseitigung der Arbeitslosigkeit Anfang 1935 zum „Kern der sozialen Frage“.²³¹

Neben der Notarbeit gab es auch noch ein weiteres Instrument, mit dem die bürgerlichen Regierungen der Arbeitslosigkeit begegneten: Durch Maßnahmen, die sehr direkt mit der ‚Innenkolonisation‘²³² in Österreich vergleichbar sind, wurde versucht, Arbeitslosen bzw. durch Arbeitslosigkeit gefährdeten Personen einen landwirtschaftlichen Grunderwerb zu ermöglichen, und somit die Bevölkerung insgesamt besser gegen ökonomische Krisen abzusichern. Anders als die Notarbeit war diese Form der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit politisch unumstritten, die Arbeiterpartei erhöhte nach ihrer Regierungsübernahme 1935 die Mittel dafür sogar noch. Zwischen 1921 und 1939 wurden mit staatlicher Unterstützung 15.485 Siedlerstellen errichtet.²³³ Das entspricht etwa dem sechsfachen Wert der im gleichen Zeitraum in Österreich geschaffenen Siedlungsstellen.

Obwohl die Ap als Oppositionspartei die Institution Notarbeit stets kritisiert hatte, führte sie auch diese von den bürgerlichen Parteien begonnene Maßnahme zunächst mit ähnlich hohen Budgets weiter fort.²³⁴ Zwar wurden die Löhne der Notarbeiter angehoben, sie erreichten aber dennoch nicht das zuvor geforderte Niveau der Kollektivverträge.²³⁵

Bei all den Kontinuitäten, die sich beim Übergang der Regierungsgeschäfte von Venstre zur Arbeiterpartei ergaben, stellte dieser Machtwechsel dennoch eine sozialpolitische Zäsur dar. Vor allem die Einführung einer allgemeinen Arbeitslosenversicherung stand weit oben auf der Agenda der neu angetretenen Regierung Nygaardsvold. Die Ausgestaltung der Versicherung sollte sich aber von den durch Oftedal und seinen Nachfolgern präsentierten Modellen unterscheiden. Es war der politische Wille der Regierung, dass die neue Arbeitslosenversicherung – anders als dies von der Venstre im Drei-Säulen-Modell zuvor angedacht war – unabhängig von den übrigen Maßnahmen zur Bearbeitung des

²³⁰ Pettersen, Linjer i norsk sosialpolitikk, S. 172.

²³¹ Sørensen, Solkors og solidaritet, S. 49.

²³² Im Norwegischen werden meist die Begriffe ‚bureising‘ und ‚nydyrking‘ verwendet.

²³³ Seip, Veiene til velferdsstaten, S. 29.

²³⁴ ibid., S. 28.

²³⁵ Toril Johansson, Fra sosialpolitikk til krisepolitikk? Arbeiderpartiets syn på krisepolitikk, nødsarbeid og bureising under arbeidsløshetskrisa 1920 – 1939 (Diplomarbeit an der Universität Oslo 1980). S. 109.

Arbeitsmarktes, also der Arbeitsvermittlung und Arbeitsbeschaffung, behandelt werden sollte. Damit hoffte man seitens der Arbeiterpartei zu erreichen, dass einerseits die Versicherung außer Streit gestellt werden konnte, dass aber andererseits auch eine noch aktivere Arbeitsmarktpolitik, abgetrennt von den Versicherungsfragen, dadurch ermöglicht wurde.²³⁶

Um die legislativen Details des Vorschlages zur Arbeitslosenversicherung auszuarbeiten wurde auf Initiative Nygaardsvolds ein Sozialrechtskomitee²³⁷ eingerichtet. Als Kriterium für den Bezug der Arbeitslosenunterstützung wurde definiert, dass 45 Wochen Arbeit innerhalb der letzten vier Jahre nachzuweisen waren, wobei die maximale Bezugsdauer 15 Wochen betragen sollte. Die Kriterien Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit, die schon für die Arbeitslosenkassen gegolten hatten, wurden ebenso übernommen. Die Versicherung war für alle Arbeiter und Arbeiterinnen innerhalb der Industrie vorgesehen; Land- und Forstarbeiter, die für Norwegen zum damaligen Zeitpunkt nicht unbedeutenden Berufsgruppen der Flößer und Fischer sowie die Hausangestellten waren zunächst nicht im Kreis der Versicherten. Finanziert werden sollte die neue Versicherung durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge. Da sich für die Gemeinden durch die Etablierung der Arbeitslosenversicherung eine absehbare Entlastung der Armenfürsorge ergab, sollten diese sich mit 25 % an der Finanzierung der Versicherung beteiligen, was in etwa der berechneten Ersparnis entsprach. Vorgesehen war auch eine Bedarfsprüfung: wer ein Einkommen von über 6.000 Kronen im Jahr bezog, war nicht mehr zum Bezug der Arbeitslosenunterstützung berechtigt. Überraschend mutet es an, dass auch eine Einkommensuntergrenze intendiert wurde: wer nicht mehr als 300 Kronen Jahreseinkommen nachweisen konnte, war ebenfalls nicht mehr bezugsberechtigt.²³⁸

Die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes nahm einige Zeit in Anspruch, ein gradueller Wandel im sozialpolitischen System des Landes zeichnete sich aber schon vor den Verhandlungen zur Arbeitslosenversicherung ab: die Bewilligungen für die Notarbeit sanken ab 1937 deutlich.²³⁹ Offenbar betrachtete die regierende Arbeiterpartei die von den Bürgerlichen 1935 übernommene Maßnahme der Notarbeit nun doch als Auslaufmodell, das man langsam, aber sicher zurückfahren konnte.

Als die Regierung den Entwurf zum Arbeitslosenversicherungsgesetz 1937 im norwegischen Parlament vorlegte, wurde sie dafür von ABC – einer der Fedrelandslaget nahe stehenden Wochenzeitschrift – scharf kritisiert: Den national gesinnten Kräften war besonders die

²³⁶ Seip, *Veiene til velferdsstaten*, S. 211.

²³⁷ Zu den weiteren Tätigkeitsbereichen des Sozialrechtskomitees siehe auch Kapitel 10.2.

²³⁸ vgl. Pettersen, *Linjer i norsk sosialpolitikk*, S. 181-186.

²³⁹ Johansson, *Fra sosialpolitikk til krisepolitikk?*, S. 80.

Exklusion der Land- und Forstarbeiter ein Dorn im Auge. Diese außerparlamentarische Kritik dürfte Nygaardsvold aber nicht mehr sonderlich beeindruckt haben: Ende der dreißiger Jahre war der Einfluss der Fedrelandslaget schon deutlich zurückgegangen.²⁴⁰

Innerhalb des Stortinget zeichnete sich ab, dass eine Mehrheit für die Arbeitslosenversicherung möglich war. In den Vorverhandlungen betonte die Arbeiterpartei besonders die Notwendigkeit der Versicherung primär in der Industrie mit dem Argument, dass diese am empfindlichsten für Konjunkturschwankungen und die damit verbundene Massenarbeitslosigkeit sei. Außerdem bewirke eine Absicherung der Arbeitnehmer in den industriellen Monokulturen im ländlichen Raum auch eine gesteigerte Sicherheit für den Absatz der landwirtschaftlichen Produkte in diesen Wirtschaftsräumen.²⁴¹

Die liberale Partei Venste, deren Sozialminister schon in den Jahren zuvor Anträge für eine Arbeitslosenversicherung in anderer Form eingebracht hatten, signalisierte Zustimmung, auch wenn kleine Abänderungsvorschläge bezüglich der Finanzierung und der Verteilung der Lasten zwischen Staat und Gemeinden in den Raum gestellt wurden.²⁴²

Eine schwankende Positionierung wurde von der konservativen Høyre eingenommen: einerseits deutete man prinzipielle Zustimmung zur Versicherung an, andererseits sprach man sich für ein vorläufiges Aussetzen der Maßnahme aus.²⁴³

Am deutlichsten gegen die Arbeitslosenversicherung positionierte sich die Bauernpartei. Aus ihrer Sicht war es problematisch, dass Bauern und Landarbeiter zwar über den Steuertopf die Versicherung mitzufinanzieren hatten, aber dennoch als außerhalb des Versichertenkreises Stehende nicht davon profitieren konnten. Außerdem führe die Versicherung zu weiterer Landflucht und erschwere somit die Innenkolonisation.²⁴⁴ Vertreter der Bauernpartei befürchteten auch, dass sich die Arbeitslosenversicherung zu einer sozialen Hängematte (norw. ‚sovepute‘) entwickeln könnte.²⁴⁵

In der Parlamentsdebatte rund um die Beschlussfassung zum Gesetz 1938 äußerte sich der Abgeordnete Julius Grasåsen von der Bauernpartei auch explizit in dieser Richtung:

„Aber es ist gleichsam unverantwortlich zur Einführung einer so großen und teuren sozialen Reform zu schreiten, ohne diese in Zusammenhang mit allen Wirtschaftssektoren im Land zu sehen. – Und ich möchte fragen wie es wirkt, rein moralisch, wenn wir dazu übergehen, eine Arbeitslosenversicherung einzuführen,

²⁴⁰ Sørensen, Solkors og solidaritet, S. 48.

²⁴¹ Pettersen, Linjer i norsk sosialpolitikk, S. 203.

²⁴² ibid., S. 187.

²⁴³ Seip, Veiene til veldferdsstaten, S. 212.

²⁴⁴ Pettersen, Linjer i norsk sosialpolitikk, S. 202.

²⁴⁵ Seip, Veiene til veldferdsstaten, S. 212.

welche den Arbeitern, die so glücklich sind eine möglichst beständige Arbeit zu haben, und die sozusagen unabhängig von Wind und Wetter sind, wiederum eine Chance und ein Vorrecht zu geben gegenüber jenen, die bei Sonnenschein und Unwetter sich das Brot für sich und die ihrigen verdienen müssen, teils mit Fischerbooten entlang unserer Strände, oder mit der Axt im Wald? – Aber ich möchte auch fragen, wie es wirkt, wenn wir andererseits dazu übergingen die Arbeitslosenversicherung auch für diese Arbeiter einzuführen, in jener Form, wie sie nun vorliegt? Man sollte glauben, ob es nicht dazu dient just jenen Wagemut, jene Initiative, den zähen Willen sich durchzuschlagen, welcher eine Eigenschaft dieses Volkes war und ist, und welchen es so dringend braucht in einem Land wie dem unseren mit seiner oft strengen und unwirtlichen Natur und den harten Lebensbedingungen, zu mindern. Ich erwähne das nur, weil ich meine, dass es sich auch zeigen könnte, dass eine Reform wie diese für viele wie eine Hängematte wirken könnte.“²⁴⁶

Auch die konservative Partei Høyre sprach sich, trotz grundsätzlicher Zustimmung zum Konzept einer staatlichen Arbeitslosenversicherung, für eine Aussetzung des Gesetzes aus. Stellvertretend für die gesamte Partei meinte der Abgeordnete Carl August Petersen Wright:

„Wenn ich mich dennoch dafür ausgesprochen habe, dass die Behandlung des Gesetzes nicht dieses Jahr stattfinden sollte, so ist dies nicht aufgrund von prinzipiellen Einwänden gegenüber dem Gedanken, der dieser Sicherungsmaßnahme zugrunde liegt, sondern weil ich meine, es wäre viel gewonnen dadurch, die Behandlung bis nächstes Jahr auszusetzen. Es gibt mehrere Fragen von denen ich meine man sollte sie genaueren Abwägungen zuführen.“²⁴⁷

Darauf replizierte Eugen Pettersen von der Arbeiterpartei sehr direkt, indem er zunächst klarstellte, dass auch er sich eine zukünftige Ausweitung der Arbeitslosenversicherung auf andere Berufsgruppen wünsche, dann aber auch seine Vorredner heftig für deren Argumentationslinien kritisierte:

„Die Mehrheit im Sozialkomitee stimmt darin überein, dass die Arbeitslosenversicherung alle Arbeitnehmer umfassen sollte unabhängig davon, wo sie beschäftigt sind. Es wäre wünschenswert gewesen, dass sie auch jene umfasst, welche am Tag der Inkraftsetzung arbeitslos sind, aber bei einem Gesetz wie diesem, welches den Berechnungen nach 23,7 Millionen Kronen kosten wird, kann man nicht verlangen, dass es der Staat auf Anhieb zur Gänze finanzieren kann. (...)“

²⁴⁶ Protokoll der Sitzung Nr. 94 im Odelsting vom 14. Juni 1938, S. 739. Übersetzung RG.

²⁴⁷ *ibid.*, S. 743. Übersetzung RG.

Es ist ein anderes Argument, das Herr Grasåsen verwendet als eines der wichtigsten, um sich gegen dieses Gesetz auszusprechen. Diese Sicherung, sagt er, kann leicht zu einer Hängematte für die Arbeitslosen werden, so dass sie keine Arbeit suchen, und das obwohl er weiß, dass § 5 des Gesetzes deutliche Anweisungen gibt darüber, wie ein Arbeitsloser Unterstützung bekommen kann. Ich möchte sagen, dass dieses Argument ein Hohn ist gegenüber den Arbeitslosen und jenen, denen es gilt, und dass es absolut keinen Grund gibt, dieses Argument hier vorzubringen. Eine andere Minderheit – Herr Mustad und Herr Wright von der Høyre – wollen auch das Gesetz aussetzen, aber es ist schwierig ihre Motivation dafür zu verstehen. Zuerst wollen sie das Gesetz aussetzen, weil nicht alle Wirtschaftszweige inkludiert sind, und dann schrecken sie davor zurück weitere Bürden auf die Wirtschaftstreibenden zu legen. Wir kennen ja diese Ausflüchte von früher schon.“²⁴⁸

Letztendlich wurde das Gesetz zur Einführung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung für Industriearbeiter 1938 vom norwegischen Parlament trotz der kontroversiellen Debatte in der betreffenden Sitzung beschlossen. Im europäischen Maßstab gehört Norwegen damit zu jenen Ländern, die relativ lange am System der von den Gewerkschaften organisierten Arbeitslosenkassen festhielten und erst spät zu gesamtstaatlichen Lösungen übergingen. Verglichen mit den übrigen skandinavischen Ländern war Norwegen aber der erste Staat, der eine solche staatliche Versicherungsordnung einführte.²⁴⁹

7.3 Pionierrolle und Politik der kleinen Schritte

Vergleicht man die Arbeitslosenzahlen Norwegens und Österreichs über die gesamte Zwischenkriegszeit hinweg, so zeigt sich, dass das Problem der Massenarbeitslosigkeit in Österreich schwerwiegendere Größenordnungen erreichte als in Norwegen. Obwohl auch in Norwegen die am härtesten betroffenen Berufsgruppen Arbeitslosenquoten von über 30 % in den Krisenjahren aufwiesen, muss davon ausgegangen werden, dass die Quote an Beschäftigungslosen für die gesamte Erwerbsbevölkerung berechnet im Verlauf der betreffenden zwei Jahrzehnte zwischen 10 und 20 % lag. In Österreich lag dieser Wert ab dem Jahr 1932 konstant über 20 %²⁵⁰, teilweise sogar wesentlich höher.

In beiden Ländern wurde versucht, die Arbeitslosigkeit mittels Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu bekämpfen. Sowohl die produktive Arbeitslosenfürsorge,

²⁴⁸ Protokoll der Sitzung Nr. 94 im Odelsting vom 14. Juni 1938, S. 746. Übersetzung RG.

²⁴⁹ Seip, *Veiene til velferdsstaten*, S. 212.

²⁵⁰ vgl. Stiefel, *Arbeitslosigkeit*, S. 29.

als auch der freiwillige Arbeitsdienst, konnten in Österreich in quantitativer Hinsicht nicht für wesentliche Entlastung am Arbeitsmarkt sorgen; auch die ‚Arbeitsschlacht‘ in der Mitte der dreißiger Jahre konnte keine deutliche Verbesserung bewirken, obwohl die in diesem Zusammenhang betriebenen Projekte ausgiebig als Sinnbild für den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit propagandistisch ausgeschlachtet wurden. In Norwegen konnte die öffentlich organisierte ‚Notarbeit‘ zumindest in der ersten Hälfte der zwanziger Jahre bis zu 40 % der Arbeitslosen eine Alternative zur Beschäftigungslosigkeit bieten, allerdings im Umfeld einer insgesamt verhältnismäßig moderaten Arbeitslosigkeit. In den Krisenjahren der Dreißiger erlebte die Notarbeit nochmals eine kurze Renaissance, konnte aber bedingt durch den größeren Maßstab des Problems nicht mehr gleich wirkungsmächtig eingesetzt werden wie noch im Jahrzehnt zuvor. Insgesamt fällt die Bilanz der staatlich organisierten Arbeit in beiden hier untersuchten Ländern ernüchternd aus. Weder die norwegische Notarbeit, noch die in Österreich eingesetzten Instrumente vermochten eine Trendumkehr am Arbeitsmarkt zu bewirken, was auch an den Konstruktionsfehlern der jeweiligen Ausgestaltung lag: In beiden Staaten waren die Gemeinden unter so starkem ökonomischen Druck, dass die kommunalen Anteile an den Arbeitsbeschaffungsprojekten als nicht bewältigbar betrachtet wurden und somit viele grundsätzlich mögliche Initiativen unterblieben.

Auch die Innenkolonisation wurde von den jeweiligen Regierungen der Zwischenkriegszeit als mögliche Linderung der Arbeitslosenproblematik betrachtet. Das Ausmaß der Umsetzung unterscheidet sich aber deutlich: während in Österreich nur etwa 2.500 Siedlerstellen geschaffen wurden, kam Norwegen im selben Zeitraum auf den etwa sechsfachen Wert. Mit Blick auf die Größenordnungen der Arbeitslosenstatistik zeigt sich aber anhand dieser Zahlen, dass auch damit kein Rezept gegen die Massenarbeitslosigkeit gefunden wurde.

Was die direkte Unterstützung der Arbeitslosen betrifft, so unterscheiden sich die beiden hier verglichenen Staaten in diesem Punkt am deutlichsten. Österreich nahm durch die sehr früh in der Zwischenkriegszeit eingeführte staatliche Arbeitslosenversicherung in Europa, gemeinsam mit Italien und England, eine Pionierrolle ein. Obwohl an der staatlichen Versicherungsordnung im Laufe der zwanziger und dreißiger Jahre zahlreiche Modifikationen vorgenommen wurden und der hohe Anteil an ‚Ausgesteuerten‘ einen Schwachpunkt des Systems darstellte, zählte die Etablierung dieses sich letztlich in ganz Europa durchsetzenden Systems zu einem so frühen Zeitpunkt zu den sozialpolitischen Musterleistungen in der ersten Republik. Diese Leistung war freilich nicht nur einem sozialen Pioniergeist, sondern auch der puren Notwendigkeit und dem Mangel eines bereits vorhandenen Systems zur Abmilderung der Arbeitslosigkeit geschuldet. Demgegenüber war in Norwegen zunächst noch das Prinzip

der gewerkschaftlich organisierten Arbeitslosenkassen vorherrschend, das aber zu Beginn der Zwanziger in eine Krise geriet, von der es sich nicht mehr nachhaltig erholen konnte. Ansätze zu einer staatlich organisierten Arbeitslosenversicherung wurden schon früh von der Venstre ausgearbeitet, konnten sich parlamentarisch aber trotz mehrerer Anläufe in den zwanziger und dreißiger Jahren zunächst noch nicht durchsetzen. Erst mit den veränderten Rahmenbedingungen nach der Regierungsübernahme der Arbeiterpartei wurde es möglich, eine staatliche Arbeitslosenversicherung gesetzlich zu verankern. Hierbei darf aber die Vorarbeit, die von der bürgerlich-liberalen Venstre geleistet wurde, nicht unterbewertet werden. Damit kann der sozialpolitische Entwicklungsprozess in diesem Bereich als eine Politik der kleinen Schritte interpretiert werden, die letztlich dennoch dazu führte, dass Norwegen als erstes Land Skandinaviens eine öffentliche Arbeitslosenunterstützung etablieren konnte.

8 Öffentlicher Wohnbau

Die Frage, ob der Wohnbau in die Sphäre der öffentlichen Fürsorge und damit der Politik gehöre oder dem freien Spiel der Kräfte im Rahmen der Marktwirtschaft überlassen werden solle, wurde in der Zwischenkriegszeit weder in Österreich noch in Norwegen einheitlich beantwortet. Tatsache ist aber, dass in beiden Staaten Eingriffe nicht nur auf der rechtlichen Ebene im Mietrecht, sondern auch durch konkrete Steuerung der Bautätigkeit unternommen wurden. Das Ausmaß dieser Maßnahmen variiert aber sowohl räumlich als auch chronologisch erheblich.

8.1 Öffentlicher Wohnbau in Österreich

Die Verfasstheit des Wohnungsmarktes in Österreich nach dem ersten Weltkrieg war geprägt durch einschneidende Veränderungen, sowohl auf der Angebots-, als auch auf der Nachfrageseite des Marktes. Während des ersten Weltkrieges ist die Bautätigkeit auf Grund der gestiegenen Materialpreise und des Arbeitskräftemangels deutlich zurück gegangen und gegen Ende des Krieges fast zur Gänze eingebrochen, wodurch der Neuzuwachs an Wohnungen gegenüber dem Vorkriegsniveau deutlich abnahm. Durch den vermehrten Zuzug von deutschsprachigen Beamten und Offizieren aus den nunmehr selbstständigen Staaten der ehemaligen Monarchie sowie durch die heimkehrenden Soldaten wurde die Krise am Wohnungsmarkt auf der Nachfrageseite weiter verstärkt.

Bereits während des Krieges war es zu enormen Preissteigerungen bei Mieten gekommen. Dieser Entwicklung wollte der erste sozialdemokratische Staatssekretär im neu geschaffenen Ministerium für soziale Fürsorge Ferdinand Hanusch entgegenwirken, indem am 26. Jänner 1917 die erste Mieterschutzverordnung erlassen wurde, deren Bestimmungen durch eine zweite Verordnung 1918 noch ausgedehnt wurden. Durch diese Verordnungen sollten die Mieter vor „willkürlichen Kündigungen und übermäßigen Mieterhöhungen“ geschützt werden.²⁵¹ Freilich sahen die bürgerlichen Kräfte genau darin den Grund, warum die private Bautätigkeit nach dem Krieg auf einem niedrigen Niveau blieb; durch die Begrenzung der Mieten sei ein rentabler Wohnungsbau auf privatwirtschaftlicher Basis nicht möglich, so die

²⁵¹ Hermann *Keplinger*, Zur Finanzierungsgeschichte des Arbeiterwohnbaus in Österreich bis 1945 unter besonderer Berücksichtigung des Wohnbaus in Linz. In: Brigitte *Keplinger* (Hg.), Wohnen in Linz. Zur Geschichte des Linzer Arbeiterwohnbaues von den Anfängen bis 1945 (Wien/Köln/Graz 1989). S. 115.

Argumentation. Diese Auseinandersetzung um den Mieterschutz sollte während der gesamten ersten Republik hindurch ein Zankapfel zwischen den beiden großen politischen Blöcken bleiben.

Zunächst musste aber auf die unmittelbare Wohnungsnot reagiert werden. Dazu wurden 1922 verschiedene bereits bestehende Verordnungen zu einem Wohnungsanforderungsgesetz zusammengefasst, das es Gemeinden, in denen erhöhter Wohnungsbedarf herrschte, ermöglichte, nicht unmittelbar benötigte Wohnungskapazitäten auch zwangsweise Bedürftigen zuzuweisen. Angesichts der Tatsache, dass auch ehemalige Kasernen und Kriegsgefangenenlager sowie weitere Barackenlager als Notunterkünfte für Wohnungssuchende herhalten mussten, erscheint dieser Eingriff als Sofortmaßnahme gerechtfertigt. Dennoch blieb er ob des starken Eingriffes ins Eigentumsrecht nicht unumstritten, das Auslaufen des Gesetzes 1925 ohne eine weitere – bereits von Seiten der Sozialdemokratie beantragten – Verlängerung des Gesetzes kann als erster Erfolg der Bürgerlichen in diesem Disput gesehen werden.²⁵²

Die Frage der Errichtung neuer Wohnbauten wurde in Österreich in erster Linie als Aufgabe der Gemeinden wahrgenommen. Die Aktivitäten der Regierung auf nationaler Ebene beschränkten sich im Wesentlichen auf den Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds, der am 15. April 1921 als Nachfolger des noch in der Monarchie 1910 gestifteten staatlichen Wohnungsfürsorgefonds gegründet wurde. Zweck dieses Fonds waren insbesondere die Förderung von Neubauten, dennoch wurde auch ausdrücklich festgehalten: „Während der Dauer der infolge des Krieges hervorgerufenen außerordentlichen Verhältnisse kann der Fonds zur Schaffung und Erhaltung von Notwohnungen finanzielle Hilfe leisten, ...“²⁵³

Die Form der Finanzierung war aber dabei stets indirekt, der Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds trat nie selbst als Bauträger in Erscheinung:

„Hauptaufgabe des Fonds war es, ‚zur Verbesserung der Wohnverhältnisse der minderbemittelten Bevölkerung‘ Fondshilfe zu gewähren [...]. Die überwiegende und wirksamste Förderungstätigkeit des Fonds bestand in der Gewährung von Darlehen. Ferner wurden Zinszuschüsse [...] zu Darlehen des Privatkreditmarktes bewilligt sowie auch die Bürgschaft für nachrangige Darlehen übernommen. [...] Die wichtigsten Fondsmittelnehmer waren die schon erwähnten gemeinnützigen

²⁵² Brigitte *Kepplinger*, Arbeiterwohnbau in Linz 1850 – 1945. Ein historischer Überblick. In: Brigitte *Kepplinger* (Hg.), Wohnen in Linz. Zur Geschichte des Linzer Arbeiterwohnbaues von den Anfängen bis 1945 (Wien/Köln/Graz 1989). S. 37.

²⁵³ zit. nach BGBl. 252 vom 15. April 1921, § 1 Abs. 2.

Bauvereinigungen und die Gemeinden. Gelegentlich trat auch ein Land als Bauträger auf.“²⁵⁴

Die Quantität der Förderungen erstreckte sich zwischen 1921 und 1945 auf 17.541 Wohnungen, wobei aber nicht die gesamten Baukosten übernommen, sondern eben nur *Fondshilfe* geleistet wurde.²⁵⁵ Gemessen an der Zahl von 157.386 Wohnungen zwischen 1945 und 1967 oder auch nur verglichen mit der Bautätigkeit der Gemeinde Wien in der Zwischenkriegszeit muss diese Aktivität als relativ bescheiden beurteilt werden.

Der öffentliche Wohnbau in Wien kann demgegenüber im Zeitraum 1924 bis 1933 auf die Zahl von 61.617 errichteten Wohnungen verweisen.²⁵⁶ Diese Wohnbautätigkeit in öffentlicher Regie ist auch eine Reaktion auf die nach dem ersten Weltkrieg deutlich gesunkene, nahezu eingebrochene private Bautätigkeit. Durch die Begrenzung der Mieten und den deutlich erhöhten Mieterschutz war die Rentabilität durch Vermietung erheblich gefallen, worunter auch die notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen litten. Im Gegenzug erlaubte dieses niedrige Niveau der Mieten aber auch einen Aufschlag zur Miete in Form der Wohnbausteuer, die als zweckgewidmete Abgabe den kommunalen Bauprojekten der Zwischenkriegszeit zugeführt wurde. Die Ausgestaltung dieser Steuer war aber durch einen sehr progressiven Charakter geprägt, denn größere Wohnungen sollten nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Bezug auf den faktischen Steuersatz einer höheren Besteuerung unterliegen.²⁵⁷

Die Ausgestaltung der Wiener Gemeindebauten unterschied sich schon rein äußerlich deutlich vom profitorientierten Wohnbau der Vorkriegszeit. Durch eine lockere Verbauung der Grundstücke und genügend Grünflächen sollte eine gesunde Wohnumgebung geschaffen werden; die Entscheidung, diese Erholungszonen im Inneren der Flächen anzulegen und die Bauten selbst an den Grundstücksgrenzen zu errichten, brachte freilich der Sozialdemokratie auch den Vorwurf ein, sich mit Festungsbauten auf einen Bürgerkrieg vorzubereiten.²⁵⁸

Architektonisch waren die einzelnen Bauprojekte nicht konsistent, sondern wurden von einer Reihe verschiedener Architekten gestaltet, was das Erscheinungsbild der Gemeindebauten nicht einer normierten Einheitlichkeit unterzog. Diese Unterschiedlichkeit ermöglichte eine Identifikation mit der eigenen Wohnanlage:

²⁵⁴ Rudolf Brauner, 50 Jahre Bundes- Wohn- und Siedlungsfonds (Eisenstadt 1972), S. 10.

²⁵⁵ *ibid.*, S. 15.

²⁵⁶ Maderthaner, Von 1860 bis 1945, S. 381.

²⁵⁷ John A. Duggan, Ein Vergleich der sozialen Wohnpolitik in England, Deutschland und Österreich von 1918 bis 1934 (Diplomarbeit an der Universität Wien, 1985), S. 66.

²⁵⁸ Peter Csendes, Geschichte Wiens (2. Aufl., Wien 1990), S. 146.

„Die Architektur war, wenn auch unterschiedlich in der Qualität, signifikant genug, um den Bewohnern die Identifikation mit ihrem Wohnort zu ermöglichen. Mehr noch, sie mit Stolz zu erfüllen, daß sie, ihre Bewegung, ihre Stadt, diesen riesigen Schritt in eine bessere, menschenwürdige Zukunft getan hatten.“²⁵⁹

Die Wohnungsgrößen der neu errichteten Wohneinheiten war bescheiden: 75 % der bis 1927 errichteten Wohnungen waren 38 m² groß²⁶⁰; andere Wohnungstypen hatten eine Größe von 40, 48 oder 55 m². Dennoch war der Standard der Wohnungen – verglichen wiederum mit den Mietzinshäusern der Vorkriegszeit – relativ hoch: Die Wohnungen wurden durchgängig mit fließendem Wasser und eigenem WC ausgestattet, was allgemein als fortschrittlich galt. Auch die unbedingte Einplanung eines Vorzimmers hob sich vom geltenden Standard ab.

Der kommunale Wohnbau in Wien zwischen 1924 und 1933 war zwar auch international viel beachtet, allerdings kann er nicht als Regelfall für ganz Österreich gelten: „In den Bundesländern hatte die kommunale Wohnbautätigkeit in der Zwischenkriegszeit nur ein geringes Ausmaß.“²⁶¹ So war etwa in Linz die Situation gegeben, dass die sozialdemokratische Stadtverwaltung zwar eine erhöhte kommunale Bautätigkeit anstrebte, von der konservativen Landesregierung aber wenige Impulse dahingehend ausgingen. Insbesondere in der Frage der Finanzierung des Wohnbaus der Gemeinden – also der Frage der kommunalen Steuern, deren Aufteilung und Verwendung – konnte zwischen Land und Stadt in den meisten Fällen kein Konsens gefunden werden.²⁶²

Dabei war die Mangelsituation in Linz nach dem ersten Weltkrieg ebenfalls dazu angetan, schnell und unbürokratisch neuen Wohnraum zu schaffen: Mittels des Wohnungsanforderungsgesetzes und der Adaptierung ehemaliger Kasernen zu Wohnzwecken versuchte man, die allergrößte Not zu lindern. Allerdings war abzusehen, dass damit nicht das Auslangen gefunden werden konnte und ein Neubauprogramm für den kommunalen Wohnbau unumgänglich war. Auch wenn diese Initiativen vor allem von den sozialdemokratischen Abgeordneten vorangetrieben wurden, bestand auch bei den Mandataren der deutschfreiheitlichen Partei die grundsätzliche Auffassung, dass eine aktive Wohnbaupolitik der Gemeinde notwendig war.²⁶³

Die sehr weitreichenden Planungen konnten aber aufgrund der angespannten Finanzlage oft nicht umgesetzt werden; so wurden beispielsweise im ersten großen Projekt nach dem Krieg

²⁵⁹ Harry Glück, Die Entstehung des Sozialen Wohnbaus (1918 – 1939). In: Kurt Freisitzer und Harry Glück, Sozialer Wohnbau. Entstehung, Zustand, Alternativen (Wien/München/Zürich 1979), S. 34.

²⁶⁰ Maderthaner, Von 1860 bis 1945, S. 382.

²⁶¹ Sandgruber, Ökonomie und Politik, S. 387.

²⁶² vgl. Kepplinger, Finanzierungsgeschichte des Arbeiterwohnbaus, S. 120.

²⁶³ Kepplinger, Arbeiterwohnbau in Linz, S. 39.

von den geplanten 1000 Wohnungen der Großwohnanlage an der Wimhölzelstraße lediglich 160 Wohneinheiten fertiggestellt. Auch weitere Projekte mussten aufgrund der Finanzlage immer wieder adaptiert, verkleinert oder an Baugenossenschaften abgegeben werden.²⁶⁴ Dennoch konnten bis 1929 in Linz 1200 direkt von der Stadt gebaute Wohnungen fertig gestellt werden; weitere Neubauten wurden durch Unterstützung von Baugenossenschaften und in Zusammenarbeit mit den Bundesbahnen realisiert.

Der Standard dieser Wohnungen war an modernen Verhältnissen gemessen relativ bescheiden; der Großteil dieser Gemeindebauten wurde als Küchenzimmer oder Zimmer Küche Wohnungen gebaut, nur in wenigen Wohnungen waren zwei Zimmer zusätzlich zur Küche vorgesehen. Obwohl die Planungen dies zunächst vorsahen, musste als Reaktion auf die Sparzwänge oft auch auf die Installation eines WCs und laufenden Wassers innerhalb der Wohnung verzichtet werden.²⁶⁵ Dies unterscheidet den Linzer kommunalen Wohnbau wesentlich von jenem in Wien, wo die genannte Ausstattung konsequent in quasi allen Wohneinheiten umgesetzt wurde. Diese Einsparungen mussten in Kauf genommen werden, um dem Ziel, eine möglichst große Anzahl Wohnungen bauen zu können, näher zu kommen, allerdings verbesserte sich während der zwanziger Jahre die Lage nur mäßig; kaum waren neue Wohnungen fertig gestellt und bezugsbereit, strömten in die als provisorische Unterkünfte gedachten Barackenlager neue Bewohner aus den Obdachlosenunterkünften und notdürftigen Wohnwagensiedlungen nach. Auch durch die Aufhebung des Wohnungsanforderungsgesetzes 1925 verschärfte sich diese Situation nochmals. Insgesamt war die Wohnungssituation in Linz während des gesamten Jahrzehnts prekär.

Ab 1931 wurde der Wohnbau aus öffentlichen Mitteln in Linz nahezu eingestellt, nach der Machtübernahme des Dollfuß-Regimes und der damit einhergehenden Veränderung der politischen Verhältnisse auch auf der Ebene der Gemeinden und Städte änderte sich die Prioritätensetzung des kommunalen Wohnbaus grundlegend. Die bisher angestrebte dichte Verbauung in Wohnblöcken sollte in der Ära der Vaterländischen Front abgelöst werden durch Einfamilienhäuser in so genannten Randsiedlungen, die den Bewohnern durch die wirtschaftliche Nutzung des Gartens (beispielsweise Gemüseanbau und Kleintierzucht) einen Nebenerwerb sichern sollten. Durch diese (halb-)landwirtschaftliche Tätigkeit war aber auch beabsichtigt, eine „Entproletarisierung des Proletariats“ zu erreichen. Insgesamt fiel die Bautätigkeit bei diesen Projekten aber durchaus überschaubar aus; die größte dieser

²⁶⁴ *Kepplinger*, Arbeiterwohnbau in Linz, S. 44.

²⁶⁵ *ibid.*, S. 47.

Siedlungen wurde in verschiedenen Bauetappen bis 1937 errichtet und umfasste 180 Einfamilienhäuser.²⁶⁶

Kommunaler Wohnbau in der Zwischenkriegszeit erstreckte sich aber nicht nur auf sozialdemokratisch geführte Städte und Gemeinden; so wurden etwa auch in der von der christlichsozialen Partei dominierten Stadtverwaltung in Salzburg Neubauten in öffentlicher Regie vorangetrieben. Zwischen 1921 und 1930 wurden 698 Wohnungen errichtet, welche auch Zwei- und Dreizimmerwohnungen umfassten. In den sozialdemokratisch dominierten Vororten, die 1935 bzw. 1939 eingemeindet wurden, herrschte ebenfalls öffentlich vorangetriebene Wohnbautätigkeit, wodurch im Großraum Salzburg insgesamt ein nicht unbeträchtlicher Zuwachs an öffentlichen Wohnungen gegeben war. Demgegenüber war die Randsiedlungsaktion der Vaterländischen Front – welche auch im Bundesland Salzburg gegenüber der kompakten Bauweise von städtischen Gemeindebauten favorisiert wurde – vor allem auf die Jahre 1934 und 1935 beschränkt, um danach nur noch marginale Ausmaße zu erreichen.²⁶⁷

8.2 Öffentlicher Wohnbau in Norwegen

Der Zustand des Wohnbaus in Norwegen nach dem ersten Weltkrieg war in weiten Teilen noch geprägt von Spuren, die das beginnende zwanzigste Jahrhundert und der erste Weltkrieg am Wohnungsmarkt hinterlassen hatten. Zunächst wäre hier die Wellenkonjunktur Oslos zu nennen: Während es um die Jahrhundertwende in der Hauptstadt einen regelrechten Bauboom gab, brach die Bautätigkeit in den Jahren 1906 bis 1912 ein und erholte sich bis zum Ende des ersten Weltkrieges nicht mehr bedeutend. Grund dafür waren auch die während des Krieges enorm gestiegenen Preise für Baumaterialien, die den privaten Wohnungsbau wenig befeuerten. Auch in Bergen herrschte eine spezielle Situation vor: Nach dem großen Stadtbrand von 1916 gab es großen Bedarf an Wohnraum, dem auch mittels temporärer Wohnbaracken begegnet wurde. Trotz der großen Nachfrage schlugen sich aber auch hier die hohen Materialpreise auf die Bautätigkeit durch.

Das Resultat der Mischung aus hohem Bedarf an Wohnungen und sehr geringem Umfang des Wohnbaus waren hohe Mieten, die durch ein Gesetz zur Mietpreisbegrenzung 1916 einer staatlichen Regulierung unterworfen wurden. Im gleichen Jahr wurde ein *Wohnkomitee*

²⁶⁶ Kepplinger, Arbeiterwohnbau in Linz, S. 68-72.

²⁶⁷ Robert Hoffmann, Stadtentwicklung und Wohnbau (1918 bis 1938). In: Heinz Dopsch und Robert Hoffmann, Salzburg. Die Geschichte einer Stadt (2. Aufl., Salzburg/Wien/München 2008). S. 548.

eingesetzt, welches weitere Vorschläge zur staatlichen Wohnbauförderung erarbeiten sollte. Als Reaktion auf die Empfehlungen dieses Wohnkomitees wurden in den Jahren 1918 bis 1921 auch tatsächlich 17 Millionen Kronen an Wohnbauförderung vergeben mit denen 6.249 Wohnungen (teil-) finanziert wurden. Dennoch markiert dies nur den bescheidenen Beginn der staatlichen Förderungen – verglichen mit den 166 Millionen Kronen für 19.371 Wohnungen, welche die norwegischen Stadtgemeinden in den Jahren 1914 bis 1928 aufwendeten.²⁶⁸

Auf nationalstaatlicher Ebene wurden 1919 zwei weitere Komitees zur Behandlung von Wohnraumfragen eingerichtet: das *Produktionskomitee* für Ratschläge in Bezug auf Neubauten und das *Mietpreiskomitee* für Fragen der Mietenregulierung. Das Produktionskomitee setzte sich aus drei Mitgliedern zusammen (einem Repräsentanten der konservativen Høyre Partei, einem Mitglied der Arbeiterpartei und einem Vertreter der Bauwirtschaft) und konnte sich trotz äußerst verschiedener Standpunkte der Einzelmitglieder darauf verständigen, dass der genossenschaftliche Wohnbau sowie neue Konstruktionsmethoden zu fördern seien. Das Mietpreiskomitee konnte sich auf keinen Konsens einigen. Während fünf der sieben Mitglieder für eine Form der Wertsteigerungsabgabe auf Wohnungen plädierten, forderten die beiden der Arbeiterpartei nahe stehenden Repräsentanten sogar die zwangsweise Sozialisierung der Miethäuser (gegen Kompensation, also in der Form eines Zwangsverkaufes), um die zu erwartende Wertsteigerung der öffentlichen Hand zuzuführen. Trotz dieser Unterschiedlichkeiten kann festgehalten werden, dass alle Experten auf nationalstaatlicher Ebene für die eine oder andere Form der öffentlichen Regulierung des Wohnungsmarktes eintraten.²⁶⁹

Auch auf politischer Ebene schien sich in den frühen zwanziger Jahren ein Konsens in Richtung öffentlicher Verantwortlichkeit für die Wohnungsfrage abzuzeichnen: Alle sieben im Storting vertretenen Parteien hatten 1921 Punkte zum Wohnungsbau in ihr Wahlprogramm eingearbeitet. Die Liberalen der Venstre rund um den Regierungschef Gunnar Knudsen hatten ohnehin eine einheitliche Linie in Richtung des öffentlichen Wohnbaus, konnten aber auch den „sozialreformatorischen“ Teil der konservativen Høyre Partei in dieser Hinsicht gewinnen. Neben Knudsens Nachfolger als Staatsminister Otto B. Halvorsen war dabei auch der Sozialminister Odd S. Klingenberg (beide Høyre) eine treibende Kraft. Mit Halvorsens Tod 1923 und dem Abgang Klingenbergs änderte sich diese konsensuale Stimmung.²⁷⁰

²⁶⁸ Jon Chr. Skeie, Statlig boligpolitikk fra 1. verdenskrig til 1940. Intensjoner, målsetninger og virkemidler (Diplomarbeit an der Universität Oslo 1992). S. 14-18.

²⁶⁹ ibid., S. 24-32.

²⁷⁰ ibid., S. 33.

Obwohl das Wohnkomitee Vorschläge ausgearbeitet hatte, die nahezu alle politischen Kräfte mittragen konnten, änderte sich durch die schlechte wirtschaftliche Lage der Jahre 1923 bis 1926 die Positionierung der – ebenso wie in Österreich häufig wechselnden – Regierungen in Richtung einer Sparpolitik, welche die öffentlichen Ausgaben auf ein absolut notwendiges Minimum zu reduzieren suchte und damit dem Wohnbau nicht jene Priorität gab, die noch in den Jahren davor konsenstauglich zu sein schien. Als auf der Basis der Empfehlungen des Wohnkomitees die Gesetzesvorschläge ins Parlament eingebracht wurden, waren es die Bauernpartei und Høyre, welche 1926 unter geänderten personellen Konstellationen der Errichtung eines staatlichen Wohnbaufonds nicht mehr zustimmen wollten.²⁷¹

Nach Ansicht dieser Parteien war grundsätzlich eine Förderung des Wohnbaus der Gemeinden durch einen staatlichen Fonds zwar erstrebenswert, aber unter den gegebenen wirtschaftlichen Bedingungen nicht durchführbar. Sowohl die liberalen Kräfte der Venstre als auch die Arbeiterpartei (und ihre kurzlebige Abspaltung *Socialdemokratene*) wollten ein permanentes staatliches Engagement für den Wohnbau; allerdings wurden die Gesetzesentwürfe durch diverse Einschränkungen in Bezug auf die Durchführung in den Gemeinden derartig verwässert, dass am Ende auch die Arbeiterpartei nicht mehr zustimmen wollte und so der von Venstre vorgebrachte Entwurf keine Mehrheit fand. Damit blieben die Sonderförderungen unmittelbar nach dem Weltkrieg die einzige Maßnahme, eine kontinuierliche Wohnbauförderung durch die öffentliche Hand konnte trotz entsprechender Empfehlungen durch die Expertenkomitees nicht etabliert werden.

Dies soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass zumindest auf kommunaler Ebene der Wohnbau durchaus mit Beteiligung der Stadtgemeinden durchgeführt wurde. So wurden in Bergen in den Jahren 1920 bis 1929 insgesamt 3.015 Wohnungen gebaut, wovon 23 % durch die Stadtgemeinde Bergen errichtet wurden.²⁷² Verglichen mit den 5.205 Wohnungen im Zeitraum 1930 bis 1938 wirkt die Zahl vielleicht bescheiden, hier müssen aber auch die besonderen Umstände in Bergen berücksichtigt werden. Nach dem großen Brand des Jahres 1916 musste die Kommune bereits erhebliche Mittel aufwenden, um provisorische Wohnbaracken zur notdürftigen Unterbringung der Opfer der Brandkatastrophe zu errichten. Zusätzlich zu dieser Bürde finanzierte die Stadtgemeinde die erwähnten Kommunalwohnungen und brauchte damit auch nicht den Vergleich zu den übrigen Städten Norwegens scheuen: In den frühen zwanziger Jahren wuchs der Bestand an Wohnungen in Bergen anteilmäßig gleich stark wie in Oslo (jeweils etwa 20 % des gesamten norwegischen

²⁷¹ Skeie, Statlig boligpolitikk, S. 64.

²⁷² Anders Bjarne Fossen und Tore Grønlie, Byen sprenger grensene 1920 – 1972 (Bergen/Oslo/Tromsø 1985) (=Bergen bys historie, Band 4). S. 250f.

Wohnungsneubaus), während die Städte Stavanger und Trondheim deutlich dahinter liegen. Den stärksten Zuwachs mit teilweise über 30 % hatte allerdings die Gemeinde Aker, welche nach dem zweiten Weltkrieg in die Stadt Oslo eingemeindet wurde, wodurch auch in dieser Phase der Großraum Oslo schon überproportional schnell wuchs. Ab 1925 zeichnet sich dieser Trend noch stärker ab; bis zum Jahr 1938 nimmt dann Oslo alleine – mit einer kurzen Unterbrechung in den Jahren 1927 und 1928 hinter Aker liegend – immer den ersten Rang der am schnellsten wachsenden Städte Norwegens ein, wobei die Werte teilweise bei 45 % liegen und jene von Aker (meist um die 25 % aller Wohnungsneubauten) darin noch gar nicht enthalten sind.²⁷³

Betreffend den Wohnstandard der Neubauten in der Zwischenkriegszeit kann gesagt werden, dass dieser auch, von Oslo abgesehen, in den nächstgrößeren Städten gehoben werden konnte; so verfügten etwa in Bergen 1920 nur 8,5 % aller Wohnungen über ein eigenes Bad, bis zum Jahr 1937 ist dieser Prozentsatz auf 32,3 % aller Wohnungen gestiegen.²⁷⁴ Auch die Wohndichte nahm in der Zwischenkriegszeit ab, wobei das Ausgangsniveau durchaus Verbesserungspotential zuließ: Wie der Abbildung zu entnehmen ist, wohnte der Großteil der norwegischen Stadtbevölkerung 1920 in dicht bewohnten oder überbelegten Wohnungen.

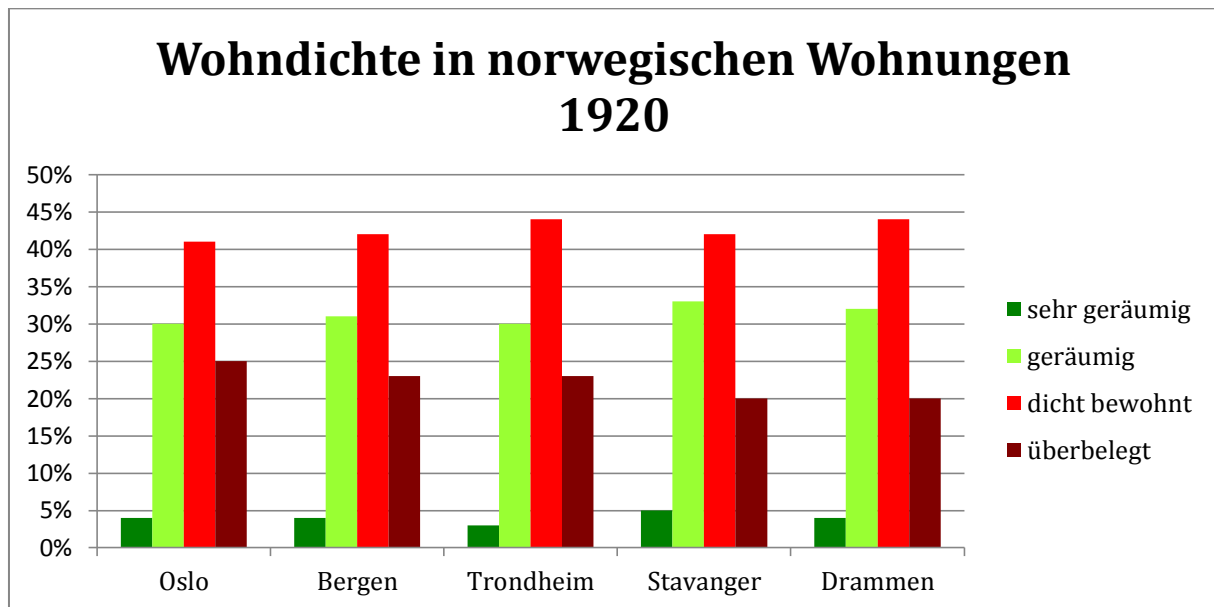


Abbildung 9: Wohndichte in Norwegen 1920.²⁷⁵

²⁷³ Fossen und Grønlie, Byen sprenger grensene, S. 254f.

²⁷⁴ ibid., S. 256.

²⁷⁵ Datenquelle: Fossen und Grønlie, Byen sprenger grensene, S. 258. Definitionen: sehr geräumig = 2 Räume mehr als Personen. geräumig = höchstens eine Person pro Raum. dicht bewohnt = über zwei, höchstens drei Personen pro Raum. überbelegt = über drei Personen pro Raum.

Diese Überbelegung der Wohnungen besserte sich stetig während der Zwischenkriegszeit, wobei eine exakte quantitative Aussage über den Beitrag des öffentlichen Wohnbaus dazu nicht möglich ist (zumal die Wohndichte nicht nur vom angebotenen Wohnraum in einer Stadt, sondern auch der Nachfrage danach abhängt, was wiederum von einer Reihe von Faktoren beeinflusst wird). Bei einem Anteil der kommunalen Neubauten von beispielsweise knapp unter einem Viertel der gesamten Wohnungsbauten in Bergen muss aber davon ausgegangen werden, dass auch die Bauinitiativen der Stadtgemeinden zur Besserung der Lage wesentlich beitrugen. Die folgende Abbildung zeigt den Prozentsatz der Bevölkerung Bergens, die in überbelegten Wohnungen wohnen musste; es ist leicht ersichtlich, dass sich die zunächst prekäre Wohnungslage während der gesamten Zwischenkriegszeit stetig entspannt.

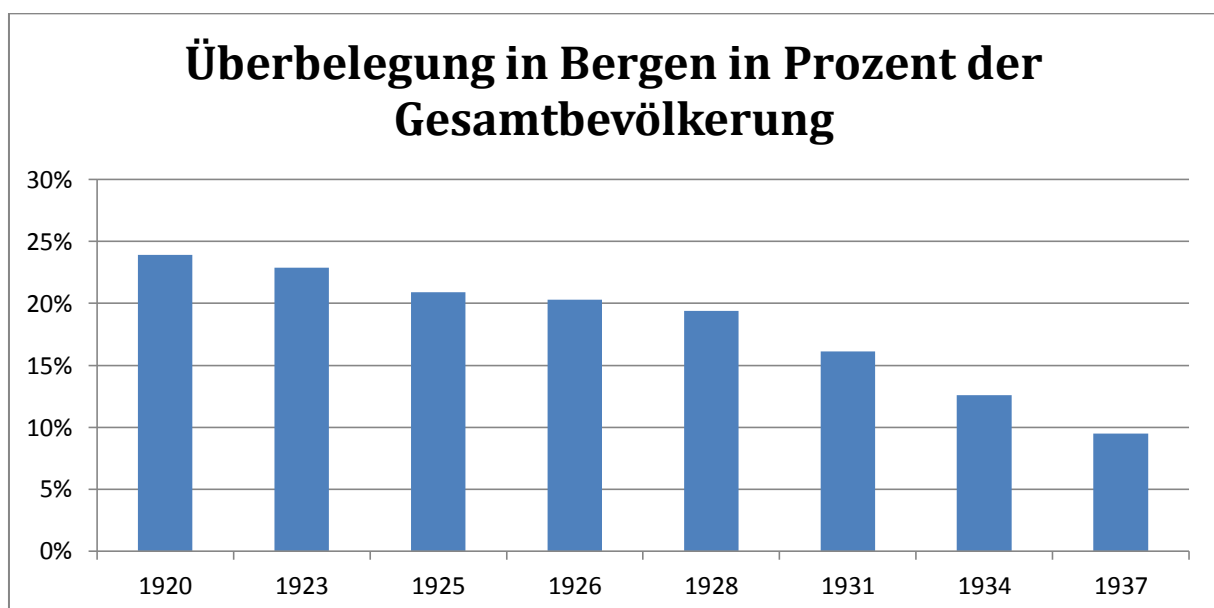


Abbildung 10: Überbelegung in Bergen.²⁷⁶

Nicht für alle Gemeinden Norwegens ist vergleichbares Datenmaterial verfügbar, besonders die Situation in kleinen Landgemeinden ist statistisch schlechter erfasst als in den Städten und größeren Orten. Die in der Abbildung abzulesende Tendenz der leichten Entspannung gilt aber auch für Oslo. Ausgehend von einem Wert von etwa 25 % im Jahr 1920 lag der Anteil der Wohnbevölkerung in überbelegten Wohnungen 1930 bei 15,9 %²⁷⁷, nahm also eine

²⁷⁶ Datenquelle: *Fossen und Grønlie*; *Byen sprenger grensene*, S. 260. Definition der Überbelegung: mehr als 2 Bewohner pro Raum; eigene Küchen eingerechnet, geteilte Küchen nicht eingerechnet.

²⁷⁷ *Skeie*, *Statlig boligpolitikk*, S. 97.

nahezu identische Entwicklung verglichen mit Bergen, wo der betreffende Prozentsatz im Jahr 1931 bei 16,1 % lag.²⁷⁸

Diese Ballungsräume bilden aber keinen repräsentativen Überblick über ganz Norwegen, zumal diese Städte die einzigen beiden waren, in denen Ende der zwanziger Jahre noch öffentlicher Wohnbau – oft in Kooperation mit Wohnbaugenossenschaften – durch die Kommunen selbst betrieben wurde.²⁷⁹ In allen anderen Gemeinden ging die Wohnbautätigkeit nach dem Ende der Mietregulierung 1925 wieder in den privaten Sektor über, was die Wohnungsnot zwar linderte, aber keineswegs abschaffen konnte. Durch die Volkszählung 1930 wurde nach jener aus dem Jahr 1920 wieder ein Überblick über die Wohn- und Einkommenssituation der Bevölkerung gewonnen; erstmals war auch ein Ablesen einer Tendenz zu sozialpolitischen Fragen möglich. In Bezug auf die Wohnverhältnisse zeigte sich, dass besonders zwei Berufsgruppen unter äußerst schlechten Bedingungen lebten: die Fischer in Nordnorwegen sowie Wald- und Landwirtschaftsarbeiter in den Binnenregionen Hedmark und Oppland zählten zu den am meisten von schlechten Wohnverhältnissen betroffenen Norwegern.²⁸⁰

Dies untermauert auch, dass die Wohnungsnot Norwegens nicht nur ein urbanes Problem war, sondern auch große Teile der Landbevölkerung betraf. Auf politischer Ebene spielte die Thematik aber nach dem erfolglosen Vorstoß des Jahres 1926 zunächst keine Rolle mehr: Durch den Erfolg der Arbeiterpartei bei den Wahlen 1927 wurde eine Abgrenzung zwischen dieser und der liberalen Partei Venstre – die sich zu Beginn der zwanziger Jahre noch offen für eine aktive Wohnungspolitik gezeigt hatte – vollzogen und die Venstre bildete gegenüber der in die Regierung drängenden Ap gemeinsam mit Høyre und der Bauernpartei einen bürgerlichen Block. Durch die Wirtschaftskrise sah man im Storting keinen Spielraum für eine aktivere Rolle des Staates in Wohnbauangelegenheiten. Ganz im Gegensatz zu Schweden betrachtete aber auch die norwegische Sozialdemokratie den öffentlichen Wohnbau nicht als Mittel zur Konjunkturbelebung, sondern als reine Notstandsmaßnahme zur Abhilfe gegen den akuten Wohnraumangel.²⁸¹

Im Gegensatz zum fehlenden Engagement auf nationalstaatlicher Ebene wurde die Wohnbauaktivität in der Hauptstadt Oslo während der gesamten Zwischenkriegszeit auf hohem Niveau gehalten, die Mittel mit denen dies erreicht wurde variierten aber; in einer ersten Phase bis 1922 wurde hauptsächlich durch die Kommune Oslo direkt gebaut. Zwischen

²⁷⁸ Fossen und Grønlie, *Byen sprenger grensene*, S. 260.

²⁷⁹ Skeie, *Statlig boligpolitikk*, S. 93.

²⁸⁰ *ibid.*, S. 87.

²⁸¹ *ibid.*, S. 78-81.

1922 und 1935 entfalteten auch die ersten Wohnbaugenossenschaften ihre Tätigkeit, das Hauptgewicht der Neubautätigkeiten lag aber auf privaten Initiativen, die durch Subventionen wie Steuererleichterungen, Haftungsgarantien etc. indirekt gefördert wurden. In einer dritten Phase ab 1935 war der genossenschaftliche Wohnbau das Mittel der Wahl zur Linderung der Wohnungsnot.²⁸² Obwohl die Mehrheiten im Gemeinderat in Oslo während der zwanziger und dreißiger Jahre zwischen der konservativen Høyre und der Arbeiterpartei mehrmals wechselten und keineswegs immer eine einheitliche Linie in Bezug auf den Wohnbau gegeben war, wurde der Beschluss zur Zusammenfassung mehrerer bestehender Wohnbaugenossenschaften zu OBOS („Oslo Bolig- og sparelag“, dt. „Oslo Wohn- und Sparverein“) 1935 einstimmig gefällt.²⁸³ Von diesem Zeitpunkt an sollte OBOS das alleinige ausführende Organ des öffentlichen Wohnbaus in Oslo sein.

Architektonisch orientierten sich die großen Wohnbauprojekte der späten zwanziger und frühen dreißiger Jahren durchaus an mitteleuropäischen Vorbildern; dazu schreibt Brantenberg: „Norske arkitekter valfartet til Berlin og Wien i 1920-årene. Inspirasjonen fra storgårdskvartalene i ‚Das Rote Wien‘ (sic!) er åpenbar.“²⁸⁴ (dt. «Norwegische Architekten pilgerten nach Berlin und nach Wien in den zwanziger Jahren. Die Inspiration durch die Großbauten im roten Wien ist offensichtlich.»²⁸⁵)

Die Ausstattung der Genossenschaftswohnungen in Oslo wurde von Beginn an mit Bad und größtenteils mit Badewanne in jeder Wohnung ausgeführt.²⁸⁶ Die Standardgröße dieser Wohnungen war auf zwei Zimmer und Küche geplant, es wurden aber auch Ein- und Dreizimmerwohnungen ausgeführt.

Ab der Mitte der dreißiger Jahre nahm die Debatte über öffentlichen Wohnbau auch auf staatlicher Ebene wieder Fahrt auf, wobei für die Arbeiterpartei zunächst immer noch das Motiv der Hilfe für sozial Schwache im Vordergrund stand und die konjunkturzyklischen Effekte eines öffentlichen Engagements wenig Beachtung fanden. Dem gemäß wurde zunächst an einer Neufassung der mit 1935 auslaufenden Mietregulierung sowie an der erneuten indirekten Förderung des kommunalen Wohnbaus durch eine Förderbank gearbeitet. In Bezug auf die Mittel, die gewählt wurden, kann man also die Wohnbaupolitik der Ap zunächst durchaus als Fortsetzung der Linie von Venstre aus den zwanziger Jahren

²⁸² Skeie, Statlig boligpolitikk, S. 99.

²⁸³ Tor Fredrik Rasmussen, Fra tradisjonell byplanlegging til markedsliberalistisk bypolitikk. In: Arne Lie Christensen (Red.), Urbane drømmer. byutvikling i Oslo og Akershus fra 1960 til i dag (Oslo 2011). (=Fremtid for fortiden 2/3 – 2011. medlemsblad for Oslo og Akershus avdeling av Foreningen til norske fortidsminnesmerkers bevaring). S. 16.

²⁸⁴ Tore Brantenberg, Sosial boligbygging i Norge 1740-1990. Fra arbeiderbolig til husbankhus (Oslo 1996). S. 198.

²⁸⁵ Übersetzung RG.

²⁸⁶ Brantenberg, Sosial boligbygging, S. 201-203.

bezeichnen. Allerdings änderte sich die parteiinterne Einstellung zum Wohnbau Mitte der dreißiger Jahre, und mehrere Repräsentanten von Fachkomitees innerhalb der Ap gaben Empfehlungen ab, die Regierungspolitik mehr in die Richtung einer konjunkturbelebenden antizyklischen Wohnbaupolitik zu verändern. Diesen Vorgaben wurde seitens der Minister (die ebenfalls der Arbeiterpartei angehörten) nur teilweise entsprochen. Zwar wurde ein staatliches Wohnbauplanungsdirektorat zur Gesamtkoordination der staatlichen Aktivitäten etabliert und ein zusätzlich zur bereits bestehenden Förderbank agierender Staatsfonds 1938 eingerichtet.²⁸⁷ Allerdings war die Dotierung des Staatsfonds wesentlich geringer als dies von Fachvertretern gewünscht wurde. Außerdem mussten die bereits bewilligten Mittel für das Jahr 1939 im Hinblick auf die veränderte außenpolitische Lage zu Gunsten anderer Ressorts gekürzt werden. Durch den (von außen erzwungenen) Kriegseintritt im Jahr 1940 kann nicht beurteilt werden, inwiefern die neue – an keynesianischer Politik zumindest angelehnte – Linie der Arbeiterpartei von Erfolg gekrönt gewesen wäre. Festgehalten werden kann aber, dass nach der inaktiven Phase der ersten Hälfte des Jahrzehnts sich in der zweiten Hälfte der dreißiger Jahre die Wohnbaupolitik vom Charakter der Nothilfe für Bedürftige zu einer gesamtstaatlich koordinierten und unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten betriebenen Maßnahme gewandelt hat.

8.3 Nordische Evolution und Österreichs urbane Konfrontation

Die Ausgangslagen in Bezug auf die Wohnraumsituation, die in den hier verglichenen Ländern vorherrschten, sind zunächst sehr ähnlich: Durch die gestiegenen Materialpreise und der damit verbundenen gesunkenen Bautätigkeit bei gesteigerter Nachfrage nach Wohnraum gingen die Mieten deutlich nach oben, worauf die Politik durch gesetzliche Beschränkungen der Mieten reagierte. Zusätzlich dazu wurde, sowohl in Österreich als auch in Norwegen, versucht, durch staatliche Maßnahmen die Wohnbautätigkeit wieder in Gang zu bringen. Diese Aktionen hatten den Charakter von Notmaßnahmen, um die allerschlimmste Wohnungsnot zu lindern. Die Regierungen förderten dabei den öffentlichen Wohnbau meist indirekt durch Finanzhilfe aus staatlichen Fonds; Träger der konkreten Wohnbaumaßnahmen waren meist die Gemeinden, deren addierter Einsatz für den Wohnbau auch in beiden Ländern jenen des staatlichen Niveaus um ein Mehrfaches übertraf. In beiden Ländern wurden diese nationalstaatlichen Krisenmaßnahmen in der Mitte der zwanziger Jahre de facto

²⁸⁷ Skeie, Statlig boligpolitikk, S. 143-170.

beendet; ab diesem Zeitpunkt werden auch unterschiedliche Entwicklungslinien in Österreich und Norwegen sichtbar. Während in Österreich der kommunale Wohnbau besonders ausgeprägt in den sozialdemokratisch geführten Gemeinden und allen voran im *roten Wien* betrieben wird und damit einer politischen Polarisierung unterworfen ist, wird er in den größeren norwegischen Städten nahezu proportional (wenn auch mit leichtem Überhang im Großraum Oslo) vorangetrieben und unterliegt auch nicht einer politischen Konnotation, zumal die Mehrheiten in der Hauptstadt Oslo mehrmals zwischen Høyre und der Arbeiterpartei wechselten und auch auf nationalem Niveau nicht nur die Arbeiterpartei, sondern auch die liberale Venstre und mit Abstrichen die Bauernpartei den öffentlichen Wohnbau förderten.

Während gegen Ende der zwanziger Jahre der Wohnbau in Österreich einen Höhepunkt erreicht und nicht zuletzt aufgrund der politischen Veränderungen ab 1933 wieder abnimmt, ist die Phase von 1925 bis 1935 in Norwegen von einer relativen Zurückhaltung der öffentlichen Hand im Wohnungsbau geprägt. Aufgrund der angespannten Finanzlage stellten mehr und mehr größere Gemeinden gegen Ende der zwanziger Jahre ihren kommunalen Wohnbau ein, bis in der ersten Hälfte der dreißiger Jahre nur noch Bergen und Oslo kommunal geförderte Wohnbauten in bedeutendem Umfang errichteten; letztere im Rahmen der Wohnbaugenossenschaft OBOS. In architektonischer Hinsicht dienten die Großbauten in Wien für Architekten in Oslo als Vorbild, jedoch übertraf der Wohnstandard der öffentlich errichteten Wohnungen in Norwegen jenen in Österreich. Bereits die ersten Großwohnanlagen Oslos waren durchgängig mit einem Bad pro Wohneinheit ausgestattet, dahingegen war der Standard im überwiegenden Teil der Wiener Gemeindebauten das Gemeinschaftsbad, wobei zumindest ein eigenes WC pro Wohnung vorgesehen war; in Linz wurde aus Sparzwängen heraus oft sogar darauf verzichtet.

Nach dem Bürgerkriegsjahr 1934 versuchte in Österreich die Vaterländische Front dem „sozialistischen Gemeindebau“ ein bewusstes Gegenmodell, nämlich die Randsiedlung, entgegenzusetzen. Durch einen landwirtschaftlichen Nebenerwerb und dem Konzept Einfamilienhaus (anstatt des urbanen Hochbaus) sollte eine *Entproletarisierung* der Arbeiterschaft herbeigeführt werden. Die Bautätigkeit fiel aber quantitativ so gering aus, dass von öffentlichem Wohnbau in großem Stil keinesfalls mehr gesprochen werden kann.

Derartig ideologisch aufgeladene Auseinandersetzungen gibt es in Norwegen zu dieser Zeit nicht: Ab der Mitte der dreißiger Jahre wurden die zuvor bereits von der Venstre vorangedeuteten Planungskonzepte für eine gesamtstaatliche Wohnbauförderung von der Arbeiterpartei erneut aufgegriffen und erweitert.

Ab 1937 kommt es auch zu einem graduellen Paradigmenwechsel im norwegischen öffentlichen Wohnbau: weg von der Orientierung des Wohnbaus als Notmaßnahme gegen die soziale Bedürftigkeit der niedrigsten Einkommensschichten und hin zu einem Modell der gesamtwirtschaftlichen Planung, in der der staatlich geförderte Wohnbau als eine von mehreren Möglichkeiten zur Konjunkturbelebung betrachtet wurde. Dieser neue politische Ansatz konnte seine Wirkung aufgrund des nahenden zweiten Weltkrieges nicht mehr vollständig entfalten. Augenfällig ist aber, dass er zwar von der sozialdemokratischen Arbeiterpartei am stärksten vertreten wurde, aber dennoch auf einem politischen Grundkonsens mehrerer – wenn auch nicht aller – Parteien beruhte. Von einem derartigen Konsens war Österreich in der zweiten Hälfte der dreißiger Jahre weit entfernt.

9 Gesundheitswesen

Die Thematik der medizinischen Versorgung im Krankheitsfall ist kein Spezifikum der in dieser Arbeit untersuchten Epoche; sie spielt eine Rolle für alle Menschen – zu jeder Zeit. Mit dem Aufkommen moderner Produktionsmethoden und der Technisierung der Lebens- und Arbeitsweisen trat aber ein neues gesundheitliches Risiko in bisher nicht gekannter Häufigkeit hinzu: der Arbeitsunfall im technisierten Umfeld. Wie in den hier behandelten Ländern auf die veränderten medizinischen Versorgungsbedürfnisse im Industriezeitalter reagiert wurde, ist Gegenstand der folgenden Untersuchung.

9.1 Gesundheitswesen in Österreich

Im Gegensatz zu den anderen Teilbereichen der Sozialversicherung – der Arbeitslosen- und Altersversicherung – waren die gesetzlichen Grundlagen für die Unfall- und Krankenversicherung in Österreich bei der Ausrufung der Republik bereits vorhanden. Obwohl es sich bei diesen Einrichtungen nicht um die ersten sozialpolitischen Maßnahmen der Monarchie handelte, bildeten sie dennoch das wirkungsmächtige Fundament der österreichischen Sozialpolitik:

„Staatlich geregelte soziale Sicherung umfasste seit ihren Anfängen zwei ‚Netze‘: Die Armenfürsorge, gesetzlich verankert in den 1860er Jahren (Reichsheimatgesetz), stellt zwar entwicklungsgeschichtlich das erste soziale Netz dar, steht aber seit der Konstituierung der Sozialversicherung in den 1880er Jahren durchgängig in deren Schatten. Die Einführung der Sozialversicherung war Bestandteil jener Vorkehrungen, die als Antwort auf die ‚Arbeiterfrage‘ und zur Anpassung der Arbeitskräfte an die kapitalistischen Produktionsbedingungen ergriffen worden waren. Mit der Einführung der Kranken- und Unfallversicherung (1887/88) für ArbeiterInnen und Betriebsbeamte wurde der Grundstein für die Tradition einer an bezahlte Arbeit bzw. Erwerbstätigkeit gebundenen Sozialversicherung gelegt.“²⁸⁸

Davor bestanden Ansprüche von Werktätigen bei einem Arbeitsunfall lediglich im Rahmen der Haftpflicht gegenüber dem Unternehmer, wofür aber ein Verschulden des Arbeitgebers

²⁸⁸ Emmerich Tálos, Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945 – 2005 (Innsbruck/Wien/Bozen 2005). S. 15.

nachgewiesen werden musste²⁸⁹, was in der Praxis oft schwierig war. Die Beiträge dieser Versicherungen waren unterschiedlich gestaltet: Während die Hauptbeitragslast für die Unfallversicherung beim Unternehmer lag (der Arbeiterbeitrag wurde im Laufe des ersten Weltkrieges gänzlich abgeschafft), trugen die Kosten der Krankenversicherung zu zwei Drittel die Beschäftigten und zu einem Drittel die Arbeitgeber.²⁹⁰

Die Beitragsentrichtung war an das Arbeitsverhältnis gekoppelt und damit obligatorisch; allerdings waren nicht alle Berufstätigen im Versichertenkreis. Die Unfallversicherung erstreckte sich in der Erstfassung zunächst nur auf Fabriks- und Bauarbeiter, Bergleute etc.²⁹¹ Land- und Forstarbeiter waren aber nur dann inbegriffen, wenn ihre Tätigkeit in Zusammenhang mit maschineller Arbeit stand. Die Krankenversicherung war etwas weiter gefasst²⁹² und umfasste beispielsweise auch Arbeiter im Kleingewerbe und Bedienstete der Binnenschifffahrt, Land- und Forstarbeiter wurden hier jedoch ausgenommen. Insgesamt ergibt sich damit ein uneinheitliches Bild der Sozialversicherungen am Beginn der Zwischenkriegszeit.

Dieser Uneinheitlichkeit wurde durch die 7. Novelle zum Krankenversicherungsgesetz (KVG) vom 21. Oktober 1921 begegnet, die eine Einbeziehung aller in einem Arbeitsverhältnis tätigen Arbeiter und Arbeiterinnen in die Krankenversicherung vorsah.²⁹³ Insbesondere Frauen, die bisher noch nicht durch eine Krankenkasse sozialversichert waren, kamen dadurch in den Versicherungsschutz, wie etwa Heimarbeiterinnen, Hausnäherinnen etc.

Diese Novelle wurde von beiden großen politischen Lagern begrüßt, so meinte etwa die christlichsoziale Abgeordnete Rudel-Zeynek:

„Auch ich gehöre zu denjenigen, die die Novelle dieses Krankenversicherungsgesetzes aufs wärmste zu begrüßen haben, und zwar vom Frauenstandpunkte, weil sich dieses neue Gesetz auf jene Frauen ausdehnt, die nicht als industrielle und gewerbliche Arbeiterinnen im Erwerbsleben stehen, sondern bis jetzt außerhalb der öffentlichen Krankenversicherung gestanden sind. Es sind das die Landarbeiterinnen, Hausgehilfinnen und Heimarbeiterinnen.“²⁹⁴

²⁸⁹ Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 59.

²⁹⁰ Karl H. Metz, Die Geschichte der sozialen Sicherheit (Stuttgart 2008), S. 151.

²⁹¹ für eine genaue Definition siehe Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 61f.

²⁹² vgl. *ibid.*, S. 66f.

²⁹³ *ibid.*, S. 193.

²⁹⁴ Stenographisches Protokoll der 60. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich in der I. Gesetzgebungsperiode am 21.10.1921, S. 2195.

Auch ihre Kollegin Boschek von der sozialdemokratischen Fraktion begrüßte diese Gesetzesnovelle und wollte in der Diskussion darüber offenbar nicht darauf verzichten zu unterstreichen, wer die treibende Kraft hinter diesen Bemühungen war:

„Mein geehrter Herr Vorredner aus der Landwirtschaft hat schon darauf hingewiesen, wie notwendig es war, daß die landwirtschaftliche Arbeiterschaft der Krankenversicherung teilhaftig wird. Wenn ich als Frau gleich meiner geehrten Vorrednerin auch meiner Freude darüber Ausdruck gebe, daß dieses Gesetz besonders einen großen Kreis erwerbender Frauen in seinen Schutz nimmt, so kann ich als Rednerin der sozialdemokratischen Mitglieder des Hauses nur konstatieren, daß es die Sozialdemokraten an diesbezüglichen Anregungen niemals haben fehlen lassen und daß sie die ersten gewesen sind, die verlangt haben, daß diese Schutzbestimmungen auf die Hausgehilfinnen, auf die Heimarbeiterinnen und überhaupt auf die große Masse der erwerbenden Frauen ausgedehnt werden, daß man aber hier eine Unterstützung seitens der anderen Mitglieder dieses Hauses nur in ganz wenigen Fällen hat finden können.“²⁹⁵

Auch wenn sich zu dieser Zeit die Sozialdemokratie bereits in Opposition befand, kann man diese Ausdehnung der Krankenversicherung noch in die Phase der konsensualen Ausweitung der Sozialpolitik in den ersten Jahren der Republik einordnen. Allerdings kam die angesprochene Einbeziehung der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter aufgrund einer formalen Gegebenheit nicht unmittelbar zu Stande: Einer Klage des Landeshauptmanns von Salzburg, wonach die Frage der Krankenversicherung der Land- und Forstarbeiter in die Länderkompetenz falle, wurde 1924 vom Verfassungsgerichtshof stattgegeben. Damit war jener Teil der 7. Novelle, der die Landarbeiter betraf, ab 1925 – nach dem Auslaufen der Frist zur Überarbeitung – nicht mehr in Kraft und die Frage der Krankenversicherung für Landarbeiter wiederum ungelöst.²⁹⁶

Zu einer ersten Lösung dieses Problems kam es erst 1928, als ein erneuter Vorstoß von Sozialminister Resch zur Einführung einer Unfall- und Krankenversicherung für Land- und Forstarbeiter durch das Parlament bestätigt wurde. Die Umsetzung dieser Maßnahme erfolgte nur mit zeitlicher Verzögerung in den Bundesländern, und durch die Errichtung eigener

²⁹⁵ Stenographisches Protokoll der 60. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich in der I. Gesetzgebungsperiode am 21.10.1921, S. 2196.

²⁹⁶ Ernst Bruckmüller, Roman Sandgruber und Hannes Stekl, Soziale Sicherheit im Nachziehverfahren. Die Einbeziehung der Bauern, Landarbeiter, Gewerbetreibenden und Hausgehilfen in das System der österreichischen Sozialversicherung (Salzburg 1978), S. 71f.

Landwirtschaftskrankenkassen für diese Berufsgruppe war weiterhin eine Schlechterstellung gegenüber den Industriearbeitern gegeben.²⁹⁷

Mit dem Landarbeiterversicherungsgesetz von 1928 wurde auch eine Einbeziehung der selbstständigen Landwirte in die Unfallversicherung ermöglicht, was in den Bundesländern Wien, Niederösterreich und Burgenland auch realisiert wurde.²⁹⁸ Die Debatte zu diesem Gesetz verlief durchaus emotional, so kritisierte etwa der sozialdemokratische Abgeordnete Schneeberger die Rolle des Landbundes heftig:

„Der Landbund ist bekanntlich jene Partei, die in diesen Fragen nicht nur reaktionär eingestellt ist, sondern – ich muß es auch hier offen aussprechen – in manchen Arbeiterfragen nicht nur reaktionäre, sondern sogar gehässige Töne angeschlagen hat. Im Landbund ist die Sammelstelle, wo alles zusammengetragen wird, um den Kampf gegen die Rechte und Errungenschaften der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter zu führen.“²⁹⁹

Und auch für die Nichteinbeziehung der Familienangehörigen in die Landarbeiterversicherung fand Schneeberger drastische Worte:

„Wenn kein Anspruch auf Arzt und Medikamente für die Familienangehörigen besteht, wird begreiflicherweise mit der Inanspruchnahme der ärztlichen Hilfe, mit der Inanspruchnahme von Medikamenten in der Regel so lange gewartet werden, bis es zu spät ist, und ich möchte hier den Mehrheitsparteien zu bedenken geben, daß die Folgen ihrer Unnachgiebigkeit in dieser Hinsicht, die furchtbaren Folgen, die die Nichtaufnahme der Familienversicherung in dieses Gesetz zeitigen wird, die Ersparungen, die sie damit erreichen, nicht rechtfertigen. Diese Unnachgiebigkeit der Mehrheitsparteien werden tausende Frauen, Kinder, Angehörige der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter mit lebenslänglichem Siechtum und mit Tod zu bezahlen haben (...), und ich möchte Sie darauf aufmerksam machen, daß alle die, die sich hier gegen die Aufnahme der Familienversicherung in das Gesetz zur Wehre setzen, mittelbar zu Mördern an tausenden und tausenden Personen werden, die dadurch nicht in die Lage versetzt werden, heilbringende Medikamente und ärztliche Hilfe in Anspruch zu nehmen.“³⁰⁰

²⁹⁷ Gerhard Siegl und Guenther Steiner, Ja, jetzt geht es mir gut... . Entwicklung der bäuerlichen Sozialversicherung in Österreich (Wien 2010), S. 130.

²⁹⁸ Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 206.

²⁹⁹ Stenographisches Protokoll der 53. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich in der III. Gesetzgebungsperiode am 18.7.1928, S. 1474.

³⁰⁰ *ibid.*, S. 1477.

Der Abgeordnete Födermayr von den Christlichsozialen verwies hingegen darauf, dass man zwar gerne eine weiter ausgebaut soziale Absicherung für Landarbeiter eingeführt hätte, dies bei der derzeitigen Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft und dem Abgabenniveau aber nicht nachhaltig möglich sei.³⁰¹ Auch der Abgeordnete Strießnigg vom Landbund schlug in eine ähnliche Kerbe und verwies darauf, dass die wirtschaftliche Ertragslage der Landwirtschaft weitere Belastungen nicht zulasse. Strießnigg konnte sich auch einige polemische Bemerkungen über die Verwaltung der Arbeiterunfallversicherungsanstalt nicht verkneifen, zumal er als Repräsentant des Landbundes den sozialdemokratisch dominierten Sozialversicherungsanstalten äußerst kritisch gegenüberstand.³⁰²

Ähnliche Vorbehalte wegen der Finanzierung der Versicherung durch die ohnehin schwächelnde Landwirtschaft äußerte der Abgeordnete Fahrner von der Großdeutschen Volkspartei, zudem replizierte er auf die schwerwiegenden Vorwürfe des Abgeordneten Schneeberger:

„Es wird uns nur freuen, wenn die Verhältnisse in der Landwirtschaft so fortschreiten, daß man derartige Verbesserungen recht bald vornehmen kann. Den Vorwurf, daß wir nicht sozial denken und, wie der Herr Kollege Schneeberger sich ausgedrückt hat, verbrecherisch eingestellt sind, muß ich wohl zurückweisen. Das ist ein Vorwurf, der vollkommen ungerechtfertigt ist. Es könnte uns ein Vorwurf gemacht werden, meine Herren, der müßte aber von einer anderen Seite kommen und müßte lauten: Österreich ist ein armes Land, das ärmste Land, aber in der sozialen Gesetzgebung marschiert es an der Spitze der reichsten Länder!“³⁰³

Es zeigt sich also im Verlauf dieser Debatte durchaus jener Kontrast, der für diese Phase der österreichischen Sozialpolitik typisch ist: Während die oppositionellen Sozialdemokraten weitergehende Sozialgesetzgebung fordern, verweisen die bürgerlichen Parteien auf die mangelnde Finanzierbarkeit und bilden darin einen nahezu einheitlichen Block. Dass die Umsetzung der Landarbeiterversicherung auch unter der ländlichen Bevölkerung auf Widerstand stieß zeigt eine Anekdote aus dem Jahr 1929, als Engelbert Dollfuß in seiner Funktion als Landesverwalter der Landarbeiterversicherungsanstalt in einem Gasthaus in Mank zur Einführung der Versicherung sprechen wollte, aber zunächst von einem ehemaligen Offizier angegriffen und schließlich von der Menge beleidigt und aus der Gaststätte getrieben

³⁰¹ Stenographisches Protokoll der 53. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich in der III. Gesetzgebungsperiode am 18.7.1928, S. 1479.

³⁰² *ibid.*, S. 1485.

³⁰³ *ibid.*, S. 1490.

wurde.³⁰⁴ Die unterschiedliche Behandlung von Landarbeitern und Industriearbeitern war aber nicht die einzige Differenzierung im System der Sozialversicherungen in der Zwischenkriegszeit. Bereits 1926 war nach dreijähriger Beratung im Parlament ein eigenes Angestelltenversicherungsgesetz beschlossen worden, das neben einer Vereinheitlichung im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung auch eines der fortschrittlichsten Pensionsversicherungssysteme Europas für die Angestellten in Österreich vorsah. Die Sozialdemokraten zeigten sich nach starker Kritik an der ursprünglichen Regierungsvorlage mit der Endfassung des Gesetzes zufrieden, zumal die wichtigsten Forderungen der Angestellten im letztlich beschlossenen Gesetz berücksichtigt wurden. Allerdings kritisierte die sozialdemokratische Fraktion im Parlament die gesonderte Behandlung von Angestellten und Arbeitern, wodurch die gemeinsamen sozialen Interessen dieser Gruppen aufgesplittet würden.³⁰⁵

Auch die öffentlichen Bediensteten unterlagen einer gesonderten Behandlung im Hinblick auf die Sozialversicherung. Durch die aus der Monarchie stammende dienstrechtliche Regelung, dass Beamte im Krankheitsfall ihr Gehalt weiter bezogen, war die Thematik des Krankengeldes für Staatsbedienstete zunächst nicht relevant. Allerdings stellte sich die Frage nach den Kosten der Heilpflege, also den unmittelbaren Behandlungskosten, in immer dringlicherem Maße.³⁰⁶ Diese Lücke wurde bereits unter dem sozialdemokratischen Staatssekretär Ferdinand Hanusch geschlossen: 1920 kam es zur Einführung einer eigenen Krankenversicherung für Staatsbedienstete. Obwohl von Hanusch eine noch viel grundlegendere Reform des Sozialversicherungswesens angedacht war, konnte diese Verbesserung für öffentliche Bedienstete als Erfolg der Ära Hanusch angesehen werden.³⁰⁷

Eine Besonderheit im Rahmen dieser Krankenversicherung war der Selbstbehalt; aus Angst vor missbräuchlichem Leistungsanspruch wurde eine Kostenbeteiligung der Versicherten vorgesehen.³⁰⁸ Allerdings wurde in dieser Krankenanstalt bereits die vollständige Mitversicherung der Familienangehörigen durchgeführt, was gegenüber den Landarbeitern, wo eine derartige Mitversicherung (wie oben gezeigt) selbst 1928 noch nicht umgesetzt wurde, eine deutliche Besserstellung ergibt. Daran zeigt sich die deutliche Ausdifferenzierung der Sozialversicherungen nach berufsspezifischen Kriterien in der Zwischenkriegszeit.

Eine Besonderheit im System der Sozialversicherungen stellten auch die Bergarbeiter dar; ihre auf langer Tradition beruhenden Bruderladen wurden durch eine Verordnung 1933

³⁰⁴ Siegl und Steiner, Ja, jetzt geht es mir gut..., S. 146.

³⁰⁵ Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 196.

³⁰⁶ *ibid.*, S. 194.

³⁰⁷ Walter Göhring und Brigitte Pellar, Ferdinand Hanusch. Aufbruch zum Sozialstaat (Wien 2003). S. 225.

³⁰⁸ Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 194.

(BGBl. Nr. 326) aufgelöst und die Bergleute wurden in das allgemeine Unfall- und Krankenversicherungssystem für Arbeiter überführt.³⁰⁹ Ähnliche Harmonisierungs- und Konzentrationstendenzen zeigten sich bei der Sozialversicherung für Selbständige: Im Laufe der zwanziger Jahre bildeten sich die ersten landesweiten Meisterkrankenkassen, die aber oftmals nur wenige Mitglieder zählten bei einer großen Anzahl an verschiedenen Versicherungsanstalten (da auch eine Differenzierung nach Handwerkssparten gegeben war). Durch Erleichterungen bei der Etablierung der Pflichtmitgliedschaft in einer Gewerbeordnungsnovelle 1928 stieg die Mitgliederzahl der Meisterkassen beträchtlich. Ebenso hielt der Trend zur Zusammenlegung von Kassen während der dreißiger Jahre, auch unterstützt durch einige Gesetzesinitiativen, an, wodurch sich die Anzahl der Versicherungsanstalten auf 22 verringerte. Die Anzahl der Versicherten betrug dennoch nur 107.000, bei etwa 338.000 selbstständigen Gewerbetreibenden; von einer flächendeckenden Sozialversicherung für Selbstständige kann also – vergleichbar mit den Landwirten – nicht gesprochen werden.³¹⁰

Die hier angedeutete Tendenz zur Zusammenlegung und Vereinheitlichung der Krankenkassen begann bereits in der Ära Hanusch. Durch das Kassenkonzentrationsgesetz von 1919 konnte die Gesamtanzahl der Bezirks-(Gebiets-), Betriebs-, Genossenschafts- und Vereinskrankenkassen von insgesamt 541 (!) auf immerhin noch 168 gesenkt werden. Durch die Weiterführung dieses Reformansatzes sank die Zahl der Krankenkassen bis 1935 auf insgesamt 62.³¹¹

In der Phase des Austrofaschismus war 1935 generell das prägendste Jahr für die Entwicklung der Sozialversicherungen. Durch den Beschluss des Gesetzes betreffend die gewerbliche Sozialversicherung (GSVG) am 30. März leitete die nunmehr autoritäre Staatsführung einschneidende Veränderungen auch im Bereich der Unfall- und Krankenversicherung ein. Ziel dieser Reform war es, das durch die Wirtschaftskrise aus dem Lot geratene Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben wieder in Balance zu bringen. Grundsätzlich wären dazu auch Beitragserhöhungen oder staatliche Zuschüsse denkbare Mittel gewesen, die Regierung Schuschnigg entschied sich aber für den Weg der Leistungskürzungen.³¹² So wurden etwa im Bereich der Krankenversicherung eine dreitägige Karenzfrist und die Kürzung der Höhe des Krankengeldes eingeführt sowie bei der Unfallversicherung die Kürzung der Verletztenrente für Arbeiter und Arbeiterinnen sowie der Vollrente für Angestellte zur Durchführung

³⁰⁹ Hofmeister, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 206.

³¹⁰ Ernst Bruckmüller, Zur Entwicklung der Sozialversicherung für Selbstständige in Gewerbe und Landwirtschaft. In: Theodor Tomandl (Red.), 100 Jahre Sozialversicherung in Österreich (Wien 1988). S. 19f.

³¹¹ Hofmeister, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 188.

³¹² Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 268.

gebracht.³¹³ Im Zuge der Reform war auch eine Angleichung der Versichertenkreise der Kranken- und Unfallversicherung vorgesehen; generell betraf die Reform damit einen Großteil der Erwerbstätigen, zumal nur die landwirtschaftliche Sozialversicherung, die Krankenversicherung der Bundesangestellten, die Notarversicherung und die Sozialversicherung der Bundesbahnen vom GSVG ausgenommen waren.³¹⁴ Diese Zusammenfassung von Versichertenkreisen, die Bildung einer Fondsgemeinschaft und die Festsetzung eines einheitlichen Sozialversicherungssatzes von 20 % (der zur Hälfte vom Arbeitgeber und zur Hälfte vom Arbeitnehmer zu tragen war) bedeuteten eine deutliche Vereinfachung der Verwaltung der Sozialversicherungen³¹⁵, gleichzeitig bewirkte diese Reform für die Versicherten aber eine wesentliche Kürzung der Leistungsansprüche und damit einen Rückschritt in der sozialpolitischen Entwicklung.

Ähnlich den Sozialversicherungen baute auch das berufliche Krankenpflegewesen zu Beginn der ersten Republik auf jenen Regulativen auf, welche noch in der Monarchie geschaffen wurden. So wurde eine standardisierte Ausbildung von Pflegekräften durch eine Verordnung kurz vor dem ersten Weltkrieg im Jahr 1914 festgelegt. In arbeitsrechtlicher Hinsicht und mit Blick auf die Besoldung war der Übergang zur Republik aber auch für die meist weiblichen Krankenpflegekräfte eine Zäsur:

„Ein gewaltiger Schritt in der Professionalisierung des Pflegeberufes war die Angleichung der Bezüge der Spitalsbediensteten an die der Bundesbeamten und die damit verbundenen arbeitsrechtlichen Veränderungen. Ab 1. Jänner 1921 erhielten diplomierte Krankenpflegerinnen den Anfangsbezug eines Bundesbeamten ohne Rangklasse; nichtdiplomierten Pflegepersonen bekamen die Anfangsbezüge einer Kanzleihilfin, und alle Pflegerinnen waren bei der Bundeskrankenkasse krankenversichert. Das Krankenpflegepersonal erreichte bereits nach einer Dienstzeit von dreißig Jahren die vollen Ruhegelder, da drei voll zurückgelegte Dienstjahre für vier gezählt wurden. Ab Juli 1921 war es nach Verhandlungen gelungen, das vertragsmäßig kündbare Dienstverhältnis nach einer gewissen Dienstzeit in ein definitives und daher unkündbares umzuwandeln.“³¹⁶

Die damit erreichten Standards im Arbeits- und Besoldungsrecht waren aber gegen Kürzungen im Laufe der zwanziger und dreißiger Jahre keineswegs abgesichert; so kam es im

³¹³ Tálos, Sozialpolitik im Austrofaschismus, S. 229.

³¹⁴ Hofmeister, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 209.

³¹⁵ vgl. dazu Bernd Berger, Sozialpolitik im österreichischen ‚Ständestaat‘ (Diplomarbeit an der Universität Wien 2012). S. 74. sowie Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 270.

³¹⁶ Margit Sailer, Zukunft braucht Vergangenheit. Die berufspolitische Entwicklung der österreichischen Krankenpflege von 1918-1938 (Strasshof/Wien 2003). S. 314.

Zuge der zahlreichen Spar- und Sanierungsmaßnahmen der zwanziger Jahre immer wieder zu nachteiligen Eingriffen in das Arbeitsrecht der Krankenpflegerinnen. Kulminationspunkt dieser Entwicklung waren jene Anpassungen, die kurz nach der Etablierung der Dollfuß-Diktatur getroffen wurden:

„Die größte Zäsur in der Entwicklung des Pflegeberufs geschah durch eine neue Dienst- und Besoldungsordnung, die mit 15. April 1933 in Kraft trat. Dieser ‚Schwesternvertrag‘ galt als Kollektivvertrag für alle weltlichen Krankenpflegepersonen und Hebammen in den Fondskrankenanstalten und Bundesanstalten und wurde von christlichen Gewerkschaftsvertretern und dem Bundesministerium für soziale Verwaltung abgeschlossen. Die Arbeitszeit wurde ohne Einrechnung der Ruhepausen und der Dienstübergabe auf 54 Stunden in der Woche erhöht. Der Urlaubsanspruch wurde in seinem Ausmaß verringert; [...] Krankenpflegepersonen waren außerdem verpflichtet, ständig in der Krankenanstalt zu wohnen, sofern Unterkünfte angewiesen worden waren. Ein Eheverbot war auch hier nicht verankert, aber eine restriktive Zwangsmaßnahme aus dem Jahre 1933 in Form des Kampfes gegen den ‚Doppelverdiener‘ oktroyierte Frauen im Pflegeberuf das Zölibat auf.“³¹⁷

Trotz derartig starker Eingriffe ins Arbeitsrecht musste die Regierung nicht mit Widerstand seitens der Gewerkschaften rechnen, da die zuvor frei agierenden Richtungsgewerkschaften im Ständestaat verboten und durch den von christlichen Gewerkschaftern dominierten Gewerkschaftsbund ersetzt wurden.³¹⁸

Diese Rückschritte in Bezug auf das Arbeitsumfeld waren aber nicht die einzigen Repressionen gegenüber den Pflegekräften im Austrofaschismus. Auch der Druck im Hinblick auf politische Konformität nahm zu, was anhand der ohnehin bedrückenden materiellen Verhältnisse als doppelt prekär empfunden werden musste:

„Die finanzielle und sozialrechtliche Lage des Pflegepersonals verschlechterte sich im Ständestaat immer mehr. Man setzte sich auch brutal über die jeweils persönliche politische Einstellung der Angehörigen des Pflegeberufes hinweg, denn alle im öffentlichen Dienst Stehenden mußten Mitglieder der Vaterländischen Front sein. Diese Regierungsdiktatur des christlichen Ständestaates brachte einen evidenten Sozialabbau im Pflegeberuf und schürte wahrscheinlich trügerische Hoffnung, daß

³¹⁷ Margit Sailer, Berufliche Krankenpflege in der Ersten Republik (Dissertation an der Universität Wien 2000). S. 316.

³¹⁸ Brigitte Pellar, Eine andere Geschichte Österreichs. Gewerkschaft, soziale Verantwortung und menschliche Politik (2. Aufl., Wien 2014). S. 39.

sich durch den Anschluß an das Deutsche Reich im Jahre 1938 viele wirtschaftliche und arbeitsrechtliche Probleme lösen könnten.³¹⁹

Damit reiht sich die Entwicklung des Arbeitsumfeldes innerhalb des Gesundheitswesens nahtlos in die Entwicklung der Sozialversicherungen ein; einem expansiven sozialstaatlichen Ausbau in den unmittelbaren Gründungsjahren der Republik folgte eine Phase der Stagnation und der vorsichtigen Anpassungen in den späten zwanziger und frühen dreißiger Jahren. Mit der Etablierung des Ständestaates wurde dann, trotz gegenteiliger Ankündigungen, ein massiver Angriff auf die sozialpolitischen Errungenschaften durchgeführt, der sich auch auf die Lebensrealität sowohl der im Gesundheitswesen Tätigen als auch der auf die medizinische Versorgung Angewiesenen niederschlug.

9.2 Gesundheitswesen in Norwegen

Das Gesundheitswesen Norwegens basierte am Beginn der Zwischenkriegszeit auf jenem Regulativ, welches die Gesetze des ersten Jahrzehnts des Jahrhunderts bereits vorzeichneten: 1908 wurde die Unfallversicherung für Fischer eingeführt, 1911 folgte jene für Seeleute. Damit wurden diese Berufsgruppen mit den Fabrikarbeitern gleichgestellt, die bereits im Jahr 1894 ein Unfallversicherungsgesetz erhalten hatten, welches wiederum 1915 durch ein neues Gesetz einer Erweiterung unterzogen wurde.³²⁰

Auch der Bereich der Krankenversicherung wurde 1909 durch ein Gesetz zur Errichtung öffentlicher Krankenkassen abgedeckt.³²¹ Dabei war vorgesehen, dass diese „Kreiskrankenkassen“ (norw. „Kretssykekasse“) auf der Ebene der Gemeinden angesiedelt werden sollten; teilweise war sogar die Einrichtung mehrerer Kassen in einer Gemeinde möglich. Das nationalstaatliche Niveau, vertreten durch das Storting als Gesetzgeber und den fachlich zuständigen Minister als Vollzugsorgan, sollte nur den Rahmen für diese Sozialversicherungen vorgeben und die Aufsicht über die Institutionen wahrnehmen. Wie aus der Struktur des Werdungsprozesses dieser Kassen bereits ersichtlich ist, herrschte damit vor dem ersten Weltkrieg bei weitem keine Einheitlichkeit in Bezug auf die verschiedenen Versichertenkreise sowie verschiedenen Versicherungen; eine die gesamte Bevölkerung umfassende allgemeine Krankenversicherung mit harmonisierten Leistungen wurde erst nach

³¹⁹ Sailer, Zukunft braucht Vergangenheit, S. 316.

³²⁰ Kjell-Olav Masdalen, Sosiale oppgaver. In: Kjell-Olav Masdalen und Liv Mykland, Administrasjonshistorie og arkivkunnskap. Kommunene (Oslo 1987). S. 157.

³²¹ ibid., S. 163.

dem zweiten Weltkrieg im Jahr 1956 etabliert; die universale Unfallversicherung folgte zwei Jahre später 1958.³²² Während die heutigen skandinavischen Wohlfahrtsstaatsmodelle gerade durch die gleichrangige Inklusion aller Einwohner von ‚konservativen‘ Modellen mit verschiedenen Versichertenkreisen (wie in Deutschland und Österreich) und ‚liberalen‘ Wohlfahrtsregimen (wie die angelsächsischen Länder) unterschieden werden,³²³ kann eine derartige Einheitlichkeit für das Norwegen der Zwischenkriegszeit also keineswegs konstatiert werden.

Vielmehr führte diese Zersplitterung innerhalb des Gesundheitssystems in den ökonomischen Krisen der zwanziger und dreißiger Jahren zu großen Problemen, da ein Großteil der norwegischen Gemeinden in diesen Jahrzehnten ihre Ausgaben nur noch mittels Verschuldung decken konnten und nahe der Zahlungsunfähigkeit waren. Dabei wurden die öffentlichen Haushalte insbesondere für die Finanzierung der Gesundheitsversorgung herangezogen; die Betreiber der Institutionen waren oftmals auch private karitative Akteure. Im Jahr 1932 gab es landesweit 192 Krankenhäuser, davon wurden 88 privat und 104 öffentlich betrieben. Allerdings waren die privaten Krankenhäuser im Durchschnitt wesentlich kleiner, insgesamt standen sie für etwa 30 % der Kapazitäten an Krankenbetten. Während in Bergen für die Zwischenkriegszeit sogar von einer Tendenz zur Privatisierung gesprochen werden kann und der Anteil der Betten in privat bzw. kirchlich-karitativ betriebenen Krankenhäusern von 40 auf 49 % stieg, ging Oslo den genau gegengesetzten Weg: Die Anzahl Betten stieg zwar im Untersuchungszeitraum, es waren aber weiterhin vier von fünf Krankenhausbetten in öffentlichen Institutionen untergebracht.³²⁴

Eine Mischung aus privatem und öffentlichem Bereich war zunächst auch das Ärzteswesen selbst, wo aus der liberalen Tradition des Arztberufes heraus dieser Berufsstand freiberuflich organisiert war, aber durch die neu geschaffenen Krankenkassen die Ärzte in die Möglichkeit versetzt wurden, dieser Institution anstatt dem Patienten direkt die Honorare zu verrechnen. Davon dürfte auch weidlich und unverhältnismäßig Gebrauch gemacht worden sein, denn die Erregung über die angeblich zu hohen Arzthonorare erreichte auch den Premierminister Knudsen, der sich zur Aussage hinreißen ließ, dass „die Ärzte die Arbeit zur Förderung der sozialen Reformen durch das ‚Plündern‘ der Kreiskrankenkassen kaputt machen.“³²⁵

Als politische Reaktion darauf wollte der zuständige Fachminister Castberg Ärzte direkt bei der Gemeinde zu einem fixen Gehalt einstellen, was ab 1914 auch geschah, aber bei der

³²² Anton Steen, The welfare state – Still Viable? In: Knut Heidar (Hg.), Nordic politics. Comparative perspectives (Oslo 2004). S. 213.

³²³ *ibid.*, S. 208.

³²⁴ Seip, Veiene til velferdsstaten, S. 98f.

³²⁵ Aina Schiøtz, Folkets helse – landets styrke 1850 – 2003 (Oslo 2003). S. 185f. Übersetzung RG.

norwegischen Ärztevereinigung (norw. ‚Den norske lægeforening‘, in etwa vergleichbar mit der österreichischen Ärztekammer) auf erbitterten Widerstand stieß. Der Vorsitzende der sozialdemokratischen Arbeiterpartei Oscar Nisse – selbst Arzt – hatte schon Jahre zuvor noch weiterreichende Forderungen erhoben: Seinen Vorstellungen nach sollten Ärzte generell nur öffentlich angestellt werden, das System der Krankenkassen durch eine universale medizinische Versorgung aus Steuermitteln ersetzt und die private Bezahlung von Ärzten sogar verboten werden. Nur so könne eine gleichrangige Behandlung aller Bürger sicher gestellt werden.³²⁶

Derartig weitreichende Veränderungen wurden nicht umgesetzt: Die Parallelität von Privatordinationen mit bei der Gemeinde angestellten Ärzten mit Fixgehalt blieb die ganze Zwischenkriegszeit hindurch bestehen. Allerdings bedingte die Einführung der Unfall- und Krankenversicherungen ein Wachstum innerhalb des Pflegesektors. Die Ausbildung des Krankenpflegepersonals wurde zunehmend systematisiert und standardisiert, und ab der Mitte der zwanziger Jahre kamen jährlich etwa 500 Personen als ausgebildete Fachkräfte auf den Arbeitsmarkt im Gesundheitswesen. Diese Steigerung erfolgte nahezu linear durch die zwanziger und dreißiger Jahre hindurch, obwohl ansonsten in den Jahren der Krise nicht das Wachstum dieses Sektors, sondern Einsparungen im Gesundheitsbereich am Tapet standen.³²⁷

Allerdings brachte diese Ausbildungsoffensive für den Berufsstand auch gewisse Schwierigkeiten mit sich. Durch die angespannte Lage sowohl der öffentlichen Haushalte als auch der karitativen Institutionen gingen Krankenhäuser dazu über, anstatt fertig ausgebildeter Krankenpfleger und Krankenschwestern auch Pflegeschüler und Pflegeschülerinnen – teils ohne Bezahlung – in oft prekären Arbeitsverhältnissen anzustellen und Neubesetzungen proportional unter der Ausbildungsrate zu halten. Die Folge waren eine erhöhte Arbeitslosigkeit beim Pflegepersonal und verstärkte Arbeitsbelastungen für jene, die eine Anstellung in einem Krankenhaus hatten. Erst Mitte der dreißiger Jahre besserte sich die Arbeitsmarktlage in diesem Bereich, nicht zuletzt aufgrund eines angestiegenen Organisationsgrades der Beschäftigten.³²⁸

Noch fataler waren die Bedingungen für Ärzte in diesen Jahrzehnten. Während es 1925 im ganzen Land noch 366 öffentlich staatlich angestellte Ärzte gab, sank diese Zahl bis 1935 um 34 Planstellen, weitere Mediziner waren von Lohnkürzungen betroffen. Premierminister Hunseid von der Bauernpartei gingen diese Einsparungen aber nicht weit genug. Die Regierung legte im Frühjahr 1933 einen Reformvorschlag vor, der vorsah, dass weitere 143

³²⁶ *Schiøtz*, *Folkets helse*, S. 183f.

³²⁷ *Seip*, *Veiene til velferdsstaten*, S. 93.

³²⁸ *Schiøtz*, *Folkets helse*, S. 196f.

Ärztstellen eingespart und durch 105 bei den Gemeinden angestellte Ärzte ersetzt werden sollten, zu deren Gehalt der Staat lediglich einen Zuschuss zahlen sollte. Wenn man bedenkt, dass 1934 insgesamt 525 norwegische Kommunen aufgrund ihrer katastrophalen Finanzlage unter staatliche Administration bzw. Aufsicht gestellt wurden, und insgesamt 40 % der Gemeinden unter Zahlungsschwierigkeiten litten, wird deutlich, dass dieser im Jahr davor vorgelegte Vorschlag einfach auch aufgrund der realen Gegebenheiten auf der lokalen Administrationsebene nicht durchführbar war. Außerdem äußerte die Opposition schwere Bedenken, dass derartig gravierende Einschnitte im Gesundheitswesen die vorbeugende Gesundheits- und Hygienearbeit vollständig zum Erliegen bringen würde. Die Regierungsvorlage fand auch im Parlament keine Mehrheit, das bedeutete aber nicht das Ende der staatlichen Reformbemühungen. Bereits 1934 legte der neue Regierungschef Dr. Mowinckel von der Partei Venstre eine neue Reform vor, die vorsah, dass öffentlich angestellte Ärzte durch eine königliche Resolution auch auf wenig lukrative Posten zwangsversetzt werden können und dass privat praktizierende Ärzte auch öffentliche Gesundheitsfunktionen – quasi im Nebenerwerb – ausführen können. Diesmal fanden die Vorhaben eine Mehrheit im Stortinget, obwohl die norwegische Ärztevereinigung auch gegen diese Reformen zu mobilisieren versuchte.³²⁹

Das konfliktbeladene Verhältnis zwischen fachärztlicher Expertise und politischer Führung zeigte sich bereits zuvor in den zwanziger Jahren, als die Struktur der obersten Gesundheitsbehörden reformiert werden sollten. Die gesundheitspolitische Führungskompetenz war zunächst aufgeteilt in der Medizinabteilung des Sozialministeriums, welche von Juristen dominiert war und insbesondere die juristischen und ökonomischen Aspekte der politischen Maßnahmen durchleuchtete sowie dem Medizinaldirektorat, das außerhalb des Ministeriums angesiedelt war und die medizinische Fachkompetenz repräsentierte. Im Direktorat waren neben dem Medizinaldirektor selbst auch ein Oberarzt für Tuberkulosebehandlung sowie ein Oberarzt für psychische Erkrankungen vertreten; diese Thematiken waren auch unter den größten Herausforderungen für das Gesundheitssystem in diesen Jahrzehnten. Ein Reformkomitee schlug zu Beginn der zwanziger Jahre vor, das Medizinaldirektorat ins Ministerium zu integrieren und mit der vollständigen Kompetenz auch für die rechtlichen und wirtschaftlichen Angelegenheiten auszustatten und im Gegenzug die Medizinabteilung aufzulassen bzw. teilweise ins Direktorat zu integrieren. Damit sollte auch der Kommunikationsweg zwischen den Fachärzten und dem Minister verkürzt werden. Verständlicherweise trafen diese Vorschläge im Ministerium auf Widerstand, aber auch der

³²⁹ Schiøtz, *Folkets helse*, S. 193-195.

Medizindirektor selbst war skeptisch gegenüber der gesteigerten Verantwortung im nichtmedizinischen Bereich. Das Parlament verabschiedete die Reform letztendlich nicht. Als der frühere Oberarzt für psychische Erkrankungen Dr. Wefring zum Medizinaldirektor berufen wurde, kam es zu keiner Nachbesetzung der Oberarztstelle, und als Wefring 1930 durch den Oberarzt für Tuberkulosevorbeugung Dr. Heitmann abgelöst wurde, wurde auch diese Stelle nicht nachbesetzt. Damit wurde unter dem Sparzwang der zwanziger Jahre also nicht die juristisch geprägte Abteilung des Ministeriums, sondern die Facharztvertretung geschwächt. Allerdings erfolgte in den dreißiger Jahren wiederum ein Ausbau des Direktorates, und die Fachbereiche der ehemaligen Oberärzte wurden unter anderen Bezeichnungen wiedereingeführt und Ende der dreißiger Jahre deutlich aufgewertet.³³⁰ Diese Reformen reihen sich damit nahtlos ins Bild der norwegischen Sozialpolitik in der Zwischenkriegszeit ein: Einer bis an die Schmerzgrenzen gehenden Austeritätspolitik in den Zwanzigern folgte in den Dreißigern eine Rückkehr der politischen Verantwortung unter Beachtung gesamtstaatlicher und makroökonomischer Aspekte.

Dabei waren die Herausforderungen auch in den zwanziger Jahren enorm; insbesondere Infektionskrankheiten stellten das norwegische Gesundheitssystem auf die Probe. Zunächst ist hier die spanische Grippe zu nennen, die in drei Wellen im Sommer 1918, Spätherbst 1918 und Frühling 1919 über ganz Norwegen auftrat und selbst entlegene Gegenden erreichte.³³¹ Trotz der enormen demographischen und ökonomischen Auswirkungen, welche diese Epidemie hinterließ, flaute sie im Laufe des Jahres 1919 deutlich ab und war ab dann kaum mehr wirkungsmächtig. Anders verhielt es sich mit der Tuberkulose, die in Norwegen die gesamte Zwischenkriegszeit hindurch ein Problem blieb. Obwohl der Höhepunkt der Krankheitsausbreitung zu dieser Zeit schon überschritten war, machte die Tuberkulose im Zeitraum zwischen 1931 und 1935 immer noch 12 % aller Todesfälle aus. Zur Bekämpfung der Krankheit wurden – auf regionaler Basis organisiert – zahlreiche Tuberkuloseheime errichtet, die oft mit den ansteckendsten Fällen und chronisch Kranken belegt wurden. Dementsprechend wurden diese Institutionen auch dafür kritisiert, dass sie mehr dem Tod als dem Leben dienen würden. Zusätzlich zu diesen Heimen gab es auch Sanatorien, die tendenziell mit leichteren Fällen belegt waren und im Durchschnitt mehr Patienten beherbergten als die Tuberkuloseheime. In diesen Institutionen konnten größere Erfolge erzielt werden, und der Zugang war durchaus nicht nur einer Gesellschaftselite vorbehalten: „Am Ende der Zwischenkriegszeit gab es 18 solche Institutionen hier im Land. Im Gegensatz zu Mitteleuropa waren die meisten norwegischen Sanatorien öffentlich und damit auch

³³⁰ *Seip*, *Veiene til velferdsstaten*, S. 91f.

³³¹ *Schiøtz*, *Folkets helse*, S. 220.

zugänglich für alle sozialen Schichten.³³² Von größter Bedeutung waren aber in diesem Zusammenhang die vorbeugenden Maßnahmen, also die Prophylaxe. Im Untersuchungszeitraum wurden in Norwegen enorme Anstrengungen unternommen, um der Bevölkerung Zugang zu sanitären Einrichtungen zu ermöglichen; so erfolgte etwa ein groß angelegter Ausbau von öffentlichen Badehäusern und Badeanstalten. Der Erfolg war dabei in geographischer Hinsicht nicht gleichmäßig verteilt und benachteiligte rurale Gegenden, aber auch insgesamt kann der Durchbruch zur persönlichen Hygiene (und damit wirksamer Vorbeugung gegen Infektionskrankheiten) chronologisch erst nach dem zweiten Weltkrieg angesetzt werden.³³³

Nicht minder bedeutsam als die baulichen Maßnahmen waren die Anstrengungen zur Aufklärung über Hygiene und Gesundheit. Hier tat sich neben dem bereits im Kapitel über Familienpolitik erwähnten Dr. Carl Schiøtz auch Dr. Karl Evang hervor, der 1938 auch Dr. Heitmann als Medizinaldirektor ablösen sollte. Diesen beiden Medizinern gemeinsam war, dass sie beide die Bedeutung der sozialen Zusammenhänge in der Gesellschaft für die körperliche Gesundheit, insbesondere auch bei Kindern, unterstrichen. Diesen Zusammenhang konnte Schiøtz auf wissenschaftlich fundierter Basis aufzeigen, als er im Mjøsa-Gebiet systematische jährliche Untersuchungen an Schulkindern durchführte (ähnlich jenen in Oslo) und die so gewonnenen Daten mit dem sozialen Hintergrund der Kinder verglich. Als Resultat dieser Arbeit empfahl er die Einführung einer öffentlich finanzierten Schulmahlzeit, des sogenannten Oslofrühstücks, das in verschiedenen Formen auch tatsächlich in großen Teilen des Landes Einzug in den Schulalltag hielt. Im Laufe seiner Karriere wurde Schiøtz aber immer pessimistischer in Bezug auf die Möglichkeiten, durch soziologische Veränderungen den medizinischen Zustand der Bevölkerung zu verbessern, und wandte sich zunehmend den erblichen Voraussetzungen, also der Genetik, zu. Anders als Evang vermied es Schiøtz aber tunlichst, sich unmittelbar politisch zu engagieren und sah sich selbst als Experte und Ratgeber, nicht als Politiker.

Etwas anders agierte hier Dr. Karl Evang. Er teilte zwar Schiøtz Einschätzungen zum Zusammenhang zwischen Soziologie und Medizin sowie der Bedeutung der Ernährungswissenschaft für den Gesundheitszustand der Bevölkerung, vertrat aber eine wesentlich offensivere Linie beim Thema politisches Engagement. So gründete er schon 1931 den Verein sozialistischer Ärzte und engagierte sich ab 1932 als Redakteur der Zeitschrift *Populært tidskrift for seksuell opplysning* (dt. „Allgemeine Zeitschrift für sexuelle

³³² Schiøtz, *Folkets helse*, S. 215. Übersetzung RG.

³³³ *ibid.*, S. 261.

Aufklärung'). Der Titel des Magazins steht dabei schon programmatisch für den Inhalt des Blattes:

„Der Zweck, sagten die Redakteure, war es die Menschen zu befreien von der Unwissenheit und den Vorurteilen, welche ihrer Gesundheit schadeten. Vielen wurde Leben und Arbeitskraft ruiniert, weil ihre natürliche Entfaltung gehemmt wurde durch eine Moral, die im Widerstreit stand mit wissenschaftlichen Erkenntnissen über die menschliche Natur. Die Zeitschrift wollte den Vorurteilen mit wissenschaftlicher Kenntnis begegnen. Die Form war nüchtern, hier konnte keine Rede sein von Pornographie. Dennoch wurde das Blatt beschuldigt, Amoralität zu verbreiten.“³³⁴

Die Publikation widmete sich der Sexualaufklärung im breitesten Sinne, die behandelten Thematiken reichten von Verhütungsmethoden und Schwangerschaftsabbrüchen über die Sexualerziehung von Kindern bis zum breiten Feld der Sexualität in der Gesellschaft. Es mag nur wenig verwundern, dass diese Aktivität im politisch konservativen Lager auf heftige Ablehnung stieß. Aber auch jene Freiwilligenorganisationen, die sich dem Betrieb von Mutter-Kind-Kontrollstellen und der Senkung der Kindersterblichkeit widmeten, standen diesen Aktivitäten äußerst kritisch gegenüber.

Die Aufklärungsarbeit auf diesem Gebiet beschränkte sich aber nicht nur auf publizistische Tätigkeiten. Karl Evang sowie der von ihm gegründete Verein sozialistischer Ärzte unterstützten auch die unter maßgeblicher Mitarbeit von Katti Anker Møller ins Leben gerufenen ‚Mütterhygieneberatungsstellen‘ (norw. ‚mødrehygienekontorer‘). In diesen Beratungsstellen wurde auf persönlicher Ebene sowie durch postalische Korrespondenz Aufklärungsarbeit geleistet, aber auch der Vertrieb von Verhütungsmitteln sowie der *Populært tidsskrift for seksuell opplysning* zählte zu den selbst gewählten Aufgabengebieten.

Die erste dieser Beratungsstellen wurde 1924 in Oslo eröffnet, nachdem Katti Anker Møller das Grundkapital dafür durch den Verkauf einer von ihr publizierte Broschüre³³⁵ aufbringen konnte. Bis ins Jahr 1940 stieg die Anzahl dieser Beratungsstellen auf 14 in allen Landesteilen Norwegens angesiedelte Einrichtungen³³⁶, allerdings war der Weg dorthin steinig: Bereits 1927 wurde Katti Anker Møller in eine Gerichtsverhandlung als Zeugin

³³⁴ Seip, *Veiene til velferdsstaten*, S. 121. Übersetzung RG.

³³⁵ Es handelt sich dabei um eine Übersetzung einer Publikation der britischen Frauenrechtlerin Marie Stopes, welche im Original den Titel *A letter to working mothers on how to have healthy children and avoid weakening pregnancies* trägt. Katti Anker Møller wählte für die Übersetzung zunächst den Titel *Brev til strevsomme mødre* (dt. ‚Brief an strebsame Mütter‘), änderte diesen aber nach behördlicher Aufforderung dazu in *Brev til den ved for tallrike barnfødsler utslitte mor* (dt. ‚Brief an die durch zu zahlreiche Geburten ausgezehnte Mutter‘).

³³⁶ Schiøtz, *Folkets helse*, S. 241.

involviert, in der sie zur Verteidigung einer Firma aussagte, welche für Verhütungsmittel Werbung betrieben hatte. Betrieben wurde diese Klage von kirchlich-konservativen Frauenvereinigungen, welche öffentliche Werbung für Präventionsmittel zu verhindern suchten. Dieser konservative Gegenwind traf natürlich auch Anker Møller und ihre Beratungsstellen selbst, und bis ins Jahr 1932 mussten diese Stellen auch ohne jegliche öffentliche Förderung auskommen.³³⁷

Bedenkt man Karl Evangs Engagement in Anker Møllers Umfeld und seine progressive Ausrichtung in Bezug auf Gesundheitspolitik, dann vermag es nicht zu überraschen, dass es seine Bestrebung war, die zunächst auf Privatinitiative fußenden Mutterberatungsstellen mit den öffentlich betriebenen Mutter-Kind-Kontrollstellen zu vereinen und damit eine einheitliche Organisation zu formieren, deren Aufgabengebiete von der Präventionsberatung über die Schwangerschaftsbegleitung bis zur Kleinkindfürsorge reichen sollte. Zum tatsächlichen Durchbruch gelangte er mit dieser Linie aber erst nach dem zweiten Weltkrieg, was nicht nur dem baldigen Kriegsausbruch nach seinem Amtsantritt, sondern auch dem politischen Gegenwind, der ihm entgegenschlug, geschuldet war: Als Karl Evang 1938 zum Medizinaldirektor ernannt wurde, trug die Opposition drei verschiedene Einwände gegen ihn vor. Der Verweis auf mangelnde Erfahrung bzw. sein junges Alter konnte durch seine wissenschaftliche Tätigkeit und seine offenkundige Kompetenz entkräftet werden. Kritisiert wurde aber auch sein bisheriges politisches Engagement und die damit einhergehende mangelnde Neutralität als Spitzenbeamter. Als dritten Punkt bemängelte insbesondere die ‚Christliche Volkspartei‘ (norw. ‚kristelig folkeparti‘), dass Evang schon seit den späten zwanziger Jahren für eine liberalere Abtreibungsgesetzgebung eingetreten war.³³⁸ Man befürchtete eine Gesetzesinitiative seitens der Arbeiterpartei zu diesem Thema, dazu kam es aber vor dem Krieg nicht mehr.

Bereits vor seiner Zeit als Medizinaldirektor bezog Evang deutlich Stellung in einer Frage, die Norwegen ebenso wie Kontinentaleuropa und den angelsächsischen Raum in der Zwischenkriegszeit erfasst hatte: die Frage der Eugenik bzw. „Erbhygiene“ (norw. ‚arvehygiene‘). Evang distanzierte sich deutlich von „rassehygienischen“ Maßnahmen und verurteilte auch die in diesem Zusammenhang eingeführte Terminologie³³⁹, befürwortete aber Sterilisierungen in jenen Fällen, wo eine direkte Vererbbarkeit von Erkrankungen als

³³⁷ Anne Mette Lie, *Tre generasjoners kvinnepolitikk*. Katti Anker Møller, Tove Mohr og Tove Pihls familiepolitiske arbeid 1900 – 1987 (Diplomarbeit an der Universität Bergen 2008). S. 49.

³³⁸ Astri Andresen und Kari Tove Elvbakken, Karl Evang og mødrehygienesaken. Om lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i helseforvaltningen (1938 – 1972). In: *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 2 (2017). S. 140-142.

³³⁹ vgl. Schiøtz, *Folkets helse*, S. 231.

medizinisch erwiesen galt. 1934 gab er zu diesem Thema eine Monographie heraus, und im selben Jahr wurde auch von der dritten Regierung des Venstre Premierministers Mowinckel ein Sterilisierungsgesetz vorgelegt und vom Storting verabschiedet. Dieses Gesetz sah zum einen vor, dass auch geistig gesunde Personen um eine Sterilisierung ansuchen konnten, wenn dafür ‚ehrenwerte Gründe‘ vorlagen. Zum anderen konnte für ‚geistesranke‘ Personen eine Sterilisierung durch den Vormund, die zuständigen Polizeibehörden oder Anstaltsvorsteher beantragt werden, wobei die letztgültige Entscheidung bei einem eigens einzurichtenden Sterilisierungsrat unter Vorsitz des Medizinaldirektors lag.³⁴⁰

Dieses Gesetz blieb mit leichten Anpassungen bis 1977 in Kraft. In diesen 43 Jahren wurden etwa 44.000 Eingriffe vorgenommen, davon 5 % ohne eigenem Einverständnis und 95 % auf eigenes Ansuchen, wobei der Grad an Freiwilligkeit bzw. auch der soziale Druck, der auf die Betroffenen ausgeübt wurde, nur schwer statistisch fassbar ist. Eine besonders betroffene Bevölkerungsgruppe waren die ‚Tater‘ (wobei diese Fremdbezeichnung negativ konnotiert ist, ebenso waren die Bezeichnungen ‚Sigøyner‘, ‚Omstreifere‘ und ‚Reisende‘ gebräuchlich; es handelt sich um eine vorwiegend in Schweden und Norwegen beheimatete Gruppe von Roma). Von ihnen wurden auf Basis des Gesetzes aus 1934 insgesamt 109 Personen einem Eingriff unterzogen, weitere 19 Fälle datieren auf die Besatzungszeit im zweiten Weltkrieg.³⁴¹ Die überwiegende Mehrzahl der erzwungenen Sterilisierungen wurde unmittelbar nach in Kraft treten des Gesetzes ausgeführt. Unter dem Eindruck der Ereignisse unmittelbar vor und während des Krieges in Europa ging die Anzahl der Zwangsmaßnahmen in der zweiten Hälfte der vierziger Jahre deutlich zurück, um ab den Fünfzigern nur noch eine marginale Rolle zu spielen. Insgesamt bleibt aber das Faktum, dass diese dunkle Seite der norwegischen Medizingeschichte just in jene Periode fällt, die ansonsten durch den enormen Ausbau sozialstaatlicher und insbesondere auch sozialmedizinischer Unterstützungsleistungen gekennzeichnet ist.

Beispielgebend hierfür ist das provisorische Gesetz zur Unterstützung Blinder und Körperbehinderter, das am 6. Juli 1936 im norwegischen Parlament behandelt und letztlich auch verabschiedet wurde. Darin wurde eine monetäre Unterstützung für die Betroffenen vorgesehen. In der Debatte zum Gesetz äußerte der Abgeordnete Svendsen von der konservativen Partei Høyre zunächst keine inhaltliche Kritik am Gesetzesentwurf, sondern drückte lediglich die Meinung aus, das betreffende Gesetzeswerk sollte nicht vom Sozialministerium selbst, sondern von ‚Rikstrygdeverket‘ – also der norwegischen Behörde

³⁴⁰ Schiøtz, *Folkets helse*, S. 267f.

³⁴¹ *ibid.*, S. 269

für Sozialversicherungsangelegenheiten – administriert werden.³⁴² Der Repräsentant der Bauernpartei, Jakob Vik, widersprach Svendsen in diesem Punkt und meinte, die Agenden dieses Gesetzes seien im Sozialministerium verortet und gehörten dementsprechend auch unter dieses Dach, räumte aber auch ein, dass es auch für Svendsens Standpunkt gute Argumente gebe. Insgesamt betonte er die Bedeutung dieses Gesetzes und drückte aus:

„... dass wir heute einen Meilenstein erreicht haben in der Wanderung der Blinden durch das Leben. Es hat so viele Klagen gegeben von jenen, die blind sind, dass sie behindert werden von ihren sehenden Kameraden. Heute sind wir so weit gekommen, dass ein Gesetzesvorschlag vorliegt, der dies in Ordnung bringt, innerhalb gewisser Grenzen, soweit dies eine Gesellschaft vollbringen kann. Derjenige, der blind ist und aus diesem Grund beeinträchtigt wird, wird eine Unterstützung des Staates erhalten und kann so in gewisser Weise Seite an Seite mit seinen sehenden Arbeitskameraden voranschreiten. Es ist ein großes soziales Gerechtigkeitserfordernis, das heute erfüllt wird wenn dieses Gesetz angenommen wird.“³⁴³

Obwohl die Bauernpartei nicht selbst in der Regierung war, sondern nur die Ap parlamentarisch stützte, begrüßte Jakob Vik diese Reform sehr deutlich und drückte sich derart positiv darüber aus, dass es den Sozialdemokraten um nichts nachstand. Helga Ramstad als Abgeordnete der regierenden Ap stimmte ihrerseits dem Vorredner Vik zu. Der einzige Unterschied zu Vik in ihrem Redebeitrag war, dass sie den Abgeordneten Svendsen stärker kritisierte und unmissverständlich darauf beharrte, dass das Ministerium und nicht Rikstrydeverket für diese Angelegenheit zuständig sei.³⁴⁴

Die weitere Debatte drehte sich um die Frage, ob die Unterstützung auch für Blinde zwischen dem 65. und dem 70. Lebensjahr zu gewähren sei, wobei die konservative Høyre, die sich zu dieser Zeit in Opposition befand, sogar für eine expansivere Anwendung plädierte und die regierenden Sozialdemokraten gemeinsam mit der Bauernpartei die Linie vertraten, dass angesichts der knappen Staatsfinanzen dieses Gesetz zunächst provisorisch in Kraft treten müsse und zu einem späteren Zeitpunkt immer noch korrigiert und um die genannte Altersgruppe erweitert werden könne. Der Abgeordnete Halvorsen von der Ap ließ es sich dabei nicht nehmen, wohl mit ironischem Unterton anzumerken, dass es eine erstaunliche Wendung der Høyre in der Opposition hin zur Sozialpolitik gebe, die er sich schon früher

³⁴² Protokoll der Sitzung Nr. 81 im Odelsting vom 6. Juli 1936, S. 640.

³⁴³ ibid., S. 641. Übersetzung RG.

³⁴⁴ ibid., S. 641f.

gewünscht hätte.³⁴⁵ Jedenfalls trat das Gesetz in der vorgeschlagenen Form in Kraft, damit wurde 1936 ein weiterer Schritt zum Ausbau des Sozialstaates in Norwegen erreicht.

Insgesamt reiht sich diese Maßnahme in eine Epoche der norwegischen Geschichte zwischen 1935 und 1940 ein, die durch eine deutliche Erweiterung und Vertiefung der Sozialgesetzgebung gekennzeichnet ist. Viel Grundlagenarbeit im Bereich der Sozialpolitik wurde bereits von Venstre in den Jahren zuvor geleistet, und weitere Ausbauschritte waren auch von den Liberalen bereits geplant worden. Der Unterschied in der Herangehensweise der Sozialdemokraten war nun, dass eine Wendung weg von der liberal gedachten Sozialhilfe unter möglichst großer Beteiligung privater Akteure und hin zu mehr öffentlicher Verantwortung, mehr Zentralisierung und erhöhter staatlicher Aktivität erkennbar wurde. Die Gleichheit der Bürger rückte in den Mittelpunkt der politischen Betrachtungsweise und ebnete so den Weg zu erhöhter Universalität³⁴⁶ (anstatt der zuvor vorherrschenden Fragmentierung). Der Durchbruch dieser Entwicklung und damit die Etablierung des die gesamte Bevölkerung unabhängig von Berufsstand oder Wohnregion umfassenden gesundheitlichen Sicherungssystems ereignete sich erst nach dem zweiten Weltkrieg, die ersten Ansätze und erste bedeutsame Maßnahmen in dieser Richtung wurden aber bereits in der Regierungszeit der Arbeiterpartei ab 1935 gesetzt.³⁴⁷

9.3 Vereinheitlichung, Ausbau und Rückschläge

Beide hier verglichenen Länder weisen zu Beginn der Zwischenkriegszeit Ähnlichkeiten in der Struktur der Sozialversicherungen auf: Ein sowohl nach Berufsgruppen wie auch auf regionaler und oft sogar kommunaler Ebene fragmentiertes System der Kranken- und Unfallversicherungen ist aus historischer Perspektive im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte der Institutionen erklärbar, sorgt aber dennoch für Uneinheitlichkeit – insbesondere für die Betroffenen. In organisatorischer Hinsicht vollziehen sich in Österreich und Norwegen in den zwanziger und dreißiger Jahren ähnliche Strukturanpassungen; das nationalstaatliche Niveau gewinnt an Bedeutung und die Konzentration und Zusammenlegung bestehender Versicherungseinrichtungen herrscht vor. Die Ausweitung der Versichertenkreise verläuft aber durchaus unterschiedlich. In Norwegen erfolgen während der

³⁴⁵ Protokoll der Sitzung Nr. 81 im Odelsting vom 6. Juli 1936, S. 644-647.

³⁴⁶ Zur Signifikanz dieses Konzepts siehe: David Arter, *Scandinavian politics today* (2. Aufl., Manchester 2008), S. 178.

³⁴⁷ *Schiøtz*, *Folkets helse*, S. 199f.

Zwischenkriegszeit nur kleinere Anpassungen, der große Schritt hin zur Universalversicherung für die gesamte Bevölkerung erfolgt erst nach dem zweiten Weltkrieg. Damit werden dann allerdings auch die Differenzen in den Versicherungsbedingungen der verschiedenen Berufsgruppen größtenteils beseitigt, ein Prozess der in Österreich in dieser Form überhaupt nicht statt fand.

In Österreich erfolgte die Ausweitung der Sozialversicherungen auf breitere Kreise der Berufstätigen graduell mit – nicht untypisch für die sozialpolitische Entwicklung Österreichs – dem deutlich größten Reformeifer gleich in den Anfangsjahren der Republik. Die 7. Novelle zum Krankenversicherungsgesetz und die später erfolgte Einbeziehung der Landarbeiter können getrost als Meilensteine in der Geschichte der sozialen Absicherung bezeichnet werden. Allerdings zeigte sich schon in der Diskussion um die Landarbeiterversicherung und noch wesentlich mehr anhand der Einschnitte im Rahmen des GSVG von 1935 wie brüchig der soziale Fortschritt war. Dem Zeitpunkt der Einführung nach nahm Österreich gegenüber Norwegen eine Vorreiterrolle ein, allerdings beruhten diese sozialpolitischen Errungenschaften verglichen mit dem skandinavischen Pendant wesentlich weniger auf politischem Konsens, im Gegenteil: Der Rückbau der dreißiger Jahre rechtfertigt die Bezeichnung des öffentlichen Gesundheitswesens als Reibungsfläche der politischen Auseinandersetzung. Dem gegenüber steht ein langsamerer, aber auf mehr Kontinuität beruhender Aufbau der Sozialversicherungen (sowie der nicht im System der Sozialversicherungen vollzogenen Unterstützung für Blinde und Körperbehinderte) in Norwegen.

Auch mit Blick auf die Arbeitsbedingungen des medizinischen Personals ergibt sich ein ähnliches Bild. Die Verbesserungen im Hinblick auf die Besoldung traten in Österreich gleich zu Beginn der Zwischenkriegszeit ein, die Standardisierung der Ausbildung erfolgte sogar noch in der Monarchie. Für Norwegen kann auch hier eine Verzögerung konstatiert werden, insbesondere was die Vereinheitlichung der Berufsausbildung betrifft. Die Verschlechterungen in arbeitsrechtlicher Hinsicht zwischen etwa 1925 und 1935 – welche nicht nur das norwegische Pflegepersonal, sondern auch in bedeutsamen Umfang die Ärzteschaft betrafen – waren den Zwängen der äußerst drückenden ökonomischen Lage und nicht einer politischen Willensbildung geschuldet. Mitte der dreißiger Jahre drehte sich diese Situation aber, denn mit der wirtschaftlichen Entspannung und dem gesteigerten öffentlichen Engagement entspannte sich die Lage der norwegischen Pflegekräfte deutlich. In Österreich trat der genau umgekehrte Effekt ein: Gleich zu Beginn des Ständestaates mussten die österreichischen Krankenpfleger und Krankenpflegerinnen beträchtliche Einschnitte arbeits-

und besoldungsrechtlicher Natur hinnehmen. Die wirtschaftliche Situation kann dabei nur teilweise als Begründung gelten; auch in Österreich verbesserte sich ab der Mitte der dreißiger Jahre die Konjunkturlage, dies schlug aber nicht auf den Gesundheitssektor und die dortigen Arbeitsbedingungen durch. Auch die politischen Repressionsmaßnahmen sprechen für eine durch die Einheitspartei gesteuerte und nicht durch äußere Zwänge aufoktroyierte Entwicklung.

Beim Vergleich beider Staaten in Bezug auf das Gesundheitswesen zeigt sich also in beiden Fällen ein Ausbau; dieser erfolgte in Norwegen zunächst langsamer, in Österreich wesentlich zügiger. Die Wirtschaftskrise traf beide Länder hart, dies schlug sich auch auf die jeweiligen Gesundheitssysteme durch und bewirkte Stagnation und graduelle Einschnitte. Mitte der dreißiger Jahre vollziehen sich aber entscheidende Wendungen: Während Norwegen die ersten Schritte zur erst nach dem Krieg vollendeten universalen öffentlichen Gesundheitsversorgung geht, müssen die Reformen des Ständestaates in Österreich eher als Rückschritte denn als progressive Weiterentwicklung aufgefasst werden.

10 Altersversorgung

Die steigende Lebenserwartung in den industrialisierten Gesellschaften des Westens ließ für ebendiese Gesellschaftssysteme eine Herausforderung entstehen, die sich in den agrarisch geprägten Wirtschaftsstrukturen davor so noch nicht stellte: Wie sollte ein Lebensabschnitt gestaltet, verbracht und finanziert werden, der gewissermaßen neu hinzukommt und der sich vom Erwerbsleben eben dadurch unterscheidet, dass er keine Werkstätigkeit vorsieht?

Diese ‚gewonnenen Jahre‘ sind zunächst aus menschlicher Sicht ein Gewinn: Den letzten Abschnitt des Lebens ohne berufliche Aktivität verbringen zu können war in den längsten Epochen der Menschheitsgeschichte für die meisten Individuen nicht möglich. Für die Sozialsysteme der Industrieländer stellt das mittlerweile etablierte Pensionssystem aber ein Objekt kontinuierlicher Verhandlungsführung dar: Ab wann soll ein Pensionsanspruch bestehen? Wie hoch soll dieser sein? Und welchen Bedingungen unterliegt er? Alle diese Fragen wurden und werden im gesellschaftlichen Diskurs kontinuierlich be- und verhandelt. Die Wurzeln dieser Institutionen liegen aber für die in dieser Arbeit behandelten Länder in der Zwischenkriegszeit, und den Kontroversen rund um die Einführung dieser Systeme der Altersversorgung gilt im nächsten Kapitel unsere Aufmerksamkeit.

10.1 Altersversorgung in Österreich

Durch das Pensionsversicherungsgesetz aus dem Jahr 1906 war in Österreich während und nach dem ersten Weltkrieg bereits ein Gesetz zur Absicherung der Angestellten im Alter vorhanden; obwohl eine ähnliche Versorgung für Arbeiter bereits in den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts diskutiert wurde, war am Beginn der Republik noch kein Gesetz für diese Werkstätigengruppe geschaffen. Um diesem Manko zu begegnen bereitete Ferdinand Hanusch in seiner Funktion als Staatssekretär einen Gesetzesentwurf zur Einführung einer Altersvorsorge auch für Arbeiter und Arbeiterinnen vor; nach dem Ausscheiden der Sozialdemokraten aus der Regierung 1920 hatte dieses Ansinnen aber keine Aussicht auf Realisierung mehr. 1922 beschloss die Regierung die Frage der Pensionsvorsorge auch weiterhin getrennt für Arbeiter und Angestellte zu behandeln.³⁴⁸

³⁴⁸ Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 197.

Für die Gruppe der Angestellten wurden relativ rasch auch weitere Verbesserungen in der Pensionsversicherung realisiert. Die 2. Novelle zum Pensionsversicherungsgesetz vom 23. Juli 1920 bezog die Lebensgefährtin in die Rentenbezugsberechtigten ein; die 3. Novelle vom 27. Oktober 1921 sah inflationsbedingte Anpassungen vor.³⁴⁹

Die sozialdemokratische Fraktion im Nationalrat versuchte den Druck auf die Regierung in Bezug auf die Pensionen auch für Arbeiter durch Fristsetzungsanträge aufrecht zu erhalten; diese reagierte aber durch eine Prolongierung der Behandlung der Materie, was wiederum die Empörung der Sozialdemokraten hervorrief. Zusätzlich dazu junktimierten die Christlichsozialen die Pensionsfrage für Arbeiter und Arbeiterinnen mit jener für gewerbliche Selbstständige. Die Sozialdemokraten waren grundsätzlich nicht gegen eine Sozialversicherung für Selbstständige eingestellt, allerdings stieß die Junktimierung der beiden Themen auf Ablehnung seitens der SDAP.³⁵⁰ 1925 stellte Sozialminister Resch eine Regierungsvorlage zur Altersversicherung der Arbeiter und Arbeiterinnen vor, äußerte aber bereits zu diesem Zeitpunkt Zweifel an der Realisierbarkeit angesichts der schlechten Wirtschaftsdaten.³⁵¹ Von Dezember 1925 bis März 1927 wurde diese Gesetzesvorlage in einem Unterausschuß des Nationalrates beraten; verschiedene Versuche der Sozialdemokraten diese Beratungen zu beschleunigen waren nur teilweise von Erfolg gekrönt.³⁵² So stellte etwa der Abgeordnete Sever von den Sozialdemokraten im November 1926 den Antrag, dass das Gesetz zur Arbeiterversicherung bis 15. März 1927 fertigzustellen sei; abgesehen von politischer Agitation und gegenseitiger Schuldzuweisung der politischen Proponenten hatte dieser Antrag aber keine weiteren Auswirkungen.³⁵³ Während dieser Verhandlungen wurde im Bereich der Angestelltenversicherung ein weiterer Reformschritt gesetzt: Mit einem Gesetz vom 29.12.1926 wurden die Versichertenkreise aller vier Sozialversicherungsbereiche der Angestellten harmonisiert und ausgeweitet, was der Übersichtlichkeit im Sozialversicherungssystem sicherlich zuträglich war. Zusätzlich dazu wurden nun auch Rentner sowie ihre Angehörigen in die Krankenversicherung einbezogen.³⁵⁴ Die Kluft zwischen der Altersabsicherung der Angestellten und im Kontrast dazu der Arbeiter und Arbeiterinnen wurde dadurch noch weiter vergrößert.

Eine Harmonisierung der Versichertenkreise wurde auch im Arbeiterversicherungsgesetz angestrebt; zusätzlich sollte neben der Kranken- und Unfallversicherung 1927 auch die

³⁴⁹ Hofmeister, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 196.

³⁵⁰ Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 198f.

³⁵¹ Birgitta Schwabl, Die sozialen und politischen Diskussionen zur Alters- und Invaliditätsversicherung in den Jahren 1919 bis zum Anschluss (Dissertation an der Universität Wien 2009). S. 56.

³⁵² Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 201.

³⁵³ Schwabl, Diskussionen, S. 68f.

³⁵⁴ Hofmeister, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 197f.

Altersversicherung als dritte Säule zur Sozialversicherung hinzugenommen werden (die Arbeitslosenversicherung wurde weiterhin gesondert behandelt).³⁵⁵

In der Debatte zum Gesetz bzgl. Alters- und Invalidensicherung beschrieb der Sozialminister Resch neben detailreichen Ausführungen zur Administration des Gesetzes vor allem die Belastungen der Wirtschaft, die mit dieser Reform einher gingen und präsentierte einen Voranschlag der Kosten, die bei einer sofortigen Einführung zu erwarten wären, was seiner Ansicht nach zum gegebenen Zeitpunkt nicht durchführbar wäre.³⁵⁶ Ins gleiche Horn stieß sein christlichsozialer Kollege Kletzmayer, der meinte:

„Wir müssen aber auch, worauf schon im Ausschuß hingewiesen wurde, auf die heutige wirtschaftliche Lage Bedacht nehmen. Wir stehen auf dem Standpunkt, daß noch eine gewisse Zeit wird vorübergehen müssen, ehe die Wirtschaftslage sich gebessert hat, doch hoffen wir, daß diese Zeit nicht mehr ferne ist und daß die Wirtschaftskrise ehestens verschwinde.“³⁵⁷

Anhand des Redebeitrages von Kletzmayer kann auch gut abgelesen werden, dass es sich bei dieser Nationalratssitzung um die letzte vor der Wahl am 24. April 1927 handelte, und dass der Wahlkampf schon eingesetzt hatte, denn am Ende seiner Rede warf er der Sozialdemokratie „Wahldemagogie“³⁵⁸ vor und prophezeite eine mögliche Wahlniederlage der Opposition.

Die Abgeordnete Boschek von den Sozialdemokraten kritisierte zunächst die Nichtanwendung des Gesetzes auf Frauen, die nicht in gewerblichen Betrieben, sondern in Privathaushalten arbeiten, und die damit einhergehende Schlechterstellung typischer Berufsgruppen wie Näherinnen, Bedienerinnen und Wäscherinnen; gleichzeitig verwies sie auf die Einbeziehung dieser Berufsgruppen in die Pflichtversicherung in Deutschland.³⁵⁹ Weiters bemängelte sie auch die Ungleichbehandlung von Ehefrauen und Lebensgefährtinnen:

„Eine ganz unglaubliche Härte, ja Herzlosigkeit ist die Behandlung der Lebensgefährtin, die in diesem Gesetz nicht als Familienangehörige betrachtet wird, nicht einmal dann, wenn sie an die Stelle einer früheren Ehegattin getreten ist. Ein solches Unrecht soll in einer Sozialversicherung überhaupt nicht vorkommen, weil

³⁵⁵ Hofmeister, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 200.

³⁵⁶ Stenographisches Protokoll der 187. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich in der II. Gesetzgebungsperiode am 1.4.1927, S. 4661 und S. 4665.

³⁵⁷ ibid., S. 4666.

³⁵⁸ ibid., S. 4668.

³⁵⁹ ibid., S. 4669.

es sich in der Sozialversicherung nicht darum handelt, die Menschen von einem religiösen Standpunkt aus zu betrachten, sondern als Objekt der Versicherung.³⁶⁰

Als dritten Punkt ihrer besonders auf die Rechte der Frauen fokussierten Rede behandelte sie die Benachteiligung der Witwen von Arbeitern und Bergleuten gegenüber jenen von Angestellten:

„In der Arbeiterversicherung werden die Witwen viel schlechter behandelt als in der Angestelltenversicherung. In der Angestelltenversicherung hat man den Witwen eine dauernde Witwenrente zuerkannt, für die Frauen der Arbeiter wird eine zwölfmonatige Witwenrente als genügend erachtet. Ja, die Arbeiterfrau soll nicht nur mit der zeitlichen Witwenrente vorliebnehmen, es gibt auch noch einige Kategorien von Frauen, denen sogar die bisher zugestandene Witwenrente durch das Gesetz genommen werden soll. Zum Beispiel haben nach dem Bruderladengesetz alle Bergarbeiterwitwen eine dauernde Rente. Nach dem neuen Gesetz werden die künftigen Witwen der Bergarbeiter ebenfalls nur die zeitliche Witwenrente beziehen. Wie schwer das die Frauen der Bergarbeiter treffen wird – der Bergarbeiter, die in abgelegenen Orten wohnen, wo es keine Verdienstmöglichkeit für die Bergarbeiterwitwe gibt – das möchte ich dem hohen Haus ebenso zur Beurteilung überlassen, wie die Frage, was diese armen Witwen in Zukunft machen werden. Die Witwen werden also nicht nur schlechter behandelt, sondern sie werden noch um ihr angestammtes Recht gebracht.“³⁶¹

Abschließend verwies die Abgeordnete Boschek noch auf die nahende Wahl, bei der die Frauen erkennen würden, welche Partei ihre Interessen in Wirklichkeit vertrete. Der Abgeordnete Ferdinand Ertl von der Großdeutschen Volkspartei vertrat auch die Auffassung, dass auf die Tragfähigkeit der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen sei, äußerte aber auch, dass es besser sei, zumindest ein Gesetz als Grundstein zu haben, auf dem aufgebaut werden könne, als über gar keine Grundlage für die Altersversicherung zu verfügen.³⁶²

Dieses ‚*Gesetz betreffend die Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung der Arbeiter (Arbeiterversicherungs-gesetz)*‘ wurde, trotz der Kontroversen, die es hervorrief, am 1. April 1927 einstimmig vom Nationalrat angenommen. Das bedeutete aber immer noch nicht die tatsächliche Altersabsicherung der Arbeiter und Arbeiterinnen. Im Gesetz war nämlich ein

³⁶⁰ Stenographisches Protokoll der 187. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich in der II. Gesetzgebungsperiode am 1.4.1927, S. 4671.

³⁶¹ *ibid.*, S. 4671.

³⁶² *ibid.*, S. 4673.

Passus vorgesehen, der das Inkrafttreten des Gesetzes von einer Verordnung abhängig machte, welche erst erlassen werden sollte, wenn:

„a) die Zahl der im Bezuge der Arbeitslosenunterstützung (Notstandsaushilfe) stehenden Personen im Durchschnitt eines Kalenderhalbjahres auf 100.000 gesunken ist, ... und b) aus dem Zusammenhalt der Steigerung des Außenhandels, der Zunahme der Inlandsverfrachtung und der Fortschritte der landwirtschaftlichen Produktion eine derartige Besserung der Gesamtlage der Wirtschaft zu erkennen ist, daß die Mehrbelastung der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung durch die Durchführung des Arbeiterversicherungsgesetzes kompensiert erscheint.“³⁶³

Durch diese ‚*Wohlstandsklausel*‘ behielt sich also die Regierung die Deutungshoheit über den passenden Zeitpunkt der Einführung der Arbeiterversicherung vor. Mit dem Eintreten der Wirtschaftskrise rückten die genannten Bedingungen in weite Ferne, und tatsächlich kam es in der ersten Republik nicht mehr zur Verwirklichung der in diesem Gesetz vorgesehenen Maßnahmen.³⁶⁴ Denn im GSVG von 1935 wurde erneut eine Aussetzung der Regelung zur Arbeiteraltersversicherung beschlossen,³⁶⁵ wodurch die faktische und vollständige Einführung der Altersversicherung für Arbeiter und Arbeiterinnen den Nationalsozialisten vorbehalten blieb.³⁶⁶

Um die größten Härten dieser verzögerten Einführung abzufedern, wurde bereits 1927 unter anderem eine Übergangsbestimmung vorgesehen, die unter dem Titel ‚*provisorische Altersfürsorge*‘ eine Unterstützung alter bzw. erwerbsunfähiger Arbeiter und Arbeiterinnen vorsah.³⁶⁷ Allerdings betrug die Höhe diese Sozialleistung nur etwa zwei Drittel der Arbeitslosenunterstützung³⁶⁸ und muss damit als Notmaßnahme qualifiziert werden.

Die Sozialdemokraten versuchten 1930 nochmals mittels außerparlamentarischem Druck die Einführung der Altersversicherung zu bewirken: Neben der Erhöhung des Bundesbeitrages zur Arbeitslosenversicherung war dies die zentrale Forderung eines Volksbegehrens, das von 15. September bis 5. Oktober 1930 durchgeführt wurde. Obwohl dieses Volksbegehren von etwa einem Drittel aller Wahlberechtigten unterzeichnet wurde, hatte es keine faktischen Auswirkungen auf die Sozialgesetzgebung: Nachdem die Bundesregierung bereits bei der Übergabe der Unterschriften formale Mängel beklagt hatte, erfolgte im Nationalrat zwar die Zuweisung der Thematik an den Ausschuss für soziale Verwaltung, dort verlieren sich aber

³⁶³ zit. nach Hofmeister, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 201f.

³⁶⁴ Schwabl, Diskussionen, S. 302.

³⁶⁵ Hofmeister, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 210.

³⁶⁶ Bruckmüller, Sozialgeschichte Österreichs, S. 421.

³⁶⁷ Tálos, Staatliche Sozialpolitik, S. 203.

³⁶⁸ Hofmeister, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 202.

die Spuren des Volksbegehrens; die tatsächliche Einführung der Arbeiteraltersversicherung ließ weiter auf sich warten.³⁶⁹

Während Arbeiter und Arbeiterinnen schon bei der Einführung der sie betreffenden gesetzlichen Bestimmungen auf spätere Zeitpunkte getröstet wurden, mussten jene Pensionisten, die ihren Rentenbezug auf Basis des Angestelltengesetzes bekamen, im Rahmen der Neuordnungen durch das GSVG 1935 beträchtliche Einschnitte hinnehmen:

„Am weitreichendsten waren die Leistungskürzungen in der *Pensionsversicherung* der Angestellten. Die Änderung der Rentenbemessung führte beispielsweise zu Kürzungen bis zu 18,7% bei fünf anrechenbaren Dienstjahren oder bis zu 22,2% bei zehn Dienstjahren. Rentenbezieher mussten nunmehr auch zur Kostendeckung in der Krankenversicherung beitragen.“³⁷⁰

Ähnlich wie den Arbeitern und Arbeiterinnen erging es auch den selbstständigen Landwirten: Entscheidende Reformschritte wurden in der Zwischenkriegszeit auch in diesem Bereich nicht gesetzt, die Einführung einer von Naturalleistungen unabhängigen in monetären Einheiten bemessenen Pension erfolgte gar erst in der zweiten Republik.³⁷¹

10.2 Altersversorgung in Norwegen

Die Altersabsicherung in Norwegen bestand am Ende des ersten Weltkrieges lediglich aus jenem System, das für die Armenfürsorge gedacht war; wer aufgrund des fortgeschrittenen Alters nicht mehr erwerbstätig sein konnte, musste sein Heil in diesem notdürftigen Netz der sozialen Absicherung suchen. Allerdings wurde schon relativ früh in der Zwischenkriegszeit die Thematik der Altersversorgung politisch aufgegriffen, am 26. November 1923 kam es im Parlament zu einer Debatte bezüglich der Einführung einer Altersversicherung.

Dabei verwies der Høyre Abgeordnete Morell, der auch schon das Vorbereitungskomitee für die Gesetzesvorlage geleitet hatte, auf die schlechte Ausgangslage in Bezug auf das vorhandene Datenmaterial und die damit verbundene Schwierigkeit der Berechnung der tatsächlichen Staatsausgaben, die mit diesem Gesetz verbunden waren.³⁷² Aus diesem Grund war im Gesetzesvorschlag vorgesehen, in der Anfangsphase nur Teilbeträge der Pensionen

³⁶⁹ Schwabl, Diskussionen, S. 128-150.

³⁷⁰ Emmerich Tálos und Florian Wenninger, *Das austrofaschistische Österreich 1933-1938* (Wien 2017)

(= Politik und Zeitgeschichte, Band 10, Hg. Emmerich Tálos und Florian Wenninger). S. 124.

³⁷¹ vgl. dazu: Bruckmüller, *Sozialversicherung für Selbstständige*, S. 24.

³⁷² Protokoll der Sitzung Nr. 115 im Odelsting vom 26. November 1923, S. 906.

von der Hälfte, einem Drittel, einem Viertel oder noch geringeren Anteilen, auszubezahlen, und erst in einem zweiten Schritt (nach genauer Erhebung der statistischen Daten) die vollen Pensionshöhen auszuzahlen. Gegen diese Vorgangsweise sprach sich der Abgeordnete Oftedal von der liberalen Venstre Partei aus, der meinte, so niedrige Beträge würden den Aufbau einer derartig kostenintensiven Administration nicht rechtfertigen.³⁷³ Morell replizierte darauf:

„Wenn man diese Sache voranbringen will, ist es notwendig, klein anzufangen. Und ich sage: Es muss besser sein, dass die Alten, die jetzt leben, 100 Kronen im Jahr bekommen, als dass sie nichts bekommen. Es kann nicht helfen, wenn man sagt: Nein, sie sollen nichts bekommen, bevor sie nicht 400 oder 450 Kronen haben können. Was hilft das? Sie sterben, bevor sie 450 Kronen bekommen. Wir wollen ihnen lieber 100 Kronen geben während sie noch leben.“³⁷⁴

Auch Christopher Hornsrud von der Arbeiterpartei sah in den Administrationskosten kein Problem, plädierte aber für ein steuerfinanziertes Modell und gegen ein Einlagen- bzw. Versicherungssystem (wie dies die Venstre wünschte):

„Alles was wir an Ausgaben haben wird eingefordert in Form von gesteigerten Steuern, und jeder einzelne Øre geht an die Pensionen. Dies ist der Vorteil am Steuersystem, dass wir nicht einen Øre aufbrauchen von dem Geld in Form von Administrationsausgaben, sondern dass alles – jeder einzelne Øre – in die Pensionen fließt. Das ist eine so wesentliche Stärke des Steuersystems, dass alle anderen Überlegungen weichen müssen vor diesem Hauptzweck.“³⁷⁵

Nachdem Sozialminister Klingenberg (Høyre) zuvor schon angedeutet hatte, dass es als Kompromiss möglich wäre, die Teilbeträge der Anfangsphase auf einheitliche 50% zu beschränken, gab auch der zu Beginn sehr skeptische Abgeordnete Oftedal zu verstehen, dass damit eine Zustimmung seiner Fraktion zur Gesetzesinitiative möglich sei.³⁷⁶

Insgesamt zeigt sich damit deutlich, dass in Norwegen schon zu Beginn der zwanziger Jahre ein breiter politischer Konsens über die Notwendigkeit einer Pensionssicherung bestand. Obwohl dieses Gesetz in der betreffenden Odelstingsitzung auch angenommen wurde, trat es letztendlich nicht in Kraft, da mit dem Eintreten der Stabilisierungskrise Mitte der zwanziger

³⁷³ Protokoll der Sitzung Nr. 115 im Odelsting vom 26. November 1923, S. 908.

³⁷⁴ *ibid.*, S. 908. Übersetzung RG.

³⁷⁵ *ibid.*, S. 909. Übersetzung RG.

³⁷⁶ *ibid.*, S. 910.

Jahre die Finanzierbarkeit nicht mehr als gegeben betrachtet wurde. Neben den schlechten volkswirtschaftlichen Daten war auch die steigende Arbeitslosigkeit und die Prioritätenverschiebung der Sozialpolitik hin zu diesem Bereich ein Hauptgrund für die Aussetzung der Pensionseinführung.³⁷⁷ Die Verantwortung für die Wohlfahrt der nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung verblieb damit bei den Gemeinden (norw. ‚kommune‘). Ein großer Teil der Gemeinden begann daraufhin selbst Regulative aufzubauen, die auf den selben Prinzipien wie das Gesetz von 1923 basierten; als mit dem Eintritt der Arbeiterpartei in die Regierung 1935 erneut das Thema an Aktualität gewann hatten 121 Gemeinden, in denen 43,5% der Bevölkerung wohnten, eigene Formen der Alterssicherung etabliert.³⁷⁸ Mitte der dreißiger Jahre schien die Zeit aber endgültig reif zu sein für eine einheitliche Lösung der Pensionsfrage:

„Der alte Streit darüber, wie umfassende Sozialversicherungsregelungen nötig waren, wurde nicht beigelegt. Aber die Interessensgegensätze blockierten nicht länger Kompromisslösungen. Die Arbeiterpartei gewann die Unterstützung von Venste und der Bauernpartei zu einer Zusammenarbeit mit neuer Prioritätensetzung. Einerseits bekam so die Sozialpolitik ehrgeizigere Ziele. Sie sollte nicht nur Not lindern, sondern gesteigerte Sicherheit und größere Gleichheit schaffen. Andererseits wurde die Sozialpolitik eingeflochten in eine umfangreichere Gesellschaftspolitik, welche ökonomisches Wachstum schaffen sollte. [...] Um Fahrt in die Reformarbeit zu bringen setzte die Regierung im Sommer 1935 ein eigenes Sozialrechtskomitee ein. Mit breiter politischer Unterstützung produzierte dieses Vorschläge, die nahezu am laufenden Band angenommen wurden. Alleine im Jahr 1936 kamen vier neue Gesetze. Das Gesetz zur Alterssicherung war wohl das wichtigste. Es bedeutete einen prinzipiellen Durchbruch für das Recht auf ein Altern in Würde. Speziell für viele Alte am Land hatte es große Bedeutung, dass auf diese Weise eine gemeinsame nationale Verantwortung zum Ausdruck gebracht wurde.“³⁷⁹

Dieses Sozialrechtskomitee hatte auch die Frage zu klären, ob eine etwaige Pensionsregelung eine universale Leistung des Wohlfahrtsstaates, oder ausschließlich für Bedürftige zugeschnitten sein sollte. Obwohl innerhalb des Komitees eine Universalleistung als wünschenswert betrachtet wurde, musste man sich bei einer realistischen Beurteilung der Lage eingestehen, dass anhand der begrenzten Mittel nur eine Einführung einer Mindestpension bis zu einer definierten Einkommensgrenze möglich war. Die Universalität

³⁷⁷ Pettersen, Linjer i norsk sosialpolitikk, S. 67.

³⁷⁸ Seip, Veiene til velferdsstaten, S. 161.

³⁷⁹ Even Lange, Samling om felles mål 1935 – 1970 (2. Aufl., Oslo 2007) (= Aschehougs Norges historie, Band 11, Hg. Knut Helle, Knut Kjeldstadli, Even Lange, Sølvi Sogner). S. 45. Übersetzung RG.

wurde als Langzeitziel mit niedrigerer Priorität definiert.³⁸⁰ Damit reiht sich die Pensionsfrage als typisches Beispiel für die Expansion des wohlfahrtsstaatlichen Modells nordischer Prägung ein:

„Die heutige Alterspension entstand in verschiedenen Phasen, welche die Entwicklung der norwegischen Wohlfahrtspolitik illustrieren. 1936 nahm das Storting eine bedarfsorientierte Alterssicherung an, welche die Älteren vor ernsthafter Armut schützen sollte. 1957 wurde die Bedarfsprüfung aufgehoben, und alle Alten bekamen die gleiche Altersversorgung ohne Rücksicht darauf, ob sie andere Einkünfte hatten.“³⁸¹

Die schon vom Sozialrechtskomitee angedachte Universalität wurde also tatsächlich im Rahmen des Ausbaus des norwegischen Sozialstaates realisiert, aber eben erst nach dem zweiten Weltkrieg. Auch andere Fragen, insbesondere jene der Mittelaufbringung, waren vom Komitee zu klären: Sollte eine Versicherung im Einlageverfahren etabliert werden, oder sollte man eine Finanzierung über Steuern und das Staatsbudget anstreben? Hier entschied man sich für eine Kombination aus beidem: Sowohl eine individuelle Einzahlung in einen Fonds, als auch eine zusätzliche Steuerleistung wurden vorgesehen. Anhand des Einlagenanteils kann gut nachvollzogen werden, dass zur Etablierung der Pensionsregelung eine politische Kompromissfindung notwendig war: Die regierende Arbeiterpartei musste auch der sie unterstützenden Bauernpartei etwas anbieten, um diese ins Boot zu holen. Aus dem ursprünglich von der Arbeiterpartei präferierten reinen Steuerumlagensystem wurde so das letztendlich beschlossene Pensionssystem mit Anteilen eines Einlagen- bzw. Fondsystems. Auch die zunächst angedachte ausgabenseitige Aufbringung der Pensionen zur Hälfte aus dem Staats- und zur anderen Hälfte aus dem Kommunalbudget wurde auf Druck der Bauernpartei hin zu Ungunsten des Staates und zum Wohle der Gemeindebudgets hin verändert.³⁸²

In der Parlamentsdebatte zur Pensionsfrage 1936 gab der Abgeordnete Jakob Vik von der Bauernpartei zunächst seiner Freude darüber Ausdruck, dass es gelungen sei, einen guten Kompromiss aus Einlagen- und Steuerumlagensystem gefunden zu haben.³⁸³ Johan Alfred Svendsen (Høyre) unterstrich zu Beginn seines Redebeitrages ebenfalls den Konsens, der um diese Initiative herrschte:

³⁸⁰ Seip, *Veiene til velferdsstaten*, S. 163.

³⁸¹ Aksel Hatland, Trygd og arbeid. In: Aksel Hatland, Stein Kuhnle und Tor Inge Romøren (Hg.), *Den norske velferdsstaten* (Oslo 2011). S. 136. Übersetzung RG.

³⁸² Seip, *Veiene til velferdsstaten*, S. 163-166.

³⁸³ Protokoll der Sitzung Nr. 101 im Odelsting vom 9. Juli 1936, S. 802.

„Aber es herrscht nun im Sozialkomitee *Einstimmigkeit*³⁸⁴ darüber, dass das Alterssicherungsgesetz eingeführt werden soll. Worin wir uneinig sind, ist die Art der Kostendeckung, und speziell die Weise, wie die Alten behandelt werden im Hinblick auf die Einkommensfreigrenze. [...] Ich meine, dass dies ein Punkt ist, bei dem wir sehr vorsichtig sein sollten, und wo wir, wenn wir ein Gesetzeswerk aufbauen, verstehen müssen, dass die Notwendigkeit besteht, den Sparwillen nicht zu schädigen.“³⁸⁵

Er bezieht sich dabei auf eine Regelung, die vorsah, dass Personen ab einem gewissen Vermögen bzw. ab einem gewissen Zusatzeinkommen zunächst ihre Rücklagen für ihre Alterssicherung zu verwenden hatten und aufgrund ihres höheren Einkommens im Erwerbsleben einen Abzug in der Pensionshöhe in Kauf nehmen mussten.³⁸⁶

Svendsen sprach auch detailreich über eine Rücksichtnahme auf Betriebspensionen und weitere administrative Angelegenheiten; anhand seiner Rede kann aber abgelesen werden, dass die Høyre lediglich Details kritisierte bzw. ändern wollte, mit dem Gesamtwerk der Einführung einer Alterspension aber einverstanden war. Ähnlich verhielt es sich mit der liberalen Venstre Partei, deren Vertreter Peersen sich erneut für eine Einlagenlösung aussprach:

„Ich habe dazu notiert – wie es schon früher Venstres Auffassung gewesen war und wie es dem Vorschlag aus 1923 zu Grunde lag – dass das Einlagenmodell gebraucht werden sollte, und dass nun das Einlagenverfahren auch hinzu kommt als Prinzip, insofern, als dass die Alterssicherungsfondabgabe als repräsentativ dafür angesehen werden muss.“³⁸⁷

Wenn auch in der Folge noch Details am Gesetzesvorschlag kritisiert wurden, so schloss Peersen seine Rede mit den Worten: „Es ist eine Grundlage, auf der wir aufbauen können, und eine große Reform auch in humanitärer Hinsicht ist damit einer Lösung zugeführt.“³⁸⁸

Wenig überraschend war der Abgeordnete Magnus Johansen von der regierenden Arbeiterpartei auch voll des Lobes für das zur Abstimmung stehende Gesetz:

³⁸⁴ Hervorhebung auch im Protokoll vorhanden.

³⁸⁵ Protokoll der Sitzung Nr. 101 im Odelsting vom 9. Juli 1936, S. 805. Übersetzung RG.

³⁸⁶ zu den genauen Regelungen vgl. *Pettersen*, *Linjer i norsk sosialpolitikk*, S. 146-152.

³⁸⁷ *ibid.*, S. 808. Übersetzung RG.

³⁸⁸ *ibid.*, S. 809. Übersetzung RG.

„Das Gesetz ist im Grunde so gut ausgearbeitet, und hängt so gründlich zusammen, dass wir nicht an einer Bestimmung rütteln können, ohne dass es Millionen an Ausgaben bedeutet. Deshalb meine ich, dass, so wie das Gesetz jetzt aufgebaut ist, die Arbeit, die vom Sozialrechtskomitee und vom Ministerium erledigt wurde, eine gute Arbeit ist. Es ist natürlich nicht zu erwarten, dass man in allen Punkten eines so umfassenden und so bedeutungsvollen Gesetzes wie diesem Einigkeit erzielen kann. Es ist eine Minderheit im Komitee, welche einige Meinungsverschiedenheiten vorgebracht hat, aber gemessen daran, von welcher umfassender Bedeutung dieses Gesetz hier ist, kann man nicht sagen, dass die Differenzen die vorliegen so sonderlich groß oder von wesentlicher Bedeutung sind.“³⁸⁹

Johansen repliziert aber auch auf die Kritik des Abgeordneten Svendsen (Høyre) bezüglich der Pensionsabzugsregelungen:

„Ich glaube man kommt hier zu einer Fragestellung, über welche selbstverständlich diskutiert werden kann, aber die Auffassung der Mehrheit im Komitee ist so, dass jene, die nun einmal das Vermögen haben, auch bereit sein sollten, einen Teil ihrer eigenen Absicherung auch selbst zu tragen, wenn sie die siebenzig Jahre erreicht haben. Die Frage ist ja in Wirklichkeit, ob es richtig wäre, Pensionen an Leute zu vergeben, die ein Vermögen haben, von dem sie in jedem Fall eine Zeit lang leben können.“³⁹⁰

Sein Parteikollege von der Arbeiterpartei, Sozialminister Bergsvik, verteidigte naturgemäß ebenso den von der Regierung vorgelegten Entwurf, skizzierte aber bereits auch die aus seiner Sicht wünschenswerten nächsten Ausbauschritte innerhalb der Pensionsregelung:

„... aber ich sehe dies in jedem Fall so, dass ich zuerst die Altersgrenze absenken würde, danach würde ich die Mindestpensionen erhöhen, und letztendlich würde ich zu den Freibetragsgrenzen kommen. [...] aber wir wissen, dass jedes von diesen Dingen Millionen kosten wird, und ich wünsche, dass wir keine Rückschläge erleben sollten hier. Ich wünsche nicht, dass diese Reform in Kraft gesetzt wird, und dann sieht sich das Stortinget in einigen Jahren gezwungen entweder die Pensionen auf die eine oder andere Art zu reduzieren oder auf eine andere Weise die Sicherung zu kürzen. Das wäre das Schlimmste von allem. Da ist es besser, vorsichtig zu beginnen und dann darauf aufzubauen.“³⁹¹

³⁸⁹ Protokoll der Sitzung Nr. 101 im Odelsting vom 9. Juli 1936, S. 809. Übersetzung RG.

³⁹⁰ *ibid.*, S. 809. Übersetzung RG.

³⁹¹ *ibid.*, S. 811f. Übersetzung RG.

In der weiteren Debatte meldete sich auch der frühere Premierminister Johan Ludwig Mowinckel zu Wort, der angesichts seiner dreimaligen Kanzlerschaft getrost als politisches Schwergewicht der Zwischenkriegszeit bezeichnet werden kann. Auch er kritisierte Details des vorliegenden Gesetzesvorschlages und betonte die Vorzüge des von der Venstre favorisierten Einlagensystems, drückte aber mit Blick auf das gesamte Gesetzeswerk seine überwiegende Zufriedenheit über die vorliegende Initiative aus.³⁹²

Anders als 1923 führte die Debatte 1936 tatsächlich zu einem in Kraft tretenden Gesetz und markierte den Beginn des landesweiten Pensionssystems in Norwegen. Die beschlossene Pensionsordnung kann nicht als Sicherung des Lebensstandards im Alter, sondern muss als Ersatz bzw. Zusatz für die notdürftige Versorgung der Alten durch die Gemeinden gewertet werden; die Höhe der Pensionen lag nämlich etwa bei einem Drittel dessen, was ein norwegischer ‚Notarbeiter‘ (also ein zur staatlich organisierten Arbeit vermittelter Arbeitsloser) verdiente. Für Ehepaare waren nicht zwei Pensionen, sondern lediglich ein 50% Aufschlag zur ersten Pension vorgesehen.³⁹³ Da eine derartige Sozialmaßnahme nur die größte Not lindern konnte, behielten viele Gemeinden die bestehenden Pensionsregelungen (eingeschränkt) bei oder unterstützten die ortsansässigen Alten durch weitere Naturalleistungen. Auch die Altersgrenze wurde zunächst relativ restriktiv festgesetzt; vorgesehen war, dass ein Pensionsanspruch erst ab dem 70. Geburtstag bestand. Zwar wurde nach mehreren kritischen Eingaben von Berufsverbänden (allen voran die Fischer) der Regierung die Möglichkeit eröffnet, durch Verordnung eine niedrigere Grenze für einzelne Berufsgruppen zu verfügen, die generelle Grenze wurde aber erst 1973 auf 67 Jahre gesenkt.³⁹⁴

Trotz dieser strikten Begrenzungen auf die Verhinderung der größten Not unterscheidet sich die norwegische Pensionsordnung von der österreichischen insofern, als dass sie erstens früher eingeführt wurde und zweitens den Gedanken der Universalität gleich von Beginn an aufgriff. Damit bildet sie einen Kontrast zum österreichischen bzw. kontinentaleuropäischen Modell der direkten Versicherung des Werkstätigen (teilweise inkl. Familienangehörige) mit ausdifferenzierten Beiträgen und Leistungen je nach Einkommen und Berufsgruppe („statussicherndes Modell“)³⁹⁵.

³⁹² Protokoll der Sitzung Nr. 101 im Odelsting vom 9. Juli 1936, S. 819.

³⁹³ Seip, Veiene til velferdsstaten, S. 168.

³⁹⁴ vgl. Seip, Veiene til velferdsstaten, S. 168 u. S. 172.

³⁹⁵ Stein Kuhnle und Nanna Kildal, Velferdsstatens idégrunnlag i perspektiv. In: Aksel Hatland, Stein Kuhnle und Tor Inge Romøren (Hg.), Den norske velferdsstaten (Oslo 2011). S. 23.

Somit zeigen sich auch innerhalb des Alterssicherungssystems bereits in der Zwischenkriegszeit jene grundlegenden Unterschiede zwischen Norwegen und Österreich, die nach dem zweiten Weltkrieg zu sozialstaatlichen Systemen verschiedener Ausprägung führen sollten.

10.3 Universalität versus Gesellschaftsstrukturierung

Betrachtet man die gesetzlichen Grundlagen am Anfang der zwanziger Jahre als Ausgangspunkt des Vergleiches zwischen den hier behandelten Staaten, so nimmt mit dem Angestelltenpensionsgesetz Österreich nicht nur eine Vorreiterrolle gegenüber Norwegen, sondern in ganz Europa ein; dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die weiteren Ausbauschritte, die gleich zu Beginn der Zwischenkriegszeit erfolgten. Von dieser progressiven Form der Altersversorgung profitierte aber eben nur ein Teil der Gesellschaft; andere Gruppen wie Industriearbeiter, Landwirte oder Forstarbeiter konnten an dieser sozialen Innovation nicht partizipieren.

Zwar wurde im Parlament bzw. auf Regierungsebene schon in den frühen Zwanzigern über eine Ausweitung der Versichertenkreise debattiert, bis zur konkreten parlamentarischen Behandlung 1927 verstrich aber immer noch einiges an Zeit. Die in diesem Jahr heftig geführte parlamentarische Debatte führte zwar zur Verabschiedung weiterer Pensionsgesetze, diese traten aber durch die ‚Wohlstandsklausel‘ noch nicht in Kraft, da die Parlamentsmehrheit die notwendige wirtschaftliche Tragfähigkeit solcher Maßnahmen noch nicht als gegeben ansah. Hier ergibt sich eine auffällige Parallelität zwischen Österreich und Norwegen, denn auch in dem skandinavischen Land wurde die vier Jahre zuvor beschlossene Pensionsregelung mit Rücksicht auf die wirtschaftliche Lage nicht in Kraft gesetzt. Die Sistierung der gesetzlich schon beschlossenen Pensionseinführung, die damit zur reinen Willensbekundung verkommt, ist also kein Spezifikum eines der beiden Länder.

Der Unterschied zwischen den beiden Alterssicherungssystemen besteht aber darin, dass in Norwegen von Beginn an keine Unterscheidung nach Berufsgruppen bzw. legitistischer Stellung der Berufstätigen getroffen wurde; die später zum signifikanten Merkmal der nordischen Wohlfahrtsstaatsmodelle werdende Universalität war in Ansätzen bereits in dieser Phase der norwegischen Sozialgesetzgebung erkennbar. Unterschiedliche Entwicklungen sind in der Folge auch in den dreißiger Jahren konstatierbar.

In Österreich erfolgte nicht nur kein Ausbau, sondern durch das GSVG von 1935 sogar ein Rückbau bzw. eine Schlechterstellung der Versicherten innerhalb des Pensionssystems für Angestellte; quantitativ wesentliche Gesellschaftsgruppen wie ein Großteil der Landbevölkerung oder die Industriearbeiter verblieben ohne gesetzlich regulierte Absicherung im Alter. Im Gegensatz dazu wurde 1936 in Norwegen – als Ersatz für die bis dahin teilweise und uneinheitlich eingeführten Regelungen auf kommunaler Ebene – ein gesamtstaatliches Pensionssystem geschaffen; ein Schritt, der in der norwegischen Historiographie als Meilenstein angesehen wird. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass anhand der immer noch prekären wirtschaftlichen Situation dieses Gesetzeswerk auch in Norwegen noch den Charakter einer Notmaßnahme hatte: Das Pensionsantrittsalter war mit 70 Jahren auch im europäischen Vergleich sehr hoch angesetzt, und Personen mit erspartem Vermögen bzw. hohem Erwerbseinkommen vor der Pension mussten mit niedrigeren staatlichen Renten rechnen. Die Maßnahme war eindeutig zur Verhinderung von Altersarmut und nicht zur Erhaltung eines Lebensstandards gedacht. Die einzige Differenzierung, die auch im norwegischen System zu beachten ist, bezieht sich auf das Alter ab dem eine Pension gewährt werden kann: Berufsgruppen mit außerordentlichen Belastungen wurden nach und nach mit einem früheren Antrittszeitpunkt bedacht; diese Entwicklung setzte aber in größerem Maßstab erst nach dem zweiten Weltkrieg und damit nicht mehr in der hier behandelten Zeitepoche ein. Chronologisch reiht sich die Pensionsfrage relativ harmonisch in die Entwicklung der norwegischen Sozialpolitik ein: Ersten Ansätzen in den zwanziger Jahren, die häufig nicht oder nur in bescheidenem Maße umgesetzt wurden, folgte ein wesentlich größerer Reformeifer ab der Mitte der Dreißiger, der in der Ausgestaltung (Stichwort Universalität) auch den Grundstein für die umfassende wohlfahrtsstaatliche Entwicklung ab den fünfziger Jahren legte.

Die Auswirkungen der sozialpolitischen Weichenstellungen der Zwischenkriegszeit sind aber auch in Österreich mit einer langen Lebensdauer versehen: Auch hier hat sich die Strukturierung anhand berufsständischer Merkmale über die Nachkriegszeit hinaus bis weit in die zweite Republik hinein und teilweise bis zum heutigen Tag erhalten.

11 Übersicht

Abschließend soll hier auf der Basis der Ausführungen in der Fachliteratur³⁹⁶ ein Überblick über die sozialpolitische Entwicklung zwischen den Weltkriegen in Österreich und Norwegen sowohl in tabellarischer als auch in graphischer Form dargestellt werden:

Jahr	Österreich	Norwegen
1918	Einführung der Arbeitslosenunterstützung	
1919	Familienversicherung in der Krankenversicherung Arbeiterurlaubsgesetz	
1920	Arbeitslosenversicherungsgesetz Krankenversicherung der Staatsbediensteten Krankenanstaltengesetz	
1921		
1922		
1923	Krankenversicherung der Arbeitslosen	Gesetz zur Altersversorgung (nicht in Kraft getreten)
1924		
1925		
1926	Angestelltenversicherungsgesetz	Gesetzesvorschlag zur Erneuerung des Armenfürsorgegesetzes (nicht in Kraft getreten)
1927	Gesetz zur Altersversicherung (nicht in Kraft getreten) Stellenlosenversicherung der Angestellten	Gesetz zur Vormundschaft für Unmündige
1928	Landarbeiterversicherungsgesetz	

³⁹⁶ Diese Übersicht orientiert sich am Datenmaterial in Seip, *Veiene til velferdsstaten*, S. 426. und Tálos, *Staatliche Sozialpolitik*, S. 443f. Berücksichtigt werden dabei *sozialpolitische* Maßnahmen; Gesetze betreffend das Arbeitsrecht oder die administrativ-staatliche Ordnung werden nicht dargestellt.

Jahr	Österreich	Norwegen
1929	Einbeziehung der selbstständigen Landwirte (in Niederösterreich und Wien) in die Unfallversicherung	
1930		Reform und Neuorganisation der Krankenkassen und der Gesundheitsadministration auf lokaler Ebene
1931		
1932		Reform der Armenfürsorge (inkl. Verschärfung der Regeln zur Arbeitspflicht)
1933		
1934		
1935	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz	Gesetz zur Betreuung in Heimen
1936		Einführung der Altersversorgung Gesetz zur Unterstützung Blinder und Körperbehinderter
1937		
1938		Gesetz zur Reform der Arbeitslosenversicherung Einführung der staatlichen Kofinanzierung von Mütterberatungsstellen

Nimmt man die Daten dieser tabellarischen Übersicht als Ausgangsbasis und weist jedem Gesetz bzw. jeder Gesetzesinitiative den Wert 1 zu, so lässt sich daraus ein Diagramm zur Visualisierung des chronologischen Ablaufs der sozialpolitischen Expansion erstellen, wie dies durch Abbildung 9 gegeben ist. Es zeigt sich darin deutlich die Aktivität in Österreich auf dem sozialpolitischen Feld unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg; gleichzeitig wird aber auch die Inaktivität in Bezug auf die Sozialpolitik in den dreißiger Jahren deutlich. Das umgekehrte Bild ergibt sich aus der Analyse der norwegischen Datenreihe, wo geringe Werte in den zwanziger Jahren durch eine deutlich gesteigerte Quantität an Sozialgesetzen in den dreißiger Jahren abgelöst werden. Am deutlichsten zeigen sich diese Tendenzen aber durch

die exponentiellen Trendlinien, die eine Interpolation der an sich etwas unsteten Datenpunkte darstellen. Anhand dieser Linien ist übersichtlich abzulesen, was sich in den einzelnen Kapiteln dieser Arbeit im Detail gezeigt hat: Während in Österreich die Etablierung des Sozialstaates sprunghaft nach dem ersten Weltkrieg vor sich ging und im Laufe der Zwischenkriegszeit nur kleine Ausbauschritte, aber teilweise auch Rückbauten vorgenommen wurden, erfolgte der Aufbau des Sozialsystems in Norwegen zwar langsamer, aber dafür kontinuierlicher und auf breiterer politischer Basis.

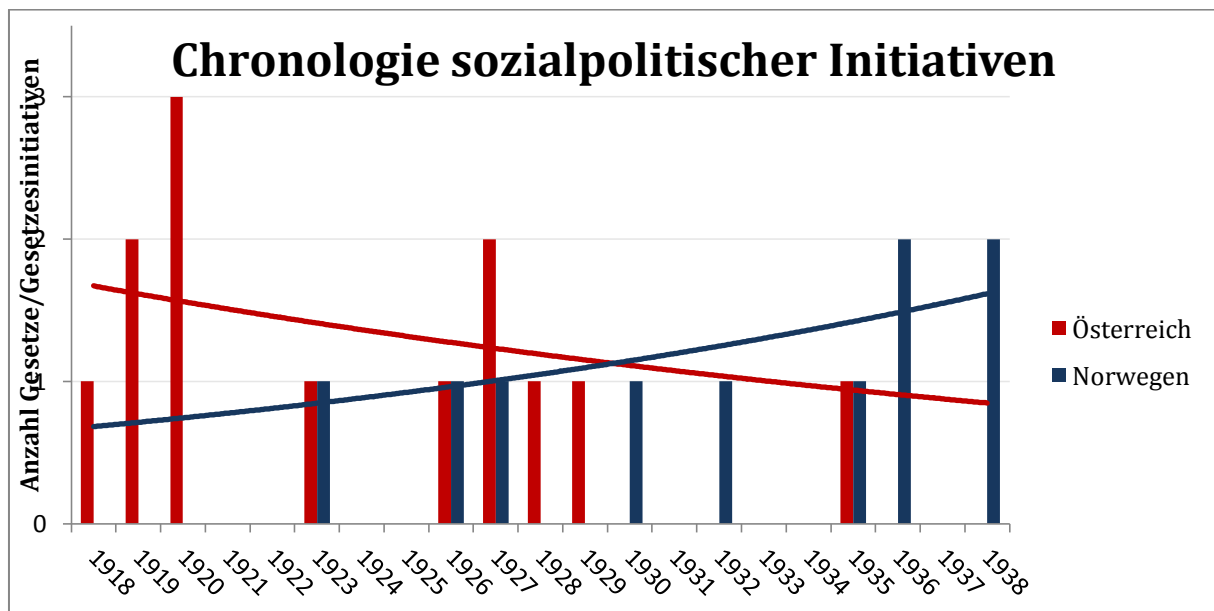


Abbildung 11: Chronologie sozialpolitischer Initiativen.

Zu beachten ist dabei auch der Kreuzungspunkt dieser Trendlinien, der mit der Weltwirtschaftskrise zusammenfällt. Ab diesem Zeitpunkt gibt es in Österreich eher eine Zurücknahme sozialpolitischer Sicherungssysteme, zumal auch das GSVG von 1935 nicht wirklich als Expansionsschritt charakterisiert werden kann. In Norwegen hingegen stellt die Überwindung der milder ausgefallenen Wirtschaftskrise den Beginn einer expansiven sozialpolitischen Linie dar, die von der Arbeiterpartei vorangetrieben und von der Venstre unterstützt wurde, bis zu einem gewissen Grad aber auf einem Konsens aller Parteien beruhte.

12 Zusammenfassung

Im Hinblick auf die hier untersuchten Felder der Sozialpolitik muss zunächst festgehalten werden, dass die Geschwindigkeit, mit welcher der Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den einzelnen Teilbereichen erfolgte, stark variierte. Die wirtschaftliche Ausgangslage war für beide in dieser Arbeit verglichenen Länder ähnlich schwierig: während der zwanziger Jahre traten spezifische Krisenerscheinungen auf (Währungs- bzw. Stabilisierungskrise in Österreich, Banken- bzw. Paritätskrise in Norwegen), Anfang der dreißiger Jahre mussten beide Staaten die Folgen der großen Weltwirtschaftskrise bewältigen. Allerdings hatte diese globale Krise auf Norwegen schwächere Auswirkungen als auf Österreich, die norwegische Wirtschaft konnte auch früher wieder das Vorkrisenniveau erreichen.

Die Entwicklung der Familienpolitik wies in beiden Ländern Diskrepanzen zwischen urbanen und ruralen Räumen auf. Während in den Hauptstädten gewisse Fortschritte in Bezug auf die medizinische Betreuung von Müttern und Kleinkindern sowie bei der schulärztlichen Fürsorge erzielt wurden, sind für ländliche Gebiete diese Bereiche kaum statistisch erfasst bzw. dokumentiert. Anders als in Österreich wurde in Norwegen bereits in der Zwischenkriegszeit die Einführung einer Kinderbeihilfe diskutiert. Ab 1937 beriet ein Komitee im norwegischen Parlament die diesbezüglichen Vorschläge, kriegsbedingt erfolgte die tatsächliche Umsetzung aber erst 1946.

Als direkte Reaktion auf die hohe Arbeitslosigkeit versuchten die Regierungen beider Staaten durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Beschäftigungsquote zu erhöhen. Die norwegische Institution der *„nødsarbeid“* (,Notarbeit‘) erlebte in der ersten Hälfte der zwanziger Jahre ihren Höhepunkt, als bis zu 40 % der Arbeitslosen auf diese Weise in Beschäftigung gebracht werden konnten. Danach fristete diese staatliche Maßnahme ein Schattendasein, abgesehen von einer kurzen und eingeschränkten Wiederbelebung in der Mitte der Dreißiger. In diesem Zeitraum erreichte die ,produktive Arbeitslosenfürsorge‘ in Österreich den Zenit ihres Wirkungsgrades, der allerdings bei bescheidenen 5 % lag. Auch der ,freiwillige Arbeitsdienst‘ und die mehrmals aufgelegten Arbeitsanleihen vermochten nur für eine moderate Linderung der Arbeitslosigkeit zu sorgen. Der Grund für das Scheitern dieser öffentlichen Arbeitsprojekte lag in beiden Ländern an einem ähnlich gelagerten Problem: Sowohl die norwegische ,Notarbeit‘, als auch die österreichische ,produktive Arbeitslosenfürsorge‘ sahen vor, dass die staatliche Ebene lediglich einen Zuschuss leistete zu jenen Projekten, die von

den Gemeinden organisiert und finanziert wurden. Die Gemeinden waren aber in beiden Staaten in der Zwischenkriegszeit unter so starkem ökonomischen Druck, dass eine offensive Herangehensweise auf lokaler Ebene oft als nicht durchführbar betrachtet wurde.

Auch das Konzept der Innenkolonisation wurde in beiden Ländern als mögliche Strategie gegen die hohe Arbeitslosigkeit verfolgt. Obwohl die mit öffentlicher Unterstützung errichteten Siedlerstellen in Norwegen den sechsfachen Wert Österreichs erreichten, waren die Größenordnungen insgesamt zu gering, um deutliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu zeigen.

Bezüglich der Unterstützung der Arbeitslosen waren unterschiedliche Ausgangslagen gegeben. In Norwegen basierte die soziale Absicherung beschäftigungsloser Industriearbeiter zunächst auf den gewerkschaftlich organisierten Arbeitslosenkassen. Dieses System geriet 1921 in eine Krise, von der es sich nicht mehr nachhaltig erholen konnte. Trotz mehrerer parlamentarischer Versuche der Venstre, eine öffentliche Arbeitslosenversicherung zu etablieren, gelang dies erst nach der Regierungsübernahme der Arbeiterpartei. Der Gesetzesbeschluss erfolgte im Jahr 1938, noch vor den analogen Regelungen in Dänemark und Schweden, aber relativ spät im europäischen Maßstab. Durch die Umwandlung der Arbeitslosenfürsorge in eine Versicherung wurde Österreich bereits 1920 zum dritten Staat in Europa mit einer staatlichen Arbeitslosenversicherung. Dies stellt eine Pionierleistung in der österreichischen Sozialpolitik dar, auch wenn die Fragen nach Versichertenkreis, Höhe, Finanzierung und Anspruchsdauer in der Folge innenpolitische Zankäpfel blieben. Die häufigen Novellierungen der Zwischenkriegszeit, besonders die Definition der maximalen Bezugsdauer, bewirkten angesichts der oft lang anhaltenden Arbeitslosigkeit in der Wirtschaftskrise für die Betroffenen zahlreiche soziale Härten.

Der öffentliche Wohnbau Norwegens erlebte in der ersten Hälfte der zwanziger Jahre eine erste Blütezeit, als sowohl Venstre- als auch Høyre-Regierungen beträchtliche Mittel zur Förderung der Wohnraumschaffung bereitstellten. Ähnlich wie in Österreich stellte dabei die nationalstaatliche Ebene nur Finanzhilfe aus staatlichen Fonds zur Verfügung, Träger der Bauvorhaben waren meist die kommunalen Gebietskörperschaften. Deren eingesetzte Mittel übertrafen die Hilfen des Nationalstaates in beiden Ländern um ein Mehrfaches. Die geographische Verteilung der Wohnbauprojekte war in Norwegen verhältnismäßig ausgewogen mit nur einem leichten Überhang im Großraum Oslo. Die Fördermaßnahmen basierten auch auf einem breiten politischen Konsens, anders als in Österreich, wo die vorwiegend in sozialdemokratisch geführten Gemeinden und besonders im ‚roten Wien‘

errichteten Gemeindebauten für eine ideologische Konfliktlinie sorgten. Die Christlichsozialen versuchten den von den Sozialdemokraten favorisierten urbanen Hochbauten das Modell der Stadtrandsiedlungen entgegenzusetzen, in denen durch das Einfamilienhaus im Privatbesitz mit der Möglichkeit eines landwirtschaftlichen Nebenerwerbs eine ‚Entproletarisierung‘ der Arbeiterklasse erwirkt werden sollte. Quantitativ spielte dieses vor allem in den Dreißigern betriebene Konzept nur eine untergeordnete Rolle, den Höhepunkt erreichte der österreichische öffentliche Wohnbau am Ende der zwanziger Jahre, akkurat in jener Phase, in der die öffentlichen Wohnbauprojekte in Norwegen deutlich zurückgefahren wurden. Anfang der Dreißiger errichteten nur noch Oslo und Bergen in größerem Umfang kommunale Wohnungen.

Architektonisch dienten die Großbauten Wiens oftmals als Vorbild für Oslo, der Wohnstandard übertraf in Norwegen meist sogar jenen der Gemeindebauten in Österreich. Ab der Mitte der dreißiger Jahre erhielt der öffentlich geförderte Wohnbau in Norwegen einen erneuten Aufschwung, was auch mit einem Paradigmenwechsel in der Planungskonzeption verbunden war. Die Wohnbaufördermaßnahmen wurden zunehmend als Instrument im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Planung wahrgenommen.

Das Gesundheitswesen war einer jener Bereiche, in denen sowohl in Norwegen, als auch in Österreich bereits weitreichende Regelungen aus der Zeit vor dem ersten Weltkrieg vorhanden waren. Aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte waren die Unfall- und Krankenversicherungsanstalten in beiden Ländern fragmentiert, in geographischer wie in berufsspezifischer Hinsicht. Für beide Gemeinwesen waren die Zusammenlegung zu größeren, flächendeckenden Institutionen, eine Harmonisierung der Leistungen und die Ausweitung des Versichertenkreises im Verlauf der Zwischenkriegszeit Zielsetzungen. In Österreich wurde dahingehend der größte Reformeifer bereits in den Anfangsjahren der Republik gezeigt, als 1920, 1921 und 1928 die Versicherungsordnungen um bedeutende Berufsgruppen erweitert wurden. Mit dem Kassenkonzentrationsgesetz wurde bereits 1919 ein Akzent organisatorischer Natur gesetzt. Die weitere Entwicklung verlief zwiespältig: Das GSVG aus 1935 brachte zwar verwaltungstechnische Vereinfachungen, bedeutete für die Versicherten aber auch eine Einschränkung des Leistungsumfanges und ist damit eher als Rückschritt zu qualifizieren. In Norwegen erfolgten zunächst nur kleinere Anpassungen, bis in den dreißiger Jahren die Reform der Gesundheitsadministration 1930 und insbesondere das Gesetz zur Unterstützung Blinder und Körperbehinderter 1936 Meilensteine im Ausbau des Wohlfahrtsstaates darstellten. Letzteres passt sich exemplarisch ein in zwei

Entwicklungstendenzen, welche den Ausbau des norwegischen Sozialstaates in den dreißiger Jahren charakterisieren und gleichzeitig einen Kontrast zum österreichischen Entwicklungsverlauf darstellen: Einerseits die politisch verhältnismäßig konsensuale Erweiterung der sozialpolitischen Regulative, andererseits die Tendenz zur Universalität und damit zur Leistungsharmonisierung für die gesamte Bevölkerung unabhängig vom Berufsstand. Dieser Trend setzte sich auch nach dem zweiten Weltkrieg fort, als in den fünfziger Jahren die Kranken- und Unfallversicherung Norwegens zu Universalversicherungen umgewandelt wurden.

Die nach beruflichen Kriterien vorgenommene Fragmentierung des Sozialsystems in Österreich zeigt sich auch anhand der Altersversorgung, als am Beginn der ersten Republik bereits eine europaweit vorbildliche Pensionsregelung für Angestellte vorhanden war, während Altersabsicherungen für Land-, Forst- oder Industriearbeiter bzw. -arbeiterinnen fehlten. Zwar wurde eine entsprechende Versicherung 1927 im Nationalrat beschlossen, diese wurde aber auch mit einer ‚Wohlstandsklausel‘ ausgestattet, die vorsah, dass das Arbeiterversicherungsgesetz erst mit dem Erreichen von im Gesetz definierten volkswirtschaftlichen Indikatoren in Kraft trat, wozu es in der ersten Republik nicht mehr kam. Damit blieben weite Teile der Bevölkerung in Bezug auf die Altersversorgung auf ein Provisorium angewiesen. Eine ähnliche Sistierung eines bereits beschlossenen Pensionsgesetzes gab es auch in Norwegen, als die 1923 im Parlament verabschiedete Altersversicherung aufgrund der schlechten Wirtschaftsdaten in der Folge nicht in Kraft trat. Erst 1936 kam es in dem skandinavischen Land zur Einführung eines gesamtstaatlichen Pensionssystems. Dieses sah dann allerdings die für nordische Sozialsysteme typische Universalität vor; eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Berufsgruppen bzw. legisistischer Stellung wurde nicht getroffen. Lediglich für Berufe mit außerordentlichen Belastungen war ein früherer Antrittszeitpunkt vorgesehen. Während im Jahr davor durch das GSVG 1935 in Österreich sogar eine Schlechterstellung der Versicherten innerhalb der Angestelltenpension durchgesetzt wurde, ging Norwegen ab der Mitte der dreißiger Jahre den Weg des universalen Ausbaus des Wohlfahrtsstaates.

Insgesamt zeigt sich in Norwegen ein langsamer, aber kontinuierlicher Ausbau der sozialstaatlichen Instrumente, während die sozialpolitische Expansion in Österreich wesentlich rascher, aber auch kontroversieller erfolgte. Damit ging eine Polarisierung einher, die auch eine Debatte über den Nutzen und die Lasten wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen

immer wieder aufkeimen ließ und die Rücknahme der meisten Sozialgesetze als Handlungsoption offen hielt. Dieser fehlende Konsens zeigte insbesondere in der Phase des Austrofaschismus Auswirkungen, als eine Reihe sozialstaatlicher Regelungen zurückgenommen oder einschränkend angepasst wurden. Aber auch in den Jahren davor war es den kompromissbereiten Kräften innerhalb der bürgerlichen Parteien nur bedingt gelungen, die Entwicklung in Richtung eines Wohlfahrtsstaates außer Streit zu stellen und damit das in der Frühphase der ersten Republik mit großem Schwung begonnene Reformwerk abzusichern. Erst unter den geänderten Rahmenbedingungen der zweiten Republik war eine derartige Konsensbildung möglich.

In Norwegen zeigt eine Analyse des politischen Diskurses der Zwischenkriegszeit hingegen das Bild einer zunehmenden Deradikalisierung. Während sich in den zwanziger Jahren eine Arbeiterpartei, die zu Beginn noch Teil der kommunistischen Internationalen war, und die bürgerlichen Kräfte wie etwa die Bauernpartei, Fedrelandslaget und Teile der Høyre relativ unversöhnlich gegenüber standen, kam es in den dreißiger Jahren zu vermehrter politischer Zusammenarbeit über die Parteigrenzen hinweg. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die etablierten, stimmenstarken Parteien näher in die politische Mitte rückten, während sich die radikalen Kräfte jeweils als eigene Bewegungen konstituierten: Die kommunistische Partei spaltete sich von der Arbeiterpartei ab, die extreme Rechte sammelte sich in Nasjonal Samling, deren Parteivorsitzender zuvor Minister der Bauernpartei war. Dadurch wurde der Weg frei für *„Kriseforliket“*, den „Krisenvergleich“ zwischen der norwegischen Sozialdemokratie und der Interessenvertretung der Bauern, der die Bildung der ersten dauerhaften sozialistischen Regierung Norwegens 1935 ermöglichte – unter Duldung der Bauernpartei. Trotz der Vorbehalte, welche die Bauernpartei nach wie vor einem Großteil der Sozialreformen der Regierung Nygaardsvold entgegenbrachte, konnte diese eine Fülle sozialer Maßnahmen umsetzen. Die Grundlage dafür war nicht nur, dass sie darin vom sozialreformistischen Flügel bzw. einzelnen Repräsentanten der Høyre Zustimmung erhielt, sondern auch, dass sie auf zum Teil sehr weitreichende Vorarbeiten der Venstre zurückgreifen konnte und von dieser in vielen Vorhaben unterstützt wurde. In dieser Verankerung der sozialpolitischen Expansion innerhalb mehrerer Parteien ist ein wesentlicher Grund dafür zu sehen, dass die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung Norwegens zwar langsamer als in Österreich erfolgte, aber politisch deutlich besser abgesichert war.

13 Konklusjon

Med hensyn til de forskjellige sosialpolitiske felter som ble undersøkt i denne oppgaven må det først konstateres at hastigheten av utbyggingen av velferdsstaten varierte sterkt innen de enkelte områdene. Det økonomiske utgangspunktet var vanskelig for begge landene som ble sammenlignet i denne oppgaven: På 20-tallet oppsto spesifikke økonomiske kriser i hvert land (valuta- og stabiliseringskrise i Østerrike; bank- og parikrise i Norge), og på begynnelsen av 30-tallet rammet følgene av den store verdensøkonomiske krisen begge stater. Men denne globale krisen hadde svakere virkninger på Norge enn på Østerrike, ettersom den norske økonomien tidligere kunne nå nivået fra før krisen.

Utviklingen av familiepolitikken viste i begge land uoverensstemmelser mellom urbane og landlige strøk. Mens man kunne oppnå framgang med hensyn til helsetjenester for mødre og småbarn samt utbygging av skolelegetilbudet i hovedstadene, er disse områdene ofte ikke omfattet av statistikk eller dokumentert for landlige distrikter. I motsetning til Østerrike ble innføringen av barnetrygden i Norge diskutert allerede i mellomkrigstiden. Fra 1937 av drøftet en stortingskomité forslagene i denne retningen, men på grunn av krigen kom den faktiske innføringen først i 1946.

Som en direkte reaksjon på den høye arbeidsledigheten prøvde regjeringene i begge stater å heve ansettelsesknoten gjennom sysselsettingsprogrammer. Det norske 'nødsarbeid' nådde sitt høydepunkt i første halvdel av 20-tallet, da opp til 40 % av alle arbeidsledige kunne bli satt i arbeid på denne måten. Etterpå ble dette statlige tiltaket trappet ned, bortsett fra en begrenset renessanse på midten av 30-tallet. Det var akkurat i denne fasen at det østerrikske '*produktive Arbeitslosenfürsorge*' ('produktiv arbeidsledighetsforsorg') nådde høydepunktet av virkningsgraden, som lå ved beskjedne 5 %. Også '*freiwilliger Arbeitsdienst*' ('frivillig arbeidstjeneste') og obligasjoner som ble gitt ut flere ganger (såkalte 'arbeidsobligasjoner' som skulle fremskaffe midler til sysselsettingsprogrammer) oppnådde bare en moderat reduksjon av arbeidsledighetsproblemet. Årsaken til at disse offentlige arbeidsprosjektene mislyktes i begge land ligger i en sammenlignbar problemstilling: Både norsk 'nødsarbeid' og østerriksk '*produktive Arbeitslosenfürsorge*' var planlagt slik at det statlige nivået bare skulle gi tilskudd til prosjekter som ellers skulle drives og finansieres av kommunene. Men kommunene var – i begge land – under så sterkt økonomisk press i mellomkrigstiden, at et offensivt handlingsmønster ofte ble betraktet som ikke gjennomførbart på lokalt nivå.

Også konseptet bureisning ble vurdert som en mulig strategi mot den høye arbeidsledigheten i begge land. Selv om antallet bruk som ble opprettet med offentlig støtte var omtrent seks ganger så høyt i Norge som i Østerrike, var størrelsesorden til sammen ikke stor nok til å ha betydelig virkning på arbeidsmarkedet.

Når det gjelder støtte til de arbeidsledige hadde man forskjellige utgangspunkt. I Norge baserte den sosiale sikringen til arbeidsledige industriarbeidere seg på ledighetskassene som ble organisert av fagforeningene. Dette systemet ble rammet av en krise i 1921, og klarte ikke å gjenoppta en bærekraftig praksis. Til tross for flere parlamentariske forsøk av Venstre på å etablere en offentlig arbeidsledighetsforsikring lyktes det først etter Arbeiderpartiets regjeringsovertakelsen. Lovbeslutningen ble fattet i 1938, før man hadde sammenlignbare reguleringer i Danmark eller Sverige, men forholdsvis sent i europeisk målestokk. Gjennom omdanningen fra arbeidsledighetsforsorg til forsikring i 1920 ble Østerrike det tredje landet i Europa med en statlig arbeidsledighetsforsikring. Dette må ansees som en fremragende prestasjon innenfor østerriksk sosialpolitikk, selv om forskjellige spørsmål om hvem forsikringen gjaldt, høyden, finanseringen og hvor lenge den skulle utbetales forble en kontroversiell diskusjon blant partiene. De stadige lovendringene rundt arbeidsledighetsforsikringen, spesielt definisjonen av den maksimale varigheten på trygdeutbetalingene, utløste ofte sosiale vanskeligheter for de som ble rammet, siden arbeidsledigheten i mellomkrigstiden ofte var av langvarig art.

Offentlig boligbygging i Norge opplevde en første blomstringstid på begynnelsen av 20-tallet, da både Venstre- og Høyre-regjeringer bevilget betydelige midler til dette formålet. I likhet med i Østerrike ble finansmidlene fra det nasjonale nivået gitt ved hjelp av et statlig fond, mens kommunene opptrådte som tiltakshaver for de fleste byggeprosjektene. Midlene kommunene brukte for slike tiltak var flere ganger høyere enn det nasjonalstaten kunne bidra med – i begge land. Den geografiske fordelingen av byggeprosjektene var forholdsvis velbalansert i Norge, med bare et lite overheng i Oslo-området. Subsidiene bygget på en bred politisk konsensus, i motsetning til i Østerrike, hvor først og fremst kommuner med sosialdemokratisk preg, spesielt *‘das rote Wien’* (‘det røde Wien’), sørget for kommunal boligbyggingsaktivitet og dermed skapte en ideologisk konfliktlinje. Sosialdemokratene favoriserte urbane høybygninger med grøntområder, men i tett bebyggelse.

De kristeligssosiale ville på sin side fremme en modell som var en motpol til dette, den såkalte *‘Stadtrandsiedlung’* (‘byutkantsbosetning’). Der skulle privateide eneboliger med muligheten til et bierverv i landbruk bidra til en ‘deproletarisering’ av arbeiderklassen. Kvantitativt spilte

denne modellen, som hovedsakelig ble drevet på 30-tallet, bare en underordnet rolle. Høydepunktet nådde den østerrikske offentlige boligbyggingen på slutten av 20-tallet, akkurat i denne fasen, da takten i de offentlige boligbyggingsprosjektene i Norge ble dempet betraktelig. På begynnelsen av 30-tallet var det bare Oslo og Bergen igjen som drev med kommunal boligbygging i større omfang.

Arkitektonisk ble de store kommunale boligbygningene i Wien ofte et forbilde for Oslo, mens boligstandarden i offentlige boliger i Norge stort sett var høyere enn den var i kommunale boliger i Østerrike. Fra midten av 30-tallet fikk den offentlig subsidierte boligbyggingen i Norge et oppsving igjen, som også var knyttet til et paradigmeskifte innenfor planleggingskonseptene. Tilskuddene ble i økende grad oppfattet som et instrument for makroøkonomisk planlegging.

Helsevesenet var et av de sosialpolitiske feltene der både Norge og Østerrike kunne bygge på en rekke ordninger som eksisterte allerede fra tiden før den første verdenskrig. På grunn av deres tilblivelse var ulykkes- og sykeforsikringen i begge land fragmentert, geografisk og yrkesspesifikt. For begge systemer var det en målsetting i mellomkrigstiden å slå disse sammen til større, mer heldekkende institusjoner, å utjevne omfanget av tjenestene og å utvide antallet personer som er dekket av forsikringene. I Østerrike ble den største iveren til reform vist allerede i de første årene av den unge republikken, da forsikringsordningene ble utvidet for betydelige yrkesgrupper i 1920, 1921 og 1928. Med en lov om sammenslåing av bestående forsikringer (*'Kassenkonzentrationsgesetz'*) kunne man iverksette en organisatorisk reform allerede i 1919. Den videre utviklingen gikk ujevnt: GSVG fra 1935 (*'Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz'* – 'Nærings-sosialforsikringslov') brakte forenklinger for forvaltningen, men betydde også en nedskjæring av tjenestene for de som var forsikret, og må derfor tolkes som tilbakeskritt.

I Norge foretok man til å begynne med bare mindre tilpasninger, før større reformer ble til på 30-tallet. Spesielt reformen av helsevesenets administrasjon i 1930 og loven om hjelp til blinde og vanføre i 1936 kan betegnes som milepæler i utbyggingen av velferdsstaten. Særlig det sistnevnte passer eksemplarisk inn i to utviklingstendenser som er typiske for utviklingen av den norske velferdsstaten på 30-tallet, og som samtidig danner en kontrast til forløpet i Østerrike: På den ene siden en utvidelse av de sosialpolitiske ordninger som er basert på en forholdsvis bred politisk konsensus, og på den andre siden en tendens til mer universalitet og dermed til en utjevning av tjenesteomfanget for hele befolkningen uavhengig av yrke. Denne

trenden fortsatte også etter andre verdenskrig, da Norges syke- og ulykkesforsikring ble omdannet til universalforsikringer på 50-tallet.

Fragmenteringen av sosialsystemet etter yrkesorienterte kriterier i Østerrike viser seg også ved å ta i betraktning alderstrygden. På begynnelsen av den første republikken hadde man allerede en mønstergyldig pensjonsordning for ansatte, mens det ikke fantes noen alderstrygd for landbruks-, skogs- eller industriarbeidere. Selv om en tilsvarende alderstrygd for industriarbeidere ble vedtatt av parlamentet i 1927, ble den utsatt på grunn av den såkalte '*Wohlstandsklausel*' ('velstands-klausul'). Denne klausulen spesifiserte at loven først skulle tre i kraft når forhåndsdefinerte markøkonomiske indikatorer ville bli nådd, noe som aldri skjedde i løpet av den første republikken. Dermed forble store deler av befolkningen henvist til et provisorium. En lignende utsettelse fantes også for alderstrygden i Norge, da den alderstrygdordningen som ble vedtatt av stortinget i 1923 ikke ble satt i verk på grunn av de dårlige økonomiske vilkårene. Først i 1936 ble innføringen av en pensjonsordning på statlig nivå gjennomført. Men da den ordningen ble satt i gang, bar den et typisk kjennetegn for nordiske sosialsystemer: universalitet. Det ble ikke lagt inn noen differensiering mellom forskjellige yrkesgrupper ut ifra deres juridiske stilling; bare yrker med usedvanlige arbeidsbelastninger skulle få mulighet til en lavere aldersgrense for alderstrygd. Bare året før ble situasjonen forverret i Østerrike gjennom GSVG 1935 også for ansatte, mens arbeidere sto uten regulær pensjonsordning uansett. Nesten samtidig gikk Norge i retning av en universal utbygging av velferdsstaten.

Til sammen viser en mer langsom, men kontinuerlig utvidelse av velferdsstatens virkemidler seg i Norge, mens den sosialpolitiske ekspansjonen gikk raskere i Østerrike, men også var mer kontroversiell. Dermed oppsto en polarisering, som også åpnet for debatter om fordelene og belastningene i forbindelse med velferdsstatlige tiltak, og som lot tilbaketrekking av de fleste sosiallover fortsatt være en politisk mulighet. Denne manglende konsensusen ga spesielt utslag i perioden med Austrofascisme (1933-1938), da en rekke sosialstatlige reguleringer ble innskrenket eller utsatt. Men også årene før kunne de kreftene innenfor de borgerlige partiene, som var villige til å inngå kompromiss, bare delvis påvirke en enighet om utviklingen i retning velferdsstat. Dermed kunne ikke det store reformverket, som ble påbegynt med så mye flid i de første årene av republikken, bli sikret politisk. Først under de forandrede betingelsene i den andre republikken ble en samstemmighet av det slaget til.

I Norge viser analysen av den politiske debatten i mellomkrigstiden en tendens til deradikalisering av de store partiene. På begynnelsen av 20-tallet var Arbeiderpartiet fortsatt del av Komintern, og selv etter at partiet forlot denne sammenslutningen, sto arbeiderbevegelsen relativt uforsonlig mot de borgerlige kreftene, som var samlet i Bondepartiet, Fedrelandslaget og deler av Høyre. Men på 30-tallet ble et politisk samarbeid på tvers av partigrensene oftere til. Dette kommer også av at de store, etablerte partiene beveget seg mer mot det politiske sentrum, mens de radikale kreftene grunnla egne bevegelser. Norges kommunistiske parti splittet seg fra Arbeiderpartiet, og den ekstreme høyre siden ble forent i Nasjonal Samling, hvor partilederen var en tidligere minister fra Bondepartiet. Dermed ble veien frigjort for 'kriseforliket': et samarbeid mellom norsk sosialdemokrati og bøndernes pressgruppe. Dette gjorde dannelsen av den første varige sosialistiske regjering i Norge mulig i 1935 – med aksept fra Bondetpartiet. Til tross for de forbeholdene Bondepartiet fortsatt hadde mot en stor del av sosialreformene til regjeringen Nygaardsvold, kunne mange av disse reformene settes i gang. Grunnlaget for dette var ikke bare at den sosialreformistiske fløyen, hhv. enkelte representanter i Høyre, støttet noen initiativer, men også at reformene kunne bygge på en rekke gode forarbeider som ble utført av Venstre, og ikke minst at Venstre også støttet de fleste forslagene. Denne forankringen av den sosialpolitiske ekspansjonen innenfor flere partier må ansees som en vesentlig grunn til at den velferdsstatlige utviklingen i Norge var mye bedre sikret politisk, skjønt den riktignok foregikk langsommere enn i Østerrike.

14 Summary

The pace with which the expansion of the welfare state was carried out varied greatly within the different segments examined in this thesis. The economic circumstances were difficult for both countries contrasted in this paper: During the twenties, the countries had to tackle specific crisis phenomena (currency and stabilisation crises in Austria, bank and parity crises in Norway), while at the beginning of the thirties, both states had to cope with the aftermath of the Great Depression. However, this global crisis had a weaker impact on Norway than on Austria; the Norwegian economy could return to its pre-crisis level at an early stage, whereas the Austrian economy could not fully recover in the interwar period.

The progression within family policy showed discrepancies between urban and rural areas in both countries. Where the capital cities could achieve certain progress pertaining to the medical supervision of mothers and infants as well as within school medical care, these spheres are often not covered statistically or documented in rural areas. In contrast to Austria, the implementation of financial child support was discussed in Norway already in the interwar period. From 1937 on, a committee of the Norwegian parliament debated the proposals concerning this matter, which, due to the war, could only be implemented in 1946.

As a direct reaction to the high unemployment rate, both governments tried to increase the level of employment through job creation schemes. The Norwegian institution of '*nødsarbeid*' ('penury work') had its quantitative peak in the first half of the twenties, when up to 40 % of the unemployed could be engaged in an occupation through this scheme. This state-organised measure then faded into a shadowy existence until the middle of the thirties, when it was partially resumed. In this period, the '*produktive Arbeitslosenfürsorge*' ('productive unemployment aid') in Austria reached the zenith of its effectiveness, at a modest 5 %. The '*freiwilliger Arbeitsdienst*' ('voluntary work service') and the so-called '*Arbeitsanleihen*' ('work-bonds'), which were distributed repeatedly in the middle of the thirties, could also only effect a moderate relief of the unemployment situation. The reason for the failure of these publicly organised job creation schemes can be found in a similar inherent problem of both countries: Both the Norwegian '*nødsarbeid*' as well as the Austrian '*produktive Arbeitslosenfürsorge*' stipulated that the state-level financing would only be available to subsidise projects organised and financed by the municipalities.

The municipalities, however, were under such strong economic pressure in the interwar period – in both states – that they considered an active approach to be incompatible with the available resources, and therefore remained mostly passive.

Similarly, the concept of internal colonisation was considered as a possible strategy against the high level of unemployment in both countries. Although the number of settlements raised with public support was six times higher in Norway than in Austria, the scale was still too small to have a significant impact on the labour market.

The conditions relating to unemployment benefits also differed. In Norway, social protection of unemployed industrial workers was based on unemployment insurance funds organised by the labour unions. This system was hit by a crisis in 1921, from which it could not recover in a sustainable manner. Although the party Venstre ('left' – the liberal party) urged the establishment of a public unemployment insurance several times on the parliamentary level, such an insurance could only be established when Arbeiderpartiet ('the labour party' – a social democratic party) assumed office. This enactment entered into force in 1938, earlier than comparable regulations in Denmark and Sweden, but quite late in a greater European context. Through the transformation of the *'Arbeitslosenfürsorge'* ('unemployment aid') into an insurance scheme in 1920, Austria became the third state in Europe to implement a public unemployment insurance. This must be considered a pioneering accomplishment within Austrian social policy, although matters of who would be covered by the insurance, the amounts, and the funding of the insurance, as well as the duration of entitlement to the insurance, remained objects of political dispute. The frequent amendments in the interwar period, especially of the definition of the maximal duration of entitlement, caused social hardship for the persons concerned, especially in long-lasting periods of unemployment during the Great Depression.

The public housing sector in Norway underwent its first period of prosperity in the first half of the twenties, when both Venstre and Høyre ('right' – the conservative party) governments raised considerable funds to promote public housing projects. As in Austria, the nation state level only provided financial aid through public funds, while the municipalities were the awarding authority for most of the projects. The means allocated by the municipalities exceeded the aid of the state level several times over, in both countries. The geographical distribution of the housing projects was well-balanced in Norway, with only a slight emphasis on the metropolitan area of Oslo. These assistance measures were also built on a broad political consensus in Norway, whereas in Austria, public housing projects were

predominantly completed in municipalities with a social democratic majority, especially in Vienna. The social democrats favoured urban high-rise buildings, thereby provoking an ideological conflict with the conservatives ('Christlichsoziale' – Christian-social), who favoured the model of '*Stadtrandsiedlungen*' ('outskirts settlements'). In these settlements, the privately owned single-family house with the possibility of an agrarian side-line was supposed to effect a 'deproletarianisation' of the working class. Quantitatively, this model played a subordinate role, and was primarily promoted in the thirties, whereas the public housing sector in Austria reached its peak at the end of the twenties, exactly at that stage when public housing projects in Norway turned towards a low point. In the beginning of the thirties, only Oslo and Bergen were constructing municipal flats on a larger scale.

Architecturally the high-rise buildings in Vienna often served as a role model for Oslo, although the standard of living in Norwegian public housing mostly exceeded that in Austrian subsidised housing. From the middle of the thirties onwards, the construction of social housing gained momentum again, a fact related to a paradigm shift in the planning concepts. The subsidies for public housing were increasingly considered an instrument within macro-economic planning in Norway.

The health care sector was one of the branches where both Austria and Norway could build upon extensive regulations that already existed, originating from the time before the First World War. Due to their evolutionary history, the accident and sickness insurance institutions were fragmented in both countries, geographically as well as occupationally. For both states, the merger to larger institutions, a harmonisation of benefits and the extension of the insurances to a larger part of the population were political aims in the interwar period. In Austria, the greatest zeal for reform had already been shown in the early years of the republic, when the insurance regulations were extended to include important occupational groups in 1920, 1921 and 1928. By implementing the '*Kassenkonzentrationsgesetz*' ('institutional concentration law') in 1919, organisational improvements were made as early as 1919. The subsequent development was ambiguous: The GSVG 1935 ('*Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz*' – commercial social insurance law) resulted in organisational simplifications, but also meant a limitation of benefits for the insured, and it must therefore be assessed as a setback. In Norway only minor adjustments were made initially, until, in the thirties, the reform of the health administration in 1930, and in particular the law to assist the blind and physically disabled in 1936, constituted milestones in the development of the welfare state. The latter is exemplary of two development tendencies, which are characteristic

of the evolution of the Norwegian welfare state in the thirties, and at the same time represent a contrast to the Austrian developments: on the one hand the politically relatively consensual expansion of socio-political regulations, and on the other hand the tendency towards universality and thus towards the harmonisation of benefits for the entire population regardless of profession. This trend continued after the Second World War, when Norway's sickness and accident insurance were converted into universal insurances in the fifties.

The fragmentation of the social system in Austria, which was based on occupational criteria, was also reflected in the pension system. At the beginning of the first republic, a pension scheme for employees that was a role model in the European context was already established, although an old-age welfare service for lumbermen, agrarian or industrial workers was non-existent. Although a corresponding insurance was adopted in 1927 in parliament, the law was also provided with a '*Wohlstandsklausel*' ('prosperity clause'), which stipulated that the workers' insurance law only would come into force with the compliance of legally defined economic indicators, which did not occur in the first republic. Hence, large parts of the population remained dependent on a provisional arrangement in terms of old-age provisions. A similar suspension of a pension law that had already been passed in parliament happened in Norway, when the old-age insurance scheme of 1923 did not enter into force due to poor economic data. A national pension system was introduced in the Scandinavian country no sooner than 1936. But the law of 1936 carried the hallmark of universality that is typical for Nordic welfare systems; a distinction between different groups of professions or occupational legal status of the insured person was not made. An exception was only granted to occupational groups whose professions were acknowledged to be extraordinarily burdensome. Where the GSVG 1935 in Austria even restricted the benefits of insured persons within the employee pension scheme of the year before, Norway started the universal extension of the welfare state in the mid-thirties.

Overall, Norway demonstrates a slower but steadier expansion of welfare state instruments, where the socio-political expansion in Austria took place much more rapidly, but was also more controversial. This was accompanied by a polarisation that also ignited a debate on the gains and burdens of welfare state measures, making a withdrawal from most social legislation a political possibility. The impact of this lack of consensus was especially evident during the period of Austrofascism (1933-1938), when a number of welfare state regulations were withdrawn or cut. But even in the years preceding Austrofascism, the forces willing to

compromise within the conservative parties managed only partially to keep the development towards a welfare state out of the quarrel, thereby securing the reform work that began in the early period of the first republic with great momentum. It was only under the changed conditions of the second republic that the establishment of a broader consensus on welfare policies was possible.

In Norway, however, an analysis of the political discourse of the interwar period demonstrates a tendency of increasing de-radicalisation. Initially in the twenties Arbeiderpartiet, which at the beginning was still part of the communist international, and conservative forces such as Bondepartiet ('the farmers party' – agrarian/conservative), Fedrelandslaget ('the fatherland league') and parts of Høyre were relatively irreconcilable; later, in the thirties, there was more political cooperation across party lines. Parallel to this process it was also significant that the established, strong parties moved closer to the political centre, while the radical forces constituted each their own movements: The communist party split from Arbeiderpartiet, and the extreme right gathered in Nasjonal Samling ('national union'), whose party chairman was previously a minister of Bondepartiet. This opened the way for '*Kriseforliket*' ('the crisis agreement') between the Norwegian socialdemocrats and the agrarian pressure group, which enabled the formation of Norway's first permanent socialist government in 1935 – with the acceptance of Bondepartiet. Despite the reservations that Bondepartiet still held against many of the social reforms of the Nygaardsvold government, this cabinet was able to implement a great number of social measures. The basis for this was not only that the government was partially supported by the social reformist wing and individual representatives of Høyre, but also that it was able to build upon some very far-reaching preparatory works carried out by Venstre, whose support it could also count on for many projects. In this anchoring of the social-political expansion within several parties lies a substantial reason why the welfare state development of Norway, although conducted slower than in Austria, was politically much better secured.

15 Quellen

15.1 Primärquellen

Protokoll der Sitzung Nr. 115 im Odelsting vom 26. November 1923. Abrufbar unter:

https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1923&paid=8&wid=a&psid=DIVL333&pgid=a_0942&vt=a&did=DIVL519

(am 5.6.2018)

Protokoll der Sitzung Nr. 7 im Odelsting vom 8. Februar 1927. Abrufbar unter:

https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1927&paid=8&pgid=a_0086&psid=DIVL297&wid=a&vt=a&did=DIVL315

(am 5.6.2018)

Protokoll der Sitzung Nr. 104 im Odelsting vom 2. Juni 1932. Abrufbar unter:

https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1932&paid=8&pgid=a_0857&psid=DIVL279&wid=a&vt=a&did=DIVL419

(am 5.6.2018)

Protokoll der Sitzung Nr. 81 im Odelsting vom 6. Juli 1936. Abrufbar unter:

https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1936&paid=8&wid=a&psid=DIVL242&pgid=a_0668

(am 5.6.2018)

Protokoll der Sitzung Nr. 101 im Odelsting vom 9. Juli 1936. Abrufbar unter:

https://www.stortinget.no/nno/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1936&paid=8&wid=a&psid=DIVL242&pgid=a_0828&did=DIVL408&vt=a

(am 5.6.2018)

Protokoll der Sitzung Nr. 94 im Odelsting vom 14. Juni 1938. Abrufbar unter:

https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1938&paid=8&wid=a&psid=DIVL252&pgid=a_0768&vt=a&did=DIVL418

(am 5.6.2018)

Stenographisches Protokoll der 18. Sitzung der provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich am 6.2.1919. Abrufbar unter:

<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=spe&datum=0001&size=45&page=803>

(am 5.6.2018)

Stenographisches Protokoll der 70. Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung der Republik Österreich am 24.3.1920. Abrufbar unter:

<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=spe&datum=0002&page=2413&size=45>

(am 5.6.2018)

Stenographisches Protokoll der 60. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich in der I. Gesetzgebungsperiode am 21.10.1921. Abrufbar unter:
<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=spe&datum=0003&page=3203&size=45>
(am 5.6.2018)

Stenographisches Protokoll der 187. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich in der II. Gesetzgebungsperiode am 1.4.1927. Abrufbar unter:
<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=spe&datum=0004&size=45&page=5035>
(am 5.6.2018)

Stenographisches Protokoll der 53. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich in der III. Gesetzgebungsperiode am 18.7.1928. Abrufbar unter:
<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=spe&datum=0005&size=45&page=1847>
(am 5.6.2018)

15.2 Literatur

Silve-Linn Aase und Lars Aase, *The History of Norway: A Long-Term Perspective*. In: Eva Maagerø und Birte Simonsen (Hg.), *Norway: Society and Culture* (2. Aufl., Kristiansand 2008).

Hellmut Andics, *Der Staat, den keiner wollte. Österreich von der Gründung der Republik bis zur Moskauer Deklaration* (3. Aufl., Wien/München/Zürich 1984).

Astri Andresen und Kari Tove Elvbakken, *Karl Evang og mødrehygienesaken. Om lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i helseforvaltningen (1938 – 1972)*. In: *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 2 (2017) 137-154.

David Arter, *Scandinavian politics today* (2. Aufl., Manchester 2008).

Karl Bachinger, *Österreich 1918-1945*. In: Karl Bachinger, Hildegard Hemetsberger-Koller und Herbert Matis, *Grundriss der österreichischen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Von 1848 bis zur Gegenwart* (5. Aufl., Wien 1994).

Bernd Berger, *Sozialpolitik im österreichischen ‚Ständestaat‘* (Diplomarbeit an der Universität Wien 2012).

Tore Brantenberg, *Sozial boligbygging i Norge 1740-1990. Fra arbeiderbolig til husbankhus* (Oslo 1996).

Rudolf Brauner, *50 Jahre Bundes- Wohn- und Siedlungsfonds* (Eisenstadt 1972).

Ernst Bruckmüller, *Sozialgeschichte Österreichs* (2. Aufl., Wien 2001).

Ernst Bruckmüller, Roman Sandgruber und Hannes Stekl, *Soziale Sicherheit im Nachziehverfahren. Die Einbeziehung der Bauern, Landarbeiter, Gewerbetreibenden und Hausgehilfen in das System der österreichischen Sozialversicherung* (Salzburg

- 1978) (= Geschichte und Sozialkunde – Reihe „Forschungen“, Band 3, Hg. Arbeitsgemeinschaft für historische Sozialkunde).
- Ernst *Bruckmüller*, Zur Entwicklung der Sozialversicherung für Selbstständige in Gewerbe und Landwirtschaft. In: Theodor *Tomandl* (Red.), 100 Jahre Sozialversicherung in Österreich (Wien 1988).
- Felix *Butschek*, Österreichische Wirtschaftsgeschichte. Von der Antike bis zur Gegenwart (Wien 2011).
- Günther *Chaloupek* und Michael *Mesch*, Lohnentwicklung und Lohnpolitik in Österreich in der Zwischenkriegszeit. In: Günther *Chaloupek*, Ulrike *Felber*, Michael *Mesch* und Hansjörg *Klausinger*, Lohnpolitik in der Strukturkrise (Graz 2009) (= Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen, Band 3).
- Peter *Csendes*, Geschichte Wiens (2. Aufl., Wien 1990).
- Rolf *Danielsen*, Krise og krig – splittelse og samling. In: Rolf *Danielsen* et al. (Hg.), Grunntrekk i norsk historie. Fra vikingtid til våre dager (5. Aufl., Oslo 2007).
- John A. *Duggan*, Ein Vergleich der sozialen Wohnpolitik in England, Deutschland und Österreich von 1918 bis 1934 (Diplomarbeit an der Universität Wien, 1985).
- Harald *Espeli*, Arbeidsløsheten i mellomkrigstiden. En kritisk kommentar. In: Historisk tidsskrift 73 (1994) S. 489-505.
- Anders Bjarne *Fossen* und Tore *Grønlie*, Byen sprenger grensene 1920 – 1972 (Bergen/Oslo/Tromsø 1985) (=Bergen bys historie, Band 4).
- Berge *Furre*, Norsk historie 1914-2000. Industrisamfunnet – frå vokstervisse til framtidstil (5. Aufl., Oslo 2010).
- Harry *Glück*, Die Entstehung des Sozialen Wohnbaus (1918 – 1939). In: Kurt *Freisitzer* und Harry *Glück*, Sozialer Wohnbau. Entstehung, Zustand, Alternativen (Wien/München/Zürich 1979).
- Walter *Göhring* und Brigitte *Pellar*, Ferdinand Hanusch. Aufbruch zum Sozialstaat (Wien 2003) (= Schriftenreihe des Instituts zur Erforschung der Geschichte der Gewerkschaften und Arbeiterkammern Nr. 18).
- Ernst *Hanisch*, Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert (Neuaufgabe als Studienausgabe, Wien 2005).
- Aksel *Hatland*, Trygd og arbeid. In: Aksel *Hatland*, Stein *Kuhnle* und Tor Inge *Romøren* (Hg.), Den norske velferdsstaten (Oslo 2011).
- Fritz *Hodne* und Ola *Honningdal Grytten*, Norsk økonomi i det tyvende århundre (Bergen 2002).
- Robert *Hoffmann*, Stadtentwicklung und Wohnbau (1918 bis 1938). In: Heinz *Dopsch* und Robert *Hoffmann*, Salzburg. Die Geschichte einer Stadt (2. Aufl., Salzburg/Wien/München 2008).

- Herbert *Hofmeister*, Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Österreich (Berlin 1981) (= Band 6b der Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht).
- Ola *Honningdal Grytten*, Arbeidsledighetens omfang i mellomkrigstiden. In: Historisk tidsskrift 71 (1992) S. 249-277.
- Ola *Honningdal Grytten*, Arbeidsledigheten i mellomkrigstiden. Svar til Harald Espeli. In: Historisk tidsskrift 73 (1994) S. 506-523.
- Marie *Jahoda*, Paul F. *Lazarsfeld* und Hans *Zeisel*, Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit (Frankfurt am Main/Leipzig 1975).
- Lars H. *Johannessen*, Mellom fattigforsorg og sosialpolitikk. Forsorgsvesenet i Bergen 1920 – 1940 (Diplomararbeit an der Universität Bergen 1985).
- Toril *Johansson*, Fra sosialpolitikk til krisepolitikk? Arbeiderpartiets syn på krisepolitikk, nødsarbeid og bureising under arbeidsløshetskrisa 1920 – 1939 (Diplomararbeit an der Universität Oslo 1980).
- Brigitte *Kepplinger*, Arbeiterwohnbau in Linz 1850 – 1945. Ein historischer Überblick. In: Brigitte *Kepplinger* (Hg.), Wohnen in Linz. Zur Geschichte des Linzer Arbeiterwohnbaues von den Anfängen bis 1945 (Wien/Köln/Graz 1989).
- Hermann *Kepplinger*, Zur Finanzierungsgeschichte des Arbeiterwohnbaus in Österreich bis 1945 unter besonderer Berücksichtigung des Wohnbaus in Linz. In: Brigitte *Kepplinger* (Hg.), Wohnen in Linz. Zur Geschichte des Linzer Arbeiterwohnbaues von den Anfängen bis 1945 (Wien/Köln/Graz 1989).
- Knut *Kjeldstadli*, Et splittet samfunn 1905 – 1935 (2. Aufl., Oslo 2007) (= Aschehougs Norges historie, Band 10, Hg. Knut Helle, Knut Kjeldstadli, Even Lange, Sølvi Sogner).
- Elisabeth *Kube*, „Der schlechten Zeiten wegen arbeitslos“ – Arbeitslose im Wien der Zwischenkriegszeit (Diplomararbeit an der Universität Wien 2000).
- Stein *Kuhnle* und Nanna *Kildal*, Velferdsstatens idégrunnlag i perspektiv. In: Aksel *Hatland*, Stein *Kuhnle* und Tor Inge *Romøren* (Hg.), Den norske velferdsstaten (Oslo 2011).
- Even *Lange*, Samling om felles mål 1935 – 1970 (2. Aufl., Oslo 2007) (= Aschehougs Norges historie, Band 11, Hg. Knut Helle, Knut Kjeldstadli, Even Lange, Sølvi Sogner).
- Anne Mette *Lie*, Tre generasjoners kvinnepolitikk. Katti Anker Møller, Tove Mohr og Tove Pihls familiepolitiske arbeid 1900 – 1987 (Diplomararbeit an der Universität Bergen 2008).
- Einar *Lie*, Norsk økonomisk politikk etter 1905 (Oslo 2012).
- Petra *Lottes*, Österreichische Sozialpolitik im Wandel. Politik für Familien: Motive – Akteure – Instrumente (Diplomararbeit an der Universität Wien, 2012).

- Wolfgang *Maderthaner*, Von der Zeit um 1860 bis zum Jahr 1945. In: Peter *Csendes* und Ferdinand *Oppl*, Wien. Geschichte einer Stadt von 1790 bis zur Gegenwart. Band 3 (Wien 2006).
- Kjell-Olav *Masdalen*, Sosiale oppgaver. In: Kjell-Olav *Masdalen* und Liv *Mykland*, Administrasjonshistorie og arkivkunnskap. Kommunene (Oslo 1987).
- Gerhard *Melinz*, Fürsorgepolitik(en). In: Emmerich *Tálos* und Wolfgang *Neugebauer* (Hg.), Austrofaschismus. Politik – Ökonomie – Kultur 1933 – 1938 (7. Aufl., Wien 2014).
- Karl H. *Metz*, Die Geschichte der sozialen Sicherheit (Stuttgart 2008).
- Verena *Pawlowsky*, Arbeitslosenpolitik im Austrofaschismus. Ein Beispiel restriktiver Sozialpolitik in ökonomischen Krisenzeiten (Diplomarbeit an der Universität Wien 1988).
- Anton *Pelinka*, Vom Glanz und Elend der Parteien. Struktur- und Funktionswandel des österreichischen Parteiensystems (Innsbruck/Wien/Bozen 2005) (= Österreich – Zweite Republik. Befund, Kritik, Perspektive, Band 6, Hg. Hubert Christian *Ehalt*).
- Brigitte *Pellar*, Eine andere Geschichte Österreichs. Gewerkschaft, soziale Verantwortung und menschliche Politik (2. Aufl., Wien 2014).
- Fritz *Petrick*, Norwegen. Von den Anfängen bis zur Gegenwart (Regensburg 2002).
- Per Arnt *Pettersen*, Linjer i norsk sosialpolitikk. Konflikt og politisk strategi fra århundreskiftet og fram til andre verdenskrig (Oslo/Bergen/Tromsø 1982).
- Tor Fredrik *Rasmussen*, Fra tradisjonell byplanlegging til markedsliberalistisk bypolitikk. In: Arne Lie *Christensen* (Red.), Urbane drømmer. byutvikling i Oslo og Akershus fra 1960 til i dag (Oslo 2011) (= Fremtid for fortiden 2/3 – 2011. medlemsblad for Oslo og Akershus avdeling av Foreningen til norske fortidsminnesmerkers bevaring).
- Oliver *Rathkolb*, Erste Republik, Austrofaschismus, Nationalsozialismus (1918-1945) In: Thomas *Winkelbauer* (Hg.), Geschichte Österreichs (Stuttgart 2015).
- Manfried *Rauchensteiner*, Landesverteidigung und Sicherheitspolitik 1918-1934. In: Herbert *Dachs*, Ernst *Hanisch*, Anton *Staudinger* und Emmerich *Tálos* (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918-1933 (Wien 1995).
- Margit *Sailer*, Berufliche Krankenpflege in der Ersten Republik (Dissertation an der Universität Wien 2000).
- Margit *Sailer*, Zukunft braucht Vergangenheit. Die berufspolitische Entwicklung der österreichischen Krankenpflege von 1918-1938 (Strasshof/Wien 2003).
- Roman *Sandgruber*, Ökonomie und Politik. Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart (Neuaufgabe als Studienausgabe, Wien 2005).
- Aina *Schiøtz*, Folkets helse – landets styrke 1850 – 2003 (Oslo 2003) (= Det offentlige helsevesen i Norge 1603 – 2003, Bind 2).
- Harm G. *Schröter*, Geschichte Skandinaviens (Beck'sche Reihe, München 2007).

- Birgitta Schwabl, Die sozialen und politischen Diskussionen zur Alters- und Invaliditätsversicherung in den Jahren 1919 bis zum Anschluss (Dissertation an der Universität Wien 2009).
- Anne-Lise Seip, Fattiglov og fattigvesen i mellomkrigstiden – et forsørgelsessystem under krise. In: Historisk tidsskrift 66 (1987) S. 276-300.
- Anne-Lise Seip, Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-1975 (Oslo 1994).
- Gerhard Senft, Im Vorfeld der Katastrophe. Die Wirtschaftspolitik des Ständestaates. Österreich 1934-1938 (Wien 2002) (= Vergleichende Gesellschaftsgeschichte und politische Ideengeschichte der Neuzeit, Band 15, Hg. Anton Pelinka, Helmut Reinalter).
- Gerhard Siegl und Guenther Steiner, Ja, jetzt geht es mir gut... . Entwicklung der bäuerlichen Sozialversicherung in Österreich (Wien 2010).
- Jon Chr. Skeie, Statlig boligpolitikk fra 1. verdenskrig til 1940. Intensjoner, målsetninger og virkemidler (Diplomarbeid an der Universität Oslo 1992).
- Anton Staudinger, Austrofaschistische „Österreich“-Ideologie. In: Emmerich Tálos und Wolfgang Neugebauer (Hg.), Austrofaschismus. Politik – Ökonomie – Kultur 1933 – 1938 (7. Aufl., Wien 2014).
- Anton Steen, The welfare state – Still Viable? In: Knut Heidar (Hg.), Nordic politics. Comparative perspectives (Oslo 2004).
- Dieter Stiefel, Arbeitslosigkeit. Soziale, politische und wirtschaftliche Auswirkungen – am Beispiel Österreichs 1918 – 1938 (Berlin 1979) (= Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Band 31, Hg. Wolfram Fischer).
- Dieter Stiefel, Die große Krise in einem kleinen Land. Österreichische Finanz- und Wirtschaftspolitik 1929 – 1938 (Wien/Köln/Graz 1988) (= Studien zu Politik und Verwaltung, Band 26, Hg. Christian Brünner, Wolfgang Mantl und Manfred Welan).
- Øystein Sørensen, Solkors og solidaritet. Høyreautoritær samfunnsstenkning i Norge ca. 1930 – 1945 (Oslo 1991).
- Emmerich Tálos, Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse (Wien 1981) (= Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik, Band 5).
- Emmerich Tálos, Sozialgesetzgebung im Zeichen politischer Umbrüche. Ein Vergleich der sozialpolitischen Entwicklung 1918 – 1920 und 1933 – 1938 in Österreich. In: Harald Steindl (Hg.), Wege zur Arbeitsrechtsgeschichte (Frankfurt am Main 1984).
- Emmerich Tálos, Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945 – 2005 (Innsbruck/Wien/Bozen 2005) (= Österreich – Zweite Republik. Befund, Kritik, Perspektive, Band 3, Hg. Hubert Christian Ehalt).
- Emmerich Tálos, Sozialpolitik im Austrofaschismus. In: Emmerich Tálos und Wolfgang Neugebauer (Hg.), Austrofaschismus. Politik – Ökonomie – Kultur 1933 – 1938 (7. Aufl., Wien 2014).

- Emmerich *Tálos* und Florian *Wenninger*, Das austrofaschistische Österreich 1933-1938 (Wien 2017) (= Politik und Zeitgeschichte, Band 10, Hg. Emmerich Tálos und Florian Wenninger).
- Inger Kristin *Thorstad*, Barnetrygdspørsmålet i Norge i mellomkrigstiden (Diplomarbeit an der Universität Oslo 1980).
- Ralph *Tuchtenhagen*, Kleine Geschichte Norwegens (Beck'sche Reihe, München 2009).
- Irina Simone *Vana*, Gebrauchsweisen der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Österreich 1889-1938 (Dissertation an der Universität Wien 2013).
- Karl *Vocelka*, Geschichte Österreichs. Kultur – Gesellschaft – Politik (4. Aufl., Graz/Wien/Köln 2002).
- Wilhelm *Weinberger*, Der freiwillige Arbeitsdienst in Österreich 1932 – 1938. Eine staatliche Maßnahme zur Arbeitsbeschaffung (Diplomarbeit an der Universität Wien 1987).
- Peter *Wilding*, „... für Arbeit und Brot“ Arbeitslose in Bewegung. Arbeitslosenpolitik und Arbeitslosenbewegung in der Zwischenkriegszeit in Österreich (mit dem regionalgeschichtlichen Schwerpunkt Steiermark) (Wien/Zürich 1990).
- Erich *Zöllner*, Geschichte Österreichs. Von den Anfängen bis zur Gegenwart (8. Aufl., Wien 1990).

16 Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1: MARTIN TRANMÆL.	14
ABBILDUNG 2: WAHLPLAKAT DER NORWEGISCHEN ARBEITERPARTEI 1933.	22
ABBILDUNG 3: JOHAN LUDWIG MOWINCKEL.....	23
ABBILDUNG 4: CHOREOGRAPHIE DES AIF ZUM ZEHNJÄHRIGEN JUBILÄUM 1934.....	25
ABBILDUNG 5: JOHAN NYGAARDSVOLD.	26
ABBILDUNG 6: GESAMTAUSMAß DER ARBEITSLOSIGKEIT IN ÖSTERREICH.	53
ABBILDUNG 7: INVESTITIONSAUSGABEN DES BUNDES IN PROZENT DER GESAMTAUSGABEN.....	67
ABBILDUNG 8: ARBEITSLOSENQUOTE IN NORWEGEN.	73
ABBILDUNG 9: WOHNDICHTEN IN NORWEGEN 1920.	100
ABBILDUNG 10: ÜBERBELEGUNG IN BERGEN.....	101
ABBILDUNG 11: CHRONOLOGIE SOZIALPOLITISCHER INITIATIVEN.....	145

Ich habe mich bemüht, sämtliche Inhaber der Bildrechte ausfindig zu machen und ihre Zustimmung zur Verwendung der Bilder in dieser Arbeit eingeholt. Sollte dennoch eine Urheberrechtsverletzung bekannt werden, ersuche ich um Meldung an mich.

17 Eidestattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

18 Abstract

Ziel dieser Arbeit ist es, die Entwicklung innerhalb verschiedener Teilbereiche der Sozialpolitik in Österreich und Norwegen während der Zwischenkriegszeit darzustellen und zu vergleichen. Die dabei untersuchten Themen waren Familienpolitik, Arbeitslosigkeit, öffentlicher Wohnbau, öffentliches Gesundheitswesen und Altersversorgung.

Durch die Analyse einschlägiger Fachliteratur sowohl in deutscher wie auch in norwegischer Sprache sowie durch die Verwendung von Parlamentsprotokollen als Primärquelle wurde es ermöglicht, die Gemeinsamkeiten und Gegensätzlichkeiten in der Entwicklung der beiden unterschiedlichen Typen von Wohlfahrtsstaaten auszuarbeiten.

Der Fokus lag dabei nicht nur auf den Sozialgesetzen als Ergebnis des politischen Prozesses, sondern auch auf den öffentlichen Debatten, die während der Verhandlungen entstanden, und den Standpunkten, welche die verschiedenen Parteien und Politiker einnahmen.

Es konnte gezeigt werden, dass sozialpolitische Initiativen in Österreich häufig früher gesetzt wurden, aber im Vergleich zu Norwegen auf einem geringeren Grad an politischem Konsens beruhten und damit auch anfälliger für erneute Rücknahmen oder Einschränkungen waren. Demgegenüber erfolgte die Expansion des Wohlfahrtsstaates in Norwegen in langsamerem Tempo, aber kontinuierlicher und auf größerer politischer Übereinstimmung basierend.

Bereits in der Zwischenkriegszeit zeigte sich eine Tendenz, die für die Typologie der unterschiedlichen Sozialstaaten ausschlaggebend werden sollte: Während in Österreich die berufsspezifischen Unterschiede in den Sozialgesetzen erhalten blieben, entwickelte sich Norwegen zunehmend zu einem Wohlfahrtsstaatsregime universaler Prägung.

The aim of this thesis is to discuss and contrast the development within the different fields of social policy in Austria and Norway in the interwar period. The fields examined are family policy, unemployment countermeasures, public housing, public healthcare and old age provision.

By analysing historiographic literature in both German and Norwegian as well as using parliamentary protocols as a primary source, the differences and similarities in the formation of the two types of welfare state can be elaborated on.

The focus is not only on social laws as an outcome of political processes, but also on the public debate that arose during the negotiations and the standpoints of the different political parties and politicians.

As a conclusion, socio-political initiatives were often set into practice quite early in Austria, but – opposed to the situation in Norway – relied on a smaller degree of political consensus, and were therefore more vulnerable to retractions or cutbacks. In contrast to the rapid developments in Austria, the expansion of the welfare state in Norway occurred at a slower, but more continuous pace, and was founded on broader political agreement.

The thesis reveals that a tendency, which would prove decisive for the typology of the two welfare states, emerged already in the interwar period: While Austria kept the specific differences connected to the legal status of the various occupations within its social laws, Norway developed towards a universal welfare state regime.

19 Danksagung

Zunächst möchte ich mich bei meinen Eltern, Franziska Leingartner und Andreas Gerschberger, für ihre finanzielle sowie ideelle Unterstützung während meines Studiums bedanken. Ohne diese Hilfe wäre mir die Absolvierung meines Studiums nicht in dieser Form möglich gewesen, und dafür möchte ich ihnen meine aufrichtige Dankbarkeit ausdrücken. Tatkräftig unterstützt wurde ich auch von meinem Stiefvater Norbert Leingartner; auch ihm sei dafür gedankt. Ebenso möchte ich meiner Großmutter Anna Leingartner für ihre Unterstützung während meines gesamten Bildungsweges danken; ihr Einsatz für meinen Werdegang kann nicht deutlich genug gewürdigt werden.

Während meiner Studienzeit hatte ich das Glück, in Ulrike Rubner (vormals Pichler) eine Studienkollegin zu finden, die nicht nur meine Interessen und meine Fächerkombination teilte, sondern die auch stets ein offenes Ohr für mich hatte und mit der ich so manche Prüfungsvorbereitung und Übung gemeinsam bestreiten durfte. Für die teils arbeitsreichen, teils heiteren gemeinsamen Stunden möchte ich ihr an dieser Stelle recht herzlich danken! Ebenso gilt mein Dank meinen Studienkollegen Stefan Ott und Florian Nentsch sowie Alexander Smith-Hald, Julie Chabrol und Joakim Pedersen Berg. Für ihre Dienste beim Korrektur lesen dieser Arbeit möchte ich mich besonders bei Julia Haumer, Peter Knauseder, Peter Schmitzberger, Eva Huber, meiner Schwester Barbara Priewasser und meinem Bruder Bernhard Kammerer bedanken. Ein Dankeschön geht auch an meine Partnerin Marlene Bakke, die mir durch ihre Unterstützung und ihre Beständigkeit beim Entstehen dieser Arbeit zur Seite stand.

Herzlich bedanken möchte ich mich auch bei meinem Betreuer Herrn Univ.-Prof. Dr. Hubert Christian Ehalt, der diese Arbeit mit viel Geduld und stets hilfreichem Rat begleitet hat. In vielen spannenden Diskussionen im Diplomandenseminar wurde ich auch zu so manchem anregenden Gedankengang abseits der Diplomarbeit inspiriert, auch dafür gilt ihm mein Dank!

20 Curriculum Vitae

Reinhard-Andreas Gerschberger, BA

geboren: 30. Mai 1986 in Ried im Innkreis

Staatsbürgerschaft: Österreich

Juni 2005	Reife- und Diplomprüfung an der Handelsakademie Ried im Innkreis (Fachrichtung Informationstechnologie)
seit Okt. 2006	Lehramtstudium an der Universität Wien Geschichte, Sozialkunde und Politische Bildung sowie Informatik und Informatikmanagement
Aug. 2010 bis Juni 2011	Auslandsaufenthalt an der Universität Oslo, Norwegen
Sept. 2011 bis Juni 2015	Studium der Skandinavistik an der Universität Wien Erstsprache: Norwegisch Zweitsprachen: Schwedisch, Estnisch Erweiterungscurriculum: Urgeschichte und Hist. Archäologie
Sept. 2012	Abschluss 2. Studienabschnitt Lehramt (Pädagogik) und UF Informatik und Informatikmanagement
Sept. 2012 bis Juni 2013	Unterrichtstätigkeit an der Hertha Firnberg Schule für Wirtschaft und Tourismus in den Fächern Geschichte, Informatik sowie Politische Bildung
seit Sept. 2013	Kursleitung Norwegisch an der VHS Wiener Urania
März 2014 bis Juni 2014	Tutorium für Norwegisch an der Universität Wien
seit März 2018	Kursleitung Norwegisch am Sprachenzentrum der Universität Wien