

Sigrid Betzelt | Ingo Bode [Hrsg.]

Angst im neuen Wohlfahrtsstaat

Kritische Blicke auf ein diffuses Phänomen



Nomos

edition
sigma



HWR Berlin Forschung

herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Dörrenbächer
Prof. Dr. Marianne Egger de Campo
Prof. Dr. Wolfgang Kühnel
Prof. Dr. Friederike Maier
Prof. Dr. Olaf Resch

Band 64

Die Reihe HWR Berlin Forschung schließt an die Reihe fhw
forschung der vormaligen Fachhochschule für Wirtschaft
Berlin an, aus der die Hochschule für Wirtschaft und Recht
Berlin 2009 hervorgegangen ist.

Sigrid Betzelt | Ingo Bode [Hrsg.]

Angst im neuen Wohlfahrtsstaat

Kritische Blicke auf ein diffuses Phänomen



Nomos



Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4554-8 (Print)

ISBN 978-3-8452-8807-9 (ePDF)

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Sigrid Betzelt & Ingo Bode

Einleitung: Angst im neuen Wohlfahrtsstaat 9

Der Blick auf das Ganze

Dorothea Schmidt

Gefahren beschwören, Risiken leugnen: rechte Parteien und Sozialstaat 31

Andreas Schmitz & Vincent Gengnagel

Zur gesellschaftlichen Positioniertheit und Legitimität der Angst 55

Flüchtiger Wohlfahrtsstaat, grassierende Ängste? Subjektive Perspektiven

Nadine M. Schöneck & Silke Bothfeld

Vertrauen in den Wohlfahrtsstaat? Die Wahrnehmung sozialer Aufstiegsmöglichkeiten im Ländervergleich 77

Jan-Ocko Heuer & Steffen Mau, unter Mitarbeit von Robert Tiede

Ängste in der Bevölkerung bei der sozialpolitischen Integration von Migrant*innen 109

Sigrid Betzelt & Tanja Schmidt

Konstellationen der Angst. Arbeitslosigkeit mit und ohne Leistungsbezug im neuen Wohlfahrtsstaat 147

Furcht von Anfang an? Angstmomente der kindheitsbezogenen Sozialpolitik

Christoph T. Burmeister

Angst im Präventionsstaat. Das Regieren moderner Kindheit im Wandel 183

Carsten Schröder & Christine Burmeister

Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Angst im Kinderschutz 209

Florian Engel

Grundsicherungserfahrungen in Familien. Krisen, Sorgen und (Aus-)Handlungspraktiken 229

Arbeit aus Angst – Angst ohne Arbeit? Hartz und die Folgen

Thomas Gurr

Vergeltung, Ahndung, Integrationsversprechen: Sanktionen im SGB II 251

Franz Zahradnik

Schamangst und Sanktionierung. Affektive Verstrickungen junger Arbeitsloser in die Widersprüche der Grundsicherung 275

Carolin Freier

Hoffnung im aktivierenden Sozialstaat? Sozialpolitische Dispositive in der Arbeitsverwaltung 295

Michael Wiedemeyer, Kai Hauprich & Thomas Münch

Angst im Jobcenter? Aktuelle Befunde zur Alltagspraxis der Aktivierung 319

Gefürchteter Ruhestand? Im Spannungsfeld von Angst und Vorsorge

Marlene Haupt, Werner Sesselmeier & Aysel Yollu-Tok

Ungeklärte Diskrepanzen. Der verhaltensökonomische Blick auf die Altersvorsorge 341

Ingo Bode & Ralf Lüth

Der unruhige Blick nach vorn. Zukunftsangst und Institutionenskepsis im Lichte neuerer empirischer Befunde 369

Inhalt

7

Anhang

Autorinnen und Autoren

401

*Sigrid Betzelt & Ingo Bode**

Einleitung: Angst im neuen Wohlfahrtsstaat

Rund zehn Jahre nach Ausbruch der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise herrscht in Deutschland eine eigentümliche Stimmungslage. Die über die Medien transportierten Erfolgsmeldungen aus der Wirtschaft, die Entwicklungen am Arbeitsmarkt, und auch demoskopische Befunde, denen zufolge die Mehrheit der Deutschen mit ihren Lebensumständen so zufrieden sei wie kaum je zuvor – alles scheint darauf hinzudeuten, dass sich das Gros der Gesellschaft sowie jene Institutionen, die in ihr für Ordnung bzw. sozialen Frieden sorgen, in ruhigem Fahrwasser bewegen. Und doch trägt die Ruhe, wie schon alleine das Wahlergebnis der letzten Bundestagswahlen vor Augen führt. Oberflächlich betrachtet sind es internationale Entwicklungen sowie mit ihnen zusammenhängende Terrorgefahren und Migrationsbewegungen, die in Teilen der Bevölkerung Unbehagen ausgelöst und u.a. dazu geführt haben, dass sich eine Formation der extremen Rechten im deutschen Politikbetrieb etablieren konnte, die v.a. eines in Anschlag bringt: nämlich „Angst für Deutschland“ (Amann 2017).

Viel spricht indes dafür, dass die von der AfD verbreiteten Angstszenerarien *auch* deshalb verfangen, weil sie auf eine schon länger „verunsicherte Gesellschaft“ (Hepp et al. 2016) treffen. Bei den seit einiger Zeit zu beobachtenden erratischen Reaktionen auf die Migrationsbewegungen der letzten Jahre – also: der bis vor kurzem rasch anwachsenden Gewalt gegen Minderheiten, den Sympathien für *Pegida* und ähnliche Initiativen sowie dem mitunter massivem Votum für die AfD – kommt gewiss einiges zusammen. Kulturelle Fremdheit oder mangelnde Erfahrung im Umgang mit ethnischen Differenzen sowie Schwierigkeiten, mit dem immer rascheren gesellschaftspolitischen Wandel zu Recht zu kommen, spielen eine wichtige Rolle. Von einigen wird dementsprechend demotiviert, dass die materielle Lebenslage etwas mit rechtspopulistischen Einstellungen zu tun hat (so faktisch bei Lengfeld 2017).

Tatsächlich war bei den letzten Bundestagswahlen der Zuspruch für die AfD auch in einigen prosperierenden Regionen bemerkenswert hoch (vgl. „Städte in Angst“, DIE ZEIT 5.10.2017); und vielfach zeigten auch Wohlhabende und Normalbeschäftigte mit mittleren Einkommen Sympathien für das

* Wir danken Olga Kedenburg für ihre unermüdliche und sorgfältige Redaktionsassistenten für diesen Sammelband.

neue Angebot am rechten Rand. Gleichzeitig aber belegen Analysen zur Entwicklung der Wählerpräferenzen in der jüngeren Vergangenheit, dass Arbeitslose und Personen mit einfachen Tätigkeiten überdurchschnittlich häufig für die AfD votieren (Brenke/Kritikos 2017). Bei einigen Landtagswahlen konnte die Partei zudem aus dem Lager der Nichtwähler schöpfen, in dem verhältnismäßig viele Bezieher von Niedrigeinkommen zu finden sind. Zudem scheint *insgesamt* das Leben in sozioökonomisch schwachen Räumen einen Einfluss auf das Niveau an AfD-Sympathien zu haben (Bergmann et al. 2017). Also spielen (mit)erlebte soziale Deprivation oder die Sorge vor zukünftiger Benachteiligung hier eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Neuere Befragungsdaten legen die Deutung nahe, dass es „eine Kombination aus wahrgenommenem Abstieg und Abstiegsängsten – auch in der Arbeitswelt – in Bezug auf die Zukunft“ (Hilmer et al. 2017) ist, die das Protestvotum wesentlich trägt. Das gilt auch für wohlhabendere Regionen z.B. in Baden-Württemberg.

Die von einigen Zeitbeobachtern vorgebrachte These, die meisten Deutschen hätten wenig Sorgen und fänden sich aktuell in ihrer Lebenslage „gut aufgehoben“ (so Harald Welzer in seinem Essay „Generation 2018“ für DIE ZEIT, 4.1.2018), rekurriert dementsprechend auf eher oberflächliche empirische Zustandsbeschreibungen. Jedenfalls scheint die Erfahrung von Kontrollverlusten über die Gestaltbarkeit der eigenen Lebensverhältnisse die Attraktivität rechtspopulistischer Positionen erhöht zu haben. Zudem unterfüttern die (arbeits)gesellschaftlichen Veränderungen der jüngeren Vergangenheit selbst dort, wo rechtsextreme Diskurse keinen Anklang finden, einen diffusen Unruhezustand – und zwar *unabhängig* von den Immigrationsbewegungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise, und auch schon *vor* der Wirtschafts- und Finanzkrise Ende der 2000er Jahre, die ja v.a. außerhalb Deutschlands bedrohliche Folgen hatte (King/Le Galès 2017).

So verweist die seit den 1980er Jahren sukzessive wachsende Verbreitung sozioökonomisch begründeter Sorgen (Dehne 2017: 407) – selbst wenn der Trend bei wahrgenommenen Arbeitsmarktrisiken zuletzt rückläufig schien (Lengfeld/Ordemann 2017) – auf eine gegenüber der Hochphase der Industriemoderne durchaus markante Veränderung im Lebensgefühl größerer Bevölkerungsteile. Unsicherheit – z.B. in Gestalt befristeter Beschäftigung, biographisch „riskanter“ Teilzeittätigkeit oder auch (markt)erfolgsabhängiger Einkommensströme – ist für Viele mittlerweile ein Normalzustand, und dieser hängt nicht zuletzt mit sozialpolitischen Weichenstellungen der jüngeren Vergangenheit zusammen. Der *neue Wohlfahrtsstaat* reagiert auf im Vergleich mit der o.g. Epoche *strukturell unsicherer* gewordene Lebens- und Arbeitsverhältnisse in vielerlei Hinsicht mit *weniger* Absicherung sowie mit Regulierungen, die die Praxis seiner Einrichtungen so verändern, dass auch daraus *neuartige* Ungewissheiten entstehen. Er bewegt sich mithin im Kontext normalisierter

Unsicherheit und trägt selbst zur Verunsicherung der Bevölkerung bei – so jedenfalls könnte die Quintessenz aus neueren, diverse Aspekte dieser Konstellation beleuchtenden Studien lauten (Schöneck et al. 2011, Heitmeyer 2012, Nachtwey 2016, Lessenich 2016, Böhnisch/Schroer 2016, Haubl 2017).

Als ein wesentlicher Hintergrund dieser Entwicklung kann der Aufschwung des Finanzmarktkapitalismus gelten (für viele: Haipeter et al. 2016). Dessen Volatilität und Eigenlogik haben basale Transaktionen im Wirtschaftsgeschehen und damit auch Teile des daran gekoppelten Beschäftigungssystems nachhaltig destabilisiert – wobei staatliche (De-)Regulierungen dafür entscheidende Voraussetzungen geschaffen haben. Zusammen mit der kulturellen Hegemonie marktfixierter Ordnungs- und Managementmodelle hat diese Dynamik gravierende Reorganisationsprozesse ausgelöst, sowohl bei Wirtschaftsunternehmen als auch innerhalb der Staatsadministration bzw. in von dieser abhängigen Dienstleistungssektoren. Was das Wirtschafts- bzw. Erwerbsleben betrifft, so sind im Zuge einer von verschärfter Marktkonkurrenz *und* Ambitionen der Konkurrenzkontrolle getriebenen Suche nach Effizienzsteigerung neuartige soziale Verwundbarkeiten entstanden – sowohl in der Mitte der Gesellschaft (Schultheiss 2011) als auch in unteren Schichten (Dörre et al. 2011). Der Staat hat sich ebenfalls stärker marktorientiert aufgestellt. Das betrifft einerseits die Ausgestaltung sozialpolitischer Transferprogramme, andererseits aber auch die konkrete Organisation der von ihm arrangierten Daseinsvorsorge (s.u.). Die o.g. Verwundbarkeiten treffen also auf neue Restriktionen bei der Gewährung wohlfahrtsstaatlicher (Dienst-)Leistungen, wenngleich dies (zumindest in Deutschland) bislang nur in wenigen Feldern mit einer Reduktion von Sozialausgaben verbunden war.

Ungeachtet einiger Rejustierungen in der jüngeren Vergangenheit wird der Wohlfahrtsstaat bis heute vielfach als Wettbewerbsstaat begriffen (für viele: Cerny 2010), dessen Aufgabe es ist, den Druck auf die Politik, auf die erwerbstätige Bevölkerung und auch auf diejenigen, die soziale Daseinsvorsorge organisieren, hochzuhalten. Angesichts dieser Gemengelage stellt sich die Frage, wie die Menschen, die sich während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts an andere Verhältnisse gewöhnt hatten und bis heute hohe Sicherheitserwartungen artikulieren (Heinrich et al. 2016), auf diese Konstellation reagieren bzw. mit letzterer umgehen – auch mental.

Gewiss waren das Erleben von Kontingenz und Ungewissheiten sowie die Notwendigkeit, damit mental qua „Selbststeuerung“ umzugehen, schon immer typisch für moderne Gesellschaften. Allerdings konnte die Moderne im Verlaufe ihrer Zivilisierung bestimmte Ungewissheiten institutionell entschärfen – etwa solche, die mit der Erosion traditioneller Bindungen an Familie und Gemeinschaft verbunden waren oder jene, die mit der Abhängigkeit vom persönlichen Leistungsvermögen auf dem (Lohn-)Arbeitsmarkt einhergingen. Wo nun

aber auf entsprechende Risiken bezogene Absicherungsmechanismen brüchig werden, oder wo wohlfahrtsstaatliche Interventionen, die Risiken kompensieren bzw. „unschädlich“ machen sollen, ihrerseits vermehrt mit Unsicherheit (z.B. der Ungewissheit von Refinanzierungen) durchsetzt sind, lässt sich nicht umstandslos davon ausgehen, dass dies von den Betroffenen einfach „weggesteckt“ wird.

Aus der beschriebenen Gemengelage resultierende Spannungen werden nicht zuletzt „im Inneren“ der Menschen ausgetragen und übertragen sich dann auf deren soziale Beziehungen bzw. Haltungen. Geht es um die Durchleuchtung gesellschaftlicher Entwicklungsdynamiken in deren Zusammenspiel mit wohlfahrtsstaatlichen Institutionen – oder prägnanter: die Soziologie der Sozialpolitik –, dann sollten also *emotionale Faktoren* mit in den Fokus der Analyse rücken. Die Befassung mit diesen Faktoren ist ein Desiderat der Wohlfahrtsstaatsforschung, zumal wenn das ins Blickfeld gerät, was eingangs mit Bezug auf die Erfolge des Rechtspopulismus angesprochen wurde und die Beiträge des vorliegenden Bandes näher unter die Lupe nehmen werden: nämlich *Gefühle der Angst*.

Zwar können darauf abstellende Analysen an bestimmte Stränge der Sozialstrukturanalyse anschließen – insbesondere solchen, die sich mit dem Zusammenhang von Lebenslauf, Arbeit und sozialer Sicherung beschäftigt und dabei u.a. subjektive Perspektiven in ihrem Verhältnis zur „objektiven“ Entwicklung sozialer Lagen ausgeleuchtet haben (siehe etwa: Bude 2014; Erlinghagen/Lübke 2015; Burzan 2017). Und doch sind die oben skizzierten Entwicklungen von den mit Wohlfahrtsstaatlichkeit befassten Sozialwissenschaften bislang zuvorderst als Transformationsbewegung begriffen worden, die auf der Verschiebung von (Wert- oder Zweck-)Rationalitäten basiert bzw. mit dem Handeln von Akteuren in Zusammenhang steht, welche genau *diese* Rationalitäten vertreten oder verkörpern. Tatsächlich stehen im Zentrum vieler sozialwissenschaftlichen Analysen meist normative Orientierungen in der Bevölkerung bzw. bei maßgeblichen Funktionsebenen, oder aber Interessenkonflikte und damit zusammenhängende Machtdynamiken. Doch so sehr Werte und Interessen den sozialen Wandel antreiben und (auch wohlfahrtsstaatliche) Institutionen prägen bzw. verändern können, und so richtungsweisend sich konkrete, nicht zuletzt über das Wirtschaftssystem vermittelte Machtverhältnisse dabei erweisen mögen: Die Ausblendung emotionaler Dimensionen verstellt nicht selten den Blick auf die „innere Chemie“ des Wohlfahrtsstaats und jener Kräfte, die in ihm und auf ihn wirken. Ohne Einsichten in diese „innere Chemie“ bleibt oft unverstanden, wie sich Menschen zu und in relevanten Institutionen verhalten, wie diejenigen, die diese organisieren, funktionieren, und welche Probleme daraus entstehen, wenn negative Emotionen, also auch und gerade Angstgefühle, einflussreich werden.

Angezeigt ist mithin ein „*emotional turn*“ der Wohlfahrtsstaatsforschung, und dieser findet durchaus Rückhalt in neueren Trends von Sozialtheorie und Sozialforschung (Senge 2013; Kleres et al. 2015; international: Lianos 2016) – auch wenn es um das Thema *Angst* geht (so etwa bei Bude 2014). Einige neuere Analysen haben sich mit diesem Thema bereits gezielt(er) befasst und dabei Erkenntnisse geliefert, an die ein solcher „*emotional turn*“ gut anknüpfen kann. Das gilt für theoretische und empirische Beiträge aus dem Bereich der Soziologie (Dehne 2017) ebenso wie für die politikwissenschaftliche Forschung (Wodak 2017). In einigen Arbeiten ist das Thema auch mit unmittelbar(er)em Bezug auf Programme und Institutionen *des Wohlfahrtsstaats* behandelt worden (z.B. Hofmann 2016; Böhnisch/Schroer 2016: 163ff). Insgesamt steckt allerdings die integrierte Analyse von Angstzuständen, sozialem Wandel und institutionellen Dynamiken im Wohlfahrtsstaat noch in den Kinderschuhen.

Genau hier setzen die Beiträge dieses Sammelbandes an. Die verschiedenen Aufsätze zeigen auf ganz verschiedene Weise, dass ein auf Angst fokussierender Blick in den „Gefühlshaushalt“ des neuen Wohlfahrtsstaats wertvolle Erkenntnisse bezüglich der Frage liefern kann, wie mit gesellschaftlich und sozialpolitisch induzierter Unsicherheit emotional umgegangen wird und welche Verwerfungen unter der Oberfläche jener Gemütsruhe schlummern, mit der Politik und Teile der (ver)öffentlich(t)en Meinung die gesellschaftlichen Umbrüche der jüngeren Vergangenheit zu deproblematisieren scheinen. Es ist dabei interessant zu sehen, dass im zeitgenössischen Wohlfahrtsstaat Ängste evozierende Verunsicherungen in ganz verschiedenen Bereichen sowie auf unterschiedlichen Ebenen auftreten und gerade das Nebeneinander bzw. Ineinandergreifen diverser Tendenzen seinen Gefühlshaushalt neu aufgestellt hat.

Analyseebenen einer Angst fokussierenden Wohlfahrtsstaatsforschung

Eine die Rolle von Angst adressierende, soziologisch inspirierte Forschung zum Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit kann an unterschiedlichen Phänomenen ansetzen und verschiedene soziale bzw. institutionelle Sphären in den Blick nehmen. Ein größerer Teil der wenigstens implizit mit dem Thema befassten Literatur widmet sich relevanten *Makrodynamiken*. Dies gilt zunächst für *sozialstrukturell* orientierte Analysen (Schultheiss 2011; Dörre 2011) mit ihrer Perspektive auf durch sozialen und wirtschaftlichen Wandel produzierte Risiken und Unsicherheiten, welche bei betroffenen Bürger*innen (objektiv nachvollziehbare) Ängste auslösen können. Im Fokus stehen dabei arbeitsgesellschaftliche Entwicklungen. Von Bedeutung sind aber auch Befürchtungen in der Bevölkerung, wegen der Nicht-Verfügbarkeit informeller Netzwerke im Bedarfsfall unzulänglich versorgt zu werden (s.u., am Beispiel der Pflege).

Verängstigungsdynamiken auf der Makroebene werden überdies zum Thema, wenn es um *institutionelle* Veränderungen im Wohlfahrtsstaat geht – z.B. um das, was oft als Wandel vom „versorgenden“ zum „aktivierenden“ Sozialstaat apostrophiert wird und in diesem Band von mehreren Beiträgen in Augenschein genommen wird: Der Absturz in Hartz IV ist tief und potenziell beängstigend, zumal die sog. Grundsicherung selbst unsicher erscheint (weil abhängig von Bewertungen der Anspruchsberechtigung auf Seiten der Arbeitsverwaltung). Zugleich haben die seit Mitte der 2000er Jahre auf den Weg gebrachten Aktivierungspolitiken neue Risiken für erwerbsfähige (aber arbeitslose) Leistungsbeziehende geschaffen; diese müssen nunmehr fürchten, zu unangenehmen Zugeständnissen bei der Aufnahme von Beschäftigungsverhältnissen genötigt und ansonsten (bei einem „Fehlverhalten“) sanktioniert zu werden. Dies hat auch Konsequenzen für die private Lebensführung: So sind viele Adressat*innen der o.g. Politiken mit bedrohlichen Herausforderungen konfrontiert, z.B. im Hinblick auf ihr Verschuldungsverhalten (vgl. Santos et al. 2017) oder beim Versuch, dem bestehenden Grundsicherungsregime aus dem Weg zu gehen (Betzelt et al. 2017). Der Wohlfahrtsstaat wird insofern also selbst zur Quelle von Unsicherheit.

Auch der *politische Raum* bildet ein Feld, in dem Angst auf der Makroebene „prozessiert“ wird. Relevant erscheinen hier jene Bedrohungsszenarien, die im Zusammenhang mit wohlfahrtsstaatlichen Reformagenden verhandelt und medial breit kommuniziert werden (Betzelt/Bode 2017). Einschlägige Beispiele sind die Warnung vor zu viel oder zu wenig (bzw. „fälscher“) Immigration oder die vor den Folgen des demographischen Wandels bzw. einem drohenden Fachkräftemangel im wirtschaftlichen Standortwettbewerb. Angst wird in diesem Kontext auch zur Ressource reaktionärer politischer Kräfte, die – wie Dorothea Schmidt in diesem Band am diesbezüglich besonders anschaulichen Beispiel Österreichs zeigt – durchaus „regierungsmächtig“ werden können. Tatsächlich kann die interessengeleitete Thematisierung und Mobilisierung von *bestimmten* Ängsten Teilen des politischen Establishments dienlich sein oder auch gezielt von diesen vorangetrieben werden. Das betrifft die verschiedensten, für die Wohlfahrts(um)verteilung relevanten Institutionen in Bereichen wie der Tarifpolitik, der Gesundheitsversorgung oder dem Bildungswesen.

Interessant ist dabei sicher auch die Frage, unter welchen Umständen öffentlich verbreitete Schreckensszenarien *ins Leere laufen*. So gab es solche Szenarien in der Diskussion um die Folgen des gesetzlichen Mindestlohns – der aber dann doch relativ reibungslos zu einer neuen Institution des deutschen Wohlfahrtsstaats werden konnte (wenngleich die Szenarien in der Debatte zur Reichweite bzw. Weiterentwicklung dieser Institution sicher weiter ausstrahlen). Zudem kann Verängstigung auch jenen in die Hände spielen, die gegen Reformprojekte opponieren – z.B. wenn es um die Verteidigung von ins Gerede

gekommenen „Privilegien“ (für bestimmte Berufsgruppen, für Privatversicherte etc.) geht und dann mit Verlusten an „Versorgungssicherheit“ oder drohendem Umbauchaos argumentiert wird. Möglicherweise gibt es Chancen für eine solche „Angstmobilisierung“ auch auf Seiten derer, die zuletzt eher Reformverlierer waren – etwa dort, wo Bessergestellte vor den Desintegrationseffekten wachsender sozialer Ungleichheit in Gestalt wachsender Kriminalität gewarnt werden. In diesem Fall würden mit Angst besetzte Problemdeutungen bzw. Zukunftsszenarien dazu beitragen, den sozialen Ausgleich auch in risikoreiche(re)n Zeiten zu stärken.

Hier ist der Übergang fließend zu einer zweiten Betrachtungsebene, die *subjektive Perspektiven* im Hinblick auf das Verhältnis von Angst und Wohlfahrtsstaatlichkeit fokussiert. Ein zentraler Topos war hier zuletzt die Diskussion um Statusverluste in Folge der Ausbildung dessen, was Oliver Nachtwey (2016) „Abstiegsgesellschaft“ genannt hat. Die Debatte um diese Diagnose bzw. die Tragweite der behaupteten Dynamik verläuft kontrovers. So wird argumentiert, dass – soweit es um Mittelschichtsmilieus geht – die subjektive Verunsicherung nur partiell eine Entsprechung in objektiven sozialen Bedrohungen findet. Die (quantitative) empirische Sozialforschung verweist auf starke Schwankungen entsprechender Gefühlslagen (Lengfeld/Ordemann 2017). Im Zentrum stehen hier oftmals Beschäftigungsperspektiven (Erlinghagen/Lübke 2015), die einerseits stark konjunkturabhängig sind, andererseits aber von bestehenden und subjektiv so wahrgenommenen institutionellen Schutzmechanismen abhängen (welche ja insgesamt während der letzten Jahrzehnte abgebaut worden sind).

Tatsächlich entfaltet soziale Unsicherheit auch da Wirkungen, wo sie *nicht* persönlich erfahren wird: Hürtgen (2017) etwa zeigt, dass sie exkludierende Attitüden der mentalen Abgrenzung „nach unten“ befördert, wobei genau dies – paradoxerweise – als Möglichkeit wahrgenommen wird, die (relativ) inklusive(re) moralische Ökonomie des hochindustriellen Wohlfahrtsstaats *wenigstens für sich selbst* zu verteidigen. Gleichzeitig plausibilisieren vorliegende Befunde, dass das „real existierende“ Angstniveau in der Bevölkerung sozial ungleich verteilt ist (Schöneck et al. 2011; Rackow et al. 2012; Bude 2014; Dehne 2017: 399ff). Es ist höher in unterprivilegierten Schichten und (unabhängig von Angstanlässen) auch in sozial benachteiligten Lebensräumen, wie Studien aus der Kriminalitätsforschung zeigen (Oberwittler 2008). Angst befördert gerade in diesen Milieus offenbar die Neigung zum „Tritt nach unten“ (Hofmann 2016, vgl. auch Sommer 2010), sprich: in Richtung ethnische Minderheiten oder sozial (noch stärker) Marginalisierten.

Diese desintegrativen, da z.B. Aggressionen oder Institutionenverdrossenheit auslösenden, Effekte subjektiver Verängstigung haben zuletzt vermehrt Aufmerksamkeit erfahren, v.a. im Kontext der Flüchtlingsdebatte und im Zuge

der Diskussion um wachsende Migrantenfeindlichkeit (vgl. etwa Bauman 2016). Was letztere betrifft, so scheint ausgesprochene Xenophobie in Deutschland ein Minderheitenphänomen (Jacobsen et al. 2017). Gleichzeitig gibt es allerdings Anhaltspunkte dafür, dass die zuletzt deutlicher öffentlich artikulierten Vorbehalte gegen Immigrant*innen oder auch eine vorgebliche „Islamisierung“ der deutschen Gesellschaft primär angstgesteuert sind (Foroutan 2016). Die Vorbehalte vermengen sich offensichtlich nicht selten mit einer Fundamentalkritik am „politischen System“, welches sich – aus Sicht eines Teils der Bevölkerung – zu wenig um Gegenwarts- und Zukunftssorgen der einheimischen Bürger*innen kümmere (Hilmer et al. 2017).

Es lässt sich vermuten, dass subjektive Perspektiven auf soziale Unsicherheit oder entsichernde Sozialpolitiken auf komplexe Weise mit *anderen* Dimensionen gefühlter Unsicherheit verwoben sind. Die für 2017 ausgewiesenen Ergebnisse der jährlich durchgeführten sog. „Angststudie“ der R+V Versicherung (www.ruv.de) zeigen, dass – folgt man den Angaben der (repräsentativ) Befragten – die Furcht vor internationalen Ereignissen die Bevölkerung stärker beschäftigt als die bis hierhin diskutierten gesellschaftlichen Entwicklungen. So scheint etwa die Angst vor eigener Arbeitslosigkeit rückläufig, was sich mit der seit einiger Zeit relativ guten Wirtschaftskonjunktur bzw. der öffentlichen Berichterstattung darüber erklären lässt. Gleichzeitig bewegt sich der in dieser Studie ausgewiesene „Angstindex“, der 2016 einen Rekordwert erreicht hatte, weiterhin auf hohem Niveau. Es dominiert die Furcht vor Terror, Extremismus und Spannungen wegen des Ausländerzuzugs. Diese Furcht „interagiert“ aber möglicherweise mit Verunsicherungen, die aus den oben beschriebenen Entwicklungen im neuen Wohlfahrtsstaat resultieren.

Über die Richtung dieser Interaktion kann nur spekuliert werden, aber es erscheint denkbar, dass sich Ängste in Bezug auf die innere oder auch internationale Sicherheit mit der (zukünftigen) sozialen Lebenslage zusammenhängende Sorgen überlagern. Die massiveren Ängste provozieren dann Sympathien für schnelle und machbar scheinende Lösungen und lassen v.a. bei Wahlentscheidungen jene Sorgen, für deren Behebung solche Lösungen nicht im Angebot, hoch voraussetzungsvoll oder mit (wiederum) unkalkulierbaren Risiken verbunden scheinen, ins zweite Glied rücken. Diese Konstellation kann zum (Wahl-)Erfolg politischer Kräfte führen, die mehrheitlichen Erwartungen an soziale Sicherung bzw. die Leistungen des Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesens *nicht* folgen. Subjektivität ist eben immer relativ: Wenn im Wahljahr 2017 größere Teile der Bevölkerung in Umfragen erklärten, dass es ihnen besser gehe als in der Vergangenheit, so spricht das nicht zwingend gegen die Existenz eines massenhaften Empfindens von Unsicherheit in Gegenwart und Zukunft. Vielmehr wird hier mit dem verglichen, was sein *könnte* – also vor dem Hintergrund dessen, was aus subjektiver Sicht aktuell möglich *wäre* (an Alternativen)

und welche Bedrohungen *bislang* noch abgewehrt werden konnten. Möglicherweise kann man so auch die weiterhin große Zustimmung zu (gemäßigt-konservativen) politischen Kräften erklären, die innenpolitisch einen pointierten Sicherheitsdiskurs pflegen und außenpolitisch das Gefühl vermitteln, in einer unsicheren Welt die Ruhe zu bewahren – obwohl diese Kräfte nicht in Aussicht stellen, die o.g., den unmittelbaren Lebensalltag der Menschen betreffenden Unsicherheitspotenziale gezielt (sozial)politisch bearbeiten zu wollen.

Gewissermaßen zwischen der Makroebene und den subjektiven Perspektiven bewegen sich schließlich jene Strukturen, die die *Gestalt(ung) des Lebenslaufs* betreffen und in denen Bürger*innen häufig mit Instanzen zusammenkommen, die soziale Sicherheit bzw. praktische Hilfen im Fall konkreter Versorgungsbedarfe ins Werk setzen. Hier kreuzen sich gewissermaßen auf der Makroebene verortete Dynamiken mit Praktiken von Individuen und Organisationen. Aus einer konventionellen Lebenslaufperspektive erscheint es dabei geboten, die Phasen Kindheit und Jugend, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit sowie schließlich Ruhestand und Alter – und damit auch die diese Phasen betreffenden Politiken des Wohlfahrtsstaats – *jeweils getrennt für sich* zu betrachten, selbst wenn in zeitgenössischen Gesellschaften die Grenzen zwischen solchen Phasen mitunter verschwimmen.

In sämtlichen Bereichen geht es auch und nicht zuletzt um *soziale Interventionen* sowie deren Vollzug durch „Funktionäre“ des Wohlfahrtsstaats bzw. von letzterem eingesetzter Träger (z.B. Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände). Angst ist hier nicht nur mit Blick auf die Zielgruppen dieser Interventionen interessant, sondern auch hinsichtlich der Gefühle, die die Operationen dieser Träger bzw. ihrer Beschäftigten begleiten. Diese Betrachtungsperspektive spielt in der mit wohlfahrtsstaatlichen Programmen und Einrichtungen befassten Sozialforschung bislang nur selten eine Rolle (siehe aber Behrend 2013; Penz et al. 2015; Schröder 2017; Klatetzki 2018). Im vorliegenden Band findet sie mit Blick auf die Praxis der Arbeitsverwaltung sowie anhand von Beispielen aus der Jugendhilfe eingehend Berücksichtigung.

Was erstere betrifft, so führen die wenigen vorliegenden Analysen vor Augen, wie sehr die Interaktion zwischen Personal und Zielgruppe von Unsicherheit geprägt ist (z.B. bezüglich der Sanktionsneigung der Sachbearbeiter*innen) und insofern eine Angstquelle „sui generis“ darstellen kann. Die Jugendhilfe wiederum muss bei ihrem Umgang mit Kindern und Familien einerseits auf die oben erwähnten neuen Verwundbarkeiten reagieren und andererseits mit einer Drucksituationen umgehen, welche aus wachsenden (aber wenig realistischen) Erfolgserwartungen in Politik bzw. Öffentlichkeit sowie neuen administrativen Steuerungen herrühren. Auch hier zeigen sich große Unwägbarkeiten und entsprechende Verängstigungspotenziale.

Was in diesen Praxiskontexten Wirkung zeigt, sind nicht zuletzt durchgreifende Umstellungen in der *Infrastruktur* des Wohlfahrtsstaats (allgemein: Bode/Leitner 2012). In dessen „Dienstleistungsbranchen“ ist das Leistungsgeschehen seit den 1990er Jahren vielfach dereguliert und in einen neuen „welfare mix“ überführt worden, in dem Träger und Beschäftigte mit institutionell erzeugten Unsicherheiten hantieren, z.B. im Hinblick auf Refinanzierungen oder Möglichkeiten, Interventionen jenseits von Standardvorgaben durchzuführen. Getrieben wird dieser Prozess durch *spill-over*-Bewegungen, in deren Verlauf Organisationsmodelle der Privatwirtschaft auf das Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen übertragen worden sind (s. z.B. Bode 2016). Durch diese Bewegungen ist der Druck auf diejenigen gewachsen, die wohlfahrtsstaatliche Programme *praktisch* umsetzen müssen – sei es bei der Vermittlung von Erwerbslosen, im Hinblick auf die Qualität von Pflegedienstleistungen oder auch bezüglich der Anforderung, in sensiblen Bereichen wie etwa dem Kinderschutz mit begrenzten Ressourcen „perfekte“ Ergebnisse zu liefern.

Bleibe die *letzte Lebensphase*, nämlich das höhere Alter, und die emotionale Vorbereitung darauf. Wie oben bereits kurz erwähnt, scheint die Ansprechbarkeit der Bürger*innen für rechtspopulistische Einstellungen besonders dort gegeben, wo Menschen einer „diffusen Zukunft“ entgegensehen (Hilmer et al. 2017: 14). Eine solche Zukunft offenbart sich heute vielen, die sich mit ihrer Alterssicherung und dabei absehbaren „Versorgungslücken“ auseinandersetzen. Das „Sparen für unsichere Zeiten“ erweist sich dabei als besonderes Problem für jene, die aktuell in unsicheren Lebens- und Arbeitsverhältnissen verharren (Wilke 2016). Hintergrund sind einerseits die in den 2000er Jahren beschlossene, sukzessive Rückführung des relativen Absicherungsniveaus durch die gesetzliche Rentenversicherung, andererseits aber auch die nach der Finanzkrise zunehmend verbreitete Wahrnehmung, dass die lange als Alternative zur Sozialversicherungsrente propagierte kapitalgedeckte Vorsorge selbst für Bürger*innen, die sich hier stärker engagiert hatten, keine sicheren Erträge liefern könnte. Die *Infrastruktur* der privaten Vorsorge – also deren Organisation durch provisionsgetriebene und gewinnorientierte Finanzdienstleister – ist dabei ein zusätzlicher Unsicherheitsfaktor und wird auch, wie die in diesem Band enthaltenen Beiträge zum fraglichen Bereich illustrieren, von vielen genau so erfahren.

Die diesbezügliche Ungewissheit paart sich mit Ängsten vor Souveränitätsverlusten im gebrechlichen Alter, auch angesichts der absehbar geringeren Verfügbarkeit privater Bezugspersonen im Fall der Pflegebedürftigkeit. Jedenfalls gilt gegenwärtig die Sicherstellung eines humanen und breit zugänglichen Versorgungssystems in der Bevölkerung derzeit als *vorrangige* sozialpolitische Herausforderung (Giesselmann et al. 2017). Auch hier zeigen die durchaus massiven Umbauten in der Infrastruktur der Leistungserbringung Wirkung. In der (ver)öffentlich(t)en Meinung besteht jedenfalls ein wachsendes Misstrauen in

die Leistungsfähigkeit des entsprechenden Versorgungssystems, so wie auch die in öffentlichen Diskursen stets mitschwingende Problematisierung des Alters bzw. der älteren Bevölkerung als (scheinbar) zunehmend erdrückende Last nicht folgenlos bleiben dürfte (Krüger 2016; Aner 2018). Bislang ist noch wenig untersucht, wie die Aussicht auf erhöhte und offensichtlich nicht leicht umgehbare Risiken im fortgeschrittenen Lebensalter von jüngeren bzw. erwerbstätigen Generationen emotional verarbeitet wird – dass hier aber ein beträchtliches Angstpotenzial schlummert, ist schwer von der Hand zu weisen.

Die Beiträge dieses Bandes

Die Architektur des vorliegenden Sammelbands folgt der bis hierhin entfalteten Mehrfachperspektive auf ein offensichtlich diffuses Phänomen – wobei stets ein *kritischer Blickwinkel* eingenommen wird. Kritisch meint hier u.a.: voreilige Wahrnehmungen hinterfragend, Folgen problematisierend, verborgene Machtstrukturen freilegend. Schon dass überhaupt danach Ausschau gehalten wird, inwiefern allgemein als unerwünscht oder destruktiv geltende Gefühlslagen zu wesentlichen Regulatoren des sozialen Lebens werden, verweist auf das Ansinnen einer kritischen Betrachtung aktueller wohlfahrtsstaatlicher Verhältnisse. Kritisch ist zudem eine Perspektive, die kommunizierte Ängste als objektiv unbegründet entlarvt oder zeigt, dass „falsche“ Ängste geschürt und dann instrumentalisiert werden – aber auch eine, die das *Reden* über Ängste durchleuchtet und als Ausdruck bestehender Machtverhältnisse begreift (s.u., Schmitz/Gengnagel). Generell sollte es jedenfalls darum gehen, über den Charakter, die Ausprägung oder mögliche Effekte von mit wohlfahrtsstaatlichen Programmen zusammenhängenden Angstzuständen aufzuklären und zu zeigen, wie und inwiefern solche Zustände Wirkungen entfalten.

Die Aufsätze in diesem Buch sind ausformulierte bzw. überarbeitete Versionen von Papieren, die die Autor*innen auf der im Juni 2017 an der HWR Berlin abgehaltenen Jahrestagung der Sektion *Sozialpolitik* der *Deutschen Gesellschaft für Soziologie* vorgestellt haben. Hinzu kommen zwei Beiträge, die unter Beteiligung der Herausgeber*innen dieses Bandes entstanden sind. Der Band ist – analog zu der Struktur der bisherigen Ausführungen – in vier Unterkapitel unterteilt. Die Blickrichtung der Autor*innen ist dabei jeweils eine andere; ihre Diagnosen sind unterschiedlich, aber es ist offensichtlich, dass sich die verschiedenen Ansätze und Perspektiven ergänzen und bereichern.

Der erste kleine Block enthält Analysen, die das Verhältnis von Angst(zuständen) und Wohlfahrtsstaat gewissermaßen aus der Vogelperspektive betrachten. Dieser Blick auf das Ganze richtet sich – mit dem Beitrag von *Dorothea Schmidt* – zunächst auf die Mobilisierung von Angst innerhalb des politischen

Systems anhand des diesbezüglich sehr informativen Beispiels Österreichs. Schmidt zeichnet die Rolle politischer Angstmobilisierung bei rechten Parteien nach, die sich einerseits als Retter vor jeglichen Bedrohungen von „Außen“ (Migrant*innen, EU-Ebene etc.) inszenieren, andererseits oftmals (wie im Falle Österreichs) Entsicherungspolitiken mit öffentlichkeitswirksamen „Wohltaten“ nach Feudalherrenart verschleiern, um sich als Anwalt des „kleinen Mannes“ geben zu können. Die jüngsten Wahlerfolge solcher Strömungen in Österreich zeigen, dass eine Strategie der Panikmache beim Thema Zuwanderung, gepaart mit anti-sozialstaatlichen Attitüden, bei breiten Wählerschichten durchaus verhängt.

Der Artikel von *Andreas Schmitz* und *Vincent Gengnagel* rekapituliert Perspektiven der soziologischen Theorie auf die sozialhistorische und sozialstrukturelle Dynamik von Angstzuständen und Angstdiskursen. Argumentiert wird, dass eine aktuell den öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs dominierende Wahrnehmung, der zu Folge viele Ängste in der Normalbevölkerung irrational seien und es einer kühl-rationalen Aufklärung der Menschen (auch) durch akademische Eliten bedarf, Ausdruck eines Machtstrebens eben dieser Eliten sei – wobei sich diese ihrerseits ganz eigenen (z.B. Karriere-)Ängsten ausgesetzt sähen. Verwiesen wird hier auf sozialstrukturelle Differenzierungen des Angstempfindens in der Bevölkerung und damit zusammenhängende Ordnungsmuster in Gegenwartsgesellschaften westlichen Typs – unabhängig davon, dass im Kontext eines auch in der Wissenschaft um sich greifenden Unsicherheitsregimes Verängstigungsdynamiken auch *milieuübergreifend* am Werke sind.

Es folgt ein Block, der sich mit *subjektiven Perspektiven* im o.g. Sinne befasst, wobei aus verschiedenen Blickwinkeln gefragt wird, inwiefern wir es in der Gegenwart mit einem Neben- bzw. Miteinander von flüchtigem Wohlfahrtsstaat und neuen Angstdynamiken zu tun haben. *Nadine Schöneck* und *Silke Bothfeld* betrachten zunächst die in der Bevölkerung verschiedener europäischer Länder empirisch vorfindbaren Wahrnehmungen zu sozialen Aufstiegschancen bzw. drohender Abstiegsmobilität. Sie können dabei anhand repräsentativer Daten des ISSP (International Social Survey Programme) zeigen, dass der Glaube an die Geltung meritokratischer Prinzipien zwar europaweit nach wie vor ungebrochen ist, jedoch das Vertrauen in die eigene Leistung als relevanter Aufstiegsfaktor – also die Chancen, Kontrollverluste im Lebenslauf zu vermeiden – mit dem Charakter sozialpolitischer Programme steht und fällt. Sind sozialpolitische Investitionen stark ausgeprägt, vor allem solche in Bildung und aktive Arbeitsmarktpolitik, ist der Optimismus größer. Die Autorinnen erklären diesen Zusammenhang damit, dass solche Investitionen die wahrgenommene Bedeutung „extra-meritokratischer“ Aufstiegsfaktoren verringern, also die Verbreitung skeptischer und damit potenziell auch ängstlicher Einschätzungen einschränken.

Jan-Ocko Heuer und *Steffen Mau* richten den Blick auf in verschiedenen sozialen Milieus verbreitete Befürchtungen in Hinsicht auf Probleme bei der sozialpolitischen Integration von Migrant*innen. Auf Basis der in der Sozialpolitikforschung noch kaum angewandten qualitativen Methode der *Deliberativen Foren* vermessen die Autoren den Raum kollektiver Deutungen, Stimmungen und Ängste in sozialstrukturell unterschiedlich geprägten Gruppenkonstellationen. Hier zeigen sich ganz unterschiedliche Wahrnehmungen und Ängste im Zusammenhang mit der aktuellen Fluchtzuwanderung: Während bei statushöheren Gruppen eher die „Angst vor der Angst der Anderen“ dominiert (mithin vor rechtspopulistischen Tendenzen und vertieften Spannungen), sind es bei statusniedrigeren Gruppen eher Konkurrenzängste um Ressourcen und Lebenschancen, die allerdings oftmals kulturalistisch eingefärbt sind. Es kommen in der Debatte über Geflüchtete also heterogene und spezifisch ineinander verschachtelte Ängste zur Geltung.

Schließlich betrachten *Sigrid Betzelt* und *Tanja Schmidt* Ängste und Sorgen von Arbeitslosen, wobei sie verschiedene Konstellationen des Leistungsbezugs (Nichtleistungs- und Leistungsbeziehende von Arbeitslosengeld I oder II) vergleichen und dabei ihre je spezifischen Ausprägungen beleuchten. Dies erfolgt insbesondere im Hinblick auf die Rolle persönlicher Lebensumstände und Einschätzungen zum sozialen Sicherungssystem, speziell unter Bedingungen des Nicht-Leistungsbezugs. Ihre Analysen von SOEP-Daten lassen darauf schließen, dass für das Ausmaß an wirtschaftlichen Sorgen vor allem die Statusdifferenz mit dem vorherigen Status („Fallhöhe“) verantwortlich ist, was sich mit damit verbundenen Statusverlustängsten erklären lässt. Das Maß an Besorgnis streut überdies sozialstrukturell in teils unerwarteter Weise. Im Rekurs auf qualitative Befunde plausibilisieren die Autorinnen, dass die mit dem Ausschluss aus dem Leistungsbezug verbundenen Befürchtungen auf besondere Weise mit den privaten Lebenszusammenhängen verknüpft sind, was in verschiedener Hinsicht angstverschärfend wirken kann. Die „Grundsicherung“ bietet (auch) für die Nichtleistungsbeziehenden subjektiv allerdings keine positive Auffanglinie, sondern ist stark angstbesetzt.

Wie oben bereits erläutert, können mit Angstdynamiken verbundene Entwicklungen im Wohlfahrtsstaat in sehr verschiedenen *Phasen des Lebenslaufs* und darauf bezogenen infrastrukturellen Konstellationen zum Tragen kommen. In einem Block, der auf *kindheits- und familienbezogene Sozialpolitiken* fokussiert, analysiert zunächst *Christoph T. Burmeister* in einer sozialhistorischen Betrachtung die Formen dessen, was er als „Regieren moderner Kindheit“ bezeichnet und mit Dispositiven in Verbindung bringt, welche nicht nur den (epochenspezifischen) wohlfahrtsstaatlichen Umgang mit Familien und damit verknüpfte Erziehungsideale prägen, sondern auch (je) spezielle Angstdynamiken unterfüttern. Der neue Wohlfahrtsstaat wird dabei als Präventionsstaat begrif-

fen, in dem (auch sozialpolitisch) die Vorstellung dominiert, es müsse einerseits systematisch Vorsorge für die gedeihliche Entwicklung von Kindern getroffen werden, wobei es aber andererseits bezüglich des – notorisch unsicheren – Gelingens von Erziehung und Lebenslauf auf erfolgreiche Eigeninitiative bei den Familien ankomme. Burmeister sieht hier eine besonders angstträchtige Konstellation, der sich Familien heute kaum entziehen könnten.

Carsten Schroeder und *Christine Burmeister* schließen an diese Analyse an und widmen sich aktuellen Entwicklungen im Kinderschutz – also bei jenen wohlfahrtsstaatlich regulierten Instanzen, die Heranwachsende vor Vernachlässigung und entwicklungsschädlichem elterlichen Verhalten schützen sollen. Beleuchtet werden hier einerseits Drucksituationen, wie sie bei Beschäftigten der Jugendämter auftreten – wobei es besonders um Versagensängste vor dem Hintergrund zunehmender Perfektionserwartungen geht. Andererseits richten Schroeder und Burmeister den Blick auf die Eltern und deren Ängste vor einer zunehmend eingriffsfreudigeren Jugendhilfe. Der neue Wohlfahrtsstaat, so resümieren sie, interessiert sich kaum für die strukturellen Hintergründe von Kindeswohlgefährdung (v.a. Elternarmut oder eine durch die Erwerbsarbeitsverhältnisse gefährdete „*work-life-Balance*“), sondern erhöht schlicht die Kontrolltiefe seiner Interventionen – und schafft so vermehrt Ängste.

Auch *Florian Engel* untersucht in seinem Beitrag die Beziehung zwischen Einrichtungen des Wohlfahrtsstaats und Familien in schwierigen sozialen Lebenslagen. Sein Hauptaugenmerk gilt (Aus-)Handlungspraktiken innerhalb dieser Familien sowie zwischen diesen und den ihre Lebensführung (mit)steuernden Behörden, hier: Job-Centern, die sich um die Arbeitsmarktengliederung der Eltern kümmern sollen. Im Rekurs auf eine qualitative Fallstudie zeigt Engel u.a., wie Familien im Grundsicherungsbezug mit den Restriktionen ihrer Lebenslage ringen und dabei auftretende Sorgen verarbeiten. Eine seiner Beobachtungen ist, dass Familien die Bewältigung von Existenzängsten auf Kinder und deren Zukunft projizieren können, wobei sie einerseits hochgradig aktiv und keinesfalls (wie häufig unterstellt) indifferent gegenüber dem Bildungserfolg von Kindern sind, andererseits aber selbst immer wieder an frustrations-trächtige Grenzen stoßen.

Der dritte Block enthält Beiträge, die den Bereich der Grundsicherung sowie „Aktivierung“ von Erwerbslosen betreffen. *Thomas Gurr* beschreibt Folgeprobleme eines mit Sanktionsdrohungen arbeitenden Grundsicherungssystems (im SGB II) und zeigt anhand qualitativer Interviews mit Erwerbslosen u.a., dass Sanktionen ein manifestes Bedrohungspotenzial entfalten, weil sie mit massiven Ängsten vor dem Verlust an Handlungsspielräumen verbunden sind – wodurch sie zunächst disziplinierend wirken. Zugleich zeigen sich aber auch Ambivalenzen, wenn (angedrohte) Zwangsmaßnahmen nicht die intendierten Wirkungen haben, sondern Widerständigkeit, Ablehnung und Ressentiments

auslösen, oder auch, wenn sich Betroffene mit den Fachkräften der Jobcenter arrangieren und von jeglichen Verpflichtungen entbunden fühlen – was angstmindernd wirken kann. Gurr schlägt alternative Steuerungsinstrumente vor, die weniger mit Angst und Disziplinierung, sondern vielmehr mit positiven Anreizen arbeiten.

Auch *Franz Zahradnik* widmet sich Sanktionserfahrungen, wobei er junge männliche Arbeitslose untersucht, die potenziell mit besonders scharfen Sanktionen konfrontiert sind. Fokussiert werden die durch das Sanktionsregime ausgelösten psychosozialen Konfliktodynamiken, v.a. auftretende Schamängste und ihre subjektive Verarbeitung. Der Beitrag beschreibt so eine „Sanktionsspirale“, in die die untersuchte Gruppe vielfach gerät. Denn das intensive „Fordern und Fördern“ löst bei den Adressaten Abwehrreaktionen aus, da damit oftmals schon biografisch verwurzelte Abwertungs- und Ausgrenzungserfahrungen sowie Gefühle von Nicht-Anerkennung, Schuld und Scham aktiviert werden. Eine der Folgen – die vielfach beobachtete Abgrenzung der jungen Arbeitslosen vom Stigma „Hartz IV“ – befördere zugleich die Reproduktion sozialer Ungleichheit – und damit faktisch auch der Angstdynamiken im neuen Wohlfahrtsstaat. Als Ausweg aus der Spirale aus Angst, Scham und Abwehr empfiehlt Zahradnik der Arbeitsverwaltung eine Vorgehensweise, die neue Wege in einen stabileren Erwerbsstatus weist, was gleichwohl grundlegender Umstellungen bei der arbeitsmarktpolitischen Regulierung bedürfe.

Die sich anschließende Analyse von *Carolin Freier* behandelt im Rekurs auf Foucaults Gouvernementalitätstheorie Modifikationen in den Angstempfindungen beeinflussenden Dispositiven der Arbeitsverwaltung. Sie spricht dabei jene Gefühlslagen an, die im Kontakt von Erwerbslosen mit der Arbeitsverwaltung mobilisiert werden (können). Dabei argumentiert die Autorin auf Basis qualitativer Interviews, dass sich gouvernementale Taktiken und Dispositive an moderne Subjektivierungsweisen anpassen. Dies kann bei Arbeitslosen einerseits Befürchtungen einer missglückten Inszenierung als aktives Subjekt auslösen, wie auch Ängste vor Statusverlust und Sanktionen. Andererseits aber zeigt Freier anhand von Beispielen „Sozialer Aktivierung“ für sog. arbeitsmarktferne, langzeitarbeitslose Personen, dass sich mit den gouvernementalen Praxen auch Hoffnungsräume eröffnen können, sofern Ängste und Bedürfnisse der an Maßnahmen Teilnehmenden anerkannt werden und sich mit ihnen positive Zukunftsperspektiven bieten.

Michael Wiedemeyer, *Thomas Münch* und *Kai Hauprich* berichten aus einem Forschungsprojekt, welches Wahrnehmungen von „Kunden“ der Arbeitsverwaltung im Hinblick auf deren Aktivierungsansätze beleuchtet. Untersucht wird, wie Agenturen bzw. Jobcenter mit Erwerbslosen in unterschiedlichen Kontaktphasen umgehen. Ihrer lokalen Feldstudie zu Folge erlebt nur ein kleinerer Teil dieses Personenkreises, dass von Seiten der Behörden ein – potenziell

Ängste generierender – Druck ausgeübt wird; dieser nehme zudem im Zeitverlauf ab, so dass v.a. bei Langzeitbetreuungen letztlich eher jener Umgangsmodus vorherrsche, wie er typisch für die Zeit vor den Hartz-Reformen gewesen sei. Folgt man den Autoren, so greift also das (auch) auf „Angstmachen“ beruhende Aktivierungsregime gegenwärtig nur mehr in bestimmten Phasen der Behördenpraxis, und auch dann nicht durchgängig. In dem Beitrag wird vermutet, dass dies mit den Eigendynamiken der „Street-level-Bürokratie“ (in den Arbeitsagenturen bzw. Jobcentern) zusammenhängt, die auch unter den Vorzeichen des neuen (stärker manageriell ausgerichteten) Wohlfahrtsstaats Wirkung zeigten. Verwiesen wird hier auf die moderierende Funktion lokaler Wohlfahrtsbürokratien innerhalb eines diskursiv und auch sozialrechtlich stärker angstbesetzten Kontexts sozialer Sicherung.

Im letzten Teil geht es um *Perspektiven auf das Alter* und diesbezüglich bestehende Angstpotenziale. *Marlene Haupt, Werner Sesselmeier* und *Aysel Yollu-Tok* argumentieren in einer verhaltensökonomischen Analyse, warum Bürger*innen nicht den Zugang zur Altersvorsorge suchen und finden, der ihrem prospektiven Absicherungsbedarf entspricht und manchen von ihnen die Angst vor Altersarmut ersparen könnte. Mit Hilfe der Auswertung (einer Welle) der sog. SAVE-Befragungen zeigen sie, dass sich verschiedene Teile der Bevölkerung in mehrerlei Hinsicht unterschiedlich zu den Rentenreformen der frühen 2000er Jahre verhalten, und zwar auch bezüglich der Akzeptanz der Reformziele und des Vertrauens, das dem Drei-Säulen-Modell entgegengebracht wird. Ausgehend von einer Kritik der neoklassisch dominierten Wirkungsforschung (welche auch auf die Leitbilder der Rentenpolitik ausstrahle) führen sie vor Augen, dass selbst bei jenen, die das Ziel der Reform, also wachsende private Vorsorge, akzeptiert haben, oft kein zieladäquates, mikroökonomisch rationales Verhalten (also: Eigenvorsorge) auftritt, wodurch – so könnte man schlussfolgern – Ängste vor unzulänglicher Alterssicherung vorprogrammiert sind. Als Ursache identifizieren Haupt et al. hier ein fehlendes Vertrauen in die Funktionstüchtigkeit des Mehr-Säulen-Systems. Vertrauens- und Akzeptanzfragen, die auch kulturelle Hintergründe hätten, müssten unbedingt in die Wirkungsforschung einbezogen werden und bei der Politikberatung eine größere Rolle spielen.

Schließlich werfen *Ingo Bode* und *Ralf Lüth* in ihrer auf neueren Survey-Daten beruhenden Analyse einen Blick auf die mit Lebenslagen im Ruhestand assoziierten Zukunftserwartungen, und zwar im Lichte der schon länger geführten Diskussion zum Zusammenhang von Zukunftsperspektiven und Institutionenvertrauen. Sie zeigen anhand von Ergebnissen einer bevölkerungsrepräsentativen Telefonumfrage, dass Lebensstandardsicherung im Alter vielen unerreichbar erscheint und dies ein gutes Drittel der Bevölkerung auch mit Sorge erfüllt. Dabei treten entsprechende Ängste – wenig überraschend – v.a. dort auf,

wo aktuelle Einkommen niedrig ausfallen; der Bildungsstatus hingegen spielt keine Rolle. Insofern eine nennenswerte Bevölkerungsgruppe sich bezüglich des eigenen Lebensabends offenkundig besorgt zeigt, ferner ein weit unterdurchschnittliches Vertrauen in für die Alterssicherung zuständigen Institutionen äußert und damit zusammenhängend auch zu Protestwahlverhalten (hier gefasst als Nicht-Votum für Volksparteien, FDP, GRÜNE und LINKE) tendiert, bildet sich, so resümieren die Autoren, eine für die Zukunft des Wohlfahrtsstaats potenziell folgenreiche Angstspirale.

Insgesamt bietet der vorliegende Band zahlreiche Einsichten in ein bislang noch wenig erforschtes Themenfeld, nämlich die Rolle von Ängsten und Sorgen in diversen Funktionszusammenhängen des zeitgenössischen Wohlfahrtsstaats. Ob der Vielfalt der Perspektiven, aber auch der Wirkungsweisen und Wirkungsorte, können aus der Gesamtheit der vorgelegten Analysen sicherlich keine einfachen, übergreifenden Schlussfolgerungen gezogen werden, wenn es um die Frage geht, *was* im neuen Wohlfahrtsstaat *wie* Angst macht bzw. was letztere *mit* dem Wohlfahrtsstaat anstellt. Uns als Herausgebenden würde es schon reichen, wenn diese Analysen dazu beitragen würden, die Sensibilität für die sozial- und gesellschaftspolitische Relevanz des Themas zu erhöhen und Forschungen anzustoßen, die Entwicklungen in wohlfahrtsstaatlichen Settings bzw. bei dessen Adressat*innen (auch) mit einem Fokus auf die bislang unterschätzte Bedeutung von Emotionen im Allgemeinen und Ängsten im Besonderen durchleuchten.

Literatur

- Amann, Melanie 2017. *Angst für Deutschland. Die Wahrheit über die AfD: wo sie herkommt, wer sie führt, wohin sie steuert*. München: Knauer-Droemer.
- Aner, Kirsten 2018. „Lauter 'aktive Alte' – wer interessiert sich für den Rest?“, in *Politik der Verhältnisse – Politik des Verhaltens*, hrsg. von Anhorn, Roland et al., S. 277-290. Wiesbaden: Springer VS.
- Bauman, Zygmunt 2016. *Die Angst vor dem anderen. Ein Essay über Migration und Panikmache*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Behrend, Olaf 2013. „Zu aktivierenden Gefühlspraktiken und -semantiken von MitarbeiterInnen deutscher Arbeitsämter“, in *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 38, 2, S. 149-165.
- Bergmann, Knut; Diermeier, Matthias; Niehues, Judith 2017. "Die AfD: Eine Partei der sich ausgeliefert fühlenden Durchschnittsverdiener?", in *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 48, 1, S. 57-75.
- Betzelt, Sigrid; Bode, Ingo 2017. „Fatal funktional? Angstmobilisierung im liberalisierten Wohlfahrtskapitalismus“, in *Leviathan* 45, 2, S. 192-220.
- Betzelt, Sigrid et al. 2017. „Individuelle Autonomie im Status Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug? Eine empirische Analyse“, in *Zeitschrift für Sozialreform* 63, 2, S. 447-482.
- Bode, Ingo 2016. „Stress durch rekursive Ambivalenz, oder: Warum und wie das Krankenhauswesen mutiert“, in *Mutationen des Krankenhauses. Soziologische Diagnosen in organisations- und gesellschaftstheoretischer Perspektive*, hrsg. von dems.; Vogd, Werner, S. 253-279, Wiesbaden: Springer VS.
- Bode, Ingo; Leitner, Sigrid 2012. „Editorial: Infrastrukturwandel im Wohlfahrtsstaat“, in *Zeitschrift für Sozialreform*, 58, 4, S. 367-375.
- Boehnisch, Lothar; Schroer, Andreas 2016. *Das sozialpolitische Prinzip. Die eigene Kraft des Sozialen an den Grenzen des Wohlfahrtsstaats*. Bielefeld: Transkript.
- Brenke, Klaus; Kritikos, Alexander S. 2017. „Wählerstruktur im Wandel“, in *DIW Wochenbericht* 84, 29, S. 595-606.
- Bude, Heinz 2014. *Gesellschaft der Angst*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Burzan, Nicole 2017. „Zeitperspektiven der Mittelschichten in der Krise? Empirische Befunde und Folgerungen für das Konzept sozialer Schichtung“, in *Theoretische Einsichten. Im Kontext empirischer Arbeit*, hrsg. von ders.; Hitzler, Ronald, S. 167-184. Wiesbaden: Springer VS.
- Cerny, Peter 2010. „The competition state today: From raison d'Etat to raison du Monde“, in *Policy Studies* 31, 1, S. 5-21.
- Dehne, Max 2017. *Soziologie der Angst. Konzeptuelle Grundlagen, soziale Bedingungen und empirische Analysen*. Wiesbaden: Springer VS
- Dörre, Klaus; Kraemer, Klaus; Speidel, Frederic 2011. *Prekarität. Ursachen, soziale Folgen und politische Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse*. Wiesbaden: VS.
- Erlinghagen, Marcel; Lübke, Christiane 2015. „Arbeitsplatzunsicherheit im Erwerbsverlauf. Eine Sequenzmusteranalyse westdeutscher Paneldaten“, in *Zeitschrift für Soziologie* 44, 6, S. 407-425.

- Foroutan, Naika 2016. „Nationale Bedürfnisse und soziale Ängste“, in *Die Dämonisierung der Anderen. Rassismuskritik in der Gegenwart*, hrsg. von Castro Varela, Maria do Mar; Mecheri, Paul, S. 97-106. Bielefeld: transcript.
- Giesselmann, Marco et al. 2017. „Politikziele im Spiegel der Bevölkerung: Erhalt der freiheitlich-demokratischen Ordnung weiterhin am wichtigsten“, in *DIW Wochenbericht* 9, S. 139-151.
- Haipeter, Thomas; Latniak, Erich; Lehndorff, Steffen (Hrsg.) 2016. *Arbeit und Arbeitsregulierung im Finanzmarktkapitalismus. Chancen und Grenzen eines soziologischen Analysekonzepts*. Wiesbaden, Springer VS.
- Haubl, Rolf 2017. „Die Angst in der Moderne – das Gefühl persönlich zu versagen oder sogar nutzlos zu sein“, in *Modernes Leben – Leben in der Moderne*, hrsg. v. Busse, Stefan; Beer, Kornelia, S. 83-100. Wiesbaden: Springer VS.
- Heinrich, Roberto; Jochem, Sven; Siegel, Nico A. 2016. *Die Zukunft des Wohlfahrtsstaats. Einstellungen zur Reformpolitik in Deutschland*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Heitmeyer, Wilhelm 2012. „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF) in einem entsicherten Jahrzehnt“, in *Deutsche Zustände*, Folge 10, hrsg. v. Heitmeyer, Wilhelm, S. 15-41. Berlin: Suhrkamp.
- Hepp, Rolf; Riesinger, Robert; Kergel, David (Hrsg.) 2016. *Verunsicherte Gesellschaft. Prekarisierung auf dem Weg in das Zentrum*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hilmer, Richard et al. 2017. *Einstellung und soziale Lebenslage. Eine Spurensuche nach Gründen für rechtspopulistische Orientierung, auch unter Gewerkschaftsmitgliedern*. Working Paper Forschungsförderung der Hans Böckler Stiftung Nr. 44. August.
- Hofmann, Jana 2016. „Abstiegsangst und ‚Tritt nach unten‘? Die Verbreitung von Vorurteilen und die Rolle sozialer Unsicherheit bei der Entstehung dieser am Beispiel Österreichs“, in *Solidaritätsbrüche in Europa. Konzeptionelle Überlegungen und empirische Befunde*, hrsg. v. Aschauer, Wolfgang; Donat, Elisabeth; Hofmann, Julia, S. 237-257. Wiesbaden: Springer VS.
- Hürtgen, Stefanie 2017. „Verwerfungen in der ‚moralischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates‘: Ausgrenzungen prekär Beschäftigter und die Problematik sozialer und politischer Bürgerschaft“, in *Arbeits- und Industriesoziologische Studien* 10, 1, S. 23-38.
- Jacobsen, Jannes; Elsnecker, Phillip; Schupp, Jürgen 2017. „Rund ein Drittel der Menschen in Deutschland spendete 2016 für Geflüchtete, zehn Prozent halfen vor Ort – immer mehr äußern aber auch Sorgen“, in *DIW Wochenbericht* 17, S. 347-358.
- King, Desmond; Le Galès, Patrick (Hrsg.) 2017. *Reconfiguring European States in Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Klatetzki, Thomas 2018. „Auf Nummer sicher. Die Politik der Möglichkeit in sozialen Diensten“, in *Handbuch Organisationssoziologie*, hrsg. von Apelt, Maja; Bode, Ingo; von Groddeck, Victoria; Hasse, Raimund; Meyer, Uli; Wilkesmann, Maximiliane; Windeler, Arnold. Wiesbaden: Springer VS (i.E.).
- Kleres, Jochen; Albrecht, Yvonne (Hrsg.) 2015. *Die Ambivalenz der Gefühle. Über die verbindende und widersprüchliche Sozialität von Emotionen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Krüger, Carolin 2016. *Diskurse des Alter(n)s: Öffentliches Sprechen über Alter in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin/Boston: De Gruyter.
- Lengfeld, Holger 2017. „Die ‚Alternative für Deutschland‘ – eine Partei für Modernisierungsverlierer?“, in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 69, 2, S. 209-232.

- Lenfeld, Holger; Ordemann, Jessica 2017. „Der Fall der Abstiegsangst, oder: Die mittlere Mittelschicht als sensibles Zentrum der Gesellschaft“, in *Zeitschrift für Soziologie* 46, 3, S. 167-184.
- Lessenich, Stephan 2016. „Kritische Theorie des Wohlfahrtsstaats“, in: *Handbuch Kritische Theorie*, hrsg. von Bittlingmayer, Uwe; Demirovic, Alex; Freytag, Tatjana, S. 1-19. Berlin: Springer.
- Lianos, Michalis (Hrsg.) 2016. *Dangerous Others, Insecure Societies. Fear and Social Division*. London/New York: Routledge.
- Nachtwey, Oliver 2016. *Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne*. Berlin: Suhrkamp.
- Oberwittler, Dietrich 2008. „Armut macht Angst – Ansätze einer sozialökologischen Interpretation der Kriminalitätsfurcht“, in *Soziologie sozialer Probleme und sozialer Kontrolle. Realitäten, Repräsentationen und Politik. Festschrift für Günter Albrecht*, hrsg. von Groenemeyer, Axel; Wieseler, Silvia, S. 215-230. Wiesbaden: VS.
- Penz, Otto et al. 2015. „Affektive Interaktionsarbeit in der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Österreich, Deutschland und der Schweiz“, in *Arbeits- und Industriesoziologische Studien* 8, 1, S. 21-36.
- Rackow, Katja; Schupp, Jürgen; Schewe, Christian 2012. „Angst und Ärger: Zur Relevanz emotionaler Dimensionen sozialer Ungleichheit“, in *Zeitschrift für Soziologie* 41, 5, S. 392-409.
- Santos, Ana C.; Lopes, Claudia; Betzelt, Sigrid 2017. „Financialisation and work: inequality, debt and labour market segmentation“, in *World Economy Journal (REM Revista de Economía Mundial)* 17
- Schöneck, Nicole; Mau, Steffen; Schupp, Jürgen 2011. *Gefühlte Unsicherheit – Deprivationsängste und Abstiegs-sorgen in der Bevölkerung in Deutschland*. SOEPPapers on Multidisciplinary Panel Data Research. Berlin, DIW.
- Schröder, Carsten 2017. *Emotionen und professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit. Eine Ethnographie der Emotionsarbeit im Handlungsfeld der Heimerziehung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schultheiss, Franz 2011. „Der Lohn der Angst. Zur Normalisierung des Prekariats im grenzenlosen Kapitalismus“, in *Revue Économique et Sociale* 69, 1, S. 39-48.
- Senge, Konstanze 2013. „Die Wiederentdeckung der Gefühle. Zur Einleitung“, in *Hauptwerke der Emotionssoziologie*, hrsg. von ders.; Schützeichel, Reiner, S. 11-32. Wiesbaden: Springer VS.
- Sommer, Bernd 2010. *Prekarisierung und Ressentiments. Soziale Unsicherheit und rechtsextreme Einstellungen in Deutschland*. Wiesbaden: VS.
- Wilke, Felix 2016. *Sparen für unsichere Zeiten. Die schwierige Organisation privater Altersvorsorge*. Wiesbaden: Springer VS.
- Wodak, Ruth 2016. *Politik mit der Angst: Zur Wirkung rechtspopulistischer Diskurse*. Wien, Hamburg: Edition Konturen.

Der Blick auf das Ganze

Dorothea Schmidt

Gefahren beschwören, Risiken leugnen: rechte Parteien und Sozialstaat

„Es ist die Angst der Menschen, der Österreicher in dem Fall, vor dem Verlust der eigenen Identität. Alle politischen Parteien, sogar ein Teil der Wirtschaft, funktionieren über die Angst, über das Geschäft mit der Angst...“ – so offenherzig beschrieb der FPÖ-Funktionär und damalige Staatssekretär Eduard Mainoni 2004 in einem Interview, auf welchem Weg seine Partei sich in den vergangenen Jahren um neue Wählerschichten bemüht hatte. Mit dem Volksbegehren *Österreich zuerst* von 1992/93 habe man vor allem Menschen, die „zutiefst verunsichert“ waren, ansprechen wollen (Mainoni 2004). Die FPÖ-Strategie ist kein Einzelfall, sondern bildet – wie Ruth Wodak in *Politik mit der Angst* (2016) gezeigt hat – ein Markenzeichen rechter Parteien. Was sie als Gefahr beschwören, kann sich im Lauf der Jahre ändern oder in neuen Varianten auftreten, aber dass sie laufend schrille Alarme und apokalyptische Warnungen ausrufen, gehört zu ihren Konstanten und stellt die Basis ihres Geschäftsmodells dar. Die von ihnen imaginierten Bedrohungen kommen stets von einem „Außen“ (den Anderen, die sich innerhalb oder außerhalb der Staatsgrenzen befinden können) und richten sich immer gegen ein homogen gedachtes „Volk“ („Wir“): „Die ethno-nationalistische Form des Populismus setzt häufig Strategien ein, die sich auf nationale Gleichheit, Einheit und Geschlossenheit beziehen oder diese voraussetzen. Diese Strategien gründen in der Regel auf dem *Trugschluss der Gleichheit* und dem *Topos der Bedrohung*. Ersterer sieht die ‚eigene‘ Nation als kulturell homogene Gemeinschaft, Letzterer beschwört (angebliche) Gefahren, die diese sogenannte nationale Homogenität bedrohen.“ (Wodak 2016: 68f, Kursivierungen bei R.W.) In Österreich waren (und sind es) die FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) und ihre Abspaltung, das BZÖ (Bündnis Zukunft Österreich), die sich damit profiliert haben, Untergangsvisionen an die Wand zu malen. Solche wurden seit den 1980er Jahren allgemein mit dem Zuzug von Ausländerinnen und Ausländern verbunden, insbesondere mit „Gastarbeitern“, später auch mit Flüchtlingen aus dem früheren Jugoslawien. Zu den Zeiten von Jörg Haider entstanden daraus griffige Wahlparolen wie *Stop der Überfremdung*, *Stop dem Asylmißbrauch* oder *Österreich zuerst*. Mit H.C. Strache an der Spitze der FPÖ ist der Grundtenor seit 2005 identisch geblieben, jetzt gilt die Abwehr allerdings vor allem Flüchtlingen aus verschiedenen Weltgegenden und Menschen islamischen Glaubens. Die Übersetzung in eingängige

Slogans hört sich diesmal so an: *Glockenklang statt Muezzingegang, Abendland in Christenhand* oder *Soziale Sicherheit für unsere Leut* (vgl. Narodoslawsky 2010: 23, 172ff).

Doch der Stellenwert der Mobilisierung von Ängsten war für die FPÖ in einzelnen Perioden unterschiedlich. Zeitweilig wurde die Bedrohungsrhetorik durch ein positives Versprechen ergänzt: die Partei würde sich (natürlich als einzige) für den „kleinen Mann“ einsetzen, und so tritt sie in den letzten Jahren als *Soziale Heimatpartei* auf. Der Anspruch, eine *soziale* Partei zu sein, geht allerdings sehr viel länger zurück. Freiheitliche Stellungnahmen zur Sozialpolitik standen immer schon im Spannungsfeld zwischen behaupteten liberalen und sozialen Ansprüchen. In den Worten von Jörg Haider: „Ich hatte im sozialpolitischen Bereich immer ein sozialdemokratisches Herz. Auf der anderen Seite bin ich ein Freigeist, der für die Bürger Freiräume gegen Apparate und staatliche Unterdrückung erkämpfen will.“ (Haider 2006) Das wirft die Frage auf, wie die FPÖ bzw. das BZÖ mit diesem Spannungsverhältnis umgegangen sind: Wie sich ihre sozialen Ambitionen anhörten, wenn sie in der Opposition waren, und was daraus wurde, wenn sie eine Regierung stellten bzw. an einer solchen beteiligt waren. Rechten Parteien wird häufig attestiert, neoliberale Projekte des Staatsabbaus zu verfolgen. Wie aber sind diese mit der vielfach plakatierten „Politik für den kleinen Mann“ vereinbar, und kann eine solche Option attraktiv für die „Modernisierungsverlierer“ sein, aus denen sich ihre Anhängerschaft, wie häufig vermutet wird, besonders stark rekrutieren soll?

Diese Fragen für Österreich zu untersuchen, liegt nahe, da das Land in Europa eine beklagenswerte Vorreiterrolle einnimmt, indem es hier seit mittlerweile drei Jahrzehnten mit der FPÖ (bzw. dem BZÖ) eine starke rechte Partei gibt, die bereits vor 2017 sieben Jahre lang an schwarz-blauen Bundesregierungen¹ beteiligt war und in Kärnten drei Mal die Landesregierung stellte.

Rechte Parteien sind in Westeuropa in vielen Ländern ein gewichtiger politischer Faktor geworden (entsprechende Tendenzen in früheren Ostblockländern bleiben an dieser Stelle wegen der grundsätzlich anderen Vorgeschichte außer Betracht) – aber woher kommt es, dass sich gerade in Österreich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine solche Partei so früh und so politisch wirksam etablieren konnte? Es gibt hier spezifische Traditionen und Erfahrungen, die das begünstigt haben: ein nur schwach ausgeprägtes demokratisches System in den Zeiten der Habsburger Monarchie, wovon in weiten Kreisen eine

1 Die Farbe Blau gilt als Parteifarbe der FPÖ. Nach Auskunft des Parteivorsitzenden H.C. Strache wird damit auf die Kornblume als Symbol der bürgerlichen Freiheitsbewegung von 1848 verwiesen, dem Historiker Oliver Rathkolb zufolge aber auf die antisemitische Schönerer-Bewegung vor dem Ersten Weltkrieg, außerdem habe die blaue Kornblume in den 1930er Jahren illegalen Nationalsozialisten in Österreich als Erkennungszeichen gedient (Klatzer 2016).

anhaltende Hochachtung vor Autoritäten und Hierarchien übrig blieb; eine späte Industrialisierung und Modernisierung, die von starken antisemitischen Affekten begleitet war; der Schock der drastischen Verkleinerung des Staatsgebietes nach der Katastrophe des Ersten Weltkriegs, an der das Land wesentlich mitbeteiligt war, und die mit dem Vertrag von St. Germain dauerhafte Verlierermythen beflügelte; eine tiefe soziale und politische Spaltung zwischen einer starken Arbeiterbewegung und militanten Christlich-Sozialen in den wirtschaftlich schwierigen Jahren der Zwischenkriegszeit, die 1934 in einen Bürgerkrieg mündete; die Erfahrung des Nationalsozialismus nach dem „Anschluss“ an Deutschland, der von einem Großteil der Bevölkerung enthusiastisch begrüßt wurde, woran man sich später aber nicht mehr erinnern wollte; die weit verbreitete Überzeugung, dass Österreich keinerlei Verantwortung für das Unheil des Nationalsozialismus zu tragen habe, sondern dessen erstes Opfer darstelle.²

Aus all dem entstand nach 1945 ein Selbstbild des Landes als Hort von Kultur und Gemütlichkeit, das für sich gerne Donauwalzer und Sachertorte, Wolfgang Amadeus Mozart und das idyllische Salzkammergut, Egon Schiele und Gustav Klimt reklamierte, schließlich auch wirtschaftlich im Schatten der Bundesrepublik aufblühte. Dabei entwickelte Österreich eine spezifische Kultur des Kompromisses zwischen Christlich-Sozialen und Sozialdemokraten, die sich in häufigen großen Koalitionen niederschlug, aber auch mit Postenschacherei im Rahmen des „Proporzsystems“ verbunden war, und eine Tradition der Sozialpartnerschaft, die den allgemeinen Wohlstand beförderte, bestimmte Themen (wie Ökologie) und Gruppen (wie erwerbstätige Frauen) aber auch an den Rand drängte. Demgegenüber bot die überlieferte Mischung von Autoritätsgläubigkeit, antisemitischem Ressentiment und Opfermythen Anknüpfungspunkte für eine Partei, die sich selbst und ihr Führungspersonal immer wieder in der Rolle der von allen Seiten unschuldig Verfolgten inszenierte. Ein Wahl-Slogan von Jörg Haider, den auch H.C. Strache später dankbar aufnahm, lautete: „Sie sind gegen ihn, weil er für euch ist“ (Narodoslawsky 2010: 177). Im Folgenden sollen Chronologie und inhaltliche Schwerpunkte während des Aufstiegs (wie der Rückschläge) der Rechten anhand ihrer programmatischen Äußerungen und ihrer tatsächlichen politischen Praxis sowie mit Hilfe der Berichte und Analysen von Journalist*innen und Sozialwissenschaftler*innen nachgezeichnet werden.

2 Statt auf einschlägige historische Studien sei hier auf den literarischen Klassiker *Der Herr Karl* von Carl Merz und Helmut Qualtinger von 1961 verwiesen, in dem diese Entwicklungen in die Form eines Ein-Personenstücks über einen österreichischen „kleinen Mann“ gegossen werden. Dieser hat es sich immer irgendwie „gerichtet“, worauf er ebenso selbstgerecht wie wehleidig zurückblickt.

Die Rechte in der Opposition und ein erstes Kärntner Regierungsexperiment: Missbrauchsgefahren und „Schmarotzer“

Im Jahr 1956 gegründet, dümpelte die FPÖ bei Nationalratswahlen bis Anfang der 1980er Jahre stets um Stimmenanteile von 5 Prozent herum. Sie sprach damals vor allem frühere Nationalsozialisten an, denen das „Bekenntnis zur deutschen Nation“ ein Anliegen war, außerdem die „Kriegsgeneration“, insbesondere Angehörige von Wehrmacht und SS, die sich in der Nachkriegszeit missverstanden oder diffamiert fühlten, darüber hinaus Selbständige und Freiberufler, etwa Hoteliers, Ärzte und Rechtsanwälte – insgesamt überwiegend männliche Wähler. Gegenüber den Großparteien vertrat die FPÖ antiklerikale und wirtschaftsliberale Positionen und konzentrierte ihr Profil vor allem auf das Thema „Parteienverdrossenheit“ (Plasser/Ullrich 2000: 227, 230).³

Im Parteiprogramm von 1985 hieß es, man wolle eine gezielte Mittelstandspolitik betreiben. Gleichzeitig wurde die „soziale Absicherung“ als wesentliche Aufgabe gesehen, aber die „Entwicklung zum bürokratischen Versorgungsstaat“ sei abzulehnen, Eigenvorsorge und Eigenverantwortung seien zu stärken. Die üblichen Risiken des Erwerbslebens in einer kapitalistischen Gesellschaft wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder unzureichender Absicherung im Alter wurden letztlich banalisiert. Es sei insbesondere zu verhindern, „daß öffentliche Mittel mißbräuchlich in Anspruch genommen werden.“ (FPÖ Bildungsinstitut – Parteiprogramm 1985: 7. u. 8. Kap.).

Als Jörg Haider 1986 die Parteiführung übernahm (und auf den Schultern seiner begeisterten Anhänger durch den Saal getragen wurde), änderte sich das Erscheinungsbild der Partei, die sich nun – insbesondere in der Person des 36jährigen Vorsitzenden – als jugendliche und innovative Kraft präsentierte. Mit ihm wurde der Topos der vielfältigen Bedrohungen lanciert und er selbst gleichzeitig als „Retter“ aufgebaut. Dieser Aufstieg Haiders und der FPÖ in den folgenden Jahren ist vor dem Hintergrund der „Waldheim-Affäre“ zu sehen, die ihren Anfang ebenfalls 1986 nahm, und Österreich in einem bis dahin einzigartigen Ausmaß polarisierte. Kurt Waldheim, davor UNO-Generalsekretär, kandidierte für das Amt des Bundespräsidenten (und wurde nach einer Stichwahl auch gewählt). Er sah sich allerdings mit massiven Vorwürfen wegen seiner Tätigkeit als Offizier im Zweiten Weltkrieg auf dem Balkan konfrontiert. Die Debatte, die internationale Journalisten-Recherchen und Historiker-Kommissionen auslöste, ergab letztlich, dass Waldheim nicht persönlich an Kriegs-

3 Das hinderte die FPÖ allerdings nicht daran, in den 1970er Jahren sozialdemokratische Regierungen unter Bruno Kreisky zu tolerieren und 1983 mit der SPÖ unter Bundeskanzler Fred Sinowatz eine kleine Koalition zu bilden, die mit dem Antritt Haiders als Vorsitzendem der FPÖ ihr Ende fand.

verbrechen beteiligt war, von diesen aber Kenntnis gehabt haben musste – was er immer wieder dezidiert abstritt. Seine Rechtfertigung, er habe nichts als seine „Pflicht erfüllt“, traf bei denjenigen, die sich schon stets an der Legende von der „sauberen Wehrmacht“ gewärmt hatten, auf begeisterte Zustimmung. Viele andere litten dagegen seit Jahren unter dem offiziellen Klima des Wegschauens und Verleugnens, das sich dem bequemen Etikett „Österreich war das erste Opfer des Nationalsozialismus“ verdankte. Es entstanden hochemotionalisierte und heftige Diskussionen in den Medien, in der Politik und im Kulturbereich. Letztlich brachten sie die längst überfällige Auseinandersetzung mit der Rolle Österreichs im Nationalsozialismus in Gang und beflügelten gleichzeitig den Aufstieg der FPÖ unter Jörg Haider (vgl. ORF 2007).

In seinem 1993 erschienenen Buch *Die Freiheit, die ich meine* (Untertitel: *Das Ende des Proporzstaates – Plädoyer für die Dritte Republik*) findet sich ein Kondensat der apokalyptischen Szenarien, die Haider in den vorangehenden Jahren immer wieder an die Wand gemalt hatte: „Die Gesellschaft ist vom Zerfall bedroht, die moralischen und ethischen Grundlagen sind brüchig geworden. Ein destruktiver Geist hat das öffentliche Leben erfasst; es fehlt die notwendige Klammer einer idealistischen Gesinnung. Eine ausschließlich nach Maßgabe der Nützlichkeit angelegte Gesellschaft hat sich gemeinsamer Wertvorstellungen entledigt und mit der Tradition gebrochen.“ (Haider 1993: 19) Eine weitere bedrohliche Entwicklung sah Haider in der „multikulturellen Gesellschaft“. Entsprechende Experimente hätten „noch nirgends funktioniert. Immense soziale Probleme. Ghetto- und Slum-Bildung, hohe Kriminalitätsraten und soziale Unruhen waren überall die Folge, wo man es versuchte.“ (Haider 1993: 91) Letztlich gebe es für all dies nur eine Lösung: den „Übergang zur Dritten Republik“ unter freiheitlicher Führung (ebd.: 201). Wie eine solche aussehen sollte, ließ Haider in seinem Buch offen. Deutlicher wurde er in der rechtsextremen Zeitschrift *Aula*, in der er vertrat, die Grundsätze der FPÖ seien "in einer Politik der sozialen Volksgemeinschaft zu verwirklichen. Dabei ist auf das Bekenntnis zur Volksgemeinschaft besonderer Wert zu legen, die eine organische und ethische Gebundenheit des Menschen in verschiedenen Gemeinschaften, von der Familie bis zum Volk, zum Ausdruck bringt." (zit. bei Assheuer 2000)

In seinem Buch griff Haider auch das Thema Sozialstaat und die im Parteiprogramm von 1985 angerissene Problematik des Missbrauchs von Sozialleistungen auf, diesmal bereits in schärferem Ton: „Der Skandal in unserem System ist: Die Faulen, die Nichtsteuer, die Sozialschmarotzer und Tagträumer sind sich der fürsorglichen Hand des Sozialstaates sicher, während der leistungswillige Aufsteiger, für den persönliche Leistung im Vordergrund steht, das Nachsehen hat.“ (Haider 1993: 181) Mit der Figur des „Sozialschmarotzers“ knüpfte Haider an nationalsozialistische Diktion an, mit der Betonung der Leistungswilligkeit an neoliberale Konzepte der individuellen Verantwortung. Wenn jeder

maximal für sich selbst sorgen sollte, so galt es für Haider allerdings auch, die Familie „als Kernbereich der Geborgenheit“ zu fördern und zu schützen und somit eine aktive Geburtenpolitik zu betreiben (ebd.: 167). Wenn er die grundsätzlichen Alternativen für die zukünftige „Finanzierbarkeit der sozialen Sicherheit“ skizzierte, bündelte er seine zentralen Themen in die Kurzform: „Mehr arbeiten, mehr Kinder und weniger ausländische Zuwanderer oder weniger arbeiten, weniger eigene Kinder und mehr Einwanderer.“ (ebd.: 173) Die Absage an den Sozialstaat war deutlich.

Unter Haider radikalisierte sich die Partei und trat sehr viel aggressiver auf als bisher. Er wettete gegen „Bürokraten“ und „Bonzen“, äußerte sich verharmlosend zum Nationalsozialismus und vertrat zunächst auch den von Alt-Nazis und Burschenschaftlern geschätzten Deutsch-Nationalismus. In diesem Sinn erklärte er 1988 in einer Fernsehsendung, die österreichische Nation sei eine „ideologische Missgeburt. Denn die Volkszugehörigkeit ist die eine Sache, und die Staatszugehörigkeit ist die andere Sache.“ (zit. bei Bailer-Galanda 1995: 50) Doch die Zahl der Deutschtums-Bekenner ging allmählich zurück, so dass Haider – nie um eine ideologische Volte verlegen – seit Anfang der 1990er Jahre auf österreichischen Patriotismus umschwenkte. Der Spagat zwischen alten und neuen Wählerschichten gelang ihm, die Partei legte bei Nationalratswahlen zu, und das insbesondere in Kärnten, wo Haider 1989 mit den Stimmen der ÖVP⁴ zum ersten freiheitlichen Landeshauptmann gewählt wurde – dies allerdings nur für zwei Jahre (Narodoslawsky 2010: 14f). Als er 1991 im Kärntner Landtag ankündigte, er wolle die Arbeitslosenunterstützung für „Schmarotzer“ kürzen, hielt ihm ein sozialdemokratischer Politiker entgegen, dies erinnere ihn an die Politik der Nazis und an die Praxis von Zwangsarbeit, worauf Haider sich bemüßigt fühlte, die „ordentliche Beschäftigungspolitik“ des Dritten Reichs zu loben (vgl. Wodak 2016: 79). Nach zahlreichen anderen nicht weniger deutlichen Aussprüchen kostete ihn dieser eine, da die ÖVP ihm nun die Zusammenarbeit aufkündigte, die Position des Landeshauptmanns. In der Opposition auf Bundesebene setzte Haider verstärkt auf eine Ausgrenzung von Ausländern und Ausländerinnen. Bereits 1987 stellte er im Fernsehen die rhetorische Frage, „ob 's denn notwendig sei, dass wir bei 140.000 Arbeitslosen derzeit über 180.000 Gastarbeiter im Land haben müssen.“ (zit. bei Czernin 2000: 73) Das Argument wurde vielfach variiert und bildete den Auftakt zu dem von der Partei 1992-93 initiierten Volksbegehren *Österreich zuerst*, das von der Feststellung „Österreich ist kein Einwanderungsland“ ausging und entsprechenden Abwehrmaßnahmen forderte. Es wurde behauptet, die Regierung behandle

4 Die Österreichische Volkspartei ist seit 1945 Nachfolgerin der früheren Christlich-Sozialen Partei und versteht sich als breite bürgerliche Partei, die sich der Christlichen Soziallehre, dem Konservatismus, aber auch dem Liberalismus verpflichtet fühlt.

Ausländer besser als Österreicher und diesen würden die Arbeitsplätze weggenommen. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs erlebte man in Österreich einen Zustrom von Bewohnern und Bewohnerinnen der früheren Ostblockländer, dennoch drehte sich die allgemeine Stimmung nicht, wie von der FPÖ erhofft, gegen sie. Nicht mehr als 7 Prozent der Wahlberechtigten und auch nur die Hälfte der eigenen Parteimitglieder unterschrieben das Volksbegehren, dagegen brachte die bisher größte Gegendemonstration der Republik, das *Lichtermeer*, in Wien 200.000 Menschen auf die Straße (Lackner 2009).

Die FPÖ als Koalitionspartner in der Bundesregierung ab 1999: sozialstaatliche Einschnitte und Privatisierungen

Bei den Nationalratswahlen der 1990er Jahre konnte die FPÖ ihre Stimmenanteile bei verschiedenen sozialen Gruppen steigern – nicht nur bei Selbständigen und Pensionisten, sondern erstmals auch bei Frauen und insbesondere bei Arbeitern und Arbeiterinnen. Während diese bis dahin keine Bedeutung als Wähler der Rechten hatten, stieg ihr Anteil in den 1990er Jahren zunehmend an und bei der Nationalratswahl von 1999 entschieden sich bereits 47 Prozent der Arbeiter und Arbeiterinnen für die FPÖ (Plasser/Ulram 2000: 232). War dies eine Reaktion auf Krisenerscheinungen und drohenden sozialen Abstieg für viele? Die volkswirtschaftlichen Daten wiesen in eine andere Richtung: Die reale Zunahme des Bruttoinlandsprodukts lag in der Periode 1990-1999 mit einem Durchschnitt von 2,69 Prozent höher als in Deutschland, wo sie auf 2,36 Prozent kam; die Arbeitslosenrate war dagegen weitaus niedriger und betrug in Österreich 1999 rd. 4 Prozent, in Deutschland mehr als 8 Prozent (vgl. Breuss 2008: 58; Pernicka/Stadler 2015: 267). Während es dort 1998 zur ersten rot-grünen Regierung in der Geschichte der Bundesrepublik kam, griff die Panikmache der FPÖ bei Menschen in verschiedenen sozialen Gruppen, deren objektive Situation sich keineswegs dramatisch verschlechtert hatte, die sich aber von deren fremdenfeindlichen Parolen subjektiv angesprochen sahen. Die Partei bot auch keinerlei konsistentes wirtschafts- oder sozialpolitisches Programm an, sondern trachtete danach, ihre angestammte mittelständische Basis nach unten hin zu erweitern, indem sie Maßnahmen versprach, die den „kleinen Leuten“ Verbesserungen vorgaukelten. Insgesamt handelte es sich daher um einen bunten Strauß von Politikangeboten: „... diese reichen von rechtspopulistischen wirtschaftlichen Vorschlägen („flat tax“, generelle Steuersenkung) bis zu protektionistischen sozialpolitischen Vorschlägen („Kindergeld“, verfassungsmäßige Verankerung von Subventions- und Pensionsregelungen etc.).“ (Plasser/Ulram 2000: 237) Der gemeinsame Nenner für die sozial heterogene Wählerschaft war demnach ein anderer: die vorgebliche Bedrohung österreichischer

Interessen durch die EU sowie durch die Zuwanderung von Ausländern. Tatsächlich zeigten Befragungen, dass vor allem die „Ausländerfrage“ zum entscheidenden Wahlmotiv wurde (vgl. Plasser/Ullram 2000: 229f): Ein Ressentiment war – keineswegs nur in der Arbeiterschaft – gesellschaftsfähig geworden.

Trotz des Misserfolgs des Volksbegehrens von 1993 stach die Karte der Ausländerfeindlichkeit mittlerweile. Die Präsenz von Ausländern galt als Ursache für ein Bündel von sozialen Problemen, das Kriminalität wie Drogenhandel, eingeschleppte Krankheiten wie Arbeitslosigkeit umfasste. All dies drohte angeblich, in einer „Überfremdung“ des Landes zu enden, so dass die Österreicher sich fragen mussten, ob sie noch „Herr im eigenen Haus“ seien (vgl. Narodoslawsky 2010: 24-25). Haider schwenkte auch bei der FPÖ-Haltung zur EU um. Solange die Partei sich an Deutschland anlehnte, gab sie sich europafreundlich, doch mit der Entdeckung des Österreich-Patriotismus mobilisierte sie nun Befürchtungen, wie schädlich sich ein österreichischer EU-Beitritt (der 1995 tatsächlich erfolgte) für das Land auswirken würde. Jenseits belastbarer wirtschaftlicher Daten wurden Horrorszenarien an die Wand gemalt, wie etwa, durch den Warenverkehr könnten „Schildläusejoghurts“ oder „Blutschokolade“ in den Lebensmittel-Regalen landen (vgl. Narodoslawsky 2010: 17).

So drastisch die verheerenden Folgen des Zustroms von Ausländern und von Waren ausgemalt wurden, so vage blieben – abgesehen von dem Versprechen eines „Kinderschecks“ – die positiven Inhalte. Der Wahlkampf war völlig auf die Person und die Ausstrahlung Jörg Haiders zugespielt, der mit dem schlichten Slogan „Einfach menschlich“ antrat. Sämtliche damals verwendeten Plakate zeigten ihn, der seit einigen Monaten wieder Kärntner Landeshauptmann war, und dies, „obwohl der offizielle Spitzenkandidat der Partei Thomas Prinzhorn hieß.“ (o.V. [Die Presse] 2009). Ganz wesentlich war dieser Wahlerfolg sicherlich auch auf das politische Talent Haiders zurückzuführen, der ein brillanter Redner und ein gewiefter Diskutant war, mit seinen Provokationen ständig Aufmerksamkeit erregte und in vielen Medien, insbesondere im Fernsehen, nahezu dauerpräsent war: „Haider sah gut aus, war aggressiv, redegewandt und schlagfertig. Das kam bei vielen Zusehern an.“ (Narodoslawsky 2010: 30)

Die Sozialdemokratie und die Volkspartei, die zuvor eine viel kritisierte und vielfach als lähmend erlebte Große Koalition gebildet hatten, verloren einen erheblichen Teil ihrer Wählerschaft an die FPÖ, die mit ihrem bis dato höchsten Stimmenanteil von rd. 27 Prozent (der seither nie wieder, auch nicht bei der jüngsten Wahl von 2017, erreicht wurde) nach der SPÖ zweitstärkste Partei wurde. Die ÖVP, die auf dem dritten Platz landete, verabschiedete sich von ihrer Ankündigung, in diesem Fall in die Opposition zu gehen, so dass es zu der ungewöhnlichen Situation kam, dass die drittplatzierte Partei den Kanzler stellte, und es unter Wolfgang Schüssel zu einer in Österreich wie im Aus-

land höchst umstrittenen Koalition mit der FPÖ kam. Haider, der diese eingefädelt hatte, blieb im Hintergrund und übernahm kein Amt in der Bundesregierung, sondern blieb in Kärnten und trat bald darauf auch von der Führung der Partei zurück (vgl. Narodoslawsky 2010: 21, 37-38). Der Antritt der neuen Regierung veranlasst die damaligen 14 EU-Staaten zu bis dahin einmaligen Sanktionen, die ein Zurückfahren der bilateralen Beziehungen vorsahen, aber bereits 2001 wieder aufgegeben wurden, nachdem eine Dreier-Kommission trotz ihrer Kritik an der FPÖ zu einer vorsichtig positiven Einschätzung der Regierungsarbeit kam (vgl. Narodoslawsky 2010: 43).

Grundsätzlich stimmten die beiden Regierungspartner vor allem bei den Zielen Budgetkonsolidierung, Nulldefizit, Verschlankung des Staates und Umbau des Sozialstaats überein, wobei ein wichtiger Baustein für die ersten drei Ziele Privatisierungen sein sollten. Österreich hatte seit der Nachkriegszeit einen im westeuropäischen Vergleich umfangreichen staatlichen Sektor, der nun durch Großprivatisierungen abgeschmolzen werden sollte. Dies betraf u.a. die Telekom Austria, die Austria Tabak, die Voest-Alpine, die VA Tech und die Buwog (die im Besitz von 60.000 Bundeswohnungen war). Dabei folgte man dem Credo „Mehr privat, weniger Staat“ und schaltete öffentliche Kontrollen weitgehend aus, weshalb „für Regierungsvorhaben und Gesetzesvorlagen externe Berater und unabhängige Experten herangezogen“ wurden (Nikbakhsh et al. 2011).

Spätere Recherchen von Journalisten, Journalistinnen und Staatsanwaltschaften ergaben, dass dabei rund um den smarten und lange Zeit höchst populären Finanzminister Karl-Heinz Grassler (in dessen Ressort die Verkäufe von staatlichem Eigentum fielen) ein relativ enger Kreis von Personen die Fäden in der Hand hielt, insbesondere ein PR-Berater, ein Lobbyist, ein Immobilienunternehmer, ein Rüstungslobbyist und ein FPÖ-Werber. Sie waren durch ein „vielfältiges Geflecht persönlicher, politischer und finanzieller Beziehungen untereinander verbunden“ (ebd.) und sorgten dafür, dass bei den meisten dieser Verkäufe ganz bestimmte Bieter zu günstigen Konditionen zum Zuge kamen, wofür Unsummen von Beraterhonoraren, Erfolgsprovisionen oder auch Aufwendungen für Werbung, Pressekonferenzen und Homepages zwischen den Beteiligten hin- und herflossen. Die Orte, über die solche Transaktionen liefen, waren als einschlägige Adressen von Steuerparadiesen bekannt: Zypern, Liechtenstein, Delaware (USA) oder Panama. Die Geschäfte wurden so umfangreich und kompliziert, dass einige der Beteiligten gelegentlich den Überblick verloren. Der Lobbyist Walter Meischberger stellte daher (bei einem polizeilich aufgezeichneten) Telefongespräch seinem Kumpel Ernst Karl Plech bezüglich eines bestimmten Deals die mittlerweile legendär gewordene Frage: „Wos woar mei Leistung?“ (vgl. Schnauder 2014). Journalisten und Journalistinnen des Wochenmagazins Profil identifizierten aufgrund ihrer Recherchen einen ver-

schworenen „Zirkel aus Politikern, Lobbyisten und Geschäftemachern und 60 Millionen Beute“, dem es gelungen war, die „Republik Österreich unter Schwarz-Blau zum Selbstbedienungsladen“ zu machen (Nikbakhsh et al. 2011). Den in der Öffentlichkeit seit langem Verdächtigen gelang es über Jahre, sämtliche gerichtliche Verfahren zu verhindern, zu verschleppen oder zu ihren Gunsten ausgehen zu lassen. Doch seit dem letzten Jahr scheinen die Chancen der Gerichte, zumindest in einigen Fällen mehrere Beteiligte der Korruption überführen zu können, gestiegen zu sein (vgl. o.V. [Der Standard] 2016).

Ein zweiter Bereich, in dem die schwarz-blaue Regierung massive Änderungen einleitete, war die Sozialpolitik, wobei Beobachter des Geschehens wie Herbert Obinger und Emmerich Tálos eine grundlegende Zäsur in der österreichischen Nachkriegsentwicklung sahen: „Abzulesen ist dieser Politikwechsel nicht nur an der Prioritätenverschiebung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Richtung angebotsorientierter neoliberaler Idee, sondern auch in der Zurückdrängung der Sozialpartnerverbände aus politischen Entscheidungsprozessen.“ (Obinger/Tálos 2006: 10) Nach der gängigen Einteilung gehört Österreich zum Typ der „konservativen Wohlfahrtsstaaten“, wobei dieser seit den 1950er Jahren umfassend ausgebaut worden war. Demgegenüber trat die neue Koalition mit dem Anspruch an, Sozialpolitik auf individuelle Not- und Bedarfslagen auszurichten und sie unter das Primat budget-, wirtschafts- und standortpolitischer Prioritäten zu stellen (vgl. Tálos 2001: 19). Beide Zielsetzungen bündelten sich in der Absicht, sowohl bei der Sozialversicherung wie bei den Transfers „durch Überprüfung der Treffsicherheit, der Angemessenheit, der Zielgenauigkeit und Mißbrauchsfreiheit der einzelnen Elemente des Sozialstaates ein Einsparvolumen von öS 3 Mrd. p. A. zu erzielen.“ (ÖVP-FPÖ 2000: 120) Nach Einschätzung von Tálos gab es in der Zweiten Republik kein Regierungsprogramm, das „derart massiv vorgetragene Mißbrauchsvorbehalte“ formuliert hat (Tálos 2001: 19).

Institutionell lag die Gestaltung der Sozialpolitik bis dahin stärker in der Kompromissfindung der wirtschaftlichen Dachverbände als bei Regierung und Parlament. Das sollte sich vor allem nach dem Willen der FPÖ ändern, und so forderte das Regierungsprogramm auch die „Verlagerung von der überbetrieblichen in die betriebliche Mitbestimmung. Insbesondere in Bezug auf Arbeitszeiten, Betriebszeiten, Kollektivvertragsrecht.“ (ÖVP-FPÖ 2000: 13) Hier zielte man also auf die Schwächung des Einflusses von Gewerkschaften.

Konkret umgesetzt wurden insbesondere folgende Maßnahmen:

- Bei den Pensionen wurden die Weichen zu einem Drei-Säulen-Modell gestellt (vgl. Obinger/Tálos 2006: 91).

- Im Gesundheitsbereich wurden die Beiträge und Zuzahlungen der Versicherten erhöht, für Unternehmen und Selbständige Beitragsentlastungen beschlossen (ebd.: 120f).
- Leistungen der Sozialversicherung für Arbeitslose wurden gekürzt und die Regelungen der „Zumutbarkeit“ verschärft (ebd.: 143f).
- Das Arbeitsrecht enthielt neue Elemente von Liberalisierung und Flexibilisierung. Die angestrebte Verlagerung der Kompetenzen von der überbetrieblichen auf die betriebliche Ebene kam jedoch nicht zustande (ebd.: 155).
- Das Kindergeld, das bisher an Erwerbstätigkeit geknüpft war, stand nun allen Familien für die Dauer von drei Jahren zu. Der geplante Ausbau von Kindergärten blieb dagegen auf der Strecke (ebd.: 173ff).
- Das bisher eigenständige Frauenministerium wurde aufgelöst und dem Sozialministerium unter der Leitung von Herbert Haupt (FPÖ) zugeschlagen, so dass Österreich einen männlichen Frauenminister hatte, der als erstes eine „Männerpolitische Grundsatzabteilung“ einrichtete (vgl. Prior 2009).
- Das „Zurückdrängen von Armut“ galt im Regierungsprogramm von 1999 als besonders wichtige Aufgabe, während der Begriff Armut im Programm von 2003 überhaupt nicht mehr vorkam. Tatsächlich geschah in diesem Bereich kaum etwas (vgl. Obinger/Tálos 2006: 189ff).

Insgesamt zeigten sich bei den sozialpolitischen Veränderungen Obinger/Tálos zufolge „sowohl Pfadabweichungen als auch pfadkonforme Entwicklungstrends“, gleichzeitig habe sich das bisher vorherrschende Muster der politischen Entscheidungsprozesse tiefgreifend geändert, so sei die „Sozialpartnerschaft in der Ära Schüssel zu einem Auslaufmodell geworden“ und habe sich die „Erosion der Verhandlungsdemokratie bzw. ihre Transformation zur Konfliktdemokratie weiter beschleunigt.“ (ebd.: 225, 226)

Deutlich wurde die Handschrift des FPÖ-Koalitionspartners schließlich auch bei den Regelungen für Zuwanderung und Asyl. Mit dem *Integrationsvertrag* von 2002 entstanden neue gesetzliche Hürden für Zuwanderer und Zuwanderinnen: Gesundheitszeugnisse und verpflichtende Deutschkurse sowie schärfere Sanktionen, wenn diese Bedingungen nicht erfüllt wurden. Gleichzeitig wurde aber das „Saisonnier-Modell“ ausgeweitet, d.h. die Möglichkeit, ausländische Saison-Arbeitskräfte als Erntehelfer oder im Tourismus befristet und zu niedrigeren Löhnen als Einheimische zu beschäftigen (vgl. Grüne Bildungswerkstatt 2012). Auch die Bedingungen zur Gewährung von Asyl wurden durch eine Richtlinie des Innenministeriums von 2002 wesentlich eingeeengt, indem all jenen, die nicht aus Afghanistan oder dem Irak kamen, keinerlei Bundesbetreuung gewährt werden sollte, da ihnen pauschal Asylmissbrauch unterstellt wurde (vgl. Preglau 2017: 37).