

# 17

**socium**  
Tätigkeitsbericht

# 18

# **SOCIUM**

## Tätigkeitsbericht 2017/2018

## INHALTSVERZEICHNIS

### »Best of«: aus der Arbeit des SOCIUM

- 6 **Schimank:** Ratlose Politik: Das Tabu des Nicht-Entscheidens
- 8 **Nullmeier:** Digitalisierung allüberall – Wie sieht ein »Sozialstaat 4.0« aus?
- 16 **Haunss:** Die G20-Proteste in Hamburg – Ergebnisse einer Demonstrationsbefragung
- 20 **Dörr/Grawe/Obinger:** Militär und Arbeitsschutzgesetzgebung im Deutschen Kaiserreich
- 28 **Manow:** Eine Arbeitsmarkterklärung für den Wahlerfolg der AfD
- 40 **Gottschall/Safuta/Storath/Noack/Seiffahrt:** Wer kümmert sich um Oma?
- 48 **Groh-Samberg/Hurch/Waitkus:** Dynamiken sozialer Ungleichheit:  
Soziale Segmentierungen und Statuskonkurrenzen
- 54 **Windzio/Oeltjen:** Kontexte der Migration.  
Empirische Studien in globalen und lokalen Räumen
- 62 **Bastin:** Mit Kind, ohne Mann. Und dann?  
Partnerschaftsverläufe alleinerziehender Mütter in Deutschland
- 66 **Glaeske/Sauer:** Wunderdroge Cannabis? Ein Status-quo-Bericht
- 80 **Rothgang:** Systemreform der Pflegeversicherung – ein Entwurf
- 84 **Hollstein/Kretzer/Mozygemba:** QUALISERVICE: Datenservicezentrum für  
qualitative sozialwissenschaftliche Forschungsdaten



»Best of«:  
aus der Arbeit des  
SOCIUM

# Ratlose Politik: Das Tabu des Nicht-Entscheidens

Uwe Schimank

**Es kommt vor**, dass Entscheidungshandelnde – etwa politische Akteure, Kleinanleger auf dem Finanzmarkt oder Mittelschichtangehörige bei ihrer Lebensplanung – in einem Zustand nicht bloß vorübergehender, sondern profunder Ratlosigkeit sind. Das gilt nicht nur für Luxus-Dilemmata wie das von Buridans Esel oder für echte Gerechtigkeitsdilemmata oder Wertkonflikte, sondern für alle Arten viel unsortierterer sogenannter »wicked problems«. Insbesondere wenn einer oder mehrere der folgenden Tatbestände – in Verbindung damit, dass es sich um wichtige Probleme handelt – vorliegen, kann eine solche Ratlosigkeit eintreten:

- Es besteht fundamentales, nicht in absehbarer Zeit beseitigbares Unwissen über die Beschaffenheit des zu bearbeitenden Problems, über Wirkungszusammenhänge oder über sinnvolle Kriterien für eine »gute« Problembewältigung. So geht es Ärzten bei manchen Krankheiten; und vielleicht ist die Beseitigung von Dauerarbeitslosigkeit auch ein Problem dieser Sorte. Man hat schon so viel erfolglos versucht, und es fällt einem nichts Neues mehr ein.
- Die Kriterien, denen eine »gute« Entscheidung nach allgemeiner Anschauung genügen müsste, sind multipel inkompatibel, was zum Beispiel nicht selten bei Personalentscheidungen der Fall ist. Oder es konfliktieren die Kriterien der einen Seite unauflösbar mit denen der anderen, und die Standpunkte beider Seiten haben ihre Berechtigung. Manchmal helfen dann Kompromisse, die aber umso unwahrscheinlicher werden, je mehr es nicht nur um Interessen, sondern um Identitätsansprüche geht.
- Der Entscheider kann es nicht allen recht machen; aber alle können dem Entscheider das Leben schwer machen, wenn er eine Entscheidung getroffen hat, die ihnen nicht passt. Oder er kann von allen Seiten blockiert werden, mit dem Ergebnis totaler Bewegungsunfähigkeit, sofern er die Widerstände auch nicht durch »Bestechungen« abkaufen kann.
- Es gibt zwar abstrakt eine von allen Seiten als gut angesehene Lösung des anstehenden Problems – zum Beispiel ein ganz anderes System der Alterssicherung als das bestehende. Doch man findet keinen gangbaren Weg vom Status quo dorthin, weil etwa die unterwegs zu erbringenden Opfer zu hoch oder zu ungleich verteilt sind, ohne dass das durch Entschädigungen ausgeglichen werden kann.
- Jede Entscheidung, die ein gewisses Maß an erwünschter Wirksamkeit entfalten könnte, produziert Folgekosten, die in keinem Verhältnis zum Ertrag stehen – etwa Konflikteskalationen oder die Nebenwirkungen einer medizinischen Behandlung.

In solchen Situationen der Ratlosigkeit könnte Nicht-Entscheiden geraten sein – weil jede der verfügbaren Alternativen mit hoher Wahrscheinlichkeit keine Verbesserung bringt, sondern im Gegenteil aufwendig ist, ohne die Lage zu verbessern, oder die Lage deutlich verschlechtert. Nicht-Entschieden hieße hier nicht bloß: noch nicht entscheiden in der sicheren Hoffnung, dass sich die Dinge bald ändern werden – entweder von selbst oder durch eigene Anstrengung. Sondern es ginge um ein auf unbestimmte Zeit angelegtes, unter Umständen sehr langfristiges Nicht-Entscheiden.

Das ist in der westlichen Moderne Tabu. Je wichtiger ein Problem ist, desto weniger kann man sich Nicht-Entscheiden leisten, selbst wenn es – als Entscheidung zum Unterlassen einer Entscheidung – das Beste ist. Der kulturelle Aktivismus der tätigen Weltgestaltung verdammt Entscheidungsträger, wann immer sie in Situationen kommen, in denen es um viel geht, aber keiner weiß, was man machen sollte, zum Schein-Entscheiden. Man demonstriert Aktivität – Politiker etwa mit dem Einsetzen von Kommissionen, durch deren Arbeit erst mal Zeit gewonnen wird, Ärzte durch das Verabreichen harmloser Medikamente, die nichts bewirken, aber den Patienten beruhigen, oder nicht erfolgreiche Bundesligaclubs durch den Austausch von Trainern. Wenn so etwas als das durchschaut wird, was es ist, steht man freilich schlecht da – weil die Betroffenen einfach nicht einsehen wollen, dass man für sie nichts anderes tun kann.

Fatalismus hat die westliche Moderne verlernt. Das ist einerseits gut, weil die gegenläufige Fortschrittsidee eine unglaubliche Triebkraft gesellschaftlichen Wandels hin zum Besseren entfaltet hat: Wer weiß, wo wir ansonsten heute wären! Doch andererseits ist es untersagt, zu akzeptieren, dass man in manchen – und eben auch sehr wichtigen – Fragen fundamental ratlos ist und auf unabsehbare Zeit wohl auch bleiben wird.

Fragen der Entscheidungsforschung werden in verschiedenen Projekten der Abteilung Theoretische und normative Grundlagen sowie des AG Soziologische Theorie bearbeitet. Das Entscheidungshandeln von Kleinanlegern auf dem Finanzmarkt, die Lebensführung der Mittelschichten und die Rolle des Staates als Gesellschaftsgestalter unter Bedingungen ökonomischer und kultureller Globalisierung sind einige der Untersuchungsgegenstände.

---

## **Autor**

Uwe Schimank ist Professor für Soziologische Theorie am SOCIUM.

# Digitalisierung allüberall – Wie sieht ein »Sozialstaat 4.0« aus?

Frank Nullmeier

**Die Digitalisierung der Wirtschaft** wird seit einigen Jahren intensiv unter den Stichworten »Industrie 4.0«, »Arbeit 4.0« oder »digital economy« diskutiert. Das kann von den sozialpolitischen Folgen der digitalen Ökonomie nicht gesagt werden. Wie könnte, wie müsste ein »Sozialstaat 4.0« aussehen? Jede Antwort auf diese Frage hat zu beachten, dass Digitalisierung keine Erscheinung eines bestimmten Sektors oder Segments der Wirtschaft mehr ist, sie erfasst vielmehr in unterschiedlichem Tempo und Umfang alle Branchen und Bereiche der Wirtschaft. Die Geschäftsmodelle reichen von Handelsplattformen als Musterbeispielen von Business-to-Consumer (C2C)-Kommunikation über soziale Netzwerke zu Business-to-Business (B2B)-Modellen, schließen Zahlungssysteme, App Stores, Cloud Computing, Hochfrequenzhandel und Crowd- und Click-Work-Plattformen ein. In dieser Größenordnung neu sind zudem die disruptiven Folgen weiterer Digitalisierungsschritte oder neuer Geschäftsmodelle: Eine jede Branche ist angreifbar und kann fundamental umgestaltet werden, alte technologische Vorsprünge verlieren in kurzer Zeit ihren Wert, und die führenden digitalen Unternehmen werden zu Mischkonzernen mit Bezügen zu einer Vielzahl von Branchen.

In einem nächsten Schritt wird meist nur gefragt, welche quantitativen Folgen dies für den Arbeitsmarkt haben wird. Die Prognosen reichen von Thesen eines millionenfachen Arbeitsplatzverlustes bis zu Annahmen einer bloßen Umschichtung in den Anteilen qualifizierter und unqualifizierter Arbeit bei konstantem Niveau. Die Frage, wie in Zukunft ein soziales Sicherungssystem aussehen

kann, hängt aber nicht nur an Mengeneffekten. Unterstellt man, wie bei früheren Technologieschüben, ein »Ende der Arbeitsgesellschaft«, eine weltweite hohe Arbeitslosigkeit, dann richtet sich die Diskussion nur auf ein bedingungsloses Grundeinkommen als Sicherstellung von Konsummöglichkeiten bei jenen, die keine Chance auf einen Arbeitsplatz mehr haben. Angesichts der erheblichen Prognoseunsicherheiten sind aber auch die Folgen einer weniger dramatischen Entwicklung am Arbeitsmarkt und die strukturellen Effekte einer digitalisierten Ökonomie zu diskutieren.

Zunächst: Die Bedeutung des Betriebes als Arbeitsort vermindert sich (Entbetrieblichung). Es ist kein Arbeitsplatz in einem Büro oder einer Fabrik erforderlich, um eine digitalisierte ökonomische Leistung zu erbringen. Es wird zunehmend möglich, die Tätigkeit in Heimarbeit am eigenen PC oder in Situationen der eigenen Fortbewegung am Smartphone oder am Laptop vorzunehmen. Die Zurechenbarkeit bestimmter Personen zu einem Arbeitsort wird damit deutlich erschwert, direkte Face-to-face-Kommunikation zwischen Personen, die an einem gemeinsamen Produktionsprozess beteiligt sind, dürfte selten werden. Die ökonomischen Prozesse sind damit auch weniger an bestimmte Orte und Räume gebunden (Deterritorialisierung). Beim Click- und Crowd-Working wird der Arbeits-beziehungsweise Auftragsmarkt über die Vermittlungsleistung der Plattform internationalisiert. Einzelne Arbeitsaufträge können an den verschiedensten Stellen der Welt erbracht werden. Das hat auch Folgen für den Erwerbsstatus: Ob bestimmte Arbeitsverhältnisse dem Erwerbsstatus als Arbeitnehmerin beziehungsweise Arbeitneh-

mer entsprechen, wird zunehmend unklarer, die Abgrenzung zum Selbständigenstatus ist noch schwerer zu bestimmen (Erwerbsstatusunklarheit). An die Stelle der Weisungsgebundenheit in einer hierarchischen Ordnung treten eher Vertragsbeziehungen, die aber von großen Machtunterschieden zwischen den vertragsschließenden Parteien gekennzeichnet sind. Die ohnehin schwierige Abgrenzung zwischen dem Selbständigenstatus und dem Status als beschäftigter Arbeitnehmer, wie sie schon in den Diskussionen zu Schein- und Solo-Selbstständigkeit erörtert worden ist, verschärft sich weiter. Es steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass Erwerbsstatuswechsel, hybride Erwerbsverläufe und Formen von Mehrfacherwerbstätigkeit auftreten (Erwerbshybridierung). Diese strukturellen Folgen lassen die Schwierigkeiten, den deutschen Sozialversicherungsstaat unter Bedingungen der Digitalisierung zu stabilisieren, deutlicher erkennen.

Die tradierten Verknüpfungen von Sozialleistungsgewährung und Stellung im ökonomischen Prozess geraten unter Druck. Die Sozialversicherungen sind in Deutschland als Arbeiterversicherungen entstanden. Es erfolgte die Einbeziehung der Angestellten. Noch heute sind Renten- und Krankenversicherung vornehmlich Arbeitnehmerversicherungen – trotz der Einbeziehung einzelner Gruppen von Selbständigen und weiterer Versichertengruppen. Die Veränderungen am Arbeitsmarkt stellen die tradierte arbeitnehmerzentrierte Sozialversicherungspolitik in Frage. Eine Finanzierung, die auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen beruht, wird problematisch, wenn größere Teile der Bevölkerung als Selbststän-

dige oder in ähnlichen Verhältnissen arbeiten oder nur durch die Kombination unterschiedlicher Erwerbsformen ihr Einkommen erwirtschaften. Solange Selbstständige zudem nur in bestimmten Branchen in den Sozialversicherungssystemen versichert sind, ist auch die soziale Absicherung dieser Bevölkerungsgruppen nicht gewährleistet. Diese Thematik soll im Folgenden im Vordergrund stehen. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass zwei weitere grundlegende Wandlungen auf die soziale Sicherung zukommen.

Die Digitalisierung verändert auch die Erbringung insbesondere der sozialen Dienstleistungen. Neue digitale Unterstützungssysteme im Bereich Gesundheit und Pflege, digitalisierte Wohnumgebungen und medizinische Beratung auf der Basis von ständig übermittelten Gesundheitsdaten verstärken den ohnehin vorhandenen Trend in Richtung Ambulantisierung. Die soziale Versorgung wandert zurück in das eigene Wohnumfeld, die soziale Dienstleistung materialisiert sich ein Stück weit in der digitalen Infrastruktur neuer Wohnbauten.

Das Anwachsen der datenvermittelten Vorgänge lässt ein neues soziales Risiko auftreten, das Risiko, aufgrund des Zugangs zu Gesundheits- und Lebensweisedaten am Arbeitsplatz, beim Konsum und dem Zugang zu Angeboten aller Art diskriminiert zu werden. Es bedarf eines freiheitsverbürgenden Datensozialrechts, um diesem Risiko, das sich durch neue Formen der digitalen Sozialdienstleistung deutlich verstärken wird, zu vermeiden. Wer Zugang zu welchen Daten haben wird, ist auch eine sozialpolitische Frage. Wenn private Firmen

als Hersteller von Apps und digitalen Geräten auch Verwender oder Eigentümer der Daten werden sollten, die sie dann frei handeln können, würde sich der Sozialstaat von innen her privatisieren.

Ein »Sozialstaat 4.0« wird daher in vielerlei Hinsicht anders aussehen müssen als der derzeitige Sozialstaat. Wie steht es dabei mit dem ersten Punkt, der Sozialversicherung als Versicherungen der abhängig Beschäftigten? Angesichts der Erwerbsstatusunsicherheit und der Möglichkeit, häufiger zwischen abhängiger und selbstständiger Arbeit zu wechseln, würde es naheliegen, die Sozialversicherungen um eine Pflichtversicherung für alle Selbstständigen, zumindest jene, die nicht in berufsständischen Versorgungswerken abgesichert sind, zu erweitern. Zugunsten einer Pflichtversicherung für Selbstständige kann angeführt werden, dass sozialrechtlich bruchlose Übergänge zwischen dem Erwerbsstatus des Selbstständigen und dem des abhängig Beschäftigten in einer dynamischen Wirtschaft funktional wären. Wenn sich in einer digitalen Ökonomie die Grenzen zwischen den Erwerbsformen verschleifen, bei Fortbestehen der alten Kategorien Wechsel häufiger werden und auch Phasen der gleichzeitigen Ausübung von Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung vermehrt auftreten, dann ermöglichte eine sozialrechtliche Gleichbehandlung all dieser Konstellationen von Erwerbstätigkeit die flexible Gestaltung des Erwerbsverhaltens.

Eine sozialrechtliche Gleichbehandlung scheiterte aber bisher an der Finanzierungsform der Sozialversicherungen. Das soll hier am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung gezeigt

werden: Für Arbeitnehmer werden die Rentenversicherungsbeiträge hälftig vom Arbeitnehmer selbst und vom Arbeitgeber getragen, im Fall des Selbstständigen fehlt aber genau dieser Arbeitgeberanteil, Selbstständige müssten einen Sozialversicherungsbeitrag zahlen, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil umfasst. Da eine solche »doppelte« Beitragstragung für jene Selbstständigen kaum zu tragen ist, die durch ihre niedrigen und stark schwankenden Einkommen in sozial prekäre Situationen geraten können, wird die Suche nach einem Substitut für den fehlenden Arbeitgeberbeitrag zum Kernpunkt der gesamten Diskussion. Nur wenn sich ein Finanzierungsweg finden lässt, der ein Äquivalent zum Arbeitgeberbeitrag bietet, könnte auch von einer Gleichbehandlung von pflichtversicherten Selbstständigen und pflichtversicherten abhängig Beschäftigten in der gesetzlichen Rentenversicherung die Rede sein. Wenn dagegen der Selbstständigen-Status mehr sozialrechtliche Vorteile bieten sollte als der Arbeitnehmerstatus, würden am Markt jene rechtlichen Konstruktionen gewählt oder kunstvoll erzeugt, die es erlauben, den vorteilhafteren Status zu erlangen.

Die Gestaltung des Arbeitgeberbeitrages erweist sich damit als zentrale sozialversicherungsrechtliche Problematik einer digitalen Ökonomie. Bis auf Künstler und Publizisten in der Künstlersozialversicherung und Hausgewerbetreibende müssen alle in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversicherten oder antragspflichtversicherten Selbstständigen allein für den gesamten Beitrag aufkommen. Bisher sind folgende Gestaltungsmöglichkeiten des Arbeitgeberbeitrags bei

Selbstständigen mit und ohne Bezug zur digitalen Ökonomie diskutiert worden: kein Ersatz der Arbeitgeberbeiträge mit der Folge nur hälftiger Leistungsansprüche, ein gesonderter Beitragssatz für Selbstständige, ein Zuschuss aus Steuermitteln, der den Arbeitgeberbeitrag (teilweise) ersetzt, die alleinige Beitragszahlung durch den Selbstständigen bei Phasen nur hälftiger Beitragszahlung (Existenzgründung, Niedrigeinkommen, Einführungsphase der Pflichtversicherung) und entsprechend niedrigerer Bewertung dieser Zeiten, die Erweiterung des Modells der Künstlersozialversicherung, die eine Abgabe der Auftraggeber als Teil-Ausgleich des Arbeitgeberbeitrages kennt oder eine generelle Umgestaltung des Arbeitgeberbeitrages unter Beibehaltung der hälftigen Finanzierung.

Die ersten vier Möglichkeiten verzichten auf ein direktes Äquivalent für den Arbeitgeberbeitrag bei Einführung einer Pflichtversicherung für Selbstständige. Ein gesonderter Beitragssatz für Selbstständige bei gleichen Leistungsansprüchen lässt sich nur als Quersubventionierung aus den Beiträgen der anhängig Beschäftigten oder durch einen gesonderten Bundeszuschuss realisieren (wie er in der Künstlersozialversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte existiert): Eine Quersubventionierung steigert jedoch nur die Anreize zur strategischen Gestaltung von Erwerbsformen. Ein gesonderter Bundeszuschuss als Ersatz für den fehlenden Arbeitgeber könnte eher auf Akzeptanz hoffen, ist aber nun eine Quersubventionierung durch die Steuerzahlenden mit gleichen Folgewirkungen. Die Zahlung des Gesamtbeitrages durch die Selbstständigen mit einigen Sonderkonditi-

onen ist daher die am häufigsten befürwortete Variante. Für den bei Selbstständigen fehlenden Arbeitgeberbeitrag muss eine Ersatzlösung gefunden werden.

Die 1983 eingeführte Künstlersozialversicherung (KSV) ist ein Pflichtversicherungssystem für eine bestimmte Gruppe von Selbstständigen: für Künstler und Publizisten. Die Künstlersozialkasse, die dieses System administriert, ist kein eigener Versicherungsträger. Alle Leistungen werden von der GRV erbracht. Die Finanzierung der Alterssicherungsleistungen erfolgt zur einen Hälfte unmittelbar durch die Selbstständigen. Dem eigenen Beitrag der Künstler und Publizisten steht ein Bundeszuschuss zu den Beiträgen von 20 Prozent und die Künstlersozialabgabe mit 30 Prozent gegenüber. Diese Abgabe wird von jenen Unternehmen erbracht, die Auftraggeber künstlerischer und publizistischer Werke und Dienste sind. Die Künstlersozialabgabe kennt aber nicht wie der Arbeitgeberbeitrag eine individuelle Zurechnung des zu zahlenden Betrages. Der Auftraggeber zahlt seinen Finanzierungsanteil als Gesamtabgabe auf die Summe aller Entgeltzahlungen an selbstständige Künstler und Publizisten unabhängig von der Frage, ob die beauftragten Künstler sich bei der Künstlersozialkasse versichert haben oder nicht. Der Widerstand der betroffenen Unternehmen gegen die Abgabe hat sich in den letzten Jahren verstärkt.

Für die Tauglichkeit der Künstlersozialversicherung als Modell in Zeiten der Digitalisierung ist aber ausschlaggebend, dass eine solche Abgabepflicht nur bei Unternehmen mit Sitz in Deutsch-

Anteil in Prozent an den  
gesamten Sozialleistungen  
nach Bereichen 2017

3,4

8,5

32,1

Arbeits-  
losigkeit

Alter

Invalidität

35,0

**Krankheit**

land zur Anwendung kommen kann. Bei Plattformen handelt es sich aber in der Regel um international tätige Unternehmen, die ihren Sitz nicht in Deutschland haben. Wäre der Unternehmenssitz Deutschland, könnten diese Plattformen durch die Abgabepflicht dazu bewegt werden, ihren Sitz zumindest rechtlich zu verlagern. Die Einführung von Abgaben für Plattformgeschäfte erfordert wohl mindestens die Europäisierung der entsprechenden Gesetzgebung.

Wendet man das Denkmodell der Auftragsvergabe auf andere Formen der Selbstständigkeit an, treten zudem größere Schwierigkeiten auf. Man denke an einen selbstständig geführten Kiosk mit einer Vielzahl von Kunden als ›Auftraggebern‹. Entweder lässt sich in diesem Fall das Modell des Auftraggebers nicht anwenden, oder alle Kunden müssen als Auftraggeber gelten. Da es sich jedoch um Haushalte und nicht Unternehmen handelt, die als Kunden auftreten, versagt die Analogie zum Auftrag gebenden Unternehmen. Die Figur des Auftraggebers kann daher nicht auf alle Formen von Selbstständigkeit ausgedehnt werden oder mündet in einer ›Kundenabgabe‹, also einer Mehrwertsteuer(anhebung).

Alle bisher gemachten Vorschläge weisen gravierende Nachteile auf, sei es, weil sie die Selbstständigen subventionieren und privilegieren, oder sei es, weil sie recht einfach zu handhabende Umgehungs- oder Ausweichmöglichkeiten aufweisen. Ohne ein grundlegend neues Element der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung, das der digitalen Ökonomie auch entspricht, ist schwer zu ersehen, wie die Integration der Selbstständigen

und der neuen Arbeitsformen in die Struktur der GRV gelingen soll.

In Zeiten einer digitalisierten Ökonomie sollte man daher auch über die generelle Struktur der Sozialversicherungsbeiträge nachdenken. Eine auf die Digitalisierung ausgerichtete Reform der Sozialversicherungsfinanzierung könnte sich auf Messgrößen richten, die spezifisch für die digitalisierte Ökonomie sind: Die übermittelten Daten, das heißt das Ausmaß des Datenverkehrs, könnte als Anknüpfungspunkt für eine allgemeine Arbeitgeberabgabe fungieren. Allerdings ist strikt darauf zu achten, dass es sich hier allein um eine Abgabe bei gewerblich tätigen Unternehmen handelt, nicht aber um eine Abgabe für alle Datennutzer. Unternehmen mit Sitz im Ausland werden über die im Inland notwendig vorhandenen Server als Betriebsstätten besteuert. Ein mögliches Instrument einer Finanzierung sozialer Sicherung in einem Sozialstaat 4.0 könnte daher eine Datenverkehrsabgabe sein – nicht zu verwechseln mit der aktuell auf EU-Ebene diskutierten Digitalsteuer –, die zusätzlich zum bestehenden Arbeitgeberbeitrag bei Arbeitnehmern erhoben wird und eine Summe erreichen sollte, die der Gesamtheit der fehlenden Arbeitgeberbeiträge neu in die Sozialversicherung einbezogener Selbstständiger entspricht.

Wenn die Grenzziehung zwischen Erwerbstätigkeit und Nicht-Erwerbstätigkeit durch die Digitalisierung immer weniger fassbar werden sollte, weil digitale Arbeit mit diversen Vergütungsformen und Erwerbssituationen auf ganz andere Art den gesamten Lebensvollzug durchdringt, so dass die Grenzen zwischen Arbeit und Leben, Erwerbs-

tätigkeit und Aktivität nur schwer zu ziehen sind, scheint der Übergang zu einer Bürgerversicherung mit Einbeziehung der gesamten Wohn- und Arbeitsbevölkerung und pflichtigen Verbeitragung aller Einkommensarten und nicht nur des Einkommens aus selbstständiger oder abhängiger Arbeit sinnvoll. Die Plattformökonomie erzeugt Finanzströme, die zunächst auch anderen Einkommensarten zugeordnet werden können. Plattformaktivitäten wie zum Beispiel die Kurzvermietung von Wohnungen sind steuerrechtlich als Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zu werten. Wenn sich eine digitale Ökonomie aus Sicht des Einzelnen aber als Zusammenführung vieler verschiedener Plattformaktivitäten darstellt (Multi-Jobbing), von denen keine zentrale Einkommensquelle ist, aber alle zusammen doch den Lebensunterhalt zu sichern vermögen, sollte die Einbeziehung aller Einkommensquellen in einer Bürgerversicherung auch aus Gründen der Entwicklung einer digitalen Ökonomie erwogen werden.

---

### **Autor**

Frank Nullmeier ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt politische Theorie des Sozialstaats und Sprecher des SOCIUM.

# Die G20-Protteste in Hamburg – Ergebnisse einer Demonstrationsbefragung

Sebastian Haunss

**Am 7. und 8. Juli 2017** fand in Hamburg das zwölfte Treffen der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) statt. Bereits seit Herbst 2016 hatten verschiedenste Organisationen und Verbände begonnen, zum Protest gegen dieses Treffen zu mobilisieren. Das Bündnis der zum Protest aufrufenden Organisationen war ausgesprochen breit und repräsentierte einen großen Ausschnitt des linken und linksliberalen politischen Spektrums. Allerdings hatte sich bereits im Vorfeld des Gipfels abgezeichnet, dass sich die verschiedenen zum Protest aufrufenden Organisationen nicht auf eine gemeinsame Protestchoreographie einigen können würden. Stattdessen wurde – neben vielfältigen anderen Protestformen – zu zwei zentralen Großdemonstrationen aufgerufen: Die bereits für den 2. Juli, also am Wochenende vor dem offiziellen Gipfel, angesetzte Demonstration ›G20 Protestwelle‹, zu der vor allem Umweltorganisationen, Bündnis 90/Die Grünen und das Mobilisierungsnetzwerk Campact aufgerufen hatten, sowie die Abschlussdemonstration am 8. Juli mit dem Titel ›Grenzenlose Solidarität statt G20!‹, für die ein Bündnis linker, überwiegend antikapitalistischer Organisationen und Parteien warb. Die beiden Demonstrationen wurden sowohl in der medialen Berichterstattung als auch zumindest von einigen der aufrufenden Organisationen als Konkurrenzveranstaltungen wahrgenommen; gleichzeitig symbolisierten sie die inhaltliche und strategische Bandbreite der Proteste gegen den G20-Gipfel. Führten diese politischen Differenzen zwischen den mobilisierenden Organisationen auch zu einer Trennung der politischen Spektren bei den Protesten? Unterscheiden sich die TeilnehmerInnen der Demonstrationen ähnlich stark wie

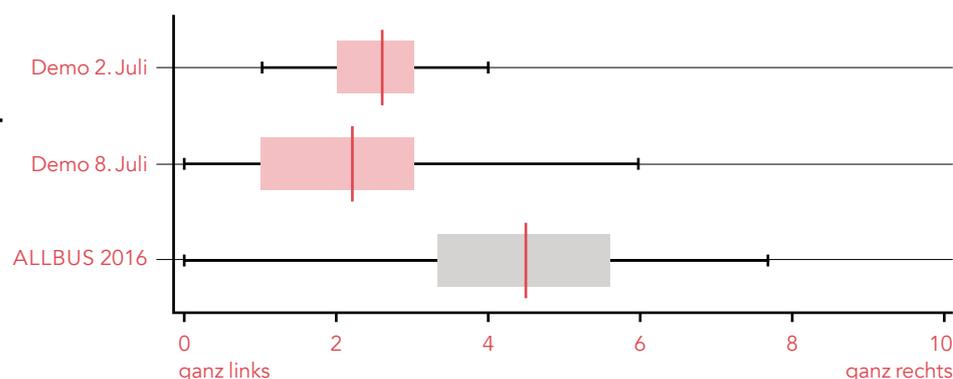
die zu den Demonstrationen aufrufenden Organisationen, oder spielt, im Gegenteil, die politische Positionierung der DemonstrationsveranstalterInnen nur eine untergeordnete Rolle für die Zusammensetzung der DemonstrantInnen?

Um dies herauszufinden, haben wir die TeilnehmerInnen der beiden Bündnisdemonstrationen am 2. und 8. Juli nach ihren Beweggründen, politischen Einschätzungen und Positionierungen befragt. Dafür haben wir auf beiden Demonstrationen 3.515 Fragebögen verteilt, von denen bis zum 15. August 1.095 ausgefüllt zurückgeschickt worden sind. Das entspricht einer Rücklaufquote von 31 Prozent. Die Auswertung der Befragung bringt sowohl deutliche Unterschiede als auch große Gemeinsamkeiten zwischen den DemonstrationsteilnehmerInnen zutage.

## ALTER & BILDUNG

Die erste Demonstration ist ›weiblicher‹ und mit einem Durchschnittsalter von knapp fünfzig Jahren auch deutlich ›älter‹ als die zweite Demonstration, deren Durchschnittsalter um fast fünf Jahre niedriger liegt. Dabei liegt die erste Demonstration in der Altersverteilung sehr nah am Bevölkerungsdurchschnitt. Beim Bildungsgrad der Demonstrierenden ähneln sich beide Demonstrationen dagegen sehr: Über 60 Prozent der Befragten verfügen über einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss; der Bevölkerungsdurchschnitt liegt bei gerade einmal 15 Prozent. Auf beiden Demonstrationen verfügen mehr als fünf Prozent sogar über einen Dokortitel (Bevölkerungsdurch-

Abbildung 1:  
**Selbsteinschätzung  
auf der Rechts-Links-  
Skala**



schnitt: 1,3 Prozent). Das Bildungsniveau der TeilnehmerInnen beider Demonstrationen liegt damit weit über dem Bevölkerungsdurchschnitt – ein Ergebnis, das die Beobachtungen aus früheren Demonstrationsbefragungen bestätigt.

## POLITISCHE EINSTELLUNGEN

Angesichts der politischen Differenzen zwischen den OrganisatorInnen wäre zu erwarten, dass die TeilnehmerInnen der zweiten Demonstration im Durchschnitt deutlich weiter links im politischen Spektrum zu verorten sind als die der ersten Demonstration. Betrachtet man die Selbsteinschätzung auf der Links-Rechts-Skala, so ergibt sich folgendes Bild: weniger als ein Prozent positioniert sich rechts der Mitte, der überwiegende Teil verortet sich links der Mitte (2. Juli: knapp 85 Prozent; 8. Juli: 86,5 Prozent). Dieser Wert liegt deutlich über dem Bevölkerungsdurchschnitt. Anders als in repräsentativen Bevölkerungsumfragen sind diejenigen, die sich in der Mitte verorten, deutlich in der Minderheit (2. Juli: 14,2 Prozent; 8. Juli: 12,8 Prozent). Zum Vergleich: Laut World Value Survey (2010–2014) positionieren sich 56 Prozent in der Mitte. [Abb. 1](#)

Der Boxplot in [Abbildung 1](#) zeigt die deutliche Selbstverortung im linken bis linksradikalen Spektrum. Die Durchschnittswerte beider Demonstrationen (rote Linien) unterscheiden sich nur wenig, und bei beiden Demonstrationen verortet sich die Hälfte der TeilnehmerInnen zwischen den Werten 1 und 3 auf einer Skala, die von 0 (ganz links) bis 10 (ganz rechts) reicht. Die TeilnehmerInnen der

zweiten Demonstration positionieren sich – wie zu erwarten – etwas weiter links als die der ersten, aber im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt fällt dieser Unterschied kaum ins Gewicht.

## G20 & KAPITALISMUS

Deutlichere Differenzen zeigen sich in der Einschätzung der Reformierbarkeit des gegenwärtigen politischen und ökonomischen Systems. Fast zwei Drittel der Befragten vom 8. Juli geben an, dass die G20 »überhaupt nicht« (25,6 Prozent) oder »eher nicht« (35,3 Prozent) reformierbar seien. Bei der »Protestwelle« (2. Juli) glaubt dagegen deutlich mehr als die Hälfte (55,7 Prozent) der TeilnehmerInnen daran, dass die G20 im Sinne einer demokratischeren und gerechteren Politik reformierbar seien.

Stärkere Übereinstimmung zeigt sich bei den Einstellungen zum ökonomischen Regime: Nur eine kleine Minderheit von maximal 10 Prozent beider Gruppen von Demonstrierenden lehnt die Aussage, der Kapitalismus müsse überwunden werden, ab ([Abb. 2](#)). Die klare, und bei der zweiten Demonstration sogar überwiegende, Mehrheit stimmt der Aussage dagegen voll oder zumindest überwiegend zu. [Abb. 2](#)

## GEWALT & WIDERSTAND

Einig sind sich die TeilnehmerInnen der beiden Demonstrationen auch in der Ablehnung der Aussage, dass Gewalt legitim sei, »um dem Protest Gehör zu verschaffen«. Diese befürworten auf der

Abbildung 2:  
**Zustimmung**  
**zur Aussage**  
**»Der Kapitalismus**  
**muss überwunden**  
**werden«**  
 in %



Abbildung 3:  
**Zustimmung zur**  
**Aussage »Gewalt**  
**ist legitim, um**  
**dem Protest Gehör**  
**zu verschaffen«**  
 in %

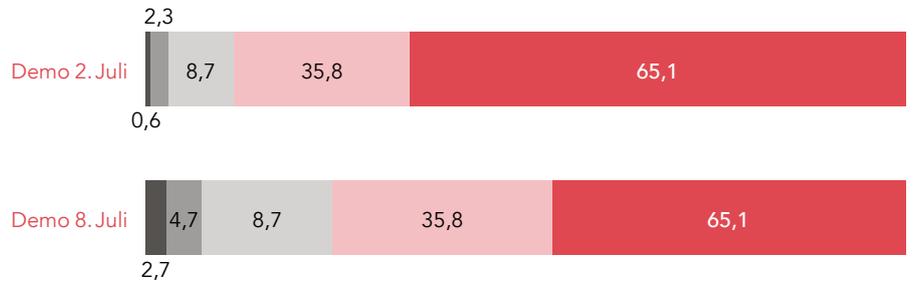


Abbildung 4:  
**Zentrale Motive der DemonstrantInnen** (Frage A1)\*

Demo 2. Juli



Demo 8. Juli



\* Die Grafik visualisiert für beide Demonstrationen die Häufigkeit der Begriffe, die von den Befragten in der Freitextfrage nach ihren Motiven, sich an der Demonstration zu beteiligen, genannt worden sind. Dabei wurden zuerst sogenannte Stoppwörter (Artikel, Präpositionen) und andere nicht sinntragende Wörter entfernt und die verbliebenen Worte auf ihre jeweiligen grammatischen Grundformen zurückgeführt. Die Schriftgröße der Begriffe in der Abbildung ist proportional zu ihrer Häufigkeit.

Demonstration vom 8. Juli nur knapp über sieben Prozent der Befragten; drei Viertel (75,4 Prozent) sind dezidiert dagegen. Auf der Demonstration am 2. Juli ist die Ablehnung von Gewalt noch deutlicher ausgeprägt, hier halten fast 90 Prozent Gewalt nicht für ein legitimes Mittel, um Aufmerksamkeit zu bekommen ([Abbildung 3](#)) und 83 Prozent lehnen Gewalt grundsätzlich ab. [Abb. 3](#)

Bezüglich der Frage nach legitimen Reaktionen auf Gewalt seitens der Polizei stimmen bei der ersten Demonstration 40 Prozent und bei der zweiten sogar 56 Prozent der Aussage zu »Bei einem gewalttätigen Vorgehen der Polizei ist Widerstand legitim« und jeweils noch einmal etwa 30 Prozent zeigen mit einem Kreuz bei der Antwortoption »teils/teils«, dass sie hier zumindest unentschieden sind. Dass bei der zweiten Demonstration nur 16 Prozent Widerstand im Angesicht von Polizeigewalt ablehnen, kann durchaus auch als Ausdruck der Empörung über das harte Vorgehen der Polizei gegen die »Welcome to Hell«-Demonstration zwei Tage zuvor verstanden werden.

## MEHR GEMEINSAMKEITEN ALS UNTERSCHIEDE

Insgesamt zeigt die Befragung, dass die Differenzen zwischen den TeilnehmerInnen beider Demonstrationen zwar klar zu erkennen sind, sie aber deutlich geringer ausfallen, als nach der politischen Auseinandersetzung zwischen den aufrufenden Organisationen zu erwarten gewesen wäre. Vor allem ist die Streuung der Positionen und Ansichten innerhalb der beiden Demonstrationen jeweils deutlich breiter als die durchschnittliche Differenz zwischen den Demonstrationen. Offenbar ist bei den meisten TeilnehmerInnen für die Entscheidung, zu demonstrieren, das Thema und der Anlass wichtiger als die politische Position der aufrufenden Organisationen. Welche Themen den DemonstrantInnen jeweils am wichtigsten waren, zeigt die Auswertung der Antworten auf die offene Eingangsfrage unserer Befragung. [Abb. 4](#)

---

### Autor

Sebastian Haunss (PD Dr.) ist Politikwissenschaftler und leitet am SOCIUM die Arbeitsgruppe Soziale Konflikte.

### Zur Information

Die Befragung wurde durchgeführt von WissenschaftlerInnen des Instituts für Protest- und Bewegungsforschung (ipb), des SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik und des Göttinger Instituts für Demokratieforschung (GifD), Sebastian Haunss, Priska Daphi, Leslie Gauditz, Matthias Micus, Philipp Scharf, Moritz Sommer, Simon Teune und Sabrina Zajak.

# Militär und Arbeitsschutzgesetzgebung im Deutschen Kaiserreich

Nikolas Dörr, Lukas Grawe, Herbert Obinger

**Militär und Sozialstaat** sind zwei Gebiete, die normalerweise nicht zusammengedacht, geschweige denn untersucht werden. Der Sozialstaat taucht in der Militärgeschichtsschreibung so gut wie nicht auf. Umgekehrt spielt in der Sozialstaatsforschung das Militär fast gar keine Rolle. Die wissenschaftliche Standarderklärung für die Entstehung von Wohlfahrtsstaaten macht die sozialen Folgen der Industrialisierung, den damit verbundenen Aufstieg der Arbeiterbewegung, die katholische Soziallehre und die protestantische Sozialethik, in geringerem Maße auch den Einfluss sozialliberaler Ideen und Organisationen und vor allem im Falle des Kaiserreichs eine konservativ orientierte, paternalistische Fürsorgepolitik als Entwicklungsfaktoren für den Sozialstaat aus. Ausgeblendet wird dabei zumeist der Einfluss militärischer Motive auf die sozialpolitische Entwicklung.

Warum sollte das Militär überhaupt ein Interesse an Sozialpolitik haben? Die Antwort auf diese Frage wird klarer, wenn man sich zwei militärische Entwicklungen im 19. Jahrhundert in Erinnerung ruft: den Aufbau von Massenheeren basierend auf der allgemeinen Wehrpflicht und den rasanten militärtechnologischen Fortschritt in den Bereichen Waffentechnik, Kommunikation und Transport. Diese Veränderungen waren ein Ergebnis der fortschreitenden Industrialisierung, die gleichzeitig aber auch tiefgreifende soziale und demografische Umwälzungen entfesselte, die wiederum auf das Militär ausstrahlten. Der im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts in Europa einsetzende Geburtenrückgang und die prekären Arbeits- und Lebensverhältnisse des Industrieproletariats waren insofern potenziell militärisch relevant,

als Massenheere mit Wehrpflicht zum einen zahlreiche und gesunde Soldaten benötigen und zum anderen die sich immer rascher entwickelnde und komplizierter werdende Militärtechnologie und -taktik von den Soldaten zumindest basale Fertigkeiten im Lesen und Rechnen erforderte. Während der zweite Aspekt Fragen der Bildungspolitik berührt, möchten wir uns in diesem Beitrag mit Fragen der Quantität und Qualität der Armeen beschäftigen, weil hier ein Bezug zur Sozialpolitik deutlich wird. Vor allem der Schutz von Kindern, Jugendlichen (als potenzielle Rekruten) und jungen Frauen (als potenzielle Mütter) dürfte für das Militär von besonderem Interesse sein. Am Beispiel der Arbeiterschutzgesetzgebung in Preußen und im Deutschen Kaiserreich soll nachfolgend untersucht werden, ob und inwieweit zwischen allgemeiner Wehrpflicht, militärischer Machtpolitik und Sozialreform Wechselwirkungen bestehen. Konkret wird gefragt, ob militärische Überlegungen und davon abgeleitete Bedarfe nach möglichst vielen und gesunden Rekruten sozialpolitische Maßnahmen auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes (mit) angestoßen haben. Aus Platzgründen kann dies jedoch nur schlagwortartig geschehen.

Das als Pionierland der Sozialversicherung geltende Deutschland war auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes (zeitgenössisch als »Arbeiterschutz« bezeichnet) für Erwachsene ein Nachzügler. Während Großbritannien bereits 1833 mit dem Factory Act Arbeitsschutzmaßnahmen gesetzlich fixierte, kann man bis Ende des 19. Jahrhunderts nicht von einem umfassenden deutschen Arbeitsschutzrecht sprechen. Mit der Einführung der Gewerbefreiheit in Preußen 1810 fielen sogar die bislang geltenden

(geringen) Schutzbestimmungen des Allgemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten (1794) weg. In den folgenden Jahrzehnten wurden nur geringe Fortschritte in der Arbeitsschutzgesetzgebung erzielt. Lediglich hinsichtlich der Einschränkung der Kinderarbeit kam es zu weitergehenden gesetzlichen Maßnahmen. Die wichtigsten Arbeitsschutzregelungen bis 1890 stellten das preußische »Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken« vom 9. März 1839 sowie das darauf aufbauende »Gesetz, betreffend einige Abänderungen des Regulativs vom 9. März 1839 über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken« vom 16. Mai 1853 dar. Nur in äußerst geringem Maße fanden arbeitsschutzrechtliche Normen Eingang in die preußische Gewerbeordnung (1845) und in die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes (1869), die im Deutschen Kaiserreich übernommen wurde.

Die in der wissenschaftlichen Literatur am häufigsten zitierte Quelle zum Zusammenhang zwischen Arbeitsschutzgesetzgebung und Militär stellt der heute verschollene Landwehrgeschäftsbericht von Generalleutnant Heinrich Wilhelm von Horn an den preußischen König Friedrich Wilhelm III. aus dem Jahr 1828 dar. In diesem beklagte Horn die negativen Auswirkungen der Fabrikarbeit von Kindern und Jugendlichen auf das Militär. Der Monarch reagierte, indem er die beiden zuständigen Minister Karl vom Stein zum Altenstein (Kultus) und Friedrich von Schuckmann (Inneres) am 12. Mai 1828 aufforderte, Maßnahmen zur Eindämmung der Kinder- und Jugendarbeit zu ergreifen: »Der Generallieutenant von Horn bemerkt in seinem Landwehrgeschäftsberichte, daß die

Fabrikgegenden ihr Kontingent zum Ersatze der Armee nicht vollständig stellen können und daher von den Kreisen, welche Ackerbau treiben, zum Theil übertragen werden, und erwähnt dabei des Übelstandes, daß von den Fabrik Unternehmern sogar Kinder in Masse des Nachts zu den Arbeiten benutzt werden. Ich kann ein solches Verfahren um so weniger billigen, als dadurch die physische Ausbildung der zarten Jugend unterdrückt wird und zu besorgen ist, daß in den Fabrikgegenden die künftige Generation noch schwächer und verkrüppelter werden wird, als es die jetzige schon sein soll. Daher trage ich Ihnen auf, in nähere Erwägung zu nehmen, durch welche Maßregeln jenem Verfahren kräftig entgegengewirkt werden kann, und sodann an mich darüber zu berichten.«

Allerdings verzögerte vor allem Schuckmann aus wirtschaftlichen Gründen den weiteren Vorgang erheblich. Erst zehn Jahre nach dem Hornschen Bericht wurde ein Gesetzesentwurf erarbeitet. Mit dem »Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken« kam es am 9. März 1839 schließlich zu einer gesetzlichen Regelung in Preußen. Fortan war die Arbeit von Kindern bis neun Jahren in Fabriken sowie in Berg-, Hütten- und Pochwerken verboten. Jugendliche unter 16 Jahren durften nur noch maximal zehn Stunden pro Tag arbeiten. Der tatsächliche Einfluss des Hornschen Berichts auf die Entstehung des Regulativs ist schwer einzuschätzen, da es an Quellen mangelt, die eine weitergehende Wirkung bestätigen könnten. Fakt ist allerdings, dass Horn mit seinem Bericht die negativen Auswirkungen der Kinder- und Jugendarbeit auf das Militär verdeutlichte und das Staatsoberhaupt daraufhin Maßnahmen

anordnete, die zum ersten Arbeitsschutzgesetz Preußens führten. Ungeachtet der erheblichen Implementationsdefizite belegt das Regulativ einen Zusammenhang zwischen militärischen Interessen und Arbeitsschutz in einer Pioniernation der allgemeinen Wehrpflicht.

Abseits des Regulativs blieb ein weitergehender gesetzlicher Arbeitsschutz in den folgenden Jahrzehnten aus. Auch wiederkehrende Streiks und Aufstände sowie eine immer stärker werdende Arbeiterbewegung führten nicht zu verbesserten Arbeitsschutzregelungen. Erst 1853 wurden geringfügige Verbesserungen eingeführt. In der Ära Bismarck änderte sich nur wenig an den unzureichenden Arbeitsschutzbestimmungen. Wiederholt forderten Parlamentarier auch unter Zuhilfenahme militärischer Argumente Reformen, doch blieb Bismarck aus wirtschaftlichen Gründen bei seiner strikten Ablehnung von Arbeiterschutzmaßnahmen. Erst der Rücktritt des Reichskanzlers ermöglichte einen »Neuen Kurs« in der Sozialpolitik, den Kaiser Wilhelm II. mit seinen »Februarerlassen« 1890 angekündigt hatte. Darin stellte der Monarch einen verbesserten Arbeitsschutz, Verbesserungen der Sozialversicherung und eine Vermittlung im Streit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern um bessere Arbeitsbedingungen und Löhne in Aussicht. Für die Ausarbeitung der Reform der Arbeitergesetzgebung rief der Kaiser den preußischen Staatsrat zusammen, ein rund 80-köpfiges Gremium, das dem preußischen König Ratschläge erteilen sollte.

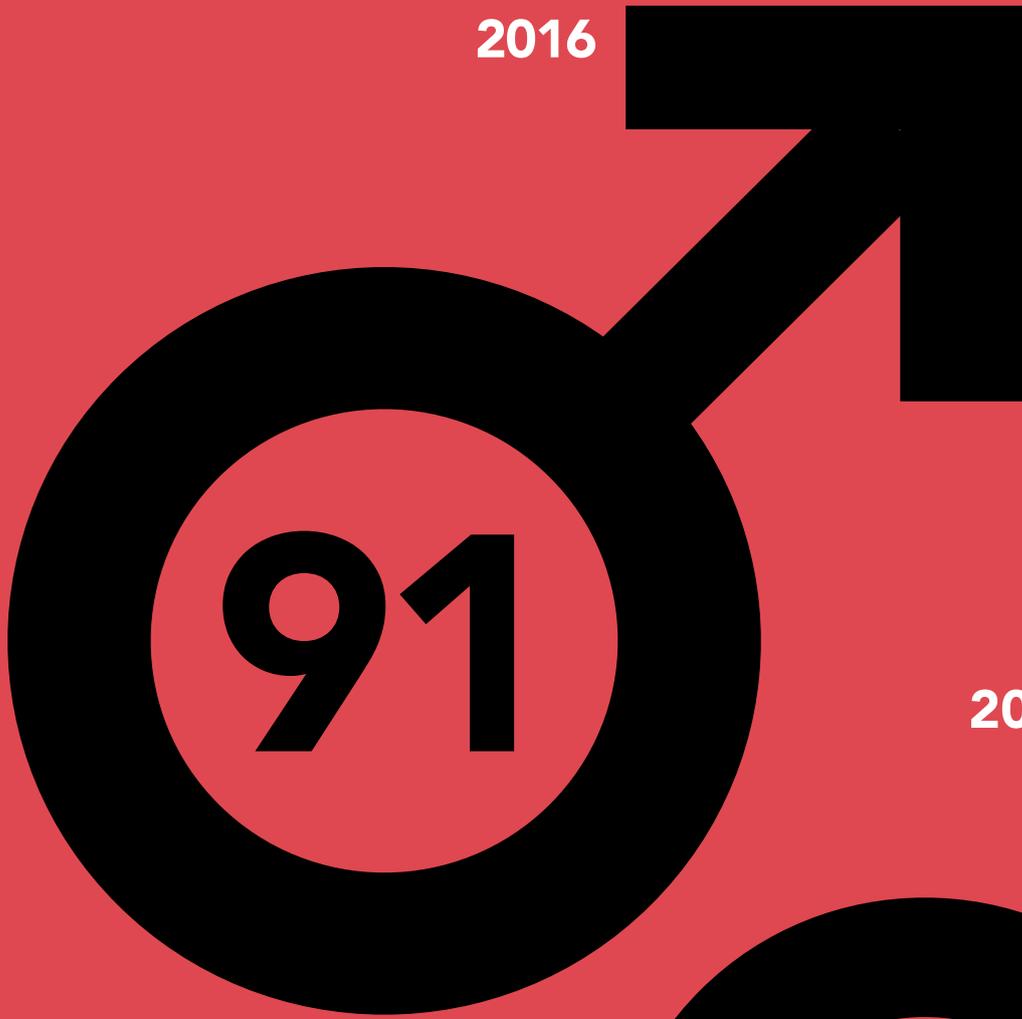
Ein Großteil der Anwesenden (darunter auch drei hochrangige Militärs) war sich angesichts der

jahrelangen Blockadepolitik Bismarcks rasch einig, weitreichende Reformen wie ein allgemeines Verbot der Sonntagsarbeit, der Beschäftigung schulpflichtiger Kinder und der Nacharbeit von Frauen in die Wege zu leiten. Von Seiten der Militärs ergriff General Wilhelm von Blume das Wort und betonte nachdrücklich: »Das Hauptelement der Wehrpflicht sei die physische, moralische und intellektuelle Kraft der Bevölkerung. Die Militärverwaltung habe daher an den vorliegenden Fragen auch ein sehr wesentliches Interesse. [...] eine geringere physische Tüchtigkeit der Fabrikbevölkerung sei nicht zu bezweifeln, es empfehle sich daher: eine Bestimmung, wonach die Beschäftigung von Kindern unter 14 Jahren überhaupt nicht, und diejenige für Vierzehn- bis Sechzehnjährige nur in einer ihren Kräften entsprechenden Weise gestattet wird.«

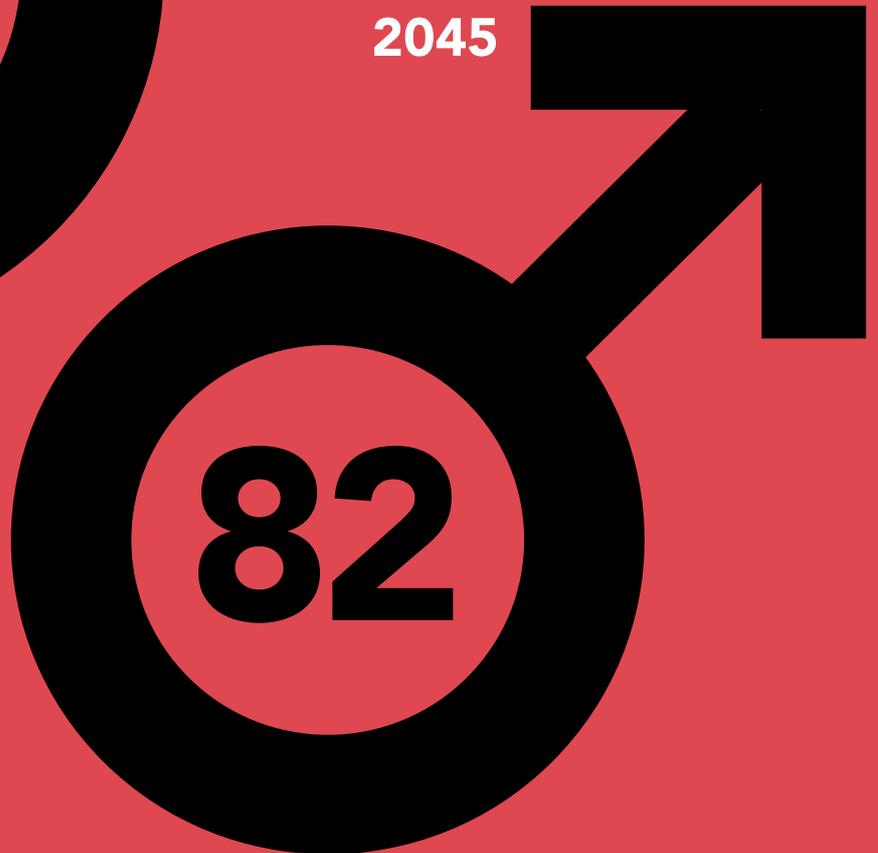
Wilhelm II. wies folglich den preußischen Handelsminister Hans Hermann von Berlepsch an, ein neues Arbeiterschutzgesetz auszuarbeiten. Dass der Kaiser weniger eine Lösung der sozialen Frage im Sinn hatte und sich ebenfalls um die militärische Verwendbarkeit der jungen Männer sorgte, verdeutlicht eine Tagebuchnotiz des Generalstabschefs Alfred von Waldersee. So habe der Kaiser am Schluss der Staatsratssitzung bemerkt, »niemand möge glauben, daß er [der Kaiser] auf dem hier eingeschlagenen Wege die soziale Frage zu lösen beabsichtige [...]; er wolle nur bewirken, daß die junge Generation körperlich und geistig gesund heranwachse.«

Ende März 1890 war ein erster Entwurf fertiggestellt, den anschließend der Reichstag intensiv

2016



2045



Geschlechterverhältnis  
unter U.S.-Veteranen  
2016 und 2045 in %

diskutierte. Militärische Gesichtspunkte spielten dabei erneut eine Rolle. Zahlreiche Befürworter besserer Arbeitsschutzbestimmungen wiesen mehrfach und über alle Parteigrenzen hinweg darauf hin, dass übermäßig lange Arbeitszeiten, Nacht- und Kinderarbeit negative Auswirkungen auf die Gesundheit der Arbeiter und damit auch auf die Einstellung neuer Rekruten habe. Selbst die Sozialdemokratie war sich nicht zu schade, mit militärischen Argumenten für weitergehende Bestimmungen zu werben. So betonte August Bebel im Reichstag: »Die eine Thatsache, die unsere Militärprüfungskommissionen in ganz Deutschland, wo Großindustrie in Frage kommt, überall wahrgenommen haben, daß von Jahrzehnt zu Jahrzehnt die Zahl der militärtüchtigen Leute in zum Theil erschreckender Weise abnimmt, und daß unsere Militäraushebungskommissionen immer mehr darauf angewiesen werden, die militärpflichtigen Leute aus der Landbevölkerung zu entnehmen, beweist klar und deutlich, welcher Art der Entwicklungsgang ist, der für die Entwicklung unserer Nation, namentlich in physischer Beziehung, durch diese Verhältnisse gegeben, vorhanden ist. Und in dem Maße, wie diese Großindustrie mehr und mehr um sich greift – und sie greift rapide um sich –, je mehr sie insbesondere auch auf das Land hinausgetragen wird – und sie wird immer mehr auf das Land hinausgetragen –, in demselben Maße besteht die Gefahr, daß die Degeneration der Nation auch immer größer wird, und daß diejenigen Quellen immer mehr versiegen, die heute als die eigentlichen Kraftquellen für die militärische Vertheidigung angesehen werden. Aus allen diesen Gesichtspunkten ist es absolut nothwendig, daß die Gesetzgebung frühzeitig

ausreichende Mittel schafft, um dieser physischen Entartung der Nation nach Möglichkeit entgegenzutreten und dafür zu sorgen, daß hier zum mindesten Einhalt geboten wird.« Letztlich wurde das »Arbeiterschutzgesetz« in Form einer Novelle der Gewerbeordnung am 8. Mai 1891 verabschiedet. In bestimmten Industriebetrieben durften Arbeiter fortan nicht mehr an Sonn- und Feiertagen arbeiten. Frauen und Kindern wurde die Nachtarbeit untersagt, erstere durften maximal nur noch elf Stunden täglich arbeiten. Der Motivenbericht betonte dabei, dass auf der Gesundheit des weiblichen Geschlechts die Zukunft der Nation ruhe. Für Kinder unter 13 Jahren war jegliche Arbeit verboten, Kinder zwischen 13 und 14 Jahren durften fortan maximal sechs Stunden täglich, Jugendliche ab 16 Jahren maximal zehn Stunden täglich arbeiten.

In ähnlicher Weise spielten militärische Argumente auch bei der Verabschiedung des Kinderschutzgesetzes des Jahres 1903 eine wichtige Rolle. Allerdings muss man konstatieren, dass sich das preußische Kriegsministerium, aber auch die übrigen Militärbehörden des Reichs, weitgehend zurückhielten, wenn es um offensive Forderungen nach einem verbesserten Arbeitsschutz ging – ein Umstand, der den Militärs auch von der Politik vorgeworfen wurde. Militärische Argumente für weitergehende Gesetze kamen daher eher aus den Reihen der Politik.

Der Erste Weltkrieg wirkte schließlich in vielerlei Hinsicht als Zäsur. Für manche war er der »große Schrittmacher der Sozialpolitik«, für andere die Ursache von Verelendung und Tod, bestenfalls versetzt mit einem »Tropfen sozialen Öls«. Beide Posi-

tionen sind vereinbar, wenn man zwischen kurz- und langfristigen Effekten unterscheidet. Hinzu kommt, dass es auch während des Kriegs zu einer uneinheitlichen sozialpolitischen Entwicklung kam. Wurden zunächst durch die Notgesetze vom 4. August 1914 Arbeitsschutzvorschriften massiv eingeschränkt, kam es später und nicht zuletzt auch auf Initiative von Teilen des Militärs zu wichtigen sozialpolitischen Weichenstellungen. Wesentlicher Grund für diesen Kurswechsel war, dass das Kriegsgeschehen einen gänzlich anderen Verlauf nahm, als es die meisten Akteure erwartet hatten.

Mit zunehmender Dauer des Krieges und der alliierten Seeblockade spitzten sich die Versorgungsprobleme in fast allen Wirtschaftsbereichen dramatisch zu. Die Oberste Heeresleitung setzte im Reichstag das »Gesetz über den Vaterländischen Hilfsdienst« durch, das Anfang Dezember 1916 mit großer Mehrheit beschlossen wurde. Es verpflichtete alle nicht im Fronteinsatz stehenden deutschen Männer zwischen 17 und 60 Jahren zur Zwangsarbeit in kriegsrelevanten Sektoren und schränkte zu diesem Zweck die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ein. Ein Arbeitsplatzwechsel konnte nur mit Genehmigung des Arbeitgebers oder – im Fall zurückgestellter Wehrpflichtiger – mit Genehmigung der Militärbehörden erfolgen. Diese Arbeitspflicht war selbstverständlich in erster Linie militärisch motiviert. Vor dem Hintergrund des Stimmungswandels und der Versorgungssituation im Hinterland waren aber zur Durchsetzung der Arbeitspflicht im Sinne einer quid pro quo-Logik Konzessionen an die Gewerkschaften notwendig, um das Stillhalten der Arbeiterschaft und den Burgfrieden an der Heimatfront weiter zu sichern:

Die Regierung kam nach zähen Verhandlungen zum Hilfsdienstgesetz den Forderungen der Arbeiterbewegung mit der Einrichtung von gewählten Arbeiter- und Angestelltenausschüssen in kriegsrelevanten Betrieben mit mindestens 50 Beschäftigten sowie der Schaffung von paritätischen Schlichtungsstellen entgegen. Verweigerte der Arbeitgeber dem Hilfsdienstpflichtigen den Arbeitsplatzwechsel, konnte dieser einen Schlichtungsausschuss anrufen, der bei Vorliegen eines wichtigen Grundes eine Wechselbescheinigung ausstellen konnte. Als ein solcher wichtiger Grund galt »eine angemessene Verbesserung der Arbeitsbedingungen«. Zudem war bei einer Hilfsdienstverpflichtung nach Möglichkeit auf das Lebensalter, die Familienverhältnisse, den Wohnort, die Gesundheit und die bisherige berufliche Tätigkeit Rücksicht zu nehmen, und es war zu prüfen, »ob der in Aussicht gestellte Arbeitslohn dem Beschäftigten und etwa zu versorgenden Angehörigen ausreichenden Unterhalt ermöglicht«. Diese Zugeständnisse bildeten nicht nur ein »Sicherheitsventil«, sondern es wurden erstmals die Gewerkschaften durch den Staat faktisch anerkannt. Das Hilfsdienstgesetz gilt daher zu Recht als »wichtigstes sozialpolitisches Gesetz der Kriegszeit«. Tatsächlich bedeutete es nicht nur die Integration der Arbeiterbewegung in den Staat, sondern es präjudizierte auch die industriellen Beziehungen und die Sozialgesetzgebung (vor allem Betriebsrätegesetz 1920) der unmittelbaren Nachkriegszeit.

Das Militär nahm indes nicht nur Einfluss auf arbeitsrechtliche Fragen. Angesichts der horrenden Verluste an Soldaten gewann vielmehr auch eine Steigerung der deutschen Geburtenrate an

Bedeutung. Trotz allgemeiner Wehrpflicht war das Potenzial an mobilisierbaren Soldaten weitgehend ausgeschöpft, da im Verlauf des Krieges fast 14 Millionen Soldaten, das sind fast 85 Prozent aller Männer im wehrfähigen Alter, eingezogen wurden. Schon in einem Schreiben an den Kriegsminister vom 31. August 1916 bemerkte die Oberste Heeresleitung (OHL), dass die Gegner über »ein fast unerschöpfliches Menschenmaterial« verfügen, während »unsere Menschenvorräte beschränkt« sind. Auf Anregung der OHL verfasste der Generalstabsarzt der Armee, Otto von Schjerning, eine Denkschrift über Bevölkerungspolitik, die Erich Ludendorff Anfang September 1917 an den Reichskanzler und Kriegsminister weiterleitete. Schjerning hatte sich bereits vor dem Krieg mit dieser Frage beschäftigt, doch kam er nun unter dem Eindruck der Kriegserfahrung zu neuen, in sozialpolitischer Hinsicht außerordentlich bemerkenswerten Schlussfolgerungen. Ausgehend von der Feststellung, dass Macht und Wohlfahrt eines Staates sich auf der Zahl und Kraft seiner Bevölkerung gründen, hielt er fest, dass erst der Krieg die Relevanz dieser Faktoren drastisch vor Augen geführt habe. Bevölkerungspolitik sei eine Frage der Weltgeltung. Russlands Bevölkerung wachse weiter, während das Beispiel Frankreichs »uns zu ernster Lehre dienen« müsse. Insgesamt sei daher »die Vermehrung unserer Bevölkerung als wichtigstes Ziel der Friedens- wie Kriegsarbeit zu betrachten«.

Vor diesem Hintergrund schlug Schjerning dutzende Maßnahmen zur »Wiederherstellung und Hebung der deutschen Volks- und Wehrkraft« vor. Hierzu zählten Maßnahmen zur Eindämmung von Geschlechtskrankheiten, Abtreibungen und der Verbreitung empfängnisverhütender Mittel. Sozialpolitisch relevant waren Zuschüsse und günstige Kredite für Hausstandsgründungen und die Besserstellung von Verheirateten im Erwerbsleben (bei Einstellung oder Aufstiegsmöglichkeiten), aber auch bei der Pensionierung. Angeregt wurden ferner Steuerentlastungen für Verheiratete, während Unverheiratete stärker besteuert werden sollten. Angemahnt wurde eine Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Städten, wo beengte Wohnungsverhältnisse Hygieneproblemen, Kinderarmut und Kindersterblichkeit Vorschub leisten. Vorgeschlagen wurden städte-

bauliche Maßnahmen (Bau von Spielplätzen, Eindämmung von Mietskasernen zugunsten von Kleinsiedlungen), aber auch eine Landverteilung und die Gewinnung von Siedlungsland (durch Krieg). Im Bereich des Arbeitsschutzes wurde die Ausdehnung des Fabrikarbeiterschutzes bis zum 18. Lebensjahr gefordert.

Werdende Mütter sollten vor schweren Arbeiten ebenso geschützt werden wie Frauen in Berufen, die »Männerkräfte erfordern«. Der hohen Kindersterblichkeit sollte durch bessere Säuglingsernährung und -pflege, mehr »Gebäranstalten«, ein Hebammengesetz sowie Stillprämien begegnet werden. Maßnahmen zum Kinderschutz beinhalteten den Ausbau von Kinderkrippen und Kindergärten (nach Prinzipien von Pestalozzi und Fröbel!), die Einführung flächendeckender schulärztlicher Untersuchungen, die Ausweitung des Turnunterrichts und die Verbesserung der Hygienebedingungen in Schulen. Für Kinder und Kranke sollte Milch bereitgestellt werden, während der Konsum von Tabak und Alkohol von Jugendlichen durch höhere Besteuerung eingedämmt werden sollte. Breiten Raum nahmen in dieser Denkschrift Maßnahmen zur Abgeltung familienbedingter Mehrkosten ein. Dazu zählten eine (private) Mutter- und Elternschaftsversicherung, eine mit steigender Kinderzahl progressive steuerliche Entlastung von Familien, die mit höherer Besteuerung von Kinderlosen und deren Erbschaft finanziert werden sollte, sowie Schulgeldnachlässe für kinderreiche Familien. Zwar deckte sich diese militärische Agenda stark mit ähnlichen Bestrebungen des Reichstags, doch war ihnen wegen fehlender Mittel bis zum Ende des Krieges letztlich kein Erfolg beschieden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die militärische Legitimation von Sozialreformen hauptsächlich von der Politik – und zwar auch von der politischen Linken – vorgebracht wurde. Das Militär hielt sich bei innenpolitischen Debatten hingegen stark zurück, und es herrschten in sozialpolitischen Fragen auch sehr unterschiedliche Auffassungen vor. Am Anfang der deutschen Arbeiterschutzgesetzgebung stand dennoch der Impuls eines Militärs, nämlich der Landwehrgeschäftsbericht des preußischen Generalleutnants von Horn. Bis in die Bismarckzeit spielten militärische Argumente jedoch nur eine untergeordnete

Rolle, zumal auch die Arbeitsschutzbestimmungen kaum ausgebaut wurden.

Ungeachtet dieser Gesetzgebungsblockade gewann im politischen Diskurs die militärische Legitimation von Sozialreformen im Zeitverlauf an Bedeutung. Ausschlaggebend dafür waren die rasch fortschreitende Industrialisierung und Urbanisierung mit ihren dramatischen sozialen Verwerfungen. Nach Bismarcks Entlassung kam es zu einem Ausbau der Arbeiterschutzgesetzgebung, der unter anderem auch mit militärischen Argumenten begründet wurde. Bis zum Ersten Weltkrieg war das Interesse an staatlicher Sozialpolitik im Militär aber insgesamt eher gering. Ausfälle wegen Militäruntauglichkeit aufgrund von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten, physischen Verschleißerscheinungen sowie Kinder- und Jugendarbeit in der Industrie konnten unter anderem durch eine (noch) hohe Geburtenrate kompensiert werden. Ebenso erzeugten die militärischen Erfolge in den Befreiungskriegen und den deutschen Einigungskriegen für den Großteil des 19. Jahrhunderts keinen militärischen Handlungsdruck für sozial- und bevölkerungspolitische Reformen. Militärische Argumente kamen aus diesen Gründen eher aus den Reihen der Politik.

Dies änderte sich grundlegend im Ersten Weltkrieg und mit dem neuen Charakter der modernen Kriegsführung. Der langwierige industrialisierte

Massenkrieg mit seinen Millionenheeren und Verlusten sowie die Totalisierung der Kriegsführung mit ihren im wahrsten Sinn des Wortes verheerenden Konsequenzen für Wirtschaft und Zivilgesellschaft verdeutlichten nicht nur den militärischen Wert der Sozialpolitik, sondern schufen im Zeitverlauf auch immense Bedarfe nach sozialpolitischer Kompensation. Das Militär wurde zu einem wichtigen innenpolitischen Akteur, und es waren Militärs, die mit ihren Entscheidungen und oft gegen den Willen der Schwerindustrie wichtige sozialpolitische Weichenstellungen vornahmen. So trug das Militär mit dem Hilfsdienstgesetz und der Anwendung der Tarifverträge in der Kriegswirtschaft zur Anerkennung der Gewerkschaften bei. Alle diese Bestrebungen waren aber rein militärfunktionalen Überlegungen geschuldet und dienten in erster Linie zur Aufrechterhaltung der Kriegsmaschinerie. Dennoch legte diese »militärische Sozialpolitik« wichtige Grundsteine für die Sozialpolitik der Weimarer Republik.

---

## Autoren

Nikolas Dörr, Lukas Grawe und Herbert Obinger sind Mitglieder der Arbeitsgruppe »Historische und vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung« am SOCIUM. Herbert Obinger, Professor für vergleichende Staatstätigkeitsforschung und vergleichende Sozialpolitik, leitet diese Arbeitsgruppe.

# Eine Arbeitsmarkterklärung für den Wahlerfolg der AfD

Philip Manow

## DER AUFSTIEG DER RECHTS-POPULISTEN IN DEUTSCHLAND

Die Bundestagswahl im September 2017 brachte für die rechtspopulistische Alternative für Deutschland den Durchbruch auf nationaler Ebene. Sie erhielt 12,7 Prozent der Stimmen, ist nun mit 94 Sitzen und damit als drittstärkste Partei im Bundestag vertreten. Zuvor war sie bereits in 14 von 16 Länderparlamenten und 2014 in das Europaparlament eingezogen. Noch bei der Bundestagswahl 2013 war sie hingegen mit 4,7 Prozent knapp an der Fünfprozenthürde gescheitert. Was erklärt den Aufstieg der AfD? Wer sind ihre Wähler? Obwohl das eine mittlerweile intensiv gestellte und vielfältig beantwortete Frage ist, sind die Befunde doch in vieler Hinsicht noch uneindeutig.

Gängige Erklärungen wie die Modernisierungs- oder Globalisierungsverlierer-Hypothese sehen sich zumindest durch den AfD-Wahlerfolg herausgefordert. Der Aufstieg der Partei fällt in eine Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs, nicht der Krise. Außerdem schneidet die Partei eher in relativ wohlhabenden Regionen überdurchschnittlich erfolgreich ab, nicht in den strukturschwachen Gegenden. Entsprechend sind sich denn auch die meisten Studien auf Individualebene einig, dass es offensichtlich nicht die «Abgehängten», das Prekariat, die Modernisierungs- oder Globalisierungsverlierer sind, die überdurchschnittlich rechtspopulistisch wählen, sich aber dennoch ein Einfluss der ökonomischen Lage feststellen lässt, der eher auf die untere Mittelschicht, nicht auf ›Outsider‹, aber möglicherweise auf ›bedrohte Insider‹ verweist. Wer also sind die AfD-Wähler – und warum?

## WER WÄHLT AfD?

In gemeinsamer Arbeit mit Hanna Schwander von der Hertie School of Governance haben wir diese Frage anhand der amtlichen Statistik zu beantworten gesucht, anhand der Wahl(bezirks)statistik auf der einen und der Regional- und Arbeitsmarktstatistik auf der anderen Seite. Das hat nicht nur den Vorteil, dass hier in sehr großer Detailschärfe umfangreiche und verlässliche Daten vorliegen, sondern möglicherweise einen zusätzlichen Nutzen: Wenn man sich von der Individualdatenebene der Umfragen löst und stattdessen – kleinräumige – lokale Variation betrachtet, wählt man ein Untersuchungsdesign, das einem stabilen Befund aus der Literatur, nämlich dass Menschen in ihrer Wahlentscheidung die allgemeine Wirtschaftslage stärker gewichten als ihre ganz persönliche ökonomische Situation (sozio- vs. egotropisches Wählen), viel besser entspricht. Und diese Orientierung der Wähler scheint auch rational in dem Sinne, dass wirtschaftliches Geschehen ja eher sozial als individuell wirkt: Eine Werksschließung oder Kurzarbeit trifft eben im Regelfall die gesamte lokale Ökonomie.

Natürlich hat alles seinen Preis, so auch die Verwendung von Aggregat- statt Individualdaten, denn wir können nun nicht zwingend von der beobachteten Aggregatebene auf die nicht beobachtete Individualebene schließen. Aber einerseits hält die hohe Fallzahl (meist um die 9.000 Beobachtungen) das Problem des sogenannten »ökologischen Fehlschlusses« gering, zum anderen bestätigen Individualdatenanalysen unsere zentralen Befunde.

Für die Bundestagswahl 2017 stehen dabei Angaben aus insgesamt 88.511 Wahlbezirken zur Verfügung. Weil aber auf dieser Ebene nicht auch die entsprechenden sozioökonomischen Informationen verfügbar sind, aggregieren wir die Wahlbezirksinformationen auf Gemeindeebene (11.500 Gemeinden). Auf Gemeindeebene gibt es für den hier interessierenden Fragekontext durchaus relevante Daten, etwa über Arbeitslosigkeit, über geringfügig entlohnte Beschäftigung, über den Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter oder auch über die Wirtschafts- und Berufsstruktur oder das Steueraufkommen, was als guter Näherungswert für relativen Reichtum genommen werden kann, oder über die Anträge auf Kurzarbeitergeld, die sich wiederum als wirtschaftlicher »Stressindikator« heranziehen lassen.

Die Angaben sind teils der Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit entnommen, teils der Regionalstatistik der statistischen Landesämter beziehungsweise des Statistischen Bundesamtes. Teils basieren sie auch auf Sonderauswertungen, die die Bundesagentur für Arbeit eigens für die folgende Untersuchung durchgeführt hat (Betriebe nach Wirtschaftszweigen, Berufsstatistik sowie Anträge auf Kurzarbeit, jeweils auf Gemeindeebene). Zusätzlich erlauben eine Reihe von Kontrollvariablen die Überprüfung plausibler Zusammenhänge etwa zwischen Ausländeranteil, Verstädterung und AfD-Stimmenanteil oder bilden ab, dass die Rechtspopulisten aus einer Reihe von Gründen in den neuen Bundesländern erfolgreicher sind als in den alten.

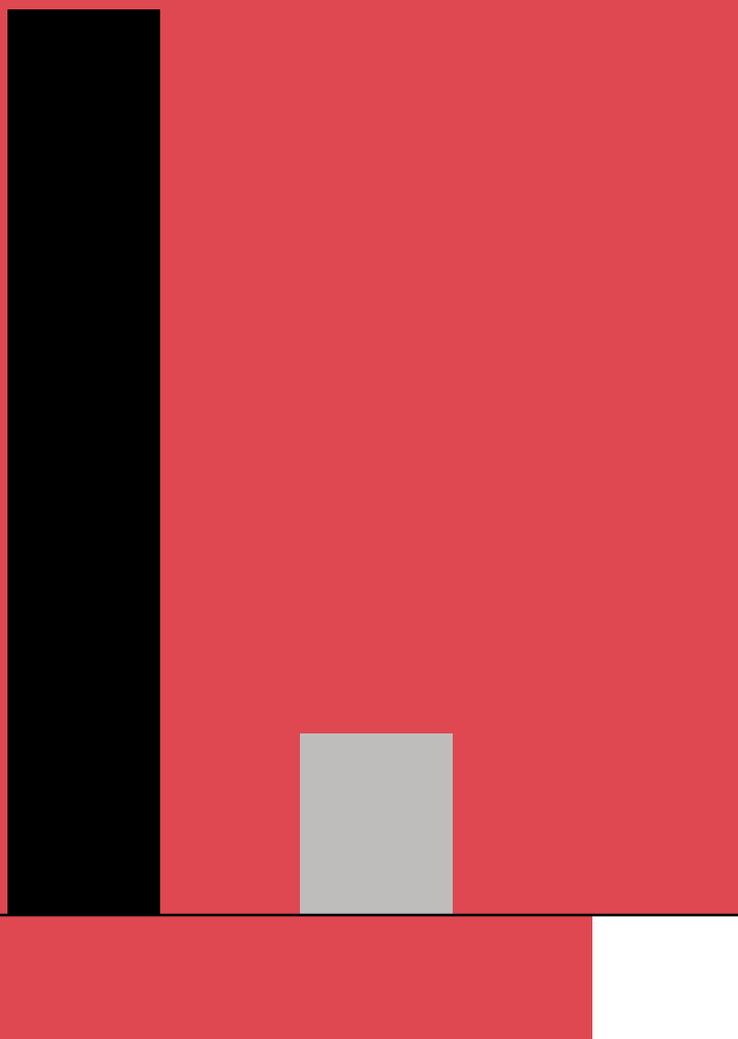
## THEORIE: WARUM IST DIE AfD ERFOLGREICH?

Sollten die gängigen Modernisierungs- oder Globalisierungsverlierer-Hypothesen zutreffen, müssten wir die Wähler der AfD unter den Arbeitslosen, den prekär Beschäftigten, im Niedriglohnssektor insbesondere im Bereich der niedrigproduktiven Dienstleistungsbeschäftigung finden. Die im Gegensatz hierzu entwickelte Arbeitsmarkterklärung erwartet, dass eher Arbeitsmarktsider unter den AfD-Wählern überrepräsentiert sind. Diese Hypothesenbildung folgt neueren Arbeiten von Dani Rodrik, der rechtspopulistischen Protest dort erwartet, wo generöse Sozialstaatlichkeit auf hohe Migration trifft, und linkspopulistischen Protest dort, wo Globalisierungsschocks sich in Form von ökonomischen Verwerfungen und Finanzkrisen zeigt. Für Deutschland als geradezu prototypischer Fall einer exportorientierten Politischen Ökonomie (mit einem entsprechend großzügigen System sozialer Sicherung) erwarten wir Protest von Arbeitsmarktsidern gegen Migration, nicht jedoch gegen internationalen Handel, sichert letzterer doch gerade Arbeitsplätze, anstatt sie zu gefährden. Auch das legt die Vermutung nahe, dass es zwischen der Bundestagswahl 2013, die vor der Flüchtlingskrise, aber noch im Wirkungsbereich der Eurokrise stattfand, und der Bundestagswahl 2017 erhebliche Verschiebungen in der Wählerschaft der AfD gegeben haben könnte.

Auf der Linie dieses Arguments liegen zwei weitere Faktoren, die sich im Rahmen einer solchen Perspektive ebenfalls als erklärungskräftig erweisen sollten: Zum einen spielt für den bundes-

AfD-Hochburgen  
im Vergleich 2018,  
Abweichung vom  
Bundesdurchschnitt  
in %

## RUHRGEBIET



# OSTDEUTSCHE REGIONEN



**Arbeitslosen-  
quote**

**Anteil  
Zweitstimmen  
für die AfD**

**Pro-Kopf-  
Einkommen**

deutschen Kontext unseres Erachtens die Agenda 2010 eine bedeutende Rolle, weil insbesondere die drastische Verkürzung der Bezugszeit des Arbeitslosengelds (ALG I) dazu geführt hat, dass in einem Sozialstaat, der über fünfzig Jahre den »Statuserhalt« der Versicherten zu seinem zentralen Charakteristikum gemacht hatte, Insider nun relativ schnell (im Normalfall in nur zwölf Monaten) zu Outsidern werden können. Es kann daher Sinn machen, von Outsidern, Insidern und »gefährdeten« Insidern zu sprechen. Die Agenda 2010 hat in dieser Hinsicht, anders als mitunter in der Literatur dargestellt, zentrale Interessen einer Kernbeschäftigtengruppe des »Modell Deutschlands«, der Facharbeiter nämlich, nachhaltig verletzt, was nach 2005 viele von ihnen zur linken Protestwahl veranlasst hat. Die WASG (die Partei Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative), die wenig später zusammen mit der PDS in der Partei Die Linke aufgehen sollte, gründete sich im Protest gegen die Agenda-Reformen und hatte eine ihrer organisatorischen Kernzellen in der bayerischen IG Metall. Die Reformen sind ein geradezu klassisches Beispiel für den oben angeführten Typus neuer Sozialstaatsreformen, die »Aktivierung« sowie die Überwindung des Dualismus zwischen Arbeitsmarktinsidern und -outsidern anstrebten und in diesem Zusammenhang Elemente der sozialen (Mindest-)Sicherung ausbauen, Elemente der sozialen Versicherung hingegen abbauten.

Es erscheint nun sehr wahrscheinlich, dass im Zuge der Flüchtlingskrise dieser »Agenda-Effekt« zum Tragen gekommen ist. Jetzt war klar, dass man im Falle der Arbeitslosigkeit nach nur einem Jahr in seiner sozialstaatlichen Absicherung faktisch den

Flüchtlings gleichgestellt wäre, und das völlig unabhängig vom Ausbildungsstand, vorherigen Verdienst (und damit der Beitragshöhe) und der vorherigen Beitragsdauer. Im entsprechenden Milieu dürfte dies ganz erheblich zum Unmut über die massive Zuwanderung beigetragen haben. Und es erscheint weiterhin sehr plausibel, dass dieser Unmut dort umso deutlicher ausgeprägt war, wo er sich vor dem Hintergrund einer zurückliegenden eigenen Erfahrung von Arbeitslosigkeit oder einer Konfrontation mit ihr in der unmittelbaren sozialen Umgebung ausgebildet hat. Die Empörung hierüber konnte sich allerdings nicht in einer linken Protestwahl entladen, weil die Linke ja Migration vorbehaltlos befürwortet. So zog der Protest weiter. Wenn diese Überlegungen sich als zutreffend erweisen sollten, müsste hohe Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit einen hohen AfD-Stimmenanteil in der Gegenwart erklären können.

Zum zweiten könnte dieses Argument auch den höheren AfD-Stimmenanteil im Osten Deutschlands erklären. Dieser wäre dann ein Ergebnis des wirtschaftlichen Einigungsschocks und der damit verbundenen tiefgreifenden Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt. Natürlich spielen hier vermutlich weitere Faktoren mit hinein, insbesondere die geringere Verankerung des westdeutschen Parteiensystems in den »neuen« Bundesländern, spezifische regionale politische Kulturen sowie eine geringere Ausbildung von Sozialkapital, die in deutlich niedrigeren Mitgliedszahlen von Vereinen, Parteien und Gewerkschaften oder beim Engagement in der Freiwilligen Feuerwehr zum Ausdruck kommt. Ganz allgemein sind in diesem Kontext die tiefen biografischen Brüche zu nennen,

die mit der deutschen Einigung einhergingen, wobei der Verlust des Arbeitsplatzes hier sicherlich regelmäßig zu den einschneidendsten Erfahrungen zählte – gerade für einen Personenkreis, dem Arbeitslosigkeit vier Dekaden lang unbekannt gewesen war. Sollte die skizzierte Erklärung zutreffen, wäre vor diesem Hintergrund zu erwarten, dass im Osten ein verstärkter Effekt früherer Arbeitslosigkeit auf die gegenwärtige AfD-Wahl zu finden ist.

Die Modernisierungsverlierer-Hypothese würde alternativ hierzu erwarten lassen, dass es die vom wirtschaftlichen Strukturwandel Betroffenen sind (vor allem die Geringqualifizierten und innerhalb dieser Gruppe die Beschäftigten im niedrigproduktiven Dienstleistungssektor), die zu populistischem Protest tendieren. Der Stimmanteil der AfD müsste demnach hoch sein, wo auch die Arbeitslosigkeit hoch oder sonstige wirtschaftliche Benachteiligung (etwa der Anteil der prekär Beschäftigten oder gering Entlohnten) besonders ausgeprägt ist. Im Gegensatz dazu erwartet die Hypothese vom Insiderprotest, dass der AfD-Stimmenanteil dort höher ausfallen sollte, wo der Anteil typisch Beschäftigter höher ist. Der Insider-Status wird hier gemessen etwa über den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten oder über die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe – wobei diese zweite Variable zugleich das grundsätzliche Arbeitslosigkeitsrisiko in der Privatwirtschaft (insbesondere in Sektoren mit Exportkonkurrenz) erfassen soll, das im Rahmen der hier entwickelten Erklärung ebenfalls von Bedeutung ist. Was sagen nun aber die Daten?

## DIE BEFUNDE

Tatsächlich bleiben die Outsider-Variablen (hier: Arbeitslosigkeit und geringfügig entlohnte Beschäftigung) entweder ohne Erklärungskraft für den AfD-Wahlerfolg oder korrelieren sogar, genau entgegengesetzt zu den Erwartungen der Modernisierungsverlierer-Hypothese, negativ mit den AfD-Stimmenanteilen (siehe [Schaubild 3](#)). Hier werden nur die Koeffizientenplots berichtet. [Schaubild 3](#) berichtet die Koeffizienten einer Regression, die den Zusammenhang zwischen (Zweit-)Stimmanteil der AfD und der jeweiligen Wirtschafts-, insbesondere Arbeitsmarktlage auf Gemeindeebene schätzt. In [Schaubild 2](#) zeigen Punkte rechts der senkrechten Null-Linie einen positiven Zusammenhang zwischen unabhängiger und abhängiger Variable an (etwa: je höher der Anteil sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in einer Gemeinde, desto höher der AfD-Stimmenanteil), Punkte links dieser Linie einen negativen (etwa: je höher der Anteil der geringfügig entlohnt Beschäftigten in einer Gemeinde, desto geringer der AfD-Zweitstimmenanteil). Die waagerechten Striche durch die Punkte hindurch geben die Konfidenzintervalle an – schließen sie die Null-Linie ein, können wir auf konventionellen Niveaus statistischer Signifikanz nicht von einem gesicherten Zusammenhang zwischen abhängiger und unabhängiger Variable ausgehen.

[Schaubild 1](#) zeigt nun ein Bild, das sich mit Modernisierungs- oder Globalisierungsverliererthesen schwer vereinbaren lässt. Outsider-Variablen haben entweder keinen oder sogar einen negativen Einfluss auf das AfD-Ergebnis. Im Kontrast

Schaubild 1:  
**Effekte von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung auf den AfD-Stimmenanteil\***

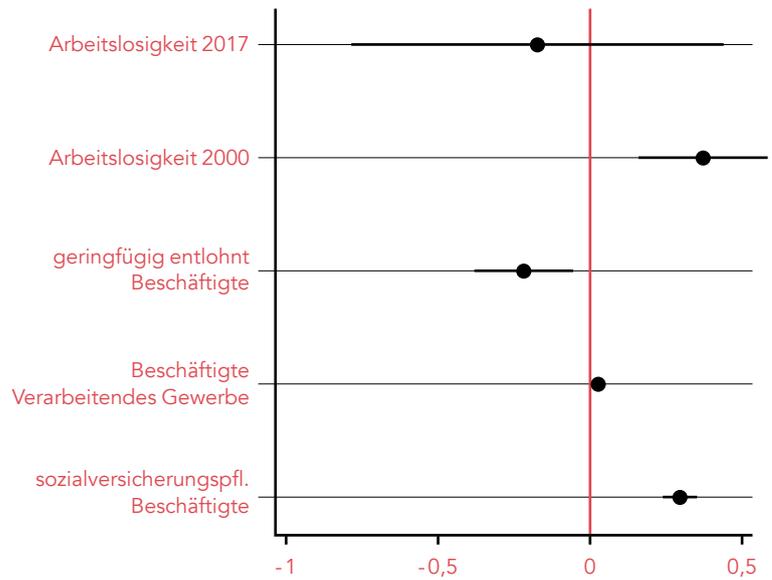


Schaubild 2:  
**Effekte von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung auf den AfD-Stimmenanteil in West- und Ostdeutschland\***

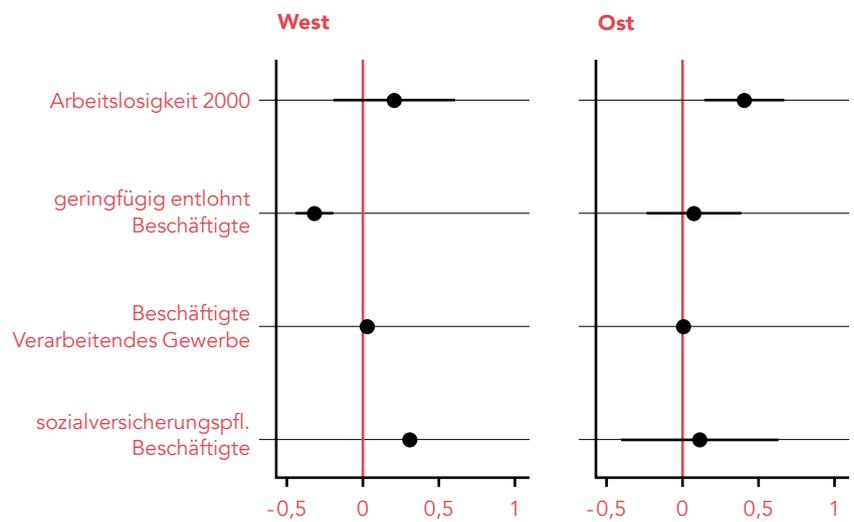
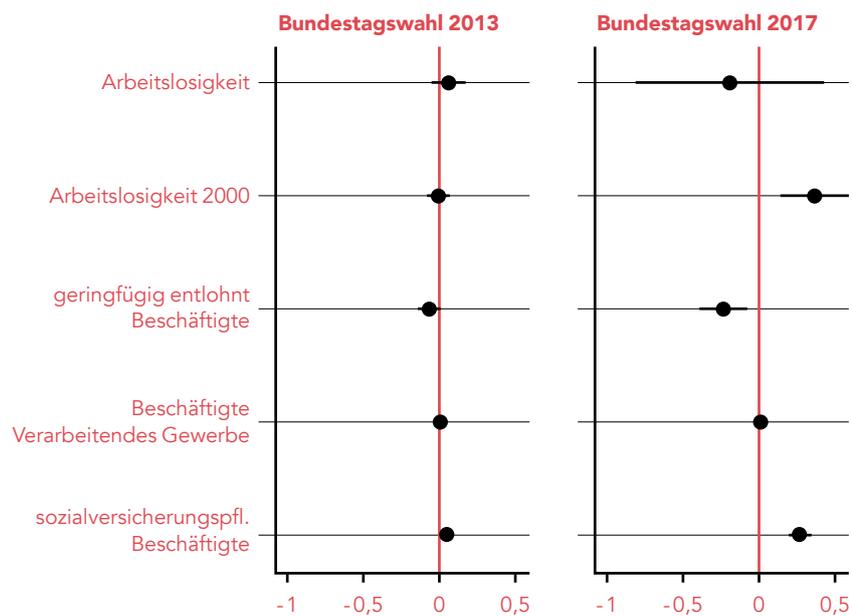


Schaubild 3:  
**Effekte von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung auf den AfD-Stimmenanteil bei den Bundestagswahlen 2013 und 2017\***



\* Quelle: eigene Berechnungen nach Wahlbezirks-, Arbeitsmarkt- und Regionalstatistik.

dazu haben die zwei Insidervariablen (die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beziehungsweise die Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe) einen zumeist statistisch signifikanten und durchgängig positiven Einfluss auf den AfD-Stimmenanteil, auch wenn er bei der Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe insgesamt gering ausfällt. Diese Befunde sind völlig stabil über alle Modelle, unter Ein- und Ausschluss aller möglichen anderen Variablen und angesichts der sehr hohen Fallzahl von meist über 10.000 Beobachtungen auch sehr robust.

Um das ins Verhältnis zu setzen und eine bessere Vorstellung von der Effektstärke zu bekommen: Bei der Veränderung der unabhängigen Variablen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung um zwei Standardabweichungen (bei einer Standardabweichung von 4,97) ändert sich die abhängige Variable, also der AfD-Zweitstimmenanteil, um etwa 2,7 Prozent. Eine Veränderung in gleicher Größenordnung (zwei Standardabweichungen) bei der Variable Arbeitslosigkeit im Jahr 2000 (bei einer Standardabweichung 2,43) würde zu einer Änderung des AfD-Stimmenanteils von 1,2 Prozent führen. Noch der Faktor Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe würde, wenn man diesen Zwei-Standardabweichungen-Schritt zugrunde legt, 0,5 Prozent des AfD-Stimmenanteils erklären.

Wenn man die »alten« und die »neuen« Bundesländer getrennt betrachtet (siehe [Schaubild 2](#)), zeigt sich, dass Arbeitslosigkeit und reguläre Beschäftigung bei der rechtspopulistischen Wahl in beiden Landesteilen in die gleiche Richtung wirken. Ihr Effekt auf den AfD-Stimmenanteil ist

jedoch unterschiedlich stark: Die zum Zeitpunkt der Bundestagswahl aktuelle Arbeitslosigkeit leistet in Ost wie West keinerlei Erklärungsbeitrag. Aber während im Osten insbesondere frühere Arbeitslosigkeit gegenwärtigen AfD-Erfolg erklären kann, ist es im Westen eher die momentane reguläre Beschäftigung. Signifikante Effekte der geringfügig entlohnten Beschäftigung (negativ auf AfD-Stimmergebnis) sowie der Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe (positiv auf AfD-Stimmergebnis) sind hingegen auf das Gebiet der alten Bundesrepublik beschränkt.

Der Befund, dass sich ein starker, stabiler Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeit im Jahr 2000 und dem Erfolg der Rechtspopulisten im Jahr 2017 ergibt (während die aktuelle Arbeitslosigkeit ohne Effekt bleibt), ist bedeutsam. Im Lichte des Umstands, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland seit ihrem Höhepunkt im Jahr 2005 sogar während der Finanzkrise 2008/2009 (!) stetig zurückgegangen war und sich deswegen im September 2017 auf einem historischen Tiefststand befand (»historisch« seit 1990 gerechnet), mag es vielleicht nicht so überraschend erscheinen, dass die gegenwärtige Arbeitslosigkeit den AfD-Wahlerfolg in der Wahl zum 19. Bundestag auch nicht nur teilweise erklärt. Dass es aber die Erinnerung an die Arbeitslosigkeit vor geraumer Zeit ist, vor über fünfzehn Jahren, die sich hier als deutlich erklärungskräftig erweist, und dass sich dieser Zusammenhang insbesondere im Osten ausgeprägt findet, ist bemerkenswert: In den neuen Bundesländern steigt mit jedem Prozent Arbeitslosigkeit im Jahre 2000 der AfD-Stimmenanteil im Jahre 2017 um fast ein halbes Prozent. Dieser Befund würde sich aber durch-

aus in eine Erklärung fügen, die nicht einen gegenwärtigen Outsider-Status, sondern die Erinnerung an einen vergangenen mit dem populistischen Protest in Zusammenhang bringt – oder generell das Bewusstsein davon, wie schnell sich Statusverlust und sozialer Abstieg vollziehen können.

Wenn wir die Wahlen zum 18. und zum 19. Bundestag von 2013 und 2017 vergleichen, sehen wir, dass die ökonomischen Determinanten der Stimmabgabe für die AfD sich überhaupt erst in der letzten Bundestagswahl voll ausgebildet haben. Insbesondere ist zu beachten, dass sich das Vorzeichen der Wohlstandsvariable (Durchschnittseinkommen, gewonnen aus der Variable steuerpflichtiges Einkommen) dreht, von positiv zu negativ. Die Vermutung, dass sich die Wählerschaft der AfD innerhalb kurzer Zeit, von der Euro- zur Flüchtlingskrise, erheblich wandelte, wird durch solche Befunde unterstützt. **Schaubild 3**

Ansonsten zeigt sich, dass erst in der Bundestagswahl 2017 die Variablen Arbeitslosigkeit im Jahre 2000 und Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten für die Erklärung des AfD-Wahlerfolgs erklärungsrelevant werden.

Zusammengenommen sind die Resultate recht eindeutig: Zunächst erweisen sich die Outsider-Variablen durchweg alle als nicht erklärungskräftig – wenn sie nicht sogar genau entgegengesetzt wirken, wie gängige Modernisierungsverlierer- oder Globalisierungsverlierer-Thesen es erwarten lassen würden. Diese Erklärungen helfen im deutschen Fall also ganz offensichtlich nicht weiter. Denn wenn man die »Unternehmer und

Facharbeiter in den Exportsektoren« zu den Globalisierungsgewinnern zählt, die daher als wenig Populismus-anfällig gelten müssten, stellt sich die Frage, warum dann gerade unter den Facharbeitern in Deutschlands offenen und prosperierenden Regionen, also in Sachsen, Bayern und Baden-Württemberg, der populistische Protest so hoch ausfällt. Mit einem höheren Anteil an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung beispielsweise steigt der Zweitstimmenanteil der AfD ebenso wie mit einem höheren Anteil von Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe (wobei letzterer Effekt eher schwach ausgeprägt ist). Zusätzlich zeigt sich – insbesondere für Ostdeutschland – ein starker Zusammenhang zwischen vergangener Arbeitslosigkeit und gegenwärtiger Protestwahl. Und insgesamt werden diese Befunde bestätigt, wenn wir denselben Zusammenhang auf Kreis- statt auf Gemeindeebene untersuchen oder auch mit Individualdaten überprüfen.

## VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT UND PROTEST

Diese Befunde fügen sich zu einer recht konsistenten Deutung: Für die Wähler war in der Bundestagswahl 2017 der Komplex »Flüchtlinge/Ausländer« bei Weitem das wichtigste Thema. Die Auswertung der Wahldaten legt nahe, dass die Abwanderung zur migrationskritischen AfD insbesondere bei Personen ausgeprägt war, die entweder in der Vergangenheit selbst Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit gemacht oder diese in ihrer unmittelbaren Umgebung erlebt hatten und sich daher eines ständigen Arbeitslosigkeitsrisikos – und des nun

damit verbundenen schnellen sozialen Abstiegs – bewusst waren. Das steht nicht im Widerspruch zu dem Umstand, dass die Arbeitslosenquote seit 2005 praktisch durchgehend gesunken war, so dass auch die individuelle Angst vor sozialem Abstieg im September 2017 insgesamt sehr gering ausgeprägt war. Gegenwärtiger Statusverlust, eine aktuell erlebte soziale oder ökonomische Deprivation können mithin schwerlich in Anschlag gebracht werden für die Wahl der Rechtspopulisten in der Bundestagswahl 2017. Es ist vielmehr die in der Vergangenheit erfahrene Arbeitslosigkeit, die sich in Verbindung mit der Flüchtlingspolitik nach 2015 zu einem Syndrom des Unmuts verfestigte. Man könnte formulieren: AfD-Wähler leiden an Reminiszenzen – Reminiszenzen, die durch das Geschehen in den Jahren 2015 und danach aktualisiert wurden. Das braucht man nun aber nicht zu psychologisieren (und auch nicht zu »kulturalisieren«), denn dahinter scheint doch (auch oder wesentlich?) ein Konflikt über die »gerechte Verteilung von Ressourcen« zu stehen, und das heißt eine vielleicht kulturalisierte, im Kern jedoch sozio-ökonomische Auseinandersetzung.

Die gängigen Befunde, sprich erhöhter AfD-Stimmenanteil im Osten, erhöhter Stimmenanteil unter Männern, erhöhter Stimmenanteil unter Arbeitern in den Regionen, in denen das industrielle Modell Deutschlands weiterhin prägend ist (und das heißt auch in Regionen mit hohem Exportanteil), sind konsistent mit einer Erklärung in Übereinstimmung zu bringen, die auf die Problematik von Migration in Politischen Ökonomien verweist, die auf großzügige sozialstaatliche Kompensation von Außenhandelsrisiken setzen. Hier

hatten wir Insiderprotest gegen die »grenzüberschreitende Bewegung von Personen« erwartet, nicht aber gegen die grenzüberschreitende Bewegung von Gütern, und diesen Protest insbesondere unter den Beschäftigten jener Sektoren vermutet, die eher von der Globalisierung profitiert haben und weiterhin profitieren, also gerade nicht unter den Verlierern der Außenhandelsöffnung oder des Strukturwandels allgemein.

In der Bundestagswahl vom September 2017 kamen offenkundig mehrere Entwicklungen zusammen: zunächst und hauptsächlich der massive, als krisenhaft erlebte Anstieg der Zuwanderung in und nach 2015; dazu das Bewusstsein von der eigenen ökonomischen Verletzlichkeit, das im Osten aufgrund der aus dem Transformationsprozess resultierenden Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft allgemein besonders ausgeprägt war, und schließlich die im Rahmen der Agenda 2010 vollzogene Abwicklung des alten Modells sozialstaatlicher Statussicherung. Das alles addierte sich zur Wahrnehmung, zurückgesetzt und ökonomisch deklassiert zu werden, zur Wahrnehmung des line-jumpings der Migranten, der Aufkündigung eines impliziten Vertrags zwischen den Bürgern und ihrem Staat, der ja aber offensichtlich gar keine Bürger, sondern nur noch auf einem bestimmten Territorium akzidentiell versammelte Marktindividuen und Rechtsträger kennen will. Die ursprüngliche, von der Agenda 2010 ausgelöste Protestbewegung nach links wurde nun zu einer Protestbewegung nach rechts, weil die linke Opposition hinsichtlich der Einwanderung keine Alternative zur Regierungspolitik bieten wollte. Am Wohlfahrtsstaat, nicht am Arbeits-

markt oder am liberalen Außenhandel entzündete sich also offensichtlich der Konflikt.

Eine solche Deutung kann sich bestätigt sehen durch eine Auswertung von Daten der Deutschen Wahlstudie, die zeigt, dass im Osten wie im Westen das Flüchtlingsthema gleichermaßen stark mit dem Thema soziale Gerechtigkeit verbunden war (insofern beförderte der auf dieses Thema abstellende Wahlkampf der SPD vermutlich eine völlig unbeabsichtigte Dynamik). Im Osten war diese Verbindung vor dem Hintergrund biografischer Brüche dann offensichtlich sehr viel virulenter und hatte stärkere Auswirkung auf die Wahlentscheidung. Wenn man die – offen gestellte – Frage nach den beiden wichtigsten politischen Problemen in Deutschland für AfD-Wähler auswertet, ist die kombinierte Artikulation von Sorgen über Migration und soziale Gerechtigkeit die mit sehr weitem Abstand häufigste Antwort: etwa 44 Prozent der ostdeutschen Befragten und knapp über 50 Prozent der westdeutschen Befragten äußern sich so, während keines der anderen genannten Themen an die 20 Prozent heranreicht.

Alles das hat offensichtlich mit Erklärungen, die auf Modernisierungs- oder Globalisierungsverlustern abstellen, wenig zu tun. Es scheint auch nicht nötig, für eine Erklärung des Wahlverhaltens auf unterschiedliche Arbeitslogiken bestimmter Berufsklassen zu verweisen, oder es ganz allgemein mit einer zunehmenden Kulturalisierung der Politik zu erklären. Weit weniger spekulativ, weit weniger voraussetzungsvoll und leichter mit den beobachtbaren empirischen Mustern in Übereinstimmung zu bringen ist eine Erklärung, die im Sinne einer Politischen Ökonomie des Populismus verschiedene Erscheinungsformen des Protests vor dem Hintergrund systematisch unterschiedlicher Globalisierungsprobleme erklärt. Im deutschen Fall ist das, wie skizziert, die Problematik eines exportorientierten Wachstumsmodells mit starken wohlfahrtsstaatlichen Kompensationselementen, die in den letzten Jahren erheblich unter Druck geraten sind. Dabei wurde die Statussicherung substanziell verringert, die Grundsicherung hingegen teils sogar ausgebaut. Sie ist natürlich im internationalen Vergleich weiterhin ausgesprochen großzügig.

---

### **Autor**

Philip Manow ist Professor für Vergleichende Politische Ökonomie am SOCIUM.

### **Zum Weiterlesen**

MANOW, PHILIP 2018: *Die politische Ökonomie des Populismus*, Berlin: Suhrkamp.

# Wer kümmert sich um Oma?

Karin Gottschall, Anna Safuta, Greta-Marleen Storath, Kristin Noack, Marlene Seiffarth

**Was passiert eigentlich** mit der Nonna in Italien, der Mormor in Schweden und der Oma in Deutschland, wenn sie nicht mehr allein zurechtkommen? Und was haben die Ukraine, Rumänien und Polen damit zu tun? Im Rahmen der Veranstaltungsreihe »Science goes public« präsentierten die SFB-Doktorandinnen Kristin Noack, Marlene Seiffarth und Greta-Marleen Storath ihr Teilprojekt Bo7 in einer Bremer Kneipe. Das Projekt »Transnationale Dienstleistungserbringung in der Langzeitpflege zwischen West- und Osteuropa« ist Teil des Sonderforschungsbereichs 1342 und untersucht Pflegeleistungen in den Ländern Deutschland, Schweden, Italien und Polen.

Etwa 50 Gäste waren in die Bremer Kneipe Gondi gekommen, um sich die erstaunlich unterschiedlichen Altenpflegesysteme in Deutschland, Schweden und Italien erklären zu lassen. Während die deutsche Pflegeversicherung den meisten Gästen vertraut war, erfuhren sie bei Salzstangen, Bier und Wein, dass die schwedische Altenpflege steuerfinanziert ist und sich die große Mehrheit der älteren Menschen lieber von staatlichen Pflegekräften betreuen lässt als von Familienangehörigen. In Italien hingegen werden Pflegebedürftige ganz überwiegend von – meist weiblichen – Familienangehörigen versorgt. Die Gäste verfolgten die Präsentationen erstaunlich konzentriert und stellten im Anschluss eine Reihe von Fragen, unter anderem auch zu den Rückwirkungen der Migration von Pflegekräften auf deren Herkunftsländer, speziell in Ost- und Südosteuropa.

## WER KÜMMERT SICH IN DEUTSCHLAND UM OMA?

Wenn es in Deutschland zum Pflegefall kommt, greift in vielen Fällen die Pflegeversicherung. Der überwiegende Teil von Pflegearbeit wird von Familienangehörigen geleistet. Die meisten der Pflegenden im familiär-häuslichen Kontext sind weiblich. Deswegen spricht man auch von Töchter- oder Schwiegertöchter-Pflege-Potenzial.

Im deutschen System hat familiäre Pflege Vorrang vor professioneller Pflege. Durch die Pflegeversicherung können Pflegebedürftige zwischen Sachleistungen und Pflegegeld wählen. Das Pflegegeld ist keine Lohnersatzleistung, sondern eine symbolische Leistung zur Unterstützung informell Pflegenden und soll so die Familienpflege unterstützen. Mittlerweile zeichnet sich ein Rückgang des häuslichen Pflegepotenzials ab, da beispielsweise mehr Frauen in den Arbeitsmarkt eingebunden sind und somit die traditionelle Geschlechterverteilung in der Pflege nicht mehr aufrechterhalten wird. Die fehlende Bereitschaft und geringeren Möglichkeiten, Pflegetätigkeiten zu übernehmen, führen dazu, dass Engpässe im familiären Pflegepotenzial entstehen.

Wenn die Familie allein den Pflegeaufwand nicht stemmen kann, können Pflegedienste die Familienpflege ergänzen. Alternativ besteht auch die Möglichkeit der institutionellen Pflege in Alten- oder Pflegeheimen. Da die meisten älteren Menschen gerne zu Hause in ihrem gewohnten Umfeld bleiben wollen, entscheiden sich viele Familien gegen diese Option. Zudem wird die Pflege in sta-

tionären Einrichtungen häufig mit Zeitdruck und schlechten Arbeitsbedingungen verbunden. Prognosen zufolge wird der Anteil Pflegebedürftiger weiter steigen und sich der Personalmangel somit zuspitzen.

Migrant\*innen in der Pflege sind mittlerweile bereits Alltag in vielen Haushalten und Einrichtungen. Zwischen 150.000 und 300.000 Pflegekräfte aus Osteuropa arbeiten schätzungsweise in deutschen Haushalten in sogenannten live-in Arrangements. Jede fünfte migrantische Pflegekraft in deutschen Haushalten stammt aus Polen. Aber auch Rumänien, die Ukraine und Bulgarien sind häufige Herkunftsländer. Sie unterstützen Pflegebedürftige im Alltag. Nach deutschem Arbeitsrecht bräuchte man für diese Form der 24-Stunden-Pflege eigentlich drei Pfleger\*innen. Diese Frauen sind aber meist in ihrem Herkunftsland bei einer Agentur angestellt und werden entsandt, wodurch eine rechtliche Grauzone entsteht. Das Thema dieser live-in Arrangements hat in der medialen Debatte in den letzten Jahren mehr Aufmerksamkeit erhalten. Im Kontrast dazu steht allerdings, dass eine politische Reaktion bisher weitgehend ausgeblieben ist. Auch in der beruflichen Pflege gibt es zunehmend migrantische Pflegekräfte. Jede fünfte Person mit Migrationshintergrund in der Gesundheits- und Krankenpflege kommt aus Polen. Zur Beseitigung des Pflegenotstands wird auch mittlerweile offensiver darüber diskutiert, Zuwanderung von Pflegekräften im formellen Sektor zu erleichtern. Somit wird für mehr und mehr Pflegebedürftige eine migrantische Pflegekraft – ob zu Hause oder im Pflegeheim – eine realistische Pflegelösung.

## WER KÜMMERT SICH IN SCHWEDEN UM MORMOR?

Der Skandinavische Wohlfahrtsstaat unterscheidet sich stark vom deutschen: In Skandinavien übernimmt der Staat die primäre Verantwortung für die soziale Sicherung seiner Bürger\*innen, sozialpolitische Leistungen sind universell allen zugänglich, und der Sozialstaat soll die Gleichstellung der Geschlechter fördern. Diese Grundzüge des skandinavischen Sozialsystems finden sich auch in der Altenpflege, der Äldreomsorg, wieder:

Erstens, Pflege ist Aufgabe des Staates. Daher gibt es in Schweden einen sehr großen öffentlichen Sektor, der Pflegeleistungen bezahlt und selbst erbringt. Konkret sind dafür die 290 Kommunen zuständig, die Steuern erheben und damit die Pflege auf kommunaler Ebene finanzieren. Seit den 1990er Jahren gibt es neben den Kommunen auch private und gemeinnützige Träger. Pflegebedürftige können selbst entscheiden, von welchem Anbieter sie Leistungen bekommen. Der Großteil der Pflege – in etwa 82 Prozent – wird jedoch von den Kommunen erbracht. Neben den kommunalen und privaten Trägern ist der Anteil der familiären Pflege in den letzten Jahren gestiegen. Auch wenn die Bedeutung der familiären Pflege nicht zu unterschätzen ist, ist sie sehr viel geringer als in anderen europäischen Ländern. Dies lässt sich auf das starke Grundverständnis zurückführen, dass der Staat für die Versorgung älterer Menschen verantwortlich ist und nicht die Familie. So bevorzugen in Schweden etwa 80 Prozent der Bevölkerung die kommunale Pflege statt der Versorgung durch

**3.3**

**2018**

**Anzahl  
Pflegebedürftiger  
in Deutschland  
insgesamt in Mio.**

**5.3**

**2050**

eigene Kinder. Als Vergleich: der EU-Durchschnitt lag bei 37 Prozent, welche die öffentliche Versorgung der familiären vorziehen.

Zweitens, es gibt ein weit gefasstes Verständnis von Pflege, das darauf ausgelegt ist, ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben und die aktive Teilhabe in der Gesellschaft zu fördern. Pflegeleistungen umfassen daher nicht nur klassische pflegerische Aufgaben, sondern auch soziale und pädagogische Unterstützungsleistungen. Im Bereich der ambulanten Pflege sind das beispielsweise Hilfe bei täglichen Aufgaben wie Waschen und Anziehen, aber auch Fensterputzen, Vorhänge wechseln, Begleitung bei Spaziergängen und das Einrichten von häuslichen Notrufanlagen. Falls die Pflegebedarfe zu groß sind oder es der Wunsch der Pflegebedürftigen ist, gibt es außerdem stationäre Einrichtungen des betreuten Wohnens. Dazu gehören klassische Alten- und Pflegeeinrichtungen, betreute Wohnappartements für ältere Menschen oder sogenannte Gruppen-Wohnungen, in denen Pflegebedürftige in einer Art Wohngemeinschaft zusammenleben und betreut werden. Welche Leistungen gewährt werden, hängt von den individuellen Unterstützungsbedarfen der Pflegebedürftigen ab. Leistungen sind also bedarfsorientiert. Insgesamt ist das schwedische System stärker auf die ambulante Pflege ausgerichtet, damit ältere Menschen weiterhin in ihrer gewohnten häuslichen Umgebung bleiben können. So erhalten 9,2 Prozent der Bevölkerung über 65 Jahren ambulante Pflege und nur 4,9 Prozent stationäre Pflege.

Drittens, es wird ein Schwerpunkt auf die Qualifikation von Pflegeberufen und damit auch auf die Qualität der Pflege gelegt. Dadurch, dass die Pflege primär professionell über Kommunen erbracht wird, wurde schon früh ein Schwerpunkt auf die Ausbildung und Qualifizierung von Pflegekräften gelegt. Der Pflegeberuf gehört in Schweden zwar nicht zu den attraktivsten, er bietet jedoch annehm-

bare Verdienstmöglichkeiten und gute Arbeitsbedingungen. Im formellen Pflegesystem sind etwa 14 Prozent der Beschäftigten außerhalb von Schweden geboren. In der informellen Pflege im häuslichen Umfeld spielen Migrant\*innen hingegen eine sehr geringe Rolle. Einen verbreiteten Markt von live-in Arrangements gibt es nicht. Allerdings lassen sich auch in Schweden Veränderungen beobachten. So gibt es einen sehr kleinen, aber wachsenden grauen Arbeitsmarkt, auf dem Haushaltsdienstleistungen primär von Migrant\*innen angeboten werden. Wie viele ältere Menschen auf diesen grauen Arbeitsmarkt zurückgreifen, lässt sich schwer beurteilen. Zahlen dazu gibt es kaum, und es handelt sich um ein großes gesellschaftliches Tabuthema.

## WER KÜMMERT SICH IN ITALIEN UM NONNA?

Die Entscheidung, wer in Italien als pflegebedürftig gilt, wird vom Prinzip der non-autosufficienza geleitet, also der nicht (mehr) vorhandenen Selbstständigkeit einer Person, die meistens daran orientiert ist, welche Aktivitäten des täglichen Lebens die jeweilige Person nicht mehr ohne Hilfe ausführen kann. Momentan befinden sich 2,3 Millionen ältere Menschen in dieser Situation, für die eine Pflegelösung gefunden werden muss.

Das italienische Pflegesystem kann zum einen als familialistisch und zum anderen als fragmentiert bezeichnet werden: Die familialistische Tradition geht von der Organisation der Pflege von weiblichen Familienmitgliedern aus sowie von der Finanzierung der Pflege aus Familieneinkommen. Letzteres zeigt sich zum Beispiel darin, dass sich der Großteil der Unterstützung für ältere Menschen im italienischen Wohlfahrtsstaat aus Rentenzahlungen speist, die im Vergleich mit anderen südeuropäischen Ländern wie Spanien oder Portugal großzügiger sind. Des Weiteren wird der Großteil

der Pflege von Angehörigen selbst erbracht. Auch wenn genaue Zahlen schwierig zu ermitteln sind, gibt es schätzungsweise insgesamt mindestens 4 Millionen pflegende Angehörige.

Die Fragmentierung des Systems ergibt sich daraus, dass Zuständigkeiten, die die Finanzierung, die Regulierung und das Management von Langzeitpflege betreffen, auf kommunaler und regionaler Ebene verteilt sind. Außerdem obliegt die Organisation der Langzeitpflege verschiedenen Institutionen, teils dem Gesundheitssystem, teils dem System der sozialen Sicherung und teils den regionalen oder kommunalen Pflegesystemen.

Seit 1980 gibt es das auf nationaler Ebene festgelegte Pflegegeld (*indennità di accompagnamento*) – zunächst nur für Menschen mit Behinderung, seit 1988 auch für ältere Menschen. Jedoch erteilen Regionen zusätzliche Prämien und Dienstleistungen, sodass Pflegeleistungen stark vom Wohnort abhängig sind. Diese regionalen Unterschiede betreffen auch die formelle Pflege, sodass Ausmaß und Qualität von Krankenhäusern, stationären Pflegeheimen und ambulanten Pflegeservices von Norden nach Süden hin abnehmen.

Die Kombination aus dem Vorrang der familiären Pflege und dem nicht-zweckgebundenen Pflegegeld brachte das sogenannte »migrant-in-the-family«-Modell hervor. Neben der Option, die Angehörigen selbst zu pflegen, bedienen sich viele italienische Familien der Möglichkeit, migrantische Pflegekräfte im Privathaushalt anzustellen. Da sich große Teile dieser Beschäftigungsverhältnisse in rechtlichen Grauzonen befinden – ent-

weder aufgrund fehlender Aufenthaltstitel oder nicht-angemeldeter Beschäftigung – kann es nur Schätzungen zu den Gesamtzahlen geben. Basierend auf den Zahlen zu regulärer Beschäftigung und informellen Quellen wird von insgesamt rund 830.000 Pflegekräften ausgegangen, von denen die größte Gruppe aus osteuropäischen Ländern stammt. Viele dieser Pflegekräfte leben und arbeiten im Haushalt der Pflegebedürftigen und stehen ihnen somit rund um die Uhr zur Verfügung. Auch wenn besonders rumänische Pflegekräfte in den letzten Jahren eher vorhaben, mittel- bis langfristig in Italien zu bleiben, pendelt weiterhin der Großteil der migrantischen Pflegekräfte im 3- oder 6-Monats-Rhythmus aus dem Heimatland.

## **WAS HABEN EIGENTLICH DIE UKRAINE, POLEN UND RUMÄNIEN DAMIT ZU TUN?**

Diese Länder sind in vielen Fällen die Herkunftsländer von Pflegekräften in Westeuropa. Dass viele Frauen nach Westeuropa migrieren, hat daher Auswirkungen auf diese Länder, insbesondere was das eigene Pflegepotenzial, aber auch deren Sozialpolitik angeht. Viele Familien und Kinder der migrantischen Pflegekräfte spüren schon heute die Auswirkungen von Arbeitsmigration. Wenn der demographische Wandel in Osteuropa ähnliche Ausmaße wie in Westeuropa annimmt, werden auch dort politische Maßnahmen notwendig, die auf den Schwund des Pflegepotenzials reagieren.

Aus den westeuropäischen Länderbeispielen lassen sich auch andere Spannungen, die mit diesen



Pflegelösungen verbunden sind, ableiten. Es geht vor allem um Fragen der sozialen Ungleichheit, denn Migrant\*innen sind nicht nur häufiger von Diskriminierung und ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen betroffen, auch Pflegebedürftige sind häufig die Leidtragenden von unzureichender pflegerischer Versorgung und hohen Pflegekosten. Mit einer steigenden finanziellen Belastung der Pflegebedürftigen und deren Familien besteht die Gefahr, dass Pflege zu einem sozialen Abstiegsrisiko wird.

Pflegelösungen haben auch Auswirkungen auf die Verteilung von Fürsorgearbeit zwischen den Geschlechtern. Anstatt eine geschlechtergerechte Aufteilung von Pflegearbeit in Westeuropa zu befördern, übernehmen erneut Frauen aus ökonomisch schlechter gestellten Ländern aus dem Osten Europas diese traditionell weibliche Rolle.

---

### **Autorinnen**

Karin Gottschall, Professorin für Soziologie, forscht zu Gender und Strukturwandel von Erwerbsarbeit, Dienstleistungsentwicklung und Mittelschichten sowie Wohlfahrtsstaatsreformen. Anna Safuta, Greta-Marleen Storath, Kristin Noack und Marlene Seiffahrt sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen im Teilprojekt B07 »Transnationale Dienstleistungserbringung in der Langzeitpflege zwischen West- und Osteuropa« des Sonderforschungsbereichs 1342 »Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik«.

---

## Das Projekt

Unter der Leitung von Prof. Dr. Karin Gottschall und Prof. Dr. Heinz Rothgang und koordiniert von Dr. Anna Safuta untersucht das Teilprojekt »Transnationale Dienstleistungserbringung in der Langzeitpflege zwischen West- und Osteuropa« im Sonderforschungsbereich 1342 seit 2018 die Ausgestaltung von Langzeitpflegesystemen in Deutschland, Schweden, Italien und Polen. Dabei werden unter Langzeitpflege Pfl egetätigkeiten für ältere Menschen und Menschen mit Beeinträchtigungen verstanden. Typischerweise umfassen diese Tätigkeiten praktische Hilfen bei alltäglichen Verrichtungen wie Aufstehen, Baden, Ankleiden, teils mit, teils ohne Kooperation mit Angehörigen, Freunden oder freiwilligen Helfern.

Es gibt einen deutlich gestiegenen Bedarf an Pfl egetätigkeiten, sowohl durch demographische Veränderungen, die zu einer steigenden Zahl älterer Menschen führen, wie auch durch eine sinkende Bereitschaft und eingeschränkte Möglichkeiten von Familienmitgliedern, Pfl egetätigkeiten selbst zu übernehmen. Zugleich steht dem gestiegenen Pfl egebedarf oft nur ein unzureichendes Angebot öffentlicher Dienstleistungen gegenüber; auch sind private professionelle Dienstleistungen selbst für Mittelschicht Haushalte kaum bezahlbar. Hinzu kommt ein Mangel an (inländischen) Pfl egearbeitskräften, sodass zahlreiche westliche Gesellschaften inzwischen mehr (wie an Italien und Deutschland gezeigt) oder weniger (Schweden) auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sind. Oft kommen diese

Arbeitskräfte aus osteuropäischen Ländern (wie Polen oder Rumänien) und sind nur zum Teil regulär beschäftigt. Insbesondere in der häuslichen 24-Stunden-Pflege finden sich häufig informelle Arbeitsverhältnisse mit im Haushalt lebenden migrantischen Arbeitskräften. Diese Pfl egemigration zieht in wichtigen Herkunftsländern einen Mangel an Pfl egekräften nach sich. Folgewirkungen dieses ›brain drain‹, sind, wie etwa in Polen, eine verstärkte Rekrutierung von Arbeitskräften aus der Ukraine, sodass Polen zu einem Herkunftswie Empfängerland von Pfl egemigration wird.

Das Forschungsprojekt will Unterschiede in der Bedeutung von migrantischen Arbeitskräften (bezogen auf den Umfang und die Qualifikation) für die Dienstleistungserbringung in der Langzeitpflege und in der Organisation der Pflege (stationär, ambulant, formell/informell) in verschiedenen Ländern erklären und dabei auch die Situation in den Herkunftsländern der Migrantinnen berücksichtigen. Diese Unterschiede stehen, so die Annahme, in engem Zusammenhang mit der Ausgestaltung nationaler Politik in verschiedenen Politikfeldern. Untersucht werden daher in den genannten Ländern nicht nur die Pfl egepolitiken, sondern auch die Familienpolitik, Arbeitsmarkt- und Ausbildungs politik sowie die Migrations politik. Das Ziel ist, die Ergebnisse aus den unterschiedlichen Ländern zu vergleichen, um übergeordnete Erklärungen für die unterschiedliche Rolle von Migration in europäischen Pfl egesystemen zu finden.

# Dynamiken sozialer Ungleichheit: Soziale Segmentierungen und Statuskonkurrenzen

Olaf Groh-Samberg, Nepomuk Hurch, Nora Waitkus

»Readers may well disagree as to how much inequality is acceptable while agreeing that the present level is intolerable or unsustainable«, heißt es bei Anthony Atkinson in der Einleitung seines letzten Buches »Inequality. What can be done?«

Umfragen zufolge stimmen über drei Viertel der deutschen Bevölkerung der Aussage zu, dass die sozialen Ungleichheiten in Deutschland heute zu hoch sind. Dieser öffentliche Legitimationsverlust gegenwärtiger Ungleichheiten lässt sich wissenschaftlich durchaus nachvollziehen. Mittlerweile laufen die klassischen liberalen Legitimationen von Ungleichheit empirisch ins Leere. Das von John Rawls gerechtigkeits-theoretisch ausgearbeitete Argument, auch steigende Ungleichheiten könnten so lange als legitim gelten, wie sie der allgemeinen Wohlstandsentwicklung dienen und auch diejenigen absolut gesehen noch von ihr profitierten, die relativ zu den ärmsten Schichten gehören, lässt sich empirisch nicht belegen. Die untersten Einkommensgruppen – in Deutschland die untersten zwei Dezile seit Anfang der 1990er Jahre – haben an Realeinkommen verloren. Auch das Argument, dass hohe Ungleichheiten durch hohe Mobilität beziehungsweise Chancengerechtigkeit ausgeglichen werden könnten, hält der empirischen Überprüfung nicht stand. Vielmehr zeigt sich, dass steigende Einkommensungleichheit mit abnehmender Einkommensmobilität einhergeht. Auch die Hoffnung, dass sich mit expansiver Bildungspolitik die Lebenschancen unterer Einkommensschichten verbessern ließen, hält regelmäßig empirischen Befunden anhaltender Chancenungleichheiten nicht stand. Es sind vielmehr vor allem die Mittel- und Oberschichten, die

ihre Statusvorteile im Bildungs- und Statuswettbewerb zu wahren wissen.

Bislang übersetzt sich der Legitimationsverlust sozialer Ungleichheiten allerdings nicht in ernsthafte Anstrengungen, diese Ungleichheiten zu lindern. Das hat zunächst vielleicht einen ganz trivialen Grund: Der Anstieg der ökonomischen Ungleichheit brachte auch viele GewinnerInnen hervor. In das Unbehagen an der Ungleichheit mischt sich für viele das erleichternde Gefühl, es auf die sichere Seite geschafft zu haben. Gleichwohl mehren sich selbst bei ihnen ernsthafte Sorgen über das Ausmaß der Ungleichheit. Die negativen Auswirkungen hoher Ungleichheit auf den sozialen Zusammenhalt und die soziale Gerechtigkeit, auf Demokratie, Lebensführung, Geschlechterverhältnisse, Gesundheit, soziale Kohäsion und auch das Wirtschaftswachstum werden in Forschung und Politik zunehmend debattiert.

Um zu verstehen, wie hohe ökonomische Ungleichheiten die Gesellschaft verändern, müssen vor allem die Dynamiken genauer untersucht werden, wie sich ökonomische Ungleichheiten mit sozialen, kulturellen, politischen und regionalen Ungleichheiten und Konflikten verschränken. Ein zentrales Merkmal der aktuellen Ungleichheitsentwicklung ist gerade, dass sie sich nicht in kollektive Verteilungskonflikte entlang ökonomischer Ungleichheiten übersetzt. Wir diagnostizieren vielmehr zwei Dynamiken sozialer Ungleichheit, die zu komplexeren Konstellationen führen, die aber bislang in der Ungleichheitsforschung nicht hinreichend systematisch erforscht wurden.

Zum einen geht es um ein Auseinanderdriften gesellschaftlicher Teilgruppen mit der Folge eines Integrationsverlusts der gesellschaftlichen Mitte. Der Trend eines Anstiegs ökonomischer Ungleichheiten seit Mitte der 1970er Jahre, in Deutschland vor allem zwischen dem Ende der 1990er Jahre und der Mitte der 2000er Jahre, ist mittlerweile empirisch breit belegt. Inwiefern er sich jedoch in einem lebensweltlich wirksamen Auseinanderdriften niederschlägt, wie es etwa die These einer »schrumpfenden Einkommensmitte« nahelegt, ist weit weniger gut erforscht. Dazu bedarf es, erstens, einer multidimensionalen Perspektive auf Ungleichheiten, bei der nicht nur unterschiedliche Dimensionen sozio-ökonomischer Ungleichheit – Einkommen, Vermögen, Bildung, Berufe – simultan betrachtet werden, sondern auch kulturelle Orientierungen und Praktiken der Lebensführung sowie politische Präferenzen und politische Partizipation einbezogen werden. Inwiefern überlagern sich Ungleichheiten im Sinne einer kumulativen Logik zu gegeneinander scharf abgegrenzten sozialen Gruppen? Oder ergibt sich ein vielfältigeres und komplexeres Bild? Dies gilt nicht nur entlang einer vertikalen ökonomischen Ungleichheitsachse zwischen Armut und Reichtum oder zwischen oberer und unterer Mittelschicht, sondern auch entlang einer horizontalen kulturellen Achse – etwa zwischen urbanen, hochqualifizierten, kosmopolitisch und ökologisch eingestellten Mittelschichtsfractionen und eher traditionellen kleinstädtischen Milieus der Mitte.

Die Forschungslage zu diesen Fragen ist bislang noch dürftig und geprägt von einzelnen qualitativen Fallstudien zu diversen Teilgruppen. In quan-

titativer Hinsicht prominent sind hier Milieukonzepte, die jedoch der Marktforschung entstammen und nicht wissenschaftlich transparent sind, auch wenn sie immer wieder mit interessanten Befunden Aufsehen erregen. Gleichwohl kommen derartige Analysen meist nicht über die Abgrenzung unterschiedlicher Gruppen mit je eigenen Lebensstilpräferenzen und politischen Einstellungen hinaus. Von zentraler Bedeutung ist jedoch die Frage, in welchem Verhältnis die identifizierbaren gesellschaftlichen Gruppen zueinander stehen: Wie stark interagieren sie miteinander und kommen in Schulen, Vereinen, Nachbarschaften, Betrieben, zivilgesellschaftlichen oder öffentlichen Organisationen, Chatträumen und Kommunikationsnetzwerken miteinander in Berührung? Oder inwiefern vertiefen sich soziale Gräben und symbolische Grenzziehungen? Was denken und wissen unterschiedliche – teilweise sozial und räumlich weit voneinander entfernte – gesellschaftliche Gruppen über- und voneinander? Wie unversöhnlich oder kompromissfähig sind ihre Interessen und Weltansichten, und wie ist Verständigung möglich? Zu diesen Fragen wissen wir sehr wenig. Für die Dynamiken sozialer Segregationen und Konflikte zwischen sozialen Gruppen, die uns hier vor allem interessieren, liegen wenig systematische Analysen vor.

Eine zweite Dynamik sozialer Ungleichheit identifizieren wir in Prozessen individueller Statuskonkurrenzen, die sowohl innerhalb gesellschaftlicher Teilgruppen – also im Rahmen geteilter Werte und kultureller Orientierungen – als auch zwischen Teilgruppen zu intensivierten Kämpfen um knappe Ressourcen und Positionen führen. Gerade in den

Mittelschichten können solche Konkurrenzen eskalieren und eine Eigendynamik gewinnen, die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt abträglich ist. Das ist etwa der Fall, wenn die »Bildungs-panik« von Mittelschichteltern nicht nur ruinöse Konkurrenzen zwischen ihnen entfesselt, sondern auch dazu führt, Kinder bildungsferner Schichten auf Abstand zu halten; wenn Mittelschichtangehörige ihr Vermögen in Investmentfonds anlegen, die dann als Shareholder-Value-Kapitalisten in den von ihnen dominierten Unternehmen auch Mittelschichtarbeitsplätze abbauen; oder wenn Techniken des Self-Trackings zu einer kompetitiven Obsession der Selbstoptimierung werden. In vielen dieser Fälle entsteht der den Zusammenhalt gefährdende Effekt erst durch die Aggregation der individuellen Handlungen in Wettbewerbskontexten, die sich einer kollektiven Regulierung entziehen.

In der soziologischen Ungleichheitsforschung sind Statuskonkurrenzen bislang kaum systematisch untersucht. Folgt man der klassischen Argumentation von Thorstein Veblen, so orientieren sich Menschen im Sinne eines Keeping Up with the Joneses bei ihrem Konsum an statushöheren Vergleichsgruppen und nicht an jenen, die statusniedriger sind. Dann sollten steigende Ungleichheiten soziale Vergleichsprozesse und Statuskonkurrenzen verstärken. Der Ökonom Robert Frank hat entsprechend gezeigt, dass eine zunehmende Statuskonkurrenz über positionale Güter wie das Eigenheim – bei stagnierenden Reallöhnen der mittleren und unteren Einkommensgruppen und gleichzeitigen massiven Einkommenssteigerungen und entsprechendem ostentativen Konsum

am oberen Rand – zu einem »positional arms race« führt. Marii Paskov argumentiert dagegen, wachsende Ungleichheiten könnten auch zu einem Giving Up on the Joneses führen, wenn Ungleichheiten so groß werden, dass ein Versuch mitzuhalten dadurch von vornherein frustriert wird – insbesondere auch bei unteren Schichten.

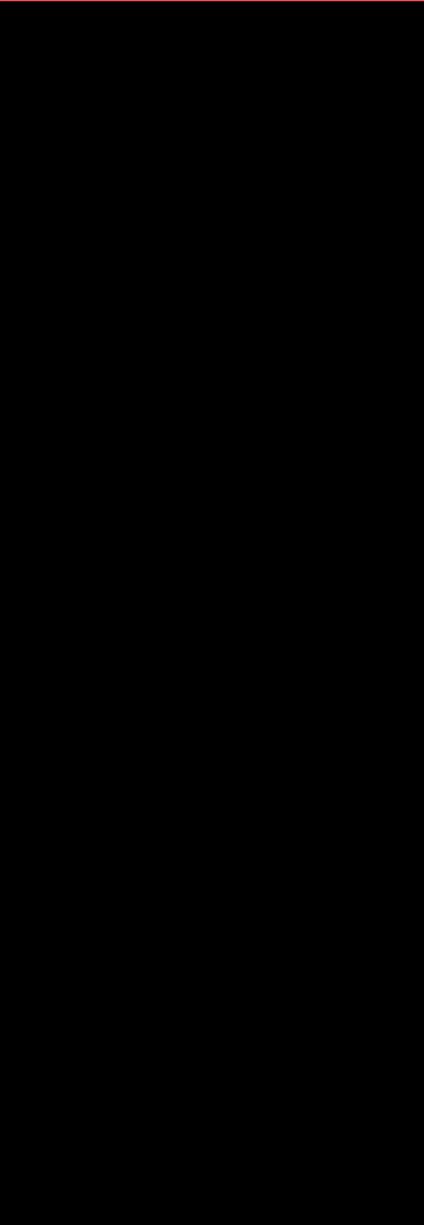
Die Annahme, dass mit höheren ökonomischen Ungleichheiten ebenso eine Intensivierung von Statuskonkurrenz, Statusängsten und schließlich Statusstress einhergeht, bestimmt auch die Diskussion über negative gesamtgesellschaftliche Auswirkungen von Ungleichheit. Der »Spirit Level«-These von Wilkinson und Pickett zufolge ist Statusstress der zentrale Mechanismus, durch den sich auf gesamtgesellschaftlicher Ebene Ungleichheiten negativ auf Gesundheit, Lebenszufriedenheit, Vertrauen, politische Partizipation und vieles andere auswirken. Empirisch ist der Nachweis dieser negativen Auswirkungen vielfach noch umstritten. Das mag auch daran liegen, dass häufig nicht differenziert wird, wie sich die Formen und Effekte von Statuskonkurrenzen in verschiedenen sozialen Gruppen unterscheiden. Ruinöse Statuskonkurrenzen stellen sich vor allem für soziale Gruppen ein, die kollektiv an Schließungsmacht verlieren und einem kollektiven Abstieg entgegensehen. Das gilt für die Unterschichten wie auch für nicht geringe Teile der unteren Mittelschichten, beispielsweise für Facharbeiterinnen, die nicht (mehr) das Glück haben, zur Stammbesellschaft florierender Unternehmen zu zählen, für Fachangestellte, deren Arbeitsplätze durch digitale Rationalisierungen bedroht sind, oder für Solo- und Kleinselbständige, die sich wachsendem

**Vermögensverteilung  
in Deutschland**

**10  
%**



**Anteil der Haushalte**



**deren Anteil  
am Gesamtvermögen,  
abzüglich Schulden**

**60  
%**

**Vermögensverteilung  
in Deutschland**

**20  
%**



**Anteil der Haushalte**

**deren Anteil  
am Gesamtvermögen,  
abzüglich Schulden**

**0  
%**

Konkurrenzdruck ausgesetzt sehen. Individuelles Statusstreben nimmt hier häufig und unvermeidlich den Charakter von Verdrängungskonkurrenzen an. Die vorherrschende Haltung ist daher eher eine Statusresignation und das Festhalten am Bestehenden.

Eine andere, möglicherweise positive Form der Statusresignation findet sich bei Gruppen, die versuchen, das Erreichte zu erhalten und ein bescheidenes Glück zu realisieren, indem sie sich Statuskonkurrenz und Statusstress nach Möglichkeit vom Hals halten. Diese Haltung findet sich verbreitet in empirischen Studien zu Beschäftigten mittlerer Qualifikationen. Vor diesem Hintergrund lässt sich die These einer universellen Verbreitung und Intensivierung von Statusstreben im Sinne von Aufstiegs- und Erfolgsorientierung bezweifeln, da auch Haltungen der Statusignoranz, Statusresignation und gar Statuskampfverweigerung (etwa bei Aussteigerinnen) anzutreffen sind.

Ihren bevorzugten Ort scheinen Statuskonkurrenzen aber in den gehobenen Mittel- und den Oberschichten zu finden. Hier steht das Statusstreben allerdings keineswegs im Widerspruch zu intrinsischen Motivationen und persönlicher Selbstverwirklichung. In seiner Analyse der Lebensführung der »akademischen Mittelschichten« hat Andreas Reckwitz die Verbindung von Statusorientierung und Selbstverwirklichung als zentrales Charakteristikum hervorgehoben. Diese Verbindung ist jedoch prekär, weil Erfolg und Selbstverwirklichung immer wieder in Konflikt geraten können und die hohen Ansprüche an ein »gutes Leben« ein entsprechend hohes Enttäuschungspotenzial bergen. Als »Paradoxie performativer Selbstverwirklichung« bezeichnet Reckwitz, dass die geglückte Verbindung von Erfolg und Selbstverwirklichung zum unwiderstehlichen Prestigewert, zur Distinktion par excellence wird. Die Chance auf ein »gutes Leben«, das Status, Komfort und sogar einen gewissen Luxus mit Lebensfreude, sinnerfüllender

Arbeit, harmonischem Familienleben, Erlebnisreichtum und körperlicher Gesundheit verbindet, übt auf große Teile der Mittel- und Oberschichten hohe Anziehungskraft aus. Dies mag erklären, warum sie dafür so viel zu investieren bereit sind. Die Statuskonkurrenzen um das »gute Leben« erscheinen damit ambivalent. In welche Richtung sie sich entwickeln – in eine »neue Konformität« traditioneller Sicherheiten und ständischer Schließungen, in Statusresignation angesichts ruinöser Kämpfe in »Winner-Take-All«-Märkten oder gar in eine wachsende Kritik an den Quellen der Ungleichheit –, bleibt genauer zu untersuchen.

Die beiden skizzierten Dynamiken kollektiven Auseinanderdriftens und individueller Konkurrenzen können einander überlagern und verstärken. Wenn sich Mittelschichtangehörige im Statuswettbewerb an ihresgleichen orientieren, verlieren sie Kontakt mit Angehörigen anderer Gruppen. Das treibt beide Prozesse voran: Statuskonkurrenzen intensivieren sich weiter, weil man glaubt, sonst hinter der eigenen Bezugsgruppe zurückstehen zu müssen. Das wiederum befördert ein Auseinanderdriften, weil man es sich im Statuswettbewerb nicht leisten kann, in einem weniger privilegierten Stadtteil zu wohnen, weniger Überstunden zu arbeiten, nicht jedes Steuerzuschupfloch auszunutzen oder seine Kinder zu weniger renommierten Schulen und Vereinen zu schicken. Der Blick für die gesamtgesellschaftlichen Ungleichheiten droht dabei im gleichen Maße verloren zu gehen, wie diese sich verschärfen.

---

### **Autor/innen**

Olaf Groh-Samberg, Nepomuk Hurch, Nora Waitkus sind Mitglieder der Arbeitsgruppe »Soziale, kulturelle und ökonomische Ungleichheiten« am SOCIUM. Olaf Groh-Samberg, Professor für Soziologie mit dem Schwerpunkt Bildung, Arbeit und Soziale Ungleichheit, leitet diese Arbeitsgruppe.

# Kontexte der Migration. Empirische Studien in globalen und lokalen Räumen

Michael Windzio, Mareike Oeltjen

**Die globale Migration** gehört zu den drängendsten Themen unserer Zeit. Vielfältige Ursachen lösen Abwanderungen aus den Herkunftsländern aus: ökonomisch motivierte Arbeitsmigration, Flucht vor politischer Unterdrückung oder gewalttätigen Konflikten, die Armut großer Teile der Bevölkerung, die ökologische Verödung ganzer Landstriche, kollabierende lokale Ökonomien, relative Deprivation und dysfunktionale Institutionen. In vielen Fällen verschwimmen die Grenzen zwischen den jeweiligen Ursachen zu einem Gesamtsyndrom an »push«-Faktoren, die potenziell sich selbst verstärkende Prozesse der Abwanderung auslösen können.

Die Erforschung der Ursachen der internationalen Migration geht einher mit dem Dilemma, dass man zwar einerseits an den Entscheidungsprozessen von Individuen, Haushalten oder Familien, die vor dem Hintergrund der jeweiligen Situation Migration auslösen, interessiert ist. Andererseits besteht eine Besonderheit der Migrationsforschung darin, dass die eigentliche Ursache der Migration die Situation selbst ist, also die Kontexteigenschaften sowohl der Herkunfts- als auch der Zielregion. Die klassische Umfrageforschung untersucht in der Regel Personen innerhalb eines Kontextes (zum Beispiel innerhalb von Nationalstaaten, wie im Sozioökonomischen Panel (SOEP), und kann im günstigsten Fall bei intensiver Nachverfolgung der Befragten auch die Ursachen der Auswanderung ins Ausland rekonstruieren. Globale Migration müsste im Rahmen eines – utopischen – Forschungsdesigns untersucht werden, bei dem jedes Land eine Haushaltsbefragung mindestens auf dem Niveau des SOEP durchführen würde. Nur in

solch einem Design wäre eine hinreichende Erfassung der Variation der nationalstaatlichen Kontextfaktoren gewährleistet. Zugleich könnten die Entscheidungsprozesse der Personen und Haushalte rekonstruiert werden.

Eine Besonderheit der Entscheidung über eine Migration besteht darin, dass sie ausdrücklich auf den Vergleich von räumlichen Kontexten, wie beispielsweise Nationalstaaten oder Regionen, aber auch Stadtteilen, gerichtet ist. Dies gilt auch für die Heirats- und Kettenmigration: Es wird dorthin gewandert, wo wichtige Bezugspersonen in der unmittelbaren Nahumgebung erreichbar sind beziehungsweise wo soziale Kontakte die Kosten und Unsicherheiten einer Wanderung minimieren. Noch in stärkerem Maße als in anderen sozialwissenschaftlichen Themenfeldern muss die Migrationsforschung darum die Unterschiede zwischen den regionalen Kontexten berücksichtigen. Es kann sogar argumentiert werden, dass nahezu immer die subjektive Wahrnehmung der regionalen Kontextbedingungen zur Migrationsentscheidung führt. Wären alle regionalen Kontexte hinsichtlich aller relevanter Merkmalsdimensionen identisch, gäbe es keine Migration beziehungsweise wäre Migration einzig eine Folge begrenzter Information oder verzerrter Wahrnehmungen im Sinne von »woanders scheint das Gras immer grüner«. Ginge es nur um die Erklärung derartig subjektiver Rahmungen, wäre nicht mehr die Migrationssoziologie zuständig, sondern eher die Kognitions- oder Persönlichkeitspsychologie. Aus der Perspektive einer realistischen Sozialwissenschaft wäre die subjektive Definition also eher ein Moderator der eigentlichen Migrationsursachen – nämlich der »objektiven«

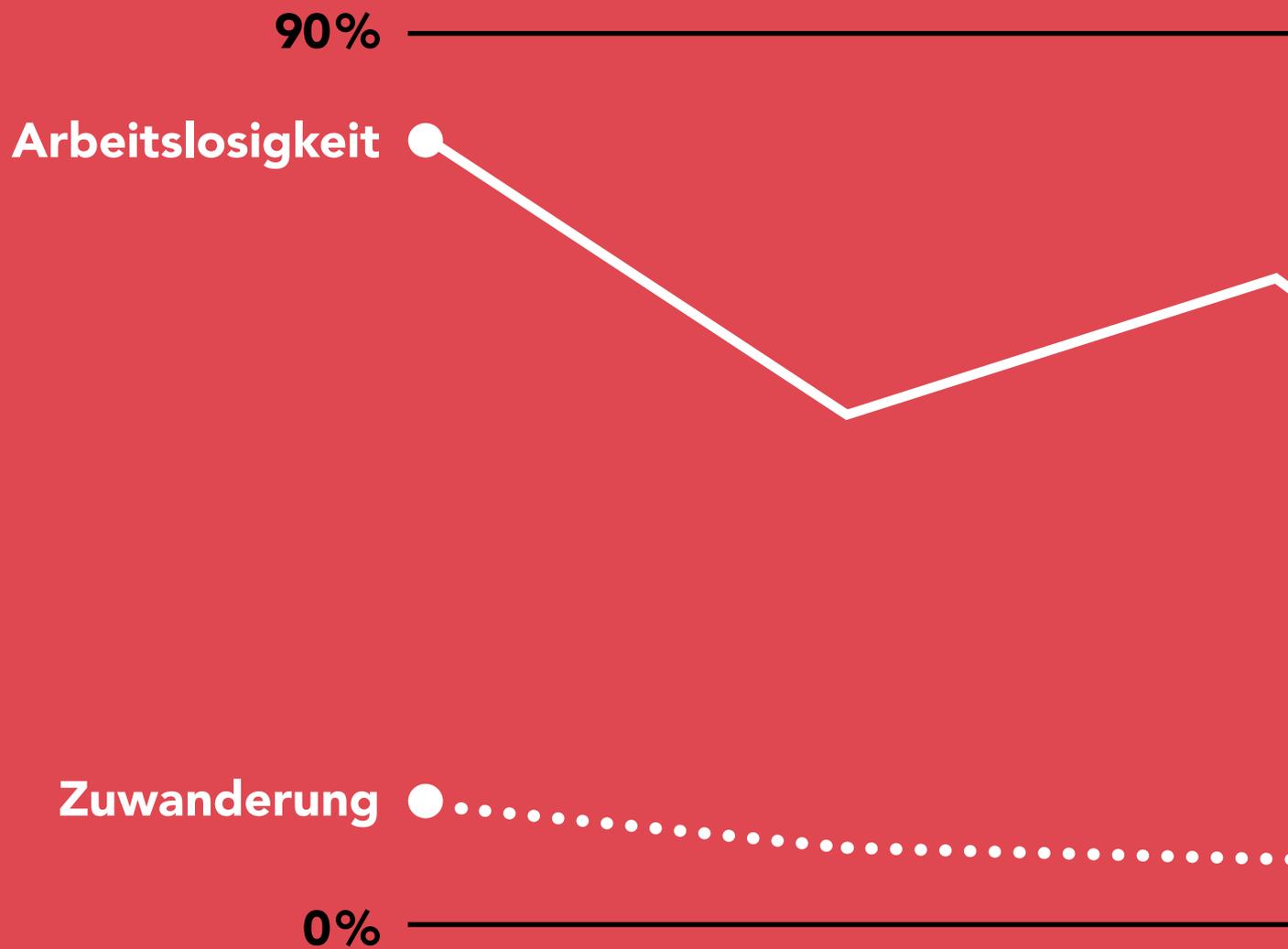
Unterschiede zwischen den regionalen Kontexten, das heißt der Situation selbst.

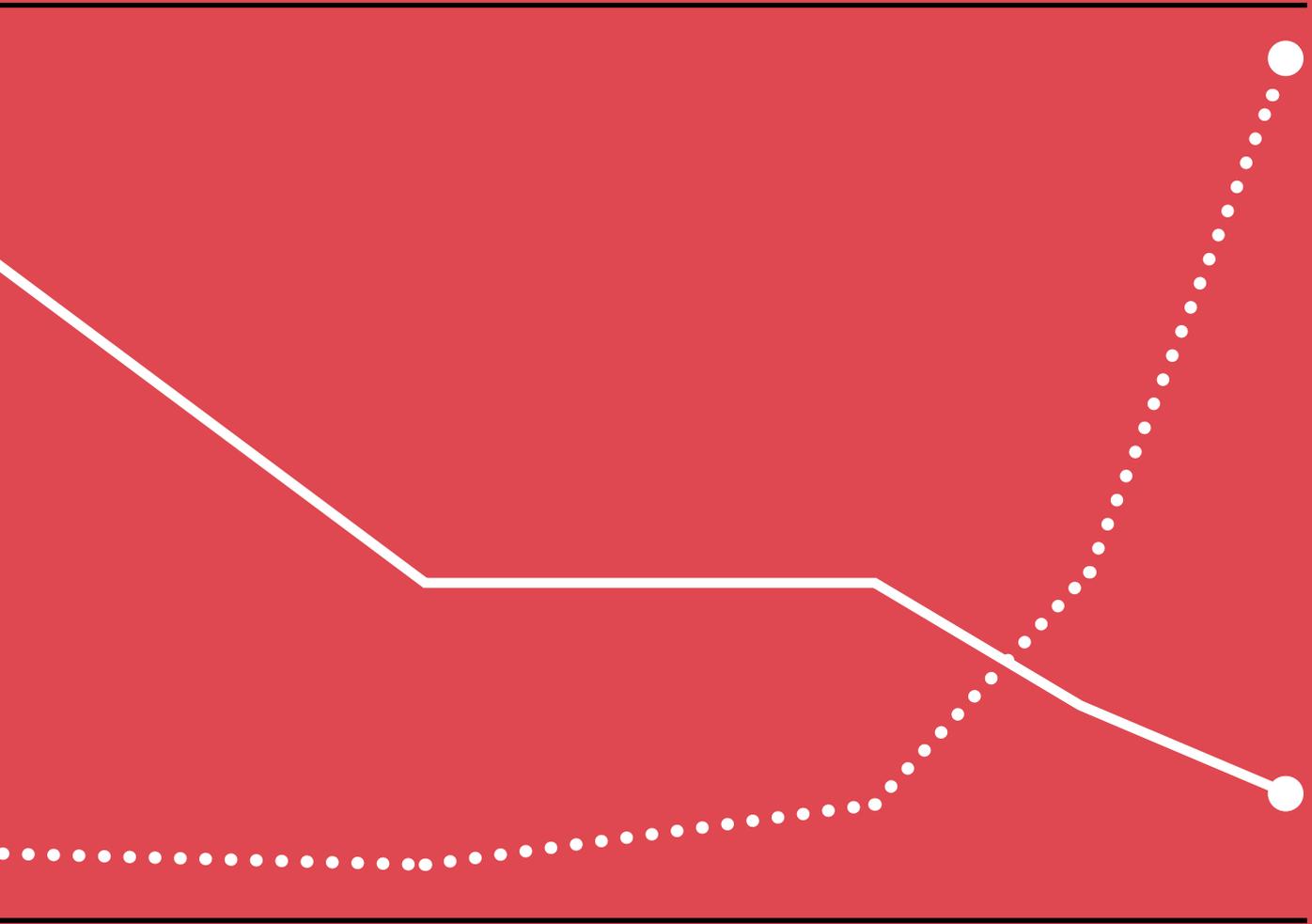
Folgt man dieser Argumentation, müsste sich die empirische Erforschung der Migrationsursachen vornehmlich den Kontextfaktoren zuwenden, ohne zugleich die subjektive Seite zu vernachlässigen. Regionale Unterschiede in einer Vielzahl von Dimensionen (zum Beispiel Ökonomie, Recht, Bildung oder Kultur) finden sich auf globaler Ebene zwischen Nationalstaaten. Einige Studien untersuchen darum hot spots der Migration, etwa das berühmte Projekt von Douglas Massey über die Migration zwischen Mexiko und den USA. Diese Forschung basiert auf einem elaborierten Design, das die Analyse der Migration mit personenbezogenen Lebensverlaufsdaten gestattet, indem sowohl mexikanische Migranten als auch Nicht-Migranten (»mover« und »stayer«) in die Stichprobe einbezogen sind. Wenngleich Masseys Studie zu den besten jemals durchgeführten Forschungsprojekten zur internationalen Migration gehört, stellt sie letztlich eine Fallstudie da, die sich auf den Vergleich von zwei Ländern beziehungsweise auf Wanderungen über eine Grenze hinweg beschränkt. Die Variation der nationalstaatlichen Kontextbedingungen im globalen Maßstab kann eine solche Studie nicht abbilden. In jüngerer Zeit wurden wieder vermehrt Migrationsanalysen auf der Basis von Aggregatdaten durchgeführt, weil damit die Variation der Kontextbedingungen im globalen Maßstab untersucht werden kann. Die Analysegesamtheit dieser Studien stellen Dyaden potenziell aller Länder der Welt dar, d. h. die zu erklärende Variable ist der Migrationsstrom von Land A nach Land B und umgekehrt.

Erklärt man Migrationsströme durch Merkmale der Länder und Dyaden (zum Beispiel räumliche Distanz oder Ähnlichkeit der Sprachgruppe) mit multivariaten Methoden der Regressionsanalyse, stellt sich das Problem der statistischen Nicht-Unabhängigkeit der Beobachtungen. Gemeint ist damit die statistische Chance, Informationen über den Migrationsstrom zwischen zwei Ländern A und B aus der Kenntnis der Migrationsströme zwischen anderen Dyaden abzuleiten, in die entweder Land A oder B involviert sind: Existiert ein Migrationsstrom aus Syrien in die Türkei und zugleich ein Migrationsstrom aus der Türkei nach Deutschland, ist zumindest ein Migrationspotenzial von Syrien nach Deutschland zu erwarten. Dahinter steht eine Hierarchie der Länder hinsichtlich ihrer potentiellen Attraktivität aus der Sicht der Migrantinnen und Migranten. Aufgrund dieser Verwobenheit sollte man die globale Migration folglich nicht auf der Basis voneinander isolierter Dyaden untersuchen, sondern als globales Netzwerk zwischen Ländern, das die Einbettung der Dyaden in das sie umgebende Netzwerk berücksichtigt.

Dieser Ansatz ermöglicht den empirischen Test gängiger Migrationstheorien unter Kontrolle der Einbettung von Länderdyaden in die umgebenden Netzwerkstrukturen. Eine jüngere Studie konnte so zeigen, dass die räumliche Distanz zwischen Ländern tatsächlich einen negativen Effekt auf die Migration zwischen diesen Ländern hat und dass Länder mit größerer Fläche dazu tendieren, nennenswerte Anteile von Migranten aus vielen verschiedenen Ländern aufzunehmen. Interessant ist zudem, dass die Populationsgröße des Aufnahmelandes tatsächlich einen »Gravitationseffekt«

Von Bundesbürgern als  
dringend zu lösende  
Regierungsaufgaben  
angesehene Themen  
von 2006 bis 2016





ausübt, indem nämlich Migranten aus vielen Ländern angezogen werden. Einen dazu gegenläufigen Effekt weist die Populationsdichte eines Landes auf: Je größer diese Dichte, desto geringer ist die Zahl der Länder, aus denen ein Land Migration aufnimmt, und desto größer ist die Zahl der Länder, in die es Migration abgibt. Wie bereits aus vielen bisherigen Studien bekannt, erfolgt die globale Migration gerichtet, indem aus tendenziell ärmeren Ländern in reichere Länder gewandert wird.

Bisher unerforscht war der Effekt kultureller Differenzen auf die globale Migration. Global zeigt sich eine »religiöse Homophilie«, das heißt überwiegend christliche Länder sind über Migration eher mit anderen christlichen Ländern verflochten, und islamische Länder eher mit islamischen – wobei der Effekt bei Letzteren noch deutlich stärker ausgeprägt ist. Außerdem sind Länder stärker durch Migration verbunden, wenn sie derselben Sprachgruppe angehören. Aber die Sprache wirkt sich auch als »hegemoniale Kultur« auf die globale Migration aus, indem Länder mit dominanter englischer oder spanischer Sprache Migration aus besonders vielen Ländern aufnehmen. Für die arabische Sprache gilt dies trotz ihrer hegemonialen Stellung in einigen Regionen der Welt dagegen nicht.

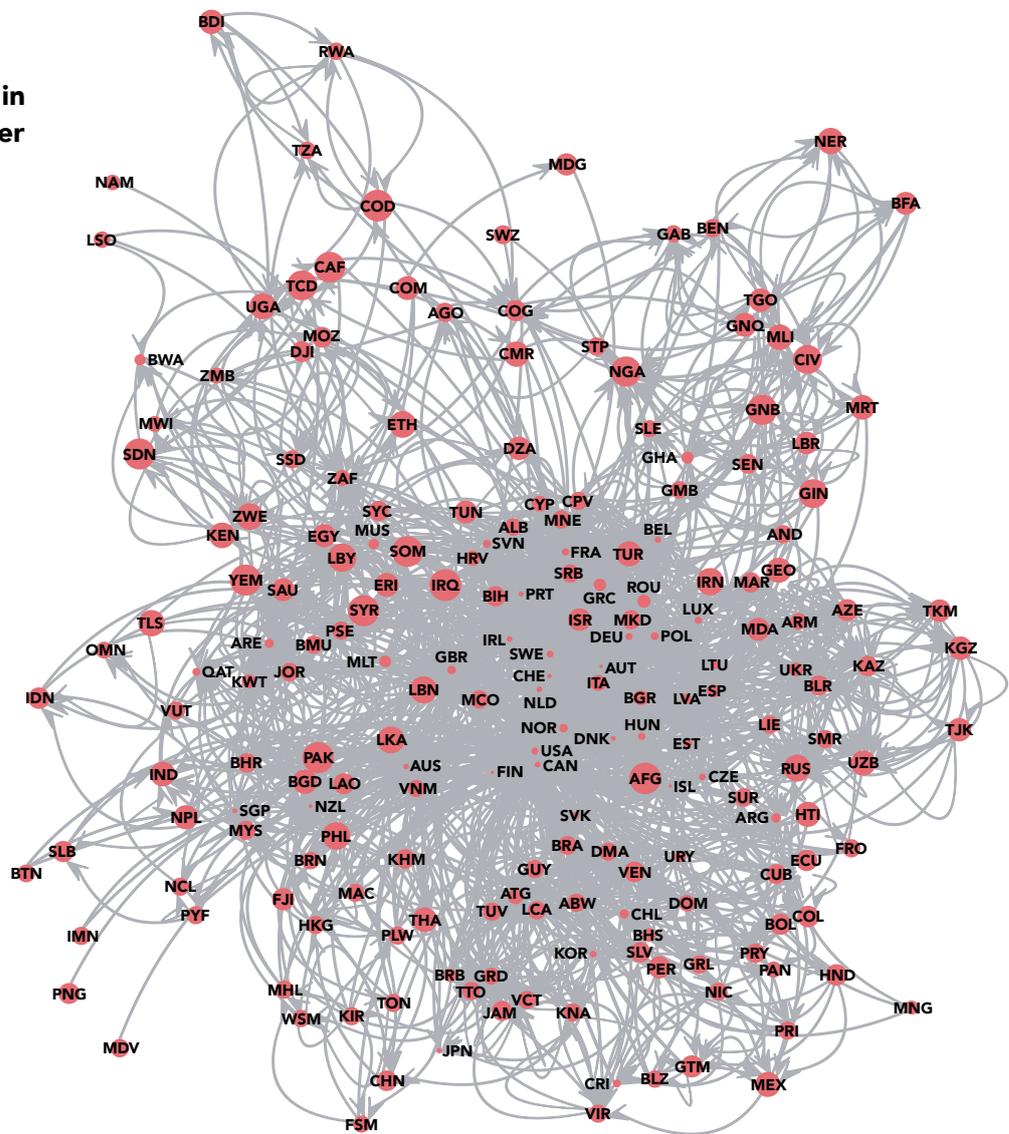
In einer weiteren Studie wird die Analyse globaler Migration um institutionelle Faktoren ergänzt. Hier stellt sich die Frage, in welcher Weise die Dysfunktionalität beziehungsweise der Zusammenbruch der Institutionen in den sogenannten fragile states mit globaler Migration zusammenhängt – und zwar nicht allein dadurch, dass in

diesen Staaten in der Regel auch die Wirtschaftsleistung gering ist. **Abbildung 1** zeigt das Netzwerk der globalen Migration in Abhängigkeit von der Unfähigkeit staatlicher Institutionen, die physische Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten. Länder mit defizitären Institutionen, die auch räumlich häufig zusammenhängen, sind insbesondere im linken und oberen Bereich der Grafik konzentriert. **Abb. 1**

Tatsächlich zeigen die empirischen Analysen, dass sich die Dysfunktionalität von Institutionen auf die globale Migration auswirkt, auch wenn für die wiederum stark durch die Institutionen beeinflusste Wirtschaftsleistung der Länder kontrolliert wird. Ohne funktionierende Institutionen und ohne ein staatliches Gewaltmonopol, das in fairer Weise die Sicherheit der Bevölkerung zu schützen vermag, bilden sich häufig soziale Ordnungsformen »von unten«, das heißt Clans und andere Gruppen, insbesondere korrupte und kriminelle Organisationen, die den Individuen eine massive Kontrolle ihres Verhaltens auferlegen und auf Übergriffe durch andere Gruppen tendenziell gewalttätig reagieren. Künftige Forschung sollte ihre Aufmerksamkeit daher neben der ökologischen Verödung ganzer Landstriche vermehrt auf die institutionellen Rahmenbedingungen von Wirtschaft und Gesellschaft richten, um die Ursachen der globalen Migration umfassender zu erklären.

Neben dieser globalen Perspektive lassen sich Kontexte der Migration aber auch in einer sehr kleinräumigen Perspektive untersuchen. Für Deutschland lässt sich zeigen, dass Paare bei der Familiengründung häufig umziehen und dabei verstärkt die

Abbildung: 1  
**Das Netzwerk der  
 globalen Migration in  
 Abhängigkeit fragiler  
 Institutionen**



Wohnortwahl an den wahrgenommenen Entwicklungsmöglichkeiten der Kinder – das heißt Schule und Nachbarschaft – ausrichten. Dies betrifft insbesondere die Mittelschicht, die am Erhalt des Status zwischen den Generationen interessiert ist. In dem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekt »Moving for the Kids« wird dieser Zusammenhang empirisch untersucht. Ein Vergleich gruppenspezifischer Umzugsraten ergibt, dass Personen, die die Anwesenheit einer von ihnen gewünschten Schule in der Wohnumgebung angeben, eine deutlich geringere Umzugsrate aufweisen als Befragte, für die dies nicht zutrifft. Dies lässt sich als erster Hinweis auf einen Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung der Bildungsinfrastruktur und dem Mobilitätsverhalten betrachten – ein Effekt, der auch nach Kontrolle von Drittvariablen robust bleibt. Es sind zudem eher Personen mit Hochschulabschluss sowie Personen ohne Migrationshintergrund, die nach Beginn der ersten Schwangerschaft mobil sind. Auch für die Wahrnehmung der Nachbarschaft lässt sich ein mobilisierender Effekt feststellen: Mit zunehmender Wahrnehmung von »disorder« in der Wohnumgebung erhöht sich signifikant die Umzugsrate nach Beginn der ersten Schwangerschaft.

Unterscheidet man die Zielregion eines Umzugs im Hinblick auf deren subjektiv wahrgenommene kulturelle Diversität (Indikator: Wahrnehmung vieler Familien in der Nachbarschaft, in denen kaum Deutsch gesprochen wird), ist eine selektive Wanderung von hochqualifizierten Personen ohne Migrationshintergrund in subjektiv nicht als divers empfundene Wohngegenden erkennbar.

Auch bei Fehlen der gewünschten Schule in der Nachbarschaft kommt es zu vermehrten Umzügen in eine nicht-diverse Wohnumgebung. Dagegen lässt sich keine signifikant erhöhte Umzugsrate von akademischen Personen und Personen ohne Migrationshintergrund in eine Zielregion mit hoher Diversität feststellen.

Zusammenfassend verweisen die ersten Ergebnisse auf einen Einfluss der Wahrnehmung der Kontextfaktoren Schule und Nachbarschaft auf das Mobilitätsverhalten. Darüber hinaus deuten die Analysen auf ein deutliches Segregationspotential hin, da besonders Eltern mit Hochschulabschluss und Personen ohne Migrationshintergrund in Richtung nicht-diverser Wohngegenden umziehen. Inwiefern die subjektiven Diversitätseinschätzungen den objektiven Realitäten entsprechen, gilt es zukünftig mittels der Zusammenführung mit objektiven Raumindikatoren zu überprüfen.

Im Kern beider Studien zu den Ursachen von Migration und Umzügen stehen also die Kontextfaktoren. Noch einmal: Sowohl globale Migration als auch kleinräumige Umzüge werden durch die wahrgenommenen Unterschiede der jeweiligen Kontexte ausgelöst. In der Wahrnehmung der Akteure prägen diese Kontexte auf unterschiedlichen Abstraktionsniveaus die Lebenslagen. In Studien zur globalen Migration steht man vor dem Dilemma, dass Daten über Individuen oder Haushalte nur unter hohem Aufwand sowohl jene Fälle enthalten, die bereits abgewandert sind, als auch jene, die sich noch im aktuellen Kontext befinden. Als abhängige Variable benötigt man jedoch beide Ausprägungen, also »mover« und »stayer«. Diese

Information ist in prospektiv erhobenen Lebensverlaufsdaten enthalten, allerdings verfügt nicht jedes Land über einen so komplexen Survey wie das SOEP. Um die Vielfalt der Migration auslösenden Kontexteigenschaften im globalen Maßstab abzubilden, kommt man an der Analyse von Aggregatdaten nicht vorbei. Diese erlauben allerdings keinerlei Zugriff auf die individuellen Entscheidungsprozesse der Person oder Haushalte.

Auf der Mikroebene lassen sich durch sorgfältig entwickelte Forschungsdesigns – etwa die Analyse der Eltern von Kindern in der ersten und zweiten Jahrgangsstufe der Grundschule, deren Umzugsbiographie man seit der Schwangerschaft rekonstruiert – die Einflüsse der Kontextbedingungen auf die Umzüge abbilden. Allerdings besteht hier

ein Messproblem, wenn die subjektiven Wahrnehmungen retrospektiv in Querschnitterhebungen erfasst werden müssen. Strukturiert man in der Befragung die Umzugsbiographie anhand von hochrelevanten Lebensereignissen, wie etwa den Beginn der ersten Schwangerschaft, führen die so gesetzten kognitiven Anker zu einer erheblichen Verbesserung der Datenqualität.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Komplexität der globalen sowie lokalen Migrationsprozesse eine Verfolgung innovativer methodischer Ansätze in der Migrationsforschung notwendig macht – insbesondere im Hinblick auf die Erhebung subjektiver Kontextwahrnehmungen sowie der Integration institutioneller Rahmenbedingungen in den Herkunfts- und Zielregionen.

---

### Autor/innen

Michael Windzio ist Professor für Soziologie mit dem Schwerpunkt Migration und Stadtforschung. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten gehören Lebenslaufforschung, Bildungspolitik, Migration sowie gesellschaftliche Integration. Mareike Oeltjen ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am SOCIUM.

### Zum Weiterlesen

WINDZIO, MICHAEL 2018: *The Network of Global Migration 1990–2013. Using ERGMs to Test Theories of Migration between Countries*, in: *Social Networks* 53: 1, 20 – 29.

# Mit Kind, ohne Mann. Und dann?

## Partnerschaftsverläufe alleinerziehender Mütter in Deutschland

Sonja Bastin

Seit den 1970er Jahren hat sich die Zahl der Alleinerziehenden verdoppelt. Viele von ihnen, insbesondere Mütter mit kleinen Kindern, treffen auf ökonomisch und sozial belastende Lebensumstände. Die Entwicklung neuer Paar- und insbesondere Haushaltsgemeinschaften wird – neben der Steigerung der Erwerbstätigkeit – als ein Weg aus dieser deprivierten Lebenssituation beschrieben: Neue Partner können eine emotionale, alltagspraktische und ökonomische Unterstützung sein, insbesondere wenn eine gemeinsame Haushaltsführung vorliegt. Doch auch Partner, die einen eigenen Haushalt führen, sogenannte LAT (»living apart together«)-Partner, werden in der Literatur als positiver Einfluss auf das Wohlbefinden alleinerziehender Mütter beschrieben. Gleichzeitig gehen partnerschaftliche Umbrüche auch mit Umstrukturierungsnotwendigkeiten des Familiensystems einher, sodass auch negative Konsequenzen für Alleinerziehende und ihre Kinder denkbar sind. Die Forschung zeigte bisher insbesondere negative Folgen durch eine Mehrzahl an Partnerstatuswechseln auf. Die Untersuchung von Partnerschaftsverläufen alleinerziehender Mütter in Deutschland ist damit ein wichtiger Beitrag, um die Lebenssituation von alleinerziehenden Frauen und den betroffenen Kindern zu verstehen.

Es hat sich in der Forschung gezeigt, dass Personen mit Kindern größere Schwierigkeiten haben, neue Partner zu finden. Insbesondere dann, wenn die Kinder im eigenen Haushalt leben, was für getrennt lebende Mütter sehr viel häufiger der Fall ist als für getrennt lebende Väter. Die Gründe dafür sind vielfältig. Erstens bewegen sich Mütter seltener in Kreisen, in denen sich ebenfalls Partnersuchende

aufhalten. Zweitens werden Frauen ohne Kinder auf dem Partnermarkt bevorzugt. Die Realisierung eigener Familienpläne mit noch kinderlosen Frauen wird als wahrscheinlicher erachtet. Zudem schrecken eventuelle Versorgungsaufgaben für ein nicht-eigenes Kind mitunter insbesondere in der ersten Phase des Kennenlernens ab.

In **Abbildung 1** kann abgelesen werden, wie groß der Anteil derjenigen ist, die nach einer bestimmten Dauer des Alleinerziehens a) wieder eine Partnerschaft (ohne gemeinsamen Haushalt) eingegangen sind und b) wieder mit einem Partner zusammengezogen sind. Es zeigt sich, dass 40 Prozent acht Jahre und länger alleinerziehend sind, bevor sie wieder mit einem Partner zusammenziehen. Entsprechend ist die häufig deprivierte Lebenssituation des Alleinerziehens für einen erheblichen Anteil an Frauen, die jung erstmals alleinerziehend werden, von relativ großer Dauer. Die Abbildung zeigt jedoch auch, dass alleinerziehend sein nicht mit partnerlos sein gleichzusetzen ist. Über ein Drittel der Frauen gründet bereits im ersten Jahr des Alleinerziehens wieder eine Partnerschaft. Nach drei Jahren sind es fast zwei Drittel der jungen Alleinerziehenden, die eine Partnerschaft eingegangen sind. **Abb. 1**

**Abbildung 2** zeigt, was mit den neuen Partnerschaften der Alleinerziehenden passiert. Werden sie dauerhaft in getrennten Haushalten (LAT-Partnerschaft) geführt? Und wenn nicht: Wann ziehen die Partner zusammen? Oder trennen sie sich stattdessen wieder voneinander? Die Grafik zeigt, dass nur sehr wenige dieser Beziehungen von jungen Alleinerziehenden im LAT-Status verbleiben. Fünf

Abbildung 1:  
**(a) Partnerschafts- und  
 (b) Haushaltsgründung  
 von alleinerziehenden  
 Frauen in %**  
 Kaplan-Meier-Failure-  
 Funktionen (N = 768)

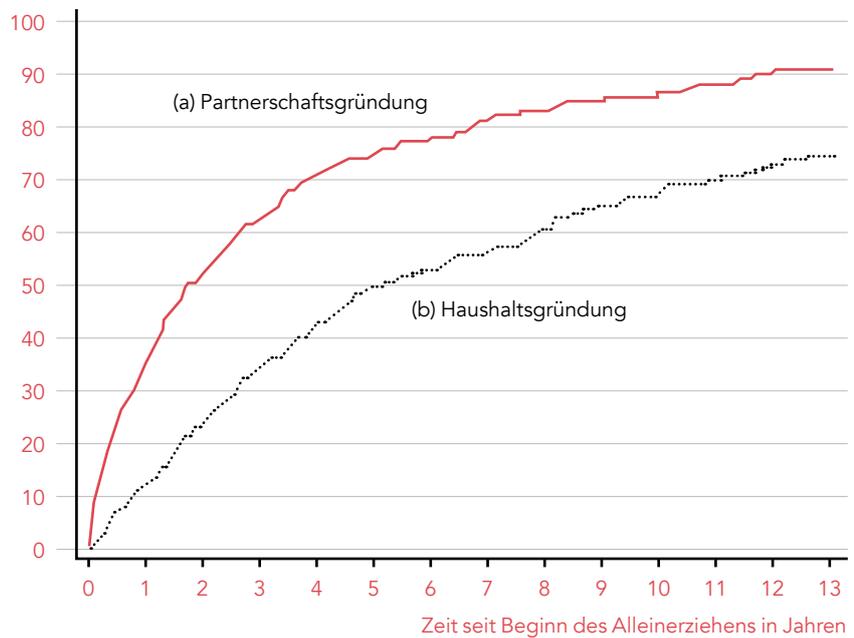
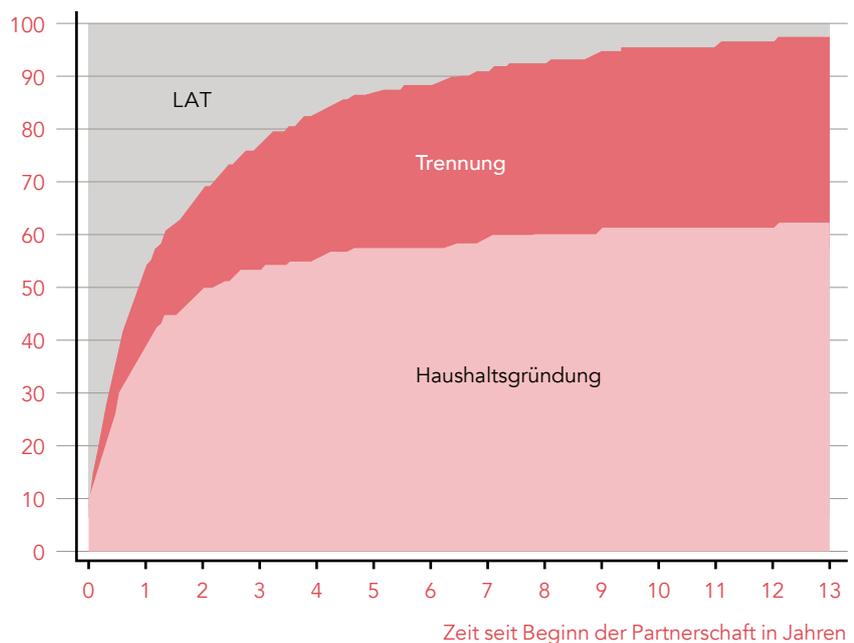


Abbildung 2:  
**Entwicklung von  
 neuen Paarbeziehungen  
 alleinerziehender  
 Frauen (LAT = living  
 apart together) in %**  
 Kumulative Inzidenz-  
 funktionen (N=592)



Jahre nach Beziehungsbeginn sind es nur noch 15 Prozent der Paare, die ihre Beziehung in separaten Haushalten führen. Innerhalb der ersten drei Beziehungsjahre ziehen über 50 Prozent der Paare zusammen, ein Drittel trennt sich stattdessen in diesem Zeitraum. [Abb. 2](#)

Es zeigt sich also, dass zwar ein großer Teil dieser, eher jungen, Alleinerziehenden nach Jahren wieder mit einem Partner zusammenzieht und damit diese Lebensphase durch die Gründung eines Stieffamilienhaushalts (mindestens vorübergehend) beendet. Auch sind Alleinerziehende nur

vergleichsweise kurze Phasen partnerlos. Stattdessen erfahren sie vermutlich mitunter bereits in diesem Beziehungsstadium emotionale oder auch weitere persönliche Unterstützung. Deutlich wird jedoch auch, dass ein großer Teil der Frauen über viele Jahre allein mit den Kindern in einem Haushalt lebt und damit relativ dauerhaft in einer potenziell deprivierten Lebenssituation verbleibt. Dies unterstreicht, dass ökonomische Eigenständigkeit von Alleinerziehenden, und damit von Frauen insgesamt, eine entscheidende Rolle spielt, um einer dauerhaften Benachteiligung in den Lebensläufen von Müttern und Kindern entgegenzuwirken.

---

### Autorin

Sonja Bastin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am SOCIUM.

### Zum Weiterlesen

BASTIN, SONJA 2016: *Partnerschaftsverläufe alleinerziehender Mütter: Eine quantitative Untersuchung auf Basis des Beziehungs- und Familienpanels*, Wiesbaden: Springer VS.

### Zur Information

Diese Zahlen auf Basis des Beziehungs- und Familienpanels pairfam sind überaus wertvoll, da in der Vergangenheit das Alleinerziehen hauptsächlich statisch im Querschnitt betrachtet wurde. Vor allem amtliche Daten bilden in der Regel die Lebenssituation von Personen nur zu einem bestimmten Zeitpunkt ab. Dabei wissen wir, dass sich Lebenssituationen und insbesondere auch Lebensformen über die Zeit verändern und es wichtig ist, Informationen von Personen über einen längeren Zeitraum zu analysieren, um tatsächlich Aussagen über ihre Lebensbedingungen machen zu können. Darüber hinaus verfügen die meisten Datenquellen zur Lebensform von Personen zwar Informationen darüber, ob die Person Kinder hat, verheiratet ist oder mit einem Partner oder einer Partnerin zusammenlebt. Ob sie jedoch eine Beziehung mit jemandem führt, der in einem anderen Haushalt lebt, geht aus den Daten zumeist nicht hervor. Die Daten des Beziehungs- und Familienpanels erlauben uns eine längsschnittliche und haushaltsübergreifende Analyse.



**Armutgefährdungsquote  
insgesamt**

**Armutgefährdungsquote  
bei Alleinerziehenden**



# Wunderdroge Cannabis?

## Ein Status-quo-Bericht

Gerd Glaeske, Kristin Sauer

**In den letzten beiden Jahrzehnten** wuchs das Interesse am therapeutischen Potenzial von Cannabis und einzelnen Cannabinoiden weltweit, vor allem Cannabidiol (CBD) und Tetrahydrocannabinol (THC) standen dabei im Mittelpunkt. Die Ergebnisse der bisherigen Forschungsbestrebungen führten in Deutschland zur Zulassung der Cannabis-Arzneimittel Sativex<sup>®</sup>, Canemes<sup>®</sup> und Dronabinol. Sativex<sup>®</sup> ist zugelassen für die Zusatzbehandlung von Symptomen bei Patienten mit mittelschwerer bis schwerer Spastik aufgrund von Multipler Sklerose (Fachinfo Sativex<sup>®</sup>). Canemes<sup>®</sup> ist laut Zulassung für die Behandlung von chemotherapeutisch bedingter Übelkeit und Erbrechen bei erwachsenen Krebspatienten indiziert, die auf andere antiemetische Behandlungen nicht adäquat ansprechen (Fachinfo Canemes<sup>®</sup>). Bisher konnten in Deutschland Betroffene von Schmerzen, ADHS, Spastik, Depression, chemotherapeutisch bedingter Übelkeit und Erbrechen, Inappetenz/Kachexie, Epilepsie, Darmerkrankungen, psychiatrischen Störungen und Betroffene vom Tourette-Syndrom Anträge zur Erteilung einer Ausnahmeerlaubnis für die Behandlung mit medizinischem Cannabis nach § 3 Absatz 2 BtMG stellen.

Am 10. März 2017 ist das »Gesetz zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher und anderer Vorschriften« in Kraft getreten, durch das die Möglichkeiten zur Behandlung von Patienten mit Cannabisarzneimitteln erweitert wurden (Anlage III BtMG, § 31 SGB V). Durch die Gesetzesänderung können Ärzte nun auch Medizinal-Cannabisblüten oder Cannabisextrakt in pharmazeutischer Qualität verschreiben.

Ein Hauptaugenmerk unserer Untersuchung ist auf die bisher inkonsistente und lückenhafte Studienlage zur Wirksamkeit und Sicherheit von medizinischem Cannabis gerichtet. So geht bisher trotz einer Vielzahl an Studien aus der publizierten Evidenz immer noch nicht klar hervor, welchen Patientengruppen mit welcher Dosis und in welcher Form medizinisches Cannabis verabreicht werden sollte und welcher Nutzen zu erwarten ist.

### CANNABIS AUF KASSENREZEPT

Es war ein langer Weg und das Ziel nicht unumstritten. Es ging um die Freigabe von Cannabis zu medizinischen Zwecken, das auf Kassenrezept verordnet werden darf. Im Jahre 2017 war es dann so weit: Am 19. Januar 2017 wurde das Gesetz »Cannabis als Medizin« einstimmig vom Bundestag beschlossen, am 10. März 2017 trat es in Kraft. »Schwerkranke Menschen müssen bestmöglich versorgt werden. Dazu gehört, dass die Kosten für Cannabis als Medizin für Schwerkranke von ihrer Krankenkasse übernommen werden, wenn ihnen nicht anders wirksam geholfen werden kann«, kommentierte der damalige Gesundheitsminister Hermann Gröhe diese Gesetzgebung. Und weiter: »Das ist ein weiterer Schritt zur Verbesserung der Palliativversorgung. Außerdem wird es eine Begleiterhebung geben, um den medizinischen Nutzen genau zu erfassen.« Schon lange war der Druck auf die Politik und auch auf das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM), das in Deutschland für die Zulassung von Medikamenten zuständig ist, gewachsen, eine gesetzliche Möglichkeit zu schaffen, die eine

Anwendung von Cannabis, seiner Wirkstoffe und der entsprechenden Produkte für bestimmte Patientengruppen erlauben sollte. Es mehrten sich die Berichte darüber, dass schwer erkrankte Patienten, die an chronischen Schmerzen, Nervenschmerzen, spastischen Schmerzen bei Multipler Sklerose oder an Rheuma leiden oder bei denen eine Appetitsteigerung wie zum Beispiel bei Krebs und Aids nötig ist, einen Nutzen von Cannabis haben könnten. Getrocknete Cannabisblüten und Cannabisextrakte sollten ebenso in die Therapie eingeführt werden wie die Wirkstoffe Dronabilon und Nabillon. Die getrockneten Cannabisblüten sollen aus einer staatlich kontrollierten Cannabisagentur in die Apotheken geliefert werden. Bis die Lieferfähigkeit hergestellt ist, dürfen die Blüten aus dem Ausland importiert werden. Eine wesentliche Anforderung für die Anwendung von Cannabis und den entsprechenden Produkten ist allerdings, dass solche Mittel nur dann angewendet werden dürfen, wenn sie als Behandlungsmöglichkeit »ohne Therapiealternative« klassifiziert werden können – ein entsprechender Nachweis dürfte nicht immer einfach sein.

## ZUR HISTORIE UND WIRKSAMKEIT VON CANNABINOIDEN

Cannabis (lateinisch: Cannabis Sativa, deutsch: Hanf) ist eine einjährige Pflanze und vermehrt sich durch Selbstaussaat. Zu beachten ist, dass es männliche und weibliche Pflanzen mit einem unterschiedlichen Wirkstoffgehalt gibt. Mittlerweile existiert eine ganze Reihe von Züchtungen, die das Ziel haben, die Wirkstoffe in der Pflanze zu

erhöhen und die Wachstumsphase bis zur Blüte zu verringern. Neben der medizinischen Nutzung wurden schon seit rund 3.000 Jahren vor Christus aus Hanf Papier, Kleider und Seile hergestellt. Heute wird Hanf auch für die Produktion von Lebensmitteln oder Kosmetikprodukten genutzt. Bei der industriellen Nutzung werden vor allem Hanfgewächse der Gattung Cannabis Sativa angewendet. Sie bildet die längsten Fasern. Hanfgewächse sind sehr anspruchslos und wachsen auf fast jedem Boden. Sie können wegen ihrer Wachstumshöhe auch für die Schattenbildung genutzt werden, um Unkraut an der Ausbreitung zu hindern. Cannabis ist sehr ertragreich in der Nutzung: Bei der Papierherstellung ist es vier- bis fünfmal ergiebiger als die gleiche Fläche von Waldbäumen. Faserhanfsorten dürfen in der Europäischen Union maximal 0,2 Prozent THC enthalten, damit diese Sorten nicht als Rauschdrogen missbraucht werden können.

Die wichtigsten Inhaltsstoffe der Cannabispflanze für medizinische Zwecke sind Cannabinoide, von denen bisher über 100 gefunden wurden, sowie Terpene beziehungsweise Terpenoide. Zu den wichtigsten Cannabinoiden gehören Delta-9-Tetrahydrocannabinol (THC) und Cannabidiol (CBD). Bei der Nutzung von Cannabis verarbeitet man das gewonnene Harz der Hanfpflanze aus den weiblichen Blüten, die mehr THC enthalten als die männlichen, oder man verwendet die getrockneten Blüten und Pflanzenspitzen. Als Hasch oder Haschisch wird das zusammengepresste Harz bezeichnet, das drei bis vier Prozent, selten auch bis zu 20 Prozent THC enthält. Je nach Herkunftsland kann Haschisch unterschiedliche Farben anneh-

# Sieben und fünfzig Prozent

Verordnungen  
von Cannabis als  
Schmerztherapie

men (»Grüner Türke«, »Roter Libanese«, »Brauner Marokkaner« oder »Schwarzer Afghane«). Als Marihuana (»Gras«) werden die getrockneten Blüten und Pflanzenspitzen mit einem THC-Gehalt von rund einem bis fünf Prozent angeboten, Züchtungen können bis zu 15 Prozent THC enthalten. Die höchsten THC-Konzentrationen mit 20, teilweise auch bis zu 60 Prozent enthält das Haschischöl, das durch Destillation von Marihuana oder Harz gewonnen wird. Dieses Öl ist nicht gleichzusetzen mit dem aus Cannabissamen gewonnenen Speiseöl, obwohl beide oft gleichermaßen als Hanföl bezeichnet werden.

Dass die Entscheidung, Cannabis zur medizinischen Behandlung zuzulassen, umstritten war und zu erbitterten Diskussionen von Befürwortern und Gegnern führte, liegt sicherlich auch in der Geschichte von Hanf, aus dem Cannabis gewonnen wird, begründet: Die Pflanze wird schon seit 2000 vor Christus in China zur Heilung eingesetzt, zum Beispiel gegen Schmerzen, Malaria und Rheuma, und soll sich über Indien in den Mittleren und Nahen Osten und dann über Europa nach Nord- und Südamerika ausgebreitet haben. Hanf wird jedoch auch als Rauschmittel angewendet, zunächst in Indien im Rahmen kultischer Handlungen, in Europa wurde diese Wirkung erst im 19. Jahrhundert bekannt. Bekannt wurde dadurch auch, dass Cannabis psychisch abhängig macht, es kann gravierende unerwünschte Wirkungen verursachen und bei Menschen, die für Psychosen oder Schizophrenie anfällig sind, diese Krankheiten verstärken oder frühzeitiger auslösen. Schmerztherapeuten zum Beispiel weisen trotzdem darauf hin, dass Cannabis ein Medikament wie Morphin

sei und dass ein gezielter Einsatz von Cannabis bei bestimmten Patienten und Indikationen möglich sein sollte.

Die medizinischen Wirkungen von Hanf gehen vor allem auf die beiden Pflanzenstoffe Delta-9-Tetrahydrocannabinol (THC) und Cannabidiol (CBD) zurück. Die berauschenden Wirkungen kommen nur durch das THC zustande, es wirkt aber auch gleichzeitig muskelentspannend und kann Übelkeit und Brechreiz lindern. Ähnlich wie die letzteren Wirkungen wirkt das CBD zusätzlich auch noch entzündungshemmend.

In der Forschung und Therapie spielen die Cannabinoide, also Substanzen, die lediglich in Hanf vorkommen, eine besondere Rolle. Sie wirken auf ein cannabinoides System, das im Organismus des Menschen vorkommt und viele Lebensfunktionen beeinflusst. Zu den Cannabinoiden gehören unter anderem die schon genannten Pflanzenstoffe THC, CBD, daneben auch CBN (Cannabinol) und CBC (Cannabichromen).

Im cannabinoiden System kommen verschiedene Rezeptortypen vor. Typ-1-Cannabinoid-Rezeptoren befinden sich insbesondere im zentralen Nervensystem, daher wird auch immer wieder die Nutzung von Cannabinoiden bei unterschiedlichen Nervenschädigungen und neurodegenerativen Krankheiten wie Parkinson und Alzheimer untersucht. Ein Cannabinoid-haltiges Mundspray wird daher zum Beispiel beim MS-bedingten Verspannungen und Verkrampfungen eingesetzt.

Typ-2-Cannabinoid-Rezeptoren kommen im Immun-, im Verdauungs- oder dem Fortpflanzungssystem vor, sie befinden sich aber auch zum Beispiel in Knochen, Haut, Lunge, hormonalen Drüsen oder in den Augen. Darum gibt es auch immer wieder Berichte über die Anwendung von Cannabinoiden bei Krankheiten, die mit den genannten Körpersystemen oder Organen zu tun haben. Es wird auch darüber nachgedacht, die Wirkstoffe bei Diabetes, Schuppenflechte, rheumatischer Arthritis, Darmkrankheiten, chronischen Schmerzen oder Krebs einzusetzen.

Neben den im Hanf vorkommenden Cannabinoiden stellt auch unser Körper so genannte Endocannabinoide her, die an den gleichen Rezeptoren »andocken«. Die körpereigenen Endocannabinoide sind zwar in der Wirkung ganz ähnlich wie die pflanzlichen Cannabinoide, aber anders zusammengesetzt. Dennoch können diese Pflanzenstoffe die körpereigenen Cannabinoide ersetzen. Sie sind überall dort wichtig, wo sich der menschliche Organismus entwickelt. Sie sind auch in der Muttermilch enthalten.

Neben den natürlich vorkommenden Cannabinoiden werden solche Stoffe auch im Rahmen von chemischen Synthesen »im Labor« hergestellt. Ein teilsynthetisches THC ist zum Beispiel der Wirkstoff Dronabinol, der gegen Übelkeit und Erbrechen bei einer Chemotherapie zugelassen ist. Er wird auch gegen Appetitlosigkeit und Gewichtsverlust bei Aids-Patienten eingesetzt. Dronabinol wird als Rezepturstoff in Kapseln oder öligen Tropfen für Patienten verwandt, fertige Arzneimittel können in Einzelfällen aus dem Ausland importiert

werden, der Absatz war allerdings gering. Vor der Entscheidung, Cannabis auch medizinisch nutzen zu können, erhielten etwa 4.500 Patienten solche Fertigarzneien oder vom Apotheker direkt hergestellte Mittel.

## DIE GESETZLICHEN REGELUNGEN

Mit der Entscheidung, dass Cannabis nun auf Rezept zu Lasten der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) verordnet werden darf, sind aber erkennbar Probleme verbunden. Die Leistungen, die von der GKV bezahlt werden dürfen, sind nämlich nach dem 5. Sozialgesetzbuch (SGB V) an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. So heißt es in den §§ 2, 12 und 70, dass die Qualität und die Wirksamkeit der Leistungen dem allgemein anerkannten Stand der medizinischen Erkenntnisse zu entsprechen und den medizinischen Fortschritt zu berücksichtigen haben. Wenn man dies auf Cannabis in der Medizin anwendet und die Evidenz, also den allgemein anerkannten Stand der medizinischen Erkenntnisse, in Bezug auf die Behandlung von Cannabis überprüft, findet man zwar viele Indikationen und Anwendungsbereiche, bei denen Cannabis angewendet worden ist, aber wenig Studien, die eine Behandlung mit Cannabis unterstützen würden. Da aber das Gesetz, das die Anwendung von Cannabis zu Lasten der Kassen erlaubt, keine klaren Hinweise dafür gibt, bei welchen Indikationen ein Einsatz nach den Anforderungen der GKV gerechtfertigt erschien, gehen die Kassen verständlicherweise den Weg, bei der Entscheidungsfindung die Ärztinnen und Ärzte des Medizinischen Dienstes (MDK) einzubinden, die

aus fachlicher Sicht prüfen, ob es für die beantragte Anwendung (zum Beispiel bei Schmerzen, bei MS oder bei einem Tourette-Syndrom) genügend positive Erkenntnisse gibt, die eine Behandlung mit Cannabis bei den jeweiligen Patient\*innen rechtfertigen. Die Evidenz reicht allerdings nicht aus, um den Anforderungen des SGB V in Bezug auf den allgemein anerkannten Kenntnisstand zu entsprechen. Und dennoch ist Cannabis das einzige Mittel, das sogar im SGB V namentlich als Leistung für die Versicherten der GKV genannt ist.

Alles in allem hinterlässt diese Ergänzung im SGB V mehr Fragen an die eher unbestimmten Rechtsbegriffe, als dass daraus Antworten und klare Vorgehensweisen bei der Begutachtung und Entscheidung über eine Cannabis-Therapie abzuleiten wären. Was sind die Indikationen, in denen eine nicht ganz entfernt liegende Möglichkeit der positiven Beeinflussung durch Cannabis denkbar ist, und sollen behandelnde Ärzt\*innen alleine darüber entscheiden dürfen, wann eine evidenzbasierte Therapie nicht angewendet, aber stattdessen eine Cannabis-Therapie in Erwägung gezogen werden darf? Es erscheint daher dringend erforderlich, die derzeitige Evidenz aufzubereiten und die medizinische Forschung zu Cannabis zu intensivieren, da die Erkenntnisse zum medizinischen Nutzen der Cannabinoide aktuell eher lückenhaft ist – schließlich kann Cannabis nicht gegen alles helfen, es ist kein pflanzliches Wundermittel.

## **KEINE WIRKUNG OHNE RISIKEN, AUCH NICHT BEI EINEM PFLANZLICHEN MITTEL**

Wenn ein Stoff auf die Psyche und den Körper wirkt, gibt es auch immer unerwünschte Wirkungen. Das ist bei Alkohol und Nikotin und auch bei Cannabis so. Es können beim Cannabiskonsum, allerdings abhängig von den konsumierten Mengen, häufig Denkstörungen auftreten, die sich vor allem in ideenflüchtigem Denken äußern. Konzentrationsfähigkeit und Aufmerksamkeit können vermindert werden, ebenso die Leistung des Kurzzeitgedächtnisses. Die Konsumenten sind eher ablenkbar und konzentrieren sich auf Nebenreize. Selten kommt es auch zu niedergedrückter Stimmung, gesteigertem Antrieb, Unruhe, Angst und Panik. Auch Desorientiertheit und Verwirrtheit sowie alptraumartige Erlebnisse wurden, wenn auch selten, beobachtet. An körperlichen unerwünschten Wirkungen können unter anderem erhöhter Blutdruck, leichte Steigerung der Herzfrequenz, Augenrötung und Übelkeit auftreten. All diese unerwünschten Begleiterscheinungen sind auch nach Alkoholkonsum bekannt. Wenn Cannabis über lange Zeit in sehr hohen Mengen konsumiert wird, was im Zusammenhang mit Leistungsproblemen oder Aktivitätsverlust vorkommt, kann es zu einer psychischen Abhängigkeit kommen. In seltenen Fällen können Psychosen mit Halluzinationen auftreten beziehungsweise bei einer Anlage zu solchen psychischen Störungen ausgelöst werden, die dem Bild einer Schizophrenie ähneln. Wer eine genetische Anfälligkeit für Psychosen hat, erkrankt bei einem Cannabiskonsum etwa zwei bis drei Jahre früher, Schizophrenie-Schübe werden häufiger erlebt.

## UND DIE FAHRTÜCHTIGKEIT?

Wegen der beschriebenen psychischen unerwünschten Wirkungen könnte die Fahrtüchtigkeit der mit Cannabis behandelten Patientinnen und Patienten eingeschränkt sein. Die Bundesregierung hat allerdings auf eine Anfrage der Linken am 05.04.2017 mitgeteilt, dass Cannabispatienten dann am Straßenverkehr teilnehmen können, wenn sie in ihrer Fahrfähigkeit nicht eingeschränkt sind. Daher drohen solchen Patienten auch keine Sanktionen nach der Straßenverkehrsordnung, wenn Cannabis bestimmungsgemäß auf Grund eines konkreten Krankheitsfalls verschrieben und eingenommen worden ist. Jedoch macht das Bundesverkehrsministerium darauf aufmerksam, dass diese Ausnahmeklausel nicht gilt, wenn die Einnahme nicht ordnungsgemäß ist oder das Fahrzeug nicht sicher geführt wird.

Grundsätzliche Kontraindikationen müssen allerdings berücksichtigt werden: Dazu gehören Schwangerschaft sowie kardiale Ischämien oder Psychosen und Schizophrenien, die schon vor einer Anwendung von Cannabis aufgetreten sind.

## ZUR EVIDENZ VON CANNABINOIDEN ALS HEILMITTEL / CANNABIS ALS MEDIZIN

In den letzten beiden Jahrzehnten wuchs das Interesse am therapeutischen Potenzial von Cannabis und einzelnen Cannabinoiden, vor allem Cannabidiol (CBD) und Tetrahydrocannabinol (THC). Zwischen 1975 und 2016 wurden rund 140 rando-

misierte kontrollierte Studien (RCTs) zu verschiedenen Cannabinoiden oder Cannabispflanzen-Präparaten zu einer Vielzahl an Krankheiten und Symptomen durchgeführt. Bisher geht aber trotz dieser Vielzahl von Studien aus der publizierten Evidenz immer noch nicht klar hervor, welchen Patientengruppen mit welcher Dosis und in welcher Form es verabreicht werden sollte und welcher Nutzen zu erwarten ist. Zudem stellt das noch nicht vollständig enträtselte Endocannabinoid-System und seine Rolle bei der Entstehung verschiedener Krankheiten die Forschung zu Cannabis als Medizin vor viele Fragen.

Zusammengefasst gilt die medizinische Anwendung von pflanzlichen, synthetischen und teilsynthetischen Cannabinoiden bei Übelkeit und Erbrechen beziehungsweise Appetitstimulation bei Krebspatienten nach Chemotherapie und Menschen mit HIV/AIDS als wirksam. Bei chronischen Schmerzen konnte zwar ein Nutzen gefunden werden, er bezieht sich jedoch überwiegend auf eine leichte Schmerzreduktion. Ebenfalls nicht ausreichend objektivierbare Belege finden sich im Bereich Spastizität, die bisher vor allem bei Multipler Sklerose oder Paraplegie untersucht wurde. Die Studienlage zu medizinischem Cannabis bei Darmerkrankungen sowie neurologischen und psychologischen Erkrankungen ist bisher insgesamt unzureichend. Nebenwirkungen treten zwar unter medizinischem Cannabis gehäuft auf, sind aber in den meisten Fällen nicht schwerwiegend.

Außerdem deutet die bisherige Studienlage auf eine mögliche Wirksamkeit von medizinischem Cannabis beim Tourette-Syndrom, bei Rückenmarks-

1  
4  
0  
0  
0

**Anzahl mit Cannabis  
behandelter Patienten  
in Deutschland  
Mitte 2018**

verletzungen und bei Morbus Crohn hin. In vielen anderen Indikationen, zum Beispiel zu ADHS, liegen kleine, unkontrollierte Studien oder Fallberichte vor, die eine positive Wirkung vermuten lassen. Zu den häufigsten Nebenwirkungen von THC und medizinischem Cannabis auf Basis von THC gehören Sedierung und Schwindel, psychologische Effekte und trockener Mund. Nach kurzer Zeit entwickelt sich jedoch oft eine Toleranz gegenüber diesen Nebenwirkungen. Entzugserscheinungen stellen selten ein Problem im therapeutischen Setting dar. Vorläufige Daten deuten auf eine positive Wirkung bei Angststörungen, Schizophrenie, Dystonie und manchen Formen der Epilepsie.

Bei Spastik durch Multiple Sklerose oder bei neuropathischen Schmerzen und Tumorschmerzen zeigen einige RCTs teilweise eine gute Wirksamkeit von Cannabinoiden. Aktuelle Metaanalysen liefern dagegen weniger eindeutige Ergebnisse: Die Qualität der Evidenz für den therapeutischen Einsatz von Cannabis zur Behandlung von chronischen Schmerzen und Spastizität gilt für viele Expertinnen und Experten allenfalls als moderat. Für die Behandlung von Übelkeit und Erbrechen aufgrund einer Chemotherapie, Gewichtszunahme bei HIV sowie bei Schlafstörungen und dem Tourette-Syndrom liegt Evidenz mit geringer Qualität vor. Durch die Einnahme von Cannabinoiden ist das Risiko für kurzfristig auftretende unerwünschte Ereignisse erhöht. Eine vielfach zitierte Übersichtsarbeit und Metaanalyse von Whiting et al. umfasste dazu 79 RCTs mit insgesamt 6.462 Patienten, die größtenteils Übelkeit und Erbrechen aufgrund einer Chemotherapie, chronische Schmerzen oder Spastizität untersuchten. Obwohl

alle Studien einen Zusammenhang zwischen der Einnahme von Cannabinoiden und verminderter Krankheitssymptomen zeigten, wurde mit diesen Ergebnissen keine statistische Signifikanz erreicht, die klinische Relevanz blieb unklar.

Die Autoren einer aktuellen Übersichtsarbeit, die wiederum elf systematische Übersichtsarbeiten zu Cannabinoiden in der Schmerztherapie untersuchte, betonten, dass die Kriterien der Europäischen Arzneimittel-Agentur (European Medicines Agency, EMA) für die Zulassung von Arzneimitteln bei chronischen Schmerzen nicht erfüllt waren. Laut dieser Kriterien müssen wenigstens zwei kontrollierte und ausreichend gepowerte Studien über einen Zeitraum von mindestens zwölf Wochen vorliegen – dies konnte in keiner der untersuchten Studien erfüllt werden. Bei chronischen neuropathischen Schmerzen besteht Bedarf daher an populationsbezogenen Langzeitstudien zur Sicherheit und Wirksamkeit von inhaliertem Cannabis. Diesen Bedarf bestätigen auch Autoren einer Studie aus dem Jahr 2018 und fordern zudem weitere Studien zur optimalen Dosierung von medizinischem Cannabis bei neuropathischen Schmerzen.

Auf der Grundlage der hier vorgestellten Studienergebnisse und Evidenz können chronische Schmerzen, Spastizität bei MS und Paraplegie, Epilepsien, CINV und Appetitsteigerung bei HIV/AIDS als **denkbare Indikationen** für medizinischen Cannabis zusammengefasst werden.

**Mögliche Indikationen** für Cannabis sind demnach Angststörungen, Schlafstörungen, Tourette-Syndrom und ADHS, wenn hier auch kaum Evidenz vorliegt.

Abbildung 1:  
**Indikationen  
für medizinisches  
Cannabis**

Keine Wirksamkeit	möglich	denkbar
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depression</li> <li>• Psychosen</li> <li>• Demenz</li> <li>• Glaukom</li> <li>• Darmerkrankungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Angststörungen</li> <li>• Schlafstörungen</li> <li>• Tourette-Syndrom</li> <li>• ADHS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chronischer Schmerz</li> <li>• Spasmen bei MS (und Paraplegie)</li> <li>• Epilepsien</li> <li>• Chemotherapie induzierte Übelkeit und Erbrechen</li> <li>• Appetitsteigerung bei HIV / AIDS</li> </ul>

Abbildung 2:  
**Ärztegruppen, die medizinisches Cannabis verordnen in %**

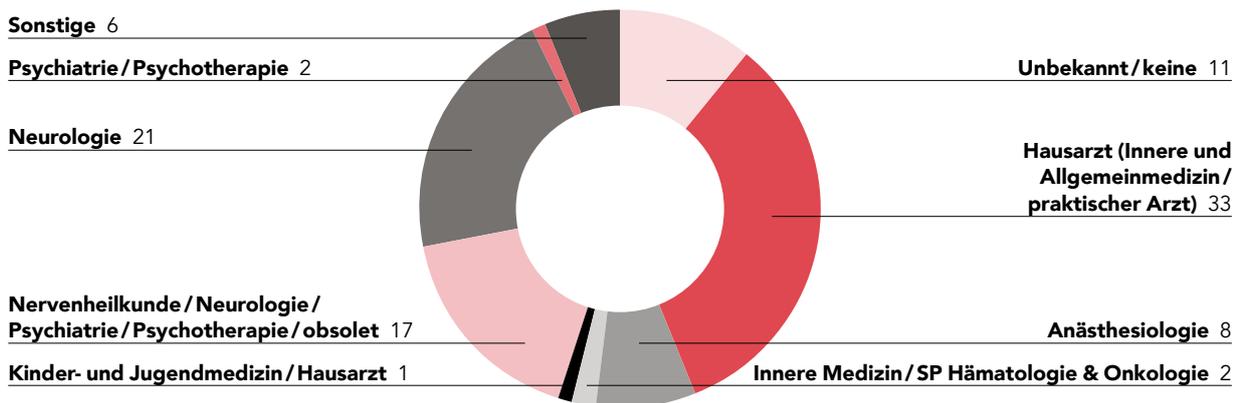
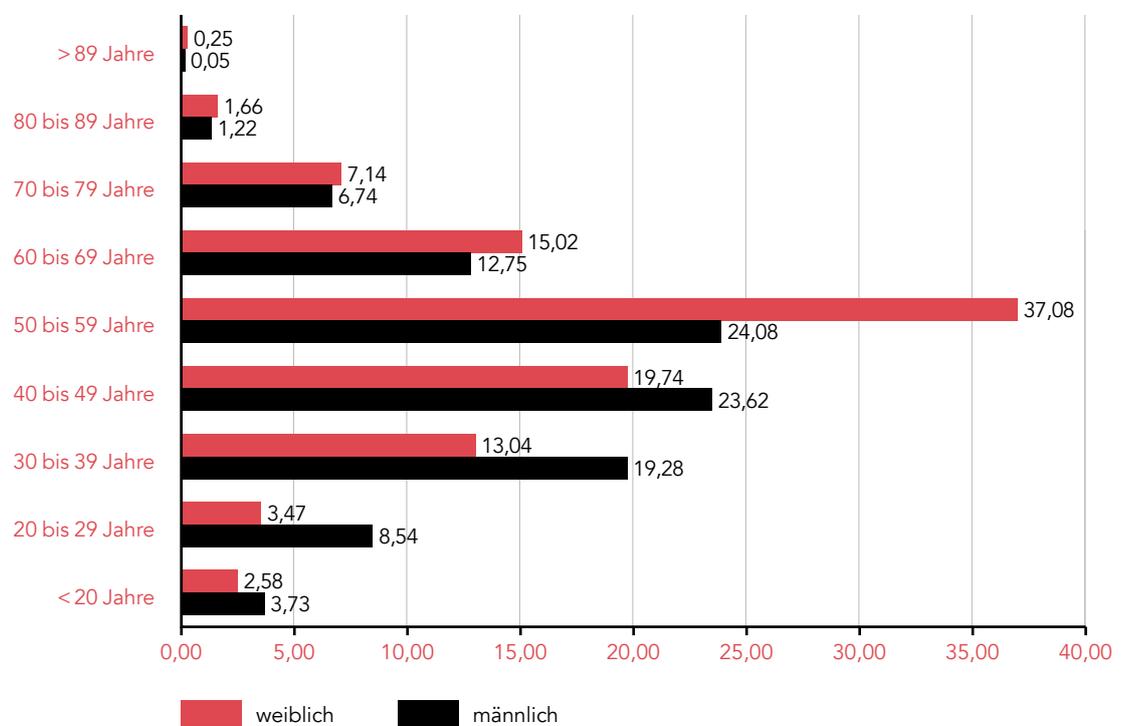


Abbildung 3:

**Verordnungen von medizinischem Cannabis nach Alter und Geschlecht in %**



**Keine Wirksamkeit** für Cannabis liegt bei den Indikationen Depressionen, Psychosen, Demenz, Glaukom und Darmerkrankungen vor. [Abb. 1](#)

## DATEN AUS DER VERSORGUNG VON PATIENTINNEN UND PATIENTEN

Die aktuellen Daten zeigen, dass mehr als 16.000 Anträge seit den Gesetzesänderungen bei den gesetzlichen Krankenkassen eingegangen sind (Stand Februar 2018), davon wurden mehr als 60 Prozent genehmigt. Die eher hoch erscheinende Ablehnungsquote resultiert aus zum Teil banalen Diagnosen, bei denen eine Cannabistherapie beantragt wird. Im Gesetzestext ist leider nur recht ungenau und schwammig von schwerwiegenden Erkrankungen die Rede, bei denen Cannabis eingesetzt werden kann. Eine abschließende Nennung dieser Krankheiten liegt allerdings noch immer nicht vor, die gesetzliche Auflage zur Begleitforschung und Evaluation der Antragsdiagnosen und der zugrunde liegenden Begründungen bezüglich der jeweiligen Krankheiten, bei denen Cannabis eingesetzt wird, könnte hier auf Dauer mehr Klarheit und Sicherheit für alle Beteiligten mit sich bringen – für die verordnenden und begutachtenden Ärzt\*innen, für die Patient\*innen und für die Krankenkassen, die die Kosten für die Cannabistherapie tragen müssen. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass die Therapie nicht gerade kostengünstig ist. So werden zum Beispiel krebserkrankte Patient\*innen meist drei Gramm Cannabisblüten verordnet, die über eine Apotheke bezogen werden müssen. Pro Gramm werden etwa 25 Euro berechnet, die Jahreskosten würden sich demnach auf

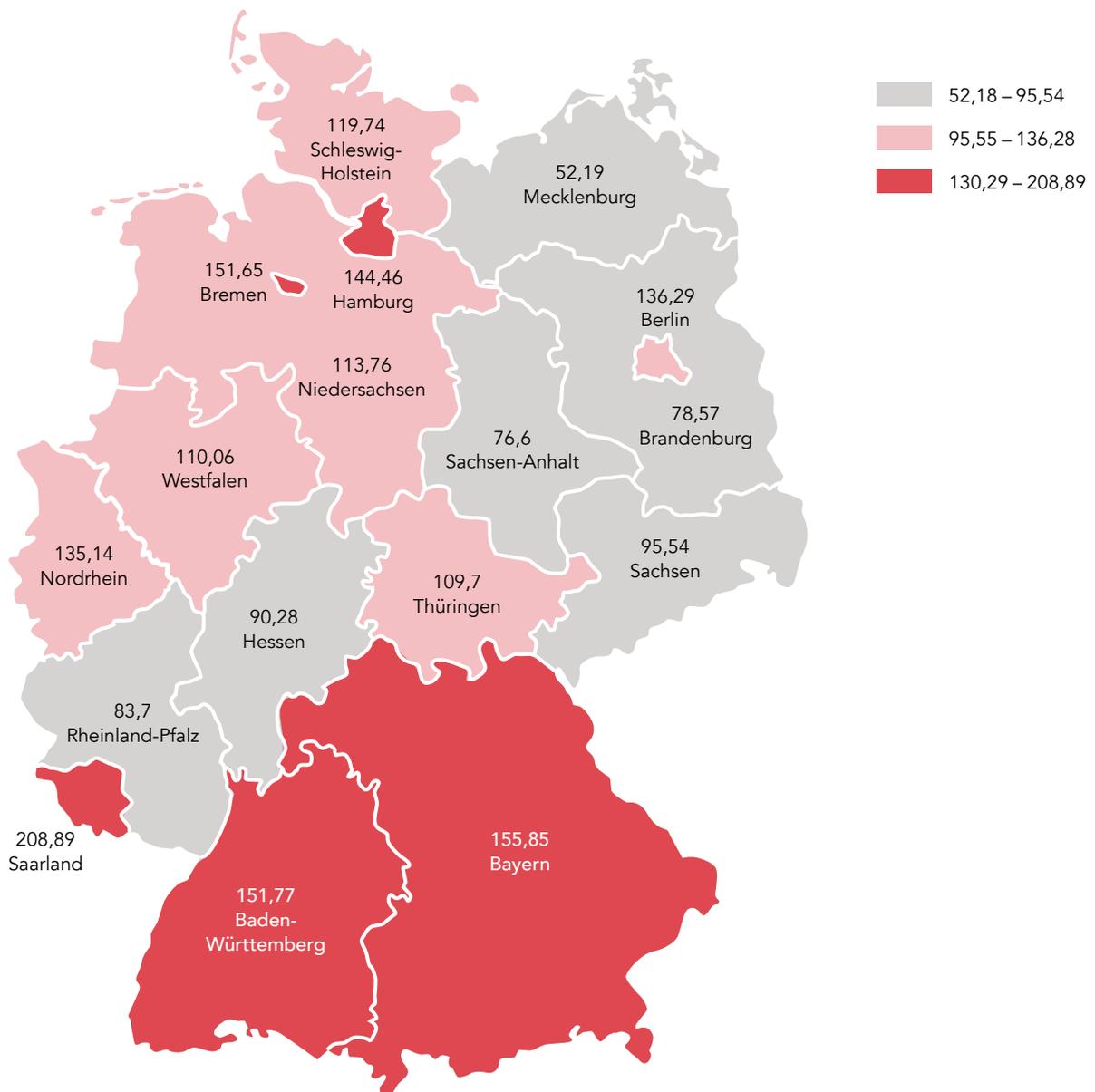
rund 27.000 Euro belaufen – eine Opiattherapie wäre sicherlich günstiger zu verschreiben. Daher muss im Vorhinein auch sehr genau geprüft werden, ob die jeweilige Cannabistherapie als notwendig für den Patienten, als zweckmäßig in der Indikation und als vergleichsweise wirtschaftlich eingestuft werden kann. Dazu ist es aber notwendig, mehr in die Forschung zu investieren, damit festgestellt werden kann, in welchen Anwendungsbereichen eine Cannabistherapie auch wirklich sinnvoll ist.

Die Auswertungen von Daten der Techniker-Krankenkasse (TK) geben Hinweise zu den verordnenden Ärzt\*innen, den Versicherten der TK, die medizinisches Cannabis bekommen, zu den Indikationen und zu den regionalen Verteilungen. Die folgende Übersicht zeigt, welche Ärztinnen und Ärzte vor allem medizinisches Cannabis verordnen: Der Hauptanteil entfällt dabei auf die Hausärzte, danach folgen nach den Verordnungsanteilen die Fachärzte aus dem Bereich der Psychiatrie und der Neurologie. [Abb. 2](#)

Jüngere Männer bekommen eher medizinisches Cannabis verordnet, ab dem 50. Lebensjahr kehrt sich das Geschlechterverhältnis – ab diesem Zeitpunkt bekommen Frauen deutlich häufiger entsprechende Verordnungen. [Abb. 3](#)

Bei den Diagnosen für die Anwendung von medizinischem Cannabis dominiert die Schmerzbehandlung. Im Einzelnen verteilen sich die Diagnosen wie folgt (Doppelnennungen sind möglich):

Abbildung 4:  
**Verordnungs-Prävalenz je 100.000 Versicherte  
in der Bundesrepublik**



- Schmerz ca. 57%
- ADHS ca. 14%
- Spastik ca. 10%
- Depression ca. 7%
- Inappetenz / Kachexie ca. 5%
- Tourette-Syndrom ca. 4%
- Darmerkrankungen ca. 3%
- Epilepsie ca. 2%
- Sonstige Psychiatrie ca. 2%

Und schließlich gibt es erhebliche regionale Unterschiede. Die Landkarte zeigt, dass vor allem im Saarland, in Baden-Württemberg, in Bayern, in Hamburg und Bremen die höchsten Verordnungsanteile anfallen. Die Häufigkeit der Verordnungen ist in den neuen Bundesländern und in Hessen sowie in Rheinland-Pfalz auffällig geringer. **Abb. 4**

## AUSBLICK

Es wurde gesetzlich festgelegt, dass der verordnende Arzt an einer Begleitforschung teilnehmen muss, die der Erhebung der Verordnungsbegrün-

dung dient und ausschließlich mit wissenschaftlichen Zielen durchgeführt wird. Sollte ein Arzt die Beteiligung an dieser Begleitforschung verweigern, entfällt die Kostenerstattung durch die jeweilige Krankenkasse. In die Begleitforschung fließen die anonymisierten Patientendaten ein (Alter, Geschlecht), die Diagnose, die Charakteristika der Behandlung (Dosis, Wirksamkeit, Verträglichkeit, Lebensqualität) sowie Daten früherer und aktueller Behandlungen. Die Daten müssen an das BfArM weitergeleitet werden. Ob auf diese Weise allerdings ein Beitrag zur evidenzbasierten Versorgung mit medizinischem Cannabis geleistet werden kann, ist fraglich. Sinnvoller wäre eine Studie im Rahmen einer methodisch adäquaten Versorgungsforschung, mit der sowohl die Verordnungsgründe bezüglich der Evidenz wie aber auch Outcome und Lebensqualität der Patient\*innen erhoben werden können. Sinnvoll wäre auch ein ganz normales Zulassungs- und AMNOG-Verfahren für das medizinische Cannabis – aber das ist wohl bei der überhasteten Entscheidung für die Verschreibungsfähigkeit von medizinischem Cannabis übersehen oder für unnötig erachtet worden.

---

### Autor/innen

Gerd Glaeske ist Professor für Arzneimittelanwendungsforschung und Leiter der Abteilung Gesundheit, Pflege und Alterssicherung. Kristin Sauer war wissenschaftliche Mitarbeiterin am SOCIUM. Dieser Bericht wurde von einer Arbeitsgruppe um Gerd Glaeske geschrieben. Die Arbeit wurde von der Techniker Krankenkasse (TK) mitfinanziert.

### Zum Weiterlesen

GLAESKE, GERD / SAUER, KRISTIN 2018: *Cannabis-Report*, Bremen: SOCIUM, [https://www.socium.uni-bremen.de/uploads/News/2018/180523\\_Cannabis-Report.pdf](https://www.socium.uni-bremen.de/uploads/News/2018/180523_Cannabis-Report.pdf)

# Systemreform der Pflegeversicherung – ein Entwurf

Heinz Rothgang

**Der Anspruch** der Abteilung Gesundheit, Pflege, Alterssicherung ist es, nicht nur exzellente Forschung zu betreiben, sondern dabei auch politikrelevante Themen aufzugreifen und Ergebnisse zu liefern, die ihren Weg in die politische Umsetzung finden. Dabei reichen die Forschungsgegenstände von internationalen und international vergleichenden Themen bis zu nationalen und regionalen Fragen. So war die Arbeitsgruppe im Berichtszeitraum an zwei EU-Projekten beteiligt (Pro-Health 65+ Health Promotion and Prevention of Risks – Action for seniors; European network on long-term care and cost-effectiveness and dependency prevention) und betreibt im SFB »Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik« zwei Teilprojekte (Globale Entwicklungen in Gesundheitssystemen und in der Langzeitpflege und Transnationale Dienstleistungserbringung in der Langzeitpflege zwischen West- und Osteuropa). Auf nationaler Ebene sind insbesondere die Leitung von zwei Projekten im Innovationsfonds des Gemeinsamen Bundesausschusses (Mundgesundheit bei Pflegebedürftigen; Bedarfsgerechtigkeit der medizinischen Versorgung Pflegebedürftiger in stationären Einrichtungen (MVP-STAT)), Policy-Evaluationen (Ambulantisierung stationärer Einrichtungen im Pflegebereich und innovative ambulante Wohnformen (INAWO), Evaluation der Pflegestärkungsgesetze) und Entwicklungsarbeiten (Personalbemessungsverfahren für voll- und teilstationäre Pflegeeinrichtungen) im Auftrag der Bundesregierung beziehungsweise der gemeinsamen Selbstverwaltung im Gesundheitswesen sowie die Beteiligung an der Evaluation der Brustkrebsmortalität im deutschen Mammographie-Screening-Programm im Auftrag des Bundesamtes

für Strahlenschutz und am Pflegeinnovationszentrum (PIZ) hervorzuheben. Regional wurde in der Vergangenheit bereits der Bedarf an Altenpflegekräften im Land Bremen vorausgerechnet, was zur Einführung einer Ausbildungsumlage und einer Verdopplung der Ausbildungskapazitäten im Land geführt hat. Diesen Ansatz verbreiternd wurde im Auftrag des Landes im Berichtszeitraum ein Gesundheitsberufe-Monitoring im Land Bremen für insgesamt neun Gesundheitsberufe durchgeführt und der Senatorischen Behörde ein Konzept für die Verstärkung dieses Monitorings zur Verfügung gestellt.

## DAS GUTACHTEN

Die konzeptionelle Weiterentwicklung der Pflegeversicherung ist ein Forschungsschwerpunkt, über den nachstehend ausführlicher berichtet werden soll. Obwohl in der vergangenen Legislaturperiode die größte Pflegereform seit Einführung der Pflegeversicherung durchgeführt wurde, zeigt sich weiterhin Reformbedarf. Im Rahmen eines Gutachtens für die Initiative Pro-Pflegereform wurde von Mitgliedern der Arbeitsgruppe daher das Konzept einer Strukturreform der Pflegeversicherung durch Abbau der Sektorengrenzen und Schaffung bedarfsgerechter Leistungsstrukturen entworfen, das seither in mehr als drei Duzend Vorträgen vor Entscheidungsträgern und auf Fachtagungen vorgestellt wurde und inzwischen Eingang in die Reformüberlegungen vieler Verbände und Parteien gefunden hat. Die Reformüberlegungen greifen Ergebnisse der vorgenannten Evaluationsstudien auf und adressieren zwei zentrale Probleme der

Pflegeversicherung: die sektorale Fragmentierung des Versorgungssystems in ambulante und stationäre Pflege, die die Entwicklung innovativer Wohn- und Pflegeformen zwischen »ambulant« und »stationär« behindert und die leistungsrechtlich unzureichende Absicherung, die eine Lebensstandardabsicherung in Bezug auf das Pflegerisiko nicht gewährleistet.

## AUFHEBUNG DER SEKTORENTRENNUNG

Um die ambulante Pflege zu stärken und pflegende Angehörige zu entlasten, wurden die teilstationären Leistungen in den letzten Reformen flexibilisiert und werden nunmehr nicht mehr auf das Pflegegeld angerechnet. Die diesbezüglichen Neuregelungen haben jedoch findige Anbieter auf den Plan gerufen, die erkannt haben, dass pro Versichertem mehr als doppelt so viel Leistungen aus der Sozialversicherung entnommen werden können, wenn anstelle vollstationärer Pflege betreutes Wohnen mit teilstationären Leistungen und häuslicher Krankenpflege kombiniert wird. Daraus resultieren geringere Eigenanteile der Versicherten, höhere Einnahmen der Einrichtungsbetreiber, aber auch erheblich höhere Sozialversicherungsausgaben – ohne dass dem immer Qualitätsverbesserungen gegenüberstehen. **Abb. 1**

Diesen Modellen steht die Politik verständlicherweise kritisch gegenüber, und sie wird darauf reagieren (müssen). Zu befürchten ist, dass dabei vor allem administrative Hürden aufgebaut werden, um so die Ambulantisierung zurückzudrehen. Im Gutachten wird stattdessen vorgeschlagen, die derzeitige Sektorentrennung grundsätzlich aufzuheben und alle formellen Pflegeleistungen leistungs-, leistungserbringungs- und ordnungsrechtlich gleich zu behandeln, um so nicht nur die beschriebenen Auswüchse zu verhindern, sondern gleichzeitig Raum für innovative ambulante Wohnformen zu schaffen. Damit wird die Pflege nicht mehr entlang der Trennlinie ambulant-stationär sondern nach Wohnen-Pflege organisiert. Pflegeleistungen sollen zu Hause beziehungsweise im betreuten Wohnen oder in einer gemeinschaftlichen Wohnform (Pflege-WG oder Pflegeheim) nach denselben Prinzipien erbracht und abge-

rechnet werden. Auch im »Pflegeheim« folgt die Leistungserbringung und –abrechnung dann der ambulanten Logik mit identischen Modulen, sieht aber weitere Module für hauswirtschaftliche und betreuerische Tätigkeiten sowie für Regiekosten vor. Die stationäre All-inclusive-Logik kann verlassen und einzelne Module können kostenwirksam auch durch Angehörige oder die Zivilgesellschaft erbracht werden. Damit wäre ein Weg aus der »Profi-Falle« der Pflege auch in stärker institutionalisierten Settings möglich.

## UNZUREICHENDE LEISTUNGEN DER PFLEGEVERSICHERUNG

Die Pflegebedürftigen in Einrichtungen der stationären Altenpflege wendeten für ihren Pflegeplatz im Jahr 2017 bereits durchschnittlich rund 1.700 Euro pro Monat aus eigenen Mitteln auf. Hierin eingeschlossen sind rund 600 Euro, die als einrichtungseinheitlicher Eigenanteil zur Finanzierung der pflegebedingten Kosten zugezahlt werden. Dieser Betrag entsteht aus der Differenz der einrichtungsspezifischen Pflegesätze und der Leistungsätze des § 43 SGB XI umgelegt auf alle Bewohner eines Pflegeheims. Bei Einführung der Pflegeversicherung war die Höhe der Pflegeversicherungsleistungen in der Regel ausreichend, die durchschnittlichen Pflegevergütungen voll zu finanzieren und somit den Sozialhilfebezug zu vermeiden. Bis 2015 sind die betraglich fixierten Versicherungsleistungen bei vollstationärer Pflege in Pflegestufe I und II dann nicht angepasst worden, doch stiegen die Pflegesätze kontinuierlich, und auch für die Zukunft sind nur verspätete und unzureichende Anpassungen geplant. Ohne weitere Reform wird der Eigenanteil in Zukunft daher weiter steigen, insbesondere wenn – wie im Koalitionsvertrag als Ziel vorgegeben – Löhne und Gehälter durch ein höheres Maß an Tarifbindung steigen und die Personalausstattung der Einrichtungen verbessert werden sollen. Bei gesetzlich fixierten Leistungsätzen der Pflegeversicherung führen in diesem System nämlich alle Steigerungen der Pflegesätze, seien sie durch Lohnsteigerungen, Anhebungen der Personalmenge oder ein allgemein steigendes Preisniveau bedingt, demnach direkt zu höheren Eigenanteilen der Pflegebedürftigen. Damit kann die Pflegeversicherung ihren eigenen Anspruch

Abbildung 1:

**Vergleich der Einnahmepotenziale ausgewählter ambulanter und stationärer Pflegekonzepte aus Leistungen der Sozialversicherung (SGB XI und SGB V) in €**

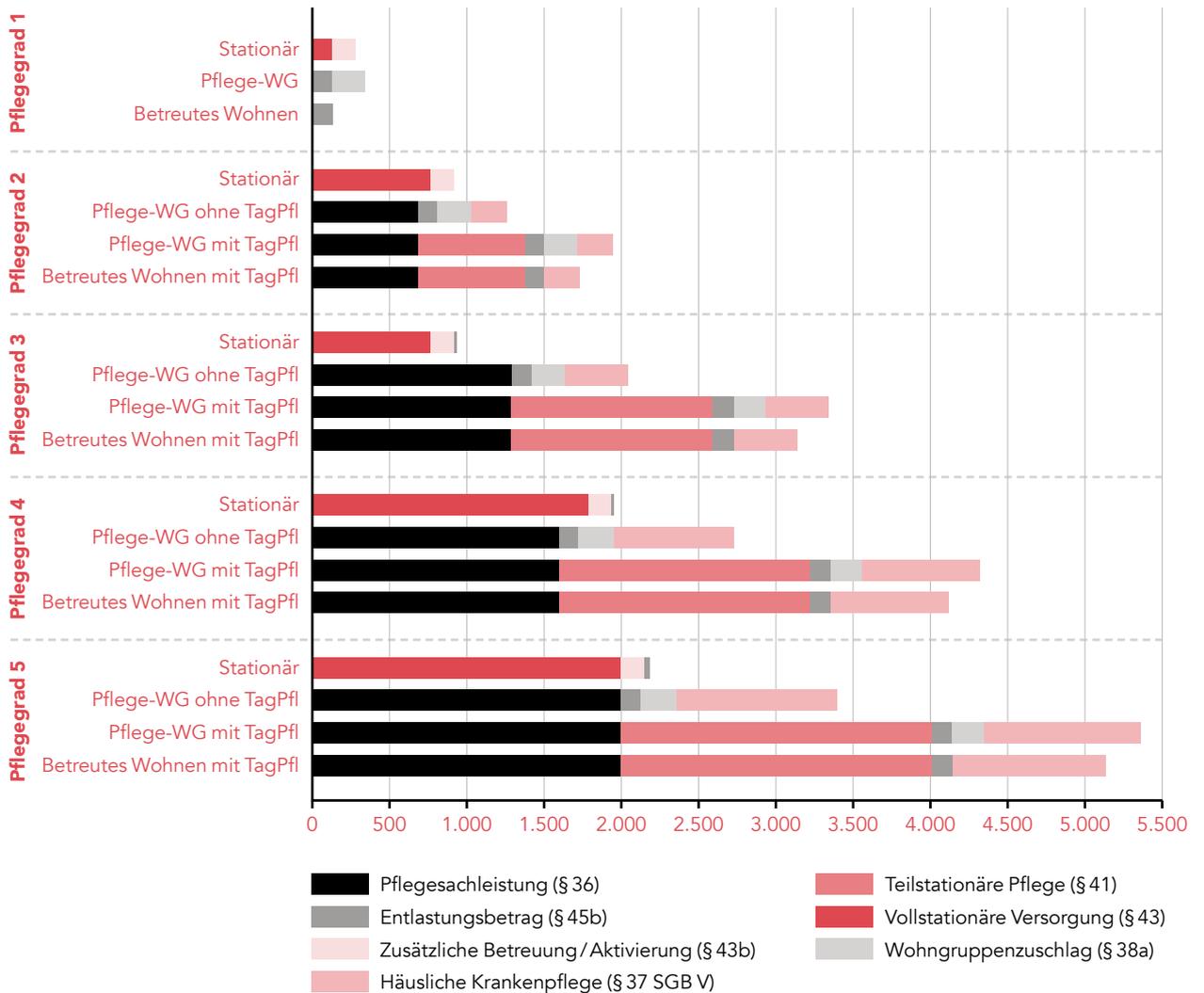
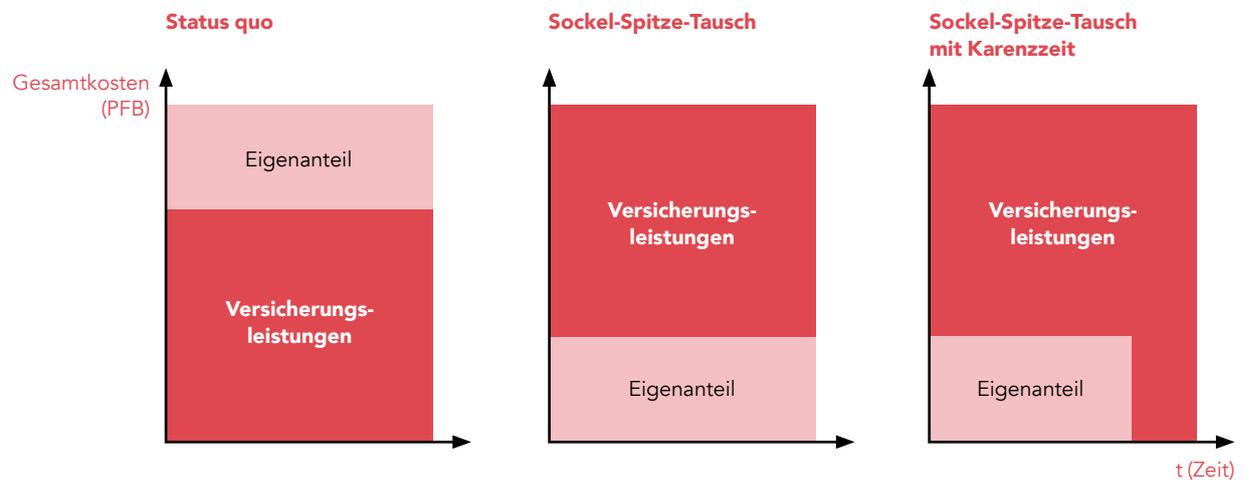


Abbildung 2:



der Lebensstandardsicherung im Fall der Pflegebedürftigkeit aber nicht mehr erfüllen. Um die Funktion der Pflegeversicherung als Sozialversicherung zu stärken und nachhaltig zu gewährleisten, ist es daher erforderlich, strukturelle Veränderungen umzusetzen.

## **VERLAGERUNG DER FINANZIERUNGSKOMPETENZ FÜR MEDIZINISCHE BEHANDLUNGSPFLEGE**

Ein erstes Element zur Lösung dieser Problematik ist die Verlagerung der Finanzierungskompetenz für medizinische Behandlungspflege. Die Finanzierung der medizinischen Behandlungspflege erfolgt in der stationären Pflege als Teil der pauschalen Pflegesätze. Sie wird also nicht – wie im ambulanten Bereich – leistungsbezogen von der Gesetzlichen Krankenversicherung übernommen. Da die pauschalen Leistungen der Pflegeversicherung aber regelmäßig niedriger sind als die Pflegesätze, führt dies dazu, dass die Kosten der medizinischen Behandlungspflege de facto vollständig vom Heimbewohner zu zahlen sind und so den Eigenanteil der Pflegebedürftigen erhöhen. Eine Verlagerung der Finanzierungskompetenz in das SGB V kann – bei damit einhergehender entsprechender Kürzung der Pflegesätze – direkt den Eigenanteil der Pflegebedürftigen senken und so bewirken, dass die Kosten der medizinischen Behandlungspflege nicht mehr von den Heimbewohnern selbst, sondern von der zahlenmäßig deutlich größeren Gemeinschaft der Krankenversicherten getragen wird.

## **»SOCKEL-SPITZE-TAUSCH« IM VERHÄLTNIS VON EIGENANTEIL UND VERSICHERUNGSLEISTUNGEN**

Das zweite Element ist die Umwandlung der Pflegeversicherung in eine Vollversicherung mit fixem Eigenanteil. Durch die Kombination der unbegrenzten monatlichen Eigenanteile und der unbekanntem Überlebensdauer der Pflegebedürftigen resultiert ein absolutes finanzielles Risiko in unbekannter, »zweidimensionaler« Höhe, gegen das nicht durch Sparen oder Versicherungen vorgesorgt werden kann. Damit ist Lebensstandardsicherung in Bezug auf das Pflegerisiko heute nicht möglich. Wünschenswert wäre daher eine alter-

native Ausgestaltung der Pflegeversicherung, die die beiden Dimensionen des Kostenrisikos, durch einen Sockel-Spitze-Tausch (mit oder ohne Karenzzeit) eliminiert oder eliminierbar macht. Dies bedeutet, dass jeder Pflegebedürftige einen pauschalen monatlichen Sockelbetrag – in politisch zu bestimmender Höhe – entrichtet, während alle darüber hinausgehenden pflegebedingten Kosten von der Pflegeversicherung übernommen werden. Wird der Sockelbetrag auf null gesetzt, resultiert eine Vollversicherung. Ebenso denkbar ist es aber, den Sockel so zu fixieren, dass die Reform kostenneutral ist oder jeden Wert zwischen Kostenneutralität und Vollversicherung erreichen kann. **Abb. 2**

Modellrechnungen zufolge führt eine kostenneutrale Umsetzung auf Basis der Werte des Jahres 2017 zu einem monatlich aufzubringenden Sockelbetrag von rund 388 Euro über 4 Jahre. Eine Karenzzeit von 3 Jahren erfordert einen Sockel von rund 470 Euro. Im Falle einer Vollversicherung mit einem Sockelbetrag von 0 Euro wäre zur Gegenfinanzierung ein Beitragssatzanstieg von rund 0,7 Beitragssatzpunkten notwendig. Jeweils ist die Verlagerung der medizinischen Behandlungspflege in das SGB V noch nicht berücksichtigt. Diese kann die Beträge noch einmal merklich reduzieren.

Um Lebensstandardsicherung zu ermöglichen, ist es allerdings erforderlich, dass sowohl die absolute Höhe des maximalen Eigenanteils als auch der monatlich zu entrichtende Sockelbetrag sehr stabil festgeschrieben werden. Ein dynamisches Element kann hier höchstens im Sinne eines Inflationsausgleichs eingebaut werden. Eine flexible Anpassung etwa an die Ausgabenhöhen der Pflegeversicherung würde die Planbarkeit und Versicherbarkeit des Sockelbetrags wieder aufheben.

---

### **Autor**

Heinz Rothgang ist Professor für Gesundheitsökonomie. Seine Forschungsinteressen liegen insbesondere im Bereich der (vergleichenden) Gesundheits- und Pflegesystemforschung.

# QUALISERVICE: Datenservicezentrum für qualitative sozialwissenschaftliche Forschungsdaten

Betina Hollstein, Susanne Kretzer, Kati Mozygamba

**Schon lange sprechen** sich die Wissenschaftsorganisationen für die Archivierung von Forschungsdaten aus: zum einen, um Transparenz und Forschungsqualität zu sichern, zum anderen, um die oft aufwändig erhobenen Daten für weitere Analysen verfügbar zu machen. Doch während für quantitativ forschende Sozialwissenschaftler\*innen das Sekundärnutzen von Forschungsdaten zum Alltagsgeschäft gehört und entsprechende Infrastrukturen wie die GESIS seit Jahrzehnten fest etabliert sind, gab es bislang kaum Möglichkeiten, qualitative Daten wie biografische Interviews oder Experteninterviews sicher und nachhaltig aufbewahren oder für Sekundärnutzungen anfordern zu können. Mit dem am SOCIUM angesiedelten Datenservicezentrum QUALISERVICE erhalten Sozialforschende in Deutschland nun erstmals eine verlässliche Anlaufstelle, um qualitative Daten unterschiedlichster Themengebiete zu archivieren und für Nachnutzungen in Forschung und Lehre anzufordern.

## HERAUSFORDERUNGEN QUALITATIVER DATEN

Qualitative, also nur wenig standardisierte, komplexe und zumeist personengebundene Daten stellen hohe Anforderungen an die Archivierung und Datenaufbereitung: Zum einen gilt es datenschutzrechtliche und forschungsethische Aspekte zu berücksichtigen. Zugleich sollen die Daten möglichst authentisch und in ihrer Komplexität erhalten bleiben, um Nachnutzungen durch andere Forscher\*innen zu ermöglichen. Deshalb muss bei der Anonymisierung dieser Daten sehr

sensibel vorgegangen werden. Außerdem müssen die Originalstudien gut dokumentiert und die Daten mit aussagekräftigen Kontextbeschreibungen versehen werden.

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, hat QUALISERVICE Abläufe (Workflows) entwickelt, die ein forschungsorientiertes Aufbereiten von Daten und Materialien ermöglichen und Wissenschaftler\*innen die Nachnutzung erlauben. Ein an die Erfordernisse qualitativer Forschung angepasstes Metadatenschema gewährleistet die Darstellung der Forschungsdaten auf internationalen Plattformen und erleichtert Datensuchenden das Auffinden für sie interessanter Studien. Rechtliches und ethisches Knowhow werden mit einer sicheren technischen Infrastruktur verbunden.

## DAS KONZEPT VON QUALISERVICE

Besonderes Kennzeichen von QUALISERVICE ist die enge Kooperation mit den Forscher\*innen, die ihre Daten archivieren möchten. Die Begleitung beginnt bereits in frühen Phasen des Forschungsprozesses: Idealerweise werden Datenarchivierung und Nutzungsvorbereitung bereits bei der Projektbeantragung geplant, sodass die für die Datenvorbereitung in der Primärforschung benötigten Ressourcen im Vorfeld aufgezeigt und beantragt werden können. Eine fortlaufende Begleitung hilft, die für eine Nachnutzung notwendige Kontextualisierung der Daten zeitnah zu dokumentieren, zu evaluieren und mit Blick auf die spätere Sekundärnutzung zu optimieren. Durch die engmaschige Begleitung des Forschungsprozesses können für

die Archivierung und Nachnutzung erforderliche Schritte flexibel an die Forschungsrealität angepasst werden. Darüber hinaus können bei QUALISERVICE studienspezifische Bedingungen für die Archivierung und Nachnutzung von Daten in der Datenübergabvereinbarung festgehalten werden, zum Beispiel ein zeitliches Embargo, das die Nutzung der Daten erst ab einem bestimmten Zeitraum erlaubt, oder auch Nutzungsausschlüsse, etwa für die Lehre.

Zur Nutzung außerhalb des Datenservicezentrums werden ausschließlich anonymisierte Daten zur Verfügung gestellt. Um Daten sekundär nutzen zu können, schließen Forscher\*innen mit QUALISERVICE eine Nutzungsvereinbarung. Im Safe Center können Forscher\*innen mit spezifischem Forschungsinteresse auch mit wenig anonymisierten Daten wie Video- oder Audiodaten arbeiten. Außerhalb der geschützten Räume des Datenzentrums ist ein Arbeiten mit diesen Daten nicht möglich.

## **LANGE HISTORIE, REICHER ERFAHRUNGSSCHATZ**

Die Wurzeln von QUALISERVICE reichen bis zum ersten Bremer Sonderforschungsbereich 186 »Statuspassagen und Risikolagen im Lebensverlauf« (1988 – 2001). Die im SFB 186 durchgeführten mehreren hundert Interviews wurden zunächst im Archiv für Lebenslaufforschung (ALLF), der Vorgängerinstitution von QUALISERVICE, archiviert und für Sekundärnutzungen zur Verfügung gestellt. Daneben wurden die digitalisierten und

anonymisierten Interviewtranskripte genutzt, um an ihnen die Strukturen und Routinen der Datenaufbereitung und -bereitstellung zu erproben, die dann die Grundlage für die Workflows von QUALISERVICE wurden. Im Rahmen einer von der DFG finanzierten Machbarkeitsstudie untersuchte das Archiv für Lebenslaufforschung 2003 bis 2005 gemeinsam mit der GESIS die Angebots- und Nachfrageseite für ein Servicezentrum für qualitative Interviewdaten. In diesem Zusammenhang wurden auch die ersten konzeptionellen Überlegungen für QUALISERVICE formuliert. In der ersten DFG-geförderten Aufbauphase von 2011 – 2014 entwickelte QUALISERVICE in enger Abstimmung mit der Scientific Community einen Workflow für die Archivierung und Aufbereitung qualitativer Forschungsdaten. 2015 wurde QUALISERVICE am SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, angesiedelt und seit August 2018 läuft die zweite DFG-Förderphase, in der unter der Leitung von Betina Hollstein die Verstetigung des Forschungsdatenzentrums vorbereitet wird. Vier Projektpartner bringen ihre Expertise in das Konsortium ein: Das SOCIUM, PANGAEA – Data Publisher for Earth & Environmental Science, die Staats- und Universitätsbibliothek Bremen und das GESIS Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.

## **ORGANISATION UND ARBEITSTEILUNG**

Die Geschäftsführung von QUALISERVICE ist am SOCIUM angesiedelt und steuert alle Services wie die Beratung und Begleitung von Forschungsprozessen, die Datenübergaben, die Vereinbarungen

zur Nutzung, die Kommunikation mit der Scientific Community, die Kooperation mit nationalen und internationalen Partnern sowie die Umsetzung datenschutzrechtlicher und forschungsethischer Überlegungen. Im Safe Center werden die Forschungsdaten unter hohen Sicherheitsanforderungen kuratiert. An einem Gastarbeitsplatz können Wissenschaftler\*innen mit einer gesonderten Nutzungsvereinbarung Daten einsehen. Die informationstechnische Seite des internen Datenmanagements wird zusammen mit dem vom MARUM und dem Alfred-Wegener-Institut betriebenen Datenarchiv PANGAEA – Data Publisher for Earth & Environmental Science organisiert. Das mehrfach zertifizierte Weltarchiv PANGAEA verfügt über langjährige Erfahrung in der Archivierung und Bereitstellung unterschiedlichster Forschungsdaten und passt sein Archivierungs- und Publishingsystem an die Anforderungen von QUALISERVICE an. Zusammen mit der GESIS entwickelt QUALISERVICE einen Workflow zur gemeinsamen Darstellung von Mixed-Methods-Studien. Die Staats- und Universitätsbibliothek Bremen unterstützt mit ihrer Expertise die Generierung und Abstimmung verschiedener Meta-

datenstandards und veröffentlicht die Studienreports, die keine sensiblen Daten enthalten. Für die Metadatenerfassung wurde von QUALISERVICE in Kooperation mit der Data Documentation Initiative (DDI) Working Group on Qualitative Data ein Metadatenchema für qualitative Daten erarbeitet.

## AUSBLICK

Derzeit stimmt QUALISERVICE seine Workflows mit der technischen Infrastruktur von PANGAEA ab und testet die Strukturen an verschiedenen Use Studies. Daneben bereitet QUALISERVICE die Akkreditierung als Forschungsdatenzentrum durch den Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten vor. Ab 2019 wird im Rahmen des Fachinformationsdienstes Sozial- und Kulturanthropologie (FIDSKA) auch ein Bereich für ethnografische Forschungsdaten aufgebaut, sodass mittelfristig neben Interviewdaten auch Bild- und Tonmaterial, Feldnotizen und Beobachtungsprotokolle archiviert und für die geschützte Weiternutzung in Forschung und ausgewählte Materialien auch für die Lehre angefordert werden können.

---

## Autorinnen

Betina Hollstein ist Professorin für Soziologie und stellvertretende Sprecherin des SOCIUM. Sie leitet QUALISERVICE. Susanne Kretzer und Kati Mozygamba sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen von QUALISERVICE.

## Zum Weiterlesen

HOLLSTEIN, BETINA / STRÜBING, JÖRG 2018: *Archivierung und Zugang zu qualitativen Daten*, in: Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (Hrsg.): *Archivierung und Zugang zu qualitativen Daten*, Berlin: Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, 1 – 14.

KRETZER, SUSANNE 2013: *Infrastruktur für qualitative Forschungsprimärdaten: Zum Stand des Aufbaus eines Datenmanagementsystems von QUALISERVICE*, in: Huschka, Denis / Knoblauch, Hubert / Oellers, Claudia / Solga, Heike (Hrsg.): *Forschungsinfrastrukturen für die qualitative Sozialforschung*, Berlin: Scivero, 93 – 110.

KRETZER, SUSANNE / DIEPENBROEK, MICHAEL 2018: *Flexible Strategien für eine forschungsfreundliche Archivierung und Nachnutzung qualitativer Forschungsdaten*, in: Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (Hrsg.): *Archivierung und Zugang zu qualitativen Daten*, Berlin: Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, 26 – 35.

## **Impressum**

### **HERAUSGEBER**

Universität Bremen

SOCIUM Forschungszentrum

Ungleichheit und Sozialpolitik

Mary-Somerville-Str. 5

28359 Bremen

Telefon (0421) 218-58500

E-mail: [sabine.steger@uni-bremen.de](mailto:sabine.steger@uni-bremen.de)

Internet: [www.socium.uni-bremen.de](http://www.socium.uni-bremen.de)

### **VERANTWORTLICH**

Frank Nullmeier

### **GESTALTUNG**

[www.qart.de](http://www.qart.de), Hamburg

### **DRUCK**

Optimal Media

gedruckt auf Circle-Offset Premium

100 % Recyclingpapier

