

## Das Labor einer anderen Arbeit: Pflege und Landwirtschaft unter der pandemischen Brechung - zwischen neoliberaler Strukturierung und experimenteller Regulierung

Jaehrling, Karen; Lluis, Conrad

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Jaehrling, K., & Lluis, C. (2023). Das Labor einer anderen Arbeit: Pflege und Landwirtschaft unter der pandemischen Brechung - zwischen neoliberaler Strukturierung und experimenteller Regulierung. *AIS-Studien*, 16(2), 27-42. <https://doi.org/10.21241/ssoar.91250>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Das Labor einer anderen Arbeit

Pflege und Landwirtschaft unter der pandemischen Brechung – zwischen neoliberaler Strukturierung und experimenteller Regulierung

*Karen Jaehrling, Conrad Lluis<sup>1</sup>*

**Zusammenfassung:** Die Covid-19-Pandemie hat sich für die prekären Segmente des deutschen Arbeitsmarktes als ein dynamisierendes Ereignis erwiesen. Eine umfassende Vulnerabilität der systemrelevanten Arbeitskräfte trat zutage. Zugleich artikulieren sich seit 2020 beschleunigt Projekte der (Re-)Regulierung, die auf bessere Arbeitsverhältnisse zielen. Unser Beitrag kartiert die neuen Dialogformate, die in der Alten- und Krankenpflege sowie in der Landwirtschaft entstanden sind. In diesen ‚Arenen der Politisierung‘ werden neue Formen der Politikgestaltung erprobt. Dann fokussieren wir auf die Regulierungsinitiativen, die aus diesen Arenen hervorgegangen sind. Diese Regulierungen erweisen sich in einem doppelten Sinne als ein Labor: Auf der einen Seite könnten sie einen tiefen Neoliberalismus verstetigen, auf der anderen Seite könnten die neuen Regulierungen als potentielle Ankerpunkte für nicht-neoliberale Praktiken fungieren.

**Abstract:** The COVID-19-Pandemic was a dynamizing event for the precarious segments of the labour market. An intense vulnerability of essential workers surfaced. At the same time, since 2020 projects of (re-)regulation in favor of better working conditions are being articulated in an accelerated mode. Our article traces the novel dialogue formats that aim at restructuring care as well as agriculture through novel ways of policymaking. These ‘arenas of politicization’ experiment with novel ways of policymaking. We then map the regulatory initiatives born out of these arenas. These measures crystallize as laboratories in a double sense: on the one hand, regulations could perpetuate a deep neoliberalism. On the other hand, they have the potential to function as starting points for non-neoliberal practices.

## 1 Einleitung

Die Covid-19-Pandemie hat die bipolare Struktur des deutschen Arbeitsmarktes eindrücklich offengelegt. Auf der einen Seite hat sich in den traditionellen Kernbereichen der deutschen

---

<sup>1</sup> Dr. Karen Jaehrling, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen, E-Mail: karen.jaehrling@uni-due.de; Dr. Conrad Lluis, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen, E-Mail: conrad.lluis@uni-due.de

Wirtschaft das gewachsene System der Industriellen Beziehungen zumindest zu Beginn als erstaunlich krisenresilient erwiesen (vgl. Vogel/Breitenbroich 2020: 10). Auf der anderen Seite hat die Pandemie jedoch ebenso vor Augen geführt, dass in etlichen Branchen die alten „Solidaritätsarrangements“ (Lessenich 2020: 119) des deutschen Wohlfahrtskapitalismus nicht mehr greifen. Ein Gros der zeitweilig als systemrelevant anerkannten Arbeitskräfte in Logistik, Fleischverarbeitung, Einzelhandel, Pflege oder Landwirtschaft sahen sich zugleich ökonomischer Prekarisierung und gesundheitlicher Gefährdung ausgesetzt.

Auf diese andere Seite des deutschen Arbeitsmarktes konzentriert sich unser Beitrag. Dort hat, so unsere These, Covid-19 wie ein *Labor* gewirkt. Wir legen den Fokus auf die Kranken- und Altenpflege sowie auf die Landwirtschaft, um nachzuzeichnen, wie in pandemischen Zeiten ihre neoliberale Strukturierung in Teilen politisiert und Pfade der (Re-)Regulierungen erprobt werden. Diese Regulierungen oszillieren zwischen der Stabilisierung der bestehenden und der Schaffung neuer Ordnungsmuster. Beiden Branchen gemeinsam ist, dass ihr Beitrag zur Bereitstellung ‚fundamentaler‘ Güter und Dienste in der Pandemie stärker ins öffentliche Bewusstsein rückte, und damit auch seit langem bestehende defizitäre Arbeitsbedingungen – ähnlich wie in der Fleischwirtschaft. Die Analyse verdeutlicht exemplarisch anhand beider Branchen, dass die Pandemie experimentelle (Re-)Regulierungen *quer* durch die ‚prekären‘ Arbeitsmarktsegmente unterstützt hat, die dem Status quo zuwiderlaufen.

Diese These entfalten wir mit einer explorativen Argumentation, die in ihrem empirischen Teil auf Ergebnisse des EU-geförderten Projektes DE-FENCE zurückgreift (vgl. Jaehrling et al. 2023). Dabei kombinieren wir eine Auswertung von Expert:inneninterviews mit der Analyse konkreter Regulierungen. Unsere Argumentation verfährt in vier Schritten. Erstens gilt es, die Perspektive einer Forschungsagenda zu skizzieren, die sich für die Entwicklungsdynamiken und Erscheinungsformen real existierender Ansätze einer *nicht-neoliberalen* Politik und Praxis interessiert, wofür sie den Begriff ‚variegated de-marketisation‘ vorschlägt (Jaehrling/Stiehm 2022). Im Fokus stehen solche Prozesse, die allenfalls kumulativ und über längere Zeiträume hinweg zu einer substanziellen Brechung dessen führen, was uns als tiefe Neoliberalisierung gilt. Eine solche Politisierung des Status quo stellen wir, zweitens, im Zuge von Covid-19 in der Landwirtschaft wie in der Pflege fest. Die gesellschaftsübergreifende Infragestellung der Arbeitsverhältnisse in beiden Branchen hat sich im politischen System in der Entstehung von Arenen der Politisierung niedergeschlagen. Diese Arenen stellen die Strukturen von Pflege wie Landwirtschaft (partiell) in Frage und loten Möglichkeiten der Neuordnung aus. Um die Ergebnisse dieser Re-Politisierung dreht sich der dritte Schritt. Er diskutiert die Regulierungsinitiativen, die in Pflege wie Landwirtschaft seit 2020 in Gang gekommen sind. Die Frage, wie weit diese Initiativen reichen, behandelt der vierte Schritt in einer knappen Rekapitulation.

## 2 ‚Variegated De-Marketisation‘: Repolitisierung neoliberaler Tiefenstrukturen

Spätestens mit der Wirtschaftskrise 2008 verloren neoliberale Glaubenssätze an Legitimität; erwiesen sich aber dennoch in den drauffolgenden Jahren als „merkwürdig untot“ (Crouch 2011). Einen Erklärungsansatz für diese Resilienz des Neoliberalismus bietet das Konzept der

„variegated neoliberalization“ von Neil Brenner, Jamie Peck und Nik Theodore (2010). Mit ihm unterstreichen die Autoren den „incomplete, experimental and ultimately polymorphic character of neoliberalization processes, as well as their endemically path-dependent character during each successive wave of regulatory restructuring“ (Brenner et al. 2010: 217). Zwar kennzeichnen sie die 1990er Jahre als Phase der „tiefen Neoliberalisierung“, in der neoliberale Politikmuster mittels vielfältiger rechtlich-institutioneller Arrangements konsolidiert wurden. Diese neoliberalen Tiefenstrukturen lassen ihnen zufolge aber Raum für eine kontinuierliche „regulatory experimentation“ und kontextspezifische Adaptionen. Konzessionen an tradierte Ordnungen und alternative Entwürfe sind also kein Ausdruck geringer Prägekraft, sondern konstitutiv für die ‚real existierenden‘ Manifestationen des Neoliberalismus (Peck et al. 2018).

Diese Lesart steht jedoch im Lager hegemonietheoretisch fundierter Arbeiten seit geraumer Zeit in der Kritik oder wird als ergänzungsbedürftig erachtet. So betonen Arbeiten unter dem Schlagwort „after neoliberalism“ (Larner/Craig 2005), wie sich insbesondere in der sozialpolitischen Praxis genuin nicht-neoliberale Praktiken herausgebildet haben, die die Unzulänglichkeiten neoliberaler Politik einzudämmen und zu korrigieren suchen, ohne dass sich dies allerdings notwendigerweise in Modifikationen der politischen Ziele und Programme auf übergeordneter Ebene niederschlägt. Diese partiellen Korrekturen auf der Ebene der ‚street-level-operations‘ seien jedoch in ihrer Genese und ihren Effekten missverstanden, wenn man sie als bloße Bemäntelung des neoliberalen Projekts deute (Clarke et al. 2020). Noch weitergehend plädieren andere Autor:innen dafür, die spannungsreiche Koexistenz verschiedener ‚Technologien‘ des Regierens anzuerkennen, einschließlich nicht-neoliberaler Technologien: „These [...] exist alongside neoliberalism. Sometimes they are in conflict with neoliberalism. Sometimes they fill gaps or shore up weaknesses in neoliberalism. Either way, they are generally attempts to address problems created by the market reforms of a high neoliberalism“ (Bevir 2016: 2). Diese Betonung der Eigenständigkeit nicht-neoliberaler Ansätze führt dazu, mit Leitner et al. (2007), die Analyse des Neoliberalismus zu ‚dezentrieren‘. Es gilt, die multiplen Formen von Anfechtungen neoliberaler Politik als eigenständige Triebkräfte und Wirkungen von gegenläufigen Trends im Blick zu behalten, die genuin außerhalb des Neoliberalismus liegen. Hier zeichnet sich ein Verständnis gegenwärtiger Governance-Formen als Mischformen ab, die aus konkurrierenden Trends hervorgehen und Anknüpfungspunkte für ihre Weiterentwicklung in die eine oder andere Richtung bieten. Auch Brenner et al. (2010) fassen eine Entwicklungsdynamik ins Auge, die in einen Zustand jenseits der neoliberalen Hegemonie führt, wenn auch nur hypothetisch: „[I]f the current ‘great crash’ [die Finanzkrise] does indeed herald any alternatives to deep neoliberalization, we may likewise expect them to assume intensely variegated, unevenly developed forms“ (Brenner et al. 2010: 219).

An diesen Gedanken knüpft die Forschungsperspektive an, für die Jaehrling/Stiehm (2022) den Ausdruck der ‚variegated de-marketization‘ vorgeschlagen haben. Dies steht für eine „Forschungsagenda, die sich für die Entwicklungsdynamiken und Erscheinungsformen real existierender Ansätze einer nicht-neoliberalen Politik und Praxis interessiert – ohne zugleich die Effekte der ‚tiefen Neoliberalisierung‘ außer Acht zu lassen“ (ebd.: 385). Die Annahmen zum historisch kontingenten und kumulativen, auf verschiedene Schauplätze verteilten, über zahlreiche Diffusionswege gestützten und zeitlich gestreckten Charakter der ‚variegated neoliberal-

lization‘ werden hier aufgegriffen. Allerdings ist der Analyse-Fluchtpunkt ein anderer: Im Fokus stehen nicht die Prozesse, die die Perpetuierung des Neoliberalismus bewirken, sondern jene, die alternativen Entwürfen zur Geltung verhelfen – mögen diese auch partiell, für sich genommen unscheinbar, widersprüchlich und allenfalls durch den kumulativen Effekt verschiedener regulativer Experimente an verteilten Orten und über einen längeren Zeitraum hinweg zu einer substanziellen Richtungsänderung und Brechung der neoliberalen Dominanz führen.

Wichtige Bausteine einer solchen Dynamik sind zum einen Tarifkonflikte und Streiks oder Protestbewegungen, die die Lösungen der Vergangenheit erfolgreich skandalisieren und Reformdruck ‚von unten‘ aufbauen. In Anlehnung an Peper Culpepper (2011) lassen sich solche lautstarken Formen der Politisierung im Licht medialer oder parlamentarischer Öffentlichkeit als ‚loud politics‘ bezeichnen. Allerdings blendet die analytische Zuspitzung auf oppositionelle Parteien oder außerparlamentarische soziale Kräfte als Hoffnungsträger einer nicht-neoliberalen Politik (vgl. Lluís 2023) Prozesse der Re-Politisierung neoliberaler Tiefenstrukturen aus, die andere Formen annehmen und an anderen Orten stattfinden. Im Fokus müssen auch die ‚quiet politics‘ im Sinne Culpeppers stehen, also die in Hinterzimmern und Expertenzirkeln erfolgten Aushandlungsprozesse. Diese mögen zwar häufig eher den Interessen mächtiger Wirtschaftsakteure zugutekommen und somit den Status quo eher verfestigen (Greer/Umney 2022). Das Konzept der ‚variegated demarketization‘ schlägt eine holistische Perspektive vor. Sie betrachtet eben auch – in diesem Artikel gar vorrangig – die Schauplätze und Praktiken der leisen Re-Politisierung neoliberaler Tiefenstrukturen.

Dieses umfassendere Verständnis von ‚(Re-)Politisierung‘ knüpft an den Begriff des Politischen an, wie er unter anderem von Ernst Vollrath (1987) oder Michael Greven (1999) entwickelt wurde; und mittlerweile in den sogenannten postfundamentalistischen Theorien des Politischen verankert ist (vgl. Marchart 2010). Re-Politisierung meint hier die ‚Rückgewinnung oder auch Schaffung von Entscheidungsspielräumen und Entscheidungsalternativen‘ (Greven 1999: 203) als Gegenmittel zu status-quo reproduzierenden Problemlösungsroutinen. Ähnlich versteht Wullweber (2012: 37) im Rekurs auf Laclau (1990) Politisierung als ‚Wiederbewusstmachung bzw. Reaktivierung des politischen Ursprungs sozialer Handlungen‘. Damit werden hegemoniale und tendenziell depolitisierte Ablagerungen oder ‚Sedimentationen‘ (im Sinne entproblematisierter Regeln und Normen) einer Neuverhandlung zugänglich gemacht. Dieser ‚Einbruch der Optionalität in Zonen, die von diesem Einbruch ferngehalten werden könnten‘ (Vollrath 1987: 297) ist, wie sich anhand der Vergabepolitik (Jaehrling/Stiehm 2022) zeigen lässt, eben auch in Institutionen, Gremien oder Arenen beobachtbar, die formal unabhängig vom Druck der Straße oder parlamentarischer Mehrheiten sind (wie Verwaltungseinheiten, Gerichte, Regulierungsagenturen, Expertengremien usw.), in denen aber oft die gleichen Konflikte verhandelt werden, und die so kumulativ mit anderen Politisierungsprozessen zu einem grundlegenden Richtungswechsel beitragen können.

Im Folgenden möchten wir anhand zweier Fallbeispiele nachzeichnen, wie sich eine derart umfassende Politisierung empirisch entfalten kann. Die Beispiele von Pflege und Landwirtschaft veranschaulichen, wie eine tiefe Neoliberalisierung auf zwei Ebenen unterbrochen wird. Zunächst entstehen neue Arenen, in denen die Arbeitsregime problematisiert werden; sodann

werden Regulierungen entwickelt, welche die Arbeitspraxis transformieren könnten. Empirisch stützen wir unsere Argumentation dabei zum einen auf neun Expert:inneninterviews, die wir im Rahmen des EU-geförderten Projekts DE-FENCE führten (vgl. Jaehrling et al. 2023: 40f.). Als politische Stakeholder in den Bereichen Pflege wie Landwirtschaft sind unsere Interviewpartner:innen Träger eines fachlich spezifischen „Sonderwissens“, auf das wir zur explorativen Informationsgenerierung zugreifen (vgl. Kruse 2015: 168–179). Ergänzt wurde dies durch die Darstellung und Analyse der Regulierungsvorhaben (in Form von Gesetzestexten, Stellungnahmen oder Pressemitteilungen), die in beiden Branchen artikuliert wurden. Die auf dieser Basis im Folgenden entwickelte Argumentation gleicht einer ersten, gleichsam experimentellen ‚Tiefenbohrung‘, die durch weitergehende, qualitativ ins Detail und quantitativ in die Breite gehende Analysen weiter ausgearbeitet und gesättigt werden muss.

## 3 Arenen der Politisierung

### 3.1 Covid-19 als Gefährdung – und als politisches Gelegenheitsfenster

Das war die absolute Katastrophe. Man kann es nicht anders formulieren. Die Einrichtungen haben geschrien wie am Spieß: ‚Wir haben nix‘. Damals gab es ja nicht diese FFP 2-Masken. Damals hatte man noch diese Stoffmasken. Da haben teilweise Mitarbeiter zu Hause gesessen und genäht, dass die Nähmaschine glühte und haben versucht, sich irgendwie zu helfen. Es fehlten Schutzkittel. Es fehlten Handschuhe, die gar nicht mehr zu beschaffen waren. [...] Es gab einen absoluten Notstand. (Interview Wohlfahrtsverband I, 05/2023)

Der Interviewausschnitt mit dem Referenten eines Wohlfahrtsverbandes legt offen, in welcher dramatische Situation viele Arbeitsstätten mit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie gerieten. Die Altenpflege, um die es im Zitat geht, steht sinnbildlich für viele andere Branchen, die im Frühjahr 2020 ebenfalls in den Fokus öffentlicher Debatten gerieten. Im Pflege- und Gesundheitssektor oder eben in der Landwirtschaft wurde die Verklammerung einer extremen Vulnerabilität und einer hohen Systemrelevanz offensichtlich. Jene, die während der Pandemie die kritische Infrastruktur aufrechterhielten, wurden in ihrer akuten gesundheitlichen Gefährdung wie auch in ihrer oft langanhaltenden ökonomischen Prekarität gesellschaftsübergreifend sichtbar (vgl. Mayer-Ahuja/Detje 2020: 495–498, Benach 2020: 133–142).

Diese Sichtbarkeit ging mit einer zeitweiligen Aufwertung systemrelevanter Arbeit einher. Paketboten, Krankenschwestern oder Erntehelfer avancierten im Zuge der Pandemie zu gesellschaftlichen Leistungsträger:innen (vgl. Mayer-Ahuja/Nachtwey: 2021: 23). Zwar darf die diskursive Aufwertung von Tätigkeiten, welche die materielle Reproduktion der Gesellschaft sicherstellen, nicht verdecken, dass mit Covid-19 Erfahrungen der Belastung, Ohnmacht und Fragmentierung an den unteren Rändern der Arbeitsgesellschaft zunahmen und die Arbeitspraxis prägten (vgl. Holst et al. 2021: 89–92). Und doch gilt es, diesen Aufmerksamkeitsfokus, wie er sich ja bereits in der Wortschöpfung ‚systemrelevante Arbeit‘ niederschlägt, als Moment der Politisierung neoliberaler Tiefenstrukturen zu lesen.

In bestimmten Branchen sind seit dem Frühjahr 2020 die Arbeitsverhältnisse im Sinne Foucaults (1989: 13) *problematisiert* worden: Zuvor unhinterfragte Arbeitsverhältnisse wurden

skandalisiert, dann neu definiert und (partiell) in Frage stellt, um schließlich Pfade der Neuordnung zu erproben. Um diese Veränderungsdynamik zu erfassen, müsste in holistischer Perspektive untersucht werden, wie seit 2020 Praktiken und Semantiken der Skandalisierung in der Zivilgesellschaft, in den Medien und nicht zuletzt seitens der Beschäftigten in Gang gesetzt wurden – man denke an die wilden Streiks von Saisonarbeiter:innen im Frühjahr 2020 (vgl. Pesch 2020) oder den kollektiven Absentismus in den Amazon-Lagern in der Hochphase der Pandemie (vgl. Birke 2022: 302f.). Und diese laute Politisierung müsste dann rückgebunden werden an Dynamiken der ‚leisen‘ Politisierung auch *in* den politischen Institutionen, an die Verschiebungen der Konsense und Kräfteverhältnisse an den verschiedenen Schauplätzen der politischen Entscheidungsfindung (vgl. Jaehrling/Stiehm 2022: 17f.).

Der vorliegende Artikel beleuchtet nur einen Ausschnitt. Er fokussiert nicht die laute, sondern die oben skizzierte leise Politisierung *im* politischen System, die dort geschehenen Praktiken der Neuverhandlung. In Pflege wie Landwirtschaft lässt sich diese leise Politisierung als ein Prozess betrachten, der mit der Einrichtung neuer Arenen der Politisierung beginnt. Diese Arenen ergänzen die etablierten Dialogkanäle und artikulieren neue Reformvorhaben.

### 3.2 Neue Arenen der Politisierung in Pflege und Landwirtschaft

Unter einer Arena der Politisierung verstehen wir ein Gefüge von Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen, das durch eine *soziale* und *argumentative* Öffnung im Vergleich zum Status quo ante gekennzeichnet ist. Die soziale Öffnung stärkt die Sprecherposition von bislang marginalen oder nur punktuell eingebundenen Akteuren in der politischen Entscheidungsfindung. Die argumentative Öffnung stellt tradierte Deutungshoheiten in Frage – im vorliegenden Fall verlieren die vorherrschenden Arbeitsregime ihren objektiven Geltungsanspruch und erscheinen zumindest partiell als *anders* gestaltbar. In den neuen Arenen werden jene Regulierungsprojekte artikuliert, die dann – mit teils kleinen, teils größeren Adaptierungen – vom Gesetzgeber in rechtswirksame Formen gegossen werden.

Ein solcher Anspruch auf politische Gestaltbarkeit äußert sich in der Pflege besonders deutlich. Die im Juli 2018 durch die drei Bundesministerien für Gesundheit (BMG), für Familie, Senioren, Frauen und Familie (BMFSFJ) und für Arbeit und Soziales (BMAS) ins Leben gerufene Konzertierte Aktion Pflege (KAP) versammelt neben verschiedenen Ministerien und Behörden auch Wohlfahrtsverbände (u. a. Caritas, Diakonie, AWO), Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände (u. a. Arbeitgeberverband Pflege, BDA, ver.di.) sowie die Kranken- und Pflegekassen. In diesem Sinne bietet die KAP ein Beispiel für eine tripartistische Plattform, wie sie in Deutschland eher selten genutzt wird. Die KAP macht zuvor nur schwach vertretene Positionen prominenter als zuvor und sorgt damit dafür, dass eine zuvor stark marktwirtschaftlich dominierte Perspektive auf die Pflege zumindest partiell in Frage gestellt wird.

Nun ist die KAP zwar vor dem Ausbruch von Covid-19 ins Leben gerufen worden, verschiedene ihrer Schwerpunkte werden aber im Zuge der Pandemie beschleunigt bearbeitet. Vor allem die Themen Arbeitsbelastung und Bezahlung wurden seit 2020 seitens der KAP vorangetrieben. Eines der zentralen Projekte ist die Einführung neuer Personalbemessungsverfahren in Alten- wie Krankenpflege. Diese sollen die Personalaufstockung vorantreiben. Exemplarisch dafür steht das neue Personalverfahren in der Krankenpflege, das von einer

Koalition aus Deutschem Pflegerat (DPR), Deutscher Krankenhausgesellschaft (DKG) und der Gewerkschaft ver.di getragen wird.

Die bereits vor der Pandemie errichtete Arena der KAP erleichtert es den Verbänden, den diffusen Legitimitätsgewinn durch die Pandemie („Systemrelevanz“) für die Durchsetzung ihrer seit längerem geforderten Reformvorschläge nutzbar zu machen. Dies unterstreicht, dass die Pandemie nicht als ‚externer Schock‘ zu begreifen ist, und verweist stattdessen auf Pfadabhängigkeit und kumulativen Charakter der ‚variegated de-marketisation‘. Der beschleunigende Effekt von Covid-19 ist gleichwohl nicht zu unterschätzen. Der entscheidende Schritt zur Implementierung von PPR 2.0 in der Krankenpflege geschah mit dem Regierungswechsel im Herbst 2021. Die neue Bundesregierung und insbesondere das nun mit Karl Lauterbach sozialdemokratisch geführte Gesundheitsministerium zeigten sich ab Ende 2021 wesentlich responsiver vis-à-vis dem Personalausbau in der Pflege. „Das war so eine Welle: ‚Wir lernen aus Corona. Wir sind die Bundesregierung, die es umsetzt‘“ (Interview Wohlfahrtsverband I, 5/2023).

Womöglich noch deutlicher fallen die Entwicklungen im Bereich der Landwirtschaft aus. Die beschleunigten Regulierungen der saisonalen Landarbeit seit 2020 begegnen den strukturellen Missständen in der deutschen Saisonarbeit. Zugespitzt gesagt, sind die Reformen ein *Gegenentwurf* zu jenen Politiken, welche die Bundesregierung, und besonders das damals CDU-geführte Landwirtschaftsministerium, in enger Abstimmung mit dem Deutschen Bauernverband traditionell und bis hinein in das Frühjahr 2020 artikulierte. Ihr übergreifendes Ziel lautete in der Pandemie, die landwirtschaftliche Produktion trotz der akuten Gesundheitskrise um jeden Preis aufrechtzuerhalten (vgl. Biaback Anong 2023: 10ff), unter anderem mittels Ausnahmeregelungen für die Einreise von Arbeitskräften und einer Verlängerung des Instruments der sozialversicherungsfreien ‚kurzfristigen Beschäftigung‘ (von 70 auf 115 Tage).

Allerdings kam es im Frühjahr und Sommer 2020 wiederholt zu Verstößen gegen die geltenden Hygieneregeln, Masseninfektionen zwischen Saisonarbeiter:innen und Lohnbetrug seitens der Arbeitgeber (vgl. Bogoeski 2022: 697ff.). Ein wilder Streik auf einem Spargelbetrieb im nordrheinwestfälischen Bornheim löste den Besuch der rumänischen Arbeitsministerin Violeta Alexandru in der Bundesrepublik aus – was die Aktivierung des Arbeitsministeriums in Bezug auf die Saisonarbeit provozierte. In unseren Termini ausgedrückt, fand ein disruptiver Ausbruch von ‚loud politics‘ durch ‚quiet politics‘ auf ministerieller Ebene ihre Fortsetzung. Beide Arbeitsministerien unterzeichneten eine „Joint Declaration“, die Anstrengungen für „occupational safety and health standards and social protection“ insbesondere von mobilen Arbeitskräften versprach (BMAS 2020). Drei binationale Arbeitsgruppen, an denen sich auch Gewerkschafter:innen beteiligten, wurden ins Leben gerufen, darunter eine zum Gesundheits- und Arbeitsschutz (Interview Deutsche Botschaft Bukarest, 2/2023). Diese deutsch-rumänische Kooperation hat, wie wir unten darstellen, politische Folgen gezeitigt.

Im Jahr 2021 fand dann erstmals ein tripartistischer Dialog zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, also zwischen der IG BAU, dem Bündnis Initiative Faire Landarbeit und dem Gesamtverband der Deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände (GLFA), sowie den Arbeits- und Landwirtschaftsministerien statt. Ein Vertreter von Faire Landarbeit bewertet diesen Dialog positiv:

Die Organisationsmacht der IG BAU ist real nicht da, weil die gewerkschaftliche Organisation von Saisonarbeiter:innen vernachlässigbar ist. Das heißt, der soziale Dialog kann



schon fast als Teilerfolg für die IG BAU gelten. [...] So ein Format mit einem Stück Verbindlichkeit durchzuführen, das war ein Schritt nach vorne. (Interview Initiative Faire Landarbeit, 3/2023)

Obschon solche Dialogformate – bislang – nur auf regionaler Ebene verstetigt wurden, wird deutlich: Bedingt durch die aktive Rolle des Arbeitsministeriums sowie durch die Lobby- und Organisationsarbeit der deutschen wie europäischen Gewerkschaften gewinnen die Arbeitsbedingungen in der Saisonarbeit eine neuartige *Sichtbarkeit*.

Festzuhalten bleibt, dass die Strukturen des sozialen Dialogs in der Landwirtschaft, aber auch in der Pflege seit 2020 in Bewegung geraten sind. Die Pandemie hat insofern einen Lernprozess in Gang gesetzt, als die Frage danach, *wer* in diesen Arenen spricht und *für wen* gesprochen wird (oder nicht), neu austariert wurde. In der Landwirtschaft wird die Arbeitnehmerseite gestärkt; das zuvor asymmetrische Kräfteverhältnis, in der die Bauernverbände und das Landwirtschaftsministerium einen Machtblock bildeten, weicht einer ausgewogeneren Dialogstruktur. In Bezug auf die Pflege kann seinerseits von einer günstigen Konstellation die Rede sein. Eine neue Arena der Politisierung (die KAP), eine (durch die Pandemie) sensibilisierte Öffentlichkeit und eine responsivere Exekutive (die Ampel-Koalition) ergeben ein Momentum für plurale Regulierungsprojekte, die im Zeichen einer ‚variegated de-marketisation‘ stehen.

## 4 Neue Regulierungen in Pflege und Landwirtschaft

Aus den neuen Arenen der Politisierung sind Reforminitiativen zur Verbesserung der Arbeitsverhältnisse in Pflege wie in saisonaler Landarbeit entstanden, die partiell mit den gewachsenen Strukturen brechen, während sie diese teils weiter reproduzieren. Der folgende Schritt bietet einen selektiven Überblick über diese Projekte und beleuchtet ihr Oszillieren zwischen dem Bruch mit und der Verfestigung von neoliberal geprägten Regulierungsmustern.

### 4.1 Mehr Personal für die Pflege?

Bei der Pflege können zwei große Regulierungsschneisen identifiziert werden. Erstens sollen neue Personalbemessungsverfahren in Kranken- und Altenpflege die Arbeitsbelastung durch bedeutende Personalerhöhungen erheblich reduzieren; zweitens besteht der Anspruch, gerade in der ökonomisch prekärer gestellten Altenpflege eine Erhöhung des Lohnniveaus zu erreichen. Beide Reformstränge sind aus der Konzertierten Aktion Pflege hervorgegangen, beide antworten auf den seit langem bestehenden „Pflegenotstand“, der in und auch nach der Pandemie skandalisiert worden ist. Aus Platzgründen werden wir nur auf die Maßnahmen zur Personalerhöhung eingehen (zur Anhebung der Lohnniveaus: Evans 2023).

Mit Personalbemessungsverfahren sind bundeseinheitliche Verfahren zur Messung der Personalausstattung von Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen gemeint, um eine Überlastung des Personals und eine Unterversorgung der Patient:innen zu verhindern. Mittels allgemeingültiger Personalschlüssel soll ein ständiges Monitoring geschehen, die Ist-Zahlen sollen ermittelt und mit den gewünschten Soll-Zahlen kontrastiert werden. Wird die Spannung zwischen beiden Parametern zu groß oder besteht sie zu lange, folgen Sanktionen für die Einrichtungen.

In der Krankenpflege funktioniert die PPR 2.0. – Akronym für Pflegepersonalregelung – ähnlich zur „alten“ PPR, die in den 1990er Jahren galt (s. u.). In der Pretest-Studie der PPR 2.0 lag der durchschnittliche Pflegeaufwand, der nach der neuen Personalregelung je Patient und Tag zu leisten ist, circa 60 Minuten über jener, die mit der derzeitigen Personalausstattung erfüllt wird, nämlich bei 181 statt 121 Minuten (vgl. Fleischer 2020: 16). „Anders ausgedrückt: für ca. 8 Patienten wäre im Schnitt eine Vollzeitkraft pro Tag zusätzlich notwendig, um auf den mit der PPR 2.0 gemessenen Personalaufwand aufzustocken.“ (ebd.)<sup>2</sup>

Die Personalaufstockung, die bei der Anwendung des neuen Berechnungsverfahrens in der stationären Altenpflege anstehen würde, ist nicht weniger umfangreich. Erstens zeigen die Daten von Heinz Rothgang (der Gesundheitsökonom, auf den das neue Verfahren zurückgeht), dass der durchschnittliche Personalmehrbedarf bei *circa 36 Prozent* liegt (vgl. Rothgang/PeBeTeam (2020: 248–260). Diese 36 Prozent Mehrbedarf in der deutschen Langzeitpflege sind keine Ziffer, die (nur) wissenschaftlich postuliert würde. Vielmehr markiert sie die Endstufe bei der schrittweisen Personalaufstockung in stationären Pflegeeinrichtungen, die im neuen § 113c SGB XI wirksam wurde. Der Referent eines Wohlfahrtsverbandes schildert bildhaft: „Als das Gesundheitsministerium diese Zahl gesehen hat, war das schon heftig. [...] Die haben Schnappatmung gekriegt.“ (Interview Wohlfahrtsverband I, 5/2023).

Aber der Personalmehrbedarf ist eigentümlich verteilt – was zum zweiten Merkmal der Reform führt. Der Mehrbedarf von Fachkräften wird auf 3,5 Prozent geschätzt, der von Assistenzkräften dagegen auf 69 Prozent (Rothgang/PeBeM-Team 2020: 257). Die Begründung ist, dass Assistenzkräfte mit einer ein- bis zweijährigen Ausbildung bei niedrigeren Pflegestufen viele der Aufgaben übernehmen sollen, die aktuell Fachkräfte ausführen (vgl. ebd.: 256). Es gehe, so Rothgang, darum, zu einer besseren Arbeitsteilung zu gelangen. Es dürfe nicht länger der Fall sein, dass Fachkräfte die „Hälfte ihrer Einsatzzeit Tätigkeiten ausführen, die [...] von einer Assistenzkraft hätten ausgeführt werden können“ (Rothgang 2020). Assistenzkräfte sollen also in der Pflege perspektivisch eine Schlüsselrolle einnehmen (s. u.).

Der Personalausbau in Kranken- wie Altenpflege bedeutet eine *finanzielle Herausforderung*, an der bereits frühere Reformen scheiterten. Dies zeigt das Kürzel PPR 2.0 in der Krankenpflege. Die Regelung, die in der Bundesrepublik von 1992 bis 1997 galt, wird hier in revidierter Form reaktiviert. Die alte PPR wurde quasi ein Opfer ihres Erfolges. Sie brachte, so Robin Mohan (2018: 167), einen *zu* deutlichen Ausbau des Pflegepersonals mit sich, ließen sich doch die Personalkostenerhöhungen nicht mehr durch die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung finanzieren. Tatsächlich macht sich auch bei den derzeitigen Personalregulierungen in Alten- wie Krankenpflege die Spannung zwischen rhetorisch postulierten Zielen und finanziellen Rahmenbedingungen bemerkbar.

Diese Spannung schlägt sich zunächst im Implementierungsrhythmus nieder. Dass die neuen Regelungen schrittweise eingeführt werden, der Personalausbau stufenweise bis 2025 (Altenpflege) oder eine Pilotphase bis Ende August 2023 stattfindet, auf die dann wiederum Evaluationen und eine flächendeckende Anwendung folgen (Krankenpflege), scheint ad hoc

---

<sup>2</sup> Folglich erwartet die Koalition aus DKG, DPR und ver.di, die PPR 2.0. vorangetrieben haben, bei dessen vollumfänglicher Umsetzung einen Mehrbedarf an Pflegekräften in der Größenordnung von 40.000 bis 80.000 (vgl. DKG/DPR/ver.di 2020).

einsichtig. Jedoch ist zu beachten, dass in den Gesetzestexten, die beide Personalregelungen implementieren, die Temporalisierung mit einer *programmatischen Abschwächung* einhergeht. So wird im Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz (GVWG) genauso wie im Krankenhauspflegeentlastungsgesetz (KHPfLEG), jeweils in Bezug auf Alten- und Krankenpflege, vermieden, explizit die anvisierten Bemessungsverfahren zu nennen. Diese Nicht-Nennung wird von Sozialverbänden, Oppositionsparteien sowie den Impulsgebern der Reformen als Aufkündigung von Verbindlichkeit kritisiert, werde doch damit ermöglicht, „dass nur einzelne Elemente der PPR 2.0. umgesetzt werden“ (DPR 2022: 5, BT-Protokoll 20/62: 6986).

Weiterhin soll die ständige Evaluation der Verfahren gestatten, dem anvisierten Personalausbau Grenzen zu setzen. Laufende Berichte sollen etwa bei der Altenpflege zeigen, ob sich dank „Digitalisierungseffekten“ oder „Rationalisierungsmaßnahmen“ innerhalb der Einrichtungen die Endausbaustufe „herunterfahren“ ließe (Interview Wohlfahrtsverband I, 5/2023). Zudem bleibt offen, wie der Personalausbau konkret zu finanzieren ist.

Auch in Bezug auf PPR 2.0. wird moniert, dass im KHPfLEG der verpflichtende Charakter der Reform verloren geht. Im Wortlaut des neu eingefügten § 137k SGB V:

Das Bundesministerium für Gesundheit *kann* durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen, erstmals bis zum 30. November 2023, Vorgaben zur Ermittlung der Anzahl der eingesetzten und der auf der Grundlage des Pflegebedarfs einzusetzenden Pflegekräfte [...] erlassen. (§ 137k Abs. 4 S.1 SGB V, Hervor. KJ/CL)

Was seitens der Koalition von Klinikgesellschaft, Pflegerat und ver.di im Rahmen der Arena der Politisierung KAP noch als Soll-Regelung geplant war, wird nun in eine *Kann-Regelung* verwandelt. Die drei Akteure fürchten, dass dadurch die flächendeckende und verpflichtende Einführung von PPR 2.0. verunmöglicht werde (vgl. DPR 2022: 8f., verdi 2022: 7). Mehr noch: die angekündigte Einbeziehung des Finanzministeriums berge, so die drei Akteure, die Gefahr, dass der Personalausbau von der Lage des Bundeshaushalts abhängig gemacht werde. Eindrücklich zeigt sich hier, wie sich die Polarisierung zwischen nicht-neoliberalen, am Bedarf orientierten Leitlinien und neoliberalen Spar-Primat rund um gewisse Organisationen verfestigt: das (FDP-geführte) Finanzministerium auf der einen Seite, die ‚KAP-Koalition‘ auf der anderen.

Diese Polarisierung darf man indes nicht überstrapazieren. Trotz der Kritik von DKG, DPR (2022: 5) oder ver.di (2023) an einer „Pflege nach Kassenlage“ befürworten auch die Treiber der Reformen Spar- und Effizienzkriterien. Diese sind den neuen Regulierungsprojekten a priori *eingeschrieben* – gerade mit Blick auf die Frage, *welches* Pflegepersonal aufzustocken sei. Vor allem die durch Rothgang angestoßene Reform in der Altenpflege sieht eine neue Personalstruktur vor, die in der fachlichen Debatte strittig ist. Dem Reformplan nach sollen sich Fachkräfte auf Supervision, Koordination und Medikation konzentrieren, während die stark aufgestockte Gruppe der Assistenzkräfte die tägliche Pflege und Alltagsbegleitung von Bewohner:innen (gerade bei niedrigeren Pflegestufen) übernehmen. Ein „neuer Professionsmix“ in der Langzeitpflege sei zu etablieren und durch die Mobilisierung ehrenamtlich Helfender zu flankieren, so Rothgang/PeBeM-Team (2020: 406). Zusätzliche Assistenzkräfte dürften zwar die Fachkräfte praktisch entlasten. Damit einher geht jedoch die Gefahr, dass sich in der

Langzeitpflege jene Tendenz verfestigt, die Tine Haubner (2018) beschrieben hat: der strukturelle Ausbau der „Laienpflege“ als Antwort auf den Fachkräftemangel. Formale Qualifikationsanforderungen für das Berufsbild Pflege werden demnach so weit absenkt, dass sich dort klassische Arbeitsmarktverlierer:innen wie Berufsrückkehrer:innen, Langzeitarbeitslose, Migrant:innen oder Geflüchtete (rasch) integrieren lassen (vgl. Haubner 2018: 350). Ein ganzheitlicher Pflegeansatz, wie er von den Pflegeverbänden sowie von ver.di gefordert wird (Interview Wohlfahrtsverband II, 5/2023 und Verdi, 3/2023), steht somit in Frage. Am Horizont steht die Gefahr einer Dequalifikation der Pflegepraxis und einer Entbettung des Pflegewissens.

## 4.2 Landwirtschaft: Saisonarbeit aushaltbar machen

Bei der Saisonarbeit in der Landwirtschaft gibt es anders als in der Pflege nicht ein oder zwei besonders prominente Regulierungsstränge. Genauso wie für die Pflege gilt indes auch für die Saisonarbeit: Das Anliegen einer Anhebung der Arbeitsstandards wird von der Gleichzeitigkeit neoliberaler und nicht-neoliberaler Logiken durchzogen. Manifestierten sich die neoliberalen Sedimente in der Pflege besonders als Imperativ der ökonomischen Austerität, welche die anvisierte Personalaufstockung konterkarierten, so tun sie es in der Landwirtschaft als Gleichzeitigkeit von neuen Regulierungen bei fortlaufender Deregulierung der Saisonarbeit.

Diese Gleichzeitigkeit zeigt sich paradigmatisch darin, wie das erste sichtbare Reformvorhaben in der Landwirtschaft angekündigt wird. In einer Pressemitteilung vom 31. März 2021 des damals von Julia Klöckner (CDU) geleiteten Agrarministeriums wird die nochmalige pandemiebedingte Ausweitung der sozialversicherungsfreien Beschäftigungsdauer (2021: 102 Tage) angekündigt und zugleich bekräftigt, dass „eine Meldepflicht des Arbeitgebers zur Art der krankenversicherungsrechtlichen Absicherung des Arbeitnehmers eingeführt werden [soll]. Als privat krankenversichert soll ein kurzfristig Beschäftigter auch gelten, wenn er über seinen Arbeitgeber für die Zeit der Beschäftigung über eine private Gruppenversicherung abgesichert ist“ (BMEL 2021, auch: BT-Drs. 19/28840: 5).

Die Einführung einer Pflicht zur Krankenversicherung geht maßgeblich auf die binationalen Arbeitsgruppen der deutschen und rumänischen Arbeitsministerien zurück. Ihre Einführung zum 1. Januar 2022 bedeutet für die Arbeitspraxis der Saisonarbeitskräfte eine konkrete Verbesserung, sie verhindert zuvor gängige Praktiken wie die Rückreise erkrankter Arbeiter:innen auf eigene Kosten oder das Abziehen ärztlicher Behandlungskosten vom Lohn. Dies ist umso relevanter, als die Krankenversicherung neben der Unfallversicherung meist die *einzigste* Versicherungsleistung ist, die bei kurzfristig beschäftigten Saisonarbeitskräften aus dem Ausland in Deutschland greift.<sup>3</sup> Nun wird diese Krankenversicherung aktuell meist nicht durch die Integration in die gesetzlichen Krankenversicherungen gesichert, sondern über die in der Pressemitteilung genannten privaten Gruppenversicherungen. Letztere sind allerdings nur eine „Notfallversicherung“ mit eingeschränkten Leistungen (Wichern/Varelmann 2022: 11, 49f.). Zudem ist die Behandlung im Krankenfall dadurch erschwert, dass die Arbeiter:innen die Vor-

---

<sup>3</sup> Die deutschen Behörden gehen bei kurzfristigen Arbeitskräften davon aus, dass diese über ein anderes Beschäftigungsverhältnis bereits sozialversichert sind – dies ist Bedingung für eine sozialversicherungsfreie Beschäftigung, da diese nach deutschem Recht „nicht berufsmäßig“ ausgeübt werden darf. Dies wurde offenbar früher nicht weiter überprüft. Dies ist insofern wichtig, als für osteuropäische Saisonarbeiter:innen die dreimonatige Arbeit in der deutschen Landwirtschaft meist kein Neben-, sondern ein Haupterwerb ist (vgl. Bogoeski 2022: 691f.).

gesetzten aufsuchen und sich von diesen den Versicherungsnachweis aushändigen lassen müssen, was ihre „Abhängigkeit von den Betrieben“ erhöht (ebd.: 49). Ob die private Gruppenversicherung, wie Faire Landarbeit (2022: 34) fordert, nur eine „Übergangslösung“ bleibt, ist zum jetzigen Zeitpunkt offen.<sup>4</sup>

Ein anderes Reformprojekt umfasst die Überarbeitung der Arbeitsstättenverordnung, die sich derzeit in der Abstimmung befindet. Zum einen sollen die oftmals mangelhaften Hygienebedingungen und beengten Wohnverhältnisse eingedämmt werden. Zum zweiten soll der gängigen Praxis Einhaltung geboten werden, Unterkunfts-kosten direkt vom Gehalt abzuziehen. Dies geschieht in Größenordnungen, die teilweise bei über 400 Euro monatlich liegen – und damit die gesetzlich geregelten Werte um ein Vielfaches übersteigen (vgl. Wichern/Varelmann 2022: 48f.). Parallel zu dieser Novellierung erfolgt derzeit in Rumänien eine strengere Kontrolle der Arbeitsvermittler, die einheimische Arbeitskräfte nach Westeuropa vermitteln. Vermittlungsverträge müssen den Arbeitnehmer:innen transparent machen, was Unterkunft und Verpflegung in Deutschland voraussichtlich kosten (Interview Deutsche Botschaft Bukarest, 2/2023).

Neben der nationalen Ebene und transnationalen Kooperationen wird derzeit die Europäische Union als Regulierungsquelle relevant. Die Verordnung (VO 2021/2115/EU), die der Europäische Rat und das EU-Parlament Ende 2021 verabschiedeten, bindet die beiden traditionellen Pfeiler der EU-Agrarpolitik – direkte Zahlungen an Landwirte und Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes – erstmals an einen dritten konditionierenden Pfeiler zurück. Dieser umfasst die Einhaltung ökologischer Standards, doch desgleichen das, was als „soziale Konditionalität“ gilt, das heißt, „compliance with minimum standards on working conditions“ (Fortuna 2021). Sie macht das Einhalten von transparenten Arbeitsbedingungen, die Durchführung von Maßnahmen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie regelmäßige Schulungen oder korrekte Unterweisungen (RL 1989/391/EWG und RL 2009/104/EG) zur Voraussetzung von Förderungen. Im Kern sollen bereits geltende Rechtsvorschriften nun auch explizit für die Saisonarbeit gelten. Diese Forderung wird rückgebunden an die Möglichkeit, Landwirte bei Nichteinhaltung zu sanktionieren, wenn sie ihren Arbeitgeberpflichtungen nicht nachkommen. Es bleibt bis zur bindenden Umsetzung der sozialen Konditionalität im Jahr 2025 abzuwarten, ob diese, wie von Gewerkschaftsseite erhofft, zum „game changer in the fight for better working conditions in the primary sector“ aufsteigt (Somaglia/Bragon 2023).

Resümierend ist festzuhalten, dass noch deutlicher als in der Pflege in der Landarbeit seit 2020 Reformvorhaben beschleunigt artikuliert werden. Deutsche und europäische *policies* greifen aktuell ineinander und verstärken sich potentiell wechselseitig. Nur handelt es sich von der Krankenversicherung bis zur sozialen Konditionalität um Vorhaben, die (noch) nicht voll ausgereift oder implementiert sind. Ob und wie die derzeitigen Reformprojekte nachhaltig wirken, bleibt ungewiss. In jedem Fall zielt *keine* der Reformen auf strukturelle Umgestaltungen des Arbeitsregimes in der Landwirtschaft. Vielmehr geht es darum, das Modell der saisonalen, sozialversicherungsfreien Landarbeit aushaltbarer zu machen, den Arbeitskräften ihren akuten Leidensdruck zu nehmen.

---

<sup>4</sup> Das Gesundheitsministerium prüft derzeit, ob die jetzige Regelung dem im Koalitionsvertrag angekündigten vollen Krankenversicherungsschutz für Saisonarbeitskräfte ab dem 1. Tag entspricht (Faire Landarbeit 2022: 34).

## 5 Passagen jenseits oder diesseits des Neoliberalismus?

Mit den beiden hier analysierten Branchen Pflege und Landwirtschaft erweitern wir empirisch den Blick über die Fleischindustrie hinaus, die bislang im Fokus der Forschung stand, um mit dem seit 2021 geltenden Arbeitsschutzkontrollgesetz das „Reform-Momentum“ nach Covid-19 hervorzuheben (vgl. Bosch et al. 2020, Birke 2022). Die skizzierten Entwicklungen unterstreichen, dass dieses Momentum auch in anderen Branchen feststellbar ist – wenngleich bislang ähnlich disruptive Regulierungen ausgeblieben sind. Während in der Fleischwirtschaft die Ereignisse in einem Verbot von Leiharbeit und Werkverträgen kulminierten, bleibt *das* neoliberale Sediment in der Landwirtschaft, nämlich die sozialversicherungsfreie Beschäftigung der Saisonarbeitskräfte, weitgehend unangetastet. In der Pflege steht der beschlossene Personal-ausbau unter dem Finanzierungsvorbehalt des Finanzministeriums und fußt im Fall der Altenpflege vor allem auf dem strukturellen Ausbau von relativ gering qualifizierten Hilfskräften. Auch dies ist ein Merkmal einer schon länger währenden Entwicklung. Sie wird nicht nur durch den Fachkräftemangel bedingt, sondern folgt selbst austeritätspolitischen Zielsetzungen – die ihrerseits den Fachkräftemangel begünstigt haben.

Es erschien also verfrüht und einseitig, die jüngsten Dynamiken als Kipp-Punkte auf dem Weg zu genuin nicht-neoliberalen Arbeitsregimes zu deuten. Vielmehr zielte unsere Analyse darauf, die *Gleichzeitigkeit* von fortgesetzten neoliberalen „Ablagerungsprozessen“ und Re-Politisierungen aufzuzeigen. Der Fokus lag weniger auf Prozessen der lauten Politisierung, die vor allem zu Beginn der Pandemie unter dem Schlagwort der Systemrelevanz in Form von Protesten und medialen Skandalisierungen der bestehenden Arbeitsregime ihren Ausdruck fanden. Vielmehr galt unsere Aufmerksamkeit vor allem dem, was Culpepper (2011) als ‚quiet politics‘ bezeichnet. Dies sind Entscheidungsprozesse, in denen zwar wichtige Entscheidungen zur Feinsteuerung von (Arbeits-)märkten getroffen werden. Sie erfolgen aber nicht zuletzt ob ihres technischen Charakters meist jenseits öffentlicher Aufmerksamkeit und parlamentarischer Verfahren und unter wesentlicher Beteiligung nicht-gewählter Akteure, die hierfür ihre Expertise einbringen. Beispiele dafür sind die Personalbemessungsverfahren in der Pflege, die Finanzierungsaufgabe der gemeinsamen Agrarpolitik der EU oder die Abstimmung sozialversicherungsrechtlicher Regelungen in transnationalen Arbeitsmärkten. Solche ‚quiet politics‘ mögen je nach den bestehenden Kräfteverhältnissen auch politische Entscheidungen mit Schlagseite zugunsten privater Profitinteressen oder marktliberaler Lösungen hervorbringen. Unsere Analyse verdeutlicht jedoch, dass die ‚quiet politics‘ in der gegenwärtigen Phase auch der Re-Politisierung in Form einer sozialen und argumentativen Öffnung zugänglich sind. Diese Ansätze zur leisen Re-Politisierung neoliberaler Tiefenstrukturen *sichtbarer* zu machen ist Ziel dieses Beitrags. Denn *dass* es sie gibt, erscheint uns erstens als bemerkenswertes Faktum an sich, das vom Verblässen der neoliberalen Hegemonie zeugt – weil so noch vor 15 Jahren, nach der großen Rezession von 2008ff. kaum vorstellbar. Und sie erscheinen uns zweitens als elementarer Baustein von Prozessen der ‚variegated de-marketisation‘. Ohne diese leise Politisierung wäre der Effekt der Pandemie und der durch sie begünstigten lauten Skandalisierung in den geschilderten Branchen wohl deutlich kurzlebiger ausgefallen.

Zugleich bleiben es eben nur Bausteine. Ob die neuen Regulierungen zu tatsächlichen „Passagenpunkten“ auf dem Weg zu einer humanen Arbeitswelt avancieren, hängt nicht nur

von weiteren Reformschritten auf verschiedenen politischen Ebenen ab, sondern desgleichen von der Umsetzung dieser Regelungen. Das gilt für die Arbeitsverhältnisse in der Landwirtschaft wie in der Fleischwirtschaft, aber auch für die neuen Personalbemessungsverfahren. Für all sie bleiben die ökonomischen Rahmenbedingungen genauso wie die weitere Entwicklung der politischen Kräfteverhältnisse auf nationaler wie internationaler Ebene zentrale Einflussfaktoren und damit „Kontingenz-Stifter“. Wie sich beispielsweise die Kombination von Arbeitskräftemangel auf der einen sowie Rechtspopulismus und Tendenzen zur Renationalisierung auf der anderen Seite auf die Arbeitsbedingungen von Migrant:innen in Deutschland auswirkt, lässt sich schwer abschätzen. Eines steht in jedem Fall fest: Die neoliberale Hegemonie durchziehen mittlerweile deutlich mehr Bruchlinien, als dies vor der Pandemie den Anschein gehabt haben mag.

## Literatur

- Benach, Joan (2020): *La salud es política. Un planeta enfermo de desigualdades*. Barcelona: Icaria.
- Bevir, Mark (Hg.) (2016): *Governmentality after Neoliberalism*. Florence: Routledge
- Biaback Anong, Dorothea (2023): Seasonal workers wanted! Germany’s seasonal labour migration regime and the COVID-19 pandemic. *Politics*. (Online first) DOI: 10.1177/02633957231168039.
- Birke, Peter (2022): *Grenzen aus Glas. Arbeit, Rassismus und Kämpfe der Migration in Deutschland*. Wien, Berlin: Mandelbaum Verlag.
- BMAS (2020): Joint Declaration of Intent Between the Ministry of Labour and Social Protection of Romania and the Federal Ministry of Labour and Social Affairs of the Federal Republic of Germany on Intensifying their Cooperation in the Field of Labour Market and Social Policies. URL: <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Meldungen/2020/joint-declaration.html> (Zugriff: 11. September 2023).
- Bogoski, Vladimir (2022): Continuities of exploitation: seasonal migrant workers in German agriculture during the COVID-19 pandemic. *Journal of Law and Society* 49 (4): 681–702. DOI: 10.1111/jols.12389.
- Bosch, Gerhard; Hüttenhoff, Frederic; Weinkopf, Claudia (2020): Corona-Hotspot Fleischindustrie: Das Scheitern der Selbstverpflichtung. IAQ-Report 2020/97. URL: [https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico\\_mods\\_00072659](https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00072659) (Zugriff: 11. September 2023).
- Brenner, Neil; Peck, Jamie; Theodore, Nik (2010): Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks* 10 (2): 182–222. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2009.00277.x>.
- Caritas (2021): Stellungnahme zu den Änderungsanträgen zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung (GVWG). Ausschuss-Drs. 19 (14) 320.1.
- Clarke, Andrew; Cheshire, Lynda; Parsell, Cameron (2020): Bureaucratic encounters “after neoliberalism”: Examining the supportive turn in social housing governance. *The British journal of sociology* 71 (2): 253–268. DOI: 10.1111/1468-4446.12740.
- Crouch, Colin (2011): *The Strange Non-death of Neo-liberalism*. New York: Wiley.
- Culpepper, Pepper D. (2011): *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DPR (2022): Stellungnahme zum Krankenhauspflegeentlastungsgesetz – KHPfLEG. Drucksache 20/3876.

- DGB (2022): Gesetz macht Arbeitsbedingungen transparenter und verlässlicher. URL: <https://www.dgb.de/themen/++co++3fe1ba28-0369-11ed-9a99-001a4a160123> (Zugriff: 10. September 2023).
- DKG/DPR/ver.di (2020): Zahlen und Daten zu PPR 2.0. Presseerklärung. URL: <https://www.dkgev.de/themen/personal-weiterbildung/ppr-20/> (Zugriff: 11. September 2023).
- Evans, Michaela (2023): „Tariftreue“ in der Altenpflege. WSI 76 (3): 221–227. DOI: 10.5771/0342-300X-2023-3-221.
- Faire Landarbeit (2022): Bericht 2022. Saisonarbeit in der Landwirtschaft. PECO-Institut e.V. Berlin. URL: <https://igbau.de/Binaries/Binary18586/InitiativeFaireLandarbeit-Saisonbericht2022-A4-web.pdf> (Zugriff: 8. September 2023).
- Fleischer, Steffen (2020): Pre-Test einer modernisierten Pflegepersonal-Regelung für Erwachsene. PPR 2.0. Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Halle/Saale. URL: [https://www.dkgev.de/fileadmin/default/Mediapool/2\\_Themen/2.5.\\_Personal\\_und\\_Weiterbildung/2.5.0.\\_PPR\\_2.0/abschlussbericht\\_DKG\\_Pre-Test\\_PPR2.0\\_final.pdf](https://www.dkgev.de/fileadmin/default/Mediapool/2_Themen/2.5._Personal_und_Weiterbildung/2.5.0._PPR_2.0/abschlussbericht_DKG_Pre-Test_PPR2.0_final.pdf) (Zugriff: 8. September 2023).
- Fortuna, Gerardo (2021): CAP deal lays ground for third ‘social’ pillar. 30.8.2021. URL: <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/cap-deal-lays-ground-for-third-social-pillar/> (Zugriff: 11. September 2023).
- Foucault, Michel (1989): Der Gebrauch der Lüste. Sexualität und Wahrheit 2. Auflage. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Greer, Ian; Umney, Charles (2022): Marketization. How capitalist exchange subverts democracy and disciplines workers. London: Bloomsbury.
- Greven, Michael Th. (1999): Die politische Gesellschaft: Kontingenz und Dezsision als Probleme des Regierens und der Demokratie. Opladen: Leske + Budrich.
- Haubner, Tine (2018): Die Ausbeutung der sorgenden Gemeinschaft. Laienpflege in Deutschland. Frankfurt a. M.: Campus.
- Holst, Hajo; Fessler, Angnes; Niehoff, Steffen (2021): Die Pandemie als doppeltes Brennglas – Corona und die Wiederkehr der Klassengesellschaft. AIS. Arbeits- und Industriesoziologische Studien 14 (2): 83–97.
- Jaehrling, Karen; Stiehm, Christin (2022): Der Staat als ‚guter Auftraggeber‘? Öffentliche Auftragsvergabe zwischen Vermarktlichung und Sozialpolitisierung. Wiesbaden: VS.
- Jaehrling, Karen; Lluis, Conrad; van Gerven; Minna; Salmi, Aino (2023): DEFEN-CE: Social Dialogue in Defence of Vulnerable Groups in Post-COVID-19 Labour Markets. Report on Germany and the Netherlands. SocArXiv. November 8. DOI: 10.31235/osf.io/v8s34.
- Kruse, Jan (2015): Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Larner, Wendy; Craig, David (2005): After Neoliberalism? Community Activism and Local Partnerships in Aotearoa New Zealand. Antipode 37 (3): 402–424. DOI: 10.1111/j.0066-4812.2005.00504.x.
- Laclau, Ernesto (1990): New Reflections on the Revolution of Our Time. London, New York: Verso.
- Leitner, Helga; Peck, Jamie; Sheppard, Eric (Hg.) (2007): Contesting neoliberalism. Urban frontiers. New York: Guilford Press.
- Lessenich, Stephan (2020): Doppelmoral hält besser: Die Politik mit der Solidarität in der Externalisierungsgesellschaft. Berliner Journal für Soziologie 30 (1): 113–130. DOI: 10.1007/s11609-020-00410-w.



- Lluis, Conrad (2023): Hegemonie und sozialer Wandel. Indignados-Bewegung, Populismus und demokratische Praxis in Spanien, 2011–2016. Bielefeld: transcript.
- Marchart, Oliver (2010): Die politische Differenz. Zum Denken des Politischen bei Nancy, Lefort, Badiou, Laclau und Agamben. Berlin: Suhrkamp.
- Mayer-Ahuja, Nicole; Detje, Richard (2020): „Solidarität“ in Zeiten der Pandemie: Potenziale für eine neue Politik der Arbeit? WSI-Mitteilungen 73 (6): 493–500.
- Mayer-Ahuja, Nicole; Nachtwey, Oliver (2021): Verkannte Leistungsträger:innen. Berichte aus der Klassengesellschaft. Berlin: Suhrkamp, 11–41.
- Mohan, Robin (2018): Die Ökonomisierung des Krankenhauses. Bielefeld: transcript.
- Peck, Jamie; Brenner, Neil; Theodore, Nick (2018). Actually existing neoliberalism. In: Cahill, Damien; Cooper, Melinda; Konings, Martijn; Primrose, David (Hg.): The SAGE Handbook of Neoliberalism. London: SAGE Publications, 3–15.
- Pesch, Dennis (2020): Wild streiken statt Spargel ernten. Reportage. Jungle.world. URL: <https://jungle.world/artikel/2020/22/wild-streiken-statt-spargel-ernten> (Zugriff: 10. September 2023).
- Pressemitteilung (2021): Bundeslandwirtschaftsministerin erreicht Ausweitung der kurzfristigen Beschäftigung. URL: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/051-102-tage.html> (Zugriff: 10. September 2023).
- Rothgang, Heinz (2020): Die Fachkraftquote geht, der Personalmix kommt. Interview. URL: <https://www.pflegen-online.de/die-fachkraftquote-geht-der-personalmix-kommt> (Zugriff: 10. September 2023).
- Rothgang, Heinz, PeBeM-Team (2020): Abschlussbericht. Entwicklung und Erprobung eines wissenschaftlich fundierten Verfahrens zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen nach qualitativen und quantitativen Maßstäben gemäß § 113c SGB XI (PeBeM). SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik. Bremen.
- Somaglia, Enrico; Bragason, Kristjan (2023): CAP’s social conditionality clause could be a game changer for agricultural workers. URL.: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/cap-social-conditionality-clause-farm-workers-rights> (Zugriff: 11. September 2023).
- Ver.di (2022): Verbindlichkeit sieht anders aus. URL: <https://gesundheit-soziales-bildung.verdi.de/themen/gesundheitspolitik/++co++e8bbdf78-34df-11ed-b8f9-001a4a160111> (Zugriff: 11. September 2023).
- Ver.di (2023): PPR 2.0 – was ist das eigentlich? URL: <https://www.verdi.de/themen/gesundheit/++co++1beb381c-4665-11ed-ace9-001a4a160129> (Zugriff: 10. September 2023).
- Vogel, Sandra; Breitenbroich, Marc (2020): Working life in the COVID-19 pandemic 2020. Eurofound Working Paper, ‘Industrial relations and social dialogue’. No. WPEF21016.
- Vollrath, Ernst (1987): Grundlegung einer philosophischen Theorie des Politischen. Würzburg: Königshausen und Neumann.
- Wichern, Janna; Varelmann, Katharina (2022): Am unteren Ende der Lieferkette. Arbeitsbedingungen von Saisonbeschäftigten in Zulieferketten von Supermärkten. Bericht. Durchgeführt vom Peco-Institut e.V. im Auftrag für Oxfam Deutschland. URL.: <https://www.peco-ev.de/allgemein/am-unteren-ende-der-lieferkette-arbeitsbedingungen-von-saisonbeschaeftigten-in-zulieferketten-von-supermaerkten-2/> (Zugriff: 29. November 2023).
- Wullweber, Joscha (2012): Konturen eines politischen Analyserahmens. Hegemonie, Diskurs und Antagonismus. In: Dzudzek, Iris; Kunze, Caren; Wullweber, Joscha (Hg.): Diskurs und Hegemonie. Gesellschaftskritische Perspektiven. Bielefeld: transcript, 29–58.