Symposium

Wohlfahrtsstaat und Legitimation – Wie denkt Offe über den Wohlfahrtsstaat?

Claus Offe, Macht und Effizienz. Studien zur kapitalistischen Rationalisierung der-Arbeit, Wiesbaden: Springer VS (Ausgewählte Schriften von Claus Offe Band 1), 2018. 384 S., gb., 64,99 €

Claus Offe, Der Wohlfahrtsstaat und seine Bürger, Wiesbaden: Springer VS (Ausgewählte Schriften von Claus Offe Band 2), Wiesbaden: Springer VS, 2019, 336 S., gb., 64,99 €

Claus Offe, Institutionen, Normen, Bürgertugenden, Wiesbaden: Springer VS (Ausgewählte Schriften von Claus Offe Band 3), 2019, 434 S., gb., 69,99 €

Claus Offe, Liberale Demokratie und soziale Macht. Demokratietheoretische Studien, Wiesbaden: Springer VS (Ausgewählte Schriften von Claus Offe Band 4), 2019, 388 S., gb., 59,99 €

Claus Offe, Staatskapazität und Europäische Integration, Wiesbaden: Springer VS (Ausgewählte Schriften von Claus Offe Band 5), 2019, 395 S., gb., 64,99 €

Claus Offe, Übergänge. Vom Staatssozialismus zum demokratischen Kapitalismus, Wiesbaden: Springer VS (Ausgewählte Schriften von Claus Offe Band 6), 2020, 388 S., gb., 59,99 €

Besprochen von **Prof. Dr. Simone Scherger:** SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Universität Bremen, E-Mail: simone.scherger@uni-bremen.de

https://doi.org/10.1515/srsr-2021-0047

Schlüsselwörter: Soziologie des Wohlfahrtsstaats, Wohlfahrtsstaat, Sozialpolitik, Arbeitsmarkt, Geschichte der Soziologie

I. Einleitung

In den vergangenen Monaten stand der Wohlfahrtsstaat in Deutschland und anderswo (noch) stärker als zuvor im Mittelpunkt öffentlicher Aufmerksamkeit. Zahlreiche Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID 19-Pandemie sowie zur Abfederung ihrer ökonomischen und weiteren Folgen wurden ergriffen – manchmal in erstaunlich schnellem, manchmal in quälend langsamem Tempo. Angesichts der direkt und indirekt pandemiebedingten Krisenerscheinungen sind nicht nur die

Fähigkeit des deutschen Sozialstaats zur Problemlösung und ihre Grenzen deutlich geworden, sondern auch seine strukturellen Probleme offensichtlicher zutage getreten als zuvor. Die Sichtung der ausgewählten Schriften Claus Offes gibt einerseits die Gelegenheit der Reflexion grundsätzlicher, den Wohlfahrtsstaat betreffenden Fragen; andererseits lohnt es, die Perspektiven Offes auf die aktuelle Situation des Wohlfahrtsstaats anzuwenden – und damit sowohl die Anwendbarkeit seines Denkens zu erproben als auch aktuelle Debatten zu bereichern.

Der Schwerpunkt der Auseinandersetzungen Offes mit dem Wohlfahrtsstaat liegt auf seiner politischen Dimension: Im Mittelpunkt stehen seine normativen Grundlagen und seine Rolle für Legitimation und Akzeptanz des politischen Systems durch die Bürger:innen in fortgeschrittenen kapitalistisch-demokratischen Staaten – wie es im Titel des für diese Fragen einschlägigsten zweiten der sechs Bände anklingt ("Der Wohlfahrtsstaat und seine Bürger"; Offe, 2019a). Andere Funktionen des Wohlfahrtsstaats als die politische, Detailfragen der Wirkung oder auch Spezifika einzelner wohlfahrtsstaatlicher Teilsysteme behandelt Offe mit der dominierenden Blickrichtung auf die genannte politische Dimension oder allenfalls am Rande, was etwa für Familien-, Gesundheits- und Pflegepolitik gilt. Offes politisch-soziologische Perspektiven auf den Wohlfahrtsstaat sind untrennbar verknüpft mit seinen Analysen zum Arbeitsmarkt. Ein Leitthema bilden dabei die Verhandlungen und Kämpfe an der und über die Grenze zwischen effizienter kapitalistischer Nutzung von Arbeitskraft einerseits und sozialen Rechten andererseits, in Form des Schutzes der Reproduktion der Arbeitskraft einschließlich menschenwürdiger Lebens- und Arbeitsbedingungen und einer auskömmlichen Altersphase. Der Wohlfahrtsstaat stellt dabei eine Antwort auf das grundlegende Strukturproblem kapitalistischer Marktwirtschaften dar, die Bevölkerung so weit wie möglich in Arbeitsmärkte zu einzubeziehen und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass die Grundlagen dieses Einbezugs nicht durch übermäßige Ausnutzung der Arbeitskraftanbieter:innen zerstört werden und dass diejenigen, die ihre Arbeitskraft nicht erfolgreich anbieten (können), trotzdem gesellschaftlich integriert werden (vgl. Offe & Lenhardt, 2019/1977). Mit einer strukturell orientierten Herangehensweise knüpft Offe an neomarxistische Diskurse an und wendet diese flexibel, differenziert und insbesondere später auch mit modernisierter Terminologie auf immer neue Verhältnisse und Fragen an, etwa auf sozialpolitischen Reformen, das Bildungssystem, die Diskussion um das bedingungslose Grundeinkommen (Offe, 2019a) oder auf die Transformation Ostdeutschlands und Osteuropas (Offe, 2020).

Die in den ausgewählten Werken außerdem behandelten Themen (etwa Demokratie, Macht oder Integration) weisen vielfältige implizite und explizite Verbindungen zu wohlfahrtsstaatlichen Fragen auf - was die wesentliche Rolle des Wohlfahrtsstaats als Legitimationsquelle demokratisch-kapitalistischer Staaten unterstreicht. Trotz oder gerade wegen dieser wesentlichen, in ihren Details immer umkämpften Rolle ist der Wohlfahrtsstaat in seinen Strukturen und seiner Entwicklung gleichwohl alles andere als einheitlich oder widerspruchsfrei – sondern "theoretisch "unrein" und politisch ausgesprochen "vielfarbig"" (Offe, 2019b/ 2008: 68). Im Folgenden werden einige der *Offe'schen* Perspektiven und Denkfiguren auf aktuelle sozialpolitische Debatten bezogen und mit einem Ausblick auf sozialpolitische Reformperspektiven verbunden.

II. (Sozial-)Politik in der Pandemie

Worin sind die Besonderheiten der pandemischen Situation zu sehen? Zunächst kann die grundsätzliche Legitimität der zur Bekämpfung der Pandemie im Gesundheitsbereich getroffenen Maßnahmen (etwa Regelungen zum Schutz gegen Ansteckung oder die kollektive Organisation von Tests und Impfungen sowie die genaue Beobachtung des Infektionsgeschehens) kaum infrage gestellt werden. Es geht um Leben und Tod und um das Gut der Gesundheit, das für alle Bürger:innen gleichermaßen bedeutsam ist. Selbst eine auf den ersten Blick – im Vergleich zu manchen Streitpunkten bei Rente oder Arbeitslosensicherung - einfache und unumstrittene Zielsetzung wie die Eindämmung des Infektionsgeschehens, der Schutz von Risikogruppen und die bestmögliche Versorgung von Kranken ist den gleichen Komplexitäten ausgesetzt wie jegliche sozialpolitische Maßnahme, und zwar in mehrerlei Hinsicht: Erstens gleichen die ergriffenen Maßnahmen eher Abfolgen von Versuch und Irrtum - selbst bei einem simpel erscheinenden Wirkungszusammenhang wie der Verbreitung eines Virus und erschwert durch das insbesondere zu Beginn noch beträchtliche Unwissen dazu. Das von Offe für die Sozialwissenschaften beschriebene "technokratische [...] Missverständnis [...]" (Offe & Lenhardt, 2019/1977: 36), dass aus wissenschaftlichen (aktuell oft naturwissenschaftlichen) Erkenntnissen "nur" die richtigen Schlussfolgerungen gezogen werden müssten, um die angestrebten Ziele zu erreichen, wurde vielfach widerlegt. Nicht nur sind – für Sozialwissenschaftler:innen beruhigenderweise – selbst naturwissenschaftliche Erkenntnisse, besonders zu neuen Gegenständen, umstritten und stets nur vorläufig, worauf auch die beteiligten Wissenschaftler: innen häufig hingewiesen haben. Zweitens ist selbst bei einigermaßen gesicherter (natur-)wissenschaftlicher Erkenntnisgrundlage die Ableitung von zielführenden und angemessenen Maßnahmen und ihre tatsächliche Umsetzung anspruchsvoll. Die Maßnahmen betreffen das soziale Handeln und Zusammenleben der Menschen: Wer sich an welche Präventions- und Schutzmaßnahmen halten kann oder möchte und es dann tatsächlich auch tut, etwa wer sich (nicht) impfen lässt, wird von vielfältigen sozialen Bedingungen, mithin Ungleichheiten geprägt, deren Er-

forschung weit über Fragen der Sozialepidemiologie hinausgeht. Dies ist aber nur ein kleiner Teil der Komplexität, die Offe auch für das normale Geschäft der Verbesserung staatlicher Sozialpolitik beschreibt: Zwischen "der gesetzlichen und gesellschaftlichen Realität staatlicher Sozialpolitik [...] liegen Machtprozesse, welche die Übersetzung von ,output' (dem Wortlaut gesetzlicher Vorschriften) in ,impact' (den Verteilungswirkungen ihres Vollzugs) steuern" (Offe & Lenhardt, 2019/1977: 29; Hervorhebungen im Original). An diesen Prozessen ist eine Vielzahl individueller und kollektiver Akteure beteiligt - Offe nennt "Anbieter und Nachfrager auf dem Arbeitsmarkt" – hier um alle von staatlicher Sozialpolitik Betroffenen, also im Prinzip alle Bürger:innen zu erweitern -, "das administrative Personal, die Angehörigen der (medizinischen, sozialpädagogischen, juristischen etc.) Professionen" und "die organisierten Interessen und die Massenmedien" (Offe & Lenhardt, 2019/1977: 29). Sozialpolitische – hier auf die Pandemie bezogene – Maßnahmen sind also "nicht als die Ursache konkreter gesellschaftlicher Zustände bzw. definierter Veränderungen" konzeptualisierbar, "sondern lediglich als Auslösebedingungen von konflikthaften Interaktionen, über deren Ergebnis strukturelle Machtbeziehungen und Interessenkonstellationen entscheiden und deren Resultate insofern offen und ambivalent sind" (Offe & Lenhardt, 2019/1977: 29; Hervorhebungen im Original). Dass es bei den pandemiebezogenen sozialpolitischen Leistungen und Maßnahmen um die grundlegenden Güter Leben und Gesundheit geht, sorgt per se für Konflikthaftigkeit und moralische Aufgeladenheit der entsprechenden Prozesse und Debatten. Diese Konflikthaftigkeit wird dadurch potenziert, dass der Wohlfahrtsstaat angesichts der pandemischen Bedrohungen nicht nur für die Bereitstellung umfassender Leistungen sorgt (Intensivbetten, Beatmungsplätze, Testzentren, Impfstoffe usw.). Gleichzeitig wurden mit den staatlichen Maßnahmen gegen die Pandemie – in im Vergleich zum routinemäßigen sozialstaatlichen Geschäft außergewöhnlicher Weise – starke Eingriffe in Grundrechte vorgenommen. Dies betrifft soziale Grundrechte (wie etwa im Bereich der Bildung) ebenso wie bürgerliche Rechte der freien wirtschaftlichen Entfaltung (Shutdown von Teilen des Einzelhandels und im Kulturbereich) oder die Bewegungsfreiheit (Reisen, Ausgangssperren) und die Versammlungsfreiheit (Kontaktsperren), die auch als politisches Recht bedeutsam ist. Viele Menschen leiden unter den negativen Folgen dieser staatlichen Maßnahmen, Kinder und Jugendliche ebenso wie vulnerable Personen mit wenigen sozialen Kontakten und viele weitere mehr. Die Konflikthaftigkeit der Maßnahmen und ihrer Umsetzung ist deswegen nicht erstaunlich - und die entsprechenden politischen Auseinandersetzungen sind nicht nur legitim, sondern wünschenswert. Zugleich intensivieren die Dynamik der pandemischen Lage, der Bundestagswahlkampf im Jahr 2021, aber auch schon lange schwelende politische Konflikte und Spaltungen mit erstarkenden populistischen Rändern die Auseinandersetzungen, die durch mediale Dramatisierung, Polarisierung und die "Echokammern" neuer Medien weiter verschärft werden. Die Pandemie wird zum Anlass dafür und zum Teil auch dazu instrumentalisiert, grundsätzliche Fragen und Zweifel an Legitimation und "Impact" (sozial-)staatlicher Politik teils sehr vehement und in scharfem Ton zu äußern.

Der Komplexität der Umsetzung von Maßnahmen sowohl auf sozialer als auch auf politisch-legitimatorischer Ebene steht zudem die scheinbar leichte Messbarkeit von 'Impact' im Bereich der Pandemiebekämpfung gegenüber. Diese hat zu einem Benchmarking der (Miss-)Erfolge pandemiebezogener Politik im internationalen Vergleich anhand von Inzidenzen, R-Werten oder Impfquoten gesorgt, das auf Grundlage immer wieder revidierter und differenzierter Interpretationen Teil politischer Legitimationsprozesse geworden ist. Transparenz und eine klare Vermittlung des Sinns von Maßnahmen sind notwendige Bestandteile der legitimatorischen Prozesse, die auch den Erfolg ('impact') der Politiken mitbestimmen – Menschen halten sich eher an Regelungen, wenn sie deren Sinnhaftigkeit nachvollziehen können. In der substantiellen Bekämpfung der Pandemie und Fragen der Vermittlung sind viele Fehleinschätzungen und Misserfolge (sozial-)staatlicher Politik zu verzeichnen. Dennoch scheint es – angesichts der komplexen Bedingungen und der zugrundeliegenden moralischen Dilemmata – überzogen, von einem generellen Scheitern der (Pandemie-)Politik zu sprechen.

III. Die sozialpolitische Bekämpfung von Pandemiefolgen

Das Beispiel der Pandemie illustriert nicht nur die Schwierigkeit, zielführende und ihre eigenen negativen Nebenfolgen begrenzende Politiken zu beschließen, transparent zu machen, umzusetzen und zu vermitteln. Über das bisher Beschriebene hinaus verschärfen manche der Maßnahmen Ungleichheiten, die zuvor schon existiert haben, wobei langfristige Folgen noch schwer abschätzbar sind. Die Pandemie und ihre sozialstaatliche Bekämpfung haben insbesondere systemische Schwächen des deutschen Wohlfahrtsstaats (noch deutlicher) offengelegt.¹

¹ Zutage getreten sind zudem prozessuale Schwächen staatlicher (Sozial-)Politik bei der Verhandlung und Umsetzung von Maßnahmen, besonders Schwächen des föderalen Systems, also der geteilten Verantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die mit unklaren Verantwortlichkeiten und fragmentierten Maßnahmen einhergingen. Diese Schwierigkeiten werden hier trotz

Bei der direkten Bekämpfung der Pandemie sind – hier nicht ausführlich darstellbare - Strukturprobleme zutage getreten, etwa solche, die mit der Vermarktlichung des Gesundheitswesens zusammenhängen oder durch diese verschärft werden. Als im Vergleich zum Mangel an Geräten und Ausstattung (etwa: Beatmungsmaschinen und Masken) schwerer behebbare Schwachstelle hat sich die Ausstattung mit Personal erwiesen, insbesondere in der Intensivversorgung – auch wenn um die Aussagekraft von Bedarfs- und Belastungsindikatoren und ihre Berechnung gestritten wird. Beim öffentlichen Gesundheitsdienst mit seinen Gesundheitsämtern wurden mit der Pandemie die durch jahrzehntelange Einsparungen bewirkten Mängel in Personal und Infrastruktur offenbar. Die einseitige Ausrichtung auf Effizienz und die Schwächen vorrangig marktorientierter Organisationsprinzipien werden deswegen stärker debattiert als zuvor.

Die sozialstaatlichen Reaktionen auf die ökonomischen Folgen der Pandemie bzw. der Pandemiebekämpfung beinhalten zum Teil neue Maßnahmen des Ausgleichs, zum Teil Anpassungen existierender sozialpolitischer Instrumente. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des Virus (u.a. Schließung großer Teile des Einzelhandels, des Hotel- und Gastgewerbes sowie von Kultur- und Veranstaltungsbetrieben, Einschränkungen von Reisefreiheit) gehen mit einer Kaskade ökonomischer Folgen einher, die zu einem Anstieg von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sowie zu ökonomischen Schwierigkeiten vieler Betriebe und (Solo-)Selbstständiger geführt haben. Darauf wurde wiederum mit einer Vielzahl unterschiedlicher sozialpolitischer Maßnahmen reagiert. Mit Offe gesprochen wurde so der Kreis derer ausgeweitet, die (zeitweise) aus "legitimen" Gründen (und zwar aufgrund staatlicher Maßnahmen) nicht erwerbstätig waren oder von ihrer Erwerbstätigkeit nicht auskömmlich leben konnten (grundsätzlich hierzu etwa Offe, 2019e/1990; 2019f/2009). Der Kreis der sozialpolitisch definierten "Unterstützungswürdigen' wurde also ausnahmsweise größer gezogen und die Grenzen der Bedürftigkeit nicht oder weniger genau überprüft, um vielen Menschen schnelle Hilfe zu ermöglichen. Diese flexible Reaktion unterstreicht zunächst die Rolle des Wohlfahrtsstaats als "multi-purpose device" (Offe, 2019c/1981: 80) in der Pandemie.

Diesseits einer hier nicht leistbaren genauen Bilanzierung der Ergebnisse dieser Maßnahmen ist es für die Frage nach den systemischen 'Sollbruchstellen' des deutschen Wohlfahrtsstaats schon aufschlussreich, die genannten Maßnahmen nach Adressat:innen zu differenzieren. Grob und beispielhaft können drei Gruppen unterschieden werden: Erstens kann die Gruppe der (sozialversicherungs-

ihrer Bedeutung für legitimatorische Fragen nicht behandelt. Ähnliches gilt für die schwierige transnationale Pandemiebekämpfung.

pflichtig) abhängig Beschäftigten vielfach Ansprüche innerhalb des Systems der Sozialversicherungen realisieren. Zu nennen ist hier vor allem das für die Zeit der Pandemie in Hinsicht auf arbeitgeberseitige Bedingungen sowie Dauer und Höhe großzügiger gestaltete Kurzarbeitergeld, das von sehr vielen Beschäftigten in Anspruch genommen wurde und als erfolgreiches Instrument der Krisenbewältigung mit Vorteilen für alle Seiten gilt.

Vom Kurzarbeitergeld sind jedoch viele Erwerbstätige ausgeschlossen: neben geringfügig abhängig Beschäftigten insbesondere die große Gruppe der Selbstständigen, darunter viele Kleinunternehmer:innen und Solo-Selbstständige etwa in den Bereichen Kultur, Gastronomie, Gesundheit, Freizeit und Sport. Diesen sind aufgrund der genannten Einschränkungen die Grundlagen ihrer Einnahmen (und auch der Entlohnung der von ihnen Beschäftigten) ganz oder teilweise weggebrochen. Ohne weitere Maßnahmen sind sie auf das 'letzte soziale Netz' der Grundsicherung verwiesen – als Standardantwort des Sozialstaates für Personen, die nicht (mehr) innerhalb der Sozialversicherung abgesichert sind. Die Bezugsbedingungen der auf erwerbsfähige Personen im Haupterwerbsalter abzielenden Grundsicherung für Arbeitssuchende (Arbeitslosengeld II) wurden für Neuantragsteller:innen – aber nicht im Falle des vor der Pandemie begonnenen Bezugs – gelockert, was eine zweite Art von Maßnahmen gegen die arbeitsmarktbezogenen Folgen der Pandemie darstellt: So erfolgte die Vermögensprüfung nur eingeschränkt und die tatsächlichen Kosten der Unterkunft wurden unabhängig von ihrer Höhe übernommen. Dies sollte der Tatsache Rechnung tragen, dass aufgrund der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie viele Personen in den Kreis der potenziellen Bezieher:innen geraten waren, welche unter anderen Umständen nicht dazu gehört hätten und welche gleichzeitig keine Leistungen der Sozialversicherung (Arbeitslosengeld I, Kurzarbeitergeld) in Anspruch nehmen können. (Solo-)Selbstständigen fiel es trotz der vereinfachten Zugangsbedingungen gleichwohl vielfach schwer, sich zur Antragstellung zu überwinden – das damit verbundene Stigma schreckte vermutlich ab, in Kombination mit dem Aufwand der Antragstellung und geringen Leistungen.

Eine dritte Art von Maßnahmen zur Dämpfung der ökonomischen Folgen der Pandemie in der Bevölkerung sind vielfältige (und weiter zu differenzierende) Arten von Sonderleistungen für Einzelpersonen, Familien oder Unternehmen, die außerhalb der Sozialversicherung oder des letzten Auffangnetzes der Sozialhilfe liegen – von denen einige beispielhaft genannt seien: Für Unternehmer:innen bzw. Selbstständige gab es teilweise als Wirtschaftshilfen deklarierte komplexe, mehrfach neu aufgelegte Maßnahmen (Soforthilfe, Überbrückungshilfen I bis III, November- und Dezemberhilfe, Neustarthilfe). Familien mit Kindern erhielten zweimal einen Kinderbonus für Kindergeldbeziehende (300 Euro im Jahr 2020 sowie 150 Euro im Jahr 2021), um ihre hohen Belastungen durch zeitweise Schlie-

ßungen von Kindertagesstätten und Schulen anzuerkennen. Weitere besondere Leistungen bezogen sich etwa auf Beschäftigte in der Alten- und Krankenpflege, die mindestens eine Corona-Prämie von bis zu 1000 Euro erhielten, auf Grundsicherungbezieher:innen (einmalige Prämie von 150 Euro) oder auf Studierende, die finanzielle Überbrückungshilfen beantragen konnten. Diese pandemischen Sonderleistungen erscheinen in ihrer Legitimation kaum hinterfragbar. Im Falle vieler Solo-Selbstständiger und Kleinstunternehmer:innen oder der Studierenden reichten sie – wie in vielen anderen Fällen – aber kaum aus und konnten finanzielle Folgeprobleme und den Ausfall der eigenständigen Absicherung kaum ausgleichen. Manche der Selbstständigen sahen sich gezwungen, auf ihre (ohnehin sehr ungleich vorhandenen) Rücklagen fürs Alter zurückzugreifen, um die finanzielle Notlage zu überbrücken, oder setzten Zahlungen in private Altersvorsorge aus. Das für bestimmte Teilgruppen der Selbstständigen mit der größtenteils privaten Absicherung fürs Alter verbundene individualisierte Risiko wurde durch ein schwer vorhersehbares und versicherbares Risiko wie die Pandemie deutlich vergrößert.

Zudem erscheinen viele der Sonderleistungen für Gruppen mit besonderen Belastungen dürftig und allenfalls symbolischer Natur. Sie gehen die eigentlichen Ursachen dieser schon vor der Pandemie bestehenden Bürden und Ungleichheiten nicht an, etwa die schon immer hohen Belastungen im Pflegesektor, die Unsichtbarkeit der vor allem von Frauen in Familien geleisteten unbezahlten Arbeit, die Ungleichheiten im Bildungssystem oder verfestigte Armut. Die unsystematisch erscheinenden Sonderleistungen lösten deswegen Gerechtigkeitsdebatten aus. Zugleich gibt es Gruppen, deren besondere Belastungen, Leistungen oder erhöhtes Infektionsrisiko nicht oder kaum berücksichtigt wurde: Neben den in (Pflege-)Heimen untergebrachten Personen gilt dies für (weitere) ,systemrelevante' Tätigkeiten in der Landwirtschaft (vor allem mobile (Saison-)Arbeiter:innen) oder im Dienstleistungssektor (etwa Beschäftigte in Supermärkten oder bei Zustell- und Lieferdiensten, aber auch Pflegekräfte in Privathaushalten), für Kinder und Jugendliche – und insbesondere für ärmere Bevölkerungsgruppen, darunter Obdach- und Wohnungslose. Obwohl es auch hier Bemühungen der Unterstützung gab und zum Teil weiter gibt, wurden durch die Pandemie und bei den ergriffenen Maßnahmen Ungleichheiten eher reproduziert und weiter verstärkt. Dies gilt erst recht im globalen Maßstab. Wie auch in anderen Verteilungskämpfen sind diejenigen in ohnehin benachteiligten Positionen kaum vertreten bzw. können sich kaum Gehör verschaffen.

IV. Perspektiven

Auf welche generellen Entwicklungsperspektiven des deutschen Wohlfahrtsstaates verweisen diese Verteilungsprobleme und -kämpfe zu Zeiten der Pandemie? In seinen Texten zum deutschen Wohlfahrtsstaat identifiziert Offe die enge Verknüpftheit von Arbeitsmarktbeteiligung einerseits und individueller Verteilungsposition und Absicherung andererseits als ein wesentliches Problem. Die dem entsprechende "produktivistische" Orientierung an Vollbeschäftigung (z.B. Offe, 2019f/2009), die Vollbeschäftigung mit entsprechender Arbeitsmarkt- und Investitionspolitik für erreichbar und wünschenswert hält, stellt er infrage. Erstens sei dieses (unterschiedlich und oft opportunistisch definierte) Ideal kaum erfüllbar und ein nicht unerheblicher Teil der Menschen bleibe von Erwerbsarbeit und den mit ihr verbundenen Privilegien und Verteilungsvorteilen ausgeschlossen; die dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit in den 1990er und frühen 2000er Jahren untermauert Offes Zweifel. Selbst wenn annähernde Vollbeschäftigung erreichbar sei, so seien zweitens die Kosten dieser Orientierung an Vollbeschäftigung hoch, was Arbeitsbedingungen, Entlohnung und (mangelnde) Absicherung angeht, aber auch gesamtgesellschaftliche ökologische Kosten einer vorrangig wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik (Offe, 2019f/2009: 233). Der Hinweis auf (nicht weiter thematisierte) ökologische Folgen erfolgt zu Recht und ist dringender denn ie. Die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes in den 2010er Jahren hat zudem Belege dafür geliefert, dass eine nun erreichte sehr hohe Erwerbsbeteiligung bei ansonsten gleichbleibenden Bedingungen nur um den Preis schlechter Entlohnung und Arbeitsbedingungen zu erreichen sein könnte. Selbst wenn nicht jede Form atypischer Beschäftigung dauerhaft, prekär oder mit großen Nachteilen behaftet, ein differenzierter Blick also notwendig ist, gefährden verbreitete Niedrigeinkommen, schlechte Arbeitsbedingungen und daraus folgende dauerhaft mangelnde Absicherung die Legitimation des "produktivistischen" Erwerbssystems und des mit diesem verknüpften Wohlfahrtsstaats. Nicht zufällig ist unter denjenigen, die Grundsicherung für Arbeitssuchende erhalten, der Anteil derer, die trotz Erwerbstätigkeit Unterstützung brauchen, weiterhin beträchtlich. Viele Solo- und manche andere Kleinselbstständige sind eine wichtige Teilgruppe atypisch Beschäftigter – die zwar meist, wenn sie die Solo-Selbstständigkeit hauptberuflich ausüben, ihren Lebensunterhalt gut bestreiten können; ihre Absicherung fürs Alter ist aber manchmal fragil, und wie die Pandemie zeigt, größeren äußeren Risiken ausgesetzt als bei primärer Absicherung innerhalb des Sozialversicherungssystems. Neben Verfestigungstendenzen von Armut und Exklusion bei denjenigen, die vom Arbeitsmarkt mehr oder weniger ausgeschlossen sind, ist also eine Dualisierung des Arbeitsmarkts in dem Sinne zu verzeichnen, dass Arbeitsmarktpartizipation oft nicht ausreicht, um auskömmlich leben zu können oder gut gegen alle

Lebensrisiken gerüstet zu sein – insbesondere für die Altersphase. Verfestigte Armut bzw. Exklusion sowie die genannte Dualisierung sind zwei der Gründe, die Offe für die schwindende Legitimation des Wohlfahrtsstaates ausmacht und als Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt betrachtet (vgl. Offe 2019d/ 1987).

Eine von Offe favorisierte Antwort auf diese Herausforderung ist das im letzten Drittel des Bandes zum Wohlfahrtsstaats in fünf Beiträgen thematisierte bedingungslose Grundeinkommen (Offe 2019a). Offe argumentiert in diesen 1992 bis 2010 erschienen Texten, dass eine durch das bedingungslose Grundeinkommen verwirklichte umfassende Sozialbürgerschaft das beschriebene Dilemma und weitere Struktur- und Steuerungsprobleme fortgeschrittener kapitalistischer Gesellschaften wahrscheinlich besser als alle anderen politischen Vorschläge lösen könne. Ein bedingungsloses Grundeinkommen ermögliche Bürger:innen Handlungsautonomie, vermeide die unzeitgemäße und widersprüchliche Moralisierung der (Nicht-)Erwerbsarbeit bzw. der (Nicht-)Inanspruchnahme von Sozialleistungen und erkenne auch deutlicher den Wert unbezahlter Arbeit an. Auch graduelle Schritte in Richtung der Einführung einer solchen, nicht mehr erwerbsarbeitszentrierten sozialen Absicherung seien möglich und wünschenswert. Man muss kein:e Befürworter:in des bedingungslosen Grundeinkommens sein, um Offes Argumente bestechend zu finden. Sie zeigen viele der strukturellen Probleme des (deutschen) Wohlfahrtsstaats und beschreiben die Grenzen des deutschen, eigentlich "moralisch anspruchslos[en]" Sozialversicherungssystem treffend (Offe, 2019e/1990: 128). In Abgrenzung zu den anderen bisher (partiell) beschrittenen Wegen sozialstaatlicher Reformen (Privatisierung, Ausgrenzung) favorisiert Offe einen steuerfinanzierten, auf sozialen Bürgerrechten beruhenden "Garantismus". Neben dem bereits eingeführten Mindestlohn könnte etwa eine Abschwächung der Konditionen zur Gewährung von Grundsicherung ein Schritt in Richtung einer solchen universaleren Absicherung sein. Eine deutliche Entwicklung Richtung "Garantismus" könnte darüber hinaus nicht nur einen stärkeren Einbezug aller Formen bezahlter Erwerbstätigkeit in die soziale Sicherung bedeuten, sondern ebenso von nicht-erwerbsförmiger (Sorge- und anderer) Arbeit – die bisher nur ansatzweise über die Sozialversicherung und in der Familienpolitik erfolgt. Systematisch und ausführlich behandelt Offe Sorgearbeiten, ihre mangelnde Anerkennung und ihre enge Verknüpftheit mit wohlfahrtsstaatlichen Fragen nicht. Das gilt auch für Geschlechterungleichheiten, die aus der Übernahme von Sorgearbeiten hauptsächlich durch Frauen erwachsen und eine Vorbedingung des Funktionierens "produktivistischer" Sicherungsarrangements sind – die auch wegen Veränderungen in den Geschlechterverhältnisse fragiler werden.

Gleichwohl ist eine (zum Beispiel) auf Sorgearbeiten und Geschlecht bezogene Neukonzeptionalisierung wohlfahrtsstaatlicher Politik gut mit den von Offe

zur Verfügung gestellten Denkinstrumenten zu bewerkstelligen; ähnliches gälte für die notwendige sozialpolitische "Bearbeitung" weiterer anstehender Veränderungen wie Dekarbonisierung und Digitalisierung. In diesem Sinne bieten Offes ausgewählte Schriften reichhaltige Anregungen und werden die Lektüre noch lange und immer wieder lohnen, sei es in Krisen- oder 'normalen' Zeiten. Offes tiefgehende Kenntnis der Literatur und Debatten zum Wohlfahrtsstaat, die Klarheit und Systematik seiner Texte und seiner Argumente laden zur Analyse wohlfahrtsstaatlicher Politik und ihrer Legitimation ebenso ein wie zum Nachdenken über zukünftige Entwicklungen.

Literatur

- Offe, C., Hrsg. Der Wohlfahrtsstaat und seine Bürger (Ausgewählte Schriften von Claus Offe, Band 2); Springer VS: Wiesbaden, 2019a.
- Offe, C. Sozialstaat. In Der Wohlfahrtsstaat und seine Bürger (Ausgewählte Schriften von Claus Offe, Band 2); Offe, C., Hrsg.; Springer VS: Wiesbaden, 2019b/2008; pp 67-77.
- Offe, C. Some Contradictions of the Modern Welfare State. In Der Wohlfahrtsstaat und seine Bürger (Ausgewählte Schriften von Claus Offe, Band 2); Offe, C., Hrsg.; Springer VS: Wiesbaden, 2019c/1981; pp 79-87.
- Offe, C. Democracy against the Welfare State? Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities. In Der Wohlfahrtsstaat und seine Bürger (Ausgewählte Schriften von Claus Offe, Band 2); Offe, C., Hrsg.; Springer VS: Wiesbaden, 2019d/1987; pp 89–121.
- Offe, C. Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik. In Der Wohlfahrtsstaat und seine Bürger (Ausgewählte Schriften von Claus Offe, Band 2); Offe, C., Hrsg.; Springer VS: Wiesbaden, 2019e/1990; pp 123-142.
- Offe, C. Basic Income and the Labor Contract. In Der Wohlfahrtsstaat und seine Bürger (Ausgewählte Schriften von Claus Offe, Band 2); Offe, C., Hrsg.; Springer VS: Wiesbaden, 2019f/ 2009; pp 231-265.
- Offe, C.; Lenhardt, G. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik. In Der Wohlfahrtsstaat und seine Bürger (Ausgewählte Schriften von Claus Offe, Band 2); Offe, C., Hrsg.; Springer VS: Wiesbaden, 2019/1977; pp 3-38.
- Offe, C., Hrsg. Übergänge. Vom Staatssozialismus zum demokratischen Kapitalismus (Ausgewählte Schriften von Claus Offe, Band 6), Hrsg.; Springer VS: Wiesbaden, 2020.