

Michael Opielka

ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH, Siegburg, Deutschland

Wer gestaltet den Sozialstaat?

Finanzierungslogik, institutioneller Wandel und neue Reformpfade

Nicht ein neuer „Aufstieg der Finanzpolitik“ kennzeichnet den gegenwärtigen Wandel des Sozialstaats. Neu ist vielmehr, dass Finanzierung, institutionelle Architektur und digitale Umsetzbarkeit enger zusammenrücken. Damit stellt sich die alte Frage nach dem Primat sozialpolitischer Gestaltung in veränderter Form.

Wer die gegenwärtige Debatte über den deutschen Sozialstaat verfolgt, könnte den Eindruck gewinnen, Finanzpolitik sei zu einem neuen Entscheidungszentrum der Sozialpolitik geworden. Haushaltslücken, Beitragssätze, Schuldenregeln und Konsolidierungsziele strukturieren die politische Kommunikation; Reformvorschläge müssen ihre fiskalischen Wirkungen ausweisen, bevor über ihre sozialpolitische Qualität gesprochen wird. Die Bundesregierung verweist auf eine geschlossene Finanzierungslücke von 34 Mrd. €, ressortübergreifende Einsparvorgaben und Strukturreformen der Sozialversicherungen (BMF 2026a). Das klingt nach einem Primat der Finanzpolitik.

Sozialpolitik unter Finanzierungsdruck – ein alter Konflikt

Historisch wäre eine solche Diagnose jedoch zu einfach. Die Behauptung, der Sozialstaat sei zu teuer, überdehnt oder nicht mehr finanzierbar, gehört seit Jahrzehnten zum Kern sozialpolitischer Konflikte. Seit den 1980er-Jahren verband sich die linke Kritik am „Neoliberalismus“ mit der Beobachtung, fiskalische Restriktionen würden zum Hebel sozialstaatlichen Rückbaus. Liberale und konservative Positionen kritisierten spiegelbildlich ein „Ausufern“ sozialstaatlicher Ansprüche. Bereits in meiner Einführung in die Sozialpolitik habe ich diese Konstellation als Teil einer grundsätzlichen Ambivalenz beschrieben: Sozialpolitik versöhnt Kapitalismus und Demokratie, greift aber gerade dadurch tief in Verteilungs- und Finanzierungsordnungen ein (Opielka 2008). Die Finanzierungsfrage ist deshalb nicht von außen an den Sozialstaat herangetragen worden. Sie gehört zu seiner institutionellen Konstruktion.

Auch die Globalisierungsdebatte der 1990er und 2000er-Jahre zeigt, wie vorsichtig mit linearen Entmachtungsthesen umzugehen ist. Weder Steuerwettbewerb noch internationale Kapitalmobilität beseitigten den politischen Gestaltungsspielraum nationaler Wohlfahrtsstaaten. Sozialstaaten blieben große Um-

verteilungs- und Dienstleistungsordnungen, deren Umfang politisch legitimiert und institutionell stabilisiert wurde (Opielka 2008, S. 221–246). Die interessantere Frage lautet daher heute nicht: Hat die Finanzpolitik die Sozialpolitik verdrängt? Sie lautet: Wie verändert sich das Verhältnis von sozialpolitischen Zielen, fiskalischen Bedingungen und den Institutionen, durch die soziale Rechte verwirklicht werden?

Fiskalischer Spielraum: Schuldenbremse, Vorverschuldung und globale Risiken

Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen haben sich gleichwohl verschärft. Dabei wäre es falsch, allein auf die deutsche Schuldenbremse zu blicken. Öffentliche Verschuldung ist heute Teil einer globalen Konstellation. Nach dem Fiscal Monitor des Internationalen Währungsfonds lag die weltweite öffentliche Verschuldung 2025 bei knapp 94 % des globalen Bruttoinlandsprodukts – auch Bruttoweltprodukt genannt, es ist die Summe aller Bruttoinlandsprodukte sämtlicher Staaten der Erde –, bis 2029 könnte sie 100 % erreichen. Zugleich steigen Zinslasten und Ausgabenbedarfe für Verteidigung, Infrastruktur, Klimaanpassung und soziale Sicherung (IMF 2026). Hohe Vorverschuldung bedeutet nicht automatisch Handlungsunfähigkeit, sie verändert aber die Opportunitätskosten neuer Ausgaben: Sozialreformen konkurrieren mit einer Vergangenheit, die fiskalisch fortwirkt.

Deutschland befindet sich in einer vergleichsweise günstigen Position. Die Schuldenquote lag Ende 2025 bei etwa 63 % des BIP. Zugleich wurden die Fiskalregeln im März 2025 erheblich gelockert: Verteidigungs- und sicherheitsbezogene Ausgaben oberhalb von einem Prozent des BIP können kreditfinanziert werden; für Infrastruktur, Klimaneutralität und Verteidigung wurde ein Sondervermögen (präziser: Sonderschulden) von 500 Mrd. € geschaffen; auch die Länder erhielten neue Kreditspielräume. Für den Kernhaushalt des Bundes gilt die reguläre Schuldengrenze von 0,35 % des BIP jedoch weiter (Bundesbank 2025; BMF 2026b). So entsteht eine Zweiteilung: Für privilegierte Zukunftsaufgaben wurden Krediträume geöffnet, während andere Aufgaben – darunter große Teile der Sozialpolitik – stärker um laufende Einnahmen konkurrieren.

Die Schuldenbremse sollte weder als bloß neoliberale Disziplinierungsinstrument noch als neutrale technische Regel behandelt werden. Sie verteilt politische Handlungsspielräume über die Zeit. Problematisch wird sie dort, wo sozialpolitische Ausgaben pauschal als Gegenwartskonsum erscheinen. Frühkindliche Bildung, Prävention, Pflegeinfrastruktur oder die Vermeidung verfestigter Armut können investiven Charakter besitzen, weil sie spätere Kosten mindern und Teilhabechancen erhöhen. Eine zukunftsorientierte Finanzpolitik müsste solche

Sozial Extra

<https://doi.org/10.1007/s12054-026-00921-5>

Eingegangen: 11. August 2026

Angenommen: 22. September 2026

© The Author(s), under exclusive licence to Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2026

Zusammenfassung · Abstract

M. Opielka

Wer gestaltet den Sozialstaat? Finanzierungslogik, institutioneller Wandel und neue Reformpfade

Zusammenfassung

Die gegenwärtige Sozialstaatsdebatte wird häufig als Konflikt zwischen sozialpolitischem Leistungsversprechen und finanzpolitischer Begrenzung beschrieben. Neu ist dieser Konflikt nicht. Seit den 1980er-Jahren begleitet die Kritik an seiner Finanzierbarkeit den Ausbau und Umbau des Wohlfahrtsstaats. Verändert hat sich jedoch die Reformkonstellation. Neben Leistungsniveau und Finanzierung rücken institutionelle Kohärenz, administrative Umsetzbarkeit und digitale Infrastruktur in den Mittelpunkt. Der Beitrag verbindet diese Entwicklung mit der langfristigen Verschiebung von beitrags- zu steuerfinanzierten Sicherungselementen, der fortbestehenden symbolischen Lohnarbeitszentrierung und aktuellen Reformen der

Existenzsicherung. Am Beispiel des Integrierten Steuer-Transfer-Systems (ISTS) wird gezeigt, dass Finanzpolitik nicht lediglich eine äußere Grenze der Sozialpolitik bildet. Steuer-, Transfer- und Verwaltungsarchitekturen werden selbst zu Medien sozialpolitischer Gestaltung. Entscheidend ist daher, ob Effizienz und fiskalische Tragfähigkeit mit Bürgerrechten, Teilhabe, Bedarfsgerechtigkeit und Sozialer Nachhaltigkeit verbunden werden. Dieser Beitrag ist Teil des Schwerpunktes „Transformation des Sozial- und Bildungssystems“ in Ausgabe 6/26.

Schlüsselwörter

Sozialpolitik · Finanzpolitik · Sozialstaatsreform · Lohnarbeitszentrierung · Steuer-Transfer-System · Digitalisierung · Soziale Nachhaltigkeit

Who Shapes the Welfare State? Funding Logic, Institutional Change and New Paths to Reform

Abstract

Current debates on welfare-state reform are often framed as a conflict between social-policy commitments and fiscal constraints. This conflict is not new: since the 1980s, disputes over affordability have accompanied the expansion and restructuring of welfare states. What has changed is the configuration of reform. Alongside benefit levels and financing, institutional coherence, administrative feasibility and digital infrastructures have moved to the centre. The article links this shift to the long-term move from contribution-based towards tax-financed elements of social protection, the continuing symbolic centrality of wage labour and current reforms of minimum-income protection. Using

the Integrated Tax-Transfer System (ISTS) as an example, it argues that fiscal policy is not merely an external constraint on social policy. Tax, transfer and administrative architectures themselves become media of social-policy design. The decisive issue is whether efficiency and fiscal sustainability can be combined with social citizenship, participation, needs-based justice and social sustainability.

Keywords

Social policy · Fiscal policy · Welfare-state reform · Wage-labour centrality · Tax-transfer system · Digitalisation · Social sustainability

Langfristwirkungen berücksichtigen, ohne den Investitionsbegriff beliebig auszuweiten.

Die globale Schuldenlage verschärft den Zielkonflikt. Fiskalischer Spielraum hängt nicht allein von der Schuldenquote ab, sondern auch von Wachstum, Zinsniveau, Steuerbasis und Ausgabenstruktur. Sozialpolitik benötigt daher eine Theorie fiskalischer Tragfähigkeit, die langfristige soziale Erträge gegen Refinanzierungsrisiken abzusichern ermöglicht.

Vom Lohnarbeits- zum Finanzierungsmix

Diese Frage führt zunächst zur Finanzierungsarchitektur. Der deutsche Sozialstaat gilt als Prototyp des konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsregimes. Sozialversicherungsbeiträge, Stützensicherung und das Prinzip der Beitragsäquivalenz haben seine Selbstbeschreibung geprägt. Damit verband sich die Vorstellung, soziale Rechte seien vor allem durch Erwerbsarbeit erworben. Doch diese Lohnarbeitszentrierung ist empirisch längst weniger eindeutig, als es ihre politische Symbolik nahelegt. In einer jüngeren Analyse habe ich deshalb von einem „Mythos“ der Lohnarbeitszentrierung gesprochen: nicht im Sinn einer Unwahrheit, sondern einer politisch produktiven Erzählung, die Ordnung stiftet und Alternativen verdeckt (Opielka 2025).

Der Befund ist paradox. Während die Lohnarbeit normativ weiterhin als zentraler Zugang zu sozialer Sicherheit gilt, hat die Bedeutung steuerfinanzierter Leistungen und Bundeszuschüsse zugenommen. Selbst steuerfinanzierte Leistungen reproduzieren teilweise die Erwerbsnorm. Das Elterngeld orien-

tiert seine Leistungshöhe am vorherigen Erwerbseinkommen; die Grundsicherung verbindet die Sicherung des Existenzminimums mit dem Vorrang der Erwerbsintegration. Die zum 1. Juli 2026 schrittweise in Kraft getretene neue Grundsicherung verstärkt diese Linie erneut: Der Vermittlungsvorrang wird betont, Mitwirkungspflichten und Sanktionen werden verschärft, während die Höhe der Regelbedarfe zunächst unverändert bleibt (Bundesregierung 2026; Opielka und Wilke 2024). Die Finanzierungsform allein entscheidet also nicht über die normative Logik eines Sozialprogramms.

Gerade darin liegt eine wichtige Verschiebung. Wenn soziale Sicherung nicht mehr plausibel allein aus Beitragszahlung und Erwerbsstatus begründet werden kann, treten andere Legitimationsquellen hervor: Bürgerstatus, Menschenwürde, Bedarfsgerechtigkeit und soziale Teilhabe. Die Sozialpolitik bewegt sich damit zwischen zwei Ordnungsmodellen. Das eine bindet Ansprüche an Ursachen, Status und biografische Vorleistungen; das andere fragt stärker nach den zu sichernden Ergebnissen. Diese Verschiebung lässt sich als Übergang vom Kausal- zum Finalprinzip beschreiben (Opielka 2026a). Sie ist keineswegs abgeschlossen und betrifft die einzelnen Sicherungssysteme unterschiedlich. Aber sie erklärt, warum heute nicht nur über die Höhe von Leistungen, sondern zunehmend über die Architektur ihrer Gewährleistung gestritten wird.

Institutionen werden selbst zum Reformgegenstand

Die jüngere Reformdebatte unterscheidet sich von vielen früheren Auseinandersetzungen dadurch, dass institutionelle Beziehungen selbst zum Gegenstand sozialpolitischer Gestaltung werden. Das betrifft besonders die steuerfinanzierte Existenzsicherung. Bürgergeld beziehungsweise neue Grundsicherung, Sozialhilfe, Wohngeld, Kinderzuschlag und steuerliche Entlastungen folgen unterschiedlichen Rechtslogiken, Einkommensbegriffen und Zuständigkeiten. Die Folgen sind Schnittstellenprobleme, hohe administrative Kosten, schwer verständliche Transferentzugsraten und Nichtinanspruchnahme. Das Problem besteht nicht einfach darin, dass es „zu viele Leistungen“ gibt. Es besteht darin, dass ihre Beziehungen unzureichend koordiniert sind.

Die 2026 vorgelegten Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR) markieren deshalb einen bedeutsamen Schritt. Sie behandeln die steuerfinanzierte Mindestsicherung stärker als Gesamtsystem und zielen auf die Integration bislang getrennter Leistungen und Verwaltungswege (BMAS 2026). Die neue Studie von DIFIS (Deutsches Institut für interdisziplinäre Sozialpolitikforschung), ISÖ (Institut für Sozialökologie) und DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) zum Integrierten Steuer-Transfer-System ordnet diese Vorschläge als teilintegrierende Reformarchitektur ein: Mehrere Leistungen innerhalb des Sozialsystems sollen integriert werden, was mit dem Ziel verbunden wird, dass die Betroffenen nur noch eine Anlaufstelle für steuerfinanzierte Transfers haben. Ein solcher One-Stop-Shop kann die organisatorische Zersplitterung deutlich verringern, lässt aber die Trennung zwischen Steuer- und Transfersystem grundsätzlich bestehen (Opielka et al. 2026).

Bei der Diskussion um die Empfehlungen der Sozialstaatskommission wird sichtbar, warum eine ausschließliche Fixierung auf fiskalische Kennziffern die gegenwärtige Transformation verfehlt. Institutionelle Fragmentierung produziert selbst Kosten – monetäre Kosten der Verwaltung, aber ebenso soziale Kosten durch Nichtinanspruchnahme, Stigmatisierung, Fehlsteuerung und mangelnde Transparenz. Umgekehrt kann eine höhere Inanspruchnahme nach Vereinfachung und Automatisierung von Verfahren und Ansprüchen zunächst die öffentlichen Ausgaben erhöhen. Automatische Auszahlung kann verdeckte Armut reduzieren und bestehende Ansprüche realisieren; fiskalisch erscheinen diese realisierten Rechte jedoch als Mehrausgaben. Was aus haushaltspolitischer Sicht als Kostenanstieg gilt, kann aus sozialpolitischer Sicht gerade ein Erfolg besserer Rechtsverwirklichung sein (Opielka et al. 2026).

Das ISTS: Finanzpolitik als Medium sozialpolitischer Gestaltung

Das Integrierte Steuer-Transfer-System (ISTS) macht diesen Zusammenhang besonders deutlich. Der 2025 entwickelte und 2026 in zwei DIFIS-ISÖ-Fachworkshops weiter geprüfte Ansatz verbindet eine partielle Grundeinkommenskomponente nach dem Vorbild des Kindergeldes mit steuerbasierten beziehungsweise automatisierbaren Leistungen und ergänzenden bedarfsabhängigen Hilfen (Strengmann-Kuhn et al. 2025; Opielka et al. 2026). Anders als ein bloßer One-Stop-Shop integriert das Modell nicht nur Verwaltungszuständigkeiten.

Es versucht, Steuer- und Sozialtransfersystem funktional aufeinander zu beziehen.

Damit wird die Grenze zwischen Finanz- und Sozialpolitik produktiv entschärft. Der Steuertarif entscheidet über die Höhe des verfügbaren Einkommens sowie über die Grenzbelastung zusätzlicher Erwerbseinkommen, Freibeträge über Verteilungswirkungen, automatisierte Zahlungen über tatsächliche Inanspruchnahme. Das sind fiskalische Parameter und zugleich sozialpolitische Institutionen. In diesem Sinn gewinnt Finanzpolitik nicht deshalb an Bedeutung, weil sie Sozialpolitik von außen diszipliniert. Vielmehr werden finanzpolitische Instrumente selbst zu Trägern sozialpolitischer Entscheidungen.

Das ISTS löst die klassischen Zielkonflikte nicht auf. Die Fachworkshops zeigten vielmehr, dass zwischen Vereinfachung und Einzelfallgerechtigkeit, Arbeitsanreizen und Verteilungsgerechtigkeit, Automatisierung und Datenschutz sowie universellen Komponenten und fiskalischen Kosten abzuwägen ist. Ein regional differenzierter Umgang mit Wohnkosten, die eigenständige normative Begründung des Regelbedarfs und Sensitivitätsanalysen zu Transferentzugsraten gehören deshalb zur Reformarchitektur. Besonders wichtig ist die Einsicht, dass höhere Inanspruchnahme nicht als unbeabsichtigter Mitnahmeeffekt diskreditiert werden darf, wenn sie bislang nicht eingelöste Rechtsansprüche sichtbar macht. Fiskalische Tragfähigkeit bleibt ein notwendiges Kriterium, aber sie kann nicht das einzige sein.

Digitalisierung: Effizienz oder soziale Infrastruktur?

Die zweite neue Dimension ist die Digitalisierung. Lange wurde sie in der Sozialpolitik vor allem als Verwaltungsmodernisierung verstanden. Inzwischen zeigt sich, dass digitale Infrastrukturen institutionelle Ordnungen verändern können (Opielka und Erfurth 2025). Daten können zwischen Behörden ausgetauscht, Ansprüche automatisiert geprüft und Leistungen proaktiv angeboten werden. Damit wird technisch möglich, was in einer papiergebundenen, versäulten Verwaltung kaum realisierbar war: institutionelle Integration ohne vollständige organisatorische Zentralisierung.

Doch auch hier wäre ein technokratisches Verständnis zu kurz gegriffen. Gemeinsam mit Tanja Klenk habe ich vorgeschlagen, Digitalisierung als sozialpolitischen Transformationsprozess und in Form unterschiedlicher Digitalisierungsregime zu analysieren. Entscheidend ist nicht die Technik als solche, sondern die Verbindung von Zugangsformen und Infrastruktur: Sind digitale Zugänge restriktiv oder emanzipatorisch? Sind die zugrunde liegenden Infrastrukturen proprietär oder gemeinwohlorientiert? Erst in dieser Verbindung entscheidet sich, ob Digitalisierung Teilhabe erweitert oder neue Ausschlüsse erzeugt (Klenk und Opielka 2026).

Für die Finanzierungsfrage ist das folgenreich. Digitalisierung wird häufig mit Effizienzgewinnen und Einsparungen legitimiert. Tatsächlich kann sie Verwaltungsaufwand reduzieren. Sozialpolitisch wichtiger ist aber, ob sie Rechte wirksamer macht. Ein digitales System, das Nichtinanspruchnahme reduziert, kann fiskalisch teurer und sozialpolitisch erfolgreicher sein. Umgekehrt kann ein hoch automatisiertes System Kosten senken und zugleich Beratungsbedarfe ignorieren oder digitale Ausschlüsse verstärken. Die Qualität sozialstaatlicher Digitalisierung lässt sich deshalb nicht aus Einsparvolumen oder Bear-

beitungsgeschwindigkeit ableiten. Sie muss an Zugänglichkeit, Rechtsverwirklichung, Transparenz und demokratischer Kontrolle gemessen werden.

Die rentenpolitische „Zeitbombe“ – bekannt, aber politisch vertagt

Besonders deutlich wird die Spannung zwischen Gegenwartsansprüchen und Zukunftsbindung in der Alterssicherung. Die demografische Entwicklung ist weder überraschend noch unberechenbar. Gerade deshalb verweist die Metapher „Zeitbombe“ auf ein politisches Problem: Bekannte langfristige Belastungen werden durch kurzfristige Stabilisierung vertagt. Für Deutschland projiziert die OECD einen Anstieg des Verhältnisses der Bevölkerung ab 65 Jahren zur Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren von 39,8 je 100 im Jahr 2024 auf 59,7 im Jahr 2054 (OECD 2025). Ein umlagefinanziertes Rentensystem kann diesen Wandel bewältigen, aber nur durch eine neue Mischung aus höheren Beiträgen, höheren Steuerzuschüssen, längerer Erwerbstätigkeit, niedrigerem Leistungsniveau oder breiterer Finanzierungsbasis. Sinnvoll wäre die Reform zu einer Bürgerversicherung mit stärkerer Umverteilung und echter Grundrente innerhalb der Rentenversicherung, die wegen des bisher strikten Äquivalenzprinzips in Deutschland eine Innovation wäre, international in vielen Alterssicherungssystemen jedoch durchaus üblich ist.

Die aktuellen Modellrechnungen illustrieren die Dynamik. Der Beitragssatz bleibt bis 2027 bei 18,6 %, steigt 2028 auf 19,8 % und bis 2039 voraussichtlich auf 21,2 %. Das Sicherungsniveau vor Steuern wird bis 2031 bei 48 % gehalten und sinkt danach bis 2039 auf 46,3 % (Bundesregierung 2025). Zugleich flossen 2025 gut 122 Mrd. € aus dem Bundeshaushalt an die Rentenversicherung; für 2026 sind 127,4 Mrd. € vorgesehen (BMF 2026b). Rentenpolitik ist damit längst nicht mehr nur beitragsfinanzierte Sozialversicherungspolitik, sondern in erheblichem Umfang Steuer- und Haushaltspolitik.

Das macht die Rente zu einem Schlüsselbeispiel für die These dieses Beitrags. Rentenansprüche werden über Jahrzehnte aufgebaut, Haushalte jährlich beschlossen, Legislaturperioden dauern vier Jahre. Politisch attraktiv ist die Stabilisierung des Status quo; die Kosten struktureller Entscheidungen werden in die Zukunft verschoben. Das gilt mit anderer Mechanik auch für Pflege und Gesundheit, wo Alterung, medizinisch-technischer Fortschritt und Personalengpässe die Ausgabendynamik erhöhen.

Eine nachhaltige Reform kann daher nicht an einer einzigen Stellschraube ansetzen. Ein höheres Renteneintrittsalter trifft Berufsgruppen sehr unterschiedlich. Höhere Beiträge belasten Arbeitseinkommen und verstärken die Lohnarbeitszentrierung. Höhere Steuerzuschüsse verbreitern die Finanzierungsbasis, verschärfen aber die Konkurrenz im Bundeshaushalt. Leistungskürzungen können Altersarmut und Legitimationsprobleme erhöhen. Rentenpolitik ist folglich eine Verteilungsentscheidung zwischen Generationen, Einkommensgruppen und Finanzierungsquellen – und damit Gesellschaftspolitik im engeren Sinn.

Soziale Nachhaltigkeit statt fiskalischer Verkürzung

Damit kommt eine dritte Perspektive ins Spiel: Soziale Nachhaltigkeit. Nachhaltigkeit ist in der Sozialpolitik mehr als die

versicherungsmathematische Frage, ob ein System langfristig finanzierbar bleibt. Eine nachhaltige Sozialpolitik muss soziale, ökologische, ökonomische und kulturelle Bedingungen gesellschaftlicher Reproduktion zusammendenken (Opielka 2023, 2024). Das verändert auch den Blick auf „Kosten“. Bildung, Gesundheit, Pflege, soziale Dienste oder Existenzsicherung sind nicht nur Ausgabenpositionen. Sie erzeugen soziale Infrastrukturen, Fähigkeiten, Vertrauen und gesellschaftliche Stabilität. Umgekehrt können unterlassene Leistungen erhebliche Folgekosten erzeugen.

Diese Sicht relativiert weder Haushaltsrestriktionen noch demografische Herausforderungen. Sie verlangt vielmehr, fiskalische Nachhaltigkeit in ein umfassenderes Konzept gesellschaftlicher Nachhaltigkeit einzubetten. Genau hier liegt die Verbindung zur Bürgerzentrierung. Wenn soziale Rechte weniger ausschließlich aus Erwerbsstatus abgeleitet werden, gewinnen universelle Dienstleistungen, Bürgerversicherungen und garantierte Mindestsicherungen an Bedeutung. Der von mir als vierte Wohlfahrtsregimeformation vorgeschlagene „Garantismus“ bezeichnet eine solche Ordnung, in der menschenrechtlich begründete Minima unabhängig von Erwerbsstatus und Familienzugehörigkeit institutionell gesichert werden (Opielka 2008; 2026b).

Diese Perspektive ist auch für die Bildungspolitik relevant. Bereits 2008 habe ich Bildungspolitik ausdrücklich als Sozialpolitik behandelt: Bildungserfolg ist sozial ungleich verteilt, Bildungsfinanzierung eine Verteilungsfrage und der Zugang zu Bildung Teil gesellschaftlicher Teilhabe. Heute verschärfen Digitalisierung, Fachkräftemangel und sozialräumliche Ungleichheit diese Verbindung. Eine Politik, die Bildung lediglich als Humankapitalinvestition und Sozialpolitik lediglich als nachträgliche Kompensation versteht, unterschätzt ihren gemeinsamen institutionellen Kern. Beide organisieren Teilhabechancen und Zukunftsfähigkeit.

Wer gestaltet den Sozialstaat?

Die Ausgangsfrage lässt sich nun präziser beantworten. Von einem neuen „Aufstieg der Finanzpolitik“ kann nur eingeschränkt gesprochen werden. Finanzierungsfragen waren stets konstitutiv für Sozialpolitik und wurden spätestens seit den 1980er-Jahren zum zentralen politischen Konfliktfeld. Neu ist die Verdichtung mehrerer Entwicklungen. Erstens verliert die klassische Beitrags- und Lohnarbeitszentrierung empirisch an Eindeutigkeit, ohne ihre symbolische Macht einzubüßen. Zweitens werden institutionelle Beziehungen zwischen Steuerrecht, Sozialrecht und Verwaltung selbst zum Gegenstand von Reformen. Drittens schafft die Digitalisierung neue Möglichkeiten der Integration und Automatisierung. Viertens erhöht die gegenwärtige Haushalts- und Konsolidierungspolitik den Druck, Reformen zugleich als Effizienz-, Finanzierungs- und Struktur-reformen zu begründen.

Darin liegen eine Chance und ein Risiko. Die Chance besteht darin, alte institutionelle Versäulungen zu überwinden. Wenn fiskalische, administrative und sozialpolitische Perspektiven gemeinsam betrachtet werden, können widersprüchliche Transferverläufe, Nichtinanspruchnahme und unnötige Bürokratie reduziert werden. Das Risiko besteht in einer Verkürzung sozialpolitischer Ziele auf messbare Outputs und kurzfristige Budgetwirkungen. Prinzipiell können Steuerungsmechanismen

Teilhabe zum Ziel machen; ohne normative und demokratische Rückbindung kann sie aber ebenso in ein technokratisches Effizienzprogramm umschlagen. Darauf verweist auch die veränderte Rolle intermediärer Akteure wie der Freien Wohlfahrtspflege, deren korporatistische Mitwirkung gegenüber exekutiv-administrativen Reformarchitekturen an Gewicht verlieren kann (Opielka 2026a).

Die Zukunft des Sozialstaats entscheidet sich deshalb nicht zwischen „mehr Sozialpolitik“ und „mehr Finanzpolitik“. Sie entscheidet sich an der Qualität ihrer Verbindung. Eine sozialpolitisch aufgeklärte Finanzpolitik muss fragen, welche Rechte und Teilhabechancen durch ihre Steuer- und Ausgabenentscheidungen erzeugt werden. Eine finanzpolitisch aufgeklärte Sozialpolitik muss ihre Verteilungswirkungen, Anreize und langfristigen Ressourcenbedingungen transparent machen. Und beide müssen institutionell denken: Gute Leistungen in schlecht koordinierten Strukturen können ihre Ziele verfehlen.

Der Sozialstaat des 21. Jahrhunderts benötigt daher weder den Rückzug der Finanzpolitik noch deren Primat. Er benötigt eine integrierte Reformperspektive, in der fiskalische Tragfähigkeit, institutionelle Kohärenz, demokratische Legitimation und Soziale Nachhaltigkeit gemeinsam bewertet werden. Das wäre mehr als Verwaltungsmodernisierung und weniger als ein großer Systemwechsel. Es wäre ein schrittweiser Umbau der sozialstaatlichen Architektur – mit einem klaren Maßstab: Nicht die Herkunft eines Anspruchs, sondern die verlässliche Sicherung sozialer Teilhabe sollte über die Wahl der institutionellen Mittel entscheiden.

Literatur

- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2026. Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform. Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen. 2026a. Bundeshaushalt 2027: Für ein starkes und krisenfestes Deutschland. Regierungsentwurf vom 6. Juli 2026. Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen. 2026b. Sollbericht 2026: Bundeshaushalt, KTF und SVIK. BMF-Monatsbericht, Februar 2026.
- Bundesbank – Deutsche Bundesbank. 2025. Wie die Schuldenbremse weiterentwickelt werden könnte. Frankfurt am Main.
- Bundesregierung. 2025. Rentenbericht 2025. Berlin.
- Bundesregierung (2026). Neue Grundsicherung löst Bürgergeld ab. Berlin, 1. Juli 2026
- IMF – International Monetary Fund. 2026. Fiscal Monitor: Fiscal Policy under Pressure – High Debt, Rising Risks. Washington, DC.
- Klenk, Tanja und Michael Opielka. 2026. „Sozialpolitische Reformen durch Digitalisierung? Digitalisierungsregime und die Zukunft des Sozialstaats.“ Sozialer Fortschritt, 75(6) (i.E.)
- OECD (2025). Pensions at a Glance 2025. Paris: OECD Publishing.
- Opielka, M. (2008). Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven (2. Aufl.). Reinbek: Rowohlt.
- Opielka, M. (2023). Soziales Klima. Der Konflikt um die Nachhaltigkeit des Sozialen. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Opielka, M. (2024). Nachhaltige Sozialpolitik. Wohlfahrtsregime und Nachhaltigkeitsregime. Sozialer Fortschritt, 73(6-7), 481–500.
- Opielka, M. (2025). „Ist Lohnarbeitszentrierung der Sozialpolitik ein Mythos? Diskurse, empirische Verschiebungen und theoretische Perspektiven.“ Vierteljahresshefte zur Arbeits- und Wirtschaftsforschung, 2(4), 417–436. <https://doi.org/10.3790/vaw.2025.1473408>.
- Opielka, M. (2026a). Der Zweck heiligt die Mittel. Zum Aufstieg des Finalprinzips in sozialpolitischen Reformen. Sozialwirtschaft, 36(2), 14–16.

- Opielka, M., & Erfurth, C. (Hrsg.). (2025). Soziale Digitalisierung. Perspektiven zu den Schnittstellen von Technik und Gesellschaft. Wiesbaden: Springer VS.
- Opielka, M., & Wilke, F. (Hrsg.). (2024). Der weite Weg zum Bürgergeld. Wiesbaden: Springer VS.
- Opielka, M. (2026b). Sozialpolitische Reformen als soziologische Praxis. In B. Blättel-Mink, et al. (Hrsg.), Potenziale soziologischer Praxis (S. 19–35). Wiesbaden: Springer VS. 2026b.
- Opielka, M., Bach, S., & Strengmann-Kuhn, W. (2026). Ein integriertes Steuer-Transfer-System im Reformprozess des Sozialstaats. Institutionelle Integration der Existenzsicherung – Ergebnisse der DIFIS-Fachworkshops und Reformperspektiven. DIFIS-Studie, erscheint Oktober 2026
- Strengmann-Kuhn, W., Opielka, M., & Bach, S. (2025). Ein integriertes Steuer- und Sozialtransfersystem zur Absicherung des Existenzminimums. DIFIS-Studie, Bd. 2025/9. Duisburg/Bremen: DIFIS.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2023). Reform der Grundsicherung. Stellungnahme 05/2023. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.

Michael Opielka, Prof. Dr., Erziehungswissenschaftler (Dipl. Päd.) und habilitierter Soziologe, war von 2000 bis 2025 Professor für Sozialpolitik an der Ernst-Abbe-Hochschule Jena. Seit 1987 ist er Wissenschaftlicher Leiter und Geschäftsführer des ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH in Siegburg. Arbeitsschwerpunkte sind Sozialpolitik, Soziale Nachhaltigkeit, Grundeinkommen und institutioneller Wandel des Wohlfahrtsstaats.

Korrespondenzadresse

Michael Opielka
ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH
Siegburg, Deutschland
michael.opielka@isoe.org

Datenverfügbarkeit. Alle erwähnten Daten werden im Literaturverzeichnis nachgewiesen.

Hinweis des Verlags. Der Verlag bleibt in Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutsadressen neutral.

Springer Nature oder sein Lizenzgeber (z.B. eine Gesellschaft oder ein*e andere*r Vertragspartner*in) hält die ausschließlichen Nutzungsrechte an diesem Artikel kraft eines Verlagsvertrags mit dem/den Autor*in(nen) oder anderen Rechteinhaber*in(nen); die Selbstarchivierung der akzeptierten Manuskriptversion dieses Artikels durch Autor*in(nen) unterliegt ausschließlich den Bedingungen dieses Verlagsvertrags und dem geltenden Recht.