

# Der Zweck heiligt die Mittel

## Zum Aufstieg des Finalprinzips in sozialpolitischen Reformen

VON MICHAEL OPIELKA



@ISÖ-Pressefoto

Jg. 1956, Promotion und Habilitation in Soziologie. 2000 bis 2025 Professor für Sozialpolitik an der Ernst-Abbe-Hochschule Jena. Seit 1987 Wissenschaftlicher Leiter und Geschäftsführer des ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH

**Die Freie Wohlfahrtspflege prägt die Sozialstaatsdebatte von Anbeginn. Zumindest in Bezug auf die Entwicklung sozialer und gesundheitlicher Dienste begann Sozialstaatlichkeit in Deutschland – aber auch in einer Reihe anderer Länder – aus zivilgesellschaftlichen Initiativen, teils neben staatlichen, vor allem kommunalen Initiativen der Armen- und Gesundheitspflege, teils in enger Kooperation.**

Thomas Bahle hat diese Entwicklung in seiner lesenswerten Studie *Wege zum Dienstleistungsstaat. Deutschland, Frankreich und Großbritannien im Vergleich* (Bahle 2007) zumindest für die sozialen Dienste im engeren Sinn kenntnisreich nachgezeichnet.

Konsequenterweise hat sich die freie Wohlfahrtspflege daher schon früh als Stakeholder lobbyistisch in die Sozialpolitik eingebracht. Bereits die Gründung der Wohlfahrtsverbände verknüpfte verbandliche Innen- und sozialpolitische Außenwirksamkeit. Die Gründung der großen Wohlfahrtsverbände in Deutschland erfolgte zwischen dem späten 19. und frühen 20. Jahrhundert. Sie vereinten private, gemeinwohlorientierte Hilfsangebote zu Spitzenverbänden. Die Kernverbände entstanden überwiegend im Zeitraum 1848 bis 1925, oft getragen von sozialen Reformern oder kirchlichen Initiativen. Die *Diakonie Deutschland* (Innere Mission) bereits 1848, der *Deutsche Caritasverband* 1897, die *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden* 1917, die *Arbeiterwohlfahrt* 1919, das *Deutsche Rote Kreuz* 1921 und der *Paritätische Wohlfahrtsverband* 1924. 1924 wurde als Dachverband die *Deutsche Liga der freien Wohlfahrtspflege* gegründet, im Nationalsozialismus zerschlagen, 1948 als Arbeitsgemeinschaft wiederbelebt und seit 1961 als *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien*

*Wohlfahrtspflege* firmierend (Tennstedt 1992). Der sozialpolitische Lobbyismus der Freien Wohlfahrtspflege verband sich mit den staatlichen Wohlfahrtsinitiativen im *Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge*, der bereits 1880 als *Deutscher Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit* gegründet wurde.

Diese kurze historische Erinnerung markiert die Kontinuität sozialpolitischer Debattenmitwirkung durch die Freie Wohlfahrtspflege. Inwieweit aus der Mitwirkung auch eine Gestaltungskraft im Konzert der vielen Stakeholder des Wohlfahrtsstaates abgeleitet wurde, ist Gegenstand umfassender zeithistorischer Forschungen und durchaus umstritten (Schmid/Mansour 2007, Trein 2024). Die Beurteilung dieser Wirksamkeit, man könnte auch sagen: die Evaluation des sozialpolitischen Lobbyismus der Freien Wohlfahrtspflege ist insgesamt ein Desiderat, zumal sie äußerst komplex wäre. Im (neo)korporatistischen Wohlfahrtsstaat wirken zahlreiche Akteure zusammen, auch professionelle Organisationen und die Wissenschaft spielen wichtige Rollen. Kausale Wirkungsketten sind schwer auszumachen.

Gleichwohl möchte der vorliegende Beitrag nicht in Komplexitätsresignation verfallen, sondern eine These weiterverfolgen, die der bereits genannte Thomas Bahle als eine Art Resümee seiner Arbeit vertrat: „Ohne Zweifel beginnen sich

überall die Beziehungen zwischen den wohlfahrtsstaatlichen Sicherungen und der Arbeitswelt zu lösen, die als zentrales Erbe der Industriegesellschaft für den Wohlfahrtsstaat betrachtet werden können. Die sozialen Dienste spielen in dieser Hinsicht eine Pionierrolle, auch deshalb, weil sie niemals eng mit den Erwerbsstrukturen verbunden waren. Insofern können die Sicherungsformen, die sich heute in diesem Bereich ausprägen, durchaus modellgebend für andere Bereiche des Wohlfahrtsstaates sein. (...) Nicht Klassenkonflikte und Statussicherung, sondern die Kooperation zwischen Akteuren und das Ziel der Gleichheit haben die sozialen Dienstleistungen langfristig geprägt. Auf dieser Grundlage könnte es dem Wohlfahrtsstaat gelingen, eine neue institutionelle Basis für das gegenwärtige Jahrhundert zu finden.“ (Bahle 2007, S. 31) Bahle betonte die Nicht-Erwerbszentrierung und damit die Bürgerzentrierung der Sozialen Dienste. Die von Bahle hervorgehobene Bürgerzentrierung sozialer Dienste verweist damit über eine rein sektorale Analyse hinaus. Sie markiert einen systematischen Übergang: weg von einer lohnarbeits- und statuszentrierten Sozialpolitik, hin zu einer ziel- und wirkungsorientierten Sozialstaatlichkeit. Dieser Übergang bleibt jedoch analytisch unterbelichtet, solange er nicht sozialstaatstheoretisch präzisiert wird. Genau hier setzt die Unterscheidung zwischen Kausal- und Finalprinzip an.

In der Tat stellt sich die Frage, inwieweit die Lohnarbeitszentrierung vor allem des deutschen Sozialstaats zunehmend zu einem Mythos wurde (Opielka 2026). Wir wollen hier aber einen spezifischen Aspekt dieser Umorientierung des Sozialstaats betrachten, nämlich die Verschiebung vom Kausalprinzip zum Finalprinzip. Das Kausalprinzip bestimmt Finanzierungs- und Leistungslogik vom sozialrechtlichen Status und der Einordnung des Tatbestands, die Versäulung des Sozialstaats nach Berufsgruppen und Problemabsicherungen führt zu erheblichen Leistungsunterschieden. Das Finalprinzip wiederum orientiert sich am Ergebnis, sozialrechtliche Regelungen gelten nicht der Herkunft, sondern der Zukunft.

Was haben diese grundsätzlichen und systematischen Überlegungen mit den Sozialstaatsdebatten der Gegenwart zu tun? Dies können wir exemplarisch an

den Vorschlägen der sogenannten Sozialstaatskommission beobachten, die im Januar 2026 Empfehlungen zur Neuordnung der steuerfinanzierten Leistungen insbesondere Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag vorlegte (BMAS 2026). Die Kommission bestand ausschließlich aus Vertretern der Gebietskörperschaften, die Parteien der Bundesregierungskoalition waren in einem Beirat vertreten, Wissenschaftler wurden in Sitzungen angehört, ebenso Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege. Doch aktiv eingebunden waren weder Wissenschaft noch Wohlfahrt. Das erstaunt, da zumindest die Freie Wohlfahrtspflege ein hoch relevanter Akteur in diesem Feld ist. Dennoch wäre es verkürzt, die Rolle der Wohlfahrtspflege auf nachgelagerte Implementation zu reduzieren. Vielmehr fungiert sie als institutioneller Resonanzraum gesellschaftlicher Problemlagen – insbesondere dort, wo sozialpolitische Reformen unmittelbar in die Lebenslagen vulnerabler Gruppen eingreifen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der Beitrag eine systematische These: Der deutsche Sozialstaat befindet sich in einem grundlegenden Paradigmenwandel, der sich als Verschiebung vom Kausalprinzip zum Finalprinzip beschreiben lässt. Das Kausalprinzip bindet Leistungen an Ursachen, Status, Tatbestände und vergangene Lebensläufe. Es strukturiert den Sozialstaat entlang versäulter Rechtskreise und erzeugt erhebliche Unterschiede in Leistungsniveau, Zugangsbedingungen und sozialer Anerkennung. Das Finalprinzip hingegen orientiert sich an Zielen, Ergebnissen und zukünftigen Lebenslagen. Sozialpolitik wird nicht mehr primär als Reaktion auf definierte Risiken verstanden, sondern als gestaltende Investition in soziale Teilhabe.

Die Unterscheidung zwischen Kausal- und Finalprinzip ist in der deutschen Sozialpolitik keineswegs neu, wurde jedoch lange Zeit randständig behandelt. Systematisch geht sie auf sozialrechtliche und sozialpolitische Grundlagendiskussionen zurück, in denen das Kausalprinzip als Leitidee des klassischen Sozialversicherungsstaates identifiziert wurde (Ritter 1991; Kaufmann 2003). Leistungen knüpfen hier an klar definierte Ursachen an – Erwerbsausfall, Krankheit, Alter oder Invalidität – und sind eng mit sozialrechtlichem Status sowie biografischen

Vorleistungen verbunden. Damit trägt das Kausalprinzip wesentlich zur Fragmentierung der Sozialpolitik bei (Bogumil/Gräfe 2024).

Das Finalprinzip hingegen orientiert sich primär an gesellschaftlich definierten Zielen wie Existenzsicherung, sozialer Teilhabe oder Chancengleichheit. Sozialpolitische Interventionen werden nicht durch vergangene Tatbestände legitimiert, sondern durch erwartete Wirkungen und zukünftige Lebenslagen. In der internationalen Wohlfahrtsstaatsforschung wird diese Verschiebung seit längerem als Übergang von status- zu bedarfs- bzw. zielorientierten Sicherungssystemen diskutiert (Esping-Andersen 1999; Bonoli 2007).

Für die Freie Wohlfahrtspflege besitzt dieser Paradigmenwechsel eine besondere Bedeutung. Ihre Organisationen operieren traditionell in Handlungsfeldern, in denen Bedarfe nicht eindeutig kausal zurechenbar sind: Armutslagen, psychosoziale Krisen, Pflegebedürftigkeit oder soziale Exklusion lassen sich nur begrenzt entlang klarer sozialrechtlicher Tatbestände erfassen. Insofern war die Praxis der Wohlfahrtspflege stets stärker finalprinzipiell ausgerichtet als die institutionelle Architektur des Sozialstaats.

Mit dem Aufstieg finalprinzipieller Reformansätze rückt diese Praxislogik näher an die Systemlogik staatlicher Sozialpolitik heran. Zugleich verschärfen sich damit jedoch auch Konfliktlinien: Finalprinzipielle Steuerung setzt auf Zieldefinition, Output-Orientierung und administrative Vereinfachung. Ohne eine starke normative Verankerung droht sie in technokratische Effizienzprogramme umzuschlagen. Hier liegt eine zentrale Rolle der Freien Wohlfahrtspflege als normativer Akteur: Sie kann und muss darauf hinwirken, dass Zieldefinitionen nicht allein fiskalisch oder administrativ bestimmt werden, sondern an sozialstaatlichen Grundwerten wie Menschenwürde, Solidarität und Teilhabegerechtigkeit orientiert bleiben.

In diesem Sinne ist der Übergang zum Finalprinzip nicht nur eine Frage institutioneller Reformen, sondern auch eine Frage demokratischer Aushandlung. Die Freie Wohlfahrtspflege ist aufgrund ihrer Nähe zu den Adressat:innen sozialpolitischer Maßnahmen prädestiniert, diese Aushandlungsprozesse zu strukturieren und mit empirischer Erfahrung zu unterfüttern. Ihre Marginalisierung in aktu-

ellen Reformprozessen – wie im Fall der Sozialstaatskommission – ist daher nicht nur ein organisationspolitisches, sondern ein demokratietheoretisches Problem. Vor diesem Hintergrund erscheint die Arbeit der Sozialstaatskommission auch als Symptom eines institutionellen Übergangs. Der implizite Rückgriff auf finalprinzipielle Steuerungslogiken – Zusammenfassung von Leistungen, Vereinfachung von Anspruchswegen, Reduktion von Nichtinanspruchnahme – wird nicht von einer entsprechenden Erweiterung der Beteiligungsformate begleitet. Die Reform bleibt damit exekutiv geprägt und unterschätzt die Bedeutung intermediärer Akteure für die normative Fundierung sozialpolitischer Zieldefinitionen.

Hier zeigt sich ein ambivalentes Bild der Gegenwart: Einerseits greifen Reformansätze zentrale Einsichten der Wohlfahrtspflege auf – etwa Entbürokratisierung, Zielorientierung und Prävention. Andererseits verliert die institutionalisierte Stimme der Wohlfahrtspflege im politischen Reformprozess an Gewicht. Dies verweist auf eine Verschiebung im Modus sozialpolitischer Steuerung: von korporatistischer Aushandlung hin zu exekutiv-administrativer Reformarchitektur.

Der von uns entwickelte Vorschlag eines integrierten Steuer- und Sozialtransfersystems (ISTS) verdeutlicht, wie konsequent ein finalprinzipieller Ansatz gedacht werden kann. Durch die Integration von Transferleistungen in das Steuersystem werden Anspruchsrechte

automatisiert, Nichtinanspruchnahme reduziert und Stigmatisierung vermieden. Existenzsicherung wird so weniger als Fürsorge, sondern als Bestandteil sozialer Bürgerrechte gestaltet (Opielka u. a. 2026). Der Zweck – Sicherung sozialer Teilhabe – bestimmt hier ausdrücklich die Wahl der institutionellen Mittel.

Für die Freie Wohlfahrtspflege ergibt sich daraus eine doppelte Herausforderung. Zum einen muss sie ihre Rolle als Interessenvertreterin sozialpolitischer Zielgruppen unter Bedingungen stärker automatisierter und digitalisierter Systeme neu definieren. Zum anderen eröffnet der Übergang zum Finalprinzip neue Räume normativer Einflussnahme: Fragen nach Teilhabe, sozialer Gerechtigkeit, Universalisierung und Inklusion rücken ins Zentrum. Gerade hier kann die Wohlfahrtspflege ihre spezifische Kompetenz einbringen – als Anwältin derjenigen, die in abstrakten Reformmodellen leicht aus dem Blick geraten.

Die aktuelle Sozialstaatsdebatte ist daher mehr als eine technische Reformdiskussion. Sie berührt Grundfragen sozialstaatlicher Ordnung, demokratischer Legitimation und sozialer Solidarität. Ob der Zweck tatsächlich die Mittel heiligt, hängt letztlich davon ab, ob Effizienzgewinne mit sozialer Inklusion, normativer Reflexion und demokratischer Beteiligung verbunden werden. Die Freie Wohlfahrtspflege bleibt dabei – historisch wie gegenwärtig – ein unverzichtbarer Akteur in der Aushandlung eines zukunftsfähigen Sozialstaats.

## Literatur

- Bahle, Thomas (2007): *Wege zum Dienstleistungsstaat. Deutschland, Frankreich und Großbritannien im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMAS (2026): *Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform*, Berlin.
- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024): *Fragmentierung der Sozialpolitik – Eine Literaturstudie*. DIFIS-Studie 2024/6. Duisburg/Bremen: DIFIS.
- Bonoli, Giuliano (2007): *Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*. In: *Comparative Political Studies*, Vol. 40, 5.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2003): *Varianten des Wohlfahrtsstaats*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Opielka, Michael (2025): Ist Lohnarbeitszentrierung der Sozialpolitik ein Mythos? Diskurse, empirische Verschiebungen und theoretische Perspektiven. In: *Vierteljahreshefte zur Arbeits- und Wirtschaftsforschung VAW*, Vol. 2, 4, S. 417-436.
- Opielka, Michael/Bach, Stefan/Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2026): *Ein integriertes Steuer- und Sozialtransfersystem als Reformperspektive für die Sicherung des Existenzminimums. Vergleich mit den Vorschlägen der Sozialstaatskommission*. In: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, 3, S. 100-107
- Ritter, Gerhard A. (1991): *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München: Oldenbourg.
- Schmid, Josef/Mansour, Julia I. (2007): *Wohlfahrtsverbände. Interesse und Dienstleistung*. In: von Winter, T., Willems, U. (Hrsg.) *Interessenverbände in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 244-270.
- Tennstedt, Florian (1992): *Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im dualen Wohlfahrtsstaat. Ein historischer Rückblick auf die Entwicklung in Deutschland*. In: *Soziale Arbeit*, Jg. 41 (1992), Heft 10/11, S. 342-356.
- Trein, Philipp (2014): *Verbesserung der Politikintegration in Wohlfahrtsstaaten*. DIFIS-Impuls 2024/10. Duisburg/Bremen: DIFIS.