

FiFo Discussion Paper No. 26-1

Zentralisierung als Ausweg?

**Zum Umgang mit den heute
kommunalen Sozialaufgaben**

Michael Thöne

2026

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Zentralisierung als Ausweg? Zum Umgang mit den heute kommunalen Sozialaufgaben

Michael Thöne*

* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführender Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Angehöriger des Departments of Economics der UzK und Mitglied des Kompetenzzentrums Nachhaltige Kommunale Finanzpolitik der Universität Münster. Kontakt: thoene@fiffo-koeln.de.

Förderhinweis: Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln wird durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen institutionell gefördert (Einzelplan 08, Titel 686 20). Der Autor und das Forschungsinstitut danken dem MHKBD NRW für die finanzielle Unterstützung. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt beim Autor; die hierin vertretenen Auffassungen geben nicht notwendigerweise die Position des Fördermittelgebers wieder.

Acknowledgements: The FiFo Institute for Public Economics Institute at the University of Cologne receives institutional funding from the Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBD NRW) under title 686 20 in budget section 08. The author and the research institute would like to thank the MHKBD NRW for its financial support. The views and opinions expressed in this publication are those of the author and do not necessarily reflect those of the funding authority.



Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne
P.O. Box 130136; D-50495 Köln
Wörthstr. 26; D-50668 Köln
Tel. +49 221 13 97 51 0

<http://fiffo-koeln.de>

Zentralisierung als Ausweg?

Zum Umgang mit den heute kommunalen Sozialaufgaben¹

Michael Thöne

Zusammenfassung

Eine wesentliche Ursache für die enormen kommunalen Defizite in den Jahren 2024 und 2025 in Deutschland sind die stark gestiegenen Ausgaben für soziale Leistungen, die zwar bundesgesetzlich geregelt sind, aber in den meisten Bundesländern von der kommunalen Ebene umgesetzt und finanziert werden. Besonders hervorzuheben sind aktuell die Eingliederungshilfe, die Wirtschaftliche Jugendhilfe und die Hilfe zur Pflege. Als Gegenmaßnahme wird häufig mehr Veranlassungskonnexität gefordert: Der Bund soll als gesetzlicher Veranlasser auch für eine angemessene Finanzierung der Leistungen sorgen. Der Beitrag prüft die Eignung einer Finanzierung nach den konkurrierenden Prinzipien der Veranlassungskonnexität oder der Ausführungskonnexität. Da beide Prinzipien für die betrachteten sozialen Aufgaben wesentliche Schwächen aufzeigen, wird eine vollständige Zentralisierung der Leistungen zur vertieften Prüfung empfohlen. Die Verlagerung der Ausführungsverantwortung auf eine höhere föderale Ebene wäre in der Praxis ein weit weniger aufwendiges Reformvorhaben, als es auf den ersten Blick scheint.

Veranlassungskonnexität; Ausführungskonnexität; Zentralisierung

Abstract

A key cause of the huge municipal deficits in Germany in 2024 and 2025 is the sharp rise in expenditure on social services, which, although regulated by federal law, are implemented and funded at local level in most German states. In particular, integration assistance, youth welfare and nursing care benefits are currently of key importance. The most common countermeasure called for is greater 'causal connectivity': as the entity responsible for initiating these services, the federal government should also ensure adequate funding for the services provided by local authorities. This paper examines the suitability of funding based on the principle of 'causal connectivity' or 'implementation connectivity'. As both principles reveal significant weaknesses for the social tasks under consideration, a complete centralisation of the services in question is recommended. Shifting the administrative responsibility to a higher federal level would, in practice, be a far less complex reform project than it appears at first glance.

Causal connectivity; implementation connectivity; centralisation

JEL-Codes: H72, H75, H77

¹ Eine kürzere Fassung erscheint als Buchbeitrag unter dem Titel „Zur Zentralisierung zentral veranlasster Sozialaufgaben“ im Herbst 2026 in dem von Marc Hansmann und André Jethon herausgegebenen Sammelband „Wer finanziert den Sozialstaat? Ansätze zur Ausgabenbegrenzung und Entlastungspotenziale für die kommunale Ebene in Deutschland“, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Franz Steiner Verlag.

Inhalt

1	Der Sozialstaat in der Dekade der überfälligen Reformen	5
2	Déjà-vu: Das kommunale Sozialamt der Nation kann nicht mehr	6
3	Zwei unzulängliche Konnexitäten	10
4	Schlussfolgerung: Das Gedankenspiel der Zentralisierung	12
	Literatur	17

1 Der Sozialstaat in der Dekade der überfälligen Reformen

Das Deutschland des Jahres 2026 ist ein Land intensiv geführter Reformdebatten. Debatten, die lange überfällig gewesen sind. Diskussionen, die auch mit diesem Jahr nicht abgeschlossen sein werden, sondern hoffentlich die Dekade prägen, weil sie zu tiefgreifenden, nicht nur homöopathisch dosierten Reformen führen. In dieser Hinsicht ist 2026 ein gutes, weil vielversprechendes Jahr. Verhandelt wird die Sicherheit Deutschlands und Europas in einer unzuverlässigen transatlantischen Koalition und einer unabsehbaren, frakturierten Zukunft. Verhandelt wird die Zukunft der im vierten Jahr stagnierenden deutschen Wirtschaft, deren exportorientierte Industrie in einer Zeit des Protektionismus und des rapiden technologischen Wandels ins Hintertreffen zu geraten droht. Verhandelt wird auch die Modernisierung des Staates, sowohl was seine marode Infrastruktur als auch seine überkommene administrative Governance angeht.

Sogar die Zukunft des deutschen Sozialstaats wird verhandelt. Auch wenn es lange ein Tabu war: Niemand, der noch ernst genommen werden will, leugnet die Notwendigkeit, den Sozialstaat angesichts des demografischen Wandels zukunftsfest neu aufzustellen. Die Rentenversicherung, die Pflegeversicherung und auch die Organisation unseres Gesundheitswesens stehen auf dem Prüfstand. Die Debatten sind erfrischend offen, aber – wie zu erwarten – auch recht kontrovers. Denn für viele steht viel auf dem Spiel. Dabei geht es nicht nur um Empfangende und Nutznießende des Sozialstaats, die Leistungseinschränkungen fürchten. Auch für die mehrheitlich jungen Menschen, von denen erwartet wird, dass sie den Sozialstaat in Zukunft tragen, steht viel auf dem Spiel. Sie müssen ihn nicht nur finanzieren. Wichtiger noch: Sie müssen ihren Sozialstaat auf Dauer als gerecht akzeptieren.

Aber das sind nicht zwei verschiedene Seiten eines Konfliktes, bei dem die eine Seite

gewinnt und die andere verliert. Es gibt hier nicht die eine Seite, die den Sozialstaat abbauen will, und die andere, die ihn dagegen verteidigen muss. Wann immer die öffentliche Debatte in diese Richtung geht (oder dahin gedrückt wird), hört sie auf, konstruktiv zu sein. Jung und Alt, Nutznießende und Finanzierende – das sind unterschiedliche *Interessen*, die in der Diskussion gewürdigt werden müssen. Es sind aber keine unterschiedlichen Seiten – oft nicht einmal unterschiedliche Personen. Die Reformdiskussion geht somit vor allem darum, den deutschen Sozialstaat zu modernisieren, um seine Sicherungsversprechen für die Menschen unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Interessen zu schützen und zu stabilisieren. Das geht absehbar nicht, ohne historisch gewachsene, verschlungene Strukturen sehr grundsätzlich auf den Prüfstand zu stellen. Es geht nicht, ohne vermeintliche Selbstverständlichkeiten („So haben wir das noch nie gemacht“) aufzukündigen, und auch nicht, ohne dass sich die vielen – oft wohlmeinenden – Vetospieler konstruktiv an der Modernisierungsdiskussion beteiligen.

Doch der vorliegende Beitrag soll nicht an diesem „großen Bild“ der Reformen arbeiten. Das machen andere ausführlicher und kompetenter. Statt vieler sei hier nur der frühere Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes Georg Cremer genannt, dessen jüngstes Buch „Alles schrecklich ungerecht?“ (Cremer, 2025) in seiner Ausgewogenheit, seiner Weitsicht und seiner konstruktiven – d.h. zuweilen schmerzlichen – Ehrlichkeit als idealer schlanker Wegweiser der nötigen Reformdiskussion dienen sollte.

Dieser Beitrag wendet sich einem Aspekt der Sozialstaatsreformen zu, der in den großen Diskussionen in der Bundeshauptstadt anfangs eher noch umschifft worden ist. Von der Bundesregierung war 2025 eine *Kommission zur Sozialstaatsreform* eingesetzt worden, deren Abschlussbericht im Januar 2026 vorgelegt worden ist (KSR, 2026). Aus deren Arbeitsauftrag waren zum einen die großen

beitragsfinanzierten Sozialversicherungen für Rente, Gesundheit und Pflege ausgeklammert. Denn die haben ihre „eigenen“ Kommissionen bzw. Arbeitsgruppen. Zum anderen sollte sich die KSR auftragsgemäß *nicht* um die Eingliederungshilfe, die Kinder- und Jugendhilfe und nicht einmal um die Hilfe zur Pflege kümmern. Angesichts der wiederholten, großen kommunalen Finanzierungslücken wurde hier im Dezember 2025 insofern nachgebessert, als Bund und Länder eine interne Arbeitsgruppe eingesetzt haben, die sich unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände dem „effizienten Ressourceneinsatz bei Leistungsgesetzen“ widmet (vgl. Austausch..., 2026). Zumindest für Jugend- und Eingliederungshilfe wird also im Nachhinein auch über die finanziellen Rahmenbedingungen gesprochen – ein Aspekt, der bei öffentlichen Leistungen, die in einem geschlossenen Haushaltsprozess weiterentwickelt werden, regulär am Anfang betrachtet wird. Es gilt: Besser spät als nie.

Doch zuvor entfaltete sich die gefühlte x-te Wiederaufführung des altbekannten Trauerspiels der vielen deutschen Kommunen, die an der Umsetzung der sozialpolitischen Vorgaben des fernen Bundesgesetzgebers verzweifeln. Nicht, weil sie diese Vorgaben nicht erfüllen könnten. Sie verzweifeln an den immer neuen Anforderungen, *weil* sie die Vorgaben gut umsetzen, obwohl sie dafür eigentlich nicht das Geld haben. Man bringt es trotzdem auf und es fehlt dann an allen Ecken und Enden, das heißt, bei den anderen, den echten kommunalen Aufgaben.

Der große Teil der angesichts der riesigen Defizite vehement aufgeflammten Diskussion um die unzureichende Konnexität geht darum, wie es gelingen kann, genug zentrales Geld vom Bund zu den Kommunen „herunter“ zu bekommen, damit die kommunalen Sozialaufgaben auskömmlich und bedarfsgerecht finanziert werden. Auch der Autor dieses Beitrags hat sich an dieser Diskussion in der Vergangenheit beteiligt und wird das in Zukunft absehbar wieder tun. Im Folgenden

soll es aber nicht darum gehen, wie man mehr zentrales Geld zu den sozialen Aufgaben auf die kommunale Ebene herunterbekommt.

Stattdessen wird gefragt, ob nicht besser die sozialen Aufgaben *herauf* wandern sollten. Das wäre absehbar keine ganz leichte Reform, aber womöglich die richtige. Das kurze Papier präsentiert keinen fertigen Entwurf, keine lange wissenschaftliche Ausarbeitung. Der Essay versteht sich als Anstoß zum Gedankenexperiment, nicht als ausgereiftes Reformkonzept.

2 Déjà-vu: Das kommunale Sozialamt der Nation kann nicht mehr

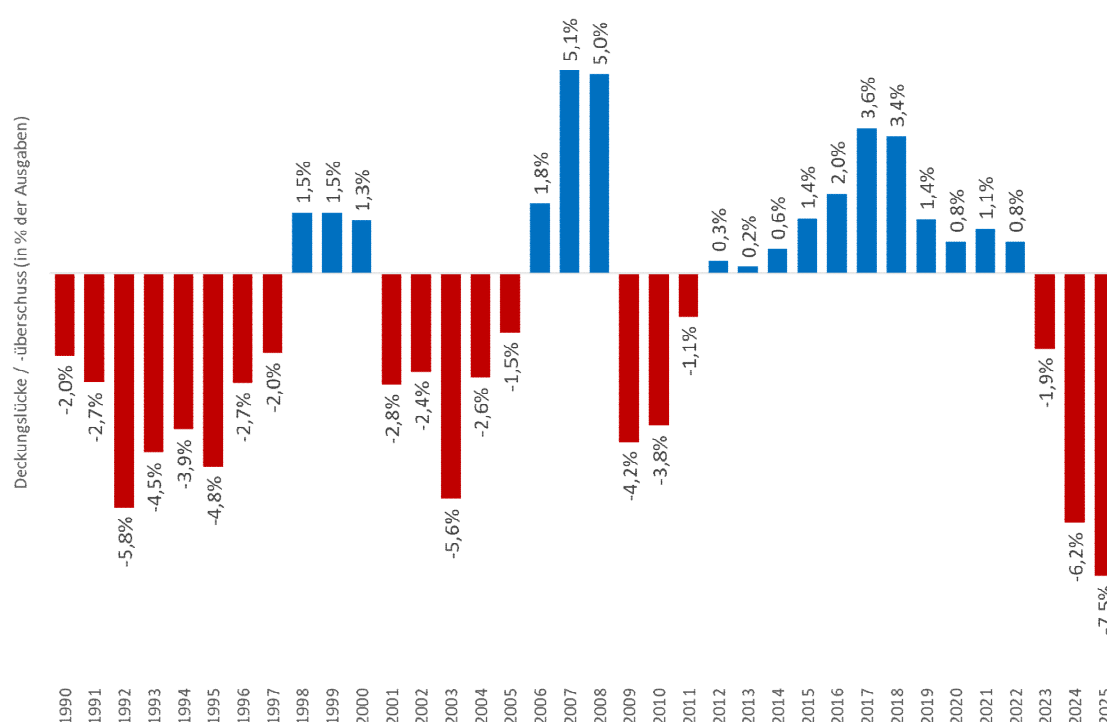
Die kommunalen Finanzen in Deutschland haben in den Jahren 2024 und 2025 eine spektakuläre Wende zum Schlechteren vollzogen. Nachdem 2024 schon ein Rekorddefizit von 24,8 Mrd. EUR entstanden war (Destatis, 2025), hat das folgende Jahr diesen historischen Höchststand – besser: Tiefstwert – noch einmal übertroffen. 2025 beträgt das Defizit aller deutschen Kommunen 31,9 Mrd. EUR (Destatis (2026a) – ein Wert, der auch inflationsbereinigt als Deckungslücke von 7,5 Prozent der kommunalen Ausgaben noch einen neuen Negativrekord darstellt (Abbildung 1).

Defizite schlagen sich auf dieser Ebene erst verzögert in Neuverschuldung durch, da die mehrheitlich doppisch buchenden Kommunen Ausgleichs- und andere Rücklagen abbauen, bevor sie zusätzliche Kassenkredite aufnehmen müssen. Doch die Rückkehr der als mittelfristigem Finanzierungsinstrument geachteten Kassenkredite ist angesichts dieser Entwicklung schon wieder im vollen Gange. Nach mehreren Jahren des Rückgangs sind die Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände in ganz Deutschland 2024 um 9,8 Prozent und 2025 dann schon um 21,4 Prozent gestiegen (Destatis, 2026c). Bei den gesamten Kassenkrediten in Höhe von 38,6 Mrd. EUR Ende 2025 dominiert in

den absoluten Werten zwar weiterhin Nordrhein-Westfalen, dessen 2025 vergleichsweise spät beschlossenes Altschuldenentlastungsgesetz in diesem Jahr noch keine Kassenwirkung zeigt. Die *relative* Zunahme der benötigten Liquiditätskredite fällt aber besonders in solchen Ländern auf, die normalerweise hierfür weniger bekannt sind. So haben die kommunalen Kassenkredite für die bei-

den Jahre 2024 und 2025 zusammen in Bayern um bemerkenswerte 565 Prozent zugenommen, in Hessen um 516 Prozent, in Schleswig-Holstein um 440 Prozent und in Niedersachsen um 200 Prozent. Auch wenn die prozentualen Anstiege auch wegen der in diesen Ländern kleineren Ausgangsbasis größer ausfallen, sind Steigerungen um das Vier- oder auch Fünffache binnen so kurzer Frist doch durchaus bedenklich.

Abbildung 1: Kommunale Deckungslücken und -überschüsse 1990-2025



Eigene Darstellung auf der Grundlage der Daten von Destatis (2026a).

Nicht in allen Regionen Deutschlands schlägt sich die schlechte Finanzlage schon in hohen kommunalen Kassenkrediten durch. Noch bedenklicher wäre jedoch eine andere Ausweichrichtung, nämlich wenn wegen der Defizite wieder die Investitionsausgaben zurückgestellt werden. Diese Entwicklung wäre nun ein Déjà-vu, das nahezu an eine Dauervorstellung erinnert: Seit der Jahrtausendwende hat es nur vier Jahre gegeben, in denen die Gesamtheit der deutschen Kommu-

nen *keine* negativen Nettoinvestitionen aufgewiesen hat. Ansonsten wurden Investitionen – also die Fähigkeit, Investitionsabschreibungen im laufenden Haushalt zu finanzieren – von laufenden Ausgabepflichten derart stark an den Rand gedrängt, dass die getätigten Bruttoinvestitionen den statistisch geschätzten Verschleiß nicht erreichen konnten.

Die Ursachen hinter den kommunalen Defiziten der Jahre 2024 und 2025 sind nicht eindimensional. Es ist eher ein „perfekter

Sturm“, in dem mehrere negative Einflüsse zusammenkommen (Diemert, 2025). Das Aufkommen der wichtigsten eigenen Einnahmequelle der Kommunen, der Gewerbesteuer, stagniert als stark konjunkturabhängige Einnahme zusammen mit der deutschen Gesamtwirtschaft seit einigen Jahren. Aber die Dynamik der Summe der steuerlichen Einnahmen der Kommunen ist unbefriedigend, aber auch nicht dramatisch. Das schwache nominale Wachstum von 1,3 Prozent (2024) und 3,3 Prozent (2025) der Steuern kann vor allem dem außergewöhnlichen Ausgabenwachstum überhaupt nichts entgegensetzen. „Anders als in vergangenen Krisen liegen die Defizitursachen derzeit ganz eindeutig auf der Ausgabenseite“ (Boettcher und von Kraack, 2026).

Ins Auge fallen hier zunächst die hohen Tarifabschlüsse für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes, die 2023 und dann vor allem 2024 auf die kommunalen Haushalte durchwirkten. Auch 2025 sind die kommunalen Personalausgaben noch einmal deutlich überproportional gewachsen.

Den zentralen Unterschied aber machen die kommunalen Sozialausgaben. 2023 waren die schon sprunghaft gestiegen, sodass die deutschen Städte, Gemeinden und Kreise seit über zehn Jahren erstmals wieder in die roten Zahlen rutschen und ein aggregiertes Defizit von sechs Milliarden Euro auswiesen. Diese Entwicklung setzte sich in den beiden Folgejahren sehr dynamisch fort. Allein im Jahr 2024 lagen die Ausgabensteigerungen gegenüber dem direkten Vorjahr 2023 bei plus 12,4 Prozent in der Sozialhilfe nach SGB XII, bei plus 13,6 Prozent für die Eingliederungshilfe nach SGB IX und schließlich bei plus 17,1 Prozent bei der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII (Destatis (2025)).

Auch zu dem noch größeren Defizit von 31,9 Mrd. EUR im Jahr 2025 trugen die kommunalen Sozialausgaben wesentlich bei: Die kommunalen Kern- und Extrahaushalte wendeten im Jahr 2025 insgesamt 90,0 Mrd. EUR für Sozialleistungen auf, was einem Anstieg

von 5,9 Prozent entspricht. Besonders stark nahmen die Ausgaben in den Bereichen zu, die überwiegend von den Kommunen selbst und weniger von Bund und Ländern finanziert werden. So erhöhten sich die Ausgaben für Eingliederungshilfen deutlich um 2,5 Mrd. EUR (+11,2 Prozent) auf 25,2 Mrd. EUR. Auch die Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe stiegen noch einmal spürbar um 1,6 Mrd. EUR (+8,8 Prozent) und erreichten 20,0 Mrd. EUR (Destatis, 2026a).

Drei Bereiche der in den meisten Ländern kommunal umgesetzten und ganz oder größtenteils finanzierten Sozialaufgaben tragen also wesentlich zu der dramatischen Verschlechterung der kommunalen Finanzen in den Jahren 2024 und 2025 bei: Die Wirtschaftliche Jugendhilfe, die Eingliederungshilfe und die Hilfe zur Pflege (als Teil der Sozialhilfe).

Hier liegt das zweite *Déjà-vu*: Wieder einmal sind es die in den meisten Ländern von den Kommunen vollzogenen, im Wesentlichen durch Bundesgesetze geregelten und damit veranlassten Sozialaufgaben, deren Finanzierung die kommunalen Kassen in die Schieflage bringt. Wurde im zwanzigsten Jahrhundert schon der immer wiederkehrende kommunale Kummer mit der vermeintlich unreformierbaren Gewerbesteuer als „*unendliche Geschichte*“ (Hansmeyer, 1997) gekennzeichnet, ist spätestens mit dem einundzwanzigsten Jahrhundert das sich hartnäckig wiederholende Trauerspiel ausgabenseitig aus dem Ruder laufender kommunaler Sozialausgaben an deren Seite getreten.

Aber immerhin hat sich bei der Finanzierung der kommunal umgesetzten sozialen Aufgaben im Lauf der Zeit erheblich mehr getan als bei der Gewerbesteuer. Dennoch kommen die alten Probleme im neuen Gewand immer wieder. Im Kern ist es tatsächlich eine der sprichwörtlich „alten Geschichten“: Wie zahlreiche allgemeine öffentliche Leistungen sind auch die meisten öffentlichen Sozialaufgaben historisch Leistungen

der örtlichen Gemeinschaften, teils als Angelegenheiten der Religionsgemeinschaften, teils als die Armenfürsorge der weltlichen kommunalen Autoritäten.

In ganz Europa sind diese sozialen Aktivitäten über das neunzehnte und das zwanzigste Jahrhundert hinweg mehr und mehr von den Nationalstaaten vereinheitlicht und zum Teil auch übernommen worden. Dabei geht die Vereinheitlichung in den Normen und Ansprüchen immer weiter und kommt auch früher als die tatsächliche zentrale Umsetzung (inklusive Finanzierung) dieser Leistungen. Das ist im historischen Prozess natürlich und naheliegend: Mit dem Nationalstaat sind auch die Bedürfnisse nach und die Notwendigkeit für einheitliche, vom Ort und von der örtlichen Finanzkraft unabhängige soziale Leistungsstandards gewachsen. Für einheitliche, ortsunabhängige Sozialgesetzbücher spricht dabei nicht nur die politische Dynamik im demokratischen Staat, sondern auch die ökonomische Rationalität des Fiskalföderalismus: Solange es spürbar unterschiedliche kommunale oder regionale soziale Leistungsstandards gibt, wird „Voting by feet“ dafür sorgen, dass Wanderungsbewegungen eine nivellierende Wirkung auf die lokale Gestaltungsfähigkeit haben.

Kurzum: Wo Menschen leidlich mobil sind und wo zugleich das Gerechtigkeitsempfinden der Wählenden mehr und mehr gesamtgesellschaftlich geprägt sind, sollen Sozialleistungen eben auch gesamtgesellschaftlich und einheitlich bestimmt werden. Niemand will, dass die sozialen Mindeststandards in armen Städten und Landkreisen schlechter ausfallen als in reichen Kommunen. Das wäre nicht nur ungerecht, es wäre auch allokativ ineffizient. Diese Prämisse gemeinsamer, einheitlicher Sozialleistungen ist in Deutschland so stark, dass lokale und regionale Differenzierung der

Standards als Verstoß gegen die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den meisten Fällen schlichtweg verfassungswidrig wäre. Soziale Standards sind also in Deutschland unstrittig Angelegenheit des Zentralstaats.

Beim *Vollzug* dieser Leistungen sieht es anders aus. Hier unterscheiden sich die sozialen Leistungen deutlich von anderen, ehemals ebenfalls kommunalen Leistungen. Auch die Polizei als lokal angepasste, vor Ort erbrachte öffentliche Leistung war historisch kommunal verankert. Inzwischen sind die örtlichen Polizeiwachen wie selbstverständlich Behörden der Länder, die ihre Arbeit zudem verstärkt zentral koordinieren und durch die Bundespolizei ergänzt sehen.

Bei den sozialen Leistungen kann man – mit etwas Bereitschaft zur Vereinfachung – zwei Felder unterscheiden: Zentralstaatlich „neu erfundene“ soziale Leistungen wie die drei großen Sozialversicherungen oder beispielsweise das Kindergeld werden direkt von zentralstaatlichen, oft eigens dafür geschaffenen Institutionen vollzogen. Die Kommunen hatten damit nie etwas zu tun.²

Bei den anderen, hergebrachten kommunalen Aufgaben sah es anders aus: Funktionierende örtliche Sozialleistungen wurden zwar zentral reguliert, aber die Vollzugsverantwortung blieb vor Ort. Der Vollzug dieser Aufgaben wurde den Kommunen nicht aktiv übertragen, sondern passiv bei ihnen belassen.³ Hier galt die alte Ingenieursmaxime: *If it's not broken, don't fix it.*

Doch das sollte sich im weiteren Verlauf rächen. Denn wenn die Regierung der zentralen Ebene die sozialen Leistungsstandards setzt (und damit auch Wählerstimmen erringen möchte), aber die kommunale und teilweise die Länderebene für die Umsetzung und Finanzierung dieser Beschlüsse sorgen müssen, liegt etwas schief. Ökonomisch gesprochen handelt es sich um ein Prinzipal-

² Als die sprichwörtliche Ausnahme, die die Regel bestätigt, soll die 1995 eingeführte Pflegeversicherung hier nicht unerwähnt bleiben.

³ In Deutschland als der aus vielen Kleinstaaten zusammengesetzten „späten Nation“ ist dieses kommunale Element wahrscheinlich auch deshalb streckenweise dominanter als in manchen Partnerstaaten.

Agent-Problem. In der Praxis konnte die eine föderale Ebene ihre Politik machen und die anderen Ebenen mussten dafür bezahlen.

Dieser kurze Beitrag ist nicht der Ort, die lange Geschichte im Ringen um das Konnexitätsprinzip – „Wer die Musik bestellt, bezahlt sie auch“ – nachzuerzählen. 1984 wurde es erstmals in die Landesverfassung von Baden-Württemberg aufgenommen. Seit den 1990er Jahren haben alle Länder das Konnexitätsprinzip in ihren Verfassungen verankert. Auch zwischen dem Bund und den Ländern ist inzwischen unstrittig, dass Aufgabenübertragungen nicht ohne entsprechende Finanzierungsmittel erfolgen dürfen. Gleichwohl ist die Praxis des Konnexitätsprinzips alles andere als vollständig. Denn zum einen gilt es nicht für „Altaufgaben“ (Bestandsaufgaben), die schon vor der formellen Einführung der Konnexitätsregeln kommunal waren. Zum anderen gibt es keine Konnexitätspflicht zwischen dem Bund und den Kommunen. Das ist im Lichte des grundgesetzlichen Kooperationsverbots zwischen den beiden formal zwar konsistent, lässt in der Praxis aber doch große Lücken.

Manche dieser Lücken wurden in der Vergangenheit Stück für Stück gefüllt – weniger aus rechtlichem Zwang, sondern mehr aus politischer Notwendigkeit (und zum Teil auch nach Kassenlage des Bundes). Das betrifft die weitgehende Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung für Arbeitssuchende (KdU) und die vollständige Finanzierung der Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Zudem werden seit der „Flüchtlingskrise“ 2015 Kosten im Zusammenhang mit Geflüchteten (Unterkunft, Integration, Verwaltungskosten) zwar nicht systematisch, aber über Pauschaltransfers mitfinanziert.

Aktuell steigen aber die Ausgaben gerade für solche Sozialleistungen besonders stark an, die weiterhin in der dezentralen Finanzierungspflicht der Kommunen liegen. Das könnte man als das „Pech“ der Kommunen ansehen. Es ist aber zugleich der Kern des

strukturellen Problems der kommunalen Finanzierung zentralstaatlich veranlasster Sozialleistungen.

3 Zwei unzulängliche Konnexitäten

Angesichts unterfinanzierter, aber dynamisch wachsender kommunaler Sozialausgaben ist die Forderung nach einer besseren, d.h. vollständigen und dynamischen Beachtung des Konnexitätsprinzips naheliegend und richtig. Doch das Ringen vor allem um die Eingliederungshilfe und die Wirtschaftliche Jugendhilfe nährt zugleich den Verdacht, dass es einen perfekten Vollzug des Konnexitätsprinzips gar nicht geben kann bzw. dass das Konnexitätsprinzip hier an grundsätzliche Grenzen stößt.

Um das zu beleuchten, muss man etwas zurücktreten und die „zwei Konnexitäten“ bzw. das janusköpfige Konnexitätsprinzip noch einmal abstrakt betrachten. Im Mittelpunkt der langwährenden Diskussion zu den sozialen Aufgaben der Kommunen steht die *Veranlassungskonnexität* – „Wer bestellt, bezahlt“. Von den drei großen föderalen Teilkompetenzen Gesetzgebungskompetenz, Ausführungskompetenz und Finanzierungskompetenz liegen hier Gesetzgebung und Finanzierung auf zentraler Ebene, nur der Vollzug erfolgt dezentral. Bei der *Ausführungskonnexität* (auch *Vollzugskausalität*) liegt zusätzlich auch die Finanzierungspflicht beim Ausführenden. In keinem der Fälle liegen alle drei Kompetenzen in einer Hand; es fehlt also die so genannte *fiskalische Äquivalenz* (Olson, 1969; Zimmermann/Döring, 2019). Beide Arten der Kompetenzenverteilung schaffen ihre eigenen Probleme.

In der praktizierten Ausführungskonnexität – also dem Modell, das gegenwärtig von kommunaler Seite als fehlende Veranlassungskonnexität beklagt wird – hat der Gesetzgeber, vereinfacht gesprochen, keinen eigenen Anlass, Finanzierungsfragen in den Mittelpunkt seiner politischen Gestaltungsüberlegungen Erwägungen zu stellen, denn sie treffen ihn nicht. Das muss nicht zwingend

heißen, dass deswegen immer offensive, „großzügige“ Sozialpolitik auf Kosten der dezentralen Ebene gemacht wird. Die Welt ist komplexer als ökonomische Anreizmodelle. Aber die Vermutung, dass die Fachbearbeitenden in den zuständigen Ressorts von Bund und Ländern sachlich gebotene oder wünschenswerte soziale Angebote anders verhandeln, wenn ihnen nicht stets die eigenen Haushälter:innen im Nacken sitzen, ist gleichwohl recht plausibel. Mitunter wichtiger als solche endogenen Verstärker dürfte in dieser Konnexitätskonstellation der Fall sein, dass exogene, nicht aus dem politisch-administrativen Bereich herrührende Faktoren eine hohe Ausgabendynamik hervorrufen. Das können beispielsweise demografische oder soziale Veränderungen sein. Ein dadurch beschleunigtes Ausgabenwachstum bleibt dann mangels direkten finanziellen Feedbacks auf den Haushalt der zentralen Regierung mitunter lange ohne zentrale Reaktion. Das schließt den Fall ein, dass die zentrale Regierung angesichts anderer Herausforderungen, denen sie sich stellen soll, bei dem Konnexitätsfall vielleicht auch ungebührlich lange wegschaut. Bei den drei ausgabenseitig derzeit so stark wachsenden Sozialaufgaben spielen endogene und exogene Faktoren unterschiedlich starke Rollen.

An dieser Stelle sei betont, dass der vorliegende Beitrag *kein* Plädoyer für Einsparungen bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, der Eingliederungshilfe oder der Hilfe zur Pflege ist. Die in der Gesellschaft gewachsene Sensibilität für drohende Kindeswohlgefährdungen, der Wunsch nach ganzheitlich gerechter Teilhabe aller Menschen oder auch die Notwendigkeit, in einer alternden Gesellschaft mehr Geld für pflegebedürftige Personen aufzubringen, sind, um nur einen Faktor pro Leistung zu benennen, jeweils gewichtige Gründe dafür, dass die öffentlichen Ausgaben in diesen Bereichen nicht immer konstant gehalten werden können. Leistungsverbesserungen

gehen zumeist mit höheren Ausgaben einher. Umgekehrt ist es gleichermaßen legitim, diese sozialen Aufgaben wie alle anderen staatlichen Leistungen im Lichte der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu durchleuchten.⁴ Doch auch einmalige Leistungskürzungen, sofern sie überhaupt durchsetzbar wären, würden nicht das fortbestehende *strukturelle* Problem lösen. Dieser grundlegenden Frage gilt unser Interesse: Wer ist unter derart dynamischen Rahmenbedingungen am besten geeignet, eine responsive Governance dieser sozialen Aufgaben zu gewährleisten?

Spricht also alles gegen die Ausführungskonnexität, wie sie in diesen Aufgaben derzeit praktiziert wird? Nein – in der ökonomischen Betrachtung spricht sogar manches *für* die Ausführungs- und gegen die Veranlassungskonnexität. Huber und Lichtblau (2002) haben das schon in den Agendajahren anlässlich der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe dargelegt: Das Verhältnis zwischen Bund und Gemeinden lässt sich als klassische Prinzipal-Agenten-Konstellation beschreiben: Der Bund fungiert als Prinzipal und hat den Kommunen als Agenten die Durchführung sozialer Aufgaben belassen. Die Agency-Theorie besagt hier, dass dem Agenten auch die vollständige Kostenverantwortung zuzuweisen ist. Dadurch entstehen für die Kommunen die richtigen Anreize, die ihnen übertragenen Aufgaben möglichst effizient und kostensparend zu erfüllen: Man wirtschaftet am besten mit dem eignen Geld. Je stärker sich dagegen der Bund an den entstehenden Kosten beteiligt oder diese gar ganz erstattet, umso weniger Interesse am wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz haben die Ausführenden vor Ort. Zwar soll es einen finanziellen Ausgleich geben, aber der soll keine getätigten Ausgaben erstatten, sondern am besten nur grob pauschaliert sein, um den Effizienzanreiz vor Ort nicht zu stören.

⁴ Austausch „Effizienter Ressourceneinsatz bei Leistungsetzen“ (2026).

Damit kommen wir in der gegenwärtigen „gemischten“ Konnexitätskonstellation an. Normierte Geldleistungen werden pauschal vom Bund (mit-)finanziert oder es werden leicht kontrollierbare Kostenerstattungen gewährt. Dies ist das Feld der faktisch anerkannten, wenngleich nicht immer vollständigen Veranlassungskonnexität. Im Feld der Ausführungskonnexität bleiben dagegen

- Leistungen mit spezifischem Zuschnitt auf den individuellen Leistungsempfänger,
- Leistungen, die zum Teil als Sach- und nicht nur als Geldleistungen gewährt werden,
- Leistungen, die sich in den Ländern und Kommunen historisch aus unterschiedlichen Strukturen heraus entwickelt haben, und/oder
- Leistungen, deren Ausgaben keine von außen objektivierbare Streuung aufweisen.

Solche Leistungen erscheinen „nicht vertikalisiert“, das heißt nicht geeignet für eine zentralstaatliche Finanzierung nach Veranlassungskonnexität (Bertelsmann Stiftung, 2016).

Für die drei hier betrachteten, bei den Ausgaben so dynamisch wachsenden Sozialleistungsfelder heißt das aber, dass die Ausführungskonnexität *und* die Veranlassungskonnexität letztlich versagen.

Für die praktizierte Ausführungskonnexität liegt das angesichts der aktuellen Erfahrungen auf der Hand und ist oben schon ausreichend geschildert: Die dezentralen Aufgabenträger bräuchten eine verlässliche, mitwachsende, räumlich zielgenaue, aber dennoch irgendwie pauschale eigene Einnahmequelle für die Ausfinanzierung von Jugendhilfe, Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege, ohne dass dies zulasten Kernaufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge geht. Eine solche Finanzierung gibt es offensichtlich nicht. Es ist auch nicht vorstellbar, wie sie aussehen sollte.

Veranlassungskonnexität bei diesen differenzierten und individuellen Aufgaben dage-

gen könnte nicht mit Pauschaltransfers arbeiten, weil dafür der Verteilungsmaßstab fehlt. Vorstellbar wären zwar Kostenerstattungen bis hin zur Spitzabrechnung. Angesichts der großen Informationsasymmetrien und der geschilderten Agency-Probleme erschiene das jedoch als ein Modell, dessen Ineffizienzen im Zweifelsfalle noch größere Ausgabendynamiken schaffen würden als heute schon erlebt werden.

4 Schlussfolgerung: Das Gedankenspiel der Zentralisierung

Gilt hier also das alte Sprichwort „Wie man’s macht, macht man’s falsch“? Das ist nicht leicht von der Hand zu weisen. Tatsächlich illustriert die derzeitige praktische Erfahrung ein Dilemma, aus dem keine Seite des Konnexitätsprinzips herausführen kann.

Auf eine solche Situation des anscheinenden „Geht nicht“ gibt es eine leider sehr etablierte Antwort: *Nichts tun*. Wenn die naheliegende Lösung für das Problem nicht funktioniert, verzichtet man auf die Lösung. Bei der Eingliederungshilfe lässt sich exemplarisch vorführen, wie so etwas läuft – bzw. eben *nicht* läuft. In der 18. Legislatur des Deutschen Bundestages (2013-2017) war ursprünglich vorgesehen, das geplante neue Teilhaberecht mit einer ursachengerechten finanziellen Entlastung der Kommunen zu koppeln. Auf diese Entlastung wurde dann aber letztlich komplett verzichtet, weil es zu umständlich schien. Der historisch gewachsene „Flickenteppich an unterschiedlichen Finanzierungsregeln“ (Jethon, 2025) hat es letztlich verhindert, dass eine zentrale Entlastungsregelung gefunden werden konnte. Der alle Beteiligten zustimmen wollten. Stattdessen wurde das anspruchsvolle, qualitativ wertvolle Bundesteilhabegesetz allein eingeführt – ohne den Finanzteil. Die fatalen Konsequenzen für Haushalte der Kommunen haben wir in Abschnitt 2 schon geschildert.

Daraus lernt man, dass es kein Weg ist, mangels einer einfachen Lösung für ein kompliziertes Problem einfach komplett auf die

Lösung zu verzichten. Der Verzicht auf eine wirklich taugliche Lösung wird (nicht nur) in Deutschland immer wieder gern mit Floskeln von „Geht nicht“ über „Haben wir noch nie gemacht“ bis zu „Das Glas ist doch halb voll“ gerechtfertigt.

Reiche Staaten können es sich tatsächlich leisten, ursachengerechte und effiziente Lösungen länger zu umschiffen, weil diese mühsam und nicht konfliktfrei wären. Doch dazu braucht es das Geld, teure und unangemessene pauschale Lösungen zu finanzieren, die ein Problem nicht wirklich lösen, sondern es so lange mit Geld bewerfen, bis sich niemand mehr beschwert. Das ging in der Vergangenheit in Deutschland noch so manches Mal – in einigen Bundesländern/Freistaaten öfter als in anderen. Doch mittlerweile sieht es so aus, dass für die enormen kommunalen Defizite und für deren strukturelle Ursachen in der unzureichenden Konnexitäts-Governance die Antwort eines reichen Staates nicht mehr finanzierbar ist.

Zugleich gilt: Der Gordische Knoten zwischen den zwei Konnexitätsprinzipien kann nicht einfach aufgeflochten werden. Doch so wie sich Alexander in der Sage nicht einfach schulterzuckend mit dem Knoten abgefunden hat, braucht es für unser Problem eine aktiv umgesetzte Lösung. In der fiskalföderalen Betrachtung ist der Schwerthieb durch den Knoten nicht der *Verzicht* auf die Konnexität, sondern deren *Vollendung*: Wenn es nicht funktioniert, nur zwei der drei Elemente des föderalen Dreiklangs zusammenzubringen, liegt die stimmige Lösung bei der Vereinigung aller drei Kompetenzen – Gesetzgebung, Vollzug und Finanzierung – bei *einer* Ebene. Es gilt, volle fiskalische Äquivalenz herzustellen.

Ist die vollständige Zentralisierung zentral veranlasser und zentral zu finanzierender sozialer Leistungen eine realistische Lösung? Wenn die beiden Alternativen der Kompetenzenteilung nach Ausführungs- oder Veranlassungskonnexität vom Status quo her gesehen zwar leichter *realisierbar* erscheinen, aber

eben keine nachhaltig funktionierende Lösung bieten, muss die Frage nach einer Lösung gestellt werden, die tatsächlich tauglich ist, auch wenn sie in der Realisierung nicht den Weg des geringsten Widerstandes geht. Die eingangs angesprochene Dekade der überfälligen Reformen ist nicht die Dekade kleiner Ambitionen oder des Backens kleiner Brötchen.

Was heißt das konkret? Kann man sich den *Vollzug* der exemplarisch herausgehobenen drei Sozialleistungsfelder Wirtschaftliche Jugendhilfe, Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege als zentrale Aktivität vorstellen? Dabei geht es natürlich nicht um eine hauptstädtische Megabehörde für ganz Deutschland. Können also regionale Dependancen einer zentral geleiteten und finanzierten Administration die betreffenden individuellen Geld- und Sachleistungen vor Ort genauso gut wie die Kommunen erbringen?

Abstrakt kann man diese Frage kaum verneinen. Sowohl in den Länderverwaltungen (Beispiel Polizei) wie auch beim Bund (Beispiel Arbeitsagenturen) ist es ganz selbstverständlich, staatliche Leistungen ortsangepasst differenziert zu erbringen, die aber doch in einem gemeinsamen Rahmen stattfinden, der von Unterschieden in der kommunalen Finanzkraft und von den unterschiedlichen politischen Mehrheiten vor Ort unabhängig ist.

Ein zentrales Prüfkriterium für eine gute, zukunftstaugliche Vollzugsstruktur ist die Antwort auf eine einfache Frage: Angenommen, wir würden die drei hier interessierenden sozialen Aufgaben heute erstmalig einführen und könnten sie am sprichwörtlichen grünen Tisch von Grund auf gut und effizient gestalten. Würden wir eine große, bundesweite Pflegeversicherung aufbauen, aber die Pflegeverantwortung ausgerechnet für die Armen und Vulnerablen dem Zentralstaat entziehen, um sie dann in die Hände zahlreicher heterogener Kommunen zu legen? Nein, das würden wir nicht. Das Gleiche gilt für eine

fiktiv erst jetzt neu eingeführte Eingliederungshilfe oder für die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Niemand würde für diese per Gesetz und gemäß dem Gerechtigkeitsempfinden gleich und gerecht intendierten Leistungen mutwillig dafür sorgen wollen, dass sie in den regional äußerst unterschiedlichen, von außen kaum noch vergleichbaren Strukturen erbracht werden sollen, in denen wir sie heute vorfinden. Das gilt umso mehr, als diese Vielfalt offensichtlich nicht als ein Wettbewerb funktioniert, in dem die leistungsfähigen und effizienten Lösungen sich gegenüber den weniger guten durchgesetzt haben.

Die in der aktuellen Krisensituation relevante Frage ist also nicht die nach dem „Ob“ der Zentralisierung. Vorstellbar und machbar ist das allemal. Wichtiger ist die Frage, wie die Zentralisierung zu bewerkstelligen wäre und wie schnell die anfänglichen „Reformschmerzen“ durch die erwarteten langfristigen Verbesserungen aufgewogen werden könnten. Diese Fragen können im vorliegenden, anstoßenden Kurzbeitrag aufgeworfen, aber nicht abschließend beantwortet werden.

Im Englischen gilt für solche Gedankenspiele jenseits der üblichen Pfade die Aufforderung *„Follow me down the rabbit hole“*. Wir werden diesen Kaninchenbau hier nicht bis ans Ende ausleuchten. Das ist eine Diskussionsagenda, die mit viel Fachwissen und Energie, wie auch einer Portion Chuzpe vorangetrieben werden muss. Hier sollen die ersten Schritte und Abzweigungen dieser Suche mit einigen Schlagworten beleuchtet werden:

- Die vollständige Konnexität aller drei fiskalföderalen Kompetenzen – die fiskalische Äquivalenz – lässt unmittelbar an den Bund als den natürlichen Kandidaten für den (regional angepassten) Vollzug denken. Das erscheint als die ursachengerechte, saubere Lösung. Zwischen den Kommunen und dem Bund stehen aber noch die Länder. Sie sollten in der Zentralisierungsdiskussion nicht übersprungen werden. Eine Zentralisierung kommunaler

Sozialleistungen auf Länderebene brächte zwar keine vollständige Lösung des bestehenden Konnexitätsproblems. Aber die Kommunen würden entlastet. Auch wäre der Bruch mit den hergebrachten Strukturen weniger grundlegend. Und schließlich würden die Länder im Mehrebenensystem an politischem Gewicht gewinnen. In der Summe dürfte auch dieser Art der Zentralisierung bei den Ländern den Föderalismus stärken (Bullerjahn und Thöne, 2019). Gleichwohl ist eine Zentralisierung beim Bund die naheliegende „Default-Lösung“ für die weiteren Überlegungen.

- Die Zentralisierung des Vollzugs der Sozialleistungen ginge naturgemäß nicht von heute auf morgen. Sie müsste angesichts unterschiedlicher Strukturen in den Ländern ortsangepasst umgesetzt werden. Dabei wäre festzulegen, welches kommunale (und Landes-)Personal übernommen werden sollte und wie die Finanzierung in den jeweiligen kommunalen Finanzausgleichen angesichts wegfallender Aufgaben angepasst werden müsste. Das ist alles nicht unaufwendig, aber auch keineswegs unmöglich.
- Beim Vollzug der örtlichen Sozialaufgaben ist immer zu berücksichtigen, dass die eigentlichen Leistungen zum großen Teil nicht von den Kommunen selbst, sondern von deren Auftragnehmern erbracht werden, allem voran von den sechs großen Trägern der freien Wohlfahrtspflege. Zentralisierung hieße hier also zunächst primär, dass der Bund anstelle der Kommunen zum Vertragspartner der tatsächlichen Erbringer der Leistungen der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe wird. In der weiteren Entwicklung würde ein solcher Vertragswechsel auch mehr Licht in eine häufig kolportierte, aber letztlich ungeklärte Frage bringen: Heute klagen viele Kreise und kreisfreien Städte (im vertraulichen Gespräch), dass sie sich als „kleine Spieler“ den großen Wohlfahrtsverbänden

den in Vertrags- und Leistungsverhandlungen geradezu ausgeliefert fühlen. Naturgemäß sehen das die Wohlfahrtsverbände anders. Die Frage nach den Konsequenzen oligopolistischer bis monopolistischer Angebotsstrukturen ist damit nicht beantwortet. Die – aus anderen Gründen – empfohlene Zentralisierung könnte aber helfen, hier Antworten zu finden, denn sie würde dafür sorgen, dass den großen (und fachlich hoch geschätzten) Anbietern örtlicher sozialer Leistungen auch große und verhandlungsstarke Auftraggeber gegenüberstünden.

- Schließlich muss eine Agenda der angestrebten Zentralisierung heute noch kommunaler Sozialleistungen nicht zwingend bundesweit einheitlich umgesetzt werden. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher historisch gewachsener Strukturen und auch unterschiedlicher finanzieller Leistungsfähigkeiten ist es leicht vorstellbar, dass in manchen Ländern weitreichender Zuspruch für die Zentralisierung gefunden wird, während in anderen Ländern der Status quo vorerst als alternativlos betrachtet wird. Hier muss nicht auf bundeseinheitliche Lösungen – also den kleinsten gemeinsamen Nenner – gewartet werden. Opt-out-Modelle oder „Koalitionen der Willigen“ bieten die Möglichkeit, Neuerungen zumindest dort einzuführen, wo sie geschätzt werden und mehrheitsfähig sind. Auch sind unterschiedliche Grade der Zentralisierung zu betrachten: Kommunale Sozialleistungen in einer ernst genommenen Bundesauftragsverwaltung zu erbringen, wäre zum Beispiel eine sehr milde Form der Zentralisierung, bei der die Konnexitätsprobleme nicht richtig beseitigt würden, aber dafür weniger anfängliche Reformhürden zu nehmen wären. Die Bundesauftragsverwaltung erscheint als erster Schritt einer Agenda der sukzessiven Zentralisierung erscheint jedoch sehr prüfenswert. Für

diese und alle weiteren Modernisierungspläne gilt: Die Dekade der überfälligen Reformen der Zuständigkeiten für die Sozialaufgaben führt nur dann zum Erfolg, wenn nicht immer auf den letzten (Veto-)Spieler gewartet werden muss.

Damit sind einige zentrale Fragen aufgeworfen, aber bei weitem nicht abschließend beantwortet. Kommunale soziale Aufgaben funktionieren weder nach Ausführungs- noch Veranlassungskonnexität wirklich gut. Wie gut bei vollständiger Konnexität integriert auf einer einzigen Ebene funktioniert, muss sich noch zeigen. Aber – so viel ist klar – die vertiefte Suche in diesem Kaninchenbau lohnt sich angesichts der erwarteten strukturellen Vorteile der Zentralisierung allemal.

Zwei kleine Aspekte seien abschließend noch kurz angesprochen. Zum einen: Die vorliegende Empfehlung, mehr Zentralisierung zu wagen, kommt vollen Herzens aus der Überzeugung, den deutschen Mehrebenen-Föderalismus dadurch zu *stärken* – vor allem die dezentrale kommunale Ebene. Leistungsfähiger Föderalismus ist nicht *maximal* dezentral, sondern angemessen dezentralisiert. Es geht darum, die staatlichen Aufgaben richtig zu verteilen. Die Kommunen von Aufgabenlasten zu befreien, die zwar historisch bei ihnen entstanden sind, heute aber fachlich und nach gesamtgesellschaftlichen Präferenzen zentral besser aufgehoben sind, *stärkt* die kommunale Selbstverwaltung für die Bereiche, die echte örtliche und kreisliche Aufgaben sind und bleiben sollen.

Zum anderen: Die hier behandelten Probleme mögen in vieler Hinsicht als ein Phänomen ererbter, historisch gewachsener „Altaufgaben“ wirken. Dass die skizzierten Mechanismen umsetzungsvergessener Aufgabenentwicklung aber auch tagesaktuell weiter wirken, sollte dabei nicht aus den Augen gelassen werden: Kurz vor Fertigstellung des vorliegenden Beitrags hat das Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen

und Jugend im März 2026 einen Referentenentwurf eines *Ersten Gesetzes zur Strukturreform der Kinder- und Jugendhilfe* (KJHSRG) vorgelegt. Er sieht die Zusammenführung der Zuständigkeiten für Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit und ohne Behinderung unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe im SGB VIII ab dem 1.1.2028 vor. Dieser in der Praxis vielerorts stärker *dezentralisierende* Vorschlag verbindet kurzfristige, nicht gegenfinanzierte Mehrbelastungen für die Kommunen mit der Hoffnung auf unsichere mittelfristige Einsparungen – die sich die Kommunen dann auch selbst erkämpfen müssten.

Der Beitrag schließt daher mit der einfachen Frage, ob dieser Vorschlag genau so aussehen würde, wenn das zuständige BMBFSFJ

dessen Folgen eins zu eins aus dem eigenen Ressorthaushalt zu finanzieren hätte. Diese hypothetische Frage kann hier nicht beantwortet werden. Bundestag und Bundesrat sollten in der Beratung des Gesetzentwurfes aber genau diese Frage beantworten: Sie sollten diesem bundesgesetzlichen Vorschlag (neben allen fachlichen Erwägungen) nur dann zustimmen, wenn die fiskalischen Konsequenzen vom Tag 1 an und inklusive des Umstellungsaufwands *komplett* aus dem BMBFSFJ-Ressorthaushalt getragen werden könnten. Denn nach der Zentralisierung zentral veranlasster Sozialaufgaben würden sie das.

Literatur

- Austausch „Effizienter Ressourceneinsatz bei Leistungsgesetzen“ (2026): *Vorschlagbuch. Stand 25.3.2026*. Regierungs-internes Non-Paper, veröffentlicht vom Paritätischen Gesamtverband. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/paritaetischer_drohen-der-kahlschlag-2026.pdf.
- Bertelsmann Stiftung (2016). *Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann*. Verantwortlich: René Geißler und Friederike-Sophie Niemann, Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/KommunaleSozialausgaben_LK_150608.pdf
- Boettcher, Florian und Christian von Kraack (2026). Kommunalfinanzen ohne Spielraum: Entstehungsgeschichte einer Haushaltskrise. *Wirtschaftsdienst* 106. Jg., S. 401–410. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2026/heft/6/beitrag/kommunalfinanzen-ohne-spielraum-entstehungsgeschichte-einer-haushaltskrise.html>
- Bullerjahn, Jens und Michael Thöne (2019). *Der Weg zu starken Ländern und Regionen. Perspektiven der Aufgabenentwicklung im deutschen Föderalismus*, in: M. Junkernheinrich et al. (Hrsg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019*, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 351–373.
- Cremer, Georg (2025), *Alles schrecklich ungerecht? Mythen, Halbwahrheiten und Fakten zum deutschen Sozialstaat*. Herder, Freiburg u.a.O.
- Destatis Statistisches Bundesamt (2025). *Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro*. Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025, Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html
- Destatis Statistisches Bundesamt (2026a). *Kommunen verzeichnen im Jahr 2025 neues Rekorddefizit von 31,9 Milliarden Euro*. Pressemitteilung Nr. 114 vom 1. April 2026. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2026/04/PD26_114_71137.html
- Destatis Statistisches Bundesamt (2026b). *Öffentliche Schulden im 4. Quartal 2025 um 50,8 Milliarden Euro gestiegen*. Pressemitteilung Nr. 125 vom 9. April 2026, Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2026/04/PD26_125_713.html
- Destatis Statistisches Bundesamt (2026c). *Vierteljährliche Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts – 4. Quartal 2025*. EVAS-Nummer 71311, Ergänzung zur Datenbank GENESIS-Online, 9. April 2026. Wiesbaden. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Publikationen/Downloads-Schulden/statistischer-bericht-vj-schulden-oeffentl-gesamthaus-halt-2140520253245.html?templateQueryString=berechnen>
- Diemert, Dörte (2025). *Kommunen im „perfekten Sturm“*. LinkedIn-Beitrag vom 27.10.2025. https://www.linkedin.com/posts/prof-dr-dörte-diemert-73baa6346_kommunalfinanzen-stadt-köln-activity-7388851984860102656-o0bX/?originalSubdomain=de.
- Huber, Bernd und Karl Lichtblau (2002). *Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe*, in: 82. Jahrgang, 2002, Heft 2, S. 77–82. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2002/heft/2/beitrag/zusammenfuehrung-von-arbeitslosen-und-sozialhilfe.html>
- Jethon, Andre (2025). *Der Sozialstaat frisst uns die Haare vom Kopf. Handlungsfeld Eingliederungshilfe (SGB IX), Welche Reformen sieht der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vor? Und welche nicht?* In: *der gemeindehaushalt* 07/2025, S. 145–156.
- KSR Kommission zur Sozialstaatsreform (2026), *Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform*. Berlin, 27.01.2026. <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Modernisierung-des-Sozialstaats/modernisierung-des-sozialstaats.html>.
- Olson, Mancur (1969). *The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, *American Economic Review*, 1969, vol. 59, issue 2, 479–87.
- Thöne, Michael (2019). *Berlin hilft immer? – Irrwege und Auswege bei der Bundesfinanzierung kommunaler Leistungen*, in: T. Schweisfurth, W. Wallmann (Hrsg.): *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland*, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 1059–1082.
- Thöne, Michael (2025). *Viel Geld erfolgreich ausgeben. Von der Investitions- in die Umsetzungsoffensive*. Böll Paper. Heinrich-Böll-Stiftung Berlin. <https://www.boell.de/de/2025/12/03/viel-geld-erfolgreich-ausgeben>.
- Zimmermann, Horst; Döring, Thomas (2019): *Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*. 4., überarbeitete und erweiterte Auflage, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.

FiFo Discussion Papers / Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; ISSN 0945-490X.

Kostenloser Download: www.fifo-koeln.de. Discussions Papers can be downloaded free of charge from: www.fifo-koeln.de.

- | | | | |
|-------|---|------|---|
| 00-1 | Thöne, M.: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich? | 07-7 | Groneck, M., Plachta, R.: Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschränke für die deutschen Bundesländer. |
| 00-2 | Braun, S., Kitterer, W.: Umwelt-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform: eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang. | 07-8 | Becker, J., Fuest, C.: Tax Enforcement and Tax Havens under Formula Apportionment. |
| 02-1 | Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II. | 07-9 | Fuest, C., Peichl, A.: Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis. |
| 05-1 | Peichl, A.: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle. | 08-1 | Thöne, M.: Laffer in Luxemburg: Tankverkehr und Steueraufkommen im Großherzogtum. |
| 05-2 | Heilmann, S.: Abgaben- und Mengenlösungen im Klimaschutz: die Interaktion von europäischem Emissionshandel und deutscher Ökosteuer. | 08-2 | Fuest, C., Thöne, M.: Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende? |
| 05-3 | Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell. | 08-3 | Becker, J., Peichl, A., Rincke, J.: Politicians' outside earnings and electoral competition. |
| 06-1 | Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland. | 08-4 | Paulus, A., Peichl, A.: Effects of flat tax reforms in Western Europe on equity and efficiency. |
| 06-2 | Bergs, C., Peichl, A.: Numerische Gleichgewichtsmodelle – Grundlagen und Anwendungsgebiete. | 08-5 | Peichl, A., Schaefer, T.: Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich. |
| 06-3 | Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform? | 08-6 | Peichl, A.: The benefits of linking CGE and Microsimulation Models – Evidence from a Flat Tax analysis. |
| 06-4 | Mackscheidt, K.: Über die Leistungskurve und die Besoldungsentwicklung im Laufe des Lebens. | 08-7 | Groneck, M.: A Golden Rule of Public Finance or a Fixed Deficit Regime? Growth and Welfare Effects of Budget Rules. |
| 06-5 | Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Does tax simplification yield more equity and efficiency? An empirical analysis for Germany. | 08-8 | Plachta, R. C.: Fiscal Equalisation and the Soft Budget Constraint. |
| 06-6 | Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland. | 09-1 | Mackscheidt, K.: Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern. |
| 06-7 | Kitterer, W., Finken, J.: Zur Nachhaltigkeit der Länderhaushalte – eine empirische Analyse. | 09-2 | Herold, K.: Intergovernmental Grants and Financial Autonomy under Asymmetric Information. |
| 06-8 | Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte. | 09-3 | Finken, J.: Yardstick Competition in German Municipalities. |
| 06-9 | Ochmann, R., Peichl, A.: Measuring distributional effects of fiscal reforms. | 10-1 | Mackscheidt, K., Banov, B.: Ausschluss und Zwang im Kollektiven. |
| 06-10 | Peichl, A., Schaefer, T.: Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model. | 12-1 | Dobroschke, S.: Energieeffizienzpotenziale und staatlicher Lenkungsbedarf. |
| 06-11 | Peichl, A., Schaefer, T., Scheicher, C.: Measuring Richness and Poverty. A micro data application to Germany and the EU-15. | 12-2 | Mackscheidt, K.: Ein Szenario für 2017. |
| 07-1 | Fuest, C., Mitschke, J., Peichl, A., Schaefer, T.: Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnsektor. | 12-3 | Brügelmann, R., Schaefer, T.: Der Einkommenssteuertarif verteilt stärker um als je zuvor. Eine Simulationsanalyse. |
| 07-2 | Groneck, M., Plachta, R.: Eine natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich. | 12-4 | Thöne, M.: 18 Billion At One Blow. Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures. |
| 07-3 | Kitterer, W.: Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung. | 12-5 | Colombier, C.: Drivers of Health Care Expenditure: Does Baumol's Cost Disease Loom Large? |
| 07-4 | Brenneisen, F., Peichl, A.: Dokumentation des Wohlfahrtsmoduls von FiFoSiM. | 13-1 | Mackscheidt, K.: Die gesetzliche Unfallversicherung im Systemvergleich. |
| 07-5 | Brenneisen, F., Peichl, A.: Empirische Wohlfahrtsmessung von Steuerreformen. | 14-1 | Diekmann, L., Jung, A., Rauch, A.: Klimaschutz trotz knapper Kassen? Eine empirische Untersuchung zu Finanzierungsmodellen für Klimaschutzaktivitäten in Städten und Gemeinden. |
| 07-6 | Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Is a Flat Tax politically feasible in a grown-up Welfare State? | 15-1 | Thöne, M.: Blockade beim deutschen Finanzausgleich – Ein Vorschlag zur Güte. |
| | | 15-2 | Braendle, T., Colombier, C.: What Drives Public Health Care Expenditure Growth? Evidence from Swiss Cantons, 1970-2012. |
| | | 16-1 | Mackscheidt, K.: Flüchtlingspolitik – Finanzierung durch Migrationssonderfonds und Erbschaftsteuer? |

- 16-2 Mackscheidt, K.: Die schleichende Entstehung der Schuldenkrise in Südeuropa – und ihre Therapie.
- 16-3 Colombier, C.: Population Aging in Healthcare – A Minor Issue? Evidence from Switzerland.
- 16-4 Mackscheidt, K.: Der Weg in die Nullzinspolitik der EZB – Muss die Geldpolitik so bleiben, oder gibt es einen Ausweg?
- 17-1 Mackscheidt, K.: Zur Finanzierung einer Verlängerung der Bezüge bei der Arbeitslosenversicherung.
- 17-2 Mackscheidt, K.: Der Wandel in der Staatsschuldentheorie und die öffentlichen Schulden in Europa.
- 17-3 Bernard, R.: Political Fragmentation and Fiscal Policy: Evidence from German Municipalities
- 18-1 Funke, J., Koldert, B.: Kosten und Nutzen hausärztlicher Versorgungsmodelle
- 19-1 Jung, A., Koldert, B., Reuschel, S.: Interkommunale Schulkooperationen: Hemmnisse und Ansätze zu ihrer Bewältigung.
- 19-2 Jung, A., Koldert, B.: Mobilstationen im Stadt. Umland. Netzwerk – ein Versuch einer Begriffseinordnung.
- 19-3 Mackscheidt, K.: Der Bundeshaushalt und seine Nebenhaushalte bis 2030 – Drangsal und Hilfe.
- 19-4 Jochimsen, B.: Christmas Lights in Berlin – New Empirical Evidence for the Private Provision of a Public Good.
- 19-5 Barone, G., Kreuter, H.: Low-wage import competition and populist backlash: The case of Italy.
- 19-6 Jochimsen, B., Maina, A.: Consumption Taxes, Income Distribution and Poverty.
- 20-1 Mackscheidt, K., Maier-Rigaud, R.: Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung.
- 20-2 Thöne, M.: Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist. Plus Nachbemerkung: Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie.
- 20-3 Thöne, M.: On the difficulty of investing sustainably in the future. And how it can be done. Plus postscript: Future investments in the in times of the Corona-pandemic.
- 20-4 Breuer, C. and Colombier, C.: Debt and Growth: Historical Evidence.
- 20-5 Mackscheidt, K.: Die Empirie gegen eine neoliberale Wirtschaftspolitik. Buchbesprechung zu Banerjee und Duflo „Gute Ökonomie für harte Zeiten“.
- 20-6 Mackscheidt, K.: Der vergangene Reichtum Venedigs und die zukünftige Wohlfahrt Europas.
- 21-1 Thöne, M.: Der Beitrag eines resilienten Finanzausgleichs zur Krisenbewältigung.
- 22-1 Mackscheidt, K.: Politik und Kultur von Karl dem Kühnen in Burgund.
- 22-2 Thöne, M.: The Quality of Public Finances.
- 22-3 Ewringmann, D., Mackscheidt, K.: Lenkungssteuern und Lenkungsabgaben. Ein Diskurs zur Leistungsfähigkeit abgabenrechtlicher Regelungen.
- 22-4 Thöne, M.: Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro. Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen.
- 26-1 Thöne, M.: Zentralisierung als Ausweg? Zum Umgang mit den heute kommunalen Sozialaufgaben.