

André Berghegger

Staatsmodernisierung: die föderale Modernisierungsagenda

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag einen klaren Schwerpunkt auf Vorhaben zur Staatsmodernisierung gelegt. Dabei stehen die Themen Bürokratieabbau, Nutzung digitaler Werkzeuge sowie Neuordnung staatlicher Aufgaben mit dem Ziel der Entlastung der Verwaltungen sowie der Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft im Vordergrund. Zielsetzung ist es, einen schnellen, handlungsfähigen und digitalen Staat zu schaffen. Bereits im Vorfeld der Bundestagswahl 2025 hatten unter anderem der Normenkontrollrat und die Initiative für einen handlungsfähigen Staat umfangreiche Empfehlungen zur Staatsmodernisierung vorgestellt, die zu großen Teilen von der neuen Bundesregierung aufgegriffen wurden.

Die Bundesregierung kündigt an, die „Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Kommunen zu stärken“ und formuliert das Ziel, dass Kommunalpolitik „schneller, einfacher und unbürokratischer“ werden soll. Die Funktionsfähigkeit der Kommunen zu gewährleisten, ist laut Koalitionsvertrag Voraussetzung dafür, dass „das Vertrauen in den Staat und der gesellschaftliche Zusammenhalt“ gestärkt werden. Dazu sollen verschiedene Entlastungsmaßnahmen, unter anderem zur Veranlassungskonnexität und zur Entlastung der Kommunen durch gemeinsame Maßnahmen mit Bund und Ländern, beitragen. Auch hier stehen neben dem Ziel, die „Ausgabendynamik zu durchbrechen“, Maßnahmen zum Rückbau von Bürokratie und zum Abbau von Standards im Fokus.



Abb. 1: Kommunale Handlungsfähigkeit stärken! (Quelle: Adobe Stock_Tierney/Inna)

Im Rahmen des „Zukunftspakts von Bund, Ländern und Kommunen“ soll die finanzielle Handlungsfähigkeit gestärkt und eine umfassende Aufgaben- und Kostenkritik vorgenommen werden. In den vergangenen Monaten haben Bund und Länder erste Maßnahmen zur Staatsmodernisierung beschlossen. Neben der Modernisierungsagenda Bund, die im Herbst 2025 vom Kabinett verabschiedet

wurde, einigten sich die Ministerpräsidentinnen und -präsidenten mit dem Bundeskanzler im Dezember vergangenen Jahres auf eine föderale Modernisierungsagenda mit über 200 Einzelmaßnahmen. Aus kommunaler Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB) weist gerade diese föderale Modernisierungsagenda in die richtige Richtung und enthält viele Bausteine, die zu einem Rückbau von Bürokratie und zu mehr Digitalisierung führen können.

Zukunftspakt Bund, Länder und Kommunen: bessere Finanzausstattung von überragender Bedeutung

Mit Blick auf die derzeitige desaströse Finanzlage der Kommunen steht aus Sicht des DStGB der Erhalt und die Stärkung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen über allen anderen Zielen. Eine bessere und auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen ist die Grundvoraussetzung für einen leistungsfähigen Staat. Deshalb ist die Umsetzung des Zukunftspakts mit seinen im Koalitionsvertrag genannten Zielen von zentraler Bedeutung.

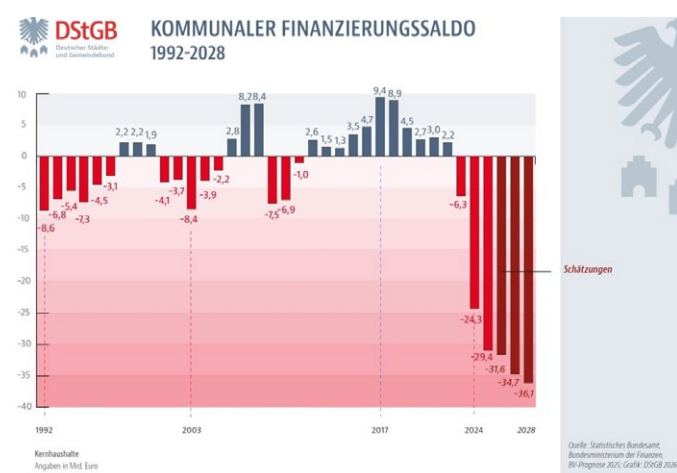


Abb. 2: Kommunaler Finanzierungssaldo 1992–2028

Es ist deshalb deutlich zu kritisieren, dass die bisherigen Umsetzungsschritte für den Zukunftspakt die Verbesserung der finanziellen Handlungsfähigkeit ausklammern. Dies geht aus dem bisherigen Umsetzungsplan hervor und wurde auf der Auftaktsitzung am 24. März 2026 von Vertretern des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) und des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) bekräftigt.

Zur Umsetzung des Zukunftspakts sind Fachveranstaltungen und Arbeitsgruppen in insgesamt fünf Themenfeldern vorgesehen: Bündelung von Verwaltungsdienstleistungen, Maßnahmen zur Ausnutzung von Ermessensspielräumen, Experimentierklauseln und Reallabore, kommunalfreundliche Gesetzgebung und Förderverfahren. Zum Abschluss soll eine „Agenda Kommunal“ mit konkreten Umsetzungsschritten erarbeitet sein.

Weil es thematische Schnittmengen, insbesondere zur Umsetzung der föderalen Modernisierungsagenda, gibt, werden Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in bereits bestehende Bund-Länder-Arbeitsgruppen eingebunden. Dies ist in der Arbeitsgruppe zur Bündelung von Verwaltungsdienstleistungen bereits erfolgt, die Berichte der Arbeitsgruppe werden Bund und Ländern auf der Ministerpräsidentenkonferenz im Juni 2026 vorgelegt. Insgesamt bleibt der Umsetzungsplan für den Zukunftspakt allerdings deutlich hinter den Erwartungen zurück. Insbesondere die Weigerung, über die Verbesserung der finanziellen Handlungsfähigkeit zu sprechen, konterkariert die im Koalitionsvertrag enthaltenen Ankündigungen.

Föderale Modernisierungsagenda: Einbindung der Kommunen bislang unzureichend

Die im Dezember letzten Jahres auf den Weg gebrachte föderale Modernisierungsagenda umfasst mehr als 200 Einzelmaßnahmen, von denen viele auch für die Städte und Gemeinden bedeutsam sind. Die fünf zentralen Handlungsfelder umfassen den Bürokratieabbau, schnellere Verfahren, effiziente staatliche Strukturen, digitale Prozesse und bessere Rechtsetzung.

Ziel ist es, den Verwaltungsaufwand deutlich zu reduzieren, die Effizienz zu steigern und den Personalbedarf erheblich zu senken. Zahlreiche Maßnahmen, wie etwa die angestrebten Erleichterungen im Vergaberecht oder im Datenschutzrecht, entsprechen langjährigen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände und sind uneingeschränkt zu begrüßen. Von besonderer Relevanz sind die angestrebten Schritte zur Bündelung von Verwaltungsdienstleistungen und zur generellen Ersetzung der Schrift- durch Textform. Hier muss die konkrete Ausgestaltung der Vorhaben mit Blick auf wirkliche Erleichterungen für die Verwaltungsarbeit erfolgen. Dies gilt auch für die zunächst bis Ende des

Jahres 2027 wirksame Regelung zu den sogenannten Genehmigungsfiktionen.

Deutlich zu kritisieren ist, dass die Kommunen und die kommunalen Spitzenverbände weder auf Bundes- noch auf Länderebene in die Erarbeitung der föderalen Modernisierungsagenda eingebunden waren. Zahlreiche Maßnahmen sind auf der kommunalen Ebene umzusetzen. Hier ist es zwingend erforderlich, die Expertise der Städte und Gemeinden einzubeziehen. Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass diese fehlende Rückkopplung unter hohem Zeitdruck und mit wenig Spielraum nachgeholt werden muss. Erfolgreiche Staatsmodernisierung kann nur gemeinsam mit Bund, Ländern und Kommunen erfolgen und muss in einem kooperativen Prozess geplant und umgesetzt werden.

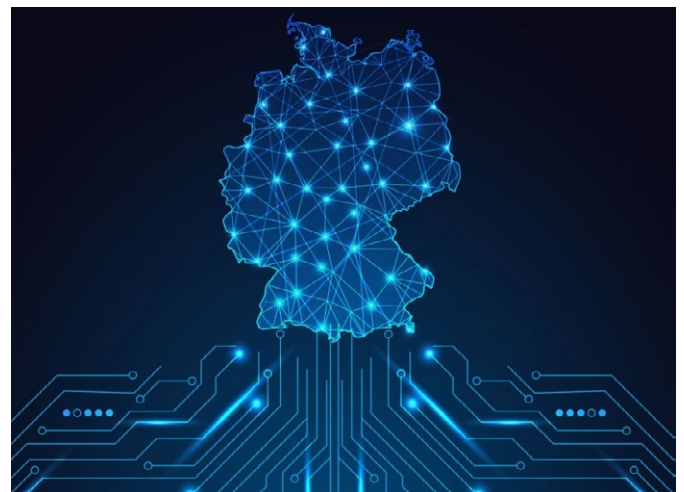


Abb. 3: Nur gemeinsam geht's voran. (Quelle: Adobe Stock_Tierney/Inna)

Bündelung von Verwaltungsleistungen muss an klare Kriterien gekoppelt werden

Die Bündelung von Verwaltungsaufgaben, die bislang durch die Kommunen für andere föderale Ebenen erbracht werden, kann zu einer deutlichen Entlastung der Verwaltungen vor Ort beitragen. Allerdings muss diese Bündelung aus kommunaler Sicht an klare Kriterien geknüpft sein. Eine Bündelung kommt nur dann in Betracht, wenn vor Ort kein Ermessensspielraum im Sinne kommunaler Selbstverwaltung besteht und gleichzeitig durch dieses Vorgehen eine signifikante Entlastung der Kommunen zu erwarten ist. In der föderalen Modernisierungsagenda ist vorgesehen, dass eine Bündelung beim Bund oder bei einem Land erfolgen kann. Insgesamt sind drei Arten der Bündelung möglich:

- die Bündelung des Angebots und des Vollzugs von Verwaltungsleistungen
- die zentrale Bereitstellung von IT (Portal, Online- und Fachverfahren) bei Beibehaltung des Vollzugs vor Ort
- die fachliche (Teil-)Bündelung von Verwaltungsleistungen.

Neben der beim Bund angesiedelten gebündelten internetbasierten Kfz-Zulassung werden in der Agenda weite-



re Leistungen benannt, bei denen eine Bündelung geprüft werden soll. Hierzu zählen unter anderem das Pass- und Ausweiswesen, das Meldewesen (elektronische An-/Um-/Abmeldung von Wohnungen, Meldebescheinigungen, Melderegisterauskunft sowie Übermittlungssperren) und Anträge nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Zur konkreten Ausgestaltung dieser Maßnahmen haben Bund und Länder eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in der die kommunalen Spitzenverbände mitwirken. Problematisch erscheint, dass in der föderalen Modernisierungsagenda ein „Opt-Out“ (Länderöffnungsklausel) für einzelne Länder vorgesehen ist und ihnen freigestellt wird, sich an einer oder mehreren der angestrebten Bündelungen nicht zu beteiligen.

Mit der zunehmenden Verfügbarkeit digitaler Lösungen erscheint es grundsätzlich sinnvoll, den Weg der Bündelung oder Rückverlagerung von Verwaltungsdienstleistungen auf die veranlassende Ebene zu beschreiten. So kann mittels zentraler IT und cloudbasierter Lösungen eine effizientere und schnellere Verwaltungsarbeit gewährleistet werden. Dennoch ist eine Prüfung auf vorhandene Ermessensspielräume und tatsächliche Entlastungseffekte bei jedem einzelnen Vorhaben notwendig. Gleichzeitig gilt es zu prüfen, ob statt einer vertikalen Bündelung („Hochzoning“ oder Rückverlagerung der Verwaltungsleistungen) nicht auch eine horizontale Bündelung positive Effekte erzielen würde. So wäre etwa eine gemeinsame Aufgabenerbringung auf Basis digitaler Lösungen auch durch mehrere Kommunen oder mehrere Länder denkbar.

Aus kommunaler Perspektive ist eine Aufsplittung einzelner Leistungen, etwa in onlinefähige Bereiche und Bereiche, die einen Vollzug vor Ort notwendig machen, weder akzeptabel noch rechtlich zulässig. Dieser Gedanke, der sich etwa bei den Plänen zur internetbasierten Kfz-Zulassung abzeichnet, birgt das Risiko, dass die arbeitsaufwendigen „Problemfälle“ bei den Kommunen verbleiben und eine echte Entlastung ausbleibt. Hinzu kommt, dass ein solches Vorgehen auch rechtlich auf tönernen Füßen steht, denn eine Rückübertragung von Aufgaben auf die Bundesebene kann ohne Verfassungsänderung nur auf Basis von Artikel 87 GG nach dem Grundsatz ganz oder gar nicht erfolgen.

Generelle Ersetzung der Schriftform eröffnet Chancen

In der föderalen Modernisierungsagenda zielen viele Maßnahmen auf Entlastung von Bürokratie durch den Abbau von Berichtspflichten oder Formerfordernissen. So sollen die Berichtspflichten für die Wirtschaft um ein Drittel sinken, die Dokumentationspflichten um die Hälfte reduziert und alle Berichtspflichten für die Verwaltung einer Prüfung auf Notwendigkeit unterzogen werden. Dieses Vorgehen kann dazu beitragen, Wirtschaft und Verwaltungen deutlich zu entlasten.

Die ebenfalls vorgesehene generelle Ersetzung der Schrift durch Textform zielt grundsätzlich in die richtige Richtung, birgt aber neben Chancen auch Unklarheiten. Es ist vorgesehen, bis Ende des Jahres 2026 das Verwaltungsverfahrensgesetz dahingehend zu ändern, dass eine angeordnete Schriftform elektronisch ersetzt werden kann, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist. Dies kann mit Blick auf eine eindeutige Identifizierung notwendig sein. Zudem soll die Nutzung einfacher E-Mails für den Geschäftsverkehr zwischen Bürgern und Verwaltung zugelassen werden. Dies soll auch Verwaltungsakte betreffen.

Auch wenn diese Vereinfachungen viele Unklarheiten (etwa hinsichtlich der Nutzung von De-Mail) beseitigen und die Kommunikation vereinfachen, bleibt abzuwarten, wie dieses Mittel gerade mit Blick auf förmliche Verwaltungsakte ausgestaltet wird. In diesen Fällen ist in den meisten Fällen eine eindeutige Identifizierung zwingend erforderlich. Vor diesem Hintergrund sollten die Bemühungen mit der Weiterentwicklung der Bund-ID und der EUDI-Wallet verzahnt werden. Gerade bei der Bund-ID sollte eine Möglichkeit zur bidirektionalen Kommunikation (Interaktion in zwei Richtungen) für diese Fälle geschaffen werden. Andernfalls droht die geplante Vereinfachung zumindest zu Beginn ihrer Einführung zu Unklarheiten und Mehraufwänden zu führen.

Klarheit beim Instrument der Genehmigungsfiktion schaffen

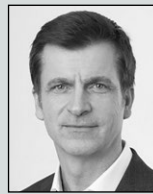
Gleiches gilt für eine weitere Maßnahme aus der föderalen Modernisierungsagenda. Aus kommunaler Sicht ist das Instrument der Genehmigungsfiktion von hohem Interesse. Sie besagt, dass eine Genehmigung nach Ablauf von drei Monaten ab Einreichung der vollständigen Unterlagen als erteilt gilt. Diese Regelung soll zunächst bis zum 31. Dezember 2027 gelten. Zudem sollen in einigen Bereichen, etwa bei geringfügigen Baumaßnahmen, Genehmigungspflichten durch Anzeigeverfahren ersetzt werden.

Auch wenn die Genehmigungsfiktion aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft wünschenswert ist und in vielen Fällen zu einer Beschleunigung der Verfahren beitragen kann, muss aus kommunaler Sicht sorgfältig geprüft werden, in welchen Bereichen und in welchem Umfang von diesem Instrument abzusehen ist. Dies kann beispielweise den Bereich der Baubehörden betreffen. Diese Verwaltungsbereiche sind vielfach bereits jetzt personell unterbesetzt und würden durch eine Genehmigungsfiktion zusätzlich unter Druck geraten. Gerade mit Blick auf die Qualität der Entscheidungen sollte der Grundsatz „Qualität und Rechtssicherheit vor Schnelligkeit“ gelten. Vielfach können digitale Werkzeuge und der Einsatz künstlicher Intelligenz in den Verwaltungen zukünftig dazu beitragen, Personal zu entlasten und Entscheidungen zu beschleunigen. Die Ausweitung der Genehmigungsfiktion auf Be-

reiche, die personell unterbesetzt sind, sollte deshalb erst erwogen werden, wenn die entsprechenden digitalen Möglichkeiten auch zur Verfügung stehen.

Fazit DStGB

Die von Bund und Ländern angestoßene Staatsmodernisierung setzt wichtige Impulse für einen handlungsfähigeren, schnelleren und digitaleren Staat. Damit die Reformen jedoch ihre volle Wirkung entfalten, müssen sie konsequent auf eine spürbare Entlastung der Städte und Gemeinden ausgerichtet werden. Dazu gehören eine auskömmliche Finanzausstattung, die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips sowie die frühzeitige und verbindliche Einbindung der kommunalen Ebene in alle Reformvorhaben. Verwaltungsvereinfachungen, die Digitalisierung von Verfahren und die Bündelung standardisierter Aufgaben bieten erhebliche Potenziale, dürfen jedoch weder nur zur bloßen Symbolpolitik noch zu Einbußen bei der Qualität und Rechtssicherheit staatlichen Handelns führen. Eine erfolgreiche Staatsmodernisierung wird letztlich nur gelingen, wenn Bund, Länder und Kommunen als gleichberechtigte Partner zusammenwirken.



Dr. André Berghegger

Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB), Berlin

Themenschwerpunkt vhw-Pflichtfortbildungen

Aktuelle Standards sicher anwenden – Fortbildung für Architekt/innen, Ingenieur/innen und Planende

Rechtliche Rahmenbedingungen, technische Regeln und fachliche Standards verändern sich laufend. Wer plant, baut oder prüft, muss Entwicklungen nicht nur kennen, sondern sicher einordnen und anwenden können. Fortbildung schafft hier fachliche Klarheit und unterstützt eine verlässliche Anwendung im Planungs- und Genehmigungsalltag.

Die vhw-Pflichtfortbildungen greifen aktuelle fachliche und rechtliche Entwicklungen auf, ordnen sie praxisnah ein und unterstützen dabei, Entscheidungen fachlich solide und rechtssicher zu treffen. So helfen sie, Risiken zu minimieren und Verantwortung souverän wahrzunehmen.

Was vhw-Pflichtfortbildungen auszeichnet:

- **klare Einordnung** aktueller Anforderungen und Standards
- **Austausch auf Augenhöhe** mit erfahrenen Dozent/innen
- **passende Formate** für unterschiedliche berufsrechtliche Vorgaben

Viele Veranstaltungen sind als Pflichtfortbildung anerkanntsfähig oder werden auf Wunsch zur Anerkennung eingereicht.



Informationen und aktuelle Veranstaltungen: vhw.de/fortbildung/pflichtfortbildungen oder QR-Code scannen