

Kommunale Anforderungen an bundesweit einheitliche Fachverfahren

I. Einleitung

Die Kommunen gewährleisten ein funktionierendes Gemeinwesen vor Ort für Bürger und Unternehmen. Dabei treffen sie eine Vielzahl von Entscheidungen, die die lokalen Gegebenheiten berücksichtigen und in ein ausgewogenes Verhältnis bringen müssen. Der gesetzliche Rahmen hierfür wird weitgehend durch Bundes- und Landesrecht vorgegeben. Dies führt naturgemäß zu einer gewissen Regelungs- und Vollzugskomplexität. Um diese handhabbar zu machen, bedarf es sachgerechter und situationsangemessener Entscheidungen, die nur vor Ort getroffen werden können. Dafür ist die kommunale Ebene gut aufgestellt. Dezentralität hat sich als Aufgaben- und Organisationsmodell in Deutschland bewährt und seine Schlagkraft und Resilienz insbesondere in Krisensituationen unter Beweis gestellt.

Vor dem Hintergrund einer strukturellen Unterfinanzierung, die sich bereits heute in einem kommunalen Defizit von fast 25 Milliarden Euro widerspiegelt, das in den kommenden Jahren weiter zunehmen wird, ist es allerdings besonders kritisch, dass die Kommunen durch wachsende Aufgaben, neue Standards sowie erweiterte Leistungs- und Rechtsansprüche immer stärker an ihre Belastungs- und Handlungsgrenze stoßen. Dies betrifft den Sozialbereich ebenso wie das Ausländerwesen, die Bau- und Umweltämter, den öffentlichen Gesundheitsdienst und die Kinder- und Jugendhilfe. Hinzu kommen „neue“ Querschnittsthemen wie Klimaschutz und Digitalisierung.

Wenn Kommunalverwaltungen hier an ihre Grenzen stoßen, hat dies unmittelbare Auswirkungen auf die Lebensqualität der Menschen vor Ort und den Wirtschaftsstandort Deutschland. Dieser geteilte Ausgangsbefund befördert letzt-

lich mit Blick auf weiterhin hohe bundespolitische Erwartungshaltungen eine politische Diskussion um Grenzen und Perspektiven des Föderalismus. Die Landkreise wollen deshalb in Ergänzung des Positionspapiers „[Staatsmodernisierung und Digitalisierung – Verbindlich. Föderal. Leistungsstark](#).“ Vorschläge zur Optimierung in den Zeiten dringend flächendeckend zu leistender Digitalisierung unterbreiten.

II. Grundsätze der föderalen Aufgabenordnung angesichts von Digitalisierung

1. Vollzugsverantwortung der Länder

Grundsätzlich liegt die Verantwortung für den Vollzug und die Umsetzung der Bundesgesetze bei den Ländern und Kommunen, um eine bürgernahe Verwaltung zu gewährleisten. Diese Verantwortung umfasst auch die Bestimmung der zuständigen Behörden, der Verfahren sowie der Verwaltungsstrukturen. Dahinter steht die Überlegung, dass derjenige, der die Aufgabe vor Ort erledigen und das Gesetz umsetzen muss, am besten weiß, wie dieser Prozess zu organisieren ist. So ist die Vielfalt des Verwaltungsvollzugs verfassungsrechtlich angelegt. Gerade aufgrund ihrer Nähe zum konkreten Sachverhalt und ihrer Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten können Kommunen die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben am wirkungsvollsten gestalten (Vollzugsföderalismus) und mit komplexen Sachverhalten umgehen. Hinzu treten die demokratische Legitimation sowie die akzeptanzsichernde örtliche Rückkoppelung über Stadträte, Kreistage und Gemeinderäte.

2. Bündelung als Ordnungsprinzip

Landkreise arbeiten seit jeher als Bündelungsbehörden. Die Verknüpfung von Bau-, Umwelt-, Immissions- und Naturschutzbehörde gewähr-

leistet beispielsweise eine ganzheitliche Betrachtung relevanter Vorhaben. Mit der Bündelung von Aufgaben gehen Entlastungspotenziale einher. Interkommunale Modelle können die Aufgabenerfüllung wirksam verbessern.

Unter dem Oberbegriff der „Bündelung“ wird aktuell auch über die „Hochzonung“ von Aufgaben diskutiert. Das Gutachten „Verfassungsrechtliche Möglichkeiten der Aufgabenbündelung im Föderalstaat“¹ versteht unter „Hochzonung“ einen Sammelbegriff für die Übertragung von Aufgaben auf eine höhere Ebene – und betont richtigerweise, dass dies nicht auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern beschränkt ist.

3. Datenmanagement als Grundlage der (kommunalen) Verwaltungsarbeit sicherstellen

Ein wesentlicher Teil der Verwaltungsarbeit besteht neben der sozialen Beratung und Begleitung von Menschen in Wissensarbeit. Dieses Wissen gründet auch auf der Auswertung und Anwendung von Daten und ist datenbasiert auf kommunaler Ebene vorhanden. Daten bilden beispielsweise die Grundlage für die Bedarfsplanung von Integrationsangeboten, Sprachkursen und Beratungsleistungen, die Entwicklung von kommunalen Wärmeplänen, die Steuerung der Kreisentwicklung, die Identifikation von Versorgungsdefiziten im Gesundheitswesen sowie die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Infrastruktur – etwa im Bereich von Kindertagesstätten, Jugendzentren oder sozialen Einrichtungen. Zunehmend wichtiger wird dabei die systematische Nutzung, Verarbeitung und Verknüpfung von (Geo-)Daten für den Aufbau von digitalen Zwillingen, als virtuelle Nachbildung von Objekten oder auch Prozessen.

Der Abruf und die Weiterverarbeitung von unterschiedlichsten Daten und Datenquellen sind für die Kommunen für die Erfüllung ihrer Aufgaben mithin unerlässlich. Datenflüsse innerhalb der Verwaltung wie auch zwischen den Verwaltungsebenen müssen von Beginn an wechselseitig gedacht und gestaltet werden. Damit die

Kommunen ein passgenaues Leistungsangebot vorhalten und dieses bedarfsgerecht weiterentwickeln können, ist sicherzustellen, dass sowohl der notwendige Zugang zu den für die Aufgabenerfüllung relevanten Daten (weiter) besteht als auch angemessene Mitwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten in der Nutzung dieser Daten gesichert sind. Insofern sind der Auf- und Ausbau besserer, ebenenübergreifender Infrastrukturen für den Datenaustausch innerhalb der öffentlichen Verwaltung, die die digitale Einheit der kommunalen Verwaltungsebene befördern, zu begrüßen.

4. Medienbruchfreie Antragsbearbeitung ermöglichen

Das im Koalitionsvertrag formulierte Zielbild einer „vorausschauenden, vernetzten, leistungsfähigen und nutzerzentrierten Verwaltung – zunehmend antragslos, lebenslagenorientiert und rein digital“ teilen wir uneingeschränkt und arbeiten darauf hin. Um konsequent Ende-zu-Ende zu digitalisieren und zu automatisieren sind föderale Dateninfrastrukturen und ein strukturiertes Datenmanagement sowie verbindliche und einheitliche Basiskomponenten (etwa zur Identifikation) wichtige Bausteine auch für die Nutzung der Daten zwischen einzelnen Kommunen und den Verwaltungsebenen. Die nachfolgenden Handlungsfelder sind deshalb maßgeblich durch den Bund unter enger Einbindung der Länder und Kommunen regulatorisch und technisch dringlich voranzubringen:

a) Registermodernisierung

Zentrale Voraussetzung für Digital-Only ist die umgesetzte Registermodernisierung (RegMo) als eines der zentralen Vorhaben für einen zukunftsfähigen Staat. Erst durch die RegMo können die Potentiale des Once-Only-Prinzips und einer proaktiven Verwaltung erzielt werden. Dafür maßgeblich sind eine durchgängig hohe Datenqualität sowie die eindeutige Datenuordnung in den Registern. Deshalb sollten über die im RegMo-Gesetz genannten Register hinaus die Identifikationsnummer – bspw. über eine Generalklausel –

¹ Roth-Isigkeit, David, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten der Aufgabenbündelung im Föderalstaat, Rechtsgutachten

in weitere Register aufgenommen werden können. Der bisherige Umsetzungsprozess bindet die Kommunen nicht ausreichend ein und verläuft zu schleppend. Die auch von den Kommunen angestrebte flächendeckende Umsetzung der EUDI-Wallet kann ggf. einige der kommunalen Bedarfe für eine durchgängige Datenverfügbarkeit befriedigen und ist auch deshalb zu befördern.

b) *Digital Only*

Es bedarf mehr Mut zu einer ausschließlich digitalen Antragstellung und Aufgabenerledigung. Ein rein digitaler Zugang für Unternehmensleistungen ist in dieser Legislatur anzustreben, zumal diese in der Regel über die erforderliche technische Infrastruktur verfügen oder es ihnen zumutbar ist diese vorzuhalten. Bisher ist es bei Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen und Bürger dagegen vielfach erforderlich, dass zumindest ein analoger Zugang für Einzelfälle erhalten bleibt.² Perspektivisch sollte die digitale Verfahrensabwicklung auch hier zum Standard werden – analoge Angebote bleiben die Ausnahme. Ziel ist ein klarer Systemwechsel hin zu durchgängig digitalen Prozessen. Zugleich könnte durch niederschwellige Unterstützungsangebote vor Ort sichergestellt werden, dass alle Bürgerinnen und Bürger an der digitalen Verwaltung teilhaben können.

c) *Automatisierung*

Für Entscheidungsprozesse, in denen keine Ermessensspielräume bestehen, sollte die vollständige Automatisierung der Abläufe zum Regelfall werden. Dies erfordert, dass die rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen gezielt weiterentwickelt werden. Schriftformerfordernisse und vergleichbare analoge Hürden sind dabei konsequent zu beseitigen, um medienbruchfreie digitale Verfahren zu ermöglichen. Um hier zu grundsätzlichen Fortschritten zu gelangen, sollten alle Schriftformerfordernisse – zumindest im Wege einer Experimentierklausel befristet auf drei Jahre – entfallen und dann evaluiert werden, ob sie überhaupt notwendig sind.

² Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 060/24, Zum sogenannten Digitalzwang und einem Recht auf analogen Zugang zu Verwal-

III. **Voraussetzungen für bundesweite Fachverfahren**

Unabhängig von den zuvor dargestellten Anforderungen der Kommunen zu besserer Digitalisierung ist festzustellen, dass die bisherige Digitalgesetzgebung – darunter das Onlinezugangsge- setz (OZG) – in Bund und Ländern nicht den erhofften Durchbruch hin zu einer flächendeckenden Verwaltungsdigitalisierung bewirken konnte. Zwar haben viele Kommunen eine beachtliche digitale Reife erzielt, die sie kontinuierlich ausbauen und erhöhen. Zugleich zeigt sich aber, dass die bestehende Vielfalt kommunaler IT-(Einzel-) Lösungen, teilweise fehlende Interoperabilität sowie infrastrukturelle Unterschiede auf kommunaler Ebene strukturelle Herausforderungen mit sich bringen, die einer flächendeckenden Digitalisierung entgegenstehen.

Über das passende digitale Verfahren sollten grundsätzlich diejenigen entscheiden, die für die jeweilige Aufgabe verantwortlich sind. So wird gewährleistet, dass die Umsetzung vor Ort sachgerecht mit der nötigen digitalen Unterstützung und Einbindung bspw. in bestehende E-Akten-Systeme erfolgt. Zugleich ist jedoch anzuerkennen, dass sich im Laufe der Zeit eine heterogene Landschaft zahlreicher IT-Einzellösungen herausgebildet hat, die vielfach nicht miteinander kompatibel sind. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach einem zukunftsfähigen Umgang mit dieser Vielfalt. Ein Ansatz könnte – neben der stets communal angemahnten verbindlichen Standardisierung – darin bestehen, gebündelte Fachverfahren für die Abwicklung von Aufgaben insbes. bei der Bundesauftragsverwaltung bereitzustellen, die die gesetzlichen Anforderungen einheitlich umsetzen und in der Lage sind, Rechtsänderungen zeitnah zu integrieren. Eine Bündelung würde hier auf Ebene der Fachverfahren erfolgen.

Die Bündelung der Fachverfahren wird dabei, unter Wahrung bestehender Vollzugszuständigkeiten, als Bestandteil der übergeordneten Diskussion um „Bündelung als Organisationsform“ verstanden. Unter Berücksichtigung der genannten

tungsleistungen, abrufbar unter: [Zum sogenannten Digitalzwang und einem Recht auf analogen Zugang zu Verwaltungsleistungen](#).

Grundsätze werden im Folgenden nach einer Begriffsklärung, die kommunalen Anforderungen an bundesweite Fachverfahren skizziert.

1. Was heißt zentrales Fachverfahren?

Ein zentrales Fachverfahren ist eine standardisierte IT-Anwendung, die spezifisch für die Bearbeitung einer bestimmten Fachaufgabe in der öffentlichen Verwaltung entwickelt und zentral in einem mandantenfähigen Rechenzentrum betrieben sowie verwaltet wird. Es dient der Unterstützung fachlicher Prozesse, indem es rechtliche und organisatorische Anforderungen des jeweiligen Fachgebiets standardisiert abbildet.

Zentrale Fachverfahren führen dazu, dass die technische und die fachliche Verantwortung für ein Fachverfahren nicht mehr in einer Hand liegen. Während die fachliche Verantwortung wie auch die materielle Verwaltungsentscheidung nach wie vor in kommunaler Hoheit bleiben, erfolgt die technische Administration (Betrieb) auf gemeinsamen (technischen) Infrastrukturen. Perspektivisch zahlt dies auf den Ansatz „Staats-als-Plattform“ ein: Um sog. Lock-in-Effekte und Monopolstellungen einzelner Anbieter zu vermeiden, sollte der Wettbewerb um die marktlich beste Lösung offenbleiben, ohne dass er zu Insellösungen führt. Plattformen schaffen hier die Möglichkeit, in föderalen Strukturen die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung durch Standardisierung auf verschiedenen Ebenen erfolgreich umzusetzen. Das Plattform-Portfolio sollte im Rahmen des Aufbaus einer Architektur für die öffentliche Verwaltung nach Möglichkeit als Open Source zur Verfügung gestellt werden. Dabei bedarf es zukunftsfähiger und leistungsfähiger Transportwege und insbesondere offener Schnittstellen.

U. a. mit Basis-Diensten, die sich flexibel in verschiedene Prozesse integrieren sowie mehrfach nutzen lassen, wird ein tragfähiges und zugleich dynamisches Ökosystem für die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse geschaffen.

2. Kommunale Anforderungen an bundesweite Fachverfahren

Gebündelte Fachverfahren können die digitale Leistungsfähigkeit der Verwaltung erhöhen, wenn

- sie technisch standardisiert,
- rechtlich und organisatorisch kompatibel zur kommunalen Selbstverwaltung
- sowie sicher und wirtschaftlich betrieben werden.

a) Nutzerzentrierung

Digitale Anwendungen müssen sich konsequent an den Bedürfnissen ihrer Nutzer orientieren. Für die Mitarbeiter bedeutet das: Einfache, klar strukturierte Oberflächen und Prozesse, die den Arbeitsalltag erleichtern, statt zusätzlicher Hürden aufzubauen. Eine klare Struktur und intuitive Nutzerführung erleichtern neuen Mitarbeitern die Orientierung in der Anwendung und verkürzen damit den Einarbeitungsprozess – ein wichtiger Vorteil mit Blick auf den Arbeitskräfte- mangel.

Gleichzeitig sollte jede zusätzliche Dateneingabe kritisch hinterfragt und auf ihre Notwendigkeit geprüft werden, um die Bedienung zu vereinfachen, die Bearbeitungszeiten zu verkürzen und eine hohe Akzeptanz der digitalen Lösung sicherzustellen.

b) Supportstrukturen

Der Betrieb gebündelter Fachverfahren muss durch einen leistungsfähigen Support begleitet werden, der eine zügige Klärung von Fragen ermöglicht und sicherstellt, dass Mitarbeiter und Nutzer der Fachverfahren nicht in langen Warteschleifen oder verzögerten Rückmeldeschleifen festhängen, die die Bearbeitung einer Leistung verzögern. Für eine klare Fehlerzuordnung und schnelle Behebung im Ende-zu-Ende-Prozess ist eine enge Anbindung an die Supportstrukturen des OZG-Kontexts notwendig.

c) Steuerung

Ganz entscheidend für den Erfolg von gebündelten Fachverfahren ist der vorgelagerte oder ggf. begleitende Gesetzgebungsprozess. Bereits im Gesetzgebungsprozess darf es nicht nur um die inhaltliche Ausgestaltung einer (neuen) Aufgabe gehen. Vielmehr ist die spätere Umsetzung in Fachverfahren und IT-Komponenten stets mitzudenken. Nur wenn rechtliche Regelungen auch in der Praxis technisch umsetzbar, digital abbildbar und prozessual integrierbar sind, kann Verwaltungsdigitalisierung wirksam und nachhaltig gelingen.

Im Verwaltungsvollzug und bei Entscheidungsprozessen sind Fehler oder Rückfragen nicht vollständig auszuschließen. Werden Entscheidungen mithilfe gebündelter Fachverfahren automatisiert getroffen und erfordern sie eine nachträgliche Überprüfung, ist es unerlässlich, bereits bei der Entwicklung sicherzustellen, dass die Kommunen sowohl technisch als auch fachlich Zugang zu den jeweiligen Sachverhalten und Entscheidungsgrundlagen erhalten. Ebenso muss eine stichprobenartige Prüfung automatisierter Entscheidungsgrundlagen möglich sein. Schließlich ist sicherzustellen, dass für jede Entscheidung ein verantwortlicher Ansprechpartner benannt werden kann – nicht nur für den Fall, dass bspw. ein Gerichtsverfahren zu einer Verwaltungentscheidung eröffnet wird. Für den Antragsteller muss die (fachliche) Letztverantwortung für eine Entscheidung eindeutig erkennbar sein.

Kommunen sind mithin nicht nur Vollzugsebene, sondern auch wesentlicher Nutzer gebündelter Fachverfahren. Daher muss gewährleistet sein, dass sie dynamisch Einfluss auf die Entwicklung, Weiterentwicklung und die Rahmenbedingungen des Betriebs nehmen können, z.B. über eine obligatorische und stimmberechtigte Mitwirkung in einem schlanken Steuerungsgremium, das bewusst bürokratische Aufwüchse vermeidet. Nur so lassen sich integrationsfähige und von den Kommunen akzeptierte Lösungen sicherstellen. Ebenso müssen entsprechende Escalationsprozesse definiert sein.

d) Datenhoheit und Integrationsfähigkeit

Die originäre Datenhoheit verbleibt bei den Kommunen. Die Vollzugsperspektive ist auch bei gebündelten Fachverfahren zu berücksichtigen, gemäß dem Grundsatz: „**Datennutzung individualisieren, Datenhaltung standardisieren**“. Werden einzelne Fachverfahren bundesweit angeboten, müssen sie sich in die kommunalen Infrastrukturen (insbesondere E-Akten-, Dokumentenmanagementsysteme sowie verbundene Input-Managementsysteme, Finanzwesen- und Haushaltsverfahren, Geoinformationssysteme) der Kommunalverwaltung als Einheitsbehörde, die mehrere Aufgaben und Zuständigkeiten bündelt, einfügen können. So fügen sich die jeweiligen Fachämter in die Einheitsbehörde und mit den IT-Anwendungen in die vorhandene IT-Umgebung ein.

Der Betreiber eines gebündelten Fachverfahrens hat sicherzustellen, dass aktenrelevante Inhalte jederzeit durch die nutzenden Kommunen in offenen, gängigen Formaten exportiert werden können (z. B. PDF/A) sowie Datenbankinhalte und Metadaten auf Anforderung vollständig und strukturiert übermittelt werden können, so dass eine Übernahme in lokale Systeme (z. B. DMS oder Archiv) ohne Informationsverlust möglich ist, und Schnittstellen für den automatisierten Export bereitgestellt werden, die auch eine langfristige Archivierung gemäß kommunalen Aufbewahrungspflichten erlauben. Die technische Umsetzung hat sich an etablierten Standards für Informations- und Dokumentenexport zu orientieren (z. B. CMIS, OAIS-Modelle, E-ARK, DIN ISO 19005-3). Neben der technischen Integrationsfähigkeit muss, sofern notwendig, auch eine fachliche Integrationsfähigkeit der Prozesse gegeben sein. Die lokale Integration in die Fachverfahrenslandschaft ist bei Updates und Patches mit zu berücksichtigen.

e) Standards

Bundesweite Fachverfahren sind so zu gestalten, dass sie die Anforderungen an Informationssicherheit und Datenschutz bereits abdecken. Wir gehen davon aus, dass Standards des IT-PLR sowie weitere gesetzliche Anforderungen bspw. zur Informationssicherheit ganzheitlich eingehalten werden. Datenschutzfolgenabschätzungen

oder IT-Sicherheitsnachweise sind zentral zu erbringen, um Mehrfachprüfungen auf kommunaler Ebene zu vermeiden. Die Kommunen müssen sich auf die Nachweise des Betreibers stützen können; Doppelprüfungen widersprechen dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit. Ein zentrales Incident-Management mit Meldewegen zu den kommunalen Nutzern ist sicherzustellen. Weiterhin sind zur Gewährleistung der technischen Interoperabilität anerkannte De-facto-Standards heranzuziehen. Dazu zählen: Content Management Interoperability Services (CMIS) – für den systemübergreifenden Austausch von Dokumenten und Metadaten oder XÖV- und FIT-Connect-Architekturen für föderierte Verwaltungsdatenflüsse und XFinanz, XKataster, XPersonenstand – beispielhaft für domänen spezifische Austauschformate.

Der Einsatz solcher Standards ist Voraussetzung für die Anbindung an kommunale Fachverfahren und muss vertraglich zwischen dem Betreiber und den nutzenden Kommunen festgeschrieben werden.

Auf einer solchen gemeinsamen und verbindlichen Architektur könnten Hersteller aufbauen und darauf basierende Produkte entwickeln. Dies würde den Innovationswettbewerb stärken und Wahlfreiheit ermöglichen.

f) Finanzierung

Im Grundsatz ist die Finanzierung gebündelter Fachverfahren über ihren gesamten Lebenszyklus (Entwicklung, Betrieb, Weiterentwicklung) durch Bund und Länder sicherzustellen, um eine flächendeckende Nutzung zu ermöglichen. Obligatorisch durchzuführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen den gesamten Lebenszyklus des Verfahrens einbeziehen. Dazu zählen aus kommunaler Perspektive auch die Migration, die Schnittstellenanpassung und der Exportaufwand. Kommunen sollen von Kosten der Nachnutzung möglichst befreit werden. Aus kommunaler Sicht ist zentral, dass gebündelte Fachverfahren den Kommunen kostenfrei zur Verfügung

³ Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungsche finnen und Regierungschefs der Länder am 18. Juni 2025, TOP 5.

gestellt werden. Gerade wenn Kommunen im Auftrag von Bund oder Ländern handeln, darf die Nutzung gebündelter Lösungen nicht zu neuen oder zusätzlichen finanziellen Belastungen führen, sondern muss zu einer echten Entlastung der kommunalen Ebene beitragen.

IV. Aufgabenbündelung mit Maß – gemeinsame Fachverfahren nutzen, dezentrale Bearbeitung stärken

Während der Abschlussbericht der Initiative für einen handlungsfähigen Staat wie auch der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom Juni 2025 sich für bundesweit einheitliche Fachanwendungen aussprechen, etwa wenn Aufgaben ein hohes Automatisierungspotential und keinen unmittelbar lokalen Bezug oder Ermessensspielraum aufweisen, sieht der MPK-Beschluss vom Juni 2025³ zudem „die Verschlankung komplexer staatlicher Entscheidungsstrukturen [sowie] eine Bündelung beziehungsweise Zentralisierung von Aufgaben und von digitaler Infrastruktur“ vor.

Verfassungsrechtliche Voraussetzung für eine solche Zentralisierung bzw. Hochzonung ist u.a., „dass die organisations- und aufgabenbezogene Zentralität für Aufgaben gegeben ist, die keiner planmäßigen Zusammenarbeit mit Behörden der Länder bedürfen“⁴. Damit wird für die Bündelung die ausschließlich digitale Antragsstellung zum Regelfall, die keine analogen Prozessschritte vorsieht. Sollte im Einzelfall eine digitale Antragsstellung nicht möglich sein, wird vorgeschlagen, in den Kommunen, bspw. über das Konstrukt der Amtshilfe Beratungsstellen vorzuhalten, die unterstützen können. In der aktuellen Diskussion um die sogenannte „Hochzonung“ werden konkret Aufgabenbereiche wie das Straßenverkehrsrecht (z. B. Kfz-Zulassung, Erteilung einer Fahrerlaubnis), das Ausländerrecht (u. a. Aufenthaltserteilung, Work-and-Stay-Agentur bei Fachkräfteeinwanderung) sowie das Sozialrecht (Eltern geld, BAföG, Wohngeld) in den Blick genommen.

⁴ Roth-Isigkeit, David, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten der Aufgabenbündelung im Föderalstaat, Rechtsgutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats (NKR), Januar 2025, S. 37.

Die Beispiele, etwa die Hochzonung der Prozesse „Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis“ oder der „Kfz-Zulassung“, greifen oft zu kurz und stellen zumeist allein auf den Standardfall (Antrag einer einzelnen üblichen Leistung; ermessensfreie Erteilung / Versagen einer Genehmigung), zurück. In der kommunalen Praxis sind, auch in den zuvor genannten Handlungsfeldern, jedoch weit mehr als nur diese Regelfälle zu bewältigen. Eine ausschließlich digitale Antragstellung scheint angesichts der Integration der entsprechenden Leistungen in das kommunale Leistungsportfolio kaum flächendeckend umsetzbar.

Eine isolierte Hochzonung einzelner Standardverfahren greift deshalb zu kurz und würde eine Zersplitterung der Verantwortlichkeiten und eine Verantwortungsdiffusion bewirken, die für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen weder transparent noch mit dem verfassungsrechtlichen Gebot eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung (Verbot der Mischverwaltung) vereinbar ist. Dieses Vorgehen kann den angestrebten Entlastungseffekt sogar ins Gegenteil verkehren. Die Kommunen würden weiterhin unter erschwerten Bedingungen einzelne „Sonderverfahren“ bearbeiten, die in der Bearbeitung komplexer sind.

Wenn der Bund oder ein Land Aufgaben bündelt, braucht es stabile und funktionierende Verfahren, die den Praxistest bestehen. Insbesondere muss vor Aufgabenbündelung die Frage beantwortet werden, ob es mit einer Aufgabenbündelung auf eine höhere Verwaltungsebene gelingt, echte Effizienzen und Wirtschaftlichkeit im Gesamtstaat zu erreichen.

V. Zukunftsorientierte Diskussion zu einheitlichen Fachverfahren in konkreten Handlungsfeldern

Eine pauschale Bewertung auf hohem Abstraktionsniveau zu einheitlichen Fachverfahren ist nicht zielführend. Aus kommunaler Sicht sollte daher eine differenzierte Diskussion entlang einzelner Aufgabenkomplexe geführt werden.

Angesichts der bereits im Wesentlichen in den 400 Landkreisen und kreisfreien Städten bestehenden gebündelten Aufgabenwahrnehmung in den Aufgabenbereichen Kfz-Zulassung, Führer-

scheinwesen, Wohngeld, Elterngeld oder Gewerbeanmeldung können hier gebündelte Fachanwendungen eine geeignete Bündelungsmöglichkeit sein. Im Bereich des Melde-, Pass- und Ausweiswesens, einschließlich An-, Um- und Abmeldungen, Meldebescheinigungen, Melderegisterauskünften sowie Auskunfts- und Übermittlungssperren, erfolgt die Aufgabenwahrnehmung hingegen derzeit in den rund 11.000 Städten und Gemeinden.

Berlin, den 2.12.2025