Beschluss 2 – Kommunen entlasten, Staat handlungsfähig machen: Für eine Staatsmodernisierung von der Kommune her

Die Bundesvertreterversammlung hat am 7. November 2026 beschlossen:

Der Staat entscheidet sich vor Ort. Bürgerinnen und Bürger erleben staatliches Handeln nicht zuerst in Ministerien, sondern in Rathäusern und Landratsämtern sowie in deren kommunalen Einrichtungen.

Die Kommunen tragen einen wachsenden Teil staatlicher Aufgaben, ohne über die dafür nötigen finanziellen, personellen und organisatorischen Spielräume zu verfügen. Immer neue Rechtsansprüche, Standards, Nachweis- und Berichtspflichten sowie kleinteilige Förderlogiken überfordern die Kommunen und binden Kräfte, die vor Ort für Gestaltung, Investitionen und konkrete Hilfe gebraucht werden.

Aus Sicht der Kommunen ist klar: Staatsmodernisierung darf nicht bedeuten, bestehende Bürokratie lediglich zu digitalisieren. Sie muss Aufgaben kritisch überprüfen, Standards praxistauglich machen und auch wieder senken, Verfahren vereinfachen und die Finanzierungsverantwortung dorthin zurückführen, wo politische Entscheidungen getroffen werden.

Der Bund muss über das Bundesministerium für Digitalisierung und Staatsmodernisierung der Staatsmodernisierung eine höhere Priorität einräumen. Digitalisierung ist ein unverzichtbares Instrument, bleibt aber Technologieanwendung. Staatsmodernisierung berührt den Kern der föderalen Ordnung: die Verteilung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Standards zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Unser Ziel ist ein Staat, der den Kommunen wieder Luft zum Handeln gibt: mit klaren Zuständigkeiten, ehrlicher Finanzierung, digital funktionierenden Verfahren und echter kommunaler Selbstverwaltung. Diese wird nicht dadurch gestärkt, dass Städte, Gemeinden und Kreise immer mehr fremde Aufgaben vollziehen müssen, sondern dadurch, dass sie sich auf echte örtliche Gestaltung, Verantwortung und Nähe zu den Menschen konzentrieren können.

1. Keine Gesetzgebung mehr an der kommunalen Wirklichkeit vorbei

Gute Gesetzgebung muss verständlich, vollzugstauglich und finanzierbar sein. Gesetze müssen nicht nur politisch gewollt, sondern auch praktisch umsetzbar sein. Wer neue Regelungen schafft, muss von Anfang an darlegen, welche Folgen sie für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Verwaltung und Kommunen haben.

Deshalb braucht es verbindliche Anforderungen an verständliche Gesetzessprache, klare Zuständigkeiten und nachvollziehbare Regelungsziele. Gesetzesvorhaben müssen künftig regelhaft einem Praxis- und Vollzugscheck unterzogen werden. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die vorgesehenen Regelungen digital umsetzbar, personell leistbar und finanziell dauerhaft tragfähig sind.

Der Ansatz „Law as Code“ ist schrittweise als verbindlicher Bestandteil des Rechtsetzungsverfahrens zu etablieren. Regelungen sollen parallel in maschinenlesbarer Form ent-

wickelt werden. So kann ihre digitale Umsetzbarkeit frühzeitig geprüft und eine spätere aufwendige Übersetzung in Programmcode vermieden werden.

Neue Gesetze und wesentliche Leistungsausweitungen sollen grundsätzlich befristet oder mit verbindlichen Evaluationsklauseln versehen werden. Befristung ist dabei kein Angriff auf staatliche Verlässlichkeit, sondern ein Instrument für mehr Ehrlichkeit: Wirkung, Finanzierung und kommunale Vollzugstauglichkeit müssen regelmäßig überprüft werden.

2. Aufgaben, Verantwortung und Finanzierung im föderalen Staat neu ordnen

Wer Aufgaben veranlasst, Standards setzt oder neue Vollzugspflichten auslöst, muss auch die Verantwortung für Finanzierung, Personalaufwand und praktische Umsetzbarkeit übernehmen und gleichzeitig mit der Schaffung der Ansprüche vollständig umsetzen. Dieser Grundsatz muss zu einem verbindlichen Leitprinzip staatlichen Handelns werden.

Bislang werden politische Entscheidungen häufig auf Bundes- oder Landesebene getroffen, während die kommunale Ebene die finanziellen, personellen und organisatorischen Folgen trägt. Eine bloße Anschubfinanzierung verbietet sich, wenn dauerhafte Personal-, Sach-, Betriebs- und IT-Kosten bei den Kommunen verbleiben.

Die KPV setzt sich deshalb dafür ein, die Veranlassungskonnexität auf Bundes- und Länderebene deutlich zu schärfen und langfristig abzusichern. Aus kommunaler Sicht muss gelten: Aufgaben sollen dort erfüllt werden, wo Verantwortung, Entscheidung und Finanzierung zusammenfallen. Übernehmen Bund und Länder Aufgaben selbst, entfällt der Streit über eine nachträgliche kommunale Ausfinanzierung. Solange Kommunen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahrnehmen, dürfen daraus keine finanziellen Nach-teile für Städte, Gemeinden und Kreise entstehen.

Bund, Länder und Kommunen müssen das staatliche Aufgabenportfolio neu ordnen. Vollständig digitalisierbare, standardisierte und ortsunabhängige Leistungen ohne örtlichen Entscheidungsspielraum können zentral, arbeitsteilig oder in gemeinsamen Strukturen erbracht werden. Kommunen sollten sich auf die Aufgaben konzentrieren, bei denen örtliche Kenntnis, politische Gestaltung und persönliche Beratung erforderlich sind. Entscheidung, Durchführung und Finanzierung sind möglichst auf einer Ebene zusammenzuführen.

Konnexität darf zudem nicht an föderalen Zuständigkeitsgrenzen scheitern. Die Erfahrungen der Kommunen zeigen: Belastungen entstehen häufig durch Bundesgesetze, denen die Länder im Bundesrat zustimmen. Landesrechtliche Konnexitätsregelungen erfassen diese Mehrbelastungen jedoch nicht immer oder gleichen sie nicht dauerhaft, dynamisch und auskömmlich aus. Bei der Ausweitung bestehender Leistungsgesetze muss eine strenge Veranlassungskonnexität greifen.

Damit kommunale Folgen nicht erst sichtbar werden, wenn die Gesetze bereits beschlossen sind, müssen die kommunalen Spitzenverbände frühzeitig, verbindlich und mit echtem Gewicht beteiligt werden. Bei allen Vorhaben mit kommunaler Vollzugsrelevanz braucht es eine echte kommunale Gesetzesfolgenabschätzung: mit klarer Darstellung der finanziellen Auswirkungen, des Personalbedarfs, der IT-Folgen und der praktischen Umsetzbarkeit vor Ort. Ziel ist eine institutionalisierte kommunale Mitwirkung, die sicherstellt, dass kommunale Folgen vor Entscheidungen von Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat verbindlich geprüft werden.

3. Rechtsansprüche und Standards auf das Notwendige und Finanzierbare zurückführen

Staatliche Leistungsversprechen müssen dauerhaft finanzierbar und praktisch erfüllbar sein. Deshalb sind auch bestehende Rechtsansprüche und Standards systematisch auf Wirksamkeit, Finanzierbarkeit und Vollziehbarkeit zu überprüfen, zu priorisieren und gegebenenfalls zurückzuführen.

Im Sozialbereich geht es nicht um die Schwächung Schutzbedürftiger, sondern um ein dauerhaft leistbares Niveau und weniger überkomplexe Vorgaben. Zudem muss es um die Stärkung der Eigenverantwortung gehen.

Im Bau- und Planungsrecht müssen kostensteigernde Standards reduziert werden, damit Bauen und Wohneigentum wieder bezahlbarer werden. Notwendig ist ein verbindlicher Rechtsanspruchs- und Standardcheck mit konkreten Vereinfachungszielen.

4. Bürokratie abbauen, Standards praxistauglich machen, kommunale Verantwortung stärken

Bürokratieabbau darf nicht bei Appellen stehen bleiben. Er braucht verbindliche Verfahren, klare Verantwortlichkeiten und messbare Entlastung. Bund und Länder müssen einen echten Bürokratiedeckel einführen und ihre Ministerien verpflichten, innerhalb verbindlicher Fristen konkrete Vorschriften, Erlasse, Nachweis-, Berichts- und Dokumentationspflichten zu streichen.

Dabei geht es nicht um weniger Rechtsstaatlichkeit, sondern um bessere Steuerung. Nicht jede Einzelfallkontrolle schafft mehr Gerechtigkeit. Nicht jeder Standard ist bezahlbar. Und nicht jede Berichtspflicht führt zu besserer Politik. Der Staat muss stärker auf Vertrauen, digitale Plausibilitätsprüfungen, risikoorientierte Kontrollen und nachträgliche Evaluation setzen. Dies gilt erst recht gegenüber den Kommunen, die ihrerseits als Teil des Staates ohnehin zu rechtmäßigem Handeln verpflichtet sind.

Ein struktureller Hemmschuh für die Digitalisierung auf allen Ebenen in Deutschland sind die in vielfältigen Fachgesetzen verankerten Erfordernisse der Schriftform und des persönlichen Erscheinens. Um hier entscheidend voranzukommen, sollten durch ein Mantelgesetz des Bundes sämtliche Erfordernisse der Schriftform und des persönlichen Erscheinens zum Ende des Jahres 2028 auslaufen, es sei denn, sie werden nach Verabschiedung des Mantelgesetzes gesetzlich (wieder) eingeführt.

Zugleich müssen Standards konsequent auf ihre Notwendigkeit überprüft werden. Um eine entscheidungsfreudige und selbstbewusste Vollzugspraxis der kommunalen Verwaltung zu stärken, soll z.B. durch Experimentierklauseln im Bundes- und Landesrecht, mehr Flexibilität geschaffen werden.

Wo bundes- oder landesrechtliche Vorgaben kommunale Entscheidungen bis ins Detail steuern, ohne echten örtlichen Gestaltungsspielraum zu lassen, ist zu fragen, ob die Aufgabe noch kommunal vollzogen werden muss oder zentral, digital und einheitlich wahrgenommen werden oder privatisiert werden kann.

5. „Digital First“ und „Digital Only“: Kommunen durch Digitalisierung wirksam entlasten

Digitalisierung darf nicht bedeuten, analoge Bürokratie lediglich elektronisch abzubilden. Sie muss Verfahren neu gestalten und vereinfachen, Zuständigkeiten klären und Bürgerinnen, Bürger, Unternehmen und Verwaltungen spürbar entlasten.

Für Verwaltungsleistungen muss grundsätzlich „Digital First“ gelten. Bei geeigneten, vollständig digitalisierbaren und standardisierten Leistungen ist „Digital Only“ anzustreben.

Analoge Parallelverfahren dürfen nicht dauerhaft jeden Effizienzgewinn aufzehren. Menschen, die digitale Angebote nicht selbständig nutzen können, benötigen erreichbare Unterstützung beim digitalen Zugang, nicht zwingend ein vollständiges analoges Parallelverfahren.

Aufgaben mit hohen Fallzahlen, hohem Standardisierungsgrad und geringem örtlichem Entscheidungsspielraum sollen künftig grundsätzlich zentral, digital, automatisiert und medienbruchfrei organisiert werden. Wo Bund oder Land das „Was“ und das „Wie“ einer

Aufgabe im Wesentlichen vollständig vorgeben, müssen sie auch Plattformen, Fachverfahren, Anwendungen und Finanzierung dauerhaft und kostenfrei für die Kommunen bereitstellen.

Die kommunale Ebene soll sich auf Aufgaben konzentrieren können, bei denen örtliche Kenntnis, politischer Gestaltungsspielraum, persönliche Beratung und konkrete Verantwortung vor Ort erforderlich sind. Standardisierte Massenverfahren, die keine kommunale Entscheidungskompetenz eröffnen, sollen die Rathäuser und Kreisverwaltungen hingegen nicht länger binden.

Für Bürgerinnen und Bürger, die digitale Verfahren nicht selbstständig nutzen können, braucht es weiterhin erreichbare Unterstützung. Kommunale Serviceangebote können hierbei eine wichtige Rolle spielen. Ihre Finanzierung muss jedoch durch diejenige staatliche Ebene dauerhaft gesichert werden, die die Aufgabe veranlasst.

6. Rechtssichere Datennutzung ermöglichen

Ein moderner Staat braucht eine bessere Datennutzung. Bürgerinnen und Bürger wie Unternehmen sollen Angaben, die sie gegenüber öffentlichen Stellen bereits gemacht haben, nicht immer wieder neu einreichen müssen. Das Once-Only-Prinzip muss zum Regelfall werden.

Dazu müssen öffentliche Stellen Daten rechtssicher austauschen und nutzen können, soweit dies für die jeweilige Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Insbesondere für automatisierte Verwaltungsverfahren, Plausibilitätsprüfungen, die Vermeidung von Leistungsmissbrauch und medienbruchfreie Antragsprozesse sind die datenschutzrechtlichen Grundlagen so weiterzuentwickeln, dass vorhandene Daten für rechtmäßige staatliche Zwecke besser nutzbar werden. Datennutzung, Datenschutz und Datensicherheit dürfen dabei nicht gegeneinander ausgespielt werden. Private Geschäftsmodelle Dritter bleiben klar auszuschließen.

7. Finanzverteilung an der kommunalen Aufgabenlast ausrichten – Handlungsfähigkeit sichern

Während Konnexität klärt, wer für neue oder ausgeweitete Aufgaben die Verantwortung trägt, muss die Finanzverteilung die dauerhafte Aufgaben- und Ausgabenlast der Kommunen abbilden. Die Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist deshalb vollständig an der tatsächlichen kommunalen Belastung auszurichten. Die kommunale Finanzlage ist nicht allein Ergebnis örtlicher Entscheidungen, sondern in erheblichem Maße Folge bundes- und landesrechtlich veranlasster Aufgaben, Standards und Rechtsansprüche.

Eine Neuordnung der Finanzverteilung darf nicht isoliert erfolgen. Zunächst ist zu klären, welche Ebene eine Aufgabe wahrnimmt, welche Standards erforderlich sind und wer die politische Verantwortung trägt. Jede Veränderung muss die kommunale Selbstverwaltung stärken; bestehende kommunale Einnahmequellen und Verbundanteile dürfen nicht geschwächt werden. Der kommunale Anteil am Steueraufkommen muss dem Anteil an den Aufgaben entsprechen.

Deshalb braucht es eine regelmäßige, transparente und nachvollziehbare Darstellung der Kostenentwicklung kommunal vollzogener Aufgaben. Insbesondere in Kinder- und Jugendhilfe, Eingliederungshilfe, Pflege, Ganztagsbetreuung und weiteren sozialen Leistungsgesetzen müssen Kostenentwicklungen offengelegt, Finanzierungsverantwortlichkeiten benannt und konkrete Vorschläge zur Verringerung kommunaler Unterfinanzierung vorgelegt werden.

Wo Bund oder Land Aufgaben ausweiten, Standards erhöhen oder neue Rechtsansprüche schaffen, muss die Finanzierung dauerhaft, dynamisch und auskömmlich sowie gerichtlich nachprüfbar geregelt werden. Andernfalls werden kommunale Investitionen, freiwillige Leistungen und örtliche Gestaltungsspielräume weiter verdrängt.

Kommunale Selbstverwaltung braucht finanzielle Handlungsfähigkeit. Wer starke Kommunen will, muss sie von überbordenden Vollzugspflichten entlasten, Standards kritisch überprüfen und die Finanzierungsverantwortung dorthin zurückführen, wo politische Entscheidungen getroffen werden.

Für eine aufgabenangemessene auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen sind die Länder verantwortlich. Sie sind gefordert, den Kommunen ausreichen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.

8. Demokratie handlungsfähig halten und kommunale Verantwortung sichern

Staatsmodernisierung ist auch Demokratiesicherung. Ein überforderter Staat und zersplitterte Entscheidungsstrukturen schwächen die Fähigkeit demokratischer Institutionen, verbindlich zu entscheiden und Verantwortung zu übernehmen. Aus kommunaler Sicht ist entscheidend, dass demokratische Verfahren Beteiligung ermöglichen, Transparenz schaffen und zugleich handlungsfähige Entscheidungen sichern.

Bürgerbeteiligung kann parlamentarische und kommunale Verantwortung sinnvoll ergänzen. Sie darf diese Verantwortung aber nicht ersetzen oder unklar machen. Deshalb braucht es auf Bundesebene einen verbindlichen Kanon transparenter Beteiligungsformate, der nachvollziehbar regelt, wann, wie und mit welcher Wirkung Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden.

Initiativen mit politischer Wirkung müssen transparent organisiert sein. Wer politische Entscheidungen beeinflussen will, muss offenlegen, wer dahintersteht, wie die Finanzierung erfolgt und wer Verantwortung trägt. Deshalb sollen entsprechende Initiativen grundsätzlich nur über Organisationen möglich sein, die klaren Anforderungen an Transparenz, Finanzierung und Rechenschaft unterliegen.

Zugleich müssen demokratische Entscheidungsorgane arbeits- und entscheidungsfähig bleiben. Eine zunehmende Zersplitterung der Parlamente, Räte und Kreistage erschwert stabile Mehrheiten, klare Verantwortlichkeiten und verlässliche Entscheidungen. Deshalb soll geprüft werden, wie Sperrklauseln rechtssicher so ausgestaltet werden können, dass Repräsentation, Vielfalt und Handlungsfähigkeit in ein tragfähiges Gleichgewicht gebracht werden.

Für die Kommunen ist das von besonderer Bedeutung: Städte, Gemeinden und Kreise brauchen handlungsfähige Räte und klare Mehrheiten, um Haushalte zu beschließen, Investitionen zu ermöglichen, Infrastruktur zu sichern und Verantwortung vor Ort wahrzunehmen. Demokratiesicherung heißt deshalb auch, kommunale Entscheidungsfähigkeit zu schützen.

Schlussfolgerung

Staatsmodernisierung beginnt bei den Kommunen. Sie entscheidet sich dort, wo Gesetze umgesetzt, Leistungen erbracht, Anträge bearbeitet, Familien unterstützt, Unternehmen beraten und Infrastruktur erhalten wird. Ein handlungsfähiger Staat braucht deshalb handlungsfähige Städte, Gemeinden und Kreise.

Die Kommunen dürfen nicht länger Reparaturbetrieb für politische Entscheidungen anderer Ebenen sein. Wer neue Aufgaben beschließt, muss sie vollständig finanzieren. Wer Standards setzt, muss ihre Umsetzbarkeit sichern. Wer Digitalisierung verlangt, muss funktionierende Verfahren bereitstellen. Nur wenn Aufgaben, Standards, Finanzierung und Vollzug konsequent aus kommunaler Sicht zusammengedacht werden, gelingt ein moderner, verlässlicher und bürgernaher Staat.