

Sabine Kuhlmann, Teresa Missenhardt

Bündelung im Föderalstaat: Reformhebel für eine resiliente und leistungsfähige Verwaltung

Auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen braucht es Strukturreformen und Fortschritte bei der Modernisierung. Darüber herrscht weitgehend Einigkeit. Erstens schafft die Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen neue Möglichkeiten. Zweitens schrumpfen die personellen und finanziellen Ressourcen der Verwaltung. Drittens werden die Anforderungen an die öffentliche Verwaltung zunehmend komplexer. Die Antwort auf diese Herausforderungen heißt räumliche, fachliche und funktionale Bündelung von Aufgaben.

Die Debatte um eine Stärkung der Handlungsfähigkeit von Staat und Verwaltung erlebt derzeit eine neue Diskurskonjunktur (NKR, 2025a, 2025b; De Maizières et al., 2025; Agora Digitale Transformation, 2025). Nicht nur auf kommunaler Ebene werden Überlastungserscheinungen, regulative Überforderung und Vollzugsprobleme beklagt, wobei neben bürokratischen Hemmnissen und praxisuntauglichem Recht auch Digitalisierungshürden und fehlende Personal- und Finanzmittel moniert werden (Dinnessen et al., 2025; Gräfe et al., 2024).

Auch mit Blick auf die Landes- und Bundesverwaltung werden die Stimmen lauter, welche grundlegende Strukturreformen und sichtbare Modernisierungsfort-

schritte einfordern, um den zukünftigen Herausforderungen an staatliches Handeln begegnen und Vertrauen in staatliche Institutionen zurückgewinnen zu können (NKR, 2025a, 2025b; De Maizières et al., 2025). Die Einrichtung eines neuen Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung kann in diesem Zusammenhang als ein institutionenpolitischer Schritt gewertet werden, in dem sich das gewandelte Bewusstsein einer solchen Reformnotwendigkeit klar manifestiert, wobei allerdings die konkrete Wirksamkeit noch abzuwarten bleibt.

Aktuelle Problemlage im Verwaltungsföderalismus

Die aktuelle Problemlage des deutschen Verwaltungsföderalismus ist dadurch gekennzeichnet, dass funktionale Anforderungen und technologische Möglichkeiten (Digitalisierung, Plattformlösungen) zunehmend mit den überkommenen, formal institutionalisierten Kompetenzregeln kollidieren. Die verwaltungsföderale, fragmentiert-dezentrale Funktionsweise des politisch-administrativen Systems wird den neuen Problemstellungen, Krisenlagen und Erwartungen vielfach nicht mehr gerecht. Häufig beeinträchtigen hohe organisatorische Fragmentierung und funktionale Zersplitterung die administrative Aufgabenerledigung, was zu Leistungseinbußen auf der Vollzugsebene und letztlich zu Vertrauensverlusten auf Seiten von Bürgern¹ und Unternehmen in staatliche Institutionen führt. Konfrontiert mit multiplen, sich überlappenden akuten und längerfristigen, schleichenden Krisen (Kuhlmann et al., 2024), verschärfen sich diese Problemlagen weiter.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann hat den Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam inne und ist stellvertretende Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrates (NKR).

Teresa Missenhardt ist Referentin im Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrates (NKR).

¹ Dieser Beitrag verwendet das generische Maskulinum. Die verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich auf alle Geschlechter.

Obwohl es beispielsweise dank des technologischen Fortschritts als überholt gelten kann, dass staatliche Verwaltungsleistungen, wie Ausweisdokumente oder Führerscheine, ausschließlich physisch bei lokalen Behörden beantragt werden müssen, sind digitale Plattformlösungen als Bündelungsansatz in Deutschland bisher noch wenig verbreitet. Auch bei hochspezifischen, selten vorkommenden Entscheidungssachverhalten (sogenannte „Orchideenfälle“) leuchtet es aus funktionalen und Effizienzgesichtspunkten nicht ein, dass diese in einer Vielzahl von Territorialbehörden jeweils isoliert und ohne Nutzung von Skalenvorteilen bewältigt werden müssen. Denn die einzelnen Behörden verfügen oft nicht über das notwendige Fachpersonal und Spezialexpertise, aber weisen stattdessen erhebliche Spezialisierungsnachteile und Überlastung auf. Schließlich bietet auch das Prinzip der Modularisierung reformpolitische Ansatzpunkte dergestalt, dass häufig vorkommende Querschnittsaufgaben, wie etwa die Einkommensprüfung, aus den Fachprozessen der zuständigen Behörden herausgelöst und (idealerweise automatisiert) in Serviceeinheiten konzentriert werden können, was aber ebenfalls kaum praktiziert wird.

Für alle drei Beispiele (Plattformlösungen, Spezialbehörden, Modularisierung) stellt der verwaltungspolitische Ansatz der (digitalgestützten) Bündelung einen strukturellen Hebel dar, der eine Steigerung der administrativen Handlungsfähigkeit, Resilienz und Serviceorientierung sowie Effizienz- und Effektivitätsgewinne verspricht. Dabei kommt es darauf an, jene Funktionsbereiche im administrativen Mehrebenensystem zu identifizieren, für die Bündelungsoptionen, verknüpft mit Digitalisierung und Automatisierung, signifikante Performanzverbesserungen erwarten lassen. Dies dürfte auf eine Vielzahl von bislang zersplitterten Aufgabenfeldern, etwa bei kommunalisierten gestaltungsarmen Staatsaufgaben, oder querschnittlichen Prozesselementen zutreffen. Es geht somit nicht um eine Zentralisierungsreform oder die Abschaffung dezentral-föderaler Strukturen. Vielmehr sollen anhand echter Aufgaben- und Vollzugskritik diejenigen staatlichen Handlungsfelder identifiziert werden, die bislang unter institutioneller Fragmentierung „leiden“ und für die der Bündelungsansatz somit einen vielversprechenden verwaltungspolitischen Reformhebel darstellt, der die Subsidiarität und lokale Gestaltungsfreiheit stärken kann.

Bündelung als verwaltungswissenschaftliches Konzept

Bündelung stellt ein klassisches Prinzip der Verwaltungspolitik und -organisation dar, welches vielfältige Facetten haben kann und verwaltungshistorisch unterschiedliche

Themenkonjunkturen durchlaufen hat (Kuhlmann & Bogumil, 2021). Allerdings wurde dieser Hebel in den aktuellen Diskussionen um eine Staats- und Verwaltungsreform systematisch unterschätzt und vernachlässigt. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht lassen sich dabei grundsätzlich zwei idealtypische Modelle der Verwaltungsorganisation (Wagener, 1969, 1976) unterscheiden, die Bündelung unterschiedlich fassen (Wollmann, 2006; Kuhlmann et al., 2025):

- das Aufgabenorganisationsmodell einerseits, das funktionale Bündelungen in fachspezifisch organisierten Verwaltungseinheiten vorschlägt (single purpose model),
- und das Gebietsorganisationsmodell andererseits, das auf territoriale Bündelungen in multifunktional organisierten Verwaltungseinheiten abzielt (multi purpose model).

Beim hier diskutierten Bündelungsansatz, der dem Gutachten des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) zugrunde liegt, geht es primär um den Typus der funktionalen (geographischen, fachlichen etc.) Bündelungen, der dem Aufgabenorganisationsmodell nahesteht, allerdings ergänzt um Digitalisierung, Automatisierung und „Plattformisierung“.

Bündelung hat auch in der internationalen Reformdebatte bereits eine lange Tradition. Als Reformansatz taucht sie prominent im Kontext der internationalen Post-New Public Management-Bewegung auf (Kuhlmann, 2024; Kuhlmann & Bogumil, 2019), wobei Begriffe, wie „Whole-of-Government“ (Bouckaert 2023, S. 32), De-Agencification oder Re-Insourcing eine Rolle spielen (Kuhlmann et al., 2025). Auch die Verwaltungskonsolidierung (comprehensive/selective consolidation) durch Bildung multifunktionaler „Großbehörden“, z. B. für Regulierungszwecke, stellt einen übergreifenden internationalen Trend dar, der multifunktionale Bündelung an die Stelle von monofunktionaler Fragmentierung setzt (Sześciło, 2020; Kuhlmann et al., 2025). In verbundföderalen Kontexten, wie in Deutschland, wird Bündelung außerdem im Zusammenhang mit der Optimierung von Verwaltungsverflechtung diskutiert (Bogumil & Kuhlmann, 2022), wobei die Optimierung von Koordination und Kooperation ohne Zentralisierung im Fokus steht.

Vor diesem Hintergrund gibt es seit Jahrzehnten Kontroversen darüber, welches ein angemessener Grad an Aufgabenbündelung und funktionaler Konzentration/Integration im deutschen Verwaltungsföderalismus sein könnte, wobei die Antworten – naturgemäß – nicht einheitlich ausfallen. Dies spiegelt sich in den sehr unterschiedli-

chen administrativen Bündelungs- und Konsolidierungsgraden der Bundesländer wider. So gibt es beispielsweise im Bereich des Immissionsschutzes bereits heute einzelne Bundesländer, die diese Aufgaben in Landesbehörden gebündelt haben (Brandenburg, Schleswig-Holstein, Hessen), während andere sie bei den Kommunen (unter anderem Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen) verortet haben. Ähnliches gilt für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse. Im Bereich der Migrations- und Integrationsverwaltung haben sich in Deutschland sehr unterschiedliche Bündelungsmodelle herausgebildet (Bogumil et al., 2023). Dabei hat sich die organisatorische Zusammenführung von thematisch zusammenhängenden Teilfunktionen oft als probate Reformoptionen erwiesen (z. B. integrierte Verwaltungseinheiten für Migration und Integration, Kommunale Integrationszentren), mit denen zahlreiche Länder/Kommunen bereits positive Erfahrungen gemacht haben (Bogumil & Kuhlmann, 2022). Auch in der Beibehaltung von bzw. im Verzicht auf Regierungspräsidien/Bezirksregierungen (Funktional- und Strukturreformen; Kuhlmann & Bogumil, 2021) oder in Fragen der territorialen Konsolidierung auf kommunaler Ebene (interkommunale Kooperation, Gebietsfusionen; Kuhlmann et al., 2018) zeigt sich die verwaltungspolitische Varianz der Bundesländer bei der Beantwortung der Bündelungsfrage.

Bündelung als verwaltungspolitischer Reformhebel

Trotz dieser langjährigen verwaltungswissenschaftlichen Debatten und der vielfältigen Beispiele von Bündelungsoptionen und -reformen hat die Diskussion um Bündelung als Reformansatz in der Verwaltungspolitik und -praxis in letzter Zeit eine neue Relevanz und Salienz gewonnen. Auf allen Ebenen mehrten sich die Stimmen, die grundlegende Reformen im Verwaltungsföderalismus fordern, unter anderem durch stärkere Bündelung von Aufgaben und Prozessschritten. Am prominentesten wurde dies in den Dresdner Forderungen artikuliert, die im Bündelungsansatz, gekoppelt mit Verwaltungsdigitalisierung (Krellmann & Sommer, 2022), ein entscheidendes Entlastungspotenzial für die Kommunen sehen. Diese Entwicklungen und Diskurse haben aber bisher nicht zu einer systematischen Anwendung dieses Reformansatzes im breiten Stil geführt.

Die Notwendigkeit, Bündelungsreformen als Reformhebel zur Steigerung von Resilienz, Effektivität, Effizienz und generell der Handlungsfähigkeit von Staat und Verwaltung einzusetzen, ergibt sich aus folgenden, neuartigen Problemlagen und Druckfaktoren:

- schrumpfende personelle und finanzielle Ressourcen, insbesondere auf der Vollzugsebene;

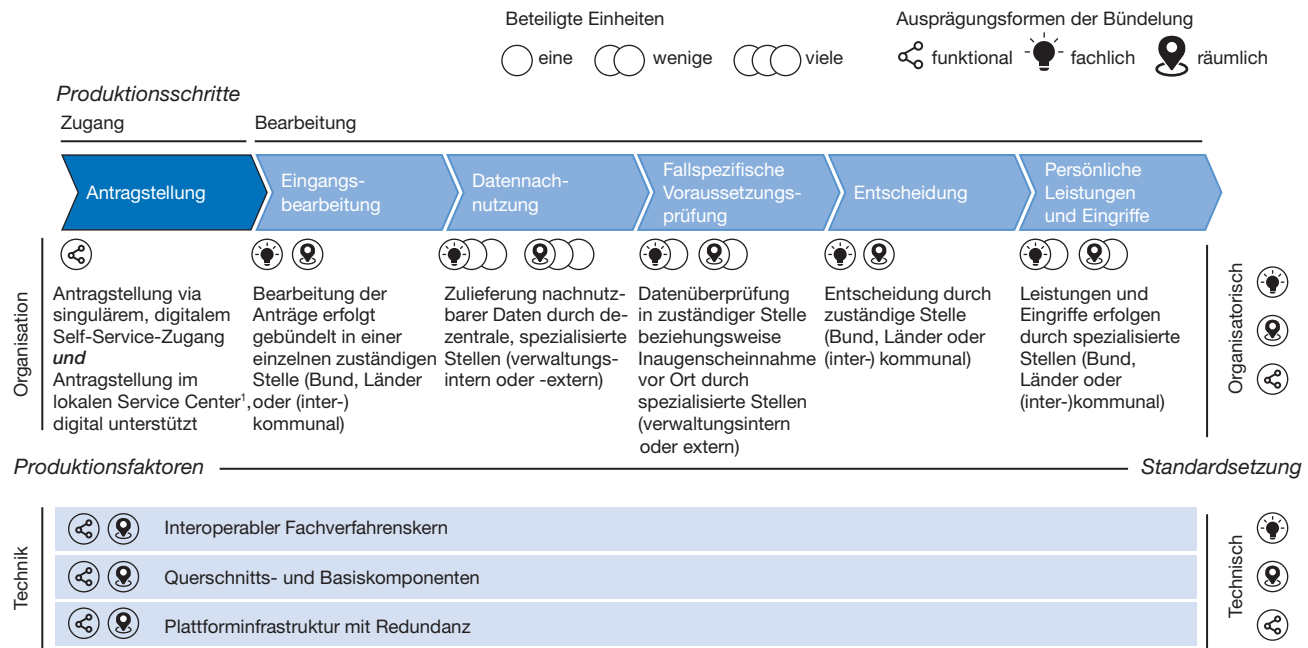
- sichtbar rückläufige Umsetzungsfähigkeit von Staat und Verwaltung bei zugleich zunehmender Reglungsdichte bis hin zu regulativer und materieller Überforderung der Vollzugsbehörden;
- verändertes und wachsendes öffentliches Aufgabenprofil, neuartige, komplexe Problemlagen, Herausforderungen durch ebenen- und sektorenübergreifende Polykrisen; Zunahme von Wicked Problems mit Querschnittscharakter, also komplexen Herausforderungen, die keine eindeutige Lösung haben;
- Möglichkeiten und Herausforderungen der digitalen Transformation bei zugleich deutlichen Leistungsgrenzen fragmentierter Organisationsformen und nicht-digitaler Verwaltungsprozesse; wachsende Erwartungen der Bürger an digitale Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltung.

Diese Entwicklungen und Herausforderungen aufgreifend, hat der NKR (2025a) das Gutachten „Aufgabenbündelung im Föderalstaat“ veröffentlicht, welches die Bündelung von Aufgaben als zentralen Reformhebel empfiehlt. Inzwischen lässt sich ein ähnlicher Ansatz auch im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung finden, der unter anderem vorsieht, dass Bündelungen auf Bundesebene für Verwaltungsleistungen und Ressortzuständigkeiten vorangetrieben werden. Die zentralen Erkenntnisse des Gutachtens werden im Folgenden vorgestellt. Der NKR hat zur Klärung der wichtigsten verfassungsrechtlichen Fragen ein rechtswissenschaftliches Folgegutachten (Roth-Isigkeit, 2025) beauftragt, auf dessen Erkenntnisse ebenfalls ansatzweise eingegangen wird.

Ein neues „Betriebsmodell“ für die Verwaltung

Das NKR-Gutachten knüpft an Ideen von Government as a Platform (GaaP) und Stein-Hardenberg 2.0 (SH 2.0) an, die sich auf die Verwaltung als „Betriebsmodell“ konzentrieren. Beide Konzepte versuchen, eine Neuorganisation von Verwaltungsleistungen jenseits traditioneller Zuständigkeitsregeln und physischer Ortsnähe zu modellieren, indem der Fokus auf die Funktionalität und Effizienz der Prozessorganisation gelegt wird. Hierfür wird der gesamte Prozess der öffentlichen Leistungserbringung in den Blick genommen – von der Antragstellung über die Bearbeitung bis hin zum finalen Verwaltungsakt wird das Verwaltungshandeln als „Betriebsprozess“ modelliert. In Zusammenführung dieser Grundideen (GaaP, SH 2.0) entwirft das NKR-Gutachten ein idealtypisches Betriebsmodell, welches auf Bündelung und Modularisierung von Verwaltungsaufgaben/-prozessschritten abzielt und mit einem digitalen Plattformansatz verknüpft wird.

Abbildung 1
Neues Betriebsmodell für die deutsche Verwaltung



¹ Amtshilfe auf Basis eines entsprechenden Gesuchs durch die für die Bearbeitung hauptverantwortliche Stelle.

Quelle: NKR (2025a, S. 38).

Ziel des Modells ist es, fragmentierte oder gar doppelte Zuständigkeiten bei Organisation und Technik durch eine gemeinsame Plattforminfrastruktur und Aufgabenbündelung abzulösen. Abbildung 1 zeigt horizontal in der obersten Ebene einen generalisierten Verwaltungsprozess mit seinen einzelnen Produktionsschritten. Diesen Produktionsschritten wird die Zahl an beteiligten Einheiten und mögliche Bündelungsformen zugeordnet. Darunter liegen bildlich die technischen Produktionsfaktoren Fachverfahrenskern, Querschnitts- und Basiskomponenten sowie die Plattforminfrastruktur. Ebenso werden die erforderlichen Standardsetzungen abgebildet. Das idealtypische Betriebsmodell kann als Heuristik bei der Analyse von Verwaltungsleistungen dienen.

Das NKR-Gutachten konzipiert Aufgabenbündelung in drei idealtypischen Ausprägungen, die aber in der Praxis auch miteinander kombiniert werden können:

Modell 1: Räumliche Bündelung

Die räumliche Bündelung zeigt auf, wie die Zersplitterung von Zuständigkeiten geografisch überwunden werden kann. Ziel ist es, dass spezialisierte Bündelungsbehörden (Teil-)Leistungen für andere Behörden erbringen,

wobei die Bündelungsbehörde sowohl beim Bund, einem Land oder auf kommunaler Ebene angesiedelt sein kann. Bündelung ist demnach nicht mit Zentralisierung beim Bund gleichzusetzen. Vielmehr soll sie dazu beitragen, durch funktionale Entlastung subnationaler Ebenen (z. B. der Kommunen) in Aufgabenfeldern, die keine nennenswerten lokalen Gestaltungsspielräume aufweisen, das Subsidiaritätsprinzip und die lokale Autonomie sogar zu stärken. Räumliche Bündelung ist besonders bei „Massengeschäften“, also eher einfachen Aufgaben mit hohen Fallzahlen und wenig Entscheidungsspielräumen sinnvoll und fördert bei diesem Aufgabentyp Skaleneffekte. Diese Bündelungsform verfolgt auch die neue Bundesregierung mit ihrer Ankündigung im Koalitionsvertrag, bundesseitig „im Bereich der Digitalisierung für ausgewählte Aufgaben mit hohem Standardisierungs- und Automatisierungspotenzial Vollzugsverantwortung [zu] übernehmen“ (KoaV, 2025, S. 59).

Modell 2: Fachliche Bündelung

Öffentliche Leistungen bestehen grundsätzlich aus Aufgabenteilen, die fachlich ähnlich oder weniger ähnlich sind. Für gleichartige (Teil-)Leistungen kann eine fachliche Bündelung erfolgen. Die fachliche Bündelung er-

möglichst, sehr ähnliche Aufgaben von einer dafür spezialisierten Bündelungsbehörde zu erbringen. Dies bietet sich insbesondere bei einer hohen Komplexität an und kann bei mittlerem bis hohem Fallaufkommen zu Effizienzgewinnen in der Aufgabenerledigung sorgen. Gerade bei Aufgaben, für die Expertenwissen notwendig ist – wie der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen oder komplexen Infrastrukturvorhaben – entfällt großer Einarbeitungsaufwand für Verwaltungsmitarbeitende in Behörden, die nur selten mit diesen Anträgen und Fallkonstellationen betraut sind. Die neue Bundesregierung plant im Koalitionsvertrag als fachliche Bündelung z.B. das Auslands-BAföG beim Bundesverwaltungsamt oder die Ausreise von Migranten im Bundesausreisezentrum (KoaV, 2025, S. 76, 95).

Modell 3: Funktionale Bündelung

Die funktionale Bündelung dient Aufgaben(-teilen), die über die bisherige fachliche Zuständigkeit hinweg große Ähnlichkeiten aufweisen. Querschnittsaufgaben – wie Rechnungswesen oder Einkommensprüfung – können so von einer anderen Stelle oder spezialisierten Service-Zentren zugeliefert werden. Funktionale Bündelung kann Ineffizienzen bei Sach- und Personalressourcen überwinden und Verbundvorteile erreichen. Ein Beispiel auf Bundesebene ist hierfür die Dienstleistungsfunktion des Bundesverwaltungsamts für Bundesbehörden bei Beihilfen und Bezügen.

Bündelung im Praxistest: Anwendungsbeispiele und Prozessvarianten

Diese drei Bündelungsformen können unmittelbar auf Vollzugsaufgaben angewendet werden. Hierzu werden im Gutachten drei fachlich heterogen gelagerte Praxisbeispiele der Leistungsverwaltung herangezogen – Aufgaben können aber analog auch in der Ordnungs- und Eingriffsverwaltung gebündelt werden.

Modell 1 – räumliche Bündelung: Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis erfolgen derzeit durch die Kommunalverwaltungen. Die jährliche Fallzahl für Erstanträge auf einen Führerschein der Klasse B liegt bei 600.000. Der heterogene Vollzug führt dazu, dass die Antragsbearbeitung zwei Tage bis acht Wochen dauert. Dies könnte durch eine ohnehin überfällige Digitalisierung des bisher meist analogen Antragsprozesses und eine räumlich (-fachliche) Bündelung beim Kraftfahrtbundesamt spürbar beschleunigt werden. Das Kraftfahrtbundesamt wäre hierfür aus unserer Sicht eine geeignete Bundesbehörde, da es die Register zur Fahreignung und Fahrerlaubnis verwaltet. Der digitale Zugang zur Antragstellung wäre dabei nicht nur aus Effizienzgründen von Vorteil, sondern

auch verfassungsrechtlich erforderlich, wenn man diese Bündelungsoption bei einer Bundesbehörde wählt (Roth-Isigkeit, 2025, S. 37).

Durch die Prozessdigitalisierung können Wege- und Wartezeit für Antragstellende in den Behörden entfallen und die Antragsprüfung automatisiert werden. Damit könnten im Idealfall die gesamte Bearbeitungsdauer und die Wartezeit für Antragstellende von acht Wochen auf einen Tag reduziert werden. Das Einsparpotenzial bei den kommunalen Personalkosten läge bei 5 Mio. Euro. Zudem können in die Antragsplattform weitere Akteure, wie Fahrschulen und Optiker, eingebunden werden und somit weitere Einsparungen gehoben werden.

Modell 2 – fachliche Bündelung: Die Verwaltungsaufgabe Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen weist in den letzten Jahren deutliche Sprünge in der Fallzahl auf, wobei eine schnelle Anerkennung von Qualifikationen von strategischer Bedeutung für Staat und Wirtschaft sind, nicht zuletzt aufgrund des Fachkräftemangels. Die Anerkennung erfolgt derzeit seitens der Stelle, die für die Ausbildung vor Ort zuständig ist, d.h. insbesondere Regierungspräsidien und Kammern, und dauert derzeit bis zu einem Jahr. Je nach Bundesland und Beruf gibt es eine oder mehrere Ausbildungsstellen. Die reine Bearbeitungszeit könnte durch eine (räumlich-)funktionale Bündelung bei einer gemeinsamen Behörde der Länder, wie der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, deutlich beschleunigt werden. So könnte eine gebündelte Plattform einen digitalen Self-Service-Antragskanal und eine gebündelte, einheitliche Bearbeitung ermöglichen. Ausweislich des Gutachtens könnte die Bearbeitungszeit durch diese Maßnahmen und eine Teilautomatisierung der Fallbearbeitung mehr als halbiert werden. Auch die Fehlerquoten ließen sich verringern und die aufwändige dezentrale Aneignung von Fachwissen zu spezifischen Fallkonstellationen würde entfallen.

Für eine länderübergreifende Bündelung dieses Typs wäre ein Staatsvertrag denkbar. Allerdings weisen Staatsverträge eine gewisse Volatilität auf, da sie, insbesondere nach Landtagswahlen, auch gekündigt werden können. Zudem ist mit dem Staatsvertragsmodell, wie die Praxis zeigt, auch ein erheblicher Governance-Aufwand verbunden (Roth-Isigkeit, 2025, S. 41 ff.), der mögliche Effizienzgewinne wieder in Frage stellt, sodass bei länderübergreifenden (horizontalen) Bündelungen ggf. über alternative Optionen nachgedacht werden sollte. Beispielsweise wäre bei der Berufsanerkennung auch eine Bündelung auf Bundesebene möglich, wie es der Koalitionsvertrag der neuen schwarz-roten Bundesregierung vorsieht (KoaV, 2025, S. 14). Dies würde dann eher dem Modell 1 (räumliche Bündelung) entsprechen.

Modell 3 – funktionale Bündelung: Das letzte Fallbeispiel *Einkommensprüfung* ist Teil von rund 200 Verwaltungsleistungen, wie Bürger-, Eltern- und Wohngeld oder Einkommensteuerveranlagung. Sie erfolgt bei sozialversicherungsrelevanten Vorgängen und kommt allein bei den genannten Fallbeispielen auf eine Fallzahl in mittlerer, zweistelliger Millionenhöhe. Durch die unzureichende Wiederverwendung von Daten belastet sie sowohl Bürger als auch Unternehmen und Verwaltung. Dies wird jedoch nicht nur durch unzureichende Digitalisierung, sondern auch die Uneinheitlichkeit des Einkommensbegriffs und der betrachteten Einkommenszeiträume verursacht (NKR, 2021). Für eine leistungsfähige Verwaltung ist es jedoch unerlässlich, dass Prüfungen, wie die Einkommensprüfung, nicht mehrfach in den deutschen Behörden vorgenommen, sondern möglichst nur an einer Stelle gebündelt werden. Hierfür eignet sich eine funktionale Bündelung, bei der die Einkommensprüfung von Vollzugsbehörden als Modul „eingekauft“ werden kann.

Antragstellende müssten hierbei im Sinne des „Once-Only-Prinzips“ nur einmalig ihre Einkommensdaten übermitteln. Technisch könnte die Bündelung über eine Datenmittlerplattform, auf Bundesebene vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales verantwortet, erfolgen. Rechtlich betrachtet, ist bei der Herauslösung, Fremdvergabe und Bündelung von einzelnen Prozessschritten zu beachten, dass die verantwortlichen Behörden und deren Verwaltungsbedienstete die Entscheidungsergebnisse der Bündelungsbehörden/Service-Zentren nachvollziehen können und freiwillig übernehmen müssen (Roth-Isigkeit, 2025, S. 47), soweit bei ihnen die Gewährleistungs- und Letztentscheidungsverantwortung verbleibt.

Handlungsempfehlungen für eine schrittweise Reform

Das NKR-Gutachten entwickelt für die Umsetzung der Reform eine Reihe von Handlungsempfehlungen, die schrittweise umsetzbar sind. Im Hinblick auf die Reforminitiative und Promotorenrolle, sind die Empfehlungen vor allem an den Bund gerichtet, der Reformen von nationaler Reichweite politisch anstoßen und vorantreiben sollte. Das Gutachten hebt jedoch auch die Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens von Bund, Ländern und Kommunen hervor, da diese die wichtigsten Träger des Verwaltungsvollzugs und somit ebenso bedeutsame verwaltungspolitische Akteure sind.

Ebenenübergreifender Ansatz

Ein erfolgreicher Reformprozess erfordert demnach das klare Bekenntnis aller staatlichen Ebenen. Für den Bund

regt der NKR unter anderem an, Aufgaben dort anzusiedeln, wo die größten Nutzenpotenziale gehoben werden können. Der Bund solle dann mehr Verantwortung bei standardisier- und automatisierbaren Aufgaben übernehmen – eine Forderung, deren Umsetzung bei einzelnen Verwaltungsleistungen im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode bereits angekündigt wird (KoaV, 2025, S. 59). Zudem befürwortet der NKR eine bündelungsfokussierte Aufgabenneuordnung, die für zehn Jahre konzipiert wird. Die Bundesregierung solle hierfür die Aufgabenreform kooperativ mit Ländern und Kommunen vorantreiben.

Governance-Empfehlungen und Priorisierung von Leistungen

Darüber hinaus empfiehlt der NKR, Ziele, Maßnahmen und Governance-Strukturen der Reform auf Landesebene verbindlich in der Ministerpräsidentenkonferenz beschließen zu lassen. Ergänzend hierzu enthält das Gutachten – insbesondere für die politische Kommunikation und Pioniere auf Ebene des Bundes, der Länder und Kommunen – zehn einheitliche Gestaltungsgrundsätze, wie z. B. „Bündeln Sie, wo immer eine Bündelung möglich ist“ oder „Lernen Sie, Aufgaben abzugeben“ (NKR, 2025a, S. 98).

Für ein klar strukturiertes Vorgehen und damit die Priorisierung von zu bündelnden Leistungen empfiehlt der NKR, sowohl politische Überlegungen als auch Erkenntnisse aus der Praxis zu berücksichtigen. Hierzu zählen fehlende fachliche Notwendigkeit für eine lokale Aufgabenerbringung, politische Relevanz der Aufgaben, deutliche Vollzugsdefizite, hohe Fallzahlen, Konzentration von Expertenwissen und Entlastung von Sachkosten.

Organisatorische und regulative Voraussetzungen

Das Gutachten wurde noch vor der Bundestagswahl veröffentlicht und skizziert Empfehlungen für eine gemeinsame Reformorganisation innerhalb der neuen Bundesregierung. Für die Umsetzung der Reform ist demzufolge eine klare institutionelle Verankerung, idealerweise im Bundeskanzleramt oder – zwischenzeitlich geschaffen – Ministerium für Digitales und Staatsmodernisierung erforderlich. Das Gutachten schlägt dort die Ansiedelung eines Akteurs mit starkem Mandat als „Reformbotschafterin bzw. Reformbotschafter“, einer starken Steuerungseinheit in einer „Abteilung für Verwaltungsreform“ und für die operative Umsetzung leistungsspezifische Task Forces vor. Letztere könnten demnach als interdisziplinäre und ebenenübergreifende Teams, die neue Vollzugsmodelle für spezifische Verwaltungsleistungen entwickeln und nach einer lokal begrenzten Pilotphase ausrollen, organisiert sein.

Zudem wird die Stärkung der föderalen Fach- und IT-Gremien für verbindliche Standards im Sinne agiler, schlanker Strukturen und einer gebündelten Finanzierung der Reformumsetzung zur gerechten Teilung finanzieller Lasten und Einnahmen empfohlen. Ebenso wichtig erscheint der flexible und bedarfsorientierte Personalwechsel zwischen Verwaltungseinheiten sowie Quereinstieg aus der freien Wirtschaft.

Daneben rät das Gutachten zu mehr Klarheit für die behördliche Zusammenarbeit: So müsse das Verwaltungsrecht im Kern vereinheitlicht und fachrechtliche Unsicherheiten ausgeräumt werden. Die Weiterverwendung von Informationen und Prüfergebnissen solle durch bundeseinheitliche Vorgaben befördert werden. Ferner solle bei Praxis- und Digitalchecks, also in der frühen Erarbeitungsphase von Gesetzen, Aufgabenbündelungen berücksichtigt werden.

Im Übrigen gilt es, die aus der Verwaltungsdigitalisierung bekannten, technischen Voraussetzungen wie etwa die Ende-zu-Ende-Digitalisierung umzusetzen.

Mögliche verfassungsrechtliche Implikationen

Das Grundgesetz hat sich als föderale Verfassung in den vergangenen Jahrzehnten zweifellos bewährt. Ein neues Vollzugsmodell sollte und dürfte den Föderalismus, wie in Art. 79 Abs. 3 GG festgehalten, daher keineswegs ablösen. Die langwierige, bisher ergebnislose Abstimmung zwischen Bund und Ländern zur Übernahme von kommunalen Aufgaben verdeutlicht jedoch zwei Probleme: Zum einen werden bisherige Spielräume zu wenig genutzt, zum anderen könnten die Spielräume für die heutigen technologischen Möglichkeiten und neuen Herausforderungen im Vollzug maßvoll angepasst werden. Schließlich kommt das Gutachten zum Schluss, Bündelung sei in der Praxis „bisher jedoch auf Insellösungen und freiwillige Beteiligung begrenzt“ (NKR, 2025a, S. 112).

Als Begründung für die bisherige Ablehnung von Aufgabenbündelungen wurden auf Bundesebene bisweilen verfassungsrechtliche Gegenargumente oder Bedenken, insbesondere im Bereich Mischverwaltung, angeführt. Das Zusatzgutachten (Roth-Isigkeit, 2025) unternimmt den Versuch, diese Unsicherheiten durch verfassungsrechtliche Antworten auf die drängendsten Fragen aufzuklären. Demnach können im Föderalstaat bereits heute viele Aufgaben gebündelt werden. Der NKR (2025a) spricht sich mit seinem Gutachten dafür aus, vorhandene verfassungsrechtliche Spielräume zu nutzen. In der Erwägung einzelner, gezielter verfassungsrechtlicher Erleichterungen könnten nach Roth-Isigkeit (2025) vier Änderungen verfolgt werden:

1. Vor dem Hintergrund der langsamen Verwaltungsdigitalisierung wäre eine Ergänzung von Art. 91c Abs. 5 GG um eine Normierung einer Infrastrukturkompetenz des Bundes verbunden mit der Verpflichtung, eine für die Länder offene Plattformlösung anzubieten, möglich. Von den Ländern sollte eine solche Bundeslösung dann aus Wirtschaftlichkeitsaspekten und weiterhin nicht aus Zwang genutzt werden.
2. Experimentierklauseln werden sowohl auf Bundes- als auch Landesebene einfachgesetzlich vorangetrieben, um zeitlich begrenzt einen abweichenden Verwaltungsvollzug zu ermöglichen. Eine verfassungsrechtliche Verankerung wäre gerade bei der Erprobung neuer Vollzugsmodelle hilfreich, um in einem geschützten Rahmen aus Aufgabenbündelungen zu lernen. Im Idealfall werden die dabei gefundenen Lösungen verstetigt.
3. Zu erwägen wäre auch ein allgemeines Kooperationsgebot, das die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden erleichtern könnte, indem ein Gegengewicht zu den Trennungsgrundsätzen aus Art. 30 und 83 GG gebildet wird. So könnte in diesen Artikeln ergänzt werden, dass Bund und Länder im Verwaltungsvollzug dazu angehalten sind, zusammenzuarbeiten.
4. Aufgabenbündelung könnte zudem über eine Konturierung des Begriffs „Mischverwaltung“ befördert werden. Bestehende Rechtsunsicherheiten zur inter-föderalen Zusammenarbeit könnten damit beseitigt werden, ohne das Bundesstaatsprinzip abzuschaffen.

Forderungen wie die jüngsten Diskussionen um eine Föderalismusreform in der Digitalministerkonferenz (Stiebel & Heeger, 2025) könnten ein Gelegenheitsfenster für eine Alternative zu den vier klar begrenzten Grundgesetzänderungen eröffnen. Allerdings sollte vermieden werden, dass pragmatische und machbare Ansätze zur Aufgabenbündelung, die bereits in den vorhandenen verfassungsrechtlichen Spielräumen möglich sind und schrittweise vorangetrieben werden könnten, durch den Verweis auf eine große Staatsreform oder Föderalismuskommission (taktisch?) verzögert werden. Die neue Bundesregierung plant jedenfalls laut Koalitionsvertrag eine Reformagenda für die Staats- und Verwaltungsmodernisierung (KoaV, 2025, S. 56). Wenngleich diese Agenda strukturelle Probleme angehen soll, ist noch offen, ob und zu welchem Grad sie die beschriebenen Empfehlungen rund um eine Modularisierung und Bündelung von Aufgaben aufgreift.

Literatur

- Agora Digitale Transformation. (2025). *Transformations-Agenda für ein digitales Deutschland: Das Besser heute angehen*.
- Bogumil, J. & Kuhlmann, S. (2022). Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. *Dms – der Moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy Recht und Management*, 15(1), 84–108.
- Bogumil, J., Kuhlmann, S., Hafner, J., Kastilan, A., Oehlert, F. & Reusch, M. C. (2023). *Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich*. Nomos.
- Bouckaert, G. (2023). The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *Max Weber Studies*, 23(1), 13–59.
- De Maizières, T., Jäkel, J., Steinbrück, P. & Voßkuhle, A. (2025). *Initiative für einen handlungsfähigen Staat. Zwischenbericht*. Hertie School of Governance.
- Dinnessen, F., Kuhlmann, S., Bannach, T., Gräfe, P., Nagel, M. & Wehmeier, L. (2025). *Umsetzungsfähigkeit des Staates. Fünf Kernbotschaften für die öffentliche Verwaltung*. Deloitte.
- Gräfe, P., Wehmeier, L. M., Bogumil, J. & Kuhlmann, S. (2024). *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Nomos.
- KoalV – Koalitionsvertrag. (2025). *Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode*.
- Krellmann, A. & Sommer, H. (2022). *Dresdner Forderungen. Das System neu justieren*.
- Kuhlmann, S. (2024). Back to Bureaucracy? The Advent of the Neo-Weberian State in Germany. *Journal of Policy Studies*, 39(2), 11–44.
- Kuhlmann, S. & Bogumil, J. (2019). Neo-Weberianischer Staat. In S. Veit, C. Reichard & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 139–151). Springer VS.
- Kuhlmann, S. & Bogumil, J. (2021). Administrative Reforms in the Multilevel System. Reshuffling Tasks and Territories. In S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke & J. Ziekow (Hrsg.), *Public Administration in Germany. Institutions, Reforms, Governance* (S. 271–289). Palgrave Macmillan.
- Kuhlmann, S., Franzke, J., Peters, N. & Dumas, B. P. (2024). Institutional Designs and Dynamics of Crisis Governance at the Local Level: European Governments Facing the Polycrisis. *Policy Design And Practice*, 1–21.
- Kuhlmann, S., Seyfried, M. & Siegel, J. (2018). *Wirkungen kommunaler Gebietsreformen: Stand der Forschung und Empfehlungen für Politik und Verwaltung*. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kuhlmann, S., Wollmann, H. & Reiter, R. (2025). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe* (3. Aufl.). Edward Elgar.
- NKR – Nationaler Normenkontrollrat. (2021). *Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff*.
- NKR – Nationaler Normenkontrollrat. (2025a). *Bündelung im Föderalstaat. Zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine leistungsfähige und resiliente Verwaltung*.
- NKR – Nationaler Normenkontrollrat. (2025b). *Deutschland muss einfacher werden. Empfehlungen für eine Reformagenda der nächsten Bundesregierung*.
- Roth-Isigkeit, D. (2025). *Verfassungsrechtliche Möglichkeiten der Aufgabenbündelung im Föderalstaat. Rechtsgutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats*. Nationaler Normenkontrollrat.
- Stiebel, B. & Heeger, V. (2025, 28. März). Digitalministerkonferenz. Was die Digitalminister wollen. *Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI*.
- Sześciło, D. (2020). Agencification revisited: Trends in consolidation of central government administration in Europe. *International Review of Administrative Sciences*, 88(4), 995–1012.
- Wagener, F. (1969). *Neubau der Verwaltung*. Duncker & Humblot.
- Wagener, F. (1976). Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben. In F. Wagener (Hrsg.), *Verselbständigung von Verwaltungsträgern* (S. 31–51). Internationales Institut für Verwaltungswissenschaften.
- Wollmann H. (2006). Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich. Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene. In J. Bogumil, W. Jann & F. Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung: PVS-Sonderheft*, 37, 424–52. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Title: Bundling in the Federal State: Reform Levers for a Resilient and Efficient Administration

Abstract: Structural reforms and progress in modernisation are needed at the federal, state and local levels. There is broad agreement on this. Firstly, the digitalisation of administrative processes is creating new opportunities. Secondly, the administration's human and financial resources are shrinking. Thirdly, the demands on public administration are becoming increasingly complex. The answer to these challenges is the geographic, thematic and functional bundling of tasks.