

Handlungsfähigkeit der Städte wiederherstellen und erhalten: Der Schlüssel zu einer starken Demokratie

Impulspapier des Städtetages
Nordrhein-Westfalen

Inhaltsverzeichnis

1. Eine starke Demokratie braucht handlungsfähige Städte	4
2. Gefährdete Handlungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen	6
3. Was sind die Ursachen?	7
4. Die Folge: Aufgaben lassen sich nicht mehr umsetzen	8
5. Was Kommunen bereits tun	9
6. Bund, Länder und EU tragen große Verantwortung	9
Beschluss des Vorstandes des Städtetages Nordrhein-Westfalen zum vorliegenden Positionspapier	10



Handlungsfähigkeit der Städte wiederherstellen und erhalten: Der Schlüssel zu einer starken Demokratie

Impulspapier des Städtetages
Nordrhein-Westfalen

beschlossen vom Vorstand
am 19. März 2025 in Köln

Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Handlungsfähigkeit des Staates hat einen neuen Tiefpunkt erreicht. Laut einer aktuellen Umfrage des Deutschen Beamtenbundes glauben nur noch 25 Prozent der Menschen in Deutschland, dass die staatlichen Institutionen ihre Aufgaben erfüllen können. Besonders hervorgehoben wurden die Bereiche Bildungs- und Migrationspolitik. Diese Ergebnisse lassen auch Rückschlüsse auf das generelle Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in staatliche Institutionen zu. Dieser Befund betrifft nicht nur Bund und Länder, sondern auch die Kommunalverwaltungen.

Das Ergebnis ist Anlass zu großer Sorge. Neben einer zunehmenden Politikverdrossenheit führt mangelndes Vertrauen in die Handlungsfähigkeit staatlicher Institutionen zu einer Spaltung der Gesellschaft, extremistischen Tendenzen und somit zu einer Gefahr für unsere Demokratie.

1. Eine starke Demokratie braucht handlungsfähige Städte

Dies gilt nicht nur für die Finanzpolitik. Das hat viele strukturelle Gründe, die von den Städten nicht selbstverschuldet sind und dringend gelöst werden müssen. Es braucht ein neues, kooperatives Miteinander von Bund, Ländern und Kommunen:

- **Kommunen in den Gesetzgebungsprozess besser einbinden:** Als umsetzende Ebene müssen die Städte in der Gesetzgebung frühzeitig und ernsthaft beteiligt sowie ausreichend gehört werden, damit die kommunale Perspektive umfassend berücksichtigt werden kann.
- **Vollzug neuer Regelungen mitdenken:** Bund, Länder und EU müssen die praktische Umsetzbarkeit neuer Gesetze im Vorfeld berücksichtigen. Der Umsetzungsaufwand muss im Verhältnis zum Nutzen stehen.
- **Realistische Ziele setzen:** Bund und Länder müssen realistische und erreichbare Ziele durch gute Gesetze verfolgen. Insbesondere gegenüber Bürgerinnen und Bürgern ist ein klares Erwartungsmanagement notwendig. Dies darf nicht auf die Kommunen abgewälzt werden. Klar ist auch: Bis neue Regeln umgesetzt sind und wirken, braucht es Zeit. Ohne Zeit, etwa für Schulungen oder die Einstellung neuer Mitarbeitender, kann das beste Gesetz nicht gelingen.
- **Gesetze und Regelungen vereinfachen und entbürokratisieren:** Bestehende gesetzliche Regelungen müssen verschlankt und vereinfacht werden. Bürokratieabbau muss bereits bei der Gesetzgebung mitgedacht werden. Der Gesetzgeber muss zudem davon absehen, alles bis ins letzte Detail zu regeln.

- **Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Kommunen neu verteilen:** Die Aufgabenverteilung aus der Mitte des vergangenen Jahrhunderts muss überprüft werden. Digitale Verwaltungsleistungen ohne kommunalen Bezug und Entscheidungsspielräume könnten direkt durch Bund oder Land erbracht werden.
- **Gleichgewicht zwischen Arbeitskräften und Aufgaben herstellen:** Die Aufgaben und die verfügbaren Arbeitskräfte in den Kommunen müssen in ein Gleichgewicht gebracht werden. Neue Aufgaben dürfen nicht übertragen werden, ohne dass im gleichen Umfang entlastet wird.
- **Digitalisierung, Automatisierung und Modernisierung angehen:** Die Digitalisierung muss bereits im Gesetzgebungsverfahren mitgedacht werden. Durch die Nutzung digitaler Möglichkeiten können bestehende Aufgaben mit dem vorhandenen Personal effizienter und schneller erfüllt werden. Dies umfasst die Digitalisierung bestehender Verfahren, die Modernisierung von Registern und die Automatisierung von Prozessen. Zentrale digitale Lösungen sind sinnvoll, um die Städte von aufwändigen Ausschreibungs- und Vergabeverfahren zu befreien.
- **Flexibilität bei Personalstandards fördern:** Gerade Personalstandards sind ein wichtiger Hebel, um den Fachkräftemangel zu bewältigen. So wünschenswert manche Personalstandards sind, sie werden angesichts des Arbeitskräftemangels nicht mehr möglich sein. Um auch weiterhin gute Qualität zu liefern, müssen bestehende Standards gemeinsam mit allen beteiligten Akteurinnen und Akteuren überprüft und angepasst werden.
- **Hürden bei Förderprogrammen abbauen:** Die Kommunen können die durch Förderprogramme geforderten Anforderungen zumeist schon personell nicht umsetzen. Hier bedarf es deutlicher Vereinfachungen. Außerdem sind Förderprogramme nicht geeignet, eine mangelhafte Finanzausstattung der Städte auszugleichen.
- **Auskömmliche Finanzierung von Aufgaben sicherstellen:** Viele kommunale Aufgaben benötigen – nicht nur im Sozialbereich – neben Personalressourcen auch ausreichende finanzielle Mittel für ihre Umsetzung. Eine auskömmliche Finanzierung der Städte und der von ihnen zu erledigenden Aufgaben ist für unser Gemeinwesen essenziell. Nur durch eine sachgerechte Finanzierung können die vielfältigen kommunalen Herausforderungen erfolgreich gemeistert werden. Auch funktionierende Konnexitätsregelungen sind vor diesem Hintergrund unabdingbar.

2. Gefährdete Handlungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen



©Colourbox.de / Peopleimages.com

Die Städte sind das unmittelbare Lebensumfeld der Bürgerinnen und Bürger, die als bürger-nächste Ebene essenzielle Dienstleistungen und die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Infrastruktur zur Verfügung stellen. Die Stadtverwaltungen, die Stadtspitzen und die ehren-amtliche Kommunalpolitik engagieren sich täglich für die Belange der Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Sie sind die Keimzelle der Demokratie.

In den Stadtverwaltungen läuft nicht alles reibungslos. Es wird zunehmend schwieriger, die vielfältigen Herausforderungen und wachsenden Aufgaben so zu bewältigen, wie die Bürgerinnen und Bürger es kennen und erwarten. Vor Ort in den Städten erleben die Menschen den Staat konkret. Wenn sie ihn dort nur noch als Mangelverwalter und nicht mehr als Gestalter und Problemlöser wahrnehmen, erodiert das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Handlungsfähigkeit des Staates und der Demokratie.

Alle Bereiche der Stadtverwaltungen sind von den Herausforderungen betroffen: In der Kinderbetreuung und in der Pflege fehlen Fachkräfte. Gleiches gilt für die Bau-, Umwelt-, Bürger-, Sozial-, Ausländer- und Einbürgerungsbehörden. Insgesamt dauern Verwaltungs-, Planungs- und Genehmigungsverfahren viel zu lange. Dadurch verlieren die Bürgerinnen und Bürger das Vertrauen in ihre Stadt sowie in den Staat insgesamt. Dies setzt unsere Demokratie weiter unter Druck.

3. Was sind die Ursachen?

Drei zentrale Aspekte sind entscheidend:

1. Komplexe Aufgaben

- Die Städte stehen vor Transformationsaufgaben wie der Energiewende und der Verkehrswende. Sie müssen vielfältige, komplexe Aufgaben bewältigen wie den Wohnraummangel und die Integration von Geflüchteten.
- Anhaltende und sich überschneidende Krisen wie die Flüchtlingszuwanderung und der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine belasten die Stadtverwaltungen zusätzlich.
- Die Terrorattacke der Hamas auf Israel prägt den öffentlichen Diskurs und polarisiert. Demonstrationen zum Nahostkonflikt stellen die Städte und die Sicherheitsbehörden vor erhöhte Herausforderungen.

2. Gesetzgebung des Bundes, der Länder und der EU

- Die regulatorischen Belastungen durch Bund, Länder und EU haben ein beispielloses Ausmaß erreicht.
- Der administrative Aufwand ist heute höher denn je, bedingt durch eine zunehmende Regelungsdichte, komplizierte Regelungen, mangelnde Praxistauglichkeit, neue Standards und immer kürzere Veränderungszyklen.
- Eine fehlende digitale Umsetzungsfähigkeit und viele kurzfristige Rechtsänderungen erschweren zusätzlich den Überblick und die Umsetzung.

3. Arbeits- und Fachkräftemangel

- Die Stadtverwaltungen kämpfen mit einem erheblichen Mangel an Arbeits- und Fachkräften; hunderttausende Stellen sind unbesetzt.
- Bis 2030 wird jeder dritte Beschäftigte im öffentlichen Sektor altersbedingt ausscheiden.
- Die jüngeren Generationen können zahlenmäßig die in den Ruhestand gehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht ersetzen. Der demografische Wandel und der stetige Aufgabenzuwachs verschärfen das Problem kontinuierlich.

4. Die Folge: Aufgaben lassen sich nicht mehr umsetzen

Die Balance zwischen der Vielzahl und Komplexität der Aufgaben sowie den verfügbaren Arbeitskräften in den Städten ist gestört. Die Frage ist nicht mehr nur, ob eine Aufgabe finanzierbar ist, sondern ob sie überhaupt noch personell bewältigt werden kann.

Die Beispiele dafür sind zahlreich:

- Die Ausweitung der Betreuungsansprüche steht im Konflikt mit der unzureichenden Anzahl von Erzieherinnen und Erziehern in den Kommunen.
- Verkürzte Fristen und großzügigere Regelungen für Einbürgerungen führen zu einer Vervielfachung von Anträgen, die das vorhandene Personal nicht bewältigen kann.
- Die Ausweitung des Wohngeldanspruchs ohne ausreichenden zeitlichen Vorlauf führte zu erheblicher Frustration vor Ort.
- Die Kontrolle des Konsumcannabisgesetzes kann aufgrund von Personalmangel in den Städten nicht angemessen durchgeführt werden.

Gesetzliche Ansprüche von Bund, Ländern und der EU, die vor Ort nicht umgesetzt werden können, untergraben die Glaubwürdigkeit der Politik und die Akzeptanz unserer demokratischen Institutionen. Die Städte – als bürgernächste Ebene – müssen die mangelhafte Praxistauglichkeit und Umsetzbarkeit von Gesetzen erklären und rechtfertigen. Sie tragen die Last der fehlenden digitalen Umsetzung und müssen die Kritik dafür einstecken. Zudem müssen sie die nahezu unmögliche Aufgabe bewältigen, angesichts zahlreicher kurzfristiger Rechtsänderungen den Überblick über die geltende Rechtslage zu behalten.

Daher bedarf es eines systematischen Ansatzes, um einen spürbaren und anhaltenden Entlastungstrend einzuleiten und die Handlungsfähigkeit der Städte wiederherzustellen.

5. Was Kommunen bereits tun

Um die Leistungsfähigkeit der Städte wiederherzustellen und zu erhalten, müssen alle verfügbaren Ansätze genutzt werden. Dazu gehört eine ausreichende Personaldecke. Die Städte haben bereits vielfältige Maßnahmen ergriffen. Dazu gehören: Attraktive Arbeitsbedingungen, verstärkte Ausbildungsoffensiven, Erweiterung der Ausbildungskapazitäten, Initiativen zur Förderung des Nachwuchses, modernes Recruiting, Fort- und Weiterbildungen sowie eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Trotz dieser Maßnahmen reichen die kommunalen Handlungsmöglichkeiten allein nicht aus, um den Personalbedarf für die aktuellen Herausforderungen und rechtlichen Vorgaben zu decken.

Ohne deutliche Entlastung durch Bund, Länder und EU wird der allgegenwärtige Fach- und Arbeitskräftemangel drastische Folgen für die Handlungsfähigkeit der Städte haben. Wenn Personal knapp wird und sich nichts an den komplizierten Regelungen, verschachtelten Strukturen und vielstufigen Verwaltungsverfahren ändert, folgt zwangsläufig die Überlastung. Pflichtaufgaben können nicht mehr erfüllt, Transformationsaufgaben bleiben liegen. Dies betonen sowohl der Deutsche Städtetag in seinem Positionspapier „Kommunale Handlungsfähigkeit erhalten in Zeiten des Fachkräftemangels“ (Beschluss des Hauptausschusses vom 16. November 2023) als auch der Normenkontrollrat in seinem Jahresbericht 2023

6. Bund, Länder und EU tragen große Verantwortung

Bund, Länder und EU tragen eine große Verantwortung gegenüber den Städten. Sie haben die Möglichkeit, diese erheblich zu entlasten. Städte sind ein wesentlicher Teil des Staates und haben neben Vollzugsaufgaben auch originäre Gestaltungsansprüche für das örtliche Gemeinwesen. Es bedarf Fairness und Respekt gegenüber der kommunalen Ebene. Das bedeutet, den Städten nicht ständig neue Aufgaben in aller Detailliertheit aufzubürden, sondern bestehende Aufgaben zu verschlanken, zu vereinfachen, zu entbürokratisieren und zu digitalisieren.

Gesetze müssen in den Städten umsetzbar sein. Gesetzliche Schnellschüsse mit anschließenden Korrekturen sowie nicht administrierbare Regelungen dürfen nicht mehr vorkommen. Aufgrund ihrer Umsetzungs- und Problemlösungskompetenz müssen die Städte besser in die Gesetzgebung eingebunden werden, um praktikable Lösungen zu erreichen. Der Deutsche Städtetag (Positionspapier „Die entscheidende Rolle der Städte für gute Gesetze“ – Beschluss des Hauptausschusses vom 16. November 2023) und der Normenkontrollrat haben sich eindeutig in diese Richtung positioniert. Dieses Pfund muss der Gesetzgeber nutzen!

-
- 1 Deutscher Städtetag (2024): Kommunale Handlungsfähigkeit erhalten in Zeiten des Arbeitskräftemangels. Positionspapier. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2024/positionspapier-arbeitskraeftemangel-kommunale-handlungsfahigkeit-2024.pdf> (letzter Abruf 14.04.2025).
 - 2 Deutscher Städtetag (2024): Die entscheidende Rolle der Städte für gute Gesetze. Positionspapier. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2024/positionspapier-rolle-der-staedte-fuer-gute-gesetze-2024.pdf> (letzter Abruf 14.04.2025).

Beschluss des Vorstandes des Städtetages Nordrhein-Westfalen zum vorliegenden Positionspapier

1. Vor Ort erleben die Menschen den Staat konkret. Wenn sie ihn nicht mehr als Gestalter und Problemlöser wahrnehmen, leidet das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Städte, den Staat und die Demokratie insgesamt.
2. Die Städte benötigen nicht nur finanzielle Unterstützung, sondern vor allem mehr eigene Gestaltungsmöglichkeiten, um handlungsfähig zu bleiben. Ein neues, kooperatives Miteinander von Bund, Ländern und Kommunen ist erforderlich. Strukturelle Herausforderungen müssen angegangen, bestehende Aufgaben verschlankt, vereinfacht und digitalisiert werden. Städte müssen besser in die Gesetzgebung eingebunden und Gesetze praxisnah ausgestaltet werden. Der Vorstand bietet an, die städtische Expertise hierzu einzubringen.
3. Der Vorstand nimmt das Impulspapier „Handlungsfähigkeit der Städte wiederherstellen und erhalten: Der Schlüssel zu einer starken Demokratie“ zustimmend zur Kenntnis und unterstreicht die darin enthaltenen Forderungen gegenüber Bund, Ländern und EU.



Herausgeber
Städtetag Nordrhein-Westfalen,
Köln, April 2025

Autorin
Kirstin Walsleben

Unter Mitarbeit von
Petra Laitenberger, Hanna Sommer, Jutta Troost

Kontakt in der Hauptgeschäftsstelle
Beigeordnete Dr. Uda Bastians
Hauptreferentin Kirstin Walsleben,
E-Mail: kirstin.walsleben@staedtetag.de

Publikationsbetreuung
Freya Altmüller

Satz und Layout: Kerstin John

Titelfoto: Andrey Popov – stock.adobe.com

ISBN: 978-3-921784-54-9