

**Kommunaltagung des Bundesinnenministeriums am 3./4. November 2025
Mannheim Dorin Kongresshotel, Friedrichsring 6
Keynote Dr. Gisela Meister-Scheufelen 4. November 2025, 9.00 Uhr**

Zukunftspakt: Welche Weichen müssen jetzt für handlungsfähige Kommunen gestellt werden?

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wie groß der Reformbedarf ist, zeigt sich daran, dass sich nicht nur die Wirtschaft seit dreieinhalb Jahren in einer Rezession befindet, sondern dass sich die Kommunen als wichtigste Brücke zum Bürger inzwischen in einer Sackgasse gelandet sind. Strukturell unterfinanziert, überreguliert und unter Druck einer zu Recht ungeduldierten Bevölkerung.

Gleichzeitig tun wir uns außerordentlich schwer mit der Veränderung von politischen Rahmenbedingungen, sobald sie nicht mit mehr Geld organisiert werden können, sondern uns Verzicht und Kompromisse abverlangen.

Dabei gilt, was Seneca sagte: „Nicht, weil es schwer ist, wagen wir es nicht, sondern weil wir es nicht wagen, ist es schwer.“ Also wagen wir die Veränderung.

Worum geht es?

Neben einer besseren Finanzierung der Kommunen geht es vor allem um nachhaltige Lösungen!

Ohne eine Strukturveränderung, ohne einen anderen Aufgabenzuschnitt, ohne eine grundlegende Veränderung des Gesetzgebungsverfahrens und vor allem ohne ein anderes Verhältnis von Staat und Bürger, also ohne ein anderes Staatsverständnis werden wir die Probleme nicht nachhaltig, also über einen längeren Zeitraum hin, lösen können.

Lassen Sie mich zunächst einen Blick auf die Ursachen der heutigen Problemlage werfen.

1. Wir haben **gewachsene Strukturen**, an die wir uns gewöhnt und in denen wir uns eingerichtet haben. Die Verwaltungsreform von Erwin Teufel 2005 war die letzte Verwaltungsreform, die in Baden-Württemberg durchgeführt wurde. Das Land hat 245.000 Beschäftigte im Kernhaushalt. Ich kenne kein Unternehmen dieser Größenordnung, das seine Struktur seit 20 Jahren unverändert gelassen und allenfalls überall draufgesattelt hätte.

2. Inzwischen ist außerdem die **Überbürokratisierung** für jeden erkennbar. Die Kommunalverwaltungen leiden besonders unter ihr, weil sie die Vorschriften anwenden und ihre Einhaltung kontrollieren müssen.

Was sind die Ursachen der Überbürokratisierung?

(1) Misstrauen des Staates gegenüber seinen Bürgern

Zu viele Vorschriften entstehen aus der Angst vor Fehlern, Missbrauch oder Kritik. D.h. wir regeln, kontrollieren und dokumentieren – statt zu vertrauen und zu ermöglichen. Wenn der Staat seinen Bürgern misstraut, muss er sich nicht wundern, wenn auch die Bürger ihm nicht mehr vertrauen.

(2) Einzelfallgerechtigkeit

Zu viele Vorschriften und insbesondere dritte, vierte und fünfte Absätze eines Paragraphen entstehen im Bemühen, jedem Einzelfall gerecht werden zu wollen.

(3) Perfektion

Legistinnen und Legisten legen bei Gesetzesentwürfen oft großen Wert auf juristische Perfektion statt auf Praxisbezug und Pragmatismus. Die geringe Personalfuktuation und Eigenlogik der Ministerien verhindern Reformen.

(4) Silodenken und Spezialisierung in Ministerien, aber auch Vollzugsverwaltungen

Rechtsbereiche entwickeln sich unabgestimmt voneinander. Fachbehörden agieren isoliert. Dies führt zu widersprüchlichen Anforderungen. Ausbildung und Karrierewege vor allem der Juristen fördern Spezialistentum, nicht Generalistentum. Häufig werden Führungspositionen mit den besten Fachleuten besetzt, nicht aufgrund von Führungsqualifikation.

(5) Fehlende Praxisorientierung bei der Gesetzgebung

Gesetze werden zu selten unter realen Bedingungen getestet. In der Praxis merken die Kommunen dann, dass vieles schlicht nicht umsetzbar ist. Dies ist auch dem föderalen System geschuldet: 80% der Gesetze, die der Bund macht, werden von Landes- und vor allem Kommunalverwaltungen ausgeführt. Der Weg vom Bund zur Kommune ist weit. Die Länder schaffen es nicht, die Anliegen der Kommunalverwaltung über den Bundesrat und in Bund-Länder-Arbeitskreisen zu transportieren. Dies liegt wesentlich auch daran, dass die Landesministerien zwar den politischen Gehalt des Gesetzesentwurfs prüfen und bewerten, sich aber nicht darum kümmern, wie dies praktisch umgesetzt wird. Anders ist der immense Personalbedarf, der z.B. durch die Reform des Teilhabegesetzes entstanden ist, nicht zu erklären.

(6) Gesellschaftliche Anspruchshaltung

Wir erwarten Perfektion, Beschwerdewege, Rechtsansprüche auf alles – aber wir vergessen, dass jedes neue Recht auch Verwaltung bindet. Diese Anspruchshaltung in der Bevölkerung hat die Politik auch ein Stück weit genährt. Wenn wir als wichtiges Instrument einen Rechtsanspruch inzwischen nicht nur auf Leistungen, sondern auch noch auf Infrastrukturen normieren, müssen wir uns nicht wundern, dass die Bevölkerung dies auch beim Staat einfordert.

3. Worin nun liegt die Lösung? Wie entlasten wir die Kommunen?

Ich denke, es geht um drei Herausforderungen:

Wir brauchen mehr VERTRAUEN, mehr EIGENVERANTWORTUNG und mehr PRAGMATISMUS.

Vertrauen heisst, dass der Staat grundsätzlich davon ausgeht, dass die Bürger, die Unternehmen, aber auch die Kommunen sich an die Gesetze halten. Wir haben jetzt ca. 12.000 Dokumentationspflichten im Bundesrecht. Auch im Landesrecht gibt es zahlreiche Bürokratielasten. So muss ein Bauherr nachweisen, dass er die gesetzliche Verpflichtung zu Errichtung einer Photovoltaikanlage auf dem Dach erfüllt hat. Den Nachweis muss die Baurechtsbehörde kontrollieren. Warum dieses Misstrauen? Wenn die Kommune Fördermittel in Anspruch nimmt, muss sie gegenüber dem Zuwendungsgeber, also dem Land oder dem Bund jede einzelne Rechnung vorlegen – manchmal auch noch Listen erstellen, damit der Zuwendungsgeber einen schnelleren Überblick über die Rechnungen erhält. Warum dieses Misstrauen? Reicht nicht die Erklärung des Bürgermeisters, wofür die Mittel eingesetzt wurden und dass dies zweckentsprechend erfolgt ist? Glauben wir auf Landes- und Bundesebene wirklich, dass ein Bürgermeister nichts anderes im Sinn hat, hat sein Land oder den Bund zu betrügen?

Misstrauen zu überwinden, heisst, sein Bewusstsein zu verändern. Hier geht es um Mindset, um Gesetzgebungs- und Verwaltungskultur. Peter Drucker, der Wiener Ökonom meinte: "Culture eats strategy for breakfast." Wenn es uns nicht gelingt, das Staatsverständnis in einem freiheitlich demokratischen Rechtsstaat wieder vom Kopf auf die Füße zu stellen, werden wir die Lähmung, die unsere Verwaltungen und die Wirtschaft erfasst hat, nicht überwinden können.

Eigenverantwortung bedeutet, dass man für das eigene Tun oder Unterlassen Verantwortung übernimmt. Das heisst, dass man dafür einsteht und die Konsequenzen trägt. Mit immer mehr Gesetzen schreibt die Politik den Unternehmen detailliert vor, was sie zu tun haben. Die Verwaltung muss dies kontrollieren.

Inzwischen gibt es über 40 betriebliche Beauftragte, selbst einen Leiterbeauftragten. Als ob der Unternehmer nicht selbst ein großes Interesse daran hätte, dass seine Mitarbeiter nicht von der Leiter fallen. Übrigens gibt es viele Beschäftigte, die, bevor sie auf eine Leiter steigen, sich diese erst einmal genau ansehen. Das Lieferkettensorgfaltspflichtgesetz und die Nachhaltigkeitsberichterstattung sind aktuelle Beispiele, die den Unternehmen die Luft zum Atmen nehmen und mit ursächlich sind für Standortverlagerungen – übrigens außerhalb der EU.

Soziale Marktwirtschaft heisst, dass der Staat die Rahmenbedingungen setzt, um einen fairen Wettbewerb zu schaffen und die sozialen sowie ökologischen Ziele zu erreichen, während die Wirtschaft eigenverantwortlich handelt. Gleichermassen gilt dies für die kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Mehr Eigenverantwortung brauchen wir vor allem auch für das Verwaltungshandeln selbst. Ermessensentscheidungen gewährleisten eine praxisgerechte Lösung. Allerdings müssen Verwaltungsbeschäftigte auch bereit sein, diese Verantwortung zu übernehmen. Ihre Vorgesetzten müssen bereit sein, Mitverantwortung zu übernehmen und sich im Zweifel vor sie zu stellen.

Der Staat ist keine Vollkaskoversicherung für alle Lebensrisiken.

Pragmatismus bedeutet: Anwendungsbezogen handeln, ergebnisorientiert, machbarkeitsorientiert, sachlich, realistisch, erfahren, ideologiefrei, objektiv, unvoreingenommen, vorurteilsfrei, unparteiisch.

Gesetze können nur dann ihre gewünschte Wirkung entfalten, wenn sie **in der Praxis umsetzbar** sind. Dazu ist erforderlich, dass sämtliche Normadressaten in der Frühphase eines Gesetzgebungsverfahrens eingebunden werden. Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Dies sind insbesondere die Kommunalverwaltungen. Wäre dies beim Bundesteilhabegesetz passiert, hätten wir heute nicht diese gewaltigen Umsetzungsprobleme. Sowohl die Behindertenheime als auch die Stadt- und Landkreise hatten frühzeitig auf die Komplexität hingewiesen.

Wenn der Gesetzgeber die Kommunalverwaltungen ebenso wie die Unternehmen frühzeitig in die Gesetzgebung einbindet, muss er sich für das Gesetzgebungsverfahren Zeit nehmen: **Zeit für Qualität**.

Zum Pragmatismus gehört, dass Kommunen auch loslassen können. Ich denke an die **Bündelung von Aufgaben**, die jetzt durch die Digitalisierung möglich sind. Wenn Sie heute von zu Hause aus, Ihren Wagen zulassen können, dann spielt es nun wirklich keine Rolle, ob Ihnen das Kfz-Schild von Mannheim, Stuttgart oder von Flensburg zugeschickt wird. Wir haben 700 Zulassungsstellen,

400 Hauptstellen, 300 Nebenstellen. Weit über 5.000 Mitarbeiter könnten für wichtige andere Aufgaben eingesetzt werden. Warum sperren wir uns dagegen und machen es schwer?

FAZIT

Lassen Sie mich die Kernaussagen zusammenfassen:

- Weg vom Misstrauen gegenüber dem Bürger, hin zu einer Vertrauenskultur,
- Weg von der Regel- und Kontrollorientierung hin zur Akzeptanz von Eigenverantwortung,
- Weg von einer Kultur der Absicherung hin zu einer Kultur des Ermöglichens,
- Weg von dem Versuch eines staatlichen Dirigismus zurück zur sozialen Marktwirtschaft, die Rahmenbedingungen setzt und nicht in unternehmerisches Handeln eingreift.