

Antrag

des Abg. Dr. Boris Weirauch u. a. SPD

und

Stellungnahme

**des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung
und Europa**

Abgrenzung kommunaler Pflichtaufgaben und freiwilliger Leistungen der Gemeinden in Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. nach welcher Systematik die Landesregierung kommunale Aufgaben in Baden-Württemberg kategorisiert;
2. welche Aufgaben nach Auffassung der Landesregierung zu den freiwilligen Aufgaben der Gemeinden, Städte und Landkreise zählen;
3. welche Aufgaben nach Auffassung der Landesregierung zu den weisungsfreien Pflichtaufgaben der Gemeinden, Städte und Landkreise zählen;
4. welche Aufgaben nach Auffassung der Landesregierung zu den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zählen;
5. welche gesetzlichen Grundlagen die jeweiligen Aufgabenkategorien definieren;
6. falls Übersichten, Leitfäden, Kataloge oder sonstigen Regelwerke zur Einordnung kommunaler Aufgaben in die jeweiligen Aufgabenkategorien seitens der Landesregierung, der Regierungspräsidien oder anderer Landesbehörden existieren, welche Stellen über entsprechende Unterlagen verfügen und in welcher Form diese den Kommunen zur Verfügung gestellt werden, beziehungsweise falls solche Übersichten, Leitfäden, Kataloge oder sonstigen Regelwerke zur Einordnung nicht existieren, aus welchen Gründen keine landesweit einheitliche oder verbindliche Übersicht vorliegt;
7. welche Bedeutung die Landesregierung einer klaren und transparenten Einordnung kommunaler Aufgaben insbesondere im Hinblick auf kommunale Haushaltsberatungen und Haushaltskonsolidierungen beimisst;

8. inwieweit Kommunen bei der rechtlichen Einordnung einzelner Aufgabenbereiche im Rahmen von Haushaltsaufstellungen oder Haushaltskonsolidierungen von der Landesregierung unterstützt werden.

27.5.2026

Dr. Weirauch, Dr. Kliche-Behnke, Fink, Stoch, Wulff SPD

Begründung

Viele Kommunen in Baden-Württemberg stehen unter erheblichem finanziellem Druck. Im Rahmen von Haushaltsberatungen und Konsolidierungsmaßnahmen stellt sich regelmäßig die Frage, welche Aufgaben zwingend wahrzunehmen sind und bei welchen Leistungen kommunale Gestaltungsspielräume bestehen. Nach Kenntnis der Antragsteller existiert bislang keine allgemein zugängliche und verbindliche Übersicht über kommunale Pflichtaufgaben und freiwillige Leistungen in Baden-Württemberg. Eine transparente Informationsgrundlage wäre jedoch sowohl für kommunale Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger als auch für die öffentliche Debatte von erheblicher Bedeutung.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 22. Juni 2026 Nr. IM2-0141.5-771/7/17 nimmt das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Europa im Einvernehmen mit allen Ministerien zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. nach welcher Systematik die Landesregierung kommunale Aufgaben in Baden-Württemberg kategorisiert;*

Kommunale Aufgaben können nach gängiger Abgrenzung, die auch die Antragsteller im Weiteren zugrunde legen, unterteilt werden in weisungsfreie Angelegenheiten (freiwillige Aufgaben und weisungsfreie Pflichtaufgaben) sowie Weisungsangelegenheiten (Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung).

- 2. welche Aufgaben nach Auffassung der Landesregierung zu den freiwilligen Aufgaben der Gemeinden, Städte und Landkreise zählen;*

Freiwillige Aufgaben sind solche, zu deren Erfüllung die Gemeinde oder der Landkreis nicht verpflichtet ist, die aber im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung übernommen werden können. Die Kommune entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen über das „Ob“ und das „Wie“ der Aufgabenerfüllung.

- 3. welche Aufgaben nach Auffassung der Landesregierung zu den weisungsfreien Pflichtaufgaben der Gemeinden, Städte und Landkreise zählen;*

Pflichtaufgaben sind solche öffentlichen Aufgaben, zu deren Erfüllung die Gemeinde oder der Landkreis durch Gesetz verpflichtet wird (§ 2 Absatz 2 Satz 1 der Gemeindeordnung – GemO, § 2 Absatz 3 Satz 1 der Landkreisordnung – LKrO). Bei weisungsfreien Pflichtaufgaben beschränkt sich die Verpflichtung auf das „Ob“ der Aufgabenerfüllung; über das „Wie“ entscheidet die Kommune im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen nach pflichtgemäßem Ermessen.

4. welche Aufgaben nach Auffassung der Landesregierung zu den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zählen;

Pflichtaufgaben können den Gemeinden und Landkreisen auch zur Erfüllung nach Weisung auferlegt werden; das Gesetz muss jeweils den Umfang des Weisungsrechts bestimmen (§ 2 Absatz 3 GemO, § 2 Absatz 4 LKrO). Bei diesen Weisungsangelegenheiten handelt es sich im Wesentlichen um staatliche Aufgaben, die den Kommunen zur ortsnahen Erledigung übertragen werden.

5. welche gesetzlichen Grundlagen die jeweiligen Aufgabenkategorien definieren;

Die Aufgaben- und Wirkungskreise der Gemeinden und Landkreise und die Unterteilung in die Aufgabenkategorien werden im Wesentlichen definiert durch Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes, Artikel 71 Absätze 1 bis 3 der Landesverfassung, § 1 Absatz 2 und § 2 Absätze 1 bis 3 GemO, § 1 Absatz 1 und § 2 Absätze 2 bis 4 LKrO sowie durch die Aufgabenzuweisungen in zahlreichen Fachgesetzen.

6. falls Übersichten, Leitfäden, Kataloge oder sonstigen Regelwerke zur Einordnung kommunaler Aufgaben in die jeweiligen Aufgabenkategorien seitens der Landesregierung, der Regierungspräsidien oder anderer Landesbehörden existieren, welche Stellen über entsprechende Unterlagen verfügen und in welcher Form diese den Kommunen zur Verfügung gestellt werden, beziehungsweise falls solche Übersichten, Leitfäden, Kataloge oder sonstigen Regelwerke zur Einordnung nicht existieren, aus welchen Gründen keine landesweit einheitliche oder verbindliche Übersicht vorliegt;

Eine Abfrage bei allen Ministerien und bei den Rechtsaufsichtsbehörden in den Regierungspräsidien hat ergeben, dass Übersichten, Leitfäden, Kataloge oder sonstige Regelwerke im Sinne der Fragestellung für das Land nicht bekannt sind.

Die Einordnung kommunaler Aufgaben als Pflichtaufgaben oder freiwillige Aufgaben ergibt sich jeweils direkt aus den gesetzlichen Bestimmungen; die Erstellung eines Leitfadens oder Regelwerks zur Einordnung wird daher nicht als erforderlich erachtet. Ergänzend wird auf die Stellungnahme zu Ziffern 7 und 8 verwiesen.

Die Erstellung einer Übersicht bzw. eines Katalogs mit allen kommunalen Aufgaben wäre mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden; in allen Ressortbereichen müssten alle landesrechtlichen Regelungen jeweils nach Aufgabenzuweisungen an die Kommunen durchsucht und die erstellte Übersicht in Folge aktuell gehalten werden. Hierfür wurde unter dem Gesichtspunkt der Bürokratievermeidung bislang keine Notwendigkeit gesehen. Ein solcher Katalog könnte zudem nur unter Beteiligung der kommunalen Ebene erstellt werden, was auch dort zu erheblichem Verwaltungs- und Berichtsaufwand führen würde. Der Aufwand wäre ins Verhältnis zum angestrebten Nutzen zu setzen.

Das Hessische Ministerium der Finanzen hat im Jahr 2014 im Zusammenhang mit dortigen Diskussionen um den kommunalen Finanzausgleich im Übrigen eine Liste aller kommunalen Pflichtaufgaben erstellt. Die Liste umfasst über 2 600 Einträge; sie wurde vom Hessischen Städte- und Gemeindebund unter folgendem Link veröffentlicht:

<https://www.hsgb.de/medias/fachinformationen/finanzen-oeffentlicher-bereich/finanzen-oeffentlicher-bereich-2014/kfa/hmdfapril2014listeallerkommunaler-pflichtaufgaben.xls>.

7. welche Bedeutung die Landesregierung einer klaren und transparenten Einordnung kommunaler Aufgaben insbesondere im Hinblick auf kommunale Haushaltsberatungen und Haushaltskonsolidierungen beimisst;

8. inwieweit Kommunen bei der rechtlichen Einordnung einzelner Aufgabenbereiche im Rahmen von Haushaltsaufstellungen oder Haushaltskonsolidierungen von der Landesregierung unterstützt werden.

Die Ziffern 7 und 8 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet. Die Einordnung und Priorisierung kommunaler Aufgaben erfolgt durch die Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Gemeindeordnung und die Landkreisordnung schreiben keine zeitliche oder inhaltliche

Rangfolge bestimmter Aufgaben vor. Die dauerhafte Erfüllung der Pflichtaufgaben muss jedoch gewährleistet sein. Auch wenn die Erledigung von kommunalen Pflichtaufgaben deshalb gegenüber freiwilligen Aufgaben grundsätzlich vorrangig ist, liegt es im Handlungs- und Beurteilungsspielraum der kommunalen Organe, in welchem Umfang und mit welchen Prioritäten, auch in Anbetracht der finanziellen Situation der Kommune, die einzelnen Aufgaben angegangen werden.

Die kommunale Haushaltswirtschaft ist wesentlicher Teil der kommunalen Selbstverwaltung. Es ist originäre Aufgabe einer Kommune, ihren Haushalt zu konsolidieren. Die Rechtsaufsichtsbehörden geben den Kommunen keine konkreten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung vor. Aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie obliegt es den Kommunen, die im Rahmen einer Haushaltskonsolidierung notwendigen Einschnitte vorzunehmen. Nach den rechtlichen Vorgaben der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung bedeutet dies, zunächst die freiwilligen Aufgaben auf den Prüfstand zu stellen und anschließend die Standards bei den Pflichtaufgaben kritisch zu durchleuchten. Die Rechtsaufsichtsbehörden stehen in engem Kontakt mit den ihrer Aufsicht unterstehenden Kommunen und beraten, unterstützen und begleiten diese bei der Haushaltsaufstellung und beim Haushaltsvollzug.

Die Rechtsaufsichtsbehörden bei den Regierungspräsidien haben im Zuge der Beteiligung zu diesem Antrag im Übrigen mitgeteilt, dass den Kommunen ohne Weiteres bewusst und bekannt sei, welche Aufgaben zu den Pflichtaufgaben zählen und welche zu den freiwilligen Aufgaben. Schwierigkeiten bei der Einordnung kommunaler Aufgaben seien in der Praxis der Rechtsaufsicht nicht bekannt geworden.

Hagel

Minister des Inneren,
für Digitalisierung und Europa