

BW-Pakt für handlungsfähige Kommunen

Verantwortungsgemeinschaft von Land und Kommunen neu denken

Gerade in diesen herausfordernden Zeiten muss Baden-Württemberg stark und handlungsfähig bleiben. Wesentliche Voraussetzung dafür ist eine verlässliche Partnerschaft auf Augenhöhe zwischen Land und Kommunen. Denn die Kommunen sind das Rückgrat der Demokratie. Sie sind die Orte, an denen spür- und greifbar wird, ob die wirtschaftliche, ökologische und soziale Transformation, die Digitalisierung und der demografische Wandel konkret, also mit Auswirkung auf den Alltag der Menschen, gelingt.

Durch den in der Geschichte des Landes beispiellosen Absturz der Kommunalfinanzen ist die Handlungsfähigkeit der Kommunen mehr als gefährdet und kommt die kommunale Daseinsvorsorge immer mehr ins Rutschen. Damit drohen die Kommunen als Motor und Treibriemen der Transformation zunehmend auszufallen. Infrastruktur kann nicht im erforderlichen Maße modernisiert werden, Klimaschutz bleibt auf der Strecke, Angebote der Kinderbetreuung, in der Kultur und im Sport müssen als freiwillige Leistungen perspektivisch zusammengestrichen werden - der soziale Zusammenhalt gerät immer weiter unter Druck. Umso wichtiger ist es, mit der neuen Landesregierung und dem neuen Landtag von Baden-Württemberg die Verantwortungsgemeinschaft von Land und Kommunen neu zu beleben und auf grundsätzliche Füße zu stellen. Leitgedanke muss es hierbei sein, die für die Bürgerinnen und Bürger wahrnehmbare Handlungsfähigkeit und Gestaltungskraft der Landkreise, Städte und Gemeinden sowie des Landes zu stärken. Mit realistischen Zielsetzungen, die dann auch konkret umgesetzt werden, kann das Vertrauen in Staat und Institutionen wieder gestärkt werden. Aufgaben, Standards und Finanzierung müssen wieder ins Gleichgewicht gebracht werden.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns nachdrücklich für einen Pakt für handlungsfähige Kommunen zwischen dem Land Baden-Württemberg und den Kommunalen Landesverbänden aus (BW-Pakt). Er muss das Ziel haben, das Ausmaß gesamtstaatlicher Aufgabenerfüllung mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln wieder in Einklang zu bringen, die Partnerschaft auf Augenhöhe zwischen Land und Kommunen strukturell zu stärken und aus der Verantwortungsgemeinschaft von Land und Kommunen heraus eine belastbare Antwort auf die finanzielle Notlage von Landkreisen, Städten und Gemeinden zu geben.

Im BW-Pakt sollten sich nach Auffassung der kommunalen Familie insbesondere die folgenden Inhalte wiederfinden:

Strukturelle Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit

- Bürokratie abbauen, Standards reduzieren und auf Kernaufgaben fokussieren
- Kommunale Mitwirkungsrechte stärken – Initiativrecht der Kommunalen Landesverbände einführen
- Schutzlücken beim landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip und im Konnexitätsausführungsgesetz schließen

Finanzielle Stabilisierung der kommunalen Ebene

- Kommunalen Finanzausgleich strukturell verbessern und stabilisieren
- Kommunen bei der Eingliederungshilfe durch pauschale Anteilsfinanzierung des Landes entlasten
- Kindergartenförderung für über 3-jährige in § 29 b FAG auf angemessene Anteilsfinanzierung umstellen und dynamisieren
- Land an den nicht erstatteten Eingliederungs- und Jugendhilfekosten für Schulbegleitungen sowie sog. GaFöG-Begleitungen pauschal beteiligen
- Neue Finanzierungsinstrumente für die Transformation der kommunalen Daseinsvorsorge bereitstellen
- ÖPNV-Finanzierung zukunftsfest aufstellen
- Kommunale Krisenresilienz stärken
- Krankenhausförderung aus Landeseigenmitteln auf das gesetzlich geschuldete Niveau anheben

Der BW-Pakt muss Ausdruck einer echten Verantwortungsgemeinschaft sein. Er darf kein kurzfristiges Maßnahmenbündel bleiben, sondern muss eine dauerhafte strukturelle Grundlage für eine verlässliche Partnerschaft zwischen Land und Kommunen schaffen.

Denn nur handlungsfähige Kommunen gewährleisten einen handlungsfähigen Staat. Und nur ein handlungsfähiger Staat kann das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger langfristig sichern.

Im Einzelnen:

Strukturelle Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit

Bürokratie abbauen, Standards reduzieren und auf Kernaufgaben fokussieren

Die kommunale Selbstverwaltung ist das Fundament staatlichen Handelns. Daher müssen der Handlungsspielraum der Kommunen konsequent gestärkt und unnötige Einschränkungen abgebaut werden. Alles, was die eigenverantwortliche Gestaltung vor Ort begrenzt, gehört auf den Prüfstand – und ist abzuschaffen, wenn es dafür keinen zwingenden sachlichen Grund gibt.

Es braucht ein neues Vertrauensverhältnis zwischen Land und Kommunen. Künftig muss der Grundsatz gelten: Vertrauen vor Kontrolle. Das Land muss auf übermäßige Detailsteuerung, unverhältnismäßige Standards und kleinteilige Vorgaben verzichten. Kommunen erhalten größere Entscheidungsfreiheit bei der Ausgestaltung von Aufgaben, Verfahren und Organisationsstrukturen.

Die im Rahmen des Regelungsbefreiungsgesetz gewonnenen Erfahrungen sollen systematisch ausgewertet und zu einem dauerhaften Reformansatz weiterentwickelt werden. Ziel ist eine neue Basis der Zusammenarbeit, die auf Eigenverantwortung, Flexibilität, Pragmatismus und Praxisnähe beruht.

Land und Kommunen werden eine umfassende Aufgabenkritik einleiten. Dabei sollen alle landesseitigen Vorgaben an die Kommunen hinsichtlich Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Vollzugstauglichkeit überprüft werden. Standards sind auf das zwingend erforderliche Maß zu reduzieren. Neue Regelungen werden durchweg mit einem Belastungs-Check für die kommunale Ebene versehen und mit einer auskömmlichen Finanzierung der Mehrbelastung verbunden.

Leitbild soll eine leistungsfähige, handlungsstarke und eigenverantwortliche kommunale Ebene sein. Durch den konsequenten Abbau unnötiger Bürokratie und überhöhter Standards werden Freiräume für innovative, bürgernahe und effiziente Lösungen vor Ort geschaffen.

Kommunale Mitwirkungsrechte stärken – Initiativrecht der Kommunalen Landesverbände einführen

Städte, Gemeinden und Landkreise sind Träger staatlicher Aufgaben und die erste Ebene demokratischer Teilhabe. Entscheidungen des Landes haben häufig unmittelbare Auswirkungen auf die kommunale Praxis. Ein institutionalisiertes Initiativrecht stärkt deshalb die Praxisnähe der Gesetzgebung, verbessert die frühzeitige Einbindung kommunaler Expertise und leistet einen Beitrag zu einer leistungsfähigen, bürgernahen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen. Damit werden nachhaltig die Mitwirkungsrechte der kommunalen Ebene im landespolitischen Entscheidungsprozess gestärkt. Hierzu wird ein gesetzlich verankertes Initiativrecht der Kommunalen Landesverbände gegenüber dem Landtag von Baden-Württemberg eingeführt.

Die Kommunalen Landesverbände sollen künftig die Möglichkeit erhalten, zu Angelegenheiten mit wesentlicher Bedeutung für die kommunale Selbstverwaltung eigene Gesetzes- und Entschließungsinitiativen in den parlamentarischen Beratungsprozess einzubringen. Der Landtag wird sich mit diesen Initiativen innerhalb angemessener Fristen befassen.

Schutzlücken beim landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip und im Konnexitätsausführungsgesetz schließen

Eine der Hauptursachen für die dramatische Finanzlage der Kommunen ist, dass auf dem Gesetzesweg neue Aufgaben auf die Kommunen übertragen bzw. bestehende Aufgaben erweitert bzw. intensiviert worden sind, ohne dass die damit einhergehenden Mehraufwände auch nur ansatzweise kompensiert worden wären. Zwar gilt an sich Konnexität und damit der Grundsatz: Wer bestellt, bezahlt. Aber das Konnexitätsprinzip der Landesverfassung enthält viel zu viele Schutzlücken. Diese sollten in der Weise geschlossen werden, dass das Land als finanzverfassungsrechtlicher Treuhänder der Kommunen künftig auch für von ihm nicht veranlasste Änderungen des Aufgabenzuschnitts oder der Kosten aus der Erledigung von weisungsfreien Pflichtaufgaben einen finanziellen Mehrbelastungsausgleich leisten muss. Zumindest aber muss das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip dann greifen, wenn das Land einen (mit-)ursächlichen Beitrag zu den kommunalen Mehraufwänden geleistet hat. Außerdem muss geregelt werden, dass Konnexität ebenso für die Auferlegung von Finanzierungs-, Organisations- und Berichtspflichten sowie im Bereich der Landratsämter als Staatsbehörden gilt. Bereits vor einer Verfassungsänderung sollten sich die Regierungsfractionen und die Landesregierung im Wege der Selbstverpflichtung verbindlich darauf verständigen, im Sinne dieses ertüchtigten Konnexitätsprinzips zu verfahren.

Novellierungsbedürftig ist auch das Konnexitätsausführungsgesetz. Denn es erfasst nicht alle Fallvarianten des Konnexitätsprinzips. In das Konnexitätsausführungsgesetz sollten daher ergänzend Verfahrensregelungen für die Fälle aufgenommen werden, in denen der Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich auf andere Weise als durch gesetzliche Regelungen ausgelöst wird. Dies sind insbesondere die Fälle, in denen eine vom Land nicht veranlasste Änderung der Kosten aus der Erledigung übertragener Pflichtaufgaben nach Weisung zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Gemeinden und der Gemeindeverbände führen.

Finanzielle Stabilisierung der kommunalen Ebene

Kommunalen Finanzausgleich strukturell verbessern und stabilisieren

Die Kommunalfinanzen sind in eine historische Schieflage geraten. Ursache dafür ist, dass immer neue und zusätzliche Aufgaben auf die kommunale Ebene übertragen wurden, ohne dass diesen eine auskömmliche Finanzierung mitgegeben wurde. Das in der Landesverfassung verankerte Konnexitätsprinzip hat sich diesbezüglich als lückenhaft und unvollständig erwiesen. Die Kommunalen Landesverbände fordern daher seit Jahren von Bund und Land einen wirksamen Konsolidierungskurs in Form einer ernsthaften und grundlegenden Aufgaben- und Standardreduktion. Doch die Schere zwischen übertragener Aufgabe und verfügbaren Finanzmitteln klappt auf kommunaler Ebene immer weiter auseinander. Im Jahr 2024 mussten die Städte, Gemeinden und Landkreise in Baden-Württemberg ein Minus von mehr als 3 Milliarden Euro verzeichnen. Die absehbare Entwicklung deutet auf eine weitere Verschärfung hin. Die mit dem Finanzpaket vom Oktober 2025 vereinbarte Sonderzuweisung des Landes in Höhe von 550 Mio. Euro in den FAG hat hier eine kurzfristige Stabilisierung bewirken können. Die Sonderinvestitionsmittel des Bundes helfen zwar, den Rückgang in der kommunalen Investitionsfähigkeit zu reduzieren, zur Stabilisierung der laufenden Haushalte können sie jedoch aufgrund der rechtlichen Ausrichtung rein auf Investitionen nicht beitragen.

Daher braucht es zur Sicherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit einen verlässlichen Mechanismus im FAG. Dies insbesondere auch deshalb, da ansonsten die verfassungsmäßig verankerte Finanzausstattung, nach der den Kommunen eine den Aufgaben entsprechende Finanzierung zu gewährleisten ist, nicht mehr gesichert wäre.

Ein solcher Ausgleichsmechanismus sollte wie folgt beschaffen sein: Wenn die kommunalen Ausgaben für die Erfüllung der übertragenen Pflichtaufgaben prozentual stärker ansteigen, als

die Entwicklung der kommunalen Einnahmen, garantiert das Land im kommunalen Finanzausgleich eine prozentuale Erhöhung des Grundkopfbetrags in der Höhe des Anstiegs der Ausgaben.

Kommunen bei der Eingliederungshilfe durch pauschale Anteilsfinanzierung des Landes entlasten

Die Kommunen stehen zu den Zielen der UN-Behindertenrechtskonvention. Die Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen müssen in unserem grundgesetzlich verfassten Gemeinwesen gewährleistet sein und bleiben. Gleichzeitig steigen die Ausgaben der Kommunen für die Eingliederungshilfe dramatisch und belasten die kommunalen Haushalte enorm. Im Jahr 2025 belaufen sich die Nettoaufwendungen der baden-württembergischen Stadt- und Landkreise für die Eingliederungshilfe auf voraussichtlich rund 3,5 Milliarden Euro. Diese milliardenschweren Belastungen durch die Eingliederungshilfe können die Kommunen alleine nicht mehr tragen. Nur in der Verantwortungsgemeinschaft von Land und Kommunen wird es daher möglich sein, die Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen dauerhaft zu gewährleisten. In dieser Verantwortungsgemeinschaft muss es darum gehen, die Ausgabendynamik zu begrenzen, wie dies seinerzeit durch das Bundesteilhabegesetz in Aussicht gestellt worden war. Vor allem aber muss sich das Land im Sinne dieser Verantwortungsgemeinschaft anteilig an den Aufwendungen für die Eingliederungshilfe beteiligen, und zwar in Form einer pauschalen Beteiligungsquote von 25%. Dies wäre zugleich ein Beitrag zum Bürokratieabbau, weil sich dadurch aufwändige Spitzabrechnungen der BTHG-bedingten Mehrkosten erübrigen.

Kindergartenförderung für über 3-jährige in § 29 b FAG auf angemessene Anteilsfinanzierung umstellen und dynamisieren

Die Gemeinden erhalten zum Ausgleich der Kindergartenlasten im Bereich der Bildung und Betreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren pauschale Zuweisungen. Die Zuweisungen sind in Höhe eines absoluten Betrags festgeschrieben und betrugen zuletzt 925,6 Millionen Euro. Angesichts stetig steigender Kosten bedeutet der fixierte Zuweisungsbetrag einen immer geringer werdenden Mitfinanzierungsanteil des Landes an der Finanzierung der Kindertagesstätten für Ü3-Kinder. Im Jahr 2024 betrug der Finanzierungsanteil des Landes durch die Kindergartenförderung nach § 29b FAG gerade noch 22 Prozent. Im Jahr 2012 lag diese Quote noch bei knapp 29 Prozent. Für die U3-Kinder wurde bereits im Jahr 2012 mit dem Pakt für Familien eine prozentuale Beteiligung des Landes an der Finanzierung der Kleinkindbetreuung vereinbart. Diese beträgt 68 Prozent der Betriebsausgaben. Um auch im Bereich der Betreuung von Kindern im Alter von über drei Jahren eine dauerhaft adäquate Finanzierung sicherzustellen, muss auch die diesbezügliche Fördersystematik auf eine angemessene Anteilsfinanzierung umgestellt und damit dynamisiert werden.

Land an den nicht erstatteten Eingliederungs- und Jugendhilfekosten für Schulbegleitungen sowie sog. GaFöG-Begleitungen pauschal beteiligen

Die UN-Behindertenrechtskonvention bleibt derzeit in baden-württembergischen Schulen häufig unerfüllt, weil viele Kinder und Jugendliche mit Behinderung nur dann am Unterricht teilnehmen können, wenn sie durch externe, im Rahmen der Eingliederungs- oder Jugendhilfe finanzierte Schulbegleitungen unterstützt werden. Die Kommunen werden so in die Rolle eines Ausfallbürgen für ein nicht ausreichend inklusiv ausgestaltetes Bildungssystem gedrängt. Vor diesem Hintergrund muss sich das Land zumindest anteilig in pauschalierter Form an den bislang nicht erstatteten Eingliederungs- und Jugendhilfekosten, die den Stadt- und Landkreisen für die zusätzlichen Schulbegleitungen entstehen, beteiligen – und zwar unabhängig von

der Schulart. Das Land hat es dabei selbst in der Hand, etwa durch eine bessere Ausstattung mit Lehrkräften, die von ihm mit zu tragenden Kosten für Schulbegleitungen zu reduzieren.

Bei der Ganztagsförderung an Grundschulen und den hierfür erforderlichen GaFöG-Begleitungen ist zu berücksichtigen, dass es das Land war, das im Bundesrat dem Rechtsanspruch auf Ganztagsförderung an Grundschulen zugestimmt hat. Daher müssen die Eingliederungs- und Jugendhilfekosten, die den Kreisen für die zusätzlichen GaFöG-Begleitungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung entstehen, auch vom Land zumindest anteilig in pauschalierter Form erstattet werden.

Neue Finanzierungsinstrumente für die Transformation der kommunalen Daseinsvorsorge bereitstellen

Die Transformation der kommunalen Daseinsvorsorge ist eine der größten Herausforderungen der kommenden Legislaturperiode. Um die Aufgaben zu meistern, benötigen Städte, Gemeinden und Landkreise nicht nur eine angemessene Finanzausstattung von Bund und Land, sondern vor allem auch moderne Finanzierungsinstrumente, die private Investoren, institutionelle Kapitalgeber und Bürgerinnen und Bürger einbeziehen. Besonders Investitionen in klimafreundliche und wirtschaftlich tragfähige Projekte – etwa Wärmenetze oder Stromnetze – können durch Einnahmen oder Einsparungen refinanziert werden. Hohe Anfangsinvestitionen erschweren den Kommunen angesichts leerer Kassen aber auch in diesen Bereichen ein rasches Vorankommen.

Mit intelligenten Lösungen kann es gelingen, sowohl das Eigenkapital der Kommunen und ihrer Unternehmen zu stärken, als auch in größerem Umfang Fremdkapital verfügbar zu machen.

Mit einem Landes-Investitionsfonds sollen standardisierte Instrumente bereitgestellt werden, über die auch größere Kapitalanleger Mittel für kommunale Maßnahmen einbringen können, um so die Eigenkapitalbasis zu stärken. Damit werden Projekte für Investoren attraktiver und gleichzeitig wird die Transformation der Daseinsvorsorge gesichert. Eine weiterentwickelte Praxis bei den Kreditaufnahmemöglichkeiten für rentierliche Investitionen könnte es ermöglichen, Fremdkapital besser und zu günstigeren Konditionen zu akquirieren. Stimmrechtlose Genussscheine sind in diesem Zusammenhang ein weiteres Instrument, über welches Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden können – sowohl an der Finanzierung der Transformation als auch an den künftigen Einnahmen.

Zentral für das Gelingen solcher Projekte ist eine Absicherung der Investitionen durch eine Landesbürgschaft, die gewährleistet, dass die Verantwortung für das Gelingen der Transformation der Daseinsvorsorge und insbesondere der Energiewende nicht allein auf kommunalen Schultern lastet.

ÖPNV-Finanzierung zukunftsfest aufstellen

Ein klimafreundlicher, bezahlbarer und verlässlicher ÖPNV im ländlichen Raum ebenso wie in den Ballungsräumen – dieses Zielbild teilen Kommunen und Land. Dafür gilt es nun die Weichen richtig zu stellen. Denn in der aktuellen Finanzlage und bei ungebremsst steigenden Kosten droht das bestehende System des öffentlichen Nahverkehrs ins Wanken zu geraten. Die Mittelausstattung für den ÖPNV in den kommunalen Haushalten ist ein disponibler, freiwilliger Haushaltsposten. In Zeiten knapper Kassen steht er zur Schaffung eines genehmigungsfähigen Kommunalhaushalts zur Disposition. Bereits heute werden vor diesem Hintergrund in vielen Stadt- und Landkreisen ganze Linien gestrichen, die Verbindungen in den Randzeiten und an den Wochenenden ausgedünnt, Kapazitäten abgebaut und dringend notwendige Investitionen aufgeschoben. Der Blick in die Zukunft zeigt: Bereits die Sicherung des Bestands und

die dafür erforderliche Modernisierung und Elektrifizierung wird zu einer Verdopplung des Finanzierungsbedarfs im ÖPNV bis 2040 führen.

Doch die Erhaltung des Bestands genügt nicht, um auch im Verkehrssektor die angestrebten CO₂-Einsparziele realisieren zu können. Hierfür sind, auch zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land, bedarfsgerechte ÖPNV-Angebote unter Einsatz moderner Flotten erforderlich.

Hierfür braucht es einen massiven Ausbau des ÖPNV und verbesserte Bedienstandards sowohl räumlich als auch bezogen auf den Takt. Hierfür wird mit einer Verdrei- bis Vervierfachung des aktuellen Finanzierungsbedarfs zu rechnen zu sein.

Dabei wird deutlich: Ohne eine gesamthaft auskömmliche Finanzierung des ÖPNV werden die Nachhaltigkeitsziele im Verkehrssektor nicht erreicht werden können. Insbesondere dort, wo Zielvorgaben verbindliche Mindestbedienstandards definieren, müssen die Kommunen auskömmlich finanziell ausgestattet werden.

Kommunale Krisenresilienz stärken

In den letzten Jahren hat sich die geopolitische Lage grundlegend verändert. Dies hat auch Auswirkungen auf die sicherheitspolitische Lage in Deutschland. Was die militärische Verteidigungs- und Bündnisfallfähigkeit für die Streitkräfte ist, ist die Krisen- und Katastrophenvorsorge für die zivile Resilienz. Den Kommunen und ihren Feuerwehren wird dabei eine zentrale Rolle zugeordnet. Der Schutz der Bevölkerung, der kritischen Infrastruktur und eine der Bedrohungslage angemessene Cybersicherheit sind zentrale Aufgaben. Der Aufbau eines wirkamen Bevölkerungsschutzes gelingt nur im Zusammenspiel zwischen Bund, Land und Kommunen. Zugleich ermöglicht es die Finanzausstattung der Städte, Gemeinden und Landkreise nicht, die sich in ihrer Priorität und in ihrem Umfang erheblich verändernden Anforderungen zu finanzieren. Daher soll das Land für die Laufzeit der Legislaturperiode ein Sonderinvestitionsprogramm „Kommunale Krisenresilienz“ auflegen.

Krankenhausförderung aus Landeseigenmitteln auf das gesetzlich geschuldete Niveau anheben

Das Land ist gesetzlich zur vollständigen Finanzierung der Krankenhausinvestitionen verpflichtet. In der Vergangenheit haben die Krankenhausträger die Fördermittel genutzt, um bundesweit vorbildliche Strukturveränderungen umzusetzen. Allerdings wird in der Praxis häufig nur eine Förderquote von ca. 60 % erreicht. Durch die Erhöhung der Investitionsförderung des Landes stehen für 2026 nun 566 Mio. EUR bereit. Der Bedarf liegt jedoch bei 820 Mio. EUR pro Jahr, sodass weiterhin eine erhebliche Förderlücke von rund 250 Mio. EUR besteht. Daher muss die Investitionsförderung weiter gestärkt werden, und zwar aus originären Landesmitteln. Insbesondere muss die Förderquote nach oben und damit an die realen Baukosten angepasst und die Pauschalförderung dynamisiert werden. Der Landesanteil beim Krankenhausreformationsfonds darf dabei nicht angerechnet werden, sondern muss allein für die Transformationskosten im Zuge der Krankenhausreform des Bundes eingesetzt werden.