

Große Anfrage

**der Fraktion GRÜNE und
der Fraktion der CDU**

und

Antwort

der Landesregierung

Mögliche Konsequenzen der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen für die Stadt und den Landkreis

Große Anfrage

Wir fragen die Landesregierung:

I. Allgemeine Voraussetzungen

1. Welche rechtlichen Voraussetzungen sind für die Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis zu erfüllen und sind über die rechtlichen Aspekte hinaus weitere Kriterien bei der Entscheidung zu berücksichtigen?
2. Welches Verfahren ist für den Fall der Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis vorgesehen?
3. Welchen Entscheidungsspielraum haben der Landtag bzw. die Landesregierung bei der Behandlung des Antrags einer Stadt auf Erklärung zum Stadtkreis?
4. Wie werden die Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne des Artikel 74 Absatz 1 Landesverfassung und § 7 Landkreisordnung definiert, unter Berücksichtigung einschlägiger Rechtsprechung und inwieweit liegen diese Voraussetzungen im Fall der Stadt Reutlingen vor?
5. Nach welchen Maßstäben sind die Gründe des öffentlichen Wohls gegeneinander abzuwägen und welcher politische Entscheidungsspielraum verbleibt darüber hinaus?
6. Wie verhält sich das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Städte zum Selbstverwaltungsrecht der Landkreise?
7. Inwiefern ist das Subsidiaritätsprinzip in der Abwägung zu berücksichtigen?

II. Antrag der Stadt Reutlingen

1. Inwiefern unterscheidet sich die Stadt Reutlingen im Hinblick auf ihre Einwohnerzahl, ihre Verwaltungskraft und ihre Kreisangehörigkeit von anderen Großstädten in Baden-Württemberg?
2. Inwieweit sind der Landesregierung Aufgaben bekannt, welche die Stadt Reutlingen – etwa durch Vereinbarung – selbstständig erfüllt, obwohl diese mit Blick auf die Kreisangehörigkeit auch durch den Landkreis erbracht werden könnten?
3. Inwieweit sind der Landesregierung Aufgaben bekannt, welche die Stadt Reutlingen – etwa durch Vereinbarung – selbstständig erfüllt und die gleichzeitig auch durch den Landkreis erbracht werden?
4. Wie bewertet die Landesregierung gegebenenfalls vorhandene Doppelstrukturen?
5. Auf welcher rechtlichen Grundlage und in welcher Form erfolgt die Übernahme von Aufgaben durch die Stadt Reutlingen und besteht für die Stadt Reutlingen dabei eine Steuerungsfunktion?
6. Wie stellen sich die Ausgabenanteile aller auf das Stadtgebiet bezogenen Aufgaben in den Bereichen der Sozialgesetzbücher (SGB) – speziell SGB VIII und XII (künftig auch IX) – im Verhältnis zu den entsprechenden Gesamtausgaben im Kreisgebiet dar?
7. Welche Aufgaben und Verwaltungszuständigkeiten würden bei einer Erklärung zum Stadtkreis vollumfänglich auf die Stadt Reutlingen übergehen?
8. Welche Auswirkungen hätte die Gründung des Stadtkreises Reutlingen in Bezug auf die Verwaltungsstrukturen der Stadt und des Landkreises und wie bewertet die Landesregierung diese Auswirkungen, insbesondere hinsichtlich der Krankenhausversorgung und beruflichen Schulen?
9. Welche Auswirkungen hätte die Gründung des Stadtkreises Reutlingen auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit?
10. Besitzt die Stadt Reutlingen aus Sicht der Landesregierung die Größe und Leistungskraft, um die Aufgaben eines Stadtkreises erledigen zu können?
11. Welche wirtschaftlichen und finanziellen Vor- und Nachteile gibt es derzeit für die Stadt Reutlingen und den Landkreis Reutlingen dadurch, dass Reutlingen dem Landkreis angehört?
12. Welche wirtschaftlichen und finanziellen Vor- und Nachteile gäbe es jeweils für die Stadt Reutlingen und den Landkreis Reutlingen bei Gründung eines Stadtkreises einschließlich unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleiches?
13. Wie wäre der verbleibende Landkreis Reutlingen im Hinblick auf wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Strukturdaten in die Reihe der Landkreise in Baden-Württemberg einzuordnen?
14. Inwiefern würde die Gründung eines weiteren Stadtkreises Änderungen im kommunalen Finanzausgleich herbeirufen, welche Auswirkungen hätte dies auf den Landeshaushalt und welche Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und weiterer Landesgesetze müssten angepasst werden?
15. Wie bewertet sie die vom Landkreis Reutlingen vorgebrachten wirtschaftlichen Nachteile ihrer Kreiszugehörigkeit anhand des Modelljahres 2013 mit einer jährlichen Belastung von rund 2,9 Mio. Euro (ohne Berücksichtigung der Vermögensauseinandersetzung) bzw. die dargelegten finanziellen Folgen einer Erklärung zum Stadtkreis mit einem Betrag per Saldo von plus 4,6 Mio. Euro für das Modelljahr 2013?

16. Welche Auswirkungen hätte die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen für die Bürgerinnen und Bürger jeweils des Landkreises und der Stadt Reutlingen sowie für die kreiszugehörigen Gemeinden insbesondere in wirtschaftlicher, finanzieller und verwaltungsorganisatorischer Hinsicht?
17. Wie bewertet die Landesregierung die Ausführungen der Stadt Reutlingen hinsichtlich ihrer relativen Unterrepräsentanz im Kreistag im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl und ihres Beitrags zur Kreisumlage?
18. Inwieweit hat die Stadt Reutlingen aus Sicht der Landesregierung einen Rechtsanspruch auf Gründung eines Stadtkreises?

16.01.2018

Andreas Schwarz, Sckerl
und Fraktion

Dr. Reinhart, Blenke
und Fraktion

Begründung

Die Stadt Reutlingen hat im Juli 2015 mit einem Schreiben an das Innenministerium Baden-Württemberg und das Regierungspräsidium Tübingen auf der Grundlage eines mit großer Mehrheit gefassten Beschlusses des Gemeinderats beantragt, die Stadt Reutlingen gemäß § 3 Absatz 1 Gemeindeordnung (GemO) zum Stadtkreis zu erklären. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen kann jedoch nur vom Landtag als Gesetzgeber beschlossen werden.

Nachdem der Landkreis Reutlingen Ende Januar 2016 eine ablehnende Stellungnahme zu dem Antrag der Stadt Reutlingen abgegeben hat und die Stellungnahme der Stadt Reutlingen dazu seit Mai 2016 vorliegt, müssen die Argumente beider Seiten nun zügig ausgewertet und bewertet werden.

Die Große Anfrage zielt darauf ab, dem Landtag die zur Beurteilung der Auswirkungen einer Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen auf die Stadt und auf den Kreis Reutlingen erforderlichen Informationen an die Hand zu geben.

Antwort*)

Schreiben des Staatsministeriums vom 24. April 2018 Nr. I-2202.1:

In der Anlage übersende ich unter Bezugnahme auf § 63 der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg die von der Landesregierung beschlossene Antwort auf die Große Anfrage nebst Anlagen.

Murawski
Staatsminister
und Chef der Staatskanzlei

*) Der Überschreitung der Sechs-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Anlage: Schreiben des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration

Mit Schreiben vom 24. April 2018 Nr. 2-2202.1/8-2/1 beantwortet das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration im Namen der Landesregierung die Große Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung

Die Große Kreisstadt Reutlingen hat im Juli 2015 beim Innenministerium einen Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis eingereicht. Im August 2015 wurde dem Landkreis Reutlingen Gelegenheit gegeben, sich zu dem Antrag der Stadt Reutlingen erstmals zu äußern. Die Stellungnahme des Landkreises ging – nach gewährter Fristverlängerung – Ende Januar 2016 ein. Die Stadt Reutlingen hat sich daraufhin mit Schreiben vom Mai 2016 zu den Ausführungen des Landkreises Reutlingen geäußert.

Das Innenministerium hat zu den in der Großen Anfrage enthaltenen Fragen I. 6. und 7. und II. 1. bis 18. die Stadt Reutlingen sowie den Landkreis Reutlingen um eine Stellungnahme gebeten. Die abgegebenen Stellungnahmen sowie dabei in Bezug genommene Schriftstücke werden der Antwort der Landesregierung als *Anlagen* beigelegt. Dies sind insbesondere der Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis (einschließlich des „Ergebnisberichts über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“) sowie die Äußerung des Landkreises hierzu und die nochmaligen Ausführungen der Stadt Reutlingen vom Mai 2016. Diese Unterlagen sind für die vom Landtag zu treffende Abwägungsentscheidung von Bedeutung.

Das Innenministerium hat zu einzelnen Fragen der Großen Anfrage die Landesministerien jeweils um Stellungnahme für ihren Geschäftsbereich einschließlich des nachgeordneten Bereichs gebeten. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau wurde darüber hinaus gebeten, den betroffenen Regionalverband, die Industrie- und Handelskammer sowie die Handwerkskammer zu beteiligen. Zudem wurde das Statistische Landesamt um eine Stellungnahme zu einzelnen Fragen gebeten. Die eingegangenen Äußerungen wurden bei der Beantwortung der Großen Anfrage entsprechend berücksichtigt.

I. Allgemeine Voraussetzungen

- 1. Welche rechtlichen Voraussetzungen sind für die Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis zu erfüllen und sind über die rechtlichen Aspekte hinaus weitere Kriterien bei der Entscheidung zu berücksichtigen?*
- 2. Welches Verfahren ist für den Fall der Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis vorgesehen?*
- 3. Welchen Entscheidungsspielraum haben der Landtag bzw. die Landesregierung bei der Behandlung des Antrags einer Stadt auf Erklärung zum Stadtkreis?*
- 4. Wie werden die Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne des Artikel 74 Absatz 1 Landesverfassung und § 7 Landkreisordnung definiert, unter Berücksichtigung einschlägiger Rechtsprechung und inwieweit liegen diese Voraussetzungen im Fall der Stadt Reutlingen vor?*
- 5. Nach welchen Maßstäben sind die Gründe des öffentlichen Wohls gegeneinander abzuwägen und welcher politische Entscheidungsspielraum verbleibt darüber hinaus?*

Zu 1. bis 5.:

Nach § 3 Absatz 1 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) können Gemeinden auf ihren Antrag durch Gesetz zu Stadtkreisen erklärt werden. Eine Mindesteinwohnerzahl wird seit einer Gesetzesänderung aus dem Jahr 1974 nicht mehr gefordert, diese lag bis dahin bei 100.000. Damit ist die Regelung elastischer geworden und es wird der Anschein eines Rechtsanspruchs auf Gründung eines Stadtkreises nur wegen Erreichens der Einwohnerzahl vermieden.

Die Herauslösung einer Gemeinde aus einem Landkreis kann also nur durch den Gesetzgeber vorgenommen werden. Eine solche Herauslösung muss, da diese eine Änderung des Gebiets des Landkreises zur Folge hat, durch „Gründe des öffentlichen Wohls“ gerechtfertigt sein. Dies ergibt sich sowohl aus Artikel 74 Absatz 1 der Landesverfassung (LV) als auch aus § 7 Absätze 1 und 2 der Landkreisordnung (LKrO).

Aus den einschlägigen gesetzlichen Regelungen ergeben sich keine konkreten Vorgaben für das in einem solchen Fall durchzuführende Verfahren. Es handelt sich hier zudem um den ersten Fall einer Antragstellung auf Erklärung zum Stadtkreis nach § 3 Absatz 1 GemO im Land Baden-Württemberg, weshalb auch noch keine praktischen Erfahrungen mit einem vergleichbaren Fall vorliegen.

In der Rechtsprechung sind als beachtliche Gemeinwohlbelange unter anderem anerkannt: die Steigerung der Leistungsfähigkeit von Kommunen, die Effizienz der kommunalen Aufgabenwahrnehmung, die Sicherung der Solidität kommunaler Haushalte, raumordnerische Aspekte oder die Sicherung einer umfassenden Daseinsvorsorge. Der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg (heute Verfassungsgerichtshof) hat sich im Rahmen der Gebietsreform Anfang der 1970er-Jahre in Urteilen hierzu geäußert und gewisse Leitlinien aufgestellt. Danach sind „Gründe des öffentlichen Wohls“ und das „Gemeinwohl“ wertbezogene abstrakte Rechtsbegriffe, die eine Vielzahl von Zwecken und Sachverhalten abdecken und, je nach Sachzusammenhang, sehr verschiedene Bedeutungen haben können. Der Kreis der hierbei heranzuziehenden Belange reicht von den Gesichtspunkten der Verwaltungsorganisation über die Interessen der umliegenden Gemeinden bis zu Infrastruktur- und Raumordnungsmaßnahmen unter mannigfachen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gesichtspunkten auf Kreis-, Regional-, Landes- oder Bundesebene.

„Gründe des öffentlichen Wohls“ sind somit alle Interessen der Allgemeinheit an der Gebietsänderung, die ein Festhalten am unveränderten Bestand der Grenzen überwiegen. Sie können aus Verfassungsgrundsätzen, aus einfachem Recht, aus anderen schutzwürdigen Rechtspositionen sowie aus sachangemessenen politischen Erwägungen abgeleitet werden. Derartige politische Erwägungen könnten hier insbesondere die Folgen einer möglichen Stadtkreiserhebung für das Land insgesamt, eine etwaige Präzedenzfallwirkung sowie die Frage, inwieweit eine positive Entscheidung in diesem Fall möglicherweise – unabhängig von einer vermeintlichen „Sondersituation“ in Reutlingen – eine grundsätzliche politische Diskussion über (größere) Korrekturen an der Kreisgebietsreform auslösen könnte, sein. Dies auch vor dem Hintergrund, dass Zuschnitt und Anzahl der Stadtkreise bei der Diskussion der Gebietsreform Anfang der 1970er-Jahre durchaus ein Thema waren. Danach wären auch politische Überlegungen, ob eine Ausweitung der Anzahl der Stadtkreise aus einer übergeordneten Sicht wünschenswert ist, durchaus legitim.

Der Begriff „öffentliches Wohl“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum, der durch die Auslegungsmethode der Güterabwägung zu konkretisieren ist. Es sind somit auf der Grundlage einer ausreichenden Sachverhaltsermittlung die Gründe, die für die Gebietsänderung sprechen, mit den Gründen, die für einen Fortbestand der bisherigen Gebietseinteilung sprechen, abzuwägen. Dem zuständigen Entscheidungsträger Landtag ist dabei mit Blick auf das Demokratieprinzip und den Gewaltenteilungsgrundsatz ein weiter Raum eigenverantwortlicher, gerichtlicher Kontrolle nicht vollständig zugänglicher Gestaltungs- und Abwägungsfreiheit eingeräumt. Er ist nur dann verlassen, wenn die bei Einschätzung des öffentlichen Wohls getroffenen Feststellungen und Wertungen eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind oder der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen oder wenn die gebotene Abwägung der für und gegen die Gebietsänderung sprechenden Aspekte fehlerhaft war.

Aus Sicht der Landesregierung sind wegen der Tragweite der Entscheidung in die vom Landtag zu treffende Abwägungsentscheidung die wesentlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit einer Erhebung Reutlingens zum Stadtkreis einzubeziehen und auch einer Klärung zuzuführen. Dies betrifft insbesondere Fragen im Zusammenhang mit möglichen Ausgliederungen sowie einer ggf. erforderlichen (Vermögens-)Auseinandersetzung zwischen Stadt und Landkreis. Es erscheint insoweit nicht ausreichend, dass sich die Bewältigung der mit einer Stadt-

kreiserhebung verbundenen Rechtsfolgen und der Vermögensauseinandersetzung zum Zeitpunkt des Treffens der Grundsatzentscheidung lediglich als lösbar darstellt; insbesondere auch deshalb, weil bislang der Landkreis eine sehr konträre Position zum Antrag der Stadt Reutlingen einnimmt. Eine Verlagerung der Betrachtung wesentlicher Fragestellungen auf einen späteren Zeitpunkt könnte möglicherweise dazu führen, dass dann erst sichtbare Probleme zu einer anderen Bewertung des Landtags geführt hätten, wenn ihm diese bereits vor der zu treffenden Abwägungsentscheidung bekannt gewesen wären.

6. Wie verhält sich das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Städte zum Selbstverwaltungsrecht der Landkreise?

Zu 6.:

Nach Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände – unter diesen Begriff fallen die Landkreise – haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.

Nach Artikel 71 Absatz 1 LV gewährleistet das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie den Zweckverbänden das Recht der Selbstverwaltung. Sie verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung. Nach Artikel 71 Absatz 2 LV sind die Gemeinden in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Die Gemeindeverbände haben innerhalb ihrer Zuständigkeit die gleiche Stellung.

Daraus ergibt sich einerseits, dass das kommunale Selbstverwaltungsrecht eine grundsätzliche Allzuständigkeit der Gemeinden für die öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet statuiert. Dies bedeutet, dass zugunsten der Gemeinden die sachliche Selbstverwaltungszuständigkeit für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft vermutet wird, solange der Gesetzgeber nichts Abweichendes bestimmt. Auch gibt es keinen Anspruch eines Landkreises auf Erhaltung seines vollständigen Bestandes an Gemeinden. Dies folgt aus Artikel 74 Absatz 1 LV, der allerdings einen relativen individuellen Bestandsschutz der dort genannten Gebietskörperschaften statuiert, da diese nur aus Gründen des öffentlichen Wohls in ihrem Gebietsbestand beschnitten werden dürfen. Dies gilt nicht nur bei einer landesweiten Gebietsreform, sondern auch bei isolierten Einzelmaßnahmen.

Das Recht einer Gemeinde, nach § 3 Absatz 1 GemO einen Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis zu stellen, ist Ausfluss des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden umfasst jedoch nicht das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen für kreisfrei erklärt zu werden (so auch Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 29. Oktober 1964, Az.: 77 IV 63). Demgegenüber hätte der Landkreis Reutlingen für den Fall, dass die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt würde, nach Artikel 76 LV das Recht, den Verfassungsgerichtshof mit der Behauptung anzurufen, dass dieses Gesetz die Vorschriften der Artikel 71 bis 75 verletze. Diese Regelung dient der Stärkung und der Absicherung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Die Stadt Reutlingen könnte hingegen die Ablehnung einer Erklärung zum Stadtkreis durch den Gesetzgeber nicht durch ein Rechtsmittel anfechten. Insbesondere Artikel 76 LV findet auf diesen Fall keine Anwendung, da dieser eine Rechtsschutzmöglichkeit nur gegen ein Gesetz eröffnet. Eine Klagemöglichkeit gegen ein Nicht-Tätigwerden des Gesetzgebers kennen weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung.

Über die Frage, ob eine Gemeinde nach § 3 Absatz 1 GemO zum Stadtkreis erklärt werden soll, entscheidet letztlich der Gesetzgeber aus einer übergeordneten Perspektive und im Wege einer politisch geprägten Abwägungsentscheidung nach Maßgabe der von der Rechtsprechung aufgestellten Leitlinien (vgl. hierzu die Ausführungen zu den Ziffern I. 1. bis 5.). Dabei sind sowohl das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde als auch das Selbstverwaltungsrecht des Landkreises miteinzubeziehen.

7. Inwiefern ist das Subsidiaritätsprinzip in der Abwägung zu berücksichtigen?

Zu 7.:

Die Stadt Reutlingen geht davon aus, dass das in Artikel 70 Absatz 1 Satz 2 LV geregelte Subsidiaritätsprinzip bei der Bestimmung der Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 LV berücksichtigt werden muss. Demgegenüber geht der Landkreis davon aus, dass das Subsidiaritätsprinzip nur ein Abwehrrecht gegen den Entzug von Aufgaben darstelle, nicht jedoch einen Anspruch auf Übertragung von Aufgaben gewähre.

Artikel 70 LV trifft Bestimmungen für die Landesverwaltung. Die Landesverwaltung im Sinne von Artikel 70 LV umfasst nach der Kommentierung auch die Kommunen (Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Artikel 70 Rn. 4, Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, Artikel 70 Rn. 4). Allerdings sind in Bezug auf die Kommunen die weiteren Regelungen der Artikel 71 bis 75 LV zu beachten. Artikel 74 LV, der die Gebietsänderungen von Gemeinden und Kreisen aus Gründen des öffentlichen Wohls regelt, ist als abschließende Sonderregelung zu verstehen (Braun aaO). Nach Artikel 70 Absatz 1 Satz 2 der LV sind Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, diesen zuzuweisen. Ein Stadtkreis Reutlingen stellte jedoch keine dem Landkreis oder dem Landratsamt nachgeordnete Verwaltungsbehörde dar, sondern stünde gleichberechtigt neben dem Landkreis. Artikel 70 LV kann auch nicht entnommen werden, dass eine nachgeordnete Behörde einen Anspruch darauf hätte, zur nächsthöheren Behörde erklärt zu werden. Ein Anspruch auf Erklärung zum Stadtkreis besteht nicht und wird von der Stadt Reutlingen auch nicht geltend gemacht. Ein solcher Anspruch lässt sich nach alledem auch nicht aus dem Subsidiaritätsprinzip herleiten.

Nach Artikel 71 Absatz 2 der LV sind die Gemeinden in ihrem Gebiet die Träger öffentlicher Aufgaben, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Mit dieser Vorschrift weist die Verfassung die Zuständigkeitsverteilung und die hierfür erforderliche Bewertung des öffentlichen Interesses dem Gesetzgeber zu.

In einer Entscheidung aus dem Jahre 1983 hat das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 4. August 1983, Az.: 7 C 2.81) festgestellt, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch im Verhältnis zwischen Gemeinden und Kreisen gilt. Ihr seien jedoch für die Aufgabenverteilung im Einzelnen keine Vorgaben im Sinne eines Subsidiaritätsprinzips zu entnehmen. Das Verhältnis von Kreisen und Gemeinden sei ein Modell komplementärer Funktionen, das mit dem Begriff Subsidiaritätsprinzip nicht angemessen gekennzeichnet werde. Demgemäß müsse etwa der Gesetzgeber, wenn er bisher gemeindliche Zuständigkeiten auf die Kreise übertrage, nicht auf die individuelle Interessenlage der einzelnen Gemeinden abstellen.

Auch das Bundesverfassungsgericht, zuletzt im November 2017 (Urteil vom 21. November 2017, Az.: 2 BvR 2177/16), betont zwar einen prinzipiellen Vorrang der Gemeindeebene, ggf. in Form der kommunalen Zusammenarbeit, vor der Kreisebene, bringt aber andererseits zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber die widerstreitenden Belange der Verwaltungseffizienz und Bürgernähe in einen vertretbaren Ausgleich bringen und dabei nicht jeder einzelnen Gemeinde Rechnung tragen müsse. Diese gerichtlichen Ausführungen betrafen jeweils – anders als im vorliegenden Fall – den Entzug bisher gemeindlicher Aufgaben zugunsten des Landkreises und damit einen Eingriff in den Bestand gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben. Auch unter Beachtung dieser Rechtsprechung kann das Subsidiaritätsprinzip insgesamt nicht als ausschlaggebender Gesichtspunkt im Rahmen der zu treffenden Abwägung angesehen werden, bei der es nicht um einen Eingriff in bestehende Rechte, sondern um einen gewünschten Aufgabenzuwachs geht.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

1. Inwiefern unterscheidet sich die Stadt Reutlingen im Hinblick auf ihre Einwohnerzahl, ihre Verwaltungskraft und ihre Kreisangehörigkeit von anderen Großstädten in Baden-Württemberg?

Zu 1.:

Seit einer Begriffsbestimmung durch die Internationale Statistikkonferenz von 1887 werden Städte mit mindestens 100.000 Einwohnern (EW) als Großstädte bezeichnet. Im Sinne dieser Definition gibt es in Baden-Württemberg aktuell neun Großstädte: Freiburg, Heidelberg, Heilbronn, Karlsruhe, Mannheim, Pforzheim, Reutlingen, Stuttgart und Ulm.

Hinsichtlich Einwohnerzahl und Fläche ist Reutlingen die kleinste Großstadt im Land. Laut den aktuellsten Daten des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg zählte Reutlingen im Jahr 2016 (Stand: 31. Dezember 2016) insgesamt 115.006 Einwohner. Die nächst größeren Großstädte – Pforzheim (123.493 EW), Heilbronn (123.771 EW) und Ulm (123.953 EW) – weisen jeweils knapp 9.000 Einwohner mehr auf.

Die Stadt Reutlingen ist die einzige Großstadt in Baden-Württemberg, die einem Landkreis angehört. Dies entspricht der gewachsenen Struktur im Landkreis Reutlingen.

Mit ihrer Verwaltungskraft vermag die Stadt Reutlingen die ihr derzeit übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Da die Stadt Reutlingen allerdings kein Stadtkreis ist, nimmt sie im Vergleich zu den anderen acht Großstädten ein geringeres Aufgabenspektrum wahr. Aufgrund ihrer oberzentralen Funktion und ihres Selbstverständnisses als Großstadt werden von der Stadt Reutlingen bereits heute Aufgaben des Landkreises Reutlingen übernommen.

2. Inwieweit sind der Landesregierung Aufgaben bekannt, welche die Stadt Reutlingen – etwa durch Vereinbarung – selbstständig erfüllt, obwohl diese mit Blick auf die Kreisangehörigkeit auch durch den Landkreis erbracht werden könnten?

Zu 2.:

Die Stadt Reutlingen nimmt vielfältige Aufgaben auf unterschiedlichste Arten wahr, die aufgrund ihrer Kreisangehörigkeit auch durch den Landkreis erbracht werden könnten. Diese Aufgabenwahrnehmung erfolgt auf freiwilliger Basis teilweise im Wege der Delegation oder im Wege der Vereinbarung.

Im Wege der Delegation nimmt die Stadt vor allem die Durchführung der Sozialhilfe nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII, Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfen zur Gesundheit, Eingliederungshilfen für behinderte Menschen, Hilfe zur Pflege, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Hilfe in anderen Lebenslagen, Bildungs- und Teilhabeleistungen) im Stadtgebiet Reutlingen wahr. Diese Aufgabe wird vollständig mit eigenem Personal bei einem Ausgabevolumen von rund 40 Mio. Euro (2015) abgewickelt. Während der Transferaufwand hierbei durch den Kreishaushalt finanziert wird, übernimmt der Landkreis einen Ausgleich von 75 % der Verwaltungskosten, die bei eigener Aufgabenwahrnehmung entstünden. Diese Erstattung fußt auf einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen dem Landkreis und der Stadt.

Zudem wurde auf Wunsch der Stadt Reutlingen das Antragsrecht für die Förderung einer Bildungsregion vom Landkreis an die Stadt übertragen.

Der Landkreis, die Stadt und das Deutsche Rote Kreuz – Kreisverband Reutlingen e. V. (DRK) haben im Wege eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gemäß § 54 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) die Errichtung und den Betrieb einer gemeinsamen Integrierten Leitstelle für die Feuerwehr und den Rettungsdienst vereinbart. Träger dieser Integrierten Leitstelle, die sich in der Feuer-

wache der Berufsfeuerwehr der Stadt Reutlingen befindet, sind nach den gesetzlichen Vorgaben der Landkreis und das DRK. Die anfallenden Kosten werden hierbei entsprechend des öffentlich-rechtlichen Vertrags auf die drei Vertragsparteien aufgeteilt.

Der Landkreis Reutlingen ist als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger für die Vermeidung, Einsammlung und Verwertung von Abfällen in seinem Entsorgungsgebiet zuständig. Durch Vereinbarung nach § 6 Absatz 2 des Landesabfallgesetzes wurde die Zuständigkeit als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger für das Einsammeln und die Beförderung von Abfall vom Landkreis auf die Stadt Reutlingen übertragen. Dasselbe gilt im Landkreis Reutlingen zudem für die Städte Metzingen und Pfullingen.

Unabhängig davon, wer Straßenbaulastträger ist, haben sich die Stadt und der Landkreis darüber verständigt, dass im gesamten Stadtgebiet von Reutlingen der Winterdienst durch die Technischen Betriebe Reutlingen, eine städtische Tochter, erbracht wird.

Der Stadt Reutlingen sind auf deren Antrag die in § 8 Absatz 1 des Vermessungsgesetzes (VermG) aufgeführten Pflichtaufgaben übertragen worden (Übertragung von Vermessungsaufgaben auf Gemeinden nach § 10 VermG). Die Stadt gilt damit als untere Vermessungsbehörde. Zu den übertragenen Aufgaben gehören die Führung des Liegenschaftskatasters, die Durchführung von Liegenschaftsvermessungen, das Übermitteln der Geobasisinformationen des Liegenschaftskatasters und der Nachweis der Landesgrenze.

Die Stadt weist darauf hin, dass sie darüber hinaus Aufgaben des Kinder- und Jugendhilfegesetzes sowie Aufgaben des Katastrophenschutzes und der zivilen Verteidigung übernimmt. Ferner betreibt sie in Kooperation mit dem Landkreis einen Pflegestützpunkt. Zudem Sorge sie für eine auskömmliche Förderung der Kindertagespflege und bezuschusst freie Träger und Vereine, die sowohl im Stadt-, als auch im Kreisgebiet tätig sind. Diese Aufgaben werden im Stadtgebiet Reutlingen aber auch durch den Landkreis wahrgenommen. Aus Sicht der Stadt werden die dortigen Bedarfe und Probleme vom Landkreis allerdings nicht ausreichend bei dessen Ermessensausübung darüber berücksichtigt, in welchem Umfang und mit welchen Standards diese Aufgaben erfüllt werden sollen. Nach Auffassung der Stadt kommt der Landkreis hierbei seiner Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion nicht nach, weshalb sie sich veranlasst sieht, diese Lücke durch eine eigene Leistungserbringung zu füllen.

Ferner führt die Stadt in ihrer Stellungnahme aus, dass sie in eigenem Interesse, aber auf freiwilliger Basis Aufgaben bei der Planung, Organisation und Gestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) übernimmt und zudem über die Reutlinger Stadtverkehrsgesellschaft mbH Hogenmüller und Kull Co. KG Verkehrsleistungen im ÖPNV anbietet. Die Stadt ist an dieser Gesellschaft mittelbar durch die Stadtwerke Reutlingen GmbH beteiligt; der Landkreis hält hingegen keine Beteiligung an dieser Stadtverkehrsgesellschaft.

3. Inwieweit sind der Landesregierung Aufgaben bekannt, welche die Stadt Reutlingen – etwa durch Vereinbarung – selbstständig erfüllt und die gleichzeitig auch durch den Landkreis erbracht werden?

Zu 3.:

Nach § 15 Absatz 1 des Landesverwaltungsgesetzes (LVG) sind sowohl das Landratsamt als staatliche Behörde (also nicht der Landkreis), als auch die Stadt Reutlingen als Große Kreisstadt untere Verwaltungsbehörde. Daher nehmen die Stadt und das Landratsamt eine Vielzahl von Aufgaben parallel wahr. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Stadt nur für ihr Stadtgebiet zuständig ist und sich die Zuständigkeit des Landratsamtes auf das restliche Kreisgebiet begrenzt. Es handelt sich insoweit nicht um Doppelstrukturen auf dem Stadtgebiet Reutlingen.

Als Doppelstrukturen auf dem Gebiet der Stadt sind beispielsweise die Einrichtungen des EU- und des Behindertenbeauftragten anzusehen, die in der Tat bei beiden Körperschaften (Stadt und Landkreis) bestehen, da die Stadt Reutlingen diese freiwillig zusätzlich zum Landkreis eingerichtet hat. Auch die entsprechen-

de Landkreisfunktion, deren Zuständigkeit sich mit der der Stadt überschneidet, finanziert die Stadt über die Kreisumlage mit.

Des Weiteren gibt es einige von der Stadt erwähnte, zwischen ihr und dem Landratsamt bestehende Schnittstellen in verschiedenen Verwaltungsbereichen. Hierzu ist festzustellen, dass es sich nicht wie in den oben genannten Beispielen um Doppelstrukturen in dem Sinne handelt, dass ein und dieselbe Aufgabe im Stadtgebiet von beiden Verwaltungsbehörden parallel erbracht wird. Vielmehr handelt es sich um Rechtsbereiche, in denen mit einem Verwaltungsvorgang mehrere Behörden befasst sind. In einem Großteil der genannten Beispiele wie etwa Flüchtlingsunterbringung, Katastrophenschutz, Führerscheinwesen oder Kfz-Zulassung handelt es sich um staatliche Aufgaben unterer Verwaltungsbehörden. Eine Stadtkreisgründung würde den Wegfall bestimmter Schnittstellen bewirken, da sich das zuständige Amt der Stadtverwaltung nicht mehr mit dem Landratsamt abstimmen müsste, sondern die Abstimmung ggf. nur noch zwischen zwei Ämtern der Stadtverwaltung erfolgen würde.

Als Beispiel für eine solche Schnittstelle führt die Stadt das Führerscheinwesen an. Die Beantragung der Führerscheine erfolgt bis auf wenige Ausnahmen im Rathaus, da die Überprüfung der Meldedaten vonseiten der Stadt durchgeführt wird. Die weitere Bearbeitung sowie das Abholen erfolgt dann auf dem Landratsamt. Hierzu ist anzumerken, dass der von der Stadt dargestellte Abstimmungsaufwand naturgemäß besteht. Dieser bestünde anderenfalls nur innerhalb der Stadtverwaltung zwischen der Melde- und der neu zu schaffenden Führerscheinbehörde.

Dem Wegfall von Schnittstellen stünde jedoch der Nachteil der Erhöhung der Behördenzahl gegenüber, da jeweils bei der Stadtverwaltung ein zusätzlicher Behördenteil in den Bereichen zu installieren wäre, die aktuell auch im Stadtgebiet vom Landratsamt betreut werden.

Zudem würden auch bei einer Stadtkreisgründung weiterhin Schnittstellen zwischen dem Stadtkreis und dem Landkreis bestehen, da Aufgaben wie etwa der Katastrophenschutz nicht an der Gemarkungsgrenze enden.

4. Wie bewertet die Landesregierung gegebenenfalls vorhandene Doppelstrukturen?

Zu 4.:

Die Stadt Reutlingen weist darauf hin, dass ihr in den Bereichen, in denen im Stadtgebiet doppelte Zuständigkeiten vorliegen, eine finanzielle Doppelbelastung entstehe, da sie eigene Ressourcen für Aufgaben einsetze und über die Kreisumlage die gleichen Aufgaben des Landkreises mitfinanziere, von denen sie jedoch nicht wie andere Kreisgemeinden profitiere. Als Beispiele führt sie an, dass sowohl Stadt als auch Landkreis jeweils über einen EU-Beauftragten sowie einen Behindertenbeauftragten verfügen.

Die Ausführungen der Stadt sind grundsätzlich plausibel, allerdings ist anzumerken, dass das Vorhalten von Dienstleistungen, die bereits durch den Landkreis erbracht werden, vom Gesetzgeber nicht vorgeschrieben ist, sondern freiwillig erfolgt. Dies drückt sich auch dadurch aus, dass beispielsweise nur Stadt- und Landkreise einen Zuschuss für die Schaffung der Stelle eines Behindertenbeauftragten erhalten, nicht aber andere Gebietskörperschaften.

5. Auf welcher rechtlichen Grundlage und in welcher Form erfolgt die Übernahme von Aufgaben durch die Stadt Reutlingen und besteht für die Stadt Reutlingen dabei eine Steuerungsfunktion?

Zu 5.:

Wie bereits unter Ziffer II. 2. ausgeführt, erfolgt die Aufgabenwahrnehmung durch die Stadt Reutlingen auf freiwilliger Basis teilweise im Wege der Delegation oder im Wege der Vereinbarung.

Für die Delegation der Aufgaben des SGB XII (sämtliche Sozialleistungen insbesondere Sozialhilfe mit Ausnahme der Hilfen für blinde Menschen) für das Stadtgebiet Reutlingen als Weisungsaufgabe sind die rechtlichen Grundlagen § 3 Absatz 4 des Ausführungsgesetzes zum SGB XII (AGSGB XII) sowie die Delegationssatzung vom März 2005 und die öffentlich-rechtliche Vereinbarung vom 27. Juni/6. Juli 2011 zwischen der Stadt Reutlingen und dem Landkreis.

Die Vereinbarung über die Errichtung und den Betrieb einer gemeinsamen integrierten Leitstelle für die Feuerwehr und den Rettungsdienst wurde als öffentlich-rechtlicher Vertrag gemäß § 54 LVwVfG zwischen dem Landkreis, der Stadt und dem Deutschen Roten Kreuz – Kreisverband Reutlingen e. V. geschlossen. Die Steuerung erfolgt in einer gemeinsamen Lenkungsgruppe aller Beteiligten.

Bei der Durchführung der Sozialhilfe unterliegt die Stadt Reutlingen dem Weisungsrecht des Landkreises, wohingegen sie bei den beiden anderen geschilderten Aufgaben ein Mitspracherecht als Mitglied der Trägerversammlung bzw. der Lenkungsgruppe besitzt. Im Falle einer Stadtkreisgründung wäre die Stadt bei der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB XII (Sozialhilfe) nicht mehr weisungsgebunden.

Nach entsprechendem Vorbringen der kommunalen Landesverbände im Rahmen der Anhörung zum Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Baden-Württemberg (Ausführungsgesetz zum Sozialgesetzbuch Neuntes Buch AGSGB IX) sowie auf expliziten Wunsch der Stadt Reutlingen wurde die Delegationsmöglichkeit von den Landkreisen auf kreisangehörige Gemeinden für die Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX ab dem 1. Januar 2020 in den Gesetzentwurf aufgenommen. Dies würde es dem Landkreis ermöglichen, die sich unter dem Dach des SGB IX befindlichen Eingliederungshilfeleistungen ebenfalls an die Stadt Reutlingen zu delegieren.

Die derzeitige Delegation der Eingliederungshilfe auf der Grundlage des Ausführungsgesetzes zum SGB XII besteht nur noch bis zum 31. Dezember 2019. Die entsprechenden Leistungen richten sich ab 1. Januar 2020 nach Kapitel 2 des SGB IX. Die Delegation für Leistungen nach SGB XII bleibt davon unberührt. Um ein Auseinanderfallen der Zuständigkeit zu vermeiden, muss für Leistungen der Eingliederungshilfe eine separate Delegationsmöglichkeit geschaffen werden.

Die Übertragung von hoheitlichen Vermessungsaufgaben erfolgt nach § 10 VermG auf Antrag einer Gemeinde als Pflichtaufgaben nach Weisung zur Erledigung durch eine städtische Vermessungsdienststelle. Als untere Vermessungsbehörde untersteht die Stadt Reutlingen der Fachaufsicht des Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung. Eine Steuerungsfunktion besteht daher nur in organisatorischer, personeller und ausrüstungstechnischer Hinsicht.

6. Wie stellen sich die Ausgabenanteile aller auf das Stadtgebiet bezogenen Aufgaben in den Bereichen der Sozialgesetzbücher (SGB) – speziell SGB VIII und XII (künftig auch IX) – im Verhältnis zu den entsprechenden Gesamtausgaben im Kreisgebiet dar?

Zu 6.:

Der Landkreis Reutlingen hat die Aufwendungen und Erträge aus der vorläufigen Ergebnisrechnung für 2016 für die Bereiche SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe), SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen) und SGB XII (Sozialhilfe; vgl. Anlagen 4 u. 5 zur Stellungnahme des Landkreises) aufgeführt. Danach beträgt der auf die Stadt Reutlingen entfallende Anteil bei den Gesamtaufwendungen für den sozialen Bereich 47,33 % (68,8 Mio. Euro).

Aufgeschlüsselt für die jeweiligen Bereiche ergeben sich aus den Tabellen des Landkreises für die jeweiligen Aufwendungen folgende Werte:

SGB VIII: 45 % für die Stadt Reutlingen, 55 % für den Landkreis Reutlingen.

SGB IX: 49 % für die Stadt Reutlingen, 51 % für den Landkreis Reutlingen.

SGB XII: 48 % für die Stadt Reutlingen, 52 % für den Landkreis Reutlingen.

Die Stadt Reutlingen selbst geht von einem Anteil von 48 % der Nettoaufwendungen aus. Der Anteil der Kreisumlage der Stadt Reutlingen betrug 43,5 % (52,5 Mio. Euro). Die Angaben des Landkreises und der Stadt unterscheiden sich daher nur geringfügig.

Soweit die fachliche Zuständigkeit in den Bereichen des Sozialen Entschädigungsrechts (SER) und des Schwerbehindertenrechts bei den Versorgungsämtern liegt, ist diese Aufgabe den Landratsämtern als unteren Verwaltungsbehörden übertragen. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen hätte hierauf keine Auswirkungen.

Gemäß Haushaltsplan des Landkreises Reutlingen für das Jahr 2017 entfallen ca. 45 % der Aufwendungen für Leistungen nach SGB XII (inklusive des hierfür eingesetzten Personals) auf die Erstattung an die Stadt Reutlingen für die im Rahmen des SGB XII delegierten Leistungen (45,1 Mio. Euro von 99,3 Mio. Euro).

Die Stadt Reutlingen ist z. B. für etwa die Hälfte der „Fälle“ (ca. 1.200) zuständig, die derzeit Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Sechsten Kapitel SGB XII im Bereich des Sozialhilfeträgers Landkreis Reutlingen erhalten, und beschäftigt in diesem Bereich derzeit insgesamt 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Hinsichtlich der hierfür anfallenden Kosten werden im Haushaltsplan 2017 des Landkreises knapp 43 % (28,5 Mio. Euro von 66,9 Mio. Euro) der Aufwendungen der Eingliederungshilfe für Erstattungen an die Stadt Reutlingen eingeplant.

Das Statistische Landesamt weist in der Jahresrechnungsstatistik 2016 Ausgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe für den Landkreis Reutlingen in Höhe von 53.353.315 Euro aus. Dabei werden die Kinder- und Jugendhilfeleistungen (finanzielle Leistungen) nach dem SGB VIII gebucht, für die nach § 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) für Baden-Württemberg die Stadt- bzw. Landkreise als örtliche Träger bestimmt sind. Nach § 5 KJHG können auch kreisangehörige Gemeinden zu örtlichen Trägern bestimmt werden, dies ist im Landkreis Reutlingen aber nicht der Fall. Wegen der ausschließlichen Kreiszuständigkeit lassen sich diese Ausgaben nicht anteilig auf kreisangehörige Städte und Gemeinden herunterbrechen.

Daneben erfasst das Statistische Landesamt gesondert die Ausgaben für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, für die neben den öffentlichen Trägern auch freie Träger, z. B. die Kirchen, tätig sind. Die freien Träger werden in aller Regel finanziell von den öffentlichen Trägern unterstützt, etwa in Form von Zuschüssen an gemeinnützige mildtätige kirchliche oder ähnliche Einrichtungen. Unter Einrichtungen der Jugendhilfe werden dabei verstanden: Einrichtungen der Jugendarbeit, Einrichtungen der Jugendsozialarbeit, Einrichtungen der Familienförderung, Einrichtungen für werdende Mütter und Mütter oder Väter mit Kindern, Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen, Einrichtungen für Hilfen zur Erziehung und Hilfe für junge Volljährige sowie Inobhutnahme, Einrichtungen der Mitarbeiterfortbildung und sonstige Einrichtungen sowie Tageseinrichtungen für Kinder in Gruppen von null bis sechs Jahre sowie solche für Kinder in Gruppen von sieben bis 14 Jahre jeweils gemäß § 22 a SGB VIII, wobei in den letzten beiden Fällen die finanzielle Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen nach § 90 Absatz 3 SGB VIII hier nicht erfasst ist. Die Ausgaben für die Einrichtungen der Jugendhilfe betragen für die Stadt Reutlingen 48.803.014 Euro, für die Landkreisverwaltung Reutlingen 1.260.554 Euro (die Gesamtausgaben für kreisangehörige Gemeinden und Kreisverwaltung betragen 104.540.276 Euro).

Die Ausgaben für Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz werden dem Land nur von den Landkreisen, den Stadtkreisen und den beiden kreisangehörigen Städten, die ein Jugendamt errichtet haben (Konstanz und Villingen-Schwenningen) mitgeteilt. Eine weitergehende Aufgliederung der Ausgaben erfolgt nicht.

7. Welche Aufgaben und Verwaltungszuständigkeiten würden bei einer Erklärung zum Stadtkreis vollumfänglich auf die Stadt Reutlingen übergehen?

Zu 7.:

Die größte Zahl der übergehenden Zuständigkeiten betrifft die staatlichen Aufgaben, die nach Weisung durch untere Verwaltungsbehörden zu erfüllen sind. Ein

großer Teil dieser Aufgaben ist nach § 19 LVG zwar Stadtkreisen und Landratsämtern zugewiesen, nicht aber kreisangehörigen Großen Kreisstädten. Im Falle der Erklärung Reutlingens zum Stadtkreis würde ein Großteil dieser (39 Rubriken umfassenden) staatlichen Aufgaben in Reutlingen sowohl von der Stadtverwaltung für das Stadtgebiet als auch – für das Gebiet des verbleibenden Landkreises – vom Landratsamt wahrgenommen, das bisher insoweit die alleinige Zuständigkeit besitzt.

Die einzelnen Zuständigkeiten ergeben sich aus § 19 LVG. Dies betrifft folgende Bereiche: das Staatsangehörigkeitswesen, die Aufsicht im Personenstandswesen, den Katastrophenschutz und die zivile Verteidigung, die Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz und Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG), die Zulassung zum Straßenverkehr, das Personen- und Güterbeförderungsrecht sowie die Genehmigung von Krankentransporten und Aufgaben nach dem Straßengesetz. Ferner sind Aufgaben nach der Gewerbeordnung, dem Schornsteinfegerwesen, dem Preisangabenrecht, aus der Landwirtschaft, der Tiergesundheit/Tierseuchenbekämpfung, der Beseitigung tierischer Nebenprodukte und dem Tierschutz, aus dem Naturschutzrecht, dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerecht, der Weinüberwachung, dem Fleischhygienerecht und dem Geflügelfleischhygienerecht, dem Forstwesen und dem Vermessungsgesetz betroffen. Auch würde die Stadt neben dem Landratsamt zuständig für Aufgaben nach dem Arbeitszeitgesetz, dem Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit, für den Jugendarbeitsschutz, den Mutterschutz, das Bundeselterngeldgesetz, das Fahrpersonalrecht, das Ladenöffnungsgesetz, sowie für Aufgaben nach dem Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetz. Übergehen würden des Weiteren Aufgaben aus dem Recht der Abfallentsorgung, des Wasserrechts, des Bodenschutz- und Altlastenrechts, des Immissionsschutzrechts, die Aufgaben nach dem Produktsicherheitsgesetz, nach dem Arbeitsschutzgesetz, nach der Arbeitsstättenverordnung sowie dem Chemikalienrecht, die Aufgaben nach der Biostoffverordnung, nach der Druckluftverordnung, nach dem Sprengstoffrecht und dem Jagdrecht.

Hinsichtlich der Aufgaben des sozialen Entschädigungsrechts und der Aufgaben des Versicherungsamtes geht die Stadt davon aus, dass eine gesetzliche Regelung geschaffen wird, wonach wie in den anderen Stadtkreisen die Zuständigkeit seitens des Landratsamtes wahrgenommen wird (§ 2 Versorgungsverwaltungsgesetz, § 1 Absatz 2 der Verordnung des Arbeitsministeriums über die Versicherungsämter). In Angelegenheiten der Kriegsofferentschädigung beabsichtigt die Stadt, sich im Falle einer Stadtkreisgründung an der hierfür bestehenden gemeinsamen Dienststelle beim Landratsamt Rottweil zu beteiligen.

Im Fall einer Stadtkreisgründung käme zu den genannten neuen staatlichen Aufgaben eine Gruppe von weisungsfreien Pflichtaufgaben hinzu, insbesondere die Abfallbeseitigung, die Tierkörperbeseitigung – bei dieser möchte sich die Stadt an einem Zweckverband beteiligen –, die Schulträgerschaft für berufliche Schulen – hierbei ist seitens der Stadt eine Kooperation mit dem Landkreis beabsichtigt, der in Reutlingen und im Kreisgebiet verschiedene berufliche Schulen betreibt –, die Erstattung von Schülerbeförderungskosten, die Aufgaben als Träger der Straßenbaulast für die bisherigen Kreisstraßen, die Aufgaben als Kreismedienstelle, die Zuständigkeit nach dem Landeskrankenhausgesetz – hier möchte sich die Stadt an den bisher vom Landkreis betriebenen Kliniken beteiligen – sowie für die Durchführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII), die Durchführung der Sozialhilfe nach SGB XII, die Aufgaben als Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II, als örtliche Betreuungsbehörde sowie erweiterte Aufgaben nach dem Feuerwehrgesetz.

Zum Teil werden die Lasten dieser Aufgaben bereits heute durch die Stadt Reutlingen mitgetragen: Zu nennen ist beispielsweise der Sozialbereich oder die Integrierte Leitstelle, deren Träger der Landkreis und das Deutsche Rote Kreuz sind. Am Trägeranteil des Landkreises beteiligt sich die Stadt Reutlingen mit 50 %.

Als nichtstaatliche Weisungsaufgabe hätte der Stadtkreis Reutlingen nach § 2 Absatz 1 des Gesetzes zur Ausführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (AGBAföG) ein Amt für Ausbildungsförderung einzurichten.

Als neue freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe käme nach §§ 5 und 6 des Gesetzes über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennah-

verkehrs die Sicherstellung der ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr auf einen Stadtkreis Reutlingen zu, wobei die Stadt Reutlingen bereits heute freiwillig auf diesem Gebiet tätig ist.

8. *Welche Auswirkungen hätte die Gründung des Stadtkreises Reutlingen in Bezug auf die Verwaltungsstrukturen der Stadt und des Landkreises und wie bewertet die Landesregierung diese Auswirkungen, insbesondere hinsichtlich der Krankenhausversorgung und beruflichen Schulen?*

Zu 8.:

Die Stadt Reutlingen geht davon aus, dass der Stadtkreis die für die Stadt passende Verwaltungsstruktur ermöglicht. Die dafür erforderliche Verwaltungsorganisation sei bereits weitgehend vorhanden und die Stadt habe die Leistungskraft, die Aufgaben eines Stadtkreises vollumfänglich wahrzunehmen. Auch der Restlandkreis bleibe hinreichend leistungsfähig. Dies bewiesen Landkreise von vergleichbarer oder geringerer Größe. Außerdem sei die Stadtkreisgründung eine konsequente Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform, mit der eine Verlagerung von Entscheidungsprozessen und Verantwortung aus bestehenden größeren Strukturen auf zahlreiche Einheiten nach unten verfolgt worden sei.

Der Landkreis befürchtet demgegenüber, mit der Aufspaltung sei ein Verlust an Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit verbunden. Bei spezialisierten Verwaltungen wie der Gewerbeaufsicht mit Immissionsschutz und Arbeitsschutz werde eine kritische Größe unterschritten. Es entstünden Doppelstrukturen hinsichtlich identischer Einrichtungen wie der Zulassungsstelle ohne Mehrwert. Zudem lasse der Antrag der Stadt die künftige Organisation zentraler Infrastruktureinrichtungen wie der Berufsschulen und der Kreiskliniken offen.

Die Auswirkungen stellen sich im Einzelnen wie folgt dar:

Personenstandswesen

Im Personenstandswesen hätte die Gründung des Stadtkreises eine Änderung der Verwaltungsorganisation der zuständigen Fachaufsichtsbehörde zur Folge.

Nach § 4 Absatz 1 des Gesetzes zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (AGPStG) unterliegen die Standesämter der Fachaufsicht. Nach § 4 Absatz 2 AGPStG führt der Stadtkreis als untere Verwaltungsbehörde die Fachaufsicht über das Standesamt. Bisher obliegt dies für die Stadt Reutlingen dem Landratsamt Reutlingen. Da Stadtkreise die Aufsicht über ihre eigenen Standesämter führen, bestimmt § 4 Absatz 3 Satz 1 AGPStG zur Vermeidung von Interessenkonflikten, dass die Beschäftigten der Standesämter in den Stadtkreisen mit Geschäften der Fachaufsichtsbehörde nicht befasst werden dürfen. Dasselbe gilt nach § 4 Absatz 3 Satz 2 AGPStG für Oberbürgermeister und Beigeordnete, die zu Standesbeamten bestellt sind. Dies würde im Falle der Stadtkreisgründung wie in den anderen Stadtkreisen auch organisatorisch zu berücksichtigen sein. In der Praxis sind es häufig die Rechtsämter der Stadtkreise, denen die Aufsicht im Personenstandswesen übertragen wurde.

Sparkassenorganisation

Wenn die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erhoben werden würde, gäbe es hinsichtlich der künftigen Sparkassenorganisation mehrere Möglichkeiten: Ein Beitritt zum Trägerkreis der bestehenden Kreissparkasse wäre rechtlich möglich. Der Kreistag sowie die Rechtsaufsichtsbehörde müssten diesem Antrag jedoch stattgeben. Entscheidend für diese Lösung wäre die Klärung, ob der Träger Landkreis einen weiteren (Mit-)träger wünschen würde. Die Kreissparkasse würde in diesem Fall in eine Sparkasse mit mehreren Trägern (Bezirkssparkasse) umgewandelt. Damit würden die Aufgaben des Hauptorgans des Trägers nicht mehr vom Kreistag wahrgenommen, sondern durch eine Trägerversammlung. Mit der Gründung einer Bezirkssparkasse würde der Kreistag damit seinen unmittelbaren Einflussbereich auf die Sparkasse verlieren.

Unzutreffend ist die Aussage der Stadt Reutlingen in ihrem Antrag auf Gründung eines Stadtkreises (Seite 96, Absatz 5), dass im Falle der Stadtkreisgründung die Sitze im Verwaltungsrat *anteilig* durch die beiden Träger Landkreis und Stadtkreis besetzt werden würden. Eine *anteilige* Besetzung sieht das Sparkassengesetz nicht vor. Die Mitglieder des Verwaltungsrats werden vom Hauptorgan des Trägers (Trägerversammlung) bestellt. Es ist die freie Entscheidung der Mitglieder der Trägerversammlung, wer in den Verwaltungsrat bestellt werden soll.

Auch die Neugründung einer Stadtparkasse durch die Stadt Reutlingen wäre – mit Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde – rechtlich zulässig. Mit der Erklärung zum Stadtkreis würde das Stadtgebiet von Reutlingen sparkassenrechtlich ein trägerfreies Gebiet. Die Stadt könnte diese Lücke durch die Gründung einer Sparkasse in eigener und alleiniger Trägerschaft schließen. Diese Maßnahme erscheint jedoch angesichts der aufsichtsrechtlichen Voraussetzungen für eine Neugründung eher theoretischer Art.

Die Stadt Reutlingen geht im Falle der Neugründung einer Stadtparkasse von der unzutreffenden Annahme aus (Seite 96 unten), dass die im Stadtgebiet befindlichen Zweigstellen der Kreissparkasse nach § 4 Absatz 4 des Sparkassengesetzes (SpG) auf die neue Stadtparkasse zu übertragen sind. Diese Rechtsvorschrift ist hier indes nicht einschlägig, da es sich bei der Erklärung zum Stadtkreis um keine Änderung von Gemeindegrenzen handelt. Einschlägig wäre hier § 4 Absatz 7 SpG mit der Folge, dass eine Abgabepflicht von im Stadtkreis Reutlingen gelegenen Zweigstellen durch den Landkreis im Ergebnis nicht bestünde.

Daneben käme auch eine Neuorganisation der Kreissparkasse Reutlingen als Zweckverbandssparkasse in Betracht.

Alternativ könnte die Gründung eines Stadtkreises hinsichtlich der Sparkassenorganisation auch ignoriert werden. Mit der Erklärung zum Stadtkreis würde das Stadtgebiet Reutlingen rechtlich aus dem räumlichen Zuständigkeitsgebiet der Kreissparkasse ausscheiden. Unterbliebe die Gründung einer Stadtparkasse, so könnte das trägerfreie Stadtgebiet aber weiterhin von der Kreissparkasse in vollum Umfang geschäftsmäßig betreut werden. Bei dieser Lösung wäre eine Vermögensauseinandersetzung nicht erforderlich.

Katastrophenschutz

Mit der Erklärung zum Stadtkreis würde das Bürgermeisteramt der Stadt Reutlingen als untere Verwaltungsbehörde die Aufgaben einer unteren Katastrophenschutzbehörde nach § 4 Absatz 1 des Landeskatastrophenschutzgesetzes (LKatSG) übernehmen. Hinzu kämen Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Zivilschutzes. Als untere Katastrophenschutzbehörde müsste das Bürgermeisteramt der Stadt Reutlingen sämtliche einer unteren Katastrophenschutzbehörde zugewiesenen Aufgaben hinsichtlich der zu treffenden vorbereitenden Maßnahmen nach § 2 LKatSG und der Maßnahmen in einem Katastrophenfall nach § 3 LKatSG erfüllen.

Dabei sind hinsichtlich des Katastrophenschutzes für das Land folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:

Die unteren Katastrophenschutzbehörden haben nach § 2 Absatz 1 LKatSG für ihren Zuständigkeitsbereich insbesondere Katastrophen-Alarm- und Einsatzpläne auszuarbeiten und weiterzuführen sowie eigene Einheiten des Katastrophenschutzdienstes, insbesondere in den Fachdiensten „Brandschutz, Technische Hilfe, ABC-Schutz“ und „Sanität und Betreuung“ aufzustellen. Diese Struktur im Katastrophenschutzdienst müsste bei Gründung eines Stadtkreises Reutlingen dort neu geschaffen und aufgestellt werden.

Bisher gehört die Stadt Reutlingen zum Zuständigkeitsbereich des Landratsamts Reutlingen als untere Katastrophenschutzbehörde, ist aber dennoch nach § 5 LKatSG zur Mitwirkung im Katastrophenschutz verpflichtet. Die vom Landratsamt für das gesamte bisherige Kreisgebiet aufgestellten Einheiten des Katastrophenschutzdienstes bestehen aus sieben taktischen Einheiten im Fachdienst „Brandschutz, Technische Hilfe, ABC-Schutz“, einer Teileinheit des Fachdienstes „Wasserrettung“ und drei Einsatzeinheiten „Sanität und Betreuung“ des gleichnamigen Fachdienstes. Für die drei letztgenannten Einheiten sind dem Landkreis Reutlingen insgesamt 18 Fahrzeuge zugewiesen, die im Eigentum des

Bundes bzw. des Landes stehen und nach hiesigem Kenntnisstand allesamt außerhalb des Stadtgebietes von Reutlingen untergebracht sind.

Dies müsste im Falle eines Zuständigkeitswechsels mit der Bildung einer neuen unteren Katastrophenschutzbehörde für einen Stadtkreis Reutlingen entflochten werden. Dabei müssten insbesondere die Alarm- und Einsatzpläne der unteren Katastrophenschutzbehörden in beiden Kreisen (Stadt- und Landkreis Reutlingen) nicht nur wegen der dann geänderten Kreiszuschnitte, sondern auch wegen der Zusammensetzung der mitwirkenden Einheiten geändert werden. Das würde zu einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand in beiden beteiligten Behörden führen.

Aufgrund der nach einem Zuständigkeitswechsel vorzunehmenden Verlagerung von bisher vom Landkreis Reutlingen gebildeten Einheiten des Katastrophenschutzdienstes müsste ein Teil der genannten Fahrzeuge von ihren bisherigen Standorten im Landkreis Reutlingen nach einem noch festzulegenden Schlüssel abgezogen und dem neuen Stadtkreis Reutlingen zugeordnet und von diesem untergebracht werden. Dabei müsste sichergestellt sein, dass die neuen Einheiten dann auch mit einer entsprechenden Anzahl von Einsatzkräften ausgestattet sind, wobei angesichts des Umstandes, dass die Einsatzeinheiten bisher außerhalb des Gebietes der Stadt Reutlingen angesiedelt sind, nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden kann, dass alle zugehörigen Einsatzkräfte bereit wären, ihr ehrenamtliches Engagement künftig an anderer Stelle auszuüben.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen im Bereich des Katastrophenschutzes zahlreiche Änderungen nach sich ziehen würde, die zumindest temporär mit einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verbunden wären. Positive Auswirkungen durch die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen auf die Effizienz und Qualität der Aufgabenerledigung bzw. Hinweise auf Gründe des öffentlichen Wohls sind demgegenüber bezogen auf den Katastrophenschutz nicht erkennbar.

Rettungsdienst

Nach § 3 Absatz 2 des Rettungsdienstgesetzes (RDG) ist das Land in Rettungsdienstbereiche unterteilt. Derzeit bildet der Landkreis Reutlingen einen Rettungsdienstbereich. Für den Rettungsdienstbereich erstellt der Bereichsausschuss für den Rettungsdienst (§ 5 RDG) einen Bereichsplan, der Zahl und Standorte der bedarfsgerechten Rettungswachen für den Bereich der Notfallrettung, die für die notärztliche Versorgung erforderlichen Vorhaltungen sowie die jeweilige personelle und sächliche Ausstattung festlegt.

Für den Fall, dass die Große Kreisstadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt werden würde, würde möglicherweise die Frage nach der Bildung eines weiteren Rettungsdienstbereichs aufkommen. Dies ist aus Sicht des Innenministeriums allerdings nicht geboten; die Infrastrukturplanung im Rettungsdienst ist auf den gesamten Landkreis Reutlingen ausgerichtet. Zahlreiche Stadt- und Landkreise in Baden-Württemberg bilden einen gemeinsamen Rettungsdienstbereich wie zum Beispiel der Stadt- und der Landkreis Heilbronn, der Enzkreis und der Stadtkreis Pforzheim, der Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald und der Stadtkreis Freiburg, der Alb-Donau-Kreis und der Stadtkreis Ulm. Das Rettungsdienstgesetz enthält für diese Konstellation stadt- und landkreisübergreifender Rettungsbereiche entsprechende Regelungen u. a. im Hinblick auf die Zusammensetzung der Bereichsausschüsse. Im Hinblick auf eine Weiterentwicklung des Rettungsdienstes in Baden-Württemberg ist seitens des Innenministeriums eine Großräumigkeit wie die landesweite, bereichsübergreifende Planung der Notfallrettung angedacht.

Flüchtlingsaufnahme und Staatsangehörigkeit

Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen hätte zur Folge, dass die Stadt Reutlingen die Aufgaben der unteren Aufnahmebehörde und der unteren Staatsangehörigkeitsbehörde für das Stadtgebiet von Reutlingen vom Landratsamt Reutlingen übernehmen würde.

Im Bereich der Flüchtlingsaufnahme wäre die Stadt Reutlingen dann gleichzeitig für die vorläufige Unterbringung und für die Anschlussunterbringung der Flücht-

linge zuständig. Das auf Seite 38 des Ergebnisberichts über die Datenerhebung und Grundlagenmittlung der Stadt Reutlingen angesprochene Argument, dass sich bei einer Stadtkreisgründung Synergien ergeben, die Aufgaben besser gebündelt und besser aufeinander abgestimmt werden können, trifft bei der Bündelung zusammenhängender Aufgaben zwar vielfach zu. Allerdings ist das Landratsamt Reutlingen bereits heute durch seine enge Abstimmung mit den für die Anschlussunterbringung zuständigen kreisangehörigen Städten und Gemeinden bestrebt, die Nachteile einer getrennten Zuständigkeit auch in Bezug auf die im Stadtgebiet von Reutlingen untergebrachten Flüchtlinge möglichst gering zu halten.

Auf Seite 38 des angeführten Ergebnisberichts werden Abstimmungsschwierigkeiten zwischen der Stadt und dem Landkreis Reutlingen im Hinblick auf die Finanzierung der Flüchtlingssozialarbeit skizziert. Hierzu ist unter Bezugnahme auf die LT-Drucksache 16/612 vom 22. September 2016 auszuführen, dass sich ein gesetzlicher Auftrag an die unteren Aufnahmebehörden, eine umfassende Flüchtlingssozialarbeit im Sinne des § 12 FlüAG auch noch in der Anschlussunterbringung fortzuführen, aus § 18 Absatz 2 FlüAG nicht ableiten lässt. Die Erbringung entsprechender Leistungen im Rahmen der Anschlussunterbringung obliegt daher den Städten und Gemeinden. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Land seine Städte und Gemeinden bei der Integration von Geflüchteten mit Bleibeperspektive in erheblichem Maße unterstützt. Neben den gewährten Pauschalen für die Anschlussunterbringung stellt das Land in den Jahren 2017 und 2018 mit dem Pakt für Integration mit den Kommunen insgesamt 320 Mio. Euro zur Verfügung. Davon werden den Kommunen pauschal 180 Mio. Euro für die Anschlussunterbringung gewährt. Weitere 140 Mio. Euro fließen in konkrete Integrationsmaßnahmen vor Ort. Zentraler Inhalt des Paktes ist dabei die Finanzierung von rund 1.000 Integrationsmanagern und Integrationsmanagerinnen in den Kommunen. Diese wirken insbesondere auf eine Selbstständigkeit und -verantwortung der geflüchteten Personen hin.

Der Ergebnisbericht sieht die Vorteile eines Übergangs der Aufgaben der unteren Staatsangehörigkeitsbehörde auf die Stadt Reutlingen in der Bündelung mit deren Aufgaben als untere Ausländerbehörde (Seite 34 f.). Die Trennung dieser Aufgaben als Zersplitterung zu bewerten, erscheint insofern überspitzt, als diese Trennung bei allen Großen Kreisstädten, die nicht zugleich Stadtkreis sind, nicht nur im Verhältnis von Ausländer- und Staatsangehörigkeitswesen, sondern auch in vielen anderen Bereichen zutrifft. Aufgrund der Verwaltungspraxis der Stadt Reutlingen mögen zwar Synergien entstehen, weil die Stadtverwaltung von Reutlingen intern auf schriftliche Stellungnahmen der Ausländerbehörde im Einbürgerungsverfahren verzichten würde. Nach Einschätzung des Regierungspräsidiums Tübingen entspricht es allerdings in weiten Teilen des Regierungsbezirks gängiger Praxis, dass die Ausländerbehörden (Große Kreisstädte) den Staatsangehörigkeitsbehörden (Landratsämter) in Einbürgerungsverfahren die Ausländerakten vorlegen, ohne darüber hinaus noch schriftlich Stellung zu nehmen. Der in der Tabelle auf Seite 34 des Berichts dargestellte Ressourcenbedarf erscheint in der Größenordnung plausibel, auch wenn die Berechnungsgrundlagen dem Regierungspräsidium Tübingen nicht bekannt sind.

Schulen

Schulträger der beruflichen Schulen sind nach § 28 Absatz 3 des Schulgesetzes (SchG) die Landkreise und die Stadtkreise. Für den Fall, dass die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt werden würde, hätte dies keine unmittelbaren gesetzlichen Folgen hinsichtlich der Trägerschaft für die vier beruflichen Schulen im Stadtgebiet der Stadt Reutlingen. Hierzu müsste in Wahrnehmung des kommunalverfassungsrechtlichen Initiativ- und Gestaltungsrechts der Landkreis Reutlingen gemeinsam mit dem dann bestehenden Stadtkreis Reutlingen einen Antrag gemäß § 30 i. V. m. § 28 SchG auf Zustimmung zur Änderung der Schulträgerschaft für konkret zu bestimmende berufliche Schulen beim Kultusministerium stellen.

Auch im Bereich der beruflichen Schulen erscheint nicht dauerhaft gesichert, ob und unter welchen Bedingungen es tatsächlich zu der von der Stadt angestrebten Kooperation mit dem Landkreis kommen würde, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass sich die in einem künftigen Stadtkreis Reutlingen gelegenen Schulen künftig aus Landkreissicht auf „exterritorialem“ Gebiet befinden würden.

Ausbildungsförderung

Der Stadtkreis Reutlingen müsste ein eigenes Amt für Ausbildungsförderung einrichten (§ 45 Absatz 1 BAföG i. V. m. § 2 Absatz 1 AGBAföG).

Grundsicherung für Arbeitssuchende

Für die Betreuung und Vermittlung von Leistungsbeziehenden nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) – Grundsicherung für Arbeitssuchende – ist nach § 44 b Absatz 1 Satz 1 SGB II für jedes Gebiet eines kommunalen Trägers ein Jobcenter zu bilden. Im Landkreis Reutlingen ist hierfür das Jobcenter Reutlingen zuständig. Träger dieser gemeinsamen Einrichtung nach § 6 Absatz 1 SGB II sind die Bundesagentur für Arbeit und der Landkreis Reutlingen. Die Landesregierung hat daher die Regionaldirektion Baden-Württemberg der Bundesagentur für Arbeit (Regionaldirektion) um Stellungnahme gebeten.

Derzeit betreut das Jobcenter Reutlingen rund 8.600 Leistungsberechtigte in etwa 6.500 Bedarfsgemeinschaften. Zur Erledigung dieser Aufgabe verfügt es über 147 Stellen für Vollzeitkräfte (Stand Dezember 2017). Bei einer Erklärung zum Stadtkreis müsste nach dem Prinzip der territorialen Exklusivität der neue Stadtkreis Reutlingen ein eigenes Jobcenter gründen. Dabei würden sich zunächst sowohl die Zahl der Leistungsbeziehenden als auch der Personalkörper in etwa hälftig auf zwei Jobcenter aufteilen.

Die Aufteilung in dann zwei wesentlich kleinere Jobcenter würde erhebliche Nachteile mit sich bringen. Die Verwaltungskosten würden sich unweigerlich erhöhen.

Es ist insbesondere mit folgenden Zusatzkosten zu rechnen:

- Erhöhte Personalkosten aufgrund veränderter Führungsstruktur und doppeltem Overhead,
- Anstieg der Kostenanteile für Miete und IT-Infrastruktur für das neu entstehende Jobcenter und
- Mehrbedarf an Serviceleistungen durch die Bundesagentur für Arbeit und Dritte.

Auch müsste jedes Jobcenter eine eigene Trägersversammlung (§ 44 c SGB II) bilden, welche über organisatorische, personalwirtschaftliche, personalrechtliche und personalvertretungsrechtliche Angelegenheiten entscheidet. In der örtlichen Netzwerkarbeit müsste bei jedem Jobcenter ein örtlicher Beirat (§ 18 d SGB II) eingesetzt werden, in dem Träger der freien Wohlfahrtspflege, Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber und -nehmer sowie der Kammern und berufsständigen Organisationen vertreten sind. Insgesamt würden die Abstimmungsbedarfe und -prozesse mit externen Netzwerkpartnern steigen.

Eine nähere Bezifferung der Zusatzkosten ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, insbesondere gibt es bislang bundesweit keine bekannte Konstellation, in der aus einem bestehenden Jobcenter zwei neue Jobcenter entstanden sind bzw. ein Jobcenter in zwei aufgeteilt wurde. Insofern stehen keine Referenzwerte zur Verfügung.

Dagegen könnte sich das vom Bund zur Verfügung gestellte Budget durch eine Aufteilung in zwei Jobcenter verringern. Nach § 46 Absatz 1 SGB II trägt der Bund die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende einschließlich der Verwaltungskosten, soweit die Leistungen von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden. Die Höhe der Haushaltsmittel bemisst sich auf Grundlage der Anzahl von Bedarfsgemeinschaften (Verwaltungskostenbudget) und der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (Eingliederungsbudget). Beide Budgets sind gegenseitig deckungsfähig. Im Jobcenter Reutlingen wurde seit 2012 regelmäßig vom Eingliederungsbudget in das Verwaltungskostenbudget umgeschichtet.

Das Eingliederungsbudget wird nicht zuletzt durch das zahlenmäßige Verhältnis der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zur Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter im Bezirk des Jobcenters beeinflusst (Grundsicherungsquote). Jobcenter

mit einer überdurchschnittlich hohen Grundsicherungsquote erhalten bei der Verteilung der Mittel zu ihrem Erwerbsfähigen-Anteil einen prozentualen Zuschlag. Dieser beträgt ein Viertel der prozentualen Abweichung der Grundsicherungsquote der betroffenen Jobcenter von der Durchschnittsquote aller Jobcenter. Bei Jobcentern mit einer unterdurchschnittlich niedrigen Grundsicherungsquote wird in gleicher Weise ein Abschlag vorgenommen. Es ist nicht auszuschließen, dass sich durch eine Trennung in zwei Jobcenter der Abstand der einzelnen Jobcenter zur durchschnittlichen Grundsicherungsquote so verändert, dass es zu einem höheren Abschlag und damit zur finanziellen Schwächung der gesamten Region führt.

Der Betrieb von zwei Jobcentern hat auch Auswirkungen auf die Leistungserbringung und damit auf die Bürgerinnen und Bürger in Reutlingen. Bei einem Umzug in den Zuständigkeitsbereich des anderen Jobcenters müssen jeweils neue Anträge auf Leistungen gestellt werden. Für die betroffenen Leistungsempfänger – und Behörden – bedeutet dies ein Mehr an Bürokratie und Aufwand.

Der Bedarf an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist vom jeweiligen Jobcenter zu planen und einzukaufen. Um Maßnahmen wirtschaftlich und qualitativ hochwertig durchführen zu können, ist eine Mindestteilnehmerzahl erforderlich. Hier kann das Risiko bestehen, dass es für Maßnahmen aufgrund zu kleiner Teilnehmerzahlen keine Bieter gibt und diese damit nicht oder nur teurer durchgeführt werden können.

Möglich wäre, dass die betroffenen Träger gemäß § 44 b Absatz 2 Satz 3 SGB II auch die Zusammenlegung von gemeinsamen Einrichtungen vereinbaren können, sodass für mehrere kommunale Träger ein Jobcenter besteht. Dadurch soll ihnen die Möglichkeit eröffnet werden, bestehende Verwaltungsstrukturen beizubehalten oder lokalen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Aber auch in dieser Variante müsste den geänderten Kreisstrukturen Rechnung getragen werden. Die Zusammensetzung der Trägerversammlung (§ 44 c SGB II) müsste aufseiten der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter sowohl den Stadt- als auch den Landkreis repräsentieren. Neben der Trägerversammlung würden interkommunale Arbeitskreise notwendig werden, um das operative Geschäft abzustimmen bzw. die Trägerversammlung vorzubereiten. Sowohl der neue Kreistag als auch der Gemeinderat der Stadt müssten sich mit den Belangen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) befassen. Beide Kreise müssten sich bei dieser Variante über den gesetzlich zu erbringenden kommunalen Finanzierungsanteil verständigen.

Im Ergebnis ist nach Prüfung der Regionaldirektion bei der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen mit einem finanziellen und auch organisatorischen Mehraufwand zu rechnen. Insbesondere bei der Gründung von zwei Jobcentern besteht das Risiko geringerer Mittelzuteilung bei höheren Verwaltungskosten.

Umweltrecht und Gewerbeaufsicht

Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen hätte den Übergang der Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden in den Bereichen Abfallrecht, Gewerbeaufsicht, Wasserrecht, Bodenschutz, Altlasten und Naturschutz vom Landkreis auf die Stadt zur Folge. Dies würde einen kompletten Neuaufbau der unteren Verwaltungsbehörden bei der Stadt bedeuten. Angesichts der besonderen Komplexität des Umweltrechts wäre dies mit einem erheblichen Einarbeitungs-, Fortbildungs- und personellen Aufwand verbunden.

Die Aufgaben des Umweltschutzes sind aufgrund der ständigen Weiterentwicklung des Standes der Technik zunehmend anspruchsvoller und die Verwaltungsverfahren komplexer geworden. Die Aufgabenwahrnehmung erfordert ein breitgefächertes Spezialwissen. Hinsichtlich der Aufgaben, die den unteren Verwaltungsbehörden obliegen und bei denen die Großen Kreisstädte nicht ausnahmsweise zuständig sind, würde die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen zu einer weiteren Aufsplitterung der Aufgabenwahrnehmung, der Zuständigkeiten und der Fachkompetenz führen. Damit wären auch nachteilige Auswirkungen auf den Verwaltungsvollzug zu befürchten.

Darüber hinaus müsste notwendiges Fachpersonal und ein breites Fachwissen beim Landratsamt und bei der Stadt vorgehalten werden. Dies wird vom Umweltministerium aus verwaltungsorganisatorischer Sicht als schwierig bewertet.

Gewerbeaufsicht

Dem Bereich Gewerbeaufsicht des Landkreises Reutlingen sind gegenwärtig ca. 16 Vollzeitstellen zugeordnet. Auf das Stadtgebiet Reutlingen entfallen dabei in etwa 35 % der Aufgaben der Gewerbeaufsicht. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen würde daher rein rechnerisch zu einer Verlagerung von ca. 5,6 Vollzeitstellen im Bereich Gewerbeaufsicht führen. In dieser schematischen Betrachtung ist allerdings nicht berücksichtigt, dass für die Aufgabenbewältigung im Bereich Gewerbeaufsicht ein nicht zu vernachlässigender fachlicher Grundaufwand für eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung erforderlich ist. Dieser Grundaufwand ergibt sich u. a. aus fachspezifischen Aus-, Fort- und Weiterbildungen und der Teilnahme an Dienstbesprechungen. Geht man davon aus, dass die Aufgaben mindestens in gleicher Qualität und Güte wie bisher erledigt werden sollen, wäre für einen Stadtkreis Reutlingen ein fachlicher Grundaufwand in etwa gleicher Höhe wie bisher beim Landkreis zu veranschlagen. In einem Stadtkreis Reutlingen bezöge sich dieser fachliche Grundaufwand allerdings nur auf einen Bruchteil der Fallzahlen, somit muss die Effizienz der Aufgabenerfüllung zwangsläufig abnehmen. Dies gilt in gleicher Weise für den verbleibenden Landkreis, auch hier würde die Effizienz durch den eintretenden Stellenverlust abnehmen. Der geschätzte Stellenmehrbedarf für die Gewerbeaufsicht in einem zu gründenden Stadt- und einem verbleibenden Landkreis Reutlingen wird unter Berücksichtigung des fachlichen Grundaufwandes auf insgesamt vier Vollzeitstellen geschätzt. Für den verbleibenden Landkreis wäre dabei eine zusätzliche Vollzeitstelle erforderlich, für den neu gegründeten Stadtkreis drei zusätzliche Vollzeitstellen.

Das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft hat unlängst ein Gutachten zur Zukunft der Umweltverwaltung, zu der auch die Gewerbeaufsicht zählt, erstellen lassen. Das Gutachten kommt u. a. zum Ergebnis, dass Kräfte durch interkommunale Kooperation auf Ebene der Landratsämter zu bündeln seien. Zudem seien personelle Verstärkungen im Umweltbereich notwendig. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen würde einer Bündelung entgegenwirken und zu einer weniger effizienten Aufgabenerledigung führen. Zu berücksichtigen ist auch, dass aus den Wirtschaftsunternehmen bereits seit 2005 regelmäßig zurückgemeldet wird, dass die Fach- und Beratungskompetenz der Gewerbeaufsicht seit der Verwaltungsstrukturreform abgenommen habe. Die Beratungsqualität würde durch eine Aufgliederung der Gewerbeaufsicht in kleinere Einheiten bei Stadt- und Landkreis weiter abnehmen. Schon heute ist bekannt, dass in bestehenden kleinen Verwaltungseinheiten die Aufgaben der Gewerbeaufsicht nur sehr eingeschränkt wahrgenommen werden können. Als weitere Folge wäre eine gewisse Inhomogenität in der Entscheidungspraxis zu befürchten, die dem Bedürfnis der Gewerbetreibenden nach einem einheitlichen Gesetzesvollzug im Bereich der Gewerbeaufsicht entgegenstehen würde. Darüber hinaus ist zu besorgen, dass sich insbesondere Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, der Betriebssicherheitsverordnung und anderer Rechtsvorschriften deutlich in die Länge ziehen würden, sofern sie durch weniger leistungsfähige „Kleinbehörden“ abgewickelt werden müssen. Die personelle Aufteilung und damit Verkleinerung der Gewerbeaufsichtsbehörden würde sich zudem systematisch in einer Verringerung der Sachkunde niederschlagen, sodass zu erwarten ist, dass in der Antragsbearbeitung verstärkt auf externe Gutachter zurückgegriffen werden müsste. Im Ergebnis würden daher sowohl Verfahrensdauer als auch Verfahrenskosten zunehmen, was zu einer Schwächung des Wirtschaftsstandortes führen könnte.

Im bestehenden Landkreis Reutlingen ist die Gewerbeaufsicht gegenwärtig so strukturiert, dass in Sachgebieten organisierte Teams von Beschäftigten in nahezu allen Tätigkeitsfeldern agieren. Innerhalb dieser Teams bestehen funktionierende Vertretungsregelungen, im Rahmen derer eine verlässliche Erreichbarkeit für Gewerbetreibende und Bürger sichergestellt wird. Auch die fundierte Einarbeitung von neuen Mitarbeitern durch erfahrene Beschäftigte ist in dieser Struktur belastbar gewährleistet. Eine Aufgliederung der Gewerbeaufsicht in „Kleinbehörden“ würde systematisch dazu führen, dass zumindest in Teilbereichen eine kritische Größe der Einheiten unterschritten wäre. Die Handlungsfähigkeit der Gewerbeaufsicht wäre in diesen Teilbereichen nur noch eingeschränkt gegeben.

Gewerbeordnung und Preisangabenrecht

Mit Gründung eines Stadtkreises Reutlingen würden die Vorbehaltsaufgaben nach § 19 Absatz 1 LVG vom Landkreis Reutlingen auf den neuen Stadtkreis übergehen. Dies beträfe die Aufgaben nach § 19 Absatz 1 Nr. 2. a) – Aufgaben nach § 34 c Gewerbeordnung und der aufgrund von § 34 c Absatz 3 Gewerbeordnung erlassenen Rechtsverordnungen – sowie das Preisangabenrecht nach § 19 Absatz 1 Nr. 2. c). Inwieweit es zwecks ordnungsgemäßer Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Stadt Reutlingen dort zu Neueinstellungen oder zur Versetzung von Personal vom Landkreis zur Stadt kommen würde, lässt sich nicht einschätzen.

Krankenhausversorgung

Die somatische Krankenhausversorgung im Landkreis Reutlingen wird derzeit vornehmlich durch die Kreiskliniken Reutlingen GmbH mit Krankenhausstandorten in Reutlingen, Bad Urach und Münsingen gewährleistet. Alleiniger Gesellschafter ist der Landkreis Reutlingen. Die stationäre und teilstationäre Krankenhausversorgung im Fachgebiet Psychiatrie und Psychotherapie und im Fachgebiet Psychosomatische Medizin und Psychotherapie obliegt dem Zentrum für Psychiatrie, KH Zwiefalten und der Gesellschaft Psychiatrie Reutlingen mbH (PP.rt). Zum 1. Januar 2013 wurden das Klinikum am Steinenberg in Reutlingen und die Ermstalklinik in Bad Urach auf Antrag des Trägers (Kreiskliniken Reutlingen GmbH) als einheitliches Krankenhaus im Krankenhausplan des Landes ausgewiesen. Sie werden seitdem als unselbstständige Betriebsstellen des Einheitlichen Krankenhauses Klinikum am Steinenberg/Ermstalklinik geführt. Derzeit werden an den zwei Standorten insgesamt 678 Betten betrieben. Das Klinikum am Steinenberg in Reutlingen ist als Schwerpunkt für die geriatrische und die onkologische Versorgung und die Schlaganfallversorgung sowie als Schmerz- und Traumazentrum im Krankenhausplan des Landes ausgewiesen. Auf dem Gelände des Klinikums am Steinenberg in Reutlingen werden außerdem 106 vollstationäre Betten für Psychiatrie und Psychotherapie und 18 Betten für Psychosomatische Medizin und Psychotherapie in Trägerschaft der PP.rt GmbH betrieben.

Im Falle einer Erklärung zum Stadtkreis wäre der Stadtkreis Reutlingen nach § 3 Absatz 1 des Landeskrankenhausgesetzes (LKHG) verpflichtet, die nach dem Krankenhausplan notwendigen Krankenhäuser und Krankenhauseinrichtungen zu betreiben, wenn die bedarfsgerechte Krankenhausversorgung der Bevölkerung nicht durch andere Träger sichergestellt wird. In diesem Zusammenhang ist entscheidend, unter welchen Bedingungen die Kreiskliniken Reutlingen GmbH im Falle der Gründung eines Stadtkreises die Krankenhausbetriebsstelle in Reutlingen weiterbetreiben würde. Der Standort Reutlingen hat für die Versorgungsstrukturen in der Region große Bedeutung und sollte ohne Einschnitte in Qualität und Leistungsfähigkeit erhalten bleiben. Eine Veränderung der Patientenströme ist wegen des Prinzips der freien Krankenhauswahl durch neue Kreisgrenzen grundsätzlich nicht zu erwarten.

Die Stadt Reutlingen geht davon aus, dass sie sich künftig in Höhe von 25,1 % an der privaten Betreibergesellschaft beteiligen würde. Ob sich der Landkreis hinsichtlich des seit Jahren defizitär arbeitenden Krankenhauses hierauf einlassen würde, erscheint auch deshalb fraglich, weil der Einwohneranteil der Stadt Reutlingen am heutigen Landkreis bei rund 44 % liegt und damit deutlich höher ist als die von der Stadt angestrebte künftige Beteiligungsquote an einem gemeinsam betriebenen Krankenhaus. Der Landkreis hat sich in seiner Stellungnahme vom Januar 2016 (Seite 28) auch kritisch zu den Ausführungen der Stadt zum Thema Kreiskliniken geäußert.

Die Auswirkungen der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen auf die finanzielle Lage der Kreiskliniken Reutlingen GmbH und die Folgen für Investitionen des Trägers, Instandhaltungen und die Entwicklungsfähigkeit können nur vom Krankenhaussträger beurteilt werden. Auf die Förderung von Krankenhausinvestitionskosten durch das Land Baden-Württemberg hätte eine Stadtkreisgründung keinen Einfluss.

Öffentlicher Gesundheitsdienst

Auf den Öffentlichen Gesundheitsdienst hätte eine Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis keine Auswirkungen, sofern die Stadt Reutlingen Sitz des Landratsamts Reutlingen bliebe. Nach § 2 Absatz 1 Nummer 3 ÖGDG sind die unteren Verwaltungsbehörden in den Landkreisen und Stadtkreisen Stuttgart, Mannheim und Heilbronn die unteren Gesundheitsbehörden (Gesundheitsamt). Sofern die Stadt Reutlingen Stadtkreis würde, würde sie nach § 15 Absatz 1 Nummer 2 LVG untere Verwaltungsbehörde. Allerdings regelt § 2 Absatz 3 ÖGDG, dass abweichend von § 15 Absatz 1 Nummer 2 LVG in Stadtkreisen, in denen Landratsämter ihren Sitz haben, die Landratsämter für die Aufgaben des Gesundheitsamts zuständig sind, soweit sich aus § 2 Absatz 1 Nummer 3 – wie im Falle von Stuttgart, Mannheim und Heilbronn – nichts anderes ergibt. Das derzeitige Gesundheitsamt des Landratsamts Reutlingen bliebe mithin zuständiges Gesundheitsamt für den Stadtkreis und den Landkreis Reutlingen.

SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe

Die Stadt Reutlingen würde gemäß § 1 Absatz 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes für Baden-Württemberg (LKJHG) zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und hätte ein eigenes Jugendamt zu errichten. Es handelt sich um eine weisungsfreie Pflichtaufgabe. Die entsprechenden Aufgaben nach dem SGB VIII und dem LKJHG würden für den Bereich der Stadt vollumfänglich an den Stadtkreis Reutlingen übergehen. Die Zahl der Jugendämter in Baden-Württemberg würde sich hierdurch von bisher 46 auf 47 erhöhen.

Die Stadt Reutlingen hätte ferner gemäß § 1 Absatz 1 des Gesetzes zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes eine Unterhaltsvorschussstelle zu errichten, die für die Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes und die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Unterhaltsvorschussgesetz im Bereich der Stadt Reutlingen zuständig wäre. Es handelt sich um eine Pflichtaufgabe nach Weisung. Das Weisungsrecht ist unbeschränkt. Die Zahl der Unterhaltsvorschusskassen in Baden-Württemberg würde sich damit von bisher 46 auf 47 erhöhen.

Die Stadt Reutlingen würde für die in § 2 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) geregelte Aufgabe zuständig, Eltern sowie werdende Mütter und Väter über die Leistungsangebote im örtlichen Einzugsbereich zur Beratung und Hilfe in Fragen der Schwangerschaft, Geburt und der Entwicklung des Kindes in den ersten Lebensjahren zu informieren. Sie wäre gemäß § 2 Absatz 2 KKG befugt, den Eltern ein persönliches Gespräch anzubieten, das auf Wunsch der Eltern in ihrer Wohnung stattfinden kann.

Die Stadt Reutlingen würde in den Kreis der Zuwendungsempfänger für örtliche Maßnahmen und Projekte im Rahmen der Bundesstiftung Frühe Hilfen nach den Grundsätzen des Ministeriums für Soziales und Integration zum Fonds Frühe Hilfen gemäß § 3 Absatz 4 KKG vom 28. November 2017 eintreten. Die Zahl der Zuwendungsempfänger würde sich von bisher 46 auf 47 erhöhen. Der Verteilungsmaßstab für die Zuwendungsempfänger für örtliche Maßnahmen und Projekte müsste entsprechend angepasst werden.

Veterinär- und Lebensmittelüberwachung

Die unteren Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden sind in Baden-Württemberg bei den unteren Verwaltungsbehörden angesiedelt. Bei der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen würde dies zur Bildung einer neuen Organisationseinheit (untere Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörde bei der Stadt Reutlingen) und zu einer Verkleinerung der bestehenden Organisationseinheit (untere Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörde im Landratsamt Reutlingen) führen.

Es müssten dabei entsprechende Personal- und Mittelanteile (FAG) des Landkreises Reutlingen für die Aufgaben im Vollzug des Veterinärwesens und der Lebensmittel- und Weinüberwachung an den Stadtkreis Reutlingen übergehen.

Trinkwasserüberwachung

Die Trinkwasserüberwachung, die bei den meisten Stadtkreisen im Land bei den umgebenden Landkreisen angesiedelt ist, könnte evtl. auch bei Gründung eines Stadtkreises Reutlingen komplett beim Gesundheitsamt im Landratsamt Reutlingen bleiben.

Vermessung

Für die Erledigung der übertragenen Vermessungsaufgaben hätte die Gründung des Stadtkreises Reutlingen im Bereich der Vermessungsverwaltung nur formale Auswirkungen (vgl. die Ausführungen zu Frage II. 7.).

Zusammenfassung

Insgesamt ist festzustellen, dass es bei einer Erklärung Reutlingens zum Stadtkreis dazu kommen würde, dass die Stadt auch für die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde zuständig wäre. Die Stadt wäre daher für diese Aufgaben insgesamt verantwortlich und könnte die Verwaltungsleistungen aus einer Hand anbieten. Damit würden etwaige Schnittstellen in die Stadtverwaltung Reutlingens hineinverlagert.

Zumindest teilweise würde es zu neuen verwaltungsmäßigen Parallelstrukturen kommen, nämlich in den Aufgabenbereichen, für die bisher auch im Reutlinger Stadtgebiet das Landratsamt bzw. der Landkreis zuständig ist. Dabei wäre mit einer weniger effizienten Aufgabenerfüllung der unteren Verwaltungsbehörden zu rechnen, da jeweils geringere Fallzahlen zu bearbeiten wären. Dies beträfe auch das Jobcenter. Zudem wäre durch die Aufspaltung der unteren Verwaltungsbehörde, jedenfalls in Bereichen, in denen besondere Spezialkenntnisse erforderlich sind, wie etwa bei der Gewerbeaufsicht und der Umweltverwaltung, von einem qualitativen Verlust bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung auszugehen, da eine Spaltung der Ressourcen der Spezialisierung abträglich ist.

Hinsichtlich der Krankenhausversorgung und der beruflichen Schulen bliebe die künftige Positionierung des Landkreises Reutlingen in dem dann exterritorialen Gebiet der Stadt abzuwarten. Bislang hat sich der Landkreis insoweit sehr kritisch geäußert. Eine Entflechtung der Zuständigkeiten und der Finanzierungsverantwortung in diesen beiden komplexen Bereichen würde sich, auch in Anbetracht der unterschiedlichen Auffassungen von Stadt und Landkreis, aller Voraussicht nach kompliziert und zeitaufwändig gestalten.

9. Welche Auswirkungen hätte die Gründung des Stadtkreises Reutlingen auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit?

Zu 9.:

Der Landkreis Reutlingen hat sich zu dieser Frage nicht geäußert.

Nach Berechnungen der Stadt Reutlingen, die sich allein auf das von der Stadt ausgewählte Modelljahr 2013 beziehen, hat sie bei einer Stadtkreisgründung mit einer jährlichen Entlastung von 4,6 Mio. Euro zu rechnen. Ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sieht sie dadurch gestärkt.

Derzeit hält sie sich aufgrund der bestehenden Struktur für benachteiligt, da sie ohne entsprechenden finanziellen Ausgleich deutlich höhere Lasten zu tragen habe als andere Städte und Gemeinden des Landkreises. Dies führt die Stadt auf die Tatsache zurück, dass sie als kreisangehörige Gemeinde Aufgaben einer Großstadt in den Bereichen Kultur, Bildung und Sport auch für das räumliche Umfeld wahrnehme und nur eine unzureichende Finanzausstattung durch den Landkreis und das Land Baden-Württemberg erfahre. Die Ausgaben für diese Bereiche werden mit 13 Mio. Euro jährlich angeführt. U. a. habe diese Ausgabenbelastung zum überproportional hohen Schuldenstand der Stadt Reutlingen beigetragen.

Durch die Stadtkreisgründung sieht die Stadt u. a. folgende Vorteile für die eigene Leistungsfähigkeit:

- verbesserte Wahrnehmung als überregionaler Wirtschaftsstandort im Wettbewerb mit anderen Großstädten,
- direkte Einflussmöglichkeiten in Aufsichtsräten und Verbandsversammlungen durch eigene Vertreter sowie
- Finanzausgleichszahlungen nach § 7a des Finanzausgleichsgesetzes (FAG), die nur für Stadtkreise vorgesehen sind.

Nach Beteiligung des Regierungspräsidiums Tübingen und des Regionalverbandes Neckar-Alb zu den Belangen der Raumordnung ist nicht erkennbar, dass im Falle der Gründung eines Stadtkreises eine nennenswerte Be- oder Entlastung der Stadt oder des Landkreises eintreten würde.

Durch die Aufsplitterung der technischen Fachkompetenz der Gewerbeaufsicht würde es voraussichtlich zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer bei Genehmigungen und Bewilligungen kommen. Auch die Verfahrenskosten würden zunehmen.

Nach aktueller Einschätzung der Handwerkskammer Reutlingen sind im Hinblick auf die beantragte Gründung eines Stadtkreises Reutlingen bislang keine Anhaltspunkte erkennbar, die eine klare Vor- und Nachteilsbetrachtung für das Handwerk rechtfertigen. Dies gelte auch und insbesondere vor dem Hintergrund, dass sowohl die Stadt als auch der Landkreis Reutlingen in ihrer Politik bislang stets auch die Belange des Handwerks der Region im Auge gehabt hätten. Daher verhält sich die Handwerkskammer im Hinblick auf das Vorhaben strikt neutral, werde aber den Prozess und dessen Ergebnisse aufmerksam verfolgen. Wenn hieraus Vor- oder Nachteile für das Handwerk ersichtlich werden sollten, würde eine entsprechende Bewertung vorgenommen.

Nach einer aktuellen Umfrage der Industrie- und Handelskammer Reutlingen unter 861 Mitgliedsunternehmen (42 % der Antwortenden aus der Stadt Reutlingen, 58 % aus dem Landkreis) ist es zweitrangig, welche Verwaltung eine bestimmte Aufgabe erledigt. Für die Unternehmen in der Region Neckar-Alb sind Wirtschaftsnähe, Schnelligkeit, Effizienz und Kosten von größerer Bedeutung. Ihnen sind klare Zuständigkeiten, kurze Wege und qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Behörden wichtig. Die IHK selbst weist auf die bestehenden Verflechtungen zwischen Landkreis und Stadt einerseits und die wichtige Verbindungs- und Scharnierfunktion des Landkreises zur Region Stuttgart hin. Die von Stadt und Landkreis vorgebrachten wirtschaftlichen Vor- und Nachteile der Kreiszugehörigkeit könne man nicht im Detail bewerten, die gewerbliche Wirtschaft erwarte allerdings als Rechtfertigung für den zu erwartenden Aufwand einen erkennbaren Mehrwert. Die Erfahrungen der Wirtschaft zeigen, dass Aufspaltungsprozesse häufig unkalkulierbare Kosten mit sich bringen. Von den Betrieben, die an einer Umfrage der IHK teilgenommen haben – dies waren 14 % der Befragten – haben sich insgesamt rund 70 % gegen die Gründung eines Stadtkreises ausgesprochen. Aus der Stadt Reutlingen sind immerhin noch 58 % dagegen und nur 22 % dafür. Die Betriebe im Landkreis Reutlingen scheinen daher mit der vorhandenen Situation überwiegend zufrieden zu sein.

Die Stellungnahme der IHK Reutlingen, die Ergebnisse der IHK-Blitzumfrage und die Pressemitteilung der IHK Reutlingen sind als *Anlagen* beigelegt.

10. Besitzt die Stadt Reutlingen aus Sicht der Landesregierung die Größe und Leistungskraft, um die Aufgaben eines Stadtkreises erledigen zu können?

Zu 10.:

Die Stadt Reutlingen hat sich in ihrer Stellungnahme zu dieser Frage sowie in ihrem Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis ausführlich zu dem Aspekt der Leistungskraft geäußert. Der Landkreis Reutlingen hat hierzu nicht Stellung genommen. Nach Einschätzung der Landesregierung ergeben sich auf der Grundlage der vorliegenden Unterlagen und Informationen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Stadt Reutlingen die erforderliche Größe und Leistungskraft zur Wahrnehmung der Aufgaben eines Stadtkreises nicht besitzen könnte. Die Stadt Reutlingen beschäftigt derzeit nach eigenen Angaben über 2.400 Mitarbeiter, sie geht für den

Fall der Erhebung zum Stadtkreis von einer Erhöhung um 121 Stellen aus. Diese Zahl wäre wohl ausreichend, um die zusätzlichen Aufgaben übernehmen zu können.

11. *Welche wirtschaftlichen und finanziellen Vor- und Nachteile gibt es derzeit für die Stadt Reutlingen und den Landkreis Reutlingen dadurch, dass Reutlingen dem Landkreis angehört?*
12. *Welche wirtschaftlichen und finanziellen Vor- und Nachteile gäbe es jeweils für die Stadt Reutlingen und den Landkreis Reutlingen bei Gründung eines Stadtkreises einschließlich unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleiches?*

Zu 11. und 12.:

Der Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen mit Stand Mai 2015 stellt diverse monetäre Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich bzw. bei der Kreisumlage für die Stadt Reutlingen und den Landkreis Reutlingen anhand des Modelljahrs 2013 dar. Aus Sicht des Finanzministeriums sind diese Veränderungen plausibel. Diesen Veränderungen stehen Be- und Entlastungen bei den Personal- und Sachausgaben gegenüber, die abhängig von der Struktur und Effizienz der Verwaltung sind.

Die Änderung der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich folgt der Änderung der Gebiets- und Aufgabenkulisse. Sie begründet nicht das öffentliche Wohl für die Änderung des Gebietsbestandes des Landkreises Reutlingen.

Wirtschaftliche Vorteile bestehen derzeit für die Stadt darin, dass bestimmte auch für die Stadt bedeutsame Einrichtungen wie die Kreiskliniken GmbH oder die Berufsschulen durch den Landkreis betrieben werden. Wirtschaftlich vorteilhaft für die Stadt ist auch der Umstand, dass sie bestimmte Aufgaben, insbesondere solche der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde, nicht zu erbringen hat (siehe Ziffer II. 7.). Hierdurch spart sie Personal, Räume und andere Ressourcen.

Als Nachteil steht dem der Umstand gegenüber, dass sie dem Landkreis für dessen Aufgabenerfüllung eine Kreisumlage bezahlen muss, die sich im Jahr 2013 auf 43,3 Mio. Euro und 2016 auf 52,5 Mio. Euro belief und laut Haushaltsplan beispielsweise im Jahr 2017 58,7 Mio. Euro und im Jahr 2018 60,7 Mio. Euro betragen wird.

Die Stadt verweist darauf, dass sie als Großstadt auf ihre Kosten in Bereichen tätig ist, in denen andere Kreiskommunen mehr auf das Engagement des Landkreises angewiesen sind, wie Kultur, Bildung oder Sport, aber auch die Funktionen von EU- oder Behindertenbeauftragtem wahrnimmt. Die entsprechenden Landkreisaktivitäten finanziere sie zu einem erheblichen Teil mit und zahle somit doppelt. Dies erscheint zwar plausibel, andererseits muss gesehen werden, dass z. B. von den Sozialausgaben des Landkreises ein Anteil in das Stadtgebiet Reutlingen fließt, der prozentual über dem Anteil Reutlingens an der Kreisumlage liegt. Die Stadt sieht die finanziellen Lasten ihrer Zugehörigkeit zum Landkreis unter anderem deshalb als ungerechtfertigt an, weil dieser ihr gegenüber, anders als bei den kleineren Kreisgemeinden, keine Ausgleichsfunktion erfülle. Hierzu ist jedoch anzumerken, dass der Landkreis besonders in den wichtigen Bereichen Krankenhaus und Berufsschulen wichtige überörtliche Aufgaben auch im Interesse der Stadt leistet und dass die Stadt selbst im Falle einer Stadtkreisgründung nicht beabsichtigt, diese Aufgaben eigenständig zu übernehmen, sondern sich weiterhin der Mitwirkung des Landkreises bedienen möchte.

Unter dem Aspekt des kommunalen Finanzausgleichs ist die jetzige Situation der Stadt Reutlingen teilweise vorteilhaft und teilweise von Nachteil gegenüber der potenziellen Situation als Stadtkreis. Vorteilhaft ist etwa der Umstand, dass derzeit eine geringere Finanzausgleichsumlage zu zahlen ist als voraussichtlich als künftiger Stadtkreis. Die Stadt geht auf Basis des Jahres 2013 von einer derzeit um 3,5 Mio. Euro niedrigeren Belastung aus. Allerdings kommt sie derzeit nicht in den Genuss höherer Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich, die einem Stadtkreis wegen der zusätzlichen Aufgaben zufließen und zum Teil nach § 7 a FAG den Stadtkreisen vorbehalten sind.

Auch fehlen ihr in der jetzigen Situation etwa die Anteile an der Grunderwerbssteuer, die ihr als Stadtkreis zustehen würden und die sie – bezogen auf das Jahr 2013 – plausibel mit jährlich 5,7 Mio. Euro schätzt.

Die Gemeindeprüfungsanstalt hat mitgeteilt, dass für beide Körperschaften (Stadt und Landkreis) keine belastbaren Finanzdaten auf Basis festgestellter Jahresrechnungen/Jahresabschlüsse für aktuellere Zeiträume vorliegen. Eine Ermittlung oder Beurteilung von finanziellen Vor- und Nachteilen kann daher seitens der Gemeindeprüfungsanstalt nicht geleistet werden.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Stadt Reutlingen derzeit finanziell einerseits davon profitiert, momentan weniger Aufgaben erfüllen zu müssen. Andererseits sind Nachteile darin zu erblicken, dass sie die Kreisumlage für die Aufgabenerfüllung des Landkreises zu erbringen hat, der allerdings schon erheblich mehr Sozialausgaben für das Gebiet der Stadt Reutlingen trägt als deren gesamte Kreisumlage beträgt (2016: 16,5 Mio. Euro mehr). Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass die der Stadt aus dem Finanzausgleich zufließenden Mittel entsprechend dem geringeren Aufgabenspektrum geringer sind. Die Stadt selbst gelangt bei ihrer Gesamtsaldierung zum Ergebnis, dass sie momentan – bezogen auf das Jahr 2013 – um jährlich 4,6 Mio. Euro schlechter steht, als in ihrer potenziellen Situation als Stadtkreis.

Die Richtigkeit dieser Prognose erscheint schwer nachvollziehbar und würde sich letztlich erst im Nachhinein erweisen lassen, da sie wesentlich von der Art und Effizienz des Aufgabenübergangs und der künftigen Aufgabenerledigung abhängt sowie den hierfür erforderlichen personellen und sachlichen Ressourcen.

Der Landkreis profitiert in der derzeitigen Situation wirtschaftlich von der durch die Stadt Reutlingen eingebrachten Kreisumlage, die allerdings schon für die Sozialausgaben bei weitem nicht ausreicht, welche die Stadt als Stadtkreis selbst tragen müsste. Ebenso profitiert er von den Auswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs, auch soweit diese Leistungen als Kompensation für die heute im Gebiet der Stadt Reutlingen erbrachten Verwaltungsleistungen an ihn fließen, im Falle eines Stadtkreises Reutlingen also entsprechend reduziert würden. Andererseits hat er derzeit den wirtschaftlichen Nachteil, für die Aufgabenerfüllung auch im Stadtgebiet Reutlingen die notwendigen Verwaltungsressourcen personeller und sachlicher Art bereitstellen zu müssen. Nach Berechnungen der Stadt Reutlingen ist die saldierte Belastung des Landkreises derzeit – bezogen auf das Jahr 2013 – jährlich 2,9 Mio. Euro geringer als im Falle der Erklärung Reutlingens zum Stadtkreis.

Der Landkreis zweifelt diese Prognose unter Hinweis auf mögliche Kosteneffizienzeinbußen durch die künftige Verwaltungsstruktur an. Auch die Plausibilität dieser Bewertung wird letztlich von zahlreichen Faktoren abhängen, die sich erst im Zuge einer tatsächlichen Aufgabenübertragung und deren Modalitäten klären würden.

Wirtschaftliche Nachteile sieht die Stadt auch darin, dass sie durch die Kreisangehörigkeit in ihrer Stellung als Großstadt, auch im Wettbewerb mit anderen Großstädten, zu wenig wahrgenommen werde. Dieser Effekt kann kaum bewertet werden, allerdings finden sich unter den kreisfreien Städten in Deutschland zahlreiche Kommunen, deren wirtschaftliche Situation sich wesentlich ungünstiger als diejenige Reutlingens darstellt, woran sich zeigt, dass andere Faktoren für die wirtschaftliche Prosperität weit größere Bedeutung haben, als die Zugehörigkeit zu einem Landkreis. Dass eine hohe überregionale Wahrnehmbarkeit auch von einer kreisangehörigen Stadt erzielt werden kann, zeigt etwa das ebenfalls dem Landkreis Reutlingen zugehörige Metzingen, welches aufgrund günstiger Einkaufsmöglichkeiten im Outlet-Bereich ein hohes Maß internationaler Bekanntheit aufweist und damit manche kreisfreie deutsche Stadt übertreffen dürfte.

Die Funktion der Stadt Reutlingen als wirtschaftlich starkes Zentrum mit entsprechender Sogwirkung, etwa aufgrund ihres Arbeitsplatzangebotes, besteht unabhängig von der Frage, ob eine Zugehörigkeit zum Landkreis besteht.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Vor- und Nachteile einer geänderten Verwaltungsstruktur lässt sich auf das vorher Gesagte verweisen, das unter umgekehrten Vorzeichen für die Situation nach Gründung eines Stadtkreises gilt. Dem Mehr an

Aufgabenerfüllung aufseiten der Stadt steht eine Entlastung in Form der wegfallenden Kreisumlage sowie ein Ausgleich in Form höherer Zuweisungen durch die Mechanismen des Finanzausgleichs gegenüber. Umgekehrt verhält es sich beim Landkreis, bei dem ein erheblicher Rückgang von Fallzahlen bei den entsprechenden Aufgaben zu verzeichnen sein wird und andererseits der Anteil der Stadt Reutlingen an der Kreisumlage sowie ein Teil der FAG-Ausgleichsleistungen wegfallen werden.

Aus übergeordneter Sicht lässt sich feststellen, dass im Fall einer Stadtkreisgründung für zahlreiche Aufgaben, die im derzeitigen Landkreis Reutlingen durch das Landratsamt erbracht werden, künftig auf dem gleichen räumlichen Gebiet zwei Behörden erforderlich sind und finanziert werden müssen. Diese jeweilige Aufteilung in zwei kleinere behördliche Einheiten dient nicht der Effizienzsteigerung.

Die durch die Zuständigkeitsänderung selbst anfallenden sogenannten Umgliederungskosten schätzt der Landkreis auf einen siebenstelligen Betrag, wohingegen sie nach Prognose der Stadt 300.000 Euro nicht übersteigen dürften. Die Stadt selbst weist jedoch darauf hin, dass diese Kosten erst zu einem späteren Zeitpunkt verlässlich beziffert werden können, wenn die wesentlichen Rahmenbedingungen klar sind. Dies erscheint plausibel.

Wirtschaftliche Nachteile für einen Stadtkreis Reutlingen sind grundsätzlich denkbar für den potenziellen Fall, dass sich der Landkreis aus solchen Aufgaben zurückzieht, für die er in einem Stadtkreis keine Zuständigkeit mehr haben würde. Zu nennen sind hier insbesondere das Kreiskrankenhaus und die Berufsschulen, wofür der Stadtkreis in einem solchen Fall auf eigene Kosten zu sorgen haben würde.

Zu nennen sind auch die derzeit vom Landkreis auf dem Reutlinger Stadtgebiet erbrachten Freiwilligkeitsleistungen in Form von Zuschüssen an die Württembergische Philharmonie, das Theater „Die Tonne“ oder im Bereich der Erwachsenenbildung. Zumindest theoretisch muss die Möglichkeit gesehen werden, dass sich der Landkreis künftig aus derartigen Engagements auf dem Gebiet eines Stadtkreises Reutlingen zurückziehen würde, was zu Lasten der Stadt ginge.

Ungeklärt ist bislang die Frage, zu welchem Teil die Stadt Reutlingen im Fall ihres Ausscheidens aus dem Landkreis dessen Vermögen bzw. Schulden übernehmen wird. Eine automatische Rechtsnachfolge gibt es insoweit nicht. §§ 7 und 8 LKrO betreffen u. a. Grenzänderungen eines Landkreises durch Ausgliederung einer Gemeinde. Nach § 8 Absatz 1 LKrO wird u. a. die vermögensmäßige Auseinandersetzung im Gesetz oder durch Rechtsverordnung geregelt. Das Gesetz kann dies jedoch auch der Regelung durch Vereinbarung der beteiligten Landkreise – vorliegend wären dies der Landkreis und der Stadtkreis Reutlingen – überlassen. Kommt eine derartige Vereinbarung nicht in vertretbarer Zeit zustande, so kann die Rechtsaufsichtsbehörde die erforderlichen Bestimmungen treffen. Die Stadt geht von einer Übernahme des Kreisvermögens und der Kreisschulden in Höhe von 18 % aus, da dies ihrem Anteil an der Gesamtfinanzierung des Landkreises über die Kreisumlage entspricht, wohingegen der Landkreis eine Übernahme von 43 % der Schulden entsprechend dem städtischen Anteil an der Kreisumlage in den Raum gestellt hat. Ob eine Einigung bei dieser Ausgangslage zustande kommen würde, erscheint zweifelhaft.

13. Wie wäre der verbleibende Landkreis Reutlingen im Hinblick auf wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Strukturdaten in die Reihe der Landkreise in Baden-Württemberg einzuordnen?

Zu 13.:

Der Landkreis Reutlingen weist in seiner Stellungnahme zu dieser Frage darauf hin, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines verbleibenden Landkreises nach einer Erhebung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis nur schwer eingeschätzt werden könne. Er begründet dies damit, dass hinsichtlich der Vermögensauseinandersetzung, der Übernahme von Schulden und der Trägerschaft von Einrichtungen (z. B. Kreiskliniken und Berufsschulen) keine belastbaren Angaben für eine entsprechende Einschätzung vorlägen.

Nach Einschätzung der Stadt Reutlingen ist es nicht erkennbar, dass ein verbleibender Landkreis Reutlingen im Vergleich zu dem Drittel aller Landkreise, die dann kleiner als er wären, Besonderheiten aufweisen würde, die den Verdacht nahelegten, dass er nicht ebenso in der Lage wäre, seine Aufgaben effizient und effektiv wahrzunehmen.

Der Landkreis Reutlingen hat derzeit (Stand: 31. Dezember 2016) 284.082 Einwohner und befindet sich im Vergleich mit den anderen 34 Landkreisen damit auf Platz 10. Würde die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt, hätte der Landkreis Reutlingen (bezogen auf den 31. Dezember 2016) noch 169.076 Einwohner und befände sich dann in der Rangliste auf Platz 24 unter 35 Landkreisen. Bezogen auf die Fläche würde der Landkreis Reutlingen ohne das Gebiet der Stadt Reutlingen Platz 16 belegen. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche des „Restlandkreises“ Reutlingen wäre dann ländlich geprägt, wie dies bei rund einem Drittel der Landkreise in Baden-Württemberg der Fall ist. Im Falle einer Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis wäre Metzingen (21.300 Einwohner) die größte (und einzige) Große Kreisstadt im Landkreis Reutlingen. Eine vergleichbare Situation besteht auch in anderen Landkreisen.

Die Wirtschaftskraft, das Bruttoinlandsprodukt (BIP), betrug im Landkreis Reutlingen im Jahr 2015 rund 10,8 Mrd. Euro. Dies entsprach knapp 2,4 % des Landeswerts (460,25 Mrd. Euro). Je Einwohner waren dies im Landkreis Reutlingen 37.719 Euro bei einem Landeswert von 42.623 Euro pro Kopf. Das BIP in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen lag 2015 im Landkreis Reutlingen bei 70.499 Euro bei 75.715 Euro im Landesdurchschnitt. Insgesamt gab es 2015 im Landkreis Reutlingen 153.821 Erwerbstätige, dies entspricht 2,5 % des Landes. Die Berechnung des Bruttoinlandsprodukts erfolgt jedoch nur bis auf Kreisebene, für die Stadt Reutlingen selbst liegen keine Ergebnisse vor. Anhand des hohen Beschäftigungsanteils der Stadt Reutlingen am gesamten Landkreis kann näherungsweise davon ausgegangen werden, dass die Stadt mindestens 40 Prozent zur gesamten Wirtschaftsleistung des Landkreises beiträgt.

Insofern würde die Stadt Reutlingen ein BIP von ungefähr 4,3 Milliarden Euro erwirtschaften. Das wäre nach dem Stadtkreis Baden-Baden das zweitniedrigste der neun Stadtkreise. Für den Landkreis Reutlingen würde die Wirtschaftskraft ungefähr 6,5 Mrd. Euro betragen. An der Wirtschaftsstruktur eines Stadtkreises Reutlingen sowie des neuen Landkreises dürfte sich vermutlich nichts ändern.

Bei der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen wären im Norden die Gemeinden Pliezhausen, Walddorfhäslach und Wannweil räumlich vom übrigen Landkreis getrennt. Ähnliche Gebietsstrukturen gibt es auch in anderen Landkreisen. Ob dies Auswirkungen auf die effektive Aufgabenwahrnehmung durch den Landkreis haben würde, kann nicht beurteilt werden.

Die Finanzkraft eines Landkreises Reutlingen würde für die dann verringerten Aufgaben wohl ausreichen. Ein Drittel der Landkreise in Baden-Württemberg weisen eine geringere Steuerkraftsumme auf als dies für den „Restlandkreis“ Reutlingen dann der Fall sein würde.

Bei der Verschuldung je Einwohner ergäbe sich nach einer Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis für den Landkreis ein Rückgang von 580 Euro auf 440 Euro (berechnet auf der Basis des Modelljahrs 2013). Dies folgt daraus, dass die Stadt Reutlingen im Vergleich zu den restlichen Städten und Gemeinden des Landkreises Reutlingen gemessen an den Einwohnerzahlen einen überproportional hohen Schuldenstand aufweist.

Der Landkreis Reutlingen weist für das Jahr 2017 einen Hebesatz für die Kreisumlage von 34,25 % auf, der damit über dem durchschnittlichen Kreisumlagehebesatz im Regierungsbezirk Tübingen (30,88 %) und Baden-Württembergs (31,48 %) liegt. Die Stadt Reutlingen gibt an, dass eher ländlich geprägte Landkreise Hebesätze zwischen 32,5 % und 36,5 % aufweisen. Es dürfte vor diesem Hintergrund davon ausgehen sein, dass sich der Kreisumlagehebesatz des Landkreises Reutlingen bei einer Erhebung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis eher noch weiter erhöhen dürfte.

Ob im Falle einer Gründung eines Stadtkreises Reutlingen der Landkreis seinen bisherigen Namen und den derzeitigen Verwaltungssitz (§ 4 LKrO) beibehalten würde, bedürfte dann noch einer separaten Entscheidung.

Insgesamt dürfte es zum jetzigen Zeitpunkt nicht ganz einfach einzuschätzen sein, wie ein „Restlandkreis“ Reutlingen nach einer Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis bezüglich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stehen würde. Zwar weisen die Strukturdaten durchaus darauf hin, dass ein Landkreis ohne die Stadt Reutlingen seine Aufgaben erfüllen könnte. Im Vergleich zum Status quo wäre aber mit einer deutlichen Schwächung des Landkreises zu rechnen.

In diesem Zusammenhang ist allgemein festzuhalten, dass das Land ein besonderes Interesse an einer leistungsfähigen Verwaltungsstruktur hat, gerade auch hinsichtlich der unteren Verwaltungsbehörden. Dazu ist eine gewisse Homogenität der Landkreise erforderlich. Dabei entspricht es der Grundhaltung der Landesregierung, dass bestehende Landkreise nicht verkleinert werden, da dies letztlich eine effiziente Wahrnehmung der (staatlichen) Aufgaben nicht unerheblich erschweren würde.

14. Inwiefern würde die Gründung eines weiteren Stadtkreises Änderungen im kommunalen Finanzausgleich herbeiführen, welche Auswirkungen hätte dies auf den Landeshaushalt und welche Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und weiterer Landesgesetze müssten angepasst werden?

Zu 14.:

Die Stadt Reutlingen geht davon aus, dass für das Land keine finanziellen Konsequenzen entstünden. Die Verteilung der Finanzmasse unter den Kreisen könne im bestehenden System mit allenfalls minimalen Auswirkungen geregelt werden.

Der Landkreis weist darauf hin, dass eine überproportionale Belastung der verbleibenden Gemeinden im Landkreis Reutlingen durch die Gründung eines Stadtkreises dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot widerspreche und vom Land finanziell auszugleichen sei. Die Möglichkeiten des Kreises, durch Erhöhungen der Kreisumlage finanziellen Ausgleich zu erhalten, seien rechtlich begrenzt.

Der kommunale Finanzausgleich gliedert sich in einen allgemeinen Finanzausgleich (Finanzkraftausgleich) und den Ausgleich von Sonderlasten (Schullastenausgleich, Fremdenverkehrslastenausgleich, Soziallastenausgleich, Gesundheitswesen, Verkehrslastenausgleich, Ausbildungskosten, Familienleistungsausgleich, Kinderbetreuungskostenausgleich, Integrationslastenausgleich und die steuerkraftausgleichenden Umlagen). Dabei wird der Umfang der Zuweisungen an die einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich durch die im Finanzausgleichsgesetz (FAG) insgesamt zur Verfügung gestellten Massen bestimmt.

In der Folge der Änderung der Gebiets- und der Aufgabenkulisse wären die Zuweisungen hinsichtlich der Destinatäre anzupassen und Masseumverteilungen vorzunehmen. Hierfür wären vorbehaltlich der konkreten Umsetzung die §§ 3, 11 Absatz 4 und die Anlage zu 18 des FAG zu ändern. Soweit Bemessungsgrundlagen für Vorjahre auf Landkreis und Stadtkreis aufzuteilen wären, sollten hierzu in § 39 FAG Übergangsbestimmungen getroffen werden. Eine Änderung der Grundsystematik des baden-württembergischen Finanzausgleichs wäre nicht erforderlich.

Um unterjährige FAG-Änderungen mit ggf. Rückwirkung zu vermeiden, wäre eine etwaige Statusänderung der Stadt Reutlingen zu einem Jahresanfang vorzunehmen. Die Berücksichtigung einer Statusänderung bei der Erstellung kommunaler Planungsdaten würde zudem auch aus technischen Gründen einen längeren zeitlichen Vorlauf erforderlich machen.

15. *Wie bewertet sie die vom Landkreis Reutlingen vorgebrachten wirtschaftlichen Nachteile ihrer Kreiszugehörigkeit anhand des Modelljahres 2013 mit einer jährlichen Belastung von rund 2,9 Mio. Euro (ohne Berücksichtigung der Vermögensauseinandersetzung) bzw. die dargelegten finanziellen Folgen einer Erklärung zum Stadtkreis mit einem Betrag per Saldo von plus 4,6 Mio. Euro für das Modelljahr 2013?*

Zu 15.:

In ihrer Prognose veranschlagt die Stadt Reutlingen die finanziellen Folgen einer Erklärung zum Stadtkreis mit einer Entlastung von 4,6 Mio. Euro pro Jahr für die Stadt und mit einer zusätzlichen Belastung für den Landkreis von jährlich 2,9 Mio. Euro.

Diese Rechnungen berücksichtigen den Wegfall der Kreisumlage, die aufgrund der Erklärung zum Stadtkreis erfolgenden Änderungen beim kommunalen Finanzausgleich sowie die Auswirkungen aufgrund von Aufgaben, die vom Landratsamt auf den Stadtkreis übergehen würden.

Die angestellte Prognose ist rechnerisch grundsätzlich plausibel, stellt jedoch eine punktuelle Betrachtung nur eines Beispielsjahres dar. Sie weist auch die Problematik auf, dass die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen von zahlreichen weiteren Faktoren abhängen würden, die derzeit noch nicht hinreichend feststehen und abgeschätzt werden können.

Unsicher ist derzeit beispielsweise, wie effizient es dem Stadtkreis gelingen würde, die Erledigung der neu hinzukommenden Aufgaben zu bewältigen. Dies hängt wiederum von der Frage ab, wie hoch die Bereitschaft des künftigen Landkreises letztlich sein würde, bestimmte Aufgaben in Kooperation mit dem Stadtkreis zu erledigen. Auch kann derzeit nicht abgeschätzt werden, wie der Landkreis sein Engagement auf dem dann exterritorialen Gebiet des Stadtkreises Reutlingen künftig gestalten würde. Dies betrifft etwa derzeitige Pflichtaufgaben des Landkreises wie den Betrieb des Krankenhauses und der Berufsschulen. Diese Frage stellt sich auch hinsichtlich Zuschüssen für die Württembergische Philharmonie, das Theater „Die Tonne“ oder die Erwachsenenbildung im Stadtgebiet, die der Landkreis gegenwärtig freiwillig leistet. Falls der Landkreis diese Engagements reduzieren würde, kämen auf die Stadt entsprechend höhere Kosten zu. Wie gezeigt, kämen auf die Stadt deutlich höhere Sozialausgaben zu, im Jahr 2016 wären dies allein Mehrausgaben von 16,5 Mio. Euro gewesen.

16. *Welche Auswirkungen hätte die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen für die Bürgerinnen und Bürger jeweils des Landkreises und der Stadt Reutlingen sowie für die kreiszugehörigen Gemeinden insbesondere in wirtschaftlicher, finanzieller und verwaltungsorganisatorischer Hinsicht?*

Zu 16.:

Nach Auffassung der Stadt Reutlingen hätten die Bürger der Stadt im Falle der Erhebung Reutlingens zum Stadtkreis einen direkten Mehrwert durch eine einheitliche Aufgabenerledigung aus einer Hand. Dies würde eine klare Verbesserung zur derzeitigen Situation darstellen. Die bessere Finanzausstattung als Stadtkreis würde der Stadt bessere Möglichkeiten eröffnen, um die Infrastruktur zu erhalten und das Wachstum der Stadt zu finanzieren. Sie würde – so die Stadt – auch helfen, Gebühren und Hebesätze stabil zu gestalten. Für einen etwaigen Stadtkreis würden sich zudem die überregionale Sichtbarkeit als Wirtschaftsstandort, etwa in Statistiken, sowie die Einflussmöglichkeiten deutlich erhöhen. Dadurch entstünden auch für die Unternehmen und Betriebe am Standort vielfältigere und bessere Möglichkeiten, sich im Wettbewerb zu positionieren.

Für die Einwohner des verbleibenden Landkreises würde sich nach Einschätzung der Stadt Reutlingen nichts ändern. Sie könnten sich mit ihren Anliegen nach wie vor an das Landratsamt bzw. ihr Bürgermeisteramt wenden und könnten dort die gleichen Dienstleistungen wie bisher beziehen. Es sei auch nicht zu befürchten, dass sich die Effizienz der Aufgabenerfüllung beim Landkreis durch eine Stadt-

kreisgründung verändern werde und deshalb zwangsläufig Gebühren und Abgaben steigen würden.

Der Landkreis Reutlingen weist in Bezug auf diese Frage darauf hin, dass die Verwaltung im Falle der Erhebung Reutlingens zum Stadtkreis intransparenter werde, da nicht alle Aufgaben auf den Stadtkreis übergehen würden. Zudem würde die Verwaltung insgesamt teurer und weniger leistungsfähig.

Von den Ministerien wurden in Bezug auf diese Frage im Einzelnen folgende Auswirkungen genannt:

Allgemeine Verwaltungsorganisation

Bei einer Gründung eines Stadtkreises Reutlingen würden die auf der Gemarkung des Stadtkreises lebenden Bürgerinnen und Bürger in den Zuständigkeitsbereich der neu entstandenen unteren Verwaltungsbehörden in der Stadt Reutlingen fallen. Statt wie bisher an das Landratsamt, müssten sich die Bürgerinnen und Bürger daher an die neuen Verwaltungsstellen der Stadt wenden. Für die Bürgerinnen und Bürger außerhalb der Stadtgemarkung würde sich durch die neue Verwaltungsorganisation nichts ändern.

Polizei

Aus vollzugspolizeilicher Perspektive sind derzeit weder im Gebiet der Stadt Reutlingen noch im übrigen Landkreis Problempunkte erkennbar, welche sich im Falle der Erklärung Reutlingens zum Stadtkreis auf die Aufgabenwahrnehmung des Polizeipräsidiums Reutlingen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung niederschlagen könnten. Es werden auch keine Nachteile auf die zwischen den Behörden üblichen Abstimmungen im Verwaltungshandeln oder gar vollzugspolizeiliche Belange befürchtet.

Die bisher bestehenden Kontakte zum Landkreis wie auch zur Stadt, und hier insbesondere zu den Ordnungs- und Verkehrsbehörden, sind bereits jetzt auf diversen Gebieten sehr gut. Doppelstrukturen in Form von parallelen Abstimmungen sind aufgrund der beiderseitig gegebenen Zuständigkeiten eingespielte Routine, z. B. bezüglich der Aufgaben hinsichtlich der Flüchtlingsthematik, und würden auch bei einer geänderten Kreisstruktur unverändert bleiben. Durch das grundsätzlich landesweite Tätigkeitsfeld sowie die seit der Polizeistrukturereform 2014 gesunkene Landkreisbindung sind aktuell keine Auswirkungen – negativ wie positiv – für den Fall einer Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis aus dem Blickwinkel des Polizeipräsidiums Reutlingen zu erkennen. Die Änderungen des räumlichen Zuständigkeitsbereichs im Rahmen der Umsetzung der Ergebnisse der Evaluierung Polizeistrukturereform (Projekt „Polizeistruktur 2020“) haben hierauf keine Auswirkungen.

Aus polizeibehördlicher Perspektive können folgende Aussagen getroffen werden: Die Stadt Reutlingen ist als Große Kreisstadt und damit als untere Verwaltungsbehörde bereits derzeit sowohl Ortpolizeibehörde als auch Kreispolizeibehörde (§ 62 Absatz 3 und 4 des Polizeigesetzes [PolG]). Beides wäre sie auch als Stadtkreis. Daraus folgt, dass die Aufgaben als Orts- und Kreispolizeibehörde nach dem Polizeigesetz durch die Stadt in beiden Fällen als Weisungsaufgaben im Sinne von § 2 Absatz 3 und § 118 Absatz 2 GemO erfüllt werden (§ 62 Absatz 4 Satz 2 PolG). Das Regierungspräsidium Tübingen führt zudem bereits gegenwärtig die (behördliche, externe) Dienstaufsicht nach § 63 Absatz 1 Nr. 2 und Nr. 3 a PolG sowie die Fachaufsicht nach § 64 Nr. 2 und 3 PolG über die Orts- und Kreispolizeibehörde Bürgermeisteramt Reutlingen. Bezogen auf die Aufgabenwahrnehmung des allgemeinen Polizeirechts vor Ort nach dem Polizeigesetz würden sich auch insoweit keine grundsätzlichen Veränderungen gegenüber dem bisherigen Rechtszustand ergeben, da bei Fehlen einer abweichenden speziellen Regelung die Regelzuständigkeit stets der Ortpolizeibehörde als unterster allgemeiner Polizeibehörde zugewiesen ist (§§ 66 Absatz 2, 60 Absatz 1, 61 Absatz 1 Nr. 4 PolG). Relevante inhaltliche Auswirkungen auf die Anforderungen nach dem Polizeigesetz an die konkrete Aufgabenwahrnehmung vor Ort als Ortpolizeibehörde für das allgemeine Polizeirecht sind für den Fall der Erhebung Reutlingens zum Stadtkreis nicht ersichtlich. Soweit weitere spezialgesetzliche Regelungen

die Zuständigkeit den Orts- und Kreispolizeibehörden zuweisen, gilt Entsprechendes.

Insgesamt sind aus polizeilicher Sicht bei einer etwaigen Erhebung Reutlingens zum Stadtkreis weder Vor- noch Nachteile zu erwarten.

Flüchtlinge, Staatsangehörigkeitswesen

Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen würde eine Veränderung der Quoten bei der Verteilung von Flüchtlingen in die vorläufige Unterbringung bei allen Kreisen auslösen. Im Kreisgebiet insgesamt würde sich die Zahl der vorläufig unterzubringenden Personen voraussichtlich leicht erhöhen.

Die Konzentration der Zuständigkeit für die vorläufige Unterbringung sowie die Anschlussunterbringung bei der Stadt Reutlingen hätte für die Flüchtlinge zur Folge, dass sie auch nach Beendigung der vorläufigen Unterbringung im Stadtgebiet von Reutlingen untergebracht würden. Allerdings ist das Landratsamt Reutlingen nach Kenntnis des Regierungspräsidiums Tübingen im Rahmen der vorläufigen Unterbringung bestrebt, bei seiner Entscheidung über die Zuweisung eines Flüchtlings in eine der vielen dezentralen Gemeinschaftsunterkünfte dessen mögliche Anschlussunterbringung in der Gemeinde, in der die Gemeinschaftsunterkunft liegt, bzw. in deren Nähe zu berücksichtigen. So können frühzeitig die Weichen gestellt werden, dass sich der Flüchtling nach Beendigung der vorläufigen Unterbringung in seinem bekannten örtlichen Umfeld weiter integrieren kann.

In Bezug auf das Staatsangehörigkeitswesen hätte die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen für die in der Stadt Reutlingen lebenden Ausländer den Vorteil, dass sie sich in Fragen der Einbürgerung an eine ihnen im Zusammenhang mit ihren aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten bereits bekannte Behörde wenden könnten. Allerdings wäre der Nachteil, sich an das Landratsamt Reutlingen zu wenden, als gering zu bewerten, weil sich die Verwaltungsgebäude des Landratsamts Reutlingen in unmittelbarer Nähe im Stadtgebiet von Reutlingen befinden. Im Übrigen wird Bürgerinnen und Bürgern kreisangehöriger Gemeinden die Aufgabenteilung zwischen Stadt- und Gemeindeverwaltung auf der einen Seite sowie Landratsamt auf der anderen Seite generell ohne weiteres zugemutet.

Landesprogramm Bildungsregionen

Die Stadt Reutlingen nimmt seit dem 1. Januar 2017 am Landesprogramm Bildungsregionen teil. Die Bekanntmachung des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport vom 15. Juli 2013 (Punkt 6. Grundsätze für die Antragstellung) sieht für die Antragstellung folgende Regelungen vor: „Die staatlichen Zuschüsse für den Aufbau einer Bildungsregion können nur von einem Stadtkreis oder einem Landkreis beantragt werden. [...] Pro Stadt- bzw. Landkreis ist nur ein Antrag möglich. [...]“. Gemäß der Bekanntmachung hat der Landkreis Reutlingen die federführende Zuständigkeit und die Trägerschaft für die Bildungsregion auf die Stadt Reutlingen übertragen. Aus dem zur Delegation notwendigen Kreistagsbeschluss geht hervor, dass weder der Landkreis selbst noch eine andere kreisangehörige Kommune einen weiteren Antrag stellen werden. Die erforderliche kommunale Komplementärfinanzierung für die Bildungsregion wird in ihrer gesamten Höhe von der Stadt Reutlingen getragen, eine Bezuschussung durch den Landkreis erfolgt nicht.

Die Stadt Reutlingen hat in ihrem Antrag auf Einrichtung einer Bildungsregion erklärt, sich mit dem Landkreis Reutlingen und den an einer Kooperation interessierten kreisangehörigen Kommunen abzustimmen und dem Landkreis die im Rahmen der Bildungsregion gewonnenen Erkenntnisse zur Verfügung zu stellen. Dieser Transfer werde insbesondere durch die Mitgliedschaft eines Vertreters des Landkreises, des Regierungspräsidiums Tübingen sowie des Staatlichen Schulamtes Tübingen in der Regionalen Steuergruppe der Bildungsregion gewährleistet.

Inhaltliche Schwerpunkte der Bildungsregion in der Stadt Reutlingen sind derzeit die Weiterentwicklung der schulischen Ganztagsbetreuung im Fördervereinsmodell mit Fokus auf die Beratung und Unterstützung der Schulfördervereine sowie die Integration von jungen Geflüchteten an frühkindlichen und schulischen Bildungseinrichtungen.

Im Falle der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen ist zu prüfen, inwieweit der Landkreis Reutlingen dadurch erneut antragsberechtigt wird und inwieweit die bei der Antragstellung gemachten Zusagen zur Einbindung des Landkreises noch bindend sind.

Auszubildende

Für Auszubildende, deren Besuch einer Schule, beruflichen Schule, eines Kollegs, einer Akademie oder Höheren Fachschule nach dem BAföG förderfähig ist und deren Eltern ihren Wohnsitz in einem Stadtkreis Reutlingen hätten, würde die Zuständigkeit vom Landkreis Reutlingen auf einen etwaigen Stadtkreis Reutlingen übergehen. Sollten Land- und Stadtkreis eine Vereinbarung nach § 2 Absatz 1 AGBAföG dahingehend schließen, dass der Stadtkreis für die Bearbeitung von BAföG-Anträgen zuständig wäre, so beträfe dies alle Auszubildenden, deren Eltern ihren Wohnsitz im Landkreis Reutlingen hätten.

Ordnungswidrigkeiten

Als Stadtkreis würde die Stadt Reutlingen eine erweiterte Zuständigkeit für bestimmte Ordnungswidrigkeiten nach dem Katalog des § 2 Absatz 2 der Verordnung der Landesregierung über Zuständigkeiten nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aufweisen.

Straßenbaulast

Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen würde dazu führen, dass die Stadt Reutlingen zusätzlich Straßenbaulastträger für Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten werden würde. Innerhalb der Ortsdurchfahrten würden sich keine Änderungen ergeben, da die Stadt Reutlingen schon bisher Straßenbaulastträger für Kreis-, Landes- und Bundesstraßen ist. Die Stadt bekäme dann zusätzliche Mittel nach dem FAG (Unterhaltung und pauschale Investitionszuweisungen).

Zusammenfassung

Wirtschaftlich gravierende Auswirkungen wären im Falle der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen weder für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt noch für diejenigen des Landkreises zu erwarten. Ihre Funktion als zentralörtlicher wirtschaftlicher Schwerpunkt der Region würde die Stadt Reutlingen auch nach Verlassen des Landkreises beibehalten, ebenso ihren hiermit zusammenhängenden Einfluss auf das künftige Landkreisgebiet. Der Landkreis könnte, wenn auch deutlich geschwächt, auf dem Niveau vergleichbarer ländlich geprägter Landkreise weiterhin seine Aufgaben erfüllen.

In finanzieller Hinsicht ist festzustellen, dass die zu erwartenden Mehrkosten durch die entstehenden Parallelstrukturen in der Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger von Stadt und Landkreis aufgefangen werden müssen. Die Stadt Reutlingen spricht insoweit selbst eine Erhöhung der Hebesätze von Grundsteuer B und Gewerbesteuer an. Die künftigen Landkreisbewohner würden voraussichtlich über die jeweiligen Gemeinden einen höheren Kreisumlagesatz finanzieren müssen. Eine denkbare Reduktion des Engagements des Landkreises im Stadtgebiet Reutlingen könnte die Bürgerinnen und Bürger der Stadt dadurch belasten, dass die Stadt nunmehr selbst für die betreffenden Bereiche aufzukommen hätte. Zu nennen ist in erster Linie das heute vom Landkreis betriebene Krankenhaus.

In verwaltungsorganisatorischer Hinsicht ist zunächst festzuhalten, dass aktuell keine Missstände aus Stadt und Landkreis bekannt sind, die eine Änderung der Verwaltungsstrukturen gebieten würden.

Die Aufteilung zahlreicher Aufgaben, die heute durch das Landratsamt erbracht werden, hätte zur Folge, dass sich hiermit künftig zwei Behörden mit jeweils geringeren Fallzahlen befassen, was sich auf die Qualität und Effizienz negativ auswirken könnte. Das Landratsamt würde durch den Aufgabenverlust an Bedeutung verlieren. Dies würde durch einen möglicherweise in den nächsten Jahren zu erwartenden Aufstieg Pfullingens zur Großen Kreisstadt noch verstärkt, da dies einen weiteren Verlust an Zuständigkeiten der unteren staatlichen Verwaltungs-

behörde für das Landratsamt zur Folge hätte. Für die Bürgerinnen und Bürger Reutlingens entstünde der Vorteil, auf unterer Verwaltungsebene nicht mehr mit zwei Behörden, nämlich Rathaus und Landratsamt, konfrontiert zu sein. Dieser Effekt würde allerdings wiederum dadurch relativiert, dass entsprechend der Vorstellung der Stadt ein Teil der Aufgaben weiterhin auch im Stadtgebiet durch das Landratsamt erbracht werden soll. Das Vorhandensein zweier Verwaltungsträger auf unterer Ebene ist allerdings für die Bürger grundsätzlich nicht unzumutbar, sondern entspricht der Situation, in der sich jeder Bewohner eines Landkreises befindet.

Der Landkreis würde sich im Falle der Erhebung Reutlingens zum Stadtkreis zu einem „Kragenkreis“ entwickeln. Hinzu käme, dass die Gemeinden Pliezhausen, Walddorfhäslach und Wannweil mit dem verbleibenden Landkreis Reutlingen kein zusammenhängendes Gebiet mehr bilden würden. Kommunalpolitisch könnte die dargestellte Entwicklung zu einer „schiefen Ebene“ dergestalt führen, dass eine Zusammenlegung der Kreise Tübingen und Reutlingen diskutiert werden könnte. Dies könnte wiederum landesweit an verschiedenen Stellen Diskussionen um Gebietszuschnitte aufkommen lassen.

17. Wie bewertet die Landesregierung die Ausführungen der Stadt Reutlingen hinsichtlich ihrer relativen Unterrepräsentanz im Kreistag im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl und ihres Beitrags zur Kreisumlage?

Zu 17.:

Die Stadt Reutlingen hat in ihrem Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis u. a. vorgebracht, dass die Regelung des § 22 Absatz 4 Satz 5 LKrO dafür spreche, dass Reutlingen aufgrund seiner Einwohnerzahl zum Stadtkreis zu erklären sei.

§ 22 Absatz 4 Sätze 1 bis 5 LKrO lautet wie folgt: Der Landkreis wird für die Wahl zum Kreistag als Wahlgebiet in Wahlkreise eingeteilt. Für jeden Wahlkreis sind besondere Wahlvorschläge einzureichen. Jede Gemeinde, auf die nach ihrer Einwohnerzahl mindestens vier Sitze entfallen, bildet einen Wahlkreis. Kleinere benachbarte Gemeinden können mit ihr zu einem Wahlkreis zusammengeschlossen werden. Kein Wahlkreis nach den Sätzen 3 und 4 erhält mehr als zwei Fünftel der Sitze.

Der Zweck der Regelung in § 22 Absatz 4 Satz 5 LKrO besteht in der Verhinderung der Majorisierung der aus den übrigen Gemeinden des Kreises gewählten Kreistagsmitglieder durch die in einer einzigen Gemeinde Gewählten.

Die Stadt trägt vor, dass § 22 Absatz 4 Satz 5 LKrO im Konflikt mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl stehe; die Regelung führe zu einer zunehmenden Unterrepräsentation der Stadt Reutlingen im Kreistag, da 40,5 % der Einwohner des Landkreises Reutlingen Bürger der Stadt Reutlingen seien. Die Regelung sei ein Indiz dafür, dass eine Stadt, in der mehr als 40 % der Einwohner des Landkreises wohnen, den Rahmen des Landkreises sprengt. Dies gelte in besonderem Maße, wenn die Stadt mehr als 100.000 Einwohner habe. Den Anforderungen des Demokratieprinzips an die Gleichheit der Wahl und der Verhinderung einer Majorisierung des Kreistags könne dadurch Rechnung getragen werden, dass die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt werde.

Der Landkreis Reutlingen hält die Schlussfolgerung, dass dies in der Konsequenz eine Durchbrechung des Demokratieprinzips bedeute, da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählten als alle anderen Stimmen im Landkreis, für unzutreffend. § 22 Absatz 4 Satz 5 LKrO bewirke wegen der niedrigeren Wahlbeteiligung im Wahlkreis Reutlingen nicht, dass die dort abgegebenen Stimmen ein geringeres Gewicht hätten. Der Landkreis hat Zahlen vorgelegt, woraus sich ergibt, dass 40,17 % der Kreisbevölkerung im Wahlkreis Reutlingen wohnen, jedoch lediglich 39,18 % der Wahlberechtigten und bezogen auf die Kreistagswahl 2014 lediglich 32,89 % der Wähler. Bei der Kreistagswahl 2014 seien für einen Sitz im Wahlkreis Reutlingen 1.392 Wähler erforderlich gewesen, im Wahlkreis Metzingen z. B. dagegen 1.546 Wähler. Wenn es die Regelung in § 22 Absatz 4 Satz 5 LKrO bei der letzten Kreistagswahl nicht gegeben hätte, hätte dem Wahlkreis Reutlingen ein Sitz mehr zugestanden.

Die insoweit gleichlautende Vorgängerregelung des § 22 Absatz 4 Satz 5 LKRö wurde vom Staatsgerichtshof (heute Verfassungsgerichtshof) Baden-Württemberg und dem Bundesverwaltungsgericht überprüft und für verfassungsgemäß erachtet. Die Zwei-Fünftel-Klausel verletzt danach nicht den in Artikel 72 LV ausgesprochenen Grundsatz der Wahlgleichheit (StGH BW Urteil vom 15. Juni 1957, GR Nr. 2/56; BVerwG Urteil vom 17. Januar 1958, VII C 72/57).

Bei § 22 Absatz 4 Satz 5 LKRö handelt es sich um eine kommunalwahlrechtliche Regelung, die einen bestimmten, verfassungsrechtlich zulässigen Zweck verfolgt und nicht um eine Bestimmung im Zusammenhang mit der Erhebung einer Gemeinde zum Stadtkreis nach § 3 Absatz 1 GemO. Insoweit ist auch bedeutsam, dass eine Mindesteinwohnerzahl für die Stadtkreiserhebung seit einer Gesetzesänderung aus dem Jahr 1974 nicht mehr gefordert wird.

Die Existenz des § 22 Absatz 4 Satz 5 LKRö spricht dafür, dass der Gesetzgeber es für realistisch hielt, dass es Landkreise mit einer so großen kreisangehörigen Gemeinde gibt, da er sonst diese Regelung nicht getroffen hätte. Wenn dann tatsächlich ein solcher Fall eintritt, ist dies nach Auffassung der Landesregierung nicht schon als Indiz für das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Erklärung der betreffenden Gemeinde zum Stadtkreis anzusehen.

Nach Auffassung der Landesregierung ist die Argumentation der Stadt Reutlingen insgesamt nicht geeignet, diesen Aspekt als wesentlichen Grund im Sinne ihrer Antragstellung zu bewerten. Die Stadt selbst spricht auch nur von einem „Indiz“. Zudem sind die geringe Überschreitung der Einwohnerzahl von 40 % sowie die vom Landkreis vorgetragenen Gesichtspunkte des Verhältnisses von Wahlberechtigten und Wählern in die Betrachtung miteinzubeziehen.

Von der im Landkreis Reutlingen durch die Kreisgemeinden gezahlten Kreisumlage stammen regelmäßig rund 43 % von der Stadt Reutlingen. Dadurch trägt sie mit rund 18 % zu den Gesamteinnahmen des Landkreises bei. Der städtische Anteil an der Kreisumlage von rund 43 % ist gegenüber dem Einwohneranteil der Stadt am Landkreis von rund 40,5 % höher, worauf die Stadt im Zuge ihrer Antragstellung hinweist. Da sich die Kreisumlage nicht nach der Einwohnerzahl, sondern nach der Steuerkraft einer Kommune bemisst, beruht dieser Sachverhalt darauf, dass die Steuerkraft pro Einwohner in der Stadt Reutlingen höher liegt als in anderen Kreisgemeinden. Die Stadt Reutlingen ist jedoch nicht die einzige Gemeinde im Landkreis, in der der Anteil an der Kreisumlage den Anteil an der Kreisbevölkerung übersteigt. In dem Umstand, dass innerhalb eines Landkreises die Gemeinden mit höherer Steuerkraft im Verhältnis zur Einwohnerzahl mehr zur gesamten Kreisumlage beitragen, ist kein Missstand zu sehen, dessen Behebung (durch eine Erklärung Reutlingens zum Stadtkreis) geboten wäre.

18. Inwieweit hat die Stadt Reutlingen aus Sicht der Landesregierung einen Rechtsanspruch auf Gründung eines Stadtkreises?

Zu 18.:

Es besteht kein Rechtsanspruch der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis; für einen solchen gibt es keine rechtliche Grundlage. Auch von der Stadt Reutlingen wird nicht behauptet, dass ein derartiger Rechtsanspruch besteht.

Die abschließende Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen auf Erhebung zum Stadtkreis liegt beim Landtag von Baden-Württemberg.

Strobl

Minister für Inneres,
Digitalisierung und Migration

Anlage

Stadt Reutlingen



Oberbürgermeisterin

Stadt Reutlingen · BMA | Postfach 2543 · 72715 Reutlingen

Regierungspräsidium Tübingen
Herr Regierungspräsident
Klaus Tappeser
Herrn Ltd. Regierungsdirektor
Jürgen Diez
Konrad-Adenauer-Straße 20
72072 Tübingen

Reutlingen, 23.02.2018

Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis gem. § 3 Abs. 1 GemO

hier: Stellungnahme der Stadt zur Großen Anfrage der Fraktion GRÜNE und der
Fraktion der CDU (Landtagsdrucksache Nr. 16/3321)

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident,
sehr geehrter Herr Diez,

mit Schreiben des Innenministeriums vom 25.01.2018 wurde der Stadtverwaltung Reutlingen die Gelegenheit gegeben, zur Großen Anfrage der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU vom 17.01.2018 (Landtagsdrucksache Nr. 16/3321) Stellung zu nehmen.

Sehr gerne nehmen wir diese Gelegenheit mit unserer beiliegenden Stellungnahme wahr. Inhaltlich basiert sie auf Ausführungen des Antrages der Stadt Reutlingen vom 10.07.2015, des dazugehörigen Ergebnisberichtes über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung sowie der Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen, welche im Mai 2016 Ihrem Haus vorgelegt wurde. Alle drei Dokumente dienen einer fundierten Auseinandersetzung mit unserem Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis und gehen inhaltlich weit über die Fragestellungen der Großen Anfrage hinaus. Um eine vollumfängliche Abwägung unter Beachtung aller

entscheidungsrelevanter Belange im Sinne des öffentlichen Wohls treffen zu können, ist eine Befassung mit den genannten Dokumenten, über die Inhalte der Großen Anfrage hinaus, unabdingbar.

Die Tatsache, dass sich seit Juli 2015 weder das Regierungspräsidium noch das Innenministerium mit Fragen oder Ergänzungsbedarf an uns gewandt hat, werten wir als Beleg dafür, dass unser Antrag vollständig ist und keiner weiteren Präzisierung bedarf.

Da die genannten städtischen Drucksachen Antworten und Hinweise auf alle in der Großen Anfrage gestellten Fragen enthalten, haben wir uns erlaubt, zur leichteren Nachvollziehbarkeit zu allen Punkten unsere Stellungnahme beizufügen.

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie uns die Stellungnahme Ihres Hauses an das Innenministerium zuleiten und über die weiteren Schritte informieren würden.

Mit freundlichen Grüßen



Barbara Bosch

Anlage:

Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Großen Anfrage der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU vom 17.01.2018 (Landtagsdrucksache Nr. 16/3321)
(2fach)

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen

Stellungnahme der Stadt Reutlingen

zur Großen Anfrage „Mögliche Konsequenzen der Gründung
eines Stadtkreises Reutlingen für die Stadt und den Landkreis“
der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU
im Landtag Baden-Württemberg vom 17.01.2018
(Drucksache 16/3321)

23. Februar 2018

I. Allgemeine Voraussetzungen

I. Allgemeine Voraussetzungen

- 1. Welche rechtlichen Voraussetzungen sind für die Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis zu erfüllen? Sind über die rechtlichen Aspekte hinaus weitere Kriterien bei der Entscheidung zu berücksichtigen?**

Kurzfassung:

Nach § 3 GemO können Gemeinden durch Gesetz auf ihren Antrag zu Stadtkreisen erklärt werden. Diesen Antrag hat die Stadt nach Beschluss des Gemeinderates (Dreiviertelmehrheit) im Jahr 2015 gestellt und ausführlich begründet. Über den Antrag muss der Landtag entscheiden. Der Antrag der Stadt Reutlingen hat die Anforderungen des Innenministeriums erfüllt und die Frage der rechtlichen Voraussetzungen vollständig und umfassend beantwortet. Die Stadt Reutlingen hat neben den rechtlichen Aspekten alle weiteren Kriterien, die bei der Entscheidung zur Gründung eines Stadtkreises zu berücksichtigen sind, aufgearbeitet und erfüllt diese. Das Innenministerium sieht das genauso, da es in den vergangenen zweieinhalb Jahren keine Nachfragen gestellt oder Ergänzungen angefordert hat.

Die Stadt Reutlingen hat nach Art. 28 Grundgesetz das vom Bundesverfassungsgericht mehrfach bestätigte Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Dabei besteht grundsätzlich ein Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene. Auch das ist höchstrichterlich vielfach bestätigt, zuletzt im November 2017. Der Landtag hat dieses verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip zu beachten.

Der Landkreis ist in seinem Bestand nicht vor Veränderungen geschützt. Die Grenzen des Landkreises können aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert

I. Allgemeine Voraussetzungen

werden. Hierzu gibt es verfassungsrechtliche Vorgaben, an die der Landtag bei seiner Entscheidung gebunden ist.

Die Stadt Reutlingen kann aufgrund ihrer Verwaltungs- und Leistungskraft alle Aufgaben im Stadtgebiet selber wahrnehmen, wie alle anderen Städte ihrer Größenordnung, die alle Stadtkreise sind.

Der Landkreis bleibt auch nach der Stadtkreisgründung leistungsfähig, auch das hat die Stadt umfangreich nachgewiesen. Er muss nicht auf die Ressourcen der Stadt Reutlingen zurückgreifen, um seine Aufgaben erfüllen zu können. Nach der Stadtkreisgründung Reutlingens sind 11 andere Landkreise in Baden-Württemberg kleiner als der Landkreis Reutlingen und ihren Aufgaben vollumfänglich gewachsen.

Ausführliche Stellungnahme:

Voraussetzung zur Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis ist das Vorliegen eines Antrags gem. § 3 Abs. 1 GemO hierzu. Die Entscheidung über den Antrag hat der Landtag im Wege eines Gesetzes zu treffen.

Der ausführlich begründete Antrag der Stadt Reutlingen liegt seit Mitte 2015 vor. Er wurde vom Gemeinderat der Stadt Reutlingen mit Dreiviertelmehrheit beschlossen. Antrag und der Ergebnisbericht enthalten alle Aspekte, die für eine umfassende und sachgerechte Abwägung erforderlich sind – inklusive einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung. Die Stadt Reutlingen hat insbesondere die Gründe des öffentlichen Wohls ausführlich dargestellt. Die Stadt Reutlingen hat neben den rechtlichen Aspekten alle weiteren Kriterien, die bei der Entscheidung zur Gründung eines Stadtkreises zu berücksichtigen sind, aufgearbeitet und erfüllt diese. Dies ist im umfangreichen Ergebnisbericht der Stadt im Einzelnen dargelegt. Der Antrag der Stadt Reutlingen entspricht somit dem Schreiben des Innenministers vom 15.05.2013. Das Innenministerium sieht das genauso, da es in den vergangenen zweieinhalb Jahren keine Nachfragen gestellt oder Ergänzungen angefordert hat.

I. Allgemeine Voraussetzungen

Die vom Landkreis in Auftrag gegebene verwaltungsökonomische Expertise von Prof. Dr. Junkernheinrich u. a. ist nicht Maßstab für die Entscheidung des Gesetzgebers. Von einem „Pflichtenheft“ zu sprechen, ist deshalb verfehlt. Prof. Dr. Junkernheinrich spricht in seiner Expertise einleitend selbst davon, dass diese keine abschließende Abwägung der für die Beurteilung der Stadtkreisgründung relevanten Aspekte vornehme.

Rechtliche Grundlagen für die Entscheidung über den Antrag der Stadt

Entsprechend der von der Stadt zitierten umfangreichen Rechtsprechung zu Gebietsänderungen sind die Gründe des öffentlichen Wohls maßgebend. Diese werden vom Gesetzgeber bestimmt. Der Gesetzgeber hat bei der dabei anzustellenden Abwägung einen großen Gestaltungsspielraum. Nach ständiger Rechtsprechung hat der Gesetzgeber den für seine Entscheidung erheblichen Sachverhalt zu ermitteln, die unterschiedlichen Belange und Interessen zu bewerten und in seine Abwägung einzustellen. Er hat die Interessen der antragstellenden Gemeinde den Interessen des Landkreises gegenüberzustellen und die beiderseitigen Belange nach den Gesichtspunkten des öffentlichen Wohls abzuwägen. Die einschlägige Rechtsprechung ist auf S. 4 des Antrags der Stadt Reutlingen nachgewiesen (s. weiter Dreier, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 121 ff.; Nierhaus, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 28 Rn. 42 ff.; Lange, Kommunalrecht, 2013, § 1 Rn. 11 ff., § 18 Rn. 16 ff.; umfassende Darstellung bei Engels, Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung, 2014, S. 245 bis 282 mit umfangreichen Nachweisen). Engels (a.a.O., S. 281 f.) stellt zusammenfassend fest:

„Neben den Organisationsformen der Gemeinden und Gemeindeverbände ist auch deren räumliche Ausdehnung ausgestaltungsbedürftig: Gemeinde- und Gemeindeverbandsgebiete werden nicht etwa schon von Verfassungs wegen festgelegt. Nach der prinzipientheoretischen Interpretation des Art. 28 Abs. 2 GG ergeben sich die verfassungsrechtlichen Maßstäbe, denen diese legislative Ausgestaltung genügen muss, aus einer Abwägung zwischen den Funktionen kommunaler Selbstverwaltung und konfligierenden Rechtsprinzipien nach Maßgabe des Untermaßverbotes. Die verfas-

I. Allgemeine Voraussetzungen

sungsrechtlichen Grenzen für die Durchführung von Gebietsreformen können präzisierend wie folgt zusammengefasst werden: Die Funktionen kommunaler Selbstverwaltung stimmen zunächst mit denjenigen Merkmalen überein, denen Gebietsreformen auch nach institutioneller Interpretation verpflichtet sind: Überschaubarkeit und Bürgernähe. Diese Aspekte sind mit dem Gedanken der Leistungsfähigkeit abzuwägen. Auch Gemeinden und Gemeindeverbände, die eine gesetzes- und funktionsgerechte Aufgabenerfüllung gewährleisten müssen, sind grundsätzlich dem Gedanken für Leistungsfähigkeit verpflichtet. Gebietsreformen können allerdings nicht allein auf das Streben nach Kostenersparnissen und Synergieeffekten gestützt werden. Schließlich setzen Gebietsreformen nach dem prinzipientheoretischen Deutungsansatz eine Anhörung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände voraus. Auf diesem Weg wird sichergestellt, dass alle relevanten Gesichtspunkte in den Abwägungsvorgang einfließen.“

Dem entspricht der Antrag der Stadt Reutlingen vom 10.07.2015. Dort sind die für die Abwägung des Gesetzgebers maßgebenden Gesichtspunkte dargestellt, nämlich

- Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts,
- Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reutlingen vor dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen,
- Subsidiaritätsprinzip, nämlich Vorrang der dezentralen Aufgabenerledigung auf der Ebene Gemeinde vor der Aufgabenerledigung auf der Ebene des Landkreises,
- Demokratieprinzip als tragendes, die kommunale Selbstverwaltung maßgeblich prägendes Verfassungsprinzip,
- Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen,
- Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen,
- (eingeschränkte) Bedeutung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung.

Diese Gesichtspunkte hat der Gesetzgeber untereinander und gegeneinander abzuwägen. Die Gesamtabwägung ist im Antrag der Stadt Reutlingen auf S. 11 ff., 39 ff. dargestellt.

Über den Antrag hat der Landtag zu entscheiden. Es steht nicht in seinem Belieben, ob er sich mit dem Antrag überhaupt befasst. Vielmehr hat er eine sachgerechte Entscheidung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 28 Abs. 2

I. Allgemeine Voraussetzungen

GG und der Art. 70 ff. LV zu treffen. Er hat zu prüfen und zu entscheiden, ob dem Antrag aus Gründen des öffentlichen Wohls entsprechend Art. 74 Abs. 1 LV stattgegeben wird. Dies folgt auch aus § 7 Abs. 1 LKrO. Danach können die Grenzen des Landkreises aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Der Landtag ist dabei an die verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden. Er hat den Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reutlingen gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen, das Subsidiaritätsprinzip, das Demokratieprinzip, die Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen, die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen sowie (nachrangig) die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu berücksichtigen. Anhand dieser und ggf. weiterer Kriterien hat er eine Gesamtabwägung zu treffen.

Rechtliche Voraussetzungen im Einzelnen

Grundlage des Antrags, die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis zu erklären, sind die Gemeindeordnung (GemO), die Landkreisordnung (LKrO), die Landesverfassung (LV) und das Grundgesetz (GG).

I. § 3 Abs. 1 GemO

Nach § 3 Abs. 1 GemO können Gemeinden durch Gesetz auf ihren Antrag zu Stadtkreisen erklärt werden. § 3 Abs. 1 GemO bestimmt keine konkreten Voraussetzungen für die Erklärung einer Gemeinde zum Stadtkreis.

Nach § 3 Abs. 1 GemO in seiner bis 1974 geltenden Fassung war Voraussetzung der Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis, dass sie über eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern verfügt. Diese Voraussetzung wurde durch Gesetz vom 09.07.1974 (GBl. S. 237) gestrichen. Die Überschreitung der 100.000-Einwohner-Schwelle legt es nahe, dass die Gemeinde den Rahmen des Landkreises sprengt und deshalb ihre Erklärung zum Stadtkreis geboten ist.

I. Allgemeine Voraussetzungen

**II. Öffentliches Wohl bei Gebietsänderungen (Art. 74 Abs. 1 LV,
§ 7 Abs. 1 LKrO)**

Das Gebiet von Gemeinden und Gemeindeverbänden kann aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden (Art. 74 Abs. 1 LV, § 7 Abs. 1 LKrO); die betroffenen Gebietskörperschaften sind vor der Änderung anzuhören (BVerfGE 86, 90, 107; 50, 50 f.; VerfGH Rheinland-Pfalz, U. v. 08.06.2015 – VGH N 18/14 – juris Rn. 71, 113).

Durch die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis ändert sich das Gebiet des Landkreises Reutlingen.

Die „Gründe des öffentlichen Wohls“ werden vom Gesetzgeber bestimmt. Bei der anzustellenden Abwägung hat er einen großen, aber durch die Verfassung gebundenen Spielraum (BVerfGE 86, 90, 108; StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 9 f.; 23, 1, 4 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459; VerfGH Rheinland-Pfalz, a.a.O., Rn. 114 ff.; Faiß, in: Ade/Faiß/Waibel/Stehle, Kommunalverfassungsrecht Baden-Württemberg, Stand: April 2012, § 7 LKrO, Nr. 1). Der Gesetzgeber hat den für seine Entscheidung erheblichen Sachverhalt zu ermitteln, die unterschiedlichen Belange und Interessen zu bewerten und in seine Abwägung einzustellen (BVerfGE 96, 90, 108 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459; VerfGH Rheinland-Pfalz, a.a.O., Rn. 163). Er hat die Interessen der antragstellenden Gemeinde denen des Landkreises gegenüberzustellen und die beiderseitigen Belange nach den Gesichtspunkten des öffentlichen Wohls abzuwägen. In die Abwägung ist einzustellen, ob die antragstellende Gemeinde ohne Stadtkreisgründung durch ihr Übergewicht den Rahmen des Landkreises sprengt und ob bei einer Stadtkreisgründung die Leistungsfähigkeit des Restkreises in Frage gestellt wäre (Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg, 2013, § 3 GemO Rn. 3; Steger, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand: Oktober 2013, § 3 Rn. 5).

I. Allgemeine Voraussetzungen

III. Für den Landesgesetzgeber maßgebende Gesichtspunkte:

1. Entscheidungsleitende Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts

Für die Auslegung des Begriffs „öffentliches Wohl“ ist die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 LV) von maßgeblicher Bedeutung. Das „öffentliche Wohl“ hat als „steuerndes Element einer kommunalen Gebietsreform die Strukturmerkmale kommunaler Selbstverwaltung in sich aufzunehmen und als entscheidungsleitend in Rechnung zu stellen“ (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459, s. in Bezug auf die Auflösung einer Gemeinde auch StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 10, wonach die Selbstverwaltungsgarantie neben dem öffentlichen Wohl zu berücksichtigen ist). Bei der Ausgestaltung und Formung der Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung hat der Gesetzgeber die grundgesetzliche Entscheidung für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung zu berücksichtigen (BVerfGE 107, 1, 11; BVerfGE 138, 1 [18]; BVerfG, NVwZ 2018, 146 Rn. 76).

a. Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen

Die Stadt Reutlingen hat nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (BVerfG, NVwZ 2015, 136 Rn. 114 ff.; BVerfGE 110, 370, 399 f.; 107, 1, 12). Dieses Aufgabenverteilungsprinzip gilt zugunsten kreisangehöriger Gemeinden auch gegenüber den Kreisen (BVerfG, LKV 2015, 23 Rn. 41; BVerfGE 79, 127, 150). Aufgaben mit relevantem örtlichen Charakter darf der Gesetzgeber den Gemeinden nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also dann entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre (BVerfG, LKV 2015, 23 Rn. 58; BVerfGE 107, 1, 13; 79, 127, 153 ff.; BVerfGE 138, 1 [18]; BVerfG, NVwZ 2018, 146 Rn. 76; BVerfGE 101, 99, 103). Das Bundesverfassungsgericht

I. Allgemeine Voraussetzungen

hat entschieden, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip enthält. Danach besteht grundsätzlich ein Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene. Der Gesetzgeber hat dieses verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip zu beachten. Der Gesetzgeber darf den Gemeinden örtliche Aufgaben nur aus Gründen des Gemeinwohls entziehen, vor allem dann, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre. Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabenentzugs aus (BVerfG, NVwZ 2015, 728 Rn. 41, 54, 58). Die für die Übertragung einer Aufgabe von einer Gemeinde auf den Landkreis bezogenen Ausführungen gelten für den „umgekehrten“ Fall der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen gleichermaßen.

b. Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen

Dem Landkreis Reutlingen ist das Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG für die Ausgestaltung seines Aufgabenbereichs nur eingeschränkt gewährleistet. Anders als bei den Gemeinden beschreibt die Verfassung die Aufgaben der Kreise nicht selbst, sondern überantwortet dies dem Gesetzgeber (BVerfG, NVwZ 2015, 136 Rn. 114; BVerfGE 119, 331, 351 f.; 79, 127, 150). Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Regelung des Aufgabenbereichs der Kreise findet erst dort eine Grenze, wo verfassungsrechtliche Gewährleistungen des Selbstverwaltungsrechts der Kreise entwertet würden. Der Gesetzgeber darf das Selbstverwaltungsrecht der Kreise nicht unterlaufen, indem er ihnen keine Aufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung zuweist. Er muss einen Mindestbestand an Aufgaben zuweisen, die die Kreise unter Ausschöpfung der auch ihnen gewährten Eigenverantwortlichkeit erledigen können (BVerfG, NVwZ 2015, 136 Rn. 114; BVerfGE 119, 331, 352). Gebietsänderungen gefährden den rechtlich geschützten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich nicht

I. Allgemeine Voraussetzungen

(LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459; StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 10).

2. Subsidiaritätsprinzip

Die Landesverfassung hebt den Vorrang der dezentralen Aufgabenerledigung in Art. 70 Abs. 1 Satz 2, 71 Abs. 2 Satz 1 besonders hervor (BVerfGE 79, 127, 149). Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, sind diesen zuzuweisen (Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV). Dies gilt sowohl für das Verhältnis der übergeordneten zu den nachgeordneten staatlichen Behörden als auch für das Verhältnis der höherstufigen Staats- zur kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis und in der Gemeinde (Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 70 Rn. 19). Nach Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LV sind die Gemeinden in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Die Gemeindeverbände haben (nur) innerhalb ihrer Zuständigkeit die gleiche Stellung (Art. 71 Abs. 2 Satz 2 LV). Es besteht grundsätzlich darüber hinaus sogar ein Vorrang der interkommunalen Zusammenarbeit vor der Hochzonung gemeindlicher Aufgaben auf die Landkreisebene. Erst wenn durch gemeindliche Kooperation die Erfüllung kommunaler Aufgaben nicht sichergestellt werden kann, darf der Staat den Gemeinden die davon betroffenen Zuständigkeiten entziehen (BVerfGE 138, 1 [18]; BVerfG, NVwZ 2018, 146 Rn. 86).

3. Demokratieprinzip

Das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2, Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 23 Abs. 1 LV) ist als tragendes, die kommunale Selbstverwaltung maßgeblich prägendes Verfassungsprinzip (BVerfGE 91, 228, 244; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, U. v. 18.08.2011 – 21/10, juris Rn. 227, insoweit in NordÖR 2011, 537 ff. nicht abgedruckt) zur Konkretisierung des „öffentlichen Wohls“ heranzuziehen (StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 7). Art. 28

I. Allgemeine Voraussetzungen

Abs. 2 GG betont den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben. Dieser Gesichtspunkt hat Vorrang gegenüber ökonomischen Erwägungen (BVerfG, NVwZ 2015, 728 Rn. 58).

Das Volk muss in den Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG). Nach § 22 Abs. 4 S. 5 LKrO können auf eine Gemeinde nicht mehr als 40 % der Kreistagssitze entfallen. Dies soll eine Majorisierung des Kreistags durch große kreisangehörige Gemeinden verhindern. § 22 Abs. 4 S. 5 LKrO steht im Konflikt mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Die Regelung führt zu einer zunehmenden Unterrepräsentation der Stadt Reutlingen im Kreistag, da 40,5 % der Einwohner des Landkreises Reutlingen Bürger der Stadt Reutlingen sind. Der Prozentsatz wird zunehmen.

Die Regelung ist ein Indiz dafür, dass eine Stadt, in der mehr als 40 % der Einwohner des Landkreises wohnen, den Rahmen des Landkreises sprengt. Dies gilt in besonderem Maß, wenn die Stadt mehr als 100.000 Einwohner hat. Den Anforderungen des Demokratieprinzips an die Gleichheit der Wahl und der Verhinderung einer Majorisierung des Kreistags kann dadurch Rechnung getragen werden, dass die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird.

4. Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen

Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis setzt voraus, dass die Stadt Reutlingen über die zur Erledigung der Aufgaben eines Stadtkreises erforderliche Verwaltungs- und Leistungskraft verfügt.

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen Untere Verwaltungsbehörde (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 Landesverwaltungsgesetz [LVG]). Die Stadt Reutlingen kann zum Stadtkreis erklärt werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde – die sie als Große Kreisstadt gemäß § 15 Abs. 1

I. Allgemeine Voraussetzungen

Nr. 1, § 19 LVG bereits heute zu großen Teilen wahrnimmt – hinreichend leistungsfähig ist.

Zur Leistungsfähigkeit gehört weiter, dass die Stadt Reutlingen in der Lage ist, die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft ohne die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion des Landkreises Reutlingen wahrzunehmen. Ist dies der Fall, hat die Stadt Reutlingen aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts einen Anspruch darauf, dass der Landkreis Reutlingen für sie keine Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben wahrnimmt und ihr dadurch Zuständigkeiten für einzelne Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft entzieht.

5. Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen

Der nach der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen verbleibende Landkreis Reutlingen muss zur Wahrnehmung der ihm verbleibenden Aufgaben hinreichend leistungsfähig sein. Der Landrat des Landkreises Reutlingen hat den Umstand, dass der verbleibende Landkreis nach der Herauslösung der Stadt Reutlingen nach wie vor leistungsfähig ist, bereits in einer Pressekonferenz am 12. Dezember 2014 bestätigt. Im Übrigen wird an dieser Stelle auf unsere Ausführungen zur Frage II.13 verwiesen.

Das Landratsamt Reutlingen bleibt nach Gründung eines Stadtkreises für das Gebiet des Landkreises Reutlingen Untere Verwaltungsbehörde (§ 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG).

Im Rahmen seines Rechts zur Selbstverwaltung fördert der Landkreis seine Einwohner, unterstützt die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und trägt zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten bei (§ 1 Abs. 1 Satz 1 LKrO). Er verwaltet in seinem Gebiet unter eigener Verantwortung alle die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigenden öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 LKrO). Der Landkreis hat sich auf die Aufgaben zu beschränken, die der einheitlichen Versorgung und Betreuung der

I. Allgemeine Voraussetzungen

Einwohner des ganzen Landkreises oder eines größeren Teils desselben dienen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 LKrO). Die Kreise sind auf dieser Grundlage zuständig für die Erfüllung übergemeindlicher Aufgaben sowie von Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben. Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben sind die Aufgaben, die zwar nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden zugewiesene Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betreffen, die aber gleichwohl vom Kreis wahrgenommen werden, um die Einwohner im Kreisgebiet gleichmäßig zu versorgen und zu betreuen (BVerwGE 101, 99, 103 f.).

6. Die Stadt Reutlingen sprengt den Rahmen des Landkreises

Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen ist geboten, weil die Stadt Reutlingen den Rahmen des Landkreises sprengt.

Der Landkreis Reutlingen hatte zum Zeitpunkt der Kreisreform 1973 rd. 225.000 Einwohner, die Stadt Reutlingen rd. 96.000 Einwohner. Der Anteil der Einwohner der Stadt Reutlingen ist von 34,7 % gewachsen auf 40,5 %. (Stand IV/2016, vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, www.statistik-bw.de, im Folgenden: StaLa BW).

In der Stadt Reutlingen leben mit nunmehr rd. 115.000 Einwohnern rd. 40,5 % der Gesamtbevölkerung im Landkreis (Stand IV/2016, vgl. StaLa BW). Seit Jahren wächst die Bevölkerung der Stadt Reutlingen schneller als die Bevölkerung des restlichen Landkreises. § 22 Abs. 4 Satz 5 Landkreisordnung (LKrO) legt fest, dass kein Wahlkreis mehr als 40 % der Sitze im Kreistag erhält. Die Sitze werden gemäß § 22 Abs. 5 LKrO auf Basis der Einwohnerzahlen verteilt. Die Stadt Reutlingen ist deshalb im Kreistag unterrepräsentiert. Bei der letzten Kreistagswahl hätte der Stadt ein Sitz mehr zugestanden.

Die Regelung des § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO macht deutlich, dass eine kreisangehörige Großstadt, deren Einwohnerzahl in derartiger Relation zum übrigen Landkreis steht, wie dies in ganz Baden-Württemberg nur in Reutlingen der Fall ist, vom Gesetzgeber nicht gewollt ist. Die Stadt Reutlingen sprengt den Rahmen des Landkreises. Dies ist ein wichtiges Kriterium zur

I. Allgemeine Voraussetzungen

Konkretisierung des öffentlichen Wohls im Zusammenhang mit § 3 Abs. 1 GemO.

Die Stadt Reutlingen ist die einzige Großstadt Baden-Württembergs, die nicht kreisfrei ist. Nach dem früheren § 3 Abs. 1 GemO war Voraussetzung der Erhebung einer Stadt zum Stadtkreis, dass sie über eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern verfügt. Diese Schwelle überschreitet die Stadt Reutlingen mit ca. 115.000 Einwohnern (Stand IV/2016, vgl. StaLa BW) deutlich. Zwar wurde die Anforderung an die Mindesteinwohnerzahl eines Stadtkreises aus § 3 Abs. 1 GemO gestrichen, um den Anschein eines Rechtsanspruchs auf Auskreisung nur wegen Erreichens der Einwohnerzahl zu vermeiden. Dennoch wird ihr bis heute Bedeutung zugemessen (vgl. Steger, in: Kunze/Bronner/Katz, § 3 GemO Rn. 4). Die Überschreitung der 100.000-Einwohner-Schwelle durch die Stadt Reutlingen begründet die Vermutung, dass sie den Rahmen des Landkreises sprengt.

Als Stadtkreis trifft der Gemeinderat bei allen wichtigen kommunalen Themen, die Reutlinger Bürgerinnen und Bürger angehen, die politische Entscheidung und nicht wie bisher auch der Kreistag. Die Stadt erhält Sitz und Stimme in für ihre Entwicklung wesentlichen Gremien.

7. Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

Der Gesetzgeber hat den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) in die Abwägung einzustellen (StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 9). Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung ist allerdings nicht das für die Erklärung zum Stadtkreis maßgebende Kriterium.

Die Selbstverwaltungsgarantie verlangt, dass eine Gemeinde das Recht hat, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die sie selbst erledigen kann, in eigener Verantwortung zu erledigen (BVerfG, NVwZ 2015, 135 Rn. 114 ff.; BVerfGE 79, 127, 146 ff.). Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG setzt der ökonomischen Erwägung, dass eine zentral organisierte Verwaltung rationell und billiger arbeiten könnte, den demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug (BVerfGE 79, 127, 153; LVerfG

I. Allgemeine Voraussetzungen

Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459). Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft dürfen kreisangehörigen Gemeinden zugunsten der Landkreise nicht aus bloßen Wirtschaftlichkeitserwägungen entzogen werden. Ein Aufgabenentzug aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist nur zulässig, wenn das Belassen der Aufgabe bei der Gemeinde zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen können, gestattet grundsätzlich keinen Aufgabenentzug (BVerfGE 79, 127, 152). Das Bundesverfassungsgericht hat dies im Beschluss vom 19.11.2014 (NVwZ 2015, 728 Rn. 58) wie folgt zusammengefasst:

„Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabenentzugs aus; denn dies zielt ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird (...). Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung rechtfertigen eine „Hochzonung“ erst, wenn ein Belassen der Aufgabe bei der Gemeinde zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Auch wenn eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte, setzt die Verfassung diesen ökonomischen Erwägungen den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug. Der Staat ist daher zunächst darauf beschränkt sicherzustellen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen; dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen könnten, gestattet – jedenfalls grundsätzlich – keinen Aufgabenentzug“.

Etwaigen finanziellen Nachteilen der Stadtkreisgründung sind die Vorteile der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen gegenüberzustellen, insbesondere der deutliche Gewinn an Selbstverwaltung, Demokratie und Bürgernähe. Die spezifische Funktion der bürgerschaftlich getragenen Verwaltung hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt bekräftigt (BVerfGE 107, 1, 11 f.; 82, 310, 313; 79, 127, 143; BVerfGE 138, 1 [18]; BVerfG, NVwZ 2018, 146 Rn. 76; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459).

I. Allgemeine Voraussetzungen

8. Gesamtabwägung

Bei der vorzunehmenden Gesamtabwägung ist zu berücksichtigen, dass der Landkreis Reutlingen keinen Bestandsschutz genießt. Das Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform aus dem Jahr 1969 steht der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen nicht entgegen. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen ist vielmehr die konsequente Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform 2005:

a. Kein Bestandsschutz für den Landkreis Reutlingen

Der Landkreis Reutlingen ist in seinem Bestand nicht vor Veränderungen geschützt. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist keine Garantie für den individuellen Bestand der einzelnen Gebietskörperschaft (BVerfGE 86, 90, 107; 50, 50; StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 10; VerfGH Rheinland-Pfalz, U. v. 08.06.2015 – VGH N 18/14 – juris Rn. 70). Nach Art. 74 Abs. 1 LV kann das Gebiet von Gemeinden und Gemeindeverbänden aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Wenn Gründe des öffentlichen Wohls für eine Neugliederung sprechen und das Übermaßverbot der Gebietsänderung nicht entgegensteht, kann der Gebietsänderung kein Bestandsschutz entgegengehalten werden. Die Regelung über die Stadtkreisgründung in § 3 Abs. 1 GemO bringt dies deutlich zum Ausdruck.

b. Denkmodell der Landesregierung 1969 steht nicht entgegen

Der Zuschnitt des Landkreises Reutlingen beruht auf der am 01.01.1973 in Kraft getretenen Kreisreform. Der Kreisreform gingen ein Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform aus dem Jahr 1969 und ein Gutachten zweier Kommissionen des Landes zur Kreisreform aus dem Jahr 1970 voraus (abgedruckt in: Staatsministerium Baden-Württemberg, Hrsg., Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Bd. 1, 1972).

I. Allgemeine Voraussetzungen

Im Denkmodell der Landesregierung wurde die Kreisfreiheit einer Stadt unter bestimmten Bedingungen als problematisch angesehen (s. Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform, in: Staatsministerium Baden-Württemberg, a.a.O., S. 38). Das Denkmodell der Landesregierung schlug deshalb die Einkreisung der Stadtkreise Baden-Baden, Pforzheim, Ulm und Heilbronn vor (Denkmodell der Landesregierung, a.a.O., S. 39).

Die Vorschläge zur Einkreisung von Stadtkreisen im Denkmodell der Landesregierung haben im Kreisreformgesetz 1973 keinen Niederschlag gefunden. Das Kreisreformgesetz ließ die bestehenden Stadtkreise entgegen den Vorarbeiten zur Kreisreform unangetastet und folgt insoweit dem Denkmodell der Landesregierung nicht. Das Denkmodell der Landesregierung aus dem Jahr 1969 und des Gutachtens zur Kreisreform aus dem Jahr 1970 stehen der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen deshalb nicht entgegen. Sie liegen der Kreisreform insoweit nicht zugrunde und sind nicht verbindlich.

Das Denkmodell geht außerdem selbst davon aus, dass der Eingliederung einer Stadt in einen Landkreis Grenzen gesetzt sind. Wenn eine Stadt ein Übergewicht über den ganzen übrigen Landkreis erlangt oder wegen ihrer Größe über eine besonders ausgeprägte Verwaltungs- und Leistungskraft verfügt, ist nach dem Denkmodell ihre Eingliederung in einen Landkreis nicht angemessen (Denkmodell der Landesregierung, a.a.O., S. 38 f.).

c. Fortsetzung der Verwaltungsstrukturereform 2005

Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen setzt die am 01.01.2005 in Kraft getretene Verwaltungsstrukturereform fort:

Die Verwaltungsstrukturereform zielte mit der Eingliederung der unteren Sonderbehörden in die Landratsämter und in die Bürgermeisterämter der Stadtkreise auf eine Bündelung von bis dahin zergliederten Zustän-

I. Allgemeine Voraussetzungen

digkeiten vor Ort. Durch die Verwaltungsstrukturreform sollten einheitliche Anlaufstellen mit kurzen Wegen geschaffen werden. Der Bürger und die Wirtschaft sollen eine Entscheidung aus einer Hand vor Ort erhalten. Der Verwaltungsstrukturreform liegt das Leitbild einer modernen Verwaltung zugrunde, die dezentral und möglichst nah am Kunden organisiert ist. Grundprinzipien der Verwaltungsstrukturreform sind die Vereinfachung von Abläufen und die Verlagerung von Entscheidungsprozessen und Verantwortung nach unten. Die Verwaltungsstrukturreform dient außerdem der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (s. den Gesetzentwurf der Landesregierung zum Verwaltungsstruktur-Reformgesetz, LT-Drs. 13/3201, S. 241 f.).

Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis ist die konsequente Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform. Nach ihrer Erklärung zum Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen nicht wie bisher als Große Kreisstadt (s. § 19 LVG) nur bestimmte Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde wahrnehmen, sondern für sämtliche Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde zuständig sein (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG). Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis führt zu einer Konzentration der bisher zwischen der Stadt Reutlingen und dem Landkreis Reutlingen zergliederten Zuständigkeiten vor Ort. Das Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen wird gestärkt. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen entspricht damit den Zielen der Verwaltungsstrukturreform 2005. Sie ist Ausdruck einer modernen und bürgernahen Verwaltung.

I. Allgemeine Voraussetzungen

2. Welches Verfahren ist für den Fall der Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis vorgesehen?

Kurzfassung:

Entscheidend und ausreichend ist, dass bei Erlass des Gesetzes, durch das die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird, die Bewältigung der damit verbundenen Rechtsfolgen und der Vermögensauseinandersetzung lösbar ist. Es ist weder geboten noch üblich, die Rechtsfolgen gleich im Gesetz über die Erklärung zum Stadtkreis zu regeln. Sowohl die Landkreisordnung als auch die Gemeindeordnung sehen eine Regelung in Stufen vor. Das gestufte Vorgehen ist bei kommunalen Neugliederungen geübte gesetzgeberische Praxis und hat sich in Baden-Württemberg seit Jahrzehnten bewährt.

Ausführliche Stellungnahme:

Über den Antrag hat der Landtag zu entscheiden. Es steht nicht in seinem Belieben, ob er sich mit dem Antrag überhaupt befasst. Vielmehr hat er eine sachgerechte Entscheidung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG und der Art. 70 ff. LV zu treffen. Er hat zu prüfen und zu entscheiden, ob dem Antrag aus Gründen des öffentlichen Wohls entsprechend Art. 74 Abs. 1 LV stattgegeben wird.

Entscheidend und ausreichend ist, dass bei Erlass des Gesetzes, durch das die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird, die Bewältigung der damit verbundenen Rechtsfolgen und der Vermögensauseinandersetzung lösbar ist. Sowohl die Landkreisordnung als auch die Gemeindeordnung sehen eine Regelung in Stufen vor. Das gestufte Vorgehen ist bei kommunalen Neugliederungen geübte gesetzgeberische Praxis und hat sich in Baden-Württemberg seit Jahrzehnten bewährt:

- Kreisreformgesetz 1971

I. Allgemeine Voraussetzungen

- Drittes Gesetz zur Eingliederung von Gemeinden in andere Gemeinden und Landkreise 1971
- Gesetz zur Neubildung der Stadt Villingen-Schwenningen 1971
- Drittes Gesetz zur Verwaltungsreform 1974
- Thüringer Gesetz über Maßnahmen zur kommunalen Gebietsreform 1994
- Gesetz zur Neugliederung des Gebiets der Landkreise des Freistaats Sachsen 2008
- Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landkreisneuordnungsgesetz) 2010

Ein gestuftes Vorgehen ist sinnvoll und rechtmäßig. Es ist nicht erforderlich, im Gesetz über die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis alle damit verbundenen vermögensrechtlichen Folgen zu regeln.

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 LKrO bedarf die Änderung der Grenzen eines Landkreises infolge der Ausgliederung von Gemeinden eines Gesetzes. Gemäß § 8 Abs. 1 LKrO werden in diesem Fall die Rechtsfolgen und die Auseinandersetzung im Gesetz oder durch Rechtsverordnung geregelt. Das Gesetz kann dies auch der Regelung durch Vereinbarung der beteiligten Landkreise überlassen, die der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bedarf. Enthält die Vereinbarung keine erschöpfende Regelung oder kann wegen einzelner Bestimmungen die Genehmigung nicht erteilt werden, ersucht die Rechtsaufsichtsbehörde die Landkreise, die Mängel binnen angemessener Frist zu beseitigen. Kommen die Landkreise einem solchen Ersuchen nicht nach, trifft die Rechtsaufsichtsbehörde die im Interesse des öffentlichen Wohls erforderlichen Bestimmungen; dasselbe gilt, wenn die Vereinbarung nicht bis zu einem von der Rechtsaufsichtsbehörde bestimmten Zeitpunkt zustande kommt.

Diese Regelungen entsprechen § 9 Abs. 4 GemO, nach dem bei einer Änderung der Gemeindegrenzen durch Gesetz die Rechtsfolgen und die Auseinandersetzung im Gesetz oder durch Rechtsverordnung geregelt werden. Das Gesetz kann dies auch der Regelung durch Vereinbarung überlassen, die der Genehmigung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde bedarf. Kommt die Vereinbarung nicht zustande, ersucht die Rechtsaufsichtsbehörde die Gemeinden, die Mängel binnen angemessener Frist zu

I. Allgemeine Voraussetzungen

beseitigen. Kommen die Gemeinden einem solchen Ersuchen nicht nach, trifft die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde die im Interesse des öffentlichen Wohls erforderlichen Bestimmungen.

Der Gesetzgeber geht somit davon aus, dass es zulässig ist, die Rechtsfolgen der Gebietsänderung nicht in dem Gesetz zu regeln, das die Gebietsänderung bestimmt, sondern auf einer nachfolgenden Stufe durch Rechtsverordnung, Vereinbarung der Beteiligten oder Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde. Dies ist zweckmäßig, weil als Folge der Neugliederung in der Regel zahlreiche Detailfragen zu klären sind. Dazu sind vorrangig die beteiligten Gebietskörperschaften berufen. Dabei handelt es sich um die Bewältigung der Folgen der Neugliederungsentscheidung. Es ist sinnvoll, die Grundentscheidung über die Neugliederung vorab zu treffen und die Einzelheiten der Rechtsfolgen und der Auseinandersetzung in nachfolgenden Schritten durch Rechtsverordnung, Vereinbarung der beteiligten Gebietskörperschaften oder durch Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde zu klären. Es würde den Gesetzgeber und das Gesetzgebungsverfahren überfordern, wenn alle diese Detailfragen im Neugliederungsgesetz geregelt werden müssten.

I. Allgemeine Voraussetzungen

3. Welchen Entscheidungsspielraum haben der Landtag bzw. die Landesregierung bei der Behandlung des Antrags einer Stadt auf Erklärung zum Stadtkreis?

Kurzfassung:

Über den Antrag hat der Landtag zu entscheiden. Es steht nicht in seinem Belieben, ob er sich mit dem Antrag überhaupt befasst. Die Stadt Reutlingen hat ein Recht auf fehlerfreie Abwägung. Deshalb hat der Landtag eine sachgerechte Entscheidung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu treffen. Dabei handelt es sich um eine rechtlich gebundene Abwägungsentscheidung, die gerichtlich überprüfbar ist.

Ausführliche Stellungnahme:

§ 3 Abs. 1 GemO bestimmt, dass durch Gesetz Gemeinden auf ihren Antrag zu Stadtkreisen erklärt werden können. Zuständig für die Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen ist deshalb ausschließlich der Landtag als Gesetzgeber (Art. 59 Abs. 3 LV).

Es steht nicht in seinem Belieben, ob er sich mit dem Antrag überhaupt befasst.

Diese Entscheidung hat der Landtag selbst zu treffen, er kann sie nicht an die Landesregierung delegieren (ThürVerfGH, U. v. 18.12.1997 – 11/95 – juris Rn. 93; Lange, Kommunalrecht, 2013, S. 82), der Landesregierung steht insoweit keine Entscheidungskompetenz zu. Sie kann dem Landtag (nur) Vorschläge unterbreiten.

Auch wenn § 3 Abs. 1 GemO – wie die entsprechenden Regelungen in anderen Ländern (vgl. Lange, a.a.O., Kap. 2. Rn. 29) – keine Maßstäbe bestimmt, nach denen sich die Entscheidung des Landtags richten muss, ist der Landtag in seiner Entscheidung nicht frei. Er muss über den Antrag der Stadt Reutlingen in der Sache entscheiden und sich dabei an den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie orientieren, nämlich an Art. 28 Abs. 2 GG und an den Regelungen der Landesverfassung bei Gebietsänderungen von Gemeinden und Landkreisen.

I. Allgemeine Voraussetzungen

Maßgebend ist Art. 74 Abs. 1 LV. Dort ist ausdrücklich bestimmt, dass das Gebiet von Gemeinden und Gemeindeverbänden „aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden“ kann. Die Entscheidung des Landtags hat sich daran zu orientieren.

Dies folgt auch aus § 7 Abs. 1 LKrO. Danach können die Grenzen des Landkreises aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Der Landtag ist dabei an die verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden. Er hat den Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reutlingen gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen, das Subsidiaritätsprinzip, das Demokratieprinzip, die Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen, die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen sowie (nachrangig) die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu berücksichtigen. Anhand dieser und ggf. weiterer Kriterien hat er eine Gesamtabwägung zu treffen.

Die Stadt Reutlingen hat ein Recht auf fehlerfreie Abwägung. § 3 Abs. 1 GemO räumt der Stadt Reutlingen das Recht ein, ihre Erklärung zum Stadtkreis zu beantragen. Der Landtag hat in seiner Abwägung das Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen zu berücksichtigen, das Vorrang hat vor dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen. Das Selbstverwaltungsrecht dient nicht nur dazu, Eingriffe des Staates in diese Rechtspositionen abzuwehren. So heißt es etwa bei Dreier (in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 96) zu Art. 28 Abs. 2 GG:

„Die subjektive Rechtsstellung umfasst nicht allein die Abwehr von Eingriffen, sondern auch **positive** (Schutz- und Leistungs-) **Ansprüche**: Etwa auf Anhörung (...), auf **gemeindefreundliches Verhalten** oder auf **Mitwirkung** bei staatlichen Planungsprozessen... **Formelle Beteiligungsrechte** werden ergänzt durch den **materiellen Anspruch** auf Berücksichtigung der gemeindlichen Belange im jeweiligen Planungs- und Abwägungsprozess. Die Gemeinden haben danach ein Anrecht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über staatliche Fragen, die zugleich Selbstverwaltungsangelegenheiten berühren, deren mögliche Verletzung der Gemeinde die Klagebefugnis vermittelt (Hervorhebungen im Original).“

Auf die Nachweise aus Rechtsprechung und Literatur bei Dreier wird verwiesen. Übereinstimmend damit stellt Nierhaus (in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 28 Rn. 77 ff.) fest, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie von Ergänzungs- und Erstreckungsgarantien umhegt wird, dazu gehören u.a. der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, Anhörungsrechte und das Recht auf fehlerfreie Abwägung. Es ist deshalb falsch, wenn der Landkreis Reutlingen behauptet, die Stadt Reutlingen habe keinen

I. Allgemeine Voraussetzungen

Anspruch auf fehlerfreie Abwägung ihrer Belange. Maßgeblich hierbei ist die rechtliche Bedeutung von Art. 74 Satz 1 LV und die rechtliche Reichweite des durch die umfangreiche Rechtsprechung konkretisierten Abwägungsgebots. Die grundlegenden Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zum Vorrang der gemeindlichen Selbstverwaltung vor der Selbstverwaltung des Landkreises gelten nicht nur bei einem Eingriff in die Rechte einer Gemeinde, sondern gleichermaßen bei der Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen.

I. Allgemeine Voraussetzungen

4. Wie werden die Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Landesverfassung und § 7 Landkreisordnung definiert, unter Berücksichtigung einschlägiger Rechtsprechung und inwieweit liegen diese Voraussetzungen im Fall der Stadt Reutlingen vor?

Kurzfassung:

Die Gründe des öffentlichen Wohls hat der Gesetzgeber zu bestimmen. Er hat sich dabei an die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes und der Verfassung des Landes Baden-Württemberg zu halten. Der Landtag hat den Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reutlingen gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen, das Subsidiaritätsprinzip, das Demokratieprinzip, die Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen, die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises sowie (nachrangig) die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu berücksichtigen.

Der Antrag der Stadt Reutlingen legt ausführlich und umfassend dar, dass auch diese rechtlichen Voraussetzungen vollständig erfüllt sind. Somit ist aus Gründen des öffentlichen Wohls die Erhebung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis geboten.

Ausführliche Stellungnahme:

Öffentliches Wohl bei Gebietsänderungen (Art. 74 Abs. 1 LV, § 7 Abs. 1 LKrO)

Das Gebiet von Gemeinden und Gemeindeverbänden kann aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden (Art. 74 Abs. 1 LV, § 7 Abs. 1 LKrO); die betroffenen Gebietskörperschaften sind vor der Änderung anzuhören (BVerfGE 86, 90, 107; 50, 50 f.; VerfGH Rheinland-Pfalz, U. v. 08.06.2015 – VGH N 18/14 – juris Rn. 71, 113).

Durch die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis ändert sich das Gebiet des Landkreises Reutlingen.

Die „Gründe des öffentlichen Wohls“ werden vom Gesetzgeber bestimmt.

I. Allgemeine Voraussetzungen

Maßgebende Gesichtspunkte dabei sind, wie im Antrag dargelegt:

- Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts,
- Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reutlingen vor dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen,
- Subsidiaritätsprinzip, nämlich Vorrang der dezentralen Aufgabenerledigung auf der Ebene Gemeinde vor der Aufgabenerledigung auf der Ebene des Landkreises,
- Demokratieprinzip als tragendes, die kommunale Selbstverwaltung maßgeblich prägendes Verfassungsprinzip,
- Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen,
- Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen,
- (eingeschränkte) Bedeutung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung.

In die Abwägung ist einzustellen, ob die antragstellende Gemeinde ohne Stadtkreisgründung durch ihr Übergewicht den Rahmen des Landkreises sprengt und ob bei einer Stadtkreisgründung die Lebensfähigkeit des Restkreises in Frage gestellt wäre (Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg, 2013, § 3 GemO Rn. 3; Steger, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand: Oktober 2013, § 3 Rn. 5)

Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen ist geboten, weil die Stadt Reutlingen den Rahmen des Landkreises sprengt.

Der Landkreis Reutlingen hatte zum Zeitpunkt der Kreisreform 1973 rd.

225.000 Einwohner, die Stadt Reutlingen rd. 96.000 Einwohner. Der Anteil der Einwohner der Stadt Reutlingen ist von 34,7 % gewachsen auf 40,5 %. (vgl. StaLa BW).

In der Stadt Reutlingen leben mit nunmehr rd. 115.000 Einwohnern rd. 40,5 % der Gesamtbevölkerung im Landkreis. (Stand IV/2016, vgl. StaLa BW) Seit Jahren wächst die Bevölkerung der Stadt Reutlingen schneller als die Bevölkerung des restlichen Landkreises. § 22 Abs. 4 Satz 5 Landkreisordnung (LKrO) legt fest, dass kein Wahlkreis mehr als 40 % der Sitze im Kreistag erhält. Die Sitze werden gemäß § 22 Abs. 5 LKrO auf Basis der Einwohnerzahlen verteilt. Die Stadt Reutlingen ist deshalb im Kreistag

I. Allgemeine Voraussetzungen

unterrepräsentiert. Bei der letzten Kreistagswahl hätte der Stadt ein Sitz mehr zugestanden.

Die Regelung des § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO macht deutlich, dass eine kreisangehörige Großstadt, deren Einwohnerzahl in derartiger Relation zum übrigen Landkreis steht, wie dies in ganz Baden-Württemberg nur in Reutlingen der Fall ist, vom Gesetzgeber nicht gewollt ist. Die Stadt Reutlingen sprengt den Rahmen des Landkreises. Dies ist ein wichtiges Kriterium zur Konkretisierung des öffentlichen Wohls im Zusammenhang mit § 3 Abs. 1 GemO.

Die Stadt Reutlingen ist die einzige Großstadt Baden-Württembergs, die nicht kreisfrei ist. Nach dem früheren § 3 Abs. 1 GemO war Voraussetzung der Erhebung einer Stadt zum Stadtkreis, dass sie über eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern verfügt. Diese Schwelle überschreitet die Stadt Reutlingen mit ca. 115.000 Einwohnern (Stand: IV/2016, vgl. StaLa BW) deutlich. Zwar wurde die Anforderung an die Mindesteinwohnerzahl eines Stadtkreises aus § 3 Abs. 1 GemO gestrichen, um den Anschein eines Rechtsanspruchs auf Auskreisung nur wegen Erreichens der Einwohnerzahl zu vermeiden. Dennoch wird ihr bis heute Bedeutung zugemessen (vgl. Steger, in: Kunze/Bronner/Katz, § 3 GemO Rn. 4). Die Überschreitung der 100.000-Einwohner-Schwelle durch die Stadt Reutlingen begründet die Vermutung, dass sie den Rahmen des Landkreises sprengt.

Der Landrat des Landkreises Reutlingen hat den Umstand, dass der verbleibende Landkreis nach der Herauslösung der Stadt Reutlingen nach wie vor leistungsfähig ist, bereits in einer Pressekonferenz am 12. Dezember 2014 bestätigt. Im Übrigen wird an dieser Stelle auf unsere Ausführungen zur Frage II.13 verwiesen.

Die Gesamtabwägung der im Antrag und im Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung aufgezeigten Gesichtspunkte führt dazu, dass unter Berücksichtigung der Interessen der antragstellenden Stadt Reutlingen und des Landkreises Reutlingen Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen, die es rechtfertigen und gebieten, die Stadt Reutlingen gemäß § 3 Abs. 1 GemO zum Stadtkreis zu erklären: Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis trägt dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen Rechnung. Sie entspricht dem verfassungsrechtlich gebotenen Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene. Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis dient in besonderem Maße dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Subsidiaritätsprinzip und dem Demokratieprinzip.

I. Allgemeine Voraussetzungen

Das Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen wird nicht beeinträchtigt, ihm bleibt ein ausreichender Bestand an Aufgaben, die er unter Ausschöpfung seiner Eigenverantwortlichkeit erledigen kann. Es gibt keinen verfassungsrechtlich abgesicherten Bestandsschutz für den Landkreis Reutlingen.

Für die Stadt Reutlingen besteht in mehrfacher Hinsicht eine Sondersituation: Die Stadt Reutlingen ist mit ca. 115.000 Einwohnern (Stand IV/2016, vgl. StaLa BW) die einzige Großstadt mit mehr als 100.000 Einwohnern in Baden-Württemberg, die kreisangehörig ist. Die Städte Ulm, Heilbronn und Pforzheim haben nur eine geringfügig größere Einwohnerzahl, sie sind Stadtkreise. Die nächstkleinere kreisangehörige Stadt ist Ludwigsburg mit ca. 90.000 Einwohnern. Der Abstand zwischen der jeweils größten und den weiteren Städten und Gemeinden im jeweiligen Landkreis ist im Kreis Reutlingen am größten: Die Differenz zwischen der Zahl der Einwohner in Reutlingen und Metzingen als nächstkleinere Stadt im Landkreis Reutlingen beträgt rd. 91.000 Einwohner. In allen anderen Landkreisen ist die Differenz weit geringer, in den Landkreisen Ludwigsburg, Esslingen und Tübingen beträgt sie ca. 44.000 bis 48.000 Einwohner. Die räumliche Struktur der Stadt Reutlingen entspricht im Hinblick auf den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche und die Einwohnerdichte einer typischen großstädtischen Struktur, wie sie in anderen Stadtkreisen vorliegt, z. B. in Heilbronn.

Die großstädtische Struktur, die einer kreisfreien Stadt entspricht, führt zu einem entsprechend großen Aufgabenportfolio der Stadt Reutlingen. Als Großstadt und Teil-Oberzentrum erfüllt die Stadt Reutlingen eine Vielzahl von Aufgaben, die andere kreisangehörige Städte nicht abdecken. Als Großstadt hat die Stadt Reutlingen besondere Bedarfslagen zu berücksichtigen, z. B. in der Kinderbetreuung, in der Verkehrsinfrastruktur, im kulturellen Bereich, bei der Wirtschaftsförderung und der Stadtentwicklung. Die Stadt Reutlingen erfüllt diese Aufgaben und verhält sich deshalb bereits heute weitgehend wie ein Stadtkreis. Sie wird bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben nicht durch den Landkreis Reutlingen unterstützt, insoweit wird keine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion durch den Landkreis wahrgenommen.

Nicht nur die von der Stadt Reutlingen wahrzunehmenden Aufgaben, sondern auch die Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen sprengt die Struktur des Landkreises Reutlingen. Nach der Landkreisordnung können auf eine Gemeinde nicht mehr als 40 % der Kreistagssitze entfallen. In der Stadt Reutlingen wohnen 40,5 % der Einwohner des Landkreises Reutlingen, der Prozentsatz wird zunehmen. Die gesetzliche Regelung ist ein

I. Allgemeine Voraussetzungen

Indiz dafür, dass eine Gemeinde, in der mehr als 40 % der Einwohner des Landkreises leben, den Rahmen des Landkreises sprengt. Die zunehmende Diskrepanz zwischen der Zahl der Einwohner in Reutlingen und der auf Reutlingen entfallenden Kreistags-sitze widerspricht dem Demokratieprinzip. Sie führt dazu, dass die Stadt Reutlingen im Kreistag zunehmend unterrepräsentiert ist. Dies ist umso weniger hinnehmbar, als der Anteil der Stadt Reutlingen am Aufkommen der Kreisumlage mit 43,3 % im Modelljahr 2013 um 3 % höher ist als ihr Einwohneranteil. Gemessen an ihrem Einwohneranteil im Landkreis Reutlingen (40,5 %) leistete die Stadt Reutlingen im Basisjahr 2013 eine um rd. 3 Mio. Euro zu hohe Kreisumlage. Diese Diskrepanz wird steigen. Laut Haushaltsplan 2018 des Landkreises Reutlingen wird der Anteil der Stadt Reutlingen am Aufkommen der Kreisumlage dieses Jahr mit rd. 62 Mio. Euro bereits bei 44,4 % liegen.

Die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben durch den Landkreis und die Stadt Reutlingen als kreisangehörige Gemeinde führt in vielen Fällen zu zersplitterten Zuständigkeiten und zu problematischen Schnittstellen. Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen teilweise für eine Dienstleistung sowohl mit der Stadt als auch mit dem Landkreis in Kontakt treten. Dies erzeugt lange, doppelte und manchmal auch unnötige Wege. (vgl. Ergebnisbericht Kapitel II.3, S. 26 ff.)

Die Stadt Reutlingen hat die Verwaltungskraft, um die Aufgaben eines Stadtkreises erledigen zu können. Bereits heute verhält sie sich in vielen Bereichen wie ein Stadtkreis. Sie nimmt bereits heute aufgrund von Delegation oder Vereinbarungen Aufgaben des Landkreises wahr. (vgl. Ergebnisbericht Kapitel II.2.4 und II.2.5, S. 25 f.)

Auch die Folgen, die bei der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen eintreten, sprechen für den Antrag der Stadt Reutlingen, sie zum Stadtkreis zu erklären. Mit der Gründung des Stadtkreises wird die Stadt Reutlingen untere Verwaltungsbehörde. Eine Reihe von Aufgaben, die bisher der Landkreis Reutlingen wahrgenommen hat, gehen auf die Stadt Reutlingen über. Dies betrifft staatliche und kommunale Aufgaben. Die Einzelheiten sind im Ergebnisbericht in Kap. IV. S. 32 ff. dargestellt. Die Gründung des Stadtkreises Reutlingen wird zu einfacheren Verwaltungsstrukturen und mehr Effizienz bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben führen. Die Stadt Reutlingen ist bereit, wo es sachgerecht und zweckmäßig ist, künftig eine Kooperation mit dem Landkreis zu prüfen. Sie ist bereit, sich an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH als Gesellschafter zu beteiligen, um den Gesundheitsstandort langfristig zu sichern. Sie beabsichtigt als

I. Allgemeine Voraussetzungen

künftiger Schulträger der Beruflichen Schulen, die bestehenden Berufsschulen in Kooperation mit dem Landkreis Reutlingen zu betreiben.

Die finanziellen Folgen der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen wurden eingehend geprüft. Die Gründung des Stadtkreises Reutlingen führt zum Wegfall der Kreisumlage und zu Änderungen im kommunalen Finanzausgleich sowie zum Übergang von Verwaltungsaufgaben auf die Stadt Reutlingen. Im Gesamtergebnis ergibt sich für das Modelljahr 2013 für die Stadt Reutlingen eine Entlastung von ca. 4,6 Mio. Euro. Eine Berechnung der finanziellen Auswirkungen der Stadtkreisgründung für die Jahre 2011-2015 bestätigt die Plausibilität und Repräsentativität des Jahres 2013. Im Einzelnen ergeben sich folgende Werte:

Gesamtergebnisse für den Stadtkreis Reutlingen	Beträge per Saldo in Mio. €					Wirkung für die Stadt
	2011	2012	2013	2014	2015	
Auswirkungen aus der wegfallenden Kreisumlage	39,0	41,8	43,3	48,2	50,1	Entlastung
Summe der Auswirkungen aus dem kommunalen Finanzausgleich	22,8	25,9	25,2	25,9	26,8	Entlastung
Summe der Auswirkungen aus den auf den Stadtkreis übergehenden Aufgaben, aus Beteiligungen und Mitgliedschaften	59,7	62,7	65,5	68,5	70,9	Belastung
Ergebnis	2,1	5,0	3,0	5,6	6,0	Entlastung

Der Mittelwert dieser 5 Jahre beläuft sich auf 4,4 Mio. Euro und bestätigt somit den im Ergebnisbericht ausgewiesenen Wert von 4,6 Mio. Euro.

Die Stadt Reutlingen gliedert sich als Stadtkreis hinsichtlich ihrer Größe und ihrer räumlichen Struktur ohne weiteres in die Reihe der Stadtkreise in Baden-Württemberg wie auch in der Bundesrepublik Deutschland ein. Die Stadt Reutlingen ist als Stadtkreis ausreichend finanzkräftig, um die Aufgaben wahrnehmen zu können. Ihre Finanzkraft wird sich durch die Gründung des Stadtkreises erhöhen.

Durch die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis werden sich erhebliche Einfluss- und Wahrnehmungszugewinne in verschiedenen Aufgabenbereichen ergeben. Die Stadt ist dann mit eigenen Vertretern in verschiedenen Gremien vertreten und kann maßgeblichen Einfluss auf strategische Entscheidungen nehmen, durch die wesentliche Rahmenbedingungen für Bürgerschaft und Wirtschaft der Stadt Reutlingen festgelegt werden. Die Möglichkeiten des Gemeinderats der Stadt Reutlingen zur politischen Einflussnahme werden gestärkt. Die Wahrnehmbarkeit der Stadt wird erheblich

I. Allgemeine Voraussetzungen

verbessert. Derzeit ist die Stadt Reutlingen als kreisangehörige Gemeinde in Statistiken und zahlreichen Veröffentlichungen nicht wahrnehmbar, da diese jeweils auf Stadtkreise und Landkreise ausgerichtet sind. Die Stadt Reutlingen taucht als Teil des Landkreises nicht eigenständig auf. Dies wird sich mit der Gründung des Stadtkreises Reutlingen grundlegend ändern.

Die Folgen der Gründung des Stadtkreises Reutlingen für den Landkreis Reutlingen sind begrenzt. Der Landkreis bleibt im Hinblick auf seine Struktur, seine Verwaltungs- und Finanzkraft und die Erfüllung seiner Aufgaben leistungsfähig:

Die Einwohnerzahl des Landkreises Reutlingen wird sich durch die Gründung des Stadtkreises Reutlingen verringern. Es wird künftig elf Landkreise geben, die teilweise erheblich weniger Einwohner aufweisen als der Landkreis Reutlingen ohne Stadt Reutlingen. Der einwohnermäßig kleinste Kreis, der Hohenlohekreis, hat nur 2/3 der Einwohner des künftigen Landkreises Reutlingen. Die flächenmäßige Veränderung durch die Stadtkreisgründung fällt für den Landkreis verhältnismäßig gering aus.

19 Landkreise werden eine geringe Fläche haben als der Landkreis Reutlingen. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche des Kreises ist ein Indikator für die räumliche Struktur. Der künftige Landkreis Reutlingen wird ohne die Großstadt Reutlingen an der Spitze des eher ländlich geprägten Drittels aller Landkreise in Baden-Württemberg stehen. Die Größe der verbleibenden kreisangehörigen Gemeinden entspricht der Struktur anderer ländlich strukturierter Landkreise in Baden-Württemberg.

Die Finanzkraft des Landkreises Reutlingen wird ohne die Stadt Reutlingen den dann veränderten Aufgaben des verbleibenden Landkreises entsprechen. 13 Landkreise in Baden-Württemberg, dies entspricht 1/3 der Landkreise in Baden-Württemberg, weisen eine geringere Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf als der künftige Landkreis Reutlingen. Betrachtet man die Schulden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden der Landkreise in Baden-Württemberg im Verhältnis zu ihrer jeweiligen Einwohnerzahl, ergibt sich eine signifikante Verbesserung der Situation für den Landkreis Reutlingen. Einschließlich der Stadt Reutlingen beträgt die Verschuldung ca. 580 Euro je Einwohner, dieser Wert fällt nach der Gründung des Stadtkreises Reutlingen auf 440 Euro je Einwohner.

Die finanziellen Folgen der Gründung des Stadtkreises Reutlingen für den Landkreis Reutlingen wurden eingehend untersucht. Für das Modelljahr 2013 ergibt sich für den

I. Allgemeine Voraussetzungen

Landkreis Reutlingen durch den Wegfall der Kreisumlage, den Übergang der Aufgaben auf die Stadt Reutlingen sowie Änderungen im Finanzausgleich eine Belastung von 2,9 Mio. Euro pro Jahr. Würde dieser Betrag durch eine höhere Kreisumlage finanziert, würde der Kreisumlage-Hebesatz im Modelljahr 2013 nicht 32,50 %, sondern 33,95 % betragen. Dies ist ein moderater und zumutbarer Anstieg. 14 Landkreise in Baden-Württemberg hatten im Jahr 2013 einen höheren Hebesatz für die Kreisumlage. Vor allem die strukturell eher ländlich geprägten Landkreise in Baden-Württemberg haben einen höheren Kreisumlage-Hebesatz als der derzeitige Landkreis Reutlingen.

Dem Landkreis Reutlingen verbleiben ausreichende Aufgaben der Selbstverwaltung. Es gibt eine Vielzahl von Landkreisen in Baden-Württemberg, die seit jeher mit einer ländlich geprägten Struktur und ohne Großstadt in ihrem Kreisgebiet alle Landkreisaufgaben eigenständig, effektiv und effizient erledigen. Dies wird künftig auch für den Landkreis Reutlingen möglich sein. Ohne die Großstadt Reutlingen und mit einer sehr viel homogenen Struktur wird der künftige Landkreis Reutlingen seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion effektiver wahrnehmen können als bisher.

Im Gesamtergebnis führt die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis zu einer der dem übrigen Land entsprechenden und angemessenen Verwaltungsstruktur: Die Stadt Reutlingen nimmt – wie alle anderen Großstädte auch – die Aufgaben einer Großstadt als Stadtkreis wahr. Sie hat die Verwaltungs- und Finanzkraft, diese Aufgabe wahrzunehmen. Diese Aufgabenzuordnung entspricht dem Grundsatz der Subsidiarität, dem Demokratieprinzip und dem Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen. Die Struktur des Landkreises Reutlingen wird durch das Ausscheiden der Stadt Reutlingen homogen, sie entspricht der Struktur eines vorwiegend ländlich strukturierten Landkreises. In diesem Zuschnitt steht der künftige Landkreis Reutlingen an der Spitze der ländlich strukturierten Landkreise in Baden-Württemberg.

Die vom Landkreis in Auftrag gegebene verwaltungsökonomische Expertise von Prof. Dr. Junkernheinrich u.a. vom Februar 2014 ist nicht Maßstab für die Entscheidung des Gesetzgebers. Sie ist insoweit rechtlich verfehlt, als sie behauptet, in rechtlicher Hinsicht „muss eine Stadtkreisgründung zu einer eindeutigen Verbesserung des Gemeinwohls (...) von Stadt und Landkreis Reutlingen, der Region und dem Land Baden-Württemberg führen“. Dies widerspricht der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte zum öffentlichen Wohl als Voraussetzung für eine kommunale Neugliederung. Dass eine Abwägung notwendig ist, wurde im Antrag der Stadt Reutlingen dargelegt. Der

I. Allgemeine Voraussetzungen

Antrag nennt die abwägungserheblichen Gesichtspunkte und beschreibt die Vor- und Nachteile.

I. Allgemeine Voraussetzungen

5. Nach welchen Maßstäben sind die Gründe des öffentlichen Wohls gegeneinander abzuwägen und welcher politische Entscheidungsspielraum verbleibt darüber hinaus?

Kurzfassung:

Der Landtag hat bei der Abwägung einen durch die Verfassung gebundenen Spielraum. Er hat die Interessen der Stadt Reutlingen denen des Landkreises gegenüberzustellen und die beiderseitigen Belange nach den Gesichtspunkten des öffentlichen Wohls abzuwägen. Nicht alle Gesichtspunkte haben bei dieser Abwägung dasselbe Gewicht. Vorrangig ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Selbstverwaltungsgarantie, die verlangt, dass eine Gemeinde alle Angelegenheiten, die sie selbst erledigen kann, in eigener Verantwortung erledigt. Zudem sind das den Schutz der Stadt Reutlingen verstärkende Demokratieprinzip und das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Das Gebietserhaltungsinteresse des Landkreises Reutlingen ist demgegenüber nachrangig. Ebenso nachrangig ist das Selbstverwaltungsrecht des Landkreises und Aspekte der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung. Die Stadt Reutlingen hat ein Recht auf fehlerfreie Abwägung.

Ausführliche Stellungnahme:

Bei der anzustellenden Abwägung hat der Landtag einen durch die Verfassung gebundenen Spielraum (BVerfGE 86, 90, 108; StGH Baden-Württemberg, ESUGH 25, 1, 9 f.; 23, 1, 4 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459; VerfGH Rheinland-Pfalz, a.a.O., Rn. 114 ff.; Faiß, in: Ade/Faiß/Waibel/Stehle, Kommunalverfassungsrecht Baden-Württemberg, Stand: April 2012, § 7 LKrO, Nr. 1). Der Gesetzgeber hat den für seine Entscheidung erheblichen Sachverhalt zu ermitteln, die unterschiedlichen Belange und Interessen zu bewerten und in seine Abwägung einzustellen (BVerfGE 96, 90, 108 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459; VerfGH Rheinland-Pfalz, a.a.O., Rn. 163). Er hat die Interessen der antragstellenden Ge-

I. Allgemeine Voraussetzungen

meinde denen des Landkreises gegenüberzustellen und die beiderseitigen Belange nach den Gesichtspunkten des öffentlichen Wohls abzuwägen.

Von besonderer Bedeutung sind die Leistungsfähigkeit des Restkreises und die Frage, ob die antragstellende Gemeinde ohne Stadtkreisgründung durch ihr Übergewicht den Rahmen des Landkreises sprengt.

Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen ist geboten, weil die Stadt Reutlingen den Rahmen des Landkreises sprengt. An dieser Stelle verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Frage II.4.

Der Landrat des Landkreises Reutlingen hat den Umstand, dass der verbleibende Landkreis nach der Herauslösung der Stadt Reutlingen nach wie vor leistungsfähig ist, bereits in einer Pressekonferenz am 12. Dezember 2014 bestätigt. Im Übrigen wird an dieser Stelle auf unsere Ausführungen zur Frage II.13 verwiesen.

Der Landtag hat darüber hinaus den Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reutlingen gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen, das Subsidiaritätsprinzip, das Demokratieprinzip, die Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen, sowie (nachrangig) die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu berücksichtigen. Anhand dieser und ggf. weiterer Kriterien hat er eine Gesamtabwägung zu treffen.

Für die Auslegung des Begriffs „öffentliches Wohl“ ist die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 LV) von maßgeblicher Bedeutung. Das „öffentliche Wohl“ hat als „steuerndes Element einer kommunalen Gebietsreform die Strukturmerkmale kommunaler Selbstverwaltung in sich aufzunehmen und als entscheidungsleitend in Rechnung zu stellen“ (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459, s. in Bezug auf die Auflösung einer Gemeinde auch StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 10, wonach die Selbstverwaltungsgarantie neben dem öffentlichen Wohl zu berücksichtigen ist).

Die Selbstverwaltungsgarantie verlangt, dass eine Gemeinde alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die sie selbst erledigen kann, in eigener Verantwortung erledigt (BVerfGE 79, 127, 147 ff.). Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft dürfen kreisangehörigen Gemeinden zugunsten der Landkreise nicht aus bloßen Wirtschaftlichkeitserwägungen entzogen werden.

Etwaigen finanziellen Nachteilen sind die Vorteile der Stadtkreisgründung, insbesondere der deutliche Gewinn an Selbstverwaltung und Bürgernähe, gegenüberzustellen.

I. Allgemeine Voraussetzungen

Entscheidend ist, dass das in Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV geregelte Subsidiaritätsprinzip bei der Bestimmung der Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne von Art. 74 Abs. 1 LV berücksichtigt werden muss. Der darin zum Ausdruck kommende Grundsatz der dezentralen Aufgabenverwaltung ist ein zugunsten der Stadt Reutlingen abwägungserheblicher Belang, er ist bei der Bestimmung des öffentlichen Wohls zu berücksichtigen und gewährt der Stadt Reutlingen auch insoweit ein Recht auf fehlerfreie Abwägung. Das Gebietserhaltungsinteresse des Landkreises Reutlingen ist nur einer von mehreren abwägungsrelevanten Gesichtspunkten.

I. Allgemeine Voraussetzungen

6. Wie verhält sich das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Städte zum Selbstverwaltungsrecht der Landkreise?

Kurzfassung:

Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen stärkt ihr verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf Selbstverwaltung. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden hat einen verfassungsrechtlich garantierten Vorrang vor dem Selbstverwaltungsrecht der Landkreise. Die grundlegenden Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zum Vorrang der gemeindlichen Selbstverwaltung vor der Selbstverwaltung des Landkreises gelten nicht nur bei einem Eingriff in die Rechte einer Gemeinde, sondern gleichermaßen bei der Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen. Das Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen ist demgegenüber eingeschränkt. Es gibt keinen verfassungsrechtlich abgesicherten Bestandschutz für den Landkreis Reutlingen.

Ausführliche Stellungnahme:

Für die Auslegung des Begriffs „öffentliches Wohl“ ist die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 LV) von maßgeblicher Bedeutung. Das „öffentliche Wohl“ hat als „steuerndes Element einer kommunalen Gebietsreform die Strukturmerkmale kommunaler Selbstverwaltung in sich aufzunehmen und als entscheidungsleitend in Rechnung zu stellen“ (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459, s. in Bezug auf die Auflösung einer Gemeinde auch StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 10, wonach die Selbstverwaltungsgarantie neben dem öffentlichen Wohl zu berücksichtigen ist). Bei der Ausgestaltung und Formung der Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung hat der Gesetzgeber die grundgesetzliche Entscheidung für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung zu berücksichtigen (BVerfGE 107, 1, 11; BVerfGE 138, 1 [18]; BVerfG, NVwZ 2018, 146 Rn. 76).

I. Allgemeine Voraussetzungen

Die Stadt Reutlingen hat nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (BVerfG, NVwZ 2015, 136 Rn. 114 ff.; BVerfGE 110, 370, 399 f.; 107, 1, 12). Dieses Aufgabenverteilungsprinzip gilt zugunsten kreisangehöriger Gemeinden auch gegenüber den Kreisen (BVerfG, LKV 2015, 23 Rn. 41; BVerfGE 79, 127, 150). Aufgaben mit relevantem örtlichen Charakter darf der Gesetzgeber den Gemeinden nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also dann entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre (BVerfG, LKV 2015, 23 Rn. 58; BVerfGE 107, 1, 13; 79, 127, 153 ff.; BVerfGE 138, 1 [18]; BVerfG, NVwZ 2018, 146 Rn. 76; BVerwGE 101, 99, 103). Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip enthält. Danach besteht grundsätzlich ein Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene. Der Gesetzgeber hat dieses verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip zu beachten.

Aufgaben mit relevantem örtlichen Charakter dürfen den Gemeinden nur aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls entzogen werden (BVerfGE 79, 127, 153 ff.; BVerwGE 101, 99, 103). Solche Gründe sind vor allem dann gegeben, wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung anders nicht sicherzustellen wäre (BVerfGE 79, 127, 153; BVerwGE 101, 99, 103).

Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabenentzugs aus (BVerfG, NVwZ 2015, 728 Rn. 41, 54, 58). Die für die Übertragung einer Aufgabe von einer Gemeinde auf den Landkreis bezogenen Ausführungen gelten für den „umgekehrten“ Fall der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen gleichermaßen.

Der Zuständigkeits-Vorrang der Gemeinden vor den Landkreisen bezieht sich auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Insofern ist eine Abgrenzung zwischen örtlichen und überörtlichen Aufgaben vorzunehmen. Dem Gesetzgeber steht hierbei ein gewisser Spielraum zu. Bei der Beurteilung ist die Größe der Gebietskörperschaft maßgebend. Es ist demnach möglich, dass eine Aufgabe nicht für alle Gemeinden generell sondern lediglich für größere Kommunen eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellt. Aufgaben, die in Landkreisen als überörtliche Aufgaben erledigt werden, gelten in Stadtkreisen als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, um

I. Allgemeine Voraussetzungen

das Leistungsgefälle zwischen städtisch und ländlich geprägtem Raum zu reduzieren bzw. auszugleichen. (vgl. BVerfGE 79, 127, Rn. 59, 60, 64)

Die Interessen im Landkreis Reutlingen differieren aufgrund des Gefälles zwischen der Großstadt Reutlingen einerseits und der überwiegend kleinstädtischen und ländlichen Strukturen andererseits so stark, dass sich selbst bei ursprünglich übergemeindlichen Aufgaben eine gesonderte Behandlung der Großstadt und des übrigen Kreisgebiets als zweckdienlich erweist. Die Aufgaben verlieren damit bezogen auf die Stadt Reutlingen ihren überörtlichen Charakter.

Aus der Selbstverwaltungsgarantie folgt ein Anspruch der Stadt Reutlingen darauf, dass der Landkreis für sie keine Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben wahrnimmt und ihr dadurch Zuständigkeiten für einzelne Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft entzieht. Die Stadt Reutlingen ist aufgrund ihrer Größe und Leistungsfähigkeit in der Lage, sämtliche Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbst zu regeln.

Dem Landkreis Reutlingen ist das Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG für die Ausgestaltung seines Aufgabenbereichs nur eingeschränkt gewährleistet. Anders als bei den Gemeinden beschreibt die Verfassung die Aufgaben der Kreise nicht selbst, sondern überantwortet dies dem Gesetzgeber (BVerfG, NVwZ 2015, 136 Rn. 114; BVerfGE 119, 331, 351 f.; 79, 127, 150). Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Regelung des Aufgabenbereichs der Kreise findet erst dort eine Grenze, wo verfassungsrechtliche Gewährleistungen des Selbstverwaltungsrechts der Kreise entwertet würden. Der Gesetzgeber darf das Selbstverwaltungsrecht der Kreise nicht unterlaufen, indem er ihnen keine Aufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung zuweist. Er muss einen Mindestbestand an Aufgaben zuweisen, die die Kreise unter Ausschöpfung der auch ihnen gewährten Eigenverantwortlichkeit erledigen können (BVerfG, NVwZ 2015, 136 Rn. 114; BVerfGE 119, 331, 352). Gebietsänderungen gefährden den rechtlich geschützten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich nicht (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459; StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 10).

Die Selbstverwaltungsgarantie verlangt, dass eine Gemeinde das Recht hat, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die sie selbst erledigen kann, in eigener Verantwortung zu erledigen (BVerfG, NVwZ 2015, 135 Rn. 114 ff.; BVerfGE 79, 127, 146 ff.). Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG setzt der ökonomischen Erwägung, dass eine zentral organisierte Verwaltung rationell und billiger arbeiten könnte, den demokratischen Ge-

I. Allgemeine Voraussetzungen

sichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug (BVerfGE 79, 127, 153; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459). Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft dürfen kreisangehörigen Gemeinden zugunsten der Landkreise nicht aus bloßen Wirtschaftlichkeitserwägungen entzogen werden. Ein Aufgabenentzug aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist nur zulässig, wenn das Belassen der Aufgabe bei der Gemeinde zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen können, gestattet grundsätzlich keinen Aufgabenentzug (BVerfGE 79, 127, 152). Das Bundesverfassungsgericht hat dies im Beschluss vom 19.11.2014 (NVwZ 2015, 728 Rn. 58) wie folgt zusammengefasst:

„Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabenentzugs aus; denn dies zielte ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird (...). Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung rechtfertigen eine „Hochzonung“ erst, wenn ein Belassen der Aufgabe bei der Gemeinde zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Auch wenn eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte, setzt die Verfassung diesen ökonomischen Erwägungen den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug. Der Staat ist daher zunächst darauf beschränkt sicherzustellen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen; dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen könnten, gestattet – jedenfalls grundsätzlich – keinen Aufgabenentzug“.

Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen stärkt ihr verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 Satz 1 LV BW).

Etwaigen finanziellen Nachteilen der Stadtkreisgründung sind die Vorteile der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen gegenüberzustellen, insbesondere der deutliche Gewinn an Selbstverwaltung, Demokratie und Bürgernähe. Die spezifische Funktion der bürgerschaftlich getragenen Verwaltung hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt bekräftigt (BVerfGE 107, 1, 11 f.; 82, 310, 313; 79, 127, 143; BVerfGE 138, 1 [18]; BVerfG, NVwZ 2018, 146 Rn. 76; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459). Im Übrigen hat die Stadtkreisgründung, wie im Ergebnisbericht dargelegt,

I. Allgemeine Voraussetzungen

für die Stadt Reutlingen nur positive Auswirkungen. Die Auswirkungen für den Landkreis sind gering und zumutbar. Der Landkreis hat keinen Nachteil. Ihm wird ein Vorteil entzogen, den sonst kein Landkreis in Baden-Württemberg hat.

Das Selbstverwaltungsrecht hat nicht nur reinen Abwehrcharakter. Das Selbstverwaltungsrecht dient nicht nur dazu, Eingriffe des Staates in diese Rechtspositionen abzuwehren. So heißt es etwa bei Dreier (in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 96) zu Art. 28 Abs. 2 GG:

„Die subjektive Rechtsstellung umfasst nicht allein die Abwehr von Eingriffen, sondern auch **positive** (Schutz- und Leistungs-) **Ansprüche**: Etwa auf Anhörung (...), auf **gemeindefreundliches Verhalten** oder auf **Mitwirkung** bei staatlichen Planungsprozessen ... **Formelle Beteiligungsrechte** werden ergänzt durch den **materiellen Anspruch** auf Berücksichtigung der gemeindlichen Belange im jeweiligen Planungs- und Abwägungsprozess. Die Gemeinden haben danach ein Anrecht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über staatliche Fragen, die zugleich Selbstverwaltungsangelegenheiten berühren, deren mögliche Verletzung der Gemeinde die Klagebefugnis vermittelt (Hervorhebungen im Original).“

Auf die Nachweise aus Rechtsprechung und Literatur bei Dreier wird verwiesen. Übereinstimmend damit stellt Nierhaus (a.a.O., Art. 28 Rn. 77 ff.) fest, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie von Ergänzungs- und Erstreckungsgarantien umhegt wird, dazu gehören u.a. der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, Anhörungsrechte und das Recht auf fehlerfreie Abwägung.

Die grundlegenden Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zum Vorrang der gemeindlichen Selbstverwaltung vor der Selbstverwaltung des Landkreises gelten nicht nur bei einem Eingriff in die Rechte einer Gemeinde, sondern gleichermaßen bei der Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen nach § 3 Abs. 1 GemO.

Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis trägt dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen Rechnung. Sie entspricht dem verfassungsrechtlich gebotenen Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene.

Das Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen wird nicht beeinträchtigt, ihm bleibt ein ausreichender Bestand an Aufgaben, die er unter Ausschöpfung seiner Eigenverantwortlichkeit erledigen kann. Es gibt keinen verfassungsrechtlich abgesicherten Bestandsschutz für den Landkreis Reutlingen.

I. Allgemeine Voraussetzungen

7. Inwiefern ist das Subsidiaritätsprinzip in der Abwägung zu berücksichtigen?

Kurzfassung:

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung, zuletzt im Jahr 2017, entschieden, dass Art. 28 Grundgesetz ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip enthält. Danach besteht grundsätzlich ein Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene. Auch die Landesverfassung hebt die Bedeutung der dezentralen Aufgabenerledigung durch die Gemeinden besonders hervor. Das Subsidiaritätsprinzip ist deshalb seit jeher leitend für das politische Handeln in Baden-Württemberg. Der Landtag hat dieses verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip bei seiner Abwägung vorrangig zu beachten. Dies gilt nicht nur für den Entzug bzw. die Übertragung von Aufgaben, sondern auch für die Erklärung einer bisher kreisangehörigen Stadt zum Stadtkreis.

Ausführliche Stellungnahme:

Entscheidend ist, dass das in Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV geregelte Subsidiaritätsprinzip bei der Bestimmung der Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne von Art. 74 Abs. 1 LV berücksichtigt werden muss. Der darin zum Ausdruck kommende Grundsatz der dezentralen Aufgabenverwaltung ist ein zugunsten der Stadt Reutlingen abwägungserheblicher Belang, er ist bei der Bestimmung des öffentlichen Wohls zu berücksichtigen und gewährt der Stadt Reutlingen auch insoweit ein Recht auf fehlerfreie Abwägung. Dabei hat der Gesetzgeber die spezifische Funktion der bürgerchaftlich getragenen Verwaltung auf der Gemeindeebene zu berücksichtigen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung, zuletzt im Jahr 2014 (NVwZ 2015, 728 Rn. 41, 54, 58), entschieden, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip enthält. Danach besteht grundsätzlich ein Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene. Der Gesetzgeber hat dieses verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip zu beachten. Dies gilt nicht nur für den

I. Allgemeine Voraussetzungen

Entzug bzw. die Übertragung von Aufgaben, sondern auch für die Erklärung einer bisher kreisangehörigen Stadt zum Stadtkreis.

Das Gebietserhaltungsinteresse des Landkreises Reutlingen ist nur einer von mehreren abwägungsrelevanten Gesichtspunkten. Ihm stehen das Interesse der Stadt Reutlingen an der Wahrnehmung ihres vorrangigen Selbstverwaltungsrechts, das dem Interesse der Stadt Reutlingen dienende Subsidiaritätsprinzip und das den Schutz der Stadt Reutlingen verstärkende Demokratieprinzip entgegen.

Die Landesverfassung (Art. 71 Abs. 2 Satz 1, 70 Abs. 1 Satz 2) hebt die Bedeutung der dezentralen Aufgabenerledigung durch die Gemeinden besonders hervor (BVerfGE 79, 127, 149). Nach Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LV BW sind die Gemeinden in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV BW bestimmt, dass Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, diesen zuzuweisen sind. Dies gilt sowohl für das Verhältnis der übergeordneten zu den nachgeordneten staatlichen Behörden als auch für das Verhältnis der höherstufigen Staats- zur kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis und in der Gemeinde (Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 70 Rn. 19). Der in Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV BW verankerte Grundsatz der Subsidiarität gilt auch zugunsten von Selbstverwaltungskörperschaften (Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 71 Rn. 37).

Nach Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LV sind die Gemeinden in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Die Gemeindeverbände haben (nur) innerhalb ihrer Zuständigkeit die gleiche Stellung (Art. 71 Abs. 2 Satz 2 LV).

Das Bundesverfassungsgericht weist ausdrücklich darauf hin, dass (auch) Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV einen Vorrang zugunsten der kommunalen gegenüber der staatlichen Zuständigkeit normiert. (BVerfGE 79, 127, 149) Diese Festlegung sei Ausdruck „eines auch materiell verstandenen Prinzips dezentraler Aufgabenansiedlung“. Das Gebot der Delegation gilt auch dann, wenn eine Übertragung staatlicher Aufgaben auf kommunale und andere Selbstverwaltungsträger möglich ist (Braun, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 70 Rn. 19 unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte).

I. Allgemeine Voraussetzungen

Die Selbstverwaltungsgarantie verlangt, dass eine Gemeinde alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die sie selbst erledigen kann, in eigener Verantwortung erledigt (BVerfGE 79, 127, 147 ff.).

Als Stadtkreis nimmt Reutlingen das von der Verfassung garantierte Recht auf Subsidiarität und Selbstverwaltung wahr. Die Stadtkreisgründung ist die konsequente Fortführung der Verwaltungsreform Baden-Württemberg unter Ministerpräsident Teufel, die grundsätzlich Entscheidungsprozesse und Verantwortung „nach unten“ verlagert, sie dient in besonderem Maße dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Subsidiaritätsprinzip und dem Demokratieprinzip.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

II. Antrag der Stadt Reutlingen

- 1. Inwiefern unterscheidet sich die Stadt Reutlingen im Hinblick auf ihre Einwohnerzahl, ihre Verwaltungskraft und ihre Kreisangehörigkeit von anderen Großstädten in Baden-Württemberg?**

Kurzfassung:

Die Stadt Reutlingen entspricht nach ihrer Größe, Verwaltungskraft und allen anderen Strukturdaten den anderen vergleichbaren Großstädten in Baden-Württemberg, wie Heilbronn, Ulm und Pforzheim. Es gibt nur einen gravierenden Unterschied zum Nachteil der Stadt Reutlingen: Sie ist die einzige Großstadt in Baden-Württemberg, die kreisangehörig ist. Die Kreisangehörigkeit hat sich seit Langem weder organisatorisch noch finanziell bewährt. Deshalb hat auch der Gemeinderat mit Dreiviertelmehrheit den Antrag auf Stadtkreisgründung gestellt, nachdem seit drei Jahrzehnten das Thema immer wieder auch in Anträgen aufgerufen worden war. Durch die Kreisangehörigkeit ist es Reutlingen nicht möglich, in eigener kommunaler Selbstständigkeit wesentliche, für die Bürgerschaft der Stadt maßgebliche Aufgaben (z. B. im Sozialbereich) selbst zu steuern und zu entscheiden. Reutlingen hat auch nicht die Finanzausstattung, wie sie die Stadtkreise haben.

Die Stadt Reutlingen beansprucht mit ihrem Antrag auf Stadtkreisgründung die Anwendung des Regelfalls auf sie, wie er für die anderen Großstädte in Baden-Württemberg auch gilt. Die Stadt Reutlingen besteht mit ihrem Antrag auf Stadtkreisgründung auf Gleichbehandlung mit den anderen vergleichbaren Stadtkreisen, wie Heilbronn, Ulm und Pforzheim. Es gibt keinen Grund, wonach Heilbronn, Ulm und Pforzheim Stadtkreis sein können und Reutlingen nicht.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

10. Besitzt die Stadt Reutlingen aus Sicht der Landesregierung die Größe und Leistungskraft, um die Aufgaben eines Stadtkreises erledigen zu können?**Kurzfassung:**

Die Stadt besitzt die Größe und die Leistungskraft, um die Aufgaben eines Stadtkreises erledigen zu können. Wie im Ergebnisbericht der Stadt ausführlich nachgewiesen, nimmt die Stadt Reutlingen aufgrund ihrer Größe und ihrer Leistungskraft mit 2.400 Beschäftigten seit vielen Jahren zahlreiche Aufgaben wahr, wie sie sonst typischerweise von Stadtkreisen erledigt werden, ohne dafür jedoch die Finanzausstattung eines Stadtkreises zu erhalten. Ein derartiges Missverhältnis zwischen der Aufgabenfülle einer Großstadt und deren Finanzierung gibt es nirgendwo sonst in Baden-Württemberg.

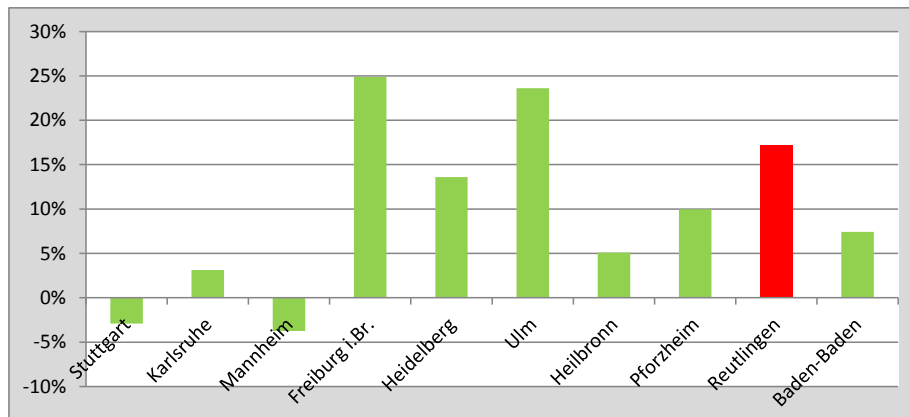
Ausführliche Stellungnahme zu den Fragen 1 und 10 gemeinsam:**I. Derzeitige Sondersituation der Stadt Reutlingen: Größe und Einwohnerzahl****1. Größe der Stadt Reutlingen**

Die Stadt Reutlingen hatte erstmals im Jahr 1988 mehr als 100.000 Einwohner. Bei der Kreisreform 1973 hatte Reutlingen mit knapp 96.000 Einwohnern noch weniger als 100.000 Einwohner. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Frage der Kreisfreiheit Reutlingens nicht bereits im Zuge der Kreisgebietsreform 1973 aufgekomen war, zumal nach § 3 Abs. 1 GemO in seiner bis 1974 geltenden Fassung noch eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern Voraussetzung für die Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis war. Diese Voraussetzung wurde durch Gesetz vom 09.07.1974 (GBl. S. 237) gestrichen (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.2., S. 7 f.).

Betrachtet man die Einwohnerentwicklung seit der Kreisreform 1973, so stellt man fest, dass in den Jahren bis 2010, d.h. ohne Berücksichtigung der jüngsten Ver-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

werfungen durch den Zensus 2011, die Stadt Reutlingen mit einem Einwohner-Zuwachs von mehr als 17% im Vergleich zu den Stadtkreisen den drittstärksten Anstieg aufweist. Diese Entwicklung sollte sich auch im Status und den Zuständigkeiten der Stadt niederschlagen.

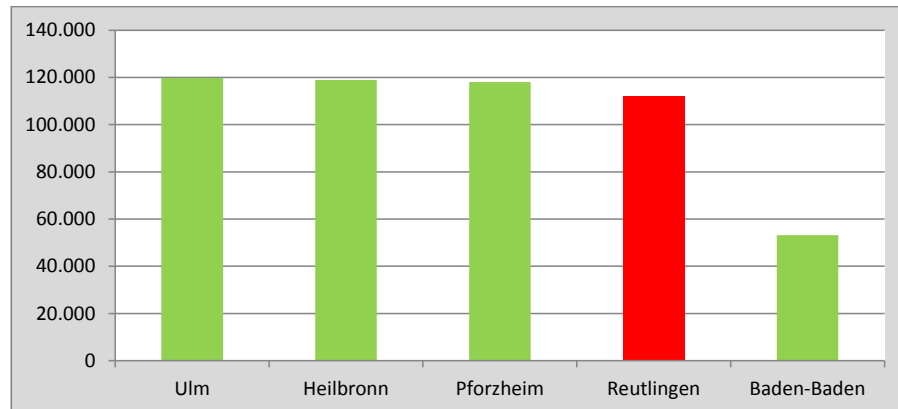


durchschnittliche Entwicklung der Einwohnerzahlen in den Jahren 1973 bis 2010
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

a. Vergleichbarkeit mit anderen Stadtkreisen

Die Stadt Reutlingen ist mit ihren rd. 115.000 Einwohnern (Stand IV/2016, vgl. StaLa BW) die neuntgrößte Stadt in Baden-Württemberg. Sie weist eine mit den Stadtkreisen Ulm, Heilbronn und Pforzheim vergleichbare Einwohnerzahl auf und gliedert sich ohne weiteres in die Riege der Stadtkreise in Baden-Württemberg ein. Die Stadt Pforzheim hat im Vergleich zu Reutlingen lediglich rd. 6.200 Einwohner mehr. Die Stadt Heilbronn hat 7.000 Einwohner mehr als Reutlingen und die Stadt Ulm hat 7.900 Einwohner mehr.

II. Antrag der Stadt Reutlingen



Einwohnerzahlen ausgewählter Stadtkreise im Vergleich, Stand II/2014
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Aber auch im Vergleich mit den kreisfreien Städten im gesamten Bundesgebiet gliedert sich die Stadt Reutlingen gemessen an der Einwohnerzahl problemlos ein. Im gesamten Bundesgebiet gibt es 107 kreisfreie Städte. Der Stadtkreis Reutlingen würde dabei im Mittelfeld landen. 60 kreisfreie Städte haben mehr Einwohner und 47 haben weniger Einwohner als die Stadt Reutlingen. Die kleinste kreisfreie Stadt hat gerade einmal rd. 34.000 Einwohner.

In der Stadt Reutlingen leben mit nunmehr rd. 115.000 Einwohnern rd. 40,5 % der Gesamtbevölkerung im Landkreis. (Stand IV/2016) Seit Jahren wächst die Bevölkerung der Stadt Reutlingen schneller, als die Bevölkerung des restlichen Landkreises. § 22 Abs. 4 Satz 5 Landkreisordnung (LKrO) legt fest, dass kein Wahlkreis mehr als 40 Prozent der Sitze im Kreistag erhält. Die Sitze werden gemäß § 22 Abs. 5 LKrO auf Basis der Einwohnerzahlen verteilt. Die Stadt Reutlingen ist deshalb im Kreistag unterrepräsentiert. Bei der letzten Kreistagswahl hätte der Stadt ein Sitz mehr zugestanden. Der Landkreis bestätigt dies in seiner Stellungnahme vom 29.01.2016. Führt man die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre fort, dann stünden der Stadt Reutlingen spätestens bei der übernächsten Kreistagswahl in 2024 bereits zwei Sitze mehr zu.

Die Regelung des § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO macht deutlich, dass eine kreisangehörige Großstadt, deren Einwohnerzahl in derartiger Relation zum übrigen

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Landkreis steht, wie dies in ganz Baden-Württemberg nur in Reutlingen der Fall ist, vom Gesetzgeber nicht gewollt ist.

b. Vergleich mit anderen kreisangehörigen Städten

Im Vergleich mit den Stadtkreisen einerseits und den nächstkleineren kreisangehörigen Städten im Land Baden-Württemberg andererseits wird deutlich, dass die Stadt Reutlingen eine Sonderstellung im Gefüge der Städte in Baden-Württemberg einnimmt: Sie ist als einzige Großstadt in Baden-Württemberg kreisangehörig, obwohl sie gemessen an ihrer Einwohnerzahl viel mehr mit den Stadtkreisen als mit den nächsten kreisangehörigen Städten vergleichbar ist. Der Unterschied zur Stadt Ludwigsburg als nächstkleinere kreisangehörige Stadt mit 90.457 Einwohnern ist beträchtlich und beträgt knapp 22.000 Einwohner. Die Stadt Esslingen hat 89.672 Einwohner, die Stadt Tübingen 85.419 Einwohner, die Stadt Villingen-Schwenningen 81.508 Einwohner und die Stadt Konstanz 81.077 Einwohner. Ganz offensichtlich gehört die Stadt Reutlingen größtenteils zu den Stadtkreisen und nicht zu den kreisangehörigen Städten.

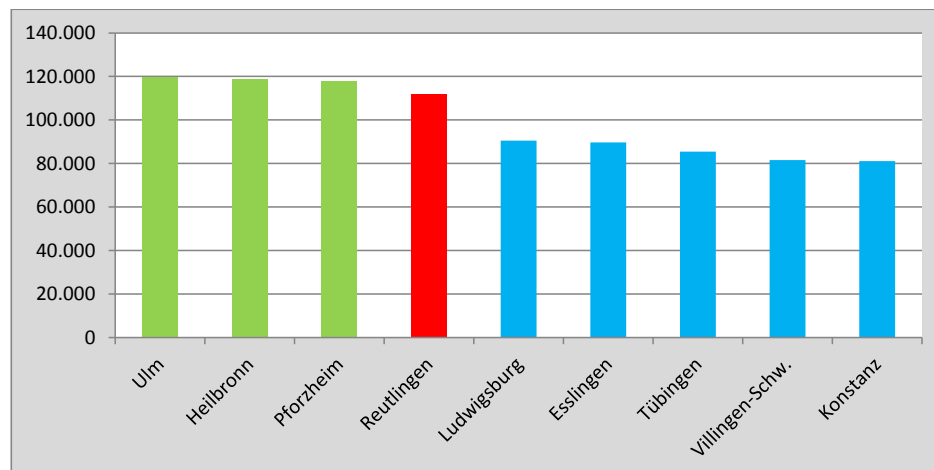
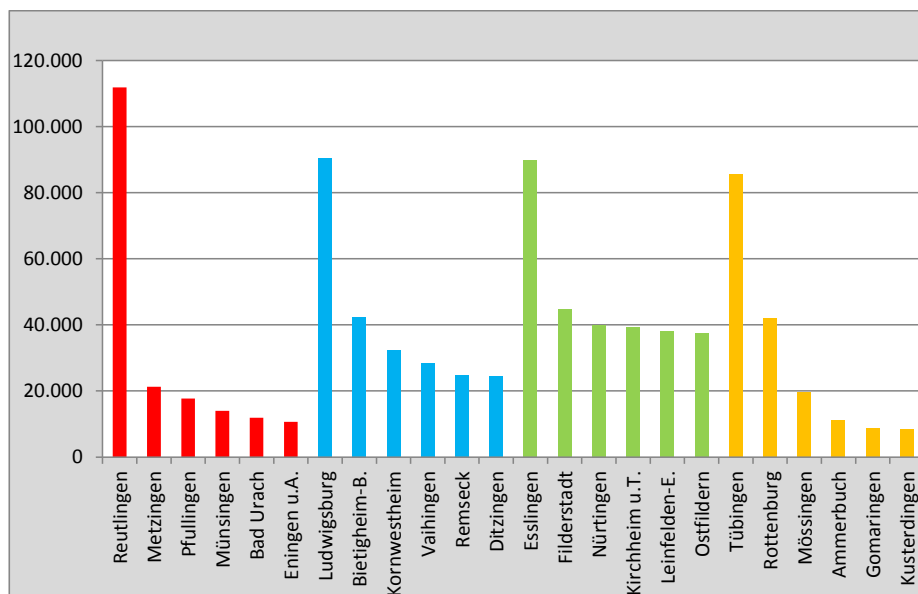


Abb. 6: Einwohnerzahlen ausgewählter Stadtkreise und kreisangehöriger Städte im Vergleich, Stand II/2014
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Die Sondersituation der Stadt Reutlingen wird auch an anderer Stelle sichtbar: Betrachtet man die Größenverhältnisse innerhalb der Landkreise in Baden-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Württemberg fällt auf, dass der Abstand zwischen der jeweils größten und allen weiteren Städten und Gemeinden im jeweiligen Landkreis in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg so eklatant ausfällt wie im Landkreis Reutlingen. Der Abstand zwischen der Stadt Reutlingen und Metzingen als nächstkleinerer Stadt im Landkreis Reutlingen ist mit einer Differenz von rd. 91.000 Einwohnern so groß wie in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg. In den Landkreisen Ludwigsburg, Esslingen und Tübingen beläuft sich der Abstand zwischen größter und nächstkleinerer Stadt auf zwischen 44.000 und 48.000 Einwohner und ist damit jeweils nur knapp halb so groß wie im Landkreis Reutlingen. Der Landkreis Reutlingen ist nicht nur der einzige Landkreis in Baden-Württemberg, zu dessen Gebiet eine Großstadt zählt. Gleichzeitig weist er eine Diskrepanz zwischen der größten und allen weiteren Städten auf, die in Baden-Württemberg einzigartig ist. Alle anderen Landkreise in Baden-Württemberg haben diesbezüglich homogenere Strukturen.



Abstand zwischen größter kreisangehöriger Stadt und den weiteren kreisangehörigen Städten in den Landkreisen Reutlingen, Ludwigsburg, Esslingen und Tübingen, Stand II/2014
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Das Spannungsfeld zwischen einem ländlichen Landkreis und einer Großstadt als kreisangehöriger Gemeinde begründet im konkreten Fall die Gründe des öffentlichen Wohls, die für die Bildung des Stadtkreises Reutlingen sprechen. Dies ist im Antrag der Stadt Reutlingen ausführlich dargelegt.

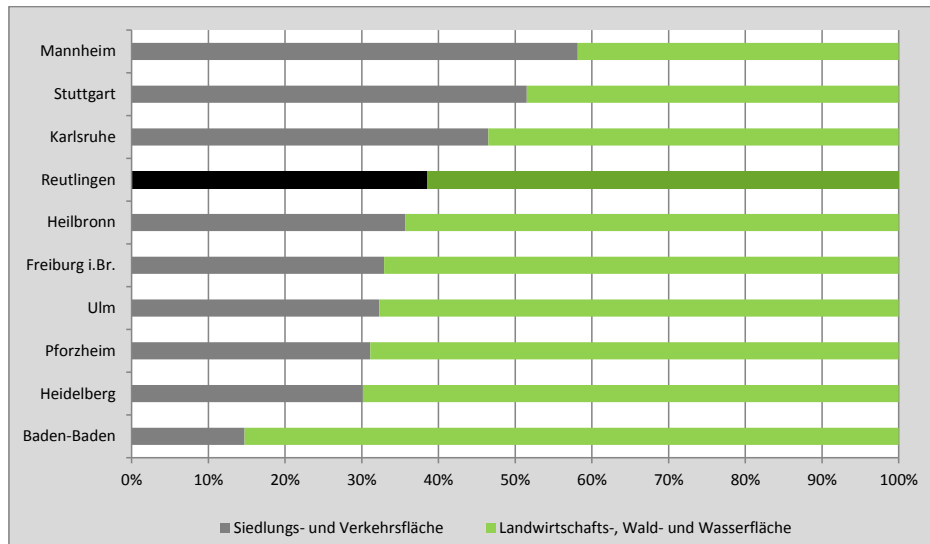
Dazu gehört u.a. auch das Größenverhältnis zwischen dem Landkreis einerseits und der Stadt Reutlingen andererseits. In der Stadt Reutlingen wohnen ca. 40,5 % der Einwohner des Landkreises Reutlingen. Dies ist ein bedenkliches Missverhältnis. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 03.11.1981 (DVBl. 1982, 904) festgestellt, nach allgemeiner Ansicht bestehe die noch unbedenkliche Obergrenze der Einwohnerzahl einer kreisangehörigen Stadt bei etwa 1/3 der Gesamtbevölkerung des Landkreises. Diese Unbedenklichkeitsschwelle wird im Landkreis Reutlingen derzeit weit überschritten.

2. Räumliche Struktur der Stadt Reutlingen

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche beschreibt den Teil der Gesamtfläche eines Kreises, der insbesondere für Gewerbe, Wohnen und Verkehr genutzt wird. Landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen und Gewässerflächen sind darin nicht enthalten.

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche eines Kreises ist u.a. auch ein Indikator für seine strukturelle Prägung. Je größer der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche, desto städtischer geprägt ist der Kreis. Beim Vergleich mit den Stadtkreisen in Baden-Württemberg wird deutlich, dass die Stadt Reutlingen, nicht nur was die absoluten Flächenwerte angeht, eine mit den anderen Stadtkreisen vergleichbare Struktur aufweist, vielmehr noch hat die Stadt Reutlingen ein im Vergleich mit den anderen Stadtkreisen überdurchschnittlich städtisches Gepräge. Nur die Stadtkreise Mannheim, Stuttgart und Karlsruhe weisen einen höheren Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche auf.

II. Antrag der Stadt Reutlingen



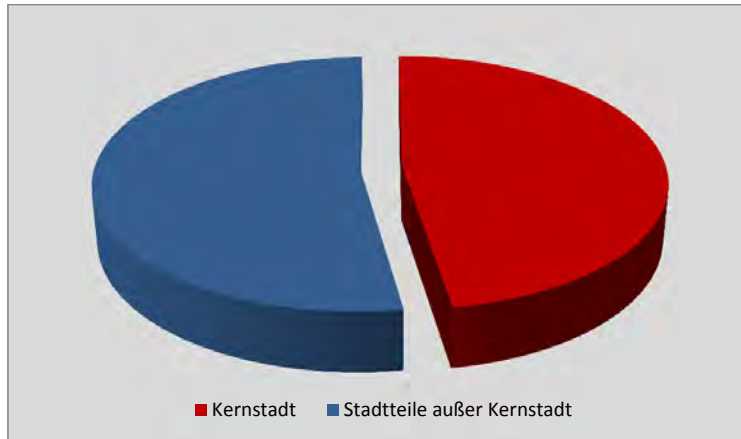
Aufteilung der Gesamtflächen der Stadtkreise in Baden-Württemberg und der Stadt Reutlingen im Jahr 2013
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Auch die Einwohnerdichte verdeutlicht im Zusammenspiel mit der Einwohnerzahl einer Großstadt und dem hohen Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche, die den anderen Stadtkreisen vergleichbare großstädtische Struktur der Stadt Reutlingen.

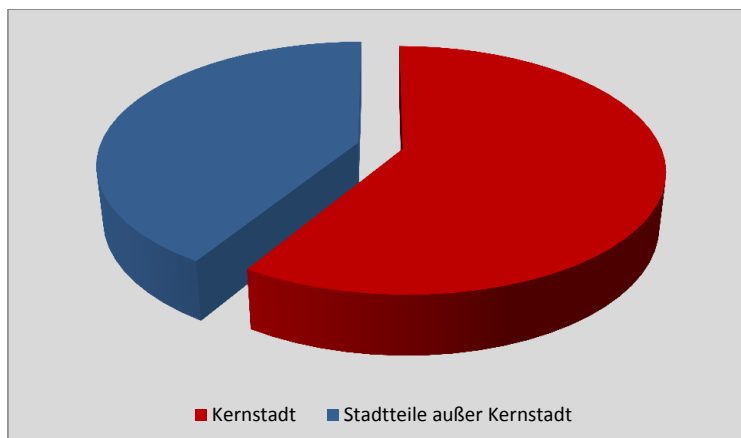
Die innerstädtischen Siedlungsstrukturen der Stadt Reutlingen und des ähnlich großen Stadtkreises Heilbronn sind ohne weiteres miteinander vergleichbar.

Die Kernstadt weist in Heilbronn einen Einwohneranteil von 48 % (rd. 57.000 Einwohner) und in Reutlingen von 59 % (rd. 65.000 Einwohner) auf. Der Stadtkreis Heilbronn hat neben der Kernstadt 8 Stadtteile, die Stadt Reutlingen hat neben ihrer Kernstadt 12 Stadtbezirke.

II. Antrag der Stadt Reutlingen



Stadtkreis Heilbronn: Einwohnerverhältnis Kernstadt – übrige Stadtteile im Jahr 2013
(Quelle: www.heilbronn.de)



Stadt Reutlingen: Einwohnerverhältnis Kernstadt – übrige Stadtteile im Jahr 2013
(Quelle: Stadt Reutlingen)

3. Historische Entwicklung der Stadt Reutlingen im Vergleich

Dass die Stadt Reutlingen nicht Stadtkreis ist, wie die anderen vergleichbar großen Städte Heilbronn, Ulm oder Pforzheim, hat historische Gründe (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.2., S. 7 ff.).

Die historische Entwicklung der kreisfreien Städte vollzog sich für den badischen und württembergischen Landesteil unterschiedlich. Bereits die badische Städteordnung des Jahres 1874 dokumentierte den kreisfreien Status der Städte Karls-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

ruhe, Freiburg i.Br., Mannheim, Heidelberg, Pforzheim, Konstanz und Baden-Baden.

Im württembergischen Landesteil hingegen war bis 1938 nur Stuttgart kreisfreie Stadt. Erst mit dem Gesetz über die Landeseinteilung im Jahr 1938 wurden auch die beiden nach Stuttgart größten Städte Ulm und Heilbronn zu Stadtkreisen erklärt. Diese beiden waren zum damaligen Zeitpunkt nach Stuttgart die mit Abstand größten Städte im württembergischen Landesteil. Die Stadt Reutlingen wies 1938 nicht nur deutlich weniger Einwohner auf als Ulm und Heilbronn, sie unterschied sich in ihrer Einwohnerzahl damals auch nicht von anderen Städten wie z. B. Esslingen, Ludwigsburg oder Villingen-Schwenningen.

Die verfassungsgebende Versammlung ließ im Jahr 1953 den Status der Kreisfreiheit aller bisherigen Stadtkreise unangetastet. Die Stadtkreise und die Stadt Reutlingen wiesen im Jahr 1950 folgende Einwohnerzahlen auf:

Stadt	Einwohnerzahl im Jahr 1950
Stuttgart	497.677
Mannheim	245.634
Karlsruhe	216.630
Heidelberg	123.650
Freiburg i.Br.	116.640
Ulm	76.961
Heilbronn	73.299
Pforzheim	66.342
Reutlingen	54.149
Baden-Baden	46.671
Konstanz	45.052

Einwohnerzahlen der Stadtkreise und Reutlingens im Jahr 1950
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Die beiden kleinsten Stadtkreise Konstanz und Baden-Baden bekamen in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, auf eigenen Antrag in den umliegenden Landkreis aufgenommen zu werden. Von dieser Option hat nur Konstanz Gebrauch gemacht.

Im Zusammenhang mit der Kreisreform des Jahres 1973 blieben die Stadtkreise in ihrem Status unverändert. Die Stadtkreise und die Stadt Reutlingen wiesen zum damaligen Zeitpunkt folgende Einwohnerzahlen auf:

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Stadtkreis	Einwohner im Jahr 1973
Stuttgart	624.835
Mannheim	325.386
Karlsruhe	285.822
Freiburg i.Br.	179.534
Heidelberg	129.688
Heilbronn	116.931
Pforzheim	108.941
Ulm	99.342
Reutlingen	95.988
Baden-Baden	50.679

Einwohnerzahlen der Stadtkreise und Reutlingens im Jahr 1973
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Damals hatte die Stadt Reutlingen mit knapp 96.000 Einwohnern noch weniger als 100.000 Einwohner. In § 3 Abs. 1 GemO in seiner bis 1974 geltenden Fassung war noch eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern Voraussetzung für die Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis. Diese Voraussetzung wurde durch Gesetz vom 09.07.1974 (GBl. S. 237) gestrichen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Frage der Kreisfreiheit Reutlingens nicht bereits im Zuge der Kreisgebietsreform 1973 aufgekommen war. Die kleineren Stadtkreise hatten (mit Ausnahme von Baden-Baden) die 100.000-Einwohner-Grenze bereits deutlich vor 1973 überschritten. In Heilbronn war dies 1961, in Pforzheim 1963 und in Ulm ebenfalls 1961 der Fall. Die Einwohnerzahl Ulms pendelte dabei in den Jahren zwischen 1961 und 1986 immer knapp um die 100.000 Einwohner.

Reutlingen hatte erstmals im Jahr 1988 mehr als 100.000 Einwohner, heute sind es ca. 115.000 Einwohner. Es gibt in Baden-Württemberg keine Stadt mit mehr als 100.000 Einwohnern, die nicht kreisfrei ist.

Bis heute sind die Stadtkreise in Baden-Württemberg unverändert. Auch die jüngste Verwaltungsstrukturreform des Landes aus dem Jahr 2005 hat daran nichts geändert.

Die Sondersituation der Stadt Reutlingen hat demnach nicht schon immer bestanden, sondern ergab sich erst mit der Zeit infolge ihrer Entwicklung, insbesondere in den Jahren seit 1973 bis heute.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

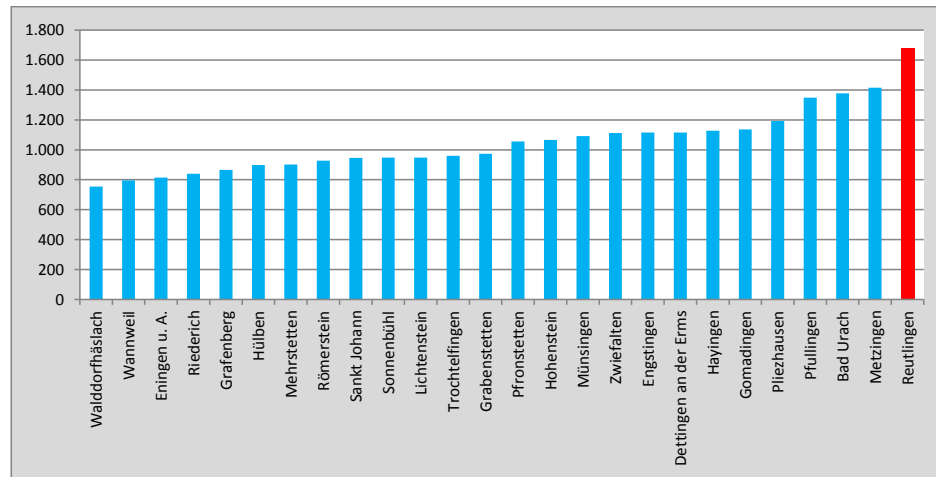
II. Verwaltungskraft der Stadt Reutlingen**1. Aufgabenspektrum der Stadt Reutlingen**

Die großemäßige Entwicklung und Situation Reutlingens macht sich vor allem im Aufgabenportfolio der Stadt bemerkbar. Die Stadt Reutlingen deckt als Großstadt mit ihren oberzentralen Funktionen bereits heute eine Vielzahl von Aufgaben ab, die andere kreisangehörige Städte nicht abdecken. Als Großstadt mit inzwischen rd. 115.000 Einwohnern sieht sich die Stadt Reutlingen – wie andere Großstädte auch – mit besonderen Bedarfslagen, z.B. in der Kinderbetreuung, in der Verkehrsinfrastruktur, im kulturellen Bereich, bei der Wirtschaftsförderung und der Stadtentwicklung konfrontiert. Dies schlägt sich ausgabeseitig seit Jahren im Haushalt der Stadt Reutlingen nieder. Die Stadt Reutlingen muss sich hierbei in vielen Fällen bereits heute wie ein Stadtkreis verhalten.

a. Alleinstellung im Landkreis Reutlingen

Keine andere Stadt im Landkreis Reutlingen hat eine vergleichbar hohe Belastung wie die Stadt Reutlingen. Vergleicht man die laufenden Ausgaben der Verwaltungshaushalte der Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen, also Personalaufwand, Sachaufwand sowie Zuweisungen und Zuschüsse, dann wird dies deutlich. Bereinigt man diesen Vergleich um die Größenunterschiede, dann wird der Unterschied noch deutlicher. Die laufenden Ausgaben für die Aufgabenerfüllung liegen in der Stadt Reutlingen pro Einwohner deutlich über den übrigen Städten und Gemeinden im Landkreis Reutlingen. Die Stadt Reutlingen hat laufende Ausgaben für die Aufgabenerfüllung von 1.678 Euro pro Einwohner. Die Stadt Metzingen weist als nächstkleinere Stadt im Landkreis mit 1.414 Euro pro Einwohner schon eine deutlich geringere Belastung auf. Für die Stadt Bad Urach beträgt der Wert 1.377 Euro pro Einwohner und für die Stadt Pfullingen 1.348 Euro je Einwohner. Der Durchschnitt im Landkreis Reutlingen beläuft sich auf gerade einmal 1.054 Euro pro Einwohner.

II. Antrag der Stadt Reutlingen



Summe Personalausgaben, Sachausgaben und Zuweisungen und Zuschüsse im Verwaltungshaushalt der Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen je Einwohner im Jahr 2013 (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Bewertet man diese Differenz zwischen der Stadt Reutlingen und der Stadt Metzingen finanziell, so kommt man zum Ergebnis, dass die Stadt Reutlingen auf der Grundlage ihrer tatsächlichen Einwohnerzahl Jahr für Jahr eine um rd. 29 Mio. Euro höhere Ausgabe-Belastung durch ihre laufenden Aufgaben hat. Oder anders ausgedrückt: Könnte sich die Stadt Reutlingen in ihrer Aufgabenerfüllung auf das Leistungsportfolio der Stadt Metzingen beschränken, dann hätte sie unter Berücksichtigung ihrer tatsächlichen Einwohnerzahl, jährlich ein um rd. 29 Mio. Euro geringeres Ausgabevolumen zu bewältigen.

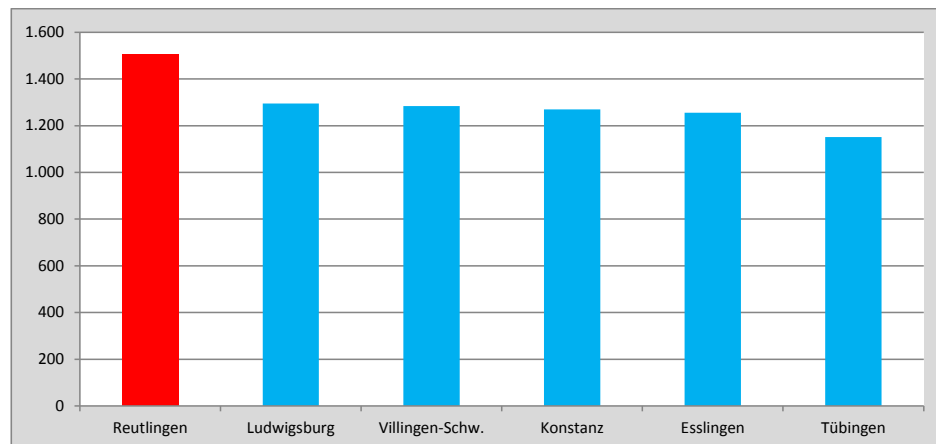
Könnte sich die Stadt Reutlingen mit ihrem Aufgabenbestand auf den Durchschnitt im Landkreis Reutlingen beschränken, dann würde ihr Haushalt – unter Berücksichtigung ihrer höheren Einwohnerzahl – jährlich sogar ein um 69 Mio. Euro geringeres Ausgabevolumen aufweisen.

Dieses kann konkret belegt werden anhand einer Vielzahl von Beispielen für Aufgaben, die im Landkreis Reutlingen nur von der Stadt Reutlingen wahrgenommen werden (Ergebnisbericht, Kapitel II.2.1., S. 22 f.).

Auch im Vergleich in Baden-Württemberg mit den nach Reutlingen nächstgrößten kreisangehörigen Städten Ludwigsburg, Esslingen, Tübingen, Villin-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

gen-Schwenningen und Konstanz zeigt sich, dass die Stadt Reutlingen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Einwohnerzahlen eine sehr viel höhere Belastung zu tragen hat.



Summe Personalausgaben, Sachausgaben und Zuweisungen und Zuschüsse im Verwaltungshaushalt der größten kreisangehörigen Städte in Baden-Württemberg je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2011-2014 (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Daran zeigt sich sehr anschaulich, dass die Stadt Reutlingen eine deutlich höhere Belastung zu tragen hat, als jede andere Stadt im Landkreis Reutlingen. Und dies obwohl sie seit Jahren kontinuierlich Haushaltskonsolidierung betreibt. Dasselbe Ergebnis zeigt sich darüber hinaus auch im Vergleich mit den großen kreisangehörigen Städten in Baden-Württemberg. Ursache hierfür ist, dass sie mit weitem Abstand größte kreisangehörige Stadt im Landkreis Reutlingen und in Baden-Württemberg ist und als Großstadt ein Aufgabenportfolio erfüllt, das sonst nur bei Stadtkreisen anzutreffen ist.

Es gibt eine ganze Reihe von Aufgaben, die hierfür als konkrete Beispiele genannt werden können. Bei vielen Aufgaben steht die Stadt Reutlingen allein im Landkreis Reutlingen. Die nachfolgenden Aufgaben sind Beispiele für Aufgaben, die keine andere Stadt oder Gemeinde im Landkreis Reutlingen, sondern nur die Stadt Reutlingen erbringt und ganz oder überwiegend finanziert.

- Bereitstellung und Betrieb eines städtischen Theaters
- Unterhaltung eines philharmonischen Orchesters

II. Antrag der Stadt Reutlingen

- Bereitstellung und Betrieb eines soziokulturellen Zentrums
- Bereitstellung und Betrieb von 4 Sonderschulen in städtischer Trägerschaft
- Bereitstellung und Betrieb einer großen Stadthalle, zusätzlich zu Mehrzweckhallen in allen Stadtbezirken
- Bereitstellung und Unterhaltung einer Berufsfeuerwehr gem. § 6 Abs. 2 FwG
- Bereitstellung und Betrieb einer integrierten Leitstelle für Feuerwehr und Rettungsdienst sowie Finanzierung eines Drittels der Kosten
- Finanzierung einer Stelle eines EU-Beauftragten
- Durchführung quartiersbezogener Sozialplanung für Ältere und Pflegebedürftige
- Beratungsleistungen für freie Träger in der Kindertagesbetreuung (v.a. im Bereich Bau)
- Leitung des Arbeitskreises Wohnungslose
- Finanzierung des Platzverweisverfahrens im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt
- Zuschüsse für die ambulante Pflegeinfrastruktur (Kurzzeitpflege)
- Durchführung der Jugendhilfeplanung – Teilplanung Jugendarbeit (Leitlinien Kinder- und Jugendarbeit)

Summiert man die laufenden Ausgaben für diese Aufgaben, dann kommt man auf eine Summe von rd. 13 Mio. Euro, die den Haushalt der Stadt Reutlingen Jahr für Jahr belasten. Geld, das für andere Aufgaben der Stadt nicht zur Verfügung steht. Alle anderen Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen haben diese Aufgaben und Ausgaben nicht. Deren Einwohner und Wirtschaft profitieren jedoch von der Großstadt Reutlingen und ihrer Infrastruktur. So werden viele der genannten Einrichtungen zu großen Teilen auch von den

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Einwohnern der umliegenden Städte und Gemeinden genutzt – so wie dies auch bei den anderen Stadtkreisen der Fall ist. Hierfür ist ein Ausgleich über Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs erforderlich.

Die Entwicklung zeigt, dass diese Aufgaben über die Jahre eher noch anwachsen. Jüngstes Beispiel für eine neue Aufgabe, die im Landkreis Reutlingen nur die Stadt Reutlingen wahrzunehmen beabsichtigt, ist die Beantragung und Einrichtung einer Bildungsregion. Angesprochen sind hierbei eigentlich die Stadt- und Landkreise. Der Landkreis Reutlingen sah darin allerdings bezogen auf das gesamte Kreisgebiet kein geeignetes Instrument (vgl. Kreistagsdrucksache IX-0093), wohl aber die Stadt Reutlingen. Mit einer Ausnahme haben sich zum derzeitigen Stand bereits alle Stadtkreise entschieden, eine Bildungsregion einzurichten.

Wie das Beispiel der Bildungsregion zeigt, so findet man auch hinsichtlich der anderen, oben aufgezählten Aufgaben, vergleichbare Situationen nur bei den anderen Stadtkreisen, wie z.B. Heilbronn, Ulm oder Pforzheim vor. Als Stadtkreis bekommen diese jedoch über den kommunalen Finanzausgleich entsprechende Zuweisungen zur Abgeltung der Aufwendungen, die aus der Wahrnehmung großstädtischer Aufgaben und oberzentraler Funktionen herrühren. Der Stadt Reutlingen ist dieses als kreisangehörige Großstadt verwehrt.

Dass Großstädte finanzielle Mehrbelastungen zu tragen haben und dafür – als Stadtkreise – gesondert entschädigt werden müssen, wurde bereits im Zuge der Kreisreform 1973 und damit einhergehender Überlegungen, die kreisfreien Städte Baden-Baden, Heilbronn, Pforzheim und Ulm einzukreisen, anerkannt. Das Denkmodell der Landesregierung sprach in diesem Kontext nämlich die durch Einkreisungen entstehenden finanziellen Belastungen der eingegliederten, ehemals kreisfreien Städte durch die Kreisumlage an. Diese gelte es auszugleichen, da die Städte als Träger von Einrichtungen, die üblicherweise der Landkreis finanzierte, ohnehin schon zusätzlich belastet seien. Als Lösungswege wurden u. a. Zuwendungen vom Landkreis oder eine gemilderte Kreisumlage angedacht. (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Band 1, Stuttgart 1972, S. 38 f.)

II. Antrag der Stadt Reutlingen

b. Unzureichende Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion des Landkreises Reutlingen

In § 1 der Landkreisordnung sind die Aufgaben der Landkreise definiert. Dort heißt es unter anderem, der Landkreis „unterstützt die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und trägt zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten bei“.

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass der Landkreis Reutlingen keine Ausgleichsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen erfüllt. Im Vergleich mit den anderen Städten und Gemeinden im Landkreis Reutlingen hat die Stadt Reutlingen deutlich höhere Lasten zu tragen, ohne dass sich der Landkreis Reutlingen daran angemessen beteiligt. Die Sonderstellung der Stadt Reutlingen als Großstadt findet im Landkreis keine ausreichende Berücksichtigung. Dadurch entsteht ein Ungleichgewicht im Landkreis Reutlingen, welches einseitig zu Lasten von Bürgern und Wirtschaft der Stadt Reutlingen geht.

Die anderen Städte und Gemeinden im Landkreis haben zum einen keine großstädtischen oder oberzentralen Aufgaben wahrzunehmen, wohl aber profitieren deren Bürger und Wirtschaft von der Nähe zur Großstadt Reutlingen. Die übrigen Städte und Gemeinden im Landkreis profitieren zum anderen verhältnismäßig stärker von Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen des Landkreises als die Stadt Reutlingen. In der Folge weisen in den anderen Gemeinden Gebührensätze und Steuerhebesätze durchweg niedrigere Niveaus auf als in der Stadt Reutlingen. Letztlich bezahlen die Reutlinger Bürger und die Reutlinger Wirtschaftsbetriebe die großstädtische Infrastruktur der Stadt Reutlingen, von der auch der restliche Landkreis in erheblichem Maße profitiert.

Es gibt zahlreiche Aufgaben, die als Pflichtaufgaben des Landkreises den Bürgern auch in der Stadt Reutlingen zur Verfügung gestellt werden müssen. Jedoch liegt es im Ermessen des Landkreises, in welchem Umfang und mit welchen Standards er diese Aufgaben erledigt. Die Ermessensausübung des Landkreises mag aus Sicht der ländlich geprägten Bereiche auch sachgerecht und ausreichend sein. Aus Sicht der Großstadt Reutlingen und der dort vor-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

handenen Bedarfe und Problemlagen ist sie es in vielen Fällen nicht. Der Landkreis erfüllt auch in diesen Fällen keine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen. Deshalb füllt die Stadt Reutlingen seit Jahren diese Lücken durch eigene Leistungserbringung aus – das jedoch auf freiwilliger Basis und oft ohne Kostenausgleich. Auch in den Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs wird dies nicht berücksichtigt, weil die dem Finanzausgleich innewohnende Systematik eine derartige Sondersituation gar nicht vorsieht.

Die Stadt Reutlingen besitzt seit Jahren die Größe und Leistungskraft, um die Aufgaben eines Stadtkreises erledigen zu können. Dies zeigt nicht nur die Tatsache, dass die Stadt Reutlingen sich in vielen Belangen bereits wie ein Stadtkreis verhält. Betrachtet man die von der Stadt Reutlingen seit Jahren in Delegation oder per Vereinbarung wahrgenommenen Aufgaben sowie die Aufgaben des JobCenters, die anteilig ebenfalls bereits durch Personal der Stadt Reutlingen erledigt werden, so werden von den auf die Stadt im Falle der Stadtkreisgründung übergehenden Aufgaben (Ergebnisbericht, Kapitel II.2., S. 20 ff.), gemessen am Netto-Ressourcenbedarf, faktisch bereits rd. 60 % von städtischem Personal wahrgenommen.

Die Stadt Reutlingen nimmt seit Jahren umfangreiche Aufgaben des Landkreises im Wege der Delegation wahr. Dies betrifft insbesondere die Aufgaben des SGB XII. Die Stadt übernimmt die Abwicklung und Auszahlung der vielfältigen Hilfen des SGB XII für das Stadtgebiet Reutlingen komplett und vollständig mit eigenem Personal. Das Volumen der von der Stadt abgewickelten Sozialhilfeausgaben beläuft sich 2015 auf rd. 40 Mio. Euro. Dafür hält die Stadt 22 Stellen an eigenem Personal und die dafür notwendigen Arbeitsplätze und Sachmittelausstattung vor.

In Baden-Württemberg nehmen neben Reutlingen insgesamt nur sehr vereinzelt kreisangehörige Städte Aufgaben des SGB XII in Delegation wahr. In keiner dieser Städte wird die Delegation im SGB XII zudem derart umfassend wahrgenommen, wie in der Stadt Reutlingen.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Die Leistungskraft der Stadt Reutlingen zeigt sich nicht nur im Umfang der Delegationsaufgaben, sondern auch darin, dass Stadt und Landkreis in einigen Fällen eine von der gesetzmäßig dem Landkreis zugewiesenen, abweichende Aufgabenwahrnehmung durch Vereinbarung geregelt haben.

Darüber hinaus erbringt die Stadt Reutlingen eine Vielzahl von großstädtischen Aufgaben, die keine andere Stadt im Landkreis Reutlingen wahrnimmt. Und dies, ohne dass sie hierbei durch die Ausgleichsfunktion des Landkreises angemessen unterstützt würde.

Ein derartiges Missverhältnis zwischen der Aufgabenfülle einer Großstadt und deren Finanzierung gibt es nirgendwo sonst in Baden-Württemberg, weil alle anderen Großstädte Stadtkreise sind und entsprechende Ausgleichszahlungen erhalten.

Die Stadtkreise Heilbronn, Ulm und Pforzheim haben nahezu dieselbe Größe wie die Stadt Reutlingen und zeigen, dass eine Stadt dieser Größenordnung ohne weiteres die notwendige Größe und Verwaltungskraft besitzt, alle Aufgaben in eigener Zuständigkeit und Verantwortung wahrnehmen zu können.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

2. Inwieweit sind der Landesregierung Aufgaben bekannt, welche die Stadt Reutlingen – etwa durch Vereinbarung – selbstständig erfüllt, obwohl diese mit Blick auf die Kreisangehörigkeit auch durch den Landkreis erbracht werden könnten?

Kurzfassung:

Die Stadt Reutlingen mit 2.400 Beschäftigten erfüllt bereits heute ein Aufgabenportfolio, das bis auf wenige Punkte mit dem der Stadtkreise vergleichbar ist und im Umfang über das hinausgeht, was andere Große Kreisstädte an Aufgaben wahrnehmen. Dieses umfangreiche, bedarfsorientierte Dienstleistungsangebot gehört zum Selbstverständnis einer Großstadt und wird von der Bürgerschaft in der Stadt auch erwartet. Dazu gehört unter anderem die Übernahme von Pflichtaufgaben des Landkreises ebenso, wie die Aufgabenwahrnehmung im Wege der Delegation oder mittels Vereinbarung. Die Stadt Reutlingen profitiert nicht von der Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion des Landkreises. Diese kommt umfangreich den übrigen kleineren Städten und Gemeinden im Landkreis zugute. Die Stadt Reutlingen finanziert dies maßgeblich mit ihrem Anteil an der Kreisumlage von 43% mit. Sie ist deshalb durch die Kreisangehörigkeit doppelt belastet: Sie finanziert als kreisangehörige Stadt Aufgaben des Landkreises zu 43% mit, von denen sie nichts hat; sie nimmt Aufgaben wie ein Stadtkreis wahr, die sie ohne Ausgleich aus eigener Tasche finanziert.

Jüngstes Beispiel ist der Neubau des Stadttheaters, zu den rd. 11 Mio. Euro Baukosten hat der Landkreis 100.000 Euro beigesteuert. Dies entspricht einem Anteil von 0,9%.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Ausführliche Stellungnahme:

I. Übernahme von Aufgaben des Landkreises durch die Stadt Reutlingen

Es gibt eine Vielzahl von Aufgaben, die die Stadt Reutlingen seit Jahren selbst erfüllt, obwohl diese der Landkreis erfüllen müsste oder könnte.

1. Übernahme von Pflichtaufgaben des Landkreises

Es gibt zahlreiche Aufgaben, die als Pflichtaufgaben des Landkreises den Bürgern auch in der Stadt Reutlingen zur Verfügung gestellt werden müssen. Jedoch liegt es im Ermessen des Landkreises, in welchem Umfang und mit welchen Standards er diese Aufgaben erledigt. Die Ermessensausübung des Landkreises mag aus Sicht der ländlich geprägten Bereiche auch sachgerecht und ausreichend sein. Aus Sicht der Großstadt Reutlingen und der dort vorhandenen Bedarfe und Problemlagen ist sie es in vielen Fällen nicht. Der Landkreis erfüllt in diesen Fällen keine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen. Deshalb füllt die Stadt Reutlingen seit Jahren diese Lücken durch eigene Leistungserbringung aus – das jedoch auf freiwilliger Basis und oft ohne Kostenausgleich. Auch in den Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs wird dies nicht berücksichtigt, weil die dem Finanzausgleich innewohnende Systematik das gar nicht vorsieht.

Im Wesentlichen übernimmt die Stadt Reutlingen schon seit Jahren folgende Aufgaben anstelle des Landkreises. Sicher sind dies in vielen Fällen Aufgaben, die auch eine Reihe anderer kreisangehöriger Städte und Gemeinden an Stelle des Landkreises selbst leisten, allerdings macht sich bei den dafür aufgewendeten Kosten der Größenunterschied bemerkbar:

- Aufgaben des Kinder- und Jugendhilfegesetzes z. B.:
 - o Offene Jugendarbeit
 - Bereitstellung und Betrieb von 7 Jugendtreffs im gesamten Stadtgebiet
 - Bereitstellung und Betrieb von 4 Jugendhäusern und des Jugendcafes über die Stiftung Jugendwerk

II. Antrag der Stadt Reutlingen

- Förderung von 5 eigenverantwortlichen Jugendclubs
- o Jugendsozialarbeit
- Schulsozialarbeit
- Förderung von Projekten der mobilen Jugendarbeit
- o Zuschüsse an zahlreiche freie Träger (Kulturwerkstatt, Stadtjugendring ...)
- o Zuschüsse Jugendverbandsarbeit
- o Planung und Durchführung vielfältiger Kinder- und Jugendveranstaltungen
- Arbeit als Pflegestützpunkt (in Kooperation mit dem Landkreis)
- Auskömmliche Förderung der Kindertagespflege
- Bezuschussung vieler unterschiedlicher freier Träger/Vereine, die sowohl im Stadtgebiet als auch im Landkreis Reutlingen tätig sind
- Aufgaben des Katastrophenschutzes und der zivilen Verteidigung

2. Aufgabenwahrnehmung in Delegation

Darüber hinaus nimmt die Stadt Reutlingen Aufgaben des Landkreises im Wege der Delegation wahr. Dies betrifft insbesondere die Aufgaben des SGB XII. Die Stadt nimmt seit Jahren die Abwicklung und Auszahlung der vielfältigen Hilfen des SGB XII für das Stadtgebiet Reutlingen komplett und vollständig mit eigenem Personal wahr. Das Volumen der von der Stadt abgewickelten Sozialhilfeausgaben beläuft sich 2015 auf rd. 40 Mio. €. Dafür stellt die Stadt 22 Stellen an eigenem Personal und die dafür notwendigen Arbeitsplätze und Sachmittelausstattung bereit.

Der Transferaufwand, d.h. die Sozialhilfeausgaben belasten den Stadthaushalt derzeit nicht. Diese trägt in vollem Umfang der Kreishaushalt. Anders sieht es bei dem zur Abwicklung des beträchtlichen Volumens notwendigen Ressourcenbedarf an Personal- und Sachaufwendungen aus, wovon der Landkreis einen Ausgleich von $\frac{3}{4}$ der Kosten übernimmt, die ihm bei eigener Aufgabenwahrnehmung entstünden. Die $\frac{3}{4}$ -Erstattung des Landkreises beläuft sich für die Stadt Reutlingen

II. Antrag der Stadt Reutlingen

auf rd. 1,6 Mio. €. Über die Kreisumlage ist die Stadt daran allerdings zu rd. 18 % (s. S. 18 Ergebnisbericht, Abbildung 11), das entspricht rd. 300.000 €, auch beteiligt.

Im Zusammenhang mit der Delegation der Aufgaben des SGB XII fallen eine Reihe weiterer Tätigkeiten an, wie z. B. Verwaltung der aus diesem Bereich stammenden Kassenmittel, unterjährige Buchführung und Aufbewahrung der Belege, ebenso die Mahnung, Beitreibung und Zwangsvollstreckung, die Bearbeitung und Überwachung von Stundungen, Niederschlagungen und Erlassen, die monatliche Abrechnung mit dem Landkreis und der Jahresabschluss im Sozialhilfeverfahren. In Baden-Württemberg nehmen außer Reutlingen insgesamt nur sehr vereinzelt kreisangehörige Städte Aufgaben des SGB XII in Delegation wahr. In keiner dieser Städte wird die Delegation im SGB XII zudem derart umfassend wahrgenommen wie in der Stadt Reutlingen.

Darüber hinaus hat der Landkreis Reutlingen die Einrichtung einer Bildungsregion und die damit verbundene Antragsbefugnis auf Zuschüsse aus dem Landesprogramm Bildung an die Stadt Reutlingen delegiert, nachdem die Stadt signalisiert hat, für das Stadtgebiet eine Bildungsregion einrichten zu wollen. Der Landkreis Reutlingen hat hingegen in der Einrichtung einer Bildungsregion auf Kreisebene kein geeignetes Instrument gesehen, um den Bildungsbereich voran zu bringen. Mit einer Ausnahme haben zwischenzeitlich alle Stadtkreise eine Bildungsregion eingerichtet.

3. Aufgabenwahrnehmung im Wege der Vereinbarung

Stadt und Landkreis haben in einigen Fällen eine vom Gesetz abweichende Aufgabenwahrnehmung durch die Stadt Reutlingen im Wege der Vereinbarung geregelt. Dies betrifft im Besonderen:

- Bereitstellung und Betrieb einer Integrierten Leitstelle für Feuerwehr und Rettungsdienst
- die Aufgaben der Abfallbeseitigung
- die Entsorgung von Erdaushub, Straßenaufbruch und Bauschutt

II. Antrag der Stadt Reutlingen

- die Behandlung und stoffliche Verwertung von Bio- und Grünabfällen
- Aufgaben des SGB II, d.h. Wahrnehmung von Aufgaben in der Verantwortung der Bundesagentur für Arbeit
- Winterdienst-Vereinbarung

4. Aufgabenwahrnehmung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben

Die Stadt Reutlingen erbringt in eigenem Interesse, aber auf freiwilliger Basis bereits heute umfangreiche Aufgaben bei der Planung, Organisation und Gestaltung des ÖPNV, obwohl dies Aufgabe des Landkreises ist. Die Stadt Reutlingen erbringt darüber hinaus bereits Verkehrsleistungen im ÖPNV über die Reutlinger Stadtverkehrsgesellschaft mbH Hogenmüller und Kull Co. KG (RSV), an der sie mittelbar beteiligt ist. Der Landkreis ist an der RSV nicht beteiligt.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

- 3. Inwieweit sind der Landesregierung Aufgaben bekannt, welche die Stadt Reutlingen – etwa durch Vereinbarung – selbstständig erfüllt und die gleichzeitig auch durch den Landkreis erbracht werden?**
- 4. Wie bewertet die Landesregierung gegebenenfalls vorhandene Doppelstrukturen?**

Die Fragen 3 und 4 sprechen vorhandene Doppelstrukturen an und werden deshalb gemeinsam beantwortet.

Kurzfassung:

Die derzeitige Situation mit der Großen Kreisstadt Reutlingen auf der einen Seite und dem Landkreis Reutlingen auf der anderen Seite ist in der täglichen Arbeit geprägt durch eine Vielzahl von Schnittstellen und Doppelstrukturen. In vielen Fällen existieren zersplitterte Zuständigkeiten. Die Einwohner der Stadt Reutlingen sowie die hier ansässigen Unternehmen und Betriebe müssen teilweise für eine Dienstleistung sowohl mit der Stadt als auch mit dem Landkreis in Kontakt treten. In anderen Fällen ist die Zuständigkeit für ähnliche Dienstleistungen unterschiedlich geregelt, sodass man genau Bescheid wissen muss, in welchen Fällen man sich an die Stadt und in welchen man sich an das Landratsamt wenden muss. Das schafft nicht nur einen oftmals kaum zu überblickenden Zuständigkeits-Mix, sondern erzeugt auch lange, doppelte und manchmal sogar unnötige Wege. Die Verwaltungsabläufe erzeugen durch vielfältige Abstimmungen über Behördengrenzen hinweg entsprechende Aufwendungen, oftmals müssen Daten und Informationen redundant bei der Stadt und im Landratsamt vorgehalten werden. Die Strukturen sind oft intransparent und behindern eine passgenauere und wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung.

Bei kreisangehörigen Kommunen, für die der Landkreis eine Ergänzungsfunktion übernehmen muss, entfällt diese Doppelarbeit entweder ganz oder ist allen-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

falls in Einzelfällen gegeben. Im Fall der Stadt Reutlingen mit ihrer hohen Leistungsfähigkeit und der bereits jetzt überdurchschnittlichen Aufgabenerfüllung besteht mit der Stadtkreisgründung die Möglichkeit, effizientere Strukturen herzustellen.

Als wesentlich sind auch finanzielle Doppelbelastungen für die Stadt zu werten. Der Landkreis unterhält Dienstleistungsangebote, die auf alle kreisangehörigen Kommunen außer Reutlingen ausgerichtet sind, weil die Stadt aus sachlichen Gründen diese selbst vorhält (Beispiele: EU-Beauftragter, Behindertenbeauftragter). Die Stadt finanziert also in diesen Fällen ihre eigene Arbeit vollumfänglich und zusätzlich über die Kreisumlage jene des Landkreises für alle anderen Kommunen mit.

**Bisherige Doppelstrukturen entfallen mit der Stadtkreisgründung. Durch die Stadtkreisgründung entstehen keine Doppelstrukturen. Dem wäre nur so, wenn im gleichen Gebiet, für die gleiche Aufgabe zwei unterschiedliche Behörden zuständig wären. Dies ist nicht der Fall. Der Landkreis bietet künftig seine Dienstleistungen für die Einwohner des Landkreises an, die Stadt für ihre Einwohner. Eine Überschneidung gibt es nicht. Wenn dies als Doppelstruktur verstanden würde, müsste die Existenzberechtigung von allen Stadtkreisen in Baden-Württemberg in Zweifel gezogen werden. Der Gesetzgeber hat jedoch aus gutem Grund im Staatsaufbau Land- und Stadtkreise als Gebietskörperschaften vorge-
sehen.**

Ausführliche Stellungnahme:

Schnittstellen und Doppelstrukturen zwischen Stadt und Landkreis

Nachfolgend sind einige Beispiele hierfür aufgelistet. Diese sind nicht als Kritik an der heutigen Aufgabenwahrnehmung des Landratsamtes zu verstehen. Die Nachteile entstehen durch die vorgegebenen Strukturen und Zuständigkeitsabgrenzungen. Die Mitarbeiter von Landkreis und Stadt machen derzeit das Beste daraus. Das heißt aber auch, dass sich die bestehenden Strukturen in vielen Fällen gerade nicht bewährt haben. Mit der Stadtkreisgründung würden sich aufgrund der damit einhergehenden Strukturveränderung erhebliche Vorteile ergeben:

II. Antrag der Stadt Reutlingen

1. EU-Beauftragter:

Die Stadt Reutlingen hat durch Beschlussfassung des Gemeinderates eine Stabsstelle für Europaarbeit und EU-Projekte eingerichtet, zusätzlich zur EU-Beauftragten beim Landkreis, zu deren Aufgaben die Beratung auch der kreisangehörigen Gemeinden zählt. Die großstädtische Situation macht die Vorhaltung eigener Ressourcen erforderlich, so wie es in anderen Großstädten und allen Stadtkreisen in Baden-Württemberg üblich ist.

2. Platzverweisverfahren:

Die Stadt Reutlingen finanziert die Platzverweisverfahren gegen rabierte (Ehe-) Partner im Stadtgebiet vollständig aus eigenen Mitteln, während der Landkreis diese Verfahren mit eigenem Personal in den anderen Kreiskommunen aus dem Kreishaushalt finanziert, in den wiederum die Stadt Reutlingen den Löwenanteil der Kreisumlage einzahlt.

3. Behindertenbeauftragter:

Das Gleiche wie beim Platzverweisverfahren gilt auch für den Behindertenbeauftragten, der seit langem von der Stadt auf eigene Kosten beschäftigt wird. Ganz aktuell schafft der Landkreis als Angebot für die kreisangehörigen Gemeinden die Stelle eines Behindertenbeauftragten neu und erhält dafür die erforderlichen Zuschüsse des Landes. Zuschüsse, welche die Stadt Reutlingen als Stadtkreis ebenfalls erhalten würde.

4. Flüchtlingsunterbringung:

Im Gegensatz zu anderen Großstädten ist die Zuständigkeit sowie die politische, finanzielle und organisatorische Verantwortung für die vorläufige Unterbringung und die Anschlussunterbringung von Flüchtlingen und deren soziale Betreuung auf Stadt und Landkreis verteilt, da der Landkreis für die vorläufige Unterbringung, die Stadt für die Anschlussunterbringung zuständig ist. Dies ist weder für die Bevölkerung, noch für die Ehrenamtlichen und erst recht nicht für die Flüchtlinge nachvollziehbar. Die mitunter unklaren Zuständigkeiten – auch und insbesondere für Außenstehende – bringen Ineffizienzen und Hemmnisse mit sich. Der dadurch notwendige Zuständigkeitswechsel erzeugt Abstimmungs-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

und Übergabeaufwand. Kontinuierliche Aufgabenerfüllung aus einer Hand sieht anders aus. Die Problemlage entsteht insbesondere in Großstädten, in denen die Unterbringung ganz überwiegend nur in großen Sammelunterkünften gewährleistet werden kann. Für die Großstadt Reutlingen zeichnen sich besondere Bedürfnisse ab, die sie von kleineren Städten und Gemeinden im Landkreis Reutlingen unterscheiden. Durch die große Anzahl an Flüchtlingen, die im Stadtgebiet untergebracht werden, sind Gemeinschaftsunterkünfte unabdingbar. Aus diesen wiederum entsteht ein erhöhter Bedarf an Sozialbetreuung. Als Stadtkreis erbringt Reutlingen alle Leistungen der Unterbringung und sozialen Betreuung aus einer Hand. Den betroffenen Menschen können außerdem ein Wohnortwechsel sowie Veränderungen in der Sozialbetreuung erspart werden.

5. Sozialbereich:

Planung und Steuerung der Aufgaben und Abläufe im Sozialbereich sind derzeit getrennt zwischen Stadt einerseits und Landratsamt andererseits. Dies betrifft eine Reihe von Themen, von den Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege, den Kindertageseinrichtungen und den Jugendhilfeleistungen, der offenen Jugendarbeit und den Familienhelfern bis hin zu den Förderstellen und Fördervereinen. Durch die vielfältigen Schnittstellen zwischen Landratsamt und Stadt geht Effizienz und Effektivität verloren. Vor allem beim Thema der Kindeswohlgefährdung sind die aktuellen Strukturen eine besondere Herausforderung mit hohem Abstimmungs- und Informationsbedarf. In der Kindertagesbetreuung fallen die zwischen Stadt und Landkreis zergliederten Zuständigkeiten besonders ins Gewicht. Der Landkreis als für die Kindertagespflege zuständig plant nach anderen Kriterien und Maßstäben als die für die Kindertageseinrichtungen zuständige Stadt. Besonders eklatant werden die Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis, wenn Kindertagespflege und Jugendhilfeleistungen zum Wohle des Kindes miteinander zu verzahnen sind. Häufig wird im Zuge der Betreuung der Kinder in den Kindertageseinrichtungen der Stadt ein Bedarf für das Tätigwerden der Jugendhilfe des Landkreises erkannt. Die Fallkonstellationen sind dabei vielfältig und reichen bis hin zum Verdacht einer möglichen Kindeswohlgefährdung. Die Aufgaben werden derzeit nicht einheitlich in der von der Stadt Reutlingen praktizierten bedarfsgerechten und sozialraumorientierten Struktur wahrgenommen. Als Stadtkreis können der Informationsfluss und die

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Abstimmungen zwischen Tageseinrichtung und Jugendhilfe schneller, wirksamer und oft auch kostengünstiger organisiert werden – letztlich zum Wohle der Kinder.

6. Staatsangehörigkeitswesen:

Staatsangehörigkeits-, Ausländerwesen und Einbürgerungen weisen inhaltlich große Schnittmengen auf. Dennoch werden sie derzeit teilweise durch das Landratsamt und teilweise durch die Stadt wahrgenommen – mit dem entsprechenden schnittstellenbedingten Abstimmungsaufwand. Die betroffenen Menschen haben es auch hier mit unterschiedlichen Ansprechpartnern in verschiedenen Behörden zu tun.

Die Zuständigkeiten zwischen Stadt (Ausländerabteilung) und Landkreis (Staatsangehörigkeit) sind derzeit zersplittert. Der Behördenkontakt bis zur Beantragung der Einbürgerung erfolgt in der Regel mit der städtischen Ausländerabteilung. Mit dem Einbürgerungsverfahren muss sich der Bürger dann an das Landratsamt wenden. Weil die Personen dem städtischen Ausländeramt aber bereits bekannt sind, da die städtische Ausländerabteilung lange vor einem Einbürgerungs- oder Staatsangehörigkeitsverfahren bereits Kontakt mit ihnen hat, muss die Stadt heute für Einbürgerungsverfahren, für die dann der Landkreis zuständig ist, entsprechende Stellungnahmen für den Landkreis fertigen. Mit der Stadtkreisgründung würden die heute zersplitterten Zuständigkeiten an einer Stelle gebündelt. Als Stadtkreis werden sich durch den Wegfall der Stellungnahmen für die Stadt Reutlingen Synergieeffekte ergeben.

Zudem kann ein Stadtkreis im Zusammenspiel der Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsverfahren mit den bisherigen Aufgaben der städtischen Ausländerabteilung diese Dienstleistungen aus einer Hand anbieten und das bisher schon umgesetzte Lebenslagen-Prinzip in diesem Bereich vollständig umsetzen. Die für die betroffenen Personen unverständliche Aufteilung der bisherigen Zuständigkeiten zwischen Stadt und Landratsamt entfällt, die Abläufe werden schlanker, die Servicequalität für die Bürger steigt.

Letztlich gehört es zum Selbstverständnis einer Stadt, auch für die zugewanderten Bürger wie für die gesamte Bevölkerung Dienstleistungen aus einer Hand anzubieten. Als Stadtkreis kann Reutlingen viel mehr noch als heute eine eigene Integrationspolitik festlegen.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

7. Katastrophenschutz:

Im Katastrophenschutz fallen faktische Aufgabenwahrnehmung und formale Zuständigkeit oft ebenso auseinander wie Aufgabenwahrnehmung und Ressourcenausstattung. Mit der Stadtkreisgründung werden nicht nur Schnittstellen zwischen Stadt und Landratsamt reduziert, sondern das Handeln der Berufsfeuerwehr Reutlingen in den Aufgaben des Katastrophenschutzes auf eine gesicherte rechtliche Grundlage gestellt. In der Folge wird auch die Abstimmung und Koordination mit anderen Reutlinger Hilfsorganisationen effektiver. Außerdem werden der Berufsfeuerwehr der Stadt Reutlingen nur als Stadtkreis die für die Aufgaben im Katastrophenschutz notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen.

8. Kfz-Zulassung:

In vielen Lebenslagen erhalten die Einwohner alle Dienstleistungen beim städtischen Bürgeramt aus einer Hand – nur für die Zulassung/Abmeldung ihres Fahrzeugs müssen sie zusätzlich noch zum Landratsamt.

Mit der Stadtkreisgründung könnte die Kfz-Zulassung als Dienstleistung in das Leistungsportfolio der Stadt, insbesondere des Bürgeramtes integriert und dem Bürger alles aus einer Hand angeboten werden. Dies gilt insbesondere für die Lebenslagen Umzug und Zuzug. In diesem Fall nämlich können alle damit zusammenhängenden Leistungen aus einer Hand beim städtischen Bürgeramt erledigt werden. Der Bürger hat derzeit zwei Anlaufstellen. Als Stadtkreis würde diese Schnittstelle entfallen. Dabei handelt es sich um eine erhebliche Qualitätsverbesserung, betrifft dies doch rd. 700 Fälle pro Jahr, d.h. etwa 13 Ummeldungen ohne Halterwechsel pro Woche oder knapp 3 Fälle pro Tag.

Die Stadt Reutlingen ist bereits vor Jahren auf den Landkreis Reutlingen zugegangen, um eine verbesserte Aufgabenwahrnehmung und eine Bündelung der Leistungen beim städtischen Bürgeramt zu erreichen. Die Gespräche mit dem Landkreis Reutlingen verliefen allerdings ergebnislos. Als Stadtkreis könnte die Stadt Reutlingen mit eigener Zuständigkeit dieses Thema wieder aufgreifen und mit einem modernen Bürgerservice an anderer Stelle die heutige Situation für viele Bürgerinnen und Bürger verbessern.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

9. Führerscheinwesen:

Führerscheine müssen teilweise bei der Stadt und teilweise beim Landratsamt beantragt werden. In einigen Fällen müssen die Einwohner zur Antragstellung zur Stadt und zur Abholung zum Landratsamt.

Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen bereits heute ihre Führerscheine mit ganz wenigen Ausnahmen bei der Stadt beantragen. Eine Beantragung bei der Stadt ist ausgeschlossen für internationale Führerscheine, Ersatzführerscheine und für den Umtausch alter Führerscheine in die neuen Führerscheine im EC-Karten-Format. In diesen Fällen müssen die Bürger den Antrag beim Landratsamt stellen. Die weitere Bearbeitung und Ausstellung erfolgt dann in jedem Fall aber beim Landratsamt. Auch müssen die Bürger die Führerscheine grundsätzlich beim Landratsamt abholen, auch wenn der Antrag bei der Stadt gestellt wurde.

Einmal mehr zeigen sich auch hier die mehrfach zersplitterten Zuständigkeiten. Dies ist für den Bürger nicht nachvollziehbar. In jedem Fall aber hat er es mit unterschiedlichen Behörden und Ansprechpartnern zu tun. Mit ein Grund für diese Zersplitterung ist, dass bei Antragstellung eine Überprüfung mit den Meldedaten zu erfolgen hat. Die Meldedaten liegen aber nur der Stadt als zuständiger Meldebehörde vor. Wäre die Stadt Reutlingen Stadtkreis, so würden diese zersplitterten Zuständigkeiten nicht existieren. Der Bürger hätte mit der Stadt einen Ansprechpartner, der alle Leistungen rund um den Führerschein und die Zulassung zum Straßenverkehr aus einer Hand anbieten würde.

Die Zahlen zeigen, dass die Auswirkungen und Verbesserungen für die Bürger der Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung erheblich wären. Insgesamt gehen bei der Stadt Reutlingen pro Jahr rd. 3.100 Führerschein-Anträge ein, die zwar bei der Stadt beantragt werden können, deren Bearbeitung aber beim Landkreis erfolgt und die auch dort ausgegeben werden.

Darüber hinaus müssen die Bürger in den weiteren rd. 1.800 Fällen (internationale Führerscheine, Ersatzführerscheine und Umtausch alter Führerscheine in die neuen Führerscheine im EC-Karten-Format) wissen, dass sie ihren Antrag nicht bei der Stadt, sondern beim Landratsamt stellen müssen. Andernfalls müssen sie u.U. vergebliche Behördengänge in Kauf nehmen. Besonders die Erteilung eines internationalen Führerscheins weist mit rd. 700 Fällen pro Jahr

II. Antrag der Stadt Reutlingen

für die Stadt Reutlingen einen hohen Wert auf. Dies liegt nicht nur an den zahlreichen international tätigen Firmen im Stadtgebiet, sondern auch an der hohen Zahl an Bürgern mit Migrationshintergrund und der internationalen Hochschule.

10. Personenbeförderung, Güterkraftverkehr, Gefahrguttransporte:

Personenbeförderung, Güterkraftverkehr und Gefahrguttransporte weisen regelmäßig Verflechtungen mit dem Verkehrsrecht auf. Genehmigungsbehörde für Personenbeförderung, Güterkraftverkehr, Gefahrguttransporte ist das Landratsamt – Verkehrsbehörde ist allerdings die Stadt. Es entstehen zahlreiche Schnittstellen mit dem entsprechenden Abstimmungsbedarf.

Eine Aufgabenverlagerung zur Stadt würde die im Sachgebiet Schwerlast- und Großraumverkehr des städtischen Ordnungsamtes heute schon wahrgenommenen Aufgaben ergänzen und inhaltliche Synergien erzeugen. Derzeit wird die Stadt Reutlingen als untere Straßenverkehrsbehörde in den verschiedensten Verfahren vom Landkreis gehört. Die unterschiedlichen Gesetze und Verordnungen schreiben dies vor, so z.B. im Bereich der Personenbeförderung, des Güterkraftverkehrs und der Gefahrguttransporte. Diese Schnittstellen zwischen Landkreis und Stadt entstehen deshalb, weil der Landkreis für die Genehmigungen im Rahmen der genannten Gesetze zuständig ist, die Stadt Reutlingen dadurch aber in ihrer Zuständigkeit als Verkehrsbehörde berührt ist. Im Falle der Stadtkreisgründung entfallen diese Schnittstellen und die entsprechenden Verfahren werden schlanker. Daten und Informationen z.B. zu den Busunternehmen, Taxibetreibern, Gefahrguttransporten etc. müssen nicht an mehreren Stellen vorgehalten werden. Für die Stadt Reutlingen und ihre Wirtschaft ist dies von großer Bedeutung, da Reutlingen ein Logistikstandort mit großen, international tätigen Unternehmen ist.

11. Genehmigung Krankentransporte:

Auch bei der Genehmigung von Krankentransporten entstehen Berührungspunkte zum Verkehrsrecht. Genehmigungsbehörde für die Krankentransporte ist das Landratsamt – Verkehrsbehörde ist die Stadt.

Derzeit wird die Stadt Reutlingen als untere Straßenverkehrsbehörde in den verschiedensten Verfahren vom Landkreis gehört. Die unterschiedlichen Gesetze und Verordnungen schreiben dies vor, so auch im Bereich des Rettungs-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

dienstgesetzes. Diese Schnittstellen zwischen Landkreis und Stadt entsteht deshalb, weil der Landkreis für die Genehmigungen im Rahmen des RDG zuständig ist, die Stadt Reutlingen dadurch aber in ihrer Zuständigkeit als Straßenverkehrsbehörde berührt ist. Im Falle der Stadtkreisgründung entfallen diese Schnittstellen und die entsprechenden Verfahren werden schlanker. Daten und Informationen zu den betreffenden Unternehmen etc. müssen nicht an mehreren Stellen vorgehalten werden.

12. Straßenunterhaltung:

Im Stadtgebiet Reutlingens werden derzeit ein Teil der Straßen von der Stadt und ein anderer Teil der Straßen vom Landratsamt unterhalten. Eine effiziente Unterhaltung im Stadtgebiet orientiert sich aber nicht an den für die Zuständigkeitsaufteilung maßgeblichen Ortsdurchfahrtsgrenzen.

13. Gewerberecht:

Im gesamten Gewerberecht bestehen in hohem Maße zersplitterte Zuständigkeiten. Einzelne Aufgaben liegen in der Zuständigkeit der Stadt, andere in der Zuständigkeit des Landratsamtes und wieder andere sind bei der IHK angesiedelt. Eine einheitliche und damit wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung ist insoweit oft nicht möglich. Eine Bündelung z. B. von Kontrollen, die verschiedene Teilbereiche des Gewerberechts bündeln, ist kaum möglich, würde aber für die Verwaltung und die Gewerbetreibenden wesentliche Vorteile bringen.

Mit der Stadtkreisgründung würden die Zuständigkeiten im Wesentlichen bei der Stadt gebündelt. Das betrifft vor allem die unterschiedlichen Erlaubnisse nach der Gewerbeordnung. Die bisherigen Zuständigkeiten der IHK bleiben unberührt. Mit der Zusammenfassung der Zuständigkeiten bei der Stadt wird nicht nur die Transparenz gegenüber den Gewerbetreibenden erhöht, es ergeben sich auch Synergien im Verwaltungsablauf, weil Schnittstellen zwischen Stadt und Landratsamt entfallen und Daten nur noch einmal erhoben werden müssen.

14. Tierschutz:

Der Tierschutz und das Polizeirecht weisen in der Praxis oft gegenseitige Bezüge auf. Die Zuständigkeiten sind derzeit aber zwischen Landkreis und Stadt aufgeteilt. Ein wirksames Vorgehen bedarf momentan immer wieder einer umfangreichen gegenseitigen Information und Abstimmung.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Für den Tierschutz ist derzeit der Landkreis zuständig und für das allgemeine Polizeirecht die Stadt. Lärm durch Tiere kann z.B. polizeirechtlich durch die Stadt geahndet werden. Oftmals liegt die Ursache aber in einer nicht artgerechten Tierhaltung. Diese kann aber polizeirechtlich durch die Stadt derzeit nicht beseitigt werden. Hierfür muss das Landratsamt auf der Grundlage des Tierschutzgesetzes aktiv werden. Es bestehen demnach in der heutigen Situation Schnittstellen und dadurch oft auch ein erhöhter Aufwand im Verwaltungsvorgang. Als Stadtkreis könnte die Stadt diese Aufgaben ganzheitlich wahrnehmen. Die behördlichen Maßnahmen wären dadurch wirksamer und der Verwaltungsaufwand könnte reduziert werden.

15. Lebensmittelüberwachung:

Effektivitäts- und Effizienzverluste gibt es derzeit auch bei der Wahrnehmung der Lebensmittelüberwachung und der Aufgaben im Gewerbe- und Gaststättenrecht. Für das eine ist der Landkreis zuständig, für das andere die Stadt. Eine Kopplung von Verwaltungsabläufen z. B. bei den notwendigen Kontrollen, und eine einheitliche Vorgehensweise bedürfen heute einer intensiven Abstimmung zwischen Landratsamt und Stadtverwaltung. Zudem haben die Gewerbetreibenden zwei unterschiedliche Ansprechpartner und einen entsprechend höheren Zeitaufwand für die Behördenkontakte.

Die Lebensmittelüberwachung und das Gaststätten- und Gewerberecht weisen in der Praxis in hohem Maße Querbezüge auf. So können sich lebensmittelrechtliche Maßnahmen auch gaststätten- oder gewerberechtlich auswirken. Vor allem bei den verschiedenen Kontrollen der einzelnen Rechtsgebiete sind heute die Stadt und das Landratsamt unterwegs. Dabei werden Gewerbebetriebe und Gaststätten vielfach von beiden Behörden kontrolliert. Als Stadtkreis würden die verschiedenen Rechtsgebiete bei der Stadt gebündelt. Dies erlaubt ganzheitliche und damit effektivere Kontrollen. Dies bedeutet für die Betriebe weniger Kontrollen und damit eine Entlastung, ohne dass dabei die Qualität und Wirksamkeit leiden würde. Im Verwaltungsablauf würden bei der Bündelung der Aufgaben innerhalb der Stadt Reutlingen Synergien entstehen, die sich auch auf den Ressourceneinsatz auswirken können.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

16. Aufgaben nach dem Ladenöffnungsgesetz:

Ähnlich wie bei der Lebensmittelüberwachung verhält es sich mit dem Ladenöffnungsgesetz, für das heute der Landkreis zuständig ist und dem Gewerbe- und Gaststättenrecht, welches die Stadt wahrnimmt. Auch entstehen durch Schnittstellen Nachteile, die einer transparenteren, bürger- und gewerbefreundlicheren Aufgabenwahrnehmung im Wege stehen.

Der Großteil der Aufgaben erstreckt sich auf die verkaufsoffenen Sonntage und auf Beschwerden wegen nicht eingehaltenen Ladenöffnungszeiten. Die Stadt Reutlingen ist im Amt für öffentliche Ordnung bereits in vielen Fällen mit diesen Aufgaben befasst. Die Schnittstellen zwischen den Aufgaben des Landratsamtes und den gewerbe- und gaststättenrechtlichen Zuständigkeiten der Stadt schaffen Redundanzen und Abstimmungsnotwendigkeiten. Als Stadtkreis kann die Stadt Reutlingen auch hier eine ganzheitliche Aufgabenerledigung realisieren. Das ist nicht nur für den Bürger, insbesondere die Gewerbetreibenden transparenter, sondern ist in der Verwaltungspraxis auch effizienter.

17. Altlasten:

Doppelstrukturen existieren auch im Altlastenbereich. Die Stadt Reutlingen nimmt bereits seit Jahren Aufgaben im Altlastenbereich wahr. Insbesondere führt sie für ihr Stadtgebiet auf freiwilliger Basis ein eigenes Altlastenkataster. Der Landkreis verfügt für das Stadtgebiet Reutlingen derzeit über die identischen Datensätze. Als Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen rechtlich zuständig. Damit können alle Aufgaben im Altlastenbereich zusammenhängend wahrgenommen werden und Daten müssen nur von einer Behörde vorgehalten werden.

18. Jagdwesen:

Im Jagdwesen haben Jagdpächter für unterschiedliche Belange in der Stadt und dem Landratsamt regelmäßig zwei Ansprechpartner.

Dies betrifft z.B. die Verwaltung von Jagdpachten. Die Stadt Reutlingen fertigt den Vertrag mit dem Jagdpächter. Das Landratsamt hingegen muss die Jagdpachtfähigkeit überprüfen und die Jagdpacht genehmigen. Als Stadtkreis wäre die Stadt Reutlingen alleiniger Ansprechpartner für die Jagdpächter.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Eine weitere Schnittstelle zwischen Landkreis und Stadt besteht im Verfahren zur Feststellung und Begutachtung von Wildschäden. Wildschadenschätzer benötigen eine Anerkennung, die durch die untere Jagdbehörde des Landratsamtes erfolgt. Das Landratsamt muss die Stadt über von ihr anerkannte Wildschadenschätzer informieren. Im Falle der Stadtkreisgründung fällt diese Schnittstelle weg.

Zudem wird das Jagdkataster bei der Stadt Reutlingen geführt. Das Landratsamt als untere Jagdbehörde wird durch die Stadt im Bedarfsfalle beratend hinzugezogen.

Mit Stadtkreisgründung werden die Zuständigkeiten im Jagdwesen an einer Stelle zusammengeführt. Das schafft Transparenz für die Bürger und verkürzt die Verwaltungsabläufe. Außerdem ergeben sich Synergien mit den bereits heute bei der Stadt Reutlingen angesiedelten Aufgaben des Waffenrechts. Insbesondere die in den beiden Rechtsgebieten vorgeschriebenen behördlichen Prüfungen sind ähnlich gelagert und können in der Praxis zu Synergien führen.

19. Freie Wohlfahrtspflege:

Die freien Träger der Wohlfahrtspflege haben in Reutlingen bisher in den meisten Fällen mit dem Landratsamt und der Stadt zwei Ansprechpartner. Das bedeutet für eine Reihe von Institutionen und Vereinen doppelte Wege und doppelte Zeit z.B. für Verhandlungen. Und nicht zuletzt müssen sich in vielen Fällen auch Stadt und Landkreis abstimmen, zumindest aber gegenseitig informieren über die Kriterien und Höhe des jeweiligen Förderanteils. Mit der Stadtkreisgründung haben die freien Träger für das Stadtgebiet Reutlingen nur noch einen Ansprechpartner.

Die Verwaltungsabläufe erzeugen durch vielfältige Abstimmungen über Behörden Grenzen hinweg entsprechende Aufwendungen, oftmals müssen Daten und Informationen redundant bei der Stadt und im Landratsamt vorgehalten werden. Die Strukturen sind oft intransparent und behindern eine passgenauere und wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung.

Bei kreisangehörigen Kommunen, für die der Landkreis eine Ergänzungsfunktion übernehmen muss, entfällt diese Doppelarbeit entweder ganz oder ist allenfalls in Einzelfällen gegeben. Im Fall der Stadt Reutlingen mit ihrer hohen Leistungsfähigkeit und

II. Antrag der Stadt Reutlingen

der bereits jetzt überdurchschnittlichen Aufgabenerfüllung besteht mit der Stadtkreisgründung die Möglichkeit, effizientere Strukturen herzustellen.

Als wesentlich sind auch finanzielle Doppelbelastungen für die Stadt zu werten. Der Landkreis unterhält Dienstleistungsangebote, die auf alle kreisangehörigen Kommunen außer Reutlingen ausgerichtet sind, weil die Stadt aus sachlichen Gründen diese selbst vorhält (Beispiele: EU-Beauftragter, Behindertenbeauftragter). Die Stadt finanziert also in diesen Fällen ihre eigene Arbeit vollumfänglich und zusätzlich über die Kreisumlage jene des Landkreises für alle andere Kommunen mit.

Bisherige Doppelstrukturen entfallen mit der Stadtkreisgründung. Durch die Stadtkreisgründung entstehen keine Doppelstrukturen. Dem wäre nur so, wenn im gleichen Gebiet, für die gleiche Aufgabe zwei unterschiedliche Behörden zuständig wären. Dies ist nicht der Fall. Der Landkreis bietet künftig seine Dienstleistungen für die Einwohner des Landkreises an, die Stadt für ihre Einwohner. Eine Überschneidung gibt es nicht. Wenn dies als Doppelstruktur verstanden würde, müsste die Existenzberechtigung von allen Stadtkreisen in Baden-Württemberg in Zweifel gezogen werden. Der Gesetzgeber hat jedoch aus gutem Grund im Staatsaufbau Land- und Stadtkreise als Gebietskörperschaften vorgesehen.

Als Stadtkreis kann Reutlingen kurze Wege, vereinfachte Abläufe und schnellen Service aus einer Hand anbieten – ein klarer Mehrwert für Bürger und Unternehmen. Die Stadt Reutlingen ist in der Lage, eigenverantwortlich sämtliche Angelegenheiten der Bürgerschaft selbst zu regeln. Bestehende Doppelstrukturen mit dem Landkreis entfallen.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

- 5. Auf welcher rechtlichen Grundlage erfolgt die Übernahme von Aufgaben durch die Stadt Reutlingen und in welcher Form? Besteht für die Stadt Reutlingen dabei eine Steuerungsfunktion?**

Kurzfassung:

Die Übernahme von Aufgaben durch die Stadt erfolgt derzeit freiwillig, in der Regel im Wege der Delegation oder mittels Vereinbarung. Die Stadt hat dabei jedoch keine inhaltliche Steuerungsmöglichkeit. Standards der Aufgabenerfüllung oder der Personaleinsatz werden derzeit letztlich immer vom Landkreis entschieden. Für die Stadt Reutlingen, als die mit Abstand größte Stadt im Landkreis, ist dies eine unbefriedigende und unzureichende Situation, da der überwiegend ländlich geprägte Landkreis in der Regel nicht nach der großstädtischen Bedarfslage der Stadt Reutlingen entscheidet. Ein vorwiegend ländlich strukturierter Landkreis hat sich „naturgemäß“ mit anderen Fragestellungen zu befassen als eine Großstadt. Die Themen und insbesondere die sozialräumliche Struktur im ländlichen Raum sowie selbst in den Städten des Landkreises unterscheiden sich vielfach von denen einer Großstadt mit rund 115.000 Einwohnern, die bei der Daseinsvorsorge mit anderen Dimensionen und Schwierigkeiten konfrontiert ist und darauf ihre eigene, passende Antwort finden muss. Dieser Mangel an Steuerungsfunktion wird durch die Stadtkreisgründung geheilt.

Ausführliche Stellungnahme:

Die Stadt Reutlingen, die mit Abstand größte kreisangehörige Stadt im Landkreis Reutlingen und in Baden-Württemberg, erfüllt als Großstadt ein Aufgabenportfolio, das in diesem Umfang sonst nur bei Stadtkreisen anzutreffen ist. Die derzeitige Übernahme von Aufgaben erfolgt freiwillig, zum einen im Wege der Delegation oder über Vereinbarungen (siehe Antwort zu Frage II.2) zwischen dem Landkreis und der Stadt. Daneben erledigt die Stadt freiwillig Pflichtaufgaben des Landkreises. Dies alles, weil die Di-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

mensionen und Problemstellungen einer Großstadt eine gesonderte Befassung erfordern.

Die Aufgabenwahrnehmung in Delegation betrifft insbesondere die Aufgaben des SGB XII. Die Stadt nimmt seit Jahren die Abwicklung und Auszahlung der vielfältigen Hilfen des SGB XII für das Stadtgebiet Reutlingen komplett und vollständig mit eigenem Personal wahr, ohne jedoch inhaltlich eine Steuerungsmöglichkeit zu haben. Standards und Personalschlüssel werden immer vom Landkreis vorgegeben, ohne dass die Stadt hierauf Einfluss nehmen kann. Hinzu kommt, dass die Zuständigkeit für die wirtschaftliche Jugendhilfe (SGB VIII) bisher beim Landkreis liegt.

Dieser eklatante Mangel an Steuerungsfunktionen der Stadt wird der großstädtischen Bedarfslage nicht gerecht.

Der Landkreis kann den unterschiedlichen Bedürfnissen seiner derzeitigen heterogenen Struktur nicht gerecht werden. Ein vorwiegend ländlich strukturierter Landkreis hat sich „naturgemäß“ mit anderen Fragestellungen zu befassen als eine Großstadt. Die Themen im ländlichen Raum und selbst in den Städten des Landkreises unterscheiden sich vielfach von denen einer Großstadt mit rund 115.000 Einwohnern, die bei der Daseinsvorsorge mit anderen Dimensionen und Schwierigkeiten konfrontiert ist und darauf ihre eigene, passende Antwort finden muss.

Die fehlende Steuerungsmöglichkeit der Stadt Reutlingen im Sozial- und Jugendbereich, die eine Großstadt naturgemäß dringend ausüben sollte, kann nur durch die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen behoben werden.

Im Interesse ihrer Bürger und auch im Interesse der Besucher aus den Nachbarkommunen investiert die Stadt freiwillig eigenes Geld in Bereiche, deren Finanzierung Sache des Landkreises wäre. Es liegt allerdings im Ermessen des Landkreises, in welchem Umfang und mit welchen Standards er diese Aufgaben erledigt. Die Ermessensausübung des Landkreises mag aus Sicht der ländlich geprägten Bereiche auch sachgerecht und ausreichend sein. Aus Sicht der Großstadt Reutlingen und der dort vorhandenen Bedarfe und Problemlagen ist sie es in vielen Fällen nicht.

Bei der Abgrenzung zwischen örtlichen und überörtlichen Aufgaben ist die Größe der Gebietskörperschaft maßgebend. Es ist demnach möglich, dass eine Aufgabe nicht für

II. Antrag der Stadt Reutlingen

alle Gemeinden generell sondern lediglich für größere Kommunen eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellt. Aufgaben, die in Landkreisen als überörtliche Aufgaben erledigt werden, gelten in Stadtkreisen als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, um das Leistungsgefälle zwischen städtisch und ländlich geprägtem Raum zu reduzieren bzw. auszugleichen. (vgl. BVerfGE 79, 127, Rn. 59, 60, 64) Die Interessen im Landkreis Reutlingen differieren aufgrund des in Baden-Württemberg einzigartigen Gefälles zwischen der Großstadt Reutlingen einerseits und der überwiegend kleinstädtischen und ländlichen Strukturen andererseits so stark, dass sich selbst bei ursprünglich übergemeindlichen Aufgaben eine gesonderte Behandlung der Großstadt und des übrigen Kreisgebiets als zweckdienlich erweist. Die Aufgaben müssen in Bezug auf die Stadt Reutlingen aufgrund ihrer Größe losgelöst betrachtet werden. Sie verlieren damit bezogen auf die Stadt Reutlingen ihren überörtlichen Charakter und werden deshalb von der Stadt aufgrund der gegebenen großstädtischen Bedürfnisse im Rahmen ihrer Selbstverwaltungskompetenz als örtliche Aufgaben erfüllt.

Darüber hinaus bedient die Stadt Reutlingen als größte kreisangehörige Stadt ein großstädtisches Aufgabenportfolio.

Es gibt eine ganze Reihe von Aufgaben, die hierfür als konkrete Beispiele genannt werden können. Die nachfolgenden Aufgaben sind Beispiele für Aufgaben, die keine andere Stadt oder Gemeinde im Landkreis Reutlingen, sondern nur die Stadt Reutlingen erbringt und ganz oder überwiegend finanziert.

- Bereitstellung und Betrieb eines städtischen Theaters
- Unterhaltung eines philharmonischen Orchesters
- Bereitstellung und Betrieb eines soziokulturellen Zentrums
- Bereitstellung und Betrieb einer großen Stadthalle, zusätzlich zu Mehrzweckhallen in allen Stadtbezirken
- Bereitstellung und Betrieb von 4 Sonderschulen in städtischer Trägerschaft
- Bereitstellung und Unterhaltung einer Berufsfeuerwehr gem. § 6 Abs. 2 FwG

II. Antrag der Stadt Reutlingen

- Bereitstellung und Betrieb einer Integrierten Leitstelle für Feuerwehr und Rettungsdienst sowie Finanzierung eines Drittels der Kosten
- Finanzierung einer Stelle eines EU-Beauftragten
- Finanzierung einer Stelle eines Behinderten-Beauftragten (der Landkreis hat diese Stelle erst geschaffen, als das Land die Kosten dafür erstattete)
- Durchführung quartiersbezogener Sozialplanung für Ältere und Pflegebedürftige
- Beratungsleistungen für freie Träger in der Kindertagesbetreuung (v.a. im Bereich Bau)
- Leitung des Arbeitskreises Wohnungslose
- Finanzierung des Platzverweisverfahrens im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt
- Zuschüsse für die ambulante Pflegeinfrastruktur (Kurzzeitpflege)
- Durchführung der Jugendhilfeplanung – Teilplanung Jugendarbeit (Leitlinien Kinder- und Jugendarbeit)

Die Entwicklung zeigt, dass diese Aufgaben über die Jahre eher noch anwachsen. Jüngstes Beispiel für eine neue Aufgabe, die im Landkreis Reutlingen nur die Stadt Reutlingen wahrzunehmen beabsichtigt, ist die Beantragung und Einrichtung einer Bildungsregion. Angesprochen sind hierbei eigentlich die Stadt- und Landkreise. Der Landkreis Reutlingen sah darin allerdings bezogen auf das gesamte Kreisgebiet kein geeignetes Instrument (vgl. Kreistagsdrucksache IX-0093), wohl aber die Stadt Reutlingen. Mit einer Ausnahme haben sich zum derzeitigen Stand bereits alle Stadtkreise entschieden, eine Bildungsregion einzurichten.

Wie das Beispiel der Bildungsregion zeigt, so findet man auch hinsichtlich der anderen, oben aufgezählten Aufgaben, vergleichbare Situationen nur bei den anderen Stadtkreisen, wie z.B. Heilbronn, Ulm oder Pforzheim vor. Als Stadtkreis bekommen diese jedoch über den kommunalen Finanzausgleich entsprechende Zuweisungen zur Abgeltung der Aufwendungen, die aus der Wahrnehmung großstädtischer Aufgaben herrühren. Der Stadt Reutlingen ist dieses als kreisangehörige Großstadt verwehrt.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

- 6. Wie stellen sich die Ausgabenanteile aller auf das Stadtgebiet bezogenen Aufgaben in den Bereichen der Sozialgesetzbücher – speziell SGB VIII und XII (künftig auch IX) – im Verhältnis zu den entsprechenden Gesamtausgaben im Kreisgebiet dar?**

Kurzfassung:

Die Frage bezieht sich lediglich auf die Ausgaben. Eine Antwort, die nur die Ausgaben im Blick hat, würde allerdings ein falsches Bild liefern. Den Gesamtausgaben im Sozialbereich sind auch die Einnahmen gegenüber zu stellen. Dies ist deshalb maßgeblich, da auch die Einnahmen auf die Stadt übergehen werden und es sich auch bei den Einnahmen um eine erhebliche Summe (21,1 Mio. Euro) handelt. Deshalb bezieht sich die Stadt auf den sog. Netto-Ressourcenbedarf, der alle Aufwendungen und Erträge einbezieht. Mit dem Netto-Ressourcenbedarf wurde auch im Ergebnisbericht gerechnet.

Der Übergang der Aufgaben im Bereich der Sozialgesetzbücher auf die Stadt ist im Folgenden nochmals dezidiert dargelegt. Berechnet sind nicht nur die Bruttoausgaben, sondern der Netto-Ressourcenverbrauch, d. h. die tatsächlich verbleibende Belastung.

Der auf das Stadtgebiet Reutlingen entfallende Anteil an den Netto-Sozialaufwendungen des Landkreises beläuft sich auf 54,7 Mio. Euro oder 48%. Dieses Verhältnis findet sich so auch in anderen Stadtkreisen in Bezug auf ihr Umland. Anders als diese hat die Stadt Reutlingen derzeit in diesem wichtigen Bereich aufgrund ihrer Kreisangehörigkeit jedoch keine Steuerungsmöglichkeiten.

Ausführliche Stellungnahme:

Das Verhältnis zwischen Gesamtausgaben des Landkreises und den Ausgabenanteilen des Stadtkreises Reutlingen wurde im Ergebnisbericht nicht explizit dargestellt. Die Stadt ist bei der Erstellung ihres Ergebnisberichtes vielmehr methodisch differenziert

II. Antrag der Stadt Reutlingen

vorgegangen, um zu belastbaren Aussagen bezüglich der finanziellen Bewertung zu gelangen. Im Folgenden wird zunächst das methodische Vorgehen erläutert und anschließend die Berechnungen für die Aufgaben der Sozialgesetzbücher im Einzelnen dargestellt.

I. Verfahren der Datenerhebung

Hinsichtlich der für eine sachgerechte finanzielle Bewertung benötigten Daten haben sich Stadt und Landkreis auf eine Datenabfrage durch die Stadt mittels Fragebögen verständigt. Vereinbart wurde ebenfalls, dass sich die Datenabfrage auf die Jahre 2012 und 2013 bezieht und jeweils die Rechnungsergebnisse beinhaltet.

Die einzelnen Fragebögen wurden unter Einbeziehung der jeweils fachlich betroffenen städtischen Ämter erarbeitet. Im Vorfeld dazu wurden Kontakte zu den vergleichbar großen Stadtkreisen Heilbronn, Ulm und Pforzheim hergestellt. Dies war für die Erstellung und die spätere Auswertung der Fragebögen sehr hilfreich, da die Fachämter dort, die diese Aufgaben seit jeher bearbeiten, wertvolle Informationen und Hinweise zu den einzelnen Aufgabenbereichen geben konnten, insbesondere auch zur Frage der Relevanz der abzufragenden Daten. Abgefragt wurden zu den unterschiedlichen Aufgaben Fall- und Verfahrensdaten, Daten zur Personalausstattung und Finanzdaten. Welche Fallzahlen und Verfahrensdaten relevant sind und erhoben werden, wurde dabei je Aufgabe gesondert beurteilt. Sofern notwendig, wurden auch inhaltliche Fragen gestellt. Die ersten Fragebögen wurden dem Landratsamt Mitte März 2014 übersandt. Dieselben Daten wurden jeweils parallel auch in Heilbronn, Ulm und Pforzheim erhoben, um die Rückmeldungen des Landratsamtes und die darauf aufbauende finanzielle Bewertung plausibilisieren zu können.

Zeitgleich wurde in verschiedenen öffentlich verfügbaren Quellen recherchiert, um die Datenabfrage beim Landratsamt möglichst schlank zu halten und so den Aufwand auf Seiten des Landratsamtes zu minimieren. Darüber hinaus dienten diese Daten zum Teil auch zur Plausibilisierung.

In der Zeit von Ende Juni 2014 bis Ende Januar 2015 erfolgte der Rücklauf der Fragebögen vom Landratsamt. Dabei bestätigte sich, dass eine finanzielle Aufteilung in den Anteil, der für das Stadtgebiet Reutlingen und den Anteil, der für das übrige Landkreisgebiet anfällt, im Rechnungswesen des Landkreises in der Regel nicht hinterlegt ist.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Eine Einschätzung oder Bewertung des Reutlinger Anteils wurde vom Landratsamt - abgesehen von vereinzelt Ausnahmen - auskunftsgemäß nicht vorgenommen. Oftmals waren auch die einzelnen abgefragten Aufgaben beim Landratsamt als Ganzes nicht finanziell auswertbar. Sie waren oft nur zusammen mit anderen, für die Stadtkreisgründung nicht relevanten Aufgaben in größeren Einheiten des Rechnungswesens (z.B. Produkten) auswertbar. Insofern wies der Rücklauf der Fragebögen durch das Landratsamt einige Lücken auf. In diesen Fällen konnte jedoch meistens auf die deutlich umfangreicheren Rückmeldungen aus den anderen Stadtkreisen zurückgegriffen werden.

II. Verfahren der finanziellen Bewertung

Die finanzielle Bewertung erfolgte in Form einer Modellrechnung anhand der Zahlen des Jahres 2013. In der Regel wurden zur Auftrennung der heutigen Situation im Landkreis Reutlingen die jeweils erhobenen Fall- oder Verfahrenszahlen für die Stadt Reutlingen einerseits und den verbleibenden Landkreis andererseits herangezogen. Meistens lagen je Aufgabe verschiedene Fallzahlen und Verfahrenszahlen vor. Die Aufteilung auf Stadt und Landkreis erfolgte nicht anhand einer bloßen Rechenoperation. Vielmehr wurden ergänzende Informationen zu den erhobenen Fall- und Verfahrenszahlen hinzugezogen, um zu sachgerechten Aufteilungen zu kommen. Maßgeblich war dabei die Frage, welche dieser Daten Rückschlüsse auf die Kostenverteilung zulassen. So kann bspw. eine Fallzahl keine belastbare Information bieten, wenn der Aufwand von Fall zu Fall sehr stark variieren kann. Oder wenn der Aufwand pro Fall oder Verfahren stark von den örtlichen Gegebenheiten abhängt (z.B. im Naturschutz oder im Altlastenbereich). Hierbei waren vor allem die Auskünfte der anderen Stadtkreise sehr hilfreich. Sofern Besonderheiten zu berücksichtigen waren, wird dies im Folgenden bei den einzelnen Aufgaben ausgeführt.

Anhand dieser Fall- und Verfahrenszahlen wurde die beim Landratsamt für die einzelnen Aufgaben jeweils vorhandene Stellenausstattung aufgeteilt. Der sich so für den Stadtkreis Reutlingen ergebende Wert für die Stellenausstattung wurde - sofern ein Vergleich sachgerecht war - mit den Angaben der anderen Stadtkreise verglichen. Um einen belastbaren Personalkostenansatz zu ermitteln, wurden die mittels der Datenerhebung erhaltenen Informationen über die voraussichtliche Eingruppierung der

II. Antrag der Stadt Reutlingen

jeweiligen Stellen verwendet. Die Personalkosten wurden daraufhin für jede Aufgabe auf Grundlage der ermittelten Stellenzahlen und der voraussichtlichen Eingruppierung mittels der bei der Stadt Reutlingen im Jahr 2013 tatsächlich angefallenen, durchschnittlichen Personalkosten je Besoldungs- und Entgeltgruppe errechnet. Sofern vorhanden, erfolgte für einzelne Aufgaben auch ein Abgleich z.B. mit entsprechenden Werten der KGSt.

Wie in solchen Fällen oft praktiziert, wurden die allgemeinen Sachkosten im Wege eines pauschalen Zuschlags je Stelle ermittelt. Hierfür wurde der von der KGSt in ihrem Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (KGSt-Materialien 4/2013) für das Jahr 2013 veröffentlichte Sachkostensatz eines Büroarbeitsplatzes von 9.700 Euro je Stelle verwendet. Damit sind alle relevanten Kosten wie z.B. Raumkosten, Geschäftskosten sowie Telekommunikations- und EDV-Kosten abgedeckt.

Sofern darüber hinaus besondere Sachkosten zu berücksichtigen waren, die mit der genannten Pauschale nicht abgegolten sind, so sind diese bei den entsprechenden Aufgaben im Folgenden erwähnt und in der finanziellen Bewertung zusätzlich eingerechnet.

Der Transferaufwand für Sozial- und Jugendhilfeleistungen sowie Veränderungen bei Zuweisungen und Zuschüssen wurden gesondert bewertet. Dasselbe gilt für Transfer-einnahmen und dergleichen.

Die KGSt empfiehlt unter Vollkosten-Gesichtspunkten, je Stelle einen Gemeinkostenzuschlag von pauschal 20% auf die jeweiligen Brutto-Personalkosten anzunehmen. Damit soll der Aufwand für stadtweite Overhead-Funktionen abgedeckt werden. Ebenso soll damit auch dem Aufwand für den Amts-Overhead der betroffenen Ämter, wie z.B. Amts-/Abteilungsleitungen Rechnung getragen werden. Es ist anzunehmen, dass ein Teil der Aufgaben, die im Zuge der Stadtkreisgründung auf die Stadt übergehen werden, sicher im Rahmen des bei der Stadt bereits vorhandenen Overheads integriert werden können und deshalb nicht der volle Gemeinkostenzuschlag von 20% zu berücksichtigen sein wird. Dies wird maßgeblich von der Frage der organisatorischen Einbindung der hinzukommenden Aufgaben abhängen und kann erst in diesem Zusammenhang verlässlich beziffert werden. Deshalb ist ein Gemeinkostenzuschlag nicht bereits in den Tabellen der einzelnen auf den Stadtkreis übergehenden Aufgaben einbezogen. In der Gesamtbewertung im Ergebnisbericht wird darauf gesondert hingewiesen.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Einnahmen wurden in der Regel anhand von Fallzahlen z.B. für Gebührentatbestände bzw. anhand des abgefragten Einnahmeaufkommens errechnet. Bei den Einnahmen aus Gebühren fiel auf, dass das Gebührenaufkommen der anderen Stadtkreise in einigen Fällen signifikant über dem auf Reutlingen entfallenden Anteil liegt. Und dies trotz vergleichbarer Fallzahlen. Sofern dies nicht weiter plausibilisiert werden konnte, wurde in der Berechnung mit den vom Landratsamt gemeldeten, niedrigeren Werten gearbeitet.

Inwieweit künftig eine Aufgabenwahrnehmung in Kooperation zwischen Stadtkreis und Landkreis stattfinden kann, wird im Einzelfall angesprochen. Für die finanzielle Bewertung spielt die Frage, ob Aufgabenwahrnehmung in Eigenregie oder mittels Kooperation zum Tragen kommt, in der Regel keine Rolle. Diese Frage muss für die einzelne Aufgabe anhand anderer Überlegungen entschieden werden. Bereits heute gibt es vielfältige Kooperationen zwischen Stadt und Landkreis. Ebenso haben auch andere Stadtkreise in Baden-Württemberg mit den umliegenden Landkreisen Vereinbarungen zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung getroffen.

III. Durchführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII)

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen gem. § 1 Abs. 1 LKJHG örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Das bedeutet, dass ein Stadtkreis Reutlingen für alle Leistungen und Aufgaben der Jugendhilfe zugunsten junger Menschen und Familien im Stadtgebiet zuständig und verantwortlich wird. Die Leistungen und Aufgaben der Jugendhilfe sind in § 2 SGB VIII beschrieben. Es handelt sich insbesondere um Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes (§§ 11 bis 14 SGB VIII), Angebote zur Förderung der Erziehung in der Familie (§§ 16 bis 21 SGB VIII), Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege (§§ 22 bis 25 SGB VIII), Hilfe zur Erziehung und ergänzende Leistungen (§§ 27 bis 35, 36, 37, 39, 40 SGB VIII), Hilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und ergänzende Leistungen (§§ 35a bis 37, 39, 40 SGB VIII), Hilfen für junge Volljährige und Nachbetreuung (§ 41 SGB VIII). Aber auch andere Aufgaben der Jugendhilfe gemäß § 2 Abs. 3 SGB VIII.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Gegenstand der Untersuchung waren die Produktgruppen des Teilhaushalts 5 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ im Haushaltsplan des Landkreises. Der mit Abstand größte Posten sind die Hilfen für junge Menschen und Familien (Produktgruppe 36.30). Innerhalb der ordentlichen Aufwendungen fallen die Transferaufwendungen, d.h. die Geldleistungen der einzelnen Hilfearten, mit 29.868.044 Euro (79 %) am stärksten ins Gewicht. Gefolgt von den Personalaufwendungen zur Bearbeitung der Aufgaben und Gewährung der Leistungen mit 6.110.868 Euro (16 %). Das entspricht laut Stellenplan 2013 des Landkreises 101,98 Stellen. Transferaufwand und Personalausgaben zusammen machen rd. 95 % des Gesamtvolumens der ordentlichen Aufwendungen aus.

Für die finanzielle Bewertung wurden die Produktgruppen einzeln betrachtet:

1. Allgemeine Förderung junger Menschen (Produktgruppe 36.20)

Die allgemeine Förderung junger Menschen umfasst die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit (mit Mobiler Jugendarbeit und Schulsozialarbeit). Die Aufgaben werden von der Stadt Reutlingen bereits heute überwiegend wahrgenommen und auch mitfinanziert. Bezieht man die Ausgaben für diese Produktgruppe auf die Anzahl der Jugendeinwohner (Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre), so liegt die Stadt Reutlingen derzeit mit rd. 147 Euro/Jugendeinwohner bereits über den Ausgaben der Stadtkreise Ulm (98 Euro/Jugendeinwohner) und Heilbronn (127 Euro/ Jugendeinwohner). Lediglich die Stadt Pforzheim liegt mit 192 Euro/Jugendeinwohner darüber.

Im Falle der Stadtkreisgründung werden die Finanzierungsanteile, welche der Landkreis heute an die Stadt für die Schulsozialarbeit und die mobile Jugendarbeit leistet, entfallen. Ebenso werden bisherige Zuschüsse des Landkreises für Maßnahmen der Jugendarbeit, wie z. B. für Ferienbetreuungsmaßnahmen oder das KinderZirkusWinterCamp entfallen, und vom Stadtkreis Reutlingen zu tragen sein. Des Weiteren müssten bisherige Zuschüsse des Landkreises für die Jugendsozialarbeit wie bspw. für die Kulturwerkstatt oder das Schulverweigererprojekt künftig vom Stadtkreis Reutlingen überwiegend übernommen werden. Die Zuschüsse wurden im Einzelnen auf die Veränderungen im Zuge der Stadtkreisgründung überprüft. Ebenso wird ein Teil der sozialen Leistungen in dieser Produktgruppe,

II. Antrag der Stadt Reutlingen

die bisher der Landkreis finanziert, auf die Stadt entfallen. Hier wurde als Aufteilungskriterium das Verhältnis der Fallzahlen des Landkreises insgesamt zu den darin enthaltenen Fällen im Stadtgebiet Reutlingen herangezogen. Der Landkreis weist für die Produktgruppe 36.20 insgesamt etwas mehr als 2 Stellen aus. Unter Zugrundelegung des Fallzahlenverhältnisses sowie der Veränderungen bei den Zuschüssen, kann der auf den Stadtkreis Reutlingen entfallende Personalanteil ermittelt werden.

Im Haushalt des Landkreises sind bei der Produktgruppe 36.20 im Jahr 2013 Einnahmen von knapp 100.000 Euro enthalten. Dabei handelt es sich um Landesmittel für die Jugendberufshilfe und um Kostenerstattungen. In Ermangelung einer Aussage des Landkreises im Rahmen der Datenabfrage hierzu wurde der Anteil für den Stadtkreis Reutlingen pauschal geschätzt.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Allgemeine Förderung junger Menschen	630.000 €	40.000 €	590.000 €	1,00

2. Hilfen für junge Menschen und ihre Familien (Produktgruppe 36.30)

Die Produktgruppe „Hilfen für junge Menschen und ihre Familien“ umfasst neben der Förderung der Erziehung in der Familie durch entsprechende Beratungsangebote für Familien vor allem die individuellen Hilfeleistungen für junge Menschen und ihre Familien. Dazu gehören nicht nur die Hilfen zur Erziehung für Eltern und Personensorgeberechtigte, sondern auch die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und die Hilfen für junge Volljährige zur Überwindung von individuellen Problemlagen. Weiter umfasst die Produktgruppe die Mitwirkung des Jugendamtes in gerichtlichen Verfahren, die Gewährleistung von Erziehung und Versorgung durch Beistandschaften, Pflegschaften und Vormundschaften. Letztlich sind auch Einrichtungen für Hilfen für junge Menschen und ihre Familien umfasst.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen innerhalb ihres Stadtgebietes für die o.g. Aufgaben zuständig. Um den auf das Stadtgebiet Reutlingen entfallenden Anteil zu quantifizieren, wurden zunächst die Transferaufwendungen, welche innerhalb dieser Produktgruppe 76 % der ordentlichen Aufwendungen ausmachen, aufgeteilt. Hierzu wurden für jede Hilfeart das spezifische Fallzahlenverhältnis, der im Stadtgebiet Reutlingen angefallenen Fälle und der Fallzahlen des übrigen Landkreises gebildet. Die Fallzahlen lagen aufgrund der Rückmeldung des Landkreises im Rahmen der Datenerhebung detailliert sowohl für das Stadtgebiet Reutlingen als auch für den gesamten Landkreis vor. Ebenso wurde für jede Hilfeart der jeweils im Jahr 2013 angefallene Transferaufwand zugrunde gelegt. So konnte der gesamte Transferaufwand für jede Hilfeart einzeln und entsprechend der individuellen Fallzahlenverteilung trennscharf auf Stadt und übrigen Landkreis aufgeteilt werden. Dieselben Fallzahlenschlüssel wurden auch für die Aufteilung der Transfererträge und Kostenerstattungen angewandt.

Die Produktgruppe 36.30 weist im Jahr 2013 Personalaufwendungen in Höhe von 5.019.014 Euro auf. Der Personalaufwand der Produktgruppe 36.30 beläuft sich auf 82 % des gesamten Personalaufwands im Teilhaushalt 5. Ausgehend von den für den gesamten Teilhaushalt 5 ausgewiesenen 101,98 Stellen, beläuft sich das Stellenvolumen in der Produktgruppe 36.30 auf rechnerisch rd. 84 Stellen. Es kann angenommen werden, dass der darin befindliche Personalaufwand für die Aufgaben im Stadtgebiet Reutlingen nach dem Verhältnis aufgeteilt werden kann, welches anhand der Fallzahlen der einzelnen Hilfearten errechnet wurde. Danach beläuft sich der auf einen Stadtkreis entfallende Personalanteil auf rd. 40 Stellen. Zur finanziellen Bewertung der Personalkosten wurde die im Stellenplan für das Jahr 2013 beim Landkreis ausgewiesene Aufteilung der Stellen der Jugendhilfe auf die einzelnen Vergütungs- und Besoldungsgruppen zugrunde gelegt und im selben Verhältnis auf die rd. 40 auf den Stadtkreis Reutlingen entfallenden Stellen angewandt.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Hilfen für junge Menschen und ihre Familien	13.269.000 €	1.727.000 €	11.542.000 €	40,00

3. Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege (Produktgruppe 36.50)

Die Produktgruppe 36.50 umfasst die „Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege“. Die Verantwortung für die Tageseinrichtungen für Kinder in der Stadt Reutlingen liegt bereits jetzt bei der Stadt Reutlingen. Daher sind in diesem Bereich durch die Stadtkreisgründung keine Veränderungen zu erwarten. Anderes gilt für die Kindertagespflege. Sie wird im Landkreis und der Stadt Reutlingen durch den Tagesmütter e.V. wahrgenommen. Diese Struktur hat sich bewährt und soll auch im Falle der Stadtkreisgründung beibehalten werden. Der Landkreis fördert den Verein 2013 mit 675.650 Euro. Die Stadt Reutlingen gibt zwar bereits einen zusätzlichen freiwilligen Zuschuss in Höhe von 371.000 Euro, allerdings kommen darüber hinaus die Ausgaben für die Übernahme der Kosten für Tagesbetreuung auf die Stadt Reutlingen zu.

Anhand der Fallzahlen der Hilfeleistungen für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege wurde der Anteil für den Stadtkreis Reutlingen ermittelt. Aus der Datenerhebung lagen die Fallzahlen detailliert für das Stadtgebiet Reutlingen und für den Landkreis insgesamt vor.

Das Fallzahlenverhältnis wurde auch bei der Aufteilung der bei der Produktgruppe 36.50 ausgewiesenen Erträge angewandt. Allerdings wurden die Zuweisungen nach § 29 c FAG an dieser Stelle nicht berücksichtigt. Diese sind im Gesamtkontext aller Zuweisungen nach dem kommunalen Finanzausgleich in Kapitel V. einbezogen. Bei den hier berücksichtigten Erträgen handelt es sich hauptsächlich um Ersätze von sozialen Leistungen und um Kostenerstattungen.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege	1.756.000 €	325.000 €	1.431.000 €	3,00

In der Kindertagesbetreuung fallen die zwischen Stadt und Landkreis zergliederten Zuständigkeiten besonders ins Gewicht. Der Landkreis als für die Kindertagespflege zuständig plant nach anderen Kriterien und Maßstäben als die für die Kindertageseinrichtungen zuständige Stadt.

Besonders eklatant werden die Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis, wenn Kindertagespflege und Jugendhilfeleistungen zum Wohle des Kindes miteinander zu verzahnen sind. Häufig wird im Zuge der Betreuung der Kinder in den Kindertageseinrichtungen der Stadt ein Bedarf für das Tätigwerden der Jugendhilfe des Landkreises erkannt. Die Fallkonstellationen sind dabei vielfältig und reichen bis hin zum Verdacht einer möglichen Kindeswohlgefährdung. Als Stadtkreis können der Informationsfluss und die Abstimmungen zwischen Tageseinrichtung und Jugendhilfe schneller und wirksamer organisiert werden – letztlich zum Wohle der Kinder.

4. Kooperation und Vernetzung (Produktgruppe 36.80)

Neben Querschnitts- und Planungsleistungen für die Produktgruppen 36.20 bis 36.50 sind in der Produktgruppe „Kooperation und Vernetzung“ auch die sog. Frühen Hilfen enthalten.

Der Landkreis weist rd. 5 Stellen für die Produktgruppe 36.80 aus. Da es sich überwiegend um Overhead-Aufgaben handelt, ist eine Aufteilung nach Fallzahlenverhältnissen für diese Produktgruppe nicht möglich. Für die finanzielle Bewertung wurden die Angaben der anderen Stadtkreise herangezogen. Auf den Stadtkreis Reutlingen werden demnach rd. 1,5 Stellen entfallen. Zusätzlich wurde ein Anteil an den Aufwendungen für Erstattungen an die Fachkräfte für Frühe Hilfen für den Stadtkreis Reutlingen einbezogen.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Kooperation und Vernetzung	241.000 €	56.000 €	185.000 €	2,00

5. Unterhaltsvorschussleistungen (Produktgruppe 36.90)

Die in der Produktgruppe „Unterhaltsvorschussleistungen“ enthaltenen Leistungen stehen Kindern alleinerziehender Elternteile zu, deren Unterhalt nicht gesichert ist. Bei Gewährung von Leistungen wird versucht, Kostenersatz von den Unterhaltspflichtigen zu erhalten.

Mangels Datenlieferung des Landkreises zu den Unterhaltsvorschussleistungen wird für die Modellberechnung von einer etwa hälftigen Aufteilung der Transferaufwendungen für Unterhaltsvorschussleistungen ausgegangen. Dies entspricht den Meldungen der Stadt Ulm. Bei den Transferausgaben einerseits und den Einnahmen aus Transfererträgen und Kostenerstattungen andererseits, wird deshalb jeweils ein auf die Stadt entfallender Anteil von rd. 50 % angenommen. Diese Schätzung ist für die Modellrechnung insoweit akzeptabel, da sich Einnahmen (2013: 1.558.407 Euro) und Transferausgaben (2013: 1.659.454 Euro) beim Landkreis per Saldo nahezu ausgleichen.

Der im Jahr 2013 im Haushalt des Landkreises ausgewiesene Personalaufwand von 432.273 Euro beinhaltet rd. 7,5 Stellen. Auf die Stadt Reutlingen werden rund 4 Stellen entfallen.

Der Vergleich mit den Zahlen aus den Datenlieferungen der anderen Stadtkreise bestätigt die für den Stadtkreis Reutlingen aufgestellte finanzielle Bewertung

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Unterhaltsvorschuss	1.129.000 €	813.000 €	316.000 €	4,00

IV. Durchführung des SGB XII (künftig auch IX) – Sozialhilfe

Im Bereich der Sozialen Hilfen nimmt die Stadt Reutlingen bereits zum jetzigen Zeitpunkt zahlreiche Aufgaben im Rahmen der Delegation wahr. Die auf Seiten der Stadt verausgabten Sozialhilfeleistungen werden mit dem Landkreis abgerechnet. Für die Bearbeitung der delegierten Aufgaben erhält die Stadt Reutlingen derzeit einen Verwaltungskostenersatz in Höhe von drei Viertel der Personalkosten, die dem Landkreis für die Durchführung derselben Sozialhilfeaufgaben entstehen würden. Das nicht erstattete Viertel soll dem Aufwand entsprechen, den alle Gemeinden mit der Annahme und Weiterleitung von Sozialhilfeanträgen haben, auch wenn sie nicht Delegations-Kommune sind.

Als Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen gemäß § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB XII) in ihrem Gebiet örtlicher Träger der Sozialhilfe. Diese umfasst:

- Hilfe zum Lebensunterhalt
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- Hilfen zur Gesundheit
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen
- Hilfe zur Pflege
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten
- Hilfe in anderen Lebenslagen

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Zusätzlich zu den bereits übertragenen Aufgaben sind im Rahmen einer Stadtkreisgründung weitere Aufgaben zu übernehmen. Dies sind die Blindenhilfe und die Schuldnerberatung sowie die Förderung von freien Trägern der Wohlfahrtspflege. Zusätzlich sind Steuerungsaufgaben wie z. B. Haushaltsplanung, Einnahmeverwaltung, Controlling/Berichtswesen, Widerspruchsstelle oder Entgeltverhandlungen zu berücksichtigen. Diese Aufgaben unterfallen nicht der Delegation. Sie werden derzeit vom Landkreis wahrgenommen. Auf der anderen Seite entfällt der Aufwand für die Abrechnung der bisher in Delegation wahrgenommenen Aufgaben mit dem Landkreis.

Für die finanzielle Bewertung war von folgenden Prämissen auszugehen:

- Das Personal und die damit einhergehenden Sachaufwendungen für die bisher in Delegation wahrgenommenen Aufgaben sind bei der Stadt Reutlingen vorhanden und werden bereits im Haushalt als Ausgabe/Aufwand gebucht.
- Die bisher vom Landkreis hierfür erhaltene Kostenerstattung fällt weg.
- Der Transferaufwand und die damit zusammenhängenden Einnahmen sind bei der Stadt Reutlingen für die bisher in Delegation bearbeiteten Aufgaben bekannt und können exakt beziffert werden.
- Die Aufgaben, die bisher nicht in Delegation wahrgenommen wurden bzw. über die Delegation hinausgingen, müssen finanziell separat bewertet werden.

Im Folgenden werden zuerst die bisher in Delegation wahrgenommenen Aufgaben betrachtet und bewertet und anschließend die darüber hinausgehenden, von einem Stadtkreis wahrzunehmenden Aufgaben.

1. Bisher in Delegation wahrgenommene Aufgaben

Die Erstattung für die Personal- und Sachaufwendungen der in Delegation wahrgenommenen Aufgaben beläuft sich im Modelljahr 2013 auf 1,5 Mio. Euro, die als Mehraufwand zu berücksichtigen sind.

Die künftig im Haushalt des Stadtkreises abzubildenden Transferausgaben und –einnahmen sind bei der Stadt Reutlingen aufgrund der Aufgabenwahrnehmung in Delegation bekannt und können exakt beziffert werden.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbe- darf	Stellen (nachrichtlich)
SGB XII (Delegationsauf- gaben)	41.797.000 €	12.039.000 €	29.758.000 €	

2. Blindenhilfe

Für die Leistungen der Blindenhilfe lagen die Transferausgaben und -einnahmen nur für den heutigen Landkreis Reutlingen als Ganzes vor. Im Rahmen der Datenabfrage wurden vom Landkreis keine Zahlen für das Stadtgebiet Reutlingen übermittelt. Aufgrund der Verhältnisse in den anderen Hilfearten wurde für den Stadtkreis Reutlingen pauschal ein Anteil von 45 % angesetzt.

Zusätzlich wurde für die Leistungsgewährung und Sachbearbeitung beim Stadtkreis Reutlingen mangels Datenlieferung vom Landkreis pauschal mit einer Stelle gerechnet.

Die so ermittelten Werte stellten sich im Vergleich mit den Erkenntnissen aus anderen Kommunen als plausibel heraus.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Blindenhilfe	502.000 €	17.000 €	485.000 €	1,00

3. Schuldnerberatung

Für einen Teil des Landkreisgebietes übernimmt die Schuldnerberatung ein freier Träger. Für den anderen Teil, zu dem auch das Stadtgebiet Reutlingen gehört, macht das der Landkreis selber. Auch für die Schuldnerberatung wurden vom Landkreis im Rahmen der Datenabfrage keine Aussagen gemacht. Ersatzweise wurde zur Bewertung der finanziellen Konsequenzen für den Stadtkreis Reutlingen auf Vergleichswerte anderer großer Städte zurückgegriffen. Darin sind neben Per-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

sonalkosten auch Sach- und Gemeinkosten enthalten. Es kann davon ausgegangen werden, dass in diesem Wert rd. 3 Stellen enthalten sind. Dies ist auch plausibel im Vergleich mit dem beim Landkreis derzeit eingesetzten Personal. Der Zuschuss des Landkreises an den freien Träger wurde nicht berücksichtigt, da er sich nicht auf das Stadtgebiet Reutlingen bezieht.

Einnahmen für die Schuldnerberatung bestehen hauptsächlich aus Landesmitteln und Spenden oder Zuwendungen von Dritten. Nachdem Einnahmen für die Schuldnerberatung keine wesentliche Größe darstellen, wurde – auch aufgrund der fehlenden Datenlieferung – bei der finanziellen Bewertung der Schuldnerberatung auf einen Ansatz für Einnahmen verzichtet.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Schuldnerberatung	236.000 €		236.000 €	3,00

4. Förderung freier Träger der Wohlfahrtspflege

Neben der Verwaltung, Sachbearbeitung und Gewährung der einzelnen Hilfen obliegt es den Kommunen, als örtliche Träger der Sozialhilfe freie Träger der Wohlfahrtspflege zu unterstützen.

Bereits heute werden eine Reihe von Einrichtungen und Projekten freier Träger durch die Stadt Reutlingen gefördert. Im Jahr 2013 belief sich dies auf ein Volumen von rd. 0,5 Mio. Euro.

Im Falle der Stadtkreisgründung wird eine Reihe von Zuwendungsbeträgen, die bisher vom Landkreis erbracht werden, ganz oder teilweise durch den Stadtkreis Reutlingen zu übernehmen sein. Anhand der Angaben in den Haushaltsplänen des Landkreises wurde dieses im Einzelnen ermittelt.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Förderung freier Träger der Wohlfahrtspflege	557.000 €		557.000 €	

Die freien Träger der Wohlfahrtspflege haben in Reutlingen bisher in den meisten Fällen mit dem Landratsamt und der Stadt zwei Ansprechpartner. Das bedeutet für eine Reihe von Institutionen und Vereinen doppelte Wege und doppelte Zeit z. B. für Verhandlungen. Und nicht zuletzt müssen sich in vielen Fällen auch Stadt und Landkreis abstimmen, zumindest aber gegenseitig informieren über die Kriterien und Höhe des jeweiligen Förderanteils. Mit der Stadtkreisgründung haben die freien Träger für das Stadtgebiet Reutlingen nur noch einen Ansprechpartner.

5. Übergeordnete Aufgaben

Zusätzlich zu den o.g. Aufgaben müssen vom Stadtkreis Reutlingen auch übergeordnete Aufgaben wahrgenommen werden. Diese Aufgaben werden derzeit vom Landkreis Reutlingen erbracht und betreffen auch die in Delegation durch die Stadt wahrgenommenen Aufgaben. Es handelt sich dabei um Aufgaben wie z. B. Haushaltsplanung, Einnahmeverwaltung, Controlling/Berichtswesen, Entgeltverhandlungen, Widerspruchsstelle oder auch Bedarfsplanung und Abstimmung. Im Bereich der Jugendhilfe sind diese Leistungen in einem Produkt (Kooperation und Vernetzung) zentral zusammengefasst. Jedoch nur für die Jugendhilfe. Der kommunale Produktplan Baden-Württemberg weist hingegen ein ähnliches Produkt im Bereich des SGB XII und des SGB II nicht aus. Das bedeutet, dass diese Leistungen anteilig in den Hilfe-bezogenen Produkten enthalten sind.

Im Rahmen der Datenabfrage war es nicht möglich hierzu Aussagen des Landkreises zu erhalten. Insgesamt muss hierbei auch berücksichtigt werden, dass ein Teil dieser Aufgaben – im Gegensatz zur Jugendhilfe – bereits heute schon von der Stadt wahrgenommen wird. Dennoch muss sowohl für den Bereich des SGB XII als auch für den des SGB II ein zusätzlicher Stellenanteil berücksichtigt werden. Das ist schon methodisch geboten, da bei der finanziellen Bewertung dieser

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Bereiche – im Gegensatz zur Jugendhilfe – nicht vom (gesamten) Personalbestand des Landkreises ausgegangen wurde, sondern lediglich von dem Personalbestand, den die Stadt zur Durchführung der Delegationsaufgaben vorhält.

Zur Bemessung wurde auf Aussagen anderer Kommunen insbesondere der vergleichbaren Stadtkreise zurückgegriffen. Es handelt sich dabei um eine Schätzung, welche in einer späteren Projektphase anhand der dann absehbaren organisatorischen Umsetzung bei der Stadt nochmals überprüft werden muss.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
übergeordnete Aufgaben SGB XII (künftig auch IX) und II	324.000 €		324.000 €	4,00

V. Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)

Die Stadt- und Landkreise sind Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach Maßgabe des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II. Sie sind insbesondere Träger für das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld, soweit Arbeitslosengeld II und Sozialgeld für den Bedarf für Unterkunft und Heizung geleistet wird. Die kommunalen Träger der Grundsicherung führen ihre Aufgaben als weisungsfreie Pflichtaufgaben durch (§ 1 Satz 2 des Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und zur Ausführung der Aufgaben nach § 6 b des Bundeskindergeldgesetzes – AGSGB II). Als Träger wäre der Stadtkreis Reutlingen zuständig für:

- Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II
- Einmalige Beihilfen nach § 24 SGB II
- Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II
- Kommunale Eingliederungsleistungen nach § 16 a SGB II

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Ein kommunaler Träger bildet in seinem Gebiet mit der Bundesagentur für Arbeit (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II) zur einheitlichen Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine gemeinsame Einrichtung (§ 44 b Abs. 1 Satz 1 SGB II). Die gemeinsame Einrichtung nimmt die Aufgaben der Träger nach dem SGB II wahr (§ 44 b Abs. 1 Satz 2 SGB II). Der Standort sowie die nähere Ausgestaltung und Organisation der gemeinsamen Einrichtung wird von den Trägern durch Vereinbarung bestimmt (§ 44 b Abs. 2 Satz 1 SGB II). Die Agentur für Arbeit Reutlingen und der Landkreis Reutlingen haben mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag eine gemeinsame Einrichtung gebildet. Die Stadt Reutlingen als Delegationsnehmerin im Bereich der Aufgaben des SGB II ist mit einem Vertreter in der Trägerversammlung vertreten.

Der mit Abstand größte Teil der finanziellen Bewertung wird von den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) bestimmt. Der Bund beteiligt sich quotal an diesen Ausgaben. Im Jahr 2013 betrug diese Beteiligung für die Kommunen in Baden-Württemberg 38,1%. Die Bundesbeteiligung unterliegt jährlichen Schwankungen.

Weiter trägt der Bund einen Anteil an den Gesamtverwaltungskosten der gemeinsamen Einrichtung. Der Anteil beträgt 84,8%. Dementsprechend beläuft sich der kommunale Anteil auf 15,2%.

Im Rahmen der Datenerhebung wurden differenzierte Fallzahlen sowie die Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften erhoben. Demnach waren im Jahr 2013 57,1% aller Bedarfsgemeinschaften des Landkreises Reutlingen im Stadtgebiet Reutlingen wohnhaft. Die Struktur der Bedarfsgemeinschaften unterscheidet sich zwischen Stadt Reutlingen und restlichem Landkreis nur marginal, weshalb die Gesamtverteilung als Aufteilungsmaßstab herangezogen werden kann.

Aus der Geldleistungsstatistik der Agentur für Arbeit wurde als Grundlage für die finanzielle Bewertung die durchschnittliche Höhe der Zahlungsansprüche je Bedarfsgemeinschaft für die Kosten der Unterkunft und Heizung sowie der sonstigen Leistungen des Jahres 2013 verwendet. Unter Berücksichtigung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Stadtgebiet Reutlingen konnten dann die KdU für den Stadtkreis Reutlingen linear hochgerechnet werden.

Für die Bewertung des kommunalen Anteils an den Verwaltungskosten in Höhe von 15,2% wurde die Eingliederungsmittelverordnung des Bundes 2013 zugrunde gelegt. Bundesweit standen für die Verwaltungskosten 4,013 Mrd. Euro zur Verfügung. Der Anteil des JobCenters Reutlingen beträgt 0,17%, was 84,8% der Verwaltungskosten

II. Antrag der Stadt Reutlingen

entspricht. Daraus und unter Berücksichtigung des Anteils an den Bedarfsgemeinschaften im Stadtgebiet lässt sich der kommunale Anteil an den Verwaltungskosten für den Stadtkreis Reutlingen ermitteln.

Der Landkreis hat im Rahmen der Datenabfrage keine Aussagen zu den kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II gemacht. Diese wurden mit einem pauschalen Betrag angesetzt, soweit sie nicht bereits an anderer Stelle, z.B. bei den Leistungen des SGB XII finanziell berücksichtigt wurden.

Die bei der Übernahme der Aufgaben des SGB II zu berücksichtigenden übergeordneten Aufgaben wurden zusammen mit den übergeordneten Aufgaben im SGB XII bewertet und sind dort bereits enthalten (s. Kapitel IV.3.9., Buchstabe e).

Auf der Einnahmeseite sind zwei Bestandteile von Bedeutung: zum einen die Beteiligung des Bundes an den KdU und zum anderen die Wohngelderstattung des Landes. Die bedeutendste Einnahmequelle der Kommunen im SGB II ist durch die quotale Beteiligung des Bundes direkt von der Höhe der KdU abhängig. Von der für 2013 geltenden Beteiligung des Bundes in Höhe von 38,1% entfallen 3,7% für die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT). Diese wurden zunächst von dem Erstattungsbeitrag der KdU abgezogen. Die BuT-Ausgaben wurden in einem weiteren Schritt in ihrer tatsächlichen Höhe separat ermittelt und aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Spitzabrechnung, Einnahmen in gleicher Höhe einbezogen.

Zur Ermittlung des auf den Stadtkreis Reutlingen entfallenden Anteils an der Wohngelderstattung des Landes, wurde auf die im Haushaltsplan des Landkreises ausgewiesenen Werte für den gesamten Landkreis zurückgegriffen und diese entsprechend dem Fallbestandsanteil auf Stadtkreis und verbleibenden Landkreis aufgeteilt.

In der finanziellen Bewertung nicht enthalten, sind Einnahmen aus Rückforderungen im SGB II. Im Rahmen der Datenerhebung hat der Landkreis hierzu keine Aussage gemacht. Eine Schätzung anhand der Werte anderer Kommunen ist nicht belastbar, da die örtlichen Besonderheiten teilweise große Unterschiede bewirken.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Grundsicherung für Arbeit-suchende (SGB II)	15.424.000 €	6.123.000 €	9.301.000 €	

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Nach der Stadtkreisgründung gehört das Gebiet des Stadtkreises Reutlingen nicht mehr zum Landkreis Reutlingen. Das bestehende JobCenter Reutlingen, das vom Landkreis Reutlingen und der Agentur für Arbeit gebildet wird, ist ab dem Zeitpunkt der Stadtkreisgründung für das Gebiet des Stadtkreises Reutlingen nicht mehr zuständig. An seine Stelle tritt für das Gebiet des Stadtkreises Reutlingen ein von der Agentur für Arbeit Reutlingen und dem Stadtkreis Reutlingen gebildetes JobCenter. Diese gemeinsame Einrichtung entsteht gemäß § 44 b Abs. 1 Satz 1 SGB II kraft Gesetzes. Eines Gründungsaktes der Träger in Form einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vereinbarung bedarf es nicht.

Gleichwohl können mehrere Träger die Zusammenlegung mehrerer gemeinsamer Einrichtungen zu einer gemeinsamen Einrichtung gemäß § 44 b Abs. 2 Satz 3 SGB II vereinbaren. Dadurch soll gewährleistet werden, dass bestehende Verwaltungsstrukturen beibehalten werden können. Demnach bedürfte es auch für die Zusammenlegung des bestehenden JobCenters Reutlingen, das durch den verbleibenden Landkreis Reutlingen und die Agentur für Arbeit gebildet wird, mit dem JobCenter, das von dem Zeitpunkt der Stadtkreisgründung an von dem Stadtkreis Reutlingen und der Agentur für Arbeit Reutlingen gebildet wird, einer Vereinbarung zwischen dem Stadtkreis Reutlingen, dem Landkreis Reutlingen und der Agentur für Arbeit Reutlingen. Gegenstand einer solchen Vereinbarung wäre die Zusammenlegung der beiden JobCenter zu einem JobCenter. Außerdem wären die notwendigen organisatorischen Regelungen über die Zusammenarbeit der Träger aufzunehmen. Eine solche Vereinbarung könnte im Übrigen schon vor der Stadtkreisgründung unter der aufschiebenden Bedingung der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen abgeschlossen werden.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

7. Welche Aufgaben und Verwaltungszuständigkeiten würden bei einer Erklärung zum Stadtkreis vollumfänglich auf die Stadt Reutlingen übergehen?**Kurzfassung:**

Im Zuge der Stadtkreisgründung erfolgt die Übertragung von allen Aufgaben grundsätzlich vollumfänglich auf die Stadt, entsprechend der einschlägigen, aus dem Landesverwaltungsgesetz und anderen Gesetzen hergeleiteten Zuständigkeitsverteilung zwischen Stadt- und Landkreisen in Baden-Württemberg. Ein davon abweichender Aufgabenübergang auf andere Stellen kommt nur dann zum Tragen, wenn der Gesetzgeber dies ausdrücklich geregelt hat. Hinzu kommen Vorschläge für kommunale Kooperationen, wie dies in Baden-Württemberg gelebte Praxis ist. Die Stadt Reutlingen wird sich insofern im Aufgabenportfolio nicht von den anderen Stadtkreisen unterscheiden.

Ausführliche Stellungnahme:

Die Übertragung von Aufgaben im Zuge der Stadtkreisgründung richtet sich nach der einschlägigen, aus dem Landesverwaltungsgesetz und anderen Gesetzen hergeleiteten Zuständigkeitsverteilung zwischen Stadt- und Landkreisen in Baden-Württemberg und erfolgt grundsätzlich vollumfänglich auf die Stadt Reutlingen. Ein davon abweichender Aufgabenübergang auf andere Stellen kommt nur dann zum Tragen, wenn der Gesetzgeber dies ausdrücklich geregelt hat. Hinzu kommen Vorschläge für kommunale Kooperationen, wie dies in Baden-Württemberg gelebte Praxis ist. Die Stadt Reutlingen wird sich insofern im Aufgabenportfolio nicht von den anderen Stadtkreisen unterscheiden. Die Stadt Reutlingen beantragt Stadtkreis zu werden, mit allen Rechten und Pflichten. Sie bietet dem Landkreis sogar Kooperationen an, zu denen sie gesetzlich nicht verpflichtet ist. So zeigt sich im Bereich Klinikum, dass die Stadt aus ihrer politischen Verantwortung heraus sogar bereit ist, als Stadtkreis Aufgaben wahrzunehmen und diese mitzufinanzieren, obwohl sie dazu rechtlich nicht verpflichtet ist. Dasselbe trifft auch auf das Berufsschulwesen zu. Der Stadtkreis Reutlingen ist nach

II. Antrag der Stadt Reutlingen

§ 28 Abs. 3 des Schulgesetzes Schulträger der Beruflichen Gymnasien, der Berufsschulen, Berufsfachschulen, des Berufskollegs, der Berufsoberschulen, der Fachschulen und der entsprechenden sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren. Da eine Aufteilung der bestehenden Beruflichen Schulen der beiden Schulträger Stadtkreis und Landkreis wenig sinnvoll ist und da die nach § 30 SchG für die Neugründung von Schulen notwendige Genehmigung mangels Bedarfs nicht zu erwarten ist, bietet die Stadt auf freiwilliger Basis eine Kooperation an. Sie hat dafür auf S. 66 f. des Ergebnisberichtes einen Vorschlag für eine finanzielle Beteiligung des Stadtkreises unterbreitet.

Die Stadt hat in ihrem Ergebnisbericht die Auswirkungen der Stadtkreisgründung auf die Aufgabenwahrnehmung vollständig und umfassend und unter Berücksichtigung der Vorgaben des Gesetzgebers dargelegt. Sofern keine zwingende gesetzliche Aufgabenzuordnung existiert, hat die Stadt einen sachgerechten Vorschlag unterbreitet und diesen bewertet. Dies betrifft vor allem die Frage künftiger Kooperationen zwischen Stadt- und Landkreis.

Im Ergebnisbericht wird die jeweilige Zuständigkeit an entsprechender Stelle ausführlich und mit Verweis auf die einschlägigen spezialgesetzlichen Regelungen dargelegt. Dies ist in den nachfolgenden Tabellen einschließlich der jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen und unter Verweis auf die Ausführungen des Ergebnisberichtes im Überblick dargestellt.

I. Vollumfängliche Aufgabenwahrnehmung durch die Stadt

Wird die Stadt Reutlingen entsprechend ihrem Antrag zum Stadtkreis erklärt, ergibt sich daraus kraft Gesetzes der entsprechende Zuständigkeitswechsel. Eine gesonderte Regelung des Zuständigkeitswechsels und der Aufgabenerledigung ist nicht erforderlich. Ein Abwägungsdefizit ist somit ausgeschlossen.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Rechtliche Grundlage
IV.2.1. S. 34 f.	Staatsangehörigkeitswesen	§ 1 StAngZuVO Stadt
IV.2.2. S. 35	Aufsicht im Personenstandswesen	§ 4 Abs. 2 AGPStG Stadt
IV.2.3. S. 35 f.	Katastrophenschutz und zivile Verteidigung	§ 4 Abs. 1 LKatSG Stadt
IV.2.5. S. 37 ff.	Aufgaben nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, Hilfen für Flüchtlinge, soziale Einrichtungen für Flüchtlinge	§ 2 Abs. 2 Nr. 3 FlüAG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG Stadt
IV.2.6. S. 39 f.	Zulassung zum Straßenverkehr (Kfz-Zulassung)	§ 46 FZV i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG Stadt
IV.2.7. S. 40 f.	Zulassung zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnisbehörde/Führerscheinstelle)	§ 73 FEV, §§ 1,4 FeFahrZuVO i. V. m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG Stadt
IV.2.8. S. 41 f.	Personenbeförderung, Güterkraftverkehr und Gefahrguttransporte	§ 1 Abs. 1 PBefZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG; § 1 Abs. 1 GüKZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG; § 1 GGZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG Stadt
IV.2.9. S. 42 f.	Genehmigung Krankentransporte	§ 22 Abs. 1 RDG Stadt
IV.2.10.a) u. b) S. 43 f. (IV.3.5., S. 69)	Aufgaben nach dem Straßengesetz (Träger der Straßenbaulast f. d. Kreisstraßen)	§ 43 Abs. 2 StrG Stadt
IV.2.11. S. 46 f.	Zulassung und Aufsicht über das Maklerwesen, Bauträger und Baubetreuer	§ 1 GewOZuVO i.V.m. § 15 Abs.1 Nr. 1 LVG Stadt
IV.2.12. S. 47 f.	Schornsteinfegerwesen	§ 23 SchfHwG, § 1 SchfZuG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.13. S. 48	Preisangabenrecht	PAngV Stadt
IV.2.14. S. 48 f.	Landwirtschaft	Gem. § 29 Abs. 5 Nr. 1 LLG: Stadt nur als Träger öffentlicher Belange sowie Gem. § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG: Stadt (s. auch Tabelle II)

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Rechtliche Grundlage
IV.2.15. S. 49	Bekämpfung von Tierseuchen	§ 1 Abs. 1 AGTierSG i.V.m. § 15 Abs.1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.16. S. 49	Tierschutz	§ 1 TierSchZuVO i.V.m. § 15 Abs.1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.18. S. 50 f.	Naturschutzrecht	§ 72 Abs. 1 NatSchG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.19. S. 51	Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-recht, Weinüber-wachung, Fleisch-hygienerecht, Geflügel-fleischhygienerecht	§ 18 Abs. 4 u. § 19 Abs. 1 AGLMBG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG; § 1 Abs.1 Satz 2 AGFIHG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG; § 1 Abs. 1 Satz 2 AGGFIHG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.20. S. 52	Forstwesen	§ 62 Nr. 3 u. § 64 Abs. 1 LWaldG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.22. S. 52	Aufgaben nach dem Vermessungsgesetz	§ 10 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 VermG Stadt, wie bisher per Übertragung
IV.2.25. S. 56	Aufgaben n. d. Arbeitszeitgesetz	§ 1 Nr. 3 ArbZZuVO i.V. m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.26. S. 56	Aufgaben n. d. Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte in der Arbeitssicherheit	§ 1Arbeitssicherheitsfachkräfte-VO i.V.m. § 1 Nr. 3 ArbZZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.27. S. 56	Aufgaben n. d. Jugend-arbeitsschutz-gesetz	§ 1 Abs. 1 JArbSchGZuVO i.v.m. Anlage Nr. 1.2 JArbSchGZuVO i.V.m. § 1 Nr. 3 ArbZZuVO sowie i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.28. S. 56	Aufgaben nach § 18 Bundeselterngeldgesetz	§ 5 GewOZuVO i.V. m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.29. S. 58	Mutterschutzgesetz	§ 1 VO zur Durchführung des MuSchG Stadt
IV.2.30. S. 57	Aufgaben n. d. Fahrpersonalrecht	§1 Nr. 1 FPersGZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.31. S. 57	Aufgaben n. d. Ladenschlussgesetz bzw. Ladenöffnungsgesetz	§ 14 Abs. 4 LadÖG i.V.m. § 1 Nr. 3 ArbZ-ZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.32. S. 58	Heimaufsicht	§ 28 Abs. 1 Nr. 3 WTPG Stadt

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Rechtliche Grundlage
IV.2.34. S. 59	Abfallrechtsbehörde	§ 23 Abs. 2 Nr. 3 LAbfG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.35 S. 59 f.	Wasserbehörde	§ 80 Abs. 2 Nr. 3 WG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.36. S. 60 f.	Bodenschutz- und Altlastenrecht	§ 16 Abs. 2 Nr. 3 LBodSchAG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.37. S. 61 f.	Immissionsschutzrecht	§ 2 Abs. 1 Nr. 2 ImSchZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG; § 8 Abs. 1 ImSchZuVO i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 ImSchZuVO und § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG; § 9 Abs. 1 ImSchZuVO i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 ImSchZuVO und § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.38. S. 62	Aufgaben n. d. Produktsicherheitsgesetz	§ 2 Nr. 5 ProdSZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.39. S. 62	Aufgaben n. d. Arbeitsschutzgesetz	§ 1 Nr. 1 ArbSchGZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.40. S. 62 f.	Aufgaben n. d. Arbeitsstättenverordnung	§ 1 Nr. 1 ArbSchGZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.41. S. 63	Chemikalienrecht	§ 1 Abs. 1 ChemZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG; § 1 Abs. 2 ChemZuVO i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 ImSchZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.42. S. 63	Aufgaben n. d. Biostoffverordnung	§ 1 Abs. 1 BioStoffV-ZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.43 S. 63	Aufgaben n. d. Druckluftverordnung	§ 1 Abs. 1 Druckluft-ZuständigkeitsVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG; ggfs. auch nach ImSchZuVO Stadt
IV.2.45. S. 64	Sprengstoffrecht	§ 1 Abs. 1 SprengZuVO i.V.m. der Anl. zur SprengZuVO sowie § 1 Abs. 2 Nr. 2 SprengZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG Stadt
IV.2.46. S. 64 f.	Jagdbehörde	§ 33 Abs. 3 Satz 1 LJagdG Stadt
IV.3.1. S. 65 f.	Abfallbeseitigung	§ 6 Abs. 1 LAbfG Stadt

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Rechtliche Grundlage
IV.3.4. S. 68 f.	Erstattung von Schülerbeförderungskosten	§ 28. Abs.1 FAG Stadt
IV.3.8. S. 71 ff.	Durchführung d. Kinder- und Jugendhilfegesetzes	§ 1 Abs. 1 LKJHG Stadt
IV.3.9. S. 75 ff.	Durchführung des SGB XII	§ 1 Abs. 1 AGSGB XII Stadt
IV.3.11. S. 82	Örtliche Betreuungsbehörde	§ 1 Abs. 1 AG BtG Stadt
IV.3.13. S. 83	Feuerwehr	§ 3 Abs. 2 FwG Stadt
IV.5. S. 84	ÖPNV	§ 5 ÖPNVG Stadt
	Wohnungsförderstelle	§ 3 VO über Zuständigkeiten n. d. LandeswohnraumförderG Stadt

II. Übertragung auf andere Stellen aufgrund gesetzlicher Regelungen

Der Landesgesetzgeber hat in einer Reihe von Fällen gesetzlich geregelt, dass Aufgaben nicht von den Stadtkreisen, sondern von einem jeweils umliegenden Landkreis auch für den Stadtkreis wahrgenommen werden. Dies ist auch in den bereits bestehenden Stadtkreisen der Fall. Es sind keine Anhaltspunkte erkennbar, dass die gesetzgeberische Entscheidung hinsichtlich der Aufgabenzuweisung bei den bestehenden Stadt-/Landkreisen nicht analog auch auf Reutlingen angewendet wird. Insofern geht die Stadt in ihrem Antrag davon aus, dass der Gesetzgeber die Zuständigkeiten in gleicher Weise auch für Reutlingen normieren wird und in diesen Fällen der Landkreis für das Gebiet des Stadtkreises zuständig bleibt. In einzelnen Fällen hat der Gesetzgeber auch die Zuständigkeit einer dritten Stelle normiert, sodass im Falle der Stadtkreisgründung die bisherige Zuständigkeit des Landkreises entfällt, beim Stadtkreis aber keine Zuständigkeit entsteht, sondern an anderer Stelle.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Rechtliche Grundlage
IV.2.4. S. 36 f	Aufgaben nach dem EingliederungsG	Gem. § 2 Abs. 2 EglZuVO: Landratsamt Entscheidung des Gesetzgebers
IV.2.14. S. 48 f.	Landwirtschaft	Gem. § 29 Abs. 6 LLG: Landratsamt s. auch Tabelle I
IV.2.21. S. 52	Flurbereinigung	Gem. § 1 Abs. 1 Nr. 2 AGFlurBG: Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung
IV.2.23. S. 52	Gesundheitsamt	Gem. § 2 Abs. 2 Satz 1 ÖGDG: Landratsamt
IV.2.24. a) S. 53	Kriegsopferversorgung	Gem. § 2 Abs. 2 Gesetz über die Versorgungsverwaltung Ba.-Wü. (VersVG): Versorgungsamt des Landratsamtes
IV.2.24. b) S. 53	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Gem. § 2 VersVG: Versorgungsamt des Landratsamtes
IV.2.24. c) S. 53	Versorgung bei Zivildienstschäden	Gem. § 2 VersVG: Versorgungsamt des Landratsamtes
IV.2.24. d) S. 54	Versorgung bei Impfschäden	Gem. §§ 60 ff. IfSG: Versorgungsamt des Landratsamtes
IV.2.24. e) S. 54	Entschädigung der Opfer von Gewalten	Gem. § 2 VersVG: Versorgungsamt des Landratsamtes
IV.2.24. f) S. 54	Entschädigung von politischen Häftlingen	Gem. §§ 4 f. HHG: Versorgungsamt des Landratsamtes
IV.2.24. g) S. 55	Entschädigung n. d. Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz	Gem. § 25 Abs. 4 StrRehaG: Versorgungsamt des Landratsamtes
IV.2.44. S. 64	Benzinbleigesetz	Gem. Benzinbleigesetz-Zuständigkeitsverordnung: RP Tübingen
IV.3.12. S. 82	Sicherstellung des Rettungsdienstes	§ 2 Abs. 3 RDG Landratsamt (Stadt als Ausfallbürge)
	Aufsicht über den Bereichsausschuss für den Rettungsdienst	§ 30 a RDG RP Tübingen

III. Mögliche bzw. angestrebte Kooperationen

Bei manchen Aufgaben ist eine Kooperation auf Augenhöhe zwischen Stadt- und Landkreis nicht nur sinnvoll und gesetzlich möglich, sondern auch gelebte Praxis. Im Ergebnisbericht ist dies jeweils ausgeführt. Interkommunale Kooperationen sind vielfältig gelebte Praxis. Auch der Landkreis Reutlingen kooperiert bereits heute in vielen

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Fällen. Es ergibt Sinn, diese Kooperationen weiter zu führen bzw. sich als Stadtkreis daran zu beteiligen. Andere Landkreise und Stadtkreise kooperieren ebenfalls in vielfältiger Weise. Insofern orientieren sich die im Ergebnisbericht enthaltenen Kooperationsvorschläge an bereits bestehenden Kooperationen und an dem, was landauf landab erfolgreich gelebte Praxis ist. Dies ist in der nachfolgenden Tabelle unter Verweis auf die Ausführungen des Ergebnisberichtes im Überblick dargestellt:

Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Rechtliche Grundlage
IV.3.3 S. 66 ff.	Berufsschulwesen	Keine gesetzliche Verpflichtung Freiwillige Kooperation im Sinne von § 32 SchulG
IV.3.6 S. 69 f.	Kreismedienstelle	Keine gesetzliche Verpflichtung Freiwillige Kooperation § 11 Abs. 1 MedienZG
IV.3.10. S. 79 f.	Grundsicherung für Arbeitssuchende/Job-center	Gemeinsame Einrichtung wie bisher Kooperation im Sinne einer Gemeinsamen Einrichtung, Stadt als weiterer Träger § 44 b Abs. 2 Satz 3 SGB II
IV.4.1. S. 84	Ausbildungsförderung	Gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt Kooperation § 2 Abs. 1 AGBAföG
IV.2.24 h) S. 55	Kriegsopferfürsorge	Gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt Rottweil wie bisher Beitritt in die bestehende Kooperation der Landkreise Reutlingen, Rottweil, Tübingen, Freudenstadt, Zollernalbkreis und Schwarzwald-Baar-Kreis; Gemeinsame Dienststelle beim LRA Rottweil § 1 Abs. 1 KOPfG
IV.2.10. c) S 44 ff.	Aufgaben nach dem Straßengesetz – Zuständigkeit als Straßenbaubehörde	Gemeinsame Kooperation Aufgabenübergang entsprechend der gesetzlichen Regelungen (Ergebnisbericht) sowie Kooperation im Bereich der neuen Aufgaben bei Landes- und Bundesstraßen, entsprechend der Empfehlung des RP im Gespräch vom 22.09.2014
IV.2.33. S. 58 f.	Versicherungsamt	Gemeinsame Kooperation § 1 Abs. 2 VersAV

IV. Mitgliedschaft in Zweckverbänden

Der Landkreis ist kraft Gesetz oder freiwillig Mitglied in verschiedenen Zweckverbänden und kooperiert so mit anderen Kommunen. Für den Stadtkreis Reutlingen ergibt

II. Antrag der Stadt Reutlingen

sich die Mitgliedschaft teilweise ebenfalls aus gesetzlichen Regelungen. Dies ist in der nachfolgenden Tabelle einschließlich der jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen und unter Verweis auf die Ausführungen des Ergebnisberichtes im Überblick dargestellt:

Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Rechtliche Grundlage
IV.7.3. S. 90	Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen	Mitgliedschaft als weitere Kommune im bestehenden Zweckverband (ZAV Reutlingen/Tübingen) Zweckverbandssatzung
IV.7.4. S. 91 (IV.2.17, S. 50; IV.3.2, S. 66)	Zweckverband Tierische Nebenprodukte Süd-Baden-Württemberg	Mitgliedschaft als weitere Kommune im bestehenden Zweckverband , dem Städte, Gemeinden und Landkreise (u. a. Reutlingen) angehören Zweckverbandssatzung
IV.7.5. S. 91 f.	Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen – Ulm (KI-RU)	Mitgliedschaft der Stadt Reutlingen besteht bereits heute
IV.7.6. S. 92 f.	Zweckverband Oberschwäbische Elektrizitätswerke (OEW)	Keine gesetzliche Verpflichtung Die Beteiligung des Stadtkreises Reutlingen am OEW ist aus Sicht der Aufgabenerfüllung nicht notwendig. Mit Blick auf die Vermögensauseinandersetzung ist eine Beteiligung zu prüfen.
IV.7.7. S. 93	Neckar-Elektrizitätsverband (NEV)	Keine gesetzliche Verpflichtung Die Beteiligung des Stadtkreises Reutlingen am NEV ist aus Sicht der Aufgabenerfüllung nicht notwendig. Mit Blick auf die Vermögensauseinandersetzung ist eine Beteiligung zu prüfen.
IV.7.8. S. 93 f.	Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS)	Gem. § 2 JSFG Mitgliedschaft kraft Gesetz
IV.7.9. S. 94 f.	Regionalverband Neckar-Alb	Gem. § 31 Abs. 1 Nr. 9 LplG Mitgliedschaft kraft Gesetz

V. Gesellschaftsrechtliche Beteiligung

Die sachgerechte und politisch verantwortungsbewusste Darstellung der Stadt im Ergebnisbericht lautet wie folgt:

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Rechtliche Grundlage der Aufgabenwahrnehmung
IV.3.7. und IV.7.1 S. 70 bzw. 87 ff.	Krankenhaus	Keine gesetzliche Verpflichtung Stadt als weitere Gesellschafterin (gesellschaftsrechtliche und finanzielle Beteiligung), Gesellschaftervertrag
IV.7.2. S. 89 f.	Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau (nal-do)	Mitgliedschaft der Stadt Reutlingen besteht bereits heute

VI. Gewährträgerschaft

Schließlich kommen noch Aussagen zur Gewährträgerschaft bei der Kreissparkasse hinzu, die nachfolgend ebenfalls unter Verweis auf die Ausführungen des Ergebnisberichtes dargestellt sind:

Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Rechtliche Grundlage der Aufgabenwahrnehmung
IV.7.10. S. 95 f.	Kreissparkasse	Keine gesetzliche Verpflichtung Stadt als weiterer Gewährträgerin (wäre heute schon als Große Kreisstadt möglich)

Diese vollständige und korrekte Auflistung macht deutlich, dass es sich bei dem Antrag der Stadt Reutlingen um einen Antrag auf einen vollwertigen Stadtkreis mit vollumfänglicher Aufgabenübertragung handelt. Außerdem ist es nicht Ziel der Stadt Reutlingen, eine bloße Aufgabenübertragung zu erreichen. Wie im Antrag und im Ergebnisbericht ausführlich dargelegt, ergeben sich Motivation und Zielsetzung des Antrags auf Stadtkreisgründung für die Stadt Reutlingen aus einer Vielzahl von Aspekten. Den Nachteilen der Stadt aus der derzeitigen Situation kann umfassend nur dadurch abgeholfen werden, indem die Stadt den in der Gemeindeordnung Baden-Württemberg vorgesehenen Status als Stadtkreis zuerkannt bekommt.

Der Landkreis hat demgegenüber in seiner Stellungnahme vom 29.01.2016 vorgebracht, dass der Landesgesetzgeber die Stadt Reutlingen zwar nicht zum Stadtkreis erklärt, ihr aber stattdessen als kreisangehörige Stadt verschiedene Sonderstatus-Rechte zuerkennt. Diese Idee ist ebenso unklar wie unbrauchbar. Wollte man die Stadt Reutlingen rechtlich, finanziell, hinsichtlich Aufgabenumfang, Verantwortung und Einflussnahmemöglichkeiten einem Stadtkreis gleichstellen, sie aber in der Kreiszugehör-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

rigkeit belassen, wäre in unzähligen Gesetzen und Regelwerken eine lex Reutlingen zu verankern. Für die Stadt Reutlingen würde damit ein kommunalrechtliches Konstrukt geschaffen, welches im Verwaltungsaufbau, in der Zuständigkeitsordnung und im kommunalen Finanzausgleich von Baden-Württemberg bislang nicht vorgesehen ist. Sie wäre damit eine kreisangehörige Stadt mit Sonderstatus. Die rechtlichen und politischen Schwierigkeiten, einen solchen Status gesetzlich zu verankern und inhaltlich zu begründen, wären enorm, der damit verbundene Aufwand nicht überschaubar. Zudem wäre ein solcher Sonderstatus vermutlich nicht auf die Stadt Reutlingen zu begrenzen. Weitere Große Kreisstädte könnten sich darauf berufen. Dieser Vorschlag des Landkreises würde die Grundfesten des Verwaltungsaufbaus und der Zuständigkeitsordnung in Baden-Württemberg erschüttern. Der Landkreis fokussiert bei diesen Ausführungen nur auf seine eigenen Interessen und lässt eine Gesamtabwägung vermissen.

Der Stadtkreis hingegen ist kommunalrechtlich definiert und die Möglichkeit einer Stadtkreisgründung in § 3 Abs. 1 GemO gesetzlich vorgesehen. Die Voraussetzungen, Prüfmaßstäbe und vor allem die Konsequenzen sind in Gesetz und Rechtsprechung, im Verwaltungsaufbau, in der Zuständigkeitsverteilung und im kommunalen Finanzausgleich des Landes Baden-Württemberg verankert. Eine Alternative zur Lösung der in Reutlingen derzeit existierenden und im Ergebnisbericht beschriebenen Probleme, die gleichzeitig in der Gesamtbewertung ihrer Konsequenzen für die Stadt ebenso vorteilhaft wäre, gibt es nicht. Sie ist auch nicht ansatzweise kommunalrechtlich verankert. Die Stadtkreisgründung erschöpft sich nicht in der Übertragung einzelner Zuständigkeiten. Sie muss im Gesamtkontext der vorhandenen Situation und aller Auswirkungen, wie im Ergebnisbericht dargestellt, betrachtet und bewertet werden.

Für die Stadt Reutlingen gibt es keine Alternative zur beantragten Stadtkreisgründung. Der Stadt geht es nicht um die Beantragung eines Sonderstatus, sondern um die Anwendung des Regelfalls auf sie. Das Problem der bisher fehlenden Steuerungsmöglichkeit der Stadt, auf das in Frage II.5 näher eingegangen wird, kann mit der Stadtkreisgründung behoben werden.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

8. Welche Auswirkungen hätte die Gründung des Stadtkreises Reutlingen in Bezug auf die Verwaltungsstrukturen der Stadt und des Landkreises? Wie bewertet die Landesregierung diese Auswirkungen, insbesondere hinsichtlich Krankenhausversorgung und berufliche Schulen?

Kurzfassung:

Als Stadtkreis erhält Reutlingen die für eine Großstadt passende Verwaltungsstruktur. Die nach Stadtkreisgründung erforderliche Verwaltungsorganisation ist bei der Stadt Reutlingen mit über 2.400 Beschäftigten bereits heute weitgehend vorhanden, da die Stadt Reutlingen schon jetzt viele Aufgaben des Landkreises wahrnimmt. Sie hat die Größe und die Leistungskraft, die Aufgaben eines Stadtkreises vollumfänglich wahrzunehmen. Im Zuge der Stadtkreisgründung werden mit den auf die Stadt Reutlingen übergehenden Aufgaben auch 121 Stellen auf sie übergehen.

Der Landkreis bleibt auch nach der Stadtkreisgründung leistungsfähig, auch das hat die Stadt umfangreich nachgewiesen. Er muss nicht auf die Ressourcen der Stadt Reutlingen zurückgreifen, um seine dann geringeren Aufgaben erfüllen zu können. Er muss seine Verwaltungsstruktur dem veränderten Aufgabenbestand anpassen. Dass dies für den Landkreis auch in neuer Größe wirtschaftlich sinnvoll möglich ist, beweisen eine Reihe ähnlich großer oder kleinerer Landkreise in Baden-Württemberg, die eine vergleichbare Verwaltungsstruktur aufweisen, seit Jahrzehnten. Ohne die Großstadt Reutlingen und mit einer sehr viel homogenen Struktur wird der künftige Landkreis Reutlingen seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion effektiver wahrnehmen können als bisher.

Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen ist die konsequente Fortsetzung der am 01.01.2015 in Kraft getretenen Verwaltungsstrukturereform des Landes. Damals waren es gerade die Landräte, die sich nachdrücklich für die Ziele dieser Reform eingesetzt haben, nämlich die Verlagerung von Entscheidungsprozessen und Verantwortung aus bestehenden größeren Strukturen auf zahlreiche kleinere Einheiten nach unten. Kritiker der Reform befürchteten damals, dass dadurch Effizienz verloren gehen würde. Dies hat sich nicht bestätigt, im Gegen-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

teil; die Landkreise verweisen durchweg auf die erfolgreiche Aufgabenerfüllung durch sie nach der Reform. Auch vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, wenn der Reutlinger Landrat nun bei einer Stadtkreisgründung drohende Effizienzverluste geltend macht.

Welche Auswirkungen die Stadtkreisgründung auf die Kliniken und die Berufsschulen hat, hängt maßgeblich auch von der Haltung des Landkreises hierzu ab. Die Stadt hat dazu gute Vorschläge unterbreitet. Sie erfüllt damit die seinerzeit geäußerte Erwartung des Innenministers zur Antragstellung, einen gangbaren Weg aufzuzeigen. Der Landkreis hat hierzu bislang keinen Vorschlag gemacht und sich Gesprächen verweigert.

Auch wenn für die Stadt weder für die Kliniken noch für die Berufsschulen eine rechtlich Verpflichtung besteht, ist die Stadt in einer gesellschaftlichen und politischen Verantwortung bereit, einen maßgeblichen Beitrag zu leisten.

Ausführliche Stellungnahme:

Als Stadtkreis erhält Reutlingen die für eine Großstadt passende Verwaltungsstruktur. Für Reutlingen hat sich die Struktur, Teil eines Landkreises zu sein, nicht bewährt und als nachteilig herausgestellt. Keine andere Großstadt im Land ist Teil eines Landkreises. Das ist nicht verwunderlich, weil gerade für Städte der Reutlinger Größenordnung die Struktur eines Stadtkreises die passende und geeignete ist.

Die nach Stadtkreisgründung erforderliche Verwaltungsorganisation ist bei der Stadt Reutlingen bereits jetzt weitgehend vorhanden, da die Stadt Reutlingen schon jetzt viele Aufgaben des Landkreises wahrnimmt.

Im Zuge der Stadtkreisgründung erfährt die Stadt Reutlingen mit den auf sie übergehenden Aufgaben einen entsprechenden Stellenzuwachs von 121 Stellen. Es ist anzunehmen, dass ein Teil der Aufgaben, die im Zuge der Stadtkreisgründung auf die Stadt übergehen werden, sicher im Rahmen des bei der Stadt bereits vorhandenen Overheads integriert werden können. Synergien in der künftigen Aufgabenwahrnehmung sowie die Frage von Effizienz und Effektivität hängen sowohl bei der Stadt als auch beim Landkreis nicht zuletzt von der organisatorischen Gestaltung von Aufgaben und Abläufen ab. Insbesondere die Frage, welche Aufgaben sinnvoll welchen Organisati-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

onseinheiten zugeordnet und mit anderen Aufgaben gebündelt werden können, wird zu einem späteren Zeitpunkt genau zu betrachten und zu klären sein. Dieselben Fragen muss der Landkreis für sich, seinen künftigen Aufgabenbestand und seine Organisation prüfen und einer geeigneten Lösung zuführen. Dass dies für den Landkreis auch in neuer Größe wirtschaftlich sinnvoll möglich ist, beweisen eine Reihe ähnlich großer oder kleinerer Landkreise in Baden-Württemberg seit Jahrzehnten.

Dass die Stadtkreisgründung insgesamt zu einem höheren Abstimmungsaufwand zwischen Stadt und Landkreis führt, ist nicht ersichtlich. Durch die Aufgabenverlagerungen fallen eine ganze Reihe derzeit existierender Doppelstrukturen, Abstimmungsprozesse und Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis weg. Durch sinnvolle Kooperationen mit dem Landkreis können neue Schnittstellen und Abstimmungsprozesse entstehen (z.B. Schulen). Wieder andere Schnittstellen werden unverändert bleiben (z.B. JobCenter). Auch andere Stadt- und Landkreise kooperieren in vielfältiger Weise miteinander.

Es ist nicht erkennbar, dass der verbleibende Landkreis Reutlingen aufgrund der Stadtkreisgründung mit seiner Verwaltungsstruktur nicht in der Lage wäre, leistungsfähig und kosteneffizient seine Aufgaben zu erfüllen. In Baden-Württemberg gibt es 11 Landkreise – das entspricht knapp einem Drittel aller Landkreise in Baden-Württemberg – die kleiner sind als der verbleibende Landkreis Reutlingen nach einer Stadtkreisgründung. Dieses Drittel der Landkreise ist seit jeher in der Lage, mit ihrer Verwaltungsstruktur die Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen. Das schließt insbesondere auch die Aufgaben „Berufsschulen“ und „Kliniken“ mit ein. Es ist nicht erkennbar, dass der verbleibende Landkreis Reutlingen im Vergleich zu dem Drittel aller Landkreise, die kleiner als er wären, Besonderheiten aufweisen würde, die den Verdacht nahelegen würden, dass er nicht ebenso in der Lage wäre, seine Aufgaben effizient und effektiv wahrzunehmen. Der Landkreis Reutlingen hat hierzu auch keine Gründe oder Anhaltspunkte vorgebracht.

Im Gesamtergebnis führt die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis zu einer der dem übrigen Land entsprechenden und angemessenen Verwaltungsstruktur: Die Stadt Reutlingen nimmt – wie alle anderen Großstädte auch – die Aufgaben einer Großstadt als Stadtkreis wahr. Sie hat die Verwaltungs- und Finanzkraft, diese Aufgabe wahrzunehmen. Diese Aufgabenzuordnung entspricht dem Grundsatz der Subsidiarität, dem Demokratieprinzip und dem Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Die Struktur des Landkreises Reutlingen wird durch das Ausscheiden der Stadt Reutlingen homogen, sie entspricht der Struktur eines vorwiegend ländlich strukturierten Landkreises. In diesem Zuschnitt steht der künftige Landkreis Reutlingen an der Spitze der ländlich strukturierten Landkreise in Baden-Württemberg.

Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen ist im Licht der am 01.01.2005 in Kraft getretenen Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg zu sehen.

Die Verwaltungsstrukturreform zielte mit der Eingliederung der unteren Sonderbehörden in die Landratsämter und in die Bürgermeisterämter der Stadtkreise auf eine Bündelung von bis dahin zergliederten Zuständigkeiten vor Ort. Durch die Verwaltungsstrukturreform sollten einheitliche Anlaufstellen mit kurzen Wegen geschaffen werden. Der Bürger und die Wirtschaft sollen eine Entscheidung aus einer Hand vor Ort erhalten. Der Verwaltungsstrukturreform liegt das Leitbild einer modernen Verwaltung zugrunde, die dezentral und möglichst nah am Kunden organisiert ist. „Der Staat muss vom Bürger her gedacht werden und er muss von unten nach oben subsidiär aufgebaut werden. Die Gemeinde, die Stadt ist dem Bürger am nächsten.“ So hat es Erwin Teufel in seinem Kommentar zur Verwaltungsreform 2004 ausgedrückt. Grundprinzipien der Verwaltungsstrukturreform sind die Vereinfachung von Abläufen und die Verlagerung von Entscheidungsprozessen und Verantwortung nach unten. Die Verwaltungsstrukturreform dient außerdem der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (s. den Gesetzentwurf der Landesregierung zum Verwaltungsstruktur-Reformgesetz, LT-Drs. 13/3201, S. 241 f.). Die wenigen Aufgaben, die im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform an die Großen Kreisstädte übergegangen sind, entsprechen nur einem Bruchteil der Aufgaben, die an die Stadtkreise übergegangen sind. In den Stadtkreisen wurden dadurch tatsächlich die Ziele einer bürgernahen Aufgabenerfüllung und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erreicht.

Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen ist die konsequente Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform. Nach ihrer Erhebung zum Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen nicht wie bisher als Große Kreisstadt (s. § 19 Landesverwaltungsgesetz [LVG]) nur bestimmte Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde wahrnehmen, sondern für sämtliche Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde zuständig sein (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG). Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen führt zu einer Konzentration der bisher zwischen der Stadt Reutlingen und dem Landkreis Reutlingen zergliederten Zu-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

ständigkeiten vor Ort. Das Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen wird gestärkt. Die Gründung eines Stadtkreises der Stadt Reutlingen entspricht den Zielen der Verwaltungsstrukturreform 2004. Die Stadtkreisgründung ist nach ihrer Zielsetzung keine verwaltungsgeschichtliche Besonderheit, sondern Ausdruck einer modernen und bürgernahen Verwaltung.

Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen ist die konsequente Fortsetzung der am 01.01.2015 in Kraft getretenen Verwaltungsstrukturreform des Landes. Damals waren es gerade die Landräte, die sich nachdrücklich für die Ziele dieser Reform eingesetzt haben, nämlich die Verlagerung von Entscheidungsprozessen und Verantwortung aus bestehenden größeren Strukturen auf zahlreiche kleinere Einheiten nach unten. Kritiker der Reform befürchteten damals, dass dadurch Effizienz verloren gehen würde. Dies hat sich nicht bestätigt, im Gegenteil; die Landkreise verweisen durchweg auf die erfolgreiche Aufgabenerfüllung durch sie nach der Reform. Auch vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, wenn der Reutlinger Landrat nun bei einer Stadtkreisgründung drohende Effizienzverluste geltend macht.

I. Krankenhausversorgung

Wird die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen Krankenhäusern nicht durch andere Träger sichergestellt, so sind die Landkreise und Stadtkreise verpflichtet, die nach dem Krankenhausplan notwendigen Krankenhäuser und Krankenhauseinrichtungen zu betreiben (§ 3 Abs. 1 Landeskrankenhausgesetz – LKHG). Insofern erwächst für den Stadtkreis Reutlingen in diesem Bereich eine subsidiäre Pflichtträgerschaft.

Die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung ist mit dem Kreisklinikum des Landkreises sichergestellt. Insofern ist der Stadtkreis Reutlingen nach § 3 Abs. 1 LKHG nicht verpflichtet, ein Krankenhaus zu betreiben, da im Krankenhausplan kein entsprechender Ausweis enthalten ist. Der Stadtkreis Reutlingen ist ebenso nicht verpflichtet, sich an den Kreiskliniken in irgendeiner Form finanziell oder gesellschaftsrechtlich zu beteiligen.

Gleichwohl sieht die Stadt Reutlingen sich in einer gesellschaftlichen und politischen Verantwortung gegenüber ihren Einwohnern sowie für den Erhalt der Kreiskliniken.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Die Stadt Reutlingen ist deshalb bereit, sich an den Kreiskliniken Reutlingen GmbH als weiterer Gesellschafter zu beteiligen, um den Gesundheitsstandort langfristig zu sichern.

II. Kreiskliniken Reutlingen GmbH

Beim Themenkomplex der Kreiskliniken Reutlingen GmbH wird die Stadt beraten von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Oettinger und Partner Revisions- und Beratungsgesellschaft mbH.

Im Ergebnisbericht sind alle im Zusammenhang mit der von der Stadt angestrebten Beteiligung an den Kreiskliniken Reutlingen GmbH relevanten Themen behandelt. Dies betrifft einen konkreten Vorschlag zur gesellschaftsrechtlichen und finanziellen Beteiligungshöhe. Dies betrifft auch die Frage, in welcher Form und unter welchen Modalitäten die Aufnahme der Stadt Reutlingen als zusätzliche Gesellschafterin erfolgen kann. Auch mit der Frage der Kaufpreisermittlung setzt sich der Ergebnisbericht auseinander und enthält bereits Aussagen zu einem sachgerechten und fairen Bewertungsmaßstab. Ebenso wird das derzeitige finanzielle Engagement des Landkreises bei der Kreiskliniken Reutlingen GmbH betrachtet und unter Berücksichtigung der Beschlüsse zur strategischen Ausrichtung der inhaltlichen Konzeption und zur finanziellen und wirtschaftlichen Stabilisierung der Kreiskliniken Reutlingen GmbH eine Abschätzung der möglichen Auswirkungen auf die Stadt vorgenommen.

Im Ergebnisbericht wird deutlich, dass dies nicht nur ein aus Sicht der Stadt gangbarer Vorschlag ist, sondern dass bei der Entwicklung dieses Vorschlags objektive und faire Maßstäbe angelegt wurden.

Eine rechtliche Verpflichtung oder gar ein zwingender gesetzlicher Aufgabenübergang wie bei anderen Aufgaben besteht für die Aufgabe der Krankenhausversorgung nicht. Der Vorschlag der Stadt ist gerade auch unter diesem Gesichtspunkt Ausdruck der politischen und gesellschaftlichen Verantwortung gegenüber ihren Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Bekenntnis für den Erhalt der Kreiskliniken Reutlingen GmbH. Er gewährleistet zudem, dass der verbleibende Landkreis keinen unbilligen Nachteil gegenüber der derzeitigen Situation erfährt.

Die Kreiskliniken Reutlingen GmbH ist durch Ausgliederung des Eigenbetriebes „Kreiskliniken Reutlingen“ als Ganzes aus dem Vermögen des Landkreises gemäß §§

II. Antrag der Stadt Reutlingen

168 ff., 123 Abs. 3 Nr. 2 Umwandlungsgesetz (UmwG) auf der Basis des Spaltungsvertrages vom 30. Juli 2003 entstanden. Alleiniger Gesellschafter ist derzeit der Landkreis Reutlingen. Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 1.000.000 Euro (§ 4 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag) und ist vollständig durch die Durchführung der Ausgliederung erbracht.

Zweck der Gesellschaft ist die bedarfsgerechte medizinische und pflegerische Versorgung der Bevölkerung im Landkreis Reutlingen und Umgebung, insbesondere durch vor-, nach-, teil- oder vollstationäre sowie ambulante Leistungen in Krankenhäusern (§ 2 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag).

Gegenstand der Gesellschaft ist der Betrieb von Kliniken für Krankenhausleistungen und der Betrieb zugehöriger anderer Einrichtungen, Nebeneinrichtungen und Nebenbetriebe sowie der Betrieb medizinischer Versorgungszentren gemäß § 95 Abs. 1 Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (SGB V) (§ 2 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag).

Die Gesellschaft verfolgt unmittelbar und ausschließlich gemeinnützige Zwecke im Sinne der Abgabenordnung. Die Gesellschaft ist selbstlos tätig. Sie verfolgt nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke (§ 3 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag). Die Tätigkeit der Gesellschaft ist daher grundsätzlich von der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer befreit (§ 5 Abs. 1 Nr. 9, Satz 1 KStG i.V.m. §§ 51 ff. AO).

Die Gesellschaft hat einen Aufsichtsrat. Der Landrat des Landkreises Reutlingen gehört dem Aufsichtsrat kraft Amtes an. Bis zu 18 Mitgliedern werden vom Kreistag gewählt und vom Landkreis entsandt, davon 16 aus seiner Mitte. Die zwei weiteren Mitglieder sollen besondere medizinische oder wirtschaftliche Qualifikationen besitzen (§ 8 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag). Von den 16 Aufsichtsratsmitgliedern aus der Mitte des Kreistages gehören derzeit 3 Mitglieder zusätzlich auch dem Gemeinderat der Stadt Reutlingen an. Dies ist aber zufällig. Die Stadt Reutlingen hat nicht die Möglichkeit, Vertreter in den Aufsichtsrat zu entsenden. Als Stadtkreis und Mit-Gesellschafter der Kreiskliniken hätte die Stadt Reutlingen entsprechend ihrer Beteiligungsquote eigene Sitze im Aufsichtsrat. Vorsitzender des Aufsichtsrates ist der Landrat des Landkreises Reutlingen (§ 9 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag).

Die Gesellschaft unterhält drei Kliniken an den folgenden Standorten:

- Klinikum am Steinenberg, Reutlingen (Zentral- und Grundversorgung)
- Ermstaklinik, Bad Urach (Zentral- und Grundversorgung)

II. Antrag der Stadt Reutlingen

- Albklinik Münsingen (Grundversorgung)

Diese drei Kliniken sind rechtlich, organisatorisch und wirtschaftlich in erheblicher Weise miteinander verwoben.

Die Gesellschaft hält die folgenden drei Beteiligungen:

- KR Dienstleistungen GmbH (Beteiligungsquote: 50,4 %, Stammeinlage: 12.600 Euro)
- Medizinisches Versorgungszentrum (MVZ) der Kreiskliniken Reutlingen GmbH (Beteiligungsquote: 100 %, Stammeinlage: 25.000 Euro)
- Medizinisches Versorgungszentrum II (MVZ II) der Kreiskliniken Reutlingen GmbH (Beteiligungsquote: 100 %, Stammeinlage: 25.000 Euro)

Die Stadt Reutlingen hat bisher über die Kreisumlage die Kreiskliniken Reutlingen GmbH bereits mitfinanziert. Dies betrifft sowohl die Trägerzuschüsse für Investitionen als auch den Ausgleich von Jahresfehlbeträgen. Die Finanzierung erfolgte nicht direkt, sondern über den Landkreis Reutlingen, der die Mittel in die Kreiskliniken eingebracht hat. Wie im Kapitel II.1 des Ergebnisberichtes der Stadt Reutlingen zur Gründung eines Stadtkreises Reutlingen dargestellt, liegt die Kreisumlagequote der Stadt Reutlingen in Bezug auf die Gesamterträge des Ergebnishaushalts bei durchschnittlich 18 %. Die Stadt Reutlingen finanziert somit über ihren Anteil an der Kreisumlage die Kreiskliniken bisher bereits zu 18% mit.

Die Stadt Reutlingen wird als Stadtkreis nicht nur ihrer rechtlichen, sondern auch ihrer politischen Verpflichtung nachkommen und die Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhausleistungen sicherstellen. Die Bereitschaft wurde im Ergebnisbericht ausdrücklich formuliert. Dazu wird die Stadt bereit sein, sich künftig in den Kreiskliniken gesellschaftsrechtlich und bei Bedarf auch finanziell zu engagieren. Die Stadt hat in ihrem Ergebnisbericht dazu einen Vorschlag gemacht. Wie und in welcher Höhe sich ein Stadtkreis Reutlingen an den Kreiskliniken beteiligen wird, hängt aber auch von der Entscheidung des Landkreises ab, der sich hierzu bislang nicht geäußert hat. Eine Beteiligung der Stadt Reutlingen an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH auf gesellschaftsrechtlicher Ebene ist, auch wegen der finanziellen Konsequenzen, jedoch nur vorstellbar, wenn mit der Beteiligungshöhe eine entsprechende Mitsprachemöglichkeit be-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

steht. Es wird deshalb im Folgenden von einer Beteiligungshöhe von mindestens 25,1 % (sog. Sperrminorität) ausgegangen. Verglichen mit dem bisherigen Finanzierungsanteil der Stadt über ihre Kreisumlage von 18 % bedeutet das ein deutlich höheres Engagement. In jedem Fall muss die finanzielle Beteiligung der gesellschaftsrechtlichen Beteiligungsquote entsprechen.

Es wird davon weiter ausgegangen, dass die Aufnahme der Stadt Reutlingen als Gesellschafterin in die Kreiskliniken Reutlingen GmbH im Wege des Anteilserwerbs vom Landkreis Reutlingen erfolgt. Dabei würde der Landkreis den entsprechenden Anteil am Stammkapital abgeben. Die Ermittlung des Kaufpreises erfolgt nach dem Regelwerk S1 des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW). Nach derzeitigem Sachstand scheidet die in der betriebswirtschaftlichen Theorie und Praxis sowie in der einschlägigen Rechtsprechung vorgesehene Ertragswertmethode aufgrund der aktuell ausgewiesenen Verluste aus. Die Frage des Kaufpreises wird ganz maßgeblich auch von der Entscheidung über die künftige Beteiligungsquote des Stadtkreises Reutlingen abhängen. Ebenso von der Tatsache, dass die seitherige finanzielle Beteiligung der Stadt Reutlingen über die Kreisumlage zu berücksichtigen sein wird. Es ist zu früh, in diesem Bericht hierzu bereits eine Aussage zu machen.

Die bisherige laufende finanzielle Belastung des Landkreises Reutlingen als Gesellschafter der Kreiskliniken Reutlingen GmbH ergibt sich in der Regel aus Trägerzuschüssen zu Investitionen. Zuschüsse zum Ausgleich von Betriebsverlusten gab es bis einschließlich 2013 nicht.

Die Höhe der Trägerzuschüsse für Investitionen hängt von der Frage des Investitionsbedarfs der Gesellschaft ab und variierte in der Vergangenheit stark. Im Jahr 2013 beliefen sich die Trägerzuschüsse für Investitionen auf rd. 3 Mio.Euro. Für die Jahre ab 2014 geht der Landkreis in seiner mittelfristigen Finanzplanung von einem gleichbleibenden Niveau von jährlich rd. 2 Mio. Euro aus. Dem standen sowohl im Jahr 2013 als auch ab dem Jahr 2014 Investitionsausschüttungen der Kreissparkasse in Höhe von jährlich 1 Mio. Euro für diesen Zweck gegenüber. Sowohl die Abschreibungen aus den Investitionszuschüssen des Trägers als auch die Auflösungsbeträge der in Form eines Sonderpostens gebuchten Investitionsausschüttungen der Kreissparkasse müssen derzeit vom Landkreis und im Falle der Stadtkreisgründung anteilig von der Stadt aus den ordentlichen Erträgen erwirtschaftet werden bzw. kommen diesen – im Falle der Auflösungsbeträge – zugute. Ausgehend von den Zahlen des Jahres 2013 würde sich

II. Antrag der Stadt Reutlingen

die Netto-Belastung für den Stadtkreis Reutlingen bei einer Beteiligungsquote von 25,1 % auf rd. 105.000 Euro belaufen.

Im März 2013 haben der Aufsichtsrat der Gesellschaft und der Kreistag die Eckpunkte des „Zukunftskonzept Kreiskliniken Reutlingen 2018“ beschlossen. Damit soll insbesondere die mittel- bis langfristige Verbesserung und Stabilisierung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der Gesellschaft sichergestellt werden. Teil der Eckpunkte ist die Übernahme der bis Ende 2012 aufgelaufenen Bilanzverluste in Höhe von rd. 12,5 Mio. Euro durch den Landkreis Reutlingen. Der Landkreis hat dazu in den Haushaltsplänen der Jahre 2014 und 2015 die entsprechenden Zuschüsse zur Abdeckung dieser Betriebsverluste eingeplant (2014: 5,9 Mio. Euro; 2015: 6,6 Mio. Euro). Geschäftsführung und Gesellschafter gehen ausweislich der öffentlichen Verlautbarungen davon aus, dass die Jahresergebnisse der Gesellschaft durch die Umsetzung des Zukunftskonzepts ab dem Jahr 2018 eine „schwarze Null“ aufweisen werden. Insofern handelt es sich bei der derzeitigen Abdeckung von Betriebsverlusten um einmalige Beträge. Deshalb wurden in der Modellrechnung für den Stadtkreis Reutlingen keine anteiligen Zuschüsse zur Abdeckung von Betriebsverlusten angesetzt.

Im Ergebnisbericht wird deutlich, dass dies nicht nur ein aus Sicht der Stadt gangbarer Vorschlag ist, sondern dass bei der Entwicklung dieses Vorschlags objektive und faire Maßstäben angelegt wurden. Eine rechtliche Verpflichtung oder gar ein zwingender gesetzlicher Aufgabenübergang wie bei anderen Aufgaben besteht für die Aufgabe der Krankenhausversorgung nicht. Der Vorschlag der Stadt ist gerade auch unter diesem Gesichtspunkt Ausdruck der politischen und gesellschaftlichen Verantwortung gegenüber ihrer Bürgerschaft sowie Bekenntnis für den Erhalt der Kreiskliniken Reutlingen GmbH. Er gewährleistet zudem, dass der verbleibende Landkreis keinen unbilligen Nachteil gegenüber der derzeitigen Situation erfährt.

III. Berufliche Schulen

Auch im Bereich Berufsschulen zeigt sich, dass die Stadt aus ihrer politischen Verantwortung heraus sogar bereit ist, als Stadtkreis Aufgaben wahrzunehmen und diese mitzufinanzieren, obwohl sie dazu rechtlich nicht verpflichtet ist.

Der Stadtkreis Reutlingen ist nach § 28 Abs. 3 des Schulgesetzes (SchG) Schulträger der beruflichen Gymnasien, der Berufsschulen, der Berufsfachschulen, der Berufskol-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

legs, der Berufsoberschulen, der Fachschulen und der entsprechenden Sonderschulen.

Der Landkreis Reutlingen ist derzeit Schulträger folgender beruflicher Schulen:

- Gewerbliche Schule Metzingen
- Georg-Goldstein-Schule Bad Urach
- Berufliche Schule Münsingen
- Kerschensteiner Schule Reutlingen
- Ferdinand-von-Steinbeis-Schule Reutlingen
- Theodor-Heuss-Schule Reutlingen
- Laura-Schradin-Schule Reutlingen

Die Genehmigung neuer Schulen würde mangels Bedarf nicht erteilt. Für den Bereich der Beruflichen Schulen ist gesetzlich in § 31 SchulG die Möglichkeit der Kooperation von Gebietskörperschaften verankert. Dazu ist die Stadt Reutlingen solidarisch bereit. Deshalb wird eine Kooperation zwischen Stadt und Landkreis unterstellt. Als Kriterien für die Kooperation und die finanzielle Bewertung werden die Schülerzahlen und -ströme verwendet. Dies ist deshalb sinnvoll, weil das Land bei der Gewährung der Sachkostenbeiträge ebenfalls auf die Schülerzahl abstellt. Als Grundlage diene deshalb die vom Landkreis genannte Gesamtzahl von 9.512 Schülern, die im Schuljahr 2013/2014 die beruflichen Schulen im gesamten Landkreis Reutlingen besuchten. Unabhängig vom Schultyp und vom Schulstandort, erfolgt die Aufteilung in einem ersten Schritt unter der Prämisse des jeweils eigenen Wirkungskreises von Stadtkreis und Landkreis. Das bedeutet, dass zunächst die Zurechnung derjenigen Berufsschüler auf Stadtkreis und Landkreis erfolgt, die im jeweiligen Gebiet ihren Wohnsitz haben. Insgesamt wohnen 2.369 Berufsschüler im Stadtgebiet Reutlingen. Bezogen auf die o.g. Gesamtzahl aller Berufsschüler sind das 25 %. 4.160 Berufsschüler wohnen im übrigen Landkreis. Dies entspricht 44 % aller o.g. Berufsschüler. In einem zweiten Schritt werden die Berufsschüler, die ihren Wohnsitz weder im Gebiet des Stadtkreises noch im Gebiet des verbleibenden Landkreises haben der Einfachheit halber je hälftig dem

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Stadt- und dem Landkreis zugerechnet. Letzteres müsste in der Feinplanung nochmals genauer betrachtet werden. Insgesamt gehen 2.983 Berufsschüler in die Berufsschulen des heutigen Landkreises, die weder im Stadtgebiet Reutlingen noch im Gebiet des verbleibenden Landkreises wohnen. Dies entspricht gemessen an der Gesamtzahl aller o.g. Berufsschüler einer Quote von 31 %. Alle bei dieser Zurechnung verwendeten Zahlen wurden im Rahmen der Datenabfrage beim Landkreis Reutlingen erhoben.

Als finanzielle Grundlage der Bewertung wurde das vorläufige Rechnungsergebnis der Produktgruppe 21.30 des Jahres 2013 verwendet, welches dem Haushaltsplan 2015 des Landkreises entnommen werden konnte. Zur Bemessung der im vorläufigen Ergebnis noch nicht oder nicht vollständig enthaltenen Positionen, wie z. B. interne Verrechnungen, wurde hilfsweise der Wert des Ansatzes 2013 verwendet. Ebenso einbezogen wurde der Aufwand des Landkreises für die Sportstätten an den beruflichen Schulen.

Unter Anwendung des vorher ausgeführten Zurechnungsverfahrens, entfällt auf den Stadtkreis Reutlingen ein Betrag von rd. 2,6 Mio. Euro vom bisherigen Zuschussbedarf der beruflichen Schulen des Landkreises.

Bei der finanziellen Bewertung der beruflichen Schulen wurden alle relevanten Bestandteile berücksichtigt. Was das Vermögen, in diesem Fall also die Schulbauten, anbelangt, so sind alle dafür aufzuwendenden laufenden Kosten inkl. der Abschreibungen bzw. kalkulatorischen Kosten nach aktuellen Vermögenswerten in der finanziellen Bewertung der Stadt berücksichtigt.

Die Stadt hat infolge der Entscheidung des Landesgesetzgebers, im Jahr 1965 die Trägerschaft der beruflichen Schulen den Stadt- und Landkreisen zu übertragen, dem Landkreis ihre entsprechenden Liegenschaften überlassen.

Die Stadt erhielt dafür vom Landkreis umgerechnet rd 7,7 Mio. Euro im Jahr 1975 und weitere umgerechnet rd. 6,6 Mio. Euro im Jahr 1978. Die Stadt Reutlingen hat diese über die Kreisumlage bereits mitfinanziert.

Die entgeltliche Überlassung bzw. Übertragung der Liegenschaften in den Jahren 1975 und 1978 war sachgerecht und folgerichtig, da bis zu diesem Zeitpunkt die Stadt Reutlingen diese Liegenschaften als Eigentümerin und Aufgabenträgerin finanziert hat. Der Landkreis war bis dato an der Finanzierung mit eigenen Mitteln nicht, auch nicht

II. Antrag der Stadt Reutlingen

im Wege einer Umlage, beteiligt. Im Gegensatz dazu finanziert seither der Landkreis als Schulträger den Erhalt, den Ausbau oder die Sanierung der Liegenschaften mit erheblichen Fördermitteln und Zuweisungen des Landes und aus Mitteln der Kreisumlage. Darin enthalten sind rd. 43 % städtische Mittel, die die Stadt Reutlingen jedes Jahr aufbringt. Insofern stellt sich die Ausgangslage heute grundlegend anders dar und muss bei der Vermögensauseinandersetzung im Zuge der Stadtkreisgründung folglich auch anders berücksichtigt werden.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

9. Welche Auswirkungen hätte die Gründung des Stadtkreises Reutlingen auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit?**Kurzfassung:**

Die Stadt hat durch die Stadtkreisgründung entscheidende wirtschaftliche Vorteile. Im Ergebnis ergibt sich für den Haushalt der Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung anhand des Modelljahres 2013 nach Saldierung aller einzubeziehender Effekte eine jährliche Entlastung von rd. 4 Mio. Euro.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen steigt nachweislich durch die Stadtkreisgründung. Für den Wirtschaftsstandort Reutlingen ergeben sich ebenfalls erhebliche Vorteile (s. Frage II.12).

11. Welche wirtschaftlichen und finanziellen Vor- und Nachteile gibt es derzeit für die Stadt Reutlingen und den Landkreis Reutlingen dadurch, dass Reutlingen dem Landkreis angehört?**Kurzfassung:**

Die Stadt Reutlingen hat als kreisangehörige Stadt erhebliche wirtschaftliche und finanzielle Nachteile. Vorteile aus der Kreisangehörigkeit gibt es für die Stadt keine. Die Kreisangehörigkeit kostet die Stadt unverhältnismäßig viel Geld: Die Stadt zahlt in mancherlei Hinsicht doppelt, weil sie als kreisangehörige Stadt Aufgaben des Landkreises mitfinanziert und zusätzlich Aufgaben wie ein Stadtkreis wahrnimmt, die über die üblichen Aufgaben einer kreisangehörigen Gemeinde hinausgehen. In Quantität und Qualität sprengen die umfassenden großstädtischen Aufgaben der Stadt Reutlingen und die damit verbundenen Ausgaben den im Landkreis üblichen Rahmen. Diesen Aufwand trägt der Haushalt der Stadt Reutlingen Jahr für Jahr, ohne dass dem in der Regel in irgendeiner Form ein Kostenausgleich oder ein angemessener Zuschuss gegenübersteht oder

II. Antrag der Stadt Reutlingen

dass dies bei der Bemessung der Kreisumlage für die Stadt Reutlingen eine Rolle spielt. Summiert man die laufenden Ausgaben für diese Aufgaben, dann kommt man auf eine Summe von mindestens 13 Millionen Euro, die den Haushalt der Stadt Reutlingen Jahr für Jahr belasten. Geld, das für andere Aufgaben der Stadt nicht zur Verfügung steht. Das Problem ist die fehlende Finanzierung. Die Kreisangehörigkeit Reutlingens verhindert, dass die Stadt für ihre Leistungen angemessene Zuweisungen des Landes erhält.

Von der finanziellen Seite aus betrachtet, hat die Stadt die hohen Ausgaben eines Stadtkreises, aber nicht die entsprechenden Einnahmen. Unterm Strich verzichtet Reutlingen wegen seiner Zugehörigkeit zum Landkreis jährlich auf rund 4 Millionen Euro.

Der Landkreis hat durch die Kreisangehörigkeit der Stadt Reutlingen den in Baden-Württemberg einzigartigen Vorteil, eine Großstadt im Kreisgebiet zu haben, die eine Vielzahl von Aufgaben übernimmt, die er erfüllen müsste und die in anderen Landkreisen der Landkreis wahrnimmt. Die Einwohner des Landkreises und auch die Wirtschaft im Kreis profitieren von der Großstadt Reutlingen und deren Infrastruktur. Viele der städtischen Einrichtungen werden zu großen Teilen auch von den Einwohnern des Landkreises genutzt. Die Stadt Reutlingen hat ausführlich dargelegt, dass der Landkreis Reutlingen keine Ausgleichsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen erfüllt. Im Vergleich mit den anderen Städten und Gemeinden im Landkreis Reutlingen hat die Stadt Reutlingen deutlich höhere Lasten zu tragen, ohne dass sich der Landkreis Reutlingen daran angemessen beteiligt. Im Gegenteil: Er hat den Vorteil, dass die Stadt überproportional in die Kreisumlage einzahlt, für Leistungen, die überwiegend dem übrigen Landkreis zu Gute kommen.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

12. Welche wirtschaftlichen und finanziellen Vor- und Nachteile gäbe es jeweils für die Stadt Reutlingen und den Landkreis Reutlingen bei Gründung eines Stadtkreises einschließlich unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleiches?**Kurzfassung:**

Die Stadt hat durch die Stadtkreisgründung entscheidende Vorteile. Im Ergebnis ergibt sich für den Haushalt der Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung anhand des Modelljahres 2013 nach Saldierung aller einzubeziehender Effekte eine jährliche Entlastung von rd. 4 Mio. Euro.

Für den Stadtkreis Reutlingen werden sich die überregionale Sichtbarkeit als Wirtschaftsstandort, z. B. in Statistiken etc., sowie die Einflussmöglichkeiten deutlich erhöhen. Dadurch entstehen vielfältigere und bessere Möglichkeiten, sich im Standortwettbewerb mit anderen Großstädten zu positionieren. Dies wird dazu führen, dass nicht nur die Stadt Reutlingen, sondern auch die Region deutlicher wahrgenommen wird. Damit wird ein Stadtkreis Reutlingen seiner Verantwortung als Bindeglied zwischen (Metropol-)Region Stuttgart und ländlichem Raum noch wirksamer nachkommen können – zum Wohle von Stadt, verbleibendem Landkreis und der Region.

Großstädte haben eine besondere Verantwortung für die Regional- und Landesentwicklung, deren „Motoren“ sie sind. Dies gilt noch verstärkt, wenn die Großstädte besondere Funktionen wahrnehmen, etwa als Hochschulstandorte. In diesem Kontext müssen sich die Städte in der heutigen Zeit so positionieren, dass Studierende und Lehrende/Wissenschaftler aus anderen Regionen attrahiert werden können. Das Land profitiert davon, wenn seine Großstädte nach außen hin sichtbar werden. Deshalb ist die Landespolitik aufgefordert, dies zu unterstützen. Wenn eine Großstadt Aufgaben übernimmt, die für das ganze Land oder zumindest für eine größere Region innerhalb des Landes von Bedeutung sind, spricht dies dafür, dieser Stadt den Status der Kreisfreiheit zu verleihen. Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg sieht dafür den Status eines Stadtkreises vor.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Bisherige Doppelstrukturen entfallen mit der Stadtkreisgründung. Durch die Stadtkreisgründung entstehen keine Doppelstrukturen. Dem wäre nur so, wenn im gleichen Gebiet, für die gleiche Aufgabe zwei unterschiedliche Behörden zuständig wären. Dies ist nicht der Fall. Der Landkreis bietet künftig seine Dienstleistungen für die Einwohner des Landkreises an, die Stadt für ihre Einwohner. Eine Überschneidung gibt es nicht. Wenn dies als Doppelstruktur verstanden würde, müsste die Existenzberechtigung von allen Stadtkreisen in Baden-Württemberg in Zweifel gezogen werden. Der Gesetzgeber hat jedoch aus gutem Grund im Staatsaufbau Land- und Stadtkreise als Gebietskörperschaften vorgesehen.

Dem Landkreis entstehen durch die Stadtkreisgründung keine Nachteile. Ihm wird lediglich der derzeitige, im Vergleich zu allen anderen Landkreisen in Baden-Württemberg einzigartige Vorteil entzogen, eine Großstadt im Kreisgebiet zu haben, die mit ihrer Kreisumlage den Restkreis ohne Gegenleistung überproportional finanziert. Wäre der Landkreis Reutlingen seiner Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen bisher in angemessenem Umfang nachgekommen, hätte er viele Jahre schon eine höhere Belastung zu tragen gehabt.

Die Finanzkraft des Landkreises Reutlingen wird ohne die Stadt Reutlingen den dann veränderten Aufgaben des verbleibenden Landkreises entsprechen. Es gibt eine Vielzahl von Landkreisen in Baden-Württemberg, die seit jeher mit einer ländlich geprägten Struktur und ohne Großstadt in ihrem Kreisgebiet alle Landkreisaufgaben eigenständig, effektiv und effizient erledigen. Dies wird künftig auch für den Landkreis Reutlingen möglich sein. Ohne die Großstadt Reutlingen und mit einer sehr viel homogeneren Struktur wird der künftige Landkreis Reutlingen seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion effektiver wahrnehmen können als bisher.

Die Stadt Reutlingen entlastet auch nach der Stadtkreisgründung den Landkreis Reutlingen. Er hat wegen der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen durch die Stadt Reutlingen nach der Stadtkreisgründung weniger Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben zu erfüllen als ein Landkreis, der keine Großstadt in unmittelbarer Nähe hat.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

telbarer Nachbarschaft hat. Deshalb ist auch nicht mit einer infrastrukturellen Unterversorgung in der Region zu rechnen. Eben so wenig wird ein Stadt-Umland-Problem entstehen.

Dem Land Baden-Württemberg entstehen durch die Stadtkreisgründung keine Mehrausgaben, auch nicht im kommunalen Finanzausgleich.

16. Welche Auswirkungen hätte die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen für die Bürgerinnen und Bürger jeweils des Landkreises und der Stadt Reutlingen sowie für die kreiszugehörigen Gemeinden insbesondere in wirtschaftlicher, finanzieller und verwaltungsorganisatorischer Hinsicht?

Kurzfassung:

Die Bürger der Stadt Reutlingen haben einen direkten Mehrwert durch die einheitliche Aufgabenerledigung aus einer Hand durch den Stadtkreis Reutlingen. Dies stellt eine klare Verbesserung zur derzeitigen Situation mit einer komplizierten und oftmals unklaren Aufgabenzersplitterung dar. Die bessere Finanzausstattung als Stadtkreis eröffnet der Stadt Reutlingen bessere Möglichkeiten, die Infrastruktur zu erhalten und das Wachstum der Stadt zu finanzieren. Sie hilft auch, Gebühren und Hebesätze stabil zu gestalten. Für den Stadtkreis Reutlingen werden sich zudem die überregionale Sichtbarkeit als Wirtschaftsstandort, z. B. in Statistiken etc. sowie die Einflussmöglichkeiten deutlich erhöhen. Dadurch entstehen auch für die Unternehmen und Betriebe am Standort vielfältigere und bessere Möglichkeiten, sich im Wettbewerb zu positionieren.

Für die Einwohner des verbleibenden Landkreises ändert sich durch die Stadtkreisgründung nichts. Sie wenden sich mit ihren Anliegen nach wie vor an das Landratsamt bzw. ihr Bürgermeisteramt und können dort dieselben Dienstleistungen wie bisher beziehen. Es ist auch nicht zu befürchten, dass sich die Effizienz der Aufgabenerfüllung beim Landkreis durch die Stadtkreisgründung verändern wird und deshalb zwangsläufig Gebühren und Abgaben steigen werden.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Bereits im Zuge der Kreisreform von 1973 lehnten die Kommissionen die Tendenz hin zu größeren Einheiten ab und begründeten dies damit, dass die Effizienz ab einer Bevölkerung von 150.000 Einwohnern nicht mehr steige. Im Rest-Landkreis leben nach der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen 165.000 Einwohner.

Ausführliche Stellungnahme zu den Fragen 9, 11, 12 und 16 gemeinsam:

Die Stadt Reutlingen hat als kreisangehörige Stadt aufgrund der speziellen und in Baden-Württemberg einzigartigen Situation als Teil des Landkreises Reutlingen eine Reihe von Nachteilen. Insbesondere seit dem Jahr 1988, dem Zeitpunkt des Überschreitens der Marke von 100.000 Einwohnern, wurde die Sondersituation der Stadt Reutlingen und die damit einhergehenden Nachteile zunehmend deutlich. Die Stadtverwaltung beschäftigt sich aus diesen Gründen bereits seit rd. 25 Jahren mit der Stadtkreisgründung. Bereits zu Zeiten der Oberbürgermeister Dr. Oechsle und Dr. Schultes wurden verschiedene Ausarbeitungen hierzu angefertigt. Diese blieben jedoch nichtöffentlich. Auch der Gemeinderat der Stadt Reutlingen griff das Thema der Stadtkreisgründung seither immer wieder in Anfragen und Anträgen an die Verwaltung auf. So z.B. in den Jahren 1989, 1997, 1998, 2000 und 2006.

Die Motivation, sich mit dem Thema „Stadtkreisgründung“ zu beschäftigen, ergibt sich somit aus den Nachteilen, die sich aufgrund der heutigen Situation für Bürger und Wirtschaft dieser Stadt ergeben und die von Verwaltung und Politik zunehmend wahrgenommen werden. Mit der Stadtkreisgründung kann diesen Nachteilen umfassend begegnet werden. Die Folgen der Gründung des Stadtkreises Reutlingen für den Landkreis Reutlingen sind begrenzt. Der Landkreis bleibt im Hinblick auf seine Struktur, seine Verwaltungs- und Finanzkraft und die Erfüllung seiner Aufgaben leistungsfähig.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

I. Vor- und Nachteile für die Stadt Reutlingen

1. Nachteile der Kreisangehörigkeit

a. Sondersituation im Landkreis

Die Stadt Reutlingen hat als Großstadt und in ihrer oberzentralen Funktion die Verpflichtung, entsprechende Infrastruktur und Dienstleistungen vorzuhalten, auch mit überörtlichem Charakter. Dies findet man in dieser Ausprägung und Dichte nur in anderen Großstädten, die jedoch alle zugleich Stadtkreis sind.

Stadtkreise können sich aus eigener Kraft und in voller kommunaler Souveränität umfassend um die Anliegen ihrer Bürger kümmern. Der Stadt Reutlingen ist dies bisher nur eingeschränkt möglich. Bei vielen Themen, die Reutlinger Bürgerinnen und Bürger direkt betreffen, fällt der Kreistag die politische Entscheidung. In diesem Gremium ist die Stadt Reutlingen in der Minderheit und kann jederzeit überstimmt werden. Reutlingen hat, anders als sich die Situation in anderen Landkreisen darstellt, keine weiteren vergleichbar großen Städte im Landkreis an der Seite, um gemeinsam Themen des urbanen Raums zu besetzen. Nach der Landkreisordnung können auf eine einzelne Stadt höchstens 40% der Sitze im Kreistag entfallen. 40,5% der Einwohner des Landkreises Reutlingen sind Bürger der Stadt Reutlingen. Dieser Prozentsatz wird mit wachsender Einwohnerzahl der Stadt und sinkenden Bevölkerungszahlen im ländlichen Raum zunehmen. In der Konsequenz führt die Deckelung der Kreistagssitze für die Reutlinger zu einer Durchbrechung des Demokratieprinzips (Grundsatz der Gleichheit der Wahl), da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählen als alle anderen Wählerstimmen im Landkreis. Diese Situation besteht in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg.

Ein vorwiegend ländlich strukturierter Landkreis hat sich „naturgemäß“ mit anderen Fragestellungen zu befassen als eine Großstadt. Die Themen im ländlichen Raum und selbst in den Städten des Landkreises unterscheiden sich vielfach von denen einer Großstadt mit rd. 115.000 Einwohnern, die bei der Daseinsvorsorge mit anderen Dimensionen und Schwierigkeiten konfrontiert ist und darauf ihre eigene, passende Antwort finden muss.

So muss beispielsweise der Ausbau der Kinderbetreuung in Großstädten aufgrund der Nachfrage in ganz anderem Umfang erfolgen als im ländlichen Raum.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Ein weiteres aktuelles Beispiel: Die Flüchtlinge stellen Großstädte mit Sammelunterkünften für die vorläufige Unterbringung und die Anschlussunterbringung in Quantität und Qualität der Unterbringung und Integration vor andere Probleme als kleine Städte und Gemeinden im ländlichen Raum.

Um ein weiteres Beispiel aus jüngerer Zeit zu nennen: Obwohl Reutlingen die bedeutendste Schulstadt im Landkreis ist, wurde das einzige G9-Gymnasium nach Metzingen vergeben. Als Stadtkreis wäre das nicht passiert. Wäre Reutlingen schon Stadtkreis, hätten Eltern die G9-Wahlmöglichkeit zusätzlich auch in Reutlingen.

b. Unzureichende Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion des Landkreises

In § 1 der Landkreisordnung sind die Aufgaben der Landkreise definiert. Dort heißt es unter anderem, der Landkreis „unterstützt die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und trägt zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten bei“.

Die Stadt Reutlingen hat in ihrem Antrag und im Ergebnisbericht ausführlich dargelegt, dass der Landkreis Reutlingen keine Ausgleichsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen erfüllt. Im Vergleich mit den anderen Städten und Gemeinden im Landkreis Reutlingen, hat die Stadt Reutlingen deutlich höhere Lasten zu tragen, ohne dass sich der Landkreis Reutlingen daran angemessen beteiligt. Die Sonderstellung der Stadt Reutlingen als Großstadt, findet im Landkreis keine ausreichende Berücksichtigung. Dadurch entsteht ein Ungleichgewicht im Landkreis Reutlingen, welches einseitig zu Lasten von Bürgern und Wirtschaft der Stadt Reutlingen geht.

Die anderen Städte und Gemeinden im Landkreis haben zum einen keine großstädtischen oder oberzentralen Aufgaben wahrzunehmen, wohl aber profitieren deren Bürger und Wirtschaft von der Nähe zur Großstadt Reutlingen. Die übrigen Städte und Gemeinden im Landkreis profitieren zum anderen verhältnismäßig stärker von Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen des Landkreises als die Stadt Reutlingen. In der Folge weisen in den anderen Gemeinden Gebührensätze und Steuerhebesätze durchweg niedrigere Niveaus auf als in der Stadt Reutlingen. Letztlich bezahlen die Reutlinger Bürger und die Reutlinger Wirtschaftsbetriebe die großstädtische Infra-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

struktur der Stadt Reutlingen, von der auch der restliche Landkreis in erheblichem Maße profitiert.

Es gibt zahlreiche Aufgaben, die als Pflichtaufgaben des Landkreises den Bürgern auch in der Stadt Reutlingen zur Verfügung gestellt werden müssen. Jedoch liegt es im Ermessen des Landkreises, in welchem Umfang und mit welchen Standards er diese Aufgaben erledigt. Die Ermessensausübung des Landkreises mag aus Sicht der ländlich geprägten Bereiche auch sachgerecht und ausreichend sein. Aus Sicht der Großstadt Reutlingen und der dort vorhandenen Bedarfe und Problemlagen ist sie es in vielen Fällen nicht. Der Landkreis erfüllt auch in diesen Fällen keine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen. Deshalb füllt die Stadt Reutlingen seit Jahren diese Lücken durch eigene Leistungserbringung aus – das jedoch auf freiwilliger Basis und oft ohne Kostenausgleich.

Deutlich wurde dies auch bei der Diskussion um eine Förderung des Reutlinger Jugendcafés, einer sozialpädagogischen Einrichtung mit einem professionell betriebenen, niederschweligen Angebot mit Beratungsleistung für Jugendliche, die durch reguläre Angebote von Vereinen, Kirchen, etc. nicht erreicht werden. Die Förderung einer solchen Einrichtung ist Aufgabe des Landkreises als Träger der Jugendhilfe, der er nicht nachkam. Die Mehrheit der Kreisträte lehnte die Zuständigkeit und finanzielle Beteiligung des Landkreises ab, weil dies ein Problem Reutlingens sei, das die Stadt selbst zu lösen und zu bezahlen habe – obwohl die Reutlinger Jugendlichen natürlich auch Kreisbewohner sind. Diese Haltung war noch weniger verständlich vor dem Hintergrund, dass 60% der Besucher des Jugendcafés aus dem Landkreis außerhalb Reutlingens kommen. Ein Ausgleich zwischen ländlichem und städtischem Raum wurde in diesem Fall politisch vom Kreistag nicht gesucht.

Die fehlende Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion wird auch in den Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs nicht berücksichtigt, weil die dem Finanzausgleich innewohnende Systematik das gar nicht vorsieht.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

c. Unzureichende Wahrnehmung

Die Kreisangehörigkeit der Stadt ist auch aus wirtschaftlicher Perspektive ein wesentlicher Standortnachteil. Die Stadt Reutlingen verkauft sich als kreisangehörige Stadt im Wettbewerb mit anderen Großstädten unter Wert. Anders als die anderen Großstädte in Bund und Land wird Reutlingen als eigenständige Großstadt nicht oder nur unzureichend wahrgenommen, weil Statistiken, Studien, Rankings und andere Bewertungen in der Regel nur kreisfreie Städte oder Landkreise abbilden. Deswegen taucht die Stadt Reutlingen als Teil des Landkreises Reutlingen in vielen Statistiken nicht eigenständig auf. Die Stadt Reutlingen „verschwindet“ in den Durchschnittswerten des Landkreises, was die Ergebnisse verwässert, wenn nicht sogar verfälscht, weil das Gefälle zwischen der Großstadt Reutlingen einerseits und dem übrigen, eher ländlich geprägten Landkreis so eklatant ist. Das betrifft zahlreiche Veröffentlichungen z. B. der Statistischen Ämter des Landes und des Bundes, von Wirtschaftsforschungsinstituten, den Hochschulen, Universitäten und den dort angegliederten Forschungseinrichtungen, von Untersuchungen im Auftrag der Landes- oder Bundesministerien oder auch von Artikeln in Fachzeitschriften und allgemeinen Publikationen. Dort werden Daten und Informationen sehr oft nur auf Ebene der Stadt- und Landkreise erhoben, ausgewertet und berichtet. Das hat zur Folge, dass die Stadt Reutlingen in diesen Statistiken, Analysen, Berichten und Forschungsergebnissen nicht vorkommt. Auch kann die Stadt Reutlingen derzeit oft keine Erkenntnis aus landes- oder bundesweiten Forschungsberichten oder Untersuchungen ziehen. Gegenüber allen anderen Großstädten in Baden-Württemberg ist sie benachteiligt, weil sie diese Erkenntnisse im Wettbewerb der Städte um Standortvorteile nicht hat und deshalb auch nicht in die strategische Ausrichtung der Stadtpolitik mit einbeziehen kann. Zum Nachteil der Stadt und der hier ansässigen Unternehmen, Betriebe und Institutionen, wie z.B. der Hochschulen.

d. Unzureichende Einflussnahme

Derzeit sind Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Stadt Reutlingen begrenzt. In vielen Bereichen entscheidet der Kreistag, ohne dass die Stadt dort jedoch über eine Mehrheit zur Durchsetzung ihrer im Landkreis singulären, großstädtischen Interessen verfügt. In vielen anderen Bereichen besteht derzeit keine direkte

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Einflussmöglichkeit, weil Reutlingen als Große Kreisstadt in verschiedenen Gremien nicht unmittelbar vertreten ist – obwohl es sich um bedeutsame Aufgaben für die Entwicklung und Zukunft der Stadt Reutlingen handelt.

e. Zersplitterte Dienstleistungen, Schnittstellen, Doppelstrukturen

Die Strukturen der Kreisangehörigkeit haben sich für die Großstadt Reutlingen nicht bewährt. Das zeigen die zersplitterten Zuständigkeiten, welche die Dienstleistungen erschweren und kurze Wege verhindern. Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen teilweise für eine Dienstleistung sowohl mit der Stadt als auch mit dem Landkreis in Kontakt treten. Man muss als Bürger genau Bescheid wissen, in welchen Fällen man sich an die Stadt und in welchen man sich an das Landratsamt wenden muss. Das schafft nicht nur einen oftmals kaum zu überblickenden Zuständigkeits-Mix, sondern erzeugt auch lange, doppelte und manchmal sogar unnötige Wege. Die Verwaltungsabläufe erzeugen durch vielfältige Abstimmungen über Behörden-grenzen hinweg entsprechende Aufwendungen, oftmals müssen Daten und Infor-mationen redundant bei der Stadt und im Landratsamt vorgehalten werden. Die Strukturen sind oft intransparent und behindern eine passgenauere und wirtschaftli-chere Aufgabenerfüllung.

Bei kreisangehörigen Kommunen, für die der Landkreis eine Ergänzungsfunktion übernehmen muss, entfällt diese Doppelarbeit entweder ganz oder ist allenfalls in Einzelfällen gegeben. Im Fall der Stadt Reutlingen mit ihrer hohen Leistungsfähig-keit und der bereits jetzt überdurchschnittlichen Aufgabenerfüllung besteht mit der Stadtkreisgründung die Möglichkeit, effizientere Strukturen herzustellen.

Als wesentlich sind auch finanzielle Doppelbelastungen für die Stadt zu werten. Der Landkreis unterhält Dienstleistungsangebote, die auf alle kreisangehörigen Kom-munen außer Reutlingen ausgerichtet sind, weil die Stadt aus sachlichen Gründen diese selbst vorhält (Beispiele: EU-Beauftragter, Behindertenbeauftragter – siehe nachfolgend im Detail). Die Stadt finanziert also in diesen Fällen ihre eigene Arbeit vollumfänglich und zusätzlich über die Kreisumlage jene des Landkreises für alle andere Kommunen mit.

Die Stadt Reutlingen hat durch Beschlussfassung des Gemeinderates eine Stabs-stelle für Europaarbeit und EU-Projekte eingerichtet, zusätzlich zur EU-Beauftragten beim Landkreis, zu deren Aufgaben die Beratung auch der kreisangehörigen Ge-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

meinden zählt. Die großstädtische Situation macht die Vorhaltung eigener Ressourcen erforderlich, so wie es in anderen Großstädten und allen Stadtkreisen in Baden-Württemberg üblich ist. Diese Doppelstruktur führt auch zu einer Doppelstruktur in der finanziellen Belastung der Stadt Reutlingen: Reutlingen finanziert über die Kreisumlage eine typische Ergänzungsaufgabe für kreisangehörige Gemeinden mit und muss zusätzlich noch das passgenaue Angebot für sich selbst finanzieren. Auch im Sozialbereich ist das so. Beispielsweise finanziert die Stadt Reutlingen die Platzverweisverfahren gegen rabiata (Ehe-)Partner im Stadtgebiet vollständig aus eigenen Mitteln, während der Landkreis diese Verfahren mit eigenem Personal in den anderen Kreiskommunen aus dem Kreishaushalt finanziert, in den wiederum die Stadt Reutlingen den Löwenanteil der Kreisumlage einzahlt. Das gleiche gilt auch für den Behindertenbeauftragten, der seit langem von der Stadt auf eigene Kosten beschäftigt wird. Im Jahr 2015 schuf der Landkreis als Angebot für die kreisangehörigen Gemeinden die Stelle eines Behindertenbeauftragten neu und erhält dafür die erforderlichen Zuschüsse des Landes. Zuschüsse, welche die Stadt Reutlingen als Stadtkreis ebenfalls erhalten würde.

Ein Beispiel, das die Autofahrer angeht: Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen bereits heute ihre Führerscheine mit ganz wenigen Ausnahmen bei der Stadt beantragen. Die weitere Bearbeitung und Ausstellung erfolgt dann in jedem Fall aber beim Landratsamt. Auch müssen die Bürger die Führerscheine grundsätzlich beim Landratsamt abholen, auch wenn der Antrag bei der Stadt gestellt wurde. Eine Beantragung bei der Stadt ist ausgeschlossen für internationale Führerscheine, Ersatzführerscheine und für den Umtausch alter Führerscheine in die neuen Führerscheine im EC- Karten-Format. In diesen Fällen müssen die Bürger den Antrag beim Landratsamt stellen.

Ebenso gibt es bisher zersplitterte Zuständigkeiten in anderen Bereichen wie dem Gewerberecht, der Nahverkehrsplanung, der Flüchtlingsunterbringung, der Erziehungshilfe, der Sozial- und Jugendhilfeplanung, beim Kinderschutz (Kindeswohl), der Tagespflege oder dem Staatsangehörigenrecht. Hierzu verweist die Stadt auf ihre Antwort zur Fragen 2, 3 und 4.

Durch diese Doppelstrukturen und zersplitterte Zuständigkeiten entstehen nicht nur die Bürgerinnen und Bürger, sondern auch Wirtschaftsunternehmen und Investoren

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Nachteile. In vielen Genehmigungsverfahren, z. B. im Umwelt- und Naturschutzrecht, sind Vorgänge doppelt vorhanden, da Stadt und Landratsamt zu beteiligen sind. So entstehen lange, komplizierte und redundante Abläufe.

Ein weiteres Beispiel: Die Überwachung von Gaststätten. Derzeit sind Vertreter zweier Behörden vor Ort im Einsatz, um den gesetzlichen Kontrollaufgaben nachzukommen. Das ist für die betroffenen Betreiber nicht nur schwer verständlich, sondern verursacht auch einen höheren Aufwand.

f. unzureichende Finanzausstattung

Die Kreisangehörigkeit kostet die Stadt unverhältnismäßig viel Geld: Die Stadt zahlt in mancherlei Hinsicht doppelt, weil sie als kreisangehörige Stadt Aufgaben des Landkreises mitfinanziert und zusätzlich Aufgaben wie ein Stadtkreis wahrnimmt, die über die üblichen Aufgaben einer kreisangehörigen Gemeinde hinausgehen. Die Stadt kommt den Verpflichtungen einer Großstadt nach und schafft die dafür nötige Infrastruktur in Eigenregie. So zahlt die Stadt jährlich Millionensummen aus dem eigenen Haushalt dafür, dass sie im Kultur-, Bildungs- und Sportbereich Einrichtungen und Angebote bereitstellt, die auch von Einwohnern der Nachbarkommunen besucht werden. Als Beispiele sind zu nennen: der Betrieb einer großen Stadthalle zusätzlich zu den Veranstaltungshallen in den Teilorten, die Unterhaltung eines eigenen Theaters sowie eines philharmonischen Orchesters, der Betrieb eines soziokulturellen Zentrums sowie zahlreicher Museen und einer großen Stadtbibliothek, bei der ein Drittel der Besucher von außerhalb kommt. Reutlingen hat auch als einzige kreisangehörige Stadt in Baden-Württemberg eine Berufsfeuerwehr, die für Großstädte gesetzlich vorgeschrieben ist.

Alle anderen Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen haben diese Aufgaben und Ausgaben nicht, zumindest nicht in dieser Größenordnung. Ihre Einwohner und Wirtschaft profitieren jedoch von der Großstadt Reutlingen und deren Infrastruktur. Viele der genannten Einrichtungen werden zu großen Teilen auch von den Einwohnern der umliegenden Städte und Gemeinden genutzt. Seinem Selbstverständnis nach erfüllt Reutlingen als Großstadt diese Aufgaben. Neben ihren großstädtischen Aufgaben, die sie aus eigener Tasche finanziert, zahlt Reutlingen als kreisangehörige Stadt den Löwenanteil der Kreisumlage, um die Aufgaben und Leistungen des Landkreises zu finanzieren. 50 Millionen Euro zahlt die Stadt Reut-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

lingen im Jahr 2015 als Kreisumlage an den Landkreis, das sind 43,1% der Kreisumlage. Zum Vergleich: Die nächstgrößte Stadt Metzingen übernimmt einen Anteil von 8,6%, die Stadt Pfullingen von 6,1%.

Mit dieser Kreisumlage in Millionenhöhe ist es aber nicht getan. Im Interesse ihrer Bürger und auch im Interesse der Besucher aus den Nachbarkommunen investiert die Stadt eigenes Geld in Bereiche, deren Finanzierung Sache des Landkreises wäre. Jedoch liegt es im Ermessen des Landkreises, in welchem Umfang und mit welchen Standards er diese Aufgaben erledigt. Die Ermessensausübung des Landkreises mag aus Sicht der ländlich geprägten Bereiche auch sachgerecht und ausreichend sein. Aus Sicht der Großstadt Reutlingen und der dort vorhandenen Bedarfe und Problemlagen ist sie es in vielen Fällen nicht.

Dass Großstädte finanzielle Mehrbelastungen zu tragen haben und dafür – als Stadtkreise – gesondert entschädigt werden müssen, wurde bereits im Zuge der Kreisreform 1973 und damit einhergehender Überlegungen, die kreisfreien Städte Baden-Baden, Heilbronn, Pforzheim und Ulm einzukreisen, anerkannt. Das Denkmodell der Landesregierung sprach in diesem Kontext nämlich die durch Einkreisungen entstehenden finanziellen Belastungen der eingegliederten, ehemals kreisfreien Städte durch die Kreisumlage an. Diese gelte es auszugleichen, da die Städte als Träger von Einrichtungen, die üblicherweise der Landkreis finanzierte, ohnehin schon zusätzlich belastet seien. Als Lösungswege wurden u. a. Zuwendungen vom Landkreis oder eine gemilderte Kreisumlage angedacht. (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Band 1, Stuttgart 1972, S. 38 f.)

In Quantität und Qualität sprengen die umfassenden großstädtischen Aufgaben der Stadt Reutlingen und die damit verbundenen Ausgaben den im Landkreis üblichen Rahmen. Diesen Aufwand trägt der Haushalt der Stadt Reutlingen Jahr für Jahr, ohne dass dem in der Regel in irgendeiner Form ein Kostenausgleich oder ein angemessener Zuschuss gegenübersteht oder dass dies bei der Bemessung der Kreisumlage für die Stadt Reutlingen eine Rolle spielt. Summiert man die laufenden Ausgaben für diese Aufgaben, dann kommt man auf eine Summe von rund 13 Millionen Euro, die den Haushalt der Stadt Reutlingen Jahr für Jahr belasten. Geld, das für andere Aufgaben der Stadt nicht zur Verfügung steht. Das Problem ist die feh-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

lende Finanzierung. Die Kreisangehörigkeit Reutlingens verhindert, dass die Stadt für ihre Leistungen angemessene Zuweisungen des Landes erhält.

Von der finanziellen Seite aus betrachtet, hat die Stadt die hohen Ausgaben eines Stadtkreises, aber nicht die entsprechenden Einnahmen. Unterm Strich verzichtet Reutlingen wegen seiner Zugehörigkeit zum Landkreis jährlich auf rund 4 Millionen Euro.

Selbstverständlich wird die Stadt den schon 2003 begonnenen Weg der Haushaltskonsolidierung weitergehen. Die nachweisbar chronisch strukturelle Unterfinanzierung der Stadt hängt aber auch mit der Kreisangehörigkeit zusammen. Die Stadt Reutlingen weist, im Vergleich zu den restlichen Städten und Gemeinden des Landkreises Reutlingen, gemessen an den Einwohnerzahlen einen überproportional hohen Schuldenstand auf. Dies ist ein Indiz dafür, dass die großstädtischen Aufgaben und Strukturen der Stadt Reutlingen in der derzeitigen Situation als kreisangehörige Stadt auch über eine überproportional hohe Verschuldung finanziert werden müssen. Betrachtet man die Hebesätze vor allem der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer im heutigen Landkreis Reutlingen, dann fällt auf, dass die Hebesätze der Stadt die höchsten im gesamten Landkreis sind.

Die negativen Folgen für die Stadt sind weitreichend und behindern ihre Entwicklung maßgeblich. Die Stadt wird ohne entsprechende Finanzierungsmittel ihre großstädtische Infrastruktur und damit die Angebote an ihre Bürgerinnen und Bürger einschränken müssen.

2. Vorteile als Stadtkreis. Auswirkungen auf Stadt, Bürger und Unternehmen

a. Beseitigung der Sondersituation im Landkreis

Die Stadt Reutlingen beantragt mit der Stadtkreisgründung die Anwendung des in Baden-Württemberg geltenden Regelfalls auf sie.

Das Land Baden-Württemberg braucht seine Großstädte. Großstädte haben eine besondere Verantwortung für die Regional- und Landesentwicklung, deren „Motoren“ sie sind. Das Land profitiert davon, wenn seine Großstädte nach außen hin sichtbar werden. Deshalb ist die Landespolitik aufgefordert, dies zu unterstützen. Wenn eine Großstadt Aufgaben übernimmt, die für das ganze Land oder zumindest für eine größere Region innerhalb des Landes von Bedeutung sind, spricht dies da-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

für, dieser Stadt den Status der Kreisfreiheit zu verleihen. In Baden-Württemberg wurde in der Vergangenheit so verfahren, deswegen sind alle Großstädte in Baden-Württemberg Stadtkreise – mit Ausnahme von Reutlingen.

b. Wahrnehmungszugewinne

Für den Stadtkreis Reutlingen werden sich die überregionale Sichtbarkeit als Wirtschaftsstandort, z. B. in Statistiken etc. sowie die Einflussmöglichkeiten deutlich erhöhen. (Ergebnisbericht, VIII.1., S. 117 f.) Dadurch entstehen vielfältigere und bessere Möglichkeiten, sich im Standortwettbewerb mit anderen Großstädten zu positionieren. Dies wird dazu führen, dass nicht nur die Stadt Reutlingen, sondern auch die Region deutlicher wahrgenommen werden. Damit wird ein Stadtkreis Reutlingen seiner Verantwortung als Bindeglied zwischen (Metropol-)Region Stuttgart und ländlichem Raum noch wirksamer nachkommen können – zum Wohle von Stadt, verbleibendem Landkreis und der Region.

Von besonderer Relevanz ist es aus volkswirtschaftlicher Sicht, den Kommunen einen institutionellen Rahmen zu geben, mit dem es möglich wird, die lokale und damit in der Regel auch die regionale und nationale Wirtschaftsleistung zu erhalten oder zu erhöhen. In Bezug auf größere Städte impliziert dies u. a., dass diese nach Möglichkeit von außen gut als relevante Wirtschaftsstandorte mit bestimmten Qualitäten zu erkennen sind – etwa im Rahmen der amtlichen Statistik – und speziell im Bereich der Wirtschaftsförderung und Standortpolitik autonom agieren können.

Großstädte haben eine besondere Verantwortung für die Regional- und Landesentwicklung, deren „Motoren“ sie sind. Dies gilt noch verstärkt, wenn die Großstädte besondere Funktionen wahrnehmen, etwa als Hochschulstandorte. In diesem Kontext müssen sich die Städte in der heutigen Zeit so positionieren, dass Studierende und Lehrende/Wissenschaftler aus anderen Regionen attrahiert werden können. Das Land profitiert davon, wenn seine Großstädte nach außen hin sichtbar werden. Deshalb ist die Landespolitik aufgefordert, dies zu unterstützen. Wenn eine Großstadt Aufgaben übernimmt, die für das ganze Land oder zumindest für eine größere Region innerhalb des Landes von Bedeutung sind, spricht dies dafür, dieser Stadt den Status der Kreisfreiheit zu verleihen.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

c. Einflusszugewinne

Als Stadtkreis hätte die Stadt Reutlingen vielfältige und beachtliche Zugewinne an Einflussmöglichkeiten in unterschiedlichsten Aufgabenbereichen. Die Stadt wäre mit eigenen Vertretern direkt in verschiedenen Gremien vertreten und hätte damit maßgeblichen Einfluss auf strategische Entscheidungen, mit denen wesentliche Rahmenbedingungen für Bürgerschaft und Wirtschaft der Stadt Reutlingen festgelegt werden. Die Entwicklung der Stadt könnte ungleich effektiver wahrgenommen werden als heute. Der Gemeinderat der Stadt Reutlingen bekommt quantitativ und qualitativ deutlich umfangreichere Möglichkeiten der politischen Einflussnahme. Derzeit ist die Stadt in vielen Gremien gar nicht oder nur indirekt, d.h. „zufällig“ z.B. als Kreistagsmitglieder vertreten. Als Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen eigene Sitze insbesondere in den folgenden Gremien haben:

- Aufsichtsrat der Kreiskliniken Reutlingen GmbH
- Verbandsversammlung des Regionalverbandes Neckar-Alb
- Verbandsversammlung des Kommunalverbandes für Jugend und Soziales (KVJS)
- Verwaltungsrat der Kreissparkasse Reutlingen
- Kreditausschuss der Kreissparkasse Reutlingen
- Aufsichtsrat der naldo GmbH
- Verbandsversammlung und Verwaltungsrat des Zweckverbandes Abfallverwertung Reutlingen-Tübingen (ZAV)
- Verbandsversammlung des Zweckverbandes Tierische Nebenprodukte Süd-Baden-Württemberg (ZTN)
- Trägerversammlung JobCenter
- Lenkungsausschuss Biosphärengebiet

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Zudem hat die Stadt Reutlingen als Stadtkreis einen eigenen Jugendhilfeausschuss einzurichten und kann damit die grundsätzlichen Angelegenheiten der Jugendhilfe eigenständig für das Stadtgebiet festlegen.

Auch die Aufgabenerledigung in Form der Zusammenarbeit stärkt die Stadt in ihren Einflussmöglichkeiten und stellt somit durchaus einen Zugewinn im Vergleich zur derzeitigen Situation dar. Stadt- und Landkreis sind in diesem Fall jeweils für ihr Gebiet zuständig und kooperieren gleichberechtigt.

d. Dienstleistungen aus einer Hand, Abbau von Doppelstrukturen

Reutlingen wird als Stadtkreis in seiner Selbstverwaltung gestärkt. Auch im Bereich der staatlichen Aufgaben entsteht ein Zugewinn im Vergleich zur derzeitigen Situation. Die Stadt kann die Aufgaben in ihrem Gebiet eigenverantwortlich wahrnehmen. Es können Synergien genutzt werden, Schnittstellen entfallen. Die Stadt kann die Zuständigkeiten abgestimmt auf die besonderen großstädtischen Bedürfnisse bedienen. Die Bürger der Stadt Reutlingen haben einen direkten Mehrwert durch die einheitliche Aufgabenerledigung aus einer Hand durch den Stadtkreis Reutlingen. Dies stellt eine klare Verbesserung zur derzeitigen Situation mit einer komplizierten und oftmals unklaren Aufgabenzersplitterung dar. Exemplarisch sind die Aufgaben nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, Hilfen für Flüchtlinge und sozialen Einrichtungen für Flüchtlinge zu nennen. Die politische, finanzielle und organisatorische Verantwortung im Stadtgebiet sind derzeit verteilt auf den Landkreis und die Stadt Reutlingen, da der Landkreis für die vorläufige Unterbringung, die Stadt für die Anschlussunterbringung zuständig ist. Die mitunter unklaren Zuständigkeiten – auch und insbesondere für Außenstehende – bringen Ineffizienzen und Hemmnisse mit sich. Für die Großstadt Reutlingen zeichnen sich besondere Bedürfnisse ab, die sie von kleineren Städten und Gemeinden unterscheiden. Durch die große Anzahl an Flüchtlingen, die im Stadtgebiet untergebracht werden, sind Gemeinschaftsunterkünfte unabdingbar. Aus diesen wiederum entsteht ein erhöhter Bedarf an Sozialbetreuung. Als Stadtkreis erbringt Reutlingen alle Leistungen der Unterbringung und sozialen Betreuung aus einer Hand. Den betroffenen Menschen können außerdem ein Wohnortwechsel sowie Veränderungen in der Sozialbetreuung erspart werden.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Im Einzelnen wird auf die Antwort zu Frage 2, 3 und 4 unter Ziffer II. verwiesen.

Bisherige Doppelstrukturen entfallen mit der Stadtkreisgründung. Durch die Stadtkreisgründung entstehen keine Doppelstrukturen. Dem wäre nur so, wenn im gleichen Gebiet, für die gleiche Aufgabe zwei unterschiedliche Behörden zuständig wären. Dies ist nicht der Fall. Der Landkreis bietet künftig seine Dienstleistungen für die Einwohner des Landkreises an, die Stadt für ihre Einwohner. Eine Überschneidung gibt es nicht. Wenn dies als Doppelstruktur verstanden würde, müsste die Existenzberechtigung von allen Stadtkreisen in Baden-Württemberg in Zweifel gezogen werden. Der Gesetzgeber hat jedoch aus gutem Grund im Staatsaufbau Land- und Stadtkreise als Gebietskörperschaften vorgesehen.

e. Angemessene Finanzausstattung und Wirtschaftlichkeit

Im Modelljahr 2013 ergibt sich für einen Stadtkreis Reutlingen eine Entlastung durch die wegfallende Kreisumlage i.H.v. 43,3 Mio. Euro. Eine weitere Entlastung ergibt sich für den Stadtkreis durch höhere Einnahmen i.H.v. 25,2 Mio. Euro aus dem übrigen kommunalen Finanzausgleich, insbesondere durch die nur einem Stadtkreis zustehende Zuweisung nach § 7a FAG. Dem steht insgesamt eine Belastung des Stadtkreises durch die vom Landkreis übergehenden Aufgaben i.H.v. 63,9 Mio. Euro gegenüber. Darin enthalten sind rd. 121 Stellen. Ggfs. noch hinzukommende Gemeinkosten sind noch nicht einbezogen. Es ist anzunehmen, dass ein Teil der Aufgaben, die im Zuge der Stadtkreisgründung auf die Stadt übergehen werden, sicher im Rahmen des bei der Stadt bereits vorhandenen Overheads integriert werden können. Dies hängt maßgeblich von der Frage der organisatorischen Einbindung der hinzukommenden Aufgaben ab und kann erst in diesem Zusammenhang verlässlich beziffert werden.

Im Ergebnis ergibt sich für den Haushalt der Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung anhand des Modelljahres 2013 eine jährliche Entlastung von rd. 4,6 Mio. Euro. Das Ergebnis der Vermögensauseinandersetzung ist hierbei noch nicht berücksichtigt (Ergebnisbericht, Kapitel VII., S. 113). Siehe ausführlich hierzu auch unsere Stellungnahme zu Frage II. 15.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Synergien in der künftigen Aufgabenwahrnehmung sowie die Frage von Effizienz und Effektivität hängen sowohl bei der Stadt als auch beim Landkreis nicht zuletzt von der organisatorischen Gestaltung von Aufgaben und Abläufen ab. Insbesondere die Frage, welche Aufgaben sinnvoll welchen Organisationseinheiten zugeordnet und mit anderen Aufgaben gebündelt werden können, wird zu einem späteren Zeitpunkt genau zu betrachten und zu klären sein.

Dass die Stadtkreisgründung insgesamt zu einem höheren Abstimmungsaufwand zwischen Stadt und Landkreis führt, ist nicht ersichtlich. Aufgrund wegfallender Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis ist in vielen Fällen von einer Effizienzsteigerung auszugehen. Zur Beurteilung des Antrags auf Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen kann auf die Effizienz- bzw. Effektivitätsvermutung zugunsten der Stadtkreise Heilbronn, Ulm oder Pforzheim verwiesen werden. Alles andere würde den gesamten Verwaltungsaufbau und, die bestehenden Gebietszuschnitte insgesamt in Frage stellen. Betroffen wären dann Stadt- und Landkreise gleichermaßen, zumal es in Baden-Württemberg auch Landkreise gibt, die weniger Einwohner haben als die Stadtkreise Heilbronn, Ulm oder Pforzheim oder die Stadt Reutlingen sind.

II. Vor- und Nachteile der Stadtkreisgründung für den Landkreis

Der künftige Landkreis Reutlingen wird ohne die Großstadt Reutlingen an der Spitze des eher ländlich geprägten Drittels aller Landkreise in Baden-Württemberg stehen. Die Größe der verbleibenden kreisangehörigen Gemeinden entspricht der Struktur anderer ländlich strukturierter Landkreise in Baden-Württemberg.

Die Finanzkraft des Landkreises Reutlingen wird ohne die Stadt Reutlingen den dann veränderten Aufgaben des verbleibenden Landkreises entsprechen. 13 Landkreise in Baden-Württemberg, dies entspricht 1/3 der Landkreise in Baden-Württemberg, weist eine geringere Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf als der künftige Landkreis Reutlingen. Betrachtet man die Schulden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden der Landkreise in Baden-Württemberg im Verhältnis zu ihrer jeweiligen Einwohnerzahl, ergibt sich eine signifikante Verbesserung der Situation für den Landkreis Reutlingen. Einschließlich der Stadt Reutlingen beträgt die Verschul-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

dung ca. 580 Euro je Einwohner, dieser Wert fällt nach der Gründung des Stadtkreises Reutlingen auf 440 Euro je Einwohner.

Dem Landkreis Reutlingen verbleiben ausreichende Aufgaben der Selbstverwaltung. Es gibt eine Vielzahl von Landkreisen in Baden-Württemberg, die seit jeher mit einer ländlich geprägten Struktur und ohne Großstadt in ihrem Kreisgebiet alle Landkreisaufgaben eigenständig, effektiv und effizient erledigen. Dies wird künftig auch für den Landkreis Reutlingen möglich sein. Ohne die Großstadt Reutlingen und mit einer sehr viel homogenen Struktur wird der künftige Landkreis Reutlingen seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion effektiver wahrnehmen können als bisher.

Für die Einwohner des verbleibenden Landkreises ändert sich durch die Stadtkreisgründung nichts. Sie wenden sich mit ihren Anliegen nach wie vor an das Landratsamt und können dort die Dienstleistungen des Landratsamtes wie seither auch in Anspruch nehmen.

Im Modelljahr 2013 ergibt sich für den Landkreis Reutlingen eine Belastung durch die entfallende Kreisumlage der Stadt Reutlingen i.H.v. 43,3 Mio. Euro ergeben. Aufgrund der Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich entsteht auf Seiten des Landkreises zudem eine Belastung i.H.v. 23,6 Mio. Euro. Dem steht insgesamt eine Entlastung des Landkreises durch die auf die Stadt Reutlingen übergehenden Aufgaben i.H.v. 64,0 Mio. Euro gegenüber. Hierbei sind wie bei der Stadt, noch Anteile für Overhead-Funktionen hinzuzurechnen. Diese hängen maßgeblich von den organisatorischen Konsequenzen aufgrund der wegfallenden Aufgaben ab und können erst in diesem Zusammenhang verlässlich beziffert werden.

Im Ergebnis ergibt sich für den Haushalt des Landkreises Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung anhand des Modelljahres 2013 eine jährliche Belastung von rd. 2,9 Mio. Euro. Das Ergebnis der Vermögensauseinandersetzung sowie der Wegfall von Overhead-Kosten sind hierbei ebenfalls noch nicht berücksichtigt.

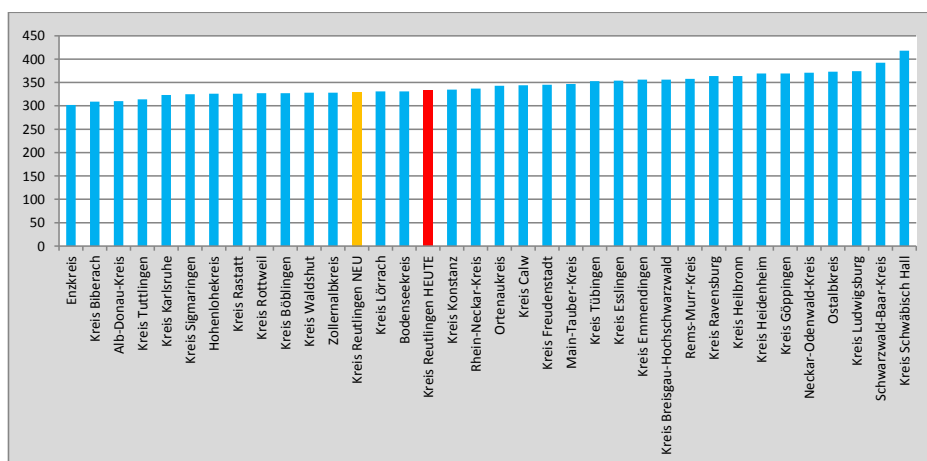
Bisher hat die Stadt Reutlingen mit ihrer Kreisumlage den Restkreis überproportional finanziert, ohne dass in gleich überproportionaler Weise der Landkreis seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion für die Stadt wahrgenommen hätte. Dieses Missverhältnis wird durch die Stadtkreisgründung beseitigt. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass sich daraus für den verbleibenden Landkreis eine höhere Belastung ergibt.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Auch ohne das Ergebnis der Vermögensauseinandersetzung bereits beziffern und einbeziehen zu können, kann davon ausgegangen werden, dass dieses Ergebnis für den verbleibenden Landkreis zumutbar ist. Die Stadt Reutlingen finanziert seit Jahren schon überdurchschnittlich viele Aufgaben selber, weil der Landkreis diese nicht wahrnimmt. Der Landkreis wird insofern seiner Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion in Bezug auf die Großstadt Reutlingen nicht ausreichend gerecht. Hätte der Landkreis Reutlingen diese Aufgaben wahrgenommen, hätte er all die Jahre schon eine höhere Belastung zu tragen gehabt.

Unterstellt, die Belastung des Landkreises Reutlingen von 2,9 Mio. Euro würde komplett über eine höhere Kreisumlage finanziert, hätte der Kreisumlage-Hebesatz im Modelljahr 2013 nicht 32,50% sondern 33,95% betragen. 14 Landkreise in Baden-Württemberg hätten 2013 einen höheren Hebesatz gehabt.

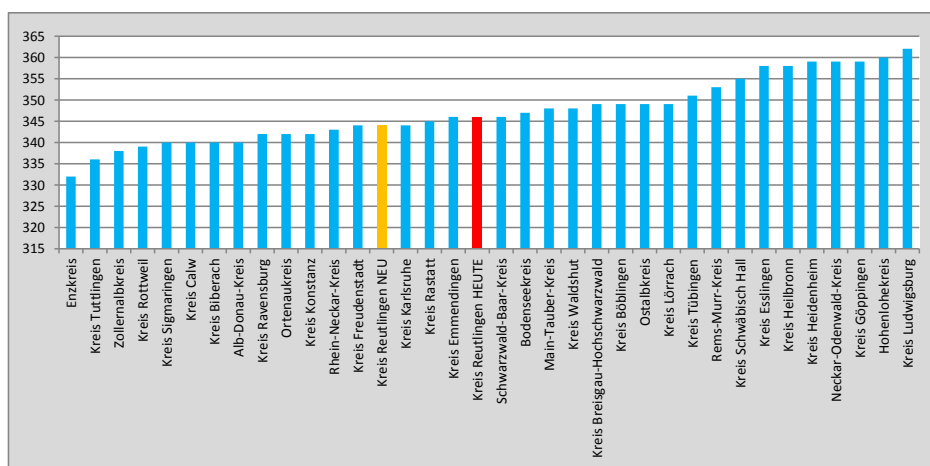
Selbst eine Erhöhung der Hebesätze von Grundsteuer B oder Gewerbesteuer auf Seiten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im verbleibenden Landkreis Reutlingen wäre in Folge einer höheren Kreisumlage zumutbar. Die durchschnittlichen Hebesätze im verbleibenden Landkreis Reutlingen sind sowohl für die Grundsteuer B als auch für die Gewerbesteuer im Vergleich aller Landkreise in Baden-Württemberg überdurchschnittlich niedrig. Die nachfolgenden Grafiken zeigen, wie sich die durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer im Landkreis Reutlingen heute darstellen, wie sie sich mit der Stadtkreisgründung verändern und wo sie sich im Vergleich mit den anderen Landkreisen in Baden-Württemberg einordnen.



II. Antrag der Stadt Reutlingen

Durchschnittlicher Hebesatz für die Grundsteuer B der Städte und Gemeinden in den Landkreisen in Baden-Württemberg im Jahr 2013

(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)



Durchschnittlicher Hebesatz für die Gewerbesteuer der Städte und Gemeinden in den Landkreisen in Baden-Württemberg im Jahr 2013

(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Der Landkreis Reutlingen befindet sich mit den durchschnittlichen Hebesätzen der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer derzeit im Mittelfeld aller Landkreise in Baden-Württemberg. Nachdem die Stadt Reutlingen in beiden Fällen die höchsten Hebesätze im Landkreis aufweist, ist es nicht verwunderlich, dass sich die durchschnittlichen Hebesätze im Landkreis mit der Stadtkreisgründung verringern. Auch bei einem moderaten Anstieg der durchschnittlichen Hebesätze würde sich der verbleibende Landkreis Reutlingen weiterhin im Mittelfeld aller Landkreise in Baden-Württemberg befinden.

Durch die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen bleibt die Lebensqualität in Land- und Stadtkreis Reutlingen hoch. Ein Zusammenhang zwischen der Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis und den Arbeitslosenzahlen oder anderen Strukturdaten kann nicht hergestellt werden. In weiten Teilen sieht sich die Stadt Reutlingen hingegen ausdrücklich darin bestätigt, dass der Landkreis auch ohne die Stadt Reutlingen leistungsfähig bleibt. Dies belegen unter anderem die Zahlen zu den Beschäftigten und zur Kaufkraft in Stadt und Landkreis. Wesentlich aussagekräftiger ist ein Vergleich mit anderen Großstadt-Umland-Bereichen wie z.B. Heilbronn, Ulm oder Pforzheim. Die Zahlen aus Reutlingen (Stadt und Landkreis) weichen nicht entscheidend ab. Dies zei-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

gen bspw. die dortigen Kaufkraft-Verhältnisse. (vgl. MB research GmbH, Internationale Marktdaten, www.mb-research.de)

Nach der Gründung des Stadtkreises Reutlingen hat der Landkreis Reutlingen ca. 165.000 Einwohner. Es wird künftig elf Landkreise in Baden-Württemberg geben, die teilweise erheblich weniger Einwohner aufweisen als der verbleibende Landkreis Reutlingen. In der Begründung des Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz) vom 20.01.1971 heißt es, die Landesregierung lege ihren Vorschlägen die im wesentlichen übereinstimmende Leitlinie einer Mindestgröße von etwa 120.000 Einwohnern im Denkmodell und im Gutachten zur Kreisreform zugrunde (Staatsministerium Baden-Württemberg, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Band 1, 1972, S. 237). Mit 165.000 Einwohnern überschreitet der Landkreis Reutlingen ohne die Stadt Reutlingen diese Mindestgröße um mehr als 30 %.

Es ist auch nicht zu befürchten, dass sich die Effizienz der Aufgabenerfüllung beim Landkreis durch die Stadtkreisgründung verändern wird. Bereits im Zuge der Kreisreform von 1973 lehnten die Kommissionen die Tendenz hin zu größeren Einheiten ab und begründeten dies damit, dass die Effizienz ab einer Bevölkerung von 150.000 Einwohnern nicht mehr steige. Im Rest-Landkreis leben nach der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen nach wie vor über 150.000 Einwohner.

Nicht erst nach der Stadtkreisgründung, sondern bereits heute verfügt die Stadt Reutlingen über ein umfassendes eigenes Infrastrukturangebot, das allen Einwohnern des Landkreises zur Verfügung steht, ohne dass die Stadt Reutlingen hierfür einen Ausgleich erhält. Deshalb ist auch nicht mit einer infrastrukturellen Unterversorgung in der Region zu rechnen. Eben so wenig wird ein Stadt-Umland-Problem entstehen.

Die Stadt Reutlingen entlastet auch nach der Stadtkreisgründung den Landkreis Reutlingen. Er hat wegen der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen durch die Stadt Reutlingen nach der Stadtkreisgründung weniger Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben zu erfüllen als ein Landkreis, der keine Großstadt in unmittelbarer Nachbarschaft hat.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Die Verflechtungen ins Umland (z. B. Pendlerströme, Bedarfsgemeinschaften, Bauerfugtigstellungen etc.) sind bei der Stadt Reutlingen vergleichbar mit den übrigen bereits bestehenden Stadtkreisen und darüber hinaus unabhängig von Gebietszugehörigkeiten. Auch andere Stadtkreise sind mit ihren Umlandgemeinden und Landkreisen vielfach verflochten. Durch die Stadtkreisgründung ändert sich daran nichts.

Abschließend betrachtet, entsteht dem Landkreis kein unangemessener Nachteil. Selbst wenn dieser Fall eintreten sollte, gehört ein etwaiger Nachteilsausgleich nicht zu den Entscheidungen, die der Gesetzgeber zwingend mit dem Gesetz zur Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis treffen muss. Diese Entscheidungen kann der Gesetzgeber den nachfolgenden Stufen überlassen. Für das Gesetz, durch das die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird, genügt die Prognose, dass ein sachgerechter Nachteilsausgleich möglich ist.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

13. Wie wäre der verbleibende Landkreis Reutlingen im Hinblick auf wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Strukturdaten in die Reihe der Landkreise in Baden-Württemberg einzuordnen?**Kurzfassung:**

Der Landkreis Reutlingen wird sich einfügen in die Reihe der anderen Landkreise in Baden-Württemberg, die alle ohne Großstadt leistungsfähig sind. Mit ca. 165.000 Einwohnern liegt der Landkreis Reutlingen hinsichtlich aller relevanten Variablen wie z. B. Größe, Struktur und Leistungsfähigkeit an der Spitze der ländlich geprägten Landkreise in Baden-Württemberg. Es ist nicht erkennbar, dass der verbleibende Landkreis Reutlingen im Vergleich zu dem Drittel aller Landkreise, die kleiner als er wären, Besonderheiten aufweisen würde, die den Verdacht nahelegten, dass er nicht ebenso in der Lage wäre, seine Aufgaben effizient und effektiv wahrzunehmen. Der Landkreis Reutlingen hat hierzu auch keine Gründe oder Anhaltspunkte vorgebracht.

Nicht erst nach ihrer Stadtkreisgründung, sondern bereits heute verfügt die Stadt Reutlingen über ein umfassendes eigenes Infrastrukturangebot, das allen Einwohnern des Landkreises auch künftig zur Verfügung steht. Es ist deshalb auch nicht mit einer infrastrukturellen Unterversorgung in der Region zu rechnen.

Ausführliche Stellungnahme:

Der Landkreis Reutlingen wird sich einfügen in die Reihe der anderen Landkreise in Baden-Württemberg, die alle ohne Großstadt leistungsfähig sind.

Mit der Stadtkreisgründung der Großstadt Reutlingen weist der verbleibende Landkreis Reutlingen eine veränderte Struktur auf. Mit der Stadt Metzingen als größter kreisangehöriger Stadt und einziger Großen Kreisstadt im Kreisgebiet, hat er eine viel deutlicher ländlich geprägte Struktur. Mit ca. 165.000 Einwohnern liegt der Landkreis Reutlingen nach der Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen nach seiner Größe, Struktur

II. Antrag der Stadt Reutlingen

und Leistungsfähigkeit an der Spitze der ländlich geprägten Landkreise in Baden-Württemberg. Er fügt sich nach Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen mit ca. 165.000 Einwohner gut in die Reihe der an den Landkreis Reutlingen angrenzenden vergleichbaren Kreise ein, nämlich den Alb-Donau-Kreis (ca. 188.000 Einwohner), den Landkreis Biberach (ca. 189.000 Einwohner), den Landkreis Sigmaringen (ca. 127.000 Einwohner), den Zollernalbkreis (ca. 185.000 Einwohner), den Landkreis Tübingen (ca. 215.000 Einwohner) und den Landkreis Göppingen (ca. 249.000 Einwohner). Keiner der Landkreise in Baden-Württemberg hat eine Großstadt in seinem Kreisgebiet (außer der Landkreis Reutlingen).

Es ist nicht erkennbar, dass der verbleibende Landkreis Reutlingen aufgrund der Stadtkreisgründung nicht in der Lage wäre, leistungsfähig und kosteneffizient seine Aufgaben zu erfüllen. In Baden-Württemberg gibt es 11 Landkreise – das entspricht knapp einem Drittel aller Landkreise in Baden-Württemberg – die kleiner sind als der verbleibende Landkreis Reutlingen nach einer Stadtkreisgründung. Dieses Drittel der Landkreise ist seit jeher in der Lage, die Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen. Das schließt insbesondere auch die Aufgaben „Berufsschulen“ und „Kliniken“ mit ein. Es ist nicht erkennbar, dass der verbleibende Landkreis Reutlingen im Vergleich zu dem Drittel aller Landkreise, die kleiner als er wären, Besonderheiten aufweisen würde, die den Verdacht nahelegen würden, dass er nicht ebenso in der Lage wäre, seine Aufgaben effizient und effektiv wahrzunehmen. Der Landkreis Reutlingen hat hierzu auch keine Gründe oder Anhaltspunkte vorgebracht.

Es ist auch nicht mit einer infrastrukturellen Unterversorgung in der Region zu rechnen. Bereits heute erfüllt die Stadt Reutlingen viele Aufgaben des Landkreises Reutlingen, weil der Landkreis Reutlingen die Aufgaben an die Stadt Reutlingen delegiert hat (z. B. im Bereich der Abfallentsorgung). Nicht erst nach ihrer Auskreisung, sondern bereits heute verfügt die Stadt Reutlingen über ein umfassendes eigenes Infrastrukturangebot, das allen Einwohnern des Landkreises zur Verfügung steht.

Der Landkreis Reutlingen kommt derzeit seiner Ausgleichsfunktion für die Stadt Reutlingen nicht in ausreichendem Maße nach. Ohne die Großstadt Reutlingen mit einer dann sehr viel homogenen Struktur wird der künftige Landkreis seine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion effektiver tun können. Dies schon deshalb, weil die spezifischen, im heutigen Landkreis einzigartigen und aufwendigen Bedarfe der Stadt Reutlingen von ihm dann nicht mehr zu bedienen sein werden. Der Landkreis Reutlingen

II. Antrag der Stadt Reutlingen

wird es künftig bei der Wahrnehmung seiner Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen einfacher haben, da sein Kreisgebiet eine deutlich homogenere Gebietsstruktur aufweist.

Bei der Stadtkreisgründung Reutlingens geht es allein um die Änderung einer aus Reutlinger Sicht nachteiligen und die Entwicklung Reutlingens behindernden Verwaltungsstruktur, die ohne wesentliche Nachteile für den Landkreis und seine Kommunen durchzuführen ist. Die Entwicklungschancen des Landkreises und seiner Gemeinden bleiben bestehen. Ein Verzicht Reutlingens auf eine Stadtkreisgründung wäre nur dann geboten, wenn das Ausscheiden Reutlingens aus dem Landkreisverbund zu unzumutbaren Nachteilen für den verbleibenden Landkreis führen würde. Dem ist aber erwiesenermaßen nicht so.

Alle Landkreise in Baden-Württemberg kommen ohne Großstadt gut zurecht. Warum dann nicht der Landkreis Reutlingen? Die Kommunen des Landkreises Reutlingen verfügen über auskömmliche Einnahmen. Die Leistungsfähigkeit des Landkreises bleibt gewahrt, weil er dann weniger Aufgaben wahrnehmen muss als bisher. Der Landkreis Reutlingen wird nach der Stadtkreisgründung Reutlingens nur noch für die gleichmäßige Versorgung und Betreuung der Einwohner im verbleibenden Kreisgebiet zuständig sein. Er kann diese Aufgabe mit den ihm zustehenden Mitteln, insbesondere aus der Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden, erfüllen. Alle anderen Kreise sind hierzu auch in der Lage.

Der verbleibende Landkreis Reutlingen bleibt nach wie vor lebens- und leistungsfähig. Die Stadtkreisgründung Reutlingens wird sich auf andere Landkreise nicht auswirken. Es besteht keinerlei Notwendigkeit für eine Änderung der Gebietszuschnitte des verbleibenden Landkreises Reutlingen oder anderer Landkreise.

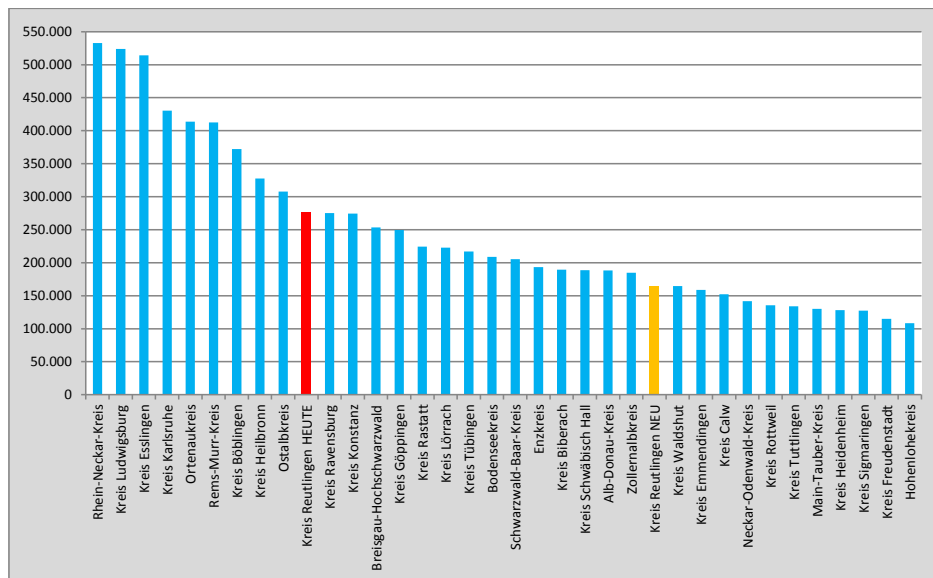
I. Strukturdaten des Landkreises Reutlingen nach Gründung des Stadtkreises Reutlingen

1. Größe und räumliche Struktur

Die Einwohnerzahl des Landkreises Reutlingen wird sich durch die Stadtkreisgründung verringern. Im nachfolgenden Diagramm ist dies dargestellt. Die rote Säule bezeichnet die heutige Situation und die gelbe Säule die künftige Situation,

II. Antrag der Stadt Reutlingen

nach der Stadtkreisgründung. Es wird künftig elf Landkreise geben, die teilweise erheblich weniger Einwohner aufweisen, als der Landkreis Reutlingen haben wird. Der einwohnermäßig kleinste Kreis, der Hohenlohekreis, hat lediglich zwei Drittel der Einwohner des künftigen Landkreises Reutlingen.

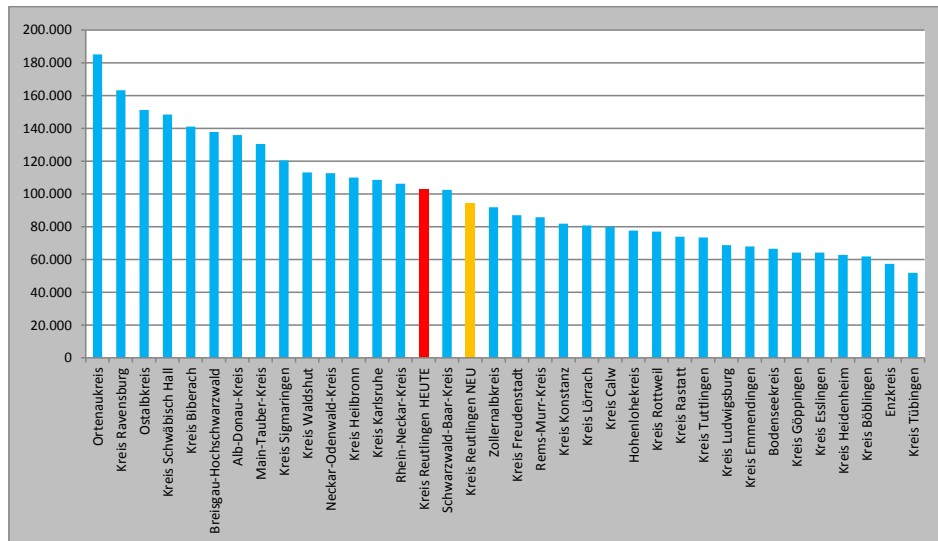


Einwohnerzahlen der Landkreise in Baden-Württemberg, Stand II/2014

(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Die flächenmäßige Veränderung durch die Stadtkreisgründung fällt verhältnismäßig gering aus. Insgesamt 19 Landkreise werden dann eine geringere Fläche haben als der Landkreis Reutlingen. Die Größenunterschiede zu den Landkreisen mit der geringsten Fläche sind dabei beachtlich. So beträgt die Fläche der kleinsten Landkreise gerade einmal 55 % bzw. 60 % der Fläche des verbleibenden Landkreises Reutlingen.

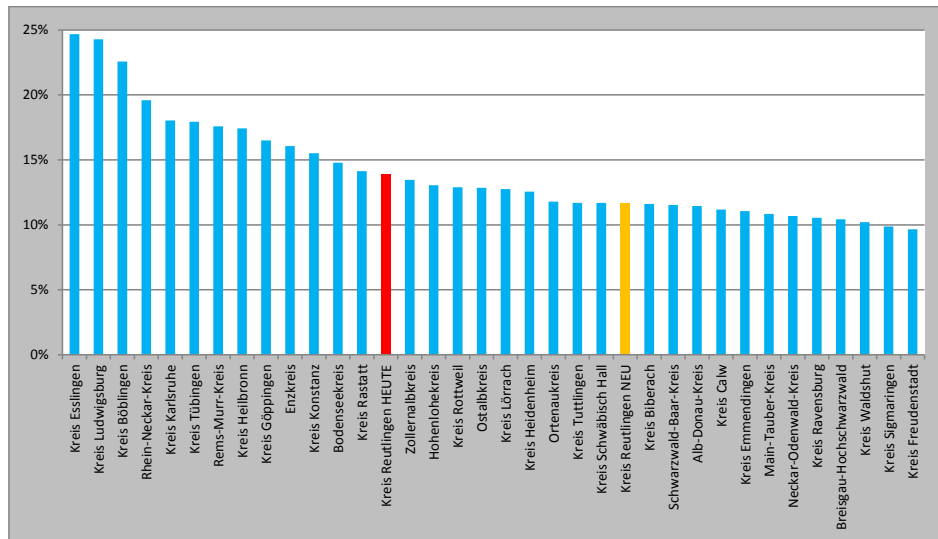
II. Antrag der Stadt Reutlingen



Gesamtflächen der Landkreise in Baden-Württemberg im Jahr 2013 in ha
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche eines Kreises ist ein Indikator, der auf die räumliche Struktur und Prägung schließen lässt. Je geringer der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche eines Kreises ist, desto ländlicher ist der Kreis. Die nachfolgende Grafik zeigt deutlich, dass sich der künftige Landkreis Reutlingen in seiner neuen Struktur ohne die Großstadt Reutlingen an die Spitze des eher ländlich geprägten Drittels aller Landkreise in Baden-Württemberg setzen wird.

II. Antrag der Stadt Reutlingen



Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen an den Gesamtflächen der Landkreise in Baden-Württemberg im Jahr 2013
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Im verbleibenden Landkreis Reutlingen ist die Große Kreisstadt Metzingen mit 21.300 Einwohnern dann die größte Stadt. Bereits heute gibt es in Baden-Württemberg eine Reihe von Landkreisen, deren größte kreisangehörige Stadt bezogen auf ihre Einwohnerzahl mit Metzingen vergleichbar ist. In zwei Landkreisen hat die größte kreisangehörige Stadt sogar weniger als 20.000 Einwohner und ist damit nicht einmal Große Kreisstadt.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Landkreis	größte kreisangehörige Stadt	
	Name	Einwohner
Kreis Waldshut	Waldshut-Tiengen	22.875
Neckar-Odenwald-Kreis	Mosbach	22.752
Main-Tauber-Kreis	Bad Mergentheim	22.569
Kreis Calw	Calw	22.507
Kreis Reutlingen NEU	Metzingen	21.300
Kreis Breisgau-Hochschwarzwald	Bad Krozingen	19.212
Kreis Sigmaringen	Bad Saulgau	17.115

Ausgewählte Landkreise und ihre jeweils größte kreisangehörige Stadt im Vergleich zum Stand II/2014
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

2. Kreisgebiet

Die Gemeinden Pliezhausen und Walddorfhäslach einerseits und Wannweil andererseits werden nach der Stadtkreisgründung räumlich vom übrigen Landkreis getrennt sein. Einer effektiven und effizienten Aufgabenwahrnehmung durch den künftigen Landkreis steht dies jedoch nicht entgegen. Es gibt in Baden-Württemberg andere Landkreise, deren Gebiet ebenfalls eine räumliche Trennung aufweist:

- Der Landkreis Karlsruhe wird durch den Stadtkreis Karlsruhe nahezu vollständig in zwei Teile getrennt.
- Der Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald wird durch den Stadtkreis Freiburg ebenfalls fast vollständig in zwei Teile geteilt.
- Auch der Landkreis Konstanz weist ein getrenntes Kreisgebiet auf. Die Gemeinde Büsingen ist vom restlichen Landkreis Konstanz vollständig getrennt. Sie ist zudem vollständig von Schweizer Staatsgebiet umgeben.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

- Das Kreisgebiet des Rhein-Neckar-Kreises weist in zweifacher Hinsicht eine räumliche Trennung auf. Zum einen wird es durch die Stadtkreise Mannheim und Heidelberg fast vollständig in zwei Teile getrennt. Badisch-Schöllnbach ist zudem als Stadtteil der Stadt Eberbach eine Exklave und vollständig von hessischem Staatsgebiet umgeben.
- Im Landkreis Rastatt sind mehrere Teile des Gebietes der Gemeinde Sinzheim vom übrigen Landkreis Rastatt getrennt. Sie sind vollständig vom Gebiet des Stadtkreises Baden-Baden umgeben.
- Auch der Ortenaukreis weist kein vollständig geschlossenes Kreisgebiet auf. Teile der kreisangehörigen Gemeinden Lauf (Baden) und Sasbach sind vom übrigen Kreisgebiet getrennt und vollständig vom Kreisgebiet des Landkreises Rastatt umgeben.
- Im Ostalbkreis liegt ein Teil des Gebietes der Stadt Schwäbisch Gmünd, der Stadtteil Rechberg, vollständig getrennt und komplett vom Gebiet des Landkreises Göppingen umgeben.
- Im Landkreis Ludwigsburg bildet der Ortsteil Prevorst (Gemeinde Oberstorf) eine Exklave, die vom übrigen Landkreis Ludwigsburg getrennt, im Gebiet des Landkreises Heilbronn liegt.

3. Sitz der Landkreisverwaltung

Im Falle der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen kann der Verwaltungssitz des künftigen Landkreises Reutlingen im Gebiet des Stadtkreises Reutlingen bleiben. Dies ist üblich und bei sechs von neun Stadtkreisen bereits der Fall:

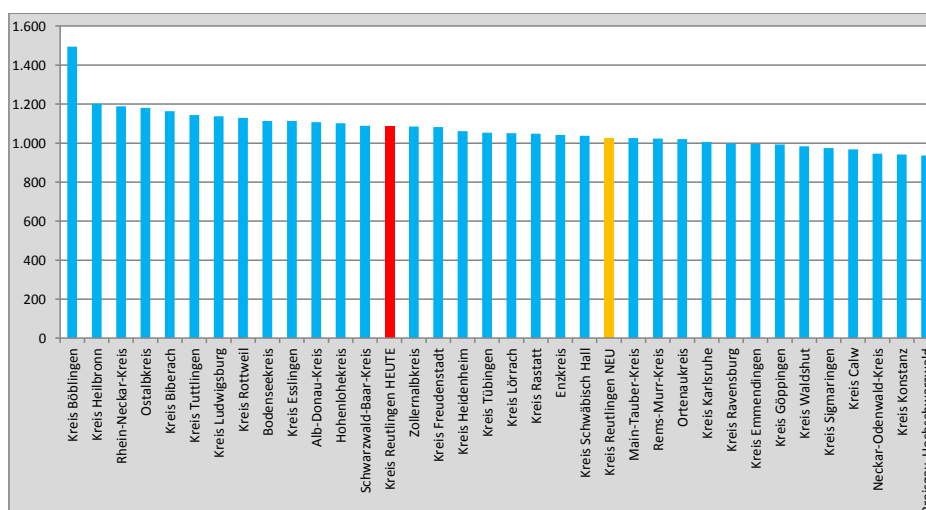
- Landratsamt Karlsruhe: in Karlsruhe
- Landratsamt Heilbronn: in Heilbronn
- Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis: in Heidelberg
- Landratsamt Alb-Donau-Kreis: in Ulm
- Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald: in Freiburg

II. Antrag der Stadt Reutlingen

- Landratsamt Enzkreis: in Pforzheim.

4. Finanzkraft

Die Finanzkraft des Landkreises Reutlingen wird ohne die Stadt Reutlingen den dann veränderten Aufgaben des verbleibenden Landkreises entsprechen. Ähnlich wie bei der Größe und räumlichen Struktur, verändert sich auch die Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. 13 Landkreise in Baden-Württemberg, das entspricht einem Drittel aller Landkreise in Baden-Württemberg, weisen eine geringere Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf als der künftige Landkreis Reutlingen.

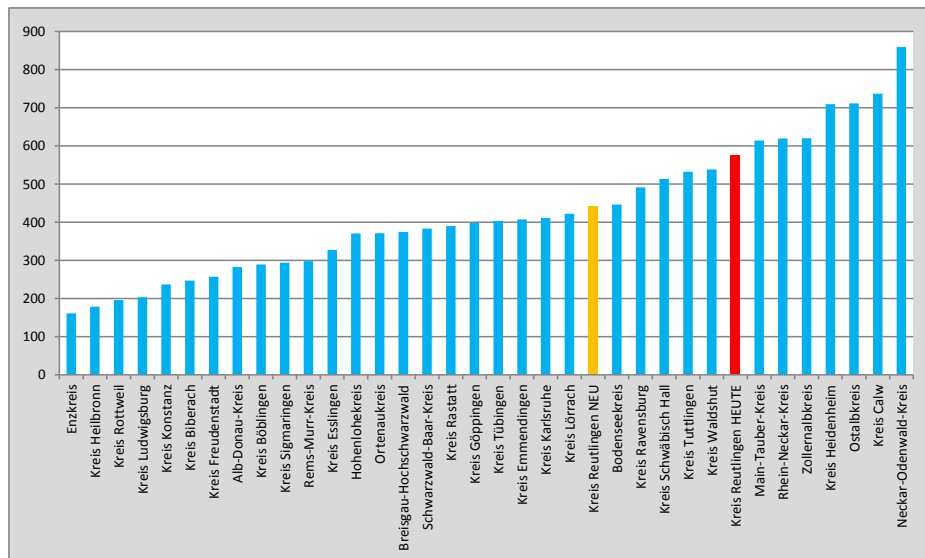


Steuerkraftsummen der kreisangehörigen Gemeinden der jeweiligen Landkreise in Baden-Württemberg in Euro je Einwohner im Jahr 2013 (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn man die Schulden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden vergleicht. Betrachtet man die Schulden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden der Landkreise in Baden-Württemberg im Verhältnis zu ihrer jeweiligen Einwohnerzahl, so stellt man fest, dass sich die Situation für den Landkreis Reutlingen signifikant verbessert. Beträgt die Verschuldung der Städte und Gemeinden des Landkreises Reutlingen mit der Stadt Reutlingen noch

II. Antrag der Stadt Reutlingen

rd. 580 Euro je Einwohner, so fällt dieser Wert nach Stadtkreisgründung – also ohne die Stadt Reutlingen – auf rd. 440 Euro je Einwohner.



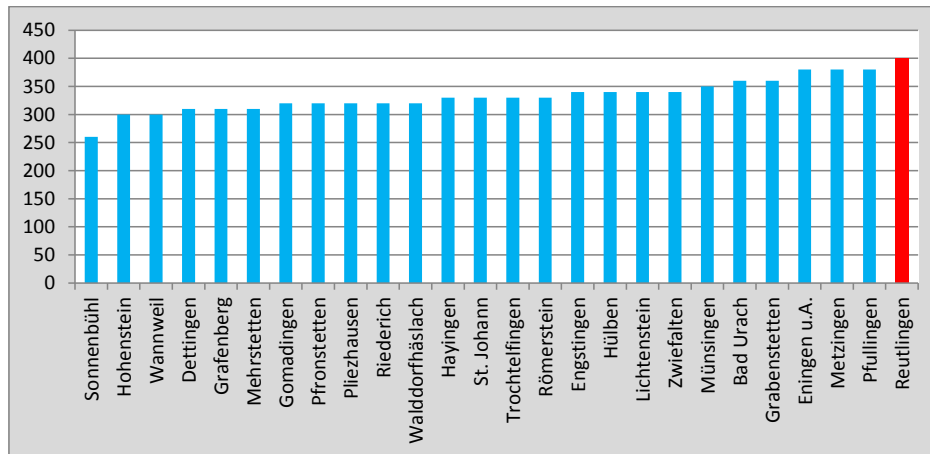
Schulden der Kernhaushalte der kreisangehörigen Gemeinden der Landkreise in Euro je Einwohner im Jahr 2013

(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Die Stadt Reutlingen weist also im Vergleich zu den restlichen Städten und Gemeinden des Landkreises Reutlingen gemessen an den Einwohnerzahlen einen überproportional hohen Schuldenstand auf. Dies ist ein Indiz dafür, dass die großstädtischen Aufgaben und Strukturen der Stadt Reutlingen in der derzeitigen Situation als kreisangehörige Stadt auch über eine überproportional hohe Verschuldung finanziert werden müssen.

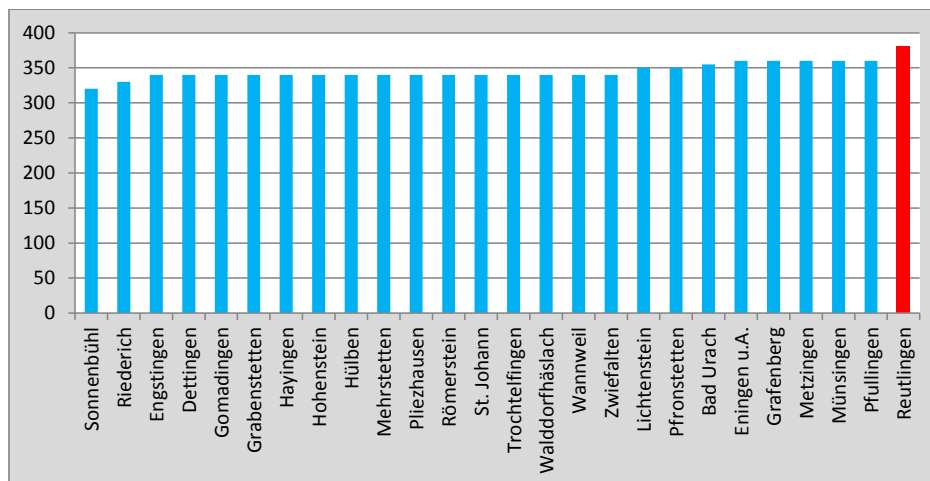
Betrachtet man die Hebesätze vor allem der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer im heutigen Landkreis Reutlingen dann fällt auf, dass die Hebesätze der Stadt Reutlingen die höchsten im gesamten Landkreis sind.

II. Antrag der Stadt Reutlingen



Hebesätze der Grundsteuer B der Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen im Jahr 2013

(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

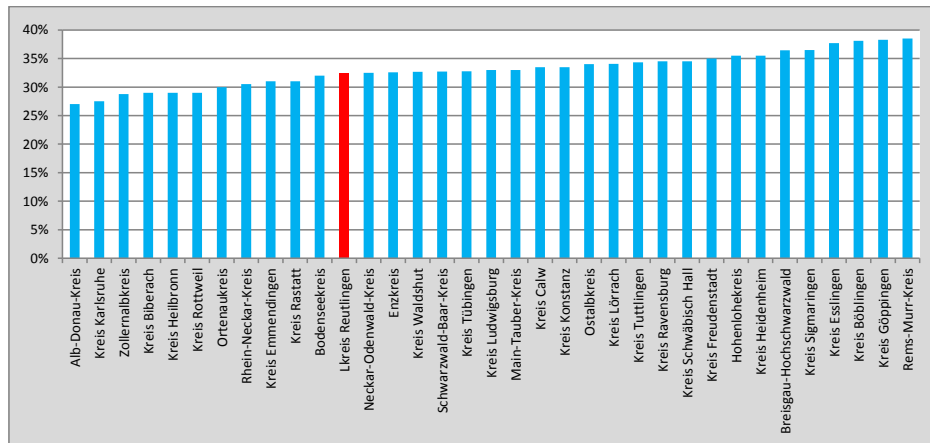


Hebesätze der Gewerbesteuer der Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen im Jahr 2013

(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Vergleicht man die Hebesätze der Kreisumlage der Landkreise in Baden-Württemberg miteinander, wird deutlich, dass der Landkreis Reutlingen einen vergleichsweise niedrigen Hebesatz aufweist.

II. Antrag der Stadt Reutlingen



Hebesätze der Kreisumlage der Landkreise in Baden-Württemberg im Jahr 2013

(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Die Einflussfaktoren und Ursachen für die Höhe der Kreisumlage-Hebesätze sind sicher vielfältig. Es fällt jedoch auf, dass vor allem die strukturell eher ländlich geprägten Landkreise in Baden-Württemberg eher höhere Kreisumlage-Hebesätze aufweisen, als dies im Landkreis Reutlingen derzeit der Fall ist. Zwar gibt es mit den Landkreisen Alb-Donau-Kreis, Biberach und Emmendingen auch Ausnahmen, die Kreisumlage-Hebesätze des überwiegenden Teils der eher ländlich geprägten Landkreise liegt aber zwischen 32,5 % (Neckar-Odenwald-Kreis) und 36,5 % (Kreis Sigmaringen).

II. Antrag der Stadt Reutlingen

- 14. Inwiefern würde die Gründung eines weiteren Stadtkreises Änderungen im kommunalen Finanzausgleich herbeirufen und welche Auswirkungen hätte dies auf den Landeshaushalt? Welche Vorschriften des FAG und weiterer Landesgesetze müssten angepasst werden?**

Kurzfassung:

Die Stadtkreisgründung hat für das Land keine finanziellen Konsequenzen. Auch für alle übrigen Landkreise hat sie keine Konsequenzen. Insbesondere die unterschiedlichen Auswirkungen im kommunalen Finanzausgleich können durch Umschichtungen zwischen den FAG-Massen so ausgeglichen werden, dass die dann noch verbleibende Differenz nahezu vollständig aus der Schlüsselmasse der Stadtkreise getragen wird. Die Auswirkungen auf die Stadtkreise sind minimal. Die Konsequenzen der Stadtkreisgründung sind im FAG bereits verankert. Sie müssen lediglich auf Reutlingen angewendet werden. Die Stadt Reutlingen hat die entsprechenden Berechnungen im Ergebnisbericht mit Unterstützung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (MFW) aufgestellt.

Ausführliche Stellungnahme:

Gemeinden, Landkreise und Stadtkreise werden im kommunalen Finanzausgleich teilweise unterschiedlich behandelt. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen wird auch Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich nach sich ziehen. Die Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich betreffen zunächst ausschließlich die Stadt Reutlingen und den verbleibenden Landkreis. Darüber hinausgehende Veränderungen und die dabei zu erwartenden Auswirkungen sind sehr gering.

Von der Stadtkreisgründung ist nur die kommunale Finanzmasse betroffen. Originäre Landesmittel, die den Landeshaushalt zusätzlich belasten würden, sind hierfür nicht aufzuwenden.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Im Ergebnisbericht wird ausführlich dargestellt, dass die Stadtkreisgründung für das Land keine finanziellen Konsequenzen hat. Auch für alle übrigen Landkreise hat sie keine Konsequenzen. Insbesondere die unterschiedlichen Auswirkungen im kommunalen Finanzausgleich können durch Umschichtungen zwischen den FAG-Massen so ausgeglichen werden, dass die dann noch verbleibende Differenz nahezu vollständig aus der Schlüsselmasse der Stadtkreise getragen wird. Die Auswirkungen auf die Stadtkreise sind minimal. Bezogen auf das Gesamtvolumen der Schlüsselmasse für die Stadtkreise im Jahr 2013 hätten sich die Schlüsselzuweisungen für die neun Stadtkreise hieraus im Jahr 2013 um jeweils 0,7 % verringert.

Anpassungen von vorhandenen Vorschriften sind, wenn überhaupt, nur in sehr geringem Umfang notwendig, da der Status Stadtkreis bereits gesetzlich verankert ist und die Stadt Reutlingen lediglich die Anwendung des Regelfalls und Abschaffung ihrer Sonderstellung beantragt.

I. Methodik

Auch die finanzielle Bewertung der Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich wurde im Ergebnisbericht modellhaft für das Jahr 2013 aufgearbeitet. In vielen Fällen nehmen die Berechnungen für Ausgleichsleistungen des FAG Bezug auf Werte des Vorvorjahres. Bei der Berechnung wurde dementsprechend unterstellt, dass die Stadt Reutlingen bereits im Jahr 2011 Stadtkreis gewesen wäre. Nicht nur die für die Modellrechnung benötigten Werte des Jahres 2013 sondern auch die relevanten Werte des Jahres 2011 wurden rechnerisch auf den „Stadtkreis-Fall“ Reutlingens umgerechnet. Aufgrund der Systematik des Rückgriffs auf Werte des Vorvorjahres entsteht im kommunalen Finanzausgleich auch heute schon der Effekt, dass entsprechende Entwicklungen erst mit einem Zweijahres-Versatz ihre Wirkung im kommunalen Finanzausgleich zeigen. Bei der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen muss deshalb ein Weg gefunden werden, wie in der Übergangsphase mit Vorvorjahreswerten, die noch die Situation als Große Kreisstadt abbilden, umgegangen wird. Dasselbe gilt für den Landkreis. Möglicherweise könnte dies ähnlich wie in der vorliegenden Modellrechnung geschehen, indem die Vorvorjahreswerte fiktiv auf den Stadtkreis-Fall umgerechnet werden. Es handelt sich dabei um ein technisches bzw. methodisches Prob-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

lem, das allenfalls eine zeitlich begrenzte Wirkung entfaltet. Für die Beurteilung der grundsätzlichen Auswirkungen der Stadtkreisgründung ist dies jedoch nicht weiter von Belang.

II. Datenerhebung und Datengrundlage

Die Stadt Reutlingen hat die entsprechenden Berechnungen im Ergebnisbericht mit Unterstützung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (MFW) aufgestellt.

Nachfolgend werden die Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich bezogen auf das Jahr 2013 modellhaft dargestellt. Es werden an dieser Stelle des Berichts alle Leistungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) mit einbezogen, unabhängig davon, ob es sich um allgemeine Ausgleichsleistungen handelt, oder um solche, die im Bezug zu einer konkreten Aufgabe stehen und denen deshalb an anderer Stelle Kosten gegenüber stehen.

III. Auswirkungen auf die Stadt Reutlingen

1. Finanzausgleichsumlage (§ 1a FAG)

Alle Gemeinden, Land- und Stadtkreise müssen eine Finanzausgleichsumlage bezahlen. Die geleisteten Umlagebeträge fließen zum größten Teil in die Finanzausgleichsmasse und werden den Gemeinden, Land- und Stadtkreisen in anderer Schlüsselung wieder zur Verfügung gestellt. Es handelt sich also um ein Instrument des horizontalen Finanzkraftausgleichs zwischen den Kommunen. Die Umlage belastet die Gemeinden, Land- und Stadtkreise unterschiedlich. Maßgeblich ist die Steuerkraftsumme.

Die Finanzausgleichsumlage, die die Stadt Reutlingen als Große Kreisstadt bisher schon zahlt, bleibt unverändert. Hinzu käme die Erhöhung der Finanzausgleichsumlage als Stadtkreis. Als Stadtkreis erhöht sich die Steuerkraftsumme Reutlingens um die der Stadt dann zustehenden Anteile an der Grunderwerbsteuer und die Schlüsselzuweisungen an die Stadtkreise. Entsprechend dem Umlagesatz würde sich die Finanzausgleichsumlage des Jahres 2013 von 29,4 Mio. Euro, für

II. Antrag der Stadt Reutlingen

die Stadt Reutlingen als Stadtkreis um 3,5 Mio. Euro auf insgesamt 32,9 Mio. Euro erhöhen.

2. Kommunale Investitionspauschale (§ 4 FAG)

Die Kommunale Investitionspauschale, die die Stadt Reutlingen heute bereits als Große Kreisstadt erhält, bleibt im Falle der Stadtkreisgründung unverändert. Maßgeblich für die Berechnung der Kommunalen Investitionspauschale sind die Einwohnerzahl und die Steuerkraftsumme als Gemeinde.

3. Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft (§ 5 FAG)

Die Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft sind Zuweisungen an die Gemeinden. Sie gelten für die Stadt Reutlingen als Stadtkreis unverändert.

4. Schlüsselzuweisungen an die Stadtkreise (§ 7a FAG)

Zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen als Gemeinde würde die Stadt Reutlingen als Stadtkreis noch Schlüsselzuweisungen an die Stadtkreise erhalten. Im § 3 FAG ist der Anteil, der auf die Schlüsselmasse der Stadtkreise entfällt definiert. Im Haushaltserlass des MFW wird jeweils ein entsprechender Kopfbetrag zur Aufteilung auf die Stadtkreise festgelegt. Für das Jahr 2013 waren dies 107 Euro je Einwohner. Folglich hätte die Stadt Reutlingen als Stadtkreis 2013 zusätzliche Schlüsselzuweisungen als Stadtkreis in Höhe von 12,1 Mio. Euro erhalten.

5. Zuweisungen an die unteren Verwaltungsbehörden (§ 11 Abs. 1 FAG)

Im FAG sind für die Zuweisungen nach § 11 feste Beträge je Einwohner definiert. Die Stadt Reutlingen als Große Kreisstadt erhält bereits heute Zuweisungen von 8,59 Euro je Einwohner. In Summe macht das im Jahr 2013 knapp 1 Mio. Euro aus.

Als Stadtkreis würde für die Stadt Reutlingen mit 18,53 Euro je Einwohner ein um mehr als das doppelte höherer Zuweisungsschlüssel gelten. In der Folge würde sich der bisherige Zuweisungsbetrag um 1,1 Mio. Euro auf knapp 2,1 Mio. Euro erhöhen.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

6. Anteil an der Grunderwerbsteuer (§ 11 Abs. 2 FAG)

Derzeit steht die Grunderwerbsteuer im gesamten Landkreis zu einem Anteil von 38,85 % dem Landkreis zu. Der übrige Anteil verbleibt dem Land. Die Stadt Reutlingen als Große Kreisstadt erhält bisher wie andere kreisangehörige Städte auch, keinen Anteil an der Grunderwerbsteuer. Der Stadt Reutlingen würde jedoch als Stadtkreis die auf ihrem Stadtgebiet anfallende Grunderwerbsteuer zu einem Anteil von 38,85 % zustehen.

Um den auf die Stadt Reutlingen entfallenden Grunderwerbsteueranteil zu berechnen, wurden die im Jahr 2013 im Stadtgebiet abgeschlossenen Kaufverträge und das darin enthaltene Kaufpreisvolumen zugrunde gelegt. In 2013 wurden im Stadtgebiet Reutlingen 1.369 abgeschlossene Kaufverträge mit einem Umsatzvolumen von 293,0 Mio. Euro registriert. Kaufverträge innerhalb von Familien, die von der Grunderwerbsteuer befreit sind, wurden dabei nicht berücksichtigt. Daraus ergibt sich bei einem Steuersatz von 5 % und einem Anteil von 38,85 % ein der Stadt Reutlingen als Stadtkreis zustehender Grunderwerbsteueranteil von 5,7 Mio. Euro.

7. Überlassung von Gebühreneinnahmen u. Ä. (§ 11 Abs. 3 FAG)

Die als untere Verwaltungsbehörde festgesetzten Gebühren, Verspätungszuschläge sowie Ordnungs- oder Zwangsgelder sind den Stadt- und Landkreisen als eigene Einnahmen überlassen. Ebenso die Einnahmen aus dem Forstverwaltungskostenbeitrag und aus der Wirtschaftsverwaltung und Beratung. Die Veränderungen bei diesen Einnahmen sind bei den jeweils übergehenden Aufgaben im Einzelnen berücksichtigt (s. Kapitel IV.2.)

8. Zuweisungen infolge des Sonderbehörden-Eingliederungsgesetzes (§ 11 Abs. 4 FAG)

Die Stadt- und Landkreise erhalten zum Ausgleich der ihnen durch das Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz (SOBEG) seit 01.07.1995 übertragenen Aufgaben pauschale Zuweisungen. Die für diese Zuweisungen im Jahr 2013 landesweit zur Verfügung stehende Gesamtsumme beträgt laut Haushaltserlass des MFW 112,3 Mio. Euro. Nachdem im Jahr 1995 durch das SOBEG Aufgaben ausschließlich auf

II. Antrag der Stadt Reutlingen

die Stadt- und Landkreise übertragen wurden, erhält die Stadt Reutlingen als Große Kreisstadt bisher keine Zuweisungen gem. § 11 Abs. 4 FAG. Die Zuweisungen der einzelnen Stadt- und Landkreise sind im § 11 Abs. 4 FAG konkret festgeschrieben. Der Landkreis Reutlingen erhält derzeit 2,42 %.

Aufgrund der seit dem Aufgabenübergang vergangenen rd. 20 Jahren und der Tatsache, dass viele der damals übergegangenen Aufgaben in die bestehenden Organisationseinheiten des Landkreises eingegliedert wurden, ist es dem Landkreis nach eigener Auskunft unmöglich, den derzeitigen Ressourcenbedarf für die im Jahr 1995 auf ihn übergegangenen Aufgaben zu beziffern. Noch viel weniger sei ihm dies für den das Stadtgebiet Reutlingen betreffenden Anteil möglich.

Auch die Vergleichsdaten der Zuweisungssätze der Stadtkreise Heilbronn Ulm und Pforzheim boten zunächst keinen einheitlichen Ansatzpunkt. So hatte die Stadt Heilbronn damals z. B. ein eigenes Gesundheitsamt eingerichtet, die Städte Ulm und Pforzheim jedoch nicht. Erst als diese Unstimmigkeiten bereinigt und die Daten dieser drei Stadtkreise mit der Situation Reutlingens vergleichbar waren, konnte ein prozentualer Schlüssel für einen Stadtkreis Reutlingen plausibel geschätzt werden. Er beträgt 0,64 %.

Dementsprechend werden sich die Zuweisungen für die nach SOBEG übertragenen Aufgaben für die Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung auf rd. 0,7 Mio. Euro belaufen.

9. Zuweisungen infolge des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (§ 11 Abs. 5 FAG)

Die Stadt- und Landkreise erhalten außerdem zum Ausgleich der ihnen durch das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) seit 01.01.2005 übertragenen Aufgaben pauschale Zuweisungen. Die Zuweisungen haben sich in den Jahren 2006 bis 2011 um einen steigenden Abschlag vermindert, die sog. Effizienzrendite. Seit 2011 beträgt der Abschlag gleichbleibend 20 %. Die für die Zuweisungen nach dem VRG im Jahr 2013 landesweit zur Verfügung stehende Gesamtsumme beträgt abzüglich des Abschlags laut Haushaltserlass des MFW 289 Mio. Euro.

Nachdem auch durch das VRG Aufgaben ausschließlich auf die Stadt- und Landkreise übertragen wurden, erhält die Stadt Reutlingen als Große Kreisstadt gem. § 11 Abs. 5 FAG bisher ebenfalls keine Zuweisungen. Die Zuweisungen der einzel-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

nen Stadt- und Landkreise sind im § 11 Abs. 5 FAG konkret festgeschrieben. Der Landkreis Reutlingen erhält derzeit 2,778 %.

Auch die Aufgaben, die durch das VRG übertragen wurden, sind seit 2005 in die bestehenden Organisationseinheiten des Landkreises eingegliedert worden. Teilweise haben diese Aufgaben seither unabhängig vom VRG Veränderungen erfahren, die bspw. aus Vorgaben des EU-Rechts herrühren (z. B. in der Lebensmittelkontrolle). Wie bereits bei den nach dem SOBEG übertragenen Aufgaben, ist es dem Landkreis auch bei den nach dem VRG übertragenen Aufgaben nach eigener Auskunft nicht möglich, den derzeitigen Ressourcenbedarf für die im Jahr 2005 auf ihn übergegangenen Aufgaben zu beziffern. Noch viel weniger ist ihm dies für den das Stadtgebiet Reutlingen betreffenden Anteil daran möglich.

Anhand der Vergleichswerte aus den Stadtkreisen Heilbronn, Ulm und Pforzheim konnte dann auch für die nach dem VRG übergegangenen Aufgaben ein plausibler Schlüssel für den Stadtkreis Reutlingen ermittelt werden. Er beträgt 0,304 %.

Dementsprechend werden sich die Zuweisungen für die nach dem VRG übertragenen Aufgaben für die Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung auf knapp 0,9 Mio. Euro belaufen.

10. Sachkostenbeiträge (§ 17 FAG)

Die Schulträger öffentlicher Schulen erhalten für jeden Schüler einen Beitrag zu den laufenden Schulkosten (Sachkostenbeitrag). Die Sachkostenbeiträge werden vom Land durch Haushaltserlass festgelegt.

Die Stadt Reutlingen ist bereits bisher Schulträger der Grund-, Haupt- und Werkrealschulen, der Realschulen, der Gymnasien, der Gemeinschaftsschulen und der entsprechenden Sonderschulen (§ 28 Abs. 1 SchulG). Die Schulträgerschaft für die beruflichen Schulen liegt bisher beim Landkreis (§ 28 Abs. 3 SchulG). Infolge der Stadtkreisgründung wird die Stadt Reutlingen neben dem Landkreis ebenfalls Schulträger der beruflichen Schulen (§ 28 Abs. 3 SchulG). Dies legt nahe, im Falle der Stadtkreisgründung die bestehenden beruflichen Schulen in Kooperation beider künftiger Schulträger zu führen. Bei der oben in Kapitel IV.3.3. dargestellten Ermittlung der Kosten, die einem Stadtkreis für die Aufgabe der Schulträgerschaft für die beruflichen Schulen entstehen, wurde ebenfalls eine Kooperation unterstellt. Insofern werden an dieser Stelle im Bericht die Sachkostenbeiträge des FAG

II. Antrag der Stadt Reutlingen

für die beruflichen Schulen nicht gesondert betrachtet. Sie sind Bestandteil der oben im Kapitel IV.3.3. dargestellten finanziellen Bewertung der Kooperation.

11. Erstattung der Schülerbeförderungskosten (§ 18 FAG)

Die Kostenerstattung für die Schülerbeförderung ist seit dem Schuljahr 1983/84 auf die Stadt- und Landkreise übertragen. Dafür erhalten die Stadt- und Landkreise vom Land pauschale Zuweisungen, die durch Haushaltserlass des MFW festgelegt werden. Für das Jahr 2013 betragen die pauschalen Zuweisungen für alle Stadt- und Landkreise 190 Mio. Euro. Der Gesamtbetrag wird nach einem Verteilerschlüssel auf die Stadt- und Landkreise aufgeteilt, der sich nach dem Aufwand im Schuljahr 1985/86 bemisst.

Entsprechend dem vom Landkreis übermittelten Verhältnis beim heutigen Aufwand für die Schülerbeförderung (siehe Kapitel IV.3.) betragen die Zuweisungen für die Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung 1,23 Mio. Euro.

12. Soziallastenausgleich (§ 21 FAG)

Zum teilweisen Ausgleich ihrer Sozialhilfeausgaben (einschließlich der Ausgaben für die Grundsicherung und die Eingliederungshilfe) erhalten die Stadt- und Landkreise Zuweisungen im Rahmen des Soziallastenausgleichs. Maßgeblich ist, ob die Sozialhilfenettoausgaben und die Nettoausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende je Einwohner den Landesdurchschnitt übersteigen. Für die Landkreise ist der Landkreisdurchschnitt maßgebend. Sie bekommen vom übersteigenden Betrag 40 %. Für die Stadtkreise ist der Landesdurchschnitt (Stadt- und Landkreise) maßgeblich. Die Stadtkreise bekommen vom übersteigenden Betrag 30 %. Bemessungsgrundlage ist jeweils das Ausgabevolumen und die Einwohnerzahl des zweitvorangegangenen Jahres.

Aufgrund der Sozialhilfenettoausgaben und der Nettoausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende je Einwohner der Stadt Reutlingen im Jahr 2011 und dem Vergleich mit dem Landesdurchschnitt, ergibt sich für die Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung ein Sozialhilfelastenausgleich in Höhe von 1,6 Mio. Euro.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

13. Status-quo-Ausgleich (§ 22 FAG)

Im Zusammenhang mit dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) übernahmen die Stadt- und Landkreise ab dem Jahr 2005 im Wesentlichen die bisher von den Landeswohlfahrtsverbänden getragenen Zweckausgaben. Im Gegenzug wurden sie von der bis dahin zu entrichtenden Landeswohlfahrtsumlage entlastet. Da Be- und Entlastungen nicht kongruent sind, kommt es zu finanziellen Verwerfungen. Diese werden durch den Status-quo-Ausgleich nivelliert.

Die Ermittlung der Be- und Entlastungen erfolgt gemäß § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 FAG. Für die Aufteilung der Belastungen wird das Jahr 2003 bzw. wenn der Betrag geringer sein sollte, der Durchschnitt der Jahre 2003 und 2008 berücksichtigt. Die Aufteilung der Entlastungen werden jährlich auf Basis der Steuerkraftsummen und Bemessungsgrundlagen gemäß § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 FAG neu ermittelt. Gemäß dem Bescheid des Landeswohlfahrtsverbandes Württemberg-Hohenzollern vom 25.08.2004 konnte die Höhe der Zweckausgaben nach § 22 Abs. 3 FAG für den Landkreis Reutlingen insgesamt festgestellt werden. Dieser Betrag wurde, je Hilfeart differenziert, den Werten für die Stadt Reutlingen, die aufgrund der Delegation bekannt sind, gegenübergestellt und so ein Anteil ermittelt. Der auf den Stadtkreis Reutlingen entfallende Betrag des Status-quo-Ausgleichs wurde in der Modellrechnung auf dieser Grundlage mit Unterstützung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg ermittelt.

Dementsprechend ergibt sich für einen Stadtkreis Reutlingen im Jahr 2013 ein Status-quo-Ausgleich in Höhe von 4,4 Mio. Euro.

14. Verkehrslastenausgleich (§ 26 FAG)

Die Gemeinden bekommen laufende Zuweisungen für die Unterhaltung von Straßen, die sich in deren Baulast befinden. Bisher liegen bereits die Ortsdurchfahrten von Kreisstraßen in der Baulast der Stadt Reutlingen als Großer Kreisstadt. Im Fall der Stadtkreisgründung wird die Stadt Reutlingen Träger der Baulast aller übrigen sich im Stadtgebiet befindlichen Kreisstraßen, die nicht Ortsdurchfahrten sind. Dabei handelt es sich um 15,3 zusätzliche Straßenkilometer. Gemäß Haushaltserlass des IM und MFW 2013 beträgt die Zuweisung 3.600 Euro pro Kreisstraßenkilome-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

ter der Stadtkreise (ohne Ortsdurchfahrten) zuzüglich eines Multiplikators. Der zusätzliche Verkehrslastenausgleich für einen Stadtkreis Reutlingen beläuft sich also im Jahr 2013 auf 0,08 Mio. Euro.

15. Förderung des ÖPNV (§ 28 FAG)

Das Land stellt zur Förderung des ÖPNV jährlich 15 Mio. Euro zur Verfügung. Diese Mittel werden auf die Stadt- und Landkreise zu einem Drittel nach dem Verhältnis der Einwohner und zu zwei Dritteln nach dem Verhältnis der Fläche aufgeteilt. Als Große Kreisstadt hat die Stadt Reutlingen hieraus bislang keine Zuweisungen erhalten. Im Falle der Stadtkreisgründung würde die Stadt Reutlingen rd. 0,08 Mio. Euro an ÖPNV-Zuweisungen erhalten.

16. Kreisumlage (§ 35 FAG)

Die Stadt Reutlingen führt derzeit als kreisangehörige Stadt eine Kreisumlage an den Landkreis ab. Wie oben bereits dargestellt, beläuft sich die Kreisumlage im Jahr 2013 auf 43,3 Mio. Euro. Im Falle der Stadtkreisgründung hätte die Stadt Reutlingen im Jahr 2013 keine Kreisumlage entrichten müssen.

IV. Auswirkungen auf den verbleibenden Landkreis

1. Finanzausgleichsumlage (§ 1a FAG)

Grundlage zur Berechnung der Finanzausgleichsumlage für die Landkreise ist – wie bei den Gemeinden – die Steuerkraftsumme. Allerdings wird diese bei den Landkreisen anders berechnet. Wäre die Stadt Reutlingen Stadtkreis, würde sich die Steuerkraftsumme des verbleibenden Landkreises verringern. Maßgeblich sind hierfür die vom Landkreis auf die Stadt übergehenden Anteile an der Grunderwerbssteuer sowie die sich durch die Stadtkreisgründung verändernden Schlüsselzuweisungen an die Landkreise gem. § 8 FAG. Entsprechend dem Umlagesatz würde sich die Finanzausgleichsumlage des Jahres 2013 von derzeit 8,17 Mio. Euro, für den verbleibenden Landkreis um 2,63 Mio. Euro auf insgesamt 5,54 Mio. Euro verringern.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

2. Schlüsselzuweisungen an die Landkreise (§ 8 FAG)

Wie Gemeinden und Stadtkreise erhalten auch Landkreise Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft. Zur Berechnung wird die Steuerkraft eines Landkreises, die durch die Steuerkraftmesszahl bestimmt wird, dem Finanzbedarf, der durch die Bedarfsmesszahl ausgedrückt wird, gegenübergestellt. Übersteigt die Bedarfsmesszahl die Steuerkraftmesszahl, so erhält der Landkreis den Unterschiedsbetrag anteilig entsprechend einer vom MFW festgelegten Ausschüttungsquote. Im Jahr 2013 erhielt der Landkreis Reutlingen 29,47 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen.

Weil sich durch die Stadtkreisgründung für den verbleibenden Landkreis sowohl die Steuerkraftmesszahl als auch die Bedarfsmesszahl verändern, ergibt sich bei gleicher Ausschüttungsquote ein unterschiedlicher Zuweisungsbetrag. Die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2013 würden sich für den verbleibenden Landkreis von derzeit 29,47 Mio. Euro im Falle einer Stadtkreisgründung um rd. 9 Mio. Euro auf insgesamt 20,5 Mio. Euro verringern.

3. Zuweisungen an die unteren Verwaltungsbehörden (§ 11 Abs. 1 FAG)

Auch für die Landkreise sind im FAG für die Zuweisungen nach § 11 Abs. 1 FAG feste Beträge definiert. Die Landkreise erhalten 8,30 Euro je Einwohner einer Großen Kreisstadt und 13,92 Euro je Einwohner aller übrigen Städte und Gemeinden. Der Landkreis Reutlingen erhält dementsprechend derzeit Zuweisungen von 3,16 Mio. Euro.

Im Falle der Stadtkreisgründung würden sich die Einwohnerzahlen des verbleibenden Landkreises entsprechend verringern. Als Multiplikator für den Einwohnerwert der Großen Kreisstädte bliebe nur noch Metzingen. Die Einwohnerzahl der übrigen Gemeinden bliebe als Multiplikator unverändert. Entsprechend würden sich die Zuweisungen nach § 11 Abs. 1 FAG im Jahr 2013 von derzeit 3,16 Mio. Euro um 0,94 Mio. Euro auf dann 2,22 Mio. Euro verringern.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

4. Anteil an der Grunderwerbsteuer (§ 11 Abs. 2 FAG)

Der dem Landkreis Reutlingen derzeit zustehende Grunderwerbsteueranteil aus dem gesamten Landkreisgebiet beläuft sich 2013 auf 11,8 Mio. Euro. Im Falle der Stadtkreisgründung entfällt der das Stadtgebiet Reutlingen betreffende Teil des Grunderwerbsteueranteils auf den Stadtkreis Reutlingen. Zur Berechnung dieses Teils, siehe die vorstehend gemachten Ausführungen im Kapitel V.2.6. Der Grunderwerbsteueranteil des verbleibenden Landkreises würde sich im Jahr 2013 in der Folge um 5,7 Mio. Euro auf 6,1 Mio. Euro verringern.

5. Überlassung von Gebühreneinnahmen u. Ä. (§ 11 Abs. 3 FAG)

Die als untere Verwaltungsbehörde festgesetzten Gebühren, Verspätungszuschläge sowie Ordnungs- oder Zwangsgelder sind den Stadt- und Landkreisen als eigene Einnahmen überlassen. Ebenso die Einnahmen aus dem Forstverwaltungs-kostenbeitrag und aus der Wirtschaftsverwaltung und Beratung.

Die Veränderungen bei diesen Einnahmen sind bei den jeweils übergehenden Aufgaben im Einzelnen berücksichtigt (s. Kapitel IV.2.)

6. Zuweisungen infolge des Sonderbehörden-Eingliederungsgesetzes (§ 11 Abs. 4 FAG)

Unter Bezugnahme auf die Ausführungen in Kapitel V.2.8. hierzu, kann für den verbleibenden Landkreis festgehalten werden, dass sich seine bisherigen Zuweisungen aufgrund des Sonderbehörden-Eingliederungsgesetzes (SOBEG) um den auf einen Stadtkreis Reutlingen entfallenden Anteil entsprechend verringern. Von derzeit 2,7 Mio. Euro im Jahr 2013 verringert sich die Zuweisung entsprechend der Darstellung im Kapitel V.2.8. um 0,7 auf 2,0 Mio. Euro.

7. Zuweisungen infolge des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (§ 11 Abs. 5 FAG)

Auch bei den Zuweisungen infolge des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (VRG) kann auf die Ausführungen in Kapitel V.2.9. Bezug genommen werden. Die bisherigen Zuweisungen des Landkreises verringern sich auch hier im Falle der

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Stadtkreisgründung für den verbleibenden Landkreis um den auf den Stadtkreis Reutlingen entfallenden Betrag. Von derzeit 7,9 Mio. Euro im Jahr 2013 würde sich die Zuweisung entsprechend der Darstellung im Kapitel V.2.9. um 0,9 auf gut 7 Mio. Euro verringern.

8. Sachkostenbeiträge (§ 17 FAG)

Auf die Ausführungen zu den Sachkostenbeiträgen in Kapitel V.2.10. wird an dieser Stelle verwiesen. An dieser Stelle im Bericht werden die Sachkostenbeiträge des FAG für die beruflichen Schulen nicht gesondert betrachtet. Sie sind Bestandteil der oben im Kapitel IV.3.3. dargestellten finanziellen Bewertung der Kooperation.

9. Erstattung der Schülerbeförderungskosten (§ 18 FAG)

Unter Bezugnahme auf die Ausführungen zur Erstattung von Schülerbeförderungskosten in Kapitel V.2.11. werden sich die Erstattungen der Schülerbeförderungskosten für den verbleibenden Landkreis um den künftig auf einen Stadtkreis entfallenden Anteil verringern. Im Jahr 2013 bekommt der Landkreis bisher 4,4 Mio. Euro an Erstattungen. Im Falle der Stadtkreisgründung verringern sich diese entlang der getroffenen Annahmen um den auf den Stadtkreis Reutlingen entfallenden Anteil von 1,23 Mio. Euro auf dann noch 3,2 Mio. Euro.

10. Soziallastenausgleich (§ 21 FAG)

Beim Soziallastenausgleich reduziert sich der bisherige Betrag des Landkreises nicht einfach um den auf einen Stadtkreis entfallenden Betrag. Maßgeblich ist vielmehr, ob die Sozialhilfenettoausgaben und die Nettoausgaben für die Grundversicherung für Arbeitsuchende je Einwohner auch im Falle der Stadtkreisgründung noch den Landesdurchschnitt übersteigen. Für die Landkreise ist der Landkreisdurchschnitt maßgebend. Der verbleibende Landkreis bekommt vom übersteigenden Betrag 40 %. Bemessungsgrundlage ist jeweils das Ausgabevolumen und die Einwohnerzahl des zweitvorangegangenen Jahres.

Aufgrund des infolge einer Stadtkreisgründung reduzierten maßgeblichen Ausgabevolumens wird der verbleibende Landkreis aus dem Soziallastenausgleich für

II. Antrag der Stadt Reutlingen

das Modelljahr 2013 keine Zuweisungen aus dem Soziallastenausgleich bekommen. Im Jahr 2013 erhielt er bisher 2,47 Mio. Euro.

11. Status-quo-Ausgleich (§ 22 FAG)

Im Zusammenhang mit dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) übernahmen die Stadt- und Landkreise ab dem Jahr 2005 im Wesentlichen die bisher von den Landeswohlfahrtsverbänden getragenen Zweckausgaben. Im Gegenzug wurden sie von der bis dahin zu entrichtenden Landeswohlfahrtsumlage entlastet. Da Be- und Entlastungen nicht kongruent sind, kommt es zu finanziellen Verwerfungen. Diese werden durch den Status-quo-Ausgleich nivelliert.

Die Ermittlung der Be- und Entlastungen erfolgt gemäß § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 FAG. Für die Aufteilung der Belastungen wird das Jahr 2003 bzw. wenn der Betrag geringer sein sollte, der Durchschnitt der Jahre 2003 und 2008 berücksichtigt. Die Aufteilung der Entlastungen werden jährlich auf Basis der Steuerkraftsummen und Bemessungsgrundlagen gemäß § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 FAG neu ermittelt. Gemäß dem Bescheid des Landeswohlfahrtsverbandes Württemberg-Hohenzollern vom 25.08.2004 konnte die Höhe der Zweckausgaben nach § 22 Abs. 3 FAG für den Landkreis Reutlingen insgesamt festgestellt werden. Dieser Betrag wurde, je Hilfeart differenziert, den Werten für die Stadt Reutlingen, die aufgrund der Delegation bekannt sind, gegenübergestellt und so ein Anteil ermittelt. Der auf den verbleibenden Landkreis Reutlingen entfallende Betrag des Status quo-Ausgleichs wurde in der Modellrechnung auf dieser Grundlage mit Unterstützung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg ermittelt.

Dementsprechend ergibt sich für den verbleibenden Landkreis Reutlingen im Jahr 2013 ein Status quo-Ausgleich in Höhe von 2,2 Mio. Euro. Bisher erhielt der Landkreis Reutlingen im Jahr 2013 einen Status-quo-Ausgleich i. H. v. 6,5 Mio. Euro.

12. Verkehrslastenausgleich (§ 25 FAG)

Auf die Ausführungen zum Verkehrslastenausgleich für die Stadt Reutlingen im Kapitel V.2.14. wird Bezug genommen. Die vom Landkreis im Falle der Stadtkreisgründung auf die Stadt Reutlingen übergehende Straßenbaulast für 15,3 km

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Kreisstraßen, reduziert die Zuweisungen des FAG entsprechend. Unter Berücksichtigung der Kilometerbeträge des Haushaltserlasses 2013 verringern sich die Zuweisungen von 2,4 Mio. Euro im Jahr 2013 um rd. 0,12 Mio. Euro auf rd. 2,3 Mio. Euro.

13. Förderung des ÖPNV (§ 28 FAG)

Im Falle der Stadtkreisgründung verändert sich für den verbleibenden Landkreis der dieser Zuweisung zugrunde liegende Einwohner- und Flächenschlüssel. Die Zuweisungen des Jahres 2013 in Höhe von 0,44 Mio. Euro würden sich für den verbleibenden Landkreis um 0,08 Mio. Euro auf 0,36 Mio. Euro verringern.

14. Kreisumlage (§ 35 FAG)

Die derzeitigen Einnahmen aus der Kreisumlage in Höhe von 99,1 Mio. Euro im Jahr 2013 werden sich im Falle der Stadtkreisgründung für den verbleibenden Landkreis um den bisherigen Anteil der Stadt Reutlingen i. H. v. 43,3 Mio. Euro verringern. Die Kreisumlage bemisst sich an der Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Gemeinden. Bei dem 2013 geltenden Kreisumlage-Hebesatz von 32,5 % hätte der Landkreis Reutlingen im Jahr 2013 Einnahmen aus der Kreisumlage von 55,8 Mio. Euro gehabt.

V. Auswirkungen auf das übrige Land hinsichtlich des kommunalen Finanzausgleichs

Die Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich betreffen zunächst ausschließlich die Stadt Reutlingen und den verbleibenden Landkreis. Darüber hinausgehende Veränderungen und die dabei zu erwartenden Auswirkungen sind sehr gering. Auf Ebene des Landes entstehen hauptsächlich Veränderungen in der FAG-Masse A. Durch die Erhöhung der Schlüsselzuweisungen an den Stadtkreis Reutlingen um 12,1 Mio. Euro entsteht zunächst innerhalb der Schlüsselmasse der Stadtkreise ein Mehrbedarf. Diesem stehen jedoch die um 9 Mio. Euro niedrigeren Schlüsselzuweisungen an den verbleibenden Landkreis gegenüber. Die Schlüsselmasse der Landkreise müsste also zugunsten der Schlüsselmasse der Stadtkreise entsprechend reduziert

II. Antrag der Stadt Reutlingen

werden. Den übrigen Landkreisen in Baden-Württemberg würde durch die so verringerte Schlüsselmasse insgesamt kein Nachteil entstehen.

Weiter müsste die dem Land zufließende um 0,9 Mio. Euro erhöhte FAG-Umlage ebenfalls komplett der FAG-Masse A zugerechnet und die Schlüsselmasse der Stadtkreise entsprechend erhöht werden.

Für die Zuweisungen an die unteren Verwaltungsbehörden entsteht ein geringer Mehrbedarf in Höhe von 0,2 Mio. Euro.

Auch die Vorwegentnahme für den Soziallastenausgleich müsste um den durch die Stadtkreisgründung geringeren Betrag von 0,8 Mio. Euro verringert und ebenfalls der Schlüsselmasse der Stadtkreise zugeführt werden.

Zusammenfassend entsteht ein Mehrbedarf i. H. v. 12,3 Mio. Euro. Dieser setzt sich zusammen aus den Schlüsselzuweisungen an den Stadtkreis Reutlingen in Höhe von 12,1 Mio. Euro sowie aus den höheren Zuweisungen an die unteren Verwaltungsbehörden in Höhe von 0,2 Mio. Euro. Dieser Mehrbedarf kann zu insgesamt 10,8 Mio. Euro durch Umschichtungen ausgeglichen werden, indem das Land die ihm infolge der Stadtkreisgründung entstehenden Wenigerausgaben bzw. Mehreinnahmen vollständig der Schlüsselmasse der Stadtkreise zufließen lässt.

Der dann noch innerhalb der Schlüsselmasse der Stadtkreise verbleibende Mehrbedarf i. H. v. rd. 1,5 Mio. Euro würde sich anteilig auf alle dann neun Stadtkreise verteilen. Die Auswirkungen für jeden einzelnen Stadtkreis wären minimal. Bezogen auf das Gesamtvolumen der Schlüsselmasse für die Stadtkreise im Jahr 2013 hätten sich die Schlüsselzuweisungen für die neun Stadtkreise hieraus im Jahr 2013 um jeweils 0,7 % verringert.

Von der Stadtkreisgründung ist nur die kommunale Finanzmasse betroffen. Originäre Landesmittel, die den Landeshaushalt zusätzlich belasten würden, sind hierfür nicht aufzuwenden.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

15. Wie bewertet sie die vom Landkreis Reutlingen vorgebrachten wirtschaftlichen Nachteile ihrer Kreiszugehörigkeit anhand des Modelljahres 2013 mit einer jährlichen Belastung von rund 2,9 Mio. Euro (ohne Berücksichtigung der Vermögensauseinandersetzung) bzw. die dargelegten finanziellen Folgen einer Erklärung zum Stadtkreis mit einem Betrag per Saldo von + 4,6 Mio. Euro für das Modelljahr 2013?

Anmerkung zur Frage:

Der Landkreis hat bis heute keinerlei eigenen Berechnungen durchgeführt. Die Zahlen beruhen auf dem Ergebnisbericht der Stadt. Die Stadt hat mit ihrem Ergebnisbericht eine detaillierte und umfassende Analyse und Bewertung der finanziellen Auswirkungen sowohl für die Stadt als auch für den Landkreis und sogar für das übrige Land vorgelegt. Die o.g. Frage lautet deshalb richtigerweise wie folgt:

Wie bewertet sie die von der Stadt Reutlingen vorgebrachten wirtschaftlichen Nachteile der Stadtkreisgründung für den verbleibenden Landkreis Reutlingen anhand des Modelljahres 2013 mit einer jährlichen Belastung von 2,9 Mio. Euro (ohne Berücksichtigung der Vermögensauseinandersetzung) bzw. die dargelegten finanziellen Folgen einer Erklärung zum Stadtkreis für die Stadt Reutlingen mit einem Betrag per Saldo von +4,6 Mio. Euro für das Modelljahr 2013?

Kurzfassung:

Dem Landkreis entstehen durch die Stadtkreisgründung keine Nachteile. Ihm wird lediglich der derzeitige, im Vergleich zu allen anderen Landkreisen in Baden-Württemberg einzigartige Vorteil entzogen, eine Großstadt im Kreisgebiet zu haben, die mit ihrer Kreisumlage den Restkreis ohne Gegenleistung überproportional finanziert. Wäre der Landkreis Reutlingen seiner Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen bisher in angemessenem Umfang nachgekommen, hätte er über viele Jahre schon eine höhere Belastung zu tragen gehabt.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Wie im Antrag der Stadt und im Ergebnisbericht ausführlich dargelegt, entsteht dem Landkreis kein unangemessener Nachteil. Selbst wenn dieser Fall eintreten sollte, gehört ein etwaiger Nachteilsausgleich nicht zu den Entscheidungen, die der Gesetzgeber zwingend mit dem Gesetz zur Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis treffen muss. Diese Entscheidungen kann der Gesetzgeber den nachfolgenden Stufen überlassen. Für das Gesetz, durch das die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird, genügt die Prognose, dass ein sachgerechter Nachteilsausgleich möglich ist.

Entscheidend und ausreichend ist auch, dass bei Erlass des Gesetzes, durch das die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird, die Bewältigung der damit verbundenen Rechtsfolgen und der Vermögensauseinandersetzung lösbar ist. Es ist weder geboten noch üblich, die Rechtsfolgen gleich im Gesetz über die Erklärung zum Stadtkreis zu regeln. Sowohl die Landkreisordnung als auch die Gemeindeordnung sehen eine Regelung in Stufen vor. Das gestufte Vorgehen ist bei kommunalen Neugliederungen geübte gesetzgeberische Praxis und hat sich in Baden-Württemberg seit Jahrzehnten bewährt.

Ausführliche Stellungnahme:

Die Stadt hat mit ihrem Ergebnisbericht eine detaillierte und umfassende Analyse und Bewertung der finanziellen Auswirkungen sowohl für die Stadt als auch für den Landkreis und sogar für das übrige Land vorgelegt.

I. (Eingeschränkte) Bedeutung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

Der Gesetzgeber hat den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) in die Abwägung einzustellen (StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 9). Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung ist allerdings nicht das für die Erklärung zum Stadtkreis maßgebende Kriterium.

Die Selbstverwaltungsgarantie verlangt, dass eine Gemeinde das Recht hat, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die sie selbst erledigen kann, in eigener

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Verantwortung zu erledigen (BVerfG, NVwZ 2015, 135 Rn. 114 ff.; BVerfGE 79, 127, 146 ff.). Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG setzt der ökonomischen Erwägung, dass eine zentral organisierte Verwaltung rationell und billiger arbeiten könnte, den demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug (BVerfGE 79, 127, 153; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459). Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft dürfen kreisangehörigen Gemeinden zugunsten der Landkreise nicht aus bloßen Wirtschaftlichkeitserwägungen entzogen werden. Ein Aufgabenentzug aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist nur zulässig, wenn das Belassen der Aufgabe bei der Gemeinde zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen können, gestattet grundsätzlich keinen Aufgabenentzug (BVerfGE 79, 127, 152). Das Bundesverfassungsgericht hat dies im Beschluss vom 19.11.2014 (NVwZ 2015, 728 Rn. 58) wie folgt zusammengefasst:

„Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabenentzugs aus; denn dies zielte ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird (...). Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung rechtfertigen eine „Hochkonzentration“ erst, wenn ein Belassen der Aufgabe bei der Gemeinde zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Auch wenn eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte, setzt die Verfassung diesen ökonomischen Erwägungen den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug. Der Staat ist daher zunächst darauf beschränkt sicherzustellen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen; dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen könnten, gestattet – jedenfalls grundsätzlich – keinen Aufgabenentzug“.

Selbst wenn die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen zu höheren Kosten der Aufgabenerledigung führen würde, stünde dies der Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen nicht notwendig entgegen. Ob die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen dem öffentlichen Wohl entspricht, ist nicht nur eine Frage der Kosten für die Aufgabenerledigung. Es sind die Vorteile der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen gegenüberzustellen, insbesondere der deutliche Gewinn an Selbstverwaltung, Demokratie und Bürgernähe. Die spezifische Funktion der bürgerschaftlich getragenen Verwaltung hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt bekräftigt (BVerfGE 107, 1, 11 f.; 82, 310, 313; 79, 127, 143; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459).

II. Antrag der Stadt Reutlingen

II. Methodik der Bewertung der finanziellen Auswirkungen des Aufgabenübergangs**1. Vorgehen bei der Datenerhebung und Bewertung****a. Verfahren der Datenerhebung**

Hinsichtlich der für eine sachgerechte finanzielle Bewertung benötigten Daten haben sich Stadt und Landkreis auf eine Datenabfrage durch die Stadt mittels Fragebögen verständigt. Vereinbart wurde ebenfalls, dass sich die Datenabfrage auf die Jahre 2012 und 2013 bezieht und jeweils die Rechnungsergebnisse beinhaltet.

Die einzelnen Fragebögen wurden unter Einbeziehung der jeweils fachlich betroffenen städtischen Ämter erarbeitet. Im Vorfeld dazu wurden Kontakte zu den vergleichbar großen Stadtkreisen Heilbronn, Ulm und Pforzheim hergestellt. Dies war für die Erstellung und die spätere Auswertung der Fragebögen sehr hilfreich, da die Fachämter dort, die diese Aufgaben seit jeher bearbeiten, wertvolle Informationen und Hinweise zu den einzelnen Aufgabenbereichen geben konnten, insbesondere auch zur Frage der Relevanz der abzufragenden Daten. Abgefragt wurden zu den unterschiedlichen Aufgaben Fall- und Verfahrensdaten, Daten zur Personalausstattung und Finanzdaten. Welche Fallzahlen und Verfahrensdaten relevant sind und erhoben werden, wurde dabei je Aufgabe gesondert beurteilt. Sofern notwendig, wurden auch inhaltliche Fragen gestellt. Die ersten Fragebögen wurden dem Landratsamt Mitte März 2014 übersandt. Dieselben Daten wurden jeweils parallel auch in Heilbronn, Ulm und Pforzheim erhoben, um die Rückmeldungen des Landratsamtes und die darauf aufbauende finanzielle Bewertung plausibilisieren zu können. Zudem wurde in verschiedenen öffentlich zugänglichen Quellen, wie Haushaltsplänen, Statistiken, Vorlagen recherchiert, um die Datenabfrage beim Landratsamt möglichst schlank zu halten und so den Aufwand auf Seiten des Landratsamtes zu minimieren. Darüber hinaus dienten diese Daten zum Teil auch zur Plausibilisierung.

In der Zeit von Ende Juni 2014 bis Ende Januar 2015 erfolgte der Rücklauf der Fragebögen vom Landratsamt. Dabei bestätigte sich, dass eine finanzielle Aufteilung in den Anteil, der für das Stadtgebiet Reutlingen und den Anteil, der für

II. Antrag der Stadt Reutlingen

das übrige Landkreisgebiet anfällt, im Rechnungswesen des Landkreises in der Regel nicht hinterlegt ist. Eine Einschätzung oder Bewertung des Reutlinger Anteils wurde vom Landratsamt – abgesehen von vereinzelten Ausnahmen – nicht vorgenommen. Oftmals waren auch die einzelnen abgefragten Aufgaben beim Landratsamt als Ganzes nicht finanziell auswertbar. Sie waren oft nur zusammen mit anderen, für die Stadtkreisgründung nicht relevanten Aufgaben in größeren Einheiten des Rechnungswesens (z.B. Produkten) auswertbar. Insofern wies der Rücklauf der Fragebögen durch das Landratsamt einige Lücken auf. In diesen Fällen konnte jedoch meistens auf die deutlich umfangreicheren Rückmeldungen aus den anderen Stadtkreisen zurückgegriffen werden.

b. Verfahren der finanziellen Bewertung

Die finanzielle Bewertung erfolgte in Form einer Modellrechnung anhand der Zahlen des Jahres 2013.

In der Regel wurden zur Auftrennung der heutigen Situation im Landkreis Reutlingen die jeweils erhobenen Fall- oder Verfahrenszahlen für die Stadt Reutlingen einerseits und den verbleibenden Landkreis andererseits herangezogen. Meistens lagen je Aufgabe verschiedene Fallzahlen und Verfahrenszahlen vor. Die Aufteilung auf Stadt und Landkreis erfolgte nicht anhand einer bloßen Rechenoperation. Vielmehr wurden ergänzende Informationen zu den erhobenen Fall- und Verfahrensdaten hinzugezogen, um zu sachgerechten Aufteilungen zu kommen. Maßgeblich war dabei die Frage, welche dieser Daten Rückschlüsse auf die Kostenverteilung zulassen. So kann bspw. eine Fallzahl keine belastbare Information bieten, wenn der Aufwand von Fall zu Fall sehr stark variieren kann, oder wenn der Aufwand pro Fall oder Verfahren stark von den örtlichen Gegebenheiten abhängt (z.B. im Naturschutz oder im Altlastenbereich). Hierbei waren vor allem die Auskünfte der anderen Stadtkreise sehr hilfreich. Sofern Besonderheiten zu berücksichtigen waren, wird dies im Folgenden bei den einzelnen Aufgaben ausgeführt.

Anhand dieser Fall- und Verfahrenszahlen wurde die beim Landratsamt für die einzelnen Aufgaben jeweils vorhandene Stellenausstattung aufgeteilt. Der sich

II. Antrag der Stadt Reutlingen

so für den Stadtkreis Reutlingen ergebende Wert für die Stellenausstattung wurde - sofern ein Vergleich sachgerecht war - mit den Angaben der anderen Stadtkreise verglichen.

Um einen belastbaren Personalkostenansatz zu ermitteln, wurden die mittels der Datenerhebung erhaltenen Informationen über die voraussichtliche Eingruppierung der jeweiligen Stellen verwendet. Die Personalkosten wurden daraufhin für jede Aufgabe auf Grundlage der ermittelten Stellenzahlen und der voraussichtlichen Eingruppierung mittels der bei der Stadt Reutlingen im Jahr 2013 tatsächlich angefallenen, durchschnittlichen Personalkosten je Besoldungs- und Entgeltgruppe errechnet. Sofern vorhanden, erfolgte für einzelne Aufgaben auch ein Abgleich z.B. mit entsprechenden Werten der KGSt.

Wie in solchen Fällen üblich, wurden die allgemeinen Sachkosten im Wege eines pauschalen Zuschlags je Stelle ermittelt. Hierfür wurde der von der KGSt in ihrem Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (KGSt-Materialien 4/2013) für das Jahr 2013 veröffentlichte Sachkostensatz eines Büroarbeitsplatzes von 9.700 Euro je Stelle verwendet. Damit sind alle relevanten Kosten wie z.B. Raumkosten, Geschäftskosten sowie Telekommunikations- und EDV-Kosten abgedeckt.

Sofern darüber hinaus besondere Sachkosten zu berücksichtigen waren, die mit der genannten Pauschale nicht abgegolten sind, so sind diese bei den entsprechenden Aufgaben im Folgenden erwähnt und in der finanziellen Bewertung zusätzlich eingerechnet.

Der Transferaufwand für Sozial- und Jugendhilfeleistungen sowie Veränderungen bei Zuweisungen und Zuschüssen wurden gesondert bewertet. Dasselbe gilt für Transfereinnahmen und dergleichen.

Die KGSt empfiehlt unter Vollkosten-Gesichtspunkten, je Stelle einen Gemeinkostenzuschlag von pauschal 20% auf die jeweiligen Brutto-Personalkosten anzunehmen. Damit soll der Aufwand für stadtweite Overhead-Funktionen abgedeckt werden. Ebenso soll damit auch dem Aufwand für den Amts-Overhead der betroffenen Ämter, wie z.B. Amts-/Abteilungsleitungen Rechnung getragen werden. Es ist anzunehmen, dass ein Teil der Aufgaben, die im Zuge der Stadtkreisgründung auf die Stadt übergehen werden, sicher im Rahmen des bei der Stadt bereits vorhandenen Overheads integriert werden

II. Antrag der Stadt Reutlingen

können und deshalb nicht der volle Gemeinkostenzuschlag von 20% zu berücksichtigen sein wird. Dies wird maßgeblich von der Frage der organisatorischen Einbindung der hinzukommenden Aufgaben abhängen und kann erst in diesem Zusammenhang verlässlich beziffert werden. Deshalb ist ein Gemeinkostenzuschlag nicht bereits in den Tabellen der einzelnen auf den Stadtkreis übergehenden Aufgaben einbezogen. In der Gesamtbewertung im Ergebnisbericht wird darauf gesondert hingewiesen.

Einnahmen wurden in der Regel anhand von Fallzahlen z.B. für Gebührentatbestände bzw. anhand des abgefragten Einnahmeaufkommens errechnet. Bei den Einnahmen aus Gebühren fiel auf, dass das Gebührenaufkommen der anderen Stadtkreise in einigen Fällen über dem auf Reutlingen entfallenden Anteil liegt. Und dies trotz vergleichbarer Fallzahlen. Sofern dies nicht weiter plausibilisiert werden konnte, wurde in der Berechnung mit den vom Landratsamt gemeldeten, niedrigeren Werten gearbeitet.

Inwieweit künftig eine Aufgabenwahrnehmung in Kooperation zwischen Stadtkreis und Landkreis stattfinden kann, wird im Einzelfall im Ergebnisbericht angesprochen. Für die finanzielle Bewertung spielt die Frage, ob Aufgabenwahrnehmung in Eigenregie oder mittels Kooperation zum Tragen kommt, in der Regel keine Rolle. Diese Frage muss für die einzelne Aufgabe anhand anderer Überlegungen entschieden werden. Bereits heute gibt es vielfältige Kooperationen zwischen Stadt und Landkreis. Ebenso haben auch andere Stadtkreise in Baden-Württemberg mit den umliegenden Landkreisen Vereinbarungen zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung getroffen

2. Grundlage Netto-Ressourcenverbrauch

Wie im Ergebnisbericht ausführlich dargestellt beinhaltet der für die einzelnen Aufgaben ausgewiesene Netto-Ressourcenbedarf alle relevanten Erlös- und Kostenbestandteile, insbesondere sind auch Kosten interner Verrechnungen und kalkulatorische Kosten mitberücksichtigt. Damit entspricht das Ergebnis inhaltlich vollumfänglich dem § 4 Abs. 3 GemHVO BW.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

3. Investitionskosten

Der übliche investive Aufwand infolge der zusätzlichen Arbeitsplätze (z.B. Beschaffung Büromöbel, EDV und sonstige Geräte) ist über die in der finanziellen Bewertung berücksichtigten Sachkostenpauschalen abgedeckt. Die Sachkostenpauschalen enthalten auch die Abschreibungen hierfür in einem durchschnittlichen Niveau. Ebenso enthalten die Sachkostenpauschalen eine kalkulatorische Miete. Darüber sind die üblichen gebäudebezogenen Kosten für alle Arbeitsplätze entsprechend der auf den Stadtkreis übergehenden Stellen bereits in die finanzielle Bewertung einbezogen.

Dies ist darüber hinaus auch der Fall für die Investitionen im Bereich Flüchtlingsunterbringung, Berufsschulwesen und im Bereich Straßenwesen. Diese sind die wesentlichen für den Stadtkreis Reutlingen zu übernehmenden Aufgaben, bei denen ausweislich des Haushaltsplans des Landkreises nennenswerte Investitionen anfallen. In diesen Fällen war das jeweilige Volumen aller Aufwendungen des Landkreises Basis für die finanzielle Bewertung im Ergebnisbericht. Das bedeutet, dass auch hier bereits anteilige Abschreibungen auf Investitionen in die finanzielle Bewertung einbezogen sind.

Letztlich muss die Bewertung des investiven Aufwands, bzw. der damit einhergehenden Abschreibungen im Gesamtkontext der Vermögensauseinandersetzung betrachtet werden.

4. Modelljahr 2013

Es ist sachgerecht und üblich, ein Basisjahr für weitere Überlegungen zugrunde zu legen. Auch dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz 2004 lag ein Basisjahr und nicht etwa eine Wirtschaftlichkeitsanalyse über einen längeren Zeitraum oder eine Prognose zugrunde.

Es ist sachgerecht, das Jahr 2013 auszuwählen, weil es das aktuellste Jahr war, für das zum Zeitpunkt der Berichtserstellung bereits Rechnungsergebnisse vorlagen. Bei der finanziellen Bewertung wurden einmalige Besonderheiten des Jahres 2013 berücksichtigt und wertmäßig einbezogen. Damit sind die ermittelten Daten repräsentativ und belastbar. Im Ergebnisbericht wird bei den einzelnen Aufgaben jeweils im Detail darauf eingegangen. Als Beispiel seien die Aufgaben nach dem

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Flüchtlingsaufnahmegesetz, Hilfen für Flüchtlinge, soziale Einrichtungen für Flüchtlinge (Ergebnisbericht, IV.2.5., S. 37 f.) und die Hilfen nach SGB XII (Ergebnisbericht, IV.3.9., S. 75 f.) genannt.

5. Zeitreihe für die Jahre 2011-2015

Eine Berechnung der finanziellen Auswirkungen der Stadtkreisgründung für die Jahre 2011-2015 bestätigt die Plausibilität und Repräsentativität des Jahres 2013. Im Einzelnen ergeben sich folgende Werte:

Gesamtergebnisse für den Stadtkreis Reutlingen	Beträge per Saldo in Mio. €					Wirkung für die Stadt
	2011	2012	2013	2014	2015	
Auswirkungen aus der wegfallenden Kreisumlage	39,0	41,8	43,3	48,2	50,1	Entlastung
Summe der Auswirkungen aus dem kommunalen Finanzausgleich	22,8	25,9	25,2	25,9	26,8	Entlastung
Summe der Auswirkungen aus den auf den Stadtkreis übergehenden Aufgaben, aus Beteiligungen und Mitgliedschaften	59,7	62,7	65,5	68,5	70,9	Belastung
Ergebnis	2,1	5,0	3,0	5,6	6,0	Entlastung

Der Mittelwert dieser 5 Jahre beläuft sich auf 4,4 Mio. Euro und bestätigt somit den im Ergebnisbericht ausgewiesenen Wert von 4,6 Mio. Euro. Zur Vorgehensweise bei der Berechnung im Einzelnen:

Die Ergebnisse dieser Zeitreihe sind belastbar. Bei der 5-Jahres-Betrachtung wurde jedes Jahr einzeln berechnet. Da Korrekturen um Einmaleffekte hierbei nicht vorgenommen wurden, deckt sich zwangsläufig das Ergebnis des Jahres 2013 nicht mit dem Gesamtergebnis des Ergebnisberichts. Grundlage waren die Rechnungsergebnisse des Landkreises der Jahre 2011, 2012 und 2013 sowie das vorläufige Rechnungsergebnis 2014, welches z.B. bei den dort noch nicht ausgewiesenen Internen Verrechnungen sinnvoll ergänzt wurde. Für das Jahr 2015 wurde auf Planzahlen des Landkreises zurückgegriffen. Die Zahlen für die Kreisumlage lagen der Stadt ohnehin vor. Die Berechnungen zu den Veränderungen im FAG wurden für alle Bestandteile des FAG jeweils einzeln und separat entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen vorgenommen. Grundlage waren die Berechnungen der Finanzaufweisungen des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zu den

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Rechnungsabschlüssen der Jahre 2011, 2012, 2013 und 2014. Für das Jahr 2015 wurde auf die Planung bzw. die aktuellste Abrechnung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zurückgegriffen, da ein Rechnungsabschluss für 2015 noch nicht vorlag.

Bezüglich der finanziellen Auswirkungen beim Aufgabenübergang konnten die Sozialen Hilfen nach dem SGB XII anhand der bei der Stadt aus der Delegation vorhandenen Abrechnungsdaten für die Jahre 2011, 2012, 2013, 2014 und 2015 ermittelt werden. Damit sind bereits rd. 50% der gesamten Auswirkungen des Aufgabenübergangs abgedeckt. Im Übrigen wurde bei allen Aufgaben die Rechnungsergebnisse des Landkreises der Jahre 2011, 2012 und 2013 sowie das vorläufige Rechnungsergebnis 2014, welches z.B. bei den noch nicht ausgewiesenen Internen Verrechnungen sinnvoll ergänzt wurde, zugrunde gelegt. Für das Jahr 2015 wurden die Planzahlen des Landkreises verwendet. Die Aufgaben mit den größten finanziellen Volumina (Berufliche Schulen, Flüchtlingsunterbringung, Hilfen nach dem SGB II und Jugendhilfeleistungen) – insgesamt weitere rd. 30% – wurden jeweils einzelnen anhand der vom Landkreis in dessen Rechnungsabschlüssen und Haushaltsplänen separat ausgewiesenen Bereichen hierzu berechnet. Lediglich die Aufgaben mit geringem finanziellen Volumen (rd. 20%) wurden mit einheitlichen Prozentsätzen je Aufwandsgruppe (Gebühreneinnahmen, Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen) errechnet. Diese wurden anhand der tatsächlichen Werten des Gesamthaushalts des Landkreises ermittelt. Grundlage hierfür waren wieder die Rechnungsergebnisse des Landkreises der Jahre 2011, 2012 und 2013, das (ergänzte) vorläufige Rechnungsergebnis 2014 sowie die Planzahlen des Jahres 2015.

Im Rückschluss bestätigt sich im Mittel auch das ausgewiesene Gesamtergebnis für den verbleibenden Landkreis von 2,9 Mio. Euro.

6. Overhead-Kosten

Der Ergebnisbericht der Stadt beschäftigt sich an mehreren Stellen mit der Frage der Kosteneffizienz des verbleibenden Landkreises und mit den Overhead-Kosten (Ergebnisbericht S. 33, S. 97 f., S. 112 f.). Die Overheadkosten wurden im Ergebnisbericht sowohl für die Stadt als auch für den Landkreis in ihrer maximalen Ausprägung bewertet. Die tatsächliche Ausprägung der Kosteneffizienz wird weniger

II. Antrag der Stadt Reutlingen

von der mit der Stadtkreisgründung verbundenen Aufgabenverlagerung abhängen, sondern vielmehr von der Entscheidung von Stadt und verbleibendem Landkreis über deren jeweilige organisatorische Konsequenzen daraus und von der Umsetzung von Kooperationen, wie sie die Stadt in ihrem Ergebnisbericht vorgeschlagen hat. Auch dies ist im Ergebnisbericht ausgeführt.

7. Freiwilligkeitsleistungen

Die vom Landkreis im Stadtgebiet bislang erbrachten Freiwilligkeitsleistungen sind im Zusammenhang mit der Stadtkreisgründung nicht zu betrachten, weil die Stadtkreisgründung per se hieran nichts ändert. Es ist allein und völlig unabhängig von der Frage der Stadtkreisgründung Entscheidung des Landkreises, ob er seine Freiwilligkeitsleistungen künftig reduziert, beibehält oder ausbaut.

Umgekehrt verhält es sich ebenso: Auch die Zweigstellen, die die VHS im Kreisgebiet (z. B. Dettingen/Erms, Eningen, St. Johann, ...) im Interesse des Landkreises unterhält, sind im Zusammenhang mit der Stadtkreisgründung nicht zu betrachten, weil davon unabhängig.

Die bisherige Zuschusspraxis des Landkreises ist zudem nicht an die Kreiszugehörigkeit gebunden, sondern folgt anderen Maßstäben. Dies lässt sich schon daran erkennen, dass der Landkreis Freiwilligkeitsleistungen gleicher Art über Kreisgrenzen hinweg z.B. auch für das Landestheater in Tübingen (Landkreis Tübingen) sowie für das Theater Lindenhof Melchingen (Landkreis Zollernalb) erbringt.

III. Methodik zur Berechnung der FAG-Leistungen

Gemeinden, Landkreise und Stadtkreise werden im kommunalen Finanzausgleich teilweise unterschiedlich behandelt. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen würde auch Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich nach sich ziehen. Die Stadt Reutlingen hat die entsprechenden Berechnungen mit Unterstützung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (MFW) aufgestellt.

Die Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich wurden bezogen auf das Jahr 2013 modellhaft dargestellt. Es wurden alle Leistungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) mit einbezogen, unabhängig davon, ob es sich um allgemeine Ausgleichsleis-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

tungen handelt, oder um solche, die im Bezug zu einer konkreten Aufgabe stehen und denen deshalb an anderer Stelle Kosten gegenüber stehen.

In vielen Fällen nehmen die Berechnungen für Ausgleichsleistungen des FAG Bezug auf Werte des Vorvorjahres. Bei der Berechnung wurde dementsprechend unterstellt, dass die Stadt Reutlingen bereits im Jahr 2011 Stadtkreis gewesen wäre. Nicht nur die für die Modellrechnung benötigten Werte des Jahres 2013 sondern auch die relevanten Werte des Jahres 2011 wurden rechnerisch auf den „Stadtkreis-Fall“ Reutlingens umgerechnet.

Aufgrund der Systematik des Rückgriffs auf Werte des Vorvorjahres entsteht im kommunalen Finanzausgleich auch heute schon der Effekt, dass entsprechende Entwicklungen erst mit einem Zweijahres-Versatz ihre Wirkung im kommunalen Finanzausgleich zeigen. Bei der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen muss deshalb ein Weg gefunden werden, wie in der Übergangsphase mit Vorvorjahreswerten, die noch den Fall Große Kreisstadt abbilden, umgegangen wird. Dasselbe gilt für den Landkreis. Möglicherweise könnte dies ähnlich wie in der vorliegenden Modellrechnung geschehen, indem die Vorvorjahreswerte fiktiv auf den Stadtkreis-Fall umgerechnet werden. Es handelt sich dabei um ein technisches bzw. methodisches Problem, das wenn überhaupt, eine zeitlich begrenzte Wirkung entfaltet. Für die Beurteilung der grundsätzlichen Auswirkungen der Stadtkreis-Gründung ist dies jedoch nicht weiter von Belang.

Im Ergebnisbericht werden bei der Darstellung von Einwohnerzahlen stets die aktuellen Einwohnerwerte unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Zensus 2011 zugrunde gelegt. Bei den Berechnungen zu den Auswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs wird jedoch auf die fortgeschriebenen Einwohnerzahlen, also ohne Berücksichtigung der Zensus-Ergebnisse, zurückgegriffen. Dies geschieht deshalb, weil im kommunalen Finanzausgleich bis einschließlich 2013 noch vollständig die fortgeschriebenen Einwohnerzahlen zugrunde gelegt sind.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

IV. Wirtschaftliche Konsequenzen für den verbleibenden Landkreis**1. Berechnung der finanziellen Auswirkungen für den Landkreis**

Die Methodik der Stadt, wonach der durch die Aufgabenverlagerung entstehende Mehraufwand auf Seiten der Stadt beim Landkreis in Abzug gebracht wurde, entspricht der Vorgehensweise, die auch im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform des Landes 2004 angewandt wurde. Nur im begründeten Einzelfall wurde hiervon abgewichen und im Ergebnisbericht an entsprechender Stelle, wie z.B. beim Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau GmbH, darauf hingewiesen.

2. Effizienzverluste bzw. Kostenprogression

Der angebliche Schluss, dass es einen direkten Zusammenhang zwischen der Zahl der Einwohner einer Gebietskörperschaft und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung gibt, dass größere Einheiten demnach in der Lage sein sollen, wirtschaftlicher zu arbeiten, ist so nicht tragfähig.

Zunächst ist fraglich, inwieweit die Einwohnerzahl als Referenzgröße taugt. Vielfältige Kosten hängen vom angestrebten Output ab und sind nicht einwohnerabhängig, wie beispielsweise im Straßenwesen, Berufsschulwesen, Kinderbetreuungsbereich, etc..

Darüber hinaus sagen die Einwohnerzahlen nichts über die jeweiligen „Produktionsbedingungen“ und Organisationsstrukturen einer Kommune aus. Selbst wenn aus rein technischer Sicht Größenvorteile möglich sein sollten, muss bedacht werden, dass mit der Größe auch die Kontrollkosten steigen und dass deshalb die Stadtkreisgründung Kontrollkosten beim Landkreis verringern kann (vgl. Delegationsaufgaben im sozialen Bereich). Auch der Koordinationsaufwand ist bei großen Einheiten höher als bei kleineren (Bsp. Flüchtlingswesen).

Wo die optimale Größe (nur unter Kostenaspekten) einer kommunalen Einheit liegt, lässt sich nur im Einzelfall unter Berücksichtigung der jeweiligen spezifischen Produktionsbedingungen ermitteln und auf jeden Fall nicht einfach von einem Bundesland auf eine anderes übertragen.

Es ist nicht zu befürchten, dass sich die Effizienz der Aufgabenerfüllung beim Landkreis durch die Stadtkreisgründung verändern wird. Bereits im Zuge der

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Kreisreform von 1973 lehnten die Kommissionen die Tendenz hin zu größeren Einheiten ab und begründeten dies damit, dass die Effizienz ab einer Bevölkerung von 150.000 Einwohnern nicht mehr steige. Im Rest-Landkreis leben nach der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen nach wie vor über 150.000 Einwohner.

Die tatsächliche Ausprägung der Kosteneffizienz wird weniger von der mit der Stadtkreisgründung verbundenen Aufgabenverlagerung abhängen, sondern vielmehr von der Entscheidung von Stadt und verbleibendem Landkreis über deren jeweilige organisatorische Konsequenzen daraus und von der Umsetzung von Kooperationen, wie sie die Stadt in ihrem Ergebnisbericht vorgeschlagen hat. Auch dies ist im Ergebnisbericht ausgeführt.

Es ist nicht erkennbar, dass der verbleibende Landkreis Reutlingen aufgrund der Stadtkreisgründung nicht in der Lage wäre, leistungsfähig und kosteneffizient seine Aufgaben zu erfüllen. In Baden-Württemberg gibt es 11 Landkreise – das entspricht knapp einem Drittel aller Landkreise in Baden-Württemberg – die kleiner sind als der verbleibende Landkreis Reutlingen nach einer Stadtkreisgründung. Dieses Drittel der Landkreise ist seit jeher in der Lage, die Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen. Das schließt insbesondere auch die Aufgaben „Berufsschulen“ und „Kliniken“ mit ein. Es ist nicht erkennbar, dass der verbleibende Landkreis Reutlingen im Vergleich zu dem Drittel aller Landkreise, die kleiner als er wären, Besonderheiten aufweisen würde, die den Verdacht nahelegen würden, dass er nicht ebenso in der Lage wäre, seine Aufgaben effizient und effektiv wahrzunehmen. Der Landkreis Reutlingen hat in seiner Stellungnahme hierzu auch keine Gründe oder Anhaltspunkte vorgebracht.

V. Umgliederungskosten

Umgliederungskosten infolge der Stadtkreisgründung sind einmalig anfallende Kosten. Im Ergebnisbericht wird erwähnt, dass im Zuge der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen Umgliederungskosten anfallen, jedoch können diese betragsmäßig erst zu einem späteren Zeitpunkt verlässlich beziffert werden, wenn die wesentlichen

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Rahmenbedingungen klar sind (Ergebnisbericht, IV.8., S. 97). Eine erste Orientierung kann die Verwaltungsstrukturreform des Landes Baden-Württemberg bieten. In der Veröffentlichung des Innenministeriums zur Verwaltungsstrukturreform werden die Einmalkosten der Reform dargelegt (Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg, S. 82 ff.). Die Mehrzahl der dort aufgeführten Kosten-Positionen ist für die Stadtkreisgründung nicht einschlägig. Bspw. fallen Trennungsgelder und Umzugskosten nicht an. Im Zuge des Personalübergangs wechseln Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landratsamtes zwar den Dienstherrn, jedoch nicht den Beschäftigungsort. Lediglich die Kosten für die Anpassung und Migration der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) und den Umzug von Büroeinrichtung sind einschlägig. Hierbei wurde für die Verwaltungsstrukturreform insgesamt eine Größe von 22,5 Mio Euro zugrunde gelegt. Die genannte Summe bezieht sich landesweit auf ca. 20.000 betroffene Stellen. Dementsprechend würde sich der Einmalaufwand für die Stadtkreisgründung bei 121 betroffenen Stellen auf insgesamt rd. 136.000 Euro beziffern. Selbst wenn man noch Kosten für Beratung und Gutachten hinzurechnet, dürften die Umgliederungskosten 300.000 Euro nicht übersteigen.

Umgliederungskosten entstehen im Übrigen regelmäßig auch bei der Erhebung von Städten zu Großen Kreisstädten und der damit einhergehenden Aufgabenverlagerung vom Landratsamt zu den Städten, ohne dass dies der Erhebung zur Großen Kreisstadt je entgegengestanden hätte.

VI. Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme

Das Thema Vermögensauseinandersetzung wird von unterschiedlichen Faktoren abhängen. Zunächst gilt es, die Fragen, die im Zusammenhang mit dem Aufgabenübergang stehen, zu klären:

- Welche Aufgaben werden künftig vom Stadtkreis Reutlingen in Eigenregie erledigt und bei welchen Aufgaben wird es eine Kooperation mit dem Landkreis geben?
- Welches Vermögen kann/muss in Verbindung mit dem Aufgabenübergang konkret übernommen werden?

II. Antrag der Stadt Reutlingen

- Sofern Räumlichkeiten vom Landkreis im Zuge des Aufgabenübergangs übernommen werden: Sind diese angemietet oder befinden Sie sich im Eigentum des Landkreises?
- Wie sieht die Beteiligung der Stadt an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH und weiteren Beteiligungen des Landkreises aus?

Vom konkreten Aufgabenübergang unabhängig, werden bei der Vermögensauseinandersetzung noch weitere Themen zu klären sein, die nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang zu den auf den Stadtkreis Reutlingen übergehenden Aufgaben stehen. Insbesondere die Frage der anteiligen Übernahme von Schulden und Vermögen des Landkreises wird zu klären sein.

Eine Übernahme von anteiligen Schulden des Landkreises muss dabei in gleichem Verhältnis mit einer Übernahme von Vermögen zu angemessenen Werten einhergehen. Grundsätzlich könnte hierfür der bisherige Anteil der Kreisumlage der Stadt Reutlingen an den gesamten, dem Landkreis zur Verfügung stehenden Finanzierungsmitteln als Maßstab dienen.

Die Stadt hat damit einen sachgerechten Vorschlag gemacht und nachgewiesen, dass die Auswirkungen weder die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises übersteigen, noch die verbleibenden kreisangehörigen Städte und Gemeinden unangemessen belasten würden.

Die gesamten, dem Landkreis Reutlingen heute im Ergebnishaushalt zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel, setzen sich zusammen aus den Einnahmen der Kreisumlage, aus FAG-Einnahmen und aus eigenen Mitteln des Kreises (z.B. Gebühreneinnahmen). Setzt man die von der Stadt Reutlingen entrichtete Kreisumlage in Relation zu den gesamten, dem Landkreis zur Verfügung stehenden Einnahmen, dann gelangt man zum Ergebnis, dass 18 % der gesamten Finanzierungsmittel des Landkreises derzeit aus dem Haushalt der Stadt aufgebracht werden (vgl. Ergebnisbericht, S. 17 ff.). Der Landkreis vermag es regelmäßig, im Ergebnishaushalt seine ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge zu finanzieren und infolge dessen einen entsprechenden Zahlungsmittelüberschuss im Ergebnishaushalt zu generieren. Auch dazu trägt folglich die Kreisumlage der Stadt Reutlingen bei.

Zur Finanzierung seiner Investitionstätigkeit schließlich stehen dem Landkreis neben dem soeben erwähnten Zahlungsmittelüberschuss als lfd. Verwaltungstätigkeit weitere

II. Antrag der Stadt Reutlingen

investitionsbezogene Einzahlungen, hauptsächlich Investitionskostenzuschüsse Dritter sowie ggfs. Kreditaufnahmen zur Verfügung. Mit der Stadtkreisgründung fallen für den Landkreis 18 % seiner Finanzierungsmittel weg. Insoweit ist es ein sachgerechter Vorschlag, wenn für die Übernahme von Vermögen einerseits und Schulden andererseits ebenfalls ein Anteil von jeweils 18 % zur Anwendung kommt. Schließlich würden sich infolgedessen für den Landkreis Abschreibungen und Zinsaufwand ebenfalls um 18 % verringern. Dadurch erhält der Landkreis insgesamt gesehen einen den tatsächlichen Veränderungen entsprechenden Nachteilsausgleich.

In der Folge ist es logisch, dass eine Übernahme von Schulden durch die Stadt Reutlingen zu 43 %, wie es der Landkreis in seiner Stellungnahme beschreibt, die Stadt gegenüber ihrer bisherigen Situation im Landkreis Reutlingen weit unangemessen benachteiligen würde. Hinsichtlich der Übernahme des Vermögens könnte dies zu einer Bevorteilung der Stadt führen. Der Vorschlag des Landkreises ist deshalb nicht sachgerecht.

Es wird weiter deutlich, dass zunächst die Vermögensübernahme und dabei an erster Stelle die durch die Stadt vorgeschlagenen Kooperationen geklärt sein müssen. So hätten die von der Stadt im Ergebnisbericht vorgeschlagenen Kooperationen im Bereich Berufsschulen und Kreiskliniken teilweise höhere Beteiligungs- und Finanzierungsquoten durch die Stadt zur Folge. Im Bereich der Berufsschulen geht der Ergebnisbericht anhand der Schüleranteile von einer „Kooperationsquote“ in Höhe von 31 % aus. Bei den Kreiskliniken sind es entsprechend der gesellschaftsrechtlichen Mitsprachemöglichkeit 25,1 %. Ebenso muss die Übernahme des Weiteren aufgabenbezogenen Vermögens (z.B. bewegliches Vermögen) geklärt sein. Erst dann lässt sich beurteilen, ob im Wege einer Gesamtbetrachtung – auch unter Einbeziehung des übrigen, nicht aufgabenbezogenen Vermögens und der Schulden – eine Lösung gefunden werden kann, die im Vergleich zur bisherigen Situation einen sachgerechten Ausgleich wie oben beschrieben gewährleistet.

VII. Nachteilsausgleich

Wie im Antrag der Stadt und im Ergebnisbericht ausführlich dargelegt, entsteht dem Landkreis kein unangemessener Nachteil. Selbst wenn dieser Fall eintreten sollte, ge-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

hört ein etwaiger Nachteilsausgleich nicht zu den Entscheidungen, die der Gesetzgeber zwingend mit dem Gesetz zur Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis treffen muss. Diese Entscheidungen kann der Gesetzgeber den nachfolgenden Stufen überlassen. Für das Gesetz, durch das die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird, genügt die Prognose, dass ein sachgerechter Nachteilsausgleich möglich ist.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

17. Wie bewertet die Landesregierung die Ausführungen der Stadt Reutlingen hinsichtlich ihrer relativen Unterrepräsentanz im Kreistag im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl und ihres Beitrags zur Kreisumlage?

Kurzfassung:

Nach der Landkreisordnung können auf eine Gemeinde nicht mehr als 40% der Kreistagssitze entfallen. Dies soll eine Majorisierung des Kreistags durch große kreisangehörige Gemeinden verhindern. In der Stadt Reutlingen leben mit rd. 115.000 Einwohnern etwa 40,5 % der Gesamtbevölkerung im Landkreis. Bei der letzten Kreistagswahl hätte der Stadt bereits ein Sitz mehr zugestanden. Führt man die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre fort, dann stünden der Stadt Reutlingen spätestens bei der übernächsten Kreistagswahl bereits zwei Sitze mehr zu. Diese zunehmende Unterrepräsentation im Kreistag steht im Widerspruch zum Demokratieprinzip. Das Demokratieprinzip ist als tragendes, die kommunale Selbstverwaltung maßgeblich prägendes Verfassungsprinzip zur Konkretisierung des „öffentlichen Wohls“ heranzuziehen.

Diese Situation der Unterrepräsentation gibt es nur in Reutlingen. Sie ist einzigartig in ganz Baden-Württemberg. Dies o. g. Regelung in der Landkreisordnung macht deutlich, dass eine kreisangehörige Großstadt, deren Einwohnerzahl in derartiger Relation zum übrigen Landkreis steht, vom Gesetzgeber eigentlich gar nicht vorgesehen ist.

Den Anforderungen des Demokratieprinzips an die Gleichheit der Wahl und der Verhinderung einer Majorisierung des Kreistags kann dadurch Rechnung getragen werden, dass die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird.

Die Unterrepräsentation im Kreistag ist umso weniger hinnehmbar, als der Anteil der Stadt Reutlingen am Aufkommen der Kreisumlage mit 43,3 % im Modelljahr 2013 um rd. 3 % höher ist als ihr Einwohneranteil. Gemessen an ihrem Einwohneranteil im Landkreis Reutlingen (40,5 %) leistete die Stadt Reutlingen im Basisjahr 2013 eine um rd. 3 Mio. Euro zu hohe Kreisumlage. Diese Diskrepanz wird steigen. Laut Haushaltsplan 2018 des Landkreises Reutlingen wird der An-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

teil der Stadt Reutlingen am Aufkommen der Kreisumlage dieses Jahr mit rd. 62 Mio. Euro bereits bei 44,4 % liegen.

Ausführliche Stellungnahme:

I. Unterrepräsentanz im Kreistag

Das Volk muss in den Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG). Nach § 22 Abs. 4 S. 5 LKrO können auf eine Gemeinde nicht mehr als 40% der Kreistagssitze entfallen. Dies soll eine Majorisierung des Kreistags durch große kreisangehörige Gemeinden verhindern. § 22 Abs. 4 S. 5 LKrO steht im Fall der Stadt Reutlingen im Konflikt mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl.

In der Stadt Reutlingen leben mit nunmehr rd. 115.000 Einwohnern rd. 40,5 % der Gesamtbevölkerung im Landkreis (Stand IV/2016, vgl. StaLa BW). Seit Jahren wächst die Bevölkerung der Stadt Reutlingen schneller, als die Bevölkerung des restlichen Landkreises. § 22 Abs. 4 Satz 5 Landkreisordnung (LKrO) legt fest, dass kein Wahlkreis mehr als 40 Prozent der Sitze im Kreistag erhält. Die Sitze werden gemäß § 22 Abs. 5 LKrO auf Basis der Einwohnerzahlen verteilt. Die Stadt Reutlingen ist deshalb im Kreistag unterrepräsentiert. Bei vielen Themen, die Reutlinger Bürgerinnen und Bürger direkt betreffen, fällt der Kreistag die politische Entscheidung. In diesem Gremium ist die Stadt Reutlingen in der Minderheit und kann jederzeit überstimmt werden. Reutlingen hat, anders als sich die Situation in anderen Landkreisen darstellt, keine weiteren vergleichbar großen Städte im Landkreis an der Seite, um gemeinsam Themen des urbanen Raums zu besetzen. Diese Situation existiert in Baden-Württemberg nur einmal - im Landkreis Reutlingen. Bei der letzten Kreistagswahl hätte der Stadt ein Sitz mehr zugestanden. Der Landkreis bestätigt dies in seiner Stellungnahme vom 29.01.2016. Führt man die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre fort, dann stünden der Stadt Reutlingen spätestens bei der übernächsten Kreistagswahl in 2024 bereits zwei Sitze mehr zu. Nachdem die LkrO nicht auf die Zahl der Wahlberechtigten oder gar die Zahl der tatsächlichen Wähler abstellt, sondern auf die Einwohnerzahl,

II. Antrag der Stadt Reutlingen

steht die zunehmende Unterrepräsentation im Kreistag im Widerspruch zum Demokratieprinzip.

Die Regelung des § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO macht deutlich, dass eine kreisangehörige Großstadt, deren Einwohnerzahl in derartiger Relation zum übrigen Landkreis steht, wie dies in ganz Baden-Württemberg nur in Reutlingen der Fall ist, vom Gesetzgeber eigentlich gar nicht vorgesehen ist. Die Regelung ist ein Indiz dafür, dass eine Stadt, in der mehr als 40% der Einwohner des Landkreises wohnen, den Rahmen des Landkreises sprengt. Dies gilt in besonderem Maß, wenn die Stadt mehr als 100.000 Einwohner hat. Dies stellt ein entscheidendes Kriterium zur Konkretisierung des öffentlichen Wohls im Zusammenhang mit § 3 Abs. 1 GemO dar. Den Anforderungen des Demokratieprinzips an die Gleichheit der Wahl und der Verhinderung einer Majorisierung des Kreistags kann dadurch Rechnung getragen werden, dass die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird.

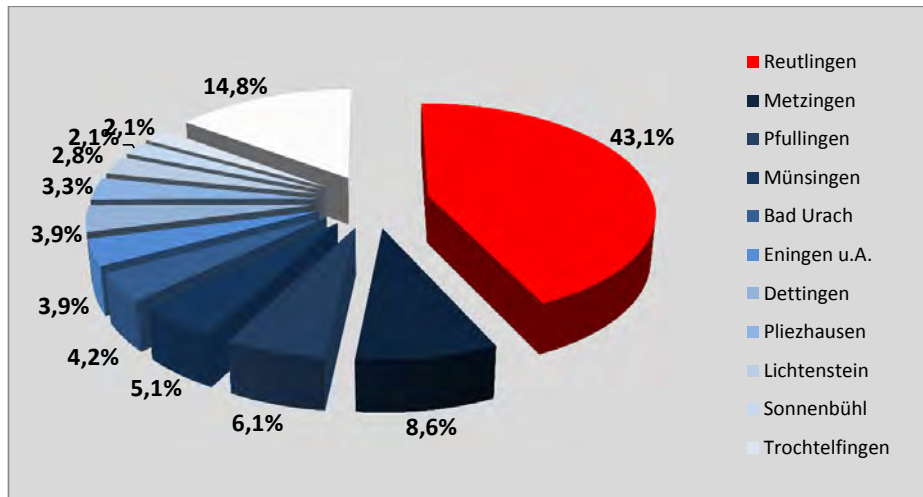
Es ist nicht Ziel der Stadt Reutlingen, die Begrenzung des § 22 Abs. 4 Satz LKrO an- oder gar aufzuheben. Zum einen würde dies die Zielsetzung dieser Regelung, eine Majorisierung des Landkreises im Kreistag durch eine einzelne kreisangehörige Stadt zu verhindern, konterkarieren. Zum anderen beschränkt sich die Motivation der Stadt auf Stadtkreisgründung nicht auf diesen Punkt, sondern geht weit darüber hinaus. Gleichzeitig stellt sich die Lage der übrigen Gemeinden des Landkreises in der heutigen Konstellation nachteilig dar. Wegen der strukturell bedingt unterschiedlichen Interessen der Stadt Reutlingen und der übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden wird die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen zu einer Stärkung der Einflussmöglichkeiten der übrigen kreisangehörigen Gemeinden auf Kreisebene führen und liegt deshalb auch in ihrem Interesse.

II. Verhältnis der Einwohnerzahl zum Beitrag der Stadt Reutlingen zur Kreisumlage

Die Kreisumlage basiert auf der Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden und wird über einen Umlagesatz erhoben. Die Höhe des Umlagesatzes wird vom Kreistag beschlossen und in der Haushaltssatzung des Kreises festgelegt. Die kreisangehörigen Gemeinden haben darauf keinen direkten Einfluss.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Im Jahr 2013 zahlte die Stadt Reutlingen 43,3 Mio. Euro Kreisumlage. Gemäß Haushaltsplan 2018 des Landkreises werden es für 2018 bereits rd. 62 Mio. Euro sein. Prozentual betrug der Anteil der Stadt Reutlingen am Gesamtaufkommen der Kreisumlage des Landkreises Reutlingen in der Vergangenheit stets rd. 43%.

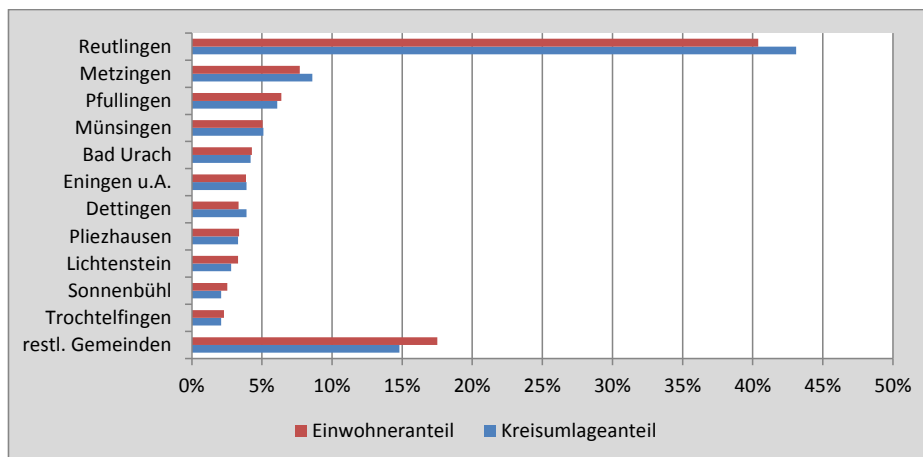


Anteile der einzelnen Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen am Kreisumlage-Aufkommen des Landkreises für das Planjahr 2015 (Quelle: Haushaltsplan 2015 des Landkreises Reutlingen)

Auch die Grafik in Abb. 12 verwendet Planzahlen. In den letzten Jahren lag die Quote der Kreisumlage der Stadt Reutlingen am Gesamtaufkommen der Kreisumlage des Landkreises bezogen auf das Rechnungsergebnis stets bei rd. 43%.

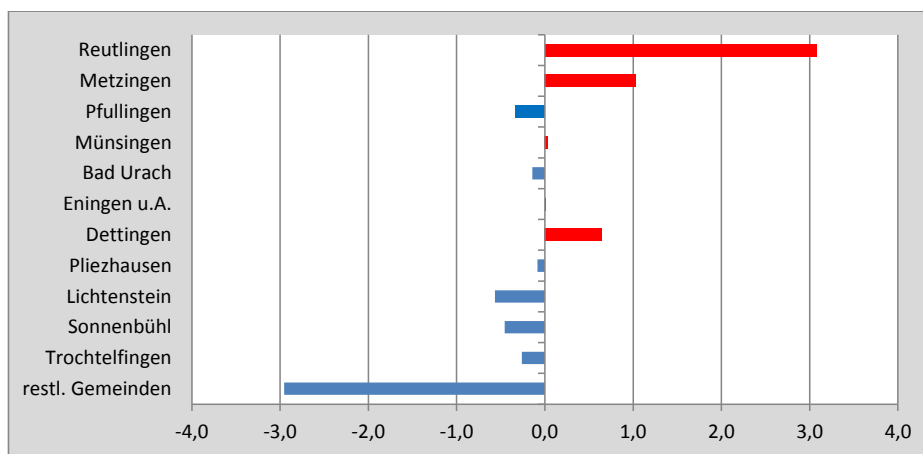
Die Kreisumlage berechnet sich anhand der Steuerkraft. Vergleicht man den Kreisumlageanteil mit dem Einwohneranteil, dann fällt auf, dass teilweise deutliche Unterschiede zu verzeichnen sind. In der nachfolgenden Grafik sind die prozentualen Einwohneranteile den prozentualen Kreisumlageanteilen gegenübergestellt:

II. Antrag der Stadt Reutlingen



Vergleichende Betrachtung des Einwohneranteils und des Kreisumlageanteils im Landkreis Reutlingen
(Quelle: Haushaltsplan 2015 des Landkreises Reutlingen; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Der Kreisumlageanteil der Stadt Reutlingen fällt im Vergleich zu ihrem Einwohneranteil im Landkreis Reutlingen deutlich höher aus. Bewertet man den Unterschied zwischen Kreisumlageanteil und Einwohneranteil finanziell, dann ergibt sich folgendes Bild:



Betragsmäßige Bewertung der Differenz zwischen Kreisumlageanteil und Einwohneranteil im Landkreis Reutlingen in Mio. Euro
(Quelle: Haushalt 2015 des Landkreises Reutlingen; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Gemessen an ihrem Einwohneranteil im Landkreis Reutlingen, leistet die Stadt Reutlingen also eine um rd. 3 Mio. Euro höhere Kreisumlage. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass alle übrigen Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen im Vergleich

II. Antrag der Stadt Reutlingen

zum Einwohneranteil in Summe eine um 3 Mio. Euro geringere Kreisumlage entrichten.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

18. Inwieweit hat die Stadt Reutlingen aus Sicht der Landesregierung einen Rechtsanspruch auf Gründung eines Stadtkreises?**Kurzfassung:**

Die Stadt Reutlingen hat ein Recht auf fehlerfreie Abwägung. Der Landtag hat bei der Abwägung einen durch die Verfassung gebundenen Spielraum. Er hat die Interessen der Stadt Reutlingen denen des Landkreises gegenüberzustellen und die beiderseitigen Belange nach den Gesichtspunkten des öffentlichen Wohls abzuwägen. Nicht alle Gesichtspunkte haben bei dieser Abwägung das selbe Gewicht. Vorrangig ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Selbstverwaltungsgarantie, die verlangt, dass eine Gemeinde alle Angelegenheiten, die sie selbst erledigen kann, in eigener Verantwortung erledigt. Zudem sind das den Schutz der Stadt Reutlingen verstärkende Demokratieprinzip und das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Das Gebietserhaltungsinteresse des Landkreises Reutlingen ist demgegenüber nachrangig. Ebenso nachrangig sind das Selbstverwaltungsrecht des Landkreises und Aspekte der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung.

Ausführliche Stellungnahme:

Die Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen ist kein rein politischer Vorgang. Der Antrag stützt sich vielmehr auf geschützte Rechte der Stadt Reutlingen. Der Landtag hat eine abwägende Entscheidung anhand der Gründe des öffentlichen Wohls zu treffen. Maßgebende Gesichtspunkte dabei sind, wie im Antrag dargelegt:

- Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts,
- Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reutlingen vor dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen,
- Subsidiaritätsprinzip, nämlich Vorrang der dezentralen Aufgabenerledigung auf der Ebene Gemeinde vor der Aufgabenerledigung auf der Ebene des Landkreises,

II. Antrag der Stadt Reutlingen

- Demokratieprinzip als tragendes, die kommunale Selbstverwaltung maßgeblich prägendes Verfassungsprinzip,
- Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen,
- Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen,
- (eingeschränkte) Bedeutung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung.

Zuständig für die Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen ist ausschließlich der Landtag als Gesetzgeber, der Landesregierung steht insoweit keine Entscheidungskompetenz zu. Sie kann dem Landtag (nur) Vorschläge unterbreiten.

Über den Antrag hat der Landtag zu entscheiden. Es steht nicht in seinem Belieben, ob er sich mit dem Antrag überhaupt befasst. Vielmehr hat er eine sachgerechte Entscheidung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG und der Art. 70 ff. LV zu treffen. Er hat zu prüfen und zu entscheiden, ob dem Antrag aus Gründen des öffentlichen Wohls entsprechend Art. 74 Abs. 1 LV stattgegeben wird. Dies folgt auch aus § 7 Abs. 1 LKrO. Danach können die Grenzen des Landkreises aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Der Landtag ist dabei an die verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden. Er hat den Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reutlingen gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen, das Subsidiaritätsprinzip, das Demokratieprinzip, die Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen, die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen sowie (nachrangig) die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu berücksichtigen. Anhand dieser und ggf. weiterer Kriterien hat er eine Gesamtabwägung zu treffen.

I. Pflicht des Landtags, sich mit dem Antrag der Stadt Reutlingen zu beschäftigen

Der Landtag kann nicht aus rein politischen Gründen, ohne jede rechtliche Bindung, entscheiden, den Antrag der Stadt Reutlingen nicht aufzugreifen. Der Landtag von Baden-Württemberg ist an die Gesetze gebunden, die er selbst erlassen hat. Es mag ihm

II. Antrag der Stadt Reutlingen

offenstehen, im Rahmen der Verfassung die Gesetze zu ändern. An ein von ihm erlassenes Gesetz ist jedoch auch der Landtag gebunden. Er hat in § 3 Abs. 1 GemO bestimmt, dass durch Gesetz Gemeinden auf ihren Antrag zu Stadtkreisen erklärt werden können. Zuständig für die Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen ist deshalb ausschließlich der Landtag als Gesetzgeber (Art. 59 Abs. 3 LV). Diese Entscheidung hat der Landtag selbst zu treffen, er kann sie nicht an die Landesregierung delegieren (ThürVerfGH, U. v. 18.12.1997 – 11/95 – juris Rn. 93; Lange, Kommunalrecht, 2013, S. 82), der Landesregierung steht insoweit keine Entscheidungskompetenz zu. Sie kann dem Landtag (nur) Vorschläge unterbreiten.

Auch wenn § 3 Abs. 1 GemO – wie die entsprechenden Regelungen in anderen Ländern (vgl. Lange, a.a.O., Kap. 2. Rn. 29) – keine Maßstäbe bestimmt, nach denen sich die Entscheidung des Landtags richten muss, ist der Landtag in seiner Entscheidung nicht frei. Er muss über den Antrag der Stadt Reutlingen in der Sache entscheiden und sich dabei an den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie orientieren, nämlich an Art. 28 Abs. 2 GG und an den Regelungen der Landesverfassung bei Gebietsänderungen von Gemeinden und Landkreisen. Maßgebend ist Art. 74 Abs. 1 LV. Dort ist ausdrücklich bestimmt, dass das Gebiet von Gemeinden und Gemeindeverbänden „aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden“ kann. Die Entscheidung des Landtags hat sich daran zu orientieren. Maßgebend dafür sind die oben und im Antrag vom 10.07.2015 auf der Grundlage der umfangreichen Rechtsprechung dargestellten Kriterien.

II. Anspruch auf fehlerfreie Abwägung

Eine freie, rechtlich völlig ungebundene rein politische Entscheidung des Landtages, ob er sich mit dem Antrag der Stadt Reutlingen befasst, gibt es aus den dargelegten Gründen nicht. Der Landtag ist verpflichtet, über den Antrag der Stadt Reutlingen sachlich zu entscheiden. Er muss prüfen, ob Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne von Art. 74 Abs. 1 LV für den Erlass des beantragten Gesetzes vorliegen. Dabei hat der Landtag eine Abwägungsentscheidung zu treffen.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

Nicht nur der Landkreis Reutlingen, sondern auch die Stadt Reutlingen hat ein Recht auf fehlerfreie Abwägung. Dafür spricht schon § 3 Abs. 1 GemO, der der Stadt Reutlingen das Recht einräumt, ihre Erklärung zum Stadtkreis zu beantragen. Der Landtag hat in seiner Abwägung das Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen zu berücksichtigen, das Vorrang hat vor dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen. Bei seiner Entscheidung hat der Landtag außerdem das Subsidiaritätsprinzip zu berücksichtigen, das die Landesverfassung in Art. 70 Abs. 1 Satz 2, 71 Abs. 2 Satz 1 besonders hervorhebt (BVerfGE 79, 127, 149). Schließlich hat er das Demokratieprinzip zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich um abwägungserhebliche eigene Belange der Stadt Reutlingen. Insoweit hat die Stadt Reutlingen ein Recht auf fehlerfreie Abwägung ihrer verfassungsrechtlich fundierten Interessen und Belange.

Die Abwägung erfolgt nicht allein mit Rücksicht auf das Gebietserhaltungsinteresse des Landkreises Reutlingen. Der Gesetzgeber hat eine umfassende Abwägung aller Gesichtspunkte des öffentlichen Wohls vorzunehmen. Das Gebietserhaltungsinteresse des Landkreises Reutlingen ist nur einer von mehreren abwägungsrelevanten Gesichtspunkten. Ihm stehen das Interesse der Stadt Reutlingen an der Wahrnehmung ihres vorrangigen Selbstverwaltungsrechts, das dem Interesse der Stadt Reutlingen dienende Subsidiaritätsprinzip und das den Schutz der Stadt Reutlingen verstärkende Demokratieprinzip entgegen.

III. Selbstverwaltungsrecht ist nicht nur Abwehrrecht

Das Selbstverwaltungsrecht hat nicht nur reinen Abwehrcharakter. Das Selbstverwaltungsrecht dient nicht nur dazu, Eingriffe des Staates in diese Rechtspositionen abzuwehren. So heißt es etwa bei Dreier (in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 96) zu Art. 28 Abs. 2 GG:

„Die subjektive Rechtsstellung umfasst nicht allein die Abwehr von Eingriffen, sondern auch **positive** (Schutz- und Leistungs-) **Ansprüche**: Etwa auf Anhörung (...), auf **gemeindfeundliches Verhalten** oder auf **Mitwirkung** bei staatlichen Pla-nungsprozessen. **Formelle Beteiligungsrechte** werden ergänzt durch den **ma-teriellen Anspruch** auf Berücksichtigung der gemeindlichen Belange im jeweiligen Planungs- und Abwägungsprozess. Die Gemeinden haben danach ein Anrecht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über staatliche Fragen, die zu-

II. Antrag der Stadt Reutlingen

gleich Selbstverwaltungsangelegenheiten berühren, deren mögliche Verletzung der Gemeinde die Klagebefugnis vermittelt (Hervorhebungen im Original).“

Auf die Nachweise aus Rechtsprechung und Literatur bei Dreier wird verwiesen. Übereinstimmend damit stellt Nierhaus (a.a.O., Art. 28 Rn. 77 ff.) fest, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie von Ergänzungs- und Erstreckungsgarantien umhegt wird, dazu gehören u.a. der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, Anhörungsrechte und das Recht auf fehlerfreie Abwägung. Insofern hat die Stadt Reutlingen einen Anspruch auf fehlerfreie Abwägung ihrer Belange. Dafür spricht die rechtliche Bedeutung von Art. 74 Satz 1 LV und die rechtliche Reichweite des durch die umfangreiche Rechtsprechung konkretisierten Abwägungsgebots.

IV. Art. 28 Abs. 2 GG

Das Recht auf fehlerfreie Abwägung der Stadt Reutlingen folgt nicht nur nach Art. 74 Abs. 1 LV, sondern auch aus Art. 28 Abs. 2 GG. Bisher hat sich das Bundesverfassungsgericht nur mit „Eingriffsfällen“ befasst, in denen Gemeinden Aufgaben zugunsten der Landkreise entzogen wurden. In keiner seiner Entscheidungen, auch nicht im Beschluss vom 19.11.2014 (NVwZ 2015, 728), findet sich eine Aussage, der Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde betreffe nur den Aufgabenentzug, Art. 28 Abs. 2 GG habe ausschließlich „defensiven“ Charakter. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinen Entscheidungen mit der Abwehrfunktion befasst, weil es jeweils nur darüber zu entscheiden hatte, ob die Hochzonung einer Aufgabe von der Gemeinde auf den Landkreis verfassungsmäßig ist oder nicht.

Die tragenden Überlegungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gelten für den Antrag der Stadt Reutlingen gleichermaßen. Sie sind bei der Bestimmung des öffentlichen Wohls nach Art. 74 Abs. 1 LV als verfassungsrechtlich bindende Vorgaben zu berücksichtigen.

Zu diesen verfassungsrechtlich bindenden Vorgaben gehört, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein Regel-Ausnahmeverhältnis konstituiert, wonach örtliche Aufgaben nur in besonderen Fällen den Gemeinden entzogen und auf die Landkreise übertragen werden

II. Antrag der Stadt Reutlingen

können. Zu diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben gehört auch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung primär auf der Ebene der Gemeinden, erst zweitrangig auf der Ebene der Landkreise. Zu diesen Vorgaben gehört weiter, dass Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung alleine nicht geeignet sind, eine Aufgabenwahrnehmung durch den Landkreis statt durch die Gemeinde zu rechtfertigen. Die Verfassung setzt diesen ökonomischen Erwägungen den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorrang.

Die grundlegenden Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zum Vorrang der gemeindlichen Selbstverwaltung vor der Selbstverwaltung des Landkreises gelten nicht nur bei einem Eingriff in die Rechte einer Gemeinde, sondern gleichermaßen bei der Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen nach § 3 Abs. 1 GemO. Sachliche Gründe, warum die grundlegenden Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zum Vorrang der gemeindlichen Aufgabenerledigung für einen Antrag nach § 3 Abs. 1 GemO nicht gelten sollen, sind nicht erkennbar. Dass es dazu keine Rechtsprechung und Literatur gibt, liegt ausschließlich daran, dass es keine Entscheidungen der Landesgesetzgeber über Anträge gibt, eine Gemeinde zum Stadtkreis zu erklären mit der Folge, dass es dazu auch keine Gerichtsentscheidungen gibt.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

V. Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV

Nach Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV sind Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, diesen zuzuweisen. Die Behauptung des Landkreises Reutlingen, diese Bestimmung betreffe nur die Aufgabenverteilung zwischen staatlichen Behörden, ist falsch. Das Bundesverfassungsgericht hat das Gegenteil festgestellt (BVerfGE 79, 127, 149): Es weist ausdrücklich darauf hin, dass (auch) Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV eine Vermutung zugunsten der kommunalen gegenüber der staatlichen Zuständigkeit normiert. Diese Festlegung sei Ausdruck „eines auch materiell verstandenen Prinzips dezentraler Aufgabenansiedlung“. Das Gebot der Delegation gilt auch dann, wenn eine Übertragung staatlicher Aufgaben auf kommunale und andere Selbstverwaltungsträger möglich ist (Braun, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 70 Rn. 19 unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte).

Entscheidend ist, dass das in Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV geregelte Subsidiaritätsprinzip bei der Bestimmung der Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne von Art. 74 Abs. 1 LV berücksichtigt werden muss. Der darin zum Ausdruck kommende Grundsatz der dezentralen Aufgabenverwaltung ist ein zugunsten der Stadt Reutlingen abwägungserheblicher Belang, er ist bei der Bestimmung des öffentlichen Wohls zu berücksichtigen und gewährt der Stadt Reutlingen auch insoweit ein Recht auf fehlerfreie Abwägung.

LANDKREIS REUTLINGEN

DER LANDRAT

Regierungspräsidium Tübingen
Referat 14
Konrad-Adenauer-Straße 20
72072 Tübingen

Reutlingen, den 22. Februar 2018

Große Anfrage der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU

- Mögliche Konsequenzen der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen für die Stadt und den Landkreis

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration hat dem Landkreis Reutlingen mit Schreiben vom 25. Januar 2018 Gelegenheit gegeben, zu den Fragen I. 6. und 7. sowie II. 1. - 18. der Großen Anfrage der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU Stellung zu nehmen.

Die Fraktion GRÜNE und die Fraktion der CDU haben mit ihrer Großen Anfrage die Landesregierung nach den möglichen Konsequenzen der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen für die Stadt und den Landkreis gefragt. Diese Große Anfrage enthält wesentliche Fragestellungen, die zur Beurteilung der Auswirkungen der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen auf die Stadt und den Landkreis, aber auch auf das Land Baden-Württemberg beantwortet sein müssen. Die teilweise komplexen und millionenschweren Fragen müssen geklärt sein, bevor über die weitere Behandlung des Auskreisanspruchs der Stadt Reutlingen beraten und entschieden werden kann.

Der Kreistag des Landkreises Reutlingen hatte vor diesem Hintergrund in seiner Sitzung vom 27. Juli 2015 mit großer Mehrheit (Ziffer 1 mit 46 Ja-Stimmen bei 15 Gegenstimmen und 5 Enthaltungen, Ziffer 2 mit 48 Ja-Stimmen bei 14 Gegenstimmen und 4 Enthaltungen) folgenden Beschluss gefasst (vgl. beiliegende KT-Drs. Nr. IX-0146/1):

1. Dem Antrag der Stadt Reutlingen auf Auskreisung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt entgegengetreten, da die Entscheidung über die Rechtsfolgen der Auskreisung und die Vermögensauseinandersetzung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 Landkreisordnung (LKRO) erst in einem nachgelagerten Verfahren erfolgen soll. Eine abschließende inhaltliche Bewertung des Antrags der Stadt Reutlingen durch den Kreistag erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt.

2. Der Landkreis Reutlingen erwartet, dass alle Fragen

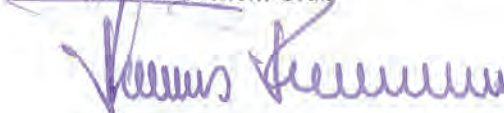
- der Aufgabenerledigung
- der Wirtschaftlichkeit
- der Effekte auf das Stadt-Umland-Gefüge
- der Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme
- eines Nachteilsausgleichs für den Landkreis Reutlingen und seine kreisangehörigen Städte und Gemeinden
- der künftigen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg

vor einem möglichen Gesetzgebungsverfahren über die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GemO) geklärt werden.

Da dem Landkreis Reutlingen in der Zwischenzeit keine weiteren Erkenntnisse zur Beantwortung der komplexen Fragestellungen vorliegen, werden die Antworten auf die Fragen der Großen Anfrage im Wesentlichen aus der ebenfalls diesem Schreiben beiliegenden KT-Drs. Nr. IX-0148 vom 31. Juli 2015 sowie der Stellungnahme von Prof. Dr. Christofer Lenz an das Regierungspräsidium Tübingen vom 29. Januar 2016 zusammengefasst der jeweiligen Frage zugeordnet. Die Kreistagsdrucksachen und die Stellungnahme sind so verstanden Teil der Beantwortung der Großen Anfrage.

Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichem Gruß



Thomas Reumann

Anlagen

1. Stellungnahme zu den Einzelfragen
2. Kreistagsdrucksachen Nr. IX-0146 und IX-0146/1
3. Kreistagsdrucksache Nr. IX-0148
4. Stellungnahme Prof. Dr. Lenz, Oppenländer Rechtsanwälte
5. Regional- und Verflechtungsanalyse von prognos
6. Kernargumente gegen eine Auskreisung
7. Aufwendungen und Erträge in der Sozial- und Jugendhilfe, THH 4 und 5

Stellungnahmen zu den Einzelfragen

I. Allgemeine Voraussetzungen

6. Wie verhält sich das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Städte zum Selbstverwaltungsrecht der Landkreise?

Die Landkreise sind keine Gebietskörperschaften mit „schwächelnder Selbstverwaltungsgarantie“ sondern werden durch Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 71 ff. LV in ihrem Selbstverwaltungsrecht in gleicher Weise geschützt wie die Städte und Gemeinden. Die Selbstverwaltung der Gemeinden und der Kreise bilden als kommunale Selbstverwaltung eine Einheit.

Die Selbstverwaltungsgarantie gibt keine Rechtsposition hinsichtlich einer Erklärung zum Stadtkreis - vielmehr greift eine Auskreisung in die vom Grundgesetz und der Landesverfassung geschützte Selbstverwaltungsgarantie ein. Entsprechend hat der Landkreis Reutlingen - im Gegensatz zur Stadt Reutlingen - die Möglichkeit ein Auskreisungsgesetz durch den Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg gerichtlich überprüfen zu lassen.

7. Inwiefern ist das Subsidiaritätsprinzip in der Abwägung zu berücksichtigen?

Das Subsidiaritätsprinzip betrifft ausschließlich die Aufgabenverteilung zwischen den Landkreisen und den Gemeinden. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - zuletzt vertreten im Urteil vom 21.11.2017 Az.: 2 BvR 2177/16 - besteht zwar ein prinzipieller Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene. Aus diesem Aufgabenverteilungsprinzip lässt sich jedoch lediglich ein Abwehrrecht hinsichtlich des Entzugs einzelner Aufgaben ableiten, nicht jedoch ein Anspruch auf Übertragung von Aufgaben.

Das Subsidiaritätsprinzip ist als institutionelle Garantie abstrakt-generell zu verstehen; entsprechend hat der Gesetzgeber in typisierender Betrachtung den Städten die Möglichkeit eingeräumt sich gem. § 3 Abs. 2 GemO zur Großen Kreisstadt erklären zu lassen, soweit die Einwohnerzahl 20.000 überschreitet. Die Institution „Große Kreisstadt“ ist Ausdruck des gesetzgeberischen Willens, die innerkreisliche Ausgleichsfunktion und die Verbundenheit von Stadt und Land auch dann aufrechtzuerhalten, wenn die Gemeinde auf Grund ihrer Leistungskraft, die kreiskommunalen und staatlichen Aufgaben selbst vollständig zu erledigen.

II. Antrag der Stadt Reutlingen

1. Inwiefern unterscheidet sich die Stadt Reutlingen im Hinblick auf ihre Einwohnerzahl, ihre Verwaltungskraft und ihre Kreisangehörigkeit von anderen Großstädten in Baden-Württemberg?

Die statistische Vergleichbarkeit der Stadt Reutlingen mit anderen Stadtkreisen greift zu kurz, da die „kleinen“ Stadtkreise Baden-Baden, Ulm, Heilbronn und Pforzheim nach dem Denkmodell der Landesregierung und dem Gutachten zur Kreisreform 1973 unstreitig die angestrebte Mindestgröße nicht erreichen. Insofern waren 1973 pragmatische Gründe (z.B. der Umgliederungsaufwand) ausschlaggebend, diese Stadtkreise zu belassen - insofern verbietet sich eine Gleichstellung der Stadt Reutlingen mit diesen Stadtkreisen, da diese Aspekte gerade für eine Beibehaltung des bisherigen Landkreises sprechen.

Im Übrigen unterscheidet sich die Stadt Reutlingen strukturell von den anderen Großstädten, da die Stadt Reutlingen gerade kein großstädtisches Gepräge aufweist, sondern über weite Strecken von ländlich geprägten Teilorten konstituiert wird.

Die Stadt Reutlingen ist siedlungsstrukturell eng verflochten mit den umgebenden Städten und Gemeinden und bildet mit diesen einen einheitlichen Verdichtungsraum im Echaz- und Ermstal; die politischen Grenzen der Stadt Reutlingen lassen sich in diesem Siedlungsraum nur schwer ablesen.

Auch die These der Stadt Reutlingen, dass ein Gewicht von 40,4 % eine Sonderstellung begründet, ist nicht zutreffend, die Stadt Tübingen weist mit 39,5 % eine vergleichbare Relation zum Landkreis Tübingen auf.

2. Inwieweit sind der Landesregierung Aufgaben bekannt, welche die Stadt Reutlingen – etwa durch Vereinbarung – selbstständig erfüllt, obwohl diese mit Blick auf die Kreisangehörigkeit auch durch den Landkreis erbracht werden könnten?
 - Der Großen Kreisstadt Reutlingen wurde für ihr Gemeindegebiet per Satzung die dem Landkreis als örtlichen Träger obliegenden Durchführung der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfen zur Gesundheit, Eingliederungshilfen für behinderte Menschen, Hilfe zur Pflege, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Hilfe in anderen Lebenslagen, Bildungs- und Teilhabeleistungen) übertragen. Im Rahmen dieser Aufgabendurchführung aufgewendete Kosten werden der Großen Kreisstadt Reutlingen vom Landkreis erstattet. Die Verwaltungskosten der Stadt werden entsprechend einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung vom Landkreis abgegolten.
 - Das Jobcenter Landkreis Reutlingen ist eine gemeinsame Einrichtung in der Trägerschaft des Landkreises Reutlingen und der Bundesagentur für Arbeit. Die Stadt Reutlingen bringt ihrerseits Personal in das Jobcenter ein und ist Mitglied der Trägerversammlung.
 - Darüber hinaus wird die Integrierte Leitstelle in einer gemeinsamen Trägerschaft von Landkreis, Stadt Reutlingen und DRK in der Feuerwache der Berufsfeuerwehr der Stadt Reutlingen betrieben. Die Kosten werden zwischen den Partnern geteilt.
 - Der Landkreis Reutlingen hat dem Wunsch der Stadt Reutlingen entsprechend das Antragsrecht auf Förderung einer Bildungsregion auf die Stadt Reutlingen übertragen.
3. Inwieweit sind der Landesregierung Aufgaben bekannt, welche die Stadt Reutlingen – etwa durch Vereinbarung – selbstständig erfüllt und die gleichzeitig auch durch den Landkreis erbracht werden?

Es sind keine Doppelstrukturen bekannt.
4. Wie bewertet die Landesregierung gegebenenfalls vorhandene Doppelstrukturen?
5. Auf welcher rechtlichen Grundlage und in welcher Form erfolgt die Übernahme von Aufgaben durch die Stadt Reutlingen und besteht für die Stadt Reutlingen dabei eine Steuerungsfunktion?
 - Bezüglich der Sozialhilfedelegation liegen die jeweiligen Entscheidungen im Ermessen der zuständigen Sachbearbeiter der Stadt Reutlingen.
 - Die Steuerung des Jobcenters Reutlingen erfolgt über die Trägerversammlung unter Beteiligung eines Vertreters der Stadt Reutlingen.
 - Die Steuerung der Bildungsregion obliegt in der alleinigen Zuständigkeit der Stadt Reutlingen.
 - Für die Integrierte Leitstelle wurde eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen. Die Steuerung erfolgt von allen Trägern gemeinsam, hierzu wurde eine Lenkungsgruppe gebildet.
6. Wie stellen sich die Ausgabenanteile aller auf das Stadtgebiet bezogenen Aufgaben in den Bereichen der Sozialgesetzbücher (SGB) – speziell SGB VIII und XII (künftig auch IX) – im Verhältnis zu den entsprechenden Gesamtausgaben im Kreisgebiet dar?

Auf Basis der vorläufigen Ergebnisrechnung des Jahres 2016 wurden die Erträge und Aufwendungen der Produktbereiche 31 Soziale Hilfen (ohne Produkt 31.40.06 Soziale Einrichtungen für Flüchtlinge und Asylbewerber/-innen), 37 Schwerbehindertenrecht und soziales Entschädigungsrecht sowie 36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe erhoben. Die Aufteilung der Erträge und Aufwendungen erfolgte soweit vorhanden anhand tatsächlicher Abrechnungen, Fallzahlen oder Einwohnerzahlen. Der jeweilige Aufteilungsschlüssel ist in den einzelnen Tabellen dargestellt. Insgesamt wurde ein Nettoressourcenbedarf von 141.215.174 EUR ermittelt, der Anteil der Stadt Reutlingen beträgt 66.835.500 EUR (47,33 %). Die Erträge aus dem Soziallastenausgleich (§§ 21 und 22 FAG) und die Aufwendungen für die KVJS-Umlage wurden nicht berücksichtigt.

7. Welche Aufgaben und Verwaltungszuständigkeiten würden bei einer Erklärung zum Stadtkreis vollumfänglich auf die Stadt Reutlingen übergehen?

Grundsätzlich gehen mit der Erklärung zum Stadtkreis alle kreiskommunalen und staatlichen Aufgaben auf die Stadt Reutlingen über.

8. Welche Auswirkungen hätte die Gründung des Stadtkreises Reutlingen in Bezug auf die Verwaltungsstrukturen der Stadt und des Landkreises und wie bewertet die Landesregierung diese Auswirkungen, insbesondere hinsichtlich der Krankenhausversorgung und beruflichen Schulen?

Während in den Gebiets- und Funktionsreformen anderer Bundesländer in wirtschaftlicher und fachlicher Hinsicht größere Einheiten und Kooperationen angestrebt werden, um dem demographischen und technischen Entwicklungen Rechnung zu tragen, bedeutet die Stadtkreisgründung eine Aufspaltung in kleinere Einheiten mit entsprechenden Verlusten an Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltungen.

Bei spezialisierten Verwaltungen (z.B. Gewerbeaufsicht, Immissionsschutz usw.) wird zum Teil eine kritische Größe unterschritten, sodass mit fachlichen Einbußen zu rechnen ist. Daneben wird es schwierig werden Bereitschaftsdienste (z.B. im Veterinärwesen) aufrechtzuerhalten.

Der Mehrwert einer doppelten Vorhaltung von identischen Einrichtungen (z.B. Zulassungsstelle) ist nicht erkennbar; insofern ist bezeichnend, dass z.B. in Ulm die beiden Zulassungsstellen fusioniert wurden.

Der Antrag der Stadt Reutlingen auf Auskreisung lässt die zukünftige Organisation zentraler Infrastruktureinrichtungen wie der Berufsschulen und der Kreiskliniken offen. Die kategoriale Unterscheidung der Stadt Reutlingen zwischen großstädtischen Aufgaben (Stadtkreis) und ländlichen Fragestellungen (Landkreis), wird eine Verwaltung aus einem Guss und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Landkreis eher erschweren als fördern.

9. Welche Auswirkungen hätte die Gründung des Stadtkreises Reutlingen auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit?

10. Besitzt die Stadt Reutlingen aus Sicht der Landesregierung die Größe und Leistungskraft, um die Aufgaben eines Stadtkreises erledigen zu können?

11. Welche wirtschaftlichen und finanziellen Vor- und Nachteile gibt es derzeit für die Stadt Reutlingen und den Landkreis Reutlingen dadurch, dass Reutlingen dem Landkreis angehört?

Neben den Kostendegressionseffekten ist als Vorteil insbesondere die Ausgleichsfunktion des Landkreises zu benennen.

Hier sind vor allem die beiden wichtigen Faktoren Aufwand für Kreisumlage auf der einen Seite und der Zuschussbedarf an Sozialaufwendungen für Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Reutlingen zu erwähnen. Der für die Stadt Reutlingen ermittelte Nettoressourcenbedarf für die Sozialen Leistungen (Frage 6) von 66.835.500 EUR, wird durch den Anteil an der Kreisumlage der Stadt von 52.578.965 EUR bei Weitem nicht gedeckt.

12. Welche wirtschaftlichen und finanziellen Vor- und Nachteile gäbe es jeweils für die Stadt Reutlingen und den Landkreis Reutlingen bei Gründung eines Stadtkreises einschließlich unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleiches?

Die finanziellen Vor- und Nachteile für den Landkreis Reutlingen bei Gründung eines Stadtkreises sind bislang nicht ermittelt worden. Soweit die Stadt Reutlingen von einem Minus von 2,9 Mio Euro ausgeht, lassen diese Berechnungen die durch Skalen- und Grössendegressionseffekte bedingten Kosteneffizienzeinbußen in gleicher Weise unberücksichtigt, wie umgliederungsbedingte Zusatzkosten.

Nach einer Struktur- und Verflechtungsanalyse der Firma Prognos vom 30.01.2015 profitieren Stadt und Landkreis in erheblichem Maße voneinander.

13. Wie wäre der verbleibende Landkreis Reutlingen im Hinblick auf wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Strukturdaten in die Reihe der Landkreise in Baden-Württemberg einzuordnen?

Da hinsichtlich der Vermögensauseinandersetzung, Übernahme von Schulden und Trägerschaft von bestehenden Einrichtungen (z.B. Kreiskliniken und Berufsschulen) keine belastbaren Angaben vorliegen, kann die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises nur schwer eingeschätzt werden.

14. Inwiefern würde die Gründung eines weiteren Stadtkreises Änderungen im kommunalen Finanzausgleich herbeiführen, welche Auswirkungen hätte dies auf den Landeshaushalt und welche Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und weiterer Landesgesetze müssten angepasst werden?

Die Darlegungen der Stadt Reutlingen zum Finanzausgleich und zur Vermögensauseinandersetzung gehen davon aus, dass die verbleibenden Städte und Gemeinden sowohl die durch die FAG-Arithmetik bedingten Effekte als auch die durch Skalen- und Grössendegressionseffekte verursachten Mehrkosten im Wege der Erhöhung der Kreisumlage finanzieren; zugleich sollen diese mit ihrer Kreisumlage für die aufgelaufenen Schulden überproportional eintreten.

Eine überproportionale Belastung der verbleibenden Städte und Gemeinden mit Kosten einer Auskreisung der Stadt Reutlingen verstößt gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot und müsste beim Finanzausgleich Berücksichtigung finden (Vgl. Thüring.VerfGH, Urteil vom 9.6.2017 VerfGH 61/16 NJOZ 2017, 1134). Gehören einem wirtschaftlich schwachen Landkreis Gemeinden mit begrenzter Leistungsfähigkeit an, so beschränkt dieser Umstand auch die Fähigkeit des Landkreises, sich allein durch die Erhöhung der Kreisumlage zu entschulden. Zudem zieht das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Erhöhung der Kreisumlage eine absolute Grenze jedenfalls dort, wo sie dazu führen würde, dass das absolute Minimum der Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden unterschritten würde und ihnen insbesondere strukturell und auf Dauer die Möglichkeit genommen wird, ihr Recht auf eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Vielmehr muss sich der Kreis bei unzureichender eigener Finanzausstattung seinerseits an das Land (den Landesgesetzgeber) halten und kann seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen (BVerwG, NVwZ 2013, 1078).

15. Wie bewertet sie die von der Stadt Reutlingen vorgebrachten wirtschaftlichen Nachteile ihrer Kreiszugehörigkeit anhand des Modelljahres 2013 mit einer jährlichen Belastung von rund 2,9 Mio. Euro (ohne Berücksichtigung der Vermögensauseinandersetzung) bzw. die dargelegten finanziellen Folgen einer Erklärung zum Stadtkreis mit einem Betrag per Saldo von plus 4,6 Mio. Euro für das Modelljahr 2013?

Die Berechnung der wirtschaftlichen Nachteile der Kreiszugehörigkeit ist nicht belastbar, da sie als Momentaufnahme für das Jahr 2013 einen Teil der langjährigen Belastungen (z.B. Investitionszuschüsse und Verlustabdeckungen für die Kreiskliniken) einerseits sowie Freiwilligkeitsleistungen andererseits außer Betracht lässt.

16. Welche Auswirkungen hätte die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen für die Bürgerinnen und Bürger jeweils des Landkreises und der Stadt Reutlingen sowie für die kreiszugehörigen Gemeinden insbesondere in wirtschaftlicher, finanzieller und verwaltungsorganisatorischer Hinsicht?

Die Verwaltung wird intransparenter (da nicht alle Aufgaben übergehen), teurer (da geringere Kosteneffizienz) und weniger leistungsfähig.

17. Wie bewertet die Landesregierung die Ausführungen der Stadt Reutlingen hinsichtlich ihrer relativen Unterrepräsentanz im Kreistag im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl und ihres Beitrags zur Kreisumlage?

Es trifft zwar zu, dass § 22 Abs. 4 Satz 5 der Landkreisordnung eine Deckelung der Anzahl der Sitze pro Wahlkreis auf 40 % vorsieht. Da die Stadt Reutlingen bei der Kreistagswahl einen Wahlkreis bildet, ist die Anzahl der Sitze aktuell tatsächlich auf 40 % begrenzt. Wenn es diese Regelung bei der letzten Kreistagswahl 2014 nicht gegeben hätte, wäre dem Wahlkreis Reutlingen ein Sitz mehr zugestanden; das mag Anlass geben, in eine rechtspolitische Diskussion einzutreten, ob § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO geändert und etwa der Deckel angehoben werden soll.

In jedem Fall unzutreffend ist aber die von der Stadt Reutlingen dargestellte Schlussfolgerung „In der Konsequenz bedeutet dies eine Durchbrechung des Demokratieprinzips, da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählen als alle anderen Stimmen im Landkreis...“. § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO bewirkt wegen der niedrigeren Wahlbeteiligung im Wahlkreis Reutlingen nicht, dass die dort abgegebenen Stimmen ein geringeres Gewicht haben.

Es wohnen zwar 40,17 % der Kreisbevölkerung im Wahlkreis Reutlingen, jedoch lediglich 39,18 % der Wahlberechtigten und – bezogen auf die letzte Kreistagswahl 2014 – gerade einmal 32,89 % der Wähler. Bei der Kreistagswahl 2014 waren für einen Sitz im Wahlkreis Reutlingen 1.392 Wähler erforderlich, im Wahlkreis Metzingen dagegen z.B. 1.546 Wähler.

18. Inwieweit hat die Stadt Reutlingen aus Sicht der Landesregierung einen Rechtsanspruch auf Gründung eines Stadtkreises?

Landesverfassung und Gemeindeordnung gewähren keinen Rechtsanspruch auf Erklärung zum Stadtkreis.

Im Übrigen wird auf die bisherigen Stellungnahmen des Landkreises verwiesen (Anlagen).

LANDRATSAMT REUTLINGEN

Den 14.07.2015

KT-Drucksache Nr. IX-0146für den Verwaltungsausschuss
-nichtöffentlich-**Tischvorlage**für den Kreistag
-öffentlich-**Antrag auf Auskreisung der Stadt Reutlingen
- Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren****Beschlussvorschlag:**

1. Dem Antrag der Stadt Reutlingen auf Auskreisung wird bereits jetzt entgegengetreten, da die Entscheidung über die Rechtsfolgen der Auskreisung und die Vermögensauseinandersetzung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 Landkreisordnung (LKrO) erst in einem nachgelagerten Verfahren erfolgen soll.
2. Der Landkreis Reutlingen erwartet, dass alle Fragen
 - der Aufgabenerledigung
 - der Wirtschaftlichkeit
 - der Effekte auf das Stadt-Umland-Gefüge
 - der Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme
 - eines Nachteilsausgleichs für den Landkreis Reutlingen und seine kreisangehörigen Städte und Gemeinden
 - der künftigen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg

vor einem möglichen Gesetzgebungsverfahren über die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GemO) geklärt werden.

Aufwand/Finanzielle Auswirkungen:

Aufwand derzeit nicht ermittelbar.

Sachdarstellung/Begründung:**I. Kurzfassung**

Der Antrag der Stadt Reutlingen in der Entwurfsfassung vom 21. Mai 2015 beinhaltet nach dem Wortlaut nur die Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GemO). Die Erklärung zum Stadtkreis bedeutet jedoch zugleich eine Auskreisung aus dem Landkreis gemäß § 7 Abs. 1 und 2 Satz 1 Landkreisordnung (LKrO). Mit der Gebietsänderung des Landkreises besteht die Notwendigkeit, die Rechtsfolgen und die (Vermögens-) Auseinandersetzung zu regeln. Grundsätzlich erfolgt gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 LKrO die Regelung der Rechtsfolgen und die Auseinandersetzung in dem Auskreisungsgesetz oder

- 2 -

durch eine Rechtsverordnung. Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 LKrO kann im Auskreisungsgesetz diese Regelung auch der Vereinbarung durch die beteiligten (Stadt- und) Landkreise in einem nachgelagerten Verfahren überlassen werden. Bei der Ermessensentscheidung des Gesetzgebers ist grundsätzlich davon auszugehen, dass es im Wohl der Allgemeinheit steht, dass möglichst alle mit der Gebietsänderung verbundenen und an sie anknüpfenden Rechtsfolgen zu einem einheitlichen Zeitpunkt wirksam werden. Andererseits kann der Gesetzgeber Rechtsfolgen dann nicht einem nachgelagerten Verfahren überlassen, wenn deren Regelung von wesentlicher Bedeutung für die Grundentscheidung ist, zumal aktuell noch wesentliche Fragen unbeantwortet sind.

II. Ausführliche Sachdarstellung

1. Antragsverfahren

Dem Antrag der Stadt Reutlingen auf Auskreisung wird bereits jetzt entgegengetreten, da die Entscheidung über die Rechtsfolgen der Auskreisung und die Vermögensauseinandersetzung gemäß § 8 Abs.1 Satz 2 LKrO erst in einem nachgelagerten Verfahren erfolgen soll.

Mit dem Antrag in der Entwurfsfassung vom 21. Mai 2015 strebt die Stadt Reutlingen ein Verfahren nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LKrO an: In einem ersten Schritt soll die Erklärung zum Stadtkreis erfolgen; sodann sollen weitere Fragen bilateral zwischen Stadt- und Landkreis vereinbart werden. Das von der Stadt Reutlingen intendierte Vorgehen begegnet rechtlichen Bedenken, da es die rechtlichen und finanziellen Interessen des Landkreises beeinträchtigt und gefährdet.

2. Aufgabenerledigung

Gemäß § 3 Abs. 1 der GemO muss eine Stadt mit der Erklärung zum Stadtkreis alle kreiskommunalen Aufgaben selbst erfüllen, sie ist in vollem Umfang untere Verwaltungsbehörde. Von dieser gesetzlichen Regelung soll nach dem Konzept der Stadt Reutlingen sowohl bei den staatlichen wie auch bei den kreiskommunalen Aufgaben abgewichen werden. Das Konzept der Stadt sieht einen „Stadtkreis light“ vor, so soll das Landratsamt Reutlingen beispielsweise Gesundheits- und Landwirtschaftsbehörde für das Stadtgebiet bleiben. Die Einzelheiten sind nachfolgender Tabelle zu entnehmen.

- 3 -

Ziffer Ergebnisbericht der Stadtverwaltung	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung
IV.2.4	Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz	Landratsamt
IV.2.14	Landwirtschaftsamt	gesplittet; Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG, sonst Landratsamt
IV.2.23	Gesundheitsamt	Landratsamt
IV.2.24 a)	Kriegsopferversorgung	Landratsamt
IV.2.24 b)	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Landratsamt
IV.2.24 c)	Versorgung bei Zivildienstschäden	Landratsamt
IV.2.24 d)	Versorgung bei Impfschäden	Landratsamt
IV.2.24 e)	Entschädigung der Opfer von Gewalttaten	Landratsamt
IV.2.24 f)	Entschädigung von politischen Häftlingen	Landratsamt
IV.2.33	Versicherungsamt	Landratsamt gegen Kostenausgleich
IV.3.3	Berufliche Schulen	Landkreis gegen Kostenausgleich
IV.3.6	Kreismedienstelle	Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation
IV.3.7	Kreiskliniken	Landkreis, evtl. finanzielle oder gesellschaftsrechtliche Beteiligung
IV.3.10	Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)	Gemeinsame Einrichtung
IV.3.12	Aufsicht über den Rettungsdienst (unbenannt)	Landratsamt
IV.4.1	Ausbildungsförderung	gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt

Die Verwaltungsstrukturen im Landkreis Reutlingen werden durch die Auskreisung intransparenter. Die Auskreisung lässt daher aus Sicht des Bürgers eher ein Zuständigkeitswirrwarr befürchten, das noch dadurch verstärkt wird, dass Doppelstrukturen vorgehalten werden müssen.

3. Nachteilsausgleich

Der Antrag der Stadt Reutlingen sieht keinen Ausgleich hinsichtlich der Effizienzgewinne bei der Stadt bzw. der Effizienzverluste beim Landkreis vor. Es widerspricht Artikel 71 Abs. 3 Satz 3 der Landesverfassung, wenn der Gesetzgeber die Mehrbelastung, die aus der Auskreisung resultiert, nicht im Wege des Mehrlastenausgleichs kompensiert (vgl. BadWürttStGH Urteil vom 5.10.1998 AZ.: GR 4-97). Die Feststellung der Mehrbelastung ist notwendig verknüpft mit der Entscheidung über die Rechtsfolgen und die Vermögensauseinandersetzung. Die Stadt Reutlingen hat sich in ihrem „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ mit dieser Fragestellung nicht auseinandergesetzt; Fragen der Effizienzverluste und der Verwaltungsgemeinkosten wur-

- 4 -

den vielmehr bewusst ausgeklammert und nicht bewertet. Da eigene Untersuchungen für den Landkreis Reutlingen noch nicht vorliegen, kann diese Frage nur auf der Grundlage der Untersuchungen in anderen Bundesländern beantwortet werden. Die jüngste Untersuchung stammt vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, der sich in seinem Kommunalbericht 2011 eingehend mit der Kosteneffizienz kleiner Landkreise auseinandergesetzt hat. Der Rechnungshof kommt auf der Grundlage seiner statistischen Auswertungen zu einer Trendlinie, nach der die Personalausgaben je Einwohner in statistischer Abhängigkeit zur Kreisgröße stehen. Danach steigen die Personalkosten je Einwohner bei einer Verkleinerung des Landkreises von 280.000 Einwohnern auf 165.000 Einwohner von ca. 82 Euro auf 107 Euro. Dies würde im Falle einer Auskreisung für den verbleibenden Landkreis einen Effizienzverlust allein bei den Personalkosten von 4.125.000 Euro bedeuten. Nimmt man die Sachkosten hinzu ergäbe sich ein Betrag von ca. 4,5 bis 5 Mio. Euro.

Eine beispielhafte Untersuchung beim Umweltschutzamt hat dies bestätigt und wegen des fachlichen Grundaufwands und notwendiger Rufbereitschaften für Landkreis und Stadtkreis einen Mehraufwand von zusammen 7 bis 8 Stellen ergeben.

Dieser Betrag kann allerdings nur als Anhaltspunkt dienen, da bei Auskreisung einer Großen Kreisstadt ein Teil der Aufgaben bereits bisher von dieser wahrgenommen wurde. Andererseits muss jedoch berücksichtigt werden, dass nicht alle Aufgaben vom Landkreis auf den Stadtkreis übergehen bzw. eine gemeinsame Aufgabenerledigung im Konzept der Stadt vorgesehen ist (Gesundheitsamt, Landwirtschaftsamt, Kreiskliniken und Berufsschulen) und dadurch ein erhöhter Koordinierungsaufwand entsteht. Die anfallenden Trennungskosten müssten zusätzlich erhoben werden.

Dass die für den Stadtkreis ermittelten Kosten spiegelbildlich eine Entlastung in gleicher Höhe bewirken widerspricht den verwaltungsökonomischen Erkenntnissen. Insofern ist von einer Kostenprogression in Höhe von ca. 4,5 Mio. Euro auszugehen. So werden beispielsweise die bei der Stadt zu schaffenden neuen Stellen nicht 1:1 bei der Landkreisverwaltung abgebaut werden können.

4. Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme

Der Antrag der Stadt Reutlingen intendiert, die Auseinandersetzung der Schulden und des Vermögens des Landkreises am Maßstab des Anteils der Kreisumlage an den gesamten Finanzierungsmitteln des Landkreises vorzunehmen (18 %). Eine entsprechende gesetzliche Regelung würde von den Finanzierungsgrundsätzen der Landkreisordnung abweichen, zu einer ungerechtfertigten Mehrbelastung der verbleibenden Städte und Gemeinden führen und die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises gefährden.

Als Maßstab für die Übernahme der Schulden des Landkreises müsste der Anteil am Aufkommen der Kreisumlage (43 %) herangezogen werden. Die beiden Ansätze (18 % = 16,9 Mio. Euro, 43 % = 40,3 Mio. Euro) unterscheiden sich um 23,4 Mio. Euro. Nach dem Konzept der Stadt Reutlingen soll der Landkreis in der Finanzierungsverantwortung der wesentlichen überörtlichen öffentlichen Einrichtungen (Kreiskliniken und Berufsschulen) bleiben. Im Hinblick auf die Bedeutung dieser Einrichtungen für den Wirtschaftsstandort und die finanziellen Risiken erscheint es zwingend, dass der Gesetzgeber eindeutige Regelungen trifft.

5. Tragfähigkeit des Ergebnisberichts

Der Ergebnisbericht der Stadtverwaltung Reutlingen ist hinsichtlich Untersuchungsumfang und -tiefe nicht geeignet, die vom Innenministerium in seinem Schreiben vom 15.05.2013 aufgeworfenen Fragen zu beantworten.

- 5 -

Der Ergebnisbericht beschränkt sich ausschließlich auf Fragen der Verwaltungsorganisation und Finanzierung.

Nach dem Schreiben des Innenministeriums ist zur Bestimmung der „Gründe des öffentlichen Wohls“ nicht nur auf die Situation Reutlingens abzustellen: „Der Kreis der hierbei heranzuziehenden Belange reicht von den Gesichtspunkten der Verwaltungsorganisation über die Interessen umliegender Gemeinden bis zu Infrastruktur- und Raumordnungsmaßnahmen unter mannigfachen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gesichtspunkten auf Kreis-, Regional-, Landes- oder Bundesebene.“

Die damit verbundenen konkreten Fragestellungen hat Prof. Junkernheinrich in seiner verwaltungsökonomischen Expertise zur Auskreisung Reutlingens aus dem Landkreis vom Januar 2014 differenziert aufgeführt. Nur auf der Grundlage dieser mehrdimensionalen Bewertung kann beurteilt werden, ob eine Auskreisung überhaupt das richtige Mittel ist, um die von der Stadt Reutlingen vorgetragenen Defizite zu beheben bzw. ihre Ziele zu erreichen.

Offen ist zudem, welche Effekte es hat, wenn im Stadt-Umland-Gefüge die Interessen nicht mehr auf Kreisebene koordiniert werden und das kreisinterne Ausgleichssystem nicht mehr besteht.

Der „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ konzentriert sich demgegenüber im Wesentlichen auf Fragen der Verwaltungsorganisation und deren Finanzierung aus Sicht der Stadt Reutlingen:

- Welche Aufgaben werden künftig wahrgenommen?
- Wie hoch sind die Kosten?
- Wie verändern sich hierdurch die Ausgaben- und Einnahmestrukturen?

Da die dargestellten Fragen von zentraler Bedeutung für die Entwicklung von Stadt, Landkreis und den Städten und Gemeinden sind, ist es zwingend, dass die Fragen des Innenministeriums als Grundlage für eine im Vorfeld abschließende Entscheidung abgearbeitet werden.

6. Anlagen

- Schreiben des Innenministeriums vom 15.05.2013 (Anlage 1)
- Regional- und Verflechtungsanalyse Prognos (Anlage 2)
- Korrigierte Auszüge aus dem Ergebnisbericht der Stadtverwaltung (Anlage 3)

LANDRATSAMT REUTLINGEN
Den 27.07.2015

KT-Drucksache Nr. IX-0146/1

für den Kreistag
-öffentlich-

Tischvorlage



**Antrag auf Auskreisung der Stadt Reutlingen
- Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren**

Beschlussvorschlag:

1. Dem Antrag der Stadt Reutlingen auf Auskreisung wird bereits **zum jetzigen Zeitpunkt** entgegengetreten, da die Entscheidung über die Rechtsfolgen der Auskreisung und die Vermögensauseinandersetzung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 Landkreisordnung (LKrO) erst in einem nachgelagerten Verfahren erfolgen soll. **Eine abschließende inhaltliche Bewertung des Antrags der Stadt Reutlingen durch den Kreistag erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt.**
2. Der Landkreis Reutlingen erwartet, dass alle Fragen
 - der Aufgabenerledigung
 - der Wirtschaftlichkeit
 - der Effekte auf das Stadt-Umland-Gefüge
 - der Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme
 - eines Nachteilsausgleichs für den Landkreis Reutlingen und seine kreisangehörigen Städte und Gemeinden
 - der künftigen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg

vor einem möglichen Gesetzgebungsverfahren über die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GemO) geklärt werden.

Sachdarstellung/Begründung:

Bei der Vorberatung hat der Verwaltungsausschuss in seiner Sitzung vom 27.07.2015 eine Abänderung/Ergänzung des Beschlussvorschlags der KT-Drucksache Nr. IX-0146 empfohlen.

LANDRATSAMT REUTLINGEN

Den 31.07.2015

KT-Drucksache Nr. IX-0148für den Kreistag
-öffentlich-
**Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1
Gemeindeordnung (GemO)
Mitteilungsvorlage**
Beschlussvorschlag:

Kein Beschluss vorgesehen.

Aufwand/Finanzielle Auswirkungen:

Noch keine belastbaren Zahlen ermittelt.

Inhaltsübersicht

1.	Die seit 42 Jahren bestehende Landkreisstruktur hat sich als tragfähig und zukunftsorientiert bewährt	Seite 2
2.	Der Antrag der Stadt Reutlingen ist rechtlich nicht tragfähig	Seite 3
2.1	Die Herauslösung der Stadt Reutlingen aus dem Landkreis widerspricht dem Denkmodell der Landesregierung (1969) und den Grundsätzen der Kreisreform 1973	Seite 3
2.2	Es gibt keinen verfassungsrechtlichen Schutz der Kreisfreiheit aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz	Seite 6
2.3	Die von der Stadt Reutlingen intendierte isolierte Stadtkreiserklärung bei gleichzeitiger Aufgabenwahrnehmung des Landkreises im zukünftigen Gebiet des Stadtkreises begegnet in formeller und materieller Hinsicht rechtlichen Bedenken	Seite 7
2.4	Die Stadt Reutlingen hat in ihrem Antrag die Voraussetzungen für eine Stadtkreiserklärung nicht im erforderlichen Umfang dargelegt	Seite 9
2.5	Die Ausführungen der Stadt Reutlingen zu den Defiziten der bisherigen Gebietsstruktur halten einer verwaltungsökonomischen Überprüfung nicht stand	Seite 13
2.6	Antrag und Ergebnisbericht begründen erhebliche Zweifel, ob die Auskreierung geeignet ist, das Ziel der Stadt „Stärkung der Selbstverwaltung“ zu erreichen	Seite 16
3.	Der Ergebnisbericht ist in wesentlichen Punkten nicht belastbar	Seite 17

- 2 -

1. Die seit 42 Jahren bestehende Landkreisstruktur hat sich als tragfähig und zukunftsorientiert bewährt

Der Landkreis Reutlingen ist ein attraktiver Standort mit hoher Lebensqualität. Verschiedene Kennzahlen bestätigen dies. Beispielhaft seien die Arbeitslosenquote im Juli 2015 mit 3,6 % und die Anzahl der Arbeitslosen, die unter 25 Jahre alt sind, mit 2,4 % genannt. Beide liegen weit unter den Vergleichszahlen in Deutschland und Baden-Württemberg. Die zentrale Frage lautet, wie der städtische und der ländliche Raum gleichermaßen attraktiv erhalten werden und Zukunftsfragen gemeinsam und in einem gemeinsamen Verständnis und Miteinander am besten gelöst werden können.

Die Firma Prognos AG hat in einer Strukturanalyse anhand von Auswertungen des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Landesamtes wichtige Strukturdaten für den Landkreis und die Stadt Reutlingen erhoben, die Verflechtungen von Landkreis und Stadt dargestellt und erläutert (Anlagen 1 und 2). Zusammenfassend kommt Prognos zu dem Ergebnis, dass Stadt und Landkreis aufeinander angewiesen sind. Der Dienstleistungsschwerpunkt Stadt und die industrielle Struktur des Landkreises würden sich zum Wohle beider ergänzen (Anlage 3).

Es geht also nicht um einen Wettbewerb oder eine Konkurrenz zwischen Landkreis und Stadt, sondern um einen Wettbewerb der Regionen. Landkreis und Stadt stehen im Wettbewerb zu anderen Raumschaften um Einwohner, um Gewerbebetriebe, um Zukunftschancen. Diese Herausforderungen sind in der bestehenden Landkreisstruktur gut bewältigt worden. Es geht nicht um Verwaltungsstrukturen allein, sondern darum, wie große Herausforderungen, die sich insbesondere aus dem demographischen Wandel ergeben, für alle besser bewältigt werden können, beispielhaft seien die Problematik der Hausarztversorgung, der stationären Versorgung in Krankenhäusern oder die Frage einer zukunftsfähigen Mobilität, etwa bei der Regional-Stadtbahn genannt.

Im Kern geht es damit um den Erhalt der „Solidargemeinschaft“, wie es das Bundesverwaltungsgericht bereits in einem Urteil im Jahr 1958 formuliert hat (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17.01.1958):

„Der Kreis ist Ausgleichsverband auch in dem Sinne, dass er Städte und Landgemeinden, städtische und ländliche Bevölkerung zu einer lebendigen Schicksalsgemeinschaft zusammenfasst.“

Es geht um ein partnerschaftliches Miteinander, um ein Verständnis von Stadt und Land „Hand in Hand“, um ein vernetztes Denken.

„Denn das Wesen der gemeindlichen Selbstverwaltung besteht nicht darin, dass jede Gemeinde nach ihren engen Kommunalegoismen frei schalten kann, sondern darin, dass sie verantwortlich waltet und bei ihren Maßnahmen auch ihre Stellung innerhalb des sie umgebenden Raumes und die sich daraus ergebenden Notwendigkeit zu Zusammenarbeit und Ausgleich in Betracht zieht.“ (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 03.11.1981)

Es geht um den in der Landesverfassung definierten Auftrag, gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land sicherzustellen, so wie es als Ziel der Gebietsreform im Jahr 1973 formuliert worden ist:

„Während der Verwaltungsraum unverändert blieb, hat sich der Lebensraum des Menschen in den letzten Jahrzehnten auf allen Gebieten seines Daseins (Arbeit, Wohnen, Bildung und Erholung) grundlegend verändert und ausgeweitet. Er ist größer geworden, dieser Veränderung muss sich der Verwaltungsraum anpassen.

Es ist zu erwarten, dass sich der Zusammenschluss des in der Entwicklung zurückgebliebenen Gebiets Albhochfläche mit den dichter besiedelten und stärker entwickel-

- 3 -

ten Räumen um Reutlingen für die weitere Gesamtentwicklung des Landkreises günstig auswirkt.“

Die überaus positive Entwicklung der vergangenen 42 Jahre bestätigt diese Entscheidung.

2. Der Antrag der Stadt Reutlingen ist rechtlich nicht tragfähig

2.1 Die Herauslösung der Stadt Reutlingen aus dem Landkreis widerspricht dem Denkmodell der Landesregierung (1969) und den Grundsätzen der Kreisreform 1973

a) Maßstäbe für die Gebietsreform 1973

Nach dem Leitbild der Landesregierung aus dem Jahr 1969 und dem Gutachten zur Kreisreform der Kommissionen zur Kreisreform aus dem Jahr 1970 waren bei den Gebietsreformen der Landkreise im Wesentlichen fünf Grundsätze bestimmend:

(1) Stärkung der Leistungskraft der Verwaltung

Diese Stärkung war in erster Linie notwendig für den Bereich der immer mehr in den Vordergrund tretenden öffentlichen Dienstleistungen (Infrastruktur, Daseinsvorsorge), daneben aber auch für die Bewältigung der komplizierter und differenzierter werdenden Hoheitsaufgaben.

(2) Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Wesentliches Ziel war auch, das Gefälle in der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zwischen Verdichtungsgebieten und ländlichen Bereichen zu verringern und dadurch möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu schaffen.

(3) Berücksichtigung der sozioökonomischen Verflechtungen

Die durch die Erhöhung der Mobilität bedingte Erweiterung des Lebensraums des Menschen auf allen Gebieten des Daseins (Arbeit, Wohnen, Bildung und Erholung) macht eine Anpassung des Verwaltungsraums erforderlich. Deshalb müssen bei der Gebietsreform die sogenannten sozio-ökonomischen Verflechtungen berücksichtigt werden. Darunter versteht man insbesondere die vielfältigen Verflechtungen des Lebensbereichs des einzelnen Menschen, vor allem hinsichtlich der Wohnung, des Arbeitsplatzes, der öffentlichen und privaten Dienstleistungen, der Bildung und der Erholung. Während bei der Gemeindereform die Verflechtungen des Nahbereichs maßgebend sind, müssen bei der Kreisreform die Verflechtungen mittlerer Stufe (Mittelbereiche) zugrunde gelegt werden (Gutachten Seite 8).

(4) Stadt-Umland-Bereiche

Die notwendige Partnerschaft und institutionalisierte Zusammenarbeit insbesondere im Verdichtungsraum um die Landeshauptstadt macht leistungsstarke Landkreise notwendig.

(5) Einräumigkeit der Verwaltung

Die Größenordnungen der Landkreise müssen geeignet sein, die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung herzustellen. Insofern sollte die Kreisreform Grundlage für eine Funktionalreform (vollzogen durch SOBEG und VRG) sein.

b) Wegfall des 100.000 Einwohner-Richtwerts für Stadtkreise (1974)

Ausgangspunkt der bundesweiten Reformüberlegungen Anfang der siebziger Jahre war das vom Deutschen Juristentag 1964 vorgelegte Gutachten der sogenannten Weber-Kommission: „Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?“ Diese formulierte hinsichtlich der Bildung von Stadtkreisen Anforderungen an die Mindestgröße des Stadtkreises und an die Größenverhältnisse von kreisangehörigen Städten zum Landkreis:

Grundsätzlich vertrat das Weber-Gutachten die Auffassung, dass für kreisfreie Städte die gleichen Größenmaßstäbe gelten wie für Landkreise. Danach müsste eine Stadt, die unab-

- 4 -

hängig von den Kreisen ein gleichwertiges Angebot an Einrichtungen der Daseinsvorsorge darstellen kann, über eine Einwohnerzahl von etwa 150.000 verfügen: „Mit Rücksicht auf die stärkere Aufgabendichte sollte die Schwelle von 130.000 bis 140.000 Einwohnern nicht unterschritten werden, um alle Kreisaufgaben optimal zu erfüllen.“

Das Weber-Gutachten setzte sich differenziert mit dem Problem der Majorisierung von Landkreisen durch eine Großstadt mit 110.000 Einwohnern auseinander (sogenanntes Göttingen-Gesetz). Es kam zum Ergebnis, dass eine Stadt mit 110.000 Einwohnern in einem Landkreis mit nur 40.000 Einwohnern keine ausgewogene Kreisstruktur ergebe. Ein Landkreis mit einem solchen Übergewicht der eingekreisten Stadt nehme aufgrund seiner Kopflastigkeit eher schon den Charakter eines Stadtkreises an. Daher erschien der Weber-Kommission als Maßstab richtiger, wenn die Einwohnersumme des umgebenden Kreisgebietes der Einwohnersumme der Stadt entspricht und sie möglichst noch überschreitet.

Die Landesregierung folgte in ihrem Denkmodell der Weber-Kommission und strebte die Einkreisung der kreisfreien Städte Ulm, Heilbronn, Pforzheim und Baden-Baden an. Die dabei verfolgte Mindesteinwohnerzahl von 125.000 Einwohnern und Zielgröße (im Hinblick auf die Kosteneffizienz) von 200.000 für Stadt- und Landkreise ließ sich jedoch für den Fall von Eingliederungen von Stadtkreisen nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung der 70er Jahre nicht durchhalten, da neben der formalen Größe auch die gewachsenen funktionalen Strukturen zu berücksichtigen seien.

Bei Umgliederungen sei deshalb zur Gemeinwohlermittlung eine Schaden-Nutzen-Bilanz erforderlich. Eine Umgliederung sei nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange die Vorteile die mit der Einkreisung verbundenen Nachteile überwiegen werden.

Dieser vom Verfassungsgerichtshof Westfalen in seinen Urteilen zum Aachen-Gesetz entwickelte Grundsatz wurde vom Landesgesetzgeber 1971 auf der Grundlage des Teilberichts B des Kommissionsgutachtens beim Belassen der Stadtkreise Pforzheim, Ulm und Heilbronn berücksichtigt. Neben strukturellen Fragen spielten dabei spezifische Umgliederungsprobleme eine zentrale Rolle:

- Problematik der Neuabgrenzung der Aufgaben von Stadtverwaltung und Kreisverwaltung im kommunalen Selbstverwaltungsbereich,
- Problematik bei Errichtung und Betrieb zahlreicher Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die die Stadt geschaffen hat, deren Vorhandensein aber auch für den Landkreis von gleich großer Bedeutung ist,
- Bedenken gegen Sonderstatus des eingekreisten Stadtkreises,
- Problematik einer eventuell notwendig werdenden Spaltung der Kreismulage.

Im Hinblick darauf wurde im gemeinsamen Gutachten zur Kreisreform zwar für ein Belassen der kleinen Landkreise plädiert, gleichzeitig an einer Mindestkreisgröße von 120.000 bis 150.000 Einwohner festgehalten. Sozioökonomische Verflechtungen könnten dabei jedoch deutliche Abweichungen nach oben erforderlich machen. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf den Verdichtungsraum um die Landeshauptstadt Stuttgart. „In Verdichtungsräumen insbesondere im unmittelbaren Randgebiet der Großstädte (...) ist die Regelung des Stadt-Umlandproblems besonders dringlich, aber auch besonders schwierig. Hier hält die Kommission besonders leistungsstarke, der zentralen Großstadt grundsätzlich gleichwertige und auch untereinander ausgewogene und gleichwertige Landkreise für notwendig. Sie kommt deshalb zur Auffassung, dass in Verdichtungsräumen die oben aufgestellte Richtzahl von 120.000 bis 150.000 im Landkreis erheblich überschritten werden sollte.“ (Gutachten Seite 15)

Mit der Novellierung der Gemeindeordnung im Jahr 1974 wurde der 100.000 Einwohner-Richtwert für die Erhebung zum Stadtkreis konsequenterweise gestrichen, „um den Anschein eines Rechtsanspruches auf Auskreisung nur wegen Erreichung einer Einwohnerzahl zu vermeiden. (...) Denn die Verbundenheit zwischen Stadt und Land soll in möglichst weitem

- 5 -

Umfang erhalten bleiben, da die großen Städte als Schwerpunkte der sozialen und kulturellen Entwicklung für die gedeihliche Entfaltung des kommunalen Lebens der Kreisinstanz unentbehrlich sind und ihr Verbleiben im Landkreis vor allem auch wegen ihrer Finanzkraft für die Erfüllung der innerkreislichen Ausgleichsfunktion von größter Bedeutung ist" (Kunze/Bronner/Katz: Kommentar zur GemO § 3 Rdnr. 4).

c) Die zentralen Argumentationsfiguren des Antrags („Großstadt“, „Sonderstellung“, „großstädtisch gegen ländlich“) sind vor dem Hintergrund der Ziele der Kreisreform nicht haltbar

(1) Großstadt

„Großstadt“ ist eine Kategorie des Reichsstatistikgesetzes und mit Fortfall des Richtwerts in § 3 Abs. 1 GemO in rechtlicher Hinsicht unbeachtlich. Da nach den Grundsätzen der Kreisreform 1973 den Aspekten „Verflechtungen“, „Stadt-Umland-Beziehungen“ usw. größere Bedeutung beigemessen werden muss wie reinen Einwohnerzahlen, ist der bloße Verweis auf den Status einer Großstadt von sehr geringer Aussagekraft; dies gilt umso mehr, als die im Rahmen der Kreisreform aufgestellten Mindestkreisgrößen nicht erreicht werden.

(2) Sonderstellung

Da die kleinen Stadtkreise Ulm, Baden-Baden, Heilbronn und Pforzheim aus historischen und verwaltungspragmatischen Gründen belassen wurden, können diese nicht als Basis für einen Gleichbehandlungsanspruch dienen. Dies wird auch vom Staatgerichtshof im Hinblick auf die Gemeindereform klargestellt:

„Aus dem Bestehenbleiben gleich großer oder kleinerer Gemeinden kann eine aufgelöste Gemeinde regelmäßig kein Recht auf Erhaltung ihrer Eigenständigkeit herleiten“ (Staatgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 14. 2. 1975 - GR 11/74a). Dies gilt umso mehr, als gerade die Sonderregelungen für kleine Stadtkreise im Rahmen der Funktionalreform (Sonderbehördeneingliederungsgesetz, Verwaltungsstruktur-Reformgesetz) belegen, dass diese nicht leistungsfähig genug sind, um alle staatlichen Aufgaben zu erledigen.

(3) Ländlicher Landkreis gegen Großstadt

Wesentliche Begründung für die jetzige Gebietsstruktur war gerade, den Verdichtungsraum mit dem ländlichem Raum zu verbinden: „Es ist zu erwarten, dass sich der Zusammenschluss des in der Entwicklung zurückgebliebenen Gebiets der Albhochfläche mit den dichter besiedelten und stärker entwickelten Räumen um Reutlingen für die weitere Gesamtentwicklung des Landkreises günstig auswirkt“ (Gutachten Seite 26).

Wie in der Ziffer 1 dargestellt, wurde dieses Ziel erreicht.

d) Da die Stadt Reutlingen keine rechtlich relevante Änderung seit der Kreisreform geltend machen kann, stehen die Grundsätze des Kreisreformgesetzes 1972 dem Antrag entgegen

Der Antrag stellt in tatsächlicher Hinsicht darauf ab, dass die Stadt Reutlingen seit der Gemeindereform einen Einwohnerzuwachs erfahren habe. Da diese Zunahme der allgemeinen Einwohnerentwicklung im Landkreis entspricht, stellt dies keine rechtlich relevante Veränderung dar. Denn bei Abschluss der Gebietsreformen zum 01.01.1975 betrugen die Einwohnerzahlen:

- Landkreis Reutlingen: 236.464 Einwohner
- Stadt Reutlingen: 96.157 Einwohner

Dies entspricht einem Anteil von 40,66 %. Der Anteil der Stadt Reutlingen laut Zensus 2011 beträgt demgegenüber nur 40,17 % (273.352 zu 109.799). Die Stadt legt ihrem Antrag einen Anteil von 40,4 % zugrunde.

Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim vom 26.10.1999 (1 S 1652/98) ist es sachgerecht, die Gründe, die zur Bildung einer Gebietskörperschaft geführt haben, auch zur Grundlage der Entscheidung über das Ausscheiden zu machen. Denn das Bestreben einer Gemeinde, Aufgaben selbst wahrzunehmen, „kann nicht ohne Weiteres ein Grund sein, auszuscheiden.“

- 6 -

2.2 Es gibt keinen verfassungsrechtlichen Schutz der Kreisfreiheit aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz

Die Stadt Reutlingen unternimmt in ihrem Antrag den Versuch, den Anspruch Kreisfreiheit aus der Selbstverwaltungsgarantie abzuleiten. Vordergründig wird der Anspruch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Aufgabengliederung zwischen Städten und Landkreisen gestützt.

a) Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Aufgabenverteilung zwischen Stadt und Landkreis lässt sich ein Anspruch auf Auskreisung nicht ableiten

In der Rechtsprechung und Literatur wird unter Bezugnahme auf die bislang einzige gerichtliche Entscheidung über einen Auskreisungsantrag (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof vom 29. 10. 64 Az.:77 IV 63) ein Anspruch auf Kreisfreiheit abgelehnt: Das Selbstverwaltungsrecht umfasse nicht das Recht der Gemeinden, unter bestimmten Voraussetzungen kreisfrei erklärt zu werden. Ein derartiger Anspruch bestünde selbst dann nicht, wenn alle gesetzlichen Voraussetzungen für eine Kreisfreierklärung vorliegen. Die Kreisfreiheit sei eine ureigenste Angelegenheit der inneren Staatsorganisation und bestimme sich nach dem allgemeinen öffentlichen Interesse und nicht nach dem kommunalen Einzelinteresse.

Die Stadt Reutlingen stützt ihren Anspruch auf Auskreisung im Wesentlichen auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23.11.1988 (sogenannte Rastede-Entscheidung). Das Bundesverfassungsgericht hatte in dieser Entscheidung festgestellt, dass die Gemeinden einen Zuständigkeitsvorrang bei einzelnen kommunalen Aufgaben haben, vor der Tätigkeit der Landkreise.

Zahlreiche Obergerichte (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Thüringer Oberverwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht Frankfurt, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Oberverwaltungsgericht Weimar), Staatsgerichtshöfe (Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Verfassungsgerichtshof Brandenburg, Verfassungsgerichtshof Mecklenburg-Vorpommern) und das Bundesverwaltungsgericht (in mehreren Entscheidungen) haben inzwischen zugunsten von Landkreisen entschieden und anerkannt, dass den Landkreisen übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben zukommen:

Die Allzuständigkeit der Gemeinden für Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft und die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Landkreise berühren sich eng und bilden als gleichwertige Aufgaben die kommunale Selbstverwaltung. Die Rastede-Entscheidung gebe nur einen Vorrang bei Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln.

Mit der Frage, ob die Entscheidung über eine Gebietsänderung (Abwehr einer Einkreisung oder Auskreisung) auf das Selbstverwaltungsrecht einer Stadt gestützt werden kann, hat sich dezidiert das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seiner Entscheidung vom 18.08.2011 auseinandergesetzt und klargestellt, dass im Rahmen von Gebietsänderungen das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden keinen Vorrang genießt:

„Die Kreise sind keine Zweckschöpfungen des Gesetzgebers mit „schwächelnder Selbstverwaltungsgarantie“. Die Kreise haben, anders als die Gemeinden, keine Aufgabenallkompetenz. Der Gesetzgeber muss aber den Kreisen bestimmte Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben, also als kreiskommunale Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, zuweisen. (...) Zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehört aber, dass Bestands- und Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach vorheriger Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind. (...) Je schwerwiegender dieser Verlust und andere mit dem Eingriff verbundene Nachteile für die Selbstverwaltung und die Bevölkerung im Einzelfalle sind, umso gewichtiger müssen die Gründe des öffentlichen Wohls sein, die den Eingriff des Gesetzgebers in den Bestand der betroffenen Kreise rechtfertigen sollen.“

- 7 -

Die Auffassung der Stadt Reutlingen widerspricht zugleich Art. 71 Abs. 1 und 2 Landesverfassung, wo ausdrücklich klargestellt wird, dass Gemeinden und Landkreise hinsichtlich der Selbstverwaltungsgarantie von der Verfassung in gleicher Weise geschützt werden.

b) Ein Anspruch auf Auskreisung ergibt sich nicht aus einer institutionellen Garantie der Kreisfreiheit

Die Erklärung zum Stadtkreis betrifft somit - auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - ausschließlich den Bereich der inneren Staatsorganisation des Landes Baden-Württemberg. Etwas anderes könnte dann gelten, wenn es gelänge, einen institutionellen Schutz der Kreisfreiheit aus Art. 28. Abs. 2 GG abzuleiten. Wenn die Kreisfreiheit genau wie die Gemeinde und der Gemeindeverband institutionell garantiert ist, könnten für die Einkreisung einer Stadt die gleichen Kriterien gelten wie für Grenzänderungen und Auflösungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Umgekehrt wäre die Dispositionsfreiheit des Gesetzgebers sowohl beim Entzug als auch bei der Gewährung der Kreisfreiheit eingeschränkt.

Die institutionelle Garantie der Kreisfreiheit wird in Rechtsprechung und Literatur allgemein abgelehnt, da den kreisfreien Städten - historisch bedingt - ohne verbindliche Maßstäbe und teils unabhängig von ihrer Einwohnerzahl und ihrer Fähigkeit, Kreisaufgaben wahrzunehmen, der Status der Kreisfreiheit zugestanden wurde. In Baden-Württemberg steht der Annahme einer institutionellen Garantie entgegen, dass in den Gebietsreformen der 70er-Jahre die bestehenden Stadtkreise schlicht belassen wurden, ohne dass Kriterien formuliert wurden. Mit einer „Gleichstellung“ der Stadt Reutlingen mit den anderen Stadtkreisen würde der Gesetzgeber erstmalig den Typus „Stadtkreis“ anerkennen und die Kreisfreiheit institutionell anerkennen.

c) Aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz und dem Subsidiaritätsgrundsatz folgt allenfalls ein Anspruch auf Übertragung einzelner Selbstverwaltungsaufgaben

Die Argumentation der Stadt Reutlingen, dass die Selbstverwaltungsgarantie und der Subsidiaritätsgrundsatz einen Anspruch auf Erklärung zum Stadtkreis begründe, scheitert bereits daran, dass beide Grundsätze sich immer nur auf Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises beziehen, nicht jedoch auf staatliche Aufgaben. Die Übertragung staatlicher Aufgaben bleibt Teil der inneren staatlichen Organisation. Insofern stellt der Staatsgerichtshof klar, dass nicht die Entscheidungsbefugnis des Gesetzgebers hinsichtlich der Gestaltung der staatlichen Aufgaben durch das Selbstverwaltungsrecht eingeschränkt wird, sondern umgekehrt:

„Der Bestandsschutz der Gemeinden wird durch den Zusammenhang und die Verflochtenheit der kommunalen Selbstverwaltung mit der staatlichen Verwaltung eingeschränkt“ (StGH Baden-Württemberg, *Urteil* vom 14. 2. 1975 - GR 11/74a).

2.3 Die von der Stadt Reutlingen intendierte isolierte Stadtkreiserklärung bei gleichzeitiger Aufgabenwahrnehmung des Landkreises im zukünftigen Gebiet des Stadtkreises begegnet in formeller und materieller Hinsicht rechtlichen Bedenken

- a) Der Antrag der Stadt Reutlingen beinhaltet zunächst nur die Erklärung zum Stadtkreis - die Stadt Reutlingen geht jedoch in ihrem Ergebnisbericht davon aus, dass das Landratsamt (entsprechend der einfachgesetzlichen Regelungen im Rahmen SOBEG und VRG) weiterhin staatliche Aufgaben im Gebiet der Stadt Reutlingen wahrnimmt bzw. der Landkreis weiterhin in der Verantwortung für Kreiseinrichtungen für den Stadtkreis bleibt

- 8 -

Ziffer Ergebnisbericht	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung
IV.2.4	Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz	Landratsamt
IV. 2.10	Aufgaben nach dem Straßengesetz	Kooperation
IV.2.14	Landwirtschaftsamt	gesplittet, Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG, sonst Landratsamt
IV.2.23	Gesundheitsamt	Landratsamt
IV.2.24 a)	Kriegsopferversorgung	Landratsamt
IV.2.24 b)	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Landratsamt
IV.2.24 c)	Versorgung bei Zivildienstschäden	Landratsamt
IV.2.24 d)	Versorgung bei Impfschäden	Landratsamt
IV.2.24 e)	Entschädigung der Opfer von Gewalttaten	Landratsamt
IV.2.24 f)	Entschädigung von politischen Häftlingen	Landratsamt
IV.2.33	Versicherungsamt	Landratsamt gegen Kostenausgleich
IV.3.3	Berufliche Schulen	Landkreis gegen Kostenausgleich
IV.3.6	Kreismedienstelle	Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation
IV.3.7	Kreiskliniken	Landkreis evtl. finanzielle oder gesellschaftsrechtliche Beteiligung
IV.3.10	Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	Gemeinsame Einrichtung
IV.3.12	Aufsicht über den Rettungsdienst (unbenannt)	Landratsamt
IV.4.1	Ausbildungsförderung	gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt

b) Die einfachgesetzlichen Regelungen für eine Aufgabenwahrnehmung der Landkreise auf dem Gebiet der kleinen Stadtkreise gelten nicht automatisch für neu gegründete Stadtkreise

Gemäß § 3 Abs. 1 GemO kann eine Gemeinde durch Gesetz zum Stadtkreis erklärt werden. „Mit der Auskreisung muss sie dann die kreiskommunalen Aufgaben selbst erfüllen und ist in vollem Umfang untere Verwaltungsbehörde“ (Kunze/Bronner/Katz: Komm.z.GemO § 3 Rdnr. 4). Bezogen auf den Landkreis bedeutet eine Auskreisung die Änderung des Kreisgebietes; Grenzen des Landkreises können nach § 7 Abs. 1 Landkreisordnung (LKRO) nur aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden.

Hinsichtlich der Rechtsfolgen und der Auseinandersetzung sieht § 8 LKRO vor, dass diese im Auskreisungsgesetz oder durch Rechtsverordnung zu regeln sind. Das Gesetz kann dies auch der Vereinbarung durch die beteiligten Gebietskörperschaften überlassen, die der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde bedarf. Soweit der Landkreis weiterhin staatliche Aufgaben im Stadtgebiet wahrnehmen soll, bedarf es weiterhin einer gesetzlichen Aufgabenübertragung.

- 9 -

Die bestehenden einfachgesetzlichen Zuständigkeitsregelungen (z. B. im Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst oder im Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz) haben ihren Ursprung in den Funktionalreformen 1995 (SOBEG) und 2004 (VRG). Im Rahmen der Funktionalreformen bestand ein besonderes öffentliches Interesse für eine Aufgabenübertragung auf die umgebenden Landkreise, da der Gebietszuschnitt der Stadtkreise nicht geeignet war für eine Aufgabenwahrnehmung durch die Stadtkreise. Dieses öffentliche Interesse besteht bei einer Auskreisung nicht, da in diesem Fall eine Gebietsstruktur besteht, die die Erfüllung der Aufgaben ermöglicht. Eine Entscheidung des Gesetzgebers wäre in sich widersprüchlich, die einerseits das öffentliche Interesse für eine getrennte Aufgabenwahrnehmung bejaht und andererseits ein öffentliches Interesse für den Verbleib einzelner Aufgaben beim Landratsamt anerkennt. Da die Gemeindeordnung den Typus „Stadtkreis light“ nicht kennt, wäre der Antrag auf Stadtkreiserklärung abzulehnen.

c) Zuständigkeitsregelungen und Vermögensauseinandersetzung betreffen das „Ob“ einer Auskreisung und können daher nicht in ein nachgelagertes Verfahren verlagert werden

Bei Umgliederungen ist zur Gemeinwohlermittlung eine Schaden-Nutzen-Bilanz erforderlich. Eine Umgliederung ist nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange die Vorteile die mit der Auskreisung verbundenen Nachteile überwiegen. Dieser erstmalig vom Verfassungsgerichtshof Westfalen in seinen Urteilen zum Aachen-Gesetz entwickelte Grundsatz liegt auch der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg zugrunde. Die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben im Bereich des Stadtkreises und die damit verbundenen Konsequenzen für den Finanzausgleich sind in gleicher Weise abwägungserheblich wie die Regelung der Wahrnehmung überörtlicher Aufgaben durch den Landkreis außerhalb seines Wirkungskreises. Dies gilt umso mehr, als die mit der Aufgabenübertragung verbundene Vermögensauseinandersetzung und Regelung der Finanzbeziehungen unmittelbar die Leistungsfähigkeit des Landkreises beeinflussen.

d) Eine gesetzliche Aufgabenübertragung außerhalb des Wirkungskreises verletzt den Landkreis in seiner Selbstverwaltungsrecht gem. Art. 28 Abs. 2 GG.

Das Bundesverfassungsgericht stellt in ständiger Rechtsprechung klar (z. B. Urteil vom 20.12.2007 Az. 2 BvR 2433/04), dass eine gesetzliche Aufgabenübertragung ohne besonderen sachlichen Grund unzulässig ist:

Der Verwaltungsträger, dem (...) Verwaltungsaufgaben zugewiesen worden sind, hat diese Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung schließt zwar die Inanspruchnahme der „Hilfe“ - auch soweit sie sich nicht auf eine bloße Amtshilfe im Einzelfall beschränkt - nicht zuständiger Verwaltungsträger durch den zuständigen Verwaltungsträger nicht schlechthin aus, setzt ihr aber Grenzen: Von dem Gebot, die Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen, darf nur wegen eines besonderen sachlichen Grundes abgewichen werden.“

Ein sachlicher Grund lässt sich auch nicht aus entsprechenden Regelungen für bestehende Stadtkreise entnehmen, da mit dem bestehenden Landkreis eine Verwaltungseinheit besteht, die eine übergreifende Aufgabenwahrnehmung gewährleistet. Insofern hat der Gesetzgeber entweder die Wahl, den Landkreis bestehen zu lassen, oder dem Stadtkreis alle Aufgaben seines Wirkungskreises zuzuweisen.

2.4 Die Stadt Reutlingen hat in ihrem Antrag die Voraussetzungen für eine Stadtkreiserklärung nicht im erforderlichen Umfang dargelegt

Die Stadt Reutlingen stützt ihren Antrag auf Stadtkreiserklärung im Wesentlichen auf ihre Sonderstellung als Großstadt mit 112.000 Einwohnern und dem hieraus resultierenden

- 10 -

Gleichstellungsanspruch mit anderen Stadtkreisen. Die Stadt verzichtet auf die vom Innenministerium eingeforderte umfängliche Schaden-Nutzen-Bilanz ebenso wie auf die Prüfung der von Prof. Junkernheinrich in seiner verwaltungsökonomischen Expertise aufgezeigten verfahrensrelevanten Aspekte. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinen Urteilen aus dem Juni 2015 aufgezeigt, dass der Gesetzgeber seiner Anhörungspflicht nur genügen kann, wenn die Grundlagen der Schaden-Nutzen-Bilanz für die betroffenen Gebietskörperschaften nachvollziehbar aufgearbeitet sind.

a) Schreiben des Innenministers vom 15. Mai 2013

Auf die schriftliche Anfrage der Stadt Reutlingen, ob rechtliche Gründe einer Antragstellung auf Auskreisung der Stadt Reutlingen entgegenstehen, hat Innenminister Reinhold Gall mit Schreiben vom 15. Mai 2013 die Voraussetzungen einer Auskreisung definiert:

1. Es besteht kein Rechtsanspruch einer Stadt auf Herauslösung aus einem Landkreis. Die Entscheidung liegt beim Gesetzgeber.
2. Eine Herauslösung muss, da dies eine Änderung des Gebiets eines Landkreises ist, durch „Gründe des öffentlichen Wohls“ gerechtfertigt sein.
3. Es ist eine Gesamtabwägung aller Interessen vorzunehmen: „Dabei ist keineswegs allein die Situation von Reutlingen maßgebend.“
4. Bei der Abwägung ist der Nutzen für das Gemeinwohl den möglichen Nachteilen für die „umgebende kommunale Landschaft (Landkreis, kreisangehörige Gemeinden)“ gegenüberzustellen.
5. Die Entscheidung kann nur „auf Grundlage einer umfassenden Kenntnis aller erheblichen Umstände“ getroffen werden.
6. Im Detail sind vor allem die „finanziellen Konsequenzen einer Auskreisung (Stichworte: Krankenhausfinanzierung, Berufsschulen, Kreissparkasse, sozialer Bereich) aufzuarbeiten.“
7. „Die Pflicht zur Darlegung aller genannten Gesichtspunkte liegt bei der Stadt Reutlingen“.

Ergänzend verweist der Innenminister auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg, der im Rahmen der Gebietsreform Anfang der 70er Jahre gewisse Leitlinien aufgestellt hat. In dieser Rechtsprechung hat der Staatsgerichtshof insbesondere die Gemeinwohlgründe konkretisiert, die eine Gebietsänderung rechtfertigen können:

„Gründe des öffentlichen Wohls“, die eine Gemeindeneugliederung rechtfertigen können (Art. 74 BadWürttVerf.), liegen jedenfalls dann vor, wenn sie sich aus Verfassungsgrundsätzen ableiten lassen.

Das ist der Fall, wenn Neugliederungen

- der Stärkung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft dienen;
- zur Schaffung einer einheitlichen Lebens- und Umweltqualität sowie zum Abbau des Leistungs- und Ausstattungsgefälles zwischen Verdichtungsräumen und dünn besiedelten Gebieten beitragen;
- die Wirtschaftlichkeit der Gemeindeverwaltung erhöhen.

Der Gesetzgeber darf darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Interessen und Zwecke als „Gründe des öffentlichen Wohls“ zur Begründung einer Gemeindeneugliederung heranziehen.“ (StGH Baden-Württemberg, *Urteil* vom 14. 2. 1975 - GR 11/74)

In der gleichen Entscheidung weist der Staatsgerichtshof auf die rechtliche Bedeutung der Schaden-Nutzen-Bilanz hin: „Ein Gemeindegemeinschaftszusammenschluss, der mehr Schaden als Nutzen bringt, verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dabei setzt die Beurteilung von Nutzen und Schaden eine Prognose voraus.“

- 11 -

Zugleich führt der Staatsgerichtshof aus, dass der Verweis auf bestehende Gebietskörperschaften gleicher Größe den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt: „Aus dem Bestehenbleiben gleich großer oder kleinerer Gemeinden kann eine aufgelöste Gemeinde regelmäßig kein Recht auf Erhaltung ihrer Eigenständigkeit herleiten.“

b) Verwaltungsökonomische Expertise zur Auskreisung der Kreisstadt Reutlingen aus dem Landkreis von Prof. Junkernheinrich

In der verwaltungsökonomischen Expertise aus dem Jahr 2014 (Anlage 4) hat Prof. Junkernheinrich den Analysebedarf für eine Auskreisungsentscheidung überprüft und wie folgt zusammengefasst:

„(51) Eine verwaltungswissenschaftliche, regionalökonomische und finanzwirtschaftliche Beurteilung der Auskreisung der Stadt Reutlingen aus dem Landkreis Reutlingen hat ein mehrdimensionales Ziel- und Kriterienraster zu berücksichtigen. Dieses sollte kommunale, regionale und landespolitische Anliegen integrieren.

(52) In rechtlicher Hinsicht muss eine Auskreisung zu einer eindeutigen Verbesserung des Gemeinwohls (siehe verfassungsrechtliche Vorgaben in Ziff. (14)) von Stadt und Landkreis Reutlingen, der Region und dem Land Baden-Württemberg führen. Die Einzigartigkeit dieses Vorhabens manifestiert sich in der historischen Betrachtung stattgefundener Ein- und Auskreisungen (siehe Ziff. (8)). Die Überprüfung der Voraussetzungen offenbart einen hohen Komplexitätsgrad und eine Mehrschichtigkeit des zu prüfenden Sachverhalts, wodurch ein kaskadenartiger Prozess unabdingbar wird.

(53) Zunächst ist zu betonen, dass eine Gebietsreform – die Auskreisung einer Stadt kann als partielle Gebietsreform angesehen werden – nicht allein gemeindlichen Kriterien folgen darf. Der mögliche Wohlfahrtsgewinn darf sich nicht allein auf den aus einzelgemeindlicher Sicht im Vordergrund stehenden potentiellen Nettonutzen für die Stadt Reutlingen beschränken. Vielmehr ist eine Gesamtabwägung unter Berücksichtigung der Betroffenheit des verbleibenden Restkreises, des Umgangs mit Stadt-Umland-Verflechtungen bzw. interkommunalen Spillovers sowie dem Anliegen eines landesweiten Disparitätenausgleichs vorzunehmen.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass eine städtische Organisation insbesondere bei Aufgaben mit lokal begrenzter Nutzungs- bzw. Wirkungsreichweite sinnvoll ist. Eine stärker regionale Aufgabenwahrnehmung ist insbesondere bei intensiven Stadt-Umland-Verflechtungen (z. B. oberzentrale Leistungsangebote der medizinischen Versorgung durch Krankenhäuser), bei stückkostensenkenden Effekten größerer Einheiten (z. B. dem Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen) und bei räumlichen System- und Netz-interdependenzen (Netzinfrastruktur, bspw. ÖPNV) sinnvoll.

(54) Vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Diskussion zur Abgrenzung leistungsfähiger kommunaler Gebietseinheiten und des daraus entwickelten Bewertungsrahmens sind folgende Fragestellungen bei einer Auskreisung der Stadt Reutlingen einer näheren Überprüfung und Abwägung zu unterziehen:

- Welche Aufgaben bzw. Kompetenzen ändern sich bei einer Auskreisung für den Stadtkreis und Landkreis Reutlingen? Welche Aufgaben würden statt vom Landkreis durch den Stadtkreis Reutlingen wahrgenommen?
- Welche korrespondierenden Ausgaben- und Einnahmenstrukturen verändern sich für den Stadtkreis und Rest-Landkreis Reutlingen? Wo wären finanzielle Regelungen zu ändern bzw. neu zu schaffen (Kreisumlage, Soziallastenausgleich, Krankenhausfinanzierung, kommunaler Finanzausgleich etc.)? Würde der Stadt-

- 12 -

kreis oder Rest-Landkreis Reutlingen daraus fiskalische Gewinne realisieren können?

- Würde ein Stadtkreis Reutlingen einen relevanten Gewinn an Bürgernähe und demokratischer Teilhabe ermöglichen, der die Reformkosten merklich übersteigt? Besteht derzeit eine nachweisbare Beschneidung der städtischen Eigenentwicklung, die durch eine Auskreisung problemadäquat behoben werden könnte?
- Würden die Interessen eines Stadtkreises Reutlingen in den Gremien des verbleibenden Kreises hinreichend berücksichtigt? Oder bestünde die Gefahr einer stärkeren Orientierung an den Interessen der Umlandgemeinden bzw. des ländlichen Raumes?
- Welche Pendlerverflechtungen bestehen zwischen Stadt- und Landkreis? Wie ist die Relation von Wohn- und Arbeitsort zu bewerten? Welche sozioökonomischen Veränderungen ergeben sich durch die Auskreisung für den Rest-Landkreis?
- Wirkt sich eine städtische Aufgabenwahrnehmung positiv auf die Stadt- und Regionalentwicklung aus? Lässt die mögliche Stärkung des zentralen Ortes positive Effekte für die Region erwarten? Woran könnte man diese positiven Effekte messen?
- Wäre die Auskreisung ein sachgerechter Lösungsbeitrag zur Bewältigung des Stadt-Umland-Problems? Wie würden die räumlichen Spillovers behandelt? Oder ist in der bisherigen Organisation eine bessere Lösung zu sehen?
- Was wären die Nachteile für den Kreis? Wäre der Rest-Landkreis Reutlingen allein lebensfähig? Wäre hier eine verwaltungsökonomisch suboptimale Kreisgröße die Folge? Inwieweit würde dies gegebenenfalls weiteren Handlungsbedarf hinsichtlich der angrenzenden Städte, Gemeinden und Landkreise induzieren?
- Würde die Auskreisung der Stadt Reutlingen dem Interesse des landesweiten Disparitätenausgleichs entsprechen? Oder würden die kommunalen Disparitäten und der Finanzausgleichsbedarf zunehmen?

(55) Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob mit der Kreisfreiheit der Stadt Reutlingen ein relevanter regionaler Nettonutzen verbunden ist. Nur dann wäre mit der Auskreisung eine Wohlfahrtssteigerung im Verflechtungsraum verbunden. Mit anderen Worten: Es geht weniger um die Interessen der Stadt- oder der Kreisverwaltung als vielmehr um die effektive und effiziente Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Verflechtungsraum.“

c) Verfassungsrechtliche Anforderungen und Darlegungslast im Rahmen des Anhörungsverfahrens bei Gebietsänderungen

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat sich im Juni 2015 in zwei Entscheidungen (Urteile vom 8. Juni 2015, VGH N 18/14 und Urteil vom 29. Juni 2015, VGH N 7/14) mit den Abwägungsspielräumen des Gesetzgebers bei Gebietsreformen auseinandergesetzt. In beiden Urteilen stellte der Verfassungsgerichtshof zunächst klar, dass die Untersuchungen von Prof. Junkernheinrich eine ausreichende Grundlage für die Gebietsreform in Rheinland-Pfalz darstellen. Eine Abweichung der Landesregierung von den Grundsätzen des Gutachtens von Prof. Junkernheinrich im Fall der Verbandsgemeinde Maikammer führte zur Aufhebung des Eingliederungsgesetzes. In diesem Fall hat die Landesregierung nicht auf die Leistungsfähigkeit sondern auf die Einwohnerzahl abgestellt.

Entscheidender für das Auskreisungsverfahren der Stadt Reutlingen sind die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs zu den Grenzen des Abwägungsspielraums des Gesetzgebers bei Gebietsreformen und die hieraus resultierenden Anforderungen an das Verfahren (KT-

- 13 -

Drucksache Nr. IX-0146). Der Gesetzgeber hat hinsichtlich der Schaden-Nutzen-Abwägung weitgehende Abwägungsspielräume. Strikt zu beachten sind jedoch:

- Verhältnismäßigkeit:
Wird das Ziel (Gemeinwohlbelang) erreicht? Gibt es Alternativen, die weniger in die Rechte des Landkreises eingreifen?
- Anhörungsverfahren:
Das Anhörungsverfahren soll nicht nur Gelegenheit zur Äußerung geben. Das Ziel der Anhörung ist vielmehr, eine „sorgfältige Abwägung aller Belange durch den Gesetzgeber“ zu ermöglichen. Dieses Ziel wird nur erreicht, wenn im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die wesentlichen Grundlagen des Gesetzesvorhabens übermittelt werden.
- Sachverhaltsermittlung:
Den Gesetzgeber trifft die Pflicht zur Sachverhaltsermittlung bezüglich aller relevanten Belange. Fehler in der Sachverhaltsermittlung sind in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar, wenn
 - die Richtigkeit einer Tatsache bestritten wird und
 - die Möglichkeit einer anderen Entscheidung besteht.

Insgesamt bestehen erhebliche Bedenken, dass die Grundlagenermittlung und Datenerhebung durch die Stadt Reutlingen den verfassungsrechtlichen Vorgaben für ein Auskreisungsverfahren genügen.

2.5 Die Ausführungen der Stadt Reutlingen zu den Defiziten der bisherigen Gebietsstruktur halten einer verwaltungsökonomischen Überprüfung nicht stand

a) Die „Evidenzbegründung“ der Stadt Reutlingen ist nicht belegbar

Antrag und Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen beschränken sich hinsichtlich der Defizite der bisherigen Gebietsstruktur auf eine „Evidenzbegründung“: „Der Kittel ländlicher Landkreis passt nicht für eine Großstadt.“ Diese „Evidenzbegründung“ lässt sich allerdings weder aus einer einwohnerbezogenen Kreisfreiheitsgröße ableiten noch kann der Nachweis geführt werden, dass die bestehenden kleinen Stadtkreise in der Lage sind, ihre Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen. Dagegen sprechen die Sonderregelungen in den Einzelgesetzen, die eine Aufgabenwahrnehmung der Landratsämter in den Stadtkreisgebieten vorsehen in gleicher Weise wie die Tatsache, dass in den kleinen Stadtkreisen eine Vielzahl von Kooperationen mit den umgebenden Landkreisen geschlossen wurden.

In gleicher Weise spricht die Tatsache, dass seit den Gebietsreformen der 70er Jahre im Bundesgebiet keine Auskreisungen infolge reinen Bevölkerungswachstums erfolgt sind, gegen die Evidenzbegründung. Weiterhin ist zu beachten, dass gerade in stark verflochtenen Bereichen Sub- und Reurbanisierungsprozesse dazu geführt haben, dass in der Rechtsprechung und Literatur starre Kreisfreiheitsgrößen abgelehnt werden und statt dessen eine konkrete Betrachtung im Sinne einer Schaden-Nutzen-Bilanz eingefordert wird.

b) Die von der Stadt Reutlingen behaupteten Defizite sind nicht hinreichend belegt

(1) Für die von der Stadt Reutlingen behaupteten Defizite „keine Wahrnehmung von Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben“ und „Disparatheit von großstädtischen und ländlichen Interessen“ wird auf eine singuläre Entscheidung verwiesen. Hier bedürfte es sowohl in qualitativer wie quantitativer Hinsicht einer detaillierten Defizitanalyse.

(2) Die Argumentation der Stadt Reutlingen, dass die Stadt den Landkreis sprengt, ist in sich nicht schlüssig.

Die Stadt Reutlingen leitet ihr „Übergewicht“ aus zwei Kennzahlen ab:

- Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen im Verhältnis zur Einwohnerzahl des Landkreises

- 14 -

- Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen im Verhältnis zur Einwohnerzahl der nächst kleineren Stadt Metzingen.

Legt man die Einwohnerzahlen nach Abschluss der Gemeindegebiets- und Kreisreform zugrunde, hat die Stadt Reutlingen im Verhältnis zum Landkreis eher an Gewicht verloren: Bei Abschluss der Gebietsreformen zum 01.01.1975 betrugen die Einwohnerzahlen

- Landkreis Reutlingen: 236 464 Einwohner

- Stadt Reutlingen: 96.157 Einwohner

Dies entspricht einem Anteil von 40,66 %. Der Anteil der Stadt Reutlingen laut Zensus 2011 beträgt demgegenüber nur 40,17 % (273.352 zu 109.799). Die Stadt legt ihrem Antrag einen Anteil von 40,4 % zugrunde.

Im Verhältnis zur Stadt Metzingen, deren Einwohnerzahl sich im gleichen Zeitraum um ca. 3.000 Einwohner erhöht hat, weist die Stadt Reutlingen ebenfalls ein vergleichbares Wachstum von ca. 11 % seit 1975 auf.

Die Prognose der Stadt Reutlingen, wonach sich das vermeintliche Übergewicht noch verstärken wird, lässt sich auf der Grundlage der Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes (geht von rückläufigen Einwohnerzahlen der Stadt Reutlingen ab dem Jahr 2019 aus) nicht nachvollziehen. Im Vergleich zur Stadt Tübingen, für die bis zum Jahr 2030 ein Bevölkerungszuwachs von 10 % (bezogen auf das Basisjahr 2001) errechnet wird, beträgt der Bevölkerungsrückgang der Stadt Reutlingen im gleichen Zeitraum ca. 1 % (Anlage 5).

Auch die These der Stadt Reutlingen, dass ein Gewicht von 40,4 % eine Sonderstellung begründet, ist nicht zutreffend, die Stadt Tübingen weist mit 39,5 % eine vergleichbare Relation zum Landkreis Tübingen auf.

Die Regional- und Verflechtungsanalyse der Firma Prognos AG aus dem Jahr 2014 belegt, dass sich die Stadt Reutlingen auch hinsichtlich weiterer Indikatoren und Kennzahlen nicht wesentlich von dem sie umgebenden Verdichtungsraum unterscheidet. Betrachtet man die Einwohnerzahlen der Städte und Gemeinden des Verdichtungsraums um Reutlingen (Bad Urach, Dettingen, Eningen, Grafenberg, Metzingen, Pfullingen, Pliezhausen, Riederich, Wannweil und Walddorfhäslach) so hat die Stadt Reutlingen mit diesem Verdichtungsraum einen nahezu gleichwertigen - industriell geprägten - Bereich mit ca. 97.000 Einwohnern um sich.

(3) Es sind keine Aspekte erkennbar für die These, dass der Landkreis die Stadt Reutlingen in ihrer städtischen Eigenentwicklung behindere.

(a) Grundsätzlich kann sich aus der Doppelbelastung „oberzentrale Funktion“ und „Kreisumlage“ eine Behinderung der Eigenentwicklung ergeben.

Die Stadt Reutlingen hat als Große Kreisstadt einen größeren Verwaltungsaufwand zu tragen und hat (gemeinsam mit der Stadt Tübingen) als Oberzentrum wegen der Vielzahl von öffentlichen Daseinsvorsorgeeinrichtungen eine höhere Aufgabenbelastung und finanzielle Belastung als die sonstigen kreisangehörigen Gemeinden. Letzteres begründet eine Sonderbelastung, die die Stadt Reutlingen mit den anderen Städten und Gemeinden teilt, denen der Landesentwicklungsplan und der Regionalplan zentralörtliche Funktion zuweist, in der Region die Stadt Tübingen und im Landkreis Reutlingen insbesondere auch die Mittelzentren Metzingen und Münsingen. Mit dieser Belastung korrespondieren Vorteile und Chancen: Während kleine Gemeinden auf die Eigenentwicklung beschränkt sind, haben Oberzentren die Möglichkeit zur Ansiedlung von Gewerbe und Dienstleistungen, die zu einer erhöhten Steuereinnahme führt. Deshalb haben Orte mit zentralörtlicher Funktion die regelmäßig höchste Steuerkraftsumme je Einwohner in ihrem Verflechtungsbereich.

Die Höhe der Steuerkraftsumme ist zugleich auch Berechnungsgrundlage für die Kreisumlage, die die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zur Finanzierung der Kreishaushalte zu leisten haben. Ziel der Kreisumlage ist es, einen Ausgleich zwischen finanzstarken und fi-

- 15 -

nanzschwachen Kommunen herzustellen. Bei einem starken Gefälle zwischen einem Oberzentrum und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden läuft dieses Gefahr, dass die Kreisumlage sie so stark belastet, dass die Finanz- und Investitionskraft soweit sinkt, dass sie nicht mehr in der Lage ist, ihre Entwicklungsaufgaben wahrzunehmen und die qualifizierten öffentlichen Einrichtungen vorzuhalten.

(b) Steuerkraftsummen im Landkreis indizieren eher eine Binnenschwäche der Stadt Reutlingen als eine Behinderung durch den Landkreis.

Auf der Grundlage der - dem Kreishaushalt zugrundeliegenden - vorläufigen Steuerkraftsummen für das Jahr 2015 beträgt die Steuerkraftsumme je Einwohner

- in der Stadt Reutlingen: 1.301,13 Euro
- im Landkreis (inkl. RT): 1.218,90 Euro

Zum Vergleich die Steuerkraftsummen in Tübingen:

- in der Stadt Tübingen: 1.505,81 Euro
- im Landkreis (inkl. TÜ): 1.300,79 Euro

Hinsichtlich der strukturellen Homogenität haben im Landkreis Tübingen - sieht man von der Sondersituation in Bodelshausen ab - die kreisangehörigen Gemeinden einen Abstand von 12,5 %.

Vergleicht man diese Steuerkraftverteilung mit dem Landkreis Reutlingen ergibt sich hier eine deutlich größere Homogenität - im 12,5%-Korridor liegen:

	Einwohner 31.12.2013	Steuerkraftsumme pro Einwohner in Euro
Bad Urach	11.862	1.180,39
Dettingen/Erms	9.189	1.423,09
Eningen unter Achalm	10.672	1.217,77
Metzingen	21.172	1.364,58
Münsingen	13.958	1.224,95
Pfullingen	17.584	1.166,92
Pliezhausen	9.310	1.188,57
Riederich	4.261	1.185,72
Walddorfhäslach	4.906	1.157,23

9 Städte und Gemeinden mit einer Gesamteinwohnerzahl von ca. 103.000 Einwohnern weisen eine höhere oder vergleichbare Steuerkraftsumme wie die Stadt Reutlingen auf.

Vergleicht man die Entwicklung der Steuerkraftsummen seit 2014 so fällt auf, dass die Steuerkraftsumme je Einwohner in der Stadt Tübingen von 1.370,69 Euro um 130,12 Euro auf 1.505,81 Euro angestiegen ist, während in der Stadt Reutlingen mit einer vergleichbaren Belastung als Oberzentrum die Steuerkraftsumme je Einwohner um 28,17 Euro gesunken ist.

Weder die Strukturdaten noch die Entwicklung der Kaufkraftsummen belegen eine Behinderung der Stadt Reutlingen in der Eigenentwicklung durch den Landkreis. Vielmehr ist auf der Grundlage der „Regional- und Verflechtungsanalyse“ der Firma Prognos davon auszugehen, dass die Stadt Reutlingen als Dienstleistungszentrum in besonderem Maße von dem industriell geprägten Verdichtungsraum im Landkreis profitiert.

c) Ohne konkrete und detaillierte Defizitanalyse lässt sich ein Auskreisungsanspruch nicht begründen

Da eine Auskreisung nur dann rechtlich zulässig ist, wenn der Gesetzgeber nachweisen kann, dass die Auskreisung erforderlich und geeignet ist, bestehende Defizite zu beheben, und dass sie zugleich das mildeste Mittel darstellt, ist vom Gesetzgeber eine konkrete und detaillierte Defizitanalyse einzufordern. Dies gilt umso mehr, als von der Stadt Reutlingen Aspekte vorgetragen werden, die bereits vor der Kreisreform 1973 in der Rechtsprechung

- 16 -

und Literatur behandelt wurden und bei der Kreisreform bzw. dem kommunalen Finanzausgleich Berücksichtigung gefunden haben:

So wurde in den 60er Jahren eingehend diskutiert, dass die Mittel- und Großstädte in geringerem Maße von der Ergänzungsfunktion der Landkreise profitieren als die sonstigen Gemeinden und im Gegenzug höhere Lasten durch die Kreisumlage und die vorzuhaltenden öffentlichen Einrichtungen tragen (vgl. Eilers, Hans-Heinrich: Kommunalrechtliche Sonderstellung der kreisangehörigen Mittelstädte in der Bundesrepublik, Göttingen 1968). Allerdings werden diese Sonderbelastungen durch sozioökonomische Vorteile ausgeglichen (vgl. Koch Jörn: Einkreisung kreisfreier Städte. Bad Iburg 2006, S 244 ff.).

Aus diesem Grund ist nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs eine umfassende Kosten-Nutzen-Bilanz der Gesetzgebung über Aus- und Einkreisungen zugrunde zu legen.

2.6 Antrag und Ergebnisbericht begründen erhebliche Zweifel, ob die Auskreisung geeignet ist, das Ziel der Stadt „Stärkung der Selbstverwaltung“ zu erreichen

a) Eine Stärkung der Stadt im Selbstverwaltungsbereich ist fraglich

Die Stadt Reutlingen leitet ihren Anspruch auf Stadtkreiserklärung aus der Selbstverwaltungsgarantie ab und bestimmt als wesentliche Zielsetzung die Stärkung der Selbstverwaltung und der politischen Einflussnahme. Folgt man dem Ergebnisbericht, wird jedoch der Nutzen weniger im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben begründet als in den staatlichen Aufgaben (vgl. die im Ergebnisbericht unter Ziffern IV.2.1-46 und IV.4 aufgeführten Aufgaben); es handelt sich bei diesen Aufgaben nicht um örtliche oder überörtliche Selbstverwaltungsangelegenheiten, sondern um Landes- und Bundesaufgaben, die bisher das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde erledigt.

Unmittelbar betroffen vom Aspekt der kommunalen Selbstverwaltung und der „politischen Einflussnahme“ sind somit nur die im Ergebnisbericht unter IV.3.1-8 und IV.5 aufgeführten Aufgaben - allerdings sieht hier der Ergebnisbericht bei den großen Aufgaben der öffentlichen Infrastruktur (Berufliche Schulen und Krankenhaus) eine Aufgabenwahrnehmung durch den Landkreis oder eine Kooperation vor; gleiches gilt für die Kreismedienstelle. Da im Sozialbereich und in der Abfallwirtschaft die Aufgaben bereits jetzt schon von der Stadt wahrgenommen werden, würde durch die Kreisfreiheit ein umfänglicher Aufgabenübergang nur im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bewirkt.

Die „politische Einflussnahme“ wird allerdings nicht gestärkt sondern geschwächt, wenn

- wichtige Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur, wie Berufliche Schulen (einschl. Kreismedienzentrum) und Kreiskliniken beim Landkreis bleiben,
- bei überörtlichen Aufgaben, wie der Straßen- und ÖPNV-Zuständigkeit, die strukturell einen Stadt-Umland-Bezug aufweisen, die Entwicklung im Umland nicht mehr beeinflusst werden kann, und
- bei den Leistungsbereichen Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe ein Lastenausgleich im Stadt-Umland-Gefüge nicht mehr hergestellt werden kann. (vgl. Anteil der Stadt Reutlingen an SGB II)

b) Hinsichtlich der verwaltungsökonomischen Auswirkungen der Auskreisung ist zwischen staatlichen und Selbstverwaltungsaufgaben zu unterscheiden

Im Ergebnisbericht wird zwar zwischen staatlichen Aufgaben und Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden. Für die Frage der Stärkung der Selbstverwaltung kann jedoch nur auf die finanziellen Spielräume im Selbstverwaltungsbereich abgestellt werden. Insofern ist die finanzielle Analyse des Ergebnisberichts unvollständig, als er die Freiwilligkeitsleistungen und -aufgaben, die der Landkreis bisher im Stadtgebiet erbringt, nicht berücksichtigt. Da die Frage der Stärkung der Selbstverwaltung maßgeblich davon abhängt, ob ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, um freiwillige Aufgaben zu übernehmen, ist der Ergebnisbericht nur bedingt aussagekräftig.

- 17 -

3. Der Ergebnisbericht ist in wesentlichen Punkten nicht belastbar

Auf den ersten Blick erweckt der Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung den Eindruck von Vollständigkeit und Solidität; bei genauerer Betrachtung lässt er jedoch weitergehende Analysebedarfe erkennen.

a) Der Ergebnisbericht wird den Anforderungen einer Gesamtbetrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Auskreisung nicht gerecht

Der „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ konzentriert sich im Wesentlichen auf Fragen der Verwaltungsorganisation und deren Finanzierung aus Sicht der Stadt Reutlingen:

- Welche Aufgaben werden künftig wahrgenommen?
- Wie hoch sind die Kosten?
- Wie verändern sich hierdurch die Ausgaben- und Einnahmestrukturen?

Dabei erfolgt die Kostenermittlung zunächst aus der Sicht des Stadtkreises. Für die einzelnen Aufgaben wurde kein einheitliches Vorgehen gewählt.

Für den Landkreis werden auf dieser Grundlage korrespondierende Einsparungen in Ansatz gebracht. Die zentrale Frage bei der Zergliederung der bestehenden Verwaltungseinheiten lautet jedoch: Was bedeutet die Auskreisung für die Kosteneffizienz der Verwaltung im verbleibenden Landkreis?

Die Stadt Reutlingen hat sich in ihrem „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ mit dieser Fragestellung nicht auseinandergesetzt; Fragen der Effizienzverluste und des Overheads wurden vielmehr bewusst ausgeklammert und nicht bewertet. Da eigene Untersuchungen des Landkreises Reutlingen nicht vorliegen, kann diese Frage nur auf der Grundlage der Untersuchungen in anderen Bundesländern beantwortet werden.

Die jüngste Untersuchung stammt vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, der sich in seinem Kommunalbericht 2011 eingehend mit der Kosteneffizienz kleiner Landkreise auseinandergesetzt hat. Der Rechnungshof kommt auf der Grundlage seiner statistischen Auswertungen zu einer Trendlinie, nach der die Personalausgaben je Einwohner in statistischer Abhängigkeit zur Kreisgröße stehen. Danach steigen die Personalkosten je Einwohner bei einer Verkleinerung des Landkreises von 280.000 Einwohnern auf 165.000 Einwohner von ca. 82 Euro auf 107 Euro. Dies würde im Falle einer Auskreisung für den verbleibenden Landkreis einen Effizienzverlust allein bei den Personalkosten von 4.125.000 Euro bedeuten. Nimmt man die Sachkosten hinzu ergäbe sich ein Betrag von ca. 4,5 - 5 Mio. Euro.

Korrespondierend zu diesen Berechnungen wird zu den Einsparpotenzialen bei Einkreisungen im Rahmen von Gebietsreformen von den Gerichten eine Kosteneffizienz von ca. 20 % angenommen.

Ein weiteres Problem des Ergebnisberichtes besteht darin, dass lediglich das Jahr 2013 als Basis genommen wurde. Einer verlässlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung müsste ein deutlich längerer Zeitraum und darüber hinaus eine belastbare Prognose (Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 14.02.1975 - GR 11/74) zugrunde gelegt werden.

b) Der Ergebnisbericht ist lückenhaft und in seinen Darstellungen nicht immer nachvollziehbar

(1) Ein weiterer grundsätzlicher Fehler liegt darin, dass die vom Landkreis auf dem Stadtgebiet erbrachten Freiwilligkeitsaufgaben und -leistungen nicht einbezogen wurden (z. B. Zuschüsse für die Württembergische Philharmonie, das Theater, die Tonne, die Erwachsenenbildung...). Die vom Landkreis wahrgenommenen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen

- 18 -

wurden im Ergebnisbericht nicht im erforderlichen Maße gewürdigt. Hier sei beispielhaft die Schulsozialarbeit (Anlage 6) genannt.

(2) Nicht alle Pflichtaufgaben wurden berücksichtigt (z. B. Wohnungsförderstelle oder Aufsicht über den Bereichsausschuss für den Rettungsdienst).

(3) Da der Ergebnisbericht auf unterschiedlichen Basisdaten aufbaut und mit verschiedenen Methoden erarbeitet wurde, ist es nahezu unmöglich, anhand der von der Stadtverwaltung definierten sogenannten „Nettoressourcenbedarfe“ eine Plausibilitätsprüfung durchzuführen. An verschiedenen Stellen ist jedoch festzustellen, dass der ermittelte „Nettoressourcenbedarf“ nicht mit den realen Buchungen und Zahlungen übereinstimmt (Anlagen 7 - 9). Es besteht zudem erheblicher Zweifel, ob der von der Stadtverwaltung definierte „Nettoressourcenbedarf“ dem im kommunalen Wirtschaftsrecht definierten (§ 4 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung) Inhalt entspricht.

c) Der Ergebnisbericht kann nicht davon ausgehen, dass im Falle einer Auskreisung das Landratsamt staatliche Aufgaben im Stadtgebiet wahrnimmt

Wie bereits oben dargestellt bestehen erhebliche Bedenken, ob im Rahmen einer Auskreisungsentscheidung der Gesetzgeber das Landratsamt Reutlingen dazu verpflichten kann - analog zu den Zuständigkeitsregelungen in den bestehenden Stadtkreisen -, Aufgaben im Stadtgebiet wahrzunehmen. Die finanziellen Auswirkungen müssten daher für alle Zuständigkeiten berechnet werden.

d) Der Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Kostenberechnung für die angestrebten Kooperationen im Selbstverwaltungsbereich (insbes. Berufsschulen und Kreiskliniken)

Im Bereich der von der Stadt angestrebten Kooperationen beim Beruflichen Schulwesen und der Krankenhausversorgung muss festgestellt werden, dass die Ausführungen der Stadtverwaltung im Ergebnisbericht für eine Lösungsfindung in diesen finanziell sehr bedeutsamen Themenfeldern nicht aussagekräftig sind.

Im Bereich des Beruflichen Schulwesens wurde beispielsweise verkannt, dass der Landkreis Reutlingen in den 70er Jahren, als die Zuständigkeiten für das Berufliche Schulwesen auf die Landkreise übergang, die dafür notwendigen Immobilien unter anderem von der Stadt Reutlingen für zweistellige Millionenbeträge gekauft hat.

Bezüglich der Kreiskliniken Reutlingen GmbH weichen die finanziellen Vorstellungen im Ergebnisbericht von den tatsächlichen Rahmenbedingungen und dem Maßstab der wirtschaftlichen Fairness ab.

Zur Frage einer Beteiligung an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH hat der Wirtschaftsprüfer Baker Tilly Roelfs in einer ersten Einschätzung u. a. Folgendes ausgeführt:

„...Ferner geht die Stadt davon aus, dass die seitherige finanzielle Beteiligung der Stadt über die Kreisumlage zu berücksichtigen sei. Zur Höhe der Trägerzuschüsse werden - ausgehend von 2013 - eine Nettobelastung für den Stadtkreis Reutlingen bei einer Beteiligungsquote von 25,1 % auf rund 105.000 Euro errechnet. Diese Darstellung der Stadt begegnet fachlichen Bedenken und ist in dieser Weise nicht ohne Weiteres nachvollziehbar...“

„...Da die Stadt bisher weder über Betriebsvermögen noch über Grundstücke und Gebäude an den Kreiskliniken verfügt, kommt für eine Beteiligung der Stadt in der angegebenen Höhe nur ein Anteilserwerb in Form von Bareinlagen in Betracht. Die Forderung nach Berücksichtigung bisheriger Leistungen der Stadt am Aufkommen der Kreisumlage (aktuell rund 43 %) ist gesellschaftsrechtlich irrelevant. Wird diese Forderung beibehalten, müssten die gesamten bisherigen Leistungen in der Krankenhaus-

- 19 -

trägerschaft aller anderen 25 Städte und Gemeinden geschlüsselt werden, um zu einem gerechten Ausgleich zu kommen...”

„...Eine ausführliche Unternehmensbewertung gem. IDW S 1 würde wesentliche Beratungskosten in höherem fünfstelligen Bereich verursachen. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass das bilanzielle Eigenkapital (Stand 31.12.2014 ca. 76 Mio. Euro) nicht den Wert eines Unternehmens widerspiegelt und daher für die Bewertung der Kreiskliniken Reutlingen GmbH nicht herangezogen werden kann...”

e) Der Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Berechnung der Umgliederungskosten und der Vermögensauseinandersetzung

Für den Fall der Gründung eines Stadtkreises wäre aus Sicht der Landkreisverwaltung mit erheblichen Umgliederungskosten im siebenstelligen Bereich zu rechnen.

f) Der Ergebnisbericht kommt an mehreren Stellen zu nicht nachvollziehbaren Bewertungen und Schlussfolgerungen

1. Es trifft zwar zu, dass § 22 Abs. 4 Satz 5 der Landkreisordnung eine Deckelung der Anzahl der Sitze pro Wahlkreis auf 40 % vorsieht. Da die Stadt Reutlingen bei der Kreistagswahl einen Wahlkreis bildet, ist die Anzahl der Sitze aktuell tatsächlich auf 40 % begrenzt. Wenn es diese Regelung bei der letzten Kreistagswahl 2014 nicht gegeben hätte, wäre dem Wahlkreis Reutlingen ein Sitz mehr zugestanden.

Die auf Seite 30 des Ergebnisberichtes dargestellte Schlussfolgerung „In der Konsequenz bedeutet dies eine Durchbrechung des Demokratieprinzips, da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählen als alle anderen Stimmen im Landkreis...” ist unzutreffend.

Wie die Grafik in Anlage 10 zeigt, wohnen zwar 40,17 % der Kreisbevölkerung im Wahlkreis Reutlingen, jedoch lediglich 39,18 % der Wahlberechtigten und (bei der Kreistagswahl 2014) 32,89 % der Wähler. Bei der Kreistagswahl 2014 benötigte daher im Wahlkreis Reutlingen ein Sitz 1.392 Wähler, im Wahlkreis Metzingen beispielsweise 1.546 Wähler.

2. Die Darstellung auf Seite 23 bezüglich der Bildungsregion ist hinsichtlich der Schlussfolgerung ebenfalls nicht nachvollziehbar. Der einstimmige Beschluss des Kreistages, das Antragsrecht auf Einrichtung einer Bildungsregion an die Stadt Reutlingen abzutreten, ist vielmehr als Beispiel dafür zu werten, dass der Kreistag sich der Gesamtstruktur des Landkreises und der besonderen Fragestellungen in der Großstadt Reutlingen sehr wohl bewusst ist und im Rahmen der jeweiligen Aufgabenstellung die richtigen Lösungsansätze sucht und findet. Ebenso wie die komplette Delegation der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Sozialhilfe, ist auch die Bildungsregion ein Beispiel dafür, dass es eben keiner Auskreisung bedarf, um eine sinnvolle Regelung zwischen Landkreis und Stadt bezüglich Aufgabenerledigung zu finden.

Für die Fragen der Vermögensauseinandersetzung und der Auswirkungen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landkreises (siehe Stellungnahme des Personalsrats vom 27.07.2015, Anlage 11) bedarf es klarer und fairer Regelungen durch den Gesetzgeber. Die Überlegungen der Stadtverwaltung hierzu im Ergebnisbericht sind nicht zielführend.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

Regierungspräsidium Tübingen
Postfach 26 66

72016 Tübingen

Prof. Dr. Lenz

Börsenplatz 1
70174 Stuttgart
T 0711/60187-270
lenz@oppenlaender.de

01113-15 Le/gS
1006530_1.docx

29.01.2016

Stellungnahme des Landkreises Reutlingen zum „Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 GemO“

Sehr geehrter Herr Diez,

für den Landkreis Reutlingen nehmen wir zu dem Antrag der Stadt Reutlingen Stellung.

Die Stellungnahme des Landkreises hat folgende

Gliederung:

Prof. Dr. Albrecht Bach
Dr. Heinz-Uwe Dettling
Dr. Thomas Baumann
Dr. Thomas Tröltzsch
Prof. Dr. Markus Köhler
Dr. Jens Kaltenborn
Prof. Dr. Christofer Lenz

Dr. Timo Kieser
Dr. Rolf Leinekugel
Dr. Matthias Ulshöfer
Dr. Andreas Hahn
Dr. Donata Beck
Dr. Christina Koppe-Zagouras
Dr. Ulrich Klumpp

Dr. Christian Günßer
Dr. Matthias Lorenz
Dr. Felix Born
Dr. Torsten Gerhard
Dr. Christoph Wolf
Dr. Oeka Anna Böhnke
Dr. Florian Schmidt-Volkmar

Dr. Katharina Köbler
Dr. Manuel Kleinemenke
Dr. Benedict Frhr.
von Süßkind-Schwendi
Johanna Apeltauer
Dr. Malte Weitner
Dr. Corina Jürschik

Dr. Daniel Schillerwein
Hannes Dreher
Martin Fink
Sebastian Binder
Teresa Trutnau
Anne-Kathrin Bettecken

Börsenplatz 1 70174 Stuttgart T 0711/60187-0 F 0711/60187-222
Partnerschaft von Rechtsanwälten mit beschränkter Berufshaftung AG Stuttgart PR 720025

www.oppenlaender.de

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 2 -

A.	Keinerlei geschützte Rechtsposition der Stadt Reutlingen für eine Erklärung zum Stadtkreis	7
I.	Keine verfassungsrechtlichen Ansprüche oder Rechtspositionen	7
1.	Keine Vorgaben der Verfassungen	7
2.	Insbesondere kein Recht auf abwägende Entscheidung über ihr Gesuch	8
3.	Selbstverwaltungsrecht schützt nur den status quo, nicht aber die Erweiterung des eigenen Rechtskreises	10
4.	Auch keine Ansprüche aus Art. 28 Abs. 2 GG und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ...	12
5.	Auch keine Rechte aus Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf.....	15
II.	Keine einfach-gesetzlichen Ansprüche oder Rechtspositionen	17
B.	Vorgaben des Innenministeriums nicht erfüllt.....	20
I.	Pflicht zur umfassenden Darlegung als Vorgabe des Innenministeriums	21
II.	Darlegungsdefizite des Antrags.....	22
1.	Defizite des Ergebnisberichts.....	22
a)	Pflichtenheft der verwaltungsökonomischen Expertise von Prof. Junkernheinrich nicht abgearbeitet.....	22
b)	Ergebnisbericht wird den Anforderungen einer Gesamtbetrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Auskreisung nicht gerecht.....	24
c)	Ergebnisbericht ist lückenhaft und in seinen Darstellungen nicht immer nachvollziehbar	26
d)	Ergebnisbericht behandelt nicht die finanziellen Auswirkungen bei Übernahme sämtlicher	

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 3 -

	Zuständigkeiten eines Kreises durch die Stadt Reutlingen	27
e)	Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Kostenberechnung für die angestrebten Kooperationen im Selbstverwaltungsbereich	27
aa)	Berufliches Schulwesen	28
bb)	Kreiskliniken	28
f)	Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Berechnung der Umgliederungskosten und der Vermögensauseinandersetzung	29
g)	Ergebnisbericht kommt an mehreren Stellen zu nicht nachvollziehbaren Bewertungen und Schlussfolgerungen	29
2.	Fehlende Darlegung zur Sinnhaftigkeit eines „Stadtkreis light“	31
3.	Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme	34
C.	Gestufte Vorgehensweise führt zu einem unkalkulierbaren Rechtsrisiko für den Gesetzgeber	35
I.	Antrag ist auf ein gestuftes Vorgehen gerichtet	36
II.	Landkreisordnung legt umfassende Lösung in einem Gesetz nahe	36
III.	Struktureller Abwägungsfehler	37
1.	Aufgabenerledigung	38
2.	Nachteilsausgleich	39
3.	Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme	41
D.	Angaben zur möglichen Anhörungsbeteiligten	43
E.	Zusammenfassung	43

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 4 -

Sie hatten mitgeteilt, dass das Innenministerium das Regierungspräsidium damit beauftragt hat, zunächst die notwendigen Vorarbeiten verfahrensleitend durchzuführen und die Entscheidungsgrundlagen zu erheben. Sie haben dem Landkreis in dieser frühen Phase Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, um zu gewährleisten, dass dessen Belange schon bei der Prüfung des Antrags sowie der Frage, ob der Antrag der Stadt Reutlingen gegebenenfalls zu ergänzen oder zu präzisieren ist, einbezogen werden. Sie haben darauf hingewiesen, dass eine solche erste Äußerung nicht die förmliche Anhörung des Landkreises Reutlingen ersetzt.

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die Stellungnahme auf drei Gesichtspunkte:

1. Der Antrag der Stadt Reutlingen geht von einem unzutreffenden materiell-rechtlichen Maßstab aus

Die Stadt Reutlingen hat weder einen Rechtsanspruch auf Erklärung zum Stadtkreis, noch einen Anspruch darauf, dass der Landtag als Gesetzgeber eine abwägende Entscheidung über das Gesuch der Stadt trifft. Die Entscheidung, ob der Gesetzgeber das Anliegen der Stadt Reutlingen aufgreifen will oder nicht, trifft er im Verhältnis zur Stadt nach rein politischen, rechtlich nicht gebundenen Kriterien. Rechtlichen Bindungen unterliegt der Gesetzgeber erst, wenn er sich aus politischen Gründen dazu entschließt, den status quo durch Verabschiedung eines Gesetzes zu ändern; auch in diesem Fall hat aber nur der Landkreis ein Recht auf abwägungsfehlerfreie Entscheidung. Im Übrigen hat der Gesetzgeber schon bei der Gebietsreform in den 1970er Jahren entschieden, dass die Stadt Reutlingen auch bei Überschreiten einer Einwohnerzahl von 100.000 Große Kreisstadt im Landkreis Reutlingen bleiben soll.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 5 -

2. **Der Antrag der Stadt Reutlingen hat die der Stadt obliegende vollumfängliche Darlegungslast der Gemeinwohlbelange im Sinne einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung nicht erfüllt**

Der Antrag der Stadt Reutlingen genügt inhaltlich nicht den vom Innenministerium im Schreiben vom 15.05.2013 aufgestellten Bedingungen dafür, eine Entscheidung der Landesregierung vorzubereiten und herbeizuführen, ob sie von sich aus die Einbringung eines entsprechenden Gesetzentwurfs beschließt, über den dann der Landtag als Gesetzgeber abstimmen kann. Die der Stadt obliegende vollumfängliche Darlegungslast der Gemeinwohlbelange im Sinne einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung ist nicht erfüllt worden. Es ist Sache der Stadt Reutlingen, ihren Antrag entsprechend zu ergänzen.

3. **Der Antrag der Stadt Reutlingen ist auf eine verfahrensmäßige Vorgehensweise ausgerichtet, die den Gesetzgeber, wenn er sich darauf einließe, mit einem unkalkulierbaren Rechtsrisiko belastet**

Dieses Risiko folgt aus der von der Stadt angestrebten isolierten gesetzlichen Erklärung zum Stadtkreis, bei der die zentralen wirtschaftlichen und Zuständigkeitsfragen in ein nachgelagertes Verfahren verschoben werden sollen. Das führt strukturell und nahezu zwangsläufig zu einem Abwägungsfehler beim isolierten Auskreisungsgesetz. Eine solche Vorgehensweise käme bei einer Auskreisung allenfalls dann in Betracht, wenn diese Folgefragen geringe Bedeutung hätten und die Vorstellungen der beteiligten Gebietskörperschaften deckungsgleich wären oder nahe beieinander lägen. Das ist aber nicht der Fall.

Vielmehr sind diese Folgefragen von ganz wesentlicher Bedeutung. Ohne ihre Klärung vor dem Eintritt in ein förmliches Gesetzgebungsverfahren kann der Gesetzgeber von vornherein nicht beurteilen, ob

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE



- 6 -

eine Auskreisung dem Gemeinwohl stärker dient als die Beibehaltung des status quo.

Rechtlich geboten ist deshalb, dass alle Fragen

- der Aufgabenerledigung,
- der Wirtschaftlichkeit,
- die Effekte auf das Stadt-Umland-Gefüge,
- der Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme,
- eines Nachteilsausgleich für den Landkreis Reutlingen und seine kreisangehörigen Städte und Gemeinden und
- die zukünftigen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg

auf der Grundlage eines entsprechenden Antrags vor einem möglichen Gesetzgebungsverfahren über die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung geklärt werden.

Auch vor diesem Hintergrund sollte der Stadt die Gelegenheit gegeben werden, ihren Antrag, sofern sie an ihm festhalten will, in der rechtlich gebotenen Weise nachzubessern.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 7 -

A.

Keinerlei geschützte Rechtsposition der Stadt Reutlingen für eine Erklärung zum Stadtkreis

Der Wunsch der Stadt Reutlingen, zum Stadtkreis erklärt zu werden, ist ein rein politischer Vorgang. Geschützte rechtliche Positionen oder gar Ansprüche in diesem Zusammenhang hat die Stadt Reutlingen nicht.

I.

Keine verfassungsrechtlichen Ansprüche oder Rechtspositionen

Die Freiheit des Landtags als Gesetzgeber kann nicht durch einfaches Recht, sondern nur durch die Verfassung selbst eingeschränkt sein; auf der Ebene der Verfassung ist der Befund aber eindeutig:

1. Keine Vorgaben der Verfassungen

Die Landesverfassung und das Grundgesetz geben der Stadt Reutlingen keinen Anspruch auf Erklärung zum Stadtkreis und zwar auch dann nicht, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

Beide Verfassungen sehen weder einen verfassungsunmittelbaren Anspruch einer Stadt auf Erklärung zum Stadtkreis vor noch einen Anspruch, über entsprechende Wünsche einer Stadt im Sinne eines Rechts auf fehlerfreie Abwägung durch die zuständigen Staatsorgane zu entscheiden. Indem die Verfassungen solche Ansprüche nicht einräumen, überlassen sie es bewusst der rechtlich nicht gebundenen, allein politischen Entscheidung des zuständigen Staatsorgans, ob auf solche Wünsche hin in ein gesondertes Prüfungs- und Abwägungsverfahren eingetreten werden soll. Entscheidet der Landtag, der hier alleine zuständig ist (Art. 59 Abs. 3, 74 Abs. 3 LVerf), ein solches Ansinnen aus politischen Gründen nicht aufgreifen zu wollen

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE



- 8 -

– etwa weil er die Zahl der Kreise in Baden-Württemberg auf keinen Fall erhöhen will – , dann hat es damit von Verfassungs wegen sein Bewenden.

Etwas anderes wird weder von den Kommentaren zur Landesverfassung noch von denen zu Art. 28 GG und vergleichbaren Regelungen in anderen Landesverfassungen vertreten.

2. Insbesondere kein Recht auf abwägende Entscheidung über ihr Gesuch

Soweit der Antrag der Stadt Reutlingen auf Seite 4 seiner Begründung suggeriert, der Landtag als Gesetzgeber habe eine Abwägung anzustellen, so täuscht das eine Verfassungsrechtslage vor, die aus zwei Gründen nicht besteht:

Erstens muss der Landesgesetzgeber von Verfassungs wegen eine Abwägung erst auf der zweiten Stufe vornehmen, wenn er sich auf der ersten Stufe politisch dafür entschieden hat, das Ansinnen einer Erklärung zum Stadtkreis überhaupt weiter verfolgen zu wollen. Bei der zentralen Entscheidung auf der ersten Stufe ist der Landtag als Gesetzgeber aber rechtlich nicht gebunden; er entscheidet politisch, nicht im Rahmen einer rechtlichen Abwägung.

Und zweitens wäre auch eine Abwägung auf der zweiten Stufe nicht etwa deshalb geboten, weil das aus einer wie auch immer gearteten verfassungsrechtlichen Position der Gemeinde folgt, die gerne zum Stadtkreis erklärt werden möchte; es ist genau umgekehrt: Die rechtlich gebundene Abwägung auf einer solchen, etwaigen zweiten Stufe muss von Verfassungs wegen allein mit Rücksicht auf das verfassungsrechtlich geschützte Gebietserhaltungsinteresse des betroffenen Kreises vorgenommen werden.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 9 -

Denn während die Landesverfassung keinerlei Ansprüche einer Gemeinde begründet, die gerne zum Stadtkreis erklärt werden möchte, hat die Landesverfassung in Art. 74 Abs. 3 den dort als Gemeindeverbände bezeichneten Kreisen einen verfassungsunmittelbaren Schutz ihres territorialen Bestandes eingeräumt. Dieser Schutz ist dahingehend ausgestaltet, dass in den Gebietsbestand eines Kreises erstens nur durch Gesetz (Art. 74 Abs. 3 LVerf) und zweitens nur aus Gründen des öffentlichen Wohls (Art. 74 Abs. 1 LVerf) eingegriffen werden kann.

Verfassungsrechtlich verankert ist deshalb keine Rechtsposition der Gemeinde, die gerne zum Stadtkreis erklärt werden möchte, sondern verfassungsrechtlich verankert ist allein der Bestandsschutz eines jeden einzelnen Kreises. Die Kommentarliteratur zu Art. 74 LVerf spricht zutreffend von einem „relativierten Bestandsschutz“ (Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 74, Rdnr. 7; siehe auch StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.02.1975 – GR 11/75, NJW 1975, 1205 [1208]). Nach der Verfassungslage ist es also so, dass der betroffene Landkreis von Verfassung wegen einen Anspruch auf fehlerfreie Abwägung zwischen seinem Selbstverwaltungsrecht und etwaigen Gemeinwohlbelangen hat, sofern der Landtag es überhaupt in Erwägung zieht, Anträge einer Gemeinde auf Erklärung zum Stadtkreis aufzugreifen.

Daraus ergibt sich aber für die verfassungsrechtlich gebotene Behandlung des Antrags der Stadt Reutlingen Folgendes:

Solange der Landtag von Baden-Württemberg nicht aus eigener, freier, rein politischer und rechtlich nicht gebundener Willensbildung beschließt, die Anregung der Stadt Reutlingen aufzugreifen, ist der verfassungsrechtliche Bestandsschutz des Landkreises Reutlingen absolut. Die Stadt Reutlingen mag sich an den Landtag wenden können; sie hat aber von Verfassung wegen weder einen Anspruch

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE



- 10 -

darauf, dass der Landtag ihr Anliegen aufgreift, noch, dass er von der ersten, rein politischen Stufe in die zweite Stufe einer mit Rücksicht auf die Verfassungsposition des Landkreises Reutlingen rechtlich gebundenen Abwägung wechselt.

3. Selbstverwaltungsrecht schützt nur den status quo, nicht aber die Erweiterung des eigenen Rechtskreises

Das völlige Fehlen verfassungsrechtlicher Ansprüche kann auch nicht, wie es der Antrag der Stadt Reutlingen versucht, unter Verweis auf das Selbstverwaltungsrecht einer Gemeinde überbrückt werden. Denn ein Antrag einer Gemeinde, durch Gesetz zum Stadtkreis erklärt zu werden, fällt gar nicht in den Schutzbereich des Selbstverwaltungsrechts.

Das Selbstverwaltungsrecht von Gemeinden und Gemeindeverbänden, wie es in Art. 71 Abs. 1 LVerf verankert und in Art. 71 Abs. 2 bis 75 LVerf näher ausgestaltet ist, ist ein konservatives Recht mit defensivem Charakter. Es ist auf die Wehrfähigkeit von bestehenden Strukturen gegen den gesetzgeberischen Zugriff konzentriert (vgl. Art. 76 LVerf). Jenseits dieses dominierenden Abwehrcharakters des Selbstverwaltungsrechts begründet es Leistungsansprüche gegen den Gesetzgeber allenfalls im finanziellen Bereich (Art. 73 Abs. 1 und Abs. 3 LVerf) und im Rahmen des Konnexitätsgebots des Art. 71 Abs. 3 LVerf. Davon abgesehen hat das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde reinen Abwehrcharakter.

Das Selbstverwaltungsrecht dient nicht der Erweiterung des Rechtskreises der einzelnen Gemeinde. Es schützt die Gemeinden und Gemeindeverbände vor der Entziehung bestehender Kompetenzen, es begründet aber kein Recht auf die Verleihung zusätzlicher Kompetenzen. Es schützt vor Eingriffen in das bestehende Gebiet einer

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 11 -

Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes, es begründet aber keine Ansprüche auf Ausweitung des Gebiets der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes. Es schützt in der Ausprägung des Art. 71 Abs. 3 LVerf die Gemeinden und Gemeindeverbände vor der Übertragung neuer öffentlicher Aufgaben ohne Zurverfügungstellung der dafür erforderlichen finanziellen Mittel, es begründet aber keinen Anspruch auf Übertragung neuer öffentlicher Aufgaben und Gewährung der dafür erforderlichen finanziellen Mittel.

Aus Art. 71 Abs. 2 LVerf folgt nichts anderes. Dort ist angeordnet, dass die Gemeinden in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben sind. Abgesehen von der hier nicht betroffenen Befugnis, bislang „unbesetzte“ Aufgaben an sich zu ziehen (vgl. BVerfGE 79, 127 [147]), schützt das nur den aufgabenmäßigen status quo der Gemeinden. Das ergibt sich aus dem nachfolgenden Soweit-Satzteil. Danach greift diese Allzuständigkeit der Gemeinden nur, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Deshalb ist Art. 71 Abs. 2 LVerf zwar eine rechtliche Basis gegen die Abwehr eines Gesetzes, mit dem der Gemeinde Aufgaben entzogen werden, aber keine Grundlage für Ansprüche der Gemeinde darauf, dass ihr Aufgaben zugewiesen werden, die schon anderen Stellen übertragen sind.

Insoweit markiert Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LVerf eine status-quo-bezogene Friedensgrenze zwischen Gemeinden und allen anderen Stellen, auch zwischen Gemeinden und Kreisen.

Wegen dieses status-quo-Bezugs des Selbstverwaltungsrechts hat eine Gemeinde zwar eine eigenständige verfassungsrechtliche Position, wenn der Gesetzgeber einer Gemeinde ihre bisher bestehende Kreisfreiheit nehmen und sie in einen Kreis eingliedern will, aber nicht, wenn eine bislang kreisangehörige Gemeinde im Wege der Auskreisung selbst zum Kreis erklärt werden will. Damit begehrt sie

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 12 -

eine Statusverbesserung, die vom verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrecht unter keinem denkbaren Aspekt geschützt oder anerkannt ist. Vielmehr wäre eine solche Statusverbesserung – wenn der Gesetzgeber aus politischen Gründen ein solches Projekt verfolgt – ihrerseits ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff, und zwar in den verfassungsrechtlichen Gebietsbestandsschutz des betroffenen Kreises (Art. 74 Abs. 1 und 3 LVerf) und in die verfassungsrechtliche Friedensgrenze bei der Zuständigkeitserteilung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Art. 71 Abs. 2 LVerf.

4. Auch keine Ansprüche aus Art. 28 Abs. 2 GG und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Geben aber aus den genannten Gründen schon die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben für das Anliegen der Stadt Reutlingen nichts her, dann gilt das erst recht für die Regelungen in Art. 28 Abs. 2 GG. Denn diese gehen nach allgemeiner Auffassung nicht über die Gewährleistung der Landesverfassung hinaus, sondern bleiben teilweise hinter ihnen zurück (vgl. Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 71, Rdnr. 3).

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auf die sich der Antrag beruft, einen ausschließlich defensiven Charakter. Soweit das Selbstverwaltungsrecht ein Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten von kreisangehörigen Gemeinden gegenüber den Kreisen enthält, schützt es dabei ausschließlich vor der „Hochzonung“ noch gemeindlicher Aufgaben auf die Kreise, findet aber keine Anwendung auf ein „Herunterzonen“ von Aufgaben der Kreise auf alle oder einzelne kreisangehörigen Gemeinden.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 13 -

Das Bundesverfassungsgericht hat das von ihm sogenannte „Aufgabenverteilungsprinzip“ zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen im Fall der niedersächsischen Gemeinde Rastede entwickelt. In diesem Fall ging es um die Hochzonung einer bislang gemeindlichen Aufgabe auf die Ebene des Kreises, also um einen gesetzlich angeordneten Zuständigkeitsverlust der Gemeinde (BVerfGE 79, 127 [155]).

Auch die spätere, an den Rastede-Beschluss anknüpfende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts betraf ausnahmslos Fälle, in denen sich Gemeinden gegen die gesetzliche Übertragung bisher gemeindlicher Aufgaben auf die Kreisebene gewehrt haben. Im bislang letzten Anwendungsfall aus dem Jahr 2014, auf den sich der Antrag der Stadt Reutlingen auch beruft, hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts diesen rein defensiven Charakter des Aufgabenverteilungsprinzips klar herausgestellt.

Der Zweite Senat hat formuliert (BVerfG, NVwZ 2015, 728, Rdnr. 58 – Hervorhebungen von uns):

*„Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG konstituiert ein Regel-Ausnahmeverhältnis, wonach der Gesetzgeber den Gemeinden örtliche Aufgaben nur aus Gründen des Gemeinwohls **entziehen** darf, vor allem, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre. Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – scheidet als Rechtfertigung eines **Aufgabenzugs** aus; denn dies zielte ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird (vgl. BVerfGE 79, 127 [153]). Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung rechtfertigen eine „**Hochzonung**“ erst, wenn eine belastende Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Auch wenn eine zentralistische organi-*

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 14 -

*sierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte, setzt die Verfassung diesen ökonomischen Erwägungen den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der öffentlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug. Der Staat ist daher zunächst darauf beschränkt sicherzustellen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen; dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlich erledigen könnten, gestattet – jedenfalls grundsätzlich – **keinen Aufgabenentzug** (vgl. BVerfGE 79, 127 [153 f.]).“*

Dagegen findet die im Antrag der Stadt Reutlingen auf Seite 5 formulierte Umkehrthese keinerlei Stütze in der Rechtsprechung. Der Antrag der Stadt räumt ausdrücklich ein, dass die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts nur auf die Übertragung einer Aufgabe von einer Gemeinde auf den Landkreis bezogen sind. Trotzdem baut sie auf dieser Rechtsprechung die These auf, dass die auf die Übertragung einer Aufgabe von einer Gemeinde auf den Landkreis bezogenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts für den „umgekehrten“ Fall der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen gleichermaßen gelten sollen.

Eine solche These vertritt außer der Stadt Reutlingen aber niemand. Sie entspricht weder der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch der des Verfassungsgerichtshofs (früher: Staatsgerichtshof). Es gibt auch keine Kommentierung zur Landesverfassung oder zum Grundgesetz, der eine solche These formuliert hat. Der Antrag der Stadt Reutlingen bleibt deshalb konsequenterweise jeden Rechtssprechungs- und Literaturnachweis für seine These schuldig. Damit belegt der Vortrag der Stadt Reutlingen selbst, dass es den von ihr behaupteten Umkehr-Rechtssatz nicht gibt.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 15 -

Nach baden-württembergischen Landesrecht wäre die Geltung eines solchen Rechtssatzes ohnehin ausgeschlossen. Denn die Verfassungsrechtslage in Baden-Württemberg unterscheidet sich von derjenigen des Grundgesetzes dadurch, dass im Land der verfassungsrechtliche Kompetenzschutz der Gemeinden nicht über denjenigen der Gemeindeverbände hinausgeht. Art. 71 Abs. 2 Satz 2 LVerf stellt ausdrücklich klar, dass die Gemeindeverbände innerhalb ihrer Zuständigkeit die gleiche Stellung haben.

Ersichtlich sprengt die allein von der Stadt Reutlingen vertretene „Umkehrthese“ den Rahmen, den das Bundesverfassungsgericht für Art. 28 Abs. 2 GG gezogen hat. Der Aussage in BVerfGE 79, 127 (150), wonach das Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten kreisangehöriger Gemeinden auch gegenüber den Kreisen gilt, ist immanent, dass sich daraus unter gar keinem denkbaren Gesichtspunkt ein verfassungsrechtlicher Anspruch oder ein Argument für ein Ausscheiden der Gemeinde aus dem Kreis ergeben kann. Die gesamte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Aufgabenverteilungsprinzip gilt nur für Gemeinden, die kreisangehörig sind und es auch bleiben. Schon deshalb kommt das Aufgabenverteilungsprinzip nicht als verfassungsrechtliche Grundlage dafür in Betracht, Ansprüche oder rechtlich relevante Argumentationsansätze für eine Gemeinde zu begründen, die gesetzlich einem Kreis zugewiesenen Aufgaben an sich ziehen und auf diese Weise aus dem Kreis ausscheiden möchte.

5. Auch keine Rechte aus Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf

Auch aus Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf, auf den sich die Stadt Reutlingen in ihrem Antrag ergänzend beruft, ergeben sich keine Rechtspositionen und Ansprüche der Stadt. Erstens begründet die Norm ganz generell keine Ansprüche von Gemeinden und Gemeindever-

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 16 -

bänden. Und zweitens betrifft die Regelung nur die Abgrenzung zwischen Zuständigkeiten der Landesregierung einerseits und Zuständigkeiten aller anderen der Landesregierung nachgeordneten Behörden andererseits.

Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf enthält eine objektiv-rechtliche Verfassungsvorgabe, die keine subjektiven Rechtspositionen von Gemeinden und Gemeindeverbänden oder anderen Trägern der Selbstverwaltung begründet. Das ergibt sich aus Art. 76 LVerf. Diese Norm regelt abschließend, welche Vorschriften der Landesverfassung Grundlagen für Ansprüche und subjektive Rechtspositionen von Gemeinden und Gemeindeverbänden sind und welche nicht. Subjektive Rechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden können sich nur aus den in Art. 76 LVerf genannten Vorschriften der Art. 71 bis 75 LVerf ergeben. Damit ist ausgeschlossen, dass die Vorschrift des Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf subjektive Rechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden begründet. Die Verfassung hat deutlich zum Ausdruck gebracht, welche Vorschriften der Verfassung Rechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden begründen können und deshalb verfassungsprozessual wehrfähig sind, und für welche das nicht der Fall ist.

Ohnehin betrifft Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf nach seinem objektiven Regelungsgehalt nicht das von der Stadt Reutlingen angesprochene Thema der Verlagerung von Kompetenzen eines Kreises auf eine Stadt. Der Bedeutungsgehalt des Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf beschränkt sich auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Landesregierung einerseits und den nachgeordneten Verwaltungsbehörden andererseits. Zu den nachgeordneten Verwaltungsbehörden gehören entsprechend Art. 69 LVerf sowohl die der Landesregierung unterstellten Behörden als auch die Träger der Selbstverwaltung. Hat das Land Aufgaben nicht der Landesregierung, sondern einer ihr nachgeordneten Verwaltungsbehörde zugewiesen, dann ist Art. 70

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 17 -

Abs. 1 Satz 2 LVerf immer Genüge getan. Denn eine weitere Staffe-
lung, etwa zwischen den der Landesregierung unterstellten Behör-
den einerseits und den Trägern der Selbstverwaltung andererseits
sowie zwischen den Trägern der Selbstverwaltung untereinander,
regelt Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf schon dem Wortlaut nach nicht.

Das bestätigt auch die Systematik der Verfassung. Jedenfalls im
Verhältnis zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden und erst
recht für den rein kommunalen Bereich, also für die Zuständigkeits-
verteilung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden, enthält
die Verfassung mit Art. 71 LVerf eine abschließende Spezialrege-
lung. Wenn es in Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LVerf heißt, dass der Ge-
setzgeber Gemeinden bestimmte Aufgaben nur im öffentlichen Inte-
resse durch Gesetz nehmen und an andere Stellen übertragen kann,
dann ist damit ausgeschlossen, dass solche aus Gründen des öffent-
lichen Interesses anderen Stellen übertragene Aufgaben nach
Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf wieder auf die Gemeinde zurücküber-
tragen werden müssten.

II.**Keine einfach-gesetzlichen Ansprüche oder Rechtspositionen**

§ 3 Abs. 1 GemO gewährt keine materiellen Ansprüche der Stadt Reutlin-
gen gegen den Landtag.

Nach allgemeiner Auffassung begründet § 3 Abs. 1 GemO keinen An-
spruch einer Gemeinde, vom Landtag zum Stadtkreis erklärt zu werden.
Das würde auch dann gelten, wenn die Stadt Reutlingen eine sehr viel hö-
here Einwohnerzahl hätte (Aker, in: Aker/Hafner/ Notheis, Gemeindeord-
nung, 2013, § 3, Rdnr. 3; Steger, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeord-
nung, § 3, Rdnr. 5 [Stand: September 1985]; Ade, in: PdK, § 3 GemO,
Rdnr. 69 [Stand: Oktober 2007]).

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 18 -

Das ergibt sich auch klar aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Deren heutige Fassung geht auf das Gesetz vom 09.07.1974 (GBl. S. 237) zurück. Damals hat der Gesetzgeber die in der Norm ursprünglich vorgesehene Mindesteinwohnerzahl von 100.000 aufgehoben.

Entsprechend der Vorgabe des Art. 71 Abs. 4 LVerf hatte die Landesregierung die kommunalen Spitzenverbände zu dieser Änderungsabsicht angehört. Der Städtetag hat dazu eine Stellungnahme abgegeben, die im Gesetzentwurf der Landesregierung vom 28.01.1974 (LT-Drs. 6/4400, S. 72) wörtlich wiedergegeben ist:

„Gegen die Streichung der Einwohnerzahl von 100000 Einwohnern in § 3 Abs. 1 erheben wir keine Einwendungen, da sich dadurch an der Rechtslage nichts ändert, sondern lediglich dem Eindruck entgegengewirkt wird, als ob Städte mit mehr als 100000 Einwohnern ohne weiteres erwarten könnten, zu Stadtkreisen erklärt zu werden.“

Der Landkreistag seinerseits hatte wie folgt Stellung genommen (LT-Drs. 6/4400, S. 77 – Hervorhebung von uns):

*„Wir verstehen diese Vorschrift auf dem Hintergrund der Erklärungen des Städtetags – letztmals auf seiner Hauptversammlung am 29. Oktober 1973 in Baden-Baden –, keine weiteren Auskreisungen anzustreben. **Mit der Streichung der Worte „mit mehr als 100000 Einwohner“ soll offensichtlich erreicht werden, dass Städte auch dieser Größenordnung kreisangehörig bleiben.** Wir begrüßen diese Tendenz im Interesse der Bestandsfähigkeit der durch die Kreisreform geschaffenen neuen Landkreise lebhaft. Wir bitten jedoch, diese Absicht auch eindeutig in der Gesetzesformulierung zum Ausdruck zu bringen. Dies sollte dadurch geschehen, dass in § 3 Abs. 1 GO die Zahl 100000 durch die Zahl 150000 ersetzt wird. Eine ledigliche Streichung der Zahl 100000 könnte den Schluss ziehen lassen, dass auch Städte unter 100000 Einwohner ausgekreist werden können.“*

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 19 -

Für die dann Gesetz gewordene Streichung der Mindesteinwohnerzahl hat die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf folgende Begründung gegeben (LT-Drs. 6/4400, S. 49):

„Nach der mit Wirkung vom 1. Januar 1973 durchgeführten Kreisreform soll es für die überschaubare Zukunft nach Möglichkeit bei der dabei geschaffenen Kreiseinteilung bleiben. Damit nicht erwartet wird, dass eine kreisangehörige Gemeinde mit mehr als 100000 Einwohnern bereits deswegen zum Stadtkreis erklärt wird, soll dieses ausdrücklich bestimmte Mindestfordernis gestrichen werden. Die vom Landkreistag statt dessen vorgeschlagene Erhöhung der Einwohnerzahlengrenze von 100000 auf 150000 erscheint nach der Intention der Gesetzesänderung als nicht erforderlich.“

§ 3 GemO gibt antragstellenden Gemeinden aber nicht nur keinen Anspruch auf Erklärung zum Stadtkreis, sondern auch keinen Anspruch darauf, dass der Landtag über solche Gesuche in einem förmlichen, rechtlich gebundenen, einer verwaltungsrechtlichen Abwägungsentscheidung gleichkommenden Weise entscheidet.

Wie der Gesetzgeber mit solchen Gesuchen umgeht, ist seine autonome, nach politischen, nicht aber nach rechtlichen Kriterien zu treffende Entscheidung. In der Ausübung seiner Befugnisse als parlamentarischer Gesetzgeber ist der Landtag von Verfassungs wegen frei. Dieses Recht kann ihm kein einfaches Gesetz nehmen, auch nicht ein solches, welches ein früherer Landtag beschlossen hat. Diese rechtliche Ungebundenheit des Landtags, die verfassungsrechtlich zwingend ist, wird auch von § 3 Abs. 1 GemO beachtet. Die Norm zeigt das, indem sie ganz bewusst auf die Normierung von inhaltlichen Entscheidungskriterien für die Ausübung der Gesetzgebungsbefugnis des Landtages bei Gesuchen auf Erklärung zum Stadtkreis verzichtet.

Deshalb ist es unangebracht und in der Sache falsch, wenn teilweise formuliert wird, es handele sich um eine „Ermessensentscheidung“, für die das Gesetz keine Kriterien vorgegeben hat (so unklar Aker, in:

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 20 -

Aker/Hafner/Notheis, GemO, 2013, § 3, Rdnr. 3). Der Landtag ist, jedenfalls wenn er wie bei § 3 Abs. 1 GemO als Gesetzgeber angesprochen wird, keine Verwaltungsbehörde, der gesetzlich ein Ermessen eingeräumt ist und die dieses Ermessen nach den Maßstäben des § 40 LVwVfG, also entsprechend dem Zweck der Ermächtigung und in den gesetzlichen Grenzen des Ermessens auszuüben hätte. Der Landtag bindet, wenn er als Gesetzgeber handelt, die Verwaltung an Vorgaben für deren Ermessensausübung, nicht aber sich selbst.

Aker gewinnt seine verfehlte Einordnung als „Ermessensentscheidung“ aus einer Gleichsetzung mit der Rechtslage nach Art. 5 BayGemO (vgl. Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, GemO, 2013, § 3, Rdnr. 3, Fn. 3). Dabei übersieht er aber, dass nach der bayerischen Rechtslage die Erklärung zum Stadtkreis nicht durch den Gesetzgeber, sondern durch die Exekutive erfolgt (Rechtsverordnung der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags, Art. 5 Abs. 3 Satz 1 BayGemO).

Selbst zum bayerischen Recht hat aber die Rechtsprechung klargestellt, dass ein solches Gesuch um Auskreisung von vornherein abgelehnt werden kann und zwar auch ohne eine Abwägungsentscheidung vorbereitende Aufarbeitung durch das Innenministerium (vgl. BayVGH, Urteil vom 29.10.1964, BayVBl 1964, 849 [852 ff.]; Widtmann/Grasser/Glaser, BayGemO, Art. 5, Rdnr. 8 [Stand: Januar 2001]).

B.**Vorgaben des Innenministeriums nicht erfüllt**

Der Antrag der Stadt Reutlingen erfüllt nicht die Voraussetzungen, die das Innenministerium in seinem Schreiben vom 15.05.2013 gegenüber der Stadt dafür aufgestellt hat, dass sich die Landesregierung mit einem Antrag der Stadt Reutlingen befasst.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 21 -

I.**Pflicht zur umfassenden Darlegung als Vorgabe des Innenministeriums**

Das Innenministerium hat klar und zutreffend darauf hingewiesen, dass die Herauslösung einer Stadt aus einem Landkreis nur durch den Gesetzgeber vorgenommen werden kann. Die Zuständigkeit liegt also beim Landtag.

Da die einschlägige Norm des § 3 Abs. 1 GemO weder nach ihrem Wortlaut noch nach ihrem Regelungszusammenhang eine ergänzende Zuständigkeit der Landesregierung oder einzelner Ministerien vorsieht, hat das Innenministerium der Stadt Reutlingen Bedingungen dafür genannt, um eine Entscheidung der Landesregierung vorzubereiten und herbeizuführen, ob sie von sich aus die Einbringung eines entsprechenden Gesetzentwurfs beschließt, über den der Landtag als Gesetzgeber dann abstimmen kann.

Dabei hat das Innenministerium auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs (jetzt: Verfassungsgerichtshof) zu Gebietsreformen hingewiesen, wonach der Gesetzgeber eine sachgerechte Entscheidung nur treffen kann auf Grundlage einer umfassenden Kenntnis aller erheblichen Umstände, insbesondere der Interessen der betroffenen Körperschaften, weil er nur dann alle Argumente, die für oder gegen das Neugliederungsvorhaben sprechen, sorgfältig abwägen kann.

Wörtlich hatte das Innenministerium ausgeführt:

„Im Detail aufzubereiten wären dabei auch vor allem die finanziellen Konsequenzen einer Auskreisung (Stichworte: Krankenhausfinanzierung, Berufsschulen, Kreissparkasse, sozialer Bereich). Für den Landkreis und die bei ihm verbleibenden Gemeinden verringern sich bei einem Wegfall einer Großen Kreisstadt mit rund 113.000 Einwohnern die Einnahmen entsprechend. Vor allem fällt die Kreisumlage weg, die von der „austretenden“ Gemeinde bisher geleistet worden ist.

Auch hat der Landkreis in der Vergangenheit zahlreiche Einrichtungen geschaffen und hierfür auf Dauer Personal eingestellt. Es ent-

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 22 -

stünden folglich Doppelstrukturen beim Land- und beim Stadtkreis, wo bisher nur der Landkreis zuständig ist.“

Daran schloss sich die unmissverständliche Aussage des Innenministeriums an:

„Die Pflicht zur Darlegung aller genannten Gesichtspunkte liegt damit zunächst bei der Stadt Reutlingen.“

An ihr liege es,

„die für die Befassung der Landesregierung maßgeblichen Fragen aufzubereiten“.

II.

Darlegungsdefizite des Antrags

Das hat der Antrag, den die Stadt Reutlingen am 21.05.2015 gestellt hat, nicht geleistet.

Die Verwaltung des Landkreises hat das in den beiden als Anlagen 1 und 2 beigefügten Kreistagsdrucksachen Nr. IX-0146 (Beschlussvorlage) vom 14.07.2015 und Nr. IX-0148 (Mitteilungsvorlage) aufgezeigt. Der Kreistag hat die Beschlussvorschläge der Kreistagsdrucksache Nr. IX-0146 mit großer Mehrheit beschlossen.

1. Defizite des Ergebnisberichts

a) Pflichtenheft der verwaltungsökonomischen Expertise von Prof. Junkernheinrich nicht abgearbeitet

Die Defizite des Antrags zeigen sich vor allem im Ergebnisbericht. Der Bericht ist nach Untersuchungsumfang und -tiefe nicht geeignet, die vom Innenminister in seinem Schreiben

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE



- 23 -

vom 15.05.2013 aufgeworfenen Fragen zu beantworten. Er beschränkt sich im Wesentlichen auf Fragen der Verwaltungsorganisation und der Finanzierung.

Nach dem Schreiben des Innenministers ist zur Bestimmung der „Gründe des öffentlichen Wohls“ nicht nur auf die Situation Reutlingens abzustellen: „Der Kreis der hierbei heranzuziehenden Belange reicht von den Gesichtspunkten der Verwaltungsorganisation über die Interessen umliegender Gemeinden bis zu Infrastruktur- und Raumordnungsmaßnahmen unter mannigfachen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gesichtspunkten auf Kreis-, Regional-, Landes- oder Bundesebene.“

Die damit verbundenen konkreten Fragestellungen, die aufzuarbeiten waren, hat Prof. Junkernheinrich in seiner verwaltungsökonomischen Expertise zur Auskreisung Reutlingens aus dem Landkreis vom Februar 2014 differenziert aufgezeigt. Sie ist als Anlage 3 (= Anlage 4 zu Anlage 2) beigelegt.

Nur auf der Grundlage einer der Expertise von Herrn Prof. Junkernheinrich gerecht werdenden mehrdimensionalen Bewertung kann beurteilt werden, ob eine Auskreisung überhaupt ein geeignetes und verhältnismäßiges Mittel ist, um die von der Stadt Reutlingen vorgetragenen Defizite zu beheben bzw. ihre Ziele zu erreichen. Dieses Pflichtenheft von Prof. Junkernheinrich hat der Antrag der Stadt Reutlingen nicht abgearbeitet.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 24 -

b) Ergebnisbericht wird den Anforderungen einer Gesamtbetrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Auskreisung nicht gerecht

Der „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ konzentriert sich im Wesentlichen auf Fragen der Verwaltungsorganisation und deren Finanzierung aus Sicht der Stadt Reutlingen:

- Welche Aufgaben werden künftig wahrgenommen?
- Wie hoch sind die Kosten?
- Wie verändern sich hierdurch die Ausgaben- und Einnahmenstrukturen?

Dabei erfolgt die Kostenermittlung zunächst aus der Sicht des Stadtkreises. Für die einzelnen Aufgaben wurde kein einheitliches Vorgehen gewählt.

Für den Landkreis werden auf dieser Grundlage korrespondierende Einsparungen in Ansatz gebracht. Die zentrale Frage bei der Zergliederung der bestehenden Verwaltungseinheiten lautet jedoch: Was bedeutet die Auskreisung für die Kosteneffizienz der Verwaltung im verbleibenden Landkreis?

Die Stadt Reutlingen hat sich in ihrem „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ mit dieser Fragestellung nicht auseinandergesetzt; Fragen der Effizienzverluste und des Overheads wurden vielmehr bewusst ausgeklammert und nicht bewertet. Da Untersuchungen für den Landkreis Reutlingen nicht vorliegen, kann diese Frage nur auf der Grundlage der Untersuchungen in anderen Bundesländern beantwortet werden.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE



- 25 -

Die jüngste Untersuchung stammt vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, der sich in seinem Kommunalbericht 2011 eingehend mit der Kosteneffizienz kleiner Landkreise auseinandergesetzt hat. Der Rechnungshof kommt auf der Grundlage seiner statistischen Auswertungen zu einer Trendlinie, nach der die Personalausgaben je Einwohner in statistischer Abhängigkeit zur Kreisgröße stehen. Danach steigen die Personalkosten je Einwohner bei einer Verkleinerung des Landkreises von 280.000 Einwohnern auf 165.000 Einwohner von ca. 82 Euro auf 107 Euro. Dies würde im Falle einer Auskreisung für den verbleibenden Landkreis einen Effizienzverlust allein bei den Personalkosten von 4.125.000 Euro bedeuten. Nimmt man die Sachkosten hinzu ergäbe sich ein Betrag von ca. 4,5 - 5 Mio. Euro.

Korrespondierend zu diesen Berechnungen wird zu den Einsparpotenzialen bei Einkreisungen im Rahmen von Gebietsreformen von den Gerichten eine Kosteneffizienz von ca. 20 % angenommen.

Ein weiteres Problem des Ergebnisberichtes besteht darin, dass lediglich das Jahr 2013 als Basis genommen wurde. Einer verlässlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung müsste ein deutlich längerer Zeitraum und darüber hinaus eine belastbare Prognose zugrunde gelegt werden.

Auf die entsprechenden Vorgaben, die der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 14.02.1975 gemacht hat (GR 11/74) nehmen wir Bezug.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 26 -

c) Ergebnisbericht ist lückenhaft und in seinen Darstellungen nicht immer nachvollziehbar

Das lässt sich beispielhaft unter drei Aspekten aufzeigen

- Ein grundsätzlicher Fehler liegt darin, dass die vom Landkreis auf dem Reutlinger Stadtgebiet erbrachten Freiwilligkeitsaufgaben und -leistungen nicht einbezogen wurden (z. B. Zuschüsse für die Württembergische Philharmonie, das Theater "Die Tonne", die Erwachsenenbildung etc.). Die vom Landkreis wahrgenommenen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen wurden im Ergebnisbericht nicht im erforderlichen Maße gewürdigt. Hier sei beispielhaft die Schulsozialarbeit genannt (vgl. Anlage 4 [= Anlage 6 zu Anlage 2]).
- Im Ergebnisbericht wurden nicht alle Pflichtaufgaben berücksichtigt. Es fehlen etwa die Wohnungsförderstelle oder die Aufsicht über den Bereichsausschuss für den Rettungsdienst.
- Da der Ergebnisbericht auf unterschiedlichen Basisdaten aufbaut und mit verschiedenen Methoden erarbeitet wurde, ist es nahezu unmöglich, anhand der von der Stadtverwaltung definierten sogenannten „Nettoressourcenbedarfe“ eine Plausibilitätsprüfung durchzuführen. An verschiedenen Stellen ist jedoch festzustellen, dass der ermittelte „Nettoressourcenbedarf“ nicht mit den realen Buchungen und Zahlungen übereinstimmt (Anlagen 5 bis 7 [= Anlagen 7 bis 9 zu Anlage 2]). Es besteht zudem erheblicher Zweifel, ob der von der Stadtverwaltung definierte „Nettoressourcenbedarf“ dem im kommunalen Wirtschaftsrecht (§ 4 Abs. 3 Ge-

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE



- 27 -

meindehaushaltsverordnung) definierten Inhalt entspricht.

d) Ergebnisbericht behandelt nicht die finanziellen Auswirkungen bei Übernahme sämtlicher Zuständigkeiten eines Kreises durch die Stadt Reutlingen

Der Ergebnisbericht behandelt nicht, nicht einmal alternativ, die finanziellen und sonstigen Auswirkungen, die sich ergeben würden, wenn die Stadt Reutlingen sämtliche kreiseigenen oder dem Kreis übertragenen Aufgaben auf ihrem Stadtgebiet selbständig wahrzunehmen hätte. Das ist deshalb irritierend und ein massiver Darlegungsmangel, weil das geltende Landesrecht die Aufgaben eines Kreises, auch eines neuen Kreises, verbindlich und in einem weitergehenden Umfang vorgibt. Da die Stadt mit dem Landkreis keine hiervon abweichenden Regelungen getroffen hat, hätte ihr Ergebnisbericht die finanziellen Auswirkungen berechnen und darstellen müssen, die sich bei Wahrnehmung sämtlicher Aufgaben eines Kreises durch die Stadt Reutlingen ergeben.

e) Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Kostenberechnung für die angestrebten Kooperationen im Selbstverwaltungsbereich

Im Bereich der von der Stadt Reutlingen angestrebten Kooperationen beim Beruflichen Schulwesen und bei der Krankenhausversorgung muss festgestellt werden, dass die Ausführungen der Stadtverwaltung im Ergebnisbericht für eine Lösungsfindung in diesen finanziell sehr bedeutsamen Themenfeldern nicht aussagekräftig sind.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 28 -

aa) Berufliches Schulwesen

Im Bereich des Beruflichen Schulwesens wurde beispielsweise verkannt, dass der Landkreis Reutlingen in den 70er Jahren, als die Zuständigkeiten für das Berufliche Schulwesen auf die Landkreise überging, die dafür notwendigen Immobilien unter anderem von der Stadt Reutlingen für zweistellige Millionenbeträge gekauft hat.

bb) Kreiskliniken

Bezüglich der Kreiskliniken Reutlingen GmbH weichen die finanziellen Vorstellungen im Ergebnisbericht von den tatsächlichen Rahmenbedingungen und dem Maßstab der wirtschaftlichen Fairness ab.

Zur Frage einer Beteiligung an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH hat der Wirtschaftsprüfer Baker Tilly Roelfs in einer ersten Einschätzung u. a. Folgendes ausgeführt:

„....Ferner geht die Stadt davon aus, dass die seitherige finanzielle Beteiligung der Stadt über die Kreisumlage zu berücksichtigen sei. Zur Höhe der Trägerzuschüsse werden - ausgehend von 2013 - eine Nettobelastung für den Stadtkreis Reutlingen bei einer Beteiligungsquote von 25,1 % auf rund 105.000 Euro errechnet.

Diese Darstellung der Stadt begegnet fachlichen Bedenken und ist in dieser Weise nicht ohne Weiteres nachvollziehbar...“

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE



- 29 -

f) Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Berechnung der Umgliederungskosten und der Vermögensauseinandersetzung

Für den Fall der Gründung eines Stadtkreises wäre aus Sicht der Landkreisverwaltung mit erheblichen Umgliederungskosten im siebenstelligen Bereich zu rechnen.

g) Ergebnisbericht kommt an mehreren Stellen zu nicht nachvollziehbaren Bewertungen und Schlussfolgerungen

aa) Die Darstellung auf Seite 23 bezüglich der Bildungsregion ist hinsichtlich der Schlussfolgerung nicht nachvollziehbar. Der einstimmige Beschluss des Kreistages, das Antragsrecht auf Einrichtung einer Bildungsregion an die Stadt Reutlingen abzutreten, ist vielmehr als Beispiel dafür zu werten, dass der Kreistag sich der Gesamtstruktur des Landkreises und der besonderen Fragestellungen in der Großstadt Reutlingen sehr wohl bewusst ist und im Rahmen der jeweiligen Aufgabenstellung die richtigen Lösungsansätze sucht und findet. Ebenso wie die komplette Delegation der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Sozialhilfe, ist auch die Bildungsregion ein Beispiel dafür, dass es eben keiner Auskreisung bedarf, um eine sinnvolle Regelung zwischen Landkreis und Stadt bezüglich der Aufgabenerledigung zu finden.

bb) Für die Fragen der Vermögensauseinandersetzung und der Auswirkungen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landkreises (siehe Stellungnahme des Personalsrats vom 27.07.2015, Anlage 8 [= Anlage 11 zu Anlage 2]) bedarf es klarer und fairer Regelungen durch

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 30 -

den Gesetzgeber. Die Überlegungen der Stadtverwaltung hierzu im Ergebnisbericht sind nicht zielführend.

- cc) Es trifft zwar zu, dass § 22 Abs. 4 Satz 5 der Landkreisordnung eine Deckelung der Anzahl der Sitze pro Wahlkreis auf 40 % vorsieht. Da die Stadt Reutlingen bei der Kreistagswahl einen Wahlkreis bildet, ist die Anzahl der Sitze aktuell tatsächlich auf 40 % begrenzt. Wenn es diese Regelung bei der letzten Kreistagswahl 2014 nicht gegeben hätte, wäre dem Wahlkreis Reutlingen ein Sitz mehr zugestanden; das mag Anlass geben, in eine rechtspolitische Diskussion einzutreten, ob § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO geändert und etwa der Deckel aufgehoben werden soll.

In jedem Fall unzutreffend ist aber die auf Seite 30 des Ergebnisberichtes dargestellte Schlussfolgerung „In der Konsequenz bedeutet dies eine Durchbrechung des Demokratieprinzips, da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählen als alle anderen Stimmen im Landkreis...“. § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO bewirkt wegen der niedrigeren Wahlbeteiligung im Wahlkreis Reutlingen nicht, dass die dort abgegebenen Stimmen ein geringeres Gewicht haben.

Wie die als Anlage 9 (= Anlage 10 zu Anlage 2) beige-fügte Tabelle zeigt, wohnen zwar 40,17 % der Kreisbevölkerung im Wahlkreis Reutlingen, jedoch lediglich 39,18 % der Wahlberechtigten und – bezogen auf die letzte Kreistagswahl 2014- gerade einmal 32,89 % der Wähler. Bei der Kreistagswahl 2014 waren für eine Sitz im Wahlkreis Reutlingen 1.392 Wähler erforderlich, im Wahlkreis Metzingen dagegen z.B. 1.546 Wähler.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE



- 31 -

2. Fehlende Darlegung zur Sinnhaftigkeit eines „Stadtkreis light“

Zu den eklatanten Mängeln des Antrags gehört, dass er nicht darlegt, warum der Landtag eine Stadt zum Stadtkreis erklären soll, die von vornherein klarstellt, dass sie die wesentlichen Aufgaben eines Landkreises gar nicht selbst erfüllen kann und selbst erfüllen will, sondern im Sinne eines Rosinenpickens wichtige Aufgaben weiter von dem vermeintlich so ineffektiven und bürgerfernen Kreis erledigt bekommen will, von dem sie so dringend befreit werden möchte.

Denn der Antrag der Stadt Reutlingen ist in der Sache gar nicht auf die Erklärung zu einem vollwertigen Stadtkreis gerichtet, der sämtliche Aufgaben wahrnimmt, die einem Kreis eigen oder gesetzlich übertragen sind. Die Stadt hat die mit dem Landkreis in keiner Weise abgestimmte oder konsensfähige Vorstellung, dass weite Teile der kreiseigenen oder dem Kreis übertragenen Aufgaben auf dem Gebiet des gewünschten Stadtkreises Reutlingen nach wie vor vom Landkreis Reutlingen, dann aber extraterritorial, wahrgenommen werden sollen oder von noch zu bildenden gemeinsamen Einrichtungen oder von Einrichtungen des Landkreises, an denen der Stadtkreis beteiligt sein will. Wieder andere Zuständigkeiten sollen gesplittet werden, also nur teilweise von der Stadt wahrgenommen werden, teilweise nach wie vor vom Landkreis.

Damit zielt der Antrag auf einen „Stadtkreis light“.

Die Einzelheiten ergeben sich aus der eingeblendeten Tabelle:

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 32 -

Ziffer Ergebnisbericht der Stadtverwaltung	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung
IV.2.4	Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz	Landratsamt
IV.2.14	Landwirtschaftsamt	gesplittet; Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG, sonst Landratsamt
IV.2.23	Gesundheitsamt	Landratsamt
IV.2.24 a)	Kriegsopferversorgung	Landratsamt
IV.2.24 b)	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Landratsamt
IV.2.24 c)	Versorgung bei Zivildienstschäden	Landratsamt
IV.2.24 d)	Versorgung bei Impfschäden	Landratsamt
IV.2.24 e)	Entschädigung der Opfer von Gewalttaten	Landratsamt
IV.2.24 f)	Entschädigung von politischen Häftlingen	Landratsamt
IV.2.33	Versicherungsamt	Landratsamt gegen Kostenausgleich

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 33 -

IV.3.3	Berufliche Schulen	Landkreis gegen Kostenausgleich
IV.3.6	Kreismedienstelle	Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation
IV.3.7	Kreiskliniken	Landkreis, evtl. finanzielle oder gesellschaftsrechtliche Beteiligung
IV.3.10	Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	gemeinsame Einrichtung
IV.3.12	Aufsicht über den Rettungsdienst (unbenannt)	Landratsamt
IV.4.1	Ausbildungsförderung	gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt

Der auf einen „Stadtkreis light“ zielende Antrag weicht vom gesetzlich allein verankerten Leitbild eines Kreises mit vollständigen Zuständigkeiten ab, und zwar ohne dass darüber mit dem Landkreis irgend eine Form der Verständigung oder des Konsenses herbeigeführt wäre.

Der Antrag legt nicht dar, warum eine solche begrenzte Zuständigkeitsverschiebung dem Wohl der Allgemeinheit dient.

Er legt erst recht nicht dar, warum, wenn diese beschränkte Zuständigkeitsverschiebung dem Wohl der Allgemeinheit dienen würde, der Gesetzgeber sich darauf nicht beschränken soll, sondern

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 34 -

über die Verschiebung einzelner Zuständigkeiten zwischen dem Landkreis und der Stadt Reutlingen hinaus durch Herauslösung der Stadt aus dem Landkreis dessen Kreisgebiet verkleinern soll. Der Antrag sagt nicht, warum die Übertragung einzelner, aber nicht aller Aufgaben des Kreises auf die Stadt Reutlingen die Erklärung zum Stadtkreis erforderlich macht. Gerade weil die Stadt Reutlingen ihre vermeintliche Sonderstellung im Antrag so betont, hätte sie darlegen müssen, warum der Gesetzgeber dieser nicht durch eine Regelung Rechnung tragen kann, die ohne das einschneidende Mittel einer Auskreisung auskommt.

Obwohl die Stadt Reutlingen gar nicht die vollen Befugnisse eines Kreises anstrebt, schweigt sie sich in ihrem Antrag darüber aus, warum sie den Gesetzgeber nicht um eine Lösung ihrer behaupteten Probleme unter Beibehaltung der Zugehörigkeit zum Kreis ersucht. Das ist aber schon deshalb geboten, weil eine die Kreiszugehörigkeit aufrechterhaltende Lösung als deutlich geringerer Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen ein aus verfassungsrechtlichen Gründen vorzugswürdiges milderes Mittel wäre.

3. Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme

Besonders krass verfehlt der Antrag die Vorgabe, im Bereich der Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme eine die Leistungsfähigkeit des bei Auskreisung verbleibenden Restlandkreises gewährleistende Regelung zu benennen. So will der Antrag bei der Übernahme der Schulden des Landkreises lediglich auf den Anteil der Kreisumlage an den gesamten Finanzierungsmitteln des Landkreises abstellen (18 %), während dafür auf die Anteile abzustellen ist, zu denen die Kreisumlage bislang von der Stadt Reutlingen (43 %) und von den anderen Gemeinden des Landkreises

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 35 -

(57 %) aufgebracht wird. Allein diese Differenz macht 23,4 Mio. € zu Lasten der Stadt Reutlingen aus.

Überprüfungs- und überarbeitungsbedürftig ist der Antrag auch, soweit es um die finanziellen Interessen des Landes Baden-Württemberg geht. Nach den Angaben im Antrag wäre die Bildung eines weiteren Kreises in Baden-Württemberg in der Gestalt eines Stadtkreises Reutlingen für das Land und für die anderen Kreise ein schlechtes Geschäft.

Der Antrag der Stadt Reutlingen behauptet, durch die Bildung eines Stadtkreises Reutlingen werde sich für die Stadt ein positiver Haushaltseffekt von jährlich rund 4,6 Mio. € ergeben, dem angeblich eine Verschlechterung der Haushaltslage des Landkreises Reutlingen (verbleibender Teil) von lediglich 2,9 Mio. € gegenüberstehen soll. Unterstellt man diesen Vortrag zugunsten der Stadt Reutlingen als zutreffend, dann würde die Bildung eines weiteren Kreises das Land Baden-Württemberg und die am kommunalen Finanzausgleich beteiligten anderen Kreise des Landes Jahr für Jahr 1,7 Mio. € kosten.

C.**Gestufte Vorgehensweise führt zu einem unkalkulierbaren Rechtsrisiko für den Gesetzgeber**

Der Antrag der Stadt Reutlingen ist auf eine verfahrensmäßige Vorgehensweise ausgerichtet, die den Gesetzgeber, wenn er sich darauf einließe, mit einem unkalkulierbaren Rechtsrisiko belasten würde.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 36 -

I.**Antrag ist auf ein gestuftes Vorgehen gerichtet**

Ausgangspunkt ist der von der Stadt Reutlingen gestellte Antrag. Er ist auf ein gestuftes Verfahren ausgerichtet. Schon nach seinem Wortlaut zielt er nur auf die Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 GemO, wodurch die zentralen wirtschaftlichen und Zuständigkeitsfragen in ein nachgelagertes Verfahren verschoben werden. Die Stadt Reutlingen hat weder ausdrücklich noch der Sache nach beantragt, dass der Gesetzgeber schon im Auskreisungsgesetz (Gesetz über die Erklärung zum Stadtkreis) die damit verbundenen Folgefragen regelt.

II.**Landkreisordnung legt umfassende Lösung in einem Gesetz nahe**

Was sich aus Sicht der antragstellenden Stadt als Erklärung zum Stadtkreis darstellt, ist aus der Perspektive des betroffenen Kreises eine Ausgliederung einer Gemeinde, die deshalb mindestens den Vorgaben von § 7 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 der Landkreisordnung entsprechen muss. Ausweislich der gesetzlichen Regelung in § 8 Abs. 1 Satz 1 LKrO besteht die Notwendigkeit, die Rechtsfolgen und die (Vermögens-)Auseinandersetzung zu regeln. Das erfolgt nach § 8 Abs. 1 Satz 1 LKrO grundsätzlich in dem Ausgliederungsgesetz selbst oder durch eine Rechtsverordnung. Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LKrO kann im Ausgliederungsgesetz diese Regelung auch der Vereinbarung durch die beteiligten Kreise in einem nachgelagerten Verfahren überlassen werden, was nach dem Wortlaut aber nur in Fällen des Wechsels von einem Kreis in den anderen Kreis gilt.

Diese Stufenfolge (Gesetz; Rechtsverordnung; Vereinbarung) ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die vorangehende Regelung des § 7 LKrO auch und vor allen Dingen sehr kleinteilige Fälle erfasst, in denen es etwa um

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 37 -

einzelne gemeindefreie Grundstücke oder um (im Regelfall) kleine Gemeinden geht.

Die Erklärung einer Gemeinde zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 GemO betrifft aber immer sehr große Gemeinden. Sie führt deshalb zwangsläufig dazu, dass der betroffene Landkreis durch die Ausgliederung eines künftigen Stadtkreises einen wesentlichen Teil seiner Einwohner einbüßt. Für den Fall einer Ausgliederung der Stadt Reutlingen aus dem Landkreis Reutlingen würde dieser mit einem Schlag 40 % seiner Einwohner verlieren.

Schon dieser Zusammenhang legt es nahe, dass bei durch Stadtkreiserklärung ausgelösten Ausgliederungen die Rechtsfolgen und die Auseinandersetzung weder durch Vereinbarung noch durch Rechtsverordnung geregelt werden dürfen, sondern ausschließlich durch das Gesetz selbst, welches die Erklärung zum Stadtkreis anordnet. Denn die Herauslösung einer stadtkreisfähigen Gemeinde aus einem Kreis ist ein so massiver Eingriff in dessen verfassungsrechtlich geschützten Bestand (vgl. oben unter A. I. 2.), dass er zur Gänze vom parlamentarischen Gesetzgeber getroffen und verantwortet werden muss.

III.**Struktureller Abwägungsfehler**

Das ergibt sich aber auch aus einer abwägungsrechtlichen Betrachtung.

Die Bildung eines neuen Stadtkreises durch Ausgliederung einer Gemeinde aus einem Kreis ist ein komplexer Vorgang. In Anlehnung an die Formulierung, die der Innenminister in seinem Schreiben vom 15.05.2013 gewählt hat, gilt: Vor der Entscheidung des Gesetzgebers über die Erklärung zum Stadtkreis, also „am Ende“ eines solchen Auskreisungsverfahrens und nach Vorliegen aller Bewertungen und Analysen, muss klar sein, welche Ziele mit der Maßnahme verfolgt werden, worin der angestrebte Nutzen

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 38 -

für das Gemeinwohl besteht und welche möglichen Nachteile zu berücksichtigen und abzuwägen sind. Wichtig ist der Hinweis des Innenministeriums, dass dazu auch die finanziellen Konsequenzen einer Auskreisung gehören. Deshalb muss der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung, die im Verhältnis zum betroffenen Landkreis abwägungsrechtlich gebunden ist, auch schon sicher wissen, wie sich die Rechtsfolgen der Auskreisung und die Auseinandersetzung im Einzelnen darstellen. Andernfalls kann er das nicht verlässlich in die Abwägung einstellen und läuft damit rechtlich das hohe Risiko, dass seine Entscheidung abwägungsfehlerhaft ist.

Das Innenministerium ist sich dieser rechtlichen Risiken bewusst und hat deshalb in seinem Schreiben vom 15.05.2013 ausgeführt:

„Der Staatsgerichtshof hat diesbezüglich darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber eine sachgerechte Entscheidung nur treffen kann auf Grundlage einer umfassenden Kenntnis aller erheblichen Umstände, insbesondere der Interessen der betroffenen Körperschaften. Nur dann könne er alle Argumente, die für oder gegen das neue Gliederungsvorhaben sprechen, sorgfältig abwägen.“

Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn sich die Stadt, die zum Stadtkreis erklärt werden möchte, und der Landkreis, dem sie bislang angehört, über das Ausscheiden und über die Rechtsfolgen des Ausscheidens sowie der Auseinandersetzung einig sind. Das ist hier aber nicht der Fall und wird von der Stadt Reutlingen auch nicht behauptet.

Das hat beispielhaft folgende Konsequenzen.

1. Aufgabenerledigung

Für die Aufgabenerledigung muss schon das Gesetz, welches die Erklärung zum Stadtkreis vornimmt, abschließend entscheiden, ob der neu gebildete Kreis sämtliche Aufgaben eines Kreises wahrnimmt (was dem gesetzlichen Leitbild entspricht, von der Stadt Reutlingen

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 39 -

aber gar nicht beantragt ist) oder ob und mit welcher gegenüber dem Landkreis tragfähigen Begründung die Stadt von der Übernahme von mit dem Status als Kreis verbundener, der Stadt aber unangenehmer Aufgaben verschont werden soll und die statt dessen – jetzt aber extraterritorial – dem Landkreis oder anderen Einheiten übertragen werden sollen. Der Gesetzgeber muss wissen, entscheiden und verantworten, ob er sich etwa auf das von der Stadt Reutlingen präsentierte Modell eines „Stadtkreis light“ einlassen kann und will.

Dasselbe gilt für die Frage, welches Gewicht er dem von der Stadt bemühten Argument der Zusammenführung von Zuständigkeiten bei der Stadt beimessen will, wenn tatsächlich nur eine neue Zuständigkeitsabgrenzung geschaffen werden soll, bei der Einzelzuständigkeiten entweder zwischen Stadt und Landkreis aufgesplittet werden sollen, gemeinsam wahrgenommen werden sollen oder trotz Auskreisung beim Landratsamt verbleiben sollen. Auf die schon unter B. II. 3. eingeblendete Tabelle nehmen wir Bezug. Sie führt recht deutlich vor Augen, dass die Verwaltungsstrukturen im Landkreis Reutlingen durch eine Auskreisung der Stadt Reutlingen intransparenter werden, nicht transparenter. Gerade aus Sicht der Bürger lässt die Auskreisung, wie sie sich nach dem Ergebnisbericht der Stadtverwaltung abzeichnen würde, eher ein Zuständigkeitswirrwarr befürchten. Dieses würde noch dadurch verstärkt, dass Doppelstrukturen vorgehalten werden müssten.

2. Nachteilsausgleich

Zu den Themen, die der Gesetzgeber schon im Gesetz über die Erklärung zum Stadtkreis bewältigen muss, gehört auch der Nachteilsausgleich. Zwar sieht der Antrag der Stadt Reutlingen keinen Ausgleich hinsichtlich der Effizienzgewinne bei der Stadt bzw. hinsicht-

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 40 -

lich der Effizienzverluste beim Landkreis vor. Es widerspricht aber Art. 71 Abs. 3 Satz 3 LVerf, wenn der Gesetzgeber die Mehrbelastung, die aus der Auskreisung für den Landkreis resultiert, nicht im Wege des Mehrlastenausgleichs kompensiert. Gerade in diesem Zusammenhang hat der Staatsgerichtshof darauf hingewiesen, dass es dem Gesetzgeber verwehrt ist, die Frage der Aufgabenfinanzierung auszuklammern und einer späteren Entscheidung vorzubehalten; vielmehr soll der Gesetzgeber sich als eine Grundlage seiner Entscheidung über die Übertragung einer Aufgabe auch die Frage ihrer Finanzierung vor Augen führen (Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 05.10.1998 – GR 4/97, Rdnr. 40 bei Juris). Der Staatsgerichtshof hat betont, dass diese zeitliche Verknüpfung zu einer für die Zukunft tragfähigen und verlässlichen Regelung der Kostenfrage zwingt und dass dadurch die kommunale Selbstverwaltung zusätzlich gestärkt wird.

Diese Prinzipien gelten mit besonderem Nachdruck bei einem Auskreisungsvorhaben der Art, wie es hier die Stadt Reutlingen verfolgt. Denn nach den Vorstellungen der Stadt Reutlingen soll der verbleibende Landkreis auf dem aus ihm ausgegliederten Gebiet des künftigen Stadtkreises weiterhin und in erheblichem Umfang teils allein, teils gemeinsam mit der Stadt und teils aufgabenintern gesplittet Aufgaben eines Kreises wahr zu nehmen haben. Hinsichtlich dieser extraterritorialen Aufgaben liegt ohne jeden Zweifel der Fall einer gesetzlichen Übertragung der Erledigung öffentlicher Aufgaben im Sinne von Art. 71 Abs. 3 Satz 1 LVerf vor.

Die Stadt Reutlingen hat sich in ihrem „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ mit dieser Fragestellung nicht auseinandergesetzt; Fragen der Effizienzverluste und der Verwaltungsgemeinkosten wurden vielmehr bewusst ausgeklammert und nicht bewertet. Da Untersuchungen für den Landkreis Reutlingen nicht vorliegen, kann diese Frage nur auf der Grundlage der Un-

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE



- 41 -

tersuchungen in anderen Bundesländern beantwortet werden (vgl. oben unter B. II. 1. b).

Eine beispielshafte Untersuchung beim Umweltschutzamt des Landkreises hat dies bestätigt und wegen des fachlichen Grundaufwands und notwendiger Rufbereitschaften für Landkreis und Stadtkreis einen Mehraufwand von zusammen 7 bis 8 Stellen ergeben.

Dieser Betrag kann allerdings nur als Anhaltspunkt dienen, da bei Auskreisung einer Großen Kreisstadt ein Teil der Aufgaben bereits bisher von dieser wahrgenommen wurde. Andererseits muss jedoch berücksichtigt werden, dass nicht alle Aufgaben vom Landkreis auf den Stadtkreis übergehen bzw. eine gemeinsame Aufgabenerledigung im Konzept der Stadt vorgesehen ist (Gesundheitsamt, Landwirtschaftsamt, Kreiskliniken und Berufsschulen) und dadurch ein erhöhter Koordinierungsaufwand entsteht. Die anfallenden Trennungskosten müssten zusätzlich erhoben werden.

Die Annahme der Stadt, dass die für den Stadtkreis ermittelten Kosten spiegelbildlich eine Entlastung beim Landkreis in gleicher Höhe bewirken, widerspricht den verwaltungsökonomischen Erkenntnissen. Insofern ist von einer Kostenprogression in Höhe von ca. 4,5 Mio. Euro auszugehen. So werden beispielsweise die bei der Stadt zu schaffenden neuen Stellen nicht 1:1 bei der Landkreisverwaltung abgebaut werden können.

3. Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme

Für die vermögensmäßige Auseinandersetzung und für die Schuldenübernahme ist eine Regelung in einem etwaigen Gesetz über die Erklärung zum Stadtkreis unverzichtbar.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 42 -

Hierbei handelt es sich um einen besonders ausschlaggebenden, im Schreiben des Innenministers vom 15.05.2013 deutlich hervorgehobenen Gesichtspunkt für die Beurteilung, ob die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis und ihre damit verbundene Ausgliederung aus dem Landkreis Reutlingen tatsächlich aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls gerechtfertigt werden können. Denn bei der Vermögensauseinandersetzung und bei der Schuldenübernahme haben unterschiedliche Ansätze dramatische Auswirkungen.

So intendiert der Antrag der Stadt Reutlingen, die Auseinandersetzung der Schulden und des Vermögens des Landkreises solle am Maßstab des Anteils der Kreisumlage an den gesamten Finanzierungsmitteln des Landkreises vorgenommen werden, was zu einem Anteil der Stadt Reutlingen von 18 % führt.

Eine entsprechende gesetzliche Regelung würde aber von den Finanzierungsgrundsätzen der Landkreisordnung abweichen, zu einer ungerechtfertigten Mehrbelastung der verbleibenden Städte und Gemeinden führen und die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises gefährden.

Als Maßstab für die Übernahme der Schulden des Landkreises müsste ein Anteil am Aufkommen der Kreisumlage herangezogen werden, was zu einem Anteil der Stadt Reutlingen an den zu übernehmenden Schulden von 43 % führt. Danach ergeben sich von der Stadt Reutlingen zu übernehmende Schulden von 40,3 Mio. €, während nach dem von der Stadt verfolgten Ansatz diese nur 16,9 Mio. € Schulden zu übernehmen hätte. Der Unterschied beträgt 23,4 Mio. € zu Lasten der Stadt Reutlingen.

Weitere Differenzen ergeben sich daraus, dass nach dem Konzept der Stadt Reutlingen der Landkreis in der Finanzierungsverantwor-

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

- 43 -

tung der wesentlichen überörtlichen Einrichtungen bleiben soll, nämlich der Kreiskliniken und der Berufsschulen.

Schon diese Überlegungen zeigen die Größe des rechtlichen Risikos, die der Gesetzgeber eingeht, wenn er entsprechend dem Wunsch der Stadt Reutlingen zunächst nur eine „isolierte“ Entscheidung über deren Erklärung zum Stadtkreis durch Gesetz trifft, ohne die Folgefragen und Konsequenzen in einem Akt mitzuentcheiden.

D.**Angaben zur möglichen Anhörungsbeteiligten**

Sie hatten um Angaben gebeten, wer im Rahmen eines formellen Anhörungsverfahrens beteiligt werden sollte. Dazu verweisen wir auf Anlage 10.

E.**Zusammenfassung**

1. Der Antrag der Stadt Reutlingen geht von einem unzutreffenden materiell-rechtlichen Maßstab aus.
2. Der Antrag der Stadt Reutlingen hat die der Stadt obliegende vollumfängliche Darlegungslast der Gemeinwohlbelange im Sinne einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung nicht erfüllt.
3. Der Antrag der Stadt Reutlingen ist auf eine verfahrensmäßige Vorgehensweise ausgerichtet, die den Gesetzgeber, wenn er sich darauf einließe, mit einem unkalkulierbaren Rechtsrisiko belastet.
4. Die von der Stadt Reutlingen in ihrem Antrag dargestellten rechtlichen und tatsächlichen Aspekte stellen keine tragfähige Grundlage

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE



- 44 -

für eine Anhörung dar. Die Anhörung genügt nur dann den verfassungsgerichtlichen Vorgaben, wenn die für die Auskreisung wesentlichen Tatsachen umfassend ermittelt und dargestellt sind. Hierzu gehören nicht nur die von Prof. Junkernheinrich aufgezeigten verwaltungsökonomischen Aspekte, sondern auch eine umfassende Darstellung der unmittelbaren und mittelbaren finanziellen Auswirkungen.

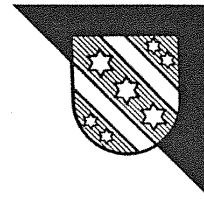
5. Es bestehen somit erhebliche rechtliche Bedenken, ob auf der Grundlage des Antrags der Stadt Reutlingen ein Anhörungsverfahren bezüglich einer möglichen Auskreisung durchgeführt werden kann.



Prof. Dr. Lenz
Rechtsanwalt

**LANDRATSAMT REUTLINGEN**

Den 14.07.2015

KT-Drucksache Nr. IX-0146für den Verwaltungsausschuss
-nichtöffentlich-**Tischvorlage**für den Kreistag
-öffentlich-**Antrag auf Auskreisung der Stadt Reutlingen
- Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren****Beschlussvorschlag:**

1. Dem Antrag der Stadt Reutlingen auf Auskreisung wird bereits jetzt entgegengetreten, da die Entscheidung über die Rechtsfolgen der Auskreisung und die Vermögensauseinandersetzung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 Landkreisordnung (LKrO) erst in einem nachgelagerten Verfahren erfolgen soll.
2. Der Landkreis Reutlingen erwartet, dass alle Fragen
 - der Aufgabenerledigung
 - der Wirtschaftlichkeit
 - der Effekte auf das Stadt-Umland-Gefüge
 - der Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme
 - eines Nachteilsausgleichs für den Landkreis Reutlingen und seine kreisangehörigen Städte und Gemeinden
 - der künftigen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg

vor einem möglichen Gesetzgebungsverfahren über die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GemO) geklärt werden.

Aufwand/Finanzielle Auswirkungen:

Aufwand derzeit nicht ermittelbar.

Sachdarstellung/Begründung:**I. Kurzfassung**

Der Antrag der Stadt Reutlingen in der Entwurfsfassung vom 21. Mai 2015 beinhaltet nach dem Wortlaut nur die Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GemO). Die Erklärung zum Stadtkreis bedeutet jedoch zugleich eine Auskreisung aus dem Landkreis gemäß § 7 Abs. 1 und 2 Satz 1 Landkreisordnung (LKrO). Mit der Gebietsänderung des Landkreises besteht die Notwendigkeit, die Rechtsfolgen und die (Vermögens-) Auseinandersetzung zu regeln. Grundsätzlich erfolgt gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 LKrO die Regelung der Rechtsfolgen und die Auseinandersetzung in dem Auskreisungsgesetz oder

- 2 -

durch eine Rechtsverordnung. Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 LKrO kann im Auskreisungsgesetz diese Regelung auch der Vereinbarung durch die beteiligten (Stadt- und) Landkreise in einem nachgelagerten Verfahren überlassen werden. Bei der Ermessensentscheidung des Gesetzgebers ist grundsätzlich davon auszugehen, dass es im Wohl der Allgemeinheit steht, dass möglichst alle mit der Gebietsänderung verbundenen und an sie anknüpfenden Rechtsfolgen zu einem einheitlichen Zeitpunkt wirksam werden. Andererseits kann der Gesetzgeber Rechtsfolgen dann nicht einem nachgelagerten Verfahren überlassen, wenn deren Regelung von wesentlicher Bedeutung für die Grundentscheidung ist, zumal aktuell noch wesentliche Fragen unbeantwortet sind.

II. Ausführliche Sachdarstellung

1. Antragsverfahren

Dem Antrag der Stadt Reutlingen auf Auskreisung wird bereits jetzt entgegengetreten, da die Entscheidung über die Rechtsfolgen der Auskreisung und die Vermögensauseinandersetzung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 LKrO erst in einem nachgelagerten Verfahren erfolgen soll.

Mit dem Antrag in der Entwurfsfassung vom 21. Mai 2015 strebt die Stadt Reutlingen ein Verfahren nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LKrO an: In einem ersten Schritt soll die Erklärung zum Stadtkreis erfolgen; sodann sollen weitere Fragen bilateral zwischen Stadt- und Landkreis vereinbart werden. Das von der Stadt Reutlingen intendierte Vorgehen begegnet rechtlichen Bedenken, da es die rechtlichen und finanziellen Interessen des Landkreises beeinträchtigt und gefährdet.

2. Aufgabenerledigung

Gemäß § 3 Abs. 1 der GemO muss eine Stadt mit der Erklärung zum Stadtkreis alle kreiskommunalen Aufgaben selbst erfüllen, sie ist in vollem Umfang untere Verwaltungsbehörde. Von dieser gesetzlichen Regelung soll nach dem Konzept der Stadt Reutlingen sowohl bei den staatlichen wie auch bei den kreiskommunalen Aufgaben abgewichen werden. Das Konzept der Stadt sieht einen „Stadtkreis light“ vor, so soll das Landratsamt Reutlingen beispielsweise Gesundheits- und Landwirtschaftsbehörde für das Stadtgebiet bleiben. Die Einzelheiten sind nachfolgender Tabelle zu entnehmen.

- 3 -

Ziffer Ergebnisbericht der Stadtverwaltung	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung
IV.2.4	Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz	Landratsamt
IV.2.14	Landwirtschaftsamt	gesplittet; Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG, sonst Landratsamt
IV.2.23	Gesundheitsamt	Landratsamt
IV.2.24 a)	Kriegsopferversorgung	Landratsamt
IV.2.24 b)	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Landratsamt
IV.2.24 c)	Versorgung bei Zivildienstschäden	Landratsamt
IV.2.24 d)	Versorgung bei Impfschäden	Landratsamt
IV.2.24 e)	Entschädigung der Opfer von Gewalttaten	Landratsamt
IV.2.24 f)	Entschädigung von politischen Häftlingen	Landratsamt
IV.2.33	Versicherungsamt	Landratsamt gegen Kostenausgleich
IV.3.3	Berufliche Schulen	Landkreis gegen Kostenausgleich
IV.3.6	Kreismedienstelle	Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation
IV.3.7	Kreiskliniken	Landkreis, evtl. finanzielle oder gesellschaftsrechtliche Beteiligung
IV.3.10	Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)	Gemeinsame Einrichtung
IV.3.12	Aufsicht über den Rettungsdienst (unbenannt)	Landratsamt
IV.4.1	Ausbildungsförderung	gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt

Die Verwaltungsstrukturen im Landkreis Reutlingen werden durch die Auskreisung intransparenter. Die Auskreisung lässt daher aus Sicht des Bürgers eher ein Zuständigkeitswirrwarr befürchten, das noch dadurch verstärkt wird, dass Doppelstrukturen vorgehalten werden müssen.

3. Nachteilsausgleich

Der Antrag der Stadt Reutlingen sieht keinen Ausgleich hinsichtlich der Effizienzgewinne bei der Stadt bzw. der Effizienzverluste beim Landkreis vor. Es widerspricht Artikel 71 Abs. 3 Satz 3 der Landesverfassung, wenn der Gesetzgeber die Mehrbelastung, die aus der Auskreisung resultiert, nicht im Wege des Mehrlastenausgleichs kompensiert (vgl. BadWürttStGH Urteil vom 5.10.1998 AZ.: GR 4-97). Die Feststellung der Mehrbelastung ist notwendig verknüpft mit der Entscheidung über die Rechtsfolgen und die Vermögensauseinandersetzung. Die Stadt Reutlingen hat sich in ihrem „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ mit dieser Fragestellung nicht auseinandergesetzt; Fragen der Effizienzverluste und der Verwaltungsgemeinkosten wur-

- 4 -

den vielmehr bewusst ausgeklammert und nicht bewertet. Da eigene Untersuchungen für den Landkreis Reutlingen noch nicht vorliegen, kann diese Frage nur auf der Grundlage der Untersuchungen in anderen Bundesländern beantwortet werden. Die jüngste Untersuchung stammt vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, der sich in seinem Kommunalbericht 2011 eingehend mit der Kosteneffizienz kleiner Landkreise auseinandergesetzt hat. Der Rechnungshof kommt auf der Grundlage seiner statistischen Auswertungen zu einer Trendlinie, nach der die Personalausgaben je Einwohner in statistischer Abhängigkeit zur Kreisgröße stehen. Danach steigen die Personalkosten je Einwohner bei einer Verkleinerung des Landkreises von 280.000 Einwohnern auf 165.000 Einwohner von ca. 82 Euro auf 107 Euro. Dies würde im Falle einer Auskreisung für den verbleibenden Landkreis einen Effizienzverlust allein bei den Personalkosten von 4.125.000 Euro bedeuten. Nimmt man die Sachkosten hinzu ergäbe sich ein Betrag von ca. 4,5 bis 5 Mio. Euro.

Eine beispielhafte Untersuchung beim Umweltschutzamt hat dies bestätigt und wegen des fachlichen Grundaufwands und notwendiger Rufbereitschaften für Landkreis und Stadtkreis einen Mehraufwand von zusammen 7 bis 8 Stellen ergeben.

Dieser Betrag kann allerdings nur als Anhaltspunkt dienen, da bei Auskreisung einer Großen Kreisstadt ein Teil der Aufgaben bereits bisher von dieser wahrgenommen wurde. Andererseits muss jedoch berücksichtigt werden, dass nicht alle Aufgaben vom Landkreis auf den Stadtkreis übergehen bzw. eine gemeinsame Aufgabenerledigung im Konzept der Stadt vorgesehen ist (Gesundheitsamt, Landwirtschaftsamt, Kreiskliniken und Berufsschulen) und dadurch ein erhöhter Koordinierungsaufwand entsteht. Die anfallenden Trennungskosten müssten zusätzlich erhoben werden.

Dass die für den Stadtkreis ermittelten Kosten spiegelbildlich eine Entlastung in gleicher Höhe bewirken widerspricht den verwaltungsökonomischen Erkenntnissen. Insofern ist von einer Kostenprogression in Höhe von ca. 4,5 Mio. Euro auszugehen. So werden beispielsweise die bei der Stadt zu schaffenden neuen Stellen nicht 1:1 bei der Landkreisverwaltung abgebaut werden können.

4. Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme

Der Antrag der Stadt Reutlingen intendiert, die Auseinandersetzung der Schulden und des Vermögens des Landkreises am Maßstab des Anteils der Kreismulage an den gesamten Finanzierungsmitteln des Landkreises vorzunehmen (18 %). Eine entsprechende gesetzliche Regelung würde von den Finanzierungsgrundsätzen der Landkreisordnung abweichen, zu einer ungerechtfertigten Mehrbelastung der verbleibenden Städte und Gemeinden führen und die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises gefährden.

Als Maßstab für die Übernahme der Schulden des Landkreises müsste der Anteil am Aufkommen der Kreismulage (43 %) herangezogen werden. Die beiden Ansätze (18 % = 16,9 Mio. Euro, 43 % = 40,3 Mio. Euro) unterscheiden sich um 23,4 Mio. Euro. Nach dem Konzept der Stadt Reutlingen soll der Landkreis in der Finanzierungsverantwortung der wesentlichen überörtlichen öffentlichen Einrichtungen (Kreiskliniken und Berufsschulen) bleiben. Im Hinblick auf die Bedeutung dieser Einrichtungen für den Wirtschaftsstandort und die finanziellen Risiken erscheint es zwingend, dass der Gesetzgeber eindeutige Regelungen trifft.

5. Tragfähigkeit des Ergebnisberichts

Der Ergebnisbericht der Stadtverwaltung Reutlingen ist hinsichtlich Untersuchungsumfang und -tiefe nicht geeignet, die vom Innenministerium in seinem Schreiben vom 15.05.2013 aufgeworfenen Fragen zu beantworten.

- 5 -

Der Ergebnisbericht beschränkt sich ausschließlich auf Fragen der Verwaltungsorganisation und Finanzierung.

Nach dem Schreiben des Innenministeriums ist zur Bestimmung der „Gründe des öffentlichen Wohls“ nicht nur auf die Situation Reutlingens abzustellen: „Der Kreis der hierbei heranzuziehenden Belange reicht von den Gesichtspunkten der Verwaltungsorganisation über die Interessen umliegender Gemeinden bis zu Infrastruktur- und Raumordnungsmaßnahmen unter mannigfachen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gesichtspunkten auf Kreis-, Regional-, Landes- oder Bundesebene.“

Die damit verbundenen konkreten Fragestellungen hat Prof. Junkernheinrich in seiner verwaltungsökonomischen Expertise zur Auskreisung Reutlingens aus dem Landkreis vom Januar 2014 differenziert aufgeführt. Nur auf der Grundlage dieser mehrdimensionalen Bewertung kann beurteilt werden, ob eine Auskreisung überhaupt das richtige Mittel ist, um die von der Stadt Reutlingen vorgetragenen Defizite zu beheben bzw. ihre Ziele zu erreichen.

Offen ist zudem, welche Effekte es hat, wenn im Stadt-Umland-Gefüge die Interessen nicht mehr auf Kreisebene koordiniert werden und das kreisinterne Ausgleichssystem nicht mehr besteht.

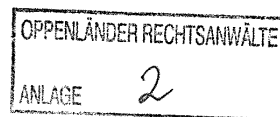
Der „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ konzentriert sich demgegenüber im Wesentlichen auf Fragen der Verwaltungsorganisation und deren Finanzierung aus Sicht der Stadt Reutlingen:

- Welche Aufgaben werden künftig wahrgenommen?
- Wie hoch sind die Kosten?
- Wie verändern sich hierdurch die Ausgaben- und Einnahmestrukturen?

Da die dargestellten Fragen von zentraler Bedeutung für die Entwicklung von Stadt, Landkreis und den Städten und Gemeinden sind, ist es zwingend, dass die Fragen des Innenministeriums als Grundlage für eine im Vorfeld abschließende Entscheidung abgearbeitet werden.

6. Anlagen

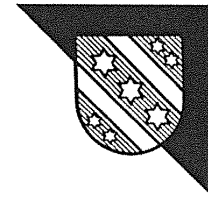
- Schreiben des Innenministeriums vom 15.05.2013 (Anlage 1)
- Regional- und Verflechtungsanalyse Prognos (Anlage 2)
- Korrigierte Auszüge aus dem Ergebnisbericht der Stadtverwaltung (Anlage 3)



LANDRATSAMT REUTLINGEN
Den 31.07.2015

KT-Drucksache Nr. IX-0148

für den Kreistag
-öffentlich-



**Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1
Gemeindeordnung (GemO)
Mitteilungsvorlage**

Beschlussvorschlag:

Kein Beschluss vorgesehen.

Aufwand/Finanzielle Auswirkungen:

Noch keine belastbaren Zahlen ermittelt.

Inhaltsübersicht

1.	Die seit 42 Jahren bestehende Landkreisstruktur hat sich als tragfähig und zukunftsorientiert bewährt	Seite 2
2.	Der Antrag der Stadt Reutlingen ist rechtlich nicht tragfähig	Seite 3
2.1	Die Herauslösung der Stadt Reutlingen aus dem Landkreis widerspricht dem Denkmodell der Landesregierung (1969) und den Grundsätzen der Kreisreform 1973	Seite 3
2.2	Es gibt keinen verfassungsrechtlichen Schutz der Kreisfreiheit aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz	Seite 6
2.3	Die von der Stadt Reutlingen intendierte isolierte Stadtkreiserklärung bei gleichzeitiger Aufgabenwahrnehmung des Landkreises im zukünftigen Gebiet des Stadtkreises begegnet in formeller und materieller Hinsicht rechtlichen Bedenken	Seite 7
2.4	Die Stadt Reutlingen hat in ihrem Antrag die Voraussetzungen für eine Stadtkreiserklärung nicht im erforderlichen Umfang dargelegt	Seite 9
2.5	Die Ausführungen der Stadt Reutlingen zu den Defiziten der bisherigen Gebietsstruktur halten einer verwaltungsökonomischen Überprüfung nicht stand	Seite 13
2.6	Antrag und Ergebnisbericht begründen erhebliche Zweifel, ob die Auskreierung geeignet ist, das Ziel der Stadt „Stärkung der Selbstverwaltung“ zu erreichen	Seite 16
3.	Der Ergebnisbericht ist in wesentlichen Punkten nicht belastbar	Seite 17

- 2 -

1. Die seit 42 Jahren bestehende Landkreisstruktur hat sich als tragfähig und zukunftsorientiert bewährt

Der Landkreis Reutlingen ist ein attraktiver Standort mit hoher Lebensqualität. Verschiedene Kennzahlen bestätigen dies. Beispielhaft seien die Arbeitslosenquote im Juli 2015 mit 3,6 % und die Anzahl der Arbeitslosen, die unter 25 Jahre alt sind, mit 2,4 % genannt. Beide liegen weit unter den Vergleichszahlen in Deutschland und Baden-Württemberg. Die zentrale Frage lautet, wie der städtische und der ländliche Raum gleichermaßen attraktiv erhalten werden und Zukunftsfragen gemeinsam und in einem gemeinsamen Verständnis und Miteinander am besten gelöst werden können.

Die Firma Prognos AG hat in einer Strukturanalyse anhand von Auswertungen des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Landesamtes wichtige Strukturdaten für den Landkreis und die Stadt Reutlingen erhoben, die Verflechtungen von Landkreis und Stadt dargestellt und erläutert (Anlagen 1 und 2). Zusammenfassend kommt Prognos zu dem Ergebnis, dass Stadt und Landkreis aufeinander angewiesen sind. Der Dienstleistungsschwerpunkt Stadt und die industrielle Struktur des Landkreises würden sich zum Wohle beider ergänzen (Anlage 3).

Es geht also nicht um einen Wettbewerb oder eine Konkurrenz zwischen Landkreis und Stadt, sondern um einen Wettbewerb der Regionen. Landkreis und Stadt stehen im Wettbewerb zu anderen Raumschaften um Einwohner, um Gewerbebetriebe, um Zukunftschancen. Diese Herausforderungen sind in der bestehenden Landkreisstruktur gut bewältigt worden. Es geht nicht um Verwaltungsstrukturen allein, sondern darum, wie große Herausforderungen, die sich insbesondere aus dem demographischen Wandel ergeben, für alle besser bewältigt werden können, beispielhaft seien die Problematik der Hausarztversorgung, der stationären Versorgung in Krankenhäusern oder die Frage einer zukunftsfähigen Mobilität, etwa bei der Regional-Stadtbahn genannt.

Im Kern geht es damit um den Erhalt der „Solidargemeinschaft“, wie es das Bundesverwaltungsgericht bereits in einem Urteil im Jahr 1958 formuliert hat (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17.01.1958):

„Der Kreis ist Ausgleichsverband auch in dem Sinne, dass er Städte und Landgemeinden, städtische und ländliche Bevölkerung zu einer lebendigen Schicksalsgemeinschaft zusammenfasst.“

Es geht um ein partnerschaftliches Miteinander, um ein Verständnis von Stadt und Land „Hand in Hand“, um ein vernetztes Denken.

„Denn das Wesen der gemeindlichen Selbstverwaltung besteht nicht darin, dass jede Gemeinde nach ihren engen Kommunalegoismen frei schalten kann, sondern darin, dass sie verantwortlich waltet und bei ihren Maßnahmen auch ihre Stellung innerhalb des sie umgebenden Raumes und die sich daraus ergebenden Notwendigkeit zu Zusammenarbeit und Ausgleich in Betracht zieht.“ (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 03.11.1981)

Es geht um den in der Landesverfassung definierten Auftrag, gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land sicherzustellen, so wie es als Ziel der Gebietsreform im Jahr 1973 formuliert worden ist:

„Während der Verwaltungsraum unverändert blieb, hat sich der Lebensraum des Menschen in den letzten Jahrzehnten auf allen Gebieten seines Daseins (Arbeit, Wohnen, Bildung und Erholung) grundlegend verändert und ausgeweitet. Er ist größer geworden, dieser Veränderung muss sich der Verwaltungsraum anpassen.“

Es ist zu erwarten, dass sich der Zusammenschluss des in der Entwicklung zurückgebliebenen Gebiets Albhochfläche mit den dichter besiedelten und stärker entwickel-

- 3 -

ten Räumen um Reutlingen für die weitere Gesamtentwicklung des Landkreises günstig auswirkt.“

Die überaus positive Entwicklung der vergangenen 42 Jahre bestätigt diese Entscheidung.

2. Der Antrag der Stadt Reutlingen ist rechtlich nicht tragfähig

2.1 Die Herauslösung der Stadt Reutlingen aus dem Landkreis widerspricht dem Denkmodell der Landesregierung (1969) und den Grundsätzen der Kreisreform 1973

a) Maßstäbe für die Gebietsreform 1973

Nach dem Leitbild der Landesregierung aus dem Jahr 1969 und dem Gutachten zur Kreisreform der Kommissionen zur Kreisreform aus dem Jahr 1970 waren bei den Gebietsreformen der Landkreise im Wesentlichen fünf Grundsätze bestimmend:

(1) Stärkung der Leistungskraft der Verwaltung

Diese Stärkung war in erster Linie notwendig für den Bereich der immer mehr in den Vordergrund tretenden öffentlichen Dienstleistungen (Infrastruktur, Daseinsvorsorge), daneben aber auch für die Bewältigung der komplizierter und differenzierter werdenden Hoheitsaufgaben.

(2) Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Wesentliches Ziel war auch, das Gefälle in der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zwischen Verdichtungsgebieten und ländlichen Bereichen zu verringern und dadurch möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu schaffen.

(3) Berücksichtigung der sozioökonomischen Verflechtungen

Die durch die Erhöhung der Mobilität bedingte Erweiterung des Lebensraums des Menschen auf allen Gebieten des Daseins (Arbeit, Wohnen, Bildung und Erholung) macht eine Anpassung des Verwaltungsraums erforderlich. Deshalb müssen bei der Gebietsreform die sogenannten sozio-ökonomischen Verflechtungen berücksichtigt werden. Darunter versteht man insbesondere die vielfältigen Verflechtungen des Lebensbereichs des einzelnen Menschen, vor allem hinsichtlich der Wohnung, des Arbeitsplatzes, der öffentlichen und privaten Dienstleistungen, der Bildung und der Erholung. Während bei der Gemeindereform die Verflechtungen des Nahbereichs maßgebend sind, müssen bei der Kreisreform die Verflechtungen mittlerer Stufe (Mittelbereiche) zugrunde gelegt werden (Gutachten Seite 8).

(4) Stadt-Umland-Bereiche

Die notwendige Partnerschaft und institutionalisierte Zusammenarbeit insbesondere im Verdichtungsraum um die Landeshauptstadt macht leistungsstarke Landkreise notwendig.

(5) Einräumigkeit der Verwaltung

Die Größenordnungen der Landkreise müssen geeignet sein, die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung herzustellen. Insofern sollte die Kreisreform Grundlage für eine Funktionalreform (vollzogen durch SOBEG und VRG) sein.

b) Wegfall des 100.000 Einwohner-Richtwerts für Stadtkreise (1974)

Ausgangspunkt der bundesweiten Reformüberlegungen Anfang der siebziger Jahre war das vom Deutschen Juristentag 1964 vorgelegte Gutachten der sogenannten Weber-Kommission: „Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?“ Diese formulierte hinsichtlich der Bildung von Stadtkreisen Anforderungen an die Mindestgröße des Stadtkreises und an die Größenverhältnisse von kreisangehörigen Städten zum Landkreis:

Grundsätzlich vertrat das Weber-Gutachten die Auffassung, dass für kreisfreie Städte die gleichen Größenmaßstäbe gelten wie für Landkreise. Danach müsste eine Stadt, die unab-

- 4 -

hängig von den Kreisen ein gleichwertiges Angebot an Einrichtungen der Daseinsvorsorge darstellen kann, über eine Einwohnerzahl von etwa 150.000 verfügen: „Mit Rücksicht auf die stärkere Aufgabendichte sollte die Schwelle von 130.000 bis 140.000 Einwohnern nicht unterschritten werden, um alle Kreisaufgaben optimal zu erfüllen.“

Das Weber-Gutachten setzte sich differenziert mit dem Problem der Majorisierung von Landkreisen durch eine Großstadt mit 110.000 Einwohnern auseinander (sogenanntes Göttingen-Gesetz). Es kam zum Ergebnis, dass eine Stadt mit 110.000 Einwohnern in einem Landkreis mit nur 40.000 Einwohnern keine ausgewogene Kreisstruktur ergebe. Ein Landkreis mit einem solchen Übergewicht der eingekreisten Stadt nehme aufgrund seiner Kopflastigkeit eher schon den Charakter eines Stadtkreises an. Daher erschien der Weber-Kommission als Maßstab richtiger, wenn die Einwohnersumme des umgebenden Kreisgebietes der Einwohnersumme der Stadt entspricht und sie möglichst noch überschreitet.

Die Landesregierung folgte in ihrem Denkmodell der Weber-Kommission und strebte die Einkreisung der kreisfreien Städte Ulm, Heilbronn, Pforzheim und Baden-Baden an. Die dabei verfolgte Mindesteinwohnerzahl von 125.000 Einwohnern und Zielgröße (im Hinblick auf die Kosteneffizienz) von 200.000 für Stadt- und Landkreise ließ sich jedoch für den Fall von Eingliederungen von Stadtkreisen nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung der 70er Jahre nicht durchhalten, da neben der formalen Größe auch die gewachsenen funktionalen Strukturen zu berücksichtigen seien.

Bei Umgliederungen sei deshalb zur Gemeinwohlermittlung eine Schaden-Nutzen-Bilanz erforderlich. Eine Umgliederung sei nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange die Vorteile die mit der Einkreisung verbundenen Nachteile überwiegen werden.

Dieser vom Verfassungsgerichtshof Westfalen in seinen Urteilen zum Aachen-Gesetz entwickelte Grundsatz wurde vom Landesgesetzgeber 1971 auf der Grundlage des Teilberichts B des Kommissionsgutachtens beim Belassen der Stadtkreise Pforzheim, Ulm und Heilbronn berücksichtigt. Neben strukturellen Fragen spielten dabei spezifische Umgliederungsprobleme eine zentrale Rolle:

- Problematik der Neuabgrenzung der Aufgaben von Stadtverwaltung und Kreisverwaltung im kommunalen Selbstverwaltungsbereich,
- Problematik bei Errichtung und Betrieb zahlreicher Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die die Stadt geschaffen hat, deren Vorhandensein aber auch für den Landkreis von gleich großer Bedeutung ist,
- Bedenken gegen Sonderstatus des eingekreisten Stadtkreises,
- Problematik einer eventuell notwendig werdenden Spaltung der Kreisumlage.

Im Hinblick darauf wurde im gemeinsamen Gutachten zur Kreisreform zwar für ein Belassen der kleinen Landkreise plädiert, gleichzeitig an einer Mindestkreisgröße von 120.000 bis 150.000 Einwohner festgehalten. Sozioökonomische Verflechtungen könnten dabei jedoch deutliche Abweichungen nach oben erforderlich machen. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf den Verdichtungsraum um die Landeshauptstadt Stuttgart. „In Verdichtungsräumen insbesondere im unmittelbaren Randgebiet der Großstädte (...) ist die Regelung des Stadt-Umlandproblems besonders dringlich, aber auch besonders schwierig. Hier hält die Kommission besonders leistungsstarke, der zentralen Großstadt grundsätzlich gleichwertige und auch untereinander ausgewogene und gleichwertige Landkreise für notwendig. Sie kommt deshalb zur Auffassung, dass in Verdichtungsräumen die oben aufgestellte Richtzahl von 120.000 bis 150.000 im Landkreis erheblich überschritten werden sollte.“ (Gutachten Seite 15)

Mit der Novellierung der Gemeindeordnung im Jahr 1974 wurde der 100.000 Einwohner-Richtwert für die Erhebung zum Stadtkreis konsequenterweise gestrichen, „um den Anschein eines Rechtsanspruches auf Auskreisung nur wegen Erreichung einer Einwohnerzahl zu vermeiden. (...) Denn die Verbundenheit zwischen Stadt und Land soll in möglichst weitem

- 5 -

Umfang erhalten bleiben, da die großen Städte als Schwerpunkte der sozialen und kulturellen Entwicklung für die gedeihliche Entfaltung des kommunalen Lebens der Kreisinstanz unentbehrlich sind und ihr Verbleiben im Landkreis vor allem auch wegen ihrer Finanzkraft für die Erfüllung der innerkreislichen Ausgleichsfunktion von größter Bedeutung ist“ (Kunze/Bronner/Katz: Kommentar zur GemO § 3 Rdnr. 4).

c) Die zentralen Argumentationsfiguren des Antrags („Großstadt“, „Sonderstellung“, „großstädtisch gegen ländlich“) sind vor dem Hintergrund der Ziele der Kreisreform nicht haltbar

(1) Großstadt

„Großstadt“ ist eine Kategorie des Reichsstatistikgesetzes und mit Fortfall des Richtwerts in § 3 Abs. 1 GemO in rechtlicher Hinsicht unbeachtlich. Da nach den Grundsätzen der Kreisreform 1973 den Aspekten „Verflechtungen“, „Stadt-Umland-Beziehungen“ usw. größere Bedeutung beigemessen werden muss wie reinen Einwohnerzahlen, ist der bloße Verweis auf den Status einer Großstadt von sehr geringer Aussagekraft; dies gilt umso mehr, als die im Rahmen der Kreisreform aufgestellten Mindestkreisgrößen nicht erreicht werden.

(2) Sonderstellung

Da die kleinen Stadtkreise Ulm, Baden-Baden, Heilbronn und Pforzheim aus historischen und verwaltungspragmatischen Gründen belassen wurden, können diese nicht als Basis für einen Gleichbehandlungsanspruch dienen. Dies wird auch vom Staatgerichtshof im Hinblick auf die Gemeindereform klargestellt:

„Aus dem Bestehenbleiben gleich großer oder kleinerer Gemeinden kann eine aufgelöste Gemeinde regelmäßig kein Recht auf Erhaltung ihrer Eigenständigkeit herleiten“ (Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 14. 2. 1975 - GR 11/74a). Dies gilt umso mehr, als gerade die Sonderregelungen für kleine Stadtkreise im Rahmen der Funktionalreform (Sonderbehördeneingliederungsgesetz, Verwaltungsstruktur-Reformgesetz) belegen, dass diese nicht leistungsfähig genug sind, um alle staatlichen Aufgaben zu erledigen.

(3) Ländlicher Landkreis gegen Großstadt

Wesentliche Begründung für die jetzige Gebietsstruktur war gerade, den Verdichtungsraum mit dem ländlichem Raum zu verbinden: „Es ist zu erwarten, dass sich der Zusammenschluss des in der Entwicklung zurückgebliebenen Gebiets der Albhochfläche mit den dichter besiedelten und stärker entwickelten Räumen um Reutlingen für die weitere Gesamtentwicklung des Landkreises günstig auswirkt“ (Gutachten Seite 26).

Wie in der Ziffer 1 dargestellt, wurde dieses Ziel erreicht.

d) Da die Stadt Reutlingen keine rechtlich relevante Änderung seit der Kreisreform geltend machen kann, stehen die Grundsätze des Kreisreformgesetzes 1972 dem Antrag entgegen

Der Antrag stellt in tatsächlicher Hinsicht darauf ab, dass die Stadt Reutlingen seit der Gemeindereform einen Einwohnerzuwachs erfahren habe. Da diese Zunahme der allgemeinen Einwohnerentwicklung im Landkreis entspricht, stellt dies keine rechtlich relevante Veränderung dar. Denn bei Abschluss der Gebietsreformen zum 01.01.1975 betrugen die Einwohnerzahlen:

- Landkreis Reutlingen: 236.464 Einwohner
- Stadt Reutlingen: 96.157 Einwohner

Dies entspricht einem Anteil von 40,66 %. Der Anteil der Stadt Reutlingen laut Zensus 2011 beträgt demgegenüber nur 40,17 % (273.352 zu 109.799). Die Stadt legt ihrem Antrag einen Anteil von 40,4 % zugrunde.

Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim vom 26.10.1999 (1 S 1652/98) ist es sachgerecht, die Gründe, die zur Bildung einer Gebietskörperschaft geführt haben, auch zur Grundlage der Entscheidung über das Ausscheiden zu machen. Denn das Bestreben einer Gemeinde, Aufgaben selbst wahrzunehmen, „kann nicht ohne Weiteres ein Grund sein, auszuscheiden.“

2.2 Es gibt keinen verfassungsrechtlichen Schutz der Kreisfreiheit aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz

Die Stadt Reutlingen unternimmt in ihrem Antrag den Versuch, den Anspruch Kreisfreiheit aus der Selbstverwaltungsgarantie abzuleiten. Vordergründig wird der Anspruch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Aufgabengliederung zwischen Städten und Landkreisen gestützt.

a) Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Aufgabenverteilung zwischen Stadt und Landkreis lässt sich ein Anspruch auf Auskreisung nicht ableiten

In der Rechtsprechung und Literatur wird unter Bezugnahme auf die bislang einzige gerichtliche Entscheidung über einen Auskreisungsantrag (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof vom 29. 10. 64 Az.:77 IV 63) ein Anspruch auf Kreisfreiheit abgelehnt: Das Selbstverwaltungsrecht umfasse nicht das Recht der Gemeinden, unter bestimmten Voraussetzungen kreisfrei erklärt zu werden. Ein derartiger Anspruch bestünde selbst dann nicht, wenn alle gesetzlichen Voraussetzungen für eine Kreisfreierklärung vorliegen. Die Kreisfreiheit sei eine ureigenste Angelegenheit der inneren Staatsorganisation und bestimme sich nach dem allgemeinen öffentlichen Interesse und nicht nach dem kommunalen Einzelinteresse.

Die Stadt Reutlingen stützt ihren Anspruch auf Auskreisung im Wesentlichen auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23.11.1988 (sogenannte Rastede-Entscheidung). Das Bundesverfassungsgericht hatte in dieser Entscheidung festgestellt, dass die Gemeinden einen Zuständigkeitsvorrang bei einzelnen kommunalen Aufgaben haben, vor der Tätigkeit der Landkreise.

Zahlreiche Obergerichte (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Thüringer Oberverwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht Frankfurt, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Oberverwaltungsgericht Weimar), Staatsgerichtshöfe (Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Verfassungsgerichtshof Brandenburg, Verfassungsgerichtshof Mecklenburg-Vorpommern) und das Bundesverwaltungsgericht (in mehreren Entscheidungen) haben inzwischen zugunsten von Landkreisen entschieden und anerkannt, dass den Landkreisen übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben zukommen:

Die Allzuständigkeit der Gemeinden für Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft und die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Landkreise berühren sich eng und bilden als gleichwertige Aufgaben die kommunale Selbstverwaltung. Die Rastede-Entscheidung gebe nur einen Vorrang bei Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln.

Mit der Frage, ob die Entscheidung über eine Gebietsänderung (Abwehr einer Einkreisung oder Auskreisung) auf das Selbstverwaltungsrecht einer Stadt gestützt werden kann, hat sich dezidiert das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seiner Entscheidung vom 18.08.2011 auseinandergesetzt und klargestellt, dass im Rahmen von Gebietsänderungen das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden keinen Vorrang genießt:

„Die Kreise sind keine Zweckschöpfungen des Gesetzgebers mit „schwächelnder Selbstverwaltungsgarantie“. Die Kreise haben, anders als die Gemeinden, keine Aufgabenallkompetenz. Der Gesetzgeber muss aber den Kreisen bestimmte Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben, also als kreiskommunale Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, zuweisen. (...) Zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehört aber, dass Bestands- und Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach vorheriger Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind. (...) Je schwerwiegender dieser Verlust und andere mit dem Eingriff verbundene Nachteile für die Selbstverwaltung und die Bevölkerung im Einzelfalle sind, umso gewichtiger müssen die Gründe des öffentlichen Wohls sein, die den Eingriff des Gesetzgebers in den Bestand der betroffenen Kreise rechtfertigen sollen.“

- 7 -

Die Auffassung der Stadt Reutlingen widerspricht zugleich Art. 71 Abs. 1 und 2 Landesverfassung, wo ausdrücklich klargestellt wird, dass Gemeinden und Landkreise hinsichtlich der Selbstverwaltungsgarantie von der Verfassung in gleicher Weise geschützt werden.

b) Ein Anspruch auf Auskreisung ergibt sich nicht aus einer institutionellen Garantie der Kreisfreiheit

Die Erklärung zum Stadtkreis betrifft somit - auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - ausschließlich den Bereich der inneren Staatsorganisation des Landes Baden-Württemberg. Etwas anderes könnte dann gelten, wenn es gelänge, einen institutionellen Schutz der Kreisfreiheit aus Art. 28. Abs. 2 GG abzuleiten. Wenn die Kreisfreiheit genau wie die Gemeinde und der Gemeindeverband institutionell garantiert ist, könnten für die Einkreisung einer Stadt die gleichen Kriterien gelten wie für Grenzänderungen und Auflösungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Umgekehrt wäre die Dispositionsfreiheit des Gesetzgebers sowohl beim Entzug als auch bei der Gewährung der Kreisfreiheit eingeschränkt.

Die institutionelle Garantie der Kreisfreiheit wird in Rechtsprechung und Literatur allgemein abgelehnt, da den kreisfreien Städten - historisch bedingt - ohne verbindliche Maßstäbe und teils unabhängig von ihrer Einwohnerzahl und ihrer Fähigkeit, Kreisaufgaben wahrzunehmen, der Status der Kreisfreiheit zugestanden wurde. In Baden-Württemberg steht der Annahme einer institutionellen Garantie entgegen, dass in den Gebietsreformen der 70er-Jahre die bestehenden Stadtkreise schlicht belassen wurden, ohne dass Kriterien formuliert wurden. Mit einer „Gleichstellung“ der Stadt Reutlingen mit den anderen Stadtkreisen würde der Gesetzgeber erstmalig den Typus „Stadtkreis“ anerkennen und die Kreisfreiheit institutionell anerkennen.

c) Aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz und dem Subsidiaritätsgrundsatz folgt allenfalls ein Anspruch auf Übertragung einzelner Selbstverwaltungsaufgaben

Die Argumentation der Stadt Reutlingen, dass die Selbstverwaltungsgarantie und der Subsidiaritätsgrundsatz einen Anspruch auf Erklärung zum Stadtkreis begründe, scheitert bereits daran, dass beide Grundsätze sich immer nur auf Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises beziehen, nicht jedoch auf staatliche Aufgaben. Die Übertragung staatlicher Aufgaben bleibt Teil der inneren staatlichen Organisation. Insofern stellt der Staatsgerichtshof klar, dass nicht die Entscheidungsbefugnis des Gesetzgebers hinsichtlich der Gestaltung der staatlichen Aufgaben durch das Selbstverwaltungsrecht eingeschränkt wird, sondern umgekehrt:

„Der Bestandsschutz der Gemeinden wird durch den Zusammenhang und die Verflochtenheit der kommunalen Selbstverwaltung mit der staatlichen Verwaltung eingeschränkt“ (StGH Baden-Württemberg, *Urteil* vom 14. 2. 1975 - GR 11/74a).

2.3 Die von der Stadt Reutlingen intendierte isolierte Stadtkreiserklärung bei gleichzeitiger Aufgabenwahrnehmung des Landkreises im zukünftigen Gebiet des Stadtkreises begegnet in formeller und materieller Hinsicht rechtlichen Bedenken

- a) Der Antrag der Stadt Reutlingen beinhaltet zunächst nur die Erklärung zum Stadtkreis - die Stadt Reutlingen geht jedoch in ihrem Ergebnisbericht davon aus, dass das Landratsamt (entsprechend der einfachgesetzlichen Regelungen im Rahmen SOBEG und VRG) weiterhin staatliche Aufgaben im Gebiet der Stadt Reutlingen wahrnimmt bzw. der Landkreis weiterhin in der Verantwortung für Kreiseinrichtungen für den Stadtkreis bleibt

- 8 -

Ziffer Ergebnisbericht	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung
IV.2.4	Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz	Landratsamt
IV. 2.10	Aufgaben nach dem Straßengesetz	Kooperation
IV.2.14	Landwirtschaftsamt	gesplittet, Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG, sonst Landratsamt
IV.2.23	Gesundheitsamt	Landratsamt
IV.2.24 a)	Kriegsopferversorgung	Landratsamt
IV.2.24 b)	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Landratsamt
IV.2.24 c)	Versorgung bei Zivildienstschäden	Landratsamt
IV.2.24 d)	Versorgung bei Impfschäden	Landratsamt
IV.2.24 e)	Entschädigung der Opfer von Gewalttaten	Landratsamt
IV.2.24 f)	Entschädigung von politischen Häftlingen	Landratsamt
IV.2.33	Versicherungsamt	Landratsamt gegen Kostenausgleich
IV.3.3	Berufliche Schulen	Landkreis gegen Kostenausgleich
IV.3.6	Kreismedienstelle	Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation
IV.3.7	Kreiskliniken	Landkreis evtl. finanzielle oder gesellschaftsrechtliche Beteiligung
IV.3.10	Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	Gemeinsame Einrichtung
IV.3.12	Aufsicht über den Rettungsdienst (unbenannt)	Landratsamt
IV.4.1	Ausbildungsförderung	gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt

b) Die einfachgesetzlichen Regelungen für eine Aufgabenwahrnehmung der Landkreise auf dem Gebiet der kleinen Stadtkreise gelten nicht automatisch für neu gegründete Stadtkreise

Gemäß § 3 Abs. 1 GemO kann eine Gemeinde durch Gesetz zum Stadtkreis erklärt werden. „Mit der Auskreisung muss sie dann die kreiskommunalen Aufgaben selbst erfüllen und ist in vollem Umfang untere Verwaltungsbehörde“ (Kunze/Bronner/Katz: Komm.z.GemO § 3 Rdnr. 4). Bezogen auf den Landkreis bedeutet eine Auskreisung die Änderung des Kreisgebietes; Grenzen des Landkreises können nach § 7 Abs. 1 Landkreisordnung (LKRO) nur aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden.

Hinsichtlich der Rechtsfolgen und der Auseinandersetzung sieht § 8 LKRO vor, dass diese im Auskreisungsgesetz oder durch Rechtsverordnung zu regeln sind. Das Gesetz kann dies auch der Vereinbarung durch die beteiligten Gebietskörperschaften überlassen, die der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde bedarf. Soweit der Landkreis weiterhin staatliche Aufgaben im Stadtgebiet wahrnehmen soll, bedarf es weiterhin einer gesetzlichen Aufgabenübertragung.

- 9 -

Die bestehenden einfachgesetzlichen Zuständigkeitsregelungen (z. B. im Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst oder im Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz) haben ihren Ursprung in den Funktionalreformen 1995 (SOBEG) und 2004 (VRG). Im Rahmen der Funktionalreformen bestand ein besonderes öffentliches Interesse für eine Aufgabenübertragung auf die umgebenden Landkreise, da der Gebietszuschnitt der Stadtkreise nicht geeignet war für eine Aufgabenwahrnehmung durch die Stadtkreise. Dieses öffentliche Interesse besteht bei einer Auskreisung nicht, da in diesem Fall eine Gebietsstruktur besteht, die die Erfüllung der Aufgaben ermöglicht. Eine Entscheidung des Gesetzgebers wäre in sich widersprüchlich, die einerseits das öffentliche Interesse für eine getrennte Aufgabenwahrnehmung bejaht und andererseits ein öffentliches Interesse für den Verbleib einzelner Aufgaben beim Landratsamt anerkennt. Da die Gemeindeordnung den Typus „Stadtkreis light“ nicht kennt, wäre der Antrag auf Stadtkreiserklärung abzulehnen.

c) Zuständigkeitsregelungen und Vermögensauseinandersetzung betreffen das „Ob“ einer Auskreisung und können daher nicht in ein nachgelagertes Verfahren verlagert werden

Bei Umgliederungen ist zur Gemeinwohlermittlung eine Schaden-Nutzen-Bilanz erforderlich. Eine Umgliederung ist nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange die Vorteile die mit der Auskreisung verbundenen Nachteile überwiegen. Dieser erstmalig vom Verfassungsgerichtshof Westfalen in seinen Urteilen zum Aachen-Gesetz entwickelte Grundsatz liegt auch der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg zugrunde. Die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben im Bereich des Stadtkreises und die damit verbundenen Konsequenzen für den Finanzausgleich sind in gleicher Weise abwägungserheblich wie die Regelung der Wahrnehmung überörtlicher Aufgaben durch den Landkreis außerhalb seines Wirkungskreises. Dies gilt umso mehr, als die mit der Aufgabenübertragung verbundene Vermögensauseinandersetzung und Regelung der Finanzbeziehungen unmittelbar die Leistungsfähigkeit des Landkreises beeinflussen.

d) Eine gesetzliche Aufgabenübertragung außerhalb des Wirkungskreises verletzt den Landkreis in seiner Selbstverwaltungsrecht gem. Art. 28 Abs. 2 GG.

Das Bundesverfassungsgericht stellt in ständiger Rechtsprechung klar (z. B. Urteil vom 20.12.2007 Az. 2 BvR 2433/04), dass eine gesetzliche Aufgabenübertragung ohne besonderen sachlichen Grund unzulässig ist:

Der Verwaltungsträger, dem (...) Verwaltungsaufgaben zugewiesen worden sind, hat diese Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung schließt zwar die Inanspruchnahme der „Hilfe“ - auch soweit sie sich nicht auf eine bloße Amtshilfe im Einzelfall beschränkt - nicht zuständiger Verwaltungsträger durch den zuständigen Verwaltungsträger nicht schlechthin aus, setzt ihr aber Grenzen: Von dem Gebot, die Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen, darf nur wegen eines besonderen sachlichen Grundes abgewichen werden.“

Ein sachlicher Grund lässt sich auch nicht aus entsprechenden Regelungen für bestehende Stadtkreise entnehmen, da mit dem bestehenden Landkreis eine Verwaltungseinheit besteht, die eine übergreifende Aufgabenwahrnehmung gewährleistet. Insofern hat der Gesetzgeber entweder die Wahl, den Landkreis bestehen zu lassen, oder dem Stadtkreis alle Aufgaben seines Wirkungskreises zuzuweisen.

2.4 Die Stadt Reutlingen hat in ihrem Antrag die Voraussetzungen für eine Stadtkreiserklärung nicht im erforderlichen Umfang dargelegt

Die Stadt Reutlingen stützt ihren Antrag auf Stadtkreiserklärung im Wesentlichen auf ihre Sonderstellung als Großstadt mit 112.000 Einwohnern und dem hieraus resultierenden

- 10 -

Gleichstellungsanspruch mit anderen Stadtkreisen. Die Stadt verzichtet auf die vom Innenministerium eingeforderte umfängliche Schaden-Nutzen-Bilanz ebenso wie auf die Prüfung der von Prof. Junkernheinrich in seiner verwaltungsökonomischen Expertise aufgezeigten verfahrensrelevanten Aspekte. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinen Urteilen aus dem Juni 2015 aufgezeigt, dass der Gesetzgeber seiner Anhörungspflicht nur genügen kann, wenn die Grundlagen der Schaden-Nutzen-Bilanz für die betroffenen Gebietskörperschaften nachvollziehbar aufgearbeitet sind.

a) Schreiben des Innenministers vom 15. Mai 2013

Auf die schriftliche Anfrage der Stadt Reutlingen, ob rechtliche Gründe einer Antragstellung auf Auskreisung der Stadt Reutlingen entgegenstehen, hat Innenminister Reinhold Gall mit Schreiben vom 15. Mai 2013 die Voraussetzungen einer Auskreisung definiert:

1. Es besteht kein Rechtsanspruch einer Stadt auf Herauslösung aus einem Landkreis. Die Entscheidung liegt beim Gesetzgeber.
2. Eine Herauslösung muss, da dies eine Änderung des Gebiets eines Landkreises ist, durch „Gründe des öffentlichen Wohls“ gerechtfertigt sein.
3. Es ist eine Gesamtabwägung aller Interessen vorzunehmen: „Dabei ist keineswegs allein die Situation von Reutlingen maßgebend.“
4. Bei der Abwägung ist der Nutzen für das Gemeinwohl den möglichen Nachteilen für die „umgebende kommunale Landschaft (Landkreis, kreisangehörige Gemeinden)“ gegenüberzustellen.
5. Die Entscheidung kann nur „auf Grundlage einer umfassenden Kenntnis aller erheblichen Umstände“ getroffen werden.
6. Im Detail sind vor allem die „finanziellen Konsequenzen einer Auskreisung (Stichworte: Krankenhausfinanzierung, Berufsschulen, Kreissparkasse, sozialer Bereich) aufzuarbeiten.“
7. „Die Pflicht zur Darlegung aller genannten Gesichtspunkte liegt bei der Stadt Reutlingen“.

Ergänzend verweist der Innenminister auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg, der im Rahmen der Gebietsreform Anfang der 70er Jahre gewisse Leitlinien aufgestellt hat. In dieser Rechtsprechung hat der Staatsgerichtshof insbesondere die Gemeinwohlgründe konkretisiert, die eine Gebietsänderung rechtfertigen können:

„Gründe des öffentlichen Wohls“, die eine Gemeindeneugliederung rechtfertigen können (Art. 74 BadWürttVerf.), liegen jedenfalls dann vor, wenn sie sich aus Verfassungsgrundsätzen ableiten lassen.

Das ist der Fall, wenn Neugliederungen

- der Stärkung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft dienen;
- zur Schaffung einer einheitlichen Lebens- und Umweltqualität sowie zum Abbau des Leistungs- und Ausstattungsgefälles zwischen Verdichtungsräumen und dünn besiedelten Gebieten beitragen;
- die Wirtschaftlichkeit der Gemeindeverwaltung erhöhen.

Der Gesetzgeber darf darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Interessen und Zwecke als „Gründe des öffentlichen Wohls“ zur Begründung einer Gemeindeneugliederung heranziehen.“ (StGH Baden-Württemberg, *Urteil* vom 14. 2. 1975 - GR 11/74)

In der gleichen Entscheidung weist der Staatsgerichtshof auf die rechtliche Bedeutung der Schaden-Nutzen-Bilanz hin: „Ein Gemeindegemeinschaftszusammenschluss, der mehr Schaden als Nutzen bringt, verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dabei setzt die Beurteilung von Nutzen und Schaden eine Prognose voraus.“

- 11 -

Zugleich führt der Staatsgerichtshof aus, dass der Verweis auf bestehende Gebietskörperschaften gleicher Größe den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt: „Aus dem Bestehenbleiben gleich großer oder kleinerer Gemeinden kann eine aufgelöste Gemeinde regelmäßig kein Recht auf Erhaltung ihrer Eigenständigkeit herleiten.“

b) Verwaltungsökonomische Expertise zur Auskreisung der Kreisstadt Reutlingen aus dem Landkreis von Prof. Junkernheinrich

In der verwaltungsökonomischen Expertise aus dem Jahr 2014 (Anlage 4) hat Prof. Junkernheinrich den Analysebedarf für eine Auskreisungsentscheidung überprüft und wie folgt zusammengefasst:

„(51) Eine verwaltungswissenschaftliche, regionalökonomische und finanzwirtschaftliche Beurteilung der Auskreisung der Stadt Reutlingen aus dem Landkreis Reutlingen hat ein mehrdimensionales Ziel- und Kriterienraster zu berücksichtigen. Dieses sollte kommunale, regionale und landespolitische Anliegen integrieren.

(52) In rechtlicher Hinsicht muss eine Auskreisung zu einer eindeutigen Verbesserung des Gemeinwohls (siehe verfassungsrechtliche Vorgaben in Ziff. (14)) von Stadt und Landkreis Reutlingen, der Region und dem Land Baden-Württemberg führen. Die Einzigartigkeit dieses Vorhabens manifestiert sich in der historischen Betrachtung stattgefundener Ein- und Auskreisungen (siehe Ziff. (8)). Die Überprüfung der Voraussetzungen offenbart einen hohen Komplexitätsgrad und eine Mehrschichtigkeit des zu prüfenden Sachverhalts, wodurch ein kaskadenartiger Prozess unabdingbar wird.

(53) Zunächst ist zu betonen, dass eine Gebietsreform – die Auskreisung einer Stadt kann als partielle Gebietsreform angesehen werden – nicht allein gemeindlichen Kriterien folgen darf. Der mögliche Wohlfahrtsgewinn darf sich nicht allein auf den aus einzelgemeindlicher Sicht im Vordergrund stehenden potentiellen Nettonutzen für die Stadt Reutlingen beschränken. Vielmehr ist eine Gesamtabwägung unter Berücksichtigung der Betroffenheit des verbleibenden Restkreises, des Umgangs mit Stadt-Umland-Verflechtungen bzw. interkommunalen Spillovers sowie dem Anliegen eines landesweiten Disparitätenausgleichs vorzunehmen.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass eine städtische Organisation insbesondere bei Aufgaben mit lokal begrenzter Nutzungs- bzw. Wirkungsreichweite sinnvoll ist. Eine stärker regionale Aufgabenwahrnehmung ist insbesondere bei intensiven Stadt-Umland-Verflechtungen (z. B. oberzentrale Leistungsangebote der medizinischen Versorgung durch Krankenhäuser), bei stückkostensenkenden Effekten größerer Einheiten (z. B. dem Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen) und bei räumlichen System- und Netz-interdependenzen (Netzinfrastruktur, bspw. ÖPNV) sinnvoll.

(54) Vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Diskussion zur Abgrenzung leistungsfähiger kommunaler Gebietseinheiten und des daraus entwickelten Bewertungsrahmens sind folgende Fragestellungen bei einer Auskreisung der Stadt Reutlingen einer näheren Überprüfung und Abwägung zu unterziehen:

- Welche Aufgaben bzw. Kompetenzen ändern sich bei einer Auskreisung für den Stadtkreis und Landkreis Reutlingen? Welche Aufgaben würden statt vom Landkreis durch den Stadtkreis Reutlingen wahrgenommen?
- Welche korrespondierenden Ausgaben- und Einnahmenstrukturen verändern sich für den Stadtkreis und Rest-Landkreis Reutlingen? Wo wären finanzielle Regelungen zu ändern bzw. neu zu schaffen (Kreisumlage, Soziallastenausgleich, Krankenhausfinanzierung, kommunaler Finanzausgleich etc.)? Würde der Stadt-

- 12 -

kreis oder Rest-Landkreis Reutlingen daraus fiskalische Gewinne realisieren können?

- Würde ein Stadtkreis Reutlingen einen relevanten Gewinn an Bürgernähe und demokratischer Teilhabe ermöglichen, der die Reformkosten merklich übersteigt? Besteht derzeit eine nachweisbare Beschneidung der städtischen Eigenentwicklung, die durch eine Auskreisung problemadäquat behoben werden könnte?
- Würden die Interessen eines Stadtkreises Reutlingen in den Gremien des verbleibenden Kreises hinreichend berücksichtigt? Oder bestünde die Gefahr einer stärkeren Orientierung an den Interessen der Umlandgemeinden bzw. des ländlichen Raumes?
- Welche Pendlerverflechtungen bestehen zwischen Stadt- und Landkreis? Wie ist die Relation von Wohn- und Arbeitsort zu bewerten? Welche sozioökonomischen Veränderungen ergeben sich durch die Auskreisung für den Rest-Landkreis?
- Wirkt sich eine städtische Aufgabenwahrnehmung positiv auf die Stadt- und Regionalentwicklung aus? Lässt die mögliche Stärkung des zentralen Ortes positive Effekte für die Region erwarten? Woran könnte man diese positiven Effekte messen?
- Wäre die Auskreisung ein sachgerechter Lösungsbeitrag zur Bewältigung des Stadt-Umland-Problems? Wie würden die räumlichen Spillovers behandelt? Oder ist in der bisherigen Organisation eine bessere Lösung zu sehen?
- Was wären die Nachteile für den Kreis? Wäre der Rest-Landkreis Reutlingen allein lebensfähig? Wäre hier eine verwaltungsökonomisch suboptimale Kreisgröße die Folge? Inwieweit würde dies gegebenenfalls weiteren Handlungsbedarf hinsichtlich der angrenzenden Städte, Gemeinden und Landkreise induzieren?
- Würde die Auskreisung der Stadt Reutlingen dem Interesse des landesweiten Disparitätenausgleichs entsprechen? Oder würden die kommunalen Disparitäten und der Finanzausgleichsbedarf zunehmen?

(55) Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob mit der Kreisfreiheit der Stadt Reutlingen ein relevanter regionaler Nettonutzen verbunden ist. Nur dann wäre mit der Auskreisung eine Wohlfahrtssteigerung im Verflechtungsraum verbunden. Mit anderen Worten: Es geht weniger um die Interessen der Stadt- oder der Kreisverwaltung als vielmehr um die effektive und effiziente Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Verflechtungsraum.“

c) Verfassungsrechtliche Anforderungen und Darlegungslast im Rahmen des Anhörungsverfahrens bei Gebietsänderungen

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat sich im Juni 2015 in zwei Entscheidungen (Urteile vom 8. Juni 2015, VGH N 18/14 und Urteil vom 29. Juni 2015, VGH N 7/14) mit den Abwägungsspielräumen des Gesetzgebers bei Gebietsreformen auseinandergesetzt. In beiden Urteilen stellte der Verfassungsgerichtshof zunächst klar, dass die Untersuchungen von Prof. Junkernheinrich eine ausreichende Grundlage für die Gebietsreform in Rheinland-Pfalz darstellen. Eine Abweichung der Landesregierung von den Grundsätzen des Gutachtens von Prof. Junkernheinrich im Fall der Verbandsgemeinde Maikammer führte zur Aufhebung des Eingliederungsgesetzes. In diesem Fall hat die Landesregierung nicht auf die Leistungsfähigkeit sondern auf die Einwohnerzahl abgestellt.

Entscheidender für das Auskreisungsverfahren der Stadt Reutlingen sind die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs zu den Grenzen des Abwägungsspielraums des Gesetzgebers bei Gebietsreformen und die hieraus resultierenden Anforderungen an das Verfahren (KT-

- 13 -

Drucksache Nr. IX-0146). Der Gesetzgeber hat hinsichtlich der Schaden-Nutzen-Abwägung weitgehende Abwägungsspielräume. Strikt zu beachten sind jedoch:

- Verhältnismäßigkeit:
Wird das Ziel (Gemeinwohlbelang) erreicht? Gibt es Alternativen, die weniger in die Rechte des Landkreises eingreifen?
- Anhörungsverfahren:
Das Anhörungsverfahren soll nicht nur Gelegenheit zur Äußerung geben. Das Ziel der Anhörung ist vielmehr, eine „sorgfältige Abwägung aller Belange durch den Gesetzgeber“ zu ermöglichen. Dieses Ziel wird nur erreicht, wenn im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die wesentlichen Grundlagen des Gesetzesvorhabens übermittelt werden.
- Sachverhaltsermittlung:
Den Gesetzgeber trifft die Pflicht zur Sachverhaltsermittlung bezüglich aller relevanten Belange. Fehler in der Sachverhaltsermittlung sind in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar, wenn
 - die Richtigkeit einer Tatsache bestritten wird und
 - die Möglichkeit einer anderen Entscheidung besteht.

Insgesamt bestehen erhebliche Bedenken, dass die Grundlagenermittlung und Datenerhebung durch die Stadt Reutlingen den verfassungsrechtlichen Vorgaben für ein Auskreisungsverfahren genügen.

2.5 Die Ausführungen der Stadt Reutlingen zu den Defiziten der bisherigen Gebietsstruktur halten einer verwaltungsökonomischen Überprüfung nicht stand

a) Die „Evidenzbegründung“ der Stadt Reutlingen ist nicht belegbar

Antrag und Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen beschränken sich hinsichtlich der Defizite der bisherigen Gebietsstruktur auf eine „Evidenzbegründung“: „Der Kittel ländlicher Landkreis passt nicht für eine Großstadt.“ Diese „Evidenzbegründung“ lässt sich allerdings weder aus einer einwohnerbezogenen Kreisfreiheitsgröße ableiten noch kann der Nachweis geführt werden, dass die bestehenden kleinen Stadtkreise in der Lage sind, ihre Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen. Dagegen sprechen die Sonderregelungen in den Einzelgesetzen, die eine Aufgabenwahrnehmung der Landratsämter in den Stadtkreisgebieten vorsehen in gleicher Weise wie die Tatsache, dass in den kleinen Stadtkreisen eine Vielzahl von Kooperationen mit den umgebenden Landkreisen geschlossen wurden.

In gleicher Weise spricht die Tatsache, dass seit den Gebietsreformen der 70er Jahre im Bundesgebiet keine Auskreisungen infolge reinen Bevölkerungswachstums erfolgt sind, gegen die Evidenzbegründung. Weiterhin ist zu beachten, dass gerade in stark verflochtenen Bereichen Sub- und Reurbanisierungsprozesse dazu geführt haben, dass in der Rechtsprechung und Literatur starre Kreisfreiheitsgrößen abgelehnt werden und statt dessen eine konkrete Betrachtung im Sinne einer Schaden-Nutzen-Bilanz eingefordert wird.

b) Die von der Stadt Reutlingen behaupteten Defizite sind nicht hinreichend belegt

(1) Für die von der Stadt Reutlingen behaupteten Defizite „keine Wahrnehmung von Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben“ und „Disparatheit von großstädtischen und ländlichen Interessen“ wird auf eine singuläre Entscheidung verwiesen. Hier bedürfte es sowohl in qualitativer wie quantitativer Hinsicht einer detaillierten Defizitanalyse.

(2) Die Argumentation der Stadt Reutlingen, dass die Stadt den Landkreis sprengt, ist in sich nicht schlüssig.

Die Stadt Reutlingen leitet ihr „Übergewicht“ aus zwei Kennzahlen ab:

- Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen im Verhältnis zur Einwohnerzahl des Landkreises

- 14 -

- Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen im Verhältnis zur Einwohnerzahl der nächst kleineren Stadt Metzingen.

Legt man die Einwohnerzahlen nach Abschluss der Gemeindegebiets- und Kreisreform zugrunde, hat die Stadt Reutlingen im Verhältnis zum Landkreis eher an Gewicht verloren: Bei Abschluss der Gebietsreformen zum 01.01.1975 betrugen die Einwohnerzahlen

- Landkreis Reutlingen: 236 464 Einwohner

- Stadt Reutlingen: 96.157 Einwohner

Dies entspricht einem Anteil von 40,66 %. Der Anteil der Stadt Reutlingen laut Zensus 2011 beträgt demgegenüber nur 40,17 % (273.352 zu 109.799). Die Stadt legt ihrem Antrag einen Anteil von 40,4 % zugrunde.

Im Verhältnis zur Stadt Metzingen, deren Einwohnerzahl sich im gleichen Zeitraum um ca. 3.000 Einwohner erhöht hat, weist die Stadt Reutlingen ebenfalls ein vergleichbares Wachstum von ca. 11 % seit 1975 auf.

Die Prognose der Stadt Reutlingen, wonach sich das vermeintliche Übergewicht noch verstärken wird, lässt sich auf der Grundlage der Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes (geht von rückläufigen Einwohnerzahlen der Stadt Reutlingen ab dem Jahr 2019 aus) nicht nachvollziehen. Im Vergleich zur Stadt Tübingen, für die bis zum Jahr 2030 ein Bevölkerungszuwachs von 10 % (bezogen auf das Basisjahr 2001) errechnet wird, beträgt der Bevölkerungsrückgang der Stadt Reutlingen im gleichen Zeitraum ca. 1 % (Anlage 5).

Auch die These der Stadt Reutlingen, dass ein Gewicht von 40,4 % eine Sonderstellung begründet, ist nicht zutreffend, die Stadt Tübingen weist mit 39,5 % eine vergleichbare Relation zum Landkreis Tübingen auf.

Die Regional- und Verflechtungsanalyse der Firma Prognos AG aus dem Jahr 2014 belegt, dass sich die Stadt Reutlingen auch hinsichtlich weiterer Indikatoren und Kennzahlen nicht wesentlich von dem sie umgebenden Verdichtungsraum unterscheidet. Betrachtet man die Einwohnerzahlen der Städte und Gemeinden des Verdichtungsraums um Reutlingen (Bad Urach, Dettingen, Eningen, Grafenberg, Metzingen, Pfullingen, Pliezhausen, Riederich, Wannweil und Walddorfhäslach) so hat die Stadt Reutlingen mit diesem Verdichtungsraum einen nahezu gleichwertigen - industriell geprägten - Bereich mit ca. 97.000 Einwohnern um sich.

(3) Es sind keine Aspekte erkennbar für die These, dass der Landkreis die Stadt Reutlingen in ihrer städtischen Eigenentwicklung behindere.

(a) Grundsätzlich kann sich aus der Doppelbelastung „oberzentrale Funktion“ und „Kreisumlage“ eine Behinderung der Eigenentwicklung ergeben.

Die Stadt Reutlingen hat als Große Kreisstadt einen größeren Verwaltungsaufwand zu tragen und hat (gemeinsam mit der Stadt Tübingen) als Oberzentrum wegen der Vielzahl von öffentlichen Daseinsvorsorgeeinrichtungen eine höhere Aufgabenbelastung und finanzielle Belastung als die sonstigen kreisangehörigen Gemeinden. Letzteres begründet eine Sonderbelastung, die die Stadt Reutlingen mit den anderen Städten und Gemeinden teilt, denen der Landesentwicklungsplan und der Regionalplan zentralörtliche Funktion zuweist, in der Region die Stadt Tübingen und im Landkreis Reutlingen insbesondere auch die Mittelzentren Metzingen und Münsingen. Mit dieser Belastung korrespondieren Vorteile und Chancen: Während kleine Gemeinden auf die Eigenentwicklung beschränkt sind, haben Oberzentren die Möglichkeit zur Ansiedlung von Gewerbe und Dienstleistungen, die zu einer erhöhten Steuereinnahme führt. Deshalb haben Orte mit zentralörtlicher Funktion die regelmäßig höchste Steuerkraftsumme je Einwohner in ihrem Verflechtungsbereich.

Die Höhe der Steuerkraftsumme ist zugleich auch Berechnungsgrundlage für die Kreisumlage, die die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zur Finanzierung der Kreishaushalte zu leisten haben. Ziel der Kreisumlage ist es, einen Ausgleich zwischen finanzstarken und fi-

- 15 -

nanzschwachen Kommunen herzustellen. Bei einem starken Gefälle zwischen einem Oberzentrum und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden läuft diese Gefahr, dass die Kreisumlage sie so stark belastet, dass die Finanz- und Investitionskraft soweit sinkt, dass sie nicht mehr in der Lage ist, ihre Entwicklungsaufgaben wahrzunehmen und die qualifizierten öffentlichen Einrichtungen vorzuhalten.

(b) Steuerkraftsummen im Landkreis indizieren eher eine Binnenschwäche der Stadt Reutlingen als eine Behinderung durch den Landkreis.

Auf der Grundlage der - dem Kreishaushalt zugrundeliegenden - vorläufigen Steuerkraftsummen für das Jahr 2015 beträgt die Steuerkraftsumme je Einwohner

- in der Stadt Reutlingen: 1.301,13 Euro
- im Landkreis (inkl. RT): 1.218,90 Euro

Zum Vergleich die Steuerkraftsummen in Tübingen:

- in der Stadt Tübingen: 1.505,81 Euro
- im Landkreis (inkl. TÜ): 1.300,79 Euro

Hinsichtlich der strukturellen Homogenität haben im Landkreis Tübingen - sieht man von der Sondersituation in Bodelshausen ab - die kreisangehörigen Gemeinden einen Abstand von 12,5 %.

Vergleicht man diese Steuerkraftverteilung mit dem Landkreis Reutlingen ergibt sich hier eine deutlich größere Homogenität - im 12,5%-Korridor liegen:

	Einwohner 31.12.2013	Steuerkraftsumme pro Einwohner in Euro
Bad Urach	11.862	1.180,39
Dettingen/Erms	9.189	1.423,09
Eningen unter Achalm	10.672	1.217,77
Metzingen	21.172	1.364,58
Münsingen	13.958	1.224,95
Pfullingen	17.584	1.166,92
Pliezhausen	9.310	1.188,57
Riederich	4.261	1.185,72
Walddorfhäslach	4.906	1.157,23

9 Städte und Gemeinden mit einer Gesamteinwohnerzahl von ca. 103.000 Einwohnern weisen eine höhere oder vergleichbare Steuerkraftsumme wie die Stadt Reutlingen auf.

Vergleicht man die Entwicklung der Steuerkraftsummen seit 2014 so fällt auf, dass die Steuerkraftsumme je Einwohner in der Stadt Tübingen von 1.370,69 Euro um 130,12 Euro auf 1.505,81 Euro angestiegen ist, während in der Stadt Reutlingen mit einer vergleichbaren Belastung als Oberzentrum die Steuerkraftsumme je Einwohner um 28,17 Euro gesunken ist.

Weder die Strukturdaten noch die Entwicklung der Steuerkraftsummen belegen eine Behinderung der Stadt Reutlingen in der Eigenentwicklung durch den Landkreis. Vielmehr ist auf der Grundlage der „Regional- und Verflechtungsanalyse“ der Firma Prognos davon auszugehen, dass die Stadt Reutlingen als Dienstleistungszentrum in besonderem Maße von dem industriell geprägten Verdichtungsraum im Landkreis profitiert.

c) Ohne konkrete und detaillierte Defizitanalyse lässt sich ein Auskreisungsanspruch nicht begründen

Da eine Auskreisung nur dann rechtlich zulässig ist, wenn der Gesetzgeber nachweisen kann, dass die Auskreisung erforderlich und geeignet ist, bestehende Defizite zu beheben, und dass sie zugleich das mildeste Mittel darstellt, ist vom Gesetzgeber eine konkrete und detaillierte Defizitanalyse einzufordern. Dies gilt umso mehr, als von der Stadt Reutlingen Aspekte vorgetragen werden, die bereits vor der Kreisreform 1973 in der Rechtsprechung

- 16 -

und Literatur behandelt wurden und bei der Kreisreform bzw. dem kommunalen Finanzausgleich Berücksichtigung gefunden haben:

So wurde in den 60er Jahren eingehend diskutiert, dass die Mittel- und Großstädte in geringerem Maße von der Ergänzungsfunktion der Landkreise profitieren als die sonstigen Gemeinden und im Gegenzug höhere Lasten durch die Kreisumlage und die vorzuhaltenden öffentlichen Einrichtungen tragen (vgl. Eilers, Hans-Heinrich: Kommunalrechtliche Sonderstellung der kreisangehörigen Mittelstädte in der Bundesrepublik, Göttingen 1968). Allerdings werden diese Sonderbelastungen durch sozioökonomische Vorteile ausgeglichen (vgl. Koch Jörn: Einkreisung kreisfreier Städte. Bad Iburg 2006, S 244 ff.).

Aus diesem Grund ist nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs eine umfassende Kosten-Nutzen-Bilanz der Gesetzgebung über Aus- und Einkreisungen zugrunde zu legen.

2.6 Antrag und Ergebnisbericht begründen erhebliche Zweifel, ob die Auskreisung geeignet ist, das Ziel der Stadt „Stärkung der Selbstverwaltung“ zu erreichen

a) Eine Stärkung der Stadt im Selbstverwaltungsbereich ist fraglich

Die Stadt Reutlingen leitet ihren Anspruch auf Stadtkreiserklärung aus der Selbstverwaltungsgarantie ab und bestimmt als wesentliche Zielsetzung die Stärkung der Selbstverwaltung und der politischen Einflussnahme. Folgt man dem Ergebnisbericht, wird jedoch der Nutzen weniger im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben begründet als in den staatlichen Aufgaben (vgl. die im Ergebnisbericht unter Ziffern IV.2.1-46 und IV.4 aufgeführten Aufgaben); es handelt sich bei diesen Aufgaben nicht um örtliche oder überörtliche Selbstverwaltungsangelegenheiten, sondern um Landes- und Bundesaufgaben, die bisher das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde erledigt.

Unmittelbar betroffen vom Aspekt der kommunalen Selbstverwaltung und der „politischen Einflussnahme“ sind somit nur die im Ergebnisbericht unter IV.3.1-8 und IV.5 aufgeführten Aufgaben - allerdings sieht hier der Ergebnisbericht bei den großen Aufgaben der öffentlichen Infrastruktur (Berufliche Schulen und Krankenhaus) eine Aufgabenwahrnehmung durch den Landkreis oder eine Kooperation vor; gleiches gilt für die Kreismedienstelle. Da im Sozialbereich und in der Abfallwirtschaft die Aufgaben bereits jetzt schon von der Stadt wahrgenommen werden, würde durch die Kreisfreiheit ein umfänglicher Aufgabenübergang nur im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bewirkt.

Die „politische Einflussnahme“ wird allerdings nicht gestärkt sondern geschwächt, wenn

- wichtige Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur, wie Berufliche Schulen (einschl. Kreismedienzentrum) und Kreiskliniken beim Landkreis bleiben,
- bei überörtlichen Aufgaben, wie der Straßen- und ÖPNV-Zuständigkeit, die strukturell einen Stadt-Umland-Bezug aufweisen, die Entwicklung im Umland nicht mehr beeinflusst werden kann, und
- bei den Leistungsbereichen Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe ein Lastenausgleich im Stadt-Umland-Gefüge nicht mehr hergestellt werden kann. (vgl. Anteil der Stadt Reutlingen an SGB II)

b) Hinsichtlich der verwaltungsökonomischen Auswirkungen der Auskreisung ist zwischen staatlichen und Selbstverwaltungsaufgaben zu unterscheiden

Im Ergebnisbericht wird zwar zwischen staatlichen Aufgaben und Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden. Für die Frage der Stärkung der Selbstverwaltung kann jedoch nur auf die finanziellen Spielräume im Selbstverwaltungsbereich abgestellt werden. Insofern ist die finanzielle Analyse des Ergebnisberichts unvollständig, als er die Freiwilligkeitsleistungen und -aufgaben, die der Landkreis bisher im Stadtgebiet erbringt, nicht berücksichtigt. Da die Frage der Stärkung der Selbstverwaltung maßgeblich davon abhängt, ob ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, um freiwillige Aufgaben zu übernehmen, ist der Ergebnisbericht nur bedingt aussagekräftig.

3. Der Ergebnisbericht ist in wesentlichen Punkten nicht belastbar

Auf den ersten Blick erweckt der Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung den Eindruck von Vollständigkeit und Solidität; bei genauerer Betrachtung lässt er jedoch weitergehende Analysebedarfe erkennen.

a) Der Ergebnisbericht wird den Anforderungen einer Gesamtbetrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Auskreisung nicht gerecht

Der „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ konzentriert sich im Wesentlichen auf Fragen der Verwaltungsorganisation und deren Finanzierung aus Sicht der Stadt Reutlingen:

- Welche Aufgaben werden künftig wahrgenommen?
- Wie hoch sind die Kosten?
- Wie verändern sich hierdurch die Ausgaben- und Einnahmestrukturen?

Dabei erfolgt die Kostenermittlung zunächst aus der Sicht des Stadtkreises. Für die einzelnen Aufgaben wurde kein einheitliches Vorgehen gewählt.

Für den Landkreis werden auf dieser Grundlage korrespondierende Einsparungen in Ansatz gebracht. Die zentrale Frage bei der Zergliederung der bestehenden Verwaltungseinheiten lautet jedoch: Was bedeutet die Auskreisung für die Kosteneffizienz der Verwaltung im verbleibenden Landkreis?

Die Stadt Reutlingen hat sich in ihrem „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ mit dieser Fragestellung nicht auseinandergesetzt; Fragen der Effizienzverluste und des Overheads wurden vielmehr bewusst ausgeklammert und nicht bewertet. Da eigene Untersuchungen des Landkreises Reutlingen nicht vorliegen, kann diese Frage nur auf der Grundlage der Untersuchungen in anderen Bundesländern beantwortet werden.

Die jüngste Untersuchung stammt vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, der sich in seinem Kommunalbericht 2011 eingehend mit der Kosteneffizienz kleiner Landkreise auseinandergesetzt hat. Der Rechnungshof kommt auf der Grundlage seiner statistischen Auswertungen zu einer Trendlinie, nach der die Personalausgaben je Einwohner in statistischer Abhängigkeit zur Kreisgröße stehen. Danach steigen die Personalkosten je Einwohner bei einer Verkleinerung des Landkreises von 280.000 Einwohnern auf 165.000 Einwohner von ca. 82 Euro auf 107 Euro. Dies würde im Falle einer Auskreisung für den verbleibenden Landkreis einen Effizienzverlust allein bei den Personalkosten von 4.125.000 Euro bedeuten. Nimmt man die Sachkosten hinzu ergäbe sich ein Betrag von ca. 4,5 - 5 Mio. Euro.

Korrespondierend zu diesen Berechnungen wird zu den Einsparpotenzialen bei Einkreisungen im Rahmen von Gebietsreformen von den Gerichten eine Kosteneffizienz von ca. 20 % angenommen.

Ein weiteres Problem des Ergebnisberichtes besteht darin, dass lediglich das Jahr 2013 als Basis genommen wurde. Einer verlässlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung müsste ein deutlich längerer Zeitraum und darüber hinaus eine belastbare Prognose (Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 14.02.1975 - GR 11/74) zugrunde gelegt werden.

b) Der Ergebnisbericht ist lückenhaft und in seinen Darstellungen nicht immer nachvollziehbar

(1) Ein weiterer grundsätzlicher Fehler liegt darin, dass die vom Landkreis auf dem Stadtgebiet erbrachten Freiwilligkeitsaufgaben und -leistungen nicht einbezogen wurden (z. B. Zuschüsse für die Württembergische Philharmonie, das Theater, die Tonne, die Erwachsenenbildung...). Die vom Landkreis wahrgenommenen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen

- 18 -

wurden im Ergebnisbericht nicht im erforderlichen Maße gewürdigt. Hier sei beispielhaft die Schulsozialarbeit (Anlage 6) genannt.

(2) Nicht alle Pflichtaufgaben wurden berücksichtigt (z. B. Wohnungsförderstelle oder Aufsicht über den Bereichsausschuss für den Rettungsdienst).

(3) Da der Ergebnisbericht auf unterschiedlichen Basisdaten aufbaut und mit verschiedenen Methoden erarbeitet wurde, ist es nahezu unmöglich, anhand der von der Stadtverwaltung definierten sogenannten „Nettoressourcenbedarfe“ eine Plausibilitätsprüfung durchzuführen. An verschiedenen Stellen ist jedoch festzustellen, dass der ermittelte „Nettoressourcenbedarf“ nicht mit den realen Buchungen und Zahlungen übereinstimmt (Anlagen 7 - 9). Es besteht zudem erheblicher Zweifel, ob der von der Stadtverwaltung definierte „Nettoressourcenbedarf“ dem im kommunalen Wirtschaftsrecht definierten (§ 4 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung) Inhalt entspricht.

c) Der Ergebnisbericht kann nicht davon ausgehen, dass im Falle einer Auskreisung das Landratsamt staatliche Aufgaben im Stadtgebiet wahrnimmt

Wie bereits oben dargestellt bestehen erhebliche Bedenken, ob im Rahmen einer Auskreisungsentscheidung der Gesetzgeber das Landratsamt Reutlingen dazu verpflichten kann - analog zu den Zuständigkeitsregelungen in den bestehenden Stadtkreisen -, Aufgaben im Stadtgebiet wahrzunehmen. Die finanziellen Auswirkungen müssten daher für alle Zuständigkeiten berechnet werden.

d) Der Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Kostenberechnung für die angestrebten Kooperationen im Selbstverwaltungsbereich (insbes. Berufsschulen und Kreiskliniken)

Im Bereich der von der Stadt angestrebten Kooperationen beim Beruflichen Schulwesen und der Krankenhausversorgung muss festgestellt werden, dass die Ausführungen der Stadtverwaltung im Ergebnisbericht für eine Lösungsfindung in diesen finanziell sehr bedeutsamen Themenfeldern nicht aussagekräftig sind.

Im Bereich des Beruflichen Schulwesens wurde beispielsweise verkannt, dass der Landkreis Reutlingen in den 70er Jahren, als die Zuständigkeiten für das Berufliche Schulwesen auf die Landkreise überging, die dafür notwendigen Immobilien unter anderem von der Stadt Reutlingen für zweistellige Millionenbeträge gekauft hat.

Bezüglich der Kreiskliniken Reutlingen GmbH weichen die finanziellen Vorstellungen im Ergebnisbericht von den tatsächlichen Rahmenbedingungen und dem Maßstab der wirtschaftlichen Fairness ab.

Zur Frage einer Beteiligung an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH hat der Wirtschaftsprüfer Baker Tilly Roelfs in einer ersten Einschätzung u. a. Folgendes ausgeführt:

„...Ferner geht die Stadt davon aus, dass die seitherige finanzielle Beteiligung der Stadt über die Kreisumlage zu berücksichtigen sei. Zur Höhe der Trägerzuschüsse werden - ausgehend von 2013 - eine Nettobelastung für den Stadtkreis Reutlingen bei einer Beteiligungsquote von 25,1 % auf rund 105.000 Euro errechnet. Diese Darstellung der Stadt begegnet fachlichen Bedenken und ist in dieser Weise nicht ohne Weiteres nachvollziehbar...“

„...Da die Stadt bisher weder über Betriebsvermögen noch über Grundstücke und Gebäude an den Kreiskliniken verfügt, kommt für eine Beteiligung der Stadt in der angegebenen Höhe nur ein Anteilerwerb in Form von Bareinlagen in Betracht. Die Forderung nach Berücksichtigung bisheriger Leistungen der Stadt am Aufkommen der Kreisumlage (aktuell rund 43 %) ist gesellschaftsrechtlich irrelevant. Wird diese Forderung beibehalten, müssten die gesamten bisherigen Leistungen in der Krankenhaus-

- 19 -

trägerschaft aller anderen 25 Städte und Gemeinden geschlüsselt werden, um zu einem gerechten Ausgleich zu kommen...”

„...Eine ausführliche Unternehmensbewertung gem. IDW S 1 würde wesentliche Beratungskosten in höherem fünfstelligen Bereich verursachen. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass das bilanzielle Eigenkapital (Stand 31.12.2014 ca. 76 Mio. Euro) nicht den Wert eines Unternehmens widerspiegelt und daher für die Bewertung der Kreiskliniken Reutlingen GmbH nicht herangezogen werden kann...”

e) Der Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Berechnung der Umgliederungskosten und der Vermögensauseinandersetzung

Für den Fall der Gründung eines Stadtkreises wäre aus Sicht der Landkreisverwaltung mit erheblichen Umgliederungskosten im siebenstelligen Bereich zu rechnen.

f) Der Ergebnisbericht kommt an mehreren Stellen zu nicht nachvollziehbaren Bewertungen und Schlussfolgerungen

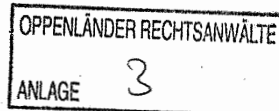
1. Es trifft zwar zu, dass § 22 Abs. 4 Satz 5 der Landkreisordnung eine Deckelung der Anzahl der Sitze pro Wahlkreis auf 40 % vorsieht. Da die Stadt Reutlingen bei der Kreistagswahl einen Wahlkreis bildet, ist die Anzahl der Sitze aktuell tatsächlich auf 40 % begrenzt. Wenn es diese Regelung bei der letzten Kreistagswahl 2014 nicht gegeben hätte, wäre dem Wahlkreis Reutlingen ein Sitz mehr zugestanden.

Die auf Seite 30 des Ergebnisberichtes dargestellte Schlussfolgerung „In der Konsequenz bedeutet dies eine Durchbrechung des Demokratieprinzips, da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählen als alle anderen Stimmen im Landkreis...” ist unzutreffend.

Wie die Grafik in Anlage 10 zeigt, wohnen zwar 40,17 % der Kreisbevölkerung im Wahlkreis Reutlingen, jedoch lediglich 39,18 % der Wahlberechtigten und (bei der Kreistagswahl 2014) 32,89 % der Wähler. Bei der Kreistagswahl 2014 benötigte daher im Wahlkreis Reutlingen ein Sitz 1.392 Wähler, im Wahlkreis Metzingen beispielsweise 1.546 Wähler.

2. Die Darstellung auf Seite 23 bezüglich der Bildungsregion ist hinsichtlich der Schlussfolgerung ebenfalls nicht nachvollziehbar. Der einstimmige Beschluss des Kreistages, das Antragsrecht auf Einrichtung einer Bildungsregion an die Stadt Reutlingen abzutreten, ist vielmehr als Beispiel dafür zu werten, dass der Kreistag sich der Gesamtstruktur des Landkreises und der besonderen Fragestellungen in der Großstadt Reutlingen sehr wohl bewusst ist und im Rahmen der jeweiligen Aufgabenstellung die richtigen Lösungsansätze sucht und findet. Ebenso wie die komplette Delegation der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Sozialhilfe, ist auch die Bildungsregion ein Beispiel dafür, dass es eben keiner Auskreisung bedarf, um eine sinnvolle Regelung zwischen Landkreis und Stadt bezüglich Aufgabenerledigung zu finden.

Für die Fragen der Vermögensauseinandersetzung und der Auswirkungen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landkreises (siehe Stellungnahme des Personalrats vom 27.07.2015, Anlage 11) bedarf es klarer und fairer Regelungen durch den Gesetzgeber. Die Überlegungen der Stadtverwaltung hierzu im Ergebnisbericht sind nicht zielführend.



**Zum Bewertungsrahmen einer Auskreisung
der Kreisstadt Reutlingen
aus dem Landkreis Reutlingen
– Verwaltungsökonomische Expertise –**

von
Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
Dipl.-Volksw. Hendrik Markert
und
David Boll, M. Sc.

Kaiserslautern, im Februar 2014

Inhaltsübersicht

- 1 Aufgabenstellung und Gang der Analyse
- 2 Grundelemente eines Bewertungsrahmens
 - 2.1 Kommunale und landesweite Perspektive
 - zwei Bewertungsperspektiven –
 - 2.1.1 Wirtschaftlichkeit – zur administrativen Effizienz
 - 2.1.1.1 Kommunale Leistungsfähigkeit
 - 2.1.1.2 Bürgernähe
 - 2.1.2 Wirksamkeit – zur administrativen Effektivität
 - 2.1.2.1 Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum
 - 2.1.2.2 Sozioökonomische und demographische Leistungs- sowie Entwicklungsfähigkeit
 - 2.2 Landesweite Perspektive
- 3 Fazit: Zwischenergebnis und Analysebedarf

1. Aufgabenstellung und Gang der Analyse

(1) Gemäß einer Beschlussvorlage vom 12.03.2013 prüft die baden-württembergische Kreisstadt Reutlingen die Gründung eines Stadtkreises und damit die Auskreisung aus dem Landkreis Reutlingen. In ihrer Neujahrsansprache vom 06.01.2014 hat die Oberbürgermeisterin der Stadt Reutlingen dies erneut bekräftigt und als Argument für eine Stärkung der städtischen Eigenverantwortlichkeit auf den Subsidiaritätsgedanken in der Landesverfassung hingewiesen.

(2) Die Prüfung einer Auskreisung ist aus stadtpolitischer Perspektive ein generell durchaus nachvollziehbares Anliegen. Andere Städte in Baden-Württemberg und auch in anderen Bundesländern mit einer ähnlichen Einwohnerzahl wie Reutlingen sind teilweise kreisfrei und erfüllen damit alle kommunalen Aufgaben im Rahmen ihrer Aufgabenallzuständigkeit. Eine sachgerechte Beurteilung der Auskreisung muss allerdings die rechtlichen Vorgaben und eine Fülle von Aspekten berücksichtigen, die aufgrund der Betroffenheit des Verflechtungsraumes – insbesondere des Landkreises Reutlingen und der angrenzenden Landkreise – über die Interessen der Stadt hinausgehen.

(3) Die bestehende Gebietsstruktur des im städtischen Raum Baden-Württembergs zu verortenden Landkreises Reutlingen umfasst 19 Gemeinden und sieben Städte (Reutlingen, Metzingen, Pfullingen, Münsingen, Bad Urach, Trochtelfingen und Hayingen), in denen insgesamt etwa 275 000 Einwohner leben, wobei die Kreisstadt Reutlingen als größte Stadt des Landkreises etwa 111 000 Einwohner aufweist. Die Stadt Reutlingen gewährleistet den unmittelbaren räumlichen Kontakt mit den Gemeinden Pliezhausen, Wannweil und Walddorfhäslach, in denen etwa 19 300 Einwohner des Landkreises Reutlingen leben.¹ Im Falle einer Auskreisung würden diese Gemeinden vom übrigen Kreisgebiet abgetrennt, was den Komplexitätsgrad der Gebietsänderung nochmals erhöhen würde.

(4) Die politisch-administrative Struktur des Kreises Reutlingen folgt den Grundvorstellungen der Landkreisreform aus dem Jahr 1973, die u.a. auf einem Denkmodell der Landesregierung und der Arbeit zweier politischer Kommissionen² zurückzuführen sind. Bereits vor mehr als 40 Jahren wurden Vor-

1 Bevölkerungswerte jeweils am 31.12.2012 auf Grundlage des Zensus 2011.

2 Kommission für die Reform der staatlichen Verwaltung Baden-Württemberg und Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform Baden-Württemberg.

schläge zur Stärkung der regionalen Verantwortung bzw. zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme intensiv diskutiert. Die Zuschnitte der Landkreise sollten den sozioökonomischen Verflechtungen folgen und die zentralen Orte und ihre Verflechtungsbereiche stärker integrieren.³ Das Denkmodell der Landesregierung wollte dem hohen Einfluss der größeren Städte für ihr Umland und ihre Regionen bzw. der engen funktionellen und strukturellen Verflechtung durch deren Einkreisung Rechnung tragen und die Regionalplanung teilweise – abhängig von der Raumstruktur – auf Landkreisebene ansiedeln.⁴ Um die „Entwicklung des gesamten Verflechtungsraumes“ zu verbessern, sei die organisatorische Verbindung zwischen Stadt und Umland zu verstärken. Die kommunalpolitische Gesamtverantwortung sollte die Planungs- und Entwicklungsaufgaben zwischen Stadt und Umland erleichtern und Interessensgegensätze ausgleichen. Eine Auskreisung würde diese Koordinations- und Ausgleichsfunktion erschweren.⁵ Die Kommissionen wiesen zudem darauf hin, dass eine Landkreisreform auf den Verflechtungen mittlerer Stufe (siehe Mittelbereich Reutlingen der Region Neckar-Alb) basieren sollte. Weiterhin sei darauf zu achten, dass die „notwendige Koordinierung“ und „institutionalisierte Zusammenarbeit“ von Stadtkreisen und Umland umliegende Landkreise erfordert, die „ausreichend partnerschaftsfähig[e] und leistungsstark[e]“ aufgestellt sein sollten.⁶

(5) In diesem Sinne flankierten gesamträumliche Vorstellungen die baden-württembergische Landkreisreform und führten u.a. zu der heutigen räumlichen Struktur des Landkreises Reutlingen. Damit hatte die baden-württembergische Landesregierung frühzeitig die räumliche Verflechtung kommunalen Handelns im Blick, die in anderen Bundesländern erst viel später und mit einer beachtlichen Vielfalt an Stadt-Umland-Kooperationen aufgegriffen wurde (Städteregion Aachen in Nordrhein-Westfalen, Region Hannover in Niedersachsen, Regionalverband Saarbrücken im Saarland, Forderung nach Regionalkreisen in einigen Bundesländern etc.).⁷

3 STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (1972): Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Stuttgart, S. 28 u. 76.

4 Die Kommission befürwortete zwar teilweise die Zielsetzung der Landesregierung, sprach sich aber aufgrund der Umsetzbarkeitsprobleme gegen diese und die Einkreisung von Heilbronn, Ulm und Pforzheim aus (ebd., S. 79 ff.). Einer Einkreisung von Baden-Baden wurde hingegen zugestimmt. Diese wurde jedoch nicht vollzogen. Im Falle der Stadt Reutlingen wurde die Kreisangehörigkeit beibehalten.

5 Ebd., S. 38.

6 Ebd., S. 76.

7 Vgl. näher HESSE, J.J. (2005): Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken. Berlin.

(6) Mit der vorliegenden Expertise soll ein theoretisch-normativer Bewertungsrahmen entwickelt werden, der zu einer sachgerechten Beurteilung der Auskreisung der Stadt Reutlingen genutzt werden kann. Dazu sind normative Leitbilder, Hintergrundtheorien und statistisch-empirisch aussagefähige Bewertungsmethoden unter Berücksichtigung des verwaltungswissenschaftlichen, regionalökonomischen und finanzwirtschaftlichen Erkenntnisstandes zu berücksichtigen. Insofern handelt es sich bei einer Auskreisung um eine hoch komplexe Aufgabe, in der eine den Rechtsrahmen beachtende Prüfschrittfolge einzuhalten ist. Eine abschließende Abwägung der für die Beurteilung des Auskreisungsanliegens relevanten Aspekte wird an dieser Stelle nicht vorgenommen.

2. Grundelemente eines Bewertungsrahmens

(7) Eine Auskreisung – als Typus einer partiellen Gebietsreform – der Kreisstadt Reutlingen impliziert eine gebietskörperschaftliche Verselbstständigung der bisherigen Kreisstadt zu einem Stadtkreis Reutlingen mit etwa 111 000 Einwohnern. Dem Landkreis Reutlingen verblieben etwa 164 000 Einwohner. Der aktuelle Einwohnerdurchschnitt aller Stadtkreise und Landkreise in Baden-Württemberg liegt bei etwa 218 000⁸ bzw. 246 000 Einwohnern, womit Stadtkreis und Landkreis Reutlingen – hinsichtlich ihrer Größe – unterdurchschnittlich aufgestellt wären. Die unmittelbarste Folge der Auskreisung bestünde bei unveränderter Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen in einer Verkleinerung des restlichen Landkreises Reutlingen und einer möglichen Schwächung der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland im Landkreis. Die an die Stadtkreise angrenzenden Landkreise weisen durchschnittlich etwa 341 000 Einwohner auf.^{9/10} In dieser Vergleichsperspektive würde die Einwohnerzahl vom Landkreis Reutlingen noch deutlicher hinter der baden-württembergischen Vergleichsgröße zurückfallen. Insofern könnte eine Auskreisung der Stadt Reutlingen in einem nachfolgenden Schritt zu weiteren Neugliederungen der Landkreise führen.

(8) Die deutschen Bundesländer sind in den vergangenen Jahrzehnten – seit der Wiedervereinigung vermehrt im ostdeutschen Raum – von umfassenden Gebietsreformen geprägt. Hierbei bestand eine deutliche Tendenz zur Vergrößerung der Einheiten und damit einer Verkleinerung der Einheitenanzahl.¹¹ Dementsprechend verringerte sich die Anzahl kreisfreier Städte und Landkreise in Westdeutschland von 557 im Jahre 1949 auf 322 im Jahre 2011 und in Ostdeutschland von 215 im Jahre 1990 auf 76 kreisfreie Städte und Landkreise im Jahre 2011. Von 1953 bis 2008 wurden in West- und Ostdeutschland 38 kreisfreie Mittelstädte (20 000 bis 100 000 Einwohner) einge-

8 Wird die Landeshauptstadt Stuttgart aus der Berechnung ausgeschlossen, so weisen die Stadtkreise in Baden-Württemberg durchschnittlich etwa 170 000 Einwohner auf.

9 In der Berechnung werden für neun Stadtkreise 12 Landkreise einbezogen: Die umliegenden Landkreise Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg, Rems-Murr-Kreis für die Landeshauptstadt Stuttgart; die Landkreise Breisgau-Hochschwarzwald und Emmendingen für den Stadtkreis Freiburg sowie der Landkreis Rhein-Neckar-Kreis für die Stadtkreise Heidelberg und Mannheim.

10 Werden die vier umliegenden Landkreise der Landeshauptstadt Stuttgart ebenfalls aus der Berechnung ausgeschlossen, so weisen die übrigen acht Landkreise durchschnittlich 286 000 Einwohner auf.

11 Vgl. ZIMMERMANN, H. (2009): Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 2. überarb. Aufl. Berlin, S. 301.

kreist.¹² Eine Auskreisung fand in den letzten 50 Jahren nicht statt und stellt somit verwaltungsgeschichtlich eine Besonderheit dar.

Kommunale und landesweite Betrachtung – zwei Bewertungsperspektiven –

(9) Die diesen Reformtendenzen zugrunde liegende wissenschaftliche Erkenntnis, dass die Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit der öffentlichen Hand von der Größe und dem Flächenzuschnitt der administrativen Einheiten abhängig ist, ist auch bei der Entwicklung des Bewertungsrahmens zu berücksichtigen. Hierbei ist zwischen dem Einfluss des Gebietszuschnitts auf einzelne Kommunen (kommunale Perspektive) und dem Einfluss auf den Gesamtraum eines Bundeslandes (landesweite Perspektive) zu unterscheiden. Der Landesgesetzgeber hat dabei immer eine „gute Gebietsstruktur“ für das gesamte Land als politisches Ziel im Blick (wie sie sich beispielsweise auch in den relevanten Landesentwicklungsplänen ausdrückt).

(10) Der hier entwickelte Bewertungsrahmen berücksichtigt beide Perspektiven, die regionale und landesweite Optimierung des Gebietszuschnitts bzw. die gesamträumliche Leistungsfähigkeit hat jedoch gegenüber einer gebietskörperschaftlichen Verselbstständigung eine höhere Bedeutung. So befinden sich im aktueursspezifischen Kontext der Auskreisung nicht nur der Stadtkreis Reutlingen und der danach verbleibende Landkreis Reutlingen (im Folgenden als „Rest-Landkreis“), sondern auch das Land Baden-Württemberg, das im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in den interkommunalen Ausgleich eingebunden ist. Dies bedeutet nicht, dass jede Auskreisung zu einem merklichen Verlust an räumlicher Gesamtoptimierung führen muss. Im konkreten Fall sind aber auch die direkten und indirekten Auswirkungen auf das Kreisaggregat und insbesondere die Landkreise im näheren Umfeld des Landkreises Reutlingen in die Betrachtung einzubinden. Das stadtpolitische Anliegen kann eine landespolitische Dimension annehmen, da die einzelne Auskreisung in einer nächsten Prozessstufe zu einer generellen Neugliederung der Landkreisstruktur führen könnte. So gilt ebenso zu überprüfen, ob dem Rest-Landkreis Reutlingen zur eigenen Überlebensfähigkeit weitere Gemeinden aus umliegenden größeren Landkreisen zugeordnet werden sollten.

¹² Vgl. HESSE, J.J. (2009): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte. Berlin, S. 53 ff.

(11) Entsprechend ist nicht nur das Gemeinwohl der Stadt Reutlingen zu berücksichtigen, sondern es ist auch das Gemeinwohl weiterer Städte und Gemeinden sowie des Kreisaggregats bzw. des Landes Baden-Württemberg einzubeziehen um ein überörtlich optimiertes Gesamtergebnis zu erhalten.¹³ Das Ziel sollte sein, einen Ausgleich zwischen den Akteuren zu forcieren anstatt einen solitären (sehr) leistungsstarken Akteur zu isolieren.

(12) Auch wenn finanzstärkere Kommunen in der kommunalpolitischen Praxis zwar Fusionen mit finanzschwächeren Kommunen in der Regel ablehnen, ist der räumliche Ausgleich der Lasten zwischen strukturstarken und -schwachen Kommunen eine wesentliche Aufgabe der Landkreise gemäß § 1 Abs. 1 LKrO BW. Auf diese Weise werden fiskalische Disparitäten in der Gemeinschaft mehrerer Akteure ausgeglichen.¹⁴

Kriterien für eine verwaltungsökonomisch legitimierte Auskreisung

(13) Der Bewertungsrahmen für eine allgemeine oder partielle Gebietsreform von Landkreisen sieht übergeordnete Kriterien vor, an denen sich Fusions- bzw. Auskreisungsoptionen orientieren sollten:¹⁵

- kommunale Leistungsfähigkeit,
- Bürgernähe,
- Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum,
- sozioökonomische und demographische Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit.

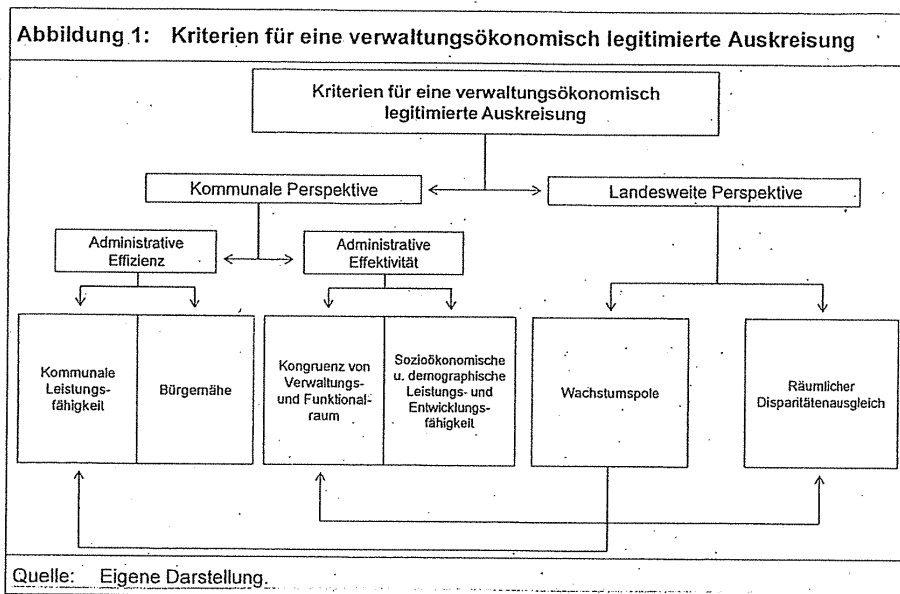
Die zentralen Bewertungskriterien lassen sich der Abbildung 1 entnehmen und werden nachfolgend dargelegt. Eine Auskreisung stellt in Anbetracht der bisherigen Gebietsreformen mit ihrer tendenziellen Ausrichtung zur Verkleinerung der Einheitenanzahl jedoch einen eher untypischen „Fall“ dar. Daher bedürften die potentiellen Auswirkungen einer Auskreisung für die verwaltungsökonomische Theorie sowie die kommunal- und landespolitische Praxis noch einer wei-

¹³ Vgl. beispielsweise BULL, H. P. (2007): Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. Hamburg, S. 22 f.

¹⁴ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u.a. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete. Ein verwaltungsökonomischer Beitrag zur Kommunal- und Verwaltungsreform von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Kaiserslautern, S. 27.

¹⁵ Ebd., S. 3.

teren Klärung. Bei der Konzipierung des Bewertungsrahmens ist diese Besonderheit zwingend zu berücksichtigen, um eine einzelfallbezogene Bewertung vornehmen zu können.



(14) Die in der Rechtsprechung anerkannten „beachtlichen Gemeinwohlbelange“ als verfassungsrechtliche Vorgaben für Gebietsänderungen von Gemeinden und Gemeindeverbände wie

- Steigerung der Leistungsfähigkeit von Kommunen,
- Effizienz der Aufgabenwahrnehmung,
- Sicherung der Solidität kommunaler Haushalte,
- Raumordnungsaspekte,
- Sicherung einer umfassenden Daseinsvorsorge¹⁶

zielen auf die Sicherstellung oder Steigerung des öffentlichen Wohls – das weit über das (einzel-)städtische Wohl hinausgeht – und sind in hohem Maße deckungsgleich mit den hier entwickelten Kriterien. Das Argument der Solidität

¹⁶ Vgl. dazu auch INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2013): Antwort vom 15.05.2013 auf das Schreiben „Gründung eines Stadtkreises Reutlingen“ der Stadt Reutlingen vom 22.03.2013.

kommunaler Haushalte wird hierbei unter dem Anliegen des Disparitätenausgleichs betrachtet.

2.1 Kommunale Perspektive

(15) In kommunaler Perspektive ist zwischen Wirtschaftlichkeit (administrative Effizienz) und Wirksamkeit (administrative Effektivität) zu unterscheiden. Der Begriff der Effizienz beschreibt mit welchem quantitativen Mitteleinsatz die Stadt und der Landkreis Reutlingen ein Ziel erreichen können, wohingegen der Begriff der Effektivität den Aspekt der Zielerreichung umfasst, d.h. ob die Stadt und der Landkreis Reutlingen überhaupt in der Lage sind, die an sie gestellten Aufgaben zu erfüllen. Die administrative Effizienz ist derweil in zwei Teilaspekte zu untergliedern – die kommunale Leistungsfähigkeit und die Bürgernähe.¹⁷

Wirtschaftlichkeit – zur administrativen Effizienz

Kommunale Leistungsfähigkeit

(16) Bei einer Auskreisung stellt sich die Frage, ob die Leistungsfähigkeit der Kreisstadt und des Landkreises Reutlingen gesteigert werden könnte. Daher zielt das erste Kriterium der administrativen Effizienz auf das Kriterium der Erhaltung und Steigerung der langfristigen Leistungsfähigkeit ab. Diese lässt sich durch eine Erhöhung der kommunalen Wirtschaftlichkeit erreichen, die unter dem Maßstab der Kosteneffizienz vollzogen wird. Gemäß dieser „Input-Output-Effizienz“ sollen alle Güter und Dienstleistungen (Output) zu den niedrigsten Kosten (Input) hergestellt werden. Hierbei ist zwischen Produktions- und Transaktionskosten zu unterscheiden. Erstere beschreiben den unmittelbar mit der Leistungserstellung zusammenhängenden physischen Ressourcenverbrauch (Personal, Material etc.). Zweitere umfassen alle Aufwendungen, die der Produktion vor- und nachgelagert sind, beispielsweise die Entscheidung für die Erstellung einer Leistung.¹⁸

17 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u.a. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a.a.O., S. 31. Zusammenfassend auch JUNKERNHEINRICH, M. (2013): Neuordnung von Gemeinden. In: Junkernheinrich, M./Lorig, W. H. (Hrsg.): Kommunalreformen in Deutschland. Baden-Baden, S. 245 ff.

18 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u.a. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a.a.O., S. 32.

Produktionskosten.

(17) Beim Aspekt der Produktionskosten geht man von der Existenz sogenannter Produktionskostenvorteile aufgrund zunehmender Skaleneffekte aus.¹⁹ Demnach führt eine Erhöhung des Inputs zu einer überproportionalen Steigerung des Outputs und damit zu sinkenden Stückkosten.²⁰

(18) Empirische Untersuchungen für die Landkreise in Rheinland-Pfalz zeigen, dass ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Vergrößerung der Einwohnerzahl einer Kommune und der Verbesserung ihrer Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerfüllung besteht.²¹ So korrespondieren die Haushaltsergebnisse sehr deutlich mit der Landkreisgröße, wobei sich eine Erklärung in den Zuschussbedarfen des Verwaltungshaushalts findet. Hierfür gilt demnach, je größer ein Landkreis ausfallen würde, desto geringer würden dessen Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts in der Regel ausfallen. Dies lässt sich wesentlich auf die Fixkostendegression im Bereich der allgemeinen Verwaltung zurückführen.²²

(19) Dementsprechend sollte bei der Überprüfung einer Auskreisung und damit der Verkleinerung des bestehenden Landkreises empirisch überprüft werden, ob der festgestellte Zusammenhang auch auf baden-württembergische Landkreise zutrifft. Dies könnte z.B. anhand der Indikatoren Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen (z.B. in der Allgemeinen Verwaltung) und dem Primärergebnis der laufenden Verwaltung überprüft werden.

(20) Im Ergebnis wird für den Indikator Zuschussbedarf der Personalausgaben ein negativer Zusammenhang mit der Größe des Landkreises vermutet, während sich das Primärergebnis der laufenden Verwaltung mit der Landkreisgröße verbessern sollte. Sollten diese Vermutungen zutreffen, wäre dies ein Hinweis darauf, dass sich die kommunale Wirtschaftlichkeit bei vergrößer-

19 Zentrale Gründe sind Spezialisierungsvorteile bzw. Lerneffekte (Vorteile von Arbeitsteilung und Professionalisierung), Fixkostendegression (Verteilung der Fixkosten auf größeren Output) sowie Mechanisierung bzw. Automatisierung (Nutzung nicht menschlicher Arbeitskraft).

20 Vgl. ZIMMERMANN, H. (2009): Kommunal финанzen, a.a.O., S. 23 f.

21 Vgl. zusammenfassend JUNKERNHEINRICH, M. (2013): Ortsgrößen im Wandel. Zur kommunalen Gebietsreform in Rheinland-Pfalz. In: Junkernheinrich, M./Ziegler, K. (Hrsg.): Räume im Wandel, Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete. Wiesbaden, S. 231 ff.

22 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u.a. (2010): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Kaiserslautern, S. 132.

ten Gebietsstrukturen erhöht.²³ Vor diesem Hintergrund würde die Auskreisung der Stadt Reutlingen zu einer verkleinerten Gebietsgröße des Rest-Landkreises führen, womit sich die kommunale Wirtschaftlichkeit aufgrund der oben genannten Gründe verringern würde.

Transaktionskosten

(21) Neben dem Aspekt der Produktionskosten beschreiben die Transaktionskosten²⁴ Verhandlungskosten, die z.B. bei interkommunalen Kooperationsvorhaben anfallen. Einer solchen Situation liegt zugrunde, dass anstelle einer einzigen Gemeinde mehrere selbstständige Gemeinden mit jeweils eigenem Ortsrecht Aufgaben erledigen. Die beteiligten Akteure müssen aufgrund eines Koordinationsbedarfs demnach zusammenkommen und über die Aufgabewahrnehmung verhandeln, was aufgrund der höheren Anzahl potenzieller Vetospieler unmittelbar Abstimmungs- und Verhandlungskosten verursacht (siehe bspw. Aufgaben- und Finanzaufteilung am Beispiel der Krankenhausgesellschaft ab Ziff. (37)).²⁵

Der Landkreis Reutlingen stellt demnach eine administrative Einheit dar, in dessen Rahmenbedingungen Verhandlungen institutionalisiert sind. Daher sollten die Transaktionskosten aufgrund der administrativen Verflechtung und Konstellation der zwei Einheiten in einem Landkreis tendenziell niedriger ausfallen als bei einer vollständigen Trennung in zwei Einheiten. Vor diesem Hintergrund könnte auch die im Verdichtungsraum Reutlingen/Tübingen grundsätzlich zu berücksichtigende „verstärkte interkommunale und regionale Zusammenarbeit“ bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gemäß Landesentwicklungsplan erschwert werden und zu höheren Transaktionskosten führen.²⁶ In diesem Zusammenhang ist auf die Vermittlungsfunktion des Oberzentrums Reutlingen/Tübingen zwischen der Landeshauptstadt Stuttgart und dem ländlichen Raum der Schwäbischen Alb und des Donauraums zu achten, die laut Landesentwicklungsplan „zu wahren und zu nutzen“ sei. Es stellt sich daher die Frage, ob die gewünschte „Mittlerrolle in andere Teile der

23 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u.a. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a.a.O., S. 23.

24 Hierzu zählen insbesondere Informations-, Kommunikations-, Entscheidungs-, Lenkungs- und Kontrollkosten.

25 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u.a. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a.a.O., S. 33.

26 Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan 2002. Stuttgart, S. 17.

Region Neckar-Alb“ durch eine Auskreisung der Stadt Reutlingen zu gleichen Transaktionskosten fortbestehen kann.²⁷

Bürgernähe

(22) Das zweite Kriterium der administrativen Effizienz in Form der Bürgernähe erfasst anstelle der Leistungserbringung das Leistungsangebot. Eine effiziente Aufgabenerfüllung ist demnach dann gegeben, wenn das kommunale Leistungsangebot auch wirklich der Nachfrage der Einwohner entspricht, also ihre Präferenzen erfüllt.

(23) Die Präferenzen der Einwohner können aber regional unterschiedlich ausfallen, so auch hinsichtlich städtischer und ländlich geprägter Räume. In kleinteiligen Gebietsstrukturen mit Einwohnern, die über ähnliche Präferenzen verfügen, lässt sich dementsprechend eine höhere Präferenzbedienung realisieren.²⁸ Gebietsstrukturen mit größeren Kommunen sollten eine adäquate Präferenzbedienung hingegen erschweren.^{29/30}

(24) Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine Auskreisung zu einem präferenzgerechteren Angebot für die Einwohner der Kreisstadt und des Landkreises Reutlingen führen könnte: In diesem Sinne könnte ein Stadtkreis Reutlingen über die Erfüllung von Aufgaben in eigener Entscheidungsverantwortung bestimmen und damit die Präferenzen der Stadtbewohner tendenziell besser erfüllen. Nach diesem Verständnis könnte sich die Bürgernähe der Stadt erhöhen. Dabei stellt sich aber zunächst die Frage, welche Aufgaben der Stadtkreis bei einer Auskreisung vom Landkreis übernimmt; ob die Einwohner den Wechsel des Aufgabenträgers registrieren und ob die Art der Aufgaben vom neuen Aufgabenträger auch präferenzgerechter erfüllt werden können.

(25) In diesem Zusammenhang seien das Sonderbehördeneingliederungsgesetz aus dem Jahr 1994 und das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz aus

27 Ebd., S. 45 f.

28 Vgl. SEITZ, H. (2007): Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Berlin, S. 82.

29 Dieses Kriterium erklärt aber lediglich die politischen Möglichkeiten der Präferenzbedienung, die technisch-organisatorischen Möglichkeiten sind aufgrund von Skaleneffekten hingegen eher bei größeren Kommunen gegeben.

30 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u.a. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a.a.O., S. 33 f.

dem Jahr 2004 erwähnt.³¹ Es wurden Sonderbehörden aufgelöst, um Aufgaben an die Landratsämter und Stadtkreise etc. als untere Verwaltungsbehörden zu übertragen und diese zu stärken.³² Auch die großen Kreisstädte wie Reutlingen erhielten von den Landratsämtern mit dem Ziel einer bürgernäheren Erfüllung und der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung Aufgaben im Bereich Immissionsschutz, Gewerbeordnung, Eichrecht, Naturschutzrecht, Wasserrecht und Straßengesetz.³³

(26) Aus gemeindlicher Perspektive wäre in diesem Sinne und unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips eine umfassende selbstständige Aufgabenerfüllung seitens eines Stadtkreises wünschenswert. Dieses Prinzip kann aber nur gelten, wenn es sich um Aufgaben handelt, die keinerlei Bezug zum Umland aufweisen. Sollten diese hingegen zu negativen Auswirkungen auf das Umland führen, so sind zur bewertenden Einschätzung andere Prinzipien heranzuziehen. So liegt die „ökonomische Daseinsberechtigung“ von Landkreisen eher in der Realisierung von Größenvorteilen und dem intraregionalen Ausgleich der Kreisebene.³⁴

(27) Es gilt weiterhin zu beachten, dass die Kreisstadt Reutlingen mittels ihrer Kreistagssitze über Einflussmöglichkeiten auf das Umland verfügt. Damit kann die Stadt Entscheidungen ihres Umlandes mit beeinflussen, die ansonsten zu ihrem eigenen Nachteil ausfallen könnten. Durch eine Auskreisung wären die Präferenzen der Stadtbewohner bezüglich des Umlandes oder des Landkreises daher nicht mehr direkt berücksichtigt. Die Einwohner des Rest-Landkreises würden ihren Einfluss auf Entscheidungen des Stadtkreises hingegen verlieren, wodurch ihre Präferenzen demnach ungeachtet blieben.

(28) Der vorgebrachte Aspekt einer Unterrepräsentanz der Kreisstadt Reutlingen im Landkreis Reutlingen in Höhe eines Kreistagssitzes wird durch eine Auskreisung schlussendlich nicht gelöst sondern umgangen. So sollten die potentiellen Einflussmöglichkeiten mit der Stadtgröße korrespondieren und die Sitzanteile im Kreistag demzufolge den Einwohnerzahlen entsprechen. Hierbei handelt es sich aber um eine Änderung des Kommunalwahlrechts (siehe Kap-

31 INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2004): Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg. Stuttgart, S. 11.

32 Ebd., S. 32.

33 Ebd., S. 71 f.

34 Vgl. SEITZ, H. (2007): Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, a.a.O., S. 84.

pung aufgrund der 2/5-Klausel nach § 22 Abs. 4 und 5 LKrO), die ohne eine Auskreisung gelöst werden kann.

Wirksamkeit – zur administrativen Effektivität

(29) Neben der Wirtschaftlichkeit (administrative Effizienz) zielt die Wirksamkeit (administrative Effektivität) darauf ab, ob die ortsansässigen Bürger und Unternehmen mit den erforderlichen Infrastrukturangeboten versorgt werden können. Das Effektivitätskriterium differenziert sich in die Berücksichtigung der räumlichen Funktionalverflechtungen (Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum) und der sozioökonomisch-demographischen Leistungs- sowie Entwicklungsfähigkeit der Gebietskörperschaften.³⁵

Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum

(30) Die Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum (z. B. Arbeitsmarkregion, Schuleinzugsgebiet, zentralörtlicher Verflechtungsbereich) ist eine zentrale Voraussetzung für die optimale infrastrukturelle Versorgung der lokalen Wirtschaft und Bevölkerung. Im Sinne des Korrespondenzprinzips wird ein enger räumlicher Verbund zwischen den Nutzern, Kostenträgern und Anbietern des öffentlichen Infrastrukturangebots angestrebt. Die Organisationsform des Landkreises Reutlingen bildet in diesem Sinne die administrative Einheit eines Zentrums und dem von diesem mitversorgten Raum, wodurch Nutzen und Kosten von politisch-administrativen Maßnahmen in einem fiskalischen Raum anfallen.

(31) Vor diesem Hintergrund hat der Aspekt der regionalen Einheit bei größeren Städten tendenziell dazugewonnen, so dass diese verstärkt die Verantwortung für die Gesamtregion übernehmen sollen. So werden zwischen Städten und Regionen in zunehmenden Maße Vorteile aus Kooperationen und Zusammenschlüssen gesucht (siehe Stadt-Umland-Kooperationen in Ziff. (5)).

(32) Die Trennung des räumlichen Verbundes durch eine Auskreisung würde hingegen Spillovereffekte verursachen, die positive oder negative Auswirkungen einer Region auf eine andere Region definieren.³⁶ Damit besteht das Risiko, dass eine Stadt-Umland-Problematik entsteht oder verschärft wird: Der

³⁵ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u.a. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a.a.O., S. 34.

³⁶ Vgl. FÄRBER, G./WIELAND, J. (2008): Die Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg-Vorpommern. Projektbericht. Speyer, S. 18 f.

Stadtkreis Reutlingen würde sein eigenes Infrastrukturangebot anbieten und finanzieren, wobei der Rest-Landkreis Reutlingen dieses mitnutzen könnte und die Stadt nicht entschädigen müsste, da die fiskalischen Verflechtungen mit der Auskreisung weitgehend gekappt wären. Die geringen oder fehlenden Finanzierungsbeiträge der gemeindeexternen Nutzer könnten den bereitstellenden Stadtkreis dazu verleiten, das Infrastrukturangebot zu verringern oder einzustellen. Die Folge wäre eine infrastrukturelle Unterversorgung der Region, wobei dieser Trittbrettfahreneffekt aufgrund der zentralörtlichen Funktion der Kreisstadt Reutlingen verstärkt eintreten könnte.

(33) Die Arbeitsteilung zwischen Stadt und Umland – beispielsweise durch die Pendlerverflechtungen abgebildet – zeigen, dass insbesondere kreisfreie Städte sehr eng mit dem Umland verbunden sind. Entsprechend sind auch die kreisangehörigen Einwohner Nutzer der innerstädtischen Infrastruktur und Arbeitsplatzüberschüsse, wodurch insbesondere kreisfreie Städte in finanzieller Hinsicht negativ von Spillovereffekten betroffen sind.³⁷

(34) Die Spillovereffekte der größeren kreisangehörigen Städte versucht die Kreisebene hingegen durch kreisinterne Ausgleichssysteme – etwa durch Kreiszuschüsse – zu minimieren. Die kommunalen Finanzausgleichssysteme sorgen zwar ebenso für eine bessere Finanzausstattung der zentralen Orte, jedoch führen diese nicht zu einer gestärkten regionalen Entscheidungskraft (siehe Argument des Subsidiaritätsprinzips in Ziff. (26)). In diesem Sinne sind explizite bzw. implizite intraregionale Finanzausgleichssysteme vorzuziehen um örtliche Entscheidungen zu ermöglichen. Größere Städte mit zentralörtlichem Charakter sind damit häufig notwendiger Bestandteil von Landkreisen, die eine „gesunde Mischung“ aus ländlichem Raum und Städten aufweisen.³⁸

(35) Darüber hinaus könnte der Rest-Landkreis Reutlingen aufgrund der wegfallenden Kreisumlage und der fehlenden Skaleneffekte nicht mehr in der Lage sein die eigenen Aufgaben weiter in vollem Umfang zu erfüllen. Bei der Übertragung der theoretischen Überlegungen auf den Einzelfall stellt sich jedoch zunächst wieder die Frage, welche Aufgaben ein Stadtkreis Reutlingen konkret zusätzlich übernehmen müsste und wie intensiv diese von den Einwohnern des Rest-Landkreises genutzt würden.

³⁷ Vgl. SEITZ, H. (2007): Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Berlin, S. 82.

³⁸ Vgl. ebd., S. 82.

(36) Die Stadt Reutlingen wäre im Falle einer Auskreisung zwar im Gegenzug nicht mehr umlagepflichtig. Sie müsste die Aufgaben, die bislang der Kreis für sie übernimmt allerdings selbst finanzieren (z.B. die städtischen Soziallasten). Die stärksten finanziellen Auswirkungen würden sich – je nach konkreter Ausgestaltung des Aufgabenübergangs – aus der Übernahme der sozialen Aufgaben, der Krankenhausträgerschaft und der Schulträgerschaft im Bereich der Beruflichen Schulen ergeben. Nachfolgend sollen die zentralen Fragen am Beispiel der Krankenhausträgerschaft angedeutet werden.

(37) Der Landkreis ist momentan alleiniger Träger der Krankenhausgesellschaft. Es existieren drei Standorte, wovon der Standort in der Kreisstadt Reutlingen etwa 70 % der gesamten Bettenzahl ausmacht. Für den Fall einer fehlenden Beteiligung der Stadt an der Krankenhausgesellschaft besteht das Risiko, dass die fiskalische Äquivalenz zwischen Nutzern und Kostenträgern und folglich Investitionen und Instandhaltungen etc. reduziert würden. Damit könnte die Entwicklungsfähigkeit der Krankenhausgesellschaft gefährdet sein.

(38) Daher wäre zu klären, wie sich ein Stadtkreis Reutlingen gegebenenfalls anteilmäßig am Krankenhaus beteiligen und damit Mitgesellschafter des Krankenhauses werden würde. Bei der Bestimmung einer optimalen Beteiligungsgröße an der Krankenhausgesellschaft – im Sinne einer Äquivalenz von Nutzern und Kostenträgern – anhand von realen Nutzungseinheiten sind externe negative Effekte jedoch unausweichlich. So könnten bei der Festlegung der Anteilswerte politische Ineffizienzen auftreten.

(39) Zudem erlaubt eine Beteiligung aus betriebswirtschaftlich-rationalen Gründen auch nicht, die bessere Ausgangsbedingung eines Gesellschafters zu berücksichtigen, so dass dieser einen größeren Anteil der Kosten im Sinne eines Disparitätenausgleichs übernehmen könnte. Der Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gebietskörperschaften würde allein durch den Landkreis gewährleistet, der die Bemessung der Kreisumlage auf der Basis von Finanzkraftmesszahlen vornimmt (Kreisfinanzausgleich). Eine Krankenhausfinanzierung in Form der Beteiligung könnte die räumlichen Disparitäten im Verflechtungsraum daher verstärken. Die administrative Einheit des Landkreises Reutlingen hat gegenüber einem anderen Transfermechanismus einen Vorteil.

Sozioökonomische und demographische Leistungs- sowie Entwicklungsfähigkeit

(40) Neben der Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum wirkt auch die räumliche Lokalisierung sozioökonomischer und demographischer Ressourcen bzw. Lasten auf die Möglichkeiten der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. So führt eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der örtlichen Beschäftigten und Unternehmen zu privatem Wohlstand und über die kommunalen Einnahmemöglichkeiten wie Gewerbe- und Einkommensteuer sowie Grundsteuern zu tendenziell höheren kommunalen Steuereinnahmen. Ein geringes wirtschaftliches Aktivitätsniveau der Unternehmen mit einem schwächer ausgeprägten Arbeitsangebot führt hingegen eher zu überdurchschnittlichen Bedarfen im Sozialbereich. Damit beeinflusst die Situation der örtlichen Beschäftigten und Unternehmen die kommunalen Einnahmemöglichkeiten und den Umfang der Ausgabenbedarfe. Aber auch die Bevölkerungsentwicklung verfügt – vor allem ausgabenseitig – über einen Einfluss auf die kommunale Finanzlage. So führt eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung aufgrund von Kostenremanenzen nicht zu proportional sinkenden Ausgaben, wodurch ein Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben verursacht wird.³⁹

(41) Eine inhomogene Verteilung der Ressourcen kann dazu führen, dass einzelne Kommunen die Aufgaben für ihre Einwohner in Umfang und Qualität nicht erfüllen können. In diesen Fällen würde ein gebietsstruktureller Einfluss auf die kommunale Handlungsfähigkeit vorliegen, der durch fiskalische Ausgleichssysteme wie beispielsweise die Kreisumlage aufgefangen werden müsste.⁴⁰

(42) Bei Existenz einer heterogenen Raumstruktur zugunsten der Stadt Reutlingen könnte eine Auskreisung die sozioökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen des Rest-Landkreises negativ beeinflussen. Da die zutage tretenden Ressourcendisparitäten folglich auch nicht mehr durch die Kreisumlage kompensiert würden, könnte die Leistungsfähigkeit des Rest-Landkreises sinken und die politisch-administrative Zielerreichung gesenkt werden. Daher sind die Wirkungen auf die Einnahmemöglichkeiten, die Ausgabenbedarfe und die demographische Entwicklung der Bevölkerung vertiefend zu betrachten.

39 Vgl. z.B. HESSE, J.J. (2012): Finanzbeziehungen zwischen der Landeshauptstadt Saarbrücken, dem Land und dem Regionalverband Saarbrücken. Berlin, S. 20.

40 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u.a. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a.a.O., S. 35 f.

2.2 Landesweite Perspektive

(43) Wie bereits angedeutet nimmt der Gebietszuschnitt neben der verwaltungsmäßigen Handlungsfähigkeit der betroffenen Gebietskörperschaften auch Einfluss auf gesamträumliche Entwicklungen. Dieser Einfluss betrifft die Wohlfahrt und die sozioökonomische Entwicklungsfähigkeit des Gesamttraumes, die auch übergeordnete Verwaltungs- und Staatsebenen einschließt. Zwei Zugänge mit gegenläufigen Wirkungshypothesen lassen sich in diesem Zusammenhang primär benennen: die Wachstumspoltheorie und das Postulat des räumlichen Disparitätenausgleichs.

Wachstumspoltheorie

(44) Gemäß der Wachstumspoltheorie wird die wirtschaftliche Entwicklung in erster Linie durch die räumliche Konzentration von Wachstumsschwerpunkten induziert. Diese fungieren als Wachstumsmotor für den Gesamttraum. Standortvorteile und die daraus entstehende Magnetwirkung für ökonomische Aktivitäten sind hier von besonderer Relevanz. Wenn die positiven Effekte von Agglomeration und Polarisierung die negativen Effekte übersteigen, so würde daraus ein Nettowohlfahrtsgewinn resultieren. Folgt man dieser Theorie, so sollten räumliche Unterschiede nicht ausgeglichen sondern sogar unterstützt werden. Die Folge wäre eine Politik, die entwicklungsstarke Regionen vermehrt unterstützt, um deren Wachstumspotenziale gezielt auszunutzen.⁴¹ Entsprechend wäre zu prüfen, ob die Stadt Reutlingen ein beschriebener Wachstumsmotor ist, dessen gezielte Förderung möglicherweise einhergehend mit einer Auskreisung zu einem Nettowohlfahrtsgewinn führen würde.

(45) Dieses Konzept ist theoretisch-ökonomisch zwar schlüssig, es scheitert in der politischen Umsetzungspraxis aber an zwei Problemen. Zum einen reicht die Informationslage zumeist nicht aus, um sagen zu können, wo das räumliche Wachstum der Zukunft stattfinden wird („Anmaßung von Wissen“ im Sinne von Hayeks). Und selbst wenn man es wüsste, bestünde die Gefahr, dass eine wachstumspolorientierte Förderung mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden wäre. Zum anderen findet dieses Förderkonzept mit seiner Stärkung von Disparitäten nur schwer gesellschaftspolitische Zustimmung.

⁴¹ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u.a. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a.a.O., S. 39.

(46) Ungeachtet dessen ist es allerdings grundsätzlich denkbar, dass die Eigenentwicklung einer kreisangehörigen Stadt durch die Entscheidung des Landkreises eingeschränkt wird. Im konkreten Fall müsste dies durch die Kreisstadt Reutlingen plausibilisiert und belegt werden. Derzeit sind keine merklichen Beschneidungen des städtischen Entwicklungspotentials sichtbar, die eine Auskreisung notwendig machen.

Räumlicher Disparitätenausgleich

(47) Das Leitbild des räumlichen Disparitätenausgleichs nimmt bei der Ausgestaltung und Bewertung von Gebietsreformen – auf der Basis des Staatsziels der Herstellung und Sicherung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 II GG) – eine große Bedeutung ein und ist in der Praxis auf allen Staatsebenen mit einer hohen gerechtigkeitspolitisch fundierten Zustimmung verbunden. Für eine Landesregierung ist es von Vorteil, wenn die räumlichen Disparitäten durch den Gebietszuschnitt verringert werden und der horizontale Finanzausgleich in seinen Ausgleichsmöglichkeiten nicht überfordert wird.

(48) Wirtschaftstheoretisch wird der räumliche Disparitätenausgleich primär durch das Ziel der Vermeidung bzw. Abschwächung von räumlichem Marktversagen bzw. von raumrelevanten externen Effekten begründet.⁴² In Ballungsgebieten ergeben sich vielfältige monetarisierbare Agglomerationsvorteile. Die Kosten dieser Entwicklung (z.B. Überbeanspruchung natürlicher Ressourcen) fallen dagegen vor allem in nicht-monetärer Form an (z.B. Umweltverschmutzung oder Pendlerstau). Diese auftretenden Kosten sind nicht vollständig zu monetarisieren und werden zum Teil von den umliegenden Regionen und nicht vollständig vom Kerngebiet getragen. Deshalb werden sie im wirtschaftlichen Kalkül der Akteure zu wenig berücksichtigt. Eine Überagglomeration wirkt sich dann zum Nachteil der peripheren Regionen aus und die kontinuierliche sozioökonomische Weiterentwicklung der Kerngebiete führt zu einer nachhaltigen Abkoppelung der umliegenden Regionen.

(49) Die angemessene Politik für einen optimalen Wachstumspfad ist in diesem Fall in der Wachstumsdämpfung der Agglomerationsräume sowie der Förderung der Randgebiete wieder zu finden. Der Gebietszuschnitt von Regi-

⁴² Vgl. FÄRBER, G./WIELAND, J. (2008): Die Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg-Vorpommern. Projektbericht. Speyer, S. 19.

onen kann als ein sachgerechtes Politikinstrument angesehen werden,⁴³ um die externen Effekte zu internalisieren. Dies lässt sich unter anderem auch darauf zurückführen, dass ein räumlicher Disparitätenausgleich das Erfordernis von ineffizienten horizontalen und vertikalen Ausgleichssystemen abbaut oder ganz beseitigt.⁴⁴

(50) Im konkreten Fall wäre zu prüfen, welche Disparitäten zwischen den neu entstehenden Gebieten sich als Folge einer Auskreisung ergeben würden und ob hieraus eine Überkonzentration von Disparitäten mit den beschriebenen externen Effekten befördert würde. Dies kann beispielsweise am Indikator der Steuerkraft je Einwohner untersucht werden. Ferner sind die Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich zu prüfen. Entsteht durch die Auskreisung ein größerer Nettobedarf der neuen Gebiete, so ergeben sich mögliche Ineffizienzen, die durch eine Beibehaltung des Status quo hätten vermieden werden können. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, in welchem Maße sich die Ausgleichsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs – aufgrund der Einsparung der Kreisumlage für einen Stadtkreis Reutlingen – verändern würde. Beispielsweise dürfte der städtische Finanzbedarf aufgrund der neu gewonnenen Aufgaben im sozialen Bereich ansteigen. Entsprechend wäre zu prüfen, wie sich eine Auskreisung auf den kommunalen Finanzausgleich und die Zuweisungen für den Stadtkreis Reutlingen und den Rest-Landkreis Reutlingen, aber auch auf alle anderen Zuweisungsempfänger im Land Baden-Württemberg auswirken würde.

43 Vgl. HESSE, J.J. (2010): Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag der Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen. Berlin, S. 166.

44 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u.a. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a.a.O., S. 37 f.

Fazit: Zwischenergebnisse und Analysebedarf

(51) Eine verwaltungswissenschaftliche, regionalökonomische und finanzwirtschaftliche Beurteilung der Auskreisung der Stadt Reutlingen aus dem Landkreis Reutlingen hat ein mehrdimensionales Ziel- und Kriterienraster zu berücksichtigen. Dieses sollte kommunale, regionale und landespolitische Anliegen integrieren.

(52) In rechtlicher Hinsicht muss eine Auskreisung zur einer eindeutigen Verbesserung des Gemeinwohls (siehe verfassungsrechtliche Vorgaben in Ziff. (14)) von Stadt und Landkreis Reutlingen, der Region und dem Land Baden-Württemberg führen. Die Einzigartigkeit dieses Vorhabens manifestiert sich in der historischen Betrachtung stättgefundener Ein- und Auskreisungen (siehe Ziff. (8)). Die Überprüfung der Voraussetzungen offenbart einen hohen Komplexitätsgrad und eine Mehrschichtigkeit des zu prüfenden Sachverhalts, wodurch ein kaskadenartiger Prozess unabdingbar wird.

(53) Zunächst ist zu betonen, dass eine Gebietsreform – die Auskreisung einer Stadt kann als partielle Gebietsreform angesehen werden – nicht allein gemeindlichen Kriterien folgen darf. Der mögliche Wohlfahrtsgewinn darf sich nicht allein auf dem aus einzelgemeindlicher Sicht im Vordergrund stehenden potentiellen Nettonutzen für die Stadt Reutlingen beschränken. Vielmehr ist eine Gesamtabwägung unter Berücksichtigung der Betroffenheit des verbleibenden Restkreises, des Umgangs mit Stadt-Umland-Verflechtungen bzw. interkommunalen Spillovers sowie dem Anliegen eines landesweiten Disparitätenausgleichs vorzunehmen.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass eine städtische Organisation insbesondere bei Aufgaben mit lokal begrenzter Nutzungs- bzw. Wirkungsreichweite sinnvoll ist. Eine stärker regionale Aufgabenwahrnehmung ist insbesondere bei intensiven Stadt-Umland-Verflechtungen (z.B. oberzentrale Leistungsangebote der medizinischen Versorgung durch Krankenhäuser), bei stückkostensenkenden Effekten größerer Einheiten (z.B. dem Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen) und bei räumlichen System- und Netzzwischenabhängigkeiten (Netzinfrastruktur, bspw. ÖPNV) sinnvoll.

(54) Vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Diskussion zur Abgrenzung leistungsfähiger kommunaler Gebietseinheiten und des daraus entwickelten Bewertungsrahmens sind folgende Fragestellungen bei einer Auskreisung

der Stadt Reutlingen einer näheren Überprüfung und Abwägung zu unterziehen:

- Welche Aufgaben bzw. Kompetenzen ändern sich bei einer Auskreisung für den Stadtkreis und Landkreis Reutlingen? Welche Aufgaben würden statt vom Landkreis durch den Stadtkreis Reutlingen wahrgenommen?
- Welche korrespondierenden Ausgaben- und Einnahmenstrukturen verändern sich für den Stadtkreis und Rest-Landkreis Reutlingen? Wo wären finanzielle Regelungen zu ändern bzw. neu zu schaffen (Kreisumlage, Soziallastenausgleich, Krankenhausfinanzierung, kommunaler Finanzausgleich etc.)? Würde der Stadtkreis oder Rest-Landkreis Reutlingen daraus fiskalische Gewinne realisieren können?
- Würde ein Stadtkreis Reutlingen einen relevanten Gewinn an Bürgernähe und demokratischer Teilhabe ermöglichen, der die Reformkosten merklich übersteigt? Besteht derzeit eine nachweisbare Beschneidung der städtischen Eigenentwicklung, die durch eine Auskreisung problemadäquat behoben werden könnte?
- Würden die Interessen eines Stadtkreises Reutlingen in den Gremien des verbleibenden Kreises hinreichend berücksichtigt? Oder bestünde die Gefahr einer stärkeren Orientierung an den Interessen der Umlandgemeinden bzw. des ländlichen Raumes?
- Welche Pendlerverflechtungen bestehen zwischen Stadt- und Landkreis? Wie ist die Relation von Wohn- und Arbeitsort zu bewerten? Welche sozioökonomischen Veränderungen ergeben sich durch die Auskreisung für den Rest-Landkreis?
- Wirkt sich eine städtische Aufgabenwahrnehmung positiv auf die Stadt- und Regionalentwicklung aus? Lässt die mögliche Stärkung des zentralen Ortes positive Effekte für die Region erwarten? Woran könnte man diese positiven Effekte messen?
- Wäre die Auskreisung ein sachgerechter Lösungsbeitrag zur Bewältigung des Stadt-Umland-Problems? Wie würden die räumlichen Spillovers behandelt? Oder ist in der bisherigen Organisation eine bessere Lösung zu sehen?
- Was wären die Nachteile für den Kreis? Wäre der Rest-Landkreis Reutlingen allein lebensfähig? Wäre hier eine verwaltungsökonomisch suboptimale Kreisgröße die Folge? Inwieweit würde dies ge-

gebenenfalls weiteren Handlungsbedarf hinsichtlich der angrenzenden Städte, Gemeinden und Landkreise induzieren?

- Würde die Auskreisung der Stadt Reutlingen dem Interesse des landesweiten Disparitätenausgleichs entsprechen? Oder würden die kommunalen Disparitäten und der Finanzausgleichsbedarf zunehmen?

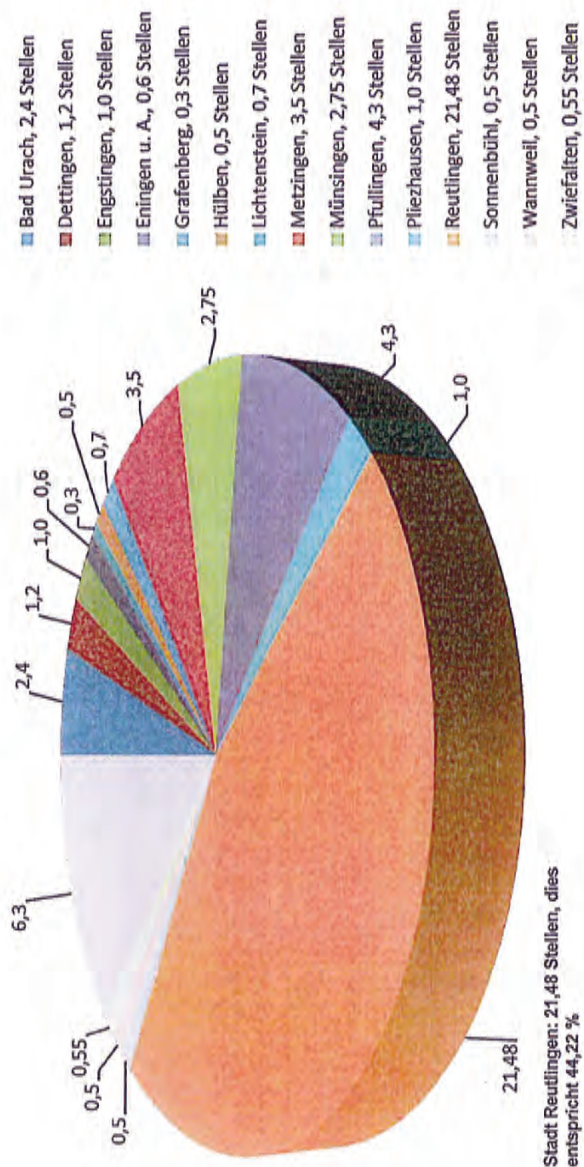
(55) Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob mit der Kreisfreiheit der Stadt Reutlingen ein relevanter regionaler Nettonutzen verbunden ist. Nur dann wäre mit der Auskreisung eine Wohlfahrtssteigerung im Verflechtungsraum verbunden. Mit anderen Worten: Es geht weniger um die Interessen der Stadt- oder der Kreisverwaltung als vielmehr um die effektive und effiziente Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Verflechtungsraum.



OPPENLÄNDER RECHTSANWÄLTE
ANLAGE 4

Anlage 6 zu KT-Drucksache Nr. IX-0148

Schulsozialarbeit





LANDKREIS
REUTLINGEN

OPPENLÄNDER RECHTSANWÄLTE
ANLAGE 5

a) Bisher in Delegation wahrgenommene Aufgaben

Die Erstattung für die Personal- und Sachaufwendungen der in Delegation wahrgenommenen Aufgaben beläuft sich im Modelljahr 2013 auf 1,5 Mio. Euro, die als Mehraufwand zu berücksichtigen sind.

Die künftig im Haushalt des Stadtkreises abzubildenden Transferausgaben und -einnahmen sind bei der Stadt Reutlingen aufgrund der Aufgabenwahrnehmung in Delegation bekannt und können exakt beziffert werden.

Anlage 7 zu KT-Drucksache Nr. IX-0148

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf				Stellen (nachrichtlich)
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf		
SGB XII (Delegationsaufgaben)	41.797.000 €	12.039.000€	~~29.758.000 €~~		

31.477.480 € + 1.719.480

Quelle: Ergebnisbericht Stadt Reutlingen



e) Unterhaltsvorschussleistungen (Produktgruppe 36.90)

Die in der Produktgruppe „Unterhaltsvorschussleistungen“ enthaltenen Leistungen stehen Kindern alleinziehender Elternteile zu, deren Unterhalt nicht gesichert ist. Bei Gewährung von Leistungen wird versucht, Kostenersatz von den Unterhaltspflichtigen zu erhalten.

Mangels Datenlieferung des Landkreises zu den Unterhaltsvorschussleistungen wird für die Modellberechnung von einer etwa hälftigen Aufteilung der Transferaufwendungen für Unterhaltsvorschussleistungen ausgegangen. Dies entspricht den Meldungen der Stadt Ulm. Bei den Transferausgaben einerseits und den Einnahmen aus Transfererträgen und Kostenerstattungen andererseits, wird deshalb jeweils ein auf die Stadt entfallender Anteil von rd. 50% angenommen. Diese Schätzung ist für die Modellrechnung insoweit akzeptabel, da sich Einnahmen (2013: 1.558.407 Euro) und Transferausgaben (2013: 1.659.454 Euro) beim Landkreis per Saldo nahezu ausgleichen.

Der im Jahr 2013 im Haushalts des Landkreises ausgewiesene Personalaufwand von 432.279 Euro beinhaltet rd. 7,5 Stellen. Auf die Stadt Reutlingen werden rund 4 Stellen entfallen. Der Vergleich mit den Zahlen aus den Datenlieferungen der anderen Stadtkreise bestätigte die für den Stadtkreis Reutlingen aufgestellte finanzielle Bewertung.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf		
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf (nachrichtlich)
Unterhaltsvorschuss	1.129.000 €	813.000 €	~~316.000 €~~ 4,00

Quelle: Ergebnisbericht Stadt Reutlingen

438.000 € + 122.000 €

OPPENLÄNDER RECHTSANWÄLTE
ANLAGE 6

Anlage 8 zu KT-Drucksache Nr. IX-0148



Anlage 9 zu KT-Drucksache Nr. IX-0148

IV.3.4 Erstattung von Schülerbeförderungskosten

Bei der Berechnung des Anteils an den Kostenerstattungen besteht eine gewisse Unschärfe, weil nicht bekannt ist, inwieweit der Anteil an Erstattungen von anderen Landkreisen mit den Berufsschulen zusammenhängt. Vermutlich ist dieser Anteil relativ hoch. Mangels differenzierter Informationen wird pauschal mit dem rechnerischen Aufwandsanteil kalkuliert.

Die Stadt Reutlingen hält derzeit schon rd. 0,7 Stellenanteile für die Schülerbeförderung vor. Den Großteil davon zur Organisation und Abwicklung der Schülerbeförderung für die Sonderschulen in städtischer Trägerschaft. Zur Bearbeitung der bisher vom Landkreis wahrgenommenen Aufgaben wurden ausgehend von den derzeit beim Landratsamt vorgehaltenen Stellen und unter Berücksichtigung des bereits bei der Stadt vorhandenen Stellenanteils die zusätzlich notwendigen 0,9 Stellenanteile ermittelt. Eine weitere Orientierung bildeten die in den anderen Stadtkreisen hierfür eingesetzten Stellen.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			Stellen (nachrichtlich)
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	
Schülerbeförderung	1.938.000 €	579.000 €	~~1.362.000 €~~	0,90

1.688.000 € + 326.000 €

Quelle: Ergebnisbericht Stadt Reutlingen

Anlage 11 zu KT-Drucksache Nr. IX-0148

Personalrat beim Landratsamt Reutlingen

27.07.2015

Herrn Landrat
Reumann
Landratsamt Reutlingen

Antrag der Stadt Reutlingen auf Gründung eines Stadtkreises

Sehr geehrter Herr Reumann,

am 23.07.2015 hat der Stadtrat der Stadt Reutlingen mehrheitlich beschlossen, bei der Landesregierung den Antrag auf die Gründung eines Stadtkreises zu stellen.

Dieser Antrag erfüllt den Personalrat beim Landratsamt Reutlingen ganz grundsätzlich und auch inhaltlich mit größter Sorge.

Da die Stadt Antragstellerin zur Gründung eines Stadtkreises ist, müssten in dem Antrag auch klare Vorstellungen zu personalrechtlichen Fragen in Verbindung mit dem vom Aufgabenübergang an die Stadt betroffenen Personal enthalten sein. In der dem Personalrat bekannten Endfassung des Antrags der Stadt Reutlingen sind jedoch an keiner Stelle diesbezügliche, konkrete Aussagen zu finden. Das Fehlen einer derartigen Aussage deckt sich auch mit den der Presse zu entnehmenden, mündlich gemachten Aussagen der Verwaltungsspitze der Stadt Reutlingen, dass zunächst die Stadtkreisgründung erfolgen solle, und die damit verbundenen personalrechtlichen Folgen in einem anschließenden Verfahren geklärt werden sollen.

Der Personalrat beim Landratsamt Reutlingen spricht sich in aller Deutlichkeit gegen diese Vorgehensweise aus!

Es wird davon ausgegangen, dass für eine eventuelle Auskreisung der Stadt Reutlingen ein entsprechendes Gesetz geschaffen werden muss, ähnlich dem Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz von 1995 und dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz von 2005.

In diesen Gesetzen wurden die mit dem Personalübergang verbundenen Regelungen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des jeweiligen Gesetzes eindeutig festgelegt, so dass die sachliche und personelle Umsetzung zum gleichen Stichtag erfolgte. Ein nachgeschaltetes Verfahren zum Personalübergang gab es nicht. Damit war seinerzeit eine umfassend konsequente und praktisch umsetzbare Gesetzesgrundlage für die Eingliederung von Sonderbehörden in die Landratsämter geschaffen.

Die Absicht einer gleichermaßen konsequenten Vorgehensweise kann dem Antrag der Stadt Reutlingen nicht entnommen werden. Dies bedeutet aus Sicht des Personalrats, dass der Antrag der Stadt Reutlingen nicht umfassend genug gestellt ist.

Deshalb unterstützt der Personalrat ganz ausdrücklich den Beschlussvorschlag der KT-Drucksache Nr. IX-0146 vom 14.07.2015, in welcher die Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren genannt sind.

Für ein eventuelles Gesetzgebungsverfahren selbst erwartet der Personalrat, dass eine Regelung geschaffen würde, durch welche das Personal im Rahmen der einseitigen Freiwilligkeit der Aufgabe folgen könnte.

Besser wäre es aus Sicht des Personalrats jedoch, wenn dem Antrag auf eine Stadtkreisgründung nicht stattgegeben werden würde.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
K. Heck
Personalratsvorsitzender

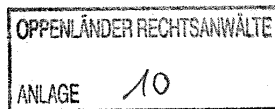


OPPENLÄNDER RECHTSANWÄLTE
ANLAGE 9

Gemeinderats-Drucksache 15/060/01:
" ... da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählen als alle anderen Wählerstimmen im Landkreis.... "

Anlage 10 zu KT-Drucksache Nr. IX-0148

Wahlkreis	Sitze	Einwohner	Anteil % an Einw. Lkrs.	Wahlberechtigte	Anteil % an Wahlber. Lkrs.	Wähler 101.585	Anteil % an Wähler Lkrs.	Einwohner pro Sitz	Wahlberech- tigte pro Sitz	Wähler pro Sitz
1 Reutlingen	62	281.900	40,17	221.389	39,18	33.414	32,89	4.718	3.614	1.392
2 Metzingen	24	113.225	7,94	17.849	8,06	7.729	7,61	4.474	3.570	1.548
3 Pfullingen	5	22.371	6,66	14.577	6,58	6.423	6,32	4.694	3.644	1.606
4 Pliezhausen	4	18.775	9,34	21.140	9,55	11.206	11,03	4.390	3.523	1.868
5 Bad Urach	6	26.340	10,65	23.833	10,77	12.041	11,86	4.287	3.405	1.720
6 Enningen u. A.	7	30.012	8,94	20.165	9,11	10.081	9,92	4.201	3.381	1.680
7 Reutlinger Alb	5	22.240	7,99	18.068	8,16	10.103	9,95	4.448	3.614	2.021
8 Müns./Zwief. Alb	5	23.730	8,42	19.012	8,59	10.588	10,42	4.746	3.802	2.118
Landkreis ohne Stadt Reutlingen	38	168.675	59,83	134.644	60,82	68.171	67,11			

**Anlage 10**

Hinsichtlich der im Verfahren zu beteiligenden Organisationen ist zu berücksichtigen, dass der Landkreis nach dem Grundsatz der "Einräumigkeit" der Verwaltung zugleich Organisations- und Gliederungsebenen im halbstaatlichen und gesellschaftlichem Bereich ist. Im Hinblick darauf sind nicht nur die unmittelbar in ihrem unmittelbaren Aufgabenbereich betroffenen Organisationen zu beteiligen, sondern auch die mittelbar nach dem Grundsatz der betroffenen Organisationen. Dies zugrunde gelegt erscheint uns insbesondere die Beteiligung der nachfolgenden Organisationen angezeigt.

- Landkreistag Baden-Württemberg
- Städtetag Baden-Württemberg
- Gemeindetag Baden-Württemberg
- Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen
- Ministerien
- Regionalverband Neckar-Alb
- Kirchen und Religionsgemeinschaften im Landkreis Reutlingen
- Kommunaler Versorgungsverband Baden-Württemberg
- Deutsche Gewerkschaftsbund Baden-Württemberg
- Beamtenbund Baden-Württemberg
- Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen
- Zweckverband Tierische Nebenprodukte Süd-Baden-Württemberg
(davor: Zweckverband Tierkörperbeseitigung Warthausen)
- Zweckverband Oberschwäbische Elektrizitätswerke (OEW)
- Neckar-Elektrizitätsverband (NEV)
- Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung
Reutlingen - Ulm (KIRU)
- Interkommunaler Verbund "Komm.Pakt.Net"
- Sparkassenverband Baden-Württemberg
- Industrie- und Handelskammer Reutlingen
- Handwerkskammer Reutlingen
- Kreishandwerkerschaft Reutlingen

- 2 -

- Kassenärztliche Vereinigung
- Berufs- und Wirtschaftsverbände im Landkreis Reutlingen
- kreisweite Vereinsverbände
- Sportkreis Reutlingen
- Liga der freien Wohlfahrtsverbände, Kreis Reutlingen
- Kommunalverband für Jugend und Soziales

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

Regierungspräsidium Tübingen
Herrn Jürgen Diez
Postfach 26 66
72016 Tübingen

Prof. Dr. Lenz
Börsenplatz 1
70174 Stuttgart
T 0711/60187-270
lenz@oppenlaender.de

01113-15 Le/gs
1007497_1.docx

01.02.2016

Stellungnahme des Landkreises Reutlingen zum „Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 GemO“

Sehr geehrter Herr Diez,

im Nachgang zu unserer Stellungnahme vom 29.01.2016 überreiche ich anliegend die noch zur Anlage 1 der Stellungnahme gehörende KT-Drucksache Nr. IX-0146/1.

Mit freundlichen Grüßen


D. Gschwender
Sekretariat Prof. Lenz

Prof. Dr. Albrecht Bach
Dr. Heinz-Uwe Dettling
Dr. Thomas Baumann
Dr. Thomas Tröllitzsch
Prof. Dr. Markus Köhler
Dr. Jens Kaltenborn
Prof. Dr. Christof Lenz

Dr. Timo Kieser
Dr. Rolf Leinekugel
Dr. Matthias Ulshöfer
Dr. Andreas Hahn
Dr. Donata Beck
Dr. Christina Koppe-Zagouras
Dr. Ulrich Klumpp

Dr. Christian Günther
Dr. Matthias Lorenz
Dr. Felix Born
Dr. Torsten Gerhard
Dr. Christoph Wolf
Dr. Oeka Anna Böhnke
Dr. Florian Schmidt-Volkmar

Dr. Katharina Köbler
Dr. Manuel Kleinemenko
Dr. Benedict Frhr.
von Süßkind-Schwendi
Johanna Apeltauer
Dr. Malte Weitner
Dr. Corina Jürschik

Dr. Daniel Schillerwein
Hannes Dreher
Martin Fink
Sebastian Binder
Teresa Trutnau
Anne-Kathrin Bettecken

Börsenplatz 1 70174 Stuttgart T 0711/60187-0 F 0711/60187-222
Partnerschaft von Rechtsanwälten mit beschränkter Berufshaftung AG Stuttgart PR 720025

www.oppenlaender.de



LANDRATSAMT REUTLINGEN

Den 27.07.2015

KT-Drucksache Nr. IX-0146/1

für den Kreistag
-öffentlich-

Tischvorlage

**Antrag auf Auskreisung der Stadt Reutlingen
- Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren****Beschlussvorschlag:**

1. Dem Antrag der Stadt Reutlingen auf Auskreisung wird bereits **zum jetzigen Zeitpunkt** entgegengetreten, da die Entscheidung über die Rechtsfolgen der Auskreisung und die Vermögensauseinandersetzung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 Landkreisordnung (LKrO) erst in einem nachgelagerten Verfahren erfolgen soll. **Eine abschließende inhaltliche Bewertung des Antrags der Stadt Reutlingen durch den Kreistag erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt.**
2. Der Landkreis Reutlingen erwartet, dass alle Fragen
 - der Aufgabenerledigung
 - der Wirtschaftlichkeit
 - der Effekte auf das Stadt-Umland-Gefüge
 - der Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme
 - eines Nachteilsausgleichs für den Landkreis Reutlingen und seine kreisangehörigen Städte und Gemeinden
 - der künftigen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg

vor einem möglichen Gesetzgebungsverfahren über die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GemO) geklärt werden.

Sachdarstellung/Begründung:

Bei der Vorberatung hat der Verwaltungsausschuss in seiner Sitzung vom 27.07.2015 eine Änderung/Ergänzung des Beschlussvorschlags der KT-Drucksache Nr. IX-0146 empfohlen.

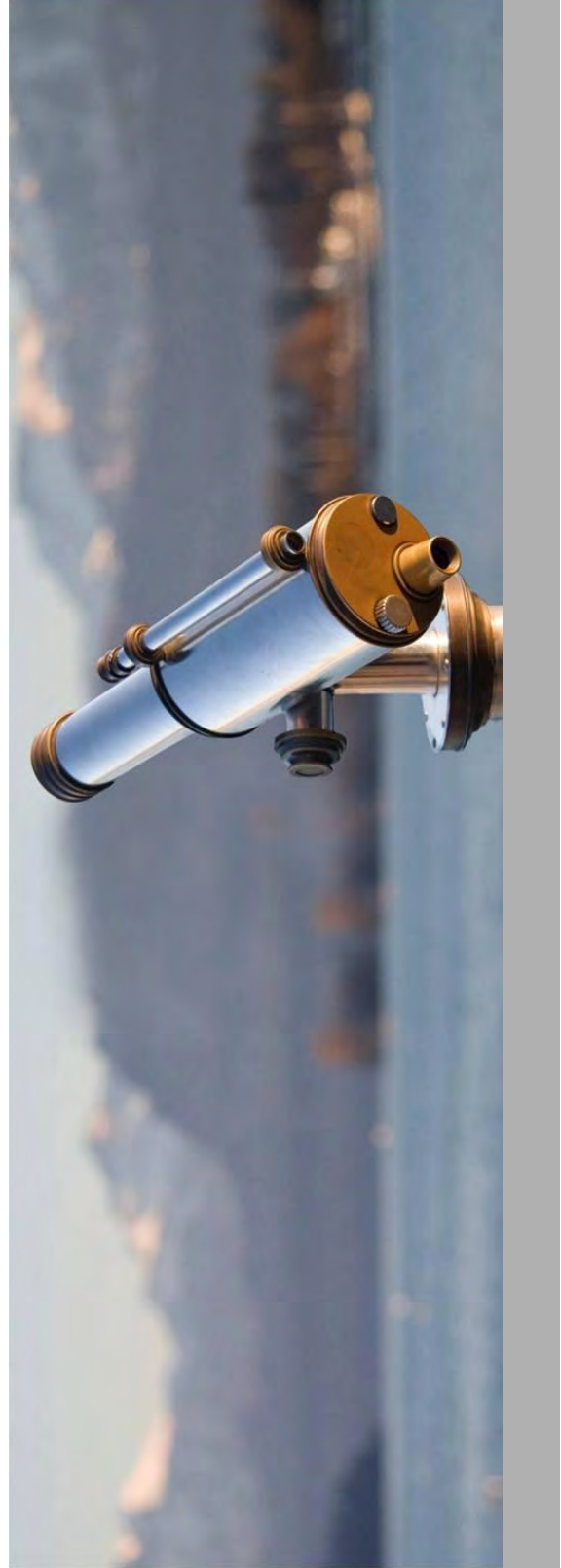


prognos

Regional- und Verflechtungsanalyse für den Landkreis Reutlingen

Vorstellung im Rahmen der Klausurtagung am 30.01.2015

Tobias Koch
St. Johann, 30.01.2015



Agenda

prognos

01 Anlass, Hintergrund und Methodik der Studie

02 Strukturdaten des Landkreises Reutlingen

03 Verflechtungen im Landkreis Reutlingen und darüber hinaus

04 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

05 Kontakt

Die Studie liefert eine objektive datenbasierte Argumentationsgrundlage für den Landkreis Reutlingen

prognos

Anlass und Zielsetzung

Zielsetzung

- **Belastbare und objektive Faktengrundlage** sowie **Verbreiterung der Argumentationsbasis** für den Landkreis Reutlingen im Zuge der **weiteren Diskussion** und Vertiefung mit politischen Gremien sowie den Partner wie Städten, Gemeinden, Verbänden und dem Land Baden-Württemberg
- Analyse und Darstellung der **sozioökonomischen Ausgangsbedingungen** in den Gemeinden des Landkreises Reutlingen sowie im überregionalen Vergleich
- Detaillierte Informationen bezüglich der **tatsächlichen funktionalen Verflechtungen** innerhalb des Landkreises Reutlingen sowie darüber hinaus (insb. Region Stuttgart)

Vorgehensweise

- **Vergleichende Regionalanalyse** auf Ebene der 26 Gemeinden des Landkreises Reutlingen sowie mit dem Land Baden-Württemberg in den Bereichen Demografie, Wirtschaft / Arbeitsmarkt, Bildung / soziale Infrastruktur, Siedlungs- / Raumstruktur
- Analyse der **klein- u. großräumigen Wanderungs- und Pendlerverflechtungen** des Landkreises und der Stadt Reutlingen
- Ableitung von **Schlussfolgerungen**

Überblick über die untersuchten Indikatoren der Regional- und Verflechtungsanalyse

prognos

Indikator	Indikator
Demographie	Wohlstand
1 Einwohnerstand	15 Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften
2 Bevölkerungsentwicklung	16 Kaufkraft (Kaufkraftindex, pro Kopf)
3 Natürliche Bevölkerungsentwicklung (Geburten- und Sterbefälle)	
4 Wanderungen (Zuzüge und Fortzüge)	
5 Altersstruktur nach Altersklassen	
6 Anteil ausländische Bevölkerung	
Wirtschaft und Arbeitsmarkt	Bildungs- und soziale Infrastruktur
7 Entwicklung sozialvers.pflichtig Beschäftigte (Arbeitsort)	17 Schüler und Schulen nach Schularten
8 Arbeitsplatzdichte (Beschäftigte je 100 Einwohner)	18 Anteil Gymnasiasten an allen Schülern
9 Ein-/Auspendler und Pendlersaldo	
10 Arbeitslosigkeit (Arbeitslose und Arbeitslosenquote)	
11 Anteil Beschäftigte in der Industrie	
12 Anteil Beschäftigte in Dienstleistungen	Siedlungs- und Raumstruktur
13 Anteil Beschäftigte im Gesundheits- und Sozialwesen	19 Bevölkerungsdichte
14 Beschäftigte nach Qualifikationsniveau	20 Baufertigstellungen (je 1.000 Einwohner)

Agenda

prognos

01 Anlass, Hintergrund und Methodik der Studie

02 Strukturdaten des Landkreises Reutlingen

03 Verflechtungen im Landkreis Reutlingen und darüber hinaus

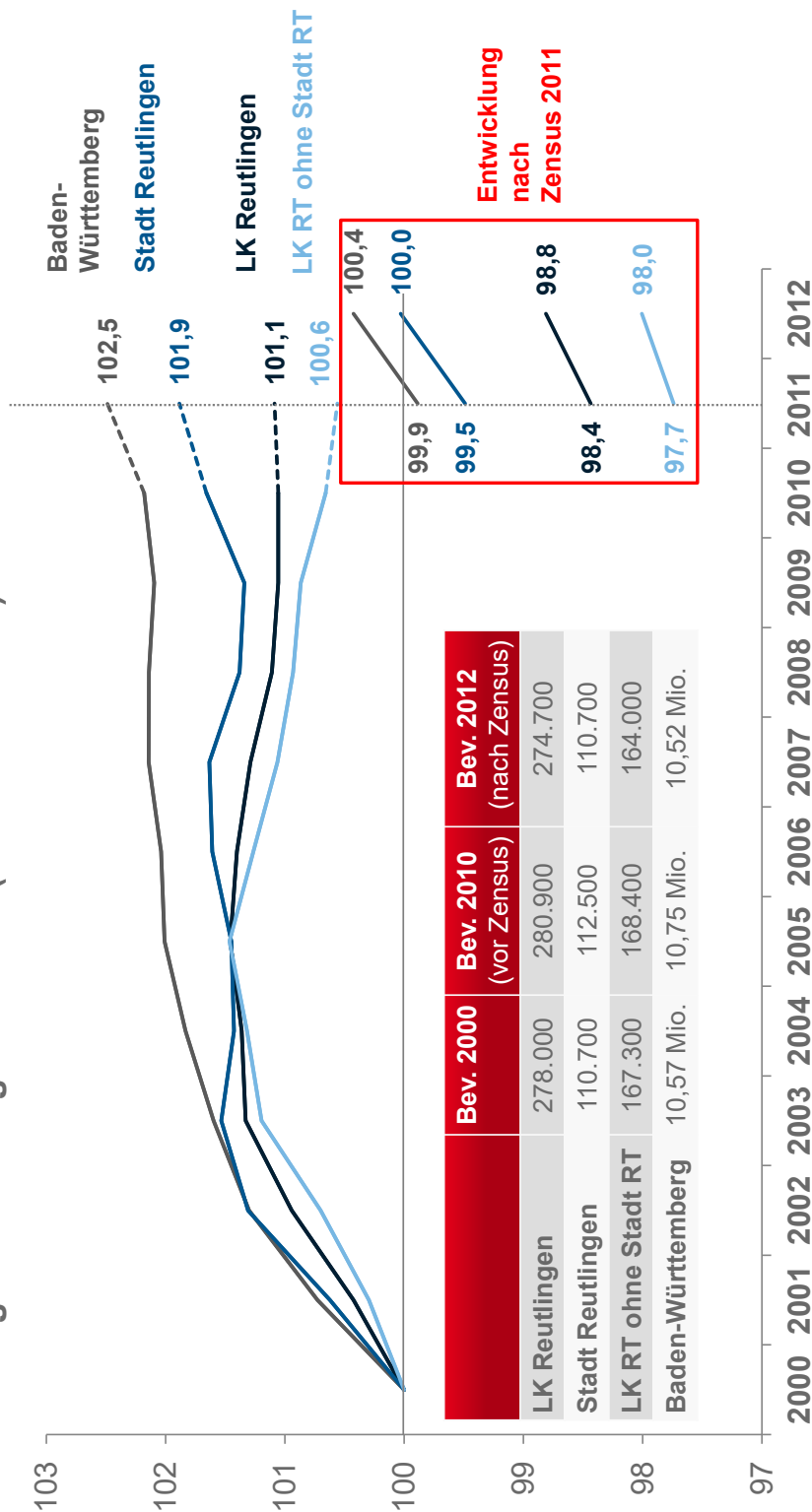
04 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

05 Kontakt

Langfristige Bevölkerungsentwicklung im LK Reutlingen bleibt leicht hinter dem Landestrend zurück



Bevölkerungsentwicklung 2000-2012 (Index: 2000=100)

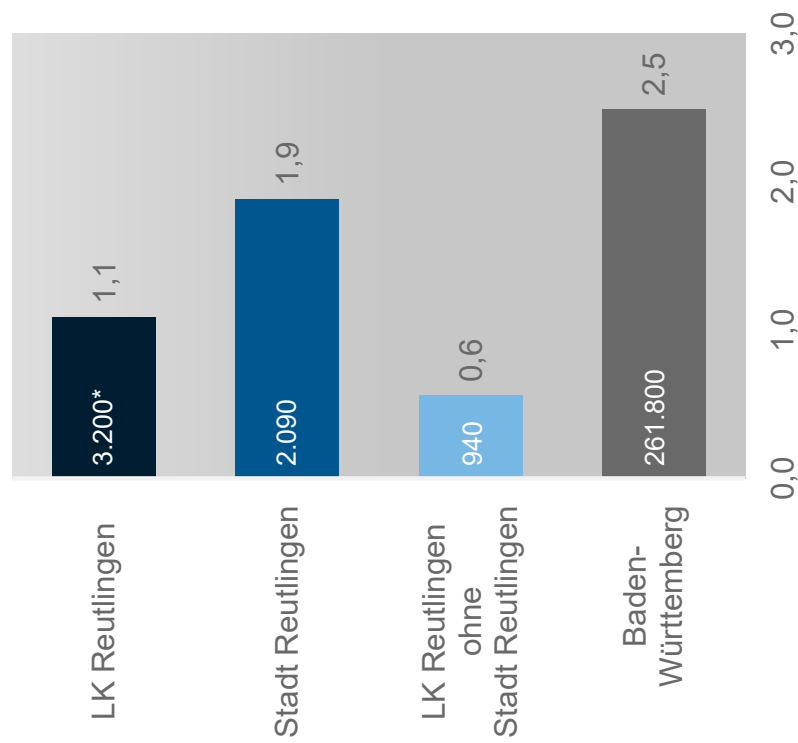


Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014.

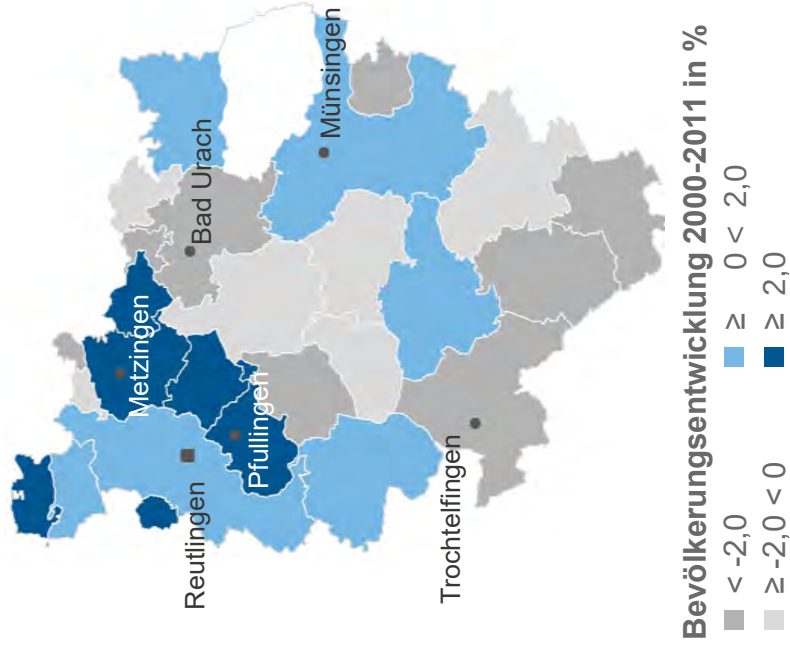
Starker Bevölkerungszuwachs im Landkreis Reutlingen insb. in den Umlandgemeinden der Stadt Reutlingen

prognos

Bevölkerungsentwicklung 2000-2011 in %



Bevölkerungsentwicklung 2000-2011 im
LK Reutlingen in %

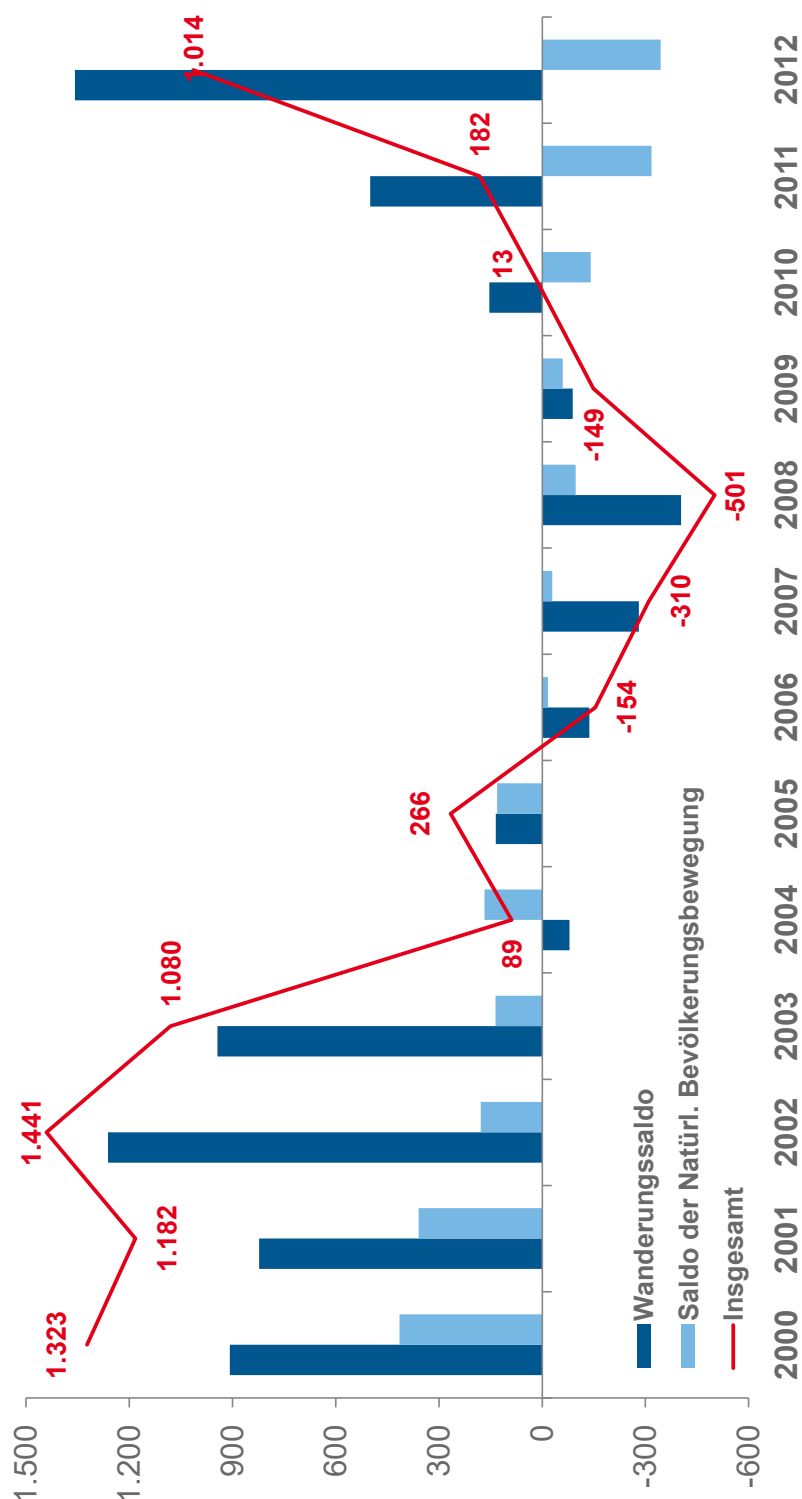


Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014, Bevölkerung 2011 vor Zensus 2011. * Absolute Werte.

Deutlicher Anstieg der Zuwanderung in den letzten Jahren,
steigende Sterbeüberschüsse in Folge des demogr. Wandels

prognos

Bevölkerungsbewegungen 2000-2012 im LK Reutlingen

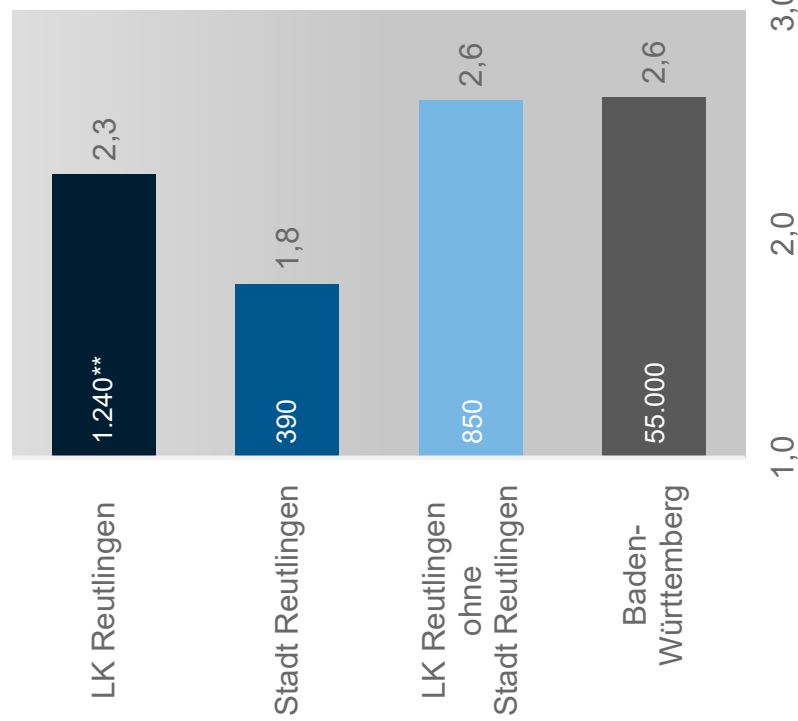


Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014.

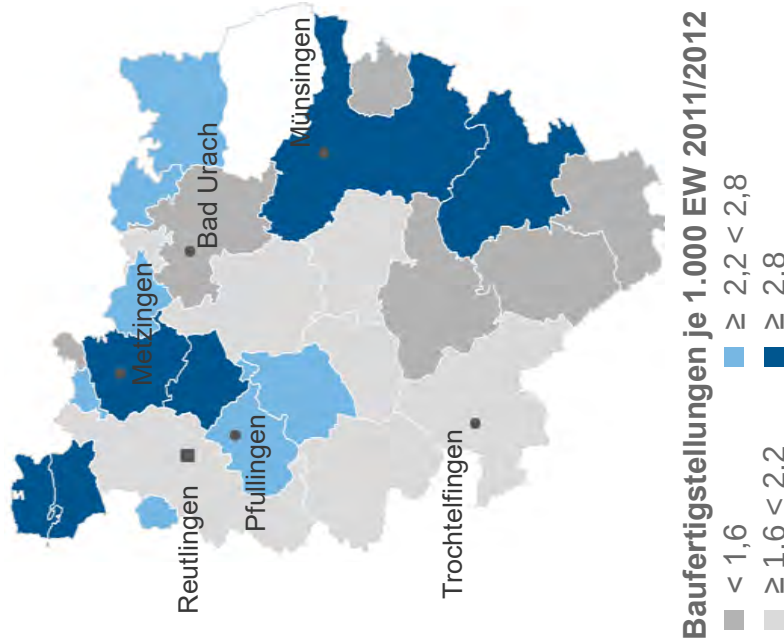
Erhöhte Bautätigkeit im LK Reutlingen, insb. in Walddorfhäslach, Pliezhausen, Metzingen, Eningen, Münsingen, Hayingen

prognos

Baufertigstellungen* je 1.000 EW 2011/2012



Baufertigstellungen je 1.000 EW im LK Reutlingen 2011/2012



Baufertigstellungen je 1.000 EW 2011/2012

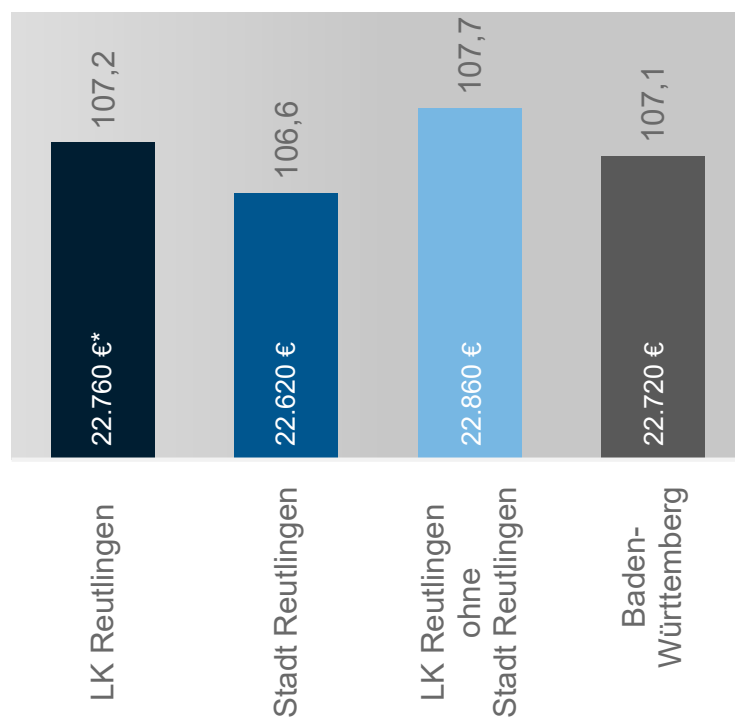


Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014. *Neu fertiggestellte Wohnungen in Wohngebäuden je 1.000 Einwohner (Summe 2011 und 2012, Bevölkerung jeweils nach Zensus 2011). **Absolute Werte.

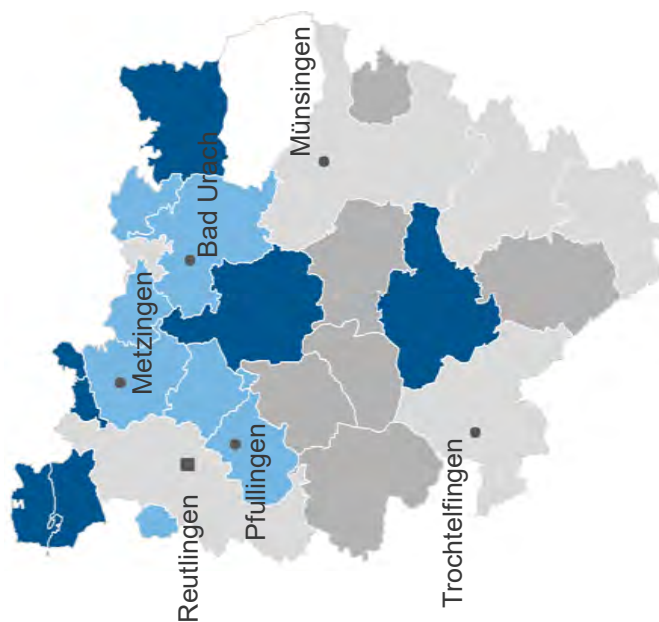
Hohe und überdurchschnittliche Kaufkraft im LK Reutlingen, insb. in den Gemeinden St. Johann, Pliezhausen, Römerstein

prognos

Kaufkraftkennziffer 2013 (Index D=100)



Kaufkraftkennziffer im LK Reutlingen 2013 (Index D=100)



Kaufkraftkennziffer 2013 (Index D=100)

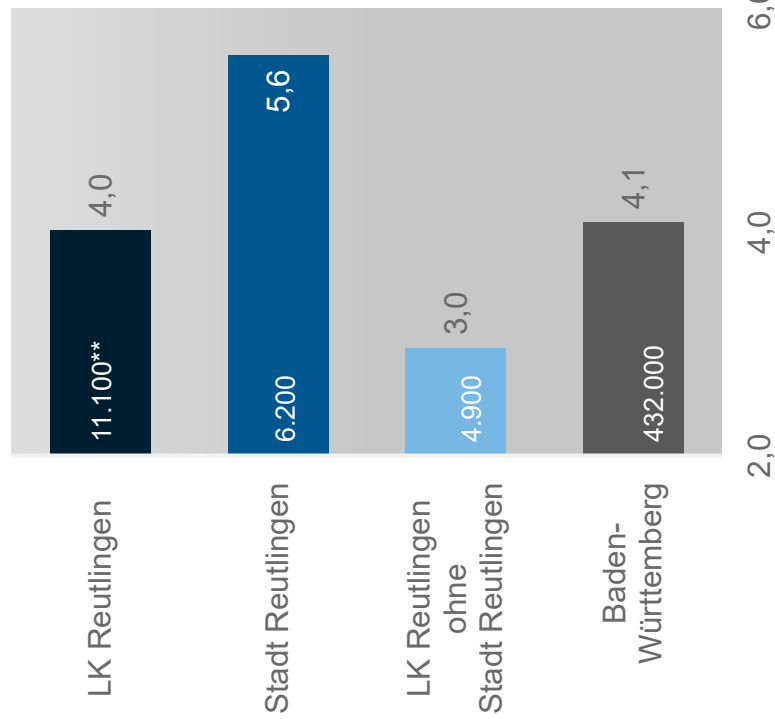


Quelle: MB Research, 2014. Kaufkraft bezeichnet das verfügbare Einkommen (Einkommen ohne Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, inkl. empfangener Transferleistungen) der Bevölkerung einer Region. *Kaufkraft pro Kopf.

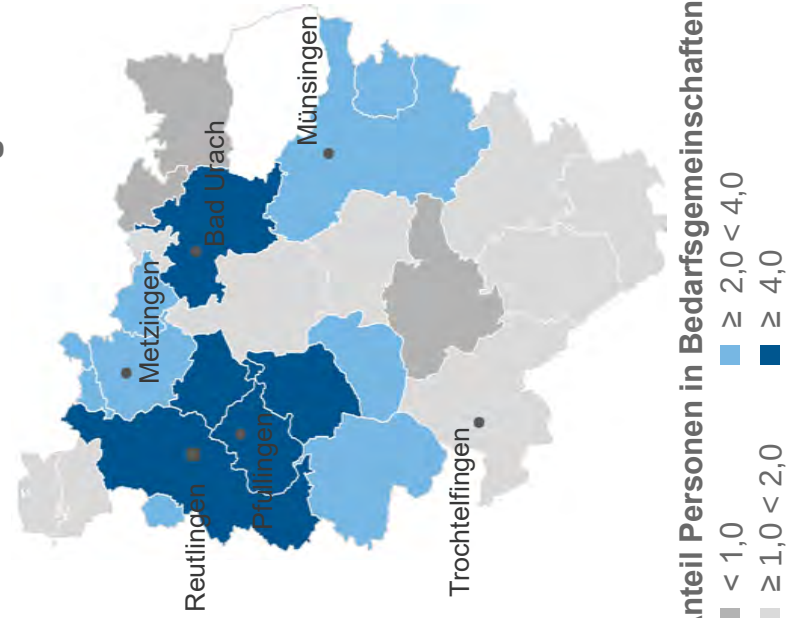
In der Stadt Reutlingen nahezu doppelt so hoher Anteil von Personen in Bedarfsgemeinschaften als im übrigen Landkreis

prognos

Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften* 2013 in %



Anteil Personen in Bedarfsgemeinschaften 2013 im LK Reutlingen in %



Anteil Personen in Bedarfsgemeinschaften 2013

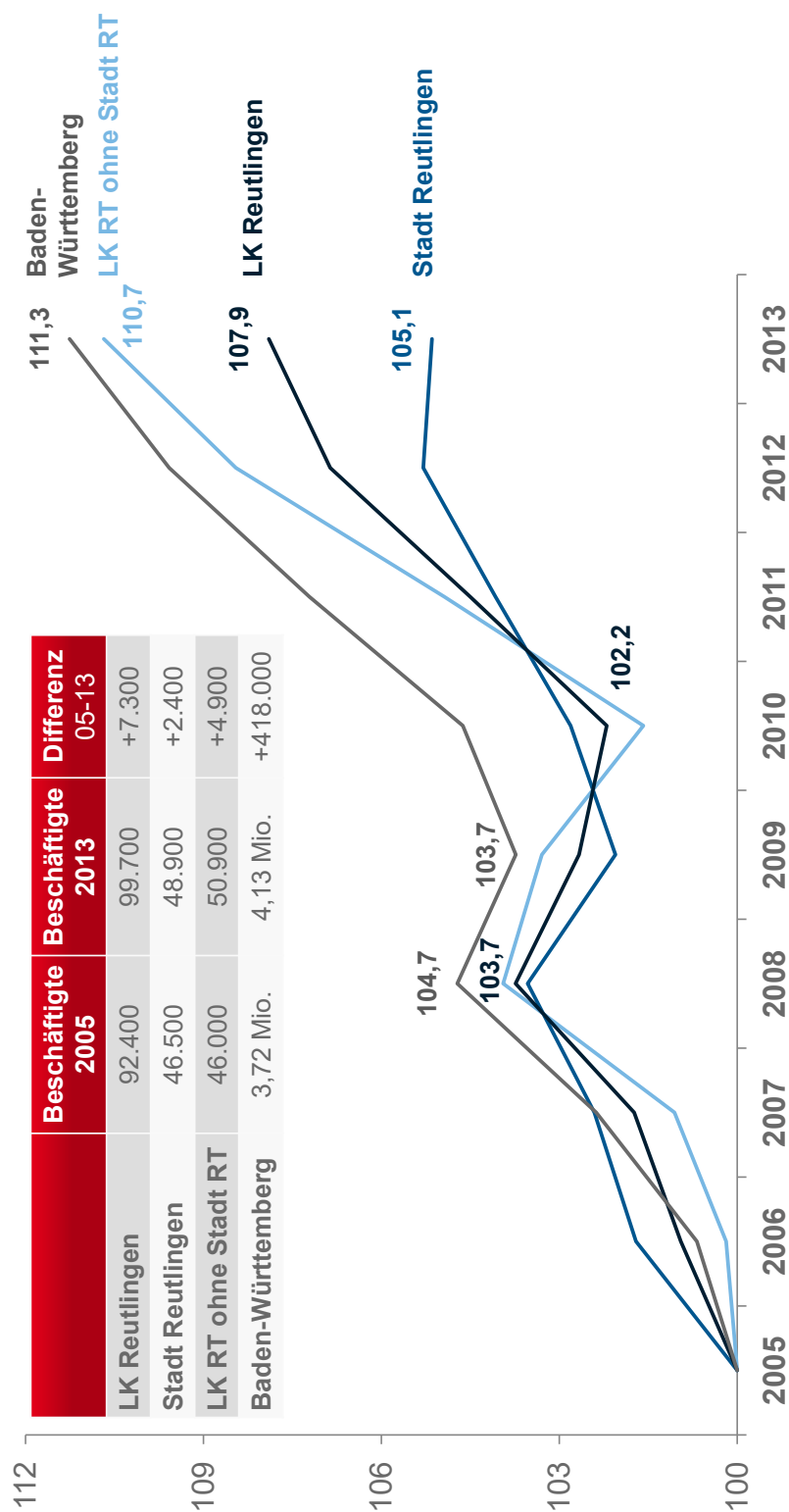


Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014, Bundesagentur für Arbeit, 2014. Eine Bedarfsgemeinschaft (BG) bezeichnet eine Konstellation von Personen, die im selben Haushalt leben und gemeinsam wirtschaften. Eine BG (nach § 7 SGB II) hat mindestens einen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten.
*Anteil an der Gesamtbevölkerung, Stichtag der Bedarfsgemeinschaften 30.06.2013. **Absolute Werte.

Unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung im Landkreis Reutlingen und insb. in der Stadt Reutlingen

prognos

Entwicklung der Gesamtbeschäftigung* 2005-2013 (Index: 2005=100)

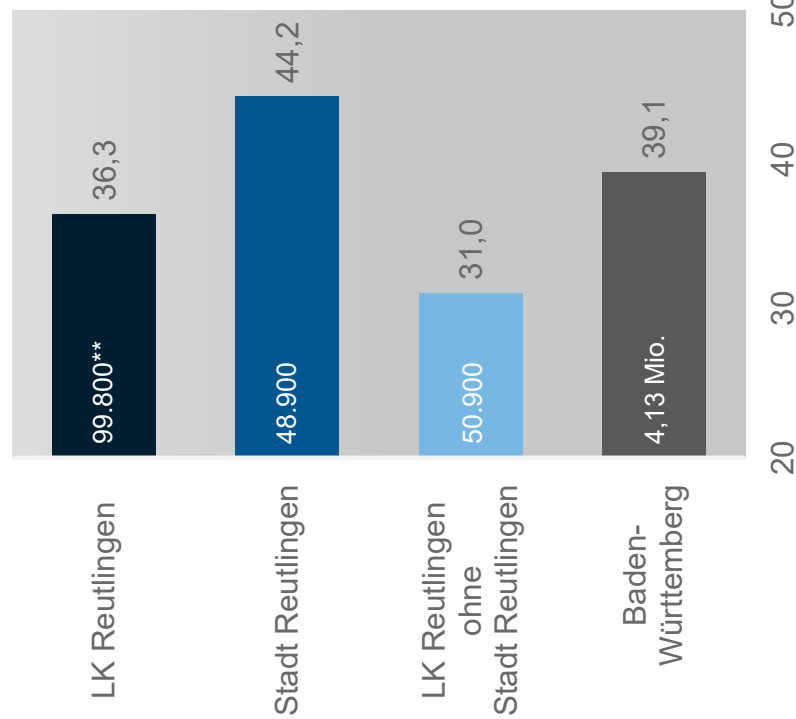


Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2014. * Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort, Stichtag 30. Juni.

Hohe Arbeitsplatzdichten im Landkreis insb. in Dettingen, Metzingen, Zwiefalten, Hohenstein und Reutlingen

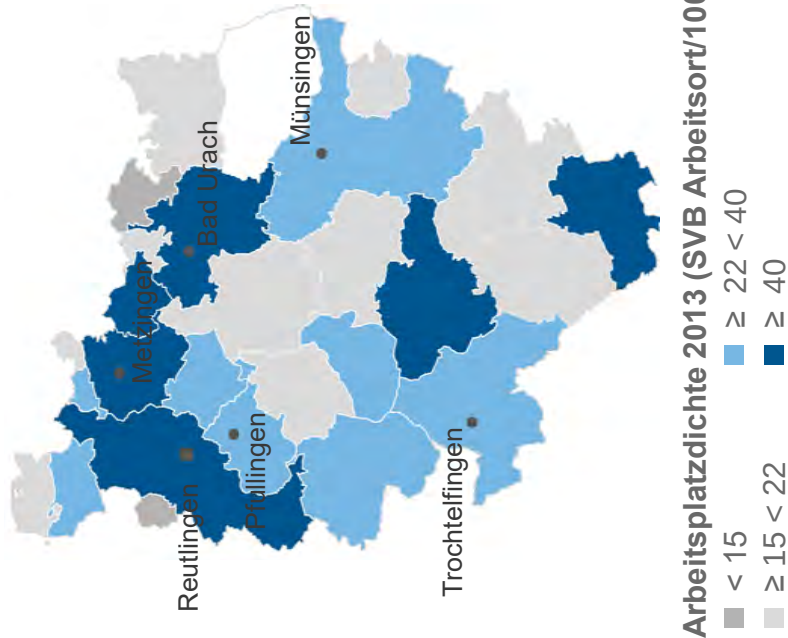
prognos

Arbeitsplatzdichte* je 100 Einwohner 2013



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014, Bundesagentur für Arbeit, 2014. *Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort je 100 Einwohner. **Absolute Werte.

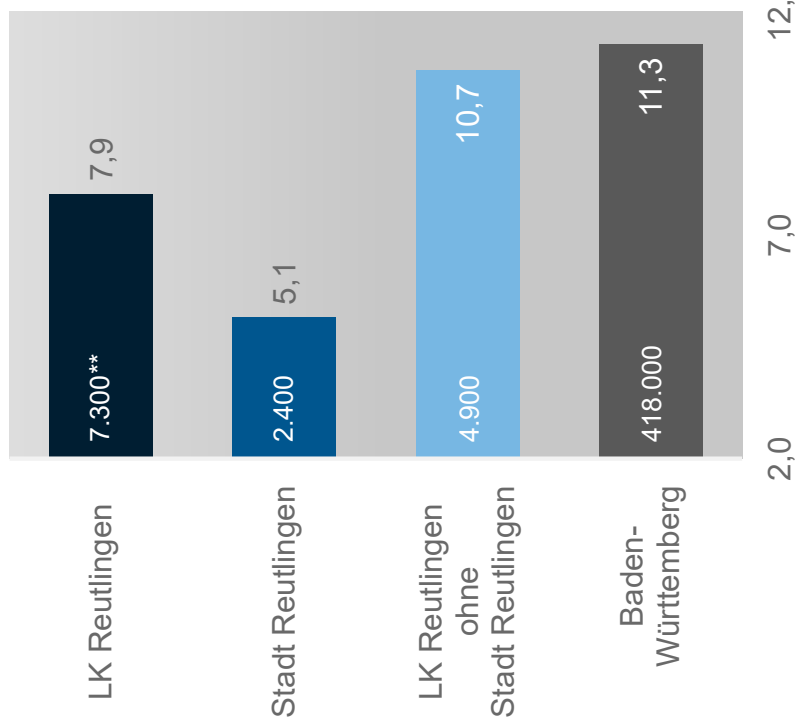
Arbeitsplatzdichte je 100 Einwohner 2013 im LK Reutlingen



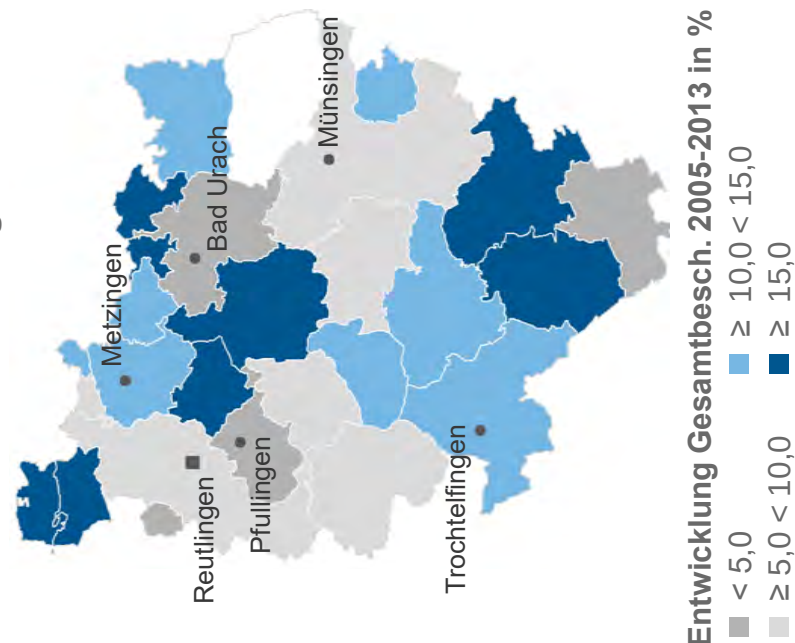
Beschäftigungsaufbau im LK RT insb. getrieben durch positive
Entwicklungen in kleineren Gemeinden des Landkreises

prognos

Entwicklung der Gesamtbeschäftigung
2005-2013 in %

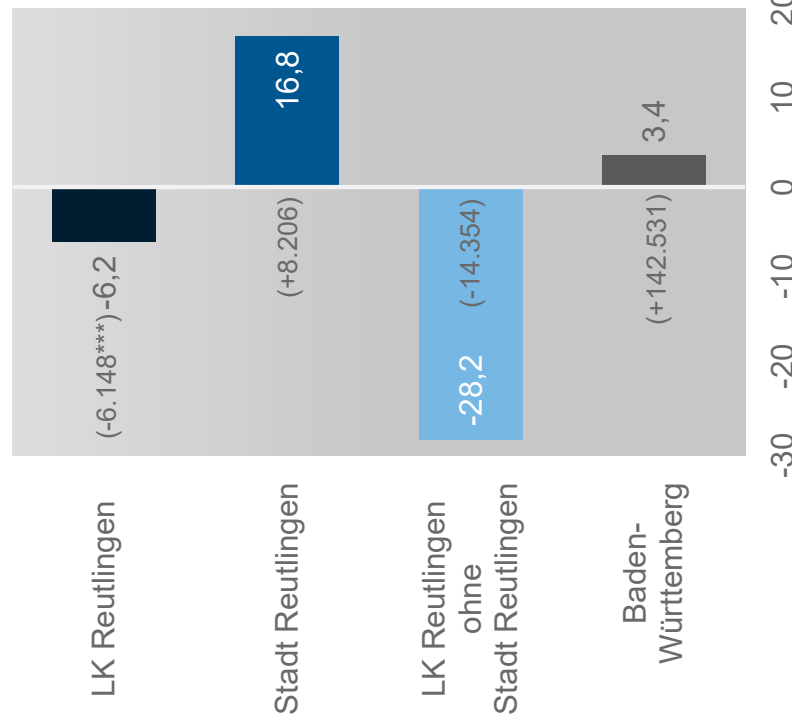
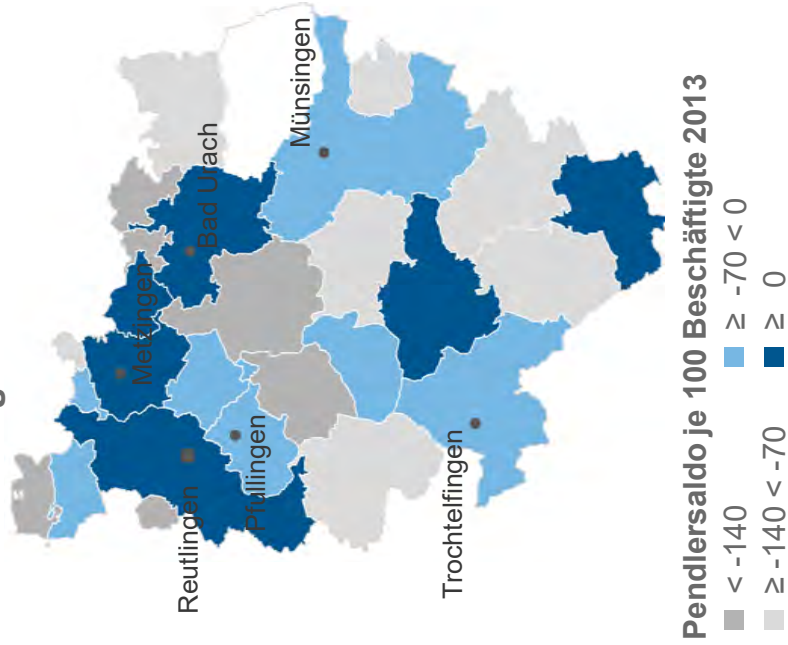


Entwicklung der Gesamtbeschäftigung
2005-2013 im LK Reutlingen in %



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2014. * Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort, Stichtag 30. Juni. ** Absolute Werte.

Pendlersaldo* je 100 Beschäftigte** 2013

Pendlersaldo je 100 Beschäftigte 2013
im LK Reutlingen

Pendlersaldo je 100 Beschäftigte 2013

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2014. *Pendlersaldo: Differenz zwischen Ein- und Auspendlern. **Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort. ***Absolute Werte.

Agenda

prognos

01 Anlass, Hintergrund und Methodik der Studie

02 Strukturdaten des Landkreises Reutlingen

03 Verflechtungen im Landkreis Reutlingen und darüber hinaus

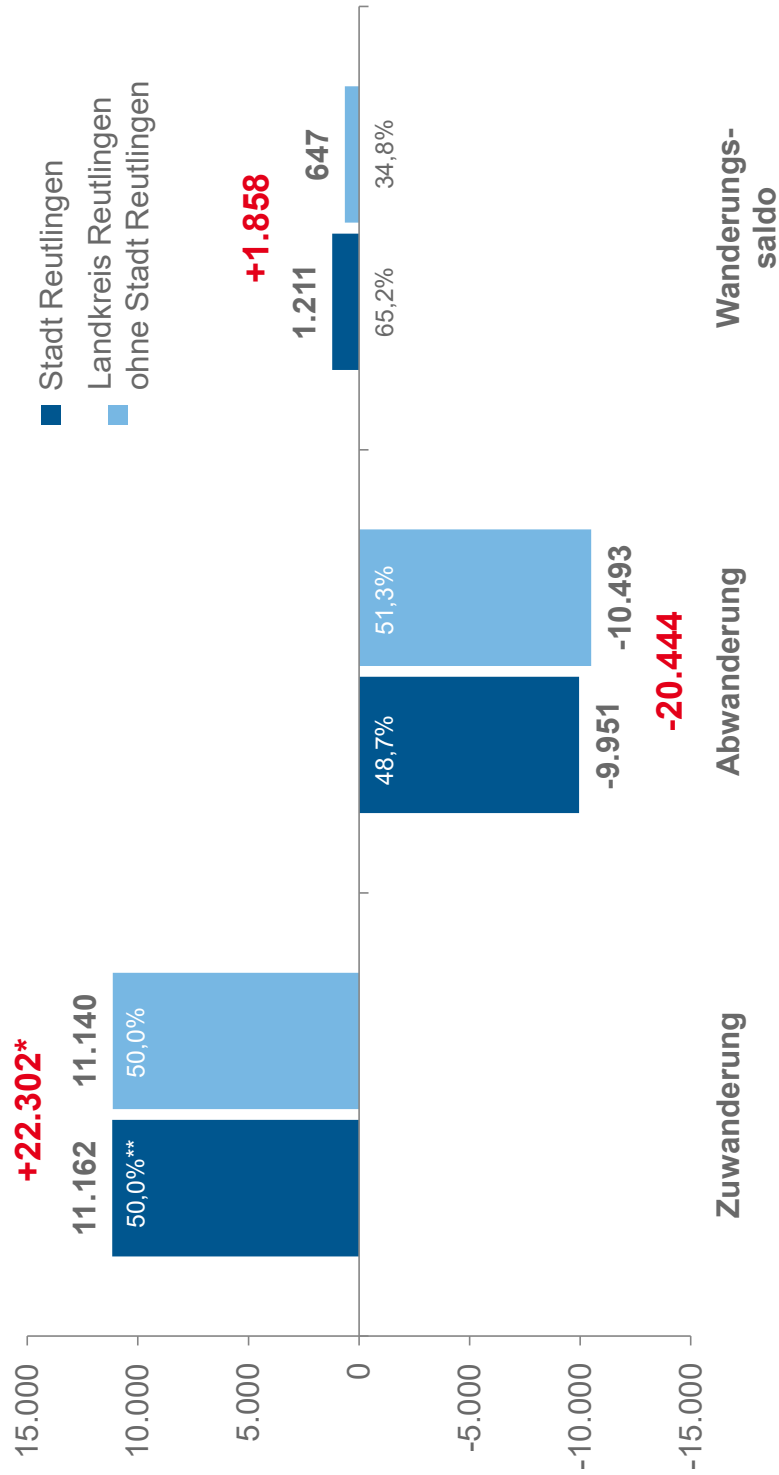
04 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

05 Kontakt

Rund zwei Drittel des positiven Wanderungssaldos des LK Reutlingen entfällt auf die Stadt Reutlingen

prognos

Wanderungen über die Kreisgrenze im Landkreis Reutlingen differenziert nach Stadt Reutlingen und übrigen Landkreis (ohne Stadt Reutlingen) 2011/2012

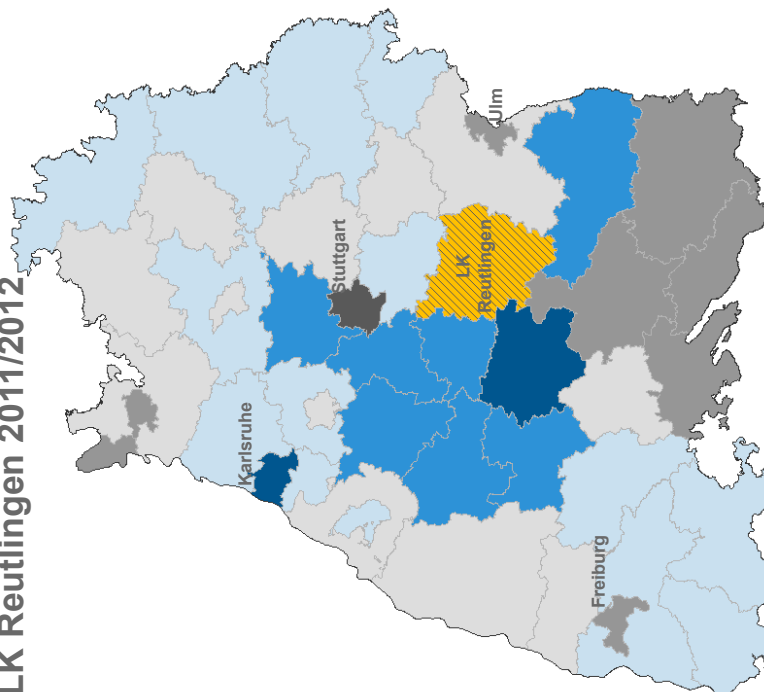


Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2014. Angaben zu Zu- und Fortzügen über die Kreisgrenze. Wanderungsverflechtungen zwischen der Stadt Reutlingen und den Gemeinden des übrigen LK Reutlingen sind nicht ausgewiesen. *Werte LK Reutlingen gesamt. **Anteil Stadt Reutlingen am gesamten LK RT.

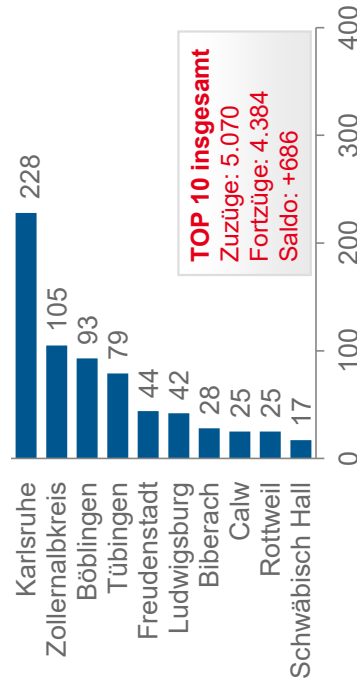
Der LK Reutlingen gewinnt Zuwanderung im Saldo insb. aus Karlsruhe, dem Zollernalbkreis und dem LK Böblingen

prognos

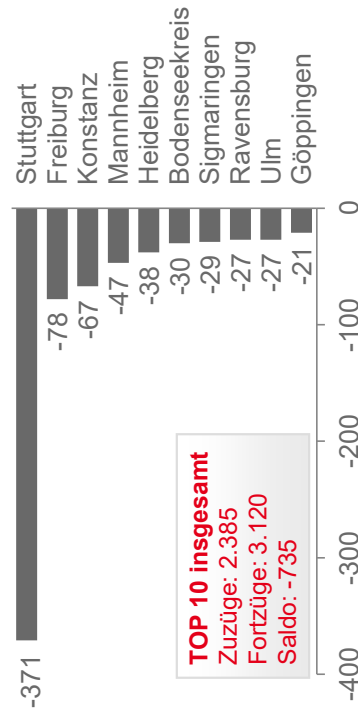
Wanderungssaldo (Zu- abzgl. Fortzüge) LK Reutlingen 2011/2012



Top-10 Landkreise mit positivem Wanderungssaldo des LK RT 2011/2012



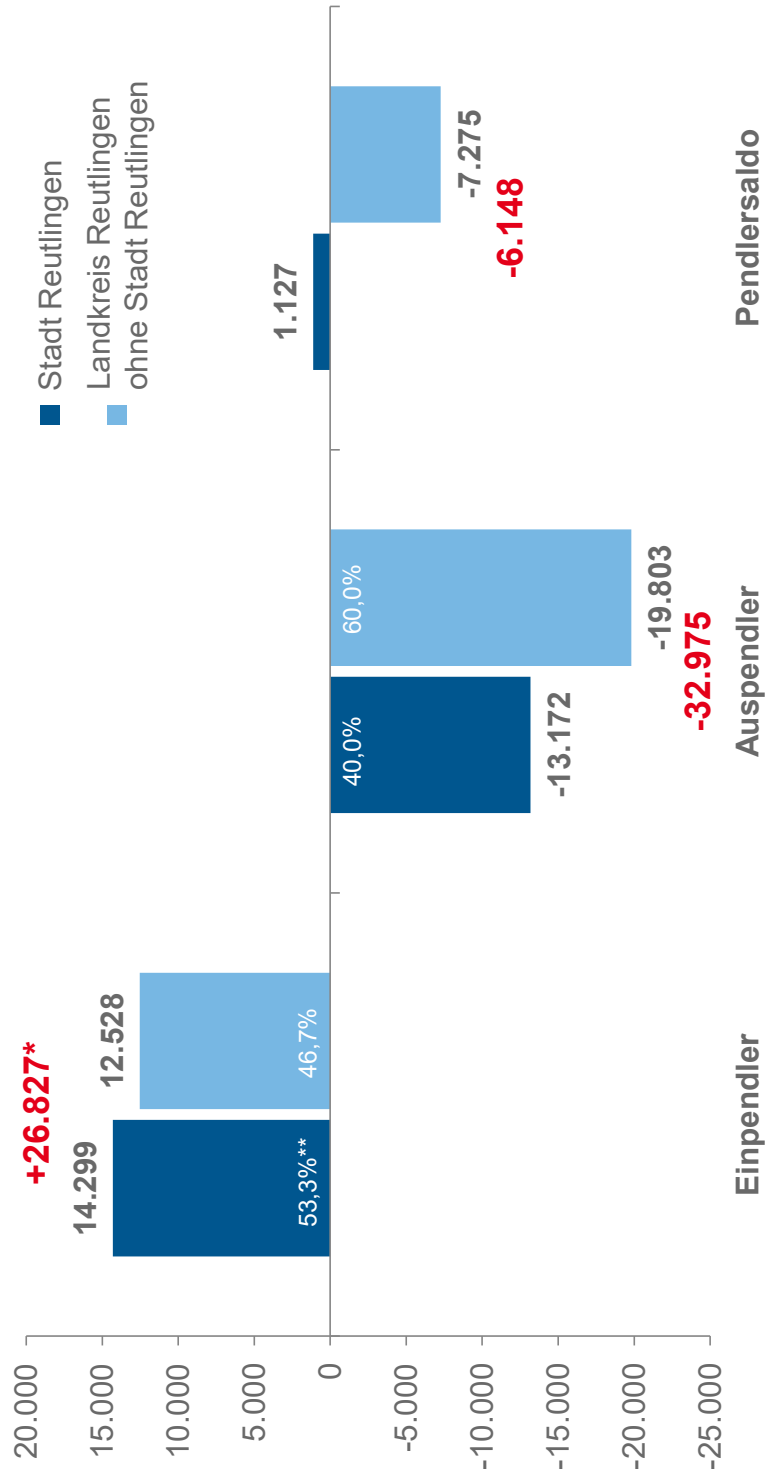
Top-10 Landkreise mit negativem Wanderungssaldo des LK RT 2011/2012



Stadt Reutlingen zieht Pendler von außerhalb des LK Reutlingen an, Landkreis verliert Pendler an andere Kreise

prognos

Pendlerbewegungen über die Kreisgrenze im Landkreis Reutlingen differenziert nach Stadt Reutlingen und übrigen Landkreis (ohne Stadt Reutlingen) 2013

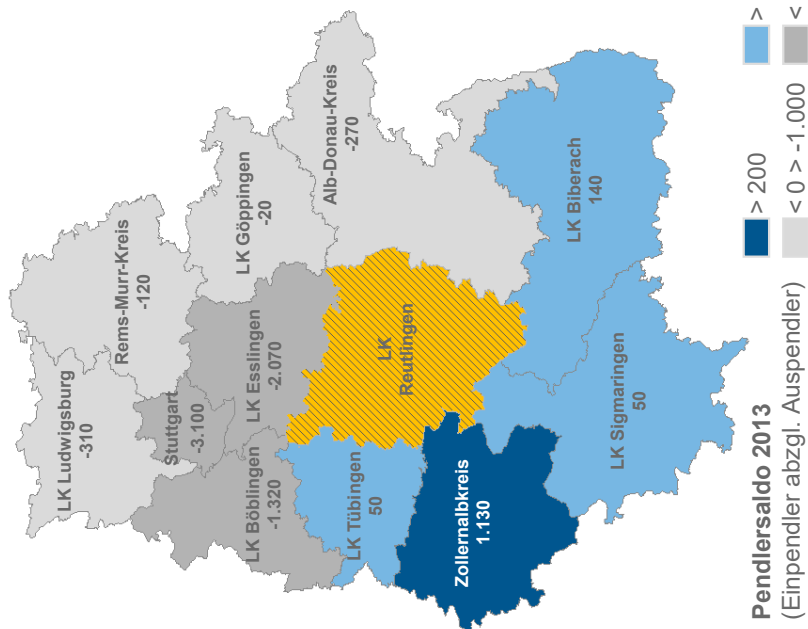


Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2014. Ein- u. Auspendler über die Kreisgrenze. Pendlerbewegungen zwischen Stadt Reutlingen und den Gemeinden des übrigen LK Reutlingen sind nicht ausgewiesen. Hinweis: Unsicherheiten bei Pendlerbewegungen LK Reutlingen ohne Stadt Reutlingen aufgr. datenschutzbedingt fehlender Werte einzelner Gemeinden (Grabenstetten, Mehrstetten und Pfinstetten). *Werte LK Reutlingen insgesamt. **Anteil Stadt Reutlingen am gesamten LK RT.

Starke Auspendlerintensität aus dem LK RT in die Region Stuttgart, Einpendlerüberschuss aus dem Zollernalbkreis

prognos

Pendlersaldo (Einpendler abzgl. Auspendler) Landkreis Reutlingen 2013

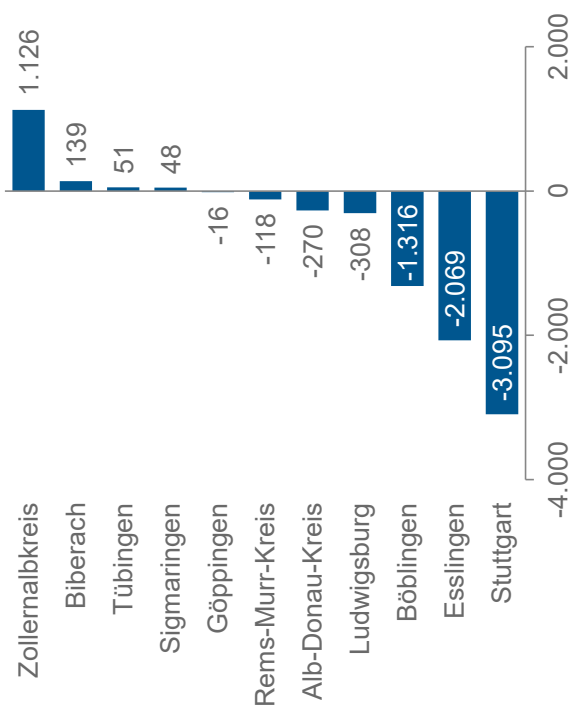


Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2014. Stichtag: 30.06.2013.

Pendlerbewegungen LK Reutlingen

Einpendler	26.827
Auspender	32.975
Pendlersaldo	-6.148

Pendlersaldo Landkreis Reutlingen mit ausgewählten Nachbarkreisen



Agenda

prognos

01 Anlass, Hintergrund und Methodik der Studie

02 Strukturdaten des Landkreises Reutlingen

03 Verflechtungen im Landkreis Reutlingen und darüber hinaus

04 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

05 Kontakt

Zusammenfassung – Demografie und Wohlstand (I)

prognos

- **Leicht überdurchschnittliche Bevölkerungsdynamik der Stadt Reutlingen im Landkreis.** Der LK Reutlingen konnte in den Jahren 2000 bis 2011 einen leichten Bevölkerungsaufbau in Höhe von 1,1% (+3.200 Einwohner) verzeichnen. Den stärksten relativen Bevölkerungsaufbau verzeichnete dabei nicht die Stadt Reutlingen. Sie lag mit 1,9% (+2.100 EW) nur leicht über dem Durchschnitt des Landkreises. Die höchsten Bevölkerungszunahmen erfolgten im Landkreis Reutlingen in den Gemeinden Eningen (6,1%), Wannweil (4,5%), Pfullingen (4,0%) und Walddorfhäslach (3,0%) sowie Metzingen (2,7%). Insgesamt kam es in 12 Gemeinden zu Bevölkerungsaufbau, in 14 Gemeinden zu Bevölkerungsverlusten.
- **Bevölkerungsaufbau im Landkreis Reutlingen bedingt durch Zuwanderung.** Im LK Reutlingen macht sich der demografische Wandel bemerkbar und führt zu einem zunehmenden Sterbeüberschuss (Geburten abzgl. Sterbefälle). Der Bevölkerungszuwachs der Jahre 2000-2012 ist daher ausschließlich auf die Zuwanderung (Saldo: 5.100 EW) aus anderen Teilräumen zurückzuführen. Der LK Reutlingen profitiert im Landesvergleich noch von einer jungen Bevölkerungsstruktur. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen (bis 18 Jahre) liegt im Landkreis bei 17,6% (Stadt Reutlingen: 16,5%, Baden-Württemberg: 17,3%).
- **Positiver Wanderungssaldo im Landkreis Reutlingen in Höhe von 1.850 Einwohnern.** Im Saldo (Zuwanderung abzgl. Abwanderung) verzeichnete der LK Reutlingen aus anderen Kreisen und kreisfreien Städten Baden-Württembergs in 2011/2012 insgesamt einen Zuwachs von 1.850 Einwohnern, d.h. es sind mehr Menschen in den Landkreis gezogen als fortgezogen. Der LK Reutlingen gewann im Saldo insb. aus der Stadt Karlsruhe (Saldo: +228 EW), dem Zollernalbkreis (+105), dem LK Böblingen (+93) und dem LK Tübingen (+79) Einwohner hinzu. Neben der Stadt Stuttgart (Saldo: -374 Personen) bestehen Wanderungsverluste insb. in die Hochschulstädte Freiburg (-78), Konstanz (-67) und Mannheim (-47).
- **Stadt Reutlingen als starker Magnet für Zu- und Abwanderung im Landkreis.** Die Hälfte der gesamten Zuwanderung des LK Reutlingen (insg. 22.300 Personen) zog 2011/2012 in die Stadt Reutlingen (11.160, bzw. 50,0%). Bei der Abwanderung aus dem LK Reutlingen über die Kreisgrenze (20.400 Personen) entfiel ein Anteil von 48,7% (bzw. 9.950) auf die Stadt Reutlingen.

- **Wanderungsverluste der Stadt Reutlingen an die übrigen Gemeinden des Landkreises.** In den Jahren 2011/2012 zogen 235 Einwohner mehr aus der Stadt Reutlingen in die übrigen Gemeinden des Landkreises als umgekehrt (Zuzüge: 3.155, Fortzüge: 3.390). Von den Fortzügen aus der Stadt Reutlingen profitierten dabei vor allem die Gemeinden im direkten Umland Reutlingens: Enningen (Wanderungssaldo +100), Pfullingen (+81), St. Johann (+31), Gomaringen (+26) und Lichtenstein (+24). Wanderungsgewinne aus dem übrigen LK Reutlingen verzeichnete die Stadt Reutlingen im Saldo aus sechs Gemeinden, darunter Pliezhausen (+33) und Münsingen (+22). Kreisübergreifend gewann die Stadt Reutlingen im Saldo insb. aus Tübingen (+78), Kirchentellinsfurt (+31) und Balingen (+29) Einwohner.
- **Leicht unterdurchschnittliches Kaufkraftniveau der Stadt Reutlingen im Vergleich zum übrigen Landkreis.** Die Kaufkraft der privaten Haushalte liegt im gesamten LK Reutlingen (Kaufkraftindex: 107,2) deutlich über dem deutschen Durchschnitt (Index 100). Die Stadt Reutlingen erreicht dabei mit 106,6 im Vergleich zum gesamten Landkreis und auch zum Land Baden-Württemberg (107,1) ein leicht unterdurchschnittliches Niveau. Der übrige LK Reutlingen (107,7) und insb. die Gemeinden St. Johann (131,0), Pliezhausen (122,9) und Römerstein (121,2) verfügen über ein weit überdurchschnittliches Kaufkraftniveau und tragen damit in hohem Maße zum Wohlstand im LK Reutlingen bei.
- **Ungleiche Verteilung der Sozialstruktur innerhalb des Landkreises Reutlingen.** Im Vergleich zu anderen Regionen in Deutschland steht der LK Reutlingen vor moderaten sozialen Herausforderungen. Neben einer relativ geringen Arbeitslosigkeit von 3,8% liegt der Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften im gesamten LK Reutlingen mit 4,0% leicht unter dem Landesniveau (4,1%). Der geringe Anteil ist insb. durch Gemeinden des übrigen LK Reutlingen ohne Stadt Reutlingen (3,0%) bedingt. Die Stadt Reutlingen besitzt mit einem Anteil von 5,6% einen relativ hohen Wert, wobei die Gemeinden im Verdichtungsraum um die Stadt Reutlingen insg. eine ähnliche Sozialstruktur aufweisen. Auch der Ausländeranteil liegt im LK Reutlingen insgesamt mit 11,6% im Landestrend. Während die Stadt Reutlingen (15,0%) einen überdurchschnittlichen Wert aufweist, liegt der Ausländeranteil der Gemeinden des übrigen LK Reutlingen (ohne Stadt Reutlingen) bei 9,3%.

Zusammenfassung – Wirtschaft und Arbeitsmarkt (I)

prognos

- **Höchste Arbeitsplatzdichte im Landkreis Reutlingen in Dettingen und Metzingen.** Die Arbeitsplatz-dichte liegt im LK Reutlingen (99.700 SVB am Arbeitsort) mit 36,3 SVB je 100 Einwohner unter dem Landesdurchschnitt (39,1). Mit 48.900 Beschäftigten, einer Arbeitsplatzdichte von 44,2 SVB je 100 EW und einem Anteil von 49,0% der Gesamtbeschäftigten des Landkreises ragt die Stadt Reutlingen heraus. Bezogen auf die Arbeitsplatzdichte liegen im LK Reutlingen allerdings die Gemeinden Dettingen (55,4 SVB je 100 EW, 5.000 SVB) und Metzingen (53,2, 11.200 SVB) noch deutlich vor der Stadt Reutlingen.
- **Unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung im Landkreis und in der Stadt Reutlingen.** Der Landkreis Reutlingen verzeichnete 2005 bis 2013 einen Beschäftigungsaufbau in Höhe von 7.200 SVB, bzw. 7,9% und lag damit hinter der Landesentwicklung (+11,3%) zurück. Im Vergleich zum übrigen Landkreis (+10,7%) verzeichnete die Stadt Reutlingen (+5,1%) eine schwache Dynamik am Arbeitsmarkt. Besonders dynamisch entwickelten sich im LK Reutlingen insb. kleinere Gemeinden wie Pfronstetten (+69,4%), Walddorfhäslach (+43,0%) und Hülben (+40,5%). Auch Metzingen erreichte mit 14,7% einen nahezu dreimal so starken Beschäftigungsaufbau wie die Stadt Reutlingen.
- **Starke industrielle Prägung des Landkreises und hoher Industriebesatz.** Der Beschäftigtenanteil in der Industrie liegt im LK Reutlingen mit 34,3% deutlich über dem Landesdurchschnitt (30,7%). Die Stärke im Verarbeitenden Gewerbe ist dabei auch wesentlich auf die Gemeinden des übrigen LK Reutlingen ohne Stadt Reutlingen (38,8%) zurückzuführen. Gemeinden wie Dettingen (74,2%), Riederich (57,6%), Trochtelfingen (56,4%) und Grafenberg (54,5%) erreichen einen ausgesprochen hohen Industriebesatz. Mit ihrem starken Dienstleistungsschwerpunkt ergänzt die Stadt Reutlingen die industrielle Struktur des Landkreises.

- **Hohe Auspendlerintensität aus dem Landkreis in die Region Stuttgart.** Nur rund 36.000 Beschäftigte im Landkreis Reutlingen haben ihren Arbeitsort in ihrer Wohnortgemeinde. Damit besitzt der Landkreis Reutlingen ein sehr hohes Pendleraufkommen. Mit insg. 26.850 Einpendlern und 33.000 Auspendlern pendeln mehr Beschäftigte über die Kreisgrenze aus dem Landkreis zu ihrem Arbeitsplatz als umgekehrt ein. Der LK Reutlingen kommt im Saldo auf Pendlerverluste von 6.150 Personen und gibt dabei insb. in die Region Stuttgart Beschäftigte ab (Stadt Stuttgart: -3.100, LK Esslingen: -2.100, LK Böblingen -1.300). Pendlergewinne verzeichnet der LK Reutlingen im Saldo maßgeblich aus dem Zollernalbkreis (+1.100).
- **Die Stadt Reutlingen ist in besonders hohem Maß auf Einpendler angewiesen.** Die Stadt Reutlingen besitzt einen Pendlergewinn in Höhe von 8.200 Beschäftigten (28.000 Einpendler u. 19.800 Auspendler). Von den 48.900 Beschäftigten mit Arbeitsort in der Stadt Reutlingen, wohnen 20.850 Beschäftigte direkt in der Stadt (42,7%). D.h. 57,3 % der Arbeitsplätze in der Stadt sind von Einpendlern besetzt und Reutlingen damit wirtschaftlich in hohem Maß von Einpendlern abhängig. Den höchsten Pendlergewinn rekrutiert die Stadt Reutlingen aus den Gemeinden des übrigen Landkreises mit +7.079 Beschäftigten sowie dem LK Tübingen (+1.794). Nahezu die Hälfte aller Einpendler (49,0%) in die Stadt Reutlingen stammt aus dem übrigen Kreisgebiet. Ein signifikanter Pendlerverlust in Höhe von 2.110 Beschäftigten besteht aus der Stadt Reutlingen in die Region Stuttgart. Sowohl die Stadt als auch der gesamte Landkreis Reutlingen geben damit Arbeitskräfte an wirtschaftsstärkere Standorte in nördlicher Richtung ab.
- **Intensive Pendlerverflechtungen der Stadt Reutlingen mit dem übrigen Landkreis Reutlingen.** Die Analyse der kleinräumigen Pendlerverflechtungen zeigt, dass die Stadt Reutlingen innerhalb des Landkreises Reutlingen im Saldo besonders starke Einpendlergewinne aus den umliegenden Gemeinden Pfullingen (+1.378), Eningen (+1.040), Lichtenstein (+1.024) und Sonnenbühl (+711) erzielt. Auf diese vier Gemeinden entfallen 50,6% des Pendlersaldos. Hohe Pendlerverluste aus der Stadt Reutlingen bestehen insbesondere in die Städte Stuttgart (-1.278), Tübingen (-856), Metzingen (-477) und Sindelfingen (-413).

Zusammenfassung – Weitere Themenbereiche (I)

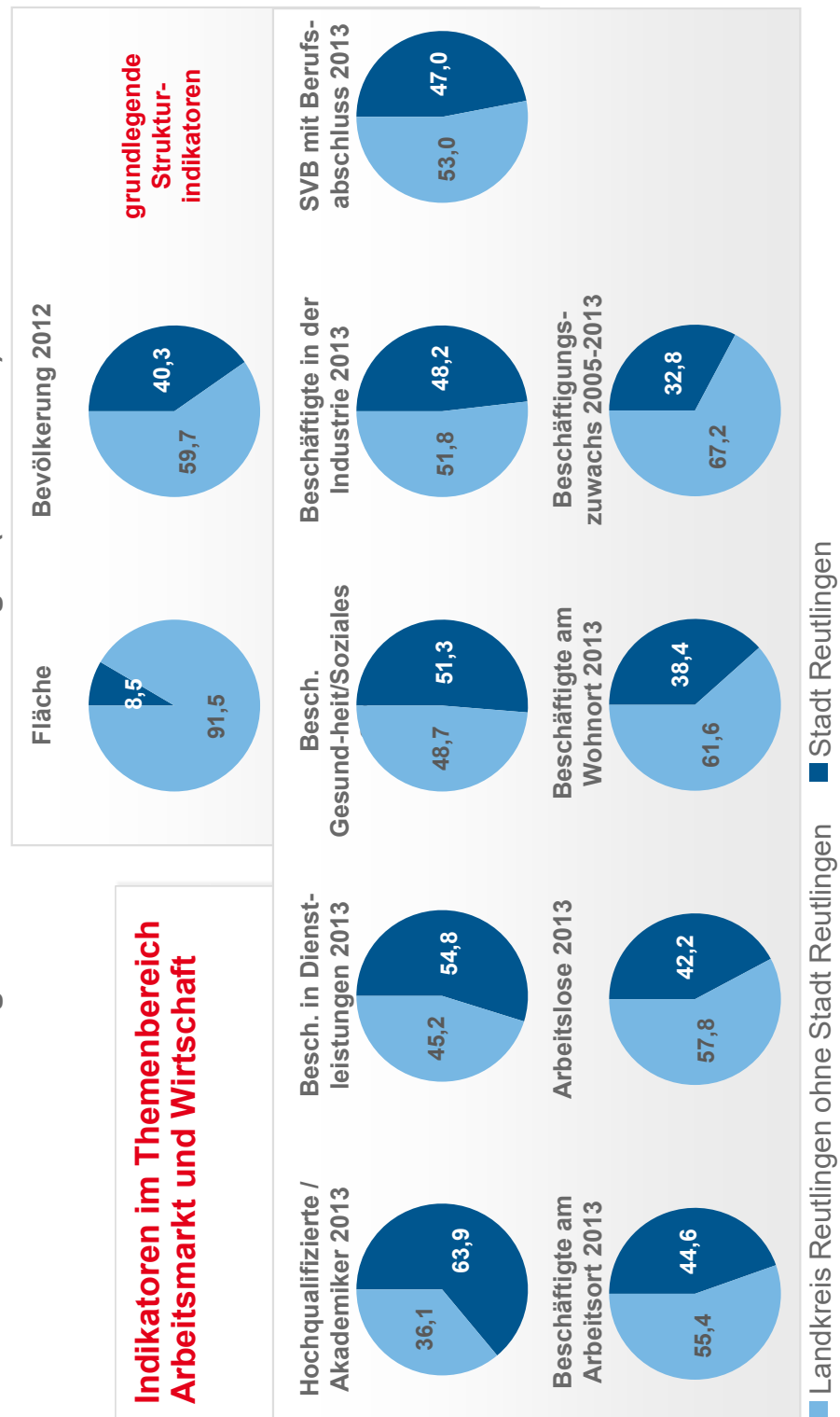
prognos

- **Hohe Neubautätigkeit in einzelnen Gemeinden des Landkreises.** Der Landkreis Reutlingen besitzt analog zur Bevölkerungsentwicklung im Landesvergleich eine unterdurchschnittliche Baufertigstellungsintensität von 2,3 Baufertigstellungen je 1.000 EW (Baden-Württemberg: 2,6). Innerhalb des Landkreises verzeichnet die Stadt Reutlingen mit 1,8 Baufertigstellungen je 1.000 Einwohner einen besonders niedrigen Wert. Überdurchschnittliche Bauintensitäten zeigen sich in den Gemeinden Walddorfhäslach (6,4), Metzingen (3,4), Pliezhausen (3,4) und Eningen (3,1). In 2011 und 2012 erfolgten 68,5% aller Baufertigstellungen im übrigen Landkreis Reutlingen ohne die Stadt Reutlingen. Auf die Stadt Reutlingen entfallen lediglich 31,5% aller Baufertigstellungen.

Gewicht der Stadt Reutlingen im Landkreis Reutlingen bei zentralen sozioökonomischen Kennzahlen (II)

prognos

Gewicht der Stadt Reutlingen im Landkreis Reutlingen (Anteil in %)



Schlussfolgerungen hinsichtlich des Fortbestandes der Kreisstruktur

prognos

- Der Landkreis Reutlingen mit seinen 26 Gemeinden ist das Ergebnis der Landkreisreform von 1973.
- Die Gemeinden des Landkreises sind in hohem Maß über **funktionale Verflechtungen** und intensive wechselseitige **Stadt-Umland-Beziehungen bzw. -Abhängigkeiten** miteinander verbunden.
- Die **Stadt Reutlingen** weist als größte Gemeinde und durch ihre **oberzentrale Funktion** eine besonders **hohe Verflechtungsintensität** innerhalb des Landkreises sowie über die Kreisgrenzen hinaus auf. Durch die funktionalen Verflechtungen ist sie das **Bindeglied zwischen dem Landkreis Reutlingen und der (Metropol-)Region Stuttgart**. Die Stadt Reutlingen und die Gemeinden des umliegenden Verdichtungsraums tragen damit gemeinsam eine **hohe Verantwortung**.
- **Stadt und Landkreis Reutlingen sind aufeinander angewiesen und ergänzen einander**. Dies zeigt sich gerade anhand folgender Punkte:
 - Die **Stadt Reutlingen** ist das **größte Arbeitsmarktzentrum** im LK Reutlingen (49 % der Arbeitsplätze), verzeichnet in den letzte Jahren aber eine **schwache Beschäftigungsdynamik**. Motor des Beschäftigungswachstums sind die **übrigen Gemeinden des Landkreises** mit einem **doppelt so hohen Beschäftigungsaufbau**.
 - **65% aller Beschäftigten im Landkreis Reutlingen sind Pendler** über die Gemeindegrenze. Der Landkreis und die Stadt Reutlingen sind daher als Wirtschaftsstandort in besonders hohem Maß **auf Pendlerbeziehungen angewiesen**. Dies gilt auch für die Stadt Reutlingen, in der 57 % der Beschäftigten Einpendler sind, die zu 49,0% aus dem übrigen Kreisgebiet stammen. Nur 43% der Beschäftigten mit Arbeitsort Stadt Reutlingen sind auch in Reutlingen wohnhaft.
 - Der **Landkreis Reutlingen ist bedeutender Industriestandort**. Mit ihrem starken **Dienstleistungsschwerpunkt** ergänzt die **Stadt Reutlingen** die industrielle Struktur des Landkreises.
 - Auch demografisch werden intensive Verflechtungen deutlich. Die **Stadt Reutlingen ist Magnet für Zuwanderung im regionalen Umfeld** und zieht Einwohner insb. aus westlichen Nachbarkreisen an. Innerhalb des Landkreises gibt die Stadt Bevölkerung an die übrigen Gemeinden (insb. im direkten östlichen Umland) ab. Im Sinne der Wohnortfunktion übernehmen die Gemeinden des übrigen Landkreises verstärkt Verantwortung. Der **geringen Neubautätigkeit in der Stadt Reutlingen** steht eine wesentlich dynamischere Neubautätigkeit im übrigen Landkreis gegenüber.
 - Der LK Reutlingen und insb. die Gemeinden außerhalb der Stadt Reutlingen weisen eine vglw. **intakte Sozialstruktur** auf. Soziale Problemlagen befinden sich insb. in der Stadt Reutlingen. **56 % der Personen in Bedarfsgemeinschaften des Landkreises leben in der Stadt Reutlingen**.

Kernargumente gegen eine Auskreisung der Stadt Reutlingen

- Wenn es nicht nötig ist, etwas zu ändern,
dann ist es nötig, es nicht zu ändern!

- **Die Landkreisstruktur hat sich bewährt**

Der seit 44 Jahren bestehende Landkreis Reutlingen hat sich bewährt. Der Landkreis ist ein attraktiver Standort mit hoher Lebensqualität. Das bestätigen viele Kennzahlen, das belegen aber auch gemeinsame Projekte von Landkreis und Stadt.

- **Landkreis und Stadt gehören zusammen**

Der Landkreis und die Stadt gehören zusammen, ja sie sind sogar aufeinander angewiesen. Es gibt unzählige Verflechtungen im Bereich der Bildung, der Arbeit, der Freizeitgestaltung, des Verkehrs.... Der Dienstleistungsschwerpunkt Stadt und die industrielle Struktur des Landkreises ergänzen sich zum Wohle beider.

- **Landkreis und Stadt sind gemeinsam stärker**

Landkreis und Stadt stehen nicht in Konkurrenz zueinander. Vielmehr konkurrieren Landkreis und Stadt gemeinsam mit anderen Landkreisen und Regionen: Sie konkurrieren um Einwohner, um Gewerbebetriebe, um Zukunftschancen. Bislang hat das gut gemeinsam geklappt.

- **Gute Aufgabenerledigung statt Zuständigkeitsgerangel**

Es darf nicht um Verwaltungsstrukturen, um Verwaltungszuständigkeiten gehen. Die Bürgerinnen und Bürger und die Betriebe interessiert nicht, in welcher Verwaltungsstruktur Aufgaben erledigt werden; vielmehr wollen sie, dass ihre Anliegen schnell, effizient und bürgernah erledigt werden.

- **Erhalt der Solidargemeinschaft statt Kirchturmdenken**

Es geht vielmehr darum, wie man den städtischen und ländlichen Raum gleichermaßen attraktiv halten und die drängenden Zukunftsfragen im Interesse der Bürgerinnen und Bürger gemeinsam bestmöglich lösen kann. Wie gewährleisten wir auch in Zukunft eine flächendeckende Hausarztversorgung und eine wohnortnahe stationäre Versorgung in den Krankenhäusern? Wie gestalten wir eine zukunftsfähige Mobilität? Wie setzen wir die Digitalisierungsoffensive im städtischen wie auch im ländlichen Raum am besten um? Diese und andere Zukunftsfragen lösen wir nicht besser durch die von der Stadt beantragte Auskreisung. Es geht vielmehr um die Gestaltung der Zukunft unter Erhalt der Solidargemeinschaft zwischen städtischem und ländlichem Raum.

- **Auskreisung führt zu unwirtschaftlichen Doppelstrukturen**

Eine Auskreisung würde zu unwirtschaftlichen, teuren Doppelstrukturen führen - Doppelstrukturen, die wenige 100 Meter voneinander entfernt bestehen. Die Verwaltungskraft würde zergliedert, dadurch steigen die Verwaltungskosten. Die Bürgerinnen und Bürger und die Betriebe hätten diesen Preis der Auskreisung durch höhere Gebühren zu bezahlen.

- **Stadt Reutlingen hat keinen Anspruch auf Auskreisung**

Die Stadt Reutlingen hat keinen Rechtsanspruch auf Erklärung zum Stadtkreis.

- **Es geht nicht nur um die Interessen der Stadt Reutlingen**

Eine Auskreisung muss durch wichtige Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt sein. Dabei geht es nicht nur um die Interessen der Stadt Reutlingen. Vielmehr müssen auch die Auswirkungen einer Auskreisung z. B. auf den Landkreis und die anderen kreisangehörigen Städte und Gemeinden berücksichtigt werden. Letztlich geht es um eine Gesamtabwägung aller Interessen.

- **Es geht um viel Geld**

Bedeutsam sind auch die finanziellen Folgen einer Auskreisung. Wie geht es im Falle einer Auskreisung Reutlingens beispielsweise weiter mit den Kreiskliniken, den Berufsschulen oder der Kreissparkasse? Wie wird das öffentliche Vermögen zwischen Landkreis und Stadt verteilt? Wie viele Millionen Euro Schulden übernimmt die Stadt?

- **Das Auskreisungsverfahren bindet wichtige Ressourcen**

Das Verfahren über den Reutlinger Auskreisungsantrag ist sehr komplex. Es bindet viel Personal, verursacht erhebliche Kosten - bei Stadt und Landkreis, aber auch beim Land. Arbeitszeit und Geld, die für andere wichtige Aufgaben sinnvoller eingesetzt werden könnten.

Verteilung des THH4 Soziale Hilfen und Schwerbeh. recht auf Stadt und Landkreis

Hier: PG 31.10 Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII

Erträge und Aufwendungen	Vorl.Ergebnis 2016	Anteil Stadt	Anteil Landkreis
* Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen	-14.993.485,55	-8.469.410,07	-6.524.075,49
* Sonstige Transfererträge	-6.067.786,52	-3.427,09	-6.064.359,43
* Kostenersatzungen und Kostenumlagen	-273.014,59	-2060,61	-270.953,98
* Sonstige ordentliche Erträge	-213.132,94	-70,15	-213.062,79
** Summe der ordentlichen Erträge	-21.547.419,60	-8.474.967,92	-13.072.451,69
* Personalaufwendungen	1.956.937,12	8.258,68	1.948.678,44
* Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen	273.274,28		273.274,28
* Planmäßige Abschreibungen	4.957,68		4.957,68
* Transferaufwendungen	50.966.430,61	585.353,61	50.381.077,00
* Sonstige ordentliche Aufwendungen	43.359.437,81	43.167.335,38	192.102,43
** Summe der ordentlichen Aufwendungen	96.561.037,50	43.760.947,67	52.800.089,83
*** Anteiliges ordentliches Ergebnis	75.013.617,90	35.285.979,75	39.727.638,14
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	75.013.617,90	35.285.979,75	39.727.638,14
** Erträge aus internen Leistungen	-1.049.748,41		-1.049.748,41
** Aufwendungen für interne Leistungen	1.567.997,12	1.378,20	1.566.618,92
** Kalkulatorische Kosten	183,07	0,48	182,59
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis	518.431,78	1.378,68	517.053,10
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	75.532.049,68	35.287.358,43	40.244.691,24

Hinweis:
 Erträge und Aufwendungen soweit möglich gemäß Delegationsabrechnung bzw. tatsächlichen Abrechnungen (Bsp: Grundsicherung SGB XII und KVJS)
 Zeile "Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen" ohne Soziallastenausgleich und ohne Status-Quo-Ausgleich

Verteilung des THH4 Soziale Hilfen und Schwerbeh.recht auf Stadt und Landkreis

Hier: PG 31.20 Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II

Erträge und Aufwendungen	Vorl.Ergebnis 2016	Anteil Stadt	Anteil Landkreis
* Steuern und ähnliche Abgaben	-1.470.706,11	-800.211,19	-670.494,92
* Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen	-10.442.117,78	-5.681.556,28	-4.760.561,50
* Kostenerstattungen und Kostenumlagen	-1.619.630,60	-809.658,01	-809.972,59
** Summe der ordentlichen Erträge	-13.532.454,49	-7.291.425,49	-6.241.029,00
* Personalaufwendungen	736.625,39		736.625,39
* Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen			
* Planmäßige Abschreibungen	37.667,66	20.494,97	17.172,69
* Transferaufwendungen	32.056.306,08	17.784.860,42	14.271.445,66
* Sonstige ordentliche Aufwendungen			
** Summe der ordentlichen Aufwendungen	32.830.599,13	17.805.355,40	15.025.243,73
*** Anteiliges ordentliches Ergebnis	19.298.144,64	10.513.929,91	8.784.214,73
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	19.298.144,64	10.513.929,91	8.784.214,73
** Aufwendungen für interne Leistungen	441.171,73		441.171,73
** Kalkulatorische Kosten	156,57		156,57
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis	441.328,30		441.328,30
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	19.739.472,94	10.513.929,91	9.225.543,03

Hinweis:

Erträge und Aufwendungen soweit möglich gemäß tatsächlichen Abrechnungen; ansonsten gemäß BG -Verhältnis

Verteilung des THH4 Soziale Hilfen und Schwerbeh. recht auf Stadt und Landkreis

Hier: PG 31.30 Hilfen für Flüchtlinge

Erträge und Aufwendungen	Vorl.Ergebnis 2016	Anteil Stadt 40,52 %	Anteil Landkreis 59,48 %
* Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen			
* Sonstige Transfererträge	-793.592,25	-321.563,58	-472.028,67
* Kostenerstattungen und Kostenumlagen	-18.314.703,04	-7.421.117,67	-10.893.585,37
* Sonstige ordentliche Erträge			
** Summe der ordentlichen Erträge	-19.108.295,29	-7.742.681,25	-11.365.614,04
* Personalaufwendungen	1.047.077,17	424.275,67	622.801,50
* Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen			
* Planmäßige Abschreibungen			
* Transferaufwendungen	15.240.835,06	6.175.586,37	9.065.248,69
* Sonstige ordentliche Aufwendungen	15,00	6,08	8,92
** Summe der ordentlichen Aufwendungen	16.287.927,23	6.599.868,11	9.688.059,12
*** Anteiliges ordentliches Ergebnis	-2.820.368,06	-1.142.813,14	-1.677.554,92
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	-2.820.368,06	-1.142.813,14	-1.677.554,92
** Aufwendungen für interne Leistungen	289.817,10	117.433,89	172.383,21
** Kalkulatorische Kosten	98,75	40,01	58,74
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis	289.915,85	117.473,90	172.441,95
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	-2.530.452,21	-1.025.339,24	-1.505.112,97

Aufteilung :

Gesamtbevölkerung gemäß Statistisches Landsamt	282.113
Stadt	114.310
dennach ins Verhältnis gesetzt	
Stadt	40,52
Landkreis	59,48

Hinweis:

Zeile "Transferaufwendungen": Der Aufwand im Bereich der Anschlussunterbringung erhöht sich von 1,9 Mio EUR in 2016 auf 3,7 Mio EUR im HH Jahr 2017.

Verteilung des THH4 Soziale Hilfen und Schwerbeh.recht auf Stadt und Landkreis
Hier: PG 31.40 Soziale Einrichtungen

Erträge und Aufwendungen	Vorl.Ergebnis 2016	Anteil Stadt	Anteil Landkreis
* Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen			
* Öffentlich-rechtliche Entgelte			
* Privatrechtliche Leistungsentgelte			
* Kostenersatzungen und Kostenumlagen			
* Zinsen und ähnliche Erträge			
* Sonstige ordentliche Erträge			
** Summe der ordentlichen Erträge			
* Personalaufwendungen			
* Planmäßige Abschreibungen	83.439,20	40.551,45	42.887,75
* Transferaufwendungen	32.285,37	15.690,69	16.594,68
* Sonstige ordentliche Aufwendungen	149.108,00	72.466,49	76.641,51
** Summe der ordentlichen Aufwendungen	264.832,57	128.708,63	136.123,94
*** Anteiliges ordentliches Ergebnis	264.832,57	128.708,63	136.123,94
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	264.832,57	128.708,63	136.123,94
** Aufwendungen für interne Leistungen			
** Kalkulatorische Kosten			
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis			
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	264.832,57	128.708,63	136.123,94

Hinweis:
Erträge und Aufwendungen nur betreffend Sozialgesetzbuch
Aufteilung gemäß Verhältnis PG 31.10 Delegationsabrechnung

Verteilung des THH4 Soziale Hilfen und Schwerbeh.recht auf Stadt und Landkreis

Hier: PG 31.50 Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz

Erträge und Aufwendungen	Vorl.Ergebnis 2016	Anteil Stadt	Anteil Landkreis
* Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen			
* Kostenerstattungen und Kostenumlagen			
* Sonstige ordentliche Erträge			
** Summe der ordentlichen Erträge			
* Personalaufwendungen	1.522,33	739,85	782,48
* Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen			
* Planmäßige Abschreibungen			
* Sonstige ordentliche Aufwendungen	108.412,39	52.688,42	55.723,97
** Summe der ordentlichen Aufwendungen	109.934,72	53.428,27	56.506,45
*** Anteiliges ordentliches Ergebnis	109.934,72		
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	109.934,72	53.428,27	56.506,45
** Aufwendungen für interne Leistungen	1.269,54	617,00	652,54
** Kalkulatorische Kosten	0,36	0,17	0,19
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis	1.269,90	617,17	652,73
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	111.204,62	54.045,45	57.159,17

Hinweis:
Aufteilung gemäß Verhältnis PG 31.10 Delegationsabrechnung

Verteilung des THH4 Soziale Hilfen und Schwerbeh.recht auf Stadt und Landkreis

Hier: PG 31.60 Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege

Erträge und Aufwendungen	Vorl.Ergebnis 2016	Anteil Stadt	Anteil Landkreis
* Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen	-99.000,00	-48.114,00	-50.886,00
* Kostenerstattungen und Kostenumlagen			
* Sonstige ordentliche Erträge			
** Summe der ordentlichen Erträge	-99.000,00	-48.114,00	-50.886,00
* Personalaufwendungen	26.367,19	12.814,45	13.552,74
* Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen		0,00	0,00
* Planmäßige Abschreibungen			
* Transferaufwendungen	464.736,69	225.862,03	238.874,66
* Sonstige ordentliche Aufwendungen			
** Summe der ordentlichen Aufwendungen	491.103,88	238.676,49	252.427,39
*** Anteiliges ordentliches Ergebnis	392.103,88	190.562,49	201.541,39
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	392.103,88	190.562,49	201.541,39
** Aufwendungen für interne Leistungen	64.228,19	31.214,90	33.013,29
** Kalkulatorische Kosten	53,14	25,83	27,31
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis	64.281,33	31.240,73	33.040,60
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	456.385,21	221.803,21	234.582,00

Hinweis:

Aufteilung gemäß Verhältnis PG 31.10 Delegationsabrechnung

Verteilung des THH4 Soziale Hilfen und Schwerbeh.recht auf Stadt und Landkreis

Hier: PG 31.70 Betreuungsleistungen

Erträge und Aufwendungen	Vorl.Ergebnis 2016	Anteil Stadt	Anteil Landkreis
* Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen			
* Öffentlich-rechtliche Entgelte			
* Kostenerstattungen und Kostenumlagen			
* Sonstige ordentliche Erträge			
** Summe der ordentlichen Erträge			
* Personalaufwendungen	312.994,53	152.115,34	160.879,19
* Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen			
* Planmäßige Abschreibungen			
* Sonstige ordentliche Aufwendungen			
** Summe der ordentlichen Aufwendungen	312.994,53	152.115,34	160.879,19
*** Anteiliges ordentliches Ergebnis	312.994,53	152.115,34	160.879,19
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	312.994,53	152.115,34	160.879,19
** Aufwendungen für interne Leistungen	47.914,63	23.286,51	24.628,12
** Kalkulatorische Kosten	16,98	8,25	8,73
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis	47.931,61	23.294,76	24.636,85
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	360.926,14	175.410,10	185.516,04

Hinweis:
Aufteilung gemäß Verhältnis PG 31.10 Delegationsabrechnung

Verteilung des THH4 Soziale Hilfen und Schwerbeh.recht auf Stadt und Landkreis

Hier: PG 31.80 Sonstige soziale Hilfen und Leistungen

Erträge und Aufwendungen	Vorl.Ergebnis 2016	Anteil Stadt	Anteil Landkreis
* Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen	-5.909,00	-2.871,77	-3.037,23
* Sonstige Transfererträge	-21.300,00	-10.351,80	-10.948,20
* Kostenerstattungen und Kostenumlagen	-80.250,23	-39.001,61	-41.248,62
* Sonstige ordentliche Erträge			
** Summe der ordentlichen Erträge	-107.459,23	-52.225,19	-55.234,04
* Personalaufwendungen	664.626,70	323.008,58	341.618,12
* Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen	2.612,42	1.269,64	1.342,78
* Planmäßige Abschreibungen			
* Transferaufwendungen	160.791,86	78.144,84	82.647,02
* Sonstige ordentliche Aufwendungen	38.172,87	18.552,01	19.620,86
** Summe der ordentlichen Aufwendungen	866.203,85	420.975,07	445.228,78
*** Anteiliges ordentliches Ergebnis	758.744,62	368.749,89	389.994,73
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	758.744,62	368.749,89	389.994,73
** Erträge aus internen Leistungen	-46,00	-22,36	-23,64
** Aufwendungen für interne Leistungen	129.231,83	62.806,67	66.425,16
** Kalkulatorische Kosten	28,23	13,72	14,51
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis	129.214,06	62.798,03	66.416,03
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	887.958,68	431.547,92	456.410,76

Hinweis:

Aufteilung gemäß Verhältnis PG 31.10 Delegationsabrechnung

Verteilung des THH4 Soziale Hilfen und Schwerbeh.recht auf Stadt und Landkreis

Hier: PG 31.90 Sonstige soziale Hilfen und Leistungen/Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) nach § 6 b BKGG

Erträge und Aufwendungen	Vorl.Ergebnis 2016	Anteil Stadt	Anteil Landkreis
* Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen			
* Sonstige Transfererträge	-77,60	-37,71	-39,89
* Kostenerstattungen und Kostenumlagen			
* Sonstige ordentliche Erträge			
** Summe der ordentlichen Erträge	-77,60	-37,71	-39,89
* Personalaufwendungen	39.356,00	19.127,02	20.228,98
* Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen			
* Planmäßige Abschreibungen			
* Transferaufwendungen	101.695,30		101.695,30
* Sonstige ordentliche Aufwendungen	100.583,50	100.583,50	0,00
** Summe der ordentlichen Aufwendungen	241.634,80	119.710,52	121.924,28
*** Anteiliges ordentliches Ergebnis	241.557,20	119.672,80	121.884,40
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	241.557,20	119.672,80	121.884,40
** Aufwendungen für interne Leistungen	25.410,89	12.349,69	13.061,20
** Kalkulatorische Kosten	9,01	4,38	4,63
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis	25.419,90	12.354,07	13.065,83
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	266.977,10	132.026,87	134.950,23

Hinweis:

Erträge und Aufwendungen soweit möglich gemäß Delegationsabrechnung.

Verteilung des THH4 Soziale Hilfen und Schwerbeh.recht auf Stadt und Landkreis

Hier: PG 37.10 Schwerbehindertenrecht

Erträge und Aufwendungen	Vorl.Ergebnis 2016	Anteil Stadt	Anteil Landkreis
* Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen			
* Kostenerstattungen und Kostenumlagen			
* Sonstige ordentliche Erträge			
** Summe der ordentlichen Erträge			
* Personalaufwendungen	519.722,16	252.584,97	267.137,19
* Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen			
* Planmäßige Abschreibungen			
* Sonstige ordentliche Aufwendungen	199.343,76	96.881,07	102.462,69
** Summe der ordentlichen Aufwendungen	719.065,92	349.466,04	369.599,88
*** Anteiliges ordentliches Ergebnis	719.065,92	349.466,04	369.599,88
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	719.065,92	349.466,04	369.599,88
** Aufwendungen für interne Leistungen	129.835,96	63.100,28	66.735,68
** Kalkulatorische Kosten	46,02	22,37	23,65
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis	129.881,98	63.122,64	66.759,34
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	848.947,90	412.588,68	436.359,22

Hinweis:
Aufteilung gemäß Verhältnis PG 31.10 Delegationsabrechnung

Verteilung des THH4 Soziale Hilfen und Schwerbeh.recht auf Stadt und Landkreis

Hier: PG 37.20 Soziales Entschädigungsrecht

Erträge und Aufwendungen	Vorl.Ergebnis 2016	Anteil Stadt	Anteil Landkreis
* Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen			
* Kostenerstattungen und Kostenumlagen	-271,30	-131,85	-139,45
* Sonstige ordentliche Erträge		0,00	0,00
** Summe der ordentlichen Erträge	-271,30	-131,85	-139,45
* Personalaufwendungen	57.373,94	27.883,73	29.490,21
* Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen		0,00	
* Planmäßige Abschreibungen			
* Sonstige ordentliche Aufwendungen	94.000,00	45.684,00	48.316,00
** Summe der ordentlichen Aufwendungen	151.373,94	73.567,73	77.806,21
*** Anteiliges ordentliches Ergebnis	151.102,64	73.435,88	77.666,76
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	151.102,64	73.435,88	77.666,76
** Aufwendungen für interne Leistungen	23.174,81	11.262,96	11.911,85
** Kalkulatorische Kosten	8,06	3,92	4,14
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis	23.182,87	11.266,87	11.916,00
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	174.285,51	84.702,76	89.582,75

Hinweis:

Aufteilung gemäß Verhältnis PG 31.10 Delegationsabrechnung

Verteilung des THH4 Soziale Hilfen und Schwerbeh.recht (Produktbereich 31 und 37) auf Stadt und Landkreis

Hier: THH4 Soziale Hilfen und Schwerbeh.recht gesamt

Erträge und Aufwendungen	Vorl.Ergebnis 2016	Anteil Stadt	Anteil Landkreis
* Steuern und ähnliche Abgaben	-1.470.706	-800.211	-670.495
* Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen	-25.540.512	-14.201.952	-11.338.560
* Sonstige Transfererträge	-6.882.756	-335.380	-6.547.376
* Kostenerstattungen und Kostenumlagen	-20.287.870	-8.271.970	-12.015.900
* Sonstige ordentliche Erträge	-213.133	-70	-213.063
** Summe der ordentlichen Erträge	-54.394.978	-23.609.583	-30.785.394
* Personalaufwendungen	5.362.603	1.220.808	4.141.794
* Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen	275.887	1.270	274.617
* Planmäßige Abschreibungen	88.397	40.551	47.845
* Transferaufwendungen	67.004.443	7.101.133	59.903.310
* Sonstige ordentliche Aufwendungen	76.105.379	61.339.057	14.766.322
** Summe der ordentlichen Aufwendungen	148.836.708	69.702.819	79.133.889
*** Anteiliges ordentliches Ergebnis	94.441.731	46.093.236	48.348.495
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	94.441.731	46.093.236	48.348.495
** Erträge aus internen Leistungen	-1.049.794	-22	-1.049.772
** Aufwendungen für interne Leistungen	2.720.052	323.450	2.396.602
** Kalkulatorische Kosten	600	119	481
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis	1.670.858	323.547	1.347.311
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	96.112.588	46.416.783	49.695.805

Hinweis zu den Produktgruppen:
31,10:
Erträge und Aufwendungen soweit möglich gemäß Delegationsabrechnung bzw. tatsächlichen Abrechnungen (Bsp : Grundsicherung SGB XII und KVJS).
Zeile "Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen" ohne Soziallastenausgleich und ohne Status-Quo-Ausgleich.
31,20:
Erträge und Aufwendungen soweit möglich gemäß tatsächlichen Abrechnungen; ansonsten gemäß BG -Verhältnis.
31,30:
Erträge und Aufwendungen im Verhältnis Gesamtbevölkerung gemäß Statistisches Landesamt.
Zeile "Transferaufwendungen": Der Aufwand im Bereich der Anschlussunterbringung erhöht sich von 1,9 Mio EUR in 2016 auf 3,7 Mio EUR im HH Jahr 2017.
31,40:
Erträge und Aufwendungen nur betreffend Sozialgesetzbuch.
31,90:
Erträge und Aufwendungen soweit möglich gemäß Delegationsabrechnung.
31,50, 31,60, 31,70, 31,80, 37,10, 37,20:
Aufteilung gemäß Verhältnis PG 31,10 Delegationsabrechnung.

Verteilung im THH5 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (Produktbereich 36) im Jahr 2016 auf den Landkreis Reutlingen und die Stadt Reutlingen

Erträge und Aufwendungen	Vorläufige Ergebnisrechnung 2016, THH 5 gesamt	Anteil Landkreis RT*	Anteil Stadt RT*
laufende Zuwendungen (Zuweisungen und Zuwendungen)	-2.701.186,67	-1.646.051,97	-1.055.134,70
Sonstige Transfererträge	-3.634.971,70	-1.966.024,69	-1.668.947,01
Gebühren und ähnliche Abgaben	-1.115.716,35	-696.462,38	-419.253,97
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	-7.142.857,87	-3.856.402,76	-3.286.455,11
Sonstige ordentliche Erträge	-244.500,00	-150.628,65	-93.871,35
Summe der ordentlichen Erträge	-14.839.232,59	-8.315.570,45	-6.523.662,14
Personalaufwendungen	7.644.495,91	4.151.431,99	3.493.063,92
Versorgungsaufwendungen	3.041,84	1.638,03	1.403,81
Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen	511.901,59	279.577,37	232.324,22
Planmäßige Abschreibungen	414.154,98	223.022,46	191.132,52
Transferaufwendungen	47.902.203,47	26.452.489,59	21.449.713,88
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.195.238,79	644.074,71	551.164,08
Summe der ordentlichen Aufwendungen	57.671.036,58	31.752.234,15	25.918.802,43
Anteiliges ordentliches Ergebnis	42.831.803,99	23.436.663,69	19.395.140,30
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	42.831.803,99	23.436.663,69	19.395.140,30
Erträge aus internen Leistungsbeziehungen (Entlastungen)	-1.708,00	-993,71	-714,29
Erträge aus internen Leistungsbeziehungen	-1.708,00	-993,71	-714,29
Aufwendungen aus internen Leistungsverrechnungen**	2.271.763,17	1.247.798,94	1.023.964,23
Aufwendungen für interne Leistungen	2.271.763,17	1.247.798,94	1.023.964,23
Kalkulatorische Kosten	727,33	400,98	326,35
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis	2.270.782,50	1.247.206,20	1.023.576,30
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	45.102.586,49	24.683.869,90	20.418.716,59

* Basis für prozentuale Verteilung: Laufende Fälle zum 31.12.2016 aus Prosoz

** Planansatz 2016, da die Umlage noch nicht gebucht wurde

Verteilung im THH 5 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe - Produktbereich 36 ohne 36.50 - im Jahr 2016 auf den Landkreis Reutlingen und die Stadt Reutlingen

Erträge und Aufwendungen	Vorläufige Ergebnisrechnung 2016, THH 5 ohne PG 36.50	Anteil Landkreis RT (53,85 %)*	Anteil Stadt RT (46,15 %)*
laufende Zuwendungen (Zuweisungen und Zuwendungen)	-490.298,07	-264.025,51	-226.272,56
Sonstige Transfererträge	-3.535.752,01	-1.904.002,46	-1.631.749,55
Gebühren und ähnliche Abgaben	-11.223,00	-6.043,59	-5.179,41
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	-7.027.686,97	-3.784.409,43	-3.243.277,54
Sonstige ordentliche Erträge	-25.500,00	-13.731,75	-11.768,25
Summe der ordentlichen Erträge	-11.090.460,05	-5.972.212,74	-5.118.247,31
Personalaufwendungen	7.241.829,09	3.899.724,96	3.342.104,13
Versorgungsaufwendungen	3.041,84	1.638,03	1.403,81
Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen	466.654,88	251.293,65	215.361,23
Planmäßige Abschreibungen	414.154,98	223.022,46	191.132,52
Transferaufwendungen	40.313.831,45	21.708.998,24	18.604.833,21
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.190.173,90	640.908,65	549.265,25
Summe der ordentlichen Aufwendungen	49.629.686,14	26.725.585,99	22.904.100,15
Anteiliges ordentliches Ergebnis	38.539.226,09	20.753.373,25	17.785.852,84
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	38.539.226,09	20.753.373,25	17.785.852,84
Erträge aus internen Leistungsbeziehungen (Entlastungen)	-854,00	-459,88	-394,12
Erträge aus internen Leistungsbeziehungen	-854,00	-459,88	-394,12
Aufwendungen aus internen Leistungsverrechnungen**	1.989.378,94	1.071.280,56	918.098,38
Aufwendungen für interne Leistungen	1.989.378,94	1.071.280,56	918.098,38
Kalkulatorische Kosten	619,82	333,77	286,05
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis	1.989.144,76	1.071.154,45	917.990,31
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	40.528.370,85	21.824.527,70	18.703.843,15

* Basis für prozentuale Verteilung: Laufende Fälle zum 31.12.2016 aus Prosoz ohne PG 36.50

** Planansatz 2016, da die Umlage noch nicht gebucht wurde

Verteilung im THH 5, Produktgruppe 36.50 Förd. von Kindern in Tageseinrichtungen im Jahr 2016 auf den Landkreis Reutlingen und die Stadt Reutlingen

Erträge und Aufwendungen	Vorläufige Ergebnisrechnung 2016, PG 36.50	Anteil Landkreis RT (62,51 %)*	Anteil Stadt RT (37,49 %)*
laufende Zuwendungen (Zuweisungen und Zuwendungen)	-2.210.888,60	-1.382.026,46	-828.862,14
Sonstige Transfererträge	-99.219,69	-62.022,23	-37.197,46
Gebühren und ähnliche Abgaben	-1.104.493,35	-690.418,79	-414.074,56
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	-115.170,90	-71.993,33	-43.177,57
Sonstige ordentliche Erträge	-219.000,00	-136.896,90	-82.103,10
Summe der ordentlichen Erträge	-3.748.772,54	-2.343.357,71	-1.405.414,83
Personalaufwendungen	402.666,82	251.707,03	150.959,79
Versorgungsaufwendungen			
Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen	45.246,71	28.283,72	16.962,99
Planmäßige Abschreibungen			
Transferaufwendungen	7.588.372,02	4.743.491,35	2.844.880,67
Sonstige ordentliche Aufwendungen	5.064,89	3.166,06	1.898,83
Summe der ordentlichen Aufwendungen	8.041.350,44	5.026.648,16	3.014.702,28
Anteiliges ordentliches Ergebnis	4.292.577,90	2.683.290,45	1.609.287,45
Veranschlagter Aufwands-/Ertragsüberschuss	4.292.577,90	2.683.290,45	1.609.287,45
Erträge aus internen Leistungsbeziehungen (Entlastungen)	-854,00	-533,84	-320,16
Erträge aus internen Leistungsbeziehungen	-854,00	-533,84	-320,16
Aufwendungen aus internen Leistungsverrechnungen**	282.384,23	176.518,38	105.865,85
Aufwendungen für interne Leistungen	282.384,23	176.518,38	105.865,85
Kalkulatorische Kosten	107,51	67,20	40,31
Veranschlagtes kalkulatorisches Ergebnis	281.637,74	176.051,75	105.585,99
Veranschlagter Nettoressourcenbedarf/-überschuss	4.574.215,64	2.859.342,20	1.714.873,44

*Basis für prozentuale Verteilung: Laufende Fälle 36.50 zum 31.12.2016 aus Prosoz

** Planansatz 2016, da die Umlage noch nicht gebucht wurde

Fallzahlen aus Datenbasis ZDF-Bericht 2016,
alle laufenden Fälle am 31.12.2016 inkl. UMA, KE, ZF

Anmerkung: Im ZDF-Bericht werden sowohl die laufenden als auch die beendeten Fälle dargestellt. Für diese Abfrage wurden nur die laufenden Fälle am 31.12.2016 verwendet.

Fallzahlen ohne §22/§23 laufend 31.12.2016

Status Ende 2016 bezeichnungsmassnahme IstUMA	laufend (Mehrere Elemente) (Alle)

Sozialraum	Anzahl von Aktionen	Anteilig
Rest LK	1021	53,85%
Stadt RT	875	46,15%
Gesamtergebnis	1896	100,00%

Fallzahlen nur §22/§23 laufend 31.12.2016

Status Ende 2016 bezeichnungsmassnahme IstUMA	laufend (Mehrere Elemente) (Alle)

Sozialraum	Anzahl von Aktionen	Anteilig
Rest LK	1194	62,51%
Stadt RT	716	37,49%
Gesamtergebnis	1910	100,00%

Stand: 21.02.2018

IHK Reutlingen

Seite 1 von 8



**Stellungnahme der IHK Reutlingen zum Antrag
der Stadt Reutlingen auf Stadtkreisgründung**

**Große Anfrage der Fraktionen GRÜNE und CDU, Drs. 16/3321
Mögliche Konsequenzen der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen für die
Stadt und den Landkreis**

Stand: 21.02.2018

IHK Reutlingen

Seite 2 von 8

Vorbemerkung

Die IHK Reutlingen ist mit mehr als 48.000 Mitgliedsunternehmen in den Landkreisen Reutlingen, Tübingen und Zollernalb die bedeutendste Selbstverwaltungseinrichtung der gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen der Unternehmen gegenüber Politik und Verwaltung, setzt eine Vielzahl hoheitlicher Aufgaben um und bietet den Mitgliedern einen umfassenden Bildungs- und Beratungsservice.

Die Grundsätze der IHK lauten Demokratie, Soziale Marktwirtschaft, Selbstverwaltung, Solidarität, Effizienz und Transparenz. Des Weiteren bekennt sich die IHK zum Subsidiaritätsprinzip.

Der Antrag der Stadt Reutlingen auf Stadtkreisgründung von 2015 ist bedeutsam und betrifft die regionale Wirtschaft. Im Landkreis Reutlingen, mit insgesamt 26 Kommunen, vertritt die IHK Reutlingen rund 19.900 Mitgliedsunternehmen. Als Trägerin öffentlicher Belange ist die Industrie- und Handelskammer im Februar 2018 vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg zur fachlichen Stellungnahme aufgefordert worden.

Es gibt wichtige Argumente für und gegen eine Stadtkreisgründung. Diese Stellungnahme der IHK Reutlingen fokussiert sich alleine auf die Interessen der Wirtschaft und die involvierten Unternehmen in Stadt und Landkreis Reutlingen.

In einer Blitzumfrage (Befragungszeitraum 09.02. bis 16.02.2018) hat die IHK Reutlingen 6.100 Unternehmen um ein Stimmungsbild zum Antrag der Stadt Reutlingen auf Stadtkreisgründung gebeten. Der Rücklauf von 14% (absolut 861 Antworten) zeigt, das Thema ist von Bedeutung für die Unternehmen aus Industrie, Handel und Dienstleistungsbranche.

Für die IHK-Mitgliedsunternehmen ist eine funktionierende, wirtschaftsfreundliche Verwaltung ein wesentlicher Standortfaktor – das belegen auch die regelmäßig durchgeführten Standortzufriedenheitsumfragen.

Die IHK Reutlingen setzt sich deshalb für eine kundenorientierte, effiziente Verwaltung, einen konsequenten Bürokratieabbau sowie eine zügige Umsetzung von digitalisierten Verwaltungsabläufen ein.

Stand: 21.02.2018

IHK Reutlingen

Seite 3 von 8

Beantwortung der Fragestellungen im Einzelnen**Zu Frage II.11: Welche wirtschaftlichen und finanziellen Vor- und Nachteile gibt es derzeit für die Stadt Reutlingen und den Landkreis Reutlingen dadurch, dass Reutlingen dem Landkreis angehört?**

Die Industrie- und Handelskammer Reutlingen kann die wirtschaftlichen und finanziellen Vor- und Nachteile, die sich durch den aktuellen Status-quo ergeben, nicht bewerten.

Die IHK gibt zu bedenken, dass der Landkreis Reutlingen und mit ihm die Stadt Reutlingen ein bedeutender Wirtschafts- und Industriestandort in der Region Neckar-Alb ist. 47% der regionalen industriellen Wertschöpfung entfällt auf ihn.¹

Eine führende Rolle in der Region hat der Kreis Reutlingen bei der Exportorientierung sowie bei der Beschäftigung von FuE-Personal. Fast 70% der regionalen FuE-Beschäftigten arbeiten im Landkreis Reutlingen.² In den letzten Jahren verzeichnete der Landkreis zudem überdurchschnittliche Investitionen der Industrie im Vergleich zur Region und zum Landesdurchschnitt.³ Zahlreiche mittelständische Handels- und Dienstleistungsunternehmen komplementieren die Wirtschaftsstruktur. Zudem liegen viele touristische Schwerpunkte der Region im Landkreis Reutlingen. Die Hochschule Reutlingen ergänzt das Profil des Hochschulstandorts Neckar-Alb im Hinblick auf eine stärkere Wirtschaftsnähe und Anwendungsorientierung.

Durch die geografische Lage, Verkehrsinfrastruktur und intensive Pendlerverflechtungen übernimmt der Landkreis Reutlingen eine wichtige Verbindungs- und Scharnierfunktion zur Region Stuttgart. Engste Verknüpfungen zum Agglomerationsraum Stuttgart gibt es auch in der Ökonomie durch vielseitige Kunden- und Lieferantenbeziehungen der Betriebe.⁴

Der Wirtschaftsstandort mit Stadt und Kreis Reutlingen steht vor großen Herausforderungen: Als Schwäche des Landkreises ist die relativ schlechte Anbindung an das Autobahnnetz mit durchschnittlichen Fahrzeiten von rund 38 Minuten zu nennen sowie der leicht überdurchschnittliche Verschuldungsgrad der Kommunen.⁵

Weiteren Handlungsbedarf vermelden die Unternehmen in Stadt und Kreis Reutlingen bei den Themenfeldern Breitbandversorgung, Parkmöglichkeiten in Innenstädten, Verfügbarkeit von Wohnraum, ansteigende Kosten bei Gewerbeimmobilien sowie der Akquise von beruflich qualifizierten Fachkräften.⁶

¹ Vgl. Prognos-Institut (2016): Regionalstudie Neckar-Alb im Auftrag der IHK Reutlingen.

² Vgl. Prognos-Institut (2016): Regionalstudie Neckar-Alb im Auftrag der IHK Reutlingen.

³ Vgl. Prognos-Institut (2016): Regionalstudie Neckar-Alb im Auftrag der IHK Reutlingen.

⁴ Vgl. Springorum, Jan (2006): Analyse von Clusterstrukturen am Standort Region Neckar-Alb, in Zusammenarbeit mit der IHK Reutlingen.

⁵ Vgl. Prognos-Institut (2016): Regionalstudie Neckar-Alb im Auftrag der IHK Reutlingen.

⁶ Vgl. IHK-Standortzufriedenheitsumfrage (2017): LK Reutlingen 1026 absolute Antworten, 18% Rücklauf; Stadt Reutlingen 407 absolute Antworten, 17% Rücklauf.

Stand: 21.02.2018

IHK Reutlingen

Seite 4 von 8

In großer Mehrheit sind die Unternehmen in der Stadt und im Landkreis mit ihrem Wirtschaftsstandort zufrieden, im Landkreis Reutlingen empfehlen ihn 75% der Befragten weiter. Die Stadt Reutlingen erreicht als Wirtschaftsstandort eine Weiterempfehlungsquote von 80%.⁷

Laut IHK-Standortzufriedenheitsumfrage möchten 27% der Unternehmen im Landkreis Reutlingen flächenmäßig in den kommenden drei Jahren im Landkreis expandieren. 23% der städtischen Unternehmen planen ebenfalls eine Expansion bezogen auf die Fläche. Der Anteil übertrifft die Expansionsabsichten zu einem anderen Standort außerhalb der Region oder ins Ausland deutlich.⁸ Das ist ein klares Bekenntnis zum Wirtschaftsstandort und zeigt eine Zufriedenheit mit der Region.

Regionale Imageträger sind neben den Markennamen von Unternehmen auch der wissenschaftliche Forschungsstandort sowie die Bekanntheit von Orts- bzw. Raumschaftsnamen wie Reutlingen, Metzingen oder Neckar-Alb.

75% der Unternehmen haben Berührungspunkte mit dem Landratsamt in ihrem unternehmerischen Alltag.⁹ Zu nennen sind hier vor allem die KFZ-Zulassung, Gewerbeaufsicht, Vergabe von Lizenzen für Taxi-, Omnibus- und Güterkraftverkehr sowie Schnittstellen bei der Abfallwirtschaft, Genehmigung von Abluftanlagen, Abwasserreinigung etc. Auch bei Umwelt- und Arbeitsschutz gibt es Berührungspunkte. Die Ausbildungsbetriebe stehen zudem in Kontakt mit den Berufsschulen, deren Träger das Landratsamt ist.

Eine wirtschaftsfreundliche Verwaltung hat für Unternehmen einen hohen Stellenwert. Entsprechend erreicht der Standortfaktor bei der IHK-Standortzufriedenheitsumfrage im Landkreis Reutlingen Rang 7 von 27 der bedeutendsten Standortfaktoren. Bei der Zufriedenheit erreicht der Faktor das Mittelfeld und belegt Rang 16 von 27. Diese Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass die aktuelle Zusammenarbeit mit den Verwaltungen aus Sicht der Wirtschaft zufriedenstellend verläuft.

⁷ Vgl. IHK-Standortzufriedenheitsumfrage (2017): LK Reutlingen 1026 absolute Antworten, 18% Rücklauf; Stadt Reutlingen 407 absolute Antworten, 17% Rücklauf.

⁸ Vgl. IHK-Standortzufriedenheitsumfrage (2017): LK Reutlingen 1026 absolute Antworten, 18% Rücklauf; Stadt Reutlingen 407 absolute Antworten, 17% Rücklauf.

⁹ Vgl. IHK-Blitzumfrage (2018): Umfrage zum Antrag der Stadt Reutlingen auf Stadtkreisgründung, Antwort auf die Frage: Wie intensiv ist die Zusammenarbeit zwischen Ihrem Unternehmen und dem Landratsamt? 861 absolute Antworten, 14% Rücklauf.

Stand: 21.02.2018

IHK Reutlingen

Seite 5 von 8

Zu**Frage II.9: Welche Auswirkungen hätte die Gründung des Stadtkreises Reutlingen auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit?****Frage II.13: Wie wäre der verbleibende Landkreis Reutlingen im Hinblick auf wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Strukturdaten in die Reihe der Landkreise in Baden-Württemberg einzuordnen?****Frage II.16: Welche Auswirkungen hätte die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen für die Bürgerinnen und Bürger jeweils des Landkreises und der Stadt Reutlingen sowie für die kreiszugehörigen Gemeinden insbesondere in wirtschaftlicher, finanzieller und verwaltungsorganisatorischer Hinsicht?**

Verwaltungsstrukturen haben in ihrer Organisation, aber auch in ihrer kostenseitigen Belastung unmittelbare Auswirkungen auf die Wirtschaft. Der finanzielle Druck in den Kommunen wird oftmals durch Steuererhöhungen – insbesondere durch Erhöhungen des Gewerbesteuerhebesatzes – kompensiert und trifft Unternehmen somit in ihrem Wirtschaften.

Nach Argumenten der Stadt Reutlingen erscheint die Stadtkreisgründung sinnvoll. Sie verspricht den Zugewinn an kommunaler Selbstverwaltung, eine gerechtere Finanzierung der Aufgaben, Abbau von Mehrfachbelastungen sowie das Ende einer „Unwucht“ im Zusammenspiel mit dem Landkreis, d.h. unter anderem die Deckelung der Sitze für die Stadtvertreter im Kreistag auf 40 Prozent.

Im Hinblick auf die Verflechtung von Stadt, Landkreis und dem Agglomerationsraum Stuttgart sowie einer effizienten Ressourcenallokation stellt sich die Frage: Können ein Stadtkreis Reutlingen und ein verbleibender Landkreis Reutlingen Aufgaben für die Wirtschaft effizienter und besser erledigen als dies bisher passiert? Hat die Stadtkreisgründung einen Mehrwert für die gewerbliche Wirtschaft, der den Aufwand rechtfertigt?

In der Marktwirtschaft sind die Unternehmen gefordert, sich effektiv zu organisieren und ihre Ressourcen effizient einzusetzen, um wirtschaftlich leistungsfähig zu bleiben. Die Betriebe setzen deshalb auf Synergien durch effizientere Prozesse und Skaleneffekte. Auch die öffentliche Verwaltung unterliegt den Gesetzen des Grenznutzens.

Derzeit ist der Landkreis Reutlingen mit 278.000 Einwohnern der zehntgrößte im Land. Sollte Reutlingen eigener Stadtkreis werden, wäre der Restkreis auf Position 24 von 35 Landkreisen. Die Stadt Reutlingen wäre im Ranking der kreisfreien Städte auf Platz neun von zehn.¹⁰

¹⁰ Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Regionaldatenbank.

Stand: 21.02.2018

IHK Reutlingen

Seite 6 von 8

Als größte Kommune im Landkreis Reutlingen hat die Stadt in Bezug auf die Vorhaltung von Verwaltungsdienstleistungen den Hauptanteil im Kreis. Würde dieser Anteil wegfallen, könnten die vorgehaltenen Strukturen im Landkreis vermutlich nicht im gleichen Verhältnis reduziert werden. Die möglichen Folgen könnten höhere Bürokratie- und Verwaltungskosten für die im Kreis Reutlingen verbleibenden Unternehmen sein.

Die Erfahrungen in der Wirtschaft zeigen, dass Aufspaltungsprozesse häufig unkalkulierbare Kosten mit sich bringen.

Stand: 21.02.2018

IHK Reutlingen

Seite 7 von 8

Frage II.15: Wie bewertet sie [die Landesregierung] die vom Landkreis Reutlingen vorgebrachten wirtschaftlichen Nachteile ihrer Kreiszugehörigkeit anhand des Modelljahres 2013 mit einer jährlichen Belastung von rund 2,9 Mio. Euro (ohne Berücksichtigung der Vermögensauseinandersetzung) bzw. die dargelegten finanziellen Folgen einer Erklärung zum Stadtkreis mit einem Betrag per Saldo von plus 4,6 Mio. Euro für das Modelljahr 2013?

Die IHK Reutlingen kann die wirtschaftlichen Nachteile der Kreiszugehörigkeit der Stadt Reutlingen nicht bewerten. Stadt und Landkreis Reutlingen haben dazu jeweils Gutachten vorgelegt.

Das Argument der Stadt Reutlingen, als Stadtkreis höhere Zuwendungen vom Land Baden-Württemberg als Ausgleich für die erhöhten Ausgaben einer Großstadt zu bekommen, erscheint rational.

Es ist jedoch festzustellen: Finanzmittel können nur einmal verwendet werden. Die Kosten für die Verwaltungstrennung und die Aufsplittung gemeinsamer Vermögensgegenstände sowie die Kommunikationskosten sind nach aktuellem Stand nicht valide bezifferbar.

Zu bedenken ist auch, dass die Zuweisungen aus dem Finanzausgleichsgesetz sich auf eine Momentaufnahme beziehen. Mittel- und langfristig können die Zuwendungen divergent ausfallen.

Stand: 21.02.2018

IHK Reutlingen

Seite 8 von 8

Fazit

Abwägend und ausgleichend kommt die IHK Reutlingen zu folgendem Fazit:

Aus Sicht der Unternehmen ist von Bedeutung, dass Aufgaben möglichst wirtschaftsnah, schnell und kostengünstig durchgeführt werden. Klare Zuständigkeiten, kurze Wege und qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Behörden sind von hoher Bedeutung für die Unternehmerinnen und Unternehmer. Sekundär ist die Frage, welche Verwaltung die Aufgabe erledigt.



Ergebnisse der IHK-Blitzumfrage zum Antrag der Stadt Reutlingen auf Stadtkreisgründung

Februar 2018



Vorwort

- Die IHK Reutlingen ist mit mehr als 48.000 Mitgliedsunternehmen in den Landkreisen Reutlingen, Tübingen und Zollernalb die bedeutendste Selbstverwaltungseinrichtung der gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen der Unternehmen gegenüber Politik und Verwaltung, setzt eine Vielzahl hoheitlicher Aufgaben um und bietet den Mitgliedern einen umfassenden Bildungs- und Beratungsservice.
- Die Grundsätze der IHK lauten Demokratie, Soziale Marktwirtschaft, Selbstverwaltung, Solidarität, Effizienz und Transparenz. Des Weiteren bekennt sich die IHK zum Subsidiaritätsprinzip.
- Der Antrag der Stadt Reutlingen auf Stadtkreisgründung von 2015 ist bedeutsam und betrifft die regionale Wirtschaft.
- Als Trägerin öffentlicher Belange ist die Industrie- und Handelskammer im Februar 2018 vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg zur fachlichen Stellungnahme aufgefordert worden.

20.02.2018

Blitzumfrage

1

Blitzumfrage zum Antrag der Stadt Reutlingen auf Stadtkreisgründung

- 14 % Rücklauf (861 Antworten)
- 6.100 befragte Unternehmen (Handelsregisterunternehmen sowie eine Auswahl an Kleingewerbetreibende)
- Befragungszeitraum: 09. bis 16.02.2018

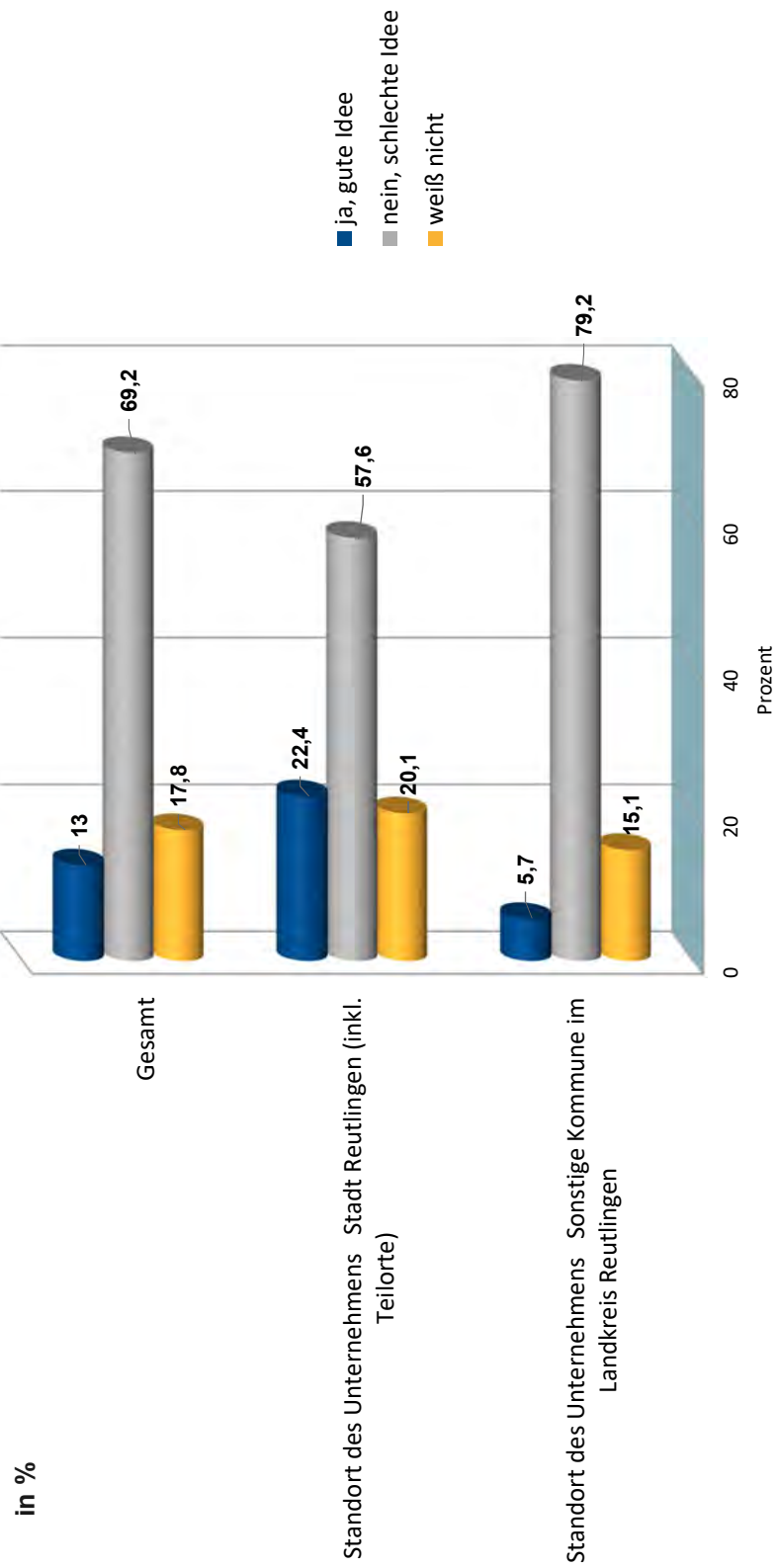
Rücklauf aufgeteilt nach:	Anteil
Standort des Unternehmens	
Stadt Reutlingen	42%
Landkreis Reutlingen	58%
Branche	
Industrie	19%
Handel	20%
Dienstleistungen	61%
Mitarbeiter am Standort	
0-3	42%
4-9	21%
10-49	26%
50-499	10%
500 und mehr Mitarbeiter	1%

20.02.2018

Blitzumfrage

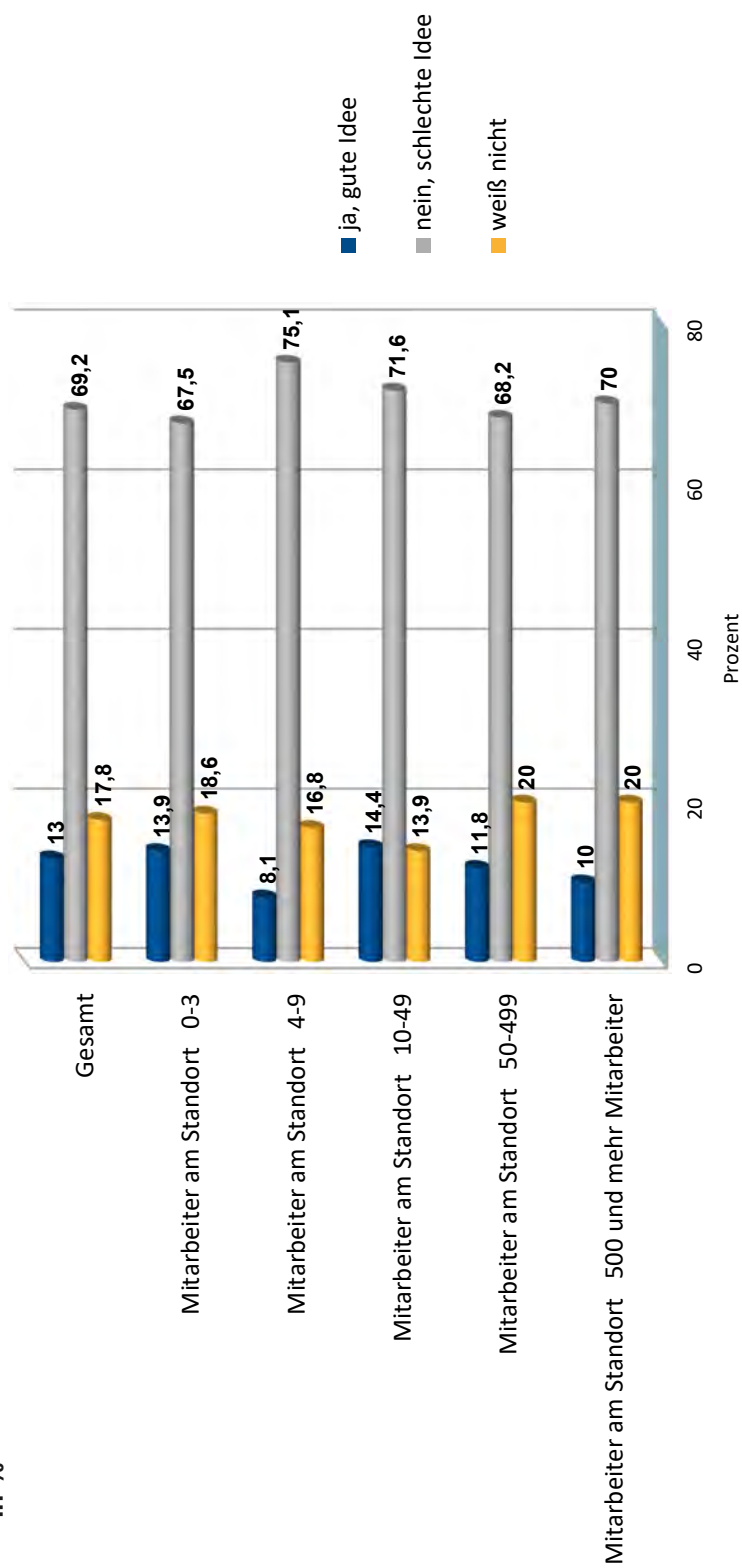
2

1a) Sollte die Stadt Reutlingen auskreisen?



1b) Sollte die Stadt Reutlingen auskreisen?

in %

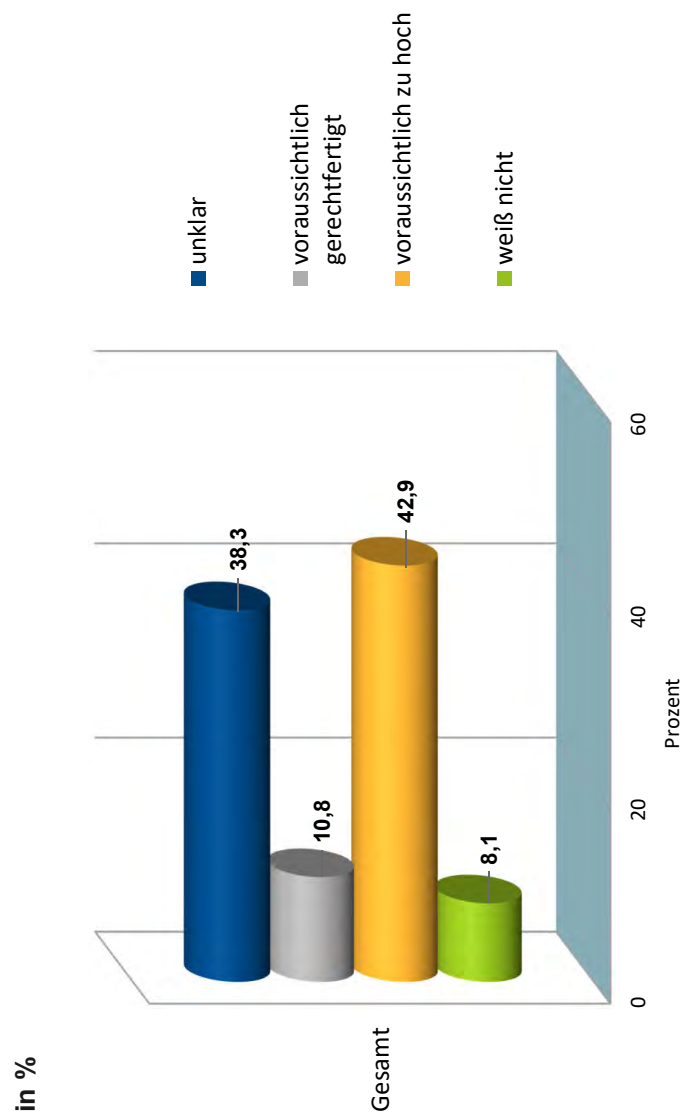


20.02.2018

Blitzumfrage

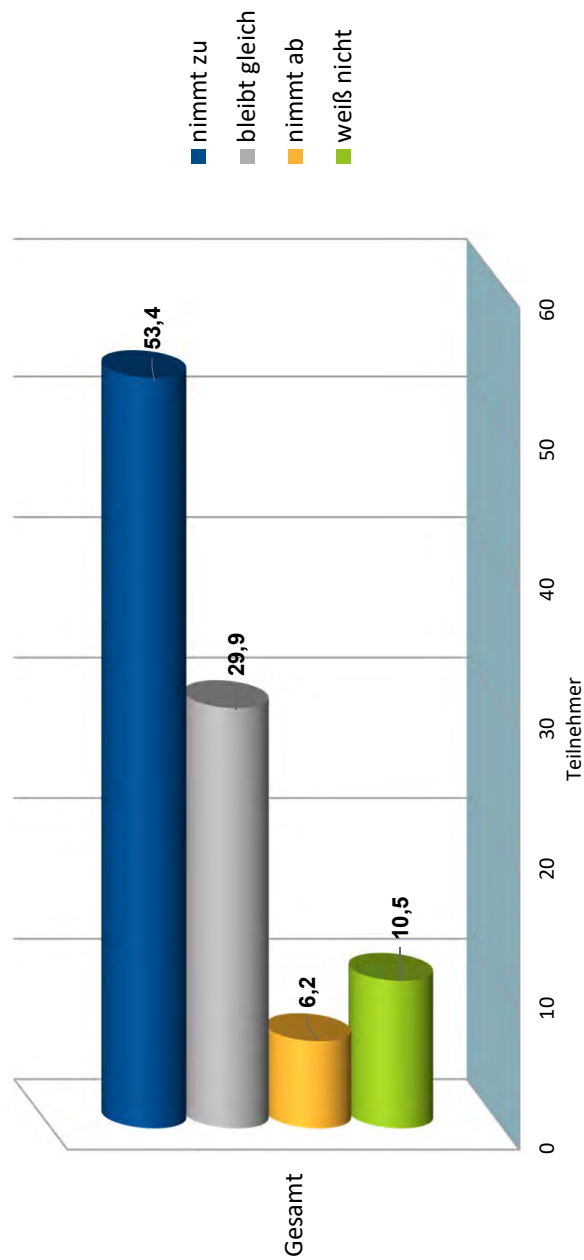
4

1c) Das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Auskreisung ist...



2a) Welche Folgen einer Auskreisung der Stadt Reutlingens erwarten Sie für Ihr Unternehmen? Die Bürokratie...

in %



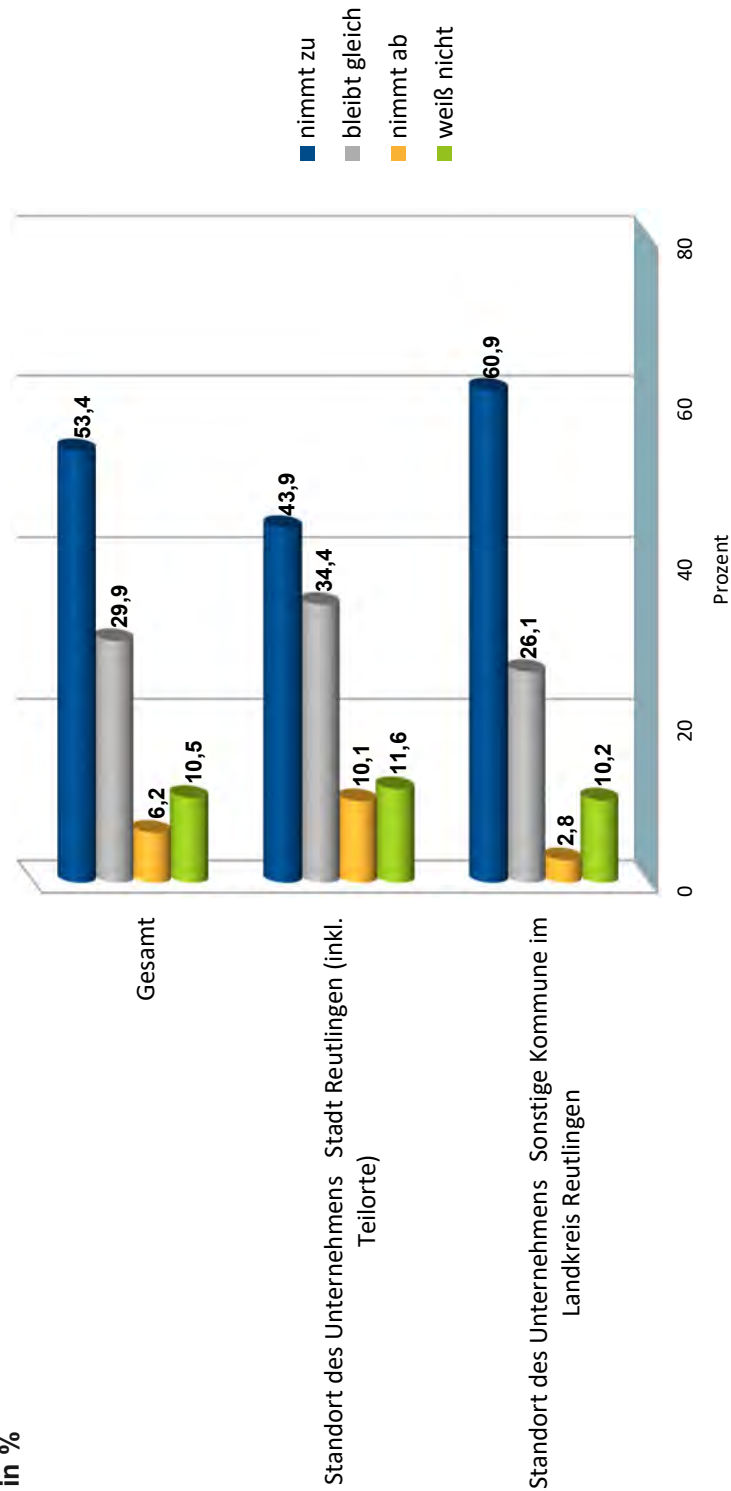
20.02.2018

Blitzumfrage

6

2b) Welche Folgen einer Auskreisung der Stadt Reutlingens erwarten Sie für Ihr Unternehmen? Die Bürokratie...

in %



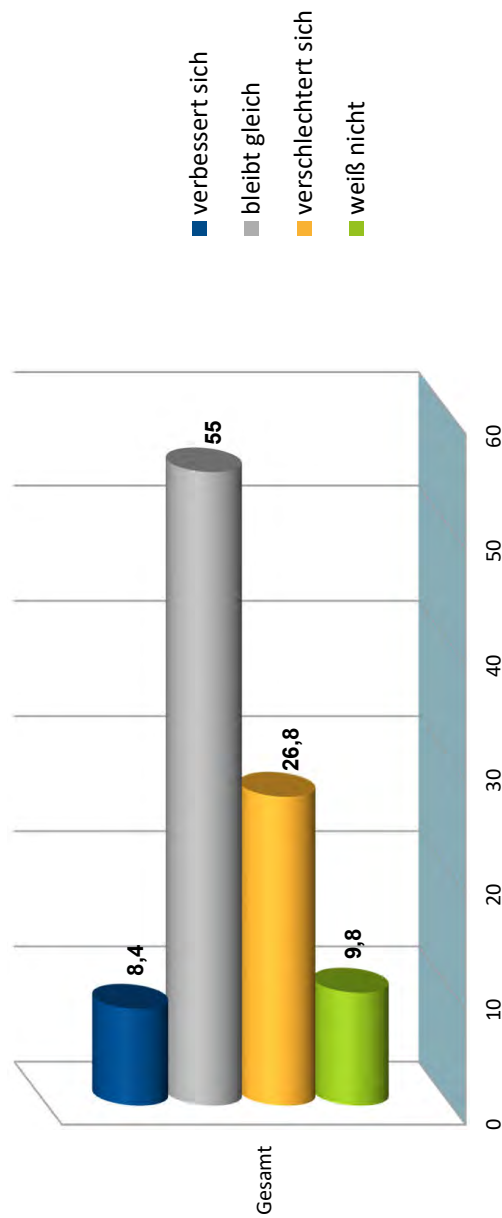
20.02.2018

Blitzumfrage

7

2c) Welche Folgen einer Auskreisung der Stadt Reutlingens erwarten Sie für Ihr Unternehmen? Das Image Ihres Unternehmensstandorts...

in %



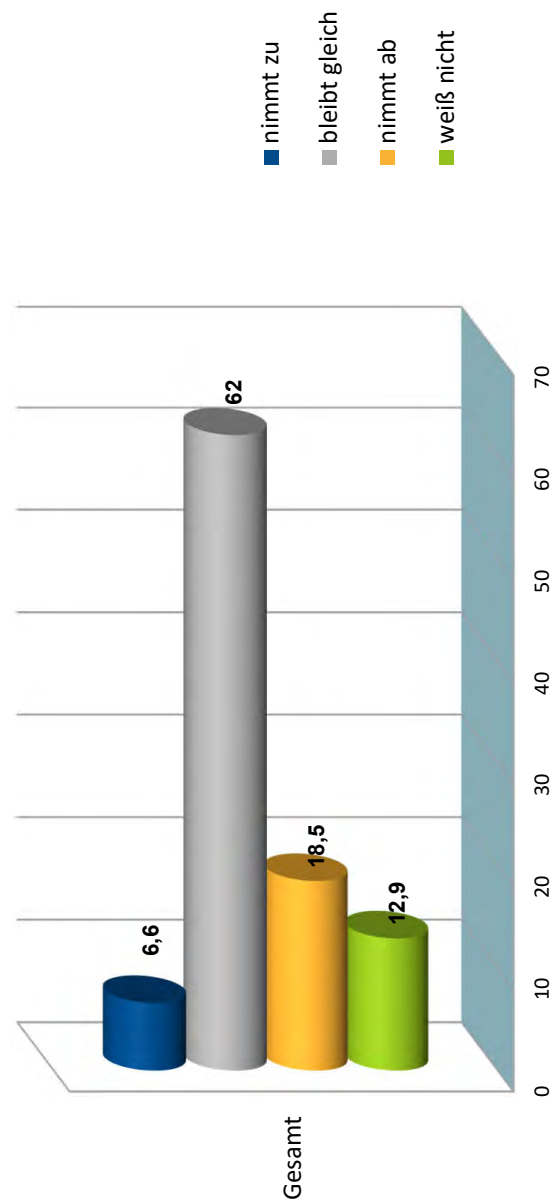
20.02.2018

Blitzumfrage

8

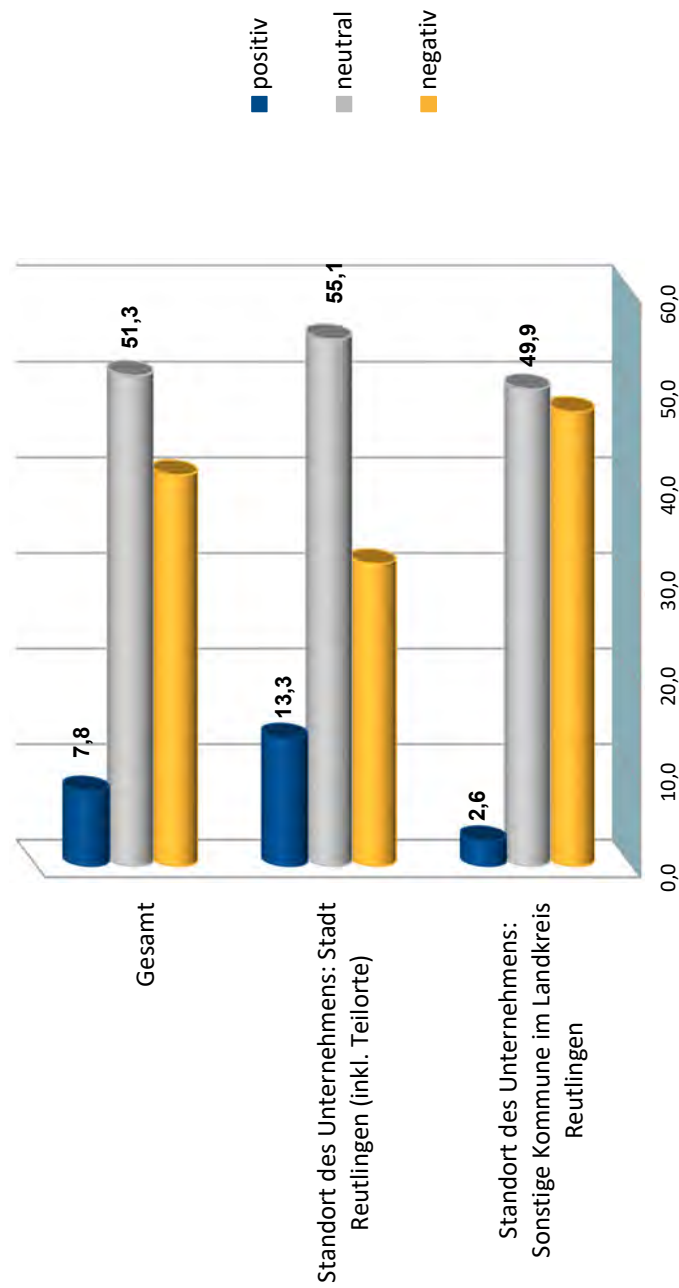
2d) Welche Folgen einer Auskreisung der Stadt Reutlingens erwarten Sie für Ihr Unternehmen? Die Anziehungskraft für Fachkräfte...

in %



3) Wie schätzen Sie die Folgen einer Auskreisung der Stadt Reutlingen insgesamt für Ihr Unternehmen ein?

in %



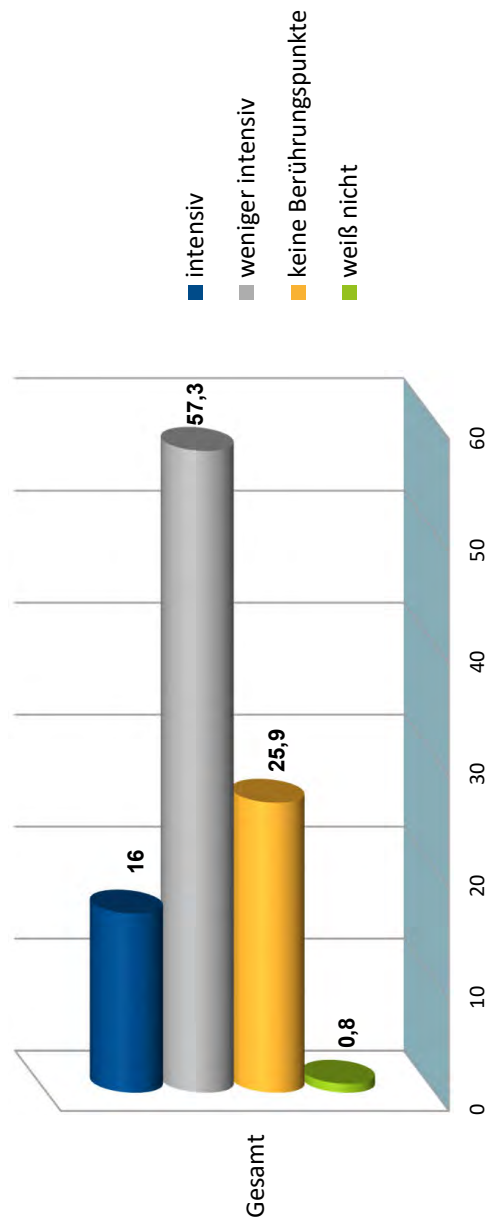
20.02.2018

Blitzumfrage

10

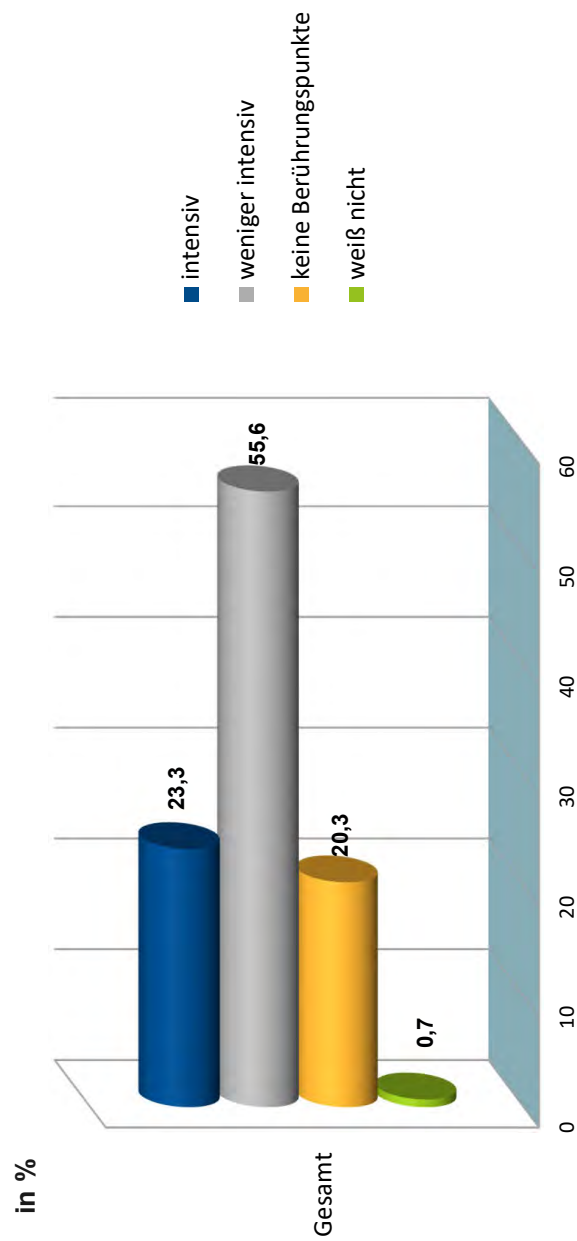
4) Wie intensiv ist die Zusammenarbeit zwischen Ihrem Unternehmen und dem Landratsamt?

in %



Berührungspunkte mit dem Landratsamt: KFZ-Zulassung, Gewerbeaufsicht, Vergabe von Lizenzen für Taxi-, Omnibus- und Güterkraftverkehr sowie Schnittstellen bei der Abfallwirtschaft, Genehmigung von Abluftanlagen, Abwasserreinigung etc. Auch bei Umwelt- und Arbeitsschutz gibt es Berührungspunkte. Die IHK-Ausbildungsbetriebe stehen zudem in Kontakt mit den Berufsschulen, deren Träger das Landratsamt ist.

5) Wie intensiv ist die Zusammenarbeit zwischen Ihrem Unternehmen und Ihrer Kommune?



Berührungspunkte mit den Kommunen im Landkreis (Auswahl): Bereitstellung von Infrastruktur, Bereitstellung von Gewerbeflächen, Gewerbeanmeldung, -abmeldung und -ummeldung, Wirtschaftsförderung, Förderprogramme etc.

20.02.2018

Blitzumfrage

12



Ergebnisse der IHK-Blitzumfrage zum Antrag der Stadt Reutlingen auf Stadtkreisgründung

**Weitere Informationen unter
www.ihkrt.de/auskreisung**

**PRESSEDIENST**

Pressemitteilung

Wirtschaft zur Stadtkreisgründung Klare Zuständigkeiten und kurze Wege sind wichtig

Reutlingen, 23. Februar 2018. Aus Sicht der Wirtschaft ist es zweitrangig, welche Verwaltung eine bestimmte Aufgabe erledigt. Für die Unternehmen in der Region Neckar-Alb sind für konkretes Verwaltungshandeln Wirtschaftsnähe, Effizienz und Kosten von größerer Bedeutung.

Die IHK Reutlingen war von der Landesregierung mit Blick auf die beantragte Stadtkreisgründung als Trägerin öffentlicher Belange zur fachlichen Stellungnahme aufgefordert worden. Diese hat laut IHK-Gesetz abwägend und ausgleichend zu erfolgen. In ihren Ausführungen, die gestern dem Wirtschaftsministerium des Landes zugegangen sind, weist die IHK auf die bestehenden Verflechtungen zwischen Landkreis und Stadt hin. Der Landkreis Reutlingen in seiner bisherigen Form verfügt laut IHK über eine wichtige Verbindungs- und Scharnierfunktion zur Region Stuttgart. Es bestehen engste Verknüpfungen, vor allem bei Kunden- und Lieferantenbeziehungen.

Die IHK Reutlingen kann die von Stadt und Landkreis vorgelegten Zahlen zu möglichen wirtschaftlichen Vor- und Nachteilen der Kreiszugehörigkeit nicht im Detail bewerten. Mit Blick auf mögliche Änderungen der Verwaltungsstrukturen erwartet die gewerbliche Wirtschaft allerdings einen erkennbaren Mehrwert, der den zu erwartenden Aufwand rechtfertigt. Erfahrungen aus der Wirtschaft zeigen, so heißt es bei der IHK, dass Aufspaltungsprozesse häufig unkalkulierbare Kosten mit sich bringen.

Insgesamt ist es aus Sicht der Unternehmen von Bedeutung, dass Aufgaben möglichst schnell, effizient und kostengünstig durchgeführt werden. Klare Zuständigkeiten, kurze Wege und qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Behörden sind für die Unternehmerinnen und Unternehmer wichtig. Sekundär ist hingegen, welche Verwaltung eine Aufgabe erledigt.

Stimmungsbild der Wirtschaft

Die IHK hat parallel zur Erarbeitung ihrer fachlichen Stellungnahme ein Stimmungsbild bei ihren Mitgliedsbetrieben aus Stadt und Landkreis Reutlingen eingeholt. 861 Betriebe haben sich daran beteiligt. Der Rücklauf lag bei 14 Prozent. 42 Prozent der Antworten kamen aus der Stadt Reutlingen, 58 Prozent aus dem Landkreis (ohne Stadt).

Insgesamt sprechen sich 70 Prozent der Befragten gegen eine Stadtkreisgründung aus. 13 Prozent sind dafür. Aus der Stadt Reutlingen sind 58 Prozent gegen die Auskreisung. 22 Prozent sind dafür. Im Landkreis Reutlingen (ohne Stadt) stehen knapp 80 Prozent der Befragten der Stadtkreisidee negativ gegenüber. Sechs Prozent sind positiv gestimmt. Die Folgen einer Stadtkreisgründung schätzen etwa 41 Prozent der Unternehmen negativ ein, knapp acht Prozent sehen es positiv. Etwa die Hälfte der Unternehmer aus der Stadt Reutlingen (55 Prozent) als auch aus dem Landkreis Reutlingen (ohne Stadt, 50 Prozent) schätzen die Folgen einer Stadtkreisgründung als neutral für ihr Unternehmen ein.

Die Mehrheit der Unternehmerinnen und Unternehmer (54 Prozent) gehen von einer steigenden Bürokratie durch die Stadtkreisgründung aus, 30 Prozent von einer gleichbleibenden Bürokratie. Ein geringer Anteil der Unternehmen, nämlich sechs Prozent, erwartet, dass die Bürokratie zurückgehen wird. Vor allem die Unternehmen aus dem Landkreis Reutlingen (ohne Stadt) gehen von einem Anstieg der Bürokratie aus (61 Prozent). Der Anteil der Unternehmer aus der Stadt Reutlingen, die von einem Anstieg ausgehen, liegt bei 44 Prozent. Eine knappe Mehrheit der Unternehmer (55 Prozent) vermutet, dass die Stadtkreisgründung weder positive noch negative Folgen für das Image des Unternehmensstandorts hat. 62 Prozent der Unternehmerinnen und Unternehmer erwarten, dass sich die Anziehungskraft für Fachkräfte durch die Stadtkreisgründung weder positiv noch negativ verändert.

IHK-Service

Fragen zum Thema beantwortet Dr. Wolfgang Epp, Telefon: 07121 201-260 und E-Mail:

epp@reutlingen.ihk.de.

Weitere Informationen gibt es unter www.ihkrt.de/auskreisung.

Stadt Reutlingen



Innenministerium Baden-Württemberg
Willy-Brandt-Straße 41
70173 Stuttgart

Regierungspräsidium Tübingen
Konrad-Adenauer-Straße 20
72072 Tübingen

10. Juli 2015

Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 GemO

Die Stadt Reutlingen beantragt,

sie gemäß § 3 Abs. 1 GemO durch Gesetz zum Stadtkreis zu erklären.

- 2 -

Inhaltsverzeichnis

I. Rechtliche Grundlagen	3
1. § 3 Abs. 1 GemO	3
2. Öffentliches Wohl bei Gebietsänderungen (Art. 74 Abs. 1 LV, § 7 Abs. 1 LKrO)	3
3. Für den Landesgesetzgeber maßgebende Gesichtspunkte	4
II. Motivation der Stadt Reutlingen	14
1. Sondersituation in Reutlingen	16
2. Unzureichende Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion des Landkreises	21
3. Kreisumlage	23
4. Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis	24
5. Verwaltungskraft der Stadt Reutlingen	24
III. Kreisfreie Städte	25
1. In Baden-Württemberg	25
2. In der Bundesrepublik	27
IV. Folgen der Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis	28
1. Folgen aus der Übertragung von Aufgaben	28
2. Folgen für den kommunalen Finanzausgleich	29
3. Vermögen und Schulden	30
4. Finanzielle Gesamtbewertung	31
5. Nichtmonetäre Folgen	34
V. Fortbestehende Leistungsfähigkeit des Landkreises Reutlingen	35
1. Strukturdaten des Landkreises Reutlingen nach Gründung des Stadtkreises Reutlingen	35
2. Ausreichende Aufgaben der Selbstverwaltung	38
3. Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion	38
4. Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen durch die Stadt Reutlingen	39
VI. Gesamtabwägung	39

- 3 -

Begründung:

I. Rechtliche Grundlagen

Grundlage des Antrags, die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis zu erklären, sind die Gemeindeordnung (GemO), die Landkreisordnung (LKrO), die Landesverfassung (LV) und das Grundgesetz (GG).

1. § 3 Abs. 1 GemO

Nach § 3 Abs. 1 GemO können Gemeinden durch Gesetz auf ihren Antrag zu Stadtkreisen erklärt werden. § 3 Abs. 1 GemO bestimmt keine konkreten Voraussetzungen für die Erklärung einer Gemeinde zum Stadtkreis.

Nach § 3 Abs. 1 GemO in seiner bis 1974 geltenden Fassung war Voraussetzung der Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis, dass sie über eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern verfügt. Diese Voraussetzung wurde durch Gesetz vom 09.07.1974 (GBl. S. 237) gestrichen. Die Überschreitung der 100.000-Einwohner-Schwelle legt es nahe, dass die Gemeinde den Rahmen des Landkreises sprengt und deshalb ihre Erklärung zum Stadtkreis geboten ist.

2. Öffentliches Wohl bei Gebietsänderungen (Art. 74 Abs. 1 LV, § 7 Abs. 1 LKrO)

Das Gebiet von Gemeinden und Gemeindeverbänden kann aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden (Art. 74 Abs. 1 LV, § 7 Abs. 1 LKrO); die betroffenen Gebietskörperschaften sind vor der Änderung anzuhören (BVerfGE 86, 90, 107; 50, 50 f.; VerfGH Rheinland-Pfalz, U. v. 08.06.2015 – VGH N 18/14 – juris Rn. 71, 113). Durch die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis ändert sich das Gebiet des Landkreises Reutlingen.

- 4 -

Die „Gründe des öffentlichen Wohls“ werden vom Gesetzgeber bestimmt. Bei der anzustellenden Abwägung hat er einen großen, aber durch die Verfassung gebundenen Spielraum (BVerfGE 86, 90, 108; StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 9 f.; 23, 1, 4 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459; VerfGH Rheinland-Pfalz, a.a.O., Rn. 114 ff.; Faiß, in: Ade/Faiß/Waibel/Stehle, Kommunalverfassungsrecht Baden-Württemberg, Stand: April 2012, § 7 LKrO, Nr. 1). Der Gesetzgeber hat den für seine Entscheidung erheblichen Sachverhalt zu ermitteln, die unterschiedlichen Belange und Interessen zu bewerten und in seine Abwägung einzustellen (BVerfGE 96, 90, 108 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459; VerfGH Rheinland-Pfalz, a.a.O., Rn. 163). Er hat die Interessen der antragstellenden Gemeinde denen der Gemeinschaft der Kreismunicipalitäten gegenüberzustellen und die beiderseitigen Belange nach den Gesichtspunkten des öffentlichen Wohls abzuwägen. In die Abwägung ist einzustellen, ob die antragstellende Gemeinde ohne Stadtkreisgründung durch ihr Übergewicht den Rahmen des Landkreises sprengt und ob bei einer Stadtkreisgründung die Lebensfähigkeit des Restkreises in Frage gestellt wäre (Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg, 2013, § 3 GemO Rn. 3; Steger, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand: Oktober 2013, § 3 Rn. 5).

3. Für den Landesgesetzgeber maßgebende Gesichtspunkte

a) Entscheidungsleitende Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts

Für die Auslegung des Begriffs „öffentliches Wohl“ ist die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 LV) von maßgeblicher Bedeutung. Das „öffentliche Wohl“ hat als „steuerndes Element einer kommunalen Gebietsreform die Strukturmerkmale kommunaler Selbstverwaltung in sich aufzunehmen und als entscheidungsleitend in Rechnung zu stellen“ (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459, s. in Bezug auf die Auflösung einer Gemeinde auch StGH

- 5 -

Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 10, wonach die Selbstverwaltungsgarantie neben dem öffentlichen Wohl zu berücksichtigen ist). Bei der Ausgestaltung und Formung der Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung hat der Gesetzgeber die grundgesetzliche Entscheidung für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung zu berücksichtigen (BVerfGE 107, 1, 11).

aa) Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen

Die Stadt Reutlingen hat nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (BVerfG, NVwZ 2015, 136 Rn. 114 ff.; BVerfGE 110, 370, 399 f.; 107, 1, 12). Dieses Aufgabenverteilungsprinzip gilt zugunsten kreisangehöriger Gemeinden auch gegenüber den Kreisen (BVerfG, LKV 2015, 23 Rn. 41; BVerfGE 79, 127, 150). Aufgaben mit relevantem örtlichen Charakter darf der Gesetzgeber den Gemeinden nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also dann entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre (BVerfG, LKV 2015, 23 Rn. 58; BVerfGE 107, 1, 13; 79, 127, 153 ff.; BVerfGE 101, 99, 103). Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip enthält. Danach besteht grundsätzlich ein Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene. Der Gesetzgeber hat dieses verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip zu beachten. Der Gesetzgeber darf den Gemeinden örtliche Aufgaben nur aus Gründen des Gemeinwohls entziehen, vor allem dann, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre. Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabenentzugs aus (BVerfG, NVwZ 2015, 728 Rn. 41, 54, 58). Die für die

- 6 -

Übertragung einer Aufgabe von einer Gemeinde auf den Landkreis bezogenen Ausführungen gelten für den „umgekehrten“ Fall der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen gleichermaßen.

bb) Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen

Dem Landkreis Reutlingen ist das Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG für die Ausgestaltung seines Aufgabenbereichs nur eingeschränkt gewährleistet. Anders als bei den Gemeinden beschreibt die Verfassung die Aufgaben der Kreise nicht selbst, sondern überantwortet dies dem Gesetzgeber (BVerfG, NVwZ 2015, 136 Rn. 114; BVerfGE 119, 331, 351 f.; 79, 127, 150). Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Regelung des Aufgabenbereichs der Kreise findet erst dort eine Grenze, wo verfassungsrechtliche Gewährleistungen des Selbstverwaltungsrechts der Kreise entwertet würden. Der Gesetzgeber darf das Selbstverwaltungsrecht der Kreise nicht unterlaufen, indem er ihnen keine Aufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung zuweist. Er muss einen Mindestbestand an Aufgaben zuweisen, die die Kreise unter Ausschöpfung der auch ihnen gewährten Eigenverantwortlichkeit erledigen können (BVerfG, NVwZ 2015, 136 Rn. 114; BVerfGE 119, 331, 352). Gebietsänderungen gefährden den rechtlich geschützten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich nicht (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459; StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 10).

b) Subsidiaritätsprinzip

Die Landesverfassung hebt den Vorrang der dezentralen Aufgabenerledigung in Art. 70 Abs. 1 Satz 2, 71 Abs. 2 Satz 1 besonders hervor (BVerfGE 79, 127, 149). Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, sind diesen zuzuweisen (Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV). Dies gilt

- 7 -

sowohl für das Verhältnis der übergeordneten zu den nachgeordneten staatlichen Behörden als auch für das Verhältnis der höherstufigen Staats- zur kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis und in der Gemeinde (Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 70 Rn. 19). Nach Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LV sind die Gemeinden in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Die Gemeindeverbände haben (nur) innerhalb ihrer Zuständigkeit die gleiche Stellung (Art. 71 Abs. 2 Satz 2 LV).

c) Demokratieprinzip

Das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2, Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 23 Abs. 1 LV) ist als tragendes, die kommunale Selbstverwaltung maßgeblich prägendes Verfassungsprinzip (BVerfGE 91, 228, 244; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, U. v. 18.08.2011 – 21/10, juris Rn. 227, insoweit in NordÖR 2011, 537 ff. nicht abgedruckt) zur Konkretisierung des „öffentlichen Wohls“ heranzuziehen (StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 7). Art. 28 Abs. 2 GG betont den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben. Dieser Gesichtspunkt hat Vorrang gegenüber ökonomischen Erwägungen (BVerfG, NVwZ 2015, 728 Rn. 58).

Das Volk muss in den Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG). Nach § 22 Abs. 4 S. 5 LKrO können auf eine Gemeinde nicht mehr als 40% der Kreistagssitze entfallen. Dies soll eine Majorisierung des Kreistags durch große kreisangehörige Gemeinden verhindern. § 22 Abs. 4 S. 5 LKrO steht im Konflikt mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Die Regelung führt zu einer zunehmenden Unterrepräsentation der Stadt Reutlingen im Kreistag, da 40,4% der Einwohner des Landkrei-

- 8 -

ses Reutlingen Bürger der Stadt Reutlingen sind. Der Prozentsatz wird zunehmen.

Die Regelung ist ein Indiz dafür, dass eine Stadt, in der mehr als 40% der Einwohner des Landkreises wohnen, den Rahmen des Landkreises sprengt. Dies gilt in besonderem Maß, wenn die Stadt mehr als 100.000 Einwohner hat. Den Anforderungen des Demokratieprinzips an die Gleichheit der Wahl und der Verhinderung einer Majorisierung des Kreistags kann dadurch Rechnung getragen werden, dass die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird.

d) Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen

Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis setzt voraus, dass die Stadt Reutlingen über die zur Erledigung der Aufgaben eines Stadtkreises erforderliche Verwaltungs- und Leistungskraft verfügt.

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen Untere Verwaltungsbehörde (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 Landesverwaltungsgesetz [LVG]). Die Stadt Reutlingen kann zum Stadtkreis erklärt werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde – die sie als Große Kreisstadt gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 1, § 19 LVG bereits heute zu großen Teilen wahrnimmt – hinreichend leistungsfähig ist.

Zur Leistungsfähigkeit gehört weiter, dass die Stadt Reutlingen in der Lage ist, die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft ohne die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion des Landkreises Reutlingen wahrzunehmen. Ist dies der Fall, hat die Stadt Reutlingen aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts einen Anspruch darauf, dass der Landkreis Reutlingen für sie keine Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben wahrnimmt und ihr dadurch Zuständigkeiten für einzelne Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft entzieht.

- 9 -

e) Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen

Der nach der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen verbleibende Landkreis Reutlingen muss zur Wahrnehmung der ihm verbleibenden Aufgaben hinreichend leistungsfähig sein.

Das Landratsamt Reutlingen bleibt nach Gründung eines Stadtkreises für das Gebiet des Landkreises Reutlingen Untere Verwaltungsbehörde (§ 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG).

Im Rahmen seines Rechts zur Selbstverwaltung fördert der Landkreis seine Einwohner, unterstützt die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und trägt zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten bei (§ 1 Abs. 1 Satz 1 LKrO). Er verwaltet in seinem Gebiet unter eigener Verantwortung alle die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigenden öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 LKrO). Der Landkreis hat sich auf die Aufgaben zu beschränken, die der einheitlichen Versorgung und Betreuung der Einwohner des ganzen Landkreises oder eines größeren Teils desselben dienen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 LKrO). Die Kreise sind auf dieser Grundlage zuständig für die Erfüllung übergemeindlicher Aufgaben sowie von Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben. Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben sind die Aufgaben, die zwar nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden zugewiesene Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betreffen, die aber gleichwohl vom Kreis wahrgenommen werden, um die Einwohner im Kreisgebiet gleichmäßig zu versorgen und zu betreuen (BVerwGE 101, 99, 103 f.).

f) Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

Der Gesetzgeber hat den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) in die Abwägung einzustellen (StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 9). Die Wirtschaftlichkeit der Aufga-

- 10 -

benerledigung ist allerdings nicht das für die Erklärung zum Stadtkreis maßgebende Kriterium.

Die Selbstverwaltungsgarantie verlangt, dass eine Gemeinde das Recht hat, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die sie selbst erledigen kann, in eigener Verantwortung zu erledigen (BVerfG, NVwZ 2015, 135 Rn. 114 ff.; BVerfGE 79, 127, 146 ff.). Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG setzt der ökonomischen Erwägung, dass eine zentral organisierte Verwaltung rationell und billiger arbeiten könnte, den demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug (BVerfGE 79, 127, 153; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459). Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft dürfen kreisangehörigen Gemeinden zugunsten der Landkreise nicht aus bloßen Wirtschaftlichkeitserwägungen entzogen werden. Ein Aufgabenentzug aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist nur zulässig, wenn das Belassen der Aufgabe bei der Gemeinde zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen können, gestattet grundsätzlich keinen Aufgabenentzug (BVerfGE 79, 127, 152). Das Bundesverfassungsgericht hat dies im Beschluss vom 19.11.2014 (NVwZ 2015, 728 Rn. 58) wie folgt zusammengefasst:

„Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabenentzugs aus; denn dies zielte ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird (...). Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung rechtfertigen eine „Hochzonung“ erst, wenn ein Belassen der Aufgabe bei der Gemeinde zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Auch wenn eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte, setzt die Verfassung diesen ökonomischen Erwägungen den politisch-demokratischen Gesichts-

- 11 -

punkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug. Der Staat ist daher zunächst darauf beschränkt sicherzustellen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen; dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen könnten, gestattet – jedenfalls grundsätzlich – keinen Aufgabenentzug".

Etwaigen finanziellen Nachteilen der Stadtkreisgründung sind die Vorteile der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen gegenüberzustellen, insbesondere der deutliche Gewinn an Selbstverwaltung, Demokratie und Bürgernähe. Die spezifische Funktion der bürger-schaftlich getragenen Verwaltung hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt bekräftigt (BVerfGE 107, 1, 11 f.; 82, 310, 313; 79, 127, 143; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459).

g) Gesamtabwägung

Bei der vorzunehmenden Gesamtabwägung ist zu berücksichtigen, dass der Landkreis Reutlingen keinen Bestandsschutz genießt. Das Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform aus dem Jahr 1969 steht der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen nicht entgegen. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen ist vielmehr die konsequente Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform 2005:

aa) Kein Bestandsschutz für den Landkreis Reutlingen

Der Landkreis Reutlingen ist in seinem Bestand nicht vor Veränderungen geschützt. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist keine Garantie für den individuellen Bestand der einzelnen Gebietskörperschaft (BVerfGE 86, 90, 107; 50, 50; StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 10; VerfGH Rheinland-Pfalz, U. v. 08.06.2015 – VGH N 18/14 – juris Rn. 70). Nach Art. 74 Abs. 1 LV kann das Gebiet von Gemeinden und Gemeindeverbänden aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Wenn Gründe des öffentlichen Wohls für eine

- 12 -

Neugliederung sprechen und das Übermaßverbot der Gebietsänderung nicht entgegensteht, kann der Gebietsänderung kein Bestandsschutz entgegengehalten werden. Die Regelung über die Stadtkreisgründung in § 3 Abs. 1 GemO bringt dies deutlich zum Ausdruck.

bb) Denkmodell der Landesregierung 1969 steht nicht entgegen

Der Zuschnitt des Landkreises Reutlingen beruht auf der am 01.01.1973 in Kraft getretenen Kreisreform. Der Kreisreform gingen ein Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform aus dem Jahr 1969 und ein Gutachten zweier Kommissionen des Landes zur Kreisreform aus dem Jahr 1970 voraus (abgedruckt in: Staatsministerium Baden-Württemberg, Hrsg., Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Bd. 1, 1972).

Im Denkmodell der Landesregierung wurde die Kreisfreiheit einer Stadt unter bestimmten Bedingungen als problematisch angesehen (s. Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform, in: Staatsministerium Baden-Württemberg, a.a.O., S. 38). Das Denkmodell der Landesregierung schlug deshalb die Einkreisung der Stadtkreise Baden-Baden, Pforzheim, Ulm und Heilbronn vor (Denkmodell der Landesregierung, a.a.O., S. 39).

Die Vorschläge zur Einkreisung von Stadtkreisen im Denkmodell der Landesregierung haben im Kreisreformgesetz 1973 keinen Niederschlag gefunden. Das Kreisreformgesetz ließ die bestehenden Stadtkreise entgegen den Vorarbeiten zur Kreisreform unangetastet und folgt insoweit dem Denkmodell der Landesregierung nicht. Das Denkmodell der Landesregierung aus dem Jahr 1969 und des Gutachtens zur Kreisreform aus dem Jahr 1970 stehen der Gründung eines Stadtkreises Reut-

- 13 -

lingen deshalb nicht entgegen. Sie liegen der Kreisreform inso-
weit nicht zugrunde und sind nicht verbindlich.

Das Denkmodell geht außerdem selbst davon aus, dass der
Eingliederung einer Stadt in einen Landkreis Grenzen gesetzt
sind. Wenn eine Stadt ein Übergewicht über den ganzen übrige
Landkreis erlangt oder wegen ihrer Größe über eine be-
sonders ausgeprägte Verwaltungs- und Leistungskraft verfügt,
ist nach dem Denkmodell ihre Eingliederung in einen Landkreis
nicht angemessen (Denkmodell der Landesregierung, a.a.O., S.
38 f.).

cc) Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform 2005

Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen setzt die am
01.01.2005 in Kraft getretene Verwaltungsstrukturreform fort:

Die Verwaltungsstrukturreform zielte mit der Eingliederung der
unteren Sonderbehörden in die Landratsämter und in die Bür-
germeisterämter der Stadtkreise auf eine Bündelung von bis
dahin zergliederten Zuständigkeiten vor Ort. Durch die Verwal-
tungsstrukturreform sollten einheitliche Anlaufstellen mit kurzen
Wegen geschaffen werden. Der Bürger und die Wirtschaft sol-
len eine Entscheidung aus einer Hand vor Ort erhalten. Der
Verwaltungsstrukturreform liegt das Leitbild einer modernen
Verwaltung zugrunde, die dezentral und möglichst nah am
Kunden organisiert ist. Grundprinzipien der Verwaltungsstruk-
tureform sind die Vereinfachung von Abläufen und die Verlage-
rung von Entscheidungsprozessen und Verantwortung nach un-
ten. Die Verwaltungsstrukturreform dient außerdem der Stär-
kung der kommunalen Selbstverwaltung (s. den Gesetzentwurf
der Landesregierung zum Verwaltungsstruktur-Reformgesetz,
LT-Drs. 13/3201, S. 241 f.).

- 14 -

Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis ist die konsequente Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform. Nach ihrer Erklärung zum Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen nicht wie bisher als Große Kreisstadt (s. § 19 LVG) nur bestimmte Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde wahrnehmen, sondern für sämtliche Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde zuständig sein (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG). Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis führt zu einer Konzentration der bisher zwischen der Stadt Reutlingen und dem Landkreis Reutlingen zergliederten Zuständigkeiten vor Ort. Das Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen wird gestärkt. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen entspricht damit den Zielen der Verwaltungsstrukturreform 2005. Sie ist Ausdruck einer modernen und bürgernahen Verwaltung.

II. Motivation der Stadt Reutlingen

Die Motivation, sich mit dem Thema „Stadtkreisgründung“ zu beschäftigen, ergibt sich einerseits aus den Nachteilen, die sich aufgrund der heutigen Situation für Bürger und Wirtschaft dieser Stadt ergeben. Zum anderen sind die Vorteile, die die Stadt Reutlingen als Stadtkreis hätte, Motivation, sich mit dem Thema und seinen Konsequenzen auseinanderzusetzen.

Als Stadtkreis kann die Stadt Reutlingen alle kommunalen Dienstleistungen für Bürger und Wirtschaft aus einer Hand erbringen. Die bisher vom Landratsamt wahrgenommenen Aufgaben können mit den heute von der Stadt Reutlingen erbrachten Leistungen innerhalb der bestehenden Strukturen und -abläufe der Stadtverwaltung sinnvoll gebündelt und stärker an den Bedürfnissen der Reutlinger Bürger und Gewerbetreibenden ausgerichtet werden. Die Stadtkreisgründung bietet die umfassende Chance, Verwaltungsstrukturen schlanker, effektiver und effizienter – schlicht bürgernäher zu organisieren.

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen in allen für die Entwicklung der Stadt wichtigen Gremien unmittelbar vertreten und an den Entscheidungen mit eige-

- 15 -

ner, direkter Stimme beteiligt. Sie ist somit „Herr im eigenen Haus“ und kann alle für eine Großstadt wichtigen Aufgaben entlang der Interessen ihrer Bürger und Wirtschaft politisch nicht nur beeinflussen, sondern eigenverantwortlich gestalten. Dies ist ihr heute nicht möglich.

Die großstädtischen Aufgaben bringen besondere finanzielle Belastungen für die Stadt mit sich. Der Landkreis wird in diesem Zusammenhang seiner Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen nicht ausreichend gerecht. Umgekehrt profitiert der umliegende Landkreis durch die unmittelbare Nähe zur Großstadt Reutlingen.

Als Stadtkreis bekommt die Stadt Reutlingen vor allem im kommunalen Finanzausgleich entsprechende höhere Zuweisungen. Aber auch in anderen Fällen steht sie als Stadtkreis bei der Verteilung von Zuschüssen und Fördergeldern „in der ersten Reihe“. Dies ist notwendig, damit die Stadt ihre großstädtische Struktur und oberzentrale Funktion sichern und stärken kann.

Im Laufe der Jahre hat man sich zunehmend damit beholfen, Aufgaben im Wege der Delegation oder durch Vereinbarungen mit dem Landkreis durch die Stadt selbst wahrzunehmen. Dies hat jedoch praktische, rechtliche und politische Grenzen. Die unterschiedlichen, oft gegenläufigen Interessen im Landkreis Reutlingen führen immer wieder zu Problemen, weil die großstädtischen Interessen im Landkreis keine ausreichende Berücksichtigung finden.

Zunehmend wurde die Sondersituation der Stadt Reutlingen deutlich. Insbesondere seit Überschreiten der Marke von 100.000 Einwohnern.

Die Stadtverwaltung beschäftigt sich aus diesen Gründen bereits seit rd. 25 Jahren mit der Stadtkreisgründung. Bereits zu Zeiten der Oberbürgermeister Dr. Oechsle und Dr. Schultes wurden verschiedene Ausarbeitungen hierzu angefertigt. Diese blieben jedoch nichtöffentlich. Auch der Gemeinderat der Stadt Reutlingen griff das Thema der Stadtkreisgründung seither immer wieder in Anfragen und Anträgen an die Verwaltung auf. So z.B. in den Jahren 1989, 1997, 1998, 2000 und 2006.

- 16 -

1. Sondersituation in Reutlingen

a) Größe der Stadt Reutlingen

Die Stadt Reutlingen hatte erstmals im Jahr 1988 mehr als 100.000 Einwohner. Bei der Kreisreform 1973 hatte Reutlingen mit knapp 96.000 Einwohnern noch weniger als 100.000 Einwohner. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Frage der Kreisfreiheit Reutlingens nicht bereits im Zuge der Kreisgebietsreform 1973 aufgekommen war, zumal nach § 3 Abs. 1 GemO in seiner bis 1974 geltenden Fassung noch eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern Voraussetzung für die Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis war. Diese Voraussetzung wurde durch Gesetz vom 09.07.1974 (GBl. S. 237) gestrichen (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.2., S. 7 f.).

Betrachtet man die Einwohnerentwicklung seit der Kreisreform 1973, so stellt man fest, dass in den Jahren bis 2010, d.h. ohne Berücksichtigung der jüngsten Verwerfungen durch den Zensus 2011, die Stadt Reutlingen mit einem Einwohner-Zuwachs von mehr als 17% im Vergleich zu den Stadtkreisen den drittstärksten Anstieg aufweist (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.4., S. 10). Diese Entwicklung sollte sich auch im Status und den Zuständigkeiten der Stadt niederschlagen.

aa) Vergleichbarkeit mit anderen Stadtkreisen

Die Stadt Reutlingen ist mit ihren 111.866 Einwohnern (vierteljährlicher Bevölkerungsstand II/2014 auf Basis Zensus, gemäß Statistischem Landesamt Baden-Württemberg) die neuntgrößte Stadt in Baden-Württemberg. Sie weist eine mit den Stadtkreisen Ulm, Heilbronn und Pforzheim vergleichbare Einwohnerzahl auf und gliedert sich ohne weiteres in die Riege der Stadtkreise in Baden-Württemberg ein. Die Stadt Pforzheim hat im Vergleich zu Reutlingen lediglich rd. 6.200 Einwohner mehr. Die Stadt Heilbronn hat 7.000 Einwohner mehr als Reutlingen und

- 17 -

die Stadt Ulm hat 7.900 Einwohner mehr (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.4., S. 10 f.).

Aber auch im Vergleich mit den kreisfreien Städten im gesamten Bundesgebiet gliedert sich die Stadt Reutlingen gemessen an der Einwohnerzahl problemlos ein. Im gesamten Bundesgebiet gibt es 107 kreisfreie Städte. Der Stadtkreis Reutlingen würde dabei im Mittelfeld landen. 60 kreisfreie Städte haben mehr Einwohner und 47 haben weniger Einwohner als die Stadt Reutlingen. Die kleinste kreisfreie Stadt hat gerade einmal rd. 34.000 Einwohner.

bb) Vergleich mit anderen kreisangehörigen Städten

Im Vergleich mit den Stadtkreisen einerseits und den nächstkleineren kreisangehörigen Städten im Land Baden-Württemberg andererseits wird deutlich, dass die Stadt Reutlingen eine Sonderstellung im Gefüge der Städte in Baden-Württemberg einnimmt: Sie ist als einzige Großstadt in Baden-Württemberg kreisangehörig, obwohl sie gemessen an ihrer Einwohnerzahl viel mehr mit den Stadtkreisen als mit den nächsten kreisangehörigen Städten vergleichbar ist. Der Unterschied zur Stadt Ludwigsburg als nächstkleinere kreisangehörige Stadt mit 90.457 Einwohnern ist beträchtlich und beträgt knapp 22.000 Einwohner. Die Stadt Esslingen hat 89.672 Einwohner, die Stadt Tübingen 85.419 Einwohner, die Stadt Villingen-Schwenningen 81.508 Einwohner und die Stadt Konstanz 81.077 Einwohner. Ganz offensichtlich gehört die Stadt Reutlingen größtmäßig zu den Stadtkreisen und nicht zu den kreisangehörigen Städten (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.4., S. 11).

Die Sondersituation der Stadt Reutlingen wird auch an anderer Stelle sichtbar: Betrachtet man die Größenverhältnisse innerhalb der Landkreise in Baden-Württemberg fällt auf, dass der

- 18 -

Abstand zwischen der jeweils größten und allen weiteren Städten und Gemeinden im jeweiligen Landkreis in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg so eklatant ausfällt wie im Landkreis Reutlingen. Der Abstand zwischen der Stadt Reutlingen und Metzingen als nächstkleinerer Stadt im Landkreis Reutlingen ist mit einer Differenz von rd. 91.000 Einwohnern so groß wie in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg. In den Landkreisen Ludwigsburg, Esslingen und Tübingen beläuft sich der Abstand zwischen größter und nächstkleinerer Stadt auf zwischen 44.000 und 48.000 Einwohner und ist damit jeweils nur knapp halb so groß wie im Landkreis Reutlingen. Der Landkreis Reutlingen ist nicht nur der einzige Landkreis in Baden-Württemberg, zu dessen Gebiet eine Großstadt zählt. Gleichzeitig weist er eine Diskrepanz zwischen der größten und allen weiteren Städten auf, die in Baden-Württemberg einzigartig ist. Alle anderen Landkreise in Baden-Württemberg haben diesbezüglich homogenere Strukturen (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.4., S. 11 f.).

b) Räumliche Struktur der Stadt Reutlingen

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche beschreibt den Teil der Gesamtfläche eines Kreises, der insbesondere für Gewerbe, Wohnen und Verkehr genutzt wird. Landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen und Gewässerflächen sind darin nicht enthalten.

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche eines Kreises ist u.a. auch ein Indikator für seine strukturelle Prägung. Je größer der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche, desto städtischer geprägt ist der Kreis. Beim Vergleich mit den Stadtkreisen in Baden-Württemberg wird deutlich, dass die Stadt Reutlingen nicht nur was die absoluten Flächenwerte anbelangt eine mit den anderen Stadtkreisen vergleichbare Struktur aufweist, vielmehr noch hat die Stadt Reutlingen ein im Vergleich mit

- 19 -

den anderen Stadtkreisen überdurchschnittlich städtisches Gepräge. Nur die Stadtkreise Mannheim, Stuttgart und Karlsruhe weisen einen höheren Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche und damit ein noch städtischeres Gepräge auf als die Stadt Reutlingen (Ergebnisbericht, Kapitel IX.1.1., S. 121 ff.).

Auch die Einwohnerdichte verdeutlicht im Zusammenspiel mit der Einwohnerzahl einer Großstadt und dem hohen Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche, die den anderen Stadtkreisen vergleichbare großstädtische Struktur der Stadt Reutlingen.

Die innerstädtischen Siedlungsstrukturen der Stadt Reutlingen und des ähnlich großen Stadtkreises Heilbronn sind ohne weiteres miteinander vergleichbar. Die Kernstadt weist in Heilbronn einen Einwohneranteil von 48% (rd. 57.000 Einwohner) und in Reutlingen von 59% (rd. 65.000 Einwohner) auf. Der Stadtkreis Heilbronn hat neben der Kernstadt 8 weitere Stadtteile, die Stadt Reutlingen hat neben ihrer Kernstadt 12 Stadtbezirke (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.4., S. 12 f.).

c) Aufgaben

Die größenmäßige Entwicklung und Situation Reutlingens macht sich vor allem im Aufgabenportfolio der Stadt bemerkbar. Die Stadt Reutlingen deckt als Großstadt mit ihren oberzentralen Funktionen bereits heute eine Vielzahl von Aufgaben ab, die andere kreisangehörige Städte nicht abdecken. Als Großstadt mit knapp 112.000 EW sieht sich die Stadt Reutlingen – wie andere Großstädte auch - mit besonderen Bedarfslagen, z.B. in der Kinderbetreuung, in der Verkehrsinfrastruktur, im kulturellen Bereich, bei der Wirtschaftsförderung und der Stadtentwicklung konfrontiert. Dies schlägt sich ausgabeseitig seit Jahren im Haushalt der Stadt Reutlingen nieder. Die Stadt Reutlingen muss sich hierbei in vielen Fällen bereits heute wie ein Stadtkreis verhalten.

- 20 -

aa) Alleinstellung im Landkreis Reutlingen

Keine andere Stadt im Landkreis Reutlingen hat eine vergleichbar hohe Belastung wie die Stadt Reutlingen. Vergleicht man die laufenden Ausgaben der Verwaltungshaushalte der Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen, also Personalaufwand, Sachaufwand sowie Zuweisungen und Zuschüsse, dann wird dies deutlich. Bereinigt man diesen Vergleich um die Größenunterschiede, dann wird der Unterschied noch deutlicher. Die laufenden Ausgaben für die Aufgabenerfüllung liegen in der Stadt Reutlingen pro Einwohner, deutlich über den übrigen Städten und Gemeinden im Landkreis Reutlingen. Die Stadt Reutlingen hat laufende Ausgaben für die Aufgabenerfüllung von 1.678 Euro pro Einwohner. Die Stadt Metzingen weist als nächstkleinere Stadt im Landkreis mit 1.414 Euro pro Einwohner schon eine deutlich geringere Belastung auf. Für die Stadt Bad Urach beträgt der Wert 1.377 Euro pro Einwohner und für die Stadt Pfullingen 1.348 Euro je Einwohner. Der Durchschnitt im Landkreis Reutlingen beläuft sich auf gerade einmal 1.054 Euro pro Einwohner (Ergebnisbericht, Kapitel II.2.1., S. 21 f.).

Bewertet man diese Differenz zwischen der Stadt Reutlingen und der Stadt Metzingen finanziell, so kommt man zum Ergebnis, dass die Stadt Reutlingen auf der Grundlage ihrer tatsächlichen Einwohnerzahl Jahr für Jahr eine um rd. 29 Mio. Euro höhere Ausgabe-Belastung durch ihre laufenden Aufgaben hat. Oder anders ausgedrückt: Könnte sich die Stadt Reutlingen in ihrer Aufgabenerfüllung auf das Leistungsportfolio der Stadt Metzingen beschränken, dann hätte sie unter Berücksichtigung ihrer tatsächlichen Einwohnerzahl, jährlich ein um rd. 29 Mio. Euro geringeres Ausgabevolumen zu bewältigen.

Könnte sich die Stadt Reutlingen mit ihrem Aufgabenbestand auf den Durchschnitt im Landkreis Reutlingen beschränken,

- 21 -

dann würde ihr Haushalt – unter Berücksichtigung ihrer höheren Einwohnerzahl - jährlich sogar ein um 69 Mio. Euro geringeres Ausgabevolumen aufweisen.

Dieses kann konkret belegt werden anhand einer Vielzahl von Beispielen für Aufgaben, die im Landkreis Reutlingen nur von der Stadt Reutlingen wahrgenommen werden (Ergebnisbericht, Kapitel II.2.1., S. 22 f.).

Daran zeigt sich sehr anschaulich, dass die Stadt Reutlingen eine deutlich höhere Belastung zu tragen hat, als jede andere Stadt im Landkreis Reutlingen. Und dies obwohl sie seit Jahren kontinuierlich Haushaltskonsolidierung betreibt. Ursache hierfür ist, dass sie mit weitem Abstand größte Stadt im Landkreis Reutlingen ist und als Großstadt ein Aufgabenportfolio erfüllt, das sonst nur bei Stadtkreisen anzutreffen ist.

Die laufenden Ausgaben für diese Aufgaben belasten den Haushalt der Stadt Reutlingen Jahr für Jahr. Dieses Geld steht somit für andere Aufgaben der Stadt nicht zur Verfügung. Alle anderen Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen haben diese Aufgaben und Ausgaben nicht. Deren Einwohner und Wirtschaft profitieren jedoch von der Großstadt Reutlingen und ihrer Infrastruktur. Dies zeigt sich z.B. daran, dass viele der genannten Einrichtungen zu großen Teilen auch von den Einwohnern der umliegenden Städte und Gemeinden genutzt werden. Hierfür ist ein Ausgleich durch Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs erforderlich.

2. Unzureichende Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion des Landkreises

In § 1 der Landkreisordnung sind die Aufgaben der Landkreise definiert. Dort heißt es unter anderem, der Landkreis „unterstützt die kreisangehöri-

- 22 -

gen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und trägt zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten bei“.

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass der Landkreis Reutlingen keine Ausgleichsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen erfüllt. Im Vergleich mit den anderen Städten und Gemeinden im Landkreis Reutlingen, hat die Stadt Reutlingen deutlich höhere Lasten zu tragen, ohne dass sich der Landkreis Reutlingen daran angemessen beteiligt. Die Sonderstellung der Stadt Reutlingen als Großstadt, findet im Landkreis keine ausreichende Berücksichtigung. Dadurch entsteht ein Ungleichgewicht im Landkreis Reutlingen, welches einseitig zu Lasten von Bürgern und Wirtschaft der Stadt Reutlingen geht.

Die anderen Städte und Gemeinden im Landkreis haben zum einen keine großstädtischen oder oberzentralen Aufgaben wahrzunehmen, wohl aber profitieren deren Bürger und Wirtschaft von der Nähe zur Großstadt Reutlingen. Die übrigen Städte und Gemeinden im Landkreis profitieren zum anderen verhältnismäßig stärker von Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen des Landkreises als die Stadt Reutlingen. In der Folge weisen in den anderen Gemeinden Gebührensätze und Steuerhebesätze durchweg niedrigere Niveaus auf als in der Stadt Reutlingen. Letztlich bezahlen die Reutlinger Bürger und die Reutlinger Wirtschaftsbetriebe die großstädtische Infrastruktur der Stadt Reutlingen, von der auch der restliche Landkreis in erheblichem Maße profitiert.

Es gibt zahlreiche Aufgaben, die als Pflichtaufgaben des Landkreises den Bürgern auch in der Stadt Reutlingen zur Verfügung gestellt werden müssen. Jedoch liegt es im Ermessen des Landkreises, in welchem Umfang und mit welchen Standards er diese Aufgaben erledigt. Die Ermessensausübung des Landkreises mag aus Sicht der ländlich geprägten Bereiche auch sachgerecht und ausreichend sein. Aus Sicht der Großstadt Reutlingen und der dort vorhandenen Bedarfe und Problemlagen ist sie es in vielen Fällen nicht. Der Landkreis erfüllt auch in diesen Fällen keine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen. Des-

- 23 -

halb füllt die Stadt Reutlingen seit Jahren diese Lücken durch eigene Leistungserbringung aus – das jedoch auf freiwilliger Basis und oft ohne Kostenausgleich. Auch in den Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs wird dies nicht berücksichtigt, weil die dem Finanzausgleich innewohnende Systematik das gar nicht vorsieht.

3. Kreisumlage

Die Kreisumlage basiert auf der Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden und wird über einen Umlagesatz erhoben. Die Höhe des Umlagesatzes wird vom Kreistag beschlossen und in der Haushaltssatzung des Kreises festgelegt. Die kreisangehörigen Gemeinden haben darauf keinen direkten Einfluss.

Im Jahr 2013 zahlte die Stadt Reutlingen 43,3 Mio. € Kreisumlage. Gemäß Haushaltsplan 2015 des Landkreises werden es für 2015 bereits knapp 50 Mio. € sein. Prozentual betrug der Anteil der Stadt Reutlingen am Gesamtaufkommen der Kreisumlage des Landkreises Reutlingen in der Vergangenheit i.d.R. um die 43% (Ergebnisbericht, Kapitel II.1., S. 18 f.).

Vergleicht man den Kreisumlageanteil der Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen mit ihrem jeweiligen Einwohneranteil, dann fällt auf, dass teilweise deutliche Unterschiede zu verzeichnen sind. Der Kreisumlageanteil der Stadt Reutlingen (43,3%) fällt im Vergleich zu ihrem Einwohneranteil (40,4%) im Landkreis Reutlingen deutlich höher aus. Gemessen an ihrem Einwohneranteil im Landkreis Reutlingen, leistet die Stadt Reutlingen eine um rd. 3 Mio. Euro höhere Kreisumlage. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass alle übrigen Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen im Vergleich zum Einwohneranteil in Summe eine um 3 Mio. Euro geringere Kreisumlage entrichten (Ergebnisbericht, Kapitel II.1., S. 20).

4. Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis

Die derzeitige Situation mit der Großen Kreisstadt Reutlingen auf der einen Seite und dem Landkreis Reutlingen auf der anderen Seite ist in der täglichen Arbeit geprägt durch eine Vielzahl von Schnittstellen und Berührungspunkten. In vielen Fällen existieren zersplitterte Zuständigkeiten. Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen teilweise für eine Dienstleistung sowohl mit der Stadt als auch mit dem Landkreis in Kontakt treten. In anderen Fällen ist die Zuständigkeit für ähnliche Dienstleistungen unterschiedlich geregelt, so dass man genau Bescheid wissen muss, in welchen Fällen man sich an die Stadt und in welchen man sich an das Landratsamt wenden muss. Das schafft nicht nur einen oftmals kaum zu überblickenden Zuständigkeits-Mix, sondern erzeugt auch lange, doppelte und manchmal sogar unnötige Wege. Die Verwaltungsabläufe erzeugen durch vielfältige Abstimmungen über Behördengrenzen hinweg entsprechende Aufwendungen, oftmals müssen Daten und Informationen redundant bei der Stadt und im Landratsamt vorgehalten werden. Hierzu gibt es eine ganze Reihe von konkreten Beispielen (Ergebnisbericht, Kapitel II.3., S. 27 f.).

Die Schnittstellenproblematik ist nicht als Kritik an der heutigen Aufgabenwahrnehmung des Landratsamtes zu verstehen. Die Nachteile entstehen durch die vorgegebenen Strukturen und Zuständigkeitsabgrenzungen. Landkreis und Stadt machen derzeit das Beste daraus. Das heißt aber auch, dass sich die bestehenden Strukturen in vielen Fällen gerade nicht bewährt haben. Mit der Stadtkreisgründung würden sich aufgrund der damit einhergehenden Strukturveränderung erhebliche Vorteile ergeben.

5. Verwaltungskraft der Stadt Reutlingen

Die Stadt Reutlingen besitzt seit Jahren die Größe und Leistungskraft um die Aufgaben eines Stadtkreises erledigen zu können. Dies zeigt nicht nur die Tatsache, dass die Stadt Reutlingen sich wie vorstehend ausgeführt, in vielen Belangen bereits wie ein Stadtkreis verhält. Betrachtet man die von der Stadt Reutlingen seit Jahren in Delegation oder per Vereinbarung

- 25 -

wahrgenommenen Aufgaben sowie die Aufgaben des JobCenters, die anteilig ebenfalls bereits heute durch Personal der Stadt Reutlingen erledigt werden, so werden von den auf die Stadt im Falle der Stadtkreisgründung übergehenden Aufgaben, gemessen am Netto-Ressourcenbedarf, rd. 60% bereits heute von städtischem Personal wahrgenommen.

Die Stadt Reutlingen nimmt seit Jahren umfangreiche Aufgaben des Landkreises im Wege der Delegation wahr. Dies betrifft insbesondere die Aufgaben des SGB XII. Die Stadt nimmt die Abwicklung und Auszahlung der vielfältigen Hilfen des SGB XII für das Stadtgebiet Reutlingen komplett und vollständig mit eigenem Personal wahr. Das Volumen der von der Stadt abgewickelten Sozialhilfeausgaben beläuft sich 2015 auf rd. 40 Mio. Euro. Dafür hält die Stadt 22 Stellen an eigenem Personal und die dafür notwendigen Arbeitsplätze und Sachmittelausstattung vor.

In Baden-Württemberg nehmen neben Reutlingen insgesamt nur sehr vereinzelt kreisangehörige Städte Aufgaben des SGB XII in Delegation wahr. In keiner dieser Städte wird die Delegation im SGB XII zudem derart umfassend wahrgenommen, wie in der Stadt Reutlingen.

Die Leistungskraft der Stadt Reutlingen zeigt sich nicht nur im Umfang der Delegationsaufgaben, sondern auch darin, dass Stadt und Landkreis in einigen Fällen eine von der gesetzmäßig dem Landkreis zugewiesenen, abweichende Aufgabenwahrnehmung durch Vereinbarung geregelt haben.

III. Kreisfreie Städte

1. In Baden-Württemberg

Die Stadt Reutlingen ist die einzige Großstadt in Baden-Württemberg mit mehr als 100.000 Einwohnern, die nicht Stadtkreis ist. Alle anderen kreisangehörigen Städte haben deutlich weniger Einwohner als die Stadt Reutlingen.

- 26 -

Dass die Stadt Reutlingen nicht Stadtkreis ist, wie die anderen vergleichbar großen Städte Heilbronn, Ulm oder Pforzheim, hat historische Gründe (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.2., S. 7 ff.).

Die historische Entwicklung der kreisfreien Städte vollzog sich für den badischen und württembergischen Landesteil unterschiedlich. Bereits die badische Städteordnung des Jahres 1874 dokumentierte den kreisfreien Status der Städte Karlsruhe, Freiburg i.Br., Mannheim, Heidelberg, Pforzheim, Konstanz und Baden-Baden.

Im württembergischen Landesteil hingegen war bis 1938 nur Stuttgart kreisfreie Stadt. Erst mit dem Gesetz über die Landeseinteilung im Jahr 1938 wurden auch die beiden nach Stuttgart größten Städte Ulm und Heilbronn zu Stadtkreisen erklärt. Diese beiden waren zum damaligen Zeitpunkt nach Stuttgart die mit Abstand größten Städte im württembergischen Landesteil. Die Stadt Reutlingen wies 1938 nicht nur deutlich weniger Einwohner auf als Ulm und Heilbronn, sie unterschied sich in ihrer Einwohnerzahl damals auch nicht von anderen Städten wie z.B. Esslingen, Ludwigsburg oder Villingen-Schwenningen.

Die verfassungsgebende Versammlung ließ im Jahr 1953 den Status der Kreisfreiheit aller bisherigen Stadtkreise unangetastet. Die beiden kleinsten Stadtkreise Konstanz und Baden-Baden bekamen in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, auf eigenen Antrag in den umliegenden Landkreis aufgenommen zu werden. Von dieser Option hat nur Konstanz Gebrauch gemacht.

Im Zusammenhang mit der Kreisreform des Jahres 1973 blieben die Stadtkreise in ihrem Status unverändert. Damals hatte die Stadt Reutlingen mit knapp 96.000 Einwohnern noch weniger als 100.000 Einwohner. In § 3 Abs. 1 GemO in seiner bis 1974 geltenden Fassung war noch eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern Voraussetzung für die Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis. Diese Voraussetzung wurde durch Gesetz vom 09.07.1974 (GBl. S. 237) gestrichen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Frage der Kreisfreiheit Reutlingens nicht bereits

- 27 -

im Zuge der Kreisgebietsreform 1973 aufgekommen war. Die kleineren Stadtkreise hatten (mit Ausnahme von Baden-Baden) die 100.000-Einwohner-Grenze bereits deutlich vor 1973 überschritten. In Heilbronn war dies 1961, in Pforzheim 1963 und in Ulm ebenfalls 1961 der Fall. Die Einwohnerzahl Ulms pendelte dabei in den Jahren zwischen 1961 und 1986 immer knapp um die 100.000 Einwohner.

Bis heute sind die Stadtkreise in Baden-Württemberg unverändert. Auch die jüngste Verwaltungsstrukturreform des Landes aus dem Jahr 2005 hat daran nichts geändert.

Die Sondersituation der Stadt Reutlingen hat demnach nicht schon immer bestanden, sondern ergab sich erst mit der Zeit infolge ihrer Entwicklung, insbesondere in den Jahren seit 1973 bis heute.

2. In der Bundesrepublik

In Deutschland gibt es aktuell 107 kreisfreie Städte. Neun der 107 kreisfreien Städte liegen in Baden-Württemberg. Die kleinste kreisfreie Stadt ist die Stadt Zweibrücken in Rheinland-Pfalz mit 34.084 Einwohnern. Die Stadt Reutlingen liegt unter allen kreisfreien Städten in Deutschland gemessen an der Einwohnerzahl im Mittelfeld. 47 Stadtkreise bzw. kreisfreie Städte haben weniger Einwohner als Reutlingen, 60 haben mehr Einwohner.

Als Großstadt werden Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern bezeichnet. Derzeit gibt es 76 Großstädte in Deutschland, darunter auch die Stadt Reutlingen. Von den 76 Großstädten sind 69 Großstädte, d.h. über 91%, kreisfrei. In Baden-Württemberg ist die Stadt Reutlingen die einzige Großstadt, die nicht kreisfrei ist.

IV. Folgen der Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis

1. Folgen aus der Übertragung von Aufgaben

Mit der Stadtkreisgründung verändern sich die Zuständigkeiten für eine Reihe von Aufgaben, insbesondere gehen Aufgaben, die bisher der Landkreis Reutlingen für die Stadt Reutlingen wahrgenommen hat, auf diese über. Dies betrifft staatliche und kommunale Aufgaben. Bei letzteren handelt es sich um Pflichtaufgaben gemäß § 2 Abs. 2 GemO, Weisungsaufgaben entsprechend § 2 Abs. 3 GemO und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Der Aufgabenübergang betrifft ebenso die im Zuge des Sonderbehördeneingliederungsgesetzes (SoBEG) und des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (VRG) auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben. Weiter ist auch zu berücksichtigen, dass Aufgaben nicht vom Landkreis selbst, sondern z.B. von Unternehmen in Privatrechtsform, an denen der Landkreis beteiligt ist, oder von Zweckverbänden, in denen der Landkreis Mitglied ist, wahrgenommen werden.

Die von der Stadtkreisgründung berührten Aufgaben sind im Ergebnisbericht, Kapitel IV., S. 32 ff. einzeln dargestellt und erläutert.

Für die auf die Stadt Reutlingen übergehenden Aufgaben, wird es Fälle geben, in denen künftig eine Kooperation zwischen Stadt- und Landkreis sinnvoll sein kann. Die Stadt Reutlingen ist bereit, dies im Einzelfall zu prüfen.

Ungeachtet dessen ist die Stadt Reutlingen bereit, sich an den Kreiskliniken Reutlingen GmbH als weiterer Gesellschafter zu beteiligen, um den Gesundheitsstandort langfristig zu sichern (Ergebnisbericht, Kapitel IV.3.7., S. 71 sowie Kapitel IV.7.1., S. 87 ff.). Ebenso beabsichtigt die Stadt Reutlingen als künftiger Schulträger der beruflichen Schulen, die bestehenden Berufsschulen in Kooperation mit dem Landkreis Reutlingen zu betreiben (Ergebnisbericht, Kapitel IV.3.3., S. 67 f.).

- 29 -

Hinsichtlich der Bewertung der finanziellen Konsequenzen wurde eine Modellrechnung erstellt. Dieses Vorgehen ist bei Gesetzgebungsverfahren üblich, wenn es um die Bewertung der Folgekosten von Gesetzesvorhaben geht. Die Modellrechnung wurde anhand des Jahres 2013 erstellt. Im Ergebnis lässt sich also ablesen, wie die Situation im Jahr 2013 ausgesehen hätte, wenn die Stadt Reutlingen bereits Stadtkreis gewesen wäre. Das Jahr 2013 bot sich deshalb an, da hierfür während der Datenerhebung im Laufe des Jahres 2014 bereits in vielen Bereichen Rechnungsergebnisse vorlagen (Ergebnisbericht, Kapitel IV.1.2., S. 33 f.).

Zur Bewertung der vom Landratsamt zu übernehmenden Aufgaben wurde für jede Aufgaben eine separate Trennungsrechnung erstellt. Hierfür wurden je Einzelfall möglichst sachgerechte Kriterien zur Bewertung des auf die Stadt Reutlingen übergehenden Aufgabenteils entwickelt und die dafür notwendigen Daten erhoben.

Für die Bewertung der wirtschaftlichen Folgen spielt die Frage der möglichen Kooperation entweder keine Rolle, oder wurde entsprechend berücksichtigt.

2. Folgen für den kommunalen Finanzausgleich

Gemeinden, Landkreise und Stadtkreise werden im kommunalen Finanzausgleich teilweise unterschiedlich behandelt. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen wird auch Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich nach sich ziehen.

Die Folgen der Stadtkreisgründung für den Kommunalen Finanzausgleich sind im Ergebnisbericht, Kapitel V., S. 100 ff. einzeln dargestellt und erläutert.

Auch die finanzielle Bewertung der Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich wurde modellhaft für das Jahr 2013 aufgearbeitet. In vielen Fällen nehmen die Berechnungen für Ausgleichsleistungen des FAG Bezug auf Werte des Vorvorjahres. Bei der Berechnung wurde dementspre-

- 30 -

chend unterstellt, dass die Stadt Reutlingen bereits im Jahr 2011 Stadtkreis gewesen wäre. Nicht nur die für die Modellrechnung benötigten Werte des Jahres 2013 sondern auch die relevanten Werte des Jahres 2011 wurden rechnerisch auf den „Stadtkreis-Fall“ Reutlingens umgerechnet.

Aufgrund der Systematik des Rückgriffs auf Werte des Vorvorjahres entsteht im kommunalen Finanzausgleich auch heute schon der Effekt, dass entsprechende Entwicklungen erst mit einem Zweijahres-Versatz ihre Wirkung im kommunalen Finanzausgleich zeigen. Bei der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen muss deshalb ein Weg gefunden werden, wie in der Übergangsphase mit Vorvorjahreswerten, die noch die Situation als Große Kreisstadt abbilden, umgegangen wird. Dasselbe gilt für den Landkreis. Möglicherweise könnte dies ähnlich wie in der vorliegenden Modellrechnung geschehen, indem die Vorvorjahreswerte fiktiv auf den Stadtkreis-Fall umgerechnet werden. Es handelt sich dabei um ein technisches bzw. methodisches Problem, das allenfalls eine zeitlich begrenzte Wirkung entfaltet. Für die Beurteilung der grundsätzlichen Auswirkungen der Stadtkreis-Gründung ist dies jedoch nicht weiter von Belang.

Die Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich betreffen zunächst ausschließlich die Stadt Reutlingen und den verbleibenden Landkreis. Darüber hinausgehende Veränderungen und die dabei zu erwartenden Auswirkungen sind sehr gering. Im Ergebnisbericht Kapitel V.4., S. 110 sind diese Veränderungen ebenfalls aufgearbeitet und finanziell bewertet.

3. Vermögen und Schulden

Das Thema Vermögensauseinandersetzung wird von unterschiedlichen Faktoren abhängen. Zunächst gilt es, die Fragen, die im Zusammenhang mit dem Aufgabenübergang stehen, zu klären:

- Welche Aufgaben werden künftig vom Stadtkreis Reutlingen in Eigenregie erledigt und bei welchen Aufgaben wird es eine Kooperation mit dem Landkreis geben?

- 31 -

- Welches Vermögen kann/muss in Verbindung mit dem Aufgabenübergang konkret übernommen werden?
- Sofern Räumlichkeiten vom Landkreis im Zuge des Aufgabenübergangs übernommen werden: Sind diese angemietet oder befinden Sie sich im Eigentum des Landkreises?
- Wie sieht die Beteiligung der Stadt an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH und weiteren Beteiligungen des Landkreises aus?

Vom konkreten Aufgabenübergang unabhängig, werden bei der Vermögensauseinandersetzung noch weitere Themen zu klären sein, die nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang zu den auf den Stadtkreis Reutlingen übergehenden Aufgaben stehen. Insbesondere die Frage der anteiligen Übernahme von Schulden und Vermögen des Landkreises wird zu klären sein.

Eine Übernahme von anteiligen Schulden des Landkreises muss dabei in gleichem Verhältnis mit einer Übernahme von Vermögen zu angemessenen Werten einhergehen. Grundsätzlich könnte hierfür der bisherige Anteil der Kreisumlage der Stadt Reutlingen an den gesamten, dem Landkreis zur Verfügung stehenden Finanzierungsmitteln als Maßstab dienen.

4. Finanzielle Gesamtbewertung

a) Für die Stadt Reutlingen

Im Modelljahr 2013 ergibt sich für einen Stadtkreis Reutlingen eine Entlastung durch die wegfallende Kreisumlage i.H.v. 43,3 Mio. Euro. Eine weitere Entlastung ergibt sich für den Stadtkreis durch höhere Einnahmen i.H.v. 25,2 Mio. Euro aus dem übrigen kommunalen Finanzausgleich, insbesondere durch die nur einem Stadtkreis zustehende Zuweisung nach § 7a FAG. Dem steht insgesamt eine Belastung des Stadtkreises durch die vom Landkreis übergehenden Aufgaben i.H.v. 63,9 Mio. Euro gegenüber. Darin enthalten sind rd. 121 Stellen. Ggfs. noch hinzukommende Gemeinkosten sind noch

- 32 -

nicht einbezogen. Es ist anzunehmen, dass ein Teil der Aufgaben, die im Zuge der Stadtkreisgründung auf die Stadt übergehen werden, sicher im Rahmen des bei der Stadt bereits vorhandenen Overheads integriert werden können. Dies hängt maßgeblich von der Frage der organisatorischen Einbindung der hinzukommenden Aufgaben ab und kann erst in diesem Zusammenhang verlässlich beziffert werden.

Im Ergebnis ergibt sich für den Haushalt der Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung anhand des Modelljahres 2013 eine jährliche Entlastung von rd. 4,6 Mio. Euro. Das Ergebnis der Vermögensauseinandersetzung ist hierbei noch nicht berücksichtigt (Ergebnisbericht, Kapitel VII., S. 113).

Synergien in der künftigen Aufgabenwahrnehmung sowie die Frage von Effizienz und Effektivität hängen sowohl bei der Stadt als auch beim Landkreis nicht zuletzt von der organisatorischen Gestaltung von Aufgaben und Abläufen ab. Insbesondere die Frage, welche Aufgaben sinnvoll welchen Organisationseinheiten zugeordnet und mit anderen Aufgaben gebündelt werden können, wird zu einem späteren Zeitpunkt genau zu betrachten und zu klären sein.

Dass die Stadtkreisgründung insgesamt zu einem höheren Abstimmungsaufwand zwischen Stadt und Landkreis führt, ist nicht ersichtlich. Aufgrund wegfallender Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis ist in vielen Fällen von einer Effizienzsteigerung auszugehen.

b) Für den Landkreis Reutlingen

Im Modelljahr 2013 ergibt sich für den Landkreis Reutlingen eine Belastung durch die entfallende Kreisumlage der Stadt Reutlingen i.H.v. 43,3 Mio. Euro ergeben. Aufgrund der Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich entsteht auf Seiten des Landkreises zudem eine Belastung i.H.v. 23,6 Mio. Euro. Dem steht insgesamt eine Entlastung des Landkreises durch die auf die Stadt Reutlingen übergehen-

- 33 -

den Aufgaben i.H.v. 64,0 Mio. Euro gegenüber. Hierbei sind wie bei der Stadt, noch Anteile für Overhead-Funktionen hinzuzurechnen. Diese hängen maßgeblich von den organisatorischen Konsequenzen aufgrund der wegfallenden Aufgaben ab und können erst in diesem Zusammenhang verlässlich beziffert werden.

Im Ergebnis ergibt sich für den Haushalt des Landkreises Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung anhand des Modelljahres 2013 eine jährliche Belastung von rd. 2,9 Mio. Euro. Das Ergebnis der Vermögensauseinandersetzung sowie der Wegfall von Overhead-Kosten sind hierbei ebenfalls noch nicht berücksichtigt.

Bisher hat die Stadt Reutlingen mit ihrer Kreisumlage den Restkreis überproportional finanziert, ohne dass in gleich überproportionaler Weise der Landkreis seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion für die Stadt wahrgenommen hätte. Dieses Missverhältnis wird durch die Stadtkreisgründung beseitigt. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass sich daraus für den verbleibenden Landkreis eine höhere Belastung ergibt.

Auch ohne das Ergebnis der Vermögensauseinandersetzung bereits beziffern und einbeziehen zu können, kann davon ausgegangen werden, dass dieses Ergebnis für den verbleibenden Landkreis zumutbar ist. Die Stadt Reutlingen finanziert seit Jahren schon überdurchschnittlich viele Aufgaben selber, weil der Landkreis diese nicht wahrnimmt. Der Landkreis wird insofern seiner Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion in Bezug auf die Großstadt Reutlingen nicht ausreichend gerecht. Hätte der Landkreis Reutlingen diese Aufgaben wahrgenommen, hätte er all die Jahre schon eine höhere Belastung zu tragen gehabt.

Unterstellt, die Belastung des Landkreises Reutlingen von 2,9 Mio. Euro würde komplett über eine höhere Kreisumlage finanziert, hätte der Kreisumlage-Hebesatz im Modelljahr 2013 nicht 32,50% sondern

- 34 -

33,95% betragen. 14 Landkreise in Baden-Württemberg hätten 2013 einen höheren Hebesatz gehabt.

Selbst eine Erhöhung der Hebesätze von Grundsteuer B oder Gewerbesteuer auf Seiten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im verbleibenden Landkreis Reutlingen wäre in Folge einer höheren Kreisumlage zumutbar. Die durchschnittlichen Hebesätze im verbleibenden Landkreis Reutlingen sind sowohl für die Grundsteuer B als auch für die Gewerbesteuer im Vergleich aller Landkreise in Baden-Württemberg überdurchschnittlich niedrig (Ergebnisbericht Kapitel VII., S. 116 f.).

5. Nichtmonetäre Folgen

Als Stadtkreis hätte die Stadt Reutlingen vielfältige und beachtliche Zugewinne an Einflussmöglichkeiten in unterschiedlichsten Aufgabenbereichen. Die Stadt wäre mit eigenen Vertretern direkt in verschiedenen Gremien vertreten und hätte damit maßgeblichen Einfluss auf strategische Entscheidungen, mit denen wesentliche Rahmenbedingungen für Bürgerschaft und Wirtschaft der Stadt Reutlingen festgelegt werden. Die Entwicklung der Stadt könnte ungleich effektiver wahrgenommen werden als heute. Der Gemeinderat der Stadt Reutlingen bekommt quantitativ und qualitativ deutlich umfangreichere Möglichkeiten der politischen Einflussnahme. Derzeit ist die Stadt in vielen Gremien gar nicht oder nur indirekt, d.h. „zufällig“ z.B. als Kreistagsmitglieder vertreten. Eigene direkte Sitze, über deren Besetzung der Gemeinderat beschließt, hat die Stadt Reutlingen derzeit nicht (Ergebnisbericht, Kapitel VIII.1., S. 118 f.).

Als Stadtkreis werden für die Stadt Reutlingen aber nicht nur Einfluss-, sondern auch Wahrnehmungszugewinne zu verzeichnen sein. Derzeit taucht die Stadt Reutlingen als Teil des Landkreises Reutlingen in vielen Statistiken nicht eigenständig auf. Das betrifft zahlreiche Veröffentlichungen z.B. der Statistischen Ämter der Landes und des Bundes, von Wirtschaftsforschungsinstituten, Hochschulen, Universitäten und der dort angegliederten Forschungseinrichtungen, im Rahmen von Untersuchungen

- 35 -

im Auftrag der Landes- oder Bundesministerien oder auch von Artikeln in Fachzeitschriften und in allgemeinen Publikationen. Dort werden Daten und Informationen sehr oft nur auf Ebene der Stadt- und Landkreise erhoben, ausgewertet und darüber berichtet. Das hat zur Folge, dass die Stadt Reutlingen in diesen Statistiken, Analysen, Berichten und Forschungsergebnissen nicht vorkommt.

Die Kreiszugehörigkeit der Stadt Reutlingen ist aus wirtschaftlicher Perspektive ein wesentlicher Standortnachteil. Die Stadt Reutlingen verkauft sich im Wettbewerb mit anderen Großstädten unter Wert. Die Stadt Reutlingen „verschwindet“ in den Durchschnittswerten des Landkreises, was die Ergebnisse verwässert, wenn nicht sogar verfälscht.

Auch kann die Stadt Reutlingen derzeit oft keine Erkenntnisse aus landes- oder bundesweiten Forschungsberichten oder Untersuchungen ziehen. Gegenüber allen anderen Großstädten in Baden-Württemberg ist sie benachteiligt, weil sie diese Erkenntnisse im Wettbewerb der Städte um Standortvorteile nicht hat und deshalb auch nicht in die strategische Ausrichtung der Stadtpolitik mit einbeziehen kann.

V. Fortbestehende Leistungsfähigkeit des Landkreises Reutlingen

1. Strukturdaten des Landkreises Reutlingen nach Gründung des Stadtkreises Reutlingen

Mit der Stadtkreisgründung der Großstadt Reutlingen weist der verbleibende Landkreis Reutlingen eine veränderte Struktur auf. Mit der Stadt Metzingen als größter kreisangehöriger Stadt und einziger Großen Kreisstadt im Kreisgebiet, hat er eine deutlicher ländlich geprägte Struktur. Größenmäßig steht er dann an der Spitze der ländlich geprägten Landkreise in Baden-Württemberg.

- 36 -

a) Größe und Struktur des Landkreises

Die Einwohnerzahl des Landkreises Reutlingen wird sich durch die Stadtkreisgründung auf rd. 165.000 Einwohner verringern. Es wird künftig elf Landkreise in Baden-Württemberg geben, die teilweise erheblich weniger Einwohner aufweisen, als der verbleibende Landkreis Reutlingen haben wird. Der einwohnermäßig kleinste Landkreis in Baden-Württemberg, der Hohenlohekreis, hat mit 108.550 Einwohnern lediglich zwei Drittel der Einwohner des künftigen Landkreises Reutlingen (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.1., S. 127).

Die flächenmäßige Veränderung durch die Stadtkreisgründung fällt für den Landkreis Reutlingen verhältnismäßig gering aus. Insgesamt 19 Landkreise werden dann eine geringere Fläche haben, als der Landkreis Reutlingen. Die Größenunterschiede zu den Landkreisen mit der geringsten Fläche sind dabei beachtlich. So beträgt die Fläche der kleinsten Landkreise (Landkreis Tübingen mit 51.919 ha und Enzkreis mit 57.369 ha) gerade einmal 55% bzw. 60% der Fläche des verbleibenden Landkreises Reutlingen (94.103 ha) (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.1., S. 127 f.).

Im verbleibenden Landkreis Reutlingen ist die Große Kreisstadt Metzingen mit 21.300 Einwohnern dann die größte Stadt. Bereits heute gibt es in Baden-Württemberg eine Reihe von Landkreisen, deren größte kreisangehörige Stadt bezogen auf ihre Einwohnerzahl mit Metzingen vergleichbar ist. In zwei Landkreisen (Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, Landkreis Sigmaringen) hat die größte kreisangehörige Stadt sogar weniger als 20.000 Einwohner und ist damit nicht einmal Große Kreisstadt (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.1., S. 129).

Die Gemeinden Pliezhausen, Wannweil und Walddorfhäslach werden nach der Stadtkreisgründung räumlich vom übrigen Landkreis getrennt sein. Einer effektiven und effizienten Aufgabenwahrnehmung durch den künftigen Landkreis steht dies jedoch nicht entgegen. Es gibt in Baden-Württemberg andere Landkreise, deren Gebiet

- 37 -

ebenfalls eine räumliche Trennung aufweist (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.2., S. 129 f.).

Im Falle der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen wird der Verwaltungssitz des verbleibenden Landkreises Reutlingen im Gebiet des Stadtkreises Reutlingen liegen können. Dies ist durchaus nicht unüblich und bei einer Reihe von Landratsämtern bereits heute der Fall (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.3., S. 130).

b) Finanzkraft

Die Finanzkraft des Landkreises Reutlingen wird ohne die Stadt Reutlingen den dann veränderten Aufgaben des verbleibenden Landkreises entsprechen. Ähnlich wie bei der Größe und räumlichen Struktur, verändert sich auch die Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. 13 Landkreise in Baden-Württemberg, das entspricht mehr als einem Drittel aller Landkreise in Baden-Württemberg, weist eine geringere Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf, als der künftige Landkreis Reutlingen (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.4., S. 130 f.).

Betrachtet man die Schulden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden der Landkreise in Baden-Württemberg im Verhältnis zu ihrer jeweiligen Einwohnerzahl, so stellt man fest, dass sich der Landkreis Reutlingen im Vergleich zu den übrigen Landkreisen in Baden-Württemberg verbessert. Beträgt die Verschuldung der Städte und Gemeinden des Landkreises Reutlingen mit der Stadt Reutlingen noch rd. 580 Euro je Einwohner, so fällt dieser Wert nach Stadtkreisgründung – also ohne die Stadt Reutlingen – auf rd. 440 Euro je Einwohner. Der Landkreis Reutlingen rangiert damit an 23. Stelle aller Landkreise in Baden-Württemberg (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.4., S. 131 f.).

Vergleicht man die Hebesätze der Kreisumlage der Landkreise in Baden-Württemberg miteinander, wird deutlich, dass der Landkreis Reutlingen einen vergleichsweise niedrigen Hebesatz aufweist. Die

- 38 -

Einflussfaktoren und Ursachen für die Höhe der Kreisumlage-Hebesätze sind sicher vielfältig. Es fällt jedoch auf, dass vor allem die strukturell eher ländlich geprägten Landkreise in Baden-Württemberg eher höhere Kreisumlage-Hebesätze aufweisen, als dies im Landkreis Reutlingen derzeit der Fall ist. Bei der vorstehend dargestellten Erhöhung des Hebesatzes infolge seiner Zusatzbelastung, läge der Landkreis Reutlingen im Mittelfeld aller Landkreise (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.4., S. 132)

2. Ausreichende Aufgaben der Selbstverwaltung

Es gibt eine Vielzahl von Landkreisen in Baden-Württemberg, die seit jeher mit einer ebenso ländlich geprägten Struktur und ohne Großstadt in ihrem Kreisgebiet alle Landkreis-Aufgaben eigenständig, effektiv und effizient erledigen. Dazu gehören auch die großen Aufgaben der Berufsschulträgerschaft und der Krankenhausversorgung. Es sind keine Anzeichen erkennbar, dass der künftige Landkreis Reutlingen dazu in neuer Struktur nicht auch in der Lage sein könnte.

3. Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion

Die Landkreise übernehmen Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben nur für die kreisangehörigen Gemeinden (§ 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Abs. 1 Satz 1 GemO). Soweit der Landkreis Reutlingen bislang Ressourcen vorhält, um Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben zugunsten der Stadt Reutlingen wahrzunehmen, wird er durch die Stadtkreisgründung von dieser Aufgabe frei. Der Landkreis Reutlingen wird künftig nur noch für die gleichmäßige Versorgung und Betreuung der Einwohner im verbleibenden Kreisgebiet zuständig sein. Ohne die Großstadt Reutlingen, mit einer dann sehr viel homogenen Struktur wird der künftige Landkreis dies effektiver tun können. Dies schon deshalb, weil die spezifischen, im heutigen Landkreis einzigartigen Bedarfe der Stadt Reutlingen von ihm dann nicht mehr zu bedienen sein werden. Die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen im künftigen Landkreis Reutlingen werden aufgrund der deutlich homogene-

- 39 -

ren Gebietsstruktur und ohne eine Großstadt auch eine deutlich veränderter Qualität bekommen.

4. Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen durch die Stadt Reutlingen

Die Stadt Reutlingen entlastet auch nach der Stadtkreisgründung den Landkreis Reutlingen. Er hat wegen der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen durch die Stadt Reutlingen nach der Stadtkreisgründung weniger Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben zu erfüllen als ein Landkreis, der keine Großstadt in unmittelbarer Nachbarschaft hat. An der Funktion der Stadt Reutlingen als Großstadt und Teil-Oberzentrum ändert sich durch die Stadtkreisgründung nichts. Auch nach der Stadtkreisgründung nimmt sie zentralörtliche Aufgaben für ihren Einzugsbereich, insbesondere für die Einwohner des Landkreises Reutlingen, wahr. Die Stadt Reutlingen entlastet dadurch den Landkreis Reutlingen auch künftig von der Wahrnehmung von Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben.

VI. Gesamtabwägung

Die Gesamtabwägung der in diesem Antrag und im Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung aufgezeigten Gesichtspunkte führt dazu, dass unter Berücksichtigung der Interessen der antragstellenden Stadt Reutlingen und des Landkreises Reutlingen Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen, die es rechtfertigen und gebieten, die Stadt Reutlingen gemäß § 3 Abs. 1 GemO zum Stadtkreis zu erklären:

Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis trägt dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen Rechnung. Sie entspricht dem verfassungsrechtlich gebotenen Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene. Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis dient in besonderem Maße dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Subsidiaritätsprinzip und dem Demokratieprinzip. Das Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen wird nicht beeinträchtigt, ihm bleibt ein ausreichender Bestand an Aufgaben, die er unter Ausschöpfung seiner Eigenverantwortlichkeit erledigt.

- 40 -

gen kann. Es gibt keinen verfassungsrechtlich abgesicherten Bestandsschutz für den Landkreis Reutlingen.

Für die Stadt Reutlingen besteht in mehrfacher Hinsicht eine Sondersituation: Die Stadt Reutlingen ist mit ca. 112.000 Einwohnern die einzige Großstadt mit mehr als 100.000 Einwohner in Baden-Württemberg, die kreisangehörig ist. Die Städte Ulm, Heilbronn und Pforzheim haben nur eine geringfügig größere Einwohnerzahl, sie sind Stadtkreise. Die nächstkleinere kreisangehörige Stadt ist Ludwigsburg mit ca. 90.000 Einwohnern. Der Abstand zwischen der jeweils größten und den weiteren Städten und Gemeinden im jeweiligen Landkreis ist im Kreis Reutlingen am größten: Die Differenz zwischen der Zahl der Einwohner in Reutlingen und Metzingen als nächstkleinere Stadt im Landkreis Reutlingen beträgt rd. 91.000 Einwohner. In allen anderen Landkreisen ist die Differenz weit geringer, in den Landkreisen Ludwigsburg, Esslingen und Tübingen beträgt sie ca. 44.000 bis 48.000 Einwohner. Die räumliche Struktur der Stadt Reutlingen entspricht im Hinblick auf den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche und die Einwohnerdichte einer typischen großstädtischen Struktur, wie sie in anderen Stadtkreisen vorliegt, z.B. in Heilbronn.

Die großstädtische Struktur, die einer kreisfreien Stadt entspricht, führt zu einem entsprechend großen Aufgabenportfolio der Stadt Reutlingen. Als Großstadt und Teil-Oberzentrum erfüllt die Stadt Reutlingen eine Vielzahl von Aufgaben, die andere kreisangehörige Städte nicht abdecken. Als Großstadt hat die Stadt Reutlingen besondere Bedarfslagen zu berücksichtigen, z.B. in der Kinderbetreuung, in der Verkehrsinfrastruktur, im kulturellen Bereich, bei der Wirtschaftsförderung und der Stadtentwicklung. Die Stadt Reutlingen erfüllt diese Aufgaben und verhält sich deshalb bereits heute weitgehend wie ein Stadtkreis. Sie wird bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben nicht durch den Landkreis Reutlingen unterstützt, insoweit wird keine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion durch den Landkreis wahrgenommen.

Nicht nur die von der Stadt Reutlingen wahrzunehmenden Aufgaben, sondern auch die Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen sprengt die Struktur des Landkreises Reutlingen. Nach der Landkreisordnung können auf eine Gemeinde

- 41 -

nicht mehr als 40% der Kreistagssitze entfallen. In der Stadt Reutlingen wohnen 40,4% der Einwohner des Landkreises Reutlingen, der Prozentsatz wird zunehmen. Die gesetzliche Regelung ist an ein Indiz dafür, dass eine Gemeinde, in der mehr als 40% der Einwohner des Landkreises leben, den Rahmen des Landkreises sprengt. Die zunehmende Diskrepanz zwischen der Zahl der Einwohner in Reutlingen und der auf Reutlingen entfallenden Kreistagssitze widerspricht dem Demokratieprinzip. Sie führt dazu, dass die Stadt Reutlingen im Kreistag zunehmend unterrepräsentiert ist. Dies ist umso weniger hinnehmbar, als der Anteil der Stadt Reutlingen am Aufkommen der Kreisumlage 3% höher ist als ihr Einwohneranteil. Gemessen an ihrem Einwohneranteil im Landkreis Reutlingen leistet die Stadt Reutlingen jährlich eine um rund 3 Mio. € höhere Kreisumlage.

Die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben durch den Landkreis und die Stadt Reutlingen als kreisangehörige Gemeinde führt in vielen Fällen zu zersplitterten Zuständigkeiten und zu problematischen Schnittstellen. Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen teilweise für eine Dienstleistung sowohl mit der Stadt als auch mit dem Landkreis in Kontakt treten. Dies erzeugt lange, doppelte und manchmal auch unnötige Wege.

Die Stadt Reutlingen hat die Verwaltungskraft, um die Aufgaben eines Stadtkreises erledigen zu können. Bereits heute verhält sie sich in vielen Bereichen wie ein Stadtkreis. Sie nimmt bereits heute aufgrund von Delegation oder Vereinbarungen Aufgaben des Landkreises wahr.

Auch die Folgen, die bei der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen eintreten, sprechen für den Antrag der Stadt Reutlingen, sie zum Stadtkreis zu erklären. Mit der Gründung des Stadtkreises wird die Stadt Reutlingen untere Verwaltungsbehörde. Eine Reihe von Aufgaben, die bisher der Landkreis Reutlingen wahrgenommen hat, gehen auf die Stadt Reutlingen über. Dies betrifft staatliche und kommunale Aufgaben. Die Einzelheiten sind im Ergebnisbericht in Kap. IV. S. 32 ff. dargestellt. Die Gründung des Stadtkreises Reutlingen wird zu einfacheren Verwaltungsstrukturen und mehr Effizienz bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben führen. Die Stadt Reutlingen ist bereit, wo es sachgerecht und

- 42 -

zweckmäßig ist, künftig eine Kooperation mit dem Landkreis zu prüfen. Sie ist bereit, sich an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH als Gesellschafter zu beteiligen, um den Gesundheitsstandort langfristig zu sichern. Sie beabsichtigt als künftiger Schulträger der Beruflichen Schulen, die bestehenden Berufsschulen in Kooperation mit dem Landkreis Reutlingen zu betreiben.

Die finanziellen Folgen der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen wurden eingehend geprüft. Die Gründung des Stadtkreises Reutlingen führt zum Wegfall der Kreisumlage und zu Änderungen im kommunalen Finanzausgleich sowie zum Übergang von Verwaltungsaufgaben auf die Stadt Reutlingen. Im Gesamtergebnis ergibt sich für das Modelljahr 2013 für die Stadt Reutlingen eine Entlastung von ca. 4,6 Mio. €.

Die Stadt Reutlingen gliedert sich als Stadtkreis hinsichtlich ihrer Größe und ihrer räumlichen Struktur ohne weiteres in die Reihe der Stadtkreise in Baden-Württemberg wie auch in der Bundesrepublik Deutschland ein. Die Stadt Reutlingen ist als Stadtkreis ausreichend finanzkräftig, um die Aufgaben wahrnehmen zu können. Ihre Finanzkraft wird sich durch die Gründung des Stadtkreises erhöhen.

Durch die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis werden sich erhebliche Einfluss- und Wahrnehmungszugewinne in verschiedenen Aufgabenbereichen ergeben. Die Stadt ist dann mit eigenen Vertretern in verschiedenen Gremien vertreten und kann maßgeblichen Einfluss auf strategische Entscheidungen nehmen, durch die wesentliche Rahmenbedingungen für Bürgerschaft und Wirtschaft der Stadt Reutlingen festgelegt werden. Die Möglichkeiten des Gemeinderats der Stadt Reutlingen zur politischen Einflussnahme werden gestärkt. Die Wahrnehmbarkeit der Stadt wird erheblich verbessert. Derzeit ist die Stadt Reutlingen als kreisangehörige Gemeinde in Statistiken und zahlreichen Veröffentlichungen nicht wahrnehmbar, da diese jeweils auf Stadtkreise und Landkreise ausgerichtet sind. Die Stadt Reutlingen taucht als Teil des Landkreises nicht eigenständig auf. Dies wird sich mit der Gründung des Stadtkreises Reutlingen grundlegend ändern.

- 43 -

Die Folgen der Gründung des Stadtkreises Reutlingen für den Landkreis Reutlingen sind begrenzt. Der Landkreis bleibt im Hinblick auf seine Struktur, seine Verwaltungs- und Finanzkraft und die Erfüllung seiner Aufgaben leistungsfähig:

Die Einwohnerzahl des Landkreises Reutlingen wird sich durch die Gründung des Stadtkreises Reutlingen verringern. Es wird künftig elf Landkreise geben, die teilweise erheblich weniger Einwohner aufweisen als der Landkreis Reutlingen ohne Stadt Reutlingen. Der einwohnermäßig kleinste Kreis, der Hohenlohekreis, hat nur 2/3 der Einwohner des künftigen Landkreises Reutlingen. Die flächenmäßige Veränderung durch die Stadtkreisgründung fällt für den Landkreis verhältnismäßig gering aus.

19 Landkreise werden eine geringe Fläche haben als der Landkreis Reutlingen. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche des Kreises ist ein Indikator für die räumliche Struktur. Der künftige Landkreis Reutlingen wird ohne die Großstadt Reutlingen an der Spitze des eher ländlich geprägten Drittels aller Landkreise in Baden-Württemberg stehen. Die Größe der verbleibenden kreisangehörigen Gemeinden entspricht der Struktur anderer ländlich strukturierter Landkreise in Baden-Württemberg.

Die Finanzkraft des Landkreises Reutlingen wird ohne die Stadt Reutlingen den dann veränderten Aufgaben des verbleibenden Landkreises entsprechen. 13 Landkreise in Baden-Württemberg, dies entspricht 1/3 der Landkreise in Baden-Württemberg, weist eine geringere Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf als der künftige Landkreis Reutlingen. Betrachtet man die Schulden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden der Landkreise in Baden-Württemberg im Verhältnis zu ihrer jeweiligen Einwohnerzahl, ergibt sich eine signifikante Verbesserung der Situation für den Landkreis Reutlingen. Einschließlich der Stadt Reutlingen beträgt die Verschuldung ca. 580 € je Einwohner, dieser Wert fällt nach der Gründung des Stadtkreises Reutlingen auf 440 € je Einwohner.

Die finanziellen Folgen der Gründung des Stadtkreises Reutlingen für den Landkreis Reutlingen wurden eingehend untersucht. Für das Modelljahr 2013 ergibt sich für den Landkreis Reutlingen durch den Wegfall der Kreisumlage,

- 44 -

den Übergang der Aufgaben auf die Stadt Reutlingen sowie Änderungen im Finanzausgleich eine Belastung von 2,9 Mio. € pro Jahr. Würde dieser Betrag durch eine höhere Kreisumlage finanziert, würde der Kreisumlage-Hebesatz im Modelljahr 2013 nicht 32,50%, sondern 33,95% betragen. Dies ist ein moderater und zumutbarer Anstieg. 14 Landkreise in Baden-Württemberg hatten im Jahr 2013 einen höheren Hebesatz für die Kreisumlage. Vor allem die strukturell eher ländlich geprägten Landkreise in Baden-Württemberg haben einen höheren Kreisumlage-Hebesatz als der derzeitige Landkreis Reutlingen.

Dem Landkreis Reutlingen verbleiben ausreichende Aufgaben der Selbstverwaltung. Es gibt eine Vielzahl von Landkreisen in Baden-Württemberg, die seit jeher mit einer ländlich geprägten Struktur und ohne Großstadt in ihrem Kreisgebiet alle Landkreisaufgaben eigenständig, effektiv und effizient erledigen. Dies wird künftig auch für den Landkreis Reutlingen möglich sein. Ohne die Großstadt Reutlingen und mit einer sehr viel homogeneren Struktur wird der künftige Landkreis Reutlingen seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion effektiver wahrnehmen können als bisher.

Im Gesamtergebnis führt die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis zu einer der dem übrigen Land entsprechenden und angemessenen Verwaltungsstruktur: Die Stadt Reutlingen nimmt – wie alle anderen Großstädte auch – die Aufgaben einer Großstadt als Stadtkreis wahr. Sie hat die Verwaltungs- und Finanzkraft, diese Aufgabe wahrzunehmen. Diese Aufgabenzuordnung entspricht dem Grundsatz der Subsidiarität, dem Demokratieprinzip und dem Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen. Die Struktur des Landkreises Reutlingen wird durch das Ausscheiden der Stadt Reutlingen homogen, sie entspricht der Struktur eines vorwiegend ländlich strukturierten Landkreises. In diesem Zugschnitt steht der künftige Landkreis Reutlingen an der Spitze der ländlich strukturierten Landkreise in Baden-Württemberg.

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen



Ergebnisbericht über die Datenerhebung und
Grundlagenermittlung

Inhalt

I. Allgemeines	7
I.1. Grundlagen.....	7
I.1.1. Begriff „Stadtkreis“	7
I.1.2. Historische Entwicklung in Baden-Württemberg.....	7
I.1.3. Kreisfreie Städte in Deutschland.....	9
I.1.4. Situation in Reutlingen.....	10
I.2. Motivation.....	13
I.3. Vorgehensweise	15
II. Ausgangslage in Reutlingen	17
II.1. Kreisumlage.....	17
II.2. Aufgabenspektrum der Stadt Reutlingen	20
II.2.1. Alleinstellung im Landkreis Reutlingen	20
II.2.2. Ausgleichsfunktion des Landkreises gegenüber der Stadt	23
II.2.3. Übernahme von Pflichtaufgaben des Landkreises.....	24
II.2.4. Aufgabenwahrnehmung in Delegation	25
II.2.5. Aufgabenwahrnehmung im Wege der Vereinbarung.....	25
II.2.6. Leistungs- und Verwaltungskraft der Stadt Reutlingen	26
II.3. Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis	26
III. Rechtliche Rahmenbedingungen.....	29
IV. Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen	31
IV.1. Datenerhebung und Datengrundlage	31
IV.1.1. Verfahren der Datenerhebung.....	31
IV.1.2. Verfahren der finanziellen Bewertung.....	32
IV.2. Staatliche Aufgaben nach Weisung	34
IV.2.1. Staatsangehörigkeitswesen	34

2 Inhalt

IV.2.2.	Aufsicht im Personenstandswesen	35
IV.2.3.	Katastrophenschutz und zivile Verteidigung	35
IV.2.4.	Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz	36
IV.2.5.	Aufgaben nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, Hilfen für Flüchtlinge, soziale Einrichtungen für Flüchtlinge	37
IV.2.6.	Zulassung zum Straßenverkehr (Kfz-Zulassung)	39
IV.2.7.	Zulassung zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnisbehörde / Führerscheinstelle).....	40
IV.2.8.	Personenbeförderung, Güterkraftverkehr und Gefahrguttransporte	41
IV.2.9.	Genehmigung Krankentransporte	42
IV.2.10.	Aufgaben nach dem Straßengesetz	43
IV.2.11.	Zulassung und Aufsicht über das Maklerwesen, Bauträger und Baubetreuer	46
IV.2.12.	Schornsteinfegerwesen.....	47
IV.2.13.	Preisangabenrecht	48
IV.2.14.	Landwirtschaft.....	48
IV.2.15.	Die Bekämpfung von Tierseuchen	49
IV.2.16.	Tierschutz	49
IV.2.17.	Das Recht der Tierkörperbeseitigung	50
IV.2.18.	Naturschutzrecht	50
IV.2.19.	Das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerecht, die Weinüberwachung, das Fleischhygienerecht und das Geflügelfleischhygienerecht.....	51
IV.2.20.	Forstwesen	52
IV.2.21.	Flurbereinigung	52
IV.2.22.	Aufgaben nach dem Vermessungsgesetz	52
IV.2.23.	Aufgaben nach dem Gesundheitsdienstgesetz.....	52
IV.2.24.	Soziales Entschädigungsrecht	53
IV.2.25.	Aufgaben nach dem Arbeitszeitgesetz.....	56
IV.2.26.	Aufgaben nach dem Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit	56
IV.2.27.	Aufgaben nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz	56

IV.2.28.	Aufgaben nach § 18 des Bundeselterngeldgesetzes.....	56
IV.2.29.	Mutterschutzgesetz	57
IV.2.30.	Aufgaben nach dem Fahrpersonalrecht.....	57
IV.2.31.	Aufgaben nach dem Ladenschlussgesetz bzw. Ladenöffnungsgesetz	57
IV.2.32.	Aufgaben nach dem Landesheimgesetz/WTPG (Heimaufsicht)	58
IV.2.33.	Aufgaben des Versicherungsamtes.....	58
IV.2.34.	Untere Abfallrechtsbehörde	59
IV.2.35.	Wasserrecht und Recht der Wasser- und Bodenverbände.....	59
IV.2.36.	Bodenschutz- und Altlastenrecht.....	60
IV.2.37.	Immissionsschutzrecht.....	61
IV.2.38.	Aufgaben nach dem Produktsicherheitsgesetz.....	62
IV.2.39.	Aufgaben nach dem Arbeitsschutzgesetz	62
IV.2.40.	Aufgaben nach der Arbeitsstättenverordnung.....	62
IV.2.41.	Chemikalienrecht	63
IV.2.42.	Aufgaben nach der Biostoffverordnung.....	63
IV.2.43.	Aufgaben nach der Druckluftverordnung	63
IV.2.44.	Aufgaben nach dem Benzinbleigesetz	64
IV.2.45.	Sprengstoffrecht	64
IV.2.46.	Jagdbehörde.....	64
IV.3.	Pflichtaufgaben ohne Weisung (§ 2 Abs. 2 GemO).....	65
IV.3.1.	Abfallbeseitigung	65
IV.3.2.	Tierkörperbeseitigung	66
IV.3.3.	Schulträgerschaft für berufliche Schulen.....	66
IV.3.4.	Erstattung von Schülerbeförderungskosten	68
IV.3.5.	Träger der Straßenbaulast für die Kreisstraßen.....	69
IV.3.6.	Kreismedienstelle.....	69
IV.3.7.	Krankenhaus.....	70
IV.3.8.	Durchführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII)	71

4 Inhalt

IV.3.9.	Durchführung des SGB XII - Sozialhilfe.....	75
IV.3.10.	Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	79
IV.3.11.	Örtliche Betreuungsbehörde	82
IV.3.12.	Sicherstellung des Rettungsdienstes.....	82
IV.3.13.	Feuerwehr	83
IV.4.	Weisungsaufgaben (§ 2 Abs. 3 GemO).....	84
IV.4.1.	Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes.....	84
IV.5.	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	84
IV.5.1.	ÖPNV	84
IV.6.	Aufgaben nach SOBEG und VRG.....	85
IV.7.	Beteiligungen, Zweckverbände und andere externe Aufgaben	86
IV.7.1.	Kreiskliniken Reutlingen GmbH.....	87
IV.7.2.	Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau GmbH (naldo)	89
IV.7.3.	Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen	90
IV.7.4.	Zweckverband Tierische Nebenprodukte Süd-Baden-Württemberg	91
IV.7.5.	Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen – Ulm (KIRU)	91
IV.7.6.	Zweckverband Oberschwäbische Elektrizitätswerke (OEW)	92
IV.7.7.	Neckar-Elektrizitätsverband (NEV).....	93
IV.7.8.	Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS)	93
IV.7.9.	Regionalverband Neckar-Alb	94
IV.7.10.	Kreissparkasse.....	95
IV.8.	Laufende Investitionen und Umstellungsaufwand.....	97
IV.9.	Auswirkungen auf den verbleibenden Landkreis hinsichtlich der veränderten Aufgabenzuordnung	97
V.	Auswirkungen II: Der kommunale Finanzausgleich	99
V.1.	Datenerhebung und Datengrundlage	99
V.2.	Auswirkungen auf die Stadt Reutlingen	100
V.2.1.	Finanzausgleichsumlage (§ 1a FAG).....	100

V.2.2.	Kommunale Investitionspauschale (§ 4 FAG)	100
V.2.3.	Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft (§ 5 FAG).....	100
V.2.4.	Schlüsselzuweisungen an die Stadtkreise (§ 7a FAG)	100
V.2.5.	Zuweisungen an die unteren Verwaltungsbehörden (§ 11 Abs. 1 FAG)	101
V.2.6.	Anteil an der Grunderwerbsteuer (§ 11 Abs. 2 FAG)	101
V.2.7.	Überlassung von Gebühreneinnahmen u.ä. (§ 11 Abs. 3 FAG).....	101
V.2.8.	Zuweisungen infolge des Sonderbehörden-Eingliederungsgesetzes (§ 11 Abs. 4 FAG)	102
V.2.9.	Zuweisungen infolge des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (§ 11 Abs. 5 FAG)	102
V.2.10.	Sachkostenbeiträge (§ 17 FAG)	103
V.2.11.	Erstattung der Schülerbeförderungskosten (§ 18 FAG)	103
V.2.12.	Soziallastenausgleich (§ 21 FAG)	104
V.2.13.	Status-quo-Ausgleich (§ 22 FAG)	104
V.2.14.	Verkehrslastenausgleich (§ 26 FAG)	105
V.2.15.	Förderung des ÖPNV (§ 28 FAG)	105
V.2.16.	Kreisumlage (§ 35 FAG)	105
V.3.	Auswirkungen auf den verbleibenden Landkreis	105
V.3.1.	Finanzausgleichsumlage (§ 1a FAG)	105
V.3.2.	Schlüsselzuweisungen an die Landkreise (§ 8 FAG)	106
V.3.3.	Zuweisungen an die unteren Verwaltungsbehörden (§ 11 Abs. 1 FAG)	106
V.3.4.	Anteil an der Grunderwerbsteuer (§ 11 Abs. 2 FAG)	106
V.3.5.	Überlassung von Gebühreneinnahmen u.ä. (§ 11 Abs. 3 FAG).....	107
V.3.6.	Zuweisungen infolge des Sonderbehörden-Eingliederungsgesetzes (§ 11 Abs. 4 FAG)	107
V.3.7.	Zuweisungen infolge des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (§ 11 Abs. 5 FAG)	107
V.3.8.	Sachkostenbeiträge (§ 17 FAG)	107
V.3.9.	Erstattung der Schülerbeförderungskosten (§ 18 FAG)	108
V.3.10.	Soziallastenausgleich (§ 21 FAG)	108

6 Inhalt

V.3.11.	Status-quo-Ausgleich (§ 22 FAG).....	108
V.3.12.	Verkehrslastenausgleich (§ 25 FAG)	109
V.3.13.	Förderung des ÖPNV (§ 28 FAG)	109
V.3.14.	Kreisumlage (§ 35 FAG)	109
V.4.	Auswirkungen auf das übrige Land hinsichtlich des kommunalen Finanzausgleichs.....	109
VI.	Auswirkungen III: Vermögen und Schulden.....	111
VII.	Gesamtergebnis der finanziellen Bewertung und Fazit.....	112
VIII.	Nicht-monetäre Aspekte.....	117
VIII.1.	Einfluss- und Wahrnehmungszugewinne.....	117
VIII.2.	Gebietsverbände der Parteien	118
VIII.3.	Sportkreis	118
IX.	Analyse künftiger Strukturdaten	119
IX.1.	Perspektive Stadt Reutlingen	119
IX.1.1.	Größe und räumliche Struktur	119
IX.1.2.	Finanzkraft	123
IX.2.	Perspektive Landkreis Reutlingen	124
IX.2.1.	Größe und räumliche Struktur	125
IX.2.2.	Kreisgebiet	127
IX.2.3.	Sitz der Landkreisverwaltung	128
IX.2.4.	Finanzkraft	128
IX.3.	Perspektive der übrigen Landkreise und des Landes Baden-Württemberg	131
X.	Sonstige Aspekte	133
X.1.	Räumlichkeiten.....	133
X.2.	Personalübergang.....	133
XI.	Darstellung des weiteren Verfahrens	135

Anmerkung: Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

I. Allgemeines

I.1. Grundlagen

I.1.1. Begriff „Stadtkreis“

Ein Stadtkreis ist eine Stadt, die keinem Landkreis angehört, also kreisfrei ist. Sie erledigt in ihrem Stadtgebiet in eigener Zuständigkeit auch die Aufgaben, die im Falle von kreisangehörigen Gemeinden der jeweilige Landkreis für diese wahrnimmt.

Ein Stadtkreis regelt somit in seinem Gebiet alle örtlichen Angelegenheiten seiner Einwohner in alleiniger Zuständigkeit. Die Stadtkreise entsprechen damit vollumfänglich dem in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG enthaltenen verfassungsmäßigen Grundsatz der Allzuständigkeit der Gemeinden. Die Allzuständigkeit wiederum resultiert aus dem Demokratieprinzip. Eine Abkehr von der gemeindlichen Allzuständigkeit hat der Gesetzgeber nur in den Fällen vorgesehen, in denen insbesondere die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung bei Allzuständigkeit der Gemeinde nicht sichergestellt werden kann. Dies ist vor allem bei kleineren Städten und Gemeinden der Fall, die mit bestimmten komplexen Aufgaben aufgrund ihrer Größe und Leistungskraft überfordert wären (z.B. Krankenhaus, Abfallwirtschaft, ÖPNV). Hier ist dann der Landkreis zuständig. Diese Aufgaben betreffen zwar nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden zugewiesene Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, werden aber gleichwohl vom Kreis wahrgenommen. Er erfüllt damit sog. Ergänzungs- und Ausgleichsfunktionen.

Die Gemeindeordnung BW kennt neben dem Stadtkreis einerseits, der alle Aufgaben in eigener Zuständigkeit erledigt, und einer (kleinen) kreisangehörigen Stadt oder Gemeinde andererseits, für die der Landkreis eine Reihe von Aufgaben erledigt, auch den Zwischenfall, dass eine Stadt einen Teil der Aufgaben, die bei kleineren Städten und Gemeinden der Landkreis übernimmt, selbst erledigt – die Große Kreisstadt. Sowohl die Erhebung zum Stadtkreis als auch die Erhebung zur Großen Kreisstadt bei Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern sind im § 3 der Gemeindeordnung (GemO) ausdrücklich vorgesehen und geregelt. Die Große Kreisstadt ist sozusagen die kleine Schwester zum Stadtkreis.

I.1.2. Historische Entwicklung in Baden-Württemberg

Die historische Entwicklung der kreisfreien Städte vollzog sich für den badischen und württembergischen Landesteil unterschiedlich. Bereits die badische Städteordnung des Jahres 1874 dokumentierte den kreisfreien Status der Städte Karlsruhe, Freiburg i.Br., Mannheim, Heidelberg, Pforzheim, Konstanz und Baden-Baden.

8 Allgemeines

Im württembergischen Landesteil hingegen war bis 1938 nur Stuttgart kreisfreie Stadt. Erst mit dem Gesetz über die Landeseinteilung im Jahr 1938 wurden auch die beiden nach Stuttgart größten Städte Ulm und Heilbronn zu Stadtkreisen erklärt. Diese beiden Städte hatten zum damaligen Zeitpunkt deutlich mehr Einwohner als die Stadt Reutlingen.

Die verfassungsgebende Versammlung ließ im Jahr 1953 den Status der Kreisfreiheit aller bisherigen Stadtkreise unangetastet. Die Stadtkreise und die Stadt Reutlingen wiesen im Jahr 1950 folgende Einwohnerzahlen auf:

Stadt	Einwohnerzahl im Jahr 1950
Stuttgart	497.677
Mannheim	245.634
Karlsruhe	216.630
Heidelberg	123.650
Freiburg i.Br.	116.640
Ulm	76.961
Heilbronn	73.299
Pforzheim	66.342
Reutlingen	54.149
Baden-Baden	46.671
Konstanz	45.052

Abb. 1: Einwohnerzahlen der Stadtkreise und Reutlingens im Jahr 1950
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Die beiden kleinsten Stadtkreise Konstanz und Baden-Baden bekamen in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, auf eigenen Antrag in den umliegenden Landkreis aufgenommen zu werden. Von dieser Option hat nur Konstanz Gebrauch gemacht.

Im Zusammenhang mit der Kreisreform des Jahres 1973 blieben die Stadtkreise in ihrem Status unverändert. Die Einwohnerzahlen der Stadtkreise und Reutlingens stellten sich zum damaligen Zeitpunkt wie folgt dar:

Stadtkreis	Einwohner im Jahr 1973
Stuttgart	624.835
Mannheim	325.386
Karlsruhe	285.822
Freiburg i.Br.	179.534
Heidelberg	129.688
Heilbronn	116.931
Pforzheim	108.941
Ulm	99.342
Reutlingen	95.988
Baden-Baden	50.679

Abb. 2: Einwohnerzahlen der Stadtkreise und Reutlingens im Jahr 1973
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Auch die kleineren Stadtkreise hatten die 100.000-Einwohner-Grenze bereits deutlich vor 1973 überschritten. In Heilbronn war dies 1961, in Pforzheim 1963 und in Ulm ebenfalls 1961 der Fall. Die Einwohnerzahl Ulms pendelte dabei in den Jahren zwischen 1961 und 1986 immer knapp um die 100.000 Einwohner. Die Stadt Reutlingen hatte erstmals im Jahr 1988 mehr als 100.000 Einwohner. Bei der Kreisreform 1973 hatte Reutlingen mit knapp 96.000 Einwohnern noch weniger als 100.000 Einwohner. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Frage der Kreisfreiheit Reutlingens nicht bereits im Zuge der Kreisgebietsreform 1973 aufgekommen war. Zumindest nach § 3 Abs. 1 GemO in seiner bis 1974 geltenden Fassung noch eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern Voraussetzung für die Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis war. Diese Voraussetzung wurde durch Gesetz vom 09.07.1974 (GBl. S. 237) gestrichen. In der nachfolgenden Grafik ist die Entwicklung der Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen zusammenfassend dargestellt:

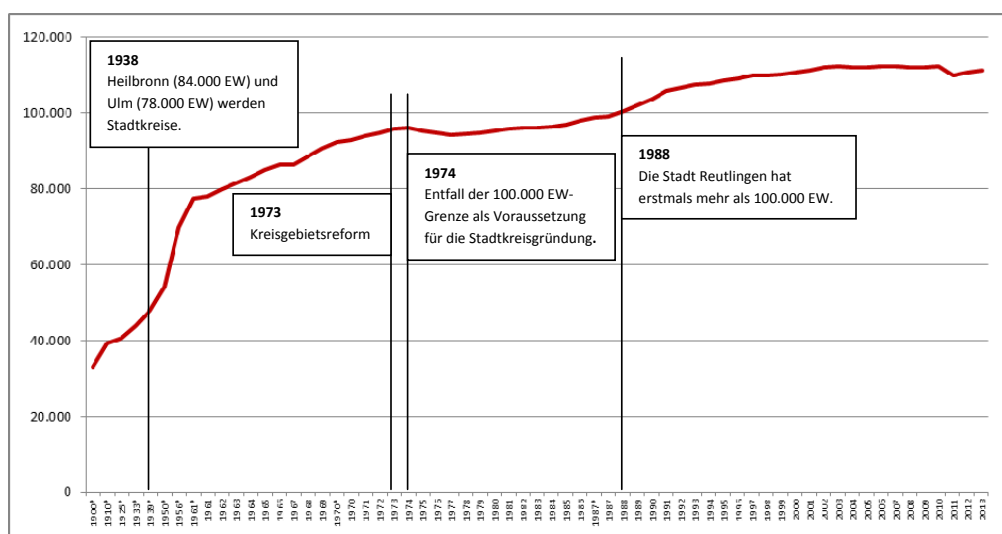


Abb. 3: Entwicklung der Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Bis heute sind die Stadtkreise in Baden-Württemberg unverändert. Auch die jüngste Verwaltungsstrukturreform des Landes aus dem Jahr 2005 hat daran nichts geändert.

I.1.3. Kreisfreie Städte in Deutschland

In Deutschland gibt es aktuell 107 kreisfreie Städte. Neun der 107 kreisfreien Städte liegen in Baden-Württemberg. Die kleinste kreisfreie Stadt ist die Stadt Zweibrücken in Rheinland-Pfalz mit 34.084 Einwohnern. Die Stadt Reutlingen liegt unter allen kreisfreien Städten in Deutschland von der Einwohnerzahl her im Mittelfeld. 47 Stadtkreise bzw. kreisfreie Städte haben weniger Einwohner als Reutlingen, 60 haben mehr Einwohner.

Als Großstadt werden Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern bezeichnet. Derzeit gibt es 76 Großstädte in Deutschland, darunter auch die Stadt Reutlingen. Von den 76 Großstädten sind 69 Großstädte, d.h. über 91% kreisfrei. In Baden-Württemberg ist die Stadt Reutlingen die einzige Großstadt, die nicht kreisfrei ist.

10 Allgemeines

I.1.4. Situation in Reutlingen

Die Einwohnerzahl Reutlingens ist in den vergangenen Jahren stetig gewachsen. Betrachtet man die Entwicklung seit der Kreisreform 1973, so stellt man fest, dass in den Jahren bis 2010, d.h. ohne Berücksichtigung der jüngsten Veränderungen durch den Zensus 2011, die Stadt Reutlingen mit einem Einwohner-Zuwachs von mehr als 17% im Vergleich zu den Stadtkreisen in Baden-Württemberg den drittstärksten Anstieg aufweist. Umso mehr ist der Wunsch nachvollziehbar, dass sich diese Entwicklung auch im Status und den Zuständigkeiten der Stadt niederschlägt.

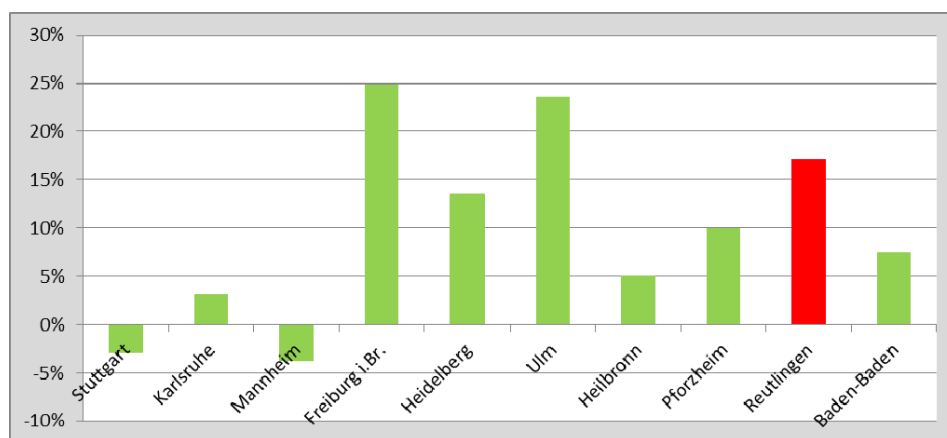


Abb. 4: durchschnittliche Entwicklung der Einwohnerzahlen in den Jahren 1973 bis 2010
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Die Stadt Reutlingen ist mit ihren 111.866 Einwohnern (vierteljährlicher Bevölkerungsstand II/2014 auf Basis Zensus, gemäß Statistischem Landesamt Baden-Württemberg) die neuntgrößte Stadt in Baden-Württemberg. Sie weist eine mit den Stadtkreisen Ulm, Heilbronn und Pforzheim vergleichbare Einwohnerzahl auf.

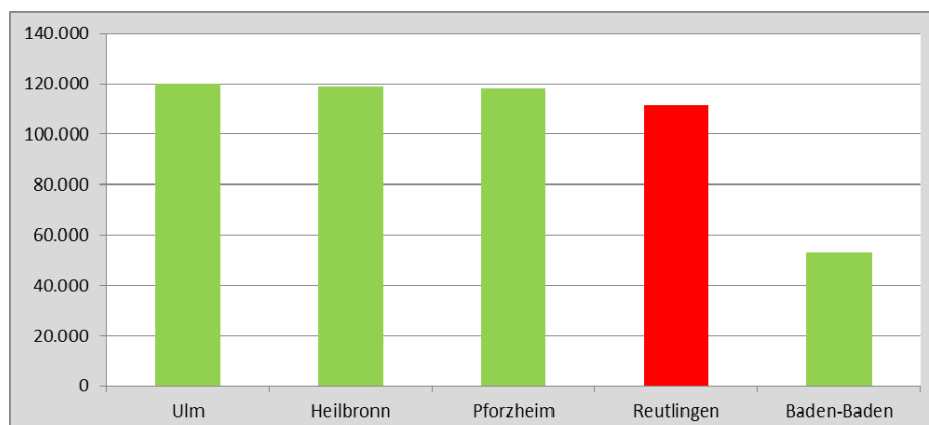


Abb. 5: Einwohnerzahlen ausgewählter Stadtkreise im Vergleich, Stand II/2014
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Die Stadt Pforzheim hat im Vergleich zu Reutlingen lediglich rd. 6.200 Einwohner mehr. Die Stadt Heilbronn hat 7.000 Einwohner mehr als Reutlingen und die Stadt Ulm hat 7.900 Einwohner mehr. Die Stadt Reutlingen gliedert sich also ohne weiteres in die Riege der Stadtkreise in Baden-Württemberg ein

Im Vergleich mit den Stadtkreisen einerseits und den größten kreisangehörigen Städten andererseits wird deutlich, dass die Stadt Reutlingen eine Sonderstellung im Gefüge der Städte in Baden-Württemberg einnimmt: Sie ist als einzige Großstadt in Baden-Württemberg kreisangehörig, obwohl sie gemessen an ihrer Einwohnerzahl viel mehr mit den Stadtkreisen als mit den übrigen kreisangehörigen Städten vergleichbar ist. Der Unterschied zur Stadt Ludwigsburg als die größte kreisangehörige Stadt nach Reutlingen ist beträchtlich und beträgt knapp 22.000 Einwohner. Die Abstände der folgenden kreisangehörigen Städte fallen sehr viel geringer aus. Ganz offensichtlich gehört die Stadt Reutlingen größtmäßig zu den Stadtkreisen und nicht zu den kreisangehörigen Städten.

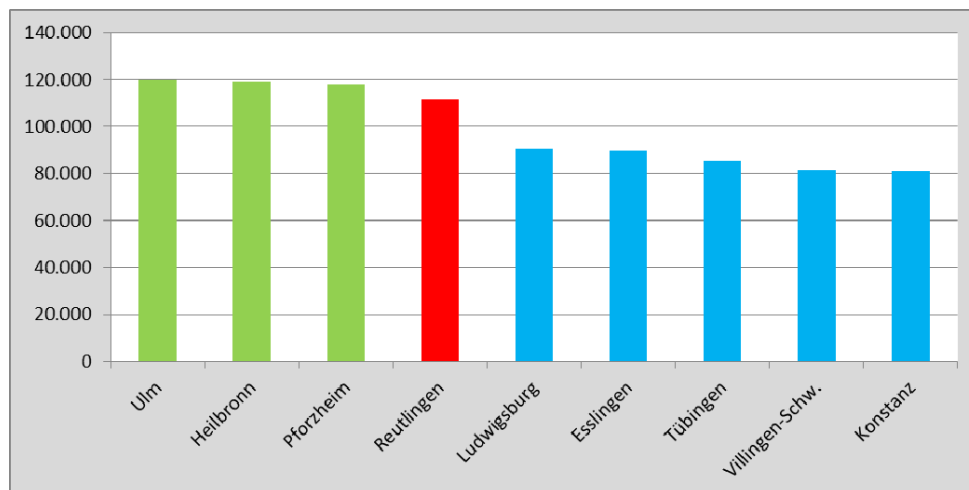


Abb. 6: Einwohnerzahlen ausgewählter Stadtkreise und kreisangehöriger Städte im Vergleich, Stand II/2014
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Die Sondersituation Reutlingens wird auch an anderer Stelle sichtbar: Betrachtet man die Größenverhältnisse innerhalb der Landkreise fällt auf, dass der Abstand zwischen der größten und allen weiteren Städten und Gemeinden im Landkreis in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg so eklatant ausfällt wie im Landkreis Reutlingen.

Der Abstand zwischen Reutlingen und Metzingen als der nächstgrößten Stadt im Landkreis ist mit einer Differenz von rd. 91.000 Einwohnern so groß wie in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg. In den Landkreisen Ludwigsburg, Esslingen und Tübingen beläuft sich der Abstand auf zwischen 44.000 und 48.000 Einwohner und ist damit jeweils nur knapp halb so groß wie in Reutlingen.

12 Allgemeines

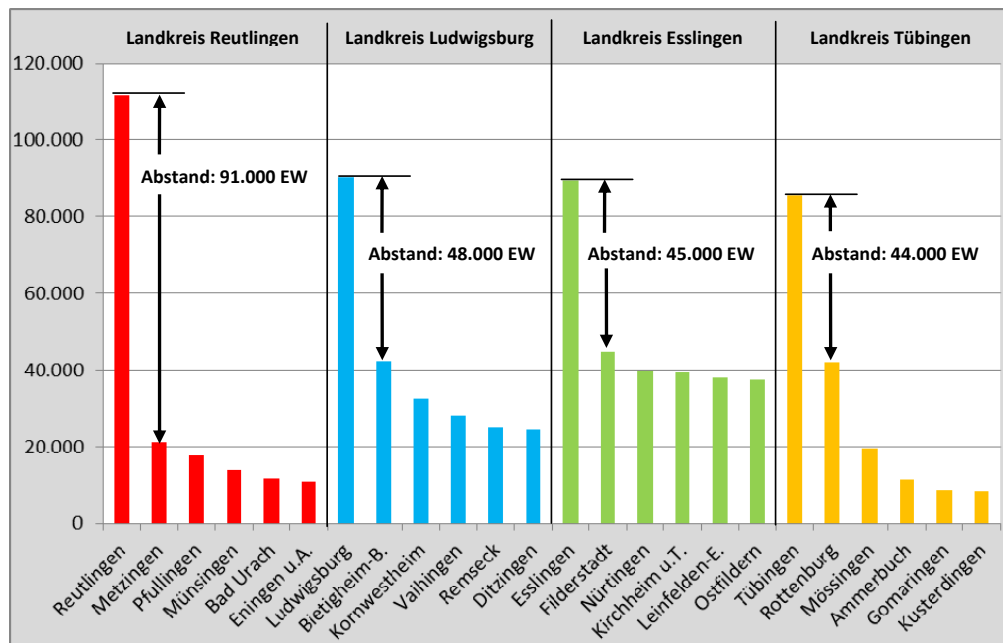


Abb. 7: Abstand zwischen größter kreisangehöriger Stadt und den weiteren kreisangehörigen Städten in den Landkreisen Reutlingen, Ludwigsburg, Esslingen und Tübingen, Stand II/2014
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Auch die Siedlungsstrukturen der Stadt Reutlingen und des ähnlich großen Stadtkreises Heilbronn sind durchaus vergleichbar. Die Kernstadt weist in Heilbronn einen Einwohneranteil von 48% (rd. 57.000 Einwohner) und in Reutlingen von 59% (rd. 65.000 Einwohner) auf. Der Stadtkreis Heilbronn hat neben der Kernstadt 8 Stadtteile, die Stadt Reutlingen hat neben ihrer Kernstadt 12 Stadtbezirke.

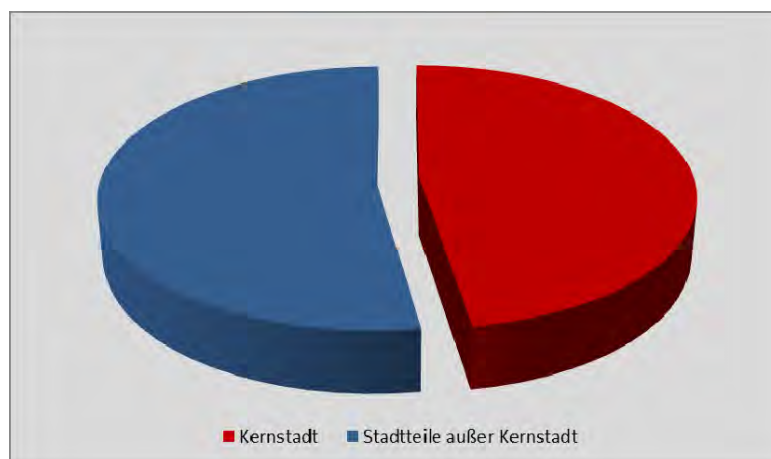


Abb. 8: Stadtkreis Heilbronn: Einwohnerverhältnis Kernstadt – übrige Stadtteile im Jahr 2013 (Quelle: www.heilbronn.de)

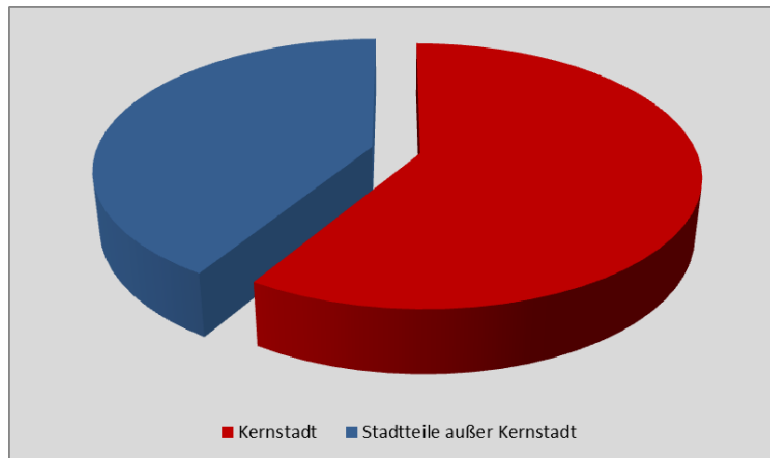


Abb. 9: Stadt Reutlingen: Einwohnerverhältnis Kernstadt – übrige Stadtteile im Jahr 2013 (Quelle: Stadt Reutlingen)

Weitere strukturelle Ausführungen sind im Kapitel IX. enthalten.

I.2. Motivation

„Der Staat muss vom Bürger her gedacht werden und er muss von unten nach oben subsidiär aufgebaut werden. Die Gemeinde, die Stadt ist dem Bürger am nächsten.“ So hat es Erwin Teufel in seinem Kommentar zur Verwaltungsreform 2005 ausgedrückt.

Die Motivation, sich mit dem Thema „Stadtkreisgründung“ zu beschäftigen, ergibt sich somit aus den Nachteilen, die sich aufgrund der heutigen Situation für Bürger und Wirtschaft dieser Stadt ergeben und die von Verwaltung und Politik zunehmend wahrgenommen werden. Mit der Stadtkreisgründung kann diesen Nachteilen umfassend begegnet werden. Besonders weil die Stadt Reutlingen als Großstadt seit Jahren die erforderliche Verwaltungskraft besitzt, ist es durch die Stadtkreisgründung ohne weiteres möglich, Staat noch viel mehr als heute vom Bürger aus zu denken, von unten nach oben subsidiär zu gestalten.

Deshalb sind andererseits auch die Vorteile, die die Stadt Reutlingen als Stadtkreis hat, Motivation, sich mit dem Thema und seinen Konsequenzen auseinander zu setzen. Zusammenfassend lässt sich die Motivation auf drei prägnante Punkte fokussieren:

Fokus „Bürgernähe“

Durch die derzeit zwischen Stadt und Landkreis zergliederten Zuständigkeiten entstehen für Bürger und Wirtschaft lange und/oder doppelte Wege. Die Strukturen sind oft intransparent und behindern eine passgenauere und wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung.

Als Stadtkreis kann die Stadt Reutlingen die Dienstleistungen für Bürger und Wirtschaft aus einer Hand erbringen. Verwaltungsstrukturen und -abläufe können mit bereits bestehenden Leistungen sinnvoll gebündelt und stärker an den Bedarfen der Reutlinger Bürger und Gewerbetreibenden ausgerichtet werden. Dadurch ergibt sich auch eine höhere Effizienz.

14 Allgemeines**Fokus „politische Einflussnahme“**

Derzeit sind Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Stadt Reutlingen begrenzt. In vielen Bereichen entscheidet der Kreistag, ohne dass die Stadt dort jedoch über eine Mehrheit zur Durchsetzung ihrer im Landkreis singulären, großstädtischen Interessen verfügt. In vielen anderen Bereichen besteht derzeit keine direkte Einflussmöglichkeit, weil Reutlingen als Große Kreisstadt in verschiedenen Gremien nicht unmittelbar vertreten ist – obwohl es sich um bedeutsame Aufgaben für die Entwicklung und Zukunft der Stadt Reutlingen handelt.

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen in allen für die Entwicklung der Stadt wichtigen Gremien unmittelbar vertreten. Sie wird somit zum „Herr im eigenen Haus“ und kann alle für eine Großstadt wichtigen Aufgaben entlang der Bedarfslagen ihrer Bürger und Wirtschaft politisch nicht nur beeinflussen, sondern eigenverantwortlich gestalten.

Fokus „Finanzielle Ausstattung“

Die Stadt Reutlingen hat als Großstadt und in ihrer oberzentralen Funktion die Verpflichtung, entsprechende Infrastruktur und Dienstleistungen vorzuhalten, auch mit überörtlichem Charakter. Dies findet man in dieser Ausprägung und Dichte nur in anderen Großstädten, die jedoch alle zugleich Stadtkreis sind. Ohne die finanzielle Ausstattung als Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen ihr Infrastrukturangebot nicht erhalten können. In der Folge werden Attraktivität, Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit der Stadt verloren gehen.

Als Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen vor allem im kommunalen Finanzausgleich entsprechende Zuweisungen bekommen. Aber auch in anderen Fällen wird sie bei der Verteilung von Zuschüssen und Fördergeldern mit den Stadt- und Landkreisen „in der ersten Reihe“ stehen. Dadurch wird es der Stadt Reutlingen mehr als heute möglich sein, ihre großstädtische Struktur zu sichern und zu stärken.

Seit dem Jahr 1988 – in etwa der Zeitpunkt, als Reutlingen die 100.000 Einwohner-Grenze überschritt – waren dies die Beweggründe, warum zum einen aus der Mitte des Gemeinderates immer wieder Anfragen und Anträge zur Stadtkreisgründung gestellt wurden und sich zum anderen auch die Verwaltung bereits unter den Oberbürgermeistern Dr. Oechsle und Dr. Schultes mit dem Thema befasste.

Im Laufe der Jahre hat man sich damit beholfen, Aufgaben im Wege der Delegation oder durch Vereinbarungen mit dem Landkreis durch die Stadt selber wahrzunehmen. Dies hat jedoch praktische, rechtliche oder politische Grenzen. Zunehmend wurde die Sondersituation der Stadt Reutlingen deutlich. Die unterschiedlichen, oft gegenläufigen Interessen im Landkreis Reutlingen führen immer wieder zu Problemen, weil die großstädtischen Anforderungen im Landkreis keine ausreichende Berücksichtigung finden. Dieses wird oft nur dadurch gelöst, dass die Stadt Reutlingen freiwillig und auf eigene Kosten notwendige Aufgaben wahrnimmt, ohne hierfür einen finanziellen Ausgleich zu bekommen. Der Landkreis Reutlingen wird seiner Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen in diesen Fällen nicht gerecht.

Auf der anderen Seite wird die Stadt Reutlingen zur Kreisumlage nach gleichen Kriterien herangezogen wie alle anderen kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

I.3. Vorgehensweise

Die Stadtverwaltung beschäftigt sich bereits seit dem Zeitpunkt mit der Stadtkreisgründung, als die Stadt Reutlingen die Marke von 100.000 Einwohnern überschritten hatte. Das war 1988 der Fall. Bereits zu Zeiten der Oberbürgermeister Dr. Oechsle und Dr. Schultes wurden verschiedene Ausarbeitungen hierzu angefertigt. Diese blieben jedoch nichtöffentlich. Auch der Gemeinderat der Stadt Reutlingen griff das Thema der Stadtkreisgründung seither immer wieder in Anfragen und Anträgen an die Verwaltung auf. So z.B. in den Jahren 1989, 1997, 1998, 2000 und 2006.

Der Gemeinderat der Stadt Reutlingen hat in seiner Sitzung am 21.03.2013 mit 39 Ja-Stimmen, einer Gegenstimme und einer Enthaltung folgenden Beschluss gefasst:

„Die Verwaltung wird beauftragt, zum Zwecke einer Antragstellung nach § 3 Abs. 1 GemO (Gründung eines Stadtkreises Reutlingen) die erforderlichen Grundlagen zu ermitteln, die hierfür notwendigen Daten zu erheben und dem Gemeinderat zur Entscheidung vorzulegen. Die Verwaltung wird hierzu an das Innenministerium herantreten und dieses bitten, die Stadt Reutlingen hierbei zu unterstützen und die erforderlichen Schritte einzuleiten.“ (GRDs 13/049/01 neu)

Das Projekt „Gründung eines Stadtkreis Reutlingen“ gliedert sich in drei grundlegende Projektphasen:

Zunächst wurde in einer Grobplanungsphase der o.g. Beschluss des Gemeinderates abgearbeitet. Dazu wurden die notwendigen Daten und Informationen erhoben, um die Konsequenzen einer Stadtkreis-Gründung hinreichend beurteilen zu können. Ziel dieser Projektphase ist es, anhand der erarbeiteten Ergebnisse die Grundsatz-Entscheidung treffen zu können, ob die Stadt einen Antrag auf Gründung eines Stadtkreises gem. § 3 GemO BW beim Land Baden-Württemberg stellt. Zur Methodik und Vorgehensweise innerhalb dieser Projektphase sei auf die nachstehenden Ausführungen verwiesen.

Nach der Antragstellung durch die Stadt Reutlingen beginnt mit der sog. Feinplanungsphase die zweite Projektphase. In dieser Projektphase wird es darum gehen, die Annahmen der ersten Projektphase weiter zu konkretisieren und umsetzbar zu machen.

In der abschließenden dritten Projektphase, der sog. Umsetzungsphase, werden die der Gesetzgebung folgenden Schritte eingeleitet, um die Aufgaben und die damit zusammenhängenden Ressourcen von Seiten der Stadt Reutlingen zu übernehmen und in die Organisation und den Betrieb der Stadtverwaltung einzugliedern.

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis der ersten Projektphase.

Mit diesem Bericht werden alle für die Entscheidung des Gemeinderates und des Landtages relevanten Aspekte dargestellt. Der vorliegende Bericht behandelt unter dieser Prämisse sowohl monetäre als auch nicht-monetäre Aspekte und hat den Anspruch, innerhalb der Grobplanungsphase die Veränderungen und Konsequenzen einer Stadtkreis-Gründung aufzuzeigen.

16 Allgemeines

Detailfragen, wie z.B. die Frage der organisatorischen Eingliederung der zu übernehmenden Aufgaben bei der Stadt, die (damit zusammenhängende) konkrete räumliche Unterbringung, oder die Frage, welche Mitarbeiter konkret die zusätzlichen Aufgaben eines Stadtkreises bearbeiten werden, spielen in der ersten Projektphase keine Rolle. Sicher müssen diese und weitere Fragen einer sachgerechten Beantwortung zugeführt werden – dies kann jedoch sinnvollerweise erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Insgesamt ist der Untersuchung und diesem Bericht eine dreifache Perspektive zugrunde gelegt: die Perspektive der Stadt Reutlingen, die Perspektive des verbleibenden Landkreises und die Perspektive des Landes.

Hinsichtlich der Bewertung der finanziellen Konsequenzen wurde eine Modellrechnung erstellt. Dieses Vorgehen ist bei Gesetzgebungsverfahren üblich, wenn es um die Bewertung der Folgekosten von Gesetzesvorhaben geht. Die Modellrechnung wurde anhand des Jahres 2013 erstellt. Im Ergebnis lässt sich also ablesen, wie die Situation im Jahr 2013 ausgesehen hätte, wenn die Stadt Reutlingen bereits Stadtkreis gewesen wäre.

Die Modellrechnung nimmt insofern eine Stichtagsbetrachtung vor. Sie beinhaltet keine Zeitreihe mit früheren Jahren und ebenso keine Prognosen auf die Entwicklung der folgenden Jahre. Dies wäre mit einem mehrfachen Erhebungs- und Analyseaufwand verbunden gewesen. Sofern jedoch wesentliche Effekte bekannt wurden, die erst in den Jahren 2014 oder 2015 eintreten und für die Beurteilung maßgeblich sind, wurden diese entweder in der monetären Bewertung berücksichtigt, zumindest aber wurde an den entsprechenden Stellen im Bericht darauf hingewiesen. Was die zukünftige allgemeine Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben anbelangt, so werden diese eintreten, unabhängig davon, ob die Stadt Reutlingen Stadtkreis ist oder nicht. Für die grundsätzliche Bewertung der Stadtkreisgründung und die Entscheidung über eine Antragstellung ist dies deshalb nicht relevant. Diesen Entwicklungen müssen sich alle Stadt- und Landkreise stellen. Die Stadtkreise sind dabei in gleicher Weise betroffen wie die Landkreise. Die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben wird für die Stadtkreise weder vorteilhafter noch nachteiliger verlaufen, als für die Landkreise. Im Übrigen ist die Stadt Reutlingen als kreisangehörige Stadt über die Kreisumlage ebenfalls von allen künftigen Entwicklungen tangiert.

Zur Bewertung der vom Landratsamt zu übernehmenden Aufgaben wurde für jede Aufgabe eine separate Trennungsrechnung erstellt. Hierfür wurden je Einzelfall sachgerechte Kriterien zur Bewertung des auf die Stadt Reutlingen übergehenden Aufgabenteils entwickelt. Im Einzelnen wird darauf im Kapitel IV.1. näher eingegangen.

Die Modellrechnung beinhaltet bei der Bewertung der monetären Konsequenzen durchgängig die derzeitigen Standards an Quantität und Qualität der Aufgabenwahrnehmung durch den Landkreis Reutlingen. Die Frage, ob die Stadt Reutlingen als Stadtkreis Quantität und/oder Qualität der Aufgabenerledigung verändern wird, spielte bei der Modellrechnung grundsätzlich keine Rolle. Andernfalls wäre eine Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben. Entscheidend ist, dass die Stadt Reutlingen als Stadtkreis künftig die Möglichkeit hat, eigenständig über Fragen der Quantität und Qualität dieser Aufgaben entscheiden zu können.

II. Ausgangslage in Reutlingen

II.1. Kreisumlage

Der Landkreis erhebt die Kreisumlage von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden zur Finanzierung seiner Aufgaben. Die Kreisumlage ist im Haushalt des Landkreises stets mit über 40% Anteil an den Gesamteinnahmen der mit Abstand größte Einnahmeposten. Im Jahr 2013 belief sich der Anteil an den Gesamteinnahmen auf 40,4%.

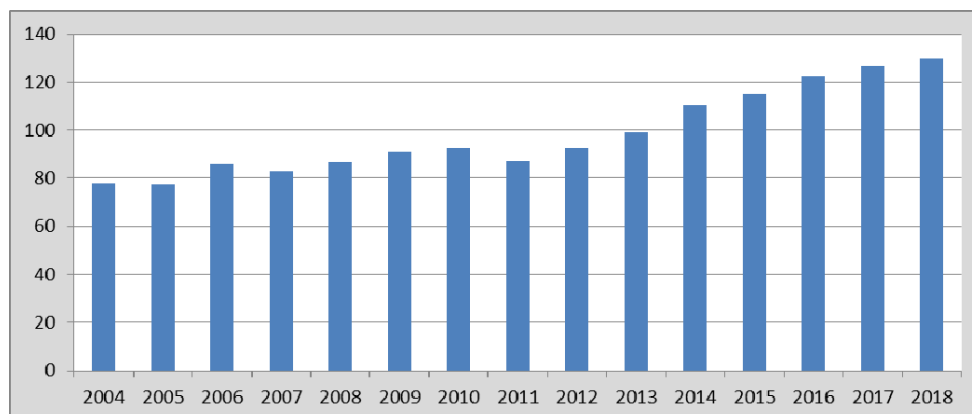


Abb. 10: Entwicklung des Kreisumlage-Aufkommens des Landkreises Reutlingen in den Jahren 2004 – 2018 in Mio. Euro
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Haushaltsplan 2015 des Landkreises Reutlingen)

Die Kreisumlage basiert auf der Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden und wird über einen Umlagesatz erhoben. Die Höhe des Umlagesatzes wird vom Kreistag beschlossen und in der Haushaltssatzung des Kreises festgelegt. Die kreisangehörigen Gemeinden haben darauf keinen direkten Einfluss.

Im Jahr 2013 zahlte die Stadt Reutlingen 43,3 Mio. € Kreisumlage. Gemäß Haushaltsplan 2015 des Landkreises werden es für 2015 bereits knapp 50 Mio. € sein. Prozentual betrug der Anteil der Stadt Reutlingen am Gesamtaufkommen der Kreisumlage des Landkreises Reutlingen in der Vergangenheit stets rd. 43%.

Der vorliegende Bericht verwendet im Zusammenhang mit der Kreisumlage zwei unterschiedliche Quoten:

Zum einen das Verhältnis der Kreisumlage der Stadt Reutlingen zu den gesamten Einnahmen des Landkreises im Verwaltungs- bzw. Ergebnishaushalt. Hier werden auch Einnahmen des Landkreises aus dem kommunalen Finanzausgleich, Steuereinnahmen wie die Grunderwerbsteuer, Gebühreneinnahmen oder Kostenerstattungen mit einbezogen. Diese Quote macht also eine Aussage darüber, welchen Anteil die von der Stadt Reutlingen zu entrichtende Kreisumlage an den gesamten Erträgen im Verwaltungshaushalt des Landkreises ausmacht. D.h. welchen Anteil die Kreisum-

18 Ausgangslage in Reutlingen

lage der Stadt Reutlingen zur Finanzierung der Landkreis-Aufgaben beisteuert. Gemäß dem Haushaltsplan des Landkreises für das Jahr 2015 stellt sich die Situation wie folgt dar:

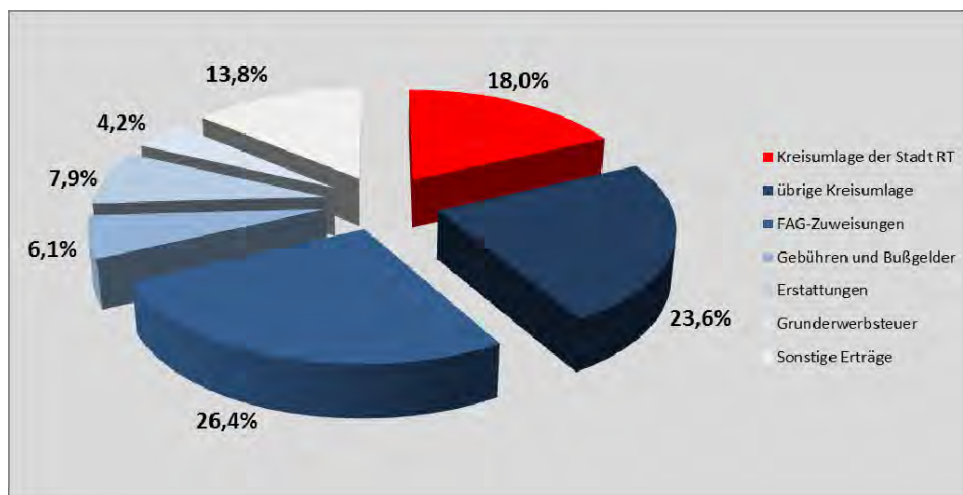


Abb. 11: Anteil der Kreisumlage der Stadt Reutlingen an den Gesamt-Einnahmen im Ergebnishaushalt des Landkreises Reutlingen für das Planjahr 2015 (Quelle: Haushaltsplan 2015 des Landkreises Reutlingen)

Die Grafik enthält die Planwerte des Jahres 2015. Der Wert lag in den letzten Jahren immer bei etwa 18%. Die Stadt Reutlingen finanziert also die Landkreis-Aufgaben im Durchschnitt zu 18% über die Kreisumlage aus ihrem Haushalt.

Zum Zweiten wird auf den Anteil der Kreisumlage der Stadt Reutlingen am Gesamtaufkommen der Kreisumlage des Landkreises Reutlingen abgestellt. Hierbei steht also allein die Kreisumlage im Fokus. Andere Erträge des Landkreises bleiben bei dieser Betrachtung außen vor. Gemäß dem Haushaltsplan des Landkreises für das Jahr 2015 stellt sich die Situation wie folgt dar:

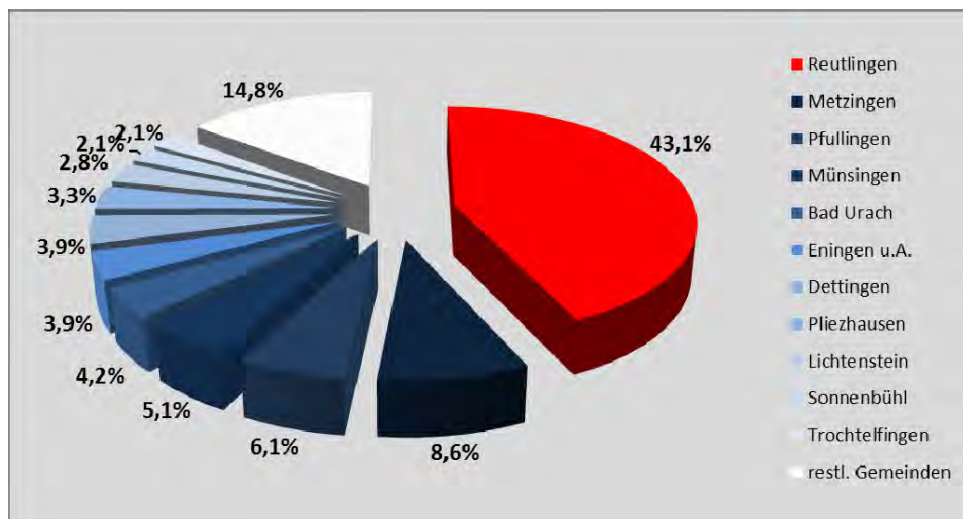


Abb. 12: Anteile der einzelnen Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen am Kreisumlage-Aufkommen des Landkreises für das Planjahr 2015 (Quelle: Haushaltsplan 2015 des Landkreises Reutlingen)

Auch die Grafik in Abb. 12 verwendet Planzahlen. In den letzten Jahren lag die Quote der Kreisumlage der Stadt Reutlingen am Gesamtaufkommen der Kreisumlage des Landkreises bezogen auf das Rechnungsergebnis stets bei rd. 43%.

Die Kreisumlage berechnet sich anhand der Steuerkraft. Vergleicht man den Kreisumlageanteil mit dem Einwohneranteil, dann fällt auf, dass teilweise deutliche Unterschiede zu verzeichnen sind. In der nachfolgenden Grafik sind die prozentualen Einwohneranteile den prozentualen Kreisumlageanteilen gegenüber gestellt:

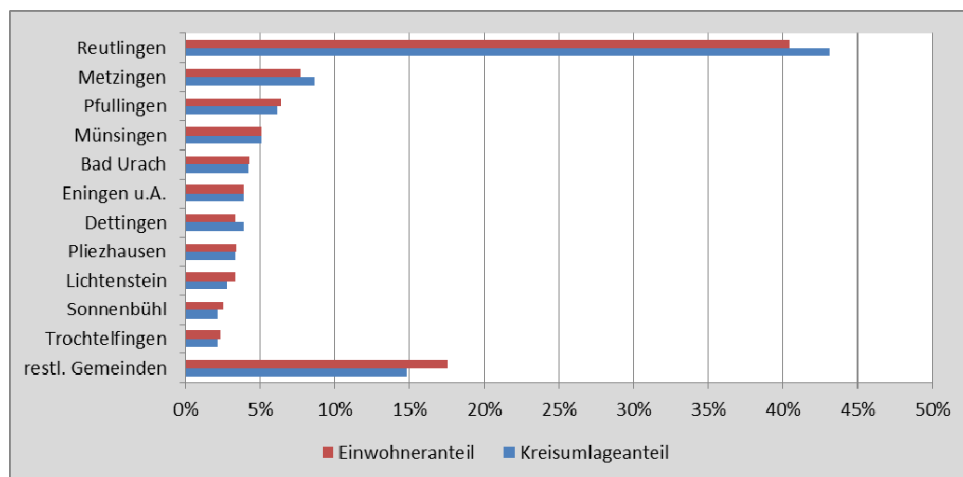


Abb. 13: Vergleichende Betrachtung des Einwohneranteils und des Kreisumlageanteils im Landkreis Reutlingen
(Quelle: Haushaltsplan 2015 des Landkreises Reutlingen; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Der Kreisumlageanteil der Stadt Reutlingen fällt im Vergleich zu ihrem Einwohneranteil im Landkreis Reutlingen deutlich höher aus. Bewertet man den Unterschied zwischen Kreisumlageanteil und Einwohneranteil finanziell, dann ergibt sich folgendes Bild:

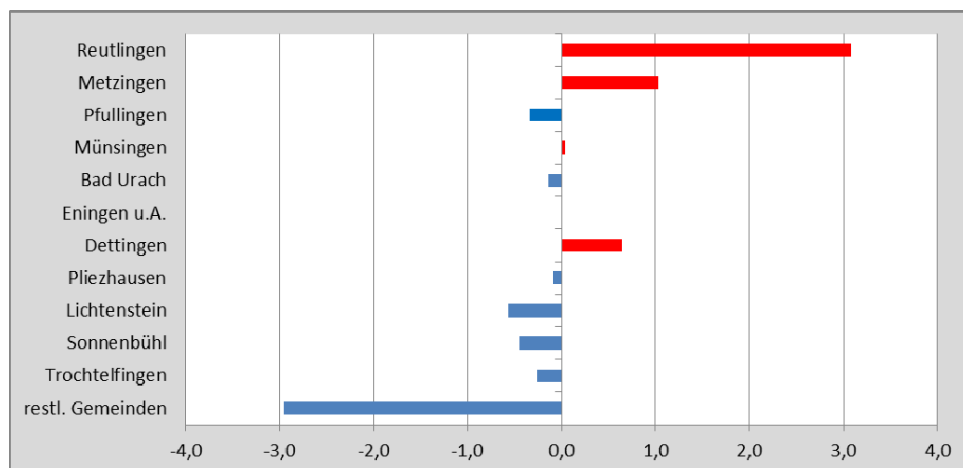


Abb. 14: Betragsmäßige Bewertung der Differenz zwischen Kreisumlageanteil und Einwohneranteil im Landkreis Reutlingen in Mio. Euro (Quelle: Haushalt 2015 des Landkreises Reutlingen; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

20 Ausgangslage in Reutlingen

Gemessen an ihrem Einwohneranteil im Landkreis Reutlingen, leistet die Stadt Reutlingen also eine um rd. 3 Mio. Euro höhere Kreisumlage.

II.2. Aufgabenspektrum der Stadt Reutlingen

Die großemäßige Entwicklung und Situation Reutlingens macht sich vor allem im Aufgabenportfolio der Stadt bemerkbar. Die Stadt Reutlingen deckt als Großstadt mit ihren oberzentralen Funktionen bereits als Große Kreisstadt eine Vielzahl von Aufgaben ab, die andere kreisangehörige Städte nicht abdecken. Dies gehört zum Selbstverständnis einer Großstadt. Mit knapp 112.000 Einwohnern sieht sich die Stadt Reutlingen - wie andere Großstädte auch - mit besonderen Bedarfslagen, z.B. in der Kinderbetreuung, in der Verkehrsinfrastruktur, im kulturellen Bereich, bei der Wirtschaftsförderung und der Stadtentwicklung konfrontiert. Dies schlägt sich ausgabeseitig seit Jahren im Haushalt der Stadt Reutlingen nieder. Letztlich muss sich die Stadt Reutlingen hierbei verhalten wie ein Stadtkreis.

II.2.1. Alleinstellung im Landkreis Reutlingen

Keine andere Stadt im Landkreis Reutlingen hat eine vergleichbar hohe Belastung wie die Stadt Reutlingen. Dies wird deutlich, wenn man die laufenden Ausgaben der Verwaltungshaushalte, also Personalaufwand, Sachaufwand sowie Zuweisungen und Zuschüsse gegenüberstellt und anschließend auf die Vergleichswerte je Einwohner abstellt:

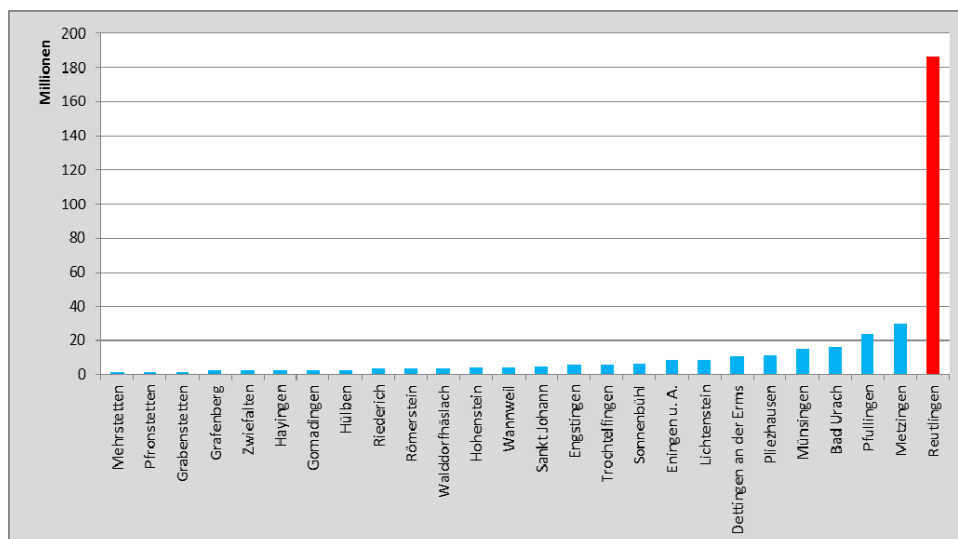


Abb. 15: Summe Personalausgaben, Sachausgaben und Zuweisungen und Zuschüsse im Verwaltungshaushalt der Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen im Jahr 2013 in Mio. Euro (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Bereinigt man die absoluten Werte um die Größenunterschiede in der Einwohnerzahl, dann wird der Unterschied noch deutlicher. Die laufenden Ausgaben für die großstädtische Aufgabenerfüll-

lung liegen in der Stadt Reutlingen, pro Einwohner gerechnet, deutlich über den übrigen Städten und Gemeinden im Landkreis Reutlingen. Die Stadt Reutlingen hat laufende Ausgaben für die Aufgabenerfüllung von 1.678 Euro pro Einwohner. Die Stadt Metzingen weist als nächstgrößte Stadt im Landkreis mit 1.414 Euro pro Einwohner schon eine deutlich geringere Belastung auf. Der Durchschnitt im Landkreis Reutlingen beträgt 1.054 Euro pro Einwohner.

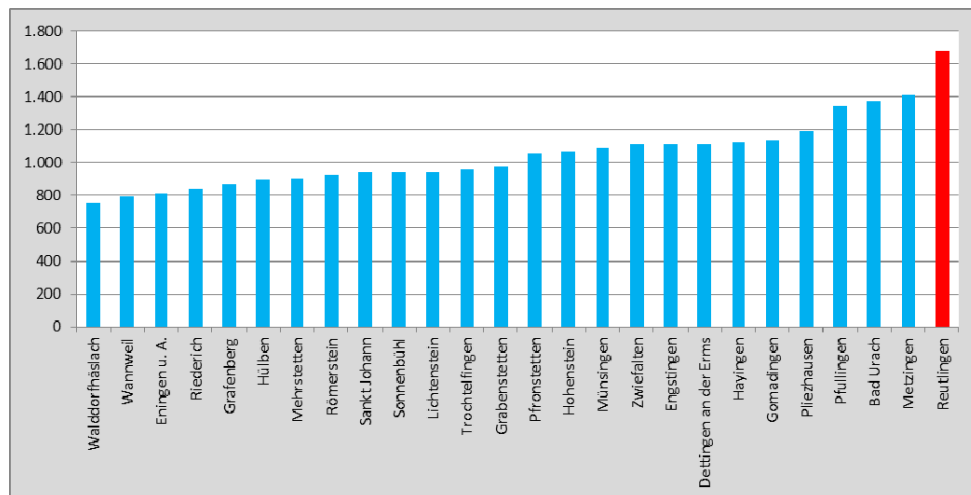


Abb. 16: Summe Personalausgaben, Sachausgaben und Zuweisungen und Zuschüsse im Verwaltungshaushalt der Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen je Einwohner im Jahr 2013 (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Bewertet man diese Differenz zwischen der Stadt Reutlingen und der Stadt Metzingen finanziell, so kommt man zum Ergebnis, dass die Stadt Reutlingen auf Grundlage ihrer tatsächlichen Einwohnerzahl Jahr für Jahr eine um rd. 29 Mio. Euro höhere Ausgabe-Belastung durch ihre laufenden Aufgaben hat. Oder anders ausgedrückt: Könnte sich die Stadt Reutlingen in ihrer Aufgabenerfüllung auf das Leistungsportfolio der Stadt Metzingen beschränken, dann hätte sie unter Berücksichtigung ihrer tatsächlichen Einwohnerzahl jährlich ein um 29 Mio. Euro geringeres Ausgabevolumen zu bewältigen.

Könnte sich die Stadt Reutlingen mit ihrem Aufgabenbestand auf den Durchschnitt im Landkreis Reutlingen beschränken, dann würde ihr Haushalt – unter Berücksichtigung ihrer höheren Einwohnerzahl – jährlich sogar ein um 69 Mio. Euro geringeres Ausgabevolumen aufweisen.

Auch im Vergleich in Baden-Württemberg mit den nach Reutlingen nächstgrößten kreisangehörigen Städten Ludwigsburg, Esslingen, Tübingen, Villingen-Schwenningen und Konstanz zeigt sich, dass die Stadt Reutlingen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Einwohnerzahlen eine sehr viel höhere Belastung zu tragen hat.

22 Ausgangslage in Reutlingen

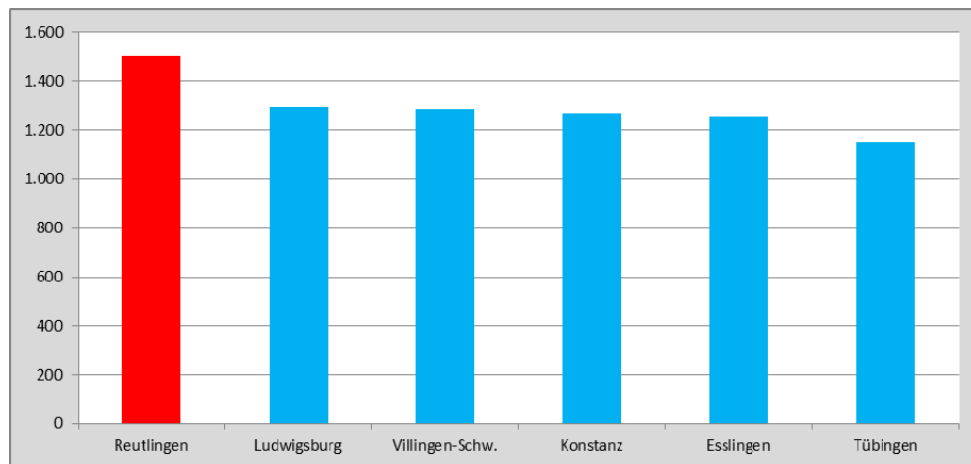


Abb. 17: Summe Personalausgaben, Sachausgaben und Zuweisungen und Zuschüsse im Verwaltungshaushalt der größten kreisangehörigen Städte in Baden-Württemberg je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2011-2014 (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Die Grafiken zeigen sehr anschaulich, dass die Stadt Reutlingen eine deutlich höhere Belastung zu tragen hat als jede andere Stadt im Landkreis Reutlingen, und dies, obwohl sie seit Jahren kontinuierlich Haushaltskonsolidierung betreibt. Dasselbe Ergebnis zeigt sich darüber hinaus auch im Vergleich mit den großen kreisangehörigen Städten in Baden-Württemberg. Ursache hierfür ist, dass die Stadt Reutlingen die mit Abstand größte kreisangehörige Stadt im Landkreis Reutlingen und in Baden-Württemberg ist und als Großstadt ein Aufgabenportfolio erfüllt, das sonst nur bei Stadtkreisen anzutreffen ist.

Es gibt eine ganze Reihe von Aufgaben, die hierfür als konkrete Beispiele genannt werden können. Bei vielen Aufgaben steht die Stadt Reutlingen allein im Landkreis Reutlingen. Die nachfolgenden Aufgaben sind Beispiele für Aufgaben, die keine andere Stadt oder Gemeinde im Landkreis Reutlingen, sondern nur die Stadt Reutlingen erbringt und ganz oder überwiegend finanziert.

- Bereitstellung und Betrieb eines städtischen Theaters
- Unterhaltung eines philharmonischen Orchesters
- Bereitstellung und Betrieb eines soziokulturellen Zentrums
- Bereitstellung und Betrieb einer großen Stadthalle, zusätzlich zu Mehrzweckhallen in allen Stadtbezirken
- Bereitstellung und Betrieb von 4 Sonderschulen in städtischer Trägerschaft
- Bereitstellung und Unterhaltung einer Berufsfeuerwehr gem. § 6 Abs. 2 FwG
- Bereitstellung und Betrieb einer Integrierten Leitstelle für Feuerwehr und Rettungsdienst sowie Finanzierung eines Drittels der Kosten
- Finanzierung einer Stelle eines EU-Beauftragten
- Durchführung quartiersbezogener Sozialplanung für Ältere und Pflegebedürftige

- Beratungsleistungen für freie Träger in der Kindertagesbetreuung (v.a. im Bereich Bau)
- Leitung des Arbeitskreises Wohnungslose
- Finanzierung des Platzverweisverfahrens im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt
- Zuschüsse für die ambulante Pflegeinfrastruktur (Kurzzeitpflege)
- Durchführung der Jugendhilfeplanung – Teilplanung Jugendarbeit (Leitlinien Kinder- und Jugendarbeit)

Summiert man die laufenden Ausgaben für diese Aufgaben, dann kommt man auf eine Summe von rd. 13 Mio. Euro, die den Haushalt der Stadt Reutlingen Jahr für Jahr belasten. Geld, das für andere Aufgaben der Stadt nicht zur Verfügung steht. Alle anderen Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen haben diese Aufgaben und Ausgaben nicht. Deren Einwohner und Wirtschaft profitieren jedoch von der Großstadt Reutlingen und ihrer Infrastruktur. So werden viele der genannten Einrichtungen zu großen Teilen auch von den Einwohnern der umliegenden Städte und Gemeinden genutzt. Hierfür ist ein Ausgleich über Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs erforderlich.

Die Entwicklung zeigt, dass diese Aufgaben über die Jahre eher noch anwachsen. Jüngstes Beispiel für eine neue Aufgabe, die im Landkreis Reutlingen nur die Stadt Reutlingen wahrzunehmen beabsichtigt, ist die Beantragung und Einrichtung einer Bildungsregion. Angesprochen sind hierbei eigentlich die Stadt- und Landkreise. Der Landkreis Reutlingen sah darin allerdings bezogen auf das gesamte Kreisgebiet kein geeignetes Instrument (vgl. Kreistagsdrucksache IX-0093), wohl aber die Stadt Reutlingen. Mit einer Ausnahme haben sich zum derzeitigen Stand bereits alle Stadtkreise entschieden, eine Bildungsregion einzurichten.

Wie das Beispiel der Bildungsregion zeigt, so findet man auch hinsichtlich der anderen, oben aufgezählten Aufgaben, vergleichbare Situationen nur bei den anderen Stadtkreisen, wie z.B. Heilbronn, Ulm oder Pforzheim vor. Als Stadtkreis bekommen diese jedoch über den kommunalen Finanzausgleich entsprechende Zuweisungen zur Abgeltung der Aufwendungen, die aus der Wahrnehmung großstädtischer Aufgaben herrühren. Der Stadt Reutlingen ist dieses als kreisangehörige Großstadt verwehrt.

II.2.2. Ausgleichsfunktion des Landkreises gegenüber der Stadt

In § 1 der Landkreisordnung sind die Aufgaben der Landkreise definiert. Dort heißt es unter anderem, der Landkreis „unterstützt die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und trägt zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten bei“.

Die Ausführungen im vorigen Kapitel haben gezeigt, dass der Landkreis Reutlingen seine Ausgleichsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen unzureichend erfüllt. Im Vergleich mit den anderen Städten und Gemeinden im Landkreis Reutlingen hat die Stadt Reutlingen deutlich höhere Lasten zu tragen, ohne dass sich der Landkreis Reutlingen daran angemessen beteiligt. Die faktische Sonderstellung der Stadt Reutlingen als Großstadt findet keine ausreichende Berücksichtigung. Dadurch entsteht ein Ungleichgewicht im Landkreis Reutlingen, welches einseitig zu Lasten

24 Ausgangslage in Reutlingen

von Bürgern und Wirtschaft der Stadt Reutlingen geht. Dem muss ein Ausgleich über Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs gegenüber stehen.

Die anderen Städte und Gemeinden im Landkreis haben keine großstädtischen Aufgaben wahrzunehmen, sie profitieren verhältnismäßig stärker von Ausgleichsfunktionen des Landkreises als die Stadt Reutlingen. In der Folge weisen in den anderen Gemeinden Gebührensätze und Steuerhebesätze niedrigere Niveaus auf als in der Stadt Reutlingen. Letztlich bezahlen die Reutlinger Bürger und die Reutlinger Wirtschaftsbetriebe die großstädtische Infrastruktur der Stadt Reutlingen, von der auch der Landkreis insgesamt in erheblichem Maße profitiert.

II.2.3. Übernahme von Pflichtaufgaben des Landkreises

Es gibt zahlreiche Aufgaben, die als Pflichtaufgaben des Landkreises den Bürgern auch in der Stadt Reutlingen zur Verfügung gestellt werden müssen. Jedoch liegt es im Ermessen des Landkreises, in welchem Umfang und mit welchen Standards er diese Aufgaben erledigt. Die Ermessensausübung des Landkreises mag aus Sicht der ländlich geprägten Bereiche auch sachgerecht und ausreichend sein. Aus Sicht der Großstadt Reutlingen und der dort vorhandenen Bedarfe und Problemlagen ist sie es in vielen Fällen nicht. Der Landkreis erfüllt in diesen Fällen keine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen. Deshalb füllt die Stadt Reutlingen seit Jahren diese Lücken durch eigene Leistungserbringung aus – das jedoch auf freiwilliger Basis und oft ohne Kostenausgleich. Auch in den Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs wird dies nicht berücksichtigt, weil die dem Finanzausgleich innewohnende Systematik das gar nicht vorsieht.

Im Wesentlichen übernimmt die Stadt Reutlingen schon seit Jahren folgende Aufgaben anstelle des Landkreises. Sicher sind dies in vielen Fällen Aufgaben, die auch eine Reihe anderer kreisangehöriger Städte und Gemeinden an Stelle des Landkreises selbst leisten, allerdings macht sich bei den dafür aufgewendeten Kosten der Größenunterschied bemerkbar:

- Aufgaben des Kinder- und Jugendhilfegesetzes z.B.:
 - o Offene Jugendarbeit
 - Bereitstellung und Betrieb von 7 Jugendtreffs im gesamten Stadtgebiet
 - Bereitstellung und Betrieb von 4 Jugendhäusern und des Jugendcafes über die Stiftung Jugendwerk
 - Förderung von 5 eigenverantwortlichen Jugendclubs
 - o Jugendsozialarbeit
 - Schulsozialarbeit
 - Förderung von Projekten der mobilen Jugendarbeit
 - o Zuschüsse an zahlreiche freie Träger (Kulturwerkstatt, Stadtjugendring...)
 - o Zuschüsse Jugendverbandsarbeit

o Planung und Durchführung vielfältiger Kinder- und Jugendveranstaltungen

- Arbeit als Pflegestützpunkt (in Kooperation mit dem Landkreis)
- Auskömmliche Förderung der Kindertagespflege
- Bezuschussung vieler unterschiedlicher freier Träger/Vereine, die sowohl im Stadtgebiet als auch im Landkreis Reutlingen tätig sind

Geschätzt belaufen sich die Ausgaben, die der Stadt aus der Wahrnehmung dieser Pflichtaufgaben des Landkreises entstehen, auf rund 3 Mio. Euro pro Jahr.

II.2.4. Aufgabenwahrnehmung in Delegation

Darüber hinaus nimmt die Stadt Reutlingen Aufgaben des Landkreises im Wege der Delegation wahr. Dies betrifft insbesondere die Aufgaben des SGB XII. Die Stadt nimmt seit Jahren die Abwicklung und Auszahlung der vielfältigen Hilfen des SGB XII für das Stadtgebiet Reutlingen komplett und vollständig mit eigenem Personal wahr. Das Volumen der von der Stadt abgewickelten Sozialhilfeausgaben beläuft sich 2015 auf rd. 40 Mio. Euro. Dafür stellt die Stadt 22 Stellen an eigenem Personal und die dafür notwendigen Arbeitsplätze und Sachmittelausstattung bereit.

Der Transferaufwand, d.h. die Sozialhilfeausgaben belasten den Stadthaushalt derzeit nicht. Diese trägt in vollem Umfang der Kreishaushalt. Anders sieht es bei dem zur Abwicklung des beträchtlichen Volumens notwendigen Ressourcenbedarf an Personal- und Sachaufwendungen aus, wovon der Landkreis einen Ausgleich von $\frac{3}{4}$ der Kosten übernimmt, die ihm bei eigener Aufgabenwahrnehmung entstünden. Die $\frac{3}{4}$ -Erstattung des Landkreises beläuft sich für die Stadt Reutlingen auf rd. 1,6 Mio. Euro. Über die Kreisumlage ist die Stadt daran allerdings zu rd. 18% (s. S. 19, Abbildung 11), das entspricht rd. 300.000 Euro, auch beteiligt.

Im Zusammenhang mit der Delegation der Aufgaben des SGB XII fallen eine Reihe weiterer Tätigkeiten an, wie z.B. Verwaltung der aus diesem Bereich stammenden Kassenmittel, unterjährige Buchführung und Aufbewahrung der Belege, ebenso die Mahnung, Beitreibung und Zwangsvollstreckung, die Bearbeitung und Überwachung von Stundungen, Niederschlagungen und Erlassen, die monatliche Abrechnung mit dem Landkreis und der Jahresabschluss im Sozialhilfeverfahren.

In Baden-Württemberg nehmen außer Reutlingen insgesamt nur sehr vereinzelt kreisangehörige Städte Aufgaben des SGB XII in Delegation wahr. In keiner dieser Städte wird die Delegation im SGB XII zudem derart umfassend wahrgenommen wie in der Stadt Reutlingen.

II.2.5. Aufgabenwahrnehmung im Wege der Vereinbarung

Stadt und Landkreis haben in einigen Fällen eine vom Gesetz abweichende Aufgabenwahrnehmung durch die Stadt Reutlingen im Wege der Vereinbarung geregelt. Dies betrifft im Besonderen:

26 Ausgangslage in Reutlingen

- Bereitstellung und Betrieb einer Integrierten Leitstelle für Feuerwehr und Rettungsdienst
- die Aufgaben der Abfallbeseitigung
- die Entsorgung von Erdaushub, Straßenaufbruch und Bauschutt
- die Behandlung und stoffliche Verwertung von Bio- und Grünabfällen
- Aufgaben des SGB II, d.h. Wahrnehmung von Aufgaben in der Verantwortung der Bundesagentur für Arbeit

II.2.6. Leistungs- und Verwaltungskraft der Stadt Reutlingen

Die Stadt Reutlingen besitzt seit Jahren die Größe und Leistungskraft, um die Aufgaben eines Stadtkreises erledigen zu können. Dies zeigt nicht nur die Tatsache, dass die Stadt Reutlingen sich in vielen Belangen bereits wie ein Stadtkreis verhält. Betrachtet man die von der Stadt Reutlingen seit Jahren in Delegation oder per Vereinbarung wahrgenommenen Aufgaben sowie die Aufgaben des JobCenters, die anteilig ebenfalls bereits durch Personal der Stadt Reutlingen erledigt werden, so werden von den auf die Stadt im Falle der Stadtkreisgründung übergehenden Aufgaben (siehe Kapitel IV.), gemessen am Netto-Ressourcenbedarf, faktisch bereits rd. 60% von städtischem Personal wahrgenommen.

Darüber hinaus erbringt die Stadt Reutlingen eine Vielzahl von großstädtischen Aufgaben, die keine andere Stadt im Landkreis Reutlingen wahrnimmt. Und dies, ohne dass sie hierbei durch die Ausgleichsfunktion des Landkreises angemessen unterstützt würde.

Die Stadtkreise Heilbronn, Ulm und Pforzheim haben nahezu dieselbe Größe wie die Stadt Reutlingen und zeigen, dass eine Stadt dieser Größenordnung ohne weiteres die notwendige Größe und Verwaltungskraft besitzt, alle Aufgaben in eigener Zuständigkeit und Verantwortung wahrnehmen zu können.

II.3. Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis

Die derzeitige Situation mit der Großen Kreisstadt Reutlingen auf der einen Seite und dem Landkreis Reutlingen auf der anderen Seite, ist in der täglichen Arbeit geprägt durch eine Vielzahl von Schnittstellen und Berührungspunkten. In vielen Fällen existieren zersplitterte Zuständigkeiten. Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen teilweise für eine Dienstleistung sowohl mit der Stadt als auch mit dem Landkreis in Kontakt treten. In anderen Fällen ist die Zuständigkeit für ähnliche Dienstleistungen unterschiedlich geregelt, so dass man genau Bescheid wissen muss, in welchen Fällen man sich an die Stadt und in welchen man sich an das Landratsamt wenden muss. Das schafft nicht nur einen oftmals kaum zu überblickenden Zuständigkeits-Mix, sondern erzeugt auch lange, doppelte und manchmal sogar unnötige Wege. Die Verwaltungsabläufe erzeugen durch vielfältige Abstimmungen über Behördengrenzen hinweg entsprechende Aufwendungen, oftmals

müssen Daten und Informationen redundant bei der Stadt und im Landratsamt vorgehalten werden.

Nachfolgend sind einige Beispiele hierfür aufgelistet. Diese sind nicht als Kritik an der heutigen Aufgabenwahrnehmung des Landratsamtes zu verstehen. Die Nachteile entstehen durch die vorgegebenen Strukturen und Zuständigkeitsabgrenzungen. Die Mitarbeiter von Landkreis und Stadt machen derzeit das Beste daraus. Das heißt aber auch, dass sich die bestehenden Strukturen in vielen Fällen gerade nicht bewährt haben. Mit der Stadtkreisgründung würden sich aufgrund der damit einhergehenden Strukturveränderung erhebliche Vorteile ergeben:

- Im Gegensatz zu anderen Großstädten ist die Zuständigkeit für die vorläufige Unterbringung und die Anschlussunterbringung von Flüchtlingen und deren soziale Betreuung auf Stadt und Landkreis verteilt. Dies ist weder für die Bevölkerung, noch für die Ehrenamtlichen und erst recht nicht für die Flüchtlinge nachvollziehbar. Der dadurch notwendige Zuständigkeitswechsel erzeugt Abstimmungs- und Übergabeaufwand. Kontinuierliche Aufgabenerfüllung aus einer Hand sieht anders aus. Die Problemlage entsteht insbesondere in Großstädten, in denen die Unterbringung ganz überwiegend nur in großen Sammelunterkünften gewährleistet werden kann. Die Zuständigkeitsplittung bedeutet innerhalb des Stadtgebiets den Umzug von einer Unterkunft in die nächste.
- Planung und Steuerung der Aufgaben und Abläufe im Sozialbereich sind derzeit getrennt zwischen Stadt einerseits und Landratsamt andererseits. Dies betrifft eine Reihe von Themen, von den Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege, den Kindertageseinrichtungen und den Jugendhilfeleistungen, der offenen Jugendarbeit und den Familienhelfern bis hin zu den Förderstellen und Fördervereinen. Durch die vielfältigen Schnittstellen zwischen Landratsamt und Stadt geht Effizienz und Effektivität verloren. Vor allem beim Thema der Kindeswohlgefährdung sind die aktuellen Strukturen eine besondere Herausforderung mit hohem Abstimmungs- und Informationsbedarf. Die Aufgaben werden derzeit nicht einheitlich in der von der Stadt Reutlingen praktizierten bedarfsgerechten und sozialraumorientierten Struktur wahrgenommen.
- Staatsangehörigkeitswesen, Ausländerwesen und Einbürgerungen weisen inhaltlich große Schnittmengen auf. Dennoch werden sie derzeit teilweise durch das Landratsamt und teilweise durch die Stadt wahrgenommen – mit dem entsprechenden schnittstellenbedingten Abstimmungsaufwand. Die betroffenen Menschen haben es auch hier mit unterschiedlichen Ansprechpartnern in verschiedenen Behörden zu tun.
- Im Katastrophenschutz fallen faktische Aufgabenwahrnehmung und formale Zuständigkeit oft ebenso auseinander wie Aufgabenwahrnehmung und Ressourcenausstattung.
- In vielen Lebenslagen erhalten die Einwohner alle Dienstleistungen beim städtischen Bürgeramt aus einer Hand – nur für die Zulassung/Abmeldung ihres Fahrzeugs müssen sie zusätzlich noch zum Landratsamt.
- Führerscheine müssen teilweise bei der Stadt und teilweise beim Landratsamt beantragt werden. In einigen Fällen müssen die Einwohner zur Antragstellung zur Stadt und zur Abholung zum Landratsamt.

28 Ausgangslage in Reutlingen

- Personenbeförderung, Güterkraftverkehr, Gefahrguttransporte weisen regelmäßig Verflechtungen mit dem Verkehrsrecht auf. Genehmigungsbehörde für Personenbeförderung, Güterkraftverkehr, Gefahrguttransporte ist das Landratsamt – Verkehrsbehörde ist allerdings die Stadt. Es entstehen zahlreiche Schnittstellen mit dem entsprechenden Abstimmungsbedarf.
- Auch bei der Genehmigung von Krankentransporten entstehen Berührungspunkte zum Verkehrsrecht. Genehmigungsbehörde für die Krankentransporte ist das Landratsamt – Verkehrsbehörde ist die Stadt.
- Im Stadtgebiet Reutlingens werden derzeit ein Teil der Straßen von der Stadt und ein anderer Teil der Straßen vom Landratsamt unterhalten. Eine effiziente Unterhaltung im Stadtgebiet orientiert sich aber nicht an den für die Zuständigkeitsaufteilung maßgeblichen Ortsdurchfahrtsgrenzen.
- Im gesamten Gewerberecht bestehen in hohem Maße zersplitterte Zuständigkeiten. Einzelne Aufgaben liegen in der Zuständigkeit der Stadt, andere in der Zuständigkeit des Landratsamtes und wieder andere sind bei der IHK angesiedelt. Eine einheitliche und damit wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung ist insoweit oft nicht möglich. Eine Bündelung z.B. von Kontrollen, die verschiedene Teilbereiche des Gewerberechts bündeln, ist kaum möglich, würde aber für die Verwaltung und die Gewerbetreibenden wesentliche Vorteile bringen.
- Auch der Tierschutz und das Polizeirecht weisen in der Praxis oft gegenseitige Bezüge auf. Die Zuständigkeiten sind derzeit aber zwischen Landkreis und Stadt aufgeteilt. Ein wirksames Vorgehen bedarf momentan immer wieder einer umfangreichen gegenseitigen Information und Abstimmung.
- Effektivitäts- und Effizienzverluste gibt es derzeit auch bei der Wahrnehmung der Lebensmittelüberwachung und der Aufgaben im Gewerbe- und Gaststättenrecht. Für das eine ist der Landkreis zuständig, für das andere die Stadt. Eine Kopplung von Verwaltungsabläufen z.B. bei den notwendigen Kontrollen, und eine einheitliche Vorgehensweise bedürfen heute einer intensiven Abstimmung zwischen Landratsamt und Stadtverwaltung. Zudem haben die Gewerbetreibenden zwei unterschiedliche Ansprechpartner und einen entsprechend höheren Zeitaufwand für die Behördenkontakte.
- Ähnlich verhält es sich mit dem Ladenöffnungsgesetz, für das heute der Landkreis zuständig ist und dem Gewerbe- und Gaststättenrecht, welches die Stadt wahrnimmt. Auch entstehen durch Schnittstellen Nachteile, die einer transparenteren, bürger- und gewerbefreundlicheren Aufgabenwahrnehmung im Wege stehen.
- Im Jagdwesen haben Jagdpächter für unterschiedliche Belange in der Stadt und dem Landratsamt regelmäßig zwei Ansprechpartner.

Die einzelnen Punkte werden anschließend im Kapitel IV. im Zuge der Darstellung der auf den Stadtkreis Reutlingen übergehenden Aufgaben nochmal ausführlich beschrieben.

III. Rechtliche Rahmenbedingungen

§ 3 der Gemeindeordnung (GemO) regelt im Absatz 1 die Erklärung zum Stadtkreis und im Absatz 2 die Erklärung zur Großen Kreisstadt. Beides sind Vorgänge, denen derselbe Grundgedanke innewohnt: die Bündelung von Aufgabenwahrnehmung und Entscheidung auf dezentraler Ebene, d.h. vor Ort in den Städten. In beiden Fällen werden Aufgaben des Landratsamtes nach unten auf die Städte verlagert. In Baden-Württemberg gibt es derzeit 93 Große Kreisstädte.

Demselben Denkmodell, nämlich der Verlagerung und Bündelung der Aufgaben vor Ort, folgte auch die zum 01.01.2005 in Kraft getretene Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Ihr liegt das Leitbild einer modernen Verwaltung zugrunde, die möglichst dezentral und nah am Kunden organisiert ist.

Die Stadtkreisgründung Reutlingens folgt dem gleichen Argumentationsmuster wie bei den zahlreichen Erhebungen von Städten zu Großen Kreisstädten. Sie ist keine verwaltungsgeschichtliche Besonderheit, sondern die konsequente Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform 2005 und Ausdruck einer modernen und bürgernahen Verwaltung.

Maßgebliches Beurteilungskriterium ist das öffentliche Wohl. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Notwendigkeit des Weiterbestehens und der Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises. Ebenso die Frage, ob die Stadt Reutlingen über eine ausreichende Verwaltungs- und Leistungskraft verfügt und ob sie derzeit mit ihrer Größe den Rahmen des Landkreises sprengt.

Dass der verbleibende Landkreis auch ohne die Stadt Reutlingen lebens- und leistungsfähig sein wird, kann bejaht werden. Dies wird in Kapitel IX.2. näher ausgeführt. Die Stadtkreisgründung macht auch keine Neugliederung des verbleibenden Landkreises notwendig. Der Landkreis wird ohne die Stadt Reutlingen eine sehr viel homogenere Struktur aufweisen und deshalb seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im verbleibenden Kreisgebiet effektiver wahrnehmen können als bisher.

Die Stadt Reutlingen hat seit Jahren die notwendige Verwaltungs- und Leistungskraft. Sie stellt dies mit den vielfältigen Aufgaben, die sie als Großstadt, teilweise auch anstelle des Kreises erledigt, unter Beweis. Auch der Umfang der Aufgabenwahrnehmung im Wege der Delegation und im Wege von Vereinbarungen zwischen Stadt und Landkreis zeigt dies eindrücklich. Und nicht zuletzt die der Stadt Reutlingen obliegenden oberzentralen und großstädtischen Aufgaben belegen die Leistungskraft der Stadt. Die Stadtkreise Heilbronn, Ulm und Pforzheim haben nahezu dieselbe Größe wie die Stadt Reutlingen und zeigen, dass eine Stadt dieser Größenordnung ohne weiteres die notwendige Größe und Verwaltungskraft besitzt. Zu all diesen Punkten wurde bereits in Kapitel II.2. ausführlich berichtet.

Auf die Größe der Stadt Reutlingen im Vergleich zu anderen kreisangehörigen Städten einerseits und im Vergleich zu anderen Stadtkreisen andererseits wurde in diesem Bericht bereits eingangs näher eingegangen (Kapitel I.1.4.). Ein weiteres Indiz, dass die Stadt Reutlingen den Rahmen des Landkreises sprengt, ist die Tatsache, dass sie unter die Sperrklausel des § 22 Abs. 4 Satz 5 der Landkreisordnung (LKrO) fällt. Danach sind die Sitze, die eine kreisangehörige Stadt im Kreistag

30 Rechtliche Rahmenbedingungen

innehaben kann, auf maximal 40% begrenzt. Andernfalls wird angenommen, dass die Stadt den Landkreis majorisiert, was diese Vorschrift zu verhindern sucht. Zum Stand des 2. Quartals 2014 hat die Stadt Reutlingen ausweislich der Zahlen des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg 40,4% der Einwohner im Landkreis. Sie ist damit die einzige kreisangehörige Stadt in Baden-Württemberg, die über dieser Grenze des § 22 LKrO liegt. In der Konsequenz bedeutet dies eine Durchbrechung des Demokratieprinzips, da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählen als alle anderen Stimmen im Landkreis. Diese Situation existiert nur im Landkreis Reutlingen.

Es ist anzunehmen, dass die Stadt Reutlingen künftig stärker wächst als der verbleibende Landkreis. Das zeigt nicht nur die Entwicklung der Einwohnerzahlen der letzten Jahre. Dazu wird zusätzlich auch die vom Gemeinderat im Jahr 2012 beschlossene Wohnbauflächenoffensive (GR-Drucksache 12/066/02 neu) beitragen. Es kann also davon ausgegangen werden, dass der Anteil der Einwohner der Stadt Reutlingen in Zukunft noch deutlicher über den in § 22 Abs. 4 Satz LKrO genannten 40% liegen wird. Dies machen auch die mit dem Regierungspräsidium abgestimmten Prognosen zur Einwohnerentwicklung im Nachbarschaftsverband Reutlingen/Tübingen deutlich. Diesem Missverhältnis kann nur dadurch begegnet werden, dass die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erhoben wird.

Der Stadt Reutlingen entstehen als kreisangehörige Stadt derzeit Nachteile. Dies liegt daran, dass der Landkreis seiner Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen nicht in ausreichendem Maße gerecht wird. In vielen Bereichen muss die Stadt Reutlingen deshalb ihre spezifischen Bedarfe ohne Unterstützung des Landkreises mit eigener Verwaltungs- und Finanzkraft abdecken. Im Einzelnen ist dies im Kapitel II.2. beschrieben. Der Stadt Reutlingen entstehen dadurch erhebliche Kosten. Zum anderen entstehen der Stadt Reutlingen als kreisangehöriger Stadt deshalb Nachteile, weil sie als einzige Großstadt in Baden-Württemberg ein breites und vor allem auch überregionales Aufgaben- und Infrastrukturangebot vorhält und finanziert, um ihren großstädtischen Aufgaben und oberzentralen Funktionen gerecht werden zu können. Als kreisangehörige Stadt bekommt Reutlingen jedoch hierfür keine Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich. Diese stehen nur den Stadtkreisen zu.

Aus rechtlicher Sicht spielt die Frage der Wirtschaftlichkeit gegenüber der Tatsache einer dezentralen und bürgernahen Verwaltung (Subsidiarität) eine nachgeordnete Rolle. In diesem Bericht wird nachgewiesen, dass durch die Stadtkreisgründung insgesamt keine nennenswert höheren Kosten entstehen. Für die Stadt Reutlingen ergeben sich darüber hinaus erhebliche Kostenvorteile.

Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Stadtkreisgründung im Detail, wird auf das Antragschreiben an das Land Baden-Württemberg, welches der Gemeinderats-Vorlage als Anlage beigelegt ist, verwiesen.

IV. Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

IV.1. Datenerhebung und Datengrundlage

In diesem Kapitel werden die einzelnen Aufgaben dargestellt, die im Zusammenhang mit der Stadtkreisgründung zu prüfen waren. Sie gliedern sich nach staatlichen (Kapitel IV.2.) und kommunalen Aufgaben. Bei letzteren wird nochmals unterschieden in Pflichtaufgaben gemäß § 2 Abs. 2 GemO (Kapitel IV.3.), Weisungsaufgaben entsprechend § 2 Abs. 3 GemO (Kapitel IV.4.) und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben (Kapitel IV.5.). Die im Zuge des Sonderbehördeneingliederungsgesetzes (SoBEG) und des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (VRG) auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben werden gesondert dargestellt (Kapitel IV.6.). Ebenso die Beteiligungen in Privatrechtsform, die Zweckverbände und andere extern wahrgenommene Aufgaben (Kapitel IV.7.).

Zunächst werden jeweils die rechtlichen Grundlagen, die für die künftige Aufgabenzuständigkeit, v.a. den Aufgabenübergang auf den Stadtkreis einschlägig sind, genannt. Ebenso werden jeweils die Kriterien der finanziellen Bewertung beschrieben und das Ergebnis in tabellarischer Form ausgewiesen.

IV.1.1. Verfahren der Datenerhebung

Hinsichtlich der für eine sachgerechte finanzielle Bewertung benötigten Daten haben sich Stadt und Landkreis auf eine Datenabfrage durch die Stadt mittels Fragebögen verständigt. Vereinbart wurde ebenfalls, dass sich die Datenabfrage auf die Jahre 2012 und 2013 bezieht und jeweils die Rechnungsergebnisse beinhaltet.

Die einzelnen Fragebögen wurden unter Einbeziehung der jeweils fachlich betroffenen städtischen Ämter erarbeitet. Im Vorfeld dazu wurden Kontakte zu den vergleichbar großen Stadtkreisen Heilbronn, Ulm und Pforzheim hergestellt. Dies war für die Erstellung und die spätere Auswertung der Fragebögen sehr hilfreich, da die Fachämter dort, die diese Aufgaben seit jeher bearbeiten, wertvolle Informationen und Hinweise zu den einzelnen Aufgabenbereichen geben konnten, insbesondere auch zur Frage der Relevanz der abzufragenden Daten. Abgefragt wurden zu den unterschiedlichen Aufgaben Fall- und Verfahrensdaten, Daten zur Personalausstattung und Finanzdaten. Welche Fallzahlen und Verfahrensdaten relevant sind und erhoben werden, wurde dabei je Aufgabe gesondert beurteilt. Sofern notwendig, wurden auch inhaltliche Fragen gestellt. Die ersten Fragebögen wurden dem Landratsamt Mitte März 2014 übersandt. Dieselben Daten wurden jeweils parallel auch in Heilbronn, Ulm und Pforzheim erhoben, um die Rückmeldungen des Landratsamtes und die darauf aufbauende finanzielle Bewertung plausibilisieren zu können.

32 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergewandten Aufgaben im Einzelnen

Zudem wurde in verschiedenen öffentlich zugänglichen Quellen, wie Haushaltsplänen, Statistiken, Vorlagen recherchiert, um die Datenabfrage beim Landratsamt möglichst schlank zu halten und so den Aufwand auf Seiten des Landratsamtes zu minimieren. Darüber hinaus dienten diese Daten zum Teil auch zur Plausibilisierung.

In der Zeit von Ende Juni 2014 bis Ende Januar 2015 erfolgte der Rücklauf der Fragebögen vom Landratsamt. Dabei bestätigte sich, dass eine finanzielle Aufteilung in den Anteil, der für das Stadtgebiet Reutlingen und den Anteil, der für das übrige Landkreisgebiet anfällt, im Rechnungswesen des Landkreises in der Regel nicht hinterlegt ist. Eine Einschätzung oder Bewertung des Reutlinger Anteils wurde vom Landratsamt – abgesehen von vereinzelt Ausnahmen – nicht vorgenommen. Oftmals waren auch die einzelnen abgefragten Aufgaben beim Landratsamt als Ganzes nicht finanziell auswertbar. Sie waren oft nur zusammen mit anderen, für die Stadtkreisgründung nicht relevanten Aufgaben in größeren Einheiten des Rechnungswesens (z.B. Produkten) auswertbar. Insofern wies der Rücklauf der Fragebögen durch das Landratsamt einige Lücken auf. In diesen Fällen konnte jedoch meistens auf die deutlich umfangreicheren Rückmeldungen aus den anderen Stadtkreisen zurückgegriffen werden.

IV.1.2. Verfahren der finanziellen Bewertung

Wie bereits im Kapitel I.3. ausgeführt, erfolgte die finanzielle Bewertung in Form einer Modellrechnung anhand der Zahlen des Jahres 2013. In der Regel wurden zur Auftrennung der heutigen Situation im Landkreis Reutlingen die jeweils erhobenen Fall- oder Verfahrenszahlen für die Stadt Reutlingen einerseits und den verbleibenden Landkreis andererseits herangezogen. Meistens lagen je Aufgabe verschiedene Fallzahlen und Verfahrenszahlen vor. Die Aufteilung auf Stadt und Landkreis erfolgte nicht anhand einer bloßen Rechenoperation. Vielmehr wurden ergänzende Informationen zu den erhobenen Fall- und Verfahrensdaten hinzugezogen, um zu sachgerechten Aufteilungen zu kommen. Maßgeblich war dabei die Frage, welche dieser Daten Rückschlüsse auf die Kostenverteilung zulassen. So kann bspw. eine Fallzahl keine belastbare Information bieten, wenn der Aufwand von Fall zu Fall sehr stark variieren kann, oder wenn der Aufwand pro Fall oder Verfahren stark von den örtlichen Gegebenheiten abhängt (z.B. im Naturschutz oder im Altlastenbereich). Hierbei waren vor allem die Auskünfte der anderen Stadtkreise sehr hilfreich. Sofern Besonderheiten zu berücksichtigen waren, wird dies im Folgenden bei den einzelnen Aufgaben ausgeführt.

Anhand dieser Fall- und Verfahrenszahlen wurde die beim Landratsamt für die einzelnen Aufgaben jeweils vorhandene Stellenausstattung aufgeteilt. Der sich so für den Stadtkreis Reutlingen ergebende Wert für die Stellenausstattung wurde – sofern ein Vergleich sachgerecht war – mit den Angaben der anderen Stadtkreise verglichen.

Um einen belastbaren Personalkostenansatz zu ermitteln, wurden die mittels der Datenerhebung erhaltenen Informationen über die voraussichtliche Eingruppierung der jeweiligen Stellen verwendet. Die Personalkosten wurden daraufhin für jede Aufgabe auf Grundlage der ermittelten Stellenzahlen und der voraussichtlichen Eingruppierung mittels der bei der Stadt Reutlingen im Jahr 2013 tatsächlich angefallenen, durchschnittlichen Personalkosten je Besoldungs- und Ent-

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen 33

geltgruppe errechnet. Sofern vorhanden, erfolgte für einzelne Aufgaben auch ein Abgleich z.B. mit entsprechenden Werten der KGSt.

Wie in solchen Fällen üblich, wurden die allgemeinen Sachkosten im Wege eines pauschalen Zuschlags je Stelle ermittelt. Hierfür wurde der von der KGSt in ihrem Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (KGSt-Materialien 4/2013) für das Jahr 2013 veröffentlichte Sachkostensatz eines Büroarbeitsplatzes von 9.700 Euro je Stelle verwendet. Damit sind alle relevanten Kosten wie z.B. Raumkosten, Geschäftskosten sowie Telekommunikations- und EDV-Kosten abgedeckt.

Sofern darüber hinaus besondere Sachkosten zu berücksichtigen waren, die mit der genannten Pauschale nicht abgegolten sind, so sind diese bei den entsprechenden Aufgaben im Folgenden erwähnt und in der finanziellen Bewertung zusätzlich eingerechnet.

Der Transferaufwand für Sozial- und Jugendhilfeleistungen sowie Veränderungen bei Zuweisungen und Zuschüssen wurden gesondert bewertet. Dasselbe gilt für Transfereinnahmen und dergleichen.

Die KGSt empfiehlt unter Vollkosten-Gesichtspunkten, je Stelle einen Gemeinkostenzuschlag von pauschal 20% auf die jeweiligen Brutto-Personalkosten anzunehmen. Damit soll der Aufwand für stadtweite Overhead-Funktionen abgedeckt werden. Ebenso soll damit auch dem Aufwand für den Amts-Overhead der betroffenen Ämter, wie z.B. Amts-/Abteilungsleitungen Rechnung getragen werden. Es ist anzunehmen, dass ein Teil der Aufgaben, die im Zuge der Stadtkreisgründung auf die Stadt übergehen werden, sicher im Rahmen des bei der Stadt bereits vorhandenen Overheads integriert werden können und deshalb nicht der volle Gemeinkostenzuschlag von 20% zu berücksichtigen sein wird. Dies wird maßgeblich von der Frage der organisatorischen Einbindung der hinzukommenden Aufgaben abhängen und kann erst in diesem Zusammenhang verlässlich beziffert werden. Deshalb ist ein Gemeinkostenzuschlag nicht bereits in den Tabellen der Kapitel IV.2., IV.3., IV.4. und IV.5. einbezogen. In der Gesamtbewertung im Kapitel VII. wird darauf gesondert hingewiesen.

Einnahmen wurden in der Regel anhand von Fallzahlen z.B. für Gebührentatbestände bzw. anhand des abgefragten Einnahmeaufkommens errechnet. Bei den Einnahmen aus Gebühren fiel auf, dass das Gebührenaufkommen der anderen Stadtkreise in einigen Fällen über dem auf Reutlingen entfallenden Anteil liegt. Und dies trotz vergleichbarer Fallzahlen. Sofern dies nicht weiter plausibilisiert werden konnte, wurde in der Berechnung mit den vom Landratsamt gemeldeten, niedrigeren Werten gearbeitet.

Inwieweit künftig eine Aufgabenwahrnehmung in Kooperation zwischen Stadtkreis und Landkreis stattfinden kann, wird im Einzelfall angesprochen. Für die finanzielle Bewertung spielt die Frage, ob Aufgabenwahrnehmung in Eigenregie oder mittels Kooperation zum Tragen kommt, in der Regel keine Rolle. Diese Frage muss für die einzelne Aufgabe anhand anderer Überlegungen entschieden werden. Bereits heute gibt es vielfältige Kooperationen zwischen Stadt und Landkreis. Ebenso haben auch andere Stadtkreise in Baden-Württemberg mit den umliegenden Landkreisen Vereinbarungen zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung getroffen.

IV.2. Staatliche Aufgaben nach Weisung

Im Folgenden werden die staatlichen Aufgaben nach Weisung, die vor dem Hintergrund der Stadtkreisgründung zu prüfen waren, im Einzelnen dargestellt. Die personelle und finanzielle Be-zifferung der einzelnen Aufgaben kann den nachfolgenden Kapiteln im Einzelnen entnommen werden.

Eine Ausnahme bilden die im Zusammenhang mit dem Sonderbehördeneingliederungsgesetz (SOBEG) und dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) auf die Stadt- und Landkreise überge-gangenen staatlichen Aufgaben nach Weisung. Diese werden nicht in diesem Kapitel, sondern ge-sondert im Kapitel IV.6. dargestellt.

IV.2.1. Staatsangehörigkeitswesen

Gemäß § 1 der Staatsangehörigkeits-Zuständigkeitsverordnung (StAngZuVO) geht diese Aufgabe für das Stadtgebiet Reutlingen auf den Stadtkreis über.

Die Berechnung des städtischen Anteils am heutigen Gesamtaufwand des Landkreises wurde an-hand der relevanten Fallzahlen für Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsverfahren vorge-nommen, die sowohl für den heutigen Landkreis Reutlingen als auch für die Stadt Reutlingen er-hoben werden konnten. Zudem wurden die Fallzahlen und die Anzahl der einzelnen Verfahren mit dem Aufkommen in Heilbronn, Ulm und Pforzheim verglichen und plausibilisiert. Der sich daraus ergebende Stellenanteil konnte ebenfalls mit den Angaben von Heilbronn, Ulm und Pforzheim ab-geglichen werden.

Für den Bereich des Staatsangehörigkeitswesens müssen Gebühreneinnahmen kalkuliert werden. Die Höhe bemisst sich an der Zahl der Einbürgerungen. Der Vergleich mit anderen Stadtkreisen hat dies zusätzlich bestätigt.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Staatsangehörigkeitswesen	98.000 €	60.000 €	38.000 €	1,50

Die Zuständigkeiten zwischen Stadt (Ausländerabteilung) und Landkreis (Staatsangehörigkeit) sind derzeit zersplittert. Der Behördenkontakt bis zur Beantragung der Einbürgerung erfolgt in der Re-gel mit der städtischen Ausländerabteilung. Mit dem Einbürgerungsverfahren muss sich der Bür-ger dann an das Landratsamt wenden. Weil die Personen dem städtischen Ausländeramt aber be-reits bekannt sind, da die städtische Ausländerabteilung lange vor einem Einbürgerungs- oder Staatsangehörigkeitsverfahren bereits Kontakt mit ihnen hat, muss die Stadt heute für Einbürge-rungsverfahren, für die dann der Landkreis zuständig ist, entsprechende Stellungnahmen für den Landkreis fertigen. Mit der Stadtkreisgründung würden die heute zersplitterten Zuständigkeiten

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen 35

an einer Stelle gebündelt. Als Stadtkreis werden sich durch den Wegfall der Stellungnahmen für die Stadt Reutlingen Synergieeffekte ergeben.

Zudem kann ein Stadtkreis im Zusammenspiel der Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsverfahren mit den bisherigen Aufgaben der städtischen Ausländerabteilung diese Dienstleistungen aus einer Hand anbieten und das bisher schon umgesetzte Lebenslagen-Prinzip in diesem Bereich vollständig umsetzen. Die für die betroffenen Personen unverständliche Aufteilung der bisherigen Zuständigkeiten zwischen Stadt und Landratsamt entfällt, die Abläufe werden schlanker, die Servicequalität für die Bürger steigt.

Letztlich gehört es zum Selbstverständnis einer Stadt, auch für die zugewanderten Bürger wie für die gesamte Bevölkerung Dienstleistungen aus einer Hand anzubieten. Als Stadtkreis kann Reutlingen viel mehr noch als heute eine eigene Integrationspolitik festlegen.

IV.2.2. Aufsicht im Personenstandswesen

Nach § 4 Abs. 2 AGPStG (Gesetz zur Ausführung des Personenstandsgesetzes) führt der Stadtkreis als untere Verwaltungsbehörde die Fachaufsicht über das Standesamt. Bisher obliegt dies für die Stadt Reutlingen dem Landkreis. Da Stadtkreise die Aufsicht über ihre eigenen Standesämter führen, bestimmt § 4 Abs. 3 Satz 1 AGPStG zur Vermeidung von Interessenkonflikten, dass die Beschäftigten der Standesämter in den Stadtkreisen mit Geschäften der Fachaufsichtsbehörde nicht befasst werden dürfen. Dasselbe gilt nach § 4 Abs. 3 Satz 2 AGPStG für Oberbürgermeister und Beigeordnete, die zu Standesbeamten bestellt sind. Dies wird im Falle der Stadtkreisgründung wie in den anderen Stadtkreisen auch organisatorisch zu berücksichtigen sein.

Sowohl für den Landkreis Reutlingen als auch für die Stadt Reutlingen konnten die einzelnen Fallzahlen der unterschiedlichen, zur Prüfung vorgelegten Entscheidungen erhoben werden. Anhand dieser Fallzahlen wurde ausgehend vom derzeitigen Arbeitsumfang beim Landkreis der für den Stadtkreis relevante Stellenanteil ermittelt. Durch den Vergleich mit der Stellenausstattung bei den Stadtkreisen Heilbronn, Ulm und Pforzheim konnte dies zusätzlich plausibilisiert werden.

Gebühreneinnahmen waren nicht zu berücksichtigen, da in der Personenstandsaufsicht keine Gebühren erhoben werden.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Aufsicht im Personenstandswesen	15.000 €		15.000 €	0,20

IV.2.3. Katastrophenschutz und zivile Verteidigung

Die Stadt Reutlingen ist als Stadtkreis auf ihrem Gebiet künftig gemäß § 4 Abs. 1 LKatSG (Landeskatastrophenschutzgesetz) für die Aufgaben der unteren Katastrophenschutzbehörde sowie nach

36 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

§§ 1 Abs. 2 und 3 Abs. 1 ZSZuVO (Zivilschutz-Zuständigkeitsverordnung) für die zivile Verteidigung zuständig.

Die Stadt Reutlingen hat als einzige kreisangehörige Stadt in Baden-Württemberg eine Berufsfeuerwehr. Diese nimmt im Bereich des Katastrophenschutzes und der zivilen Verteidigung freiwillig bereits Aufgaben wahr. Sie hat als Berufsfeuerwehr das notwendige Know-how, ist aber nach dem KatSG nicht zuständig. Der verheerende Hagelsturm im Sommer 2013 hat die Leistungsfähigkeit der Feuerwehr der Stadt Reutlingen im Großschadensfall unter Beweis gestellt.

Die Stadt Reutlingen erhält als kreisangehörige Stadt allerdings keine direkten Mittel des Bundes. Bei der Verteilung der vom Bund ab dem Jahr 2011 bereitgestellten Katastrophenschutz-Fahrzeuge zeigte sich dies. Die Verteilung erfolgte über das Land auf die Stadt- und Landkreise. Die Zuteilung auf die Gemeinden innerhalb der Landkreise erfolgte durch die Landkreise in eigener Verantwortung. Die dem Landkreis Reutlingen bis dato zugeteilten Katastrophenschutz-Fahrzeuge stehen in Pfullingen und Engstingen. Die Berufsfeuerwehr der Stadt Reutlingen ging bisher leer aus. Wäre Reutlingen bereits Stadtkreis gewesen, hätte Reutlingen wie die anderen Stadtkreise vergleichbarer Größenordnung mindestens ein eigenes Katastrophenschutz-Fahrzeug erhalten.

Durch den Umstand, dass die Stadt im Bereich des Katastrophenschutzes bereits Aufgaben wahrnimmt, liegen der Stadt auch die notwendigen Informationen vor, um die Konsequenzen einer Stadtkreisgründung hinreichend benennen zu können.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Katastrophenschutz und zivile Verteidigung	61.000 €		61.000 €	1,00

Mit der Stadtkreisgründung werden nicht nur Schnittstellen zwischen Stadt und Landratsamt reduziert, sondern das Handeln der Berufsfeuerwehr Reutlingen in den Aufgaben des Katastrophenschutzes auf eine gesicherte rechtliche Grundlage gestellt. In der Folge wird auch die Abstimmung und Koordination mit anderen Reutlinger Hilfsorganisationen effektiver. Außerdem werden der Berufsfeuerwehr der Stadt Reutlingen nur als Stadtkreis die für die Aufgaben im Katastrophenschutz notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Für den verbleibenden Landkreis ergibt sich nicht nur eine quantitative, sondern auch eine qualitative Reduzierung seiner Aufgaben, da das Gefahrenpotential, auf das sich der Landkreis künftig vorbereiten muss, aufgrund der ländlichen Struktur des verbleibenden Kreises von anderer Qualität sein wird.

IV.2.4. Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz

Die Aufgaben nach § 1 Nr. 1 und 2 EglG (Eingliederungsgesetz) obliegen mit Ausnahme der Aufgaben nach § 10 Abs. 2 und § 11 Abs. 6 BVFG (Bundesvertriebenengesetz) den Eingliederungsbehörden, soweit das Bundesrecht nicht eine andere Zuständigkeit begründet (§ 2 Abs. 1 EglG). Für die

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen 37

Aufgaben nach dem Sozialen Entschädigungsrecht begründet das Bundesrecht andere Zuständigkeiten. Insoweit sind die Eingliederungsbehörden dafür nicht zuständig. Zum Sozialen Entschädigungsrecht wird unter einer eigenen Überschrift weiter unten berichtet.

Mit der Stadtkreisgründung geht die Zuständigkeit für die Aufgaben der Eingliederungsbehörde gem. § 2 Abs. 2 Nr. 3 EglG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG vom Landratsamt Reutlingen auf den Stadtkreis Reutlingen über. Der Stadtkreis ist untere Eingliederungsbehörde und damit sachlich zuständig, soweit nichts anderes bestimmt ist (§ 2 Abs. 3 EglG). Die Eingliederungs-Zuständigkeitsverordnung (EglZuVO) enthält in § 2 Abs. 2 abweichende Bestimmungen zu § 2 Abs. 3 EglG. In § 2 Abs. 2 a bis c EglZuVO wird die Zuständigkeit der Stadtkreise Heilbronn, Karlsruhe und Pforzheim als untere Eingliederungsbehörde auf das Gebiet der angrenzenden Landkreise ausgedehnt. In § 2 Abs. 2 d EglZuVO wird die Zuständigkeit des Landratsamts Alb-Donau-Kreis als untere Eingliederungsbehörde auf das Gebiet des Stadtkreises Ulm ausgedehnt. Der Ordnungsgeber könnte nach Stadtkreisgründung sowohl die Zuständigkeit des Stadtkreises Reutlingen als untere Eingliederungsbehörde auf den Landkreis ausdehnen als auch die Zuständigkeit des Landratsamts Reutlingen als untere Eingliederungsbehörde auf den Stadtkreis Reutlingen ausdehnen.

Es wird an dieser Stelle davon ausgegangen, dass der Ordnungsgeber die Zuständigkeit des Landkreises Reutlingen als untere Eingliederungsbehörde auf den Stadtkreis Reutlingen ausdehnt und damit eine vergleichbare Regelung schafft wie im Falle des Alb-Donau-Kreises und des Stadtkreises Ulm.

IV.2.5. Aufgaben nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, Hilfen für Flüchtlinge, soziale Einrichtungen für Flüchtlinge

Der Stadtkreis Reutlingen ist untere Aufnahmebehörde nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 FlüAG (Flüchtlingsaufnahmegesetz) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG und übernimmt damit die Zuständigkeit für sein Stadtgebiet vom Landkreis.

Die Stadt Reutlingen ist heute schon zuständig für die Anschlussunterbringung. Nach der Stadtkreisgründung ist Reutlingen zudem zuständig für die vorläufige Unterbringung. Ebenso ist der Stadtkreis Reutlingen zuständig für die Gewährung von Hilfen für Flüchtlinge.

Die Zuteilung der Flüchtlinge auf die Stadt- und Landkreise erfolgt nach einem Schlüssel, der sich aus dem Anteil des jeweiligen Stadt- und Landkreises an der Bevölkerung des Landes errechnet und jährlich aktualisiert wird. Der Landkreis Reutlingen geht im Haushaltsplan für das Jahr 2015 von 1.200 aufzunehmenden Flüchtlingen aus. Der auf die Stadt Reutlingen entfallende Anteil errechnet sich entlang der Einwohnerzahl und beträgt demnach rd. 40%. Aufgrund der aktuellen Situation bei der Flüchtlingsaufnahme, insbesondere wegen der rasant steigenden Fallzahlen und der erheblich veränderten Finanzierung, wurde für diesen Bereich nicht die Datenbasis 2013 zugrunde gelegt, sondern mit den im aktuellen Haushalt des Landkreises ausgewiesenen Zahlen gerechnet. Dabei wurde auf den Haushaltsplan 2015 sowie die mit der Kreistagsdrucksache IX-0051/1 beschlossenen Veränderungen und Ergänzungen zurückgegriffen. Die Basis für die finanzielle Bewertung war der beim Landkreis ausgewiesene Netto-Ressourcenbedarf. Eine separate Darstellung von Aufwand und Ertrag war nicht möglich, weshalb in der nachfolgenden Tabelle nur der Saldo aus Aufwand und Ertrag (Netto-Ressourcenbedarf) ausgewiesen ist. Eine Berücksichti-

38 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergelenden Aufgaben im Einzelnen

gung der zum Stand Frühjahr 2015 nochmals gestiegenen Flüchtlingszahlen war aufgrund mangelnder Finanzinformationen nicht möglich.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Aufgaben nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, Hilfen für Flüchtlinge, soziale Einrichtungen für Flüchtlinge			1.547.000 €	12,00

Durch die Stadtkreisgründung ergeben sich für Reutlingen durch die Abwicklung sowohl der vorläufigen Unterbringung als auch der Anschlussunterbringung Synergien. Die Aufgaben können gebündelt und besser aufeinander abgestimmt werden. Vielfach würde sich die nicht nachvollziehbare Trennung in vorläufige Unterbringung und Anschlussunterbringung auf die Betroffenen nicht mehr auswirken, d.h. ein Wechsel der Unterkunft wäre verzichtbar.

Mit der Stadtkreisgründung wäre auch die politische und verwaltungsmäßige Verantwortung in einer Hand. Derzeit leben im Stadtgebiet Reutlingen nicht nur Flüchtlinge, für deren Unterbringung und Hilfen die Stadt (in der Anschlussunterbringung) zuständig ist, sondern auch Flüchtlinge in der vorläufigen Unterbringung, für deren Unterkünfte und Hilfen der Landkreis verantwortlich ist. In der öffentlichen Wahrnehmung kann dies jedoch kaum getrennt werden. Alle sind Einwohner der Stadt Reutlingen.

In der derzeitigen Situation bestehen ineffiziente Schnittstellen und erhebliche Abstimmungsbedarfe. Insbesondere für die bislang kreisangehörige Großstadt Reutlingen ergeben sich aufgrund ihrer Größe besondere Probleme, die sich auch in finanziellen Nachteilen niederschlagen:

Grundsätzlich sieht § 18 FlüAG vor, dass Personen in der Anschlussunterbringung von den Gemeinden untergebracht werden (§ 18 Abs. 2 Satz 1 FlüAG), also in die Zuständigkeit der Städte und Gemeinden fallen. Dafür erhalten die Städte pauschal 135 € pro Person. Dann heißt es in § 18 Abs. 2 Satz 2 FlüAG weiter, dass die Gemeinden gemeinsam mit den unteren Aufnahmebehörden, also den Landkreisen, auf eine zügige endgültige Unterbringung und Unabhängigkeit der in der Anschlussunterbringung einbezogenen Personen von öffentlichen Leistungen hinwirken. Den unteren Aufnahmebehörden der Landkreise, so der § 18 Abs. 2 Satz 2 FlüAG weiter, obliegt diesbezüglich die soziale Beratung und Betreuung. Da beginnt die Unklarheit: Wer ist für welchen Part bei der Anschlussunterbringung zuständig bzw. was bezahlt der Landkreis, was die Stadt?

Die Stadt Reutlingen vertritt die Auffassung, dass die für die Anschlussunterbringung nötige Sozialbetreuung durch den Landkreis zu finanzieren ist, somit aus den Pauschalen, die er erhält. Der Landkreis sieht das gegenteilig. Für ihn liegt die Verantwortung für die Anschlussunterbringung gemäß Satz 1 bei der Stadt, somit hat diese die Finanzierungslast.

Für die Stadt Reutlingen als kreisangehörige Großstadt ergibt sich darüber hinaus noch ein weiteres Problem: Bei Zahlen von über 500 Flüchtlingen, die in der Anschlussunterbringung unterzubringen sind, ist klar, dass dies zum größten Teil nicht in individuellem Wohnraum geschehen kann. Das gibt städtischer Wohnraum in keiner Weise her. Also müssen alle Städte, die größere Zahlen von Flüchtlingen in der Anschlussunterbringung haben, Gemeinschaftsunterkünfte schaf-

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergelenden Aufgaben im Einzelnen 39

fen. Gemeinschaftsunterkünfte aber generieren per se einen Bedarf an nötiger Sozialbetreuung, sonst scheitert diese Unterbringungsform. Aus Sicht des Landkreises ist das eine Betreuung, die sich aus der Wohnform ergibt und deshalb nicht ihm angelastet werden kann. Deshalb ist aus Sicht des Landkreises die Stadt für diese Sozialbetreuung zuständig – theoretisch kann sie ja auch anders unterbringen. Dass diese Argumentation nicht den Realitäten entspricht, ist klar. Das FlüAG gibt den Städten aber keine Hilfestellung, von den unteren Aufnahmebehörden der Landkreise hier eine Finanzierung zu bekommen. Das ist ein Problem, das im ländlichen Raum keine Rolle spielt, wohl aber in den großen Städten und ganz besonders in einer Großstadt wie Reutlingen, die ihre Unterbringungsformen nicht wie die anderen kreisfreien Großstädte in Kombination mit vorläufiger Unterbringung gestalten kann und die keine Finanzierung aus den Pauschalen für die vorläufige Unterbringung bekommt.

Wäre die Stadt Reutlingen Stadtkreis, würde sowohl die Unterbringung als auch die soziale Betreuung aus einer Hand erfolgen. Dies brächte aufgrund wegfallender Abstimmungen und Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis nicht nur schnellere und effizientere Verwaltungsabläufe, sondern würde auch den betroffenen Menschen einen Wohnortwechsel und Veränderungen in der Sozialbetreuung ersparen. Es gäbe nur noch einen Ansprechpartner.

IV.2.6. Zulassung zum Straßenverkehr (Kfz-Zulassung)

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen in ihrem Stadtgebiet Kfz-Zulassungsbehörde gemäß § 46 FZV i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG.

Zur Bemessung des auf die Stadt übergelenden Anteils konnten differenzierte Fallzahlen der einzelnen Verfahren und Dienstleistungen sowohl für den gesamten Landkreis als auch für das Stadtgebiet Reutlingen erhoben werden. Auch konnten die Fallzahlen im Einzelnen mit den Vergleichswerten aus Heilbronn, Ulm und Pforzheim verglichen werden.

Der auf Reutlingen entfallende Personalanteil konnte insofern aus den Fallzahlen hergeleitet werden. Zusätzlich wurden Werte der KGSt zur Personalausstattung in der Kfz-Zulassung herangezogen. Die Plausibilisierung des Personalaufwands mit der Ausstattung in Heilbronn, Ulm und Pforzheim bestätigte für die Kfz-Zulassung den für die Stadt Reutlingen ermittelten Wert.

Anhand des Fallzahlenverhältnisses der gebührenrelevanten Fälle wurde das anteilige Gebührenaufkommen für den Stadtkreis Reutlingen berechnet. Auch hier bestätigten die Vergleichszahlen aus den anderen Stadtkreisen den für Reutlingen ermittelten Wert.

Zusätzlich wurden anteilige Aufwendungen für Kfz-Papiere, die an die Bundesdruckerei zu zahlen sind, ermittelt und gesondert berücksichtigt, da diese in den regelmäßigen Sachkostenzuschlägen der Arbeitsplatzkosten nicht enthalten sind. Weil sich dieser Wert nicht auftrennen ließ, erfolgt die Darstellung der finanziellen Bewertung gemeinsam mit der im Folgenden aufgeführten Aufgabe der Fahrerlaubnisbehörde/Führerscheinstelle.

Mit der Stadtkreisgründung könnte die Kfz-Zulassung als Dienstleistung in das Leistungsportfolio der Stadt, insbesondere des Bürgeramtes integriert und dem Bürger alles aus einer Hand angeboten werden. Dies gilt insbesondere für die Lebenslagen Umzug und Zuzug. In diesem Fall nämlich

40 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergewandten Aufgaben im Einzelnen

können alle damit zusammenhängenden Leistungen aus einer Hand beim städtischen Bürgeramt erledigt werden. Der Bürger hat derzeit zwei Anlaufstellen. Als Stadtkreis würde diese Schnittstelle entfallen. Dabei handelt es sich um eine erhebliche Qualitätsverbesserung, betrifft dies doch rd. 700 Fälle pro Jahr, d.h. etwa 13 Ummeldungen ohne Halterwechsel pro Woche oder knapp 3 Fälle pro Tag.

Die Stadt Reutlingen ist bereits vor Jahren auf den Landkreis Reutlingen zugegangen, um eine verbesserte Aufgabenwahrnehmung und eine Bündelung der Leistungen beim städtischen Bürgeramt zu erreichen. Die Gespräche mit dem Landkreis Reutlingen verliefen allerdings ergebnislos. Als Stadtkreis könnte die Stadt Reutlingen mit eigener Zuständigkeit dieses Thema wieder aufgreifen und mit einem modernen Bürgerservice an anderer Stelle die heutige Situation für viele Bürgerinnen und Bürger verbessern.

IV.2.7. Zulassung zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnisbehörde / Führerscheinstelle)

Als Stadtkreis würde die Stadt Reutlingen zuständig für die Wahrnehmung der Aufgaben der Fahrerlaubnisbehörde und für Fahrlehrer- und Fahrschülerlaubnisse gem. § 73 FEV, §§ 1, 4 Fe-FahrZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG.

Auch für diesen Aufgabenbereich wurden die Fallzahlen der einzelnen Leistungen sowohl im Führerscheinwesen als auch im Fahrlehrer-Recht erhoben. Ebenso konnte auf eigene Zahlen zurückgegriffen werden, weil die Anträge bei den Kommunen gestellt werden. Die auf die Stadt Reutlingen entfallenden Fallzahlen konnten im Einzelnen mit den Zahlen der anderen Stadtkreise verglichen werden.

Auf dieser Grundlage konnten für die einzelnen Gebührentatbestände die Reutlinger Anteile am Aufkommen im gesamten Landkreis ermittelt werden. Darüber hinaus lagen der Stadt aus eigenen Unterlagen Werte zur Ermittlung der Gebührenhöhe für die Reutlinger Fälle vor.

Die dem Stadtkreis Reutlingen zuzurechnenden Personalanteile konnten z.T. ebenfalls auf der Ebene der oben genannten Teilleistungen ermittelt werden. Entsprechende Werte aus Ulm und Heilbronn bestätigten das Ergebnis.

Zusätzlich wurden anteilige Sachaufwendungen für Führerscheine, die an die Bundesdruckerei zu zahlen sind, ermittelt und gesondert berücksichtigt, da diese in den regelmäßigen Sachkostenzuschlägen der Arbeitsplatzkosten nicht enthalten sind. Weil sich dieser Wert nicht auftrennen ließ, erfolgt die Darstellung der finanziellen Bewertung gemeinsam mit der zuvor aufgeführten Aufgabe der Kfz-Zulassung.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Zulassung zum Straßenverkehr	883.000 €	1.070.000 €	-187.000 €	13,00

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen **41**

Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen bereits heute ihre Führerscheine mit ganz wenigen Ausnahmen bei der Stadt beantragen. Eine Beantragung bei der Stadt ist ausgeschlossen für internationale Führerscheine, Ersatzführerscheine und für den Umtausch alter Führerscheine in die neuen Führerscheine im EC-Karten-Format. In diesen Fällen müssen die Bürger den Antrag beim Landratsamt stellen. Die weitere Bearbeitung und Ausstellung erfolgt dann in jedem Fall aber beim Landratsamt. Auch müssen die Bürger die Führerscheine grundsätzlich beim Landratsamt abholen, auch wenn der Antrag bei der Stadt gestellt wurde.

Einmal mehr zeigen sich auch hier die mehrfach zersplitterten Zuständigkeiten. Dies ist für den Bürger nicht nachvollziehbar. In jedem Fall aber hat er es mit unterschiedlichen Behörden und Ansprechpartnern zu tun. Mit ein Grund für diese Zersplitterung ist, dass bei Antragstellung eine Überprüfung mit den Meldedaten zu erfolgen hat. Die Meldedaten liegen aber nur der Stadt als zuständiger Meldebehörde vor. Wäre die Stadt Reutlingen Stadtkreis, so würden diese zersplitterten Zuständigkeiten nicht existieren. Der Bürger hätte mit der Stadt einen Ansprechpartner, der alle Leistungen rund um den Führerschein und die Zulassung zum Straßenverkehr aus einer Hand anbieten würde.

Die Zahlen zeigen, dass die Auswirkungen und Verbesserungen für die Bürger der Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung erheblich wären. Insgesamt gehen bei der Stadt Reutlingen pro Jahr rd. 3.100 Führerschein-Anträge ein, die zwar bei der Stadt beantragt werden können, deren Bearbeitung aber beim Landkreis erfolgt und die auch dort ausgegeben werden.

Darüber hinaus müssen die Bürger in den weiteren rd. 1.800 Fällen (internationale Führerscheine, Ersatzführerscheine und Umtausch alter Führerscheine in die neuen Führerscheine im EC-Karten-Format) wissen, dass sie ihren Antrag nicht bei der Stadt, sondern beim Landratsamt stellen müssen. Andernfalls müssen sie u.U. vergebliche Behördengänge in Kauf nehmen. Besonders die Erteilung eines internationalen Führerscheins weist mit rd. 700 Fällen pro Jahr für die Stadt Reutlingen einen hohen Wert auf. Dies liegt nicht nur an den zahlreichen international tätigen Firmen im Stadtgebiet, sondern auch an der hohen Zahl an Bürgern mit Migrationshintergrund und der internationalen Hochschule.

IV.2.8. Personenbeförderung, Güterkraftverkehr und Gefahrguttransporte

Im Falle der Stadtkreisgründung ist die Stadt Reutlingen in ihrem Stadtgebiet zuständig für den Vollzug des Personenbeförderungsgesetzes gem. § 1 Abs. 1 PBefZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG, den Vollzug güterkraftverkehrsrechtlicher Vorschriften nach § 1 Abs. 1 GüKZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG und für die Ausführung der Gefahrgutverordnung Straße und Eisenbahn gemäß § 1 GGZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG.

Der Bereich „Transport von Gefahrgütern“ wurde an dieser Stelle nur insoweit mit einbezogen, als er ein Teil des gewerblichen Güterkraftverkehrs ist. Sofern er Teil des technischen Arbeitsschutzes ist, ist er im Bereich Gewerbeaufsicht mit enthalten.

Die erhobenen Fallzahlen zu den einzelnen Leistungen zeigen den auf den Stadtkreis Reutlingen übergehenden Anteil. Sofern vergleichbar, wurden die Reutlinger Fallzahlen denen der anderen Stadtkreise gegenübergestellt.

42 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

Das Landratsamt Reutlingen hat den auf die Stadt entfallenden Anteil seiner Personalausstattung in diesem Bereich konkret benannt. Ebenso die Höhe der Gebührenanteile für die Stadt.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Personenbeförderung, Güterkraftverkehr und Gefahrguttransporte	24.000 €	8.000 €	16.000 €	0,40

Eine Aufgabenverlagerung zur Stadt würde die im Sachgebiet Schwerlast- und Großraumverkehr des städtischen Ordnungsamtes heute schon wahrgenommenen Aufgaben ergänzen und inhaltliche Synergien erzeugen. Derzeit wird die Stadt Reutlingen als untere Straßenverkehrsbehörde in den verschiedensten Verfahren vom Landkreis gehört. Die unterschiedlichen Gesetze und Verordnungen schreiben dies vor, so z.B. im Bereich der Personenbeförderung, des Güterkraftverkehrs und der Gefahrguttransporte. Diese Schnittstellen zwischen Landkreis und Stadt entstehen deshalb, weil der Landkreis für die Genehmigungen im Rahmen der genannten Gesetze zuständig ist, die Stadt Reutlingen dadurch aber in ihrer Zuständigkeit als Verkehrsbehörde berührt ist. Im Falle der Stadtkreisgründung entfallen diese Schnittstellen und die entsprechenden Verfahren werden schlanker. Daten und Informationen z.B. zu den Busunternehmen, Taxibetreibern, Gefahrguttransporten etc. müssen nicht an mehreren Stellen vorgehalten werden. Für die Stadt Reutlingen und ihre Wirtschaft ist dies von großer Bedeutung, da Reutlingen ein Logistikstandort mit großen, international tätigen Unternehmen ist.

IV.2.9. Genehmigung Krankentransporte

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen gemäß § 22 Abs. 1 des Rettungsdienstgesetzes (RDG) als untere Verwaltungsbehörde zuständig für die Genehmigung von Krankentransporten.

Entsprechend den erhobenen Daten ist der Aufwand von geringer Bedeutung. Die finanzielle Bewertung erfolgte anhand der Daten des Landkreises sowie der Vergleichswerte der anderen Stadtkreise.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Genehmigung Krankentransporte	2.000 €		2.000 €	0,03

Derzeit wird die Stadt Reutlingen als untere Straßenverkehrsbehörde in den verschiedensten Verfahren vom Landkreis gehört. Die unterschiedlichen Gesetze und Verordnungen schreiben dies vor, so auch im Bereich des Rettungsdienstgesetzes. Diese Schnittstellen zwischen Landkreis und Stadt entsteht deshalb, weil der Landkreis für die Genehmigungen im Rahmen des RDG zuständig ist, die Stadt Reutlingen dadurch aber in ihrer Zuständigkeit als Straßenverkehrsbehörde berührt ist. Im Falle der Stadtkreisgründung entfallen diese Schnittstellen und die entsprechenden Verfahren

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen 43

ren werden schlanker. Daten und Informationen zu den betreffenden Unternehmen etc. müssen nicht an mehreren Stellen vorgehalten werden.

IV.2.10. Aufgaben nach dem Straßengesetz

Bei den Aufgaben als Träger der Straßenbaulast handelt es sich um eine kommunale Pflichtaufgabe im Sinne des § 2 Abs. 2 GemO. Die Auswirkungen wären also insoweit im Kapitel IV.3.5. darzustellen. Aus Praktikabilitätsgründen werden jedoch die Auswirkungen als Straßenbaulastträger an dieser Stelle des Berichts im Zusammenhang mit den weiteren Aufgaben nach dem Straßengesetz dargestellt. Im Kapitel IV.3.5. wird dann lediglich auf die nachfolgend dargestellten Ergebnisse verwiesen.

a) Träger der Straßenbaulast

Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden und den allgemein anerkannten Regeln des Straßenbaus entsprechenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern (§ 3 Abs. 1 Sätze 1 und 2 Bundesfernstraßengesetz, § 9 Abs. 1 Sätze 1 und 2 Straßengesetz Baden-Württemberg).

Die Stadt Reutlingen ist wie alle Gemeinden gemäß § 44 StrG bereits heute Träger der Straßenbaulast für alle Gemeindestraßen in ihrem Gebiet. Daran ändert sich durch die Stadtkreisgründung nichts.

Ebenso ist die Stadt Reutlingen in ihrem Gebiet nach § 43 Abs. 3 Satz 1 StrG bereits heute Träger der Straßenbaulast für alle Ortsdurchfahrten im Zuge von Kreisstraßen. Die Ortsdurchfahrten im Zuge von Kreisstraßen, für die die Stadt Reutlingen heute bereits Träger der Straßenbaulast ist, belaufen sich auf rd. 10 km. Für alle übrigen Kreisstraßen im Stadtgebiet ist bisher gemäß § 43 Abs. 2 StrG der Landkreis Reutlingen Träger der Straßenbaulast.

Nach der Stadtkreisgründung ist die Stadt Reutlingen nicht mehr nur für Ortsdurchfahrten im Zuge von Kreisstraßen, sondern für sämtliche Kreisstraßen in ihrem Gebiet Träger der Straßenbaulast. Die für einen Stadtkreis Reutlingen neu hinzukommenden Kreisstraßen, die nicht Ortsdurchfahrten sind, belaufen sich auf rd. 15,3 km.

Träger der Straßenbaulast für die Landesstraßen ist das Land (§ 43 Abs. 1 StrG). Die Stadt Reutlingen ist jedoch wie alle Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern bereits heute Träger der Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen gemäß § 43 Abs. 3 Satz 1 StrG. Diese belaufen sich auf rd. 25,5 km. Durch die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis ändert sich der Träger für die Straßenbaulast der Landesstraßen nicht.

Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen ist gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 FStrG der Bund. Bundesfernstraßen sind Bundesautobahnen und Bundesstraßen (§ 1 Abs. 2 FStrG). Die Stadt Reut-

44 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

lingen ist gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 FStrG wie alle Gemeinden mit mehr als 80.000 Einwohnern bereits heute Träger der Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen in ihrem Stadtgebiet. Die Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen belaufen sich im Stadtgebiet Reutlingen auf rd. 12,4 km. Durch die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis ändert sich der Träger für die Straßenbaulast der Bundesfernstraßen nicht.

An den festgesetzten Ortsdurchfahrten im Stadtgebiet Reutlingen ändert sich durch die Stadtkreisgründung nichts.

Insgesamt ist die Stadt Reutlingen heute bereits Träger der Straßenbaulast für rd. 478 km Gemeinde-, Kreis-, Landes- und Bundesstraßen. Im Zuge der Stadtkreisgründung kämen weitere 15,3 km Kreisstraßen außerhalb von Ortsdurchfahrten hinzu.

b) Eigentum an öffentlichen Straßen

Mit dem Wechsel der Straßenbaulast geht das Eigentum an den oben genannten 15 km Kreisstraßen im Gebiet der Stadt Reutlingen auf den Stadtkreis Reutlingen über, soweit es dem Landkreis Reutlingen als bisherigem Träger der Straßenbaulast zustand. Zu den Kreisstraßen, an denen das Eigentum übergeht, gehören auch Ingenieurbauwerke wie Brücken und Tunnel. Der Eigentumsübergang erfolgt kraft Gesetzes ohne Entschädigung (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 StrG). Zu dem entschädigungslosen Eigentumsübergang kommt es unabhängig davon, aus welchem Grund der Träger der Straßenbaulast wechselt. Mit der Stadtkreisgründung geht das Eigentum an den Kreisstraßen in ihrem Gebiet also entschädigungslos an die Stadt Reutlingen über.

c) Zuständigkeit als Straßenbaubehörde

Die den Straßenbaulastträgern aufgrund des Straßengesetzes obliegenden Aufgaben werden durch die Straßenbaubehörden wahrgenommen. Die Straßenbaubehörden handeln demnach für den Träger der Straßenbaulast.

Straßenbaubehörde für die Gemeindestraßen sind die Gemeinden (§ 50 Abs. 3 Nr. 3 StrG). An der heute schon bestehenden Zuständigkeit der Stadt Reutlingen als Straßenbaubehörde für die rd. 430 km Gemeindestraßen ändert sich durch die Stadtkreisgründung nichts.

Straßenbaubehörden für die Kreisstraßen sind die Landratsämter soweit den Landratsämtern die Straßenbaulast obliegt und die Gemeinden, soweit den Gemeinden die Straßenbaulast obliegt (§ 50 Abs. 3 Nr. 2 StrG). Dementsprechend ist die Stadt Reutlingen heute schon Straßenbaubehörde für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Kreisstraßen (§ 50 Abs. 3 Nr. 2 b StrG). Im Zuge der Stadtkreisgründung wird die Zuständigkeit des Stadtkreises Reutlingen als Straßenbaubehörde auf die Kreisstraßen, die nicht Ortsdurchfahrten sind, ausgedehnt. Wie oben im Zusammenhang mit der Straßenbaulast bereits dargestellt, belaufen sich die schon heute in der Zuständigkeit der Stadt liegenden Ortsdurchfahrten im Zuge von Kreisstraßen auf rd. 10 km. Die Länge der übrigen Kreisstraßen im Stadtgebiet, für die die Zuständigkeit auf den Stadtkreis übergeht, beträgt rd. 15,3 km.

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen **45**

Zuständige Straßenbaubehörden für die Landesstraßen im heutigen Landkreis Reutlingen sind das Regierungspräsidium Tübingen und das Landratsamt Reutlingen nach Maßgabe des § 51 StrG. Die Stadt Reutlingen ist gemäß § 50 Abs. 3 Nr. 1 b StrG heute bereits zuständige Straßenbaubehörde für Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen (rd. 25,5 km). Mit Erhebung Reutlingens zum Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen neben dem Regierungspräsidium Tübingen als untere Straßenbaubehörde auch zuständig für die Landesstraßen im Stadtgebiet, die nicht Ortsdurchfahrten sind (rd. 15,3 km).

Dasselbe gilt für die Bundesstraßen: Derzeit zuständige Straßenbaubehörden für die Bundesstraßen im heutigen Landkreis Reutlingen sind das Regierungspräsidium Tübingen und das Landratsamt Reutlingen nach Maßgabe des § 53 b Abs. 3 StrG. Die Stadt Reutlingen ist gemäß § 53 b Abs. 2 Nr. 2 b StrG heute bereits zuständige Straßenbaubehörde für Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen (rd. 12,4 km). Mit Erhebung Reutlingens zum Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen neben dem Regierungspräsidium Tübingen als untere Straßenbaubehörde auch zuständig für die Bundesstraßen im Stadtgebiet, die nicht Ortsdurchfahrten sind (rd. 10,8 km).

Insgesamt ist die Stadt Reutlingen bereits heute zuständige Straßenbaubehörde für rd. 478 km Gemeinde-, Kreis-, Landes- und Bundesstraßen. Mit der Stadtkreisgründung kommen weitere 41 km hinzu. In Bezug auf das Hauptstraßennetz bedeutet dies nahezu eine Verdopplung gegenüber der heutigen Situation (rund 48 km).

Die derzeitige Situation und die durch die Stadtkreisgründung entstehenden Veränderungen, wie sie vorstehend erläutert wurden, sind in der nachfolgenden Tabelle nochmals zusammenfassend und im Überblick dargestellt:

	Straßen im Landkreis RT	davon: Straßen im Stadt- gebiet RT		Situation heute		Situation nach Stadtkreisgründung	
		Länge in km	Länge in km	Straßenbaulastträger	Straßenbaubehörde	Straßenbaulastträger	Straßenbaubehörde
Bundesstraßen	185,1 km	außerhalb OD	10,8 km	Bund	RP Tü / Landkreis RT	Bund	RP Tü / Stadtkreis RT
		innerhalb OD	12,4 km	Gr. Kreisstadt RT	Gr. Kreisstadt RT	Stadtkreis RT	Stadtkreis RT
Landesstraßen	220,6 km	außerhalb OD	15,3 km	Land B-W	RP Tü / Landkreis RT	Land B-W	RP Tü / Stadtkreis RT
		innerhalb OD	25,5 km	Gr. Kreisstadt RT	Gr. Kreisstadt RT	Stadtkreis RT	Stadtkreis RT
Kreisstraßen	268,7 km	außerhalb OD	15,3 km	Landkreis RT	Landkreis RT	Stadtkreis RT	Stadtkreis RT
		innerhalb OD	10 km	Gr. Kreisstadt RT	Gr. Kreisstadt RT	Stadtkreis RT	Stadtkreis RT
Gemeindestraßen	Zuständig: Gden.		430 km	Gr. Kreisstadt RT	Gr. Kreisstadt RT	Stadtkreis RT	Stadtkreis RT

Abb. 18: Übersicht über die Veränderungen im Straßenwesen
(Quelle: Landkreis Reutlingen, Regierungspräsidium Tübingen)

Die Regierungspräsidien sind nach § 51 Abs. 1 Nr. 2 StrG zuständig für alle baulichen Maßnahmen, die der grundsätzlichen Nutzbarkeit der Straße dienen (Erhaltung). Die unteren Verwaltungsbehörden sind nach § 51 Abs. 2 Nr. 2 StrG zuständig für örtliche, kleinflächige Maßnahmen, die der ordnungsgemäßen Nutzbarkeit der Straße dienen (Unterhaltung, Reinigung, Winterdienst).

Zur Erfüllung der Aufgaben der Straßenbaubehörde für Landes- und Bundesstraßen, die in der Straßenbaulast des Landes bzw. des Bundes verbleiben, für die der Stadtkreis Reutlingen jedoch als Straßenbaubehörde zuständig wird, werden Haushaltsmittel aus dem Landes- bzw. Bundeshaushalt zweckgebunden zur Verfügung gestellt. Dies jedoch nur, soweit Aufwendungen nicht aufgrund § 11 Abs. 5 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) abgegolten werden.

46 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

Zur Klärung der Aufgaben und Zuständigkeitsabgrenzung im Einzelnen und der damit einhergehenden Frage der finanziellen Bewertung der im Bereich Straßenwesen auf den Stadtkreis Reutlingen übergehenden Aufgaben, hat ein Gespräch beim Regierungspräsidium Tübingen, Referat 45 stattgefunden.

Die finanzielle Bewertung für diesen Aufgabenbereich wurde gesplittet:

Für die dem Stadtkreis entstehenden zusätzlichen Zuständigkeiten für Kreisstraßen wurde auf Grundlage des im Haushalt des Landkreises beim Produkt 54.20 (Kreisstraßen) ausgewiesenen Netto-Ressourcenbedarfs für das Jahr 2013 der städtische Anteil errechnet. Aufteilungsmaßstab war das Verhältnis der auf den Stadtkreis übergehenden Kilometer zu den beim Landkreis verbleibenden Kilometern. Die im Haushalt des Landkreises beim Produkt 54.20 enthaltenen Einnahmen aus dem Verkehrslastenausgleich (§ 25 FAG) wurden dabei in der für den Stadtkreis Reutlingen relevanten Höhe nicht einbezogen, da diese gesondert abgebildet werden. Die so ermittelten Werte wurden mit den Daten und Erfahrungen für die heute bereits in der Zuständigkeit der Stadt liegenden Straßen abgeglichen und plausibilisiert.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Aufgaben nach dem Straßengesetz			293.000 €	2,00

Die finanzielle Bewertung der auf den Stadtkreis neu hinzukommenden Aufgaben im Bereich der Landes- und Bundesstraßen erfolgt im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

Bereits heute gibt es eine Vereinbarung zwischen Stadt und Landkreis (Winterdienst-Vereinbarung). Für Bundes- und Landesstraßen sollte künftig eine Kooperation zwischen Stadtkreis und Landkreis geprüft werden, wie dies nicht nur das Regierungspräsidium Tübingen im o.g. Gespräch bereits vorgeschlagen hat, sondern bspw. auch der Stadtkreis Ulm und der Alb-Donau-Kreis praktizieren. Maßstab für die Kooperation mit dem Landkreis muss der Anteil der Landes- und Bundesstraßen im Verhältnis aller Landes- und Bundesstraßen im heutigen Kreisgebiet sein, der bei Erledigung in Eigenregie auf den Stadtkreis Reutlingen entfallen würde.

Die für die Aufgaben im Straßenwesen relevanten Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich werden in den Kapiteln V.2.14. und V.3.12 berechnet und deren Veränderung infolge der Stadtkreisgründung dargestellt.

IV.2.11. Zulassung und Aufsicht über das Maklerwesen, Bauträger und Baubetreuer

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen zuständig für die Zulassung von Maklern, Bauträgern und Baubetreuern und die Aufsicht über diese gemäß § 34 c GewO (§ 1 GewOZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG).

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen **47**

Anhand der Daten und Informationen der Stadtkreise Heilbronn, Ulm und Pforzheim konnte der Ressourcenbedarf für den Stadtkreis Reutlingen ermittelt werden.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Zulassung und Aufsicht über das Maklerwesen, Bauträger und Baubetreuer	6.000 €		6.000 €	0,10

Im gesamten Gewerberecht sind die Zuständigkeiten in der aktuellen Situation stark gesplittet. Für die Gewerbetreibenden ist dies nur schwer zu überblicken. Die Zuständigkeiten liegen zum Teil bei der Stadt, zum Teil beim Landratsamt. Teilweise liegen Zuständigkeiten auch bei der IHK, z.B. als Registerbehörde. Mit der Stadtkreisgründung würden die Zuständigkeiten im Wesentlichen bei der Stadt gebündelt. Das betrifft vor allem die unterschiedlichen Erlaubnisse nach der Gewerbeordnung. Die bisherigen Zuständigkeiten der IHK bleiben unberührt. Mit der Zusammenfassung der Zuständigkeiten bei der Stadt wird nicht nur die Transparenz gegenüber den Gewerbetreibenden erhöht, es ergeben sich auch Synergien im Verwaltungsablauf, weil Schnittstellen zwischen Stadt und Landratsamt entfallen und Daten nur noch einmal erhoben werden müssen.

IV.2.12. Schornsteinfegerwesen

Für die Aufgaben nach dem Gesetz über das Berufsrecht und die Versorgung im Schornsteinfegerhandwerk (SchfHWG) ist die Stadt Reutlingen als Stadtkreis gemäß § 23 SchfHWG sowie dem baden-württembergischen Schornsteinfeger-Zuständigkeitsgesetz (§ 1 SchfZuG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG) zuständig. Die Zuständigkeit erstreckt sich auf die Bezirksschornsteinfeger, deren Kehrbezirke sich im Stadtgebiet befinden. Nicht erheblich ist, wo der Schornsteinfegermeister sein Gewerbe angemeldet hat. Bei kreisübergreifenden Kehrbezirken ist diejenige Behörde zuständig, auf deren Gebiet sich der überwiegende Teil des Kehrbezirks befindet. Die untere Verwaltungsbehörde ist nur für die von ihr bestellten und nicht für andere, frei tätige Schornsteinfeger zuständig.

Der Landkreis konnte im Rahmen der Datenabfrage keine Aussage zur Zahl der auf die Stadt Reutlingen entfallenden Schornsteinfeger machen. Die Zahl der Bestellungen von Bezirksschornsteinfegermeistern liegt im gesamten Landkreis mit einer Bestellung pro Jahr sehr niedrig. Beschwerden z.B. über Rauchbelästigungen laufen ohnehin auch heute schon bei der Stadt Reutlingen auf. Anhand der Vergleichsdaten und Informationen aus den anderen Stadtkreisen konnte das Fallaufkommen hinreichend genau geschätzt werden.

Ebenso lässt sich anhand des beim Landratsamt für diese Aufgabe eingesetzten Personals eine Abschätzung des auf die Stadt Reutlingen übergehenden Personals vornehmen.

Für Bescheide auf dem Gebiet des Schornsteinfegerwesens wird eine Verwaltungsgebühr erhoben, die den damit verbundenen Aufwand decken soll. Die beim Landkreis derzeit anfallenden gesamten Gebühreneinnahmen liegen vor. Sie sind auffallend gering. Den auf Reutlingen entfallen-

48 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergelenden Aufgaben im Einzelnen

den Anteil der Gebühreneinnahmen konnte der Landkreis nicht darstellen. Aufgrund der geringen Höhe wurde er geschätzt.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Schornsteinfegerwesen	13.000 €	1.000 €	12.000 €	0,20

IV.2.13. Preisangabenrecht

Wie Waren und Dienstleistungen in Deutschland mit Preisen auszuzeichnen sind, regelt die Preisangabenverordnung (PAngV). In Baden-Württemberg sind für den Vollzug der Preisangabenverordnung die unteren Verwaltungsbehörden (Landratsämter und Stadtkreise) zuständig. Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen für diese Aufgabe zuständig.

Anhand der Daten und Informationen der anderen Stadtkreise konnte der Ressourcenbedarf für den Stadtkreis Reutlingen ermittelt werden.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Preisangabenrecht	5.000 €		5.000 €	0,10

Im gesamten Gewerberecht sind die Zuständigkeiten in der aktuellen Situation stark gesplittet. Für die Gewerbetreibenden ist dies nur schwer zu überblicken. Die Zuständigkeiten liegen zum Teil bei der Stadt, zum Teil beim Landratsamt. Teilweise liegen Zuständigkeiten auch bei der IHK, z.B. als Registerbehörde. Mit der Stadtkreisgründung werden die Zuständigkeiten im Wesentlichen bei der Stadt gebündelt. Das betrifft vor allem die unterschiedlichen Erlaubnisse nach der Gewerbeordnung. Die bisherigen Zuständigkeiten der IHK bleiben unberührt. Mit der Zusammenfassung der Zuständigkeiten bei der Stadt wird nicht nur die Transparenz gegenüber den Gewerbetreibenden erhöht, es ergeben sich auch Synergien im Verwaltungsablauf, weil Schnittstellen zwischen Stadt und Landratsamt entfallen und Daten nur noch einmal erhoben werden müssen.

IV.2.14. Landwirtschaft

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen gemäß § 29 Abs. 5 Nr. 1 Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz (LLG) zuständig für die Aufgaben, die den unteren Landwirtschaftsbehörden als Träger öffentlicher Belange übertragen sind. Ebenso ist der Stadtkreis Reutlingen gemäß § 29 Abs. 5 Nr. 2 LLG zuständig für die ihm durch § 26 Abs. 1 Agrarstrukturverbesserungsgesetz zugewiesenen Aufgaben der Landwirtschaftsbehörde.

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen 49

Diese Aufgaben gingen im Zuge des VRG auf die Land- und Stadtkreise über. Allen Stadtkreisen in Baden-Württemberg wurden in diesem Zusammenhang je 0,5 Stellenanteile im gehobenen Dienst übertragen. Die finanzielle Bewertung dieser Aufgabe erfolgt im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

Über diese Aufgaben hinaus wurde im Zusammenhang mit dem Aufgabenübergang des VRG für alle übrigen Aufgaben der unteren Landwirtschaftsbehörde eine besondere Zuständigkeit geregelt. Diese Aufgaben obliegen gemäß § 29 Abs. 6 LLG für die jeweiligen Gebiete der Stadtkreise in Baden-Württemberg jeweils einem angrenzenden Landkreis. Es wird davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber analog dazu eine Zuständigkeit des Landkreises Reutlingen für das Gebiet des Stadtkreises Reutlingen normiert.

IV.2.15. Die Bekämpfung von Tierseuchen

Die Stadt Reutlingen ist als Stadtkreis in ihrem Gebiet zuständige untere Verwaltungsbehörde für den Vollzug des Tierseuchenrechts gemäß § 1 Abs. 1 Gesetz zur Ausführung des Tierseuchengesetzes (AGTierSG) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG soweit nichts anderes bestimmt ist. Die finanzielle Bewertung dieser Aufgabe erfolgt im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

IV.2.16. Tierschutz

Der Stadtkreis Reutlingen ist gemäß § 1 Tierschutzzuständigkeitsverordnung (TierSchZuVO) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG zuständige Behörde im Sinne des Tierschutzgesetzes einschließlich der auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen und der tierschutzrechtlichen Vorschriften der EU, soweit nichts anderes bestimmt ist. Die finanzielle Bewertung dieser Aufgabe erfolgt im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

In der derzeitigen Zuständigkeitsaufteilung zwischen Landratsamt und Stadt sind Schnittstellen und Abgrenzungsprobleme vorhanden. Für den Tierschutz ist derzeit der Landkreis zuständig und für das allgemeine Polizeirecht die Stadt. Lärm durch Tiere kann z.B. polizeirechtlich durch die Stadt geahndet werden. Oftmals liegt die Ursache aber in einer nicht artgerechten Tierhaltung. Diese kann aber polizeirechtlich durch die Stadt derzeit nicht beseitigt werden. Hierfür muss das Landratsamt auf der Grundlage des Tierschutzgesetzes aktiv werden. Es bestehen demnach in der heutigen Situation Schnittstellen und dadurch oft auch ein erhöhter Aufwand im Verwaltungsvorgang. Als Stadtkreis könnte die Stadt diese Aufgaben ganzheitlich wahrnehmen. Die behördlichen Maßnahmen wären dadurch wirksamer und der Verwaltungsaufwand könnte reduziert werden.

50 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

IV.2.17. Das Recht der Tierkörperbeseitigung

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen gemäß § 5 Abs. 1 Gesetz zur Ausführung des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes (AGTierNebG) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG zuständig für die Durchführung der Vorschriften über die Verarbeitung und Beseitigung von nicht für den menschlichen Verzehr bestimmten tierischen Nebenprodukten, soweit nicht in der Tiernebenprodukte-Zuständigkeitsverordnung (TierNebZuVO) etwas anderes bestimmt ist.

Hinsichtlich der Aufgaben als Beseitigungspflichtiger gem. TierNebG, wird auf Kapitel IV.3.2. verwiesen.

Der Landkreis Reutlingen bedient sich zur Erfüllung seiner Aufgaben nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (TierNebG) eines Zweckverbandes. Es macht Sinn, dass sich die Stadt Reutlingen als Stadtkreis, wie bspw. auch der Stadtkreis Ulm, ebenfalls dieses Zweckverbandes bedient. Für die weiteren Ausführungen zum Zweckverband und zur finanziellen Bewertung für den Stadtkreis Reutlingen wird auf Kapitel IV.7.4. verwiesen.

IV.2.18. Naturschutzrecht

Der Stadtkreis Reutlingen wird gemäß § 72 Abs. 1 Naturschutzgesetz (NatSchG) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG zuständig für die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde.

Die Berechnung des städtischen Anteils am heutigen Gesamtaufwand des Landkreises wurde anhand von Kennzahlen im Naturschutzrecht vorgenommen, die mehrheitlich sowohl für den heutigen Landkreis Reutlingen als auch für die Stadt Reutlingen erhoben werden konnten. Zudem lagen Daten zu den Fallzahlen und der Anzahl der einzelnen Verfahren aus Heilbronn und Ulm vor. Gemessen am vorliegenden Gesamtpersonaleinsatz des Landkreises heute, konnten daraus auch die auf einen Stadtkreis entfallenden Stellenanteile geschätzt werden. Dieser Wert wurde ebenfalls mit den Angaben von Heilbronn und Ulm abgeglichen. Dabei wurde berücksichtigt, dass die Stadt Reutlingen heute bereits Aufgaben im Bereich Naturschutz freiwillig wahrnimmt und dafür auch entsprechende Stellenanteile vorhält.

Für den Bereich des Naturschutzrechts müssen auch Gebühreneinnahmen in die Bewertung mit einbezogen werden. Der Landkreis hat dazu im Rahmen der Datenabfrage keine Aussage gemacht. Anhand der Angaben aus den anderen Stadtkreisen konnte ein plausibler Wert für den Stadtkreis Reutlingen ermittelt werden.

Als besonderer Sachaufwand, der über die Sachkostenpauschale nicht abgedeckt ist, wurde der auf den Stadtkreis entfallende Finanzierungsanteil für das Biosphärengebiet hinzugerechnet. Dieser ergibt sich entsprechend der Vereinbarung über das Biosphärengebiet nach dem Flächenanteil. Dabei ist der Landkreis Reutlingen der einzige Landkreis, der seine Kosten für das Biosphärengebiet derzeit nicht vollständig selber trägt. 50% steuern die Kommunen im Landkreis bei. Im Falle der Stadtkreisgründung wird die Stadt Reutlingen zusätzlich zu den heute schon von ihr eingebrachten Kosten, den auf die Fläche der Stadt entfallenden Kostenanteil des Landkreises mit

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen **51**

übernehmen. Ebenso ist der Aufwand für die Entschädigung ehrenamtlicher Naturschutzbeauftragter berücksichtigt.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Naturschutzrecht	159.000 €	2.000 €	157.000 €	2,00

Als Stadtkreis bekommt die Stadt Reutlingen einen Sitz im Lenkungsausschuss des Biosphärengebietes.

IV.2.19. Das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerecht, die Weinüberwachung, das Fleischhygienerecht und das Geflügelfleischhygienerecht

Der Stadtkreis Reutlingen ist als Lebensmittelüberwachungsbehörde gemäß § 18 Abs. 4 und § 19 Abs. 1 Gesetz zur Ausführung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes (AGLMBG) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG zuständig für den Vollzug des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes (LMBG) und die Weinüberwachung, soweit nichts anderes bestimmt ist.

Ebenso ist der Stadtkreis Reutlingen als untere Verwaltungsbehörde gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 Gesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes (AGFIHG) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG zuständig für die Durchführung der Vorschriften des Fleischhygienerechts, soweit nichts anderes bestimmt ist.

Dasselbe gilt für die Durchführung des Geflügelfleischhygienerechts gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 Gesetz zur Ausführung des Geflügelfleischhygienegesetzes (AGGFIHG) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG, soweit nicht durch Rechtsverordnung etwas anderes bestimmt ist.

Die finanzielle Bewertung dieser Aufgabe erfolgt im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

Die Lebensmittelüberwachung und das Gaststätten- und Gewerbeamt weisen in der Praxis in hohem Maße Querbezüge auf. So können sich lebensmittelrechtliche Maßnahmen auch gaststätten- oder gewerberechtlich auswirken. Vor allem bei den verschiedenen Kontrollen der einzelnen Rechtsgebiete sind heute die Stadt und das Landratsamt unterwegs. Dabei werden Gewerbebetriebe und Gaststätten vielfach von beiden Behörden kontrolliert. Als Stadtkreis würden die verschiedenen Rechtsgebiete bei der Stadt gebündelt. Dies erlaubt ganzheitliche und damit effektive Kontrollen. Dies bedeutet für die Betriebe weniger Kontrollen und damit eine Entlastung, ohne dass dabei die Qualität und Wirksamkeit leiden würde. Im Verwaltungsablauf würden bei der Bündelung der Aufgaben innerhalb der Stadt Reutlingen Synergien entstehen, die sich auch auf den Ressourceneinsatz auswirken können.

52 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

IV.2.20. Forstwesen

Als Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen gemäß § 62 Nr. 3 und § 64 Abs. 1 Landeswaldgesetz (LWaldG) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG für die Wahrnehmung der Aufgaben der unteren Forstbehörde zuständig.

Die finanzielle Bewertung dieser Aufgabe erfolgt im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

IV.2.21. Flurbereinigung

Derzeit ist das Landratsamt als untere Flurbereinigungsbehörde auch für das Stadtgebiet Reutlingen zuständig. Im Falle der Stadtkreisgründung entfallen diese Zuständigkeit und der damit verbundene Aufwand für den Landkreis.

Für den Stadtkreis Reutlingen hingegen ergibt sich keine eigene Zuständigkeit. Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes (AGFlurBG) ist für die Stadtkreise das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung untere Flurbereinigungsbehörde.

IV.2.22. Aufgaben nach dem Vermessungsgesetz

Die Stadt Reutlingen nimmt bereits seit Jahren aufgrund Übertragung gemäß § 10 Abs. 1 Vermessungsgesetz (VermG) die Aufgaben nach § 8 Abs. 1 VermG wahr. Sie gilt insoweit bereits heute als untere Vermessungsbehörde gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 VermG. Die Stadt Reutlingen erhält hierfür keinen finanziellen Ausgleich. Den Stadt- und Landkreisen hingegen wurden die Aufgaben nach dem Vermessungsgesetz im Zuge des VRG übertragen und der entstehende Aufwand über die Zuweisungen des § 11 Abs. 5 FAG ausgeglichen. Mit der Stadtkreisgründung ändert sich an den Aufgaben, die die Stadt Reutlingen bereits heute wahrnimmt nichts. Lediglich die gesetzliche Grundlage für die Zuständigkeit ergibt sich dann aus § 7 Abs. 2 Nr. 3 VermG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG.

IV.2.23. Aufgaben nach dem Gesundheitsdienstgesetz

Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG) bleibt die Zuständigkeit des Landratsamtes Reutlingen auch für das Gebiet des Stadtkreises Reutlingen bestehen, da es seinen Sitz innerhalb des Stadtkreises hat.

IV.2.24. Soziales Entschädigungsrecht

Die Aufgaben des Sozialen Entschädigungsrechts sind von denen nach dem Eingliederungsgesetz (s.o.) abzugrenzen. Bei den Aufgaben nach dem Sozialen Entschädigungsrecht handelt es sich im Wesentlichen um folgende Aufgaben:

a) Kriegsopferversorgung

Nach § 1 Satz 1 des Gesetzes über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsopferversorgung (KOVVwG) wird die Versorgung der Kriegsopfer von den Versorgungsämtern und Landesversorgungsämtern durchgeführt. Gemäß § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Versorgungsverwaltung Baden-Württemberg (VersVG) sind die Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden Versorgungsämter i.S.v. § 1 KOVVwG. In § 2 Abs. 2 VersVG ist festgelegt, dass bestimmte Landratsämter zugleich Versorgungsämter für angrenzende Stadtkreise sind. Eine solche Regelung besteht für alle Stadtkreise in Baden-Württemberg. Es wird deshalb davon ausgegangen, dass im Falle der Stadtkreisgründung das Landratsamt Reutlingen als untere Verwaltungsbehörde zugleich zum Versorgungsamt für den Stadtkreis Reutlingen bestimmt wird. Die Stadt Reutlingen wird deshalb nach Stadtkreisgründung nicht für die Aufgaben der Kriegsopferversorgung nach dem BVG zuständig sein.

b) Versorgung bei Wehrdienstschäden

Gemäß § 88 Abs. 1 Satz 2 des Soldatenversorgungsgesetzes (SVG) werden die Aufgaben des SVG (§§ 80 ff. SVG) von den zur Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes zuständigen Behörden im Auftrag des Bundes durchgeführt. Zuständig sind gemäß § 1 Satz 1 KOVVwG sowie § 2 Abs. 1 VersVG die Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden. Eine Zuständigkeit des Stadtkreises Reutlingen besteht deshalb – wie schon unter Buchstabe a) ausgeführt – nach § 2 VersVG auch für die Versorgung bei Wehrdienstschäden nicht.

c) Versorgung bei Zivildienstbeschädigung

Gemäß § 51 Abs. 1 des Zivildienstgesetzes (ZDG) wird die Versorgung der Zivildienstleistenden bei Zivildienstbeschädigung nach den §§ 47 bis 49 ZDG von den zur Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes zuständigen Behörden im Auftrag des Bundes durchgeführt. Dies sind nach § 2 VersVG die Landratsämter als Versorgungsämter. Die Aufgaben nach den §§ 47 ff. ZDG fallen somit ebenfalls nicht in die Zuständigkeit eines Stadtkreises Reutlingen. Zuständig, auch für das Stadtgebiet Reutlingen, bleibt das Landratsamt.

54 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen*d) Versorgung bei Impfschäden*

Gemäß § 64 Abs. 1 Infektionsschutzgesetzes (IfSG) obliegt die Versorgung nach den §§ 60 bis 63 Abs. 1 IfSG den für die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes zuständigen Behörden. Dies sind die Landratsämter als Versorgungsämter (§ 1 KOVVG, § 2 VersVG). Zwar bestimmt § 1 Abs. 6 Satz 1 der Verordnung des Sozialministeriums über die Zuständigkeiten nach dem IfSG vom 19.07.2007, dass für den Vollzug des IfSG grundsätzlich die Ortspolizeibehörden zuständig sind. Diese Zuständigkeitsregelung wird jedoch durch § 64 Abs. 1 IfSG, § 1 Satz 1 KOVVG, § 2 VersVG verdrängt. Ein Stadtkreis Reutlingen ist deshalb nicht für die Entschädigung bei Impfschäden gemäß §§ 60 ff. IfSG zuständig.

e) Entschädigung der Opfer von Gewalttaten

Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 des Opferentschädigungsgesetzes (OEG) obliegt die Versorgung nach dem OEG den für die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes zuständigen Behörden. Wie bereits unter den vorstehenden Buchstaben ausgeführt, sind auch hier die Landratsämter als Versorgungsämter zuständig. Daran ändert sich mit der Stadtkreisgründung nichts. Es wird auch hier davon ausgegangen, dass das Landratsamt Reutlingen als untere Verwaltungsbehörde zugleich zum Versorgungsamt für den Stadtkreis Reutlingen bestimmt wird.

f) Entschädigung von politischen Häftlingen

Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 des Häftlingshilfegesetzes (HHG) sind für die Gewährung von Leistungen nach den §§ 4 f. HHG die Behörden zuständig, denen auch die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes obliegt. Zuständig sind entsprechend der vorstehend gemachten Ausführungen auch hier die Landratsämter als Versorgungsämter.

Eine Überschneidung der Zuständigkeiten des Landratsamtes Reutlingen als Versorgungsamt – auch für das Gebiet des Stadtkreises Reutlingen – und des Stadtkreises als untere Eingliederungsbehörde besteht nicht. Zwar ist der Stadtkreis Reutlingen als untere Eingliederungsbehörde u.a. für die Durchführung des HHG zuständig (§ 1 Nr. 2 EglG). Die Zuständigkeit der Eingliederungsbehörde für die Durchführung des HHG besteht nach § 2 Abs. 1 EglG jedoch nur, soweit das Bundesrecht nicht eine andere Zuständigkeit begründet. Dies ist jedoch mit § 10 Abs. 1 Satz 1 HHG der Fall. Dort wird für die Entschädigung von politischen Häftlingen nach den §§ 4 f. HHG die Zuständigkeit der Landratsämter als Versorgungsämter begründet. Daran ändert sich mit der Stadtkreisgründung nichts. Es wird auch hier davon ausgegangen, dass das Landratsamt Reutlingen als untere Verwaltungsbehörde zugleich zum Versorgungsamt für den Stadtkreis Reutlingen bestimmt wird.

g) Entschädigung nach dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz

Gemäß § 25 Abs. 4 des Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes (StrRehaG) sind für die Gewährung von Leistungen nach den §§ 21 f. StrRehaG ebenfalls die Behörden zuständig, denen auch die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes obliegt. Zuständig sind also – auch im Falle der Stadtkreisgründung – die Landratsämter als Versorgungsämter.

Auch hier besteht eine Überschneidung der Zuständigkeit eines Stadtkreises Reutlingen als untere Eingliederungsbehörde einerseits und der des Landkreises Reutlingen als Versorgungsamt andererseits nicht. Zwar sind die unteren Eingliederungsbehörden gemäß § 1 Nr. 2, § 2 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 Satz 1 EglG für die Durchführung des StrRehaG zuständig. Allerdings besteht die Zuständigkeit nur insoweit, als das Bundesrecht keine andere Zuständigkeit begründet. Wie schon unter Buchstabe f), so ist dies auch hier der Fall. § 25 Abs. 4 StrRehaG begründet die Zuständigkeit der Landratsämter für die Gewährung von Leistungen nach den §§ 21 f. StrRehaG.

h) Kriegsofferfürsorge

Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 des Kriegsoffergesetzes (KOpfG) sind die örtlichen Träger der Kriegsofferfürsorge die Stadtkreise und die Landkreise. Die Stadt Reutlingen hat bis 30.08.2013 die Aufgaben der Kriegsofferfürsorge für ihr Stadtgebiet in Delegation wahrgenommen. Mit Beschluss des Kreistages vom 13.05.2013 (Kreistags-Drucksache VIII-0551/1) hat der Landkreis die Aufgaben der Kriegsofferfürsorge an die gemeinsame Dienststelle Soziales Entschädigungsrecht beim Landratsamt Rottweil übertragen. Dies ist eine gemeinsame Dienststelle der Landkreise Rottweil, Tuttlingen, Reutlingen, Tübingen, Freudenstadt, des Zollernalbkreises und des Schwarzwald-Baar-Kreises. Es wird davon ausgegangen, dass im Falle der Stadtkreisgründung die Stadt Reutlingen der gemeinsamen Dienststelle beitrifft und die Durchführung der ihr dann als Stadtkreis obliegenden Aufgaben der Kriegsofferfürsorge ebenfalls an die gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt Rottweil überträgt.

Die §§ 3 und 4 der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zur Übertragung der Aufgaben der Kriegsofferfürsorge regeln die Abrechnung der Kriegsofferfürsorgeleistungen und die Kostenverteilung der Personal- und Sachkosten zwischen den an der gemeinsamen Dienststelle Beteiligten. Entsprechend den Regelungen in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und den der Stadt aus den Jahren bis einschließlich 2013 bekannten Daten zur Kriegsofferfürsorge im Stadtgebiet Reutlingen, kann der Anteil des Stadtkreises Reutlingen errechnet und finanziell bewertet werden.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Kriegsofferfürsorge	169.000 €	132.000 €	37.000 €	0,10

56 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

IV.2.25. Aufgaben nach dem Arbeitszeitgesetz

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen gemäß § 1 Nr. 3 der Arbeitszeitzuständigkeitsverordnung (ArbZZuVO) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG auf ihrem Gebiet zuständig für die Aufgaben nach dem Arbeitszeitgesetz. Die finanzielle Bewertung dieser Aufgabe erfolgt im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

IV.2.26. Aufgaben nach dem Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit

Die Zuständigkeit des Stadtkreises Reutlingen für die Aufgaben nach dem Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit in seinem Gebiet ergibt sich aus § 1 der Arbeitssicherheitsfachkräfte-Verordnung i.V.m. § 1 Nr. 3 ArbZZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG. Die finanzielle Bewertung dieser Aufgabe erfolgt auch hier im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

IV.2.27. Aufgaben nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz

Der Stadtkreis Reutlingen ist ebenso zuständig für die Aufgaben nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz. Begründet wird diese Zuständigkeit durch § 1 Abs. 1 der Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz (JArbSchGZuVO) i.V.m. Anlage Nr. 1.2 JArbSchGZuVO i.V.m. § 1 Nr. 3 ArbZZuVO sowie i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG. Die finanzielle Bewertung dieser Aufgabe erfolgt im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

IV.2.28. Aufgaben nach § 18 des Bundeselterngeldgesetzes

In § 18 des Bundeselterngeldgesetzes ist der Kündigungsschutz in Elternzeit geregelt. Danach darf der Arbeitgeber das Anstellungsverhältnis während der Elternzeit nicht kündigen. In besonderen Fällen kann ausnahmsweise eine Kündigung für zulässig erklärt werden. Die Zulässigkeitserklärung erfolgt durch die für den Arbeitsschutz zuständige oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Stelle. Somit ist der Stadtkreis Reutlingen gemäß § 5 der Verordnung über die Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung (GewOZuVO) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG bzw. im Einzelfall nach den Regelungen der Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung (ImSchZuVO) als untere Verwaltungsbehörde zuständig. Die finanzielle Bewertung dieser Aufgabe erfolgt ebenfalls im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen **57**

IV.2.29. Mutterschutzgesetz

§ 1 der Verordnung zur Durchführung des Mutterschutzgesetzes bestimmt die Regierungspräsidien als zuständige Behörden. Für die Stadt Reutlingen ändert sich durch die Stadtkreisgründung also nichts.

IV.2.30. Aufgaben nach dem Fahrpersonalrecht

Der Stadtkreis Reutlingen wird gemäß § 1 Nr. 1 der Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Fahrpersonalgesetz (FPersGZuVO) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG als untere Verwaltungsbehörde zuständig für die Durchführung des Fahrpersonalgesetzes. Die finanzielle Bewertung dieser Aufgabe erfolgt im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

IV.2.31. Aufgaben nach dem Ladenschlussgesetz bzw. Ladenöffnungsgesetz

Soweit im Ladenöffnungsgesetz (LadÖG) nichts anderes geregelt ist, ist die Gemeinde zuständig. Die Stadt Reutlingen hat also heute schon eine Reihe von Aufgaben nach dem LadÖG wahrzunehmen. Darüber hinaus wird die Stadt Reutlingen als Stadtkreis für weitere Aufgaben nach dem LadÖG zuständig. Dies ist in § 14 Abs. 4 LadÖG i.V.m. § 1 Nr. 3 Arbeitszeitzuständigkeitsverordnung (ArbZZuVO) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG geregelt.

Anhand der Daten und Informationen der anderen Stadtkreise konnte der Ressourcenbedarf für den Stadtkreis Reutlingen ermittelt werden.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Aufgaben nach dem Ladenschluss- bzw. dem Ladenöffnungsgesetz	5.000 €		5.000 €	0,10

Der Großteil der Aufgaben erstreckt sich auf die verkaufsoffenen Sonntage und auf Beschwerden wegen nicht eingehaltenen Ladenöffnungszeiten. Die Stadt Reutlingen ist im Amt für öffentliche Ordnung bereits in vielen Fällen mit diesen Aufgaben befasst. Die Schnittstellen zwischen den Aufgaben des Landratsamtes und den gewerbe- und gaststättenrechtlichen Zuständigkeiten der Stadt schaffen Redundanzen und Abstimmungsnotwendigkeiten. Als Stadtkreis kann die Stadt Reutlingen auch hier eine ganzheitliche Aufgabenerledigung realisieren. Das ist nicht nur für den Bürger, insbesondere die Gewerbetreibenden transparenter, sondern ist in der Verwaltungspraxis auch effizienter.

58 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergelenden Aufgaben im Einzelnen

IV.2.32. Aufgaben nach dem Landesheimgesetz/WTPG (Heimaufsicht)

Die Zuständigkeit für die Heimaufsicht geht gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 3 des Landesheimgesetzes (LHeimG) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG für das Stadtgebiet Reutlingen auf den Stadtkreis Reutlingen über. Seit 20.05.2014 ist an die Stelle des Landesheimgesetzes das Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetz (WTPG) getreten. Die Zuständigkeit für den Stadtkreis Reutlingen ergibt sich aus § 28 Abs. 1 Nr. 3 WTPG.

Die Berechnung des städtischen Anteils am heutigen Gesamtaufwand des Landkreises wurde anhand der relevanten Fallzahlen für die Heimaufsicht vorgenommen, die sowohl für den heutigen Landkreis Reutlingen als auch für die Stadt Reutlingen erhoben werden konnten. Zudem wurden die Fallzahlen und die Anzahl der einzelnen Verfahren mit dem Aufkommen in Heilbronn, Ulm und Pforzheim verglichen und plausibilisiert.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Aufgaben nach dem Heimgesetz	31.000 €		31.000 €	0,40

Die Stadt Reutlingen nimmt Aufgaben für ihre älteren und pflegebedürftigen Bürgerinnen und Bürger wahr. Hierzu zählen die Angebote der Abteilung für Ältere, die Altenhilfeplanung, die Aufgaben eines Pflegestützpunktes und die Förderung der Palliativ- und Kurzzeitpflege. Die Stadt Reutlingen übernimmt also heute schon in hohem Maße Verantwortung für ältere und pflegebedürftige Menschen im Stadtgebiet. Die Heimaufsicht ist bisher hiervon losgelöst und liegt in der Zuständigkeit des Landkreises. Dadurch entstehen Schnittstellen zwischen den städtischen Aufgaben einerseits und den Landkreisaufgaben andererseits. Für die Stadt Reutlingen gehören diese Aufgaben als notwendige Ergänzung in das städtische Aufgabenportfolio. Nur so kann die Stadt den Ansatz einer vollumfänglichen Altenhilfe verwirklichen.

IV.2.33. Aufgaben des Versicherungsamtes

Die Stadt Reutlingen ist bereits heute für die Aufgaben zuständig, die den Gemeinden durch die Verordnung zur Übertragung der Zuständigkeiten nach § 93 Abs. 2 des Vierten Buches des Sozialgesetzbuches vom 27.08.1991 übertragen wurden.

Nach § 1 Abs. 1 der Verordnung über die Versicherungsämter (VersAV) bestehen Versicherungsämter bei jedem Landratsamt als untere Verwaltungsbehörde und bei der Stadt Stuttgart. Nach § 1 Abs. 2 VersAV sind die Versicherungsämter bei den Landratsämtern jeweils zugleich Versicherungsamt für den gleichnamigen bzw. betreffenden Stadtkreis. Es wird davon ausgegangen, dass der Ordnungsgeber eine solche Regelung auch für den Stadtkreis Reutlingen trifft. Demnach wird die Stadt Reutlingen nach Stadtkreisgründung keine zusätzlichen Aufgaben des Versicherungsamtes wahrnehmen müssen.

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen **59**

§ 2 VersAV begründet einen Kostenausgleich für die vom Landkreis zu tragenden Kosten. Die Auskunft der anderen Stadtkreise ergab, dass die Aufgaben bei den dortigen Landratsämtern selten anfallen und der Kostenausgleich hierfür entsprechend gering ausfällt.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Aufgaben des Versicherungsamtes	1.000 €		1.000 €	

IV.2.34. Untere Abfallrechtsbehörde

Mit der Stadtkreisgründung wird die Stadt Reutlingen gemäß § 23 Abs. 2 Nr. 3 Landesabfallgesetz (LAbfG) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG in ihrem Gebiet als untere Abfallrechtsbehörde zuständig für die Aufgaben nach dem LAbfG in Verbindung mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG).

Im Zuge der Datenerhebung wurden sowohl für den Landkreis insgesamt als auch für das Gebiet der Stadt Reutlingen die Fallzahlen für die relevanten abfallrechtlichen Verfahren erhoben. Dieselben Zahlen wurden auch bei den Stadtkreisen Heilbronn, Ulm und Pforzheim abgefragt. Deutliche Fallzahlenschwankungen bei den einzelnen Rückmeldungen wurden hinterfragt und ggfs. für die finanzielle Bewertung berücksichtigt. Beispielsweise schlägt sich in den Zahlen des Landkreises das Planfeststellungsverfahren für die Erweiterung der Deponie „Saurer Spitz“ nieder. Ähnliches war im Einzelfall auch bei den anderen Stadtkreisen zu verzeichnen.

Die auf den Stadtkreis Reutlingen übergehenden Personalstellen wurden anhand des derzeit beim Landratsamt einerseits und den vergleichbaren Stadtkreisen andererseits vorhandenen Stellenbestandes für diese Aufgaben ermittelt.

Hinsichtlich der Gebühreneinnahmen wurden ebenfalls Verwerfungen der Datenmeldungen bereinigt, um einen Ansatz für den Stadtkreis Reutlingen zu erhalten, der einem „normalen“ Niveau entspricht.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Untere Abfallrechtsbehörde	73.000 €	2.000 €	71.000 €	1,00

IV.2.35. Wasserrecht und Recht der Wasser- und Bodenverbände

Der Stadtkreis Reutlingen ist gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 3 Wassergesetz (WG) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG in seinem Gebiet zuständige untere Wasserbehörde. Der Stadtkreis Reutlingen ist ebenfalls gemäß § 1 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes zum Wasserverbandsgesetz (AGWVG) i.V.m. § 15 Abs.

60 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

1 Nr. 2 LVG Aufsichtsbehörde nach dem Wasserverbandsgesetz. Letztere Zuständigkeit hat in der Praxis keine Bedeutung, da es im Stadtgebiet Reutlingen keinen Wasser- und Bodenverband o.ä. gibt.

Zur Beurteilung der Aufgaben der unteren Wasserbehörde wurden für den Landkreis und das Stadtgebiet Reutlingen Fallzahlen zu den relevanten Verfahren und den betreffenden Anlagen erhoben. Dieselben Angaben lieferten die anderen Stadtkreise für deren Gebiet. So konnte das Fallaufkommen im Stadtgebiet Reutlingen einerseits zum Aufkommen im gesamten Landkreis ins Verhältnis gesetzt werden und andererseits mit den Verhältnissen in den anderen Stadtkreisen verglichen werden.

Ausgehend von der vom Landkreis für diese Aufgaben eingesetzten Stellenzahl wurden unter Berücksichtigung der relevanten Fallzahlenverhältnisse die auf einen Stadtkreis entfallenden Stellenanteile geschätzt und mit den bei den anderen Stadtkreisen eingesetzten Stellen plausibilisiert. Hierbei war zu berücksichtigen, dass insbesondere Technikerstellen aus dem früheren Wasserwirtschaftsamt herrühren, welches im Zuge des Sonderbehördeneingliederungsgesetzes (SOBEG) in das Landratsamt integriert wurde. Nachdem die Aufgaben des SOBEG gesondert betrachtet werden (vgl. Kapitel IV.6.), waren diese Personalanteile an dieser Stelle zunächst auszuklammern.

Zu den Gebühren- und Bußgeldeinnahmen lagen ebenfalls Daten des Landkreises sowie die auf die Stadt entfallenden Anteile vor. Nicht berücksichtigt wurden dabei Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt und aus der Wasserabgabe. Das Wasserentnahmeentgelt muss an das Land weitergegeben werden. Die Abwasserabgabe ist zweckgebunden und muss für den Gewässerschutz ausgegeben werden.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Wasserrecht und Recht der Wasser- und Bodenverbände	112.000 €	8.000 €	104.000 €	1,50

IV.2.36. Bodenschutz- und Altlastenrecht

Die Stadt Reutlingen wird als Stadtkreis gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 3 des Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetzes (LBodSchAG) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG als untere Bodenschutz- und Altlastenbehörde zuständig für die Aufgaben nach dem Bodenschutz- und Altlastenrecht.

Auch für diesen Aufgabenbereich wurden die Fallzahlen zu den einzelnen Verfahren und Flächen etc. sowohl für den Landkreis als auch für das Stadtgebiet Reutlingen erhoben. Teilweise wurden auch Zahlen aus der Altlastenstatistik der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) hinzugezogen. Zum Vergleich dienten auch hier wieder die entsprechenden Werte aus den Stadtkreisen Heilbronn und Ulm.

Basis für die Ermittlung des auf den Stadtkreis Reutlingen entfallenden Stellenanteils war die Angabe des Landkreises über das dort derzeit eingesetzte Stellenvolumen für diese Aufgaben. Aufteilungskriterium waren die Fallzahlenverhältnisse der relevanten Verfahren bzw. Flächen. Dabei

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen **61**

wurde berücksichtigt, dass die Stadt Reutlingen derzeit bereits Personalkapazitäten für fachtechnische Aufgaben im Bereich des Bodenschutz- und Altlastenrechts vorhält. Plausibilisiert wurde der sich so ergebende Wert mit den Stellenzahlen, die von den anderen Stadtkreisen gemeldet wurden.

Etwaige Einnahmen aus dem Altlastenfonds wurden in der finanziellen Bewertung nicht berücksichtigt, da ihnen entsprechende Ausgaben gegenüberstehen.

Ebenso wurden etwaige Gutachterkosten nicht hinzugerechnet. Erstens sind diese sehr stark davon abhängig, ob ein entsprechendes Vorhaben anhängig ist. Wohl auch deshalb wurden sie laut Auskunft des Landkreises mit Null angesetzt. Und zweitens werden Gutachterkosten anteilig vom Land erstattet.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Bodenschutz- und Altlastenrecht	39.000 €		39.000 €	0,50

Die Stadt Reutlingen nimmt bereits seit Jahren Aufgaben im Altlastenbereich wahr. Insbesondere führt sie für ihr Stadtgebiet auf freiwilliger Basis ein eigenes Altlastenkataster. Der Landkreis verfügt für das Stadtgebiet Reutlingen derzeit über die identischen Datensätze. Als Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen rechtlich zuständig. Damit können alle Aufgaben im Altlastenbereich zusammenhängend wahrgenommen werden und Daten müssen nur von einer Behörde vorgehalten werden.

IV.2.37. Immissionsschutzrecht

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung (ImSchZuVO) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG als untere Verwaltungsbehörde zuständig für den Vollzug des Bundesimmissionsschutzgesetzes hinsichtlich der sonstigen Betriebsgelände. Ebenso ist der Stadtkreis Reutlingen nach § 8 Abs. 1 ImSchZuVO i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 ImSchZuVO und § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG zuständig für die Aufgaben nach dem Gesetz zur Ausführung des Protokolls über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister. Und nach § 9 Abs. 1 ImSchZuVO i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 ImSchZuVO und § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG ist der Stadtkreis Reutlingen außerdem zuständig für Aufgaben nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz.

Aus der Datenerhebung lagen die Fallzahlen zu den diversen immissionsschutzrechtlichen Verfahren für den gesamten Landkreis und für das Stadtgebiet Reutlingen vor. Für dieselben Verfahren lagen auch die Fallzahlen der anderen Stadtkreise vor.

Ausgehend vom derzeitigen Personalkörper des Landratsamtes für diese Aufgaben konnte aufgrund der Fallzahlenverhältnisse der auf den Stadtkreis Reutlingen entfallende Stellenanteil geschätzt werden. Dies wurde mit den Stellenzahlen und den Fallzahlen-Verhältnissen der anderen Stadtkreise abgeglichen.

62 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

Die Gebühreneinnahmen hinsichtlich der Ausnahmegenehmigungen von Fahrverboten in die Umweltzone Stadt wurden vom Landratsamt mitgeteilt. Darüber hinaus konnte es jedoch keine Angaben zu weiteren Gebühreneinnahmen machen. Aufgrund der ergänzenden Angaben aus den anderen Stadtkreisen konnte so das auf den Stadtkreis Reutlingen entfallende Gebührenvolumen ermittelt werden.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Immissionsschutzrecht	146.000 €	17.000 €	129.000 €	2,00

IV.2.38. Aufgaben nach dem Produktsicherheitsgesetz

Das in § 19 Abs. 1 Nr. 5 e) LVG erwähnte Geräte- und Produktsicherheitsgesetz, dessen Durchführung von der Zuständigkeit der Großen Kreisstädte ausgenommen ist, wurde durch das Produktsicherheitsgesetz ersetzt.

Die Stadt Reutlingen ist als Stadtkreis nach § 2 Nr. 5 der Produktsicherheits-Zuständigkeitsverordnung (ProdSZuVO) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG zuständig für den Vollzug des Abschnitts 9 des Produktsicherheitsgesetzes und der Rechtsverordnungen auf Grund von Vorschriften dieses Abschnitts. Die finanzielle Bewertung dieser Aufgabe erfolgt im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

IV.2.39. Aufgaben nach dem Arbeitsschutzgesetz

Als Stadtkreis ist Reutlingen gemäß § 1 Nr. 1 der Arbeitsschutzgesetz-Zuständigkeitsverordnung (ArbSchGZuVO) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG zuständig für die dort genannten Aufgaben nach dem Arbeitsschutzgesetz und den danach ergangenen Rechtsverordnungen.

Die finanzielle Bewertung dieser Aufgabe erfolgt im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

IV.2.40. Aufgaben nach der Arbeitsstättenverordnung

Auch für Aufgaben nach der Arbeitsstättenverordnung ist nach § 1 Nr. 1 ArbSchGZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG – sofern im Einzelfall nicht eine andere Zuständigkeit bestimmt ist - der Stadtkreis Reutlingen zuständig.

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

63

Die in § 19 Abs. 1 Nr. 5 g) LVG erwähnte „Verordnung über besondere Arbeitsschutzanforderungen bei Arbeiten im Freien in der Zeit vom 1. November bis 31. März“ ist mit Wirkung vom 25.08.2004 außer Kraft getreten.

Die finanzielle Bewertung der Aufgaben nach der Arbeitsstättenverordnung erfolgt im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

IV.2.41. Chemikalienrecht

Gemäß der Festlegung in der Anlage zu § 1 Abs. 1 der Chemikalien-Zuständigkeitsverordnung (ChemZuVO) ist der Stadtkreis Reutlingen i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG zuständig. Darüber hinaus kann sich eine Zuständigkeit für den Stadtkreis Reutlingen aus dem Auffangtatbestand des § 1 Abs. 2 ChemZuVO i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung (ImSchZuVO) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG ergeben.

Die finanzielle Bewertung dieser Aufgaben erfolgt ebenfalls im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

IV.2.42. Aufgaben nach der Biostoffverordnung

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen auch zuständig für Aufgaben nach der Biostoffverordnung. Dies ergibt sich aus § 1 Abs. 1 der Biostoff-Zuständigkeitsverordnung (BioStoffV-ZuVO) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG. Im Einzelfall ergibt sich eine andere Zuständigkeit nach ImSchZuVO.

Die finanzielle Bewertung der Aufgaben erfolgt im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

IV.2.43. Aufgaben nach der Druckluftverordnung

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen zuständig für Aufgaben nach der Druckluftverordnung. Dies ergibt sich aus § 1 Abs. 1 der Druckluft-Zuständigkeitsverordnung i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG. Im Einzelfall ergibt sich eine andere Zuständigkeit nach ImSchZuVO.

Die finanzielle Bewertung der Aufgaben erfolgt im Gesamtkontext aller im Zuge des VRG und des SOBEG auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben.

64 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

IV.2.44. Aufgaben nach dem Benzinbleigesetz

Für den Vollzug des Benzinbleigesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung ist gemäß der Benzinbleigesetz-Zuständigkeitsverordnung das Regierungspräsidium Tübingen zuständig. Bis Ende des Jahres 2014 waren die Stadt- und Landkreise gemäß der bis dahin geltenden Fassung der Benzinbleigesetz-Durchführungsverordnung i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG zuständig.

IV.2.45. Sprengstoffrecht

Bereits heute nimmt die Stadt Reutlingen als Große Kreisstadt Aufgaben im Sprengstoffrecht wahr. Als Stadtkreis wird Reutlingen gemäß § 1 Abs. 1 der Sprengstoff-Zuständigkeitsverordnung (SprengZuVO) i.V.m. der Anlage zur SprengZuVO sowie § 1 Abs. 2 Nr. 2 SprengZuVO i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG auch für die bisher vom Landkreis wahrgenommenen Aufgaben zuständig.

Anhand der Daten und Informationen der anderen Stadtkreise konnte der Ressourcenbedarf für den Stadtkreis Reutlingen ermittelt werden.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Sprengstoffrecht	13.000 €	1.000 €	12.000 €	0,20

IV.2.46. Jagdbehörde

Nach § 33 Abs. 3 Satz 1 des Landesjagdgesetzes (LJagdG) ist untere Jagdbehörde das Kreisjagdamt, das bei den Landratsämtern und den Stadtkreisen errichtet wird. Die untere Jagdbehörde ist, soweit nichts anderes bestimmt ist, zuständige Behörde im Sinne der Vorschriften des Bundesjagdgesetzes (§ 36 LJagdG). Als Stadtkreis fällt diese Aufgabe in die Zuständigkeit der Stadt Reutlingen.

Für die finanzielle Bewertung wurden die relevanten Fall- und Verfahrensdaten für den gesamten Landkreis und das Stadtgebiet Reutlingen erhoben. Ebenso bei den anderen Stadtkreisen.

Für die Aufgaben der Jagdbehörde wurden vom Landratsamt nicht nur Zahlen zur Personalausstattung dort, sondern auch der Anteil für die Stadt Reutlingen gemeldet. Anhand der Fallzahlenverhältnisse konnte dies plausibilisiert und mit der Personalausstattung der anderen Stadtkreise verglichen werden.

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergelenden Aufgaben im Einzelnen **65**

Gebühreneinnahmen sind insbesondere für die Erteilung bzw. Verlängerung von Jagdscheinen zu berücksichtigen. Der Landkreis hat die auf die Stadt Reutlingen entfallenden Gebühren gemeldet.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Jagdbehörde	13.000 €	7.000 €	6.000 €	0,20

Im Bereich des Jagdwesens gibt es heute eine Reihe von Schnittstellen aufgrund verteilter Zuständigkeiten zwischen Landratsamt und Stadt. Jagdpächter haben zwei Behörden als Ansprechpartner. Dies betrifft z.B. die Verwaltung von Jagdpachten. Die Stadt Reutlingen fertigt den Vertrag mit dem Jagdpächter. Das Landratsamt hingegen muss die Jagdpachtfähigkeit überprüfen und die Jagdpacht genehmigen. Als Stadtkreis wäre die Stadt Reutlingen alleiniger Ansprechpartner für die Jagdpächter.

Eine weitere Schnittstelle zwischen Landkreis und Stadt besteht im Verfahren zur Feststellung und Begutachtung von Wildschäden. Wildschadenschätzer benötigen eine Anerkennung, die durch die untere Jagdbehörde des Landratsamtes erfolgt. Das Landratsamt muss die Stadt über von ihr anerkannte Wildschadenschätzer informieren. Im Falle der Stadtkreisgründung fällt diese Schnittstelle weg.

Zudem wird das Jagdkataster bei der Stadt Reutlingen geführt. Das Landratsamt als untere Jagdbehörde wird durch die Stadt im Bedarfsfalle beratend hinzugezogen.

Mit Stadtkreisgründung werden die Zuständigkeiten im Jagdwesen an einer Stelle zusammengeführt. Das schafft Transparenz für die Bürger und verkürzt die Verwaltungsabläufe. Außerdem ergeben sich Synergien mit den bereits heute bei der Stadt Reutlingen angesiedelten Aufgaben des Waffenrechts. Insbesondere die in den beiden Rechtsgebieten vorgeschriebenen behördlichen Prüfungen sind ähnlich gelagert und können in der Praxis zu Synergien führen.

IV.3. Pflichtaufgaben ohne Weisung (§ 2 Abs. 2 GemO)

IV.3.1. Abfallbeseitigung

Bereits heute nimmt die Stadt Reutlingen auf ihrem Gebiet im Wege der Vereinbarung mit dem Landkreis Reutlingen Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 6 Abs. 2 Landesabfallgesetz (LAbfG) wahr. Es ändert sich mit der Stadtkreisgründung inhaltlich hierbei also nichts. Mit der Stadtkreisgründung wird die Stadt Reutlingen gemäß § 6 Abs. 1 LAbfG qua Gesetz öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger in ihrem Gebiet.

Durch die Stadtkreisgründung wird die Stadt Reutlingen zuständig für die Vereinbarung im Rahmen des Dualen Systems zur Abfuhr des Gelben Sacks. Bisher liegt diese Zuständigkeit beim Land-

66 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

kreis als öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger. Die Stadt Reutlingen kann als kreisangehörige Stadt bspw. den Abfuhrhythmus für das Stadtgebiet nicht abweichend, d.h. mit kürzerer Taktung, festlegen. Dies hat in der Vergangenheit bereits zu Anfragen im Gemeinderat geführt.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) dazu verpflichtet, die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushalten und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen zu verwerten oder zu beseitigen. Die Landkreise Reutlingen und Tübingen bedienen sich zur Erfüllung dieser Aufgabe teilweise des Zweckverbands Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen (ZAV). Es macht also Sinn, dass sich auch die Stadt Reutlingen als Stadtkreis dieses Zweckverbandes bedient. Für die weiteren Ausführungen wird auf Kapitel IV.7.3. verwiesen. In diesem Zusammenhang wird mit einem Stellenanteil von 10% für die damit in Zusammenhang stehenden Verwaltungsaufgaben gerechnet.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Abfallbeseitigung	6.000 €		6.000 €	0,10

IV.3.2. Tierkörperbeseitigung

Der Stadtkreis Reutlingen ist Beseitigungspflichtiger im Sinne des § 3 Abs. 1 des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes (TierNebG) i.V.m. § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes (AGTierNebG).

Der Landkreis Reutlingen, der bisher Beseitigungspflichtiger auch für das Stadtgebiet Reutlingen ist, erfüllt die Aufgabe auf Grundlage von § 1 Abs. 1 Satz 2 AGTierNebG durch den Zweckverband ZTN-Süd-Baden-Württemberg. Es wird davon ausgegangen, dass sich der Stadtkreis Reutlingen ebenfalls an diesem Zweckverband beteiligt. Für die weiteren Ausführungen hierzu und die finanzielle Bewertung für den Stadtkreis Reutlingen wird auf Kapitel IV.7.4. verwiesen.

IV.3.3. Schulträgerschaft für berufliche Schulen

Der Stadtkreis Reutlingen ist nach § 28 Abs. 3 des Schulgesetzes (SchG) Schulträger der beruflichen Gymnasien, der Berufsschulen, der Berufsfachschulen, der Berufskollegs, der Berufsoberschulen, der Fachschulen und der entsprechenden Sonderschulen.

Der Landkreis Reutlingen ist derzeit Schulträger folgender beruflicher Schulen:

- Gewerbliche Schule Metzingen
- Georg-Goldstein-Schule Bad Urach
- Berufliche Schule Münsingen

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergelenden Aufgaben im Einzelnen

67

- Kerschensteiner Schule Reutlingen
- Ferdinand-von-Steinbeis-Schule Reutlingen
- Theodor-Heuss-Schule Reutlingen
- Laura-Schradin-Schule Reutlingen

Eine Aufteilung dieser Schulen auf die beiden Schulträger Stadtkreis und Landkreis macht vor dem Hintergrund der gewachsenen Strukturen wenig Sinn. Insofern ist die Situation auch nicht vergleichbar mit anderen Stadt- und Landkreisen. Dort sind die Strukturen in den Stadtkreisen einerseits und in den Landkreisen andererseits ebenfalls über viele Jahre gewachsen.

Im Weiteren wird deshalb eine Kooperation zwischen Stadt und Landkreis unterstellt. Weitere Details hierzu sind in der Feinplanungsphase zu entwickeln. Auf die nachfolgende finanzielle Bewertung hat dies keine nennenswerten Auswirkungen.

Als Kriterien für die Kooperation und die finanzielle Bewertung werden die Schülerzahlen und –ströme verwendet. Dies ist deshalb sinnvoll, weil das Land bei der Gewährung der Sachkostenbeiträge ebenfalls auf die Schülerzahl abstellt. Als Grundlage diente deshalb die vom Landkreis genannte Gesamtzahl von 9.512 Schülern, die im Schuljahr 2013/2014 die beruflichen Schulen im gesamten Landkreis Reutlingen besuchten. Unabhängig vom Schultyp und vom Schulstandort, erfolgt die Aufteilung in einem ersten Schritt unter der Prämisse des jeweils eigenen Wirkungskreises von Stadtkreis und Landkreis. Das bedeutet, dass zunächst die Zurechnung derjenigen Berufsschüler auf Stadtkreis und Landkreis erfolgt, die im jeweiligen Gebiet ihren Wohnsitz haben. Insgesamt wohnen 2.369 Berufsschüler im Stadtgebiet Reutlingen. Bezogen auf die o.g. Gesamtzahl aller Berufsschüler sind das 25%. 4.160 Berufsschüler wohnen im übrigen Landkreis. Dies entspricht 44% aller o.g. Berufsschüler. In einem zweiten Schritt werden die Berufsschüler, die ihren Wohnsitz weder im Gebiet des Stadtkreises noch im Gebiet des verbleibenden Landkreises haben der Einfachheit halber je hälftig dem Stadt- und dem Landkreis zugerechnet. Letzteres müsste in der Feinplanung nochmals genauer betrachtet werden. Insgesamt gehen 2.983 Berufsschüler in die Berufsschulen des heutigen Landkreises, die weder im Stadtgebiet Reutlingen noch im Gebiet des verbleibenden Landkreises wohnen. Dies entspricht gemessen an der Gesamtzahl aller o.g. Berufsschüler einer Quote von 31%. Alle bei dieser Zurechnung verwendeten Zahlen wurden im Rahmen der Datenabfrage beim Landkreis Reutlingen erhoben.

Als finanzielle Grundlage der Bewertung wurde das vorläufige Rechnungsergebnis der Produktgruppe 21.30 des Jahres 2013 verwendet, welches dem Haushaltsplan 2015 des Landkreises entnommen werden konnte. Zur Bemessung der im vorläufigen Ergebnis noch nicht oder nicht vollständig enthaltenen Positionen, wie z.B. interne Verrechnungen, wurde hilfsweise der Wert des Ansatzes 2013 verwendet. Ebenso einbezogen wurde der Aufwand des Landkreises für die Sportstätten an den beruflichen Schulen.

68 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

Unter Anwendung des vorher ausgeführten Zurechnungsverfahrens, entfällt auf den Stadtkreis Reutlingen ein Betrag von rd. 2,6 Mio. Euro vom bisherigen Zuschussbedarf der beruflichen Schulen des Landkreises.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Schulträgerschaft für berufliche Schulen			2.578.000 €	

IV.3.4. Erstattung von Schülerbeförderungskosten

Gemäß § 28 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) erstatten die Stadt- und Landkreise den Trägern öffentlicher Schulen und privater Ersatzschulen, für die das Kultusministerium oberste Schulaufsichtsbehörde ist, und den Trägern öffentlicher und privater Grundschulförderklassen, die notwendigen Beförderungskosten.

Die Stadt- und Landkreise können folgende Punkte durch Satzung bestimmen:

- Umfang und Abgrenzung der notwendigen Beförderungskosten einschließlich der Festsetzung von Mindestentfernungen.
- Höhe und Verfahren der Erhebung eines Eigenanteils oder der Gewährung eines Zuschusses.
- Pauschalen oder Höchstbeträge für die Kostenerstattung sowie Ausschlussfristen für die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen.
- Verfahren der Kostenerstattung zwischen Schülern beziehungsweise Eltern und Schulträger sowie zwischen Schulträger und Stadt- beziehungsweise Landkreis.

Bei Schülern von Sonderschulen können jedoch keine Höchstbeträge bestimmt werden. Übersteigen bei diesen Schülern die Beförderungskosten 2.600 Euro im Schuljahr, kann der Stadt- oder Landkreis den übersteigenden Betrag zu 75% von dem Stadt- oder Landkreis geltend machen, in dem der Schüler wohnt.

Gemäß § 28 Abs. 3 FAG erhalten die Stadt- und Landkreise für die o.g. Erstattung der Schülerbeförderungskosten pauschale Zuweisungen des Landes. Die Zuweisungen werden auf die einzelnen Stadt- und Landkreise nach einem in der Anlage 1 zu § 28 Abs. 3 FAG enthaltenen Anteilsverhältnis aufgeteilt.

Der Aufwand des Landkreises für die Schülerbeförderung beträgt nach Auskunft des Landkreises insgesamt 6,77 Mio. Euro. Im Wege der Datenabfrage hat der Landkreis den auf die Stadt Reutlingen entfallenden Aufwand übermittelt. Dieser beträgt rd. 1,9 Mio. Euro und umfasst sowohl die städtischen Schulen als auch die privaten Schulen mit Sitz in Reutlingen.

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergelenden Aufgaben im Einzelnen **69**

Gemäß FAG umfasst die dort festgelegte Quote für die Zuweisungen der Finanzausgleichsmittel sowohl öffentliche als auch private Schulen. Für die weiteren Ausführungen zu den Zuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich wird auf Kapitel V. verwiesen. Die FAG-Zuweisungen sind demnach an dieser Stelle nicht enthalten.

Bei der Berechnung des Anteils an den Kostenerstattungen besteht eine gewisse Unschärfe, weil nicht bekannt ist, inwieweit der Anteil an Erstattungen von anderen Landkreisen mit den Berufsschulen zusammenhängt. Vermutlich ist dieser Anteil relativ hoch. Mangels differenzierter Informationen wird pauschal mit dem rechnerischen Aufwandsanteil kalkuliert.

Die Stadt Reutlingen hält derzeit schon rd. 0,7 Stellenanteile für die Schülerbeförderung vor. Den Großteil davon zur Organisation und Abwicklung der Schülerbeförderung für die Sonderschulen in städtischer Trägerschaft. Zur Bearbeitung der bisher vom Landkreis wahrgenommenen Aufgaben wurden ausgehend von den derzeit beim Landratsamt vorgehaltenen Stellen und unter Berücksichtigung des bereits bei der Stadt vorhandenen Stellenanteils die zusätzlich notwendigen 0,9 Stellenanteile ermittelt. Eine weitere Orientierung bildeten die in den anderen Stadtkreisen hierfür eingesetzten Stellen.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Schülerbeförderung	1.938.000 €	576.000 €	1.362.000 €	0,90

IV.3.5. Träger der Straßenbaulast für die Kreisstraßen

Zwar handelt es sich bei den Aufgaben als Träger der Straßenbaulast um eine kommunale Pflichtaufgabe im Sinne des § 2 Abs. 2 GemO. Die Auswirkungen wären also insoweit an dieser Stelle darzustellen. Aus Praktikabilitätsgründen werden jedoch die Auswirkungen als Straßenbaulastträger im Kapitel IV.2.10. des Berichts, auf welches verwiesen wird, im Zusammenhang mit den weiteren Aufgaben nach dem Straßengesetz dargestellt.

IV.3.6. Kreismedienstelle

Gemäß § 11 Abs. 1 des Medienzentrengesetzes (MedienZG) unterhalten die Landkreise und die Stadtkreise Kreis- und Stadtmedienzentren. Diese beschaffen für die Schulen erforderliche audiovisuelle und digitale Medien, stellen diese bereit und erfüllen mit diesen Medien verbundene pädagogische und organisatorische Aufgaben. Sie können bei der Unterstützung und Beratung im Bereich Multimediatechnik an Schulen einschließlich pädagogischer Netzwerke mitwirken.

Der Landkreis Reutlingen unterhält derzeit zwei Kreismedienstellen mit Sitz in Reutlingen und in Münsingen. Über die Datenabfrage wurden die Verleihzahlen für Medien und Geräte erhoben.

70 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergelenden Aufgaben im Einzelnen

Dadurch liegen hier sowohl die Zahlen getrennt für die beiden Medienzentren vor, als auch die Verleihzahlen für Schulen und sonstige Entleiher aus dem Bereich der Stadt Reutlingen.

Die beiden Medienzentren werden im Rechnungswesen des Landkreises gemeinsam als Produkt 21.50.04 geführt. Im Rahmen der Datenabfrage wurde das Rechnungsergebnis für dieses Produkt abgefragt. Vom Landkreis konnte jedoch nicht das Ergebnis des Jahres 2013, sondern nur das Ergebnis des Jahres 2012 zur Verfügung gestellt werden. Um in der Modellrechnung konsistent zu sein, wurde das Rechnungsergebnis des Jahres 2012 pauschal um 2% gesteigert und so auf 2013 hochgerechnet. Des Weiteren wurde der Hinweis des Landratsamtes berücksichtigt, dass die bisherigen Medienlizenzen nur für eine Gebietskörperschaft gelten. Im Falle der Stadtkreisgründung würde dies zu Mehrkosten bei den Anschaffungskosten führen. Deshalb wurde der im Rechnungsergebnis enthaltene Betrag für Medienbeschaffung für die Modellrechnung entsprechend erhöht. Der auf den Stadtkreis entfallende Anteil konnte dadurch ermittelt werden, dass der Zuschussbedarf nach dem Verhältnis der Medienverleihungen aufgeteilt wurde. Ein Vergleich mit den Werten aus Heilbronn und Pforzheim bestätigte dies.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Kreismedienstelle			154.000 €	

Darin enthalten sind auch anteilige Personalkosten bzw. Stellen. Es wird davon ausgegangen, dass im Bereich des Medienzentrums künftig eine Kooperation zwischen Stadtkreis und Landkreis zum Tragen kommt – ob in gemeinsamer Trägerschaft oder einseitiger Trägerschaft mit Kostenbeteiligung des anderen Partners. Die Kriterien für die Kooperation und die finanzielle Beteiligung von Stadt- und Landkreis sind oben dargestellt. Dies ist unabhängig von der Form der künftigen Kooperation.

Der Stadtkreis Ulm und der Alb-Donau-Kreis führen die Kreismedienstelle in gemeinsamer Trägerschaft. In Heilbronn ist der Landkreis Träger der Kreisbildstelle, der Stadtkreis Heilbronn beteiligt sich am laufenden Aufwand. Dies ist in ähnlicher Weise auch in Pforzheim der Fall.

IV.3.7. Krankenhaus

Wird die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen Krankenhäusern nicht durch andere Träger sichergestellt, so sind die Landkreise und Stadtkreise verpflichtet, die nach dem Krankenhausplan notwendigen Krankenhäuser und Krankenhauseinrichtungen zu betreiben (§ 3 Abs. 1 Landeskrankenhausgesetz – LKHG). Insofern erwächst für den Stadtkreis Reutlingen in diesem Bereich eine subsidiäre Pflichtträgerschaft.

Die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung ist mit dem Kreisklinikum des Landkreises sichergestellt. Insofern ist der Stadtkreis Reutlingen nach § 3 Abs. 1 LKHG nicht verpflichtet, ein Krankenhaus zu betreiben, da im Krankenhausplan kein entsprechender Ausweis enthalten ist.

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen **71**

Der Stadtkreis Reutlingen ist ebenso nicht verpflichtet, sich an den Kreiskliniken in irgendeiner Form finanziell oder gesellschaftsrechtlich zu beteiligen.

Gleichwohl sieht die Stadt Reutlingen sich in einer gesellschaftlichen und politischen Verantwortung gegenüber ihren Einwohnern sowie für den Erhalt der Kreiskliniken. Für alle weiteren Ausführungen zu den Kreiskliniken wird auf Kapitel IV.7.1. verwiesen.

IV.3.8. Durchführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII)

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen gem. § 1 Abs. 1 LKJHG örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Das bedeutet, dass ein Stadtkreis Reutlingen für alle Leistungen und Aufgaben der Jugendhilfe zugunsten junger Menschen und Familien im Stadtgebiet zuständig und verantwortlich wird. Die Leistungen und Aufgaben der Jugendhilfe sind in § 2 SGB VIII beschrieben. Es handelt sich insbesondere um

Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes (§§ 11 bis 14 SGB VIII),

Angebote zur Förderung der Erziehung in der Familie (§§ 16 bis 21 SGB VIII),

Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege (§§ 22 bis 25 SGB VIII),

Hilfe zur Erziehung und ergänzende Leistungen (§§ 27 bis 35, 36, 37, 39, 40 SGB VIII),

Hilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und ergänzende Leistungen (§§ 35a bis 37, 39, 40 SGB VIII),

Hilfen für junge Volljährige und Nachbetreuung (§ 41 SGB VIII).

Aber auch andere Aufgaben der Jugendhilfe gemäß § 2 Abs. 3 SGB VIII.

Gegenstand der Untersuchung waren die Produktgruppen des Teilhaushalts 5 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ im Haushaltsplan des Landkreises. Der mit Abstand größte Posten sind die Hilfen für junge Menschen und Familien (Produktgruppe 36.30). Innerhalb der ordentlichen Aufwendungen fallen die Transferaufwendungen, d.h. die Geldleistungen der einzelnen Hilfearten, mit 29.868.044 Euro (79%) am stärksten ins Gewicht. Gefolgt von den Personalaufwendungen zur Bearbeitung der Aufgaben und Gewährung der Leistungen mit 6.110.868 Euro (16%). Das entspricht laut Stellenplan 2013 des Landkreises 101,98 Stellen. Transferaufwand und Personalausgaben zusammen machen rd. 95% des Gesamtvolumens der ordentlichen Aufwendungen aus.

Für die finanzielle Bewertung wurden die Produktgruppen einzeln betrachtet:

72 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

a) Allgemeine Förderung junger Menschen (Produktgruppe 36.20)

Die allgemeine Förderung junger Menschen umfasst die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit (mit Mobiler Jugendarbeit und Schulsozialarbeit). Die Aufgaben werden von der Stadt Reutlingen bereits heute überwiegend wahrgenommen und auch mitfinanziert. Bezieht man die Ausgaben für diese Produktgruppe auf die Anzahl der Jugendeinwohner (Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre), so liegt die Stadt Reutlingen derzeit mit rd. 147 Euro/Jugendeinwohner bereits über den Ausgaben der Stadtkreise Ulm (98 Euro/Jugendeinwohner) und Heilbronn (127 Euro/Jugendeinwohner). Lediglich die Stadt Pforzheim liegt mit 192 Euro/Jugendeinwohner darüber.

Im Falle der Stadtkreisgründung werden die Finanzierungsanteile, welche der Landkreis heute an die Stadt für die Schulsozialarbeit und die mobile Jugendarbeit leistet, entfallen. Ebenso werden bisherige Zuschüsse des Landkreises für Maßnahmen der Jugendarbeit, wie z.B. für Ferienbetreuungsmaßnahmen oder das KinderZirkusWinterCamp entfallen, und vom Stadtkreis Reutlingen zu tragen sein. Des Weiteren müssten bisherige Zuschüsse des Landkreises für die Jugendsozialarbeit wie bspw. für die Kulturwerkstatt oder das Schulverweigererprojekt künftig vom Stadtkreis Reutlingen überwiegend übernommen werden. Die Zuschüsse wurden im Einzelnen auf die Veränderungen im Zuge der Stadtkreisgründung überprüft. Ebenso wird ein Teil der sozialen Leistungen in dieser Produktgruppe, die bisher der Landkreis finanziert, auf die Stadt entfallen. Hier wurde als Aufteilungskriterium das Verhältnis der Fallzahlen des Landkreises insgesamt zu den darin enthaltenen Fällen im Stadtgebiet Reutlingen herangezogen.

Der Landkreis weist für die Produktgruppe 36.20 insgesamt etwas mehr als 2 Stellen aus. Unter Zugrundelegung des Fallzahlenverhältnisses sowie der Veränderungen bei den Zuschüssen, kann der auf den Stadtkreis Reutlingen entfallende Personalanteil ermittelt werden.

Im Haushalt des Landkreises sind bei der Produktgruppe 36.20 im Jahr 2013 Einnahmen von knapp 100.000 Euro enthalten. Dabei handelt es sich um Landesmittel für die Jugendberufshilfe und um Kostenerstattungen. In Ermangelung einer Aussage des Landkreises im Rahmen der Datenabfrage hierzu wurde der Anteil für den Stadtkreis Reutlingen pauschal geschätzt.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Allgemeine Förderung junger Menschen	630.000 €	40.000 €	590.000 €	1,00

b) Hilfen für junge Menschen und ihre Familien (Produktgruppe 36.30)

Die Produktgruppe „Hilfen für junge Menschen und ihre Familien“ umfasst neben der Förderung der Erziehung in der Familie durch entsprechende Beratungsangebote für Familien vor allem die individuellen Hilfeleistungen für junge Menschen und ihre Familien. Dazu gehören nicht nur die

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen **73**

Hilfen zur Erziehung für Eltern und Personensorgeberechtigte, sondern auch die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und die Hilfen für junge Volljährige zur Überwindung von individuellen Problemlagen. Weiter umfasst die Produktgruppe die Mitwirkung des Jugendamtes in gerichtlichen Verfahren, die Gewährleistung von Erziehung und Versorgung durch Beistandschaften, Pflegschaften und Vormundschaften. Letztlich sind auch Einrichtungen für Hilfen für junge Menschen und ihre Familien umfasst.

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen innerhalb ihres Stadtgebietes für die o.g. Aufgaben zuständig. Um den auf das Stadtgebiet Reutlingen entfallenden Anteil zu quantifizieren, wurden zunächst die Transferaufwendungen, welche innerhalb dieser Produktgruppe 76 % der ordentlichen Aufwendungen ausmachen, aufgeteilt. Hierzu wurden für jede Hilfeart das spezifische Fallzahlenverhältnis, der im Stadtgebiet Reutlingen angefallenen Fälle und der Fallzahlen des übrigen Landkreises gebildet. Die Fallzahlen lagen aufgrund der Rückmeldung des Landkreises im Rahmen der Datenerhebung detailliert sowohl für das Stadtgebiet Reutlingen als auch für den gesamten Landkreis vor. Ebenso wurde für jede Hilfeart der jeweils im Jahr 2013 angefallene Transferaufwand zugrunde gelegt. So konnte der gesamte Transferaufwand für jede Hilfeart einzeln und entsprechend der individuellen Fallzahlenverteilung trennscharf auf Stadt und übrigen Landkreis aufgeteilt werden. Dieselben Fallzahlenschlüssel wurden auch für die Aufteilung der Transfererträge und Kostenerstattungen angewandt.

Die Produktgruppe 36.30 weist im Jahr 2013 Personalaufwendungen in Höhe von 5.019.014 Euro auf. Der Personalaufwand der Produktgruppe 36.30 beläuft sich auf 82% des gesamten Personalaufwands im Teilhaushalt 5. Ausgehend von den für den gesamten Teilhaushalt 5 ausgewiesenen 101,98 Stellen, beläuft sich das Stellenvolumen in der Produktgruppe 36.30 auf rechnerisch rd. 84 Stellen. Es kann angenommen werden, dass der darin befindliche Personalaufwand für die Aufgaben im Stadtgebiet Reutlingen nach dem Verhältnis aufgeteilt werden kann, welches anhand der Fallzahlen der einzelnen Hilfearten errechnet wurde. Danach beläuft sich der auf einen Stadtkreis entfallende Personalanteil auf rd. 40 Stellen. Zur finanziellen Bewertung der Personalkosten wurde die im Stellenplan für das Jahr 2013 beim Landkreis ausgewiesene Aufteilung der Stellen der Jugendhilfe auf die einzelnen Vergütungs- und Besoldungsgruppen zugrunde gelegt und im selben Verhältnis auf die rd. 40 auf den Stadtkreis Reutlingen entfallenden Stellen angewandt.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Hilfen für junge Menschen und ihre Familien	13.269.000 €	1.727.000 €	11.542.000 €	40,00

*c) Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege
(Produktgruppe 36.50)*

Die Produktgruppe 36.50 umfasst die „Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege“. Die Verantwortung für die Tageseinrichtungen für Kinder in der Stadt Reutlingen liegt bereits jetzt bei der Stadt Reutlingen. Daher sind in diesem Bereich durch die Stadtkreisgründung keine Veränderungen zu erwarten. Anderes gilt für die Kindertagespflege. Sie wird im Landkreis

74 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergelenden Aufgaben im Einzelnen

und der Stadt Reutlingen durch den Tagesmütter e.V. wahrgenommen. Diese Struktur hat sich bewährt und soll auch im Falle der Stadtkreisgründung beibehalten werden. Der Landkreis fördert den Verein 2013 mit 675.650 Euro. Die Stadt Reutlingen gibt zwar bereits einen zusätzlichen freiwilligen Zuschuss in Höhe von 371.000 Euro, allerdings kommen darüber hinaus die Ausgaben für die Übernahme der Kosten für Tagesbetreuung auf die Stadt Reutlingen zu.

Anhand der Fallzahlen der Hilfeleistungen für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege wurde der Anteil für den Stadtkreis Reutlingen ermittelt. Aus der Datenerhebung lagen die Fallzahlen detailliert für das Stadtgebiet Reutlingen und für den Landkreis insgesamt vor.

Das Fallzahlenverhältnis wurde auch bei der Aufteilung der bei der Produktgruppe 36.50 ausgewiesenen Erträge angewandt. Allerdings wurden die Zuweisungen nach § 29 c FAG an dieser Stelle nicht berücksichtigt. Diese sind im Gesamtkontext aller Zuweisungen nach dem kommunalen Finanzausgleich in Kapitel V. einbezogen. Bei den hier berücksichtigten Erträgen handelt es sich hauptsächlich um Ersätze von sozialen Leistungen und um Kostenerstattungen.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege	1.756.000 €	325.000 €	1.431.000 €	3,00

In der Kindertagesbetreuung fallen die zwischen Stadt und Landkreis zergliederten Zuständigkeiten besonders ins Gewicht. Der Landkreis als für die Kindertagespflege zuständig plant nach anderen Kriterien und Maßstäben als die für die Kindertageseinrichtungen zuständige Stadt.

Besonders eklatant werden die Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis, wenn Kindertagespflege und Jugendhilfeleistungen zum Wohle des Kindes miteinander zu verzahnen sind. Häufig wird im Zuge der Betreuung der Kinder in den Kindertageseinrichtungen der Stadt ein Bedarf für das Tätigwerden der Jugendhilfe des Landkreises erkannt. Die Fallkonstellationen sind dabei vielfältig und reichen bis hin zum Verdacht einer möglichen Kindeswohlgefährdung. Als Stadtkreis können der Informationsfluss und die Abstimmungen zwischen Tageseinrichtung und Jugendhilfe schneller und wirksamer organisiert werden – letztlich zum Wohle der Kinder.

d) Kooperation und Vernetzung (Produktgruppe 36.80)

Neben Querschnitts- und Planungsleistungen für die Produktgruppen 36.20 bis 36.50 sind in der Produktgruppe „Kooperation und Vernetzung“ auch die sog. Frühen Hilfen enthalten.

Der Landkreis weist rd. 5 Stellen für die Produktgruppe 36.80 aus. Da es sich überwiegend um Overhead-Aufgaben handelt, ist eine Aufteilung nach Fallzahlenverhältnissen für diese Produktgruppe nicht möglich. Für die finanzielle Bewertung wurden die Angaben der anderen Stadtkreise herangezogen. Auf den Stadtkreis Reutlingen werden demnach rd. 1,5 Stellen entfallen. Zusätzlich wurde ein Anteil an den Aufwendungen für Erstattungen an die Fachkräfte für Frühe Hilfen für den Stadtkreis Reutlingen einbezogen.

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergelenden Aufgaben im Einzelnen 75

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Kooperation und Vernetzung	241.000 €	56.000 €	185.000 €	2,00

e) Unterhaltsvorschussleistungen (Produktgruppe 36.90)

Die in der Produktgruppe „Unterhaltsvorschussleistungen“ enthaltenen Leistungen stehen Kindern alleinerziehender Elternteile zu, deren Unterhalt nicht gesichert ist. Bei Gewährung von Leistungen wird versucht, Kostenersatz von den Unterhaltspflichtigen zu erhalten.

Mangels Datenlieferung des Landkreises zu den Unterhaltsvorschussleistungen wird für die Modellberechnung von einer etwa hälftigen Aufteilung der Transferaufwendungen für Unterhaltsvorschussleistungen ausgegangen. Dies entspricht den Meldungen der Stadt Ulm. Bei den Transferausgaben einerseits und den Einnahmen aus Transfererträgen und Kostenerstattungen andererseits, wird deshalb jeweils ein auf die Stadt entfallender Anteil von rd. 50% angenommen. Diese Schätzung ist für die Modellrechnung insoweit akzeptabel, da sich Einnahmen (2013: 1.558.407 Euro) und Transferausgaben (2013: 1.659.454 Euro) beim Landkreis per Saldo nahezu ausgleichen.

Der im Jahr 2013 im Haushalt des Landkreises ausgewiesene Personalaufwand von 432.273 Euro beinhaltet rd. 7,5 Stellen. Auf die Stadt Reutlingen werden rund 4 Stellen entfallen.

Der Vergleich mit den Zahlen aus den Datenlieferungen der anderen Stadtkreise bestätigte die für den Stadtkreis Reutlingen aufgestellte finanzielle Bewertung

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Unterhaltsvorschuss	1.129.000 €	813.000 €	316.000 €	4,00

IV.3.9. Durchführung des SGB XII - Sozialhilfe

Im Bereich der Sozialen Hilfen nimmt die Stadt Reutlingen bereits zum jetzigen Zeitpunkt zahlreiche Aufgaben im Rahmen der Delegation wahr. Die auf Seiten der Stadt verausgabten Sozialhilfeleistungen werden mit dem Landkreis abgerechnet. Für die Bearbeitung der delegierten Aufgaben erhält die Stadt Reutlingen derzeit einen Verwaltungskostenersatz in Höhe von drei Viertel der Personalkosten, die dem Landkreis für die Durchführung derselben Sozialhilfemaßnahmen entstehen würden. Das nicht erstattete Viertel soll dem Aufwand entsprechen, den alle Gemeinden mit der Annahme und Weiterleitung von Sozialhilfesanträgen haben, auch wenn sie nicht Delegationskommune sind.

76 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

Als Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen gemäß § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB XII) in ihrem Gebiet örtlicher Träger der Sozialhilfe. Diese umfasst:

- Hilfe zum Lebensunterhalt
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- Hilfen zur Gesundheit
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen
- Hilfe zur Pflege
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten
- Hilfe in anderen Lebenslagen

Zusätzlich zu den bereits übertragenen Aufgaben sind im Rahmen einer Stadtkreisgründung weitere Aufgaben zu übernehmen. Dies sind die Blindenhilfe und die Schuldnerberatung sowie die Förderung von freien Trägern der Wohlfahrtspflege.

Zusätzlich sind Steuerungsaufgaben wie z.B. Haushaltsplanung, Einnahmeverwaltung, Controlling/Berichtswesen, Widerspruchsstelle oder Entgeltverhandlungen zu berücksichtigen. Diese Aufgaben unterfallen nicht der Delegation. Sie werden derzeit vom Landkreis wahrgenommen. Auf der anderen Seite entfällt der Aufwand für die Abrechnung der bisher in Delegation wahrgenommenen Aufgaben mit dem Landkreis.

Für die finanzielle Bewertung war von folgenden Prämissen auszugehen:

- Das Personal und die damit einhergehenden Sachaufwendungen für die bisher in Delegation wahrgenommenen Aufgaben sind bei der Stadt Reutlingen vorhanden und werden bereits im Haushalt als Ausgabe/Aufwand gebucht.
- Die bisher vom Landkreis hierfür erhaltene Kostenerstattung fällt weg.
- Der Transferaufwand und die damit zusammenhängenden Einnahmen sind bei der Stadt Reutlingen für die bisher in Delegation bearbeiteten Aufgaben bekannt und können exakt beziffert werden.
- Die Aufgaben, die bisher nicht in Delegation wahrgenommen wurden bzw. über die Delegation hinausgingen, müssen finanziell separat bewertet werden.

Im Folgenden werden zuerst die bisher in Delegation wahrgenommenen Aufgaben betrachtet und bewertet und anschließend die darüber hinausgehenden, von einem Stadtkreis wahrzunehmenden Aufgaben.

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen **77***a) Bisher in Delegation wahrgenommene Aufgaben*

Die Erstattung für die Personal- und Sachaufwendungen der in Delegation wahrgenommenen Aufgaben beläuft sich im Modelljahr 2013 auf 1,5 Mio. Euro, die als Mehraufwand zu berücksichtigen sind.

Die künftig im Haushalt des Stadtkreises abzubildenden Transferausgaben und –einnahmen sind bei der Stadt Reutlingen aufgrund der Aufgabenwahrnehmung in Delegation bekannt und können exakt beziffert werden.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
SGB XII (Delegationsaufgaben)	41.797.000 €	12.039.000 €	29.758.000 €	

b) Blindenhilfe

Für die Leistungen der Blindenhilfe lagen die Transferausgaben und –einnahmen nur für den heutigen Landkreis Reutlingen als Ganzes vor. Im Rahmen der Datenabfrage wurden vom Landkreis keine Zahlen für das Stadtgebiet Reutlingen übermittelt. Aufgrund der Verhältnisse in den anderen Hilfearten wurde für den Stadtkreis Reutlingen pauschal ein Anteil von 45% angesetzt.

Zusätzlich wurde für die Leistungsgewährung und Sachbearbeitung beim Stadtkreis Reutlingen mangels Datenlieferung vom Landkreis pauschal mit einer Stelle gerechnet.

Die so ermittelten Werte stellten sich im Vergleich mit den Erkenntnissen aus anderen Kommunen als plausibel heraus.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Blindenhilfe	502.000 €	17.000 €	485.000 €	1,00

c) Schuldnerberatung

Für einen Teil des Landkreisgebietes übernimmt die Schuldnerberatung ein freier Träger. Für den anderen Teil, zu dem auch das Stadtgebiet Reutlingen gehört, macht das der Landkreis selber. Auch für die Schuldnerberatung wurden vom Landkreis im Rahmen der Datenabfrage keine Aussagen gemacht. Ersatzweise wurde zur Bewertung der finanziellen Konsequenzen für den Stadt-

78 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergelenden Aufgaben im Einzelnen

kreis Reutlingen auf Vergleichswerte anderer großer Städte zurückgegriffen. Darin sind neben Personalkosten auch Sach- und Gemeinkosten enthalten. Es kann davon ausgegangen werden, dass in diesem Wert rd. 3 Stellen enthalten sind. Dies ist auch plausibel im Vergleich mit dem beim Landkreis derzeit eingesetzten Personal. Der Zuschuss des Landkreises an den freien Träger wurde nicht berücksichtigt, da er sich nicht auf das Stadtgebiet Reutlingen bezieht.

Einnahmen für die Schuldnerberatung bestehen hauptsächlich aus Landesmitteln und Spenden oder Zuwendungen von Dritten. Nachdem Einnahmen für die Schuldnerberatung keine wesentliche Größe darstellen, wurde – auch aufgrund der fehlenden Datenlieferung – bei der finanziellen Bewertung der Schuldnerberatung auf einen Ansatz für Einnahmen verzichtet.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Schuldnerberatung	236.000 €		236.000 €	3,00

d) Förderung freier Träger der Wohlfahrtspflege

Neben der Verwaltung, Sachbearbeitung und Gewährung der einzelnen Hilfen obliegt es den Kommunen, als örtliche Träger der Sozialhilfe freie Träger der Wohlfahrtspflege zu unterstützen.

Bereits heute werden eine Reihe von Einrichtungen und Projekten freier Träger durch die Stadt Reutlingen gefördert. Im Jahr 2013 belief sich dies auf ein Volumen von rd. 0,5 Mio. Euro.

Im Falle der Stadtkreisgründung wird eine Reihe von Zuwendungsbeträgen, die bisher vom Landkreis erbracht werden, ganz oder teilweise durch den Stadtkreis Reutlingen zu übernehmen sein. Anhand der Angaben in den Haushaltsplänen des Landkreises wurde dieses im Einzelnen ermittelt.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Förderung freier Träger der Wohlfahrtspflege	557.000 €		557.000 €	

Die freien Träger der Wohlfahrtspflege haben in Reutlingen bisher in den meisten Fällen mit dem Landratsamt und der Stadt zwei Ansprechpartner. Das bedeutet für eine Reihe von Institutionen und Vereinen doppelte Wege und doppelte Zeit z.B. für Verhandlungen. Und nicht zuletzt müssen sich in vielen Fällen auch Stadt und Landkreis abstimmen, zumindest aber gegenseitig informieren über die Kriterien und Höhe des jeweiligen Förderanteils. Mit der Stadtkreisgründung haben die freien Träger für das Stadtgebiet Reutlingen nur noch einen Ansprechpartner.

e) Übergeordnete Aufgaben

Zusätzlich zu den o.g. Aufgaben müssen vom Stadtkreis Reutlingen auch übergeordnete Aufgaben wahrgenommen werden. Diese Aufgaben werden derzeit vom Landkreis Reutlingen erbracht und betreffen auch die in Delegation durch die Stadt wahrgenommenen Aufgaben. Es handelt sich dabei um Aufgaben wie z.B. Haushaltsplanung, Einnahmeverwaltung, Controlling/Berichtswesen, Entgeltverhandlungen, Widerspruchsstelle oder auch Bedarfsplanung und Abstimmung. Im Bereich der Jugendhilfe sind diese Leistungen in einem Produkt (Kooperation und Vernetzung) zentral zusammengefasst. Jedoch nur für die Jugendhilfe. Der kommunale Produktplan Baden-Württemberg weist hingegen ein ähnliches Produkt im Bereich des SGB XII und des SGB II nicht aus. Das bedeutet, dass diese Leistungen anteilig in den Hilfe-bezogenen Produkten enthalten sind.

Im Rahmen der Datenabfrage war es nicht möglich hierzu Aussagen des Landkreises zu erhalten. Insgesamt muss hierbei auch berücksichtigt werden, dass ein Teil dieser Aufgaben – im Gegensatz zur Jugendhilfe – bereits heute schon von der Stadt wahrgenommen wird. Dennoch muss sowohl für den Bereich des SGB XII als auch für den des SGB II ein zusätzlicher Stellenanteil berücksichtigt werden. Das ist schon methodisch geboten, da bei der finanziellen Bewertung dieser Bereiche – im Gegensatz zur Jugendhilfe – nicht vom (gesamten) Personalbestand des Landkreises ausgegangen wurde, sondern lediglich von dem Personalbestand, den die Stadt zur Durchführung der Delegationsaufgaben vorhält.

Zur Bemessung wurde auf Aussagen anderer Kommunen insbesondere der vergleichbaren Stadtkreise zurückgegriffen. Es handelt sich dabei um eine Schätzung, welche in einer späteren Projektphase anhand der dann absehbaren organisatorischen Umsetzung bei der Stadt nochmals überprüft werden muss.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
übergeordnete Aufgaben SGB XII und II	324.000 €		324.000 €	4,00

IV.3.10. Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)

Die Stadt- und Landkreise sind Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach Maßgabe des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II. Sie sind insbesondere Träger für das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld, soweit Arbeitslosengeld II und Sozialgeld für den Bedarf für Unterkunft und Heizung geleistet wird. Die kommunalen Träger der Grundsicherung führen ihre Aufgaben als weisungsfreie Pflichtaufgaben durch (§ 1 Satz 2 des Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und zur Ausführung der Aufgaben nach § 6 b des Bundeskindergeldgesetzes – AGSGB II).

Als Träger ist der Stadtkreis Reutlingen zuständig für:

80 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergelenden Aufgaben im Einzelnen

- Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II
- Einmalige Beihilfen nach § 24 SGB II
- Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II
- Kommunale Eingliederungsleistungen nach § 16 a SGB II

Ein kommunaler Träger bildet in seinem Gebiet mit der Bundesagentur für Arbeit (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II) zur einheitlichen Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine gemeinsame Einrichtung (§ 44 b Abs. 1 Satz 1 SGB II). Die gemeinsame Einrichtung nimmt die Aufgaben der Träger nach dem SGB II wahr (§ 44 b Abs. 1 Satz 2 SGB II). Der Standort sowie die nähere Ausgestaltung und Organisation der gemeinsamen Einrichtung werden von den Trägern durch Vereinbarung bestimmt (§ 44 b Abs. 2 Satz 1 SGB II). Die Agentur für Arbeit Reutlingen und der Landkreis Reutlingen haben mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag eine gemeinsame Einrichtung gebildet.

Der mit Abstand größte Teil der finanziellen Bewertung wird von den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) bestimmt. Der Bund beteiligt sich quotal an diesen Ausgaben. Im Jahr 2013 betrug diese Beteiligung für die Kommunen in Baden-Württemberg 38,1%. Die Bundesbeteiligung unterliegt jährlichen Schwankungen.

Weiter trägt der Bund einen Anteil an den Gesamtverwaltungskosten der gemeinsamen Einrichtung. Der Anteil beträgt 84,8%. Dementsprechend beläuft sich der kommunale Anteil auf 15,2%.

Im Rahmen der Datenerhebung wurden differenzierte Fallzahlen sowie die Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften erhoben. Demnach waren im Jahr 2013 57,1% aller Bedarfsgemeinschaften des Landkreises Reutlingen im Stadtgebiet Reutlingen wohnhaft. Die Struktur der Bedarfsgemeinschaften unterscheidet sich zwischen Stadt Reutlingen und restlichem Landkreis nur marginal, weshalb die Gesamtverteilung als Aufteilungsmaßstab herangezogen werden kann.

Aus der Geldleistungsstatistik der Agentur für Arbeit wurde als Grundlage für die finanzielle Bewertung die durchschnittliche Höhe der Zahlungsansprüche je Bedarfsgemeinschaft für die Kosten der Unterkunft und Heizung sowie der sonstigen Leistungen des Jahres 2013 verwendet. Unter Berücksichtigung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Stadtgebiet Reutlingen konnten dann die KdU für den Stadtkreis Reutlingen linear hochgerechnet werden.

Für die Bewertung des kommunalen Anteils an den Verwaltungskosten in Höhe von 15,2% wurde die Eingliederungsmittelverordnung des Bundes 2013 zugrunde gelegt. Bundesweit standen für die Verwaltungskosten 4,013 Mrd. Euro zur Verfügung. Der Anteil des JobCenters Reutlingen beträgt 0,17%, was 84,8% der Verwaltungskosten entspricht. Daraus und unter Berücksichtigung des Anteils an den Bedarfsgemeinschaften im Stadtgebiet lässt sich der kommunale Anteil an den Verwaltungskosten für den Stadtkreis Reutlingen ermitteln.

Der Landkreis hat im Rahmen der Datenabfrage keine Aussagen zu den kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II gemacht. Diese wurden mit einem pauschalen Betrag angesetzt, soweit sie nicht bereits an anderer Stelle, z.B. bei den Leistungen des SGB XII finanziell berücksichtigt wurden.

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen **81**

Die bei der Übernahme der Aufgaben des SGB II zu berücksichtigenden übergeordnete Aufgaben wurden zusammen mit den übergeordneten Aufgaben im SGB XII bewertet und sind dort bereits enthalten (s. Kapitel IV.3.9., Buchstabe e).

Auf der Einnahmeseite sind zwei Bestandteile von Bedeutung: zum einen die Beteiligung des Bundes an den KdU und zum anderen die Wohngelderstattung des Landes.

Die bedeutendste Einnahmequelle der Kommunen im SGB II ist durch die quotale Beteiligung des Bundes direkt von der Höhe der KdU abhängig. Von der für 2013 geltenden Beteiligung des Bundes in Höhe von 38,1% entfallen 3,7% für die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT). Diese wurden zunächst von dem Erstattungsbetrag der KdU abgezogen. Die BuT-Ausgaben wurden in einem weiteren Schritt in ihrer tatsächlichen Höhe separat ermittelt und aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Spitzabrechnung in gleicher Höhe einbezogen.

Zur Ermittlung des auf den Stadtkreis Reutlingen entfallenden Anteils an der Wohngelderstattung des Landes, wurde auf die im Haushaltsplan des Landkreises ausgewiesenen Werte für den gesamten Landkreis zurückgegriffen und diese entsprechend dem Fallbestandsanteil auf Stadtkreis und verbleibenden Landkreis aufgeteilt.

In der finanziellen Bewertung nicht enthalten sind Einnahmen aus Rückforderungen im SGB II. Im Rahmen der Datenerhebung hat der Landkreis hierzu keine Aussage gemacht. Eine Schätzung anhand der Werte anderer Kommunen ist nicht belastbar, da die örtlichen Besonderheiten teilweise große Unterschiede bewirken.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	15.424.000 €	6.123.000 €	9.301.000 €	

Nach der Stadtkreisgründung gehört das Gebiet des Stadtkreises Reutlingen nicht mehr zum Landkreis Reutlingen. Das bestehende JobCenter Reutlingen, das vom Landkreis Reutlingen und der Agentur für Arbeit gebildet wird, ist ab dem Zeitpunkt der Stadtkreisgründung für das Gebiet des Stadtkreises Reutlingen nicht mehr zuständig. An seine Stelle tritt für das Gebiet des Stadtkreises Reutlingen ein von der Agentur für Arbeit Reutlingen und dem Stadtkreis Reutlingen gebildetes JobCenter. Diese gemeinsame Einrichtung entsteht gemäß § 44 b Abs. 1 Satz 1 SGB II kraft Gesetzes. Eines Gründungsaktes der Träger in Form einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vereinbarung bedarf es nicht.

Gleichwohl können mehrere Träger die Zusammenlegung mehrerer gemeinsamer Einrichtungen zu einer gemeinsamen Einrichtung gemäß § 44 b Abs. 2 Satz 3 SGB II vereinbaren. Dadurch soll gewährleistet werden, dass bestehende Verwaltungsstrukturen beibehalten werden können. Demnach bedürfte es auch für die Zusammenlegung des bestehenden JobCenters Reutlingen, das durch den verbleibenden Landkreis Reutlingen und die Agentur für Arbeit gebildet wird, mit dem JobCenter, das von dem Zeitpunkt der Stadtkreisgründung an von dem Stadtkreis Reutlingen und der Agentur für Arbeit Reutlingen gebildet wird, einer Vereinbarung zwischen dem Stadtkreis Reutlingen, dem Landkreis Reutlingen und der Agentur für Arbeit Reutlingen. Gegenstand einer solchen Vereinbarung wäre die Zusammenlegung der beiden JobCenter zu einem JobCenter. Au-

82 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

ßerdem wären die notwendigen organisatorischen Regelungen über die Zusammenarbeit der Träger aufzunehmen. Eine solche Vereinbarung könnte im Übrigen schon vor der Stadtkreisgründung unter der aufschiebenden Bedingung der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen abgeschlossen werden.

IV.3.11. Örtliche Betreuungsbehörde

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen gemäß § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Betreuungsgesetzes (AG BtG) örtliche Betreuungsbehörde.

Das Fallzahlenverhältnis zwischen Stadt und Landkreis konnte anhand der Angaben des Landkreises ermittelt werden. Ebenso lagen gemäß Auskunft des Landkreises die dort eingesetzten Stellenanteile vor. Auf dieser Grundlage wurde unter Anwendung des Fallzahlenverhältnisses die finanzielle Bewertung der auf den Stadtkreis Reutlingen entfallenden Anteile berechnet.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
örtliche Betreuungsbehörde	138.000 €		138.000 €	2,00

Der Aufwand für Zuschüsse an den diakonischen Betreuungsverein wurde an dieser Stelle nicht berücksichtigt. Der hierbei auf den Stadtkreis entfallende Anteil ist im Kapitel IV.3.9., Buchstabe d) „Förderung freier Träger der Wohlfahrtspflege“ enthalten.

IV.3.12. Sicherstellung des Rettungsdienstes

Soweit die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen Einrichtungen des Rettungsdienstes nicht durch Vereinbarungen des Innenministeriums auf Landesebene sichergestellt ist, ist die Versorgung gemäß § 2 Abs. 3 Rettungsdienstgesetz (RDG) Pflichtaufgabe der Landkreise und Stadtkreise. Für das Stadtgebiet Reutlingen ist die Versorgung bereits gewährleistet. Dadurch wird sich mit der Stadtkreisgründung nichts ändern. Insoweit hätte der Stadtkreis Reutlingen lediglich die Stellung eines Ausfallbürgen.

Als Stadtkreis hätte Reutlingen jedoch einen Sitz im Bereichsausschuss Rettungsdienst, in dem bisher nur der Landkreis und das Klinikum vertreten sind.

IV.3.13. Feuerwehr

Der Stadtkreis Reutlingen wird gemäß § 3 Abs. 2 Feuerwehrgesetz (FwG) zuständig für den Betrieb einer Feuerwehrleitstelle und eines Kommunikationsnetzes, welche den Anforderungen des § 4 Abs. 1 Satz 2 bis 5 FwG entsprechen.

Aufgabenträger für eine integrierte Leitstelle sind derzeit der Landkreis und das Deutsche Rote Kreuz. Trotzdem beteiligt sich die Stadt Reutlingen am Trägeranteil des Landkreises mit 50%. Diese Konstellation ist in Baden-Württemberg einmalig. Durch die Stadtkreisgründung ändert sich nichts. Es müssen auch keine zusätzlichen Kosten übernommen werden, da sich die Stadt Reutlingen hier schon wie ein Stadtkreis benimmt und ihren Anteil bereits heute finanziert.

Die Stadt Reutlingen ist die einzige kreisangehörige Stadt in Baden-Württemberg, die eine Berufsfeuerwehr unterhält – mit allen dabei anfallenden Kosten. Grund dafür ist, dass § 6 Abs. 2 FwG eine Berufsfeuerwehr für Gemeinden ab 100.000 EW vorschreibt. Andere Städte ab 100.000 EW sind Stadtkreise und bekommen Ausgleichsmittel als Stadtkreise. Ein weiterer Beweis dafür, dass die Stadt Reutlingen heute ein Sonderfall ist.

Mit den Mitteln aus der Feuerschutzsteuer ermöglicht das Land Baden-Württemberg den Landkreisen und Kommunen die Finanzierung von Feuerwehrhäusern, den Kauf von Einsatzfahrzeugen und weitere notwendige feuerwehrtechnische Beschaffungen. Die Verteilung dieser Mittel erfolgt auf die Stadt- und Landkreise. Bei der Verteilung der Gelder im Landkreis muss sich die Stadt Reutlingen derzeit als kreisangehörige Stadt mit ihrer Berufsfeuerwehr in die Riege der anderen freiwilligen Feuerwehren im Landkreis einreihen. In der Vergangenheit entfielen auf die Stadt Reutlingen im Durchschnitt rd. 30% der gesamten Fördermittel im Landkreis Reutlingen. Dies ist angesichts der Größenverhältnisse zu wenig. Die Stadt Reutlingen hat rd. 40% der Einwohner im Landkreis, sie hat als einzige Stadt im Landkreis eine Berufsfeuerwehr und zudem werden im Schnitt rund 45% aller Einsätze im Landkreis von der Feuerwehr der Stadt gefahren. Als Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen wie die anderen Stadtkreise auch, direkt gefördert und bekommt geschätzte 100.000 Euro zusätzliche Fördergelder.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Feuerwehr		100.000 €	-100.000 €	

IV.4. Weisungsaufgaben (§ 2 Abs. 3 GemO)

IV.4.1. Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Der Stadtkreis Reutlingen hat gemäß § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (AGBAföG) ein Amt für Ausbildungsförderung einzurichten. Er kann auch durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit mit dem Landkreis Reutlingen ein gemeinsames Amt für Ausbildungsförderung errichten.

Die Verwaltung der Ausbildungsförderung wird im Rahmen der Auftragsverwaltung durchgeführt. Es entstehen auf Seiten des Stadtkreises nur Kosten für die Verwaltung, insbesondere Personalkosten. Sowohl der Stadtkreis Heilbronn, als auch der Stadtkreis Pforzheim betreiben gemeinsam mit dem Landkreis Heilbronn bzw. dem Enzkreis ein gemeinsames Amt für Ausbildungsförderung. Beide Stadtkreise leisten an den Landkreis eine vergleichbare anteilige Kostenerstattung. Dieses lässt sich auch auf Reutlingen übertragen.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetz	76.000 €		76.000 €	1,00

IV.5. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

IV.5.1. ÖPNV

Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge (§ 5 Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs - ÖPNVG). Träger dieser freiwilligen Aufgabe sind die Stadt- und Landkreise in eigener Verantwortung. Die Befugnis der Gemeinden, Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr zu fördern oder durch eigene Verkehrsunternehmen zu erbringen, bleibt unberührt. Sieht eine Gemeinde davon ab, weiterhin entsprechend tätig zu werden, so wird hierdurch nicht die Verpflichtung des Aufgabenträgers begründet, diese Leistungen fortzuführen oder selbst zu erbringen (§ 6 Abs. 1 ÖPNVG).

Die Stadt Reutlingen erbringt in eigenem Interesse, aber auf freiwilliger Basis bereits heute umfangreiche Aufgaben bei der Planung, Organisation und Gestaltung des ÖPNV, obwohl dies Aufgabe des Landkreises ist. Erst jüngst wurde mit dem Reutlinger Verkehrsentwicklungsplan eine umfangreiche Planung u.a. auch für die bedarfsgerechte Umgestaltung und Attraktivierung des ÖPNV

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen **85**

erarbeitet. Derzeit besteht eine Schnittstelle zum Landratsamt, welches die städtischen Planungen genehmigen muss. Mit Stadtkreisgründung fällt diese Schnittstelle weg.

Die Stadt Reutlingen erbringt darüber hinaus bereits Verkehrsleistungen im ÖPNV über die Reutlinger Stadtverkehrsgesellschaft mbH Hogenmüller und Kull Co. KG (RSV), an der sie mittelbar beteiligt ist. Der Landkreis ist an der RSV nicht beteiligt. Mit der Stadtkreisgründung wird sich daran nichts ändern.

An der Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau GmbH (naldo) jedoch ist der Landkreis Reutlingen zusammen mit anderen Landkreisen beteiligt. Die Stadt Reutlingen ist selber nicht direkt am naldo beteiligt. Wohl aber über die RSV, die wie die anderen Verkehrsbetriebe im Verbundgebiet auch eine direkte Beteiligung am naldo hält. Eine rechtliche Verpflichtung zur Beteiligung des Stadtkreises am naldo besteht nicht. Gleichwohl sieht sich die Stadt Reutlingen gesellschaftlich und politisch in der Verantwortung, sich als Stadtkreis im Verkehrsverbund zu beteiligen. Für alle weiteren Ausführungen hierzu wird auf Kapitel IV.7.2. verwiesen. In diesem Zusammenhang wird mit einer halben Stelle für die damit in Zusammenhang stehenden Verwaltungsaufgaben gerechnet.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
ÖPNV	29.000 €		29.000 €	0,50

IV.6. Aufgaben nach SOBEG und VRG

Im Zusammenhang mit dem Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz (SOBEG) und dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) wurden eine Reihe von Aufgaben auf die Stadt- und Landkreise verlagert. Die Stadt- und Landkreise bekommen zum Ausgleich der ihnen durch das Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz und das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz übertragenen Aufgaben pauschale Zuweisungen des Landes. Im Falle der nach VRG übertragenen Aufgaben haben sich die Zuweisungen in den Jahren 2006 bis 2011 um einen steigenden Abschlag vermindert, die sog. Effizienzrendite. Seit 2011 beträgt der Abschlag gleichbleibend 20%.

Die auf den Stadtkreis Reutlingen entfallenden Zuweisungen für diese Aufgaben lassen sich vergleichsweise verlässlich ermitteln. Hierzu wird auf Kapitel VI.2. verwiesen. Ungleich schwieriger stellte sich die Erhebung des anteiligen Aufwands dieser Aufgaben dar, da diese durch die zwischenzeitlich erfolgte Eingliederung in die bestehende Organisation des Landkreises kaum noch einzeln auswertbar sind. Anders als bei allen anderen Aufgaben, bei denen sich diese Schwierigkeit ebenfalls zeigte (vgl. die Ausführungen im Kapitel IV.1.), konnte die finanzielle Bewertung hier entlang der Zuweisungen des Landes vorgenommen werden. Nach Aussage des Landkreises konnte die Effizienzrendite im Jahr 2011 komplett erwirtschaftet werden. Der Landkreis teilte ebenfalls mit, dass nach Informationen des Landkreistages Baden-Württemberg die Landkreise insgesamt eine durchschnittliche Effizienzrendite von 19,7% erreicht haben. Deshalb konnte davon ausge-

86 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

gangen werden, dass die Zuweisungen des Landes auch nach Abzug der Effizienzrendite insgesamt ausreichen, um die Aufwendungen für diese Aufgaben zu decken.

Für die finanzielle Bewertung wurde insoweit angenommen, dass die Zuweisungen bezogen auf diese Aufgaben den entstehenden Aufwand für einen Stadtkreis Reutlingen insgesamt decken. Ausnahme bilden lediglich die Aufwendungen für die Unterhaltung von Landes- und Bundesstraßen. Diese werden nicht von den Zuweisungen des § 11 Abs. 5 FAG umfasst und waren insofern gesondert zu betrachten. Zumal die Kostenersätze des Landes bzw. des Bundes hinsichtlich des Unterhaltungsaufwandes nicht kostendeckend sind. Die finanzielle Bewertung wurde anhand der auf die Stadt übergehenden Anteile an Straßenkilometern der Landes- und Bundesstraßen vorgenommen. Für die finanzielle Bewertung im Straßenbereich ist es insgesamt unerheblich, ob der Stadtkreis Reutlingen letztlich alle diese Aufgaben in Eigenregie erledigt oder dies im Einzelfall in Kooperation mit dem Landkreis vorsieht.

Nachrichtlich und der Vollständigkeit halber wurden näherungsweise die damit zusammenhängenden Stellenanteile geschätzt.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Aufgaben nach SOBEG und VRG	1.633.000 €		1.633.000 €	20,00

IV.7. Beteiligungen, Zweckverbände und andere externe Aufgaben

Das Beteiligungs-Portfolio des Landkreises kann dem Haushaltsplan des Landkreises entnommen werden. Bei einer Reihe von Gesellschaften bzw. Zweckverbänden sind bereits heute sowohl die Stadt Reutlingen als auch der Landkreis Reutlingen Gesellschafter bzw. Mitglied. Es sind dies:

- Klimaschutz-Agentur im Landkreis Reutlingen gGmbH (Stammeinlage: 57.500 Euro; Beteiligungsquote Landkreis Reutlingen: 26,09%; Beteiligungsquote Stadt Reutlingen inkl. ihrer Tochtergesellschaften FairEnergie GmbH und GWG - Wohnungsgesellschaft Reutlingen GmbH: 21,74%)
- Theater Reutlingen Die Tonne gGmbH (Stammeinlage: 25.000 Euro; Beteiligungsquote Landkreis Reutlingen: 10%; Beteiligungsquote Stadt Reutlingen: 60%)
- Standortagentur Tübingen – Reutlingen – Zollernalb GmbH (Stammeinlage: 52.850 Euro; Beteiligungsquote Landkreis Reutlingen: 6,7%; Beteiligungsquote Stadt Reutlingen: 6,8%)

Aufgrund der Stadtkreisgründung sind für diese Beteiligungen keine Veränderungen zu berücksichtigen. Alle weiteren Beteiligungen, die für den Fall der Stadtkreisgründung im Einzelnen näher zu betrachten waren, sind nachfolgend erläutert.

IV.7.1. Kreiskliniken Reutlingen GmbH

Die Kreiskliniken Reutlingen GmbH ist durch Ausgliederung des Eigenbetriebes „Kreiskliniken Reutlingen“ als Ganzes aus dem Vermögen des Landkreises gemäß §§ 168 ff., 123 Abs. 3 Nr. 2 Umwandlungsgesetz (UmwG) auf der Basis des Spaltungsvertrages vom 30. Juli 2003 entstanden. Alleiniger Gesellschafter ist derzeit der Landkreis Reutlingen. Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 1.000.000 Euro (§ 4 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag) und ist vollständig durch die Durchführung der Ausgliederung erbracht.

Zweck der Gesellschaft ist die bedarfsgerechte medizinische und pflegerische Versorgung der Bevölkerung im Landkreis Reutlingen und Umgebung, insbesondere durch vor-, nach-, teil- oder vollstationäre sowie ambulante Leistungen in Krankenhäusern (§ 2 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag).

Gegenstand der Gesellschaft ist der Betrieb von Kliniken für Krankenhausleistungen und der Betrieb zugehöriger anderer Einrichtungen, Nebeneinrichtungen und Nebenbetriebe sowie der Betrieb medizinischer Versorgungszentren gemäß § 95 Abs. 1 Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (SGB V)(§ 2 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag).

Die Gesellschaft verfolgt unmittelbar und ausschließlich gemeinnützige Zwecke im Sinne der Abgabenordnung. Die Gesellschaft ist selbstlos tätig. Sie verfolgt nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke (§ 3 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag). Die Tätigkeit der Gesellschaft ist daher grundsätzlich von der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer befreit (§ 5 Abs. 1 Nr. 9, Satz 1 KStG i.V.m. §§ 51 ff. AO).

Die Gesellschaft hat einen Aufsichtsrat. Der Landrat des Landkreises Reutlingen gehört dem Aufsichtsrat kraft Amtes an. Bis zu 18 Mitgliedern werden vom Kreistag gewählt und vom Landkreis entsandt, davon 16 aus seiner Mitte. Die zwei weiteren Mitglieder sollen besondere medizinische oder wirtschaftliche Qualifikationen besitzen (§ 8 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag). Von den 16 Aufsichtsratsmitgliedern aus der Mitte des Kreistages, gehören derzeit lediglich 3 Mitglieder auch dem Gemeinderat der Stadt Reutlingen an. Dies aber sozusagen zufällig, da die Gemeinderatszugehörigkeit derzeit kein Kriterium ist. Als Stadtkreis und Mit-Gesellschafter der Kreiskliniken hätte die Stadt Reutlingen entsprechend ihrer Beteiligungsquote eigene Sitze im Aufsichtsrat. Vorsitzender des Aufsichtsrates ist der Landrat des Landkreises Reutlingen (§ 9 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag).

Die Gesellschaft unterhält drei Kliniken an den folgenden Standorten:

- Klinikum am Steinenberg, Reutlingen (Zentral- und Grundversorgung)
- Ermstaklinik, Bad Urach (Zentral- und Grundversorgung)
- Albklinik Münsingen (Grundversorgung)

Diese drei Kliniken sind rechtlich, organisatorisch und wirtschaftlich in erheblicher Weise miteinander verwoben.

Die Gesellschaft hält die folgenden drei Beteiligungen:

88 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

- KR Dienstleistungen GmbH (Beteiligungsquote: 50,4%, Stammeinlage: 12.600 Euro)
- Medizinisches Versorgungszentrum (MVZ) der Kreiskliniken Reutlingen GmbH (Beteiligungsquote: 100%, Stammeinlage: 25.000 Euro)
- Medizinisches Versorgungszentrum II (MVZ II) der Kreiskliniken Reutlingen GmbH (Beteiligungsquote: 100%, Stammeinlage: 25.000 Euro)

Die Stadt Reutlingen hat bisher über die Kreisumlage die Kreiskliniken Reutlingen GmbH bereits mitfinanziert. Dies betrifft sowohl die Trägerzuschüsse für Investitionen als auch den Ausgleich von Jahresfehlbeträgen. Die Finanzierung erfolgte nicht direkt, sondern über den Landkreis Reutlingen, der die Mittel in die Kreiskliniken eingebracht hat. Wie im Kapitel II.1 dargestellt, liegt die Kreisumlagequote der Stadt Reutlingen in Bezug auf die Gesamterträge des Ergebnishaushalts bei durchschnittlich 18%.

Die Stadt Reutlingen wird als Stadtkreis nicht nur ihrer rechtlichen, sondern auch ihrer politischen Verpflichtung nachkommen und die Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhausleistungen sicherstellen. Dazu wird die Stadt bereit sein, sich künftig in den Kreiskliniken gesellschaftsrechtlich und bei Bedarf auch finanziell zu engagieren. Eine Beteiligung der Stadt Reutlingen an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH auf gesellschaftsrechtlicher Ebene ist, auch wegen der finanziellen Konsequenzen, jedoch nur vorstellbar, wenn mit der Beteiligungshöhe eine entsprechende Mitsprachemöglichkeit besteht. Es wird deshalb im Folgenden von einer Beteiligungshöhe von 25,1% (sog. Sperrminorität) ausgegangen. In jedem Fall muss die finanzielle Beteiligung der gesellschaftsrechtlichen Beteiligungsquote entsprechen.

Es wird davon weiter ausgegangen, dass die Aufnahme der Stadt Reutlingen als Gesellschafterin in die Kreiskliniken Reutlingen GmbH im Wege des Anteilerwerbs vom Landkreis Reutlingen erfolgt. Dabei würde der Landkreis den entsprechenden Anteil am Stammkapital abgeben. Die Ermittlung des Kaufpreises erfolgt nach dem Regelwerk S1 des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW). Nach derzeitigem Sachstand scheidet die in der betriebswirtschaftlichen Theorie und Praxis sowie in der einschlägigen Rechtsprechung vorgesehene Ertragswertmethode aufgrund der aktuell ausgewiesenen Verluste aus. Die Frage des Kaufpreises wird ganz maßgeblich auch von der Entscheidung über die künftige Beteiligungsquote des Stadtkreises Reutlingen abhängen. Ebenso von der Tatsache, dass die seitherige finanzielle Beteiligung der Stadt Reutlingen über die Kreisumlage zu berücksichtigen sein wird. Es ist zu früh, in diesem Bericht hierzu bereits eine Aussage zu machen.

Die bisherige laufende finanzielle Belastung des Landkreises Reutlingen als Gesellschafter der Kreiskliniken Reutlingen GmbH ergibt sich in der Regel aus Trägerzuschüssen zu Investitionen. Zuschüsse zum Ausgleich von Betriebsverlusten gab es bis einschließlich 2013 nicht.

Die Höhe der Trägerzuschüsse für Investitionen hängt von der Frage des Investitionsbedarfs der Gesellschaft ab und variierte in der Vergangenheit stark. Im Jahr 2013 beliefen sich die Trägerzuschüsse für Investitionen auf rd. 3 Mio. Euro. Für die Jahre ab 2014 geht der Landkreis in seiner mittelfristigen Finanzplanung von einem gleichbleibenden Niveau von jährlich rd. 2 Mio. Euro aus. Dem standen sowohl im Jahr 2013 als auch ab dem Jahr 2014 Investitionsausschüttungen der Kreissparkasse in Höhe von jährlich 1 Mio. Euro für diesen Zweck gegenüber. Sowohl die Abschreibungen aus den Investitionszuschüssen des Trägers als auch die Auflösungsbeträge der in

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen 89

Form eines Sonderpostens gebuchten Investitionsausschüttungen der Kreissparkasse müssen derzeit vom Landkreis und im Falle der Stadtkreisgründung anteilig von der Stadt aus den ordentlichen Erträgen erwirtschaftet werden bzw. kommen diesen – im Falle der Auflösungsbeträge – zugute. Ausgehend von den Zahlen des Jahres 2013 würde sich die Netto-Belastung für den Stadtkreis Reutlingen bei einer Beteiligungsquote von 25,1% auf rd. 105.000 Euro belaufen.

Im März 2013 haben der Aufsichtsrat der Gesellschaft und der Kreistag die Eckpunkte des „Zukunftskonzept Kreiskliniken Reutlingen 2018“ beschlossen. Damit soll insbesondere die mittel- bis langfristige Verbesserung und Stabilisierung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der Gesellschaft sichergestellt werden. Teil der Eckpunkte ist die Übernahme der bis Ende 2012 aufgelaufenen Bilanzverluste in Höhe von rd. 12,5 Mio. Euro durch den Landkreis Reutlingen. Der Landkreis hat dazu in den Haushaltsplänen der Jahre 2014 und 2015 die entsprechenden Zuschüsse zur Abdeckung dieser Betriebsverluste eingeplant (2014: 5,9 Mio. Euro; 2015: 6,6 Mio. Euro). Geschäftsführung und Gesellschafter gehen ausweislich der öffentlichen Verlautbarungen davon aus, dass die Jahresergebnisse der Gesellschaft durch die Umsetzung des Zukunftskonzepts ab dem Jahr 2018 eine „schwarze Null“ aufweisen werden. Insofern handelt es sich bei der derzeitigen Abdeckung von Betriebsverlusten um einmalige Beträge. Deshalb wurden in der Modellrechnung für den Stadtkreis Reutlingen keine anteiligen Zuschüsse zur Abdeckung von Betriebsverlusten angesetzt.

IV.7.2. Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau GmbH (naldo)

Gegenstand des Unternehmens ist die Einführung eines Tarif- und Verkehrsverbundes im Gebiet der Landkreise Reutlingen, Sigmaringen, Tübingen und dem Zollernalbkreis und die Verbesserung des ÖPNV einschließlich des SPNV in diesen Landkreisen. Dabei geht es insbesondere um die landkreisübergreifende Linienplanung, den Verbundtarif und die einheitlichen Beförderungsbedingungen.

Der Landkreis Reutlingen ist derzeit mit 12,5% am Stammkapital (40.000 Euro) beteiligt. Die Aufnahme weiterer Gesellschafter muss gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 10 des Gesellschaftsvertrages von der Gesellschafterversammlung mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. Die Beteiligung der Stadt Reutlingen an der naldo GmbH wird Teil der Vermögensauseinandersetzung sein (Kapitel VI.). Derzeit sind alle Landräte Aufsichtsratsmitglieder kraft Amtes.

Nach § 6 des Gesellschaftsvertrages decken die Gesellschafter den nicht durch andere Erträge gedeckten Eigenaufwand der Gesellschaft durch jährliche Zuschüsse. Dabei haben die Landkreise die eine Hälfte des Zuschusses zu gleichen Teilen aufzubringen, während die andere Hälfte auf die Verkehrsunternehmen entfällt.

Es wird davon ausgegangen, dass bei einer Beteiligung des Stadtkreises Reutlingen an der naldo GmbH, der insgesamt hälftige Zuschuss zum Eigenaufwand an die naldo GmbH von den dann 4 Landkreisen und einem Stadtkreis unverändert zu gleichen Teilen aufzubringen ist. Ebenso wird sich der Stadtkreis Reutlingen am mehrere Verbundgebiete verbindenden Metropolticket und den Tarifkosten für verbundbedingte Belastungen und Investitionen beteiligen müssen. Anhand der in der Kreistagsdrucksache VIII-0539 ausgewiesenen Zahlen für das Jahr 2013 konnte die Netto-

90 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

Beträge für den Stadtkreis Reutlingen ermittelt werden. Beim Metropolticket und den Tarifkosten wurde auf eine aufwendige detaillierte Aufteilung verzichtet und der Anteil für den Stadtkreis Reutlingen anhand des Verhältnisses der Einwohnerzahlen ermittelt. Der bisher vom Landkreis Reutlingen zu entrichtende Zuschuss verringert sich aufgrund der Systematik der Aufteilung der Zuschüsse zum Eigenaufwand insgesamt um 202.000 Euro. Zumindest im Falle des Zuschusses für den Eigenaufwand verringern sich auch die Zuschüsse der übrigen Landkreise.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Zuschuss naldo	225.000 €		225.000 €	

IV.7.3. Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen

Die Landkreise Reutlingen und Tübingen haben im Jahr 1977 den Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen (ZAV) gegründet.

Der Zweckverband betreibt gemäß § 2 der Verbandssatzung die Entsorgung der in den Landkreisen Reutlingen und Tübingen angefallenen Abfälle, soweit sie der Entsorgungspflicht der Landkreise unterliegen und sie die Landkreise nicht selbst einsammeln und befördern.

Es wird im Weiteren davon ausgegangen, dass der Stadtkreis Reutlingen zur Erfüllung seiner Aufgaben als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger sich ebenfalls des ZAV bedient und als weiteres Mitglied in den Zweckverband aufgenommen wird. Die Aufnahme neuer Mitglieder ist in der Verbandssatzung nicht geregelt. Weil nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 GKZ die Verbandsmitglieder in der Verbandssatzung zu nennen sind, bedingt die Aufnahme neuer Mitglieder eine Satzungsänderung. Eine Satzungsänderung muss gemäß § 13 der Verbandssatzung durch einen mit einer Mehrheit von drei Vierteln zustande gekommenen Beschluss der Verbandsversammlung erfolgen. Einer Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde bedarf es gemäß § 21 Abs. 2 GKZ nicht.

Der Zweckverband finanziert sich über Gebühren. Der aktuelle Kalkulationszeitraum der zum 01.01.2014 angepassten Gebühren umfasst die Jahre 2014 bis 2016. Gemäß § 12 Abs. 3 der Verbandssatzung kann der ZAV von seinen Mitgliedern eine Umlage erheben. Davon würden 56,5% auf den Landkreis Reutlingen entfallen. Der ZAV hat von dieser Möglichkeit bislang jedoch keinen Gebrauch gemacht.

In der zweckgebundenen Rücklage mit insgesamt rd. 2,7 Mio. Euro ist im Wesentlichen ein Investitionszuschuss enthalten und nur in sehr geringem Umfang (knapp 3.000 Euro) eine Vermögensumlage der Landkreise.

Derzeit ist die Stadt Reutlingen über ihren Eigenbetrieb TBR mit einer beratenden Stimme in der Verbandsversammlung vertreten. Als Stadtkreis hätte die Stadt Reutlingen in der Verbandsversammlung und im Verwaltungsrat eigene Sitze. Sie wäre mit ihren Sitzen stimmberechtigt und nicht mehr nur beratend vertreten.

IV.7.4. Zweckverband Tierische Nebenprodukte Süd-Baden-Württemberg

Der Landkreis Reutlingen bildet gemeinsam mit zwölf weiteren Landkreisen, dem Stadtkreis Ulm und dem Zweckverband „Protec Orsingen“ den Zweckverband „Tierische Nebenprodukte Süd-Baden-Württemberg“, kurz „ZTN Süd“. Dieser Zweckverband ist zum 01.01.2014 durch Fusion des bisherigen Zweckverbands „Tierkörperbeseitigung Warthausen“ mit dem Zweckverband „Protec Orsingen“ entstanden.

Der Zweckverband erfüllt gemäß § 1 Abs. 2 seiner Verbandssatzung in seinem Verbandsgebiet die Aufgaben der beseitigungspflichtigen Körperschaften i.S. von § 1 TierNebG. Das Verbandsgebiet umfasst laut § 2 Verbandssatzung unter anderem auch den heutigen Landkreis Reutlingen.

Es wird im Weiteren davon ausgegangen, dass der Stadtkreis Reutlingen als weiteres Mitglied in den Zweckverband aufgenommen wird. Die Aufnahme neuer Mitglieder ist in der Verbandssatzung nicht geregelt. Weil nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 GKZ die Verbandsmitglieder in der Verbandssatzung zu nennen sind, bedingt die Aufnahme neuer Mitglieder eine Satzungsänderung. Zuständig für die Aufnahme neuer Mitglieder ist nach § 5 Abs. 5 Verbandssatzung die Verbandsversammlung. Erforderlich ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit. Einer Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde bedarf es gemäß § 21 Abs. 2 GKZ nicht.

Gemäß § 9 Abs. 1 Verbandssatzung hat der Verband von der Festsetzung eines Stammkapitals abgesehen. Er erhebt nach den Regelungen des § 9 Abs. 2 Verbandssatzung eine jährliche Umlage von seinen Mitgliedern, die jeweils im Wirtschaftsplan festzusetzen ist. Die Umlage bemisst sich sowohl am Tierbestand als auch an der Einwohnerzahl der Mitglieder. Anhand der im Haushaltsplan des Landkreises ausgewiesenen, vom Landkreis bisher zu zahlenden Verbandsumlage konnte so der Anteil für den Stadtkreis Reutlingen errechnet werden.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Umlage ZTN-Süd	55.000 €		55.000 €	

IV.7.5. Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen – Ulm (KIRU)

Die Stadt Reutlingen ist bereits Mitglied im Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen – Ulm (§ 1 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 Verbandssatzung). Durch die Stadtkreisgründung ändert sich daran nichts. Auch am Stimmenverhältnis in der Verbandsversammlung ändert sich nichts, da sich das Stimmenrecht gemäß § 8 Abs. 2 der Verbandsversammlung an den Entgeltzahlungen des Vorjahres bemisst. Auch die Entsendung von Vertretern in den Verwaltungsrat bleibt gleich. Der Stadtkreis Reutlingen entsendet unverändert einen Vertreter (§ 11 Abs. 2 Nr. 02 Verbandssatzung).

92 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergelenden Aufgaben im Einzelnen

Die Aufwendungen des Erfolgsplanes werden grundsätzlich über leistungsbezogene Entgelte und andere Erträge gedeckt (§ 19 Abs. 1 Verbandssatzung). Ist damit eine Deckung der Aufwendungen nicht zu erreichen, kann eine Umlage auf die Verbandsmitglieder erhoben werden (§ 19 Abs. 2 Verbandssatzung). Gemäß § 19 Abs. 4 der Verbandssatzung verteilt sich die Umlage auf die Verbandsmitglieder nach ihrer Einwohnerzahl multipliziert mit dem Faktor 1,0 im Falle von Gemeinden und Großen Kreisstädten. Im Falle der Stadtkreisgründung wird für die Stadt Reutlingen ein Faktor von 1,4 gelten. Für den verbleibenden Landkreis würde sich der Faktor (0,4) nicht verändern, wohl aber die sich an der Einwohnerzahl bemessende Basis.

Das damalige Rechenzentrum Alb-Schwarzwald stellte 1998 die Finanzierung des Zweckverbandes in vollem Umfang auf Leistungsentgelte um. Umlagen wurden und werden seither nicht mehr erhoben. Auch mit der Gründung des gemeinsamen Zweckverbandes KIRU, der aus Alb-Schwarzwald und der IKD Ulm (Interkommunale Datenverarbeitung Ulm) entstand, änderte sich insofern nichts.

Dies unterscheidet KIRU von den beiden anderen Zweckverbänden des Datenverarbeitungsverbundes - DVV BW. KDRS (Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart) und KIFBF (Kommunale Informationsverarbeitung Baden-Franken) finanzieren sich neben Entgelten auch weiterhin über Umlagen.

Insofern ist in Folge der Stadtkreisgründung nichts weiter zu berücksichtigen.

IV.7.6. Zweckverband Oberschwäbische Elektrizitätswerke (OEW)

Der seit dem Jahr 1909 existierende Zweckverband Oberschwäbische Elektrizitätswerke (OEW) ist ein Zusammenschluss der Landkreise Alb-Donau-Kreis, Biberach, Bodenseekreis, Freudenstadt, Ravensburg, Reutlingen, Rottweil, Sigmaringen und des Zollernalbkreises. Der OEW hat zwischenzeitlich nur noch eine vermögensverwaltende Aufgabe. Er verwaltet seine Tochtergesellschaft, die OEW Energie-Beteiligungs GmbH, die ihrerseits 46,75% Aktienanteil an der EnBW Energie Baden-Württemberg AG, 21% Stammkapitalanteil an der Erdgas Südwest GmbH und jeweils einen 20%-Anteil an der Solarpark Leutkirch GmbH & Co. KG und der Solarpark Leutkirch Verwaltungsgesellschaft mbH hält. Der OEW selbst vertritt die Belange seiner Mitglieder und fördert die Interessen der Energieabnehmer. Er übt keine unmittelbare wirtschaftliche Tätigkeit aus.

Der OEW deckt seine Aufwendungen gemäß § 14 der Verbandssatzung durch seine eigenen Einnahmen, die aufgrund der rein vermögensverwaltenden Tätigkeit des OEW ausschließlich aus Ausschüttungen aus den EnBW-Aktien und der Erdgas Südwest resultieren. Reichen die eigenen Einnahmen nicht aus, um die Aufwendungen zu decken, so wird eine Umlage nach dem Maßstab der Beteiligung der Verbandsmitglieder am Verbandsvermögen erhoben.

Der Anteil des Landkreises Reutlingen am Verbandsvermögen beträgt 3,825%. Gemessen am Aktienkurs der EnBW AG beträgt der Marktwert gemessen am aktuellen Aktienkurs aus der Beteiligung in Höhe von 3,825% am OEW rd. 125 Mio. Euro.

Die Beteiligung des Stadtkreises Reutlingen am OEW ist aus Sicht der Aufgabenerfüllung nicht notwendig. Mit Blick auf die Vermögensauseinandersetzung ist eine Beteiligung zu prüfen.

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergelenden Aufgaben im Einzelnen **93**

Schließlich ist die Stadt Reutlingen bisher als Teil des Landkreises indirekt bereits am OEW beteiligt. Ob der Stadtkreis sich an der OEW direkt beteiligt, ist eine Frage, die im Zuge der Vermögensauseinandersetzung, auch im Gesamtkontext anderer in diesem Zusammenhang aufgerufenen Fragen zu klären sein wird (s. auch Kapitel VI.). In der finanziellen Bewertung der Stadtkreisgründung ist deshalb kein Betrag aus einer Beteiligung am OEW einbezogen.

Nach § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 19 der Verbandssatzung entscheidet die Verbandsversammlung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln über die Aufnahme neuer Mitglieder. Nach dem Wortlaut des § 19 der Verbandssatzung bedarf die durch die Aufnahme neuer Mitglieder bedingte Satzungsänderung nicht der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde.

IV.7.7. Neckar-Elektrizitätsverband (NEV)

Der Neckar-Elektrizitätsverband (NEV) ist ein kommunaler Zweckverband, dem 167 Städte und Gemeinden sowie 9 Landkreise als Mitglieder angehören. Das Verbandsgebiet erstreckt sich vom Landkreis Heilbronn im Norden bis zum Landkreis Reutlingen im Süden von Baden-Württemberg.

Bis zur Liberalisierung der Energiemärkte im Jahr 1998, das heißt, bis zur Beendigung der gesetzlich legitimierten „Gebiets-Monopolstellung“ der Stromversorgungsunternehmen, war der NEV ein wichtiges Bindeglied zwischen den Kommunen und den im Verbandsgebiet tätigen Stromversorgungsunternehmen (frühere Neckarwerke AG (NW), ab 1997 Neckarwerke Stuttgart AG (NWS) sowie Kraftwerk Altwürttemberg AG (KAWAG) Stuttgart (NWS)). Der NEV hatte dabei die Aufgabe, die kommunalen Interessen (z.B. möglichst kommunenfreundliche Konzessionsverträge) gebündelt für die im Zweckverband zugehörigen Städte und Gemeinden zu verhandeln bzw. durchzusetzen. Um diesen Einfluss des NEV zu stärken, wurden dann sukzessive auch Aktien der Neckarwerke erworben.

Zu Beginn war die Stadt Reutlingen Mitglied im NEV. Aufgrund der damals geltenden Regelungen der Verbandssatzung schied die Stadt jedoch zu dem Zeitpunkt automatisch aus dem NEV aus, in dem kein Teil des Stadtgebietes mehr von einem der beiden o.g. Versorgungsunternehmen beliefert wurde.

Die Beteiligung des Stadtkreises Reutlingen am NEV ist aus Sicht der Aufgabenerfüllung nicht notwendig. Mit Blick auf die Vermögensauseinandersetzung ist eine Beteiligung zu prüfen. Ob der Stadtkreis sich am NEV beteiligt, ist eine Frage, die im Zuge der Vermögensauseinandersetzung, auch im Gesamtkontext anderer in diesem Zusammenhang aufgerufenen Fragen zu klären sein wird (s. auch Kapitel VI.). In der finanziellen Bewertung der Stadtkreisgründung ist deshalb kein Betrag aus einer Beteiligung am NEV einbezogen.

IV.7.8. Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS)

Der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 1 Abs. 1 des Jugend- und Sozialverbandsgesetz - JSVG). Mitglieder des Verbandes sind gemäß § 2 JSVG alle Stadt- und Landkreise Baden-Württembergs. Die kommunale

94 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

Behörde ist überörtlicher Träger der Sozialhilfe, der Jugendhilfe, der Kriegsopferfürsorge und Sitz des Integrationsamtes. Neben diesen gesetzlichen Aufgaben unterstützt der KVJS die Stadt- und Landkreise bei ihren kommunalen Aufgaben.

Neben der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe, anderen Kostenerstattungen und Kostenumlagen ist die Verbandsumlage eine wichtige Finanzierungsquelle. Die Landkreise und Stadtkreise in Baden-Württemberg leisten hierfür gemäß Haushaltsplan des Landkreises 0,1510 Prozent ihrer Steuerkraftsummen zuzüglich rund 1,943 Euro pro Einwohner. Für den Landkreis Reutlingen beläuft sich dies auf 1,06 Mio. Euro im Jahr 2013.

Als Stadtkreis ist Reutlingen kraft Gesetz Mitglied im KVJS (§ 2 JSVG). In der Folge würde der Stadtkreis Reutlingen 2 direkte Sitze in der Verbandsversammlung bekommen.

Die auf den Stadtkreis Reutlingen entfallende allgemeine Umlage kann unter Anwendung der einheitlich geltenden Vom-Hundert-Sätzen anhand seiner Steuerkraftsumme und seiner Einwohnerzahl ermittelt werden.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Verbandsumlage an KVJS	420.000 €		420.000 €	

IV.7.9. Regionalverband Neckar-Alb

Als Träger der Regionalplanung in der Region wurde zum 1. Januar 1973 der Regionalverband Neckar-Alb als Körperschaft des öffentlichen Rechts eingerichtet. Er ist einer von zwölf Regionalverbänden in Baden-Württemberg. Er ist für die räumliche Ordnung und Entwicklung der Region verantwortlich und hat seinen Sitz in Mössingen. § 31 Abs. 1 Nr. 9 des Landesplanungsgesetzes (LplG) bestimmt seine Zuständigkeit für das Gebiet der Landkreise Reutlingen, Tübingen und Zollernalbkreis. Es ist davon auszugehen, dass er im Falle der Stadtkreisgründung § 31 Abs. 1 Nr. 9 LplG um das Gebiet des Stadtkreises Reutlingen ergänzt wird. An der Verfasstheit des Regionalverbandes wird sich durch die Stadtkreis-Gründung nichts ändern.

Oberstes Entscheidungsorgan des Regionalverbands ist die Verbandsversammlung. Sie ist das Hauptorgan und entscheidet über alle Angelegenheiten des Regionalverbandes. Ihre Mitglieder werden von den Kreistagen der Landkreise für fünf Jahre gewählt. Die Verbandsversammlung umfasst 60 Mitglieder. Die Aufteilung auf die einzelnen Verbandsmitglieder wird basierend auf den Einwohnerzahlen nach dem Verfahren des § 35 Abs. 3 Satz 2 LplG ermittelt. Der Landkreis Reutlingen stellt aktuell 26 Mitglieder, der Landkreis Tübingen 18 Mitglieder und der Zollernalbkreis 16 Mitglieder. Lediglich 3 Vertreter in der Verbandsversammlung gehören derzeit zufällig auch dem Gemeinderat der Stadt Reutlingen an.

Im Falle der Stadtkreisgründung entfallen nach § 35 Abs. 3 Satz 2 LplG auf den Stadtkreis Reutlingen 10 Mitglieder, die vom Gemeinderat zu wählen sind. Der verbleibende Landkreis Reutlingen hat 15 Mitglieder, der Landkreis Tübingen ist mit dann 19 Mitgliedern am stärksten vertreten. Der

Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen **95**

Zollernalbkreis stellt unverändert 16 Mitglieder. Es ist naheliegend, dass unter diesen Voraussetzungen die Diskussion bspw. um den Regionalplan oder die Factory-Outlet-City Metzingen in der Verbandsversammlung eine andere Prägung bekommen hätte.

Die Regionalverbände erhalten für die Erfüllung ihrer Aufgaben vom Land jährlich einen Zuschuss in Höhe von 0,11 Euro je Einwohner und 17,90 Euro je Quadratkilometer (§ 43 Abs. 1 LplG). Maßgebend sind die Einwohnerzahl und die Fläche der Gemeinden im Verbandsbereich. Die Fläche bestimmt sich nach dem Stand zu Beginn des Jahres. An dem Landeszuschuss ändert sich demnach durch die Stadtkreisgründung nichts.

Der Regionalverband kann, soweit seine sonstigen Einnahmen zur Deckung seines Finanzbedarfs nicht ausreichen, von den zu ihm gehörenden Landkreisen und Stadtkreisen eine Umlage erheben. Die Höhe der Umlage ist in der Haushaltssatzung für jedes Haushaltsjahr festzusetzen. Die Umlage wird nach dem Verhältnis der jeweiligen Steuerkraftsummen aufgeteilt (§ 43 Abs. 2 LplG). Auf Grundlage der Haushaltssatzung des Jahres 2013 konnte somit der auf einen Stadtkreis Reutlingen entfallende Anteil ermittelt werden.

Bezeichnung der Aufgabe	laufender Ressourcenbedarf			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Umlage Regionalverband	179.000 €		179.000 €	

IV.7.10. Kreissparkasse

Die Stadt- und Landkreise sind gemäß § 8 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Sparkassengesetzes (SpG) Träger der Kreissparkassen. Der Landkreis Reutlingen ist Träger der Kreissparkasse Reutlingen.

Gemäß § 8 Abs. 4 SpG unterstützt der Träger die Sparkasse bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach Maßgabe der Vorschriften des SpG. Es besteht weder eine Verpflichtung des Trägers noch ein Anspruch der Sparkasse gegen den Träger, Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Sparkasse haftet für ihre Verbindlichkeiten mit ihrem gesamten Vermögen.

Organe der Sparkassen sind der Verwaltungsrat, der Kreditausschuss und der Vorstand (§ 11 SpG).

Dem Verwaltungsrat gehören mindestens neun und höchstens 18 Mitglieder an (§ 13 Abs. 1 Satz 1 SpG). Der Verwaltungsrat besteht aus dem Vorsitzenden, weiteren Mitgliedern und zu einem Drittel aus Vertretern der Beschäftigten der Sparkasse (§ 13 Abs. 2 SpG). Vorsitzender des Verwaltungsrats ist der Vorsitzende des Hauptorgans des Trägers, bei Sparkassen mit mehreren Trägern der Vorsitzende der Versammlung der Träger. Die weiteren Mitglieder des Verwaltungsrats werden vom Hauptorgan des Trägers/von den Hauptorganen der Träger bestellt. Mindestens ein Drittel soll, höchstens zwei Drittel dürfen dem Hauptorgan des Trägers, bei Sparkassen mit mehreren Trägern den Hauptorganen der Träger angehören (§ 15 Abs. 1 SpG).

96 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

Der Kreditausschuss beschließt über die Zustimmung zur Gewährung von Krediten nach Maßgabe der Geschäftsanweisung und über die Zustimmung zur Gewährung von Organkrediten im Sinne von § 15 des Gesetzes über das Kreditwesen (§ 21 Abs. 1 SpG). Der Kreditausschuss besteht aus dem Vorsitzenden des Verwaltungsrats als Vorsitzendem und mindestens zwei, höchstens der Hälfte der weiteren Mitglieder des Verwaltungsrats. Der Verwaltungsrat bestimmt die Zahl der weiteren Mitglieder des Kreditausschusses.

Die Stadt Reutlingen beabsichtigt im Falle der Stadtkreisgründung der Kreissparkasse durch Erklärung gegenüber der Kreissparkasse Reutlingen als Träger hinzutreten (§ 8 Abs. 2 Satz 1 SpG). Dadurch bleiben die Struktur der heutigen Kreissparkasse und die Versorgung der Einwohner des Stadtgebietes mit den Dienstleistungen und Angeboten der Kreissparkasse gewahrt. Die Erklärung bedarf der Zustimmung des Kreistags als Hauptorgan des Trägers der Kreissparkasse Reutlingen und der Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde (§ 8 Abs. 2 Satz 2 SpG).

Die Stadt Reutlingen würde bei einem Hinzutritt als weiterer Träger der Kreissparkasse Reutlingen in keiner Weise für irgendwelche Verbindlichkeiten der Kreissparkasse haften. Art. 4 Abs. 1 Satz 5 des Gesetzes zur Änderung sparkassenrechtlicher Vorschriften, nach dem mehrere Träger als Gesamtschuldner haften, bezieht sich nur auf die Träger der Sparkasse am 18.07.2005. Am 18.07.2005 war die Stadt Reutlingen nicht Träger der Kreissparkasse Reutlingen.

Wenn die Stadt Reutlingen zur Kreissparkasse Reutlingen als Träger hinzutritt, ist nach § 8 Abs. 6 SpG eine gemeinsame Trägerversammlung einzurichten. Diese Versammlung der Träger besteht aus den gesetzlichen Vertretern der Träger. Die Satzung kann bestimmen, dass die Hauptorgane der Träger weitere Mitglieder aus ihrer Mitte bestellen. Die Satzung regelt das Verhältnis der Stimmen der Träger (§ 8 Abs. 7 SpG). In der Satzung sind dann auch die weiteren organisatorischen Regelungen z.B. zur Besetzung des Verwaltungsrates und des Kreditausschusses zu treffen.

Im Falle der Stadtkreisgründung werden die Sitze im Verwaltungsrat anteilig durch die beiden Träger Landkreis und Stadtkreis besetzt (sog. weitere Mitglieder). Die Mitglieder des Kreditausschusses werden aus dem Kreis der weiteren Mitglieder des Verwaltungsrates durch den Verwaltungsrat gewählt.

Sofern die Stadt Reutlingen der Kreissparkasse Reutlingen als Träger hinzutritt, ist eine Neuordnung der Sparkasse, insbesondere ihrer Filialen, wie sie in § 4 Abs. 4 SpG für den Fall der Gebietsreform der Träger beschrieben ist, nicht notwendig, da sich das Gebiet nicht verändert.

Der Hinzutritt der Stadt Reutlingen zur Kreissparkasse Reutlingen ist im Übrigen nicht von der Stadtkreisgründung abhängig, sondern könnte auch als Große Kreisstadt erfolgen.

Anstelle des Hinzutritts der Stadt Reutlingen als Träger zur Kreissparkasse Reutlingen, könnte die Stadt Reutlingen – dies jedoch nur im Falle der Stadtkreisgründung – alternativ auch eine eigene Sparkasse errichten (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 SpG). Die Errichtung der Sparkasse bedarf der Genehmigung des Regierungspräsidiums als Rechtsaufsichtsbehörde des Stadtkreises Reutlingen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 SpG). Infolge dessen hätte die Kreissparkasse Reutlingen nach § 4 Abs. 4 SpG die Zweigstellen, die im Gebiet des Stadtkreises Reutlingen gelegen sind, auf die Sparkasse des Stadtkreises Reutlingen zu übertragen (§ 4 Abs. 4 SpG). Die Übertragung hätte binnen zwei Jahren nach Gründung einer Sparkasse durch den Stadtkreis Reutlingen zu erfolgen.

IV.8. Laufende Investitionen und Umstellungsaufwand

Zu den vom Stadtkreis Reutlingen infolge der ihm zuwachsenden Aufgaben zu tragenden laufenden Investitionen für diese Aufgaben ist bislang noch keine Aussage getroffen worden.

Der übliche investive Aufwand infolge der zusätzlichen Arbeitsplätze (z.B. Beschaffung Büromöbel, EDV und sonstige Geräte) ist über die in der finanziellen Bewertung berücksichtigten Sachkostenpauschalen abgedeckt. Die Sachkostenpauschalen enthalten auch die Abschreibungen hierfür in einem durchschnittlichen Niveau. Ebenso enthalten die Sachkostenpauschalen eine kalkulatorische Miete. Darüber sind die üblichen gebäudebezogenen Kosten für alle Arbeitsplätze entsprechend der auf den Stadtkreis übergehenden Stellen bereits in die finanzielle Bewertung einbezogen.

Dies ist darüber hinaus auch der Fall für die Investitionen im Bereich Flüchtlingsunterbringung, Berufsschulwesen und im Bereich Straßenwesen. Diese sind die wesentlichen für den Stadtkreis Reutlingen zu übernehmenden Aufgaben, bei denen ausweislich des Haushaltsplans des Landkreises nennenswerte Investitionen anfallen. In diesen Fällen war das jeweilige Volumen aller Aufwendungen des Landkreises Basis für die finanzielle Bewertung in Kapitel IV.3. Das bedeutet, dass auch hier bereits anteilige Abschreibungen auf Investitionen in die finanzielle Bewertung einbezogen sind.

Letztlich muss die Bewertung des investiven Aufwands, bzw. der damit einhergehenden Abschreibungen im Gesamtkontext der Vermögensauseinandersetzung betrachtet werden. Hierzu wird auf Kapitel VI. verwiesen.

Aussagen hinsichtlich eines etwaigen einmaligen Umstellungsaufwandes können zu diesem Zeitpunkt nicht getroffen werden. Dies ist in der späteren Feinplanungsphase zu erheben und zu quantifizieren.

IV.9. Auswirkungen auf den verbleibenden Landkreis hinsichtlich der veränderten Aufgabenzuordnung

Grundsätzlich kann – mit Ausnahme der wenigen genannten Fälle – davon ausgegangen werden, dass die finanzielle Bewertung, die im Vorangegangenen für den Stadtkreis Reutlingen dargestellt wurde, mit umgekehrten Vorzeichen auch für den Landkreis Reutlingen angenommen werden kann. Dies gilt für den jeweiligen Aufwand ebenso wie für die ggfs. einzubeziehenden Einnahmen. Bei genauer Betrachtung werden im Einzelfall sicher Abweichungen in die eine oder andere Richtung vorhanden sein. In der Gesamtheit aller Aufgaben wird dies jedoch keine Rolle spielen. Diese Annahme ist auch insoweit plausibel, als sie auch vom Land bei der Übertragung der Aufgaben durch die Verwaltungsstruktur-Reform des Jahres 2005 in dieser Weise angewandt wurde. Es ist nicht ersichtlich, dass die Aufteilung der Aufgabenerfüllung auf zwei Träger zu einem wirtschaftli-

98 Auswirkungen I: Die auf einen Stadtkreis übergehenden Aufgaben im Einzelnen

chen Nachteil führt. Bei der Verwaltungsstruktur-Reform des Landes ging man im Gegenteil davon aus, dass die dezentrale Eingliederung der ehemals zentral wahrgenommenen Aufgaben in die Stadt- und Landkreise den Stadt- und Landkreisen sogar die Möglichkeit gibt, eine Effizienzrendite von 20% zu erwirtschaften. Man hat also angenommen, dass die dezentrale, bürgernahe Aufgabenwahrnehmung durch die Bündelung mit den dort ohnehin schon wahrgenommenen Aufgaben in der Gesamtbetrachtung sogar Kostenvorteile bringt. Bei der vorliegenden Untersuchung der Stadtkreisgründung wurden die Vorteile durch dezentrale Aufgabenwahrnehmung und Bündelung mit ohnehin bereits wahrgenommenen Aufgaben zwar inhaltlich ebenfalls aufgezeigt (vgl. Kapitel II.3.), nicht aber in die finanzielle Bewertung mit aufgenommen. Es kann vor diesem Hintergrund aber wie oben bereits ausgeführt, berechtigterweise davon ausgegangen werden, dass die finanzielle Bewertung der einzelnen Aufgaben für den Stadtkreis Reutlingen mit umgekehrten Vorzeichen auch für den Landkreis Reutlingen gelten kann. Die wenigen Ausnahmen hiervon sind in den vorangegangenen Kapiteln jeweils erwähnt.

Anders verhält es sich bei den Auswirkungen im kommunalen Finanzausgleich. Dort wäre ein solches Vorgehen nicht sachgerecht und das Ergebnis nicht belastbar. Deshalb werden im Kapitel V. die Auswirkungen im kommunalen Finanzausgleich separat für den Stadtkreis Reutlingen und für den verbleibenden Landkreis ermittelt und dargestellt.

Die Entscheidung über die künftige wirtschaftliche und kostengünstige Aufgabenwahrnehmung liegt beim Landkreis Reutlingen. Er wird genauso wie die Stadt die richtigen organisatorischen Konsequenzen ziehen und umsetzen müssen, um die veränderten Aufgaben nach der Stadtkreisgründung effektiv und effizient erfüllen zu können.

V. Auswirkungen II: Der kommunale Finanzausgleich

V.1. Datenerhebung und Datengrundlage

Gemeinden, Landkreise und Stadtkreise werden im kommunalen Finanzausgleich teilweise unterschiedlich behandelt. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen würde auch Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich nach sich ziehen. Die Stadt Reutlingen hat die entsprechenden Berechnungen mit Unterstützung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (MFW) aufgestellt.

Nachfolgend werden die Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich bezogen auf das Jahr 2013 modellhaft dargestellt. Es werden an dieser Stelle des Berichts alle Leistungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) mit einbezogen, unabhängig davon, ob es sich um allgemeine Ausgleichsleistungen handelt, oder um solche, die im Bezug zu einer konkreten Aufgaben stehen und denen deshalb an anderer Stelle Kosten gegenüber stehen.

In vielen Fällen nehmen die Berechnungen für Ausgleichsleistungen des FAG Bezug auf Werte des Vorvorjahres. Bei der Berechnung wurde dementsprechend unterstellt, dass die Stadt Reutlingen bereits im Jahr 2011 Stadtkreis gewesen wäre. Nicht nur die für die Modellrechnung benötigten Werte des Jahres 2013 sondern auch die relevanten Werte des Jahres 2011 wurden rechnerisch auf den „Stadtkreis-Fall“ Reutlingens umgerechnet.

Aufgrund der Systematik des Rückgriffs auf Werte des Vorvorjahres entsteht im kommunalen Finanzausgleich auch heute schon der Effekt, dass entsprechende Entwicklungen erst mit einem Zweijahres-Versatz ihre Wirkung im kommunalen Finanzausgleich zeigen. Bei der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen muss deshalb ein Weg gefunden werden, wie in der Übergangsphase mit Vorvorjahreswerten, die noch den Fall Große Kreisstadt abbilden, umgegangen wird. Dasselbe gilt für den Landkreis. Möglicherweise könnte dies ähnlich wie in der vorliegenden Modellrechnung geschehen, indem die Vorvorjahreswerte fiktiv auf den Stadtkreis-Fall umgerechnet werden. Es handelt sich dabei um ein technisches bzw. methodisches Problem, das wenn überhaupt, eine zeitlich begrenzte Wirkung entfaltet. Für die Beurteilung der grundsätzlichen Auswirkungen der Stadtkreis-Gründung ist dies jedoch nicht weiter von Belang.

Im Bericht werden bei der Darstellung von Einwohnerzahlen stets die aktuellen Einwohnerwerte unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Zensus 2011 zugrunde gelegt. Bei den Berechnungen zu den Auswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs wird jedoch auf die fortgeschriebenen Einwohnerzahlen, also ohne Berücksichtigung der Zensus-Ergebnisse, zurückgegriffen. Dies geschieht deshalb, weil im kommunalen Finanzausgleich bis einschließlich 2013 noch vollständig die fortgeschriebenen Einwohnerzahlen zugrunde gelegt sind.

V.2. Auswirkungen auf die Stadt Reutlingen

V.2.1. Finanzausgleichsumlage (§ 1a FAG)

Alle Gemeinden, Land- und Stadtkreise müssen eine Finanzausgleichsumlage bezahlen. Die geleisteten Umlagebeträge fließen zum größten Teil in die Finanzausgleichsmasse und werden den Gemeinden, Land- und Stadtkreisen in anderer Schlüsselung wieder zur Verfügung gestellt. Es handelt sich also um ein Instrument des horizontalen Finanzkraftausgleichs zwischen den Kommunen. Die Umlage belastet die Gemeinden, Land- und Stadtkreise unterschiedlich. Maßgeblich ist die Steuerkraftsumme.

Die Finanzausgleichsumlage, die die Stadt Reutlingen als Große Kreisstadt bisher schon zahlt, bleibt unverändert. Hinzu käme die Erhöhung der Finanzausgleichsumlage als Stadtkreis. Als Stadtkreis erhöht sich die Steuerkraftsumme Reutlingens um die der Stadt dann zustehenden Anteile an der Grunderwerbsteuer und die Schlüsselzuweisungen an die Stadtkreise. Entsprechend dem Umlagesatz würde sich die Finanzausgleichsumlage des Jahres 2013 von 29,4 Mio. €, für die Stadt Reutlingen als Stadtkreis um 3,5 Mio. Euro auf insgesamt 32,9 Mio. Euro erhöhen.

V.2.2. Kommunale Investitionspauschale (§ 4 FAG)

Die Kommunale Investitionspauschale, die die Stadt Reutlingen heute bereits als Große Kreisstadt erhält, bleibt im Falle der Stadtkreis-Gründung unverändert. Maßgeblich für die Berechnung der Kommunalen Investitionspauschale sind die Einwohnerzahl und die Steuerkraftsumme als Gemeinde.

V.2.3. Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft (§ 5 FAG)

Die Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft sind Zuweisungen an die Gemeinden. Sie gelten für die Stadt Reutlingen als Stadtkreis unverändert.

V.2.4. Schlüsselzuweisungen an die Stadtkreise (§ 7a FAG)

Zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen als Gemeinde würde die Stadt Reutlingen als Stadtkreis noch Schlüsselzuweisungen an die Stadtkreise erhalten. Im § 3 FAG ist der Anteil, der auf die Schlüsselmasse der Stadtkreise entfällt definiert. Im Haushaltserlass des MFW wird jeweils ein entsprechender Kopfbetrag zur Aufteilung auf die Stadtkreise festgelegt. Für das Jahr 2013 waren dies 107 Euro je Einwohner. Folglich hätte die Stadt Reutlingen als Stadtkreis 2013 zusätzliche Schlüsselzuweisungen als Stadtkreis in Höhe von 12,1 Mio. Euro erhalten.

V.2.5. Zuweisungen an die unteren Verwaltungsbehörden (§ 11 Abs. 1 FAG)

Im FAG sind für die Zuweisungen nach § 11 feste Beträge je Einwohner definiert. Die Stadt Reutlingen als Große Kreisstadt erhält bereits heute Zuweisungen von 8,59 Euro je Einwohner. In Summe macht das im Jahr 2013 knapp 1 Mio. Euro aus.

Als Stadtkreis würde für die Stadt Reutlingen mit 18,53 Euro je Einwohner ein um mehr als das doppelte höherer Zuweisungsschlüssel gelten. In der Folge würde sich der bisherige Zuweisungsbetrag um 1,1 Mio. Euro auf knapp 2,1 Mio. Euro erhöhen.

V.2.6. Anteil an der Grunderwerbsteuer (§ 11 Abs. 2 FAG)

Derzeit steht die Grunderwerbsteuer im gesamten Landkreis zu einem Anteil von 38,85 % dem Landkreis zu. Der übrige Anteil verbleibt dem Land. Die Stadt Reutlingen als Große Kreisstadt erhält bisher wie andere kreisangehörige Städte auch, keinen Anteil an der Grunderwerbsteuer. Der Stadt Reutlingen würde jedoch als Stadtkreis die auf ihrem Stadtgebiet anfallende Grunderwerbsteuer zu einem Anteil von 38,85 % zustehen.

Um den auf die Stadt Reutlingen entfallenden Grunderwerbsteueranteil zu berechnen, wurden die im Jahr 2013 im Stadtgebiet abgeschlossenen Kaufverträge und das darin enthaltene Kaufpreisvolumen zugrunde gelegt. In 2013 wurden im Stadtgebiet Reutlingen 1.369 abgeschlossene Kaufverträge mit einem Umsatzvolumen von 293,0 Mio. Euro registriert. Kaufverträge innerhalb von Familien, die von der Grunderwerbsteuer befreit sind, wurden dabei nicht berücksichtigt. Daraus ergibt sich bei einem Steuersatz von 5% und einem Anteil von 38,85% ein der Stadt Reutlingen als Stadtkreis zustehender Grunderwerbsteueranteil von 5,7 Mio. Euro.

V.2.7. Überlassung von Gebühreneinnahmen u.ä. (§ 11 Abs. 3 FAG)

Die als untere Verwaltungsbehörde festgesetzten Gebühren, Verspätungszuschläge sowie Ordnungs- oder Zwangsgelder sind den Stadt- und Landkreisen als eigene Einnahmen überlassen. Ebenso die Einnahmen aus dem Forstverwaltungskostenbeitrag und aus der Wirtschaftsverwaltung und Beratung.

Die Veränderungen bei diesen Einnahmen sind bei den jeweils übergehenden Aufgaben im Einzelnen berücksichtigt (s. Kapitel IV.2.)

102 Auswirkungen II: Der kommunale Finanzausgleich**V.2.8. Zuweisungen infolge des Sonderbehörden-Eingliederungsgesetzes (§ 11 Abs. 4 FAG)**

Die Stadt- und Landkreise erhalten zum Ausgleich der ihnen durch das Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz (SOBEG) seit 01.07.1995 übertragenen Aufgaben pauschale Zuweisungen. Die für diese Zuweisungen im Jahr 2013 landesweit zur Verfügung stehende Gesamtsumme beträgt laut Haushaltserlass des MFW 112,3 Mio. Euro. Nachdem im Jahr 1995 durch das SOBEG Aufgaben ausschließlich auf die Stadt- und Landkreise übertragen wurden, erhält die Stadt Reutlingen als Große Kreisstadt bisher keine Zuweisungen gem. § 11 Abs. 4 FAG. Die Zuweisungen der einzelnen Stadt- und Landkreise sind im § 11 Abs. 4 FAG konkret festgeschrieben. Der Landkreis Reutlingen erhält derzeit 2,42%.

Aufgrund der seit dem Aufgabenübergang vergangenen rd. 20 Jahren und der Tatsache, dass viele der damals übergebenen Aufgaben in die bestehende Organisationseinheiten des Landkreises eingegliedert wurden, ist es dem Landkreis nach eigener Auskunft unmöglich, den derzeitigen Ressourcenbedarf für die im Jahr 1995 auf ihn übergebenen Aufgaben zu beziffern. Noch viel weniger sei ihm dies für den das Stadtgebiet Reutlingen betreffenden Anteil möglich.

Auch die Vergleichsdaten der Zuweisungssätze der Stadtkreise Heilbronn Ulm und Pforzheim boten zunächst keinen einheitlichen Ansatzpunkt. So hatte die Stadt Heilbronn damals z.B. ein eigenes Gesundheitsamt eingerichtet, die Städte Ulm und Pforzheim jedoch nicht. Erst als diese Unstimmigkeiten bereinigt und die Daten dieser drei Stadtkreise mit der Situation Reutlingens vergleichbar waren, konnte ein prozentualer Schlüssel für einen Stadtkreis Reutlingen plausibel geschätzt werden. Er beträgt 0,64%.

Dementsprechend werden sich die Zuweisungen für die nach SOBEG übertragenen Aufgaben für die Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung auf rd. 0,7 Mio. Euro belaufen.

V.2.9. Zuweisungen infolge des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (§ 11 Abs. 5 FAG)

Die Stadt- und Landkreise erhalten außerdem zum Ausgleich der ihnen durch das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) seit 01.01.2005 übertragenen Aufgaben pauschale Zuweisungen. Die Zuweisungen haben sich in den Jahren 2006 bis 2011 um einen steigenden Abschlag vermindert, die sog. Effizienzrendite. Seit 2011 beträgt der Abschlag gleichbleibend 20%. Die für die Zuweisungen nach dem VRG im Jahr 2013 landesweit zur Verfügung stehende Gesamtsumme beträgt abzüglich des Abschlags laut Haushaltserlass des MFW 289 Mio. Euro. Nachdem auch durch das VRG Aufgaben ausschließlich auf die Stadt- und Landkreise übertragen wurden, erhält die Stadt Reutlingen als Große Kreisstadt gem. § 11 Abs. 5 FAG bisher ebenfalls keine Zuweisungen. Die Zuweisungen der einzelnen Stadt- und Landkreise sind im § 11 Abs. 5 FAG konkret festgeschrieben. Der Landkreis Reutlingen erhält derzeit 2,778%.

Auch die Aufgaben, die durch das VRG übertragen wurden, sind seit 2005 in die bestehenden Organisationseinheiten des Landkreises eingegliedert worden. Teilweise haben diese Aufgaben seither unabhängig vom VRG Veränderungen erfahren, die bspw. aus Vorgaben des EU-Rechts herühren (z.B. in der Lebensmittelkontrolle). Wie bereits bei den nach dem SOBEG übertragenen Aufgaben, ist es dem Landkreis auch bei den nach dem VRG übertragenen Aufgaben nach eigener Auskunft nicht möglich, den derzeitigen Ressourcenbedarf für die im Jahr 2005 auf ihn übergegangenen Aufgaben zu beziffern. Noch viel weniger ist ihm dies für den das Stadtgebiet Reutlingen betreffenden Anteil daran möglich.

Anhand der Vergleichswerte aus den Stadtkreisen Heilbronn, Ulm und Pforzheim konnte dann auch für die nach dem VRG übergegangenen Aufgaben ein plausibler Schlüssel für den Stadtkreis Reutlingen ermittelt werden. Er beträgt 0,304%.

Dementsprechend werden sich die Zuweisungen für die nach dem VRG übertragenen Aufgaben für die Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung auf knapp 0,9 Mio. Euro belaufen.

V.2.10. Sachkostenbeiträge (§ 17 FAG)

Die Schulträger öffentlicher Schulen erhalten für jeden Schüler einen Beitrag zu den laufenden Schulkosten (Sachkostenbeitrag). Die Sachkostenbeiträge werden vom Land durch Haushaltserlass festgelegt.

Die Stadt Reutlingen ist bereits bisher Schulträger der Grund-, Haupt- und Werkrealschulen, der Realschulen, der Gymnasien, der Gemeinschaftsschulen und der entsprechenden Sonderschulen (§ 28 Abs. 1 SchulG). Die Schulträgerschaft für die beruflichen Schulen liegt bisher beim Landkreis (§ 28 Abs. 3 SchulG). Infolge der Stadtkreisgründung wird die Stadt Reutlingen neben dem Landkreis ebenfalls Schulträger der beruflichen Schulen (§ 28 Abs. 3 SchulG). Dies legt nahe, im Falle der Stadtkreisgründung die bestehenden beruflichen Schulen in Kooperation beider künftiger Schulträger zu führen. Bei der oben in Kapitel IV.3.3. dargestellten Ermittlung der Kosten, die einem Stadtkreis für die Aufgabe der Schulträgerschaft für die beruflichen Schulen entstehen, wurde ebenfalls eine Kooperation unterstellt. Insofern werden an dieser Stelle im Bericht die Sachkostenbeiträge des FAG für die beruflichen Schulen nicht gesondert betrachtet. Sie sind Bestandteil der oben im Kapitel IV.3.3. dargestellten finanziellen Bewertung der Kooperation.

V.2.11. Erstattung der Schülerbeförderungskosten (§ 18 FAG)

Die Kostenerstattung für die Schülerbeförderung ist seit dem Schuljahr 1983/84 auf die Stadt- und Landkreise übertragen. Dafür erhalten die Stadt- und Landkreise vom Land pauschale Zuweisungen, die durch Haushaltserlass des MFW festgelegt werden. Für das Jahr 2013 betragen die pauschalen Zuweisungen für alle Stadt- und Landkreise 190 Mio. Euro. Der Gesamtbetrag wird nach einem Verteilerschlüssel auf die Stadt- und Landkreise aufgeteilt, der sich nach dem Aufwand im Schuljahr 1985/86 bemisst.

104 Auswirkungen II: Der kommunale Finanzausgleich

Entsprechend dem vom Landkreis übermittelten Verhältnis beim heutigen Aufwand für die Schülerbeförderung (siehe Kapitel IV.3.) betragen die Zuweisungen für die Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung 1,23 Mio. Euro.

V.2.12. Soziallastenausgleich (§ 21 FAG)

Zum teilweisen Ausgleich ihrer Sozialhilfeausgaben (einschließlich der Ausgaben für die Grundsicherung und die Eingliederungshilfe) erhalten die Stadt- und Landkreise Zuweisungen im Rahmen des Soziallastenausgleichs. Maßgeblich ist, ob die Sozialhilfenettoausgaben und die Nettoausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende je Einwohner den Landesdurchschnitt übersteigen. Für die Landkreise ist der Landkreisdurchschnitt maßgebend. Sie bekommen vom übersteigenden Betrag 40%. Für die Stadtkreise ist der Landesdurchschnitt (Stadt- und Landkreise) maßgeblich. Die Stadtkreise bekommen vom übersteigenden Betrag 30%. Bemessungsgrundlage ist jeweils das Ausgabevolumen und die Einwohnerzahl des zweitvorangegangenen Jahres.

Aufgrund der Sozialhilfenettoausgaben und der Nettoausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende je Einwohner der Stadt Reutlingen im Jahr 2011 und dem Vergleich mit dem Landesdurchschnitt, ergibt sich für die Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung ein Sozialhilfestenenausgleich in Höhe von 1,6 Mio. Euro.

V.2.13. Status-quo-Ausgleich (§ 22 FAG)

Im Zusammenhang mit dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) übernahmen die Stadt- und Landkreise ab dem Jahr 2005 im Wesentlichen die bisher von den Landeswohlfahrtsverbänden getragenen Zweckausgaben. Im Gegenzug wurden sie von der bis dahin zu entrichtenden Landeswohlfahrtsumlage entlastet. Da Be- und Entlastungen nicht kongruent sind, kommt es zu finanziellen Verwerfungen. Diese werden durch den Status-quo-Ausgleich nivelliert.

Die Ermittlung der Be- und Entlastungen erfolgt gemäß § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 FAG. Für die Aufteilung der Belastungen wird das Jahr 2003 bzw. wenn der Betrag geringer sein sollte, der Durchschnitt der Jahre 2003 und 2008 berücksichtigt. Die Aufteilung der Entlastungen werden jährlich auf Basis der Steuerkraftsummen und Bemessungsgrundlagen gemäß § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 FAG neu ermittelt. Gemäß dem Bescheid des Landeswohlfahrtsverbandes Württemberg-Hohenzollern vom 25.08.2004 konnte die Höhe der Zweckausgaben nach § 22 Abs. 3 FAG für den Landkreis Reutlingen insgesamt festgestellt werden. Dieser Betrag wurde, je Hilfeart differenziert, den Werten für die Stadt Reutlingen, die aufgrund der Delegation bekannt sind, gegenübergestellt und so ein Anteil ermittelt. Der auf den Stadtkreis Reutlingen entfallende Betrag des Status-quo-Ausgleichs wurde in der Modellrechnung auf dieser Grundlage mit Unterstützung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg ermittelt.

Dementsprechend ergibt sich für einen Stadtkreis Reutlingen im Jahr 2013 ein Status-quo-Ausgleich in Höhe von 4,4 Mio. Euro.

V.2.14. Verkehrslastenausgleich (§ 26 FAG)

Die Gemeinden bekommen laufende Zuweisungen für die Unterhaltung von Straßen, die sich in deren Baulast befinden. Bisher liegen bereits die Ortsdurchfahrten von Kreisstraßen in der Baulast der Stadt Reutlingen als Großer Kreisstadt. Im Fall der Stadtkreisgründung wird die Stadt Reutlingen Träger der Baulast aller übriger sich im Stadtgebiet befindlichen Kreisstraßen, die nicht Ortsdurchfahrten sind. Dabei handelt es sich um 15,3 zusätzliche Straßenkilometer. Gemäß Haushaltserlass des IM und MFW 2013 beträgt die Zuweisung 3.600 Euro pro Kreisstraßenkilometer der Stadtkreise (ohne Ortsdurchfahrten) zuzüglich eines Multiplikators. Der zusätzliche Verkehrslastenausgleich für einen Stadtkreis Reutlingen beläuft sich also im Jahr 2013 auf 0,08 Mio. Euro.

V.2.15. Förderung des ÖPNV (§ 28 FAG)

Das Land stellt zur Förderung des ÖPNV jährlich 15 Mio. Euro zur Verfügung. Diese Mittel werden auf die Stadt- und Landkreise zu einem Drittel nach dem Verhältnis der Einwohner und zu zwei Dritteln nach dem Verhältnis der Fläche aufgeteilt. Als Große Kreisstadt hat die Stadt Reutlingen hieraus bislang keine Zuweisungen erhalten. Im Falle der Stadtkreisgründung würde die Stadt Reutlingen rd. 0,08 Mio. Euro an ÖPNV-Zuweisungen erhalten.

V.2.16. Kreisumlage (§ 35 FAG)

Die Stadt Reutlingen führt derzeit als kreisangehörige Stadt eine Kreisumlage an den Landkreis ab. Wie oben bereits dargestellt, beläuft sich die Kreisumlage im Jahr 2013 auf 43,3 Mio. Euro. Im Falle der Stadtkreisgründung hätte die Stadt Reutlingen im Jahr 2013 keine Kreisumlage entrichten müssen.

V.3. Auswirkungen auf den verbleibenden Landkreis

V.3.1. Finanzausgleichsumlage (§ 1a FAG)

Grundlage zur Berechnung der Finanzausgleichsumlage für die Landkreise ist – wie bei den Gemeinden – die Steuerkraftsumme. Allerdings wird diese bei den Landkreisen anders berechnet. Wäre die Stadt Reutlingen Stadtkreis, würde sich die Steuerkraftsumme des verbleibenden Landkreises verringern. Maßgeblich sind hierfür die vom Landkreis auf die Stadt übergehenden Anteile an der Grunderwerbssteuer sowie die sich durch die Stadtkreisgründung verändernden Schlüsselzuweisungen an die Landkreise gem. § 8 FAG. Entsprechend dem Umlagesatz würde sich die Fi-

106 Auswirkungen II: Der kommunale Finanzausgleich

nanzausgleichsumlage des Jahres 2013 von derzeit 8,17 Mio. €, für den verbleibenden Landkreis um 2,63 Mio. Euro auf insgesamt 5,54 Mio. Euro verringern.

V.3.2. Schlüsselzuweisungen an die Landkreise (§ 8 FAG)

Wie Gemeinden und Stadtkreise erhalten auch Landkreise Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft. Zur Berechnung wird die Steuerkraft eines Landkreises, die durch die Steuerkraftmesszahl bestimmt wird, dem Finanzbedarf, der durch die Bedarfsmesszahl ausgedrückt wird, gegenübergestellt. Übersteigt die Bedarfsmesszahl die Steuerkraftmesszahl, so erhält der Landkreis den Unterschiedsbetrag anteilig entsprechend einer vom MFW festgelegten Ausschüttungsquote. Im Jahr 2013 erhielt der Landkreis Reutlingen 29,47 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen.

Weil sich durch die Stadtkreisgründung für den verbleibenden Landkreis sowohl die Steuerkraftmesszahl als auch die Bedarfsmesszahl verändern, ergibt sich bei gleicher Ausschüttungsquote ein unterschiedlicher Zuweisungsbetrag. Die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2013 würden sich für den verbleibenden Landkreis von derzeit 29,47 Mio. € im Falle einer Stadtkreisgründung um rd. 9 Mio. Euro auf insgesamt 20,5 Mio. Euro verringern.

V.3.3. Zuweisungen an die unteren Verwaltungsbehörden (§ 11 Abs. 1 FAG)

Auch für die Landkreise sind im FAG für die Zuweisungen nach § 11 Abs. 1 FAG feste Beträge definiert. Die Landkreise erhalten 8,30 Euro je Einwohner einer Großen Kreisstadt und 13,92 Euro je Einwohner aller übrigen Städte und Gemeinden. Der Landkreis Reutlingen erhält dementsprechend derzeit Zuweisungen von 3,16 Mio. Euro.

Im Falle der Stadtkreisgründung würden sich die Einwohnerzahlen des verbleibenden Landkreises entsprechend verringern. Als Multiplikator für den Einwohnerwert der Großen Kreisstädte bliebe nur noch Metzingen. Die Einwohnerzahl der übrigen Gemeinden bliebe als Multiplikator unverändert. Entsprechend würden sich die Zuweisungen nach § 11 Abs. 1 FAG im Jahr 2013 von derzeit 3,16 Mio. Euro um 0,94 Mio. Euro auf dann 2,22 Mio. Euro verringern.

V.3.4. Anteil an der Grunderwerbsteuer (§ 11 Abs. 2 FAG)

Der dem Landkreis Reutlingen derzeit zustehende Grunderwerbsteueranteil aus dem gesamten Landkreisgebiet beläuft sich 2013 auf 11,8 Mio. Euro. Im Falle der Stadtkreisgründung entfällt der das Stadtgebiet Reutlingen betreffende Teil des Grunderwerbsteueranteils auf den Stadtkreis Reutlingen. Zur Berechnung dieses Teils, siehe die vorstehend gemachten Ausführungen im Kapitel V.2.6. Der Grunderwerbsteueranteil des verbleibenden Landkreises würde sich im Jahr 2013 in der Folge um 5,7 Mio. Euro auf 6,1 Mio. Euro verringern.

V.3.5. Überlassung von Gebühreneinnahmen u.ä. (§ 11 Abs. 3 FAG)

Die als untere Verwaltungsbehörde festgesetzten Gebühren, Verspätungszuschläge sowie Ordnungs- oder Zwangsgelder sind den Stadt- und Landkreisen als eigene Einnahmen überlassen. Ebenso die Einnahmen aus dem Forstverwaltungskostenbeitrag und aus der Wirtschaftsverwaltung und Beratung.

Die Veränderungen bei diesen Einnahmen sind bei den jeweils übergehenden Aufgaben im Einzelnen berücksichtigt (s. Kapitel IV.2.)

V.3.6. Zuweisungen infolge des Sonderbehörden-Eingliederungsgesetzes (§ 11 Abs. 4 FAG)

Unter Bezugnahme auf die Ausführungen in Kapitel V.2.8. hierzu, kann für den verbleibenden Landkreis festgehalten werden, dass sich seine bisherigen Zuweisungen aufgrund des Sonderbehörden-Eingliederungsgesetzes (SOBEG) um den auf einen Stadtkreis Reutlingen entfallenden Anteil entsprechend verringern. Von derzeit 2,7 Mio. Euro im Jahr 2013 verringert sich die Zuweisung entsprechend der Darstellung im Kapitel V.2.8. um 0,7 auf 2,0 Mio. Euro.

V.3.7. Zuweisungen infolge des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (§ 11 Abs. 5 FAG)

Auch bei den Zuweisungen infolge des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (VRG) kann auf die Ausführungen in Kapitel V.2.9. Bezug genommen werden. Die bisherigen Zuweisungen des Landkreises verringern sich auch hier im Falle der Stadtkreisgründung für den verbleibenden Landkreis um den auf den Stadtkreis Reutlingen entfallenden Betrag. Von derzeit 7,9 Mio. Euro im Jahr 2013 würde sich die Zuweisung entsprechend der Darstellung im Kapitel V.2.9. um 0,9 auf gut 7 Mio. Euro verringern.

V.3.8. Sachkostenbeiträge (§ 17 FAG)

Auf die Ausführungen zu den Sachkostenbeiträgen in Kapitel V.2.10. wird an dieser Stelle verwiesen. An dieser Stelle im Bericht werden die Sachkostenbeiträge des FAG für die beruflichen Schulen nicht gesondert betrachtet. Sie sind Bestandteil der oben im Kapitel IV.3.3. dargestellten finanziellen Bewertung der Kooperation.

108 Auswirkungen II: Der kommunale Finanzausgleich**V.3.9. Erstattung der Schülerbeförderungskosten (§ 18 FAG)**

Unter Bezugnahme auf die Ausführungen zur Erstattung von Schülerbeförderungskosten in Kapitel V.2.11. werden sich die Erstattungen der Schülerbeförderungskosten für den verbleibenden Landkreis um den künftig auf einen Stadtkreis entfallenden Anteil verringern. Im Jahr 2013 bekommt der Landkreis bisher 4,4 Mio. Euro an Erstattungen. Im Falle der Stadtkreisgründung verringern sich diese entlang der getroffenen Annahmen um den auf den Stadtkreis Reutlingen entfallenden Anteil von 1,23 Mio. Euro auf dann noch 3,2 Mio. Euro.

V.3.10. Soziallastenausgleich (§ 21 FAG)

Beim Soziallastenausgleich reduziert sich der bisherige Betrag des Landkreises nicht einfach um den auf einen Stadtkreis entfallenden Betrag. Maßgeblich ist vielmehr, ob die Sozialhilfenettoausgaben und die Nettoausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende je Einwohner auch im Falle der Stadtkreisgründung noch den Landesdurchschnitt übersteigen. Für die Landkreise ist der Landkreisdurchschnitt maßgebend. Der verbleibende Landkreis bekommt vom übersteigenden Betrag 40%. Bemessungsgrundlage ist jeweils das Ausgabevolumen und die Einwohnerzahl des zweitvorangegangenen Jahres.

Aufgrund des infolge einer Stadtkreisgründung reduzierten maßgeblichen Ausgabevolumens wird der verbleibende Landkreis aus dem Soziallastenausgleich für das Modelljahr 2013 keine Zuweisungen aus dem Soziallastenausgleich bekommen. Im Jahr 2013 erhielt er bisher 2,47 Mio. Euro.

V.3.11. Status-quo-Ausgleich (§ 22 FAG)

Im Zusammenhang mit dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) übernahmen die Stadt- und Landkreise ab dem Jahr 2005 im Wesentlichen die bisher von den Landeswohlfahrtsverbänden getragenen Zweckausgaben. Im Gegenzug wurden sie von der bis dahin zu entrichtenden Landeswohlfahrtsumlage entlastet. Da Be- und Entlastungen nicht kongruent sind, kommt es zu finanziellen Verwerfungen. Diese werden durch den Status-quo-Ausgleich nivelliert.

Die Ermittlung der Be- und Entlastungen erfolgt gemäß § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 FAG. Für die Aufteilung der Belastungen wird das Jahr 2003 bzw. wenn der Betrag geringer sein sollte, der Durchschnitt der Jahre 2003 und 2008 berücksichtigt. Die Aufteilung der Entlastungen werden jährlich auf Basis der Steuerkraftsummen und Bemessungsgrundlagen gemäß § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 FAG neu ermittelt. Gemäß dem Bescheid des Landeswohlfahrtsverbandes Württemberg-Hohenzollern vom 25.08.2004 konnte die Höhe der Zweckausgaben nach § 22 Abs. 3 FAG für den Landkreis Reutlingen insgesamt festgestellt werden. Dieser Betrag wurde, je Hilfeart differenziert, den Werten für die Stadt Reutlingen, die aufgrund der Delegation bekannt sind, gegenübergestellt und so ein Anteil ermittelt. Der auf den verbleibenden Landkreis Reutlingen entfallende

Betrag des Status quo-Ausgleichs wurde in der Modellrechnung auf dieser Grundlage mit Unterstützung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg ermittelt.

Dementsprechend ergibt sich für den verbleibenden Landkreis Reutlingen im Jahr 2013 ein Status quo-Ausgleich in Höhe von 2,2 Mio. Euro. Bisher erhielt der Landkreis Reutlingen im Jahr 2013 einen Status-quo-Ausgleich i.H.v. 6,5 Mio. Euro.

V.3.12. Verkehrslastenausgleich (§ 25 FAG)

Auf die Ausführungen zum Verkehrslastenausgleich für die Stadt Reutlingen im Kapitel V.2.14. wird Bezug genommen. Die vom Landkreis im Falle der Stadtkreisgründung auf die Stadt Reutlingen übergehende Straßenbaulast für 15,3 km Kreisstraßen, reduziert die Zuweisungen des FAG entsprechend. Unter Berücksichtigung der Kilometerbeträge des Haushaltserlasses 2013 verringern sich die Zuweisungen von 2,4 Mio. Euro im Jahr 2013 um rd. 0,12 Mio. Euro auf rd. 2,3 Mio. Euro.

V.3.13. Förderung des ÖPNV (§ 28 FAG)

Im Falle der Stadtkreisgründung verändert sich für den verbleibenden Landkreis der dieser Zuweisung zugrunde liegende Einwohner- und Flächenschlüssel. Die Zuweisungen des Jahres 2013 in Höhe von 0,44 Mio. Euro würden sich für den verbleibenden Landkreis um 0,08 Mio. Euro auf 0,36 Mio. Euro verringern.

V.3.14. Kreisumlage (§ 35 FAG)

Die derzeitigen Einnahmen aus der Kreisumlage in Höhe von 99,1 Mio. Euro im Jahr 2013 werden sich im Falle der Stadtkreisgründung für den verbleibenden Landkreis um den bisherigen Anteil der Stadt Reutlingen i.H.v. 43,3 Mio. Euro verringern. Die Kreisumlage bemisst sich an der Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Gemeinden. Bei dem 2013 geltenden Kreisumlage-Hebesatz von 32,5% hätte der Landkreis Reutlingen im Jahr 2013 Einnahmen aus der Kreisumlage von 55,8 Mio. Euro gehabt.

V.4. Auswirkungen auf das übrige Land hinsichtlich des kommunalen Finanzausgleichs

Die Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich betreffen zunächst ausschließlich die Stadt Reutlingen und den verbleibenden Landkreis. Darüber hinausgehende Veränderungen und die

110 Auswirkungen II: Der kommunale Finanzausgleich

dabei zu erwartenden Auswirkungen sind sehr gering. Auf Ebene des Landes entstehen hauptsächlich Veränderungen in der FAG-Masse A. Durch die Erhöhung der Schlüsselzuweisungen an den Stadtkreis Reutlingen um 12,1 Mio. Euro entsteht zunächst innerhalb der Schlüsselmasse der Stadtkreise ein Mehrbedarf. Diesem stehen jedoch die um 9 Mio. Euro niedrigeren Schlüsselzuweisungen an den verbleibenden Landkreis gegenüber. Die Schlüsselmasse der Landkreise müsste also zugunsten der Schlüsselmasse der Stadtkreise entsprechend reduziert werden. Den übrigen Landkreisen in Baden-Württemberg würde durch die so verringerte Schlüsselmasse insgesamt kein Nachteil entstehen.

Weiter müsste die dem Land zufließende um 0,9 Mio. Euro erhöhte FAG-Umlage ebenfalls komplett der FAG-Masse A zugerechnet und die Schlüsselmasse der Stadtkreise entsprechend erhöht werden.

Für die Zuweisungen an die unteren Verwaltungsbehörden entsteht ein geringer Mehrbedarf in Höhe von 0,2 Mio. Euro.

Auch die Vorwegentnahme für den Soziallastenausgleich müsste um den durch die Stadtkreisgründung geringeren Betrag von 0,8 Mio. Euro verringert und ebenfalls der Schlüsselmasse der Stadtkreise zugeführt werden.

Zusammenfassend entsteht ein Mehrbedarf i. H. v. 12,3 Mio. Euro. Dieser setzt sich zusammen aus den Schlüsselzuweisungen an den Stadtkreis Reutlingen in Höhe von 12,1 Mio. Euro sowie aus den höheren Zuweisungen an die unteren Verwaltungsbehörden in Höhe von 0,2 Mio. Euro. Dieser Mehrbedarf kann zu insgesamt 10,8 Mio. Euro durch Umschichtungen ausgeglichen werden, indem das Land die ihm infolge der Stadtkreisgründung entstehenden Wenigerausgaben bzw. Mehreinnahmen vollständig der Schlüsselmasse der Stadtkreise zufließen lässt.

Der dann noch innerhalb der Schlüsselmasse der Stadtkreise verbleibende Mehrbedarf i.H.v. rd. 1,5 Mio. Euro würde sich anteilig auf alle dann neun Stadtkreise verteilen. Die Auswirkungen für jeden einzelnen Stadtkreis wären minimal. Bezogen auf das Gesamtvolumen der Schlüsselmasse für die Stadtkreise im Jahr 2013 hätten sich die Schlüsselzuweisungen für die neun Stadtkreise hieraus im Jahr 2013 um jeweils 0,7% verringert.

Von der Stadtkreis-Gründung ist nur die kommunale Finanzmasse betroffen. Originäre Landesmittel, die den Landeshaushalt zusätzlich belasten würden, sind hierfür nicht aufzuwenden.

VI. Auswirkungen III: Vermögen und Schulden

Das Thema Vermögensauseinandersetzung wird von unterschiedlichen Faktoren abhängen. Zunächst gilt es, die Fragen, die im Zusammenhang mit dem Aufgabenübergang stehen, zu klären:

- Welche der o.g. Aufgaben werden künftig vom Stadtkreis Reutlingen in Eigenregie erledigt und bei welchen Aufgaben wird es eine Kooperation mit dem Landkreis geben?
- Welches Vermögen kann/muss in Verbindung mit dem Aufgabenübergang konkret übernommen werden?
- Sofern Räumlichkeiten vom Landkreis im Zuge des Aufgabenübergangs übernommen werden: Sind diese angemietet oder befinden Sie sich im Eigentum des Landkreises?
- Wie sieht die Beteiligung der Stadt an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH und weiteren Beteiligungen des Landkreises aus?

Unabhängig vom konkreten Aufgabenübergang werden bei der Vermögensauseinandersetzung noch weitere Themen zu klären sein, die nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang zu den auf den Stadtkreis Reutlingen übergehenden Aufgaben stehen. Insbesondere die Frage der anteiligen Übernahme von Schulden und Vermögen des Landkreises wird zu klären sein.

Eine Übernahme von anteiligen Schulden des Landkreises muss dabei in gleichem Verhältnis mit einer Übernahme von Vermögen zu angemessenen Werten einhergehen. Grundsätzlich könnte hierfür der bisherige Anteil der Kreisumlage der Stadt Reutlingen an den gesamten, dem Landkreis zur Verfügung stehenden Finanzierungsmitteln als Maßstab dienen. Das sind rd. 18% (vgl. Kapitel II.1.). Zum 31.12.2014 weist der Landkreis Reutlingen Schulden von 84,8 Mio. Euro aus. Dem gegenüber weist der Landkreis in seiner aktuellsten Bilanz zum 31.12.2012 Sachvermögen von 112,6 Mio. Euro und Finanzvermögen von 28,8 Mio. Euro, zusammen also 141,4 Mio. Euro, aus.

112 Gesamtergebnis der finanziellen Bewertung und Fazit**VII. Gesamtergebnis der finanziellen Bewertung und Fazit**

Die in den vorangegangenen Kapiteln vorgenommene finanzielle Bewertung der Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich einerseits und der einzelnen auf den Stadtkreis Reutlingen übergehenden Aufgaben andererseits, ergibt für den Stadtkreis im Modelljahr 2013 insgesamt folgendes Ergebnis:

Gesamtergebnis für den Stadtkreis Reutlingen	Betrag per Saldo	Wirkung für die Stadt
Auswirkungen aus der wegfallenden Kreisumlage	43,3 Mio. €	Entlastung
Summe der Auswirkungen aus dem kommunalen Finanzausgleich	25,2 Mio. €	Entlastung
Summe der Auswirkungen aus den auf den Stadtkreis übergehenden Aufgaben, aus Beteiligungen und Mitgliedschaften	63,9 Mio. €	Belastung
Ergebnis	4,6 Mio. €	Entlastung

Im Modelljahr 2013 würde sich für einen Stadtkreis Reutlingen eine Entlastung durch die wegfallende Kreisumlage i.H.v. 43,3 Mio. Euro ergeben. Eine weitere Entlastung ergäbe sich für den Stadtkreis durch höhere Einnahmen i.H.v. 25,2 Mio. Euro aus dem übrigen kommunalen Finanzausgleich, insbesondere durch die nur einem Stadtkreis zustehende Zuweisung nach § 7a FAG. Dem steht insgesamt eine Belastung des Stadtkreises durch die vom Landkreis übergehenden Aufgaben i.H.v. 63,9 Mio. Euro gegenüber. Darin enthalten sind rd. 121 Stellen.

Im Ergebnis ergibt sich für den Haushalt der Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung anhand des Modelljahres 2013 eine jährliche Entlastung von rd. 4,6 Mio. Euro. Das Ergebnis der Vermögenseinwanderung ist hierbei noch nicht berücksichtigt.

Ebenso sind ggfs. noch hinzukommende Gemeinkosten noch nicht einbezogen. Es ist anzunehmen, dass ein Teil der Aufgaben, die im Zuge der Stadtkreisgründung auf die Stadt übergehen werden, sicher im Rahmen des bei der Stadt bereits vorhandenen Overheads integriert werden können und deshalb nicht der von der KGSt eingeführte maximale Gemeinkostenzuschlag von 20% zu berücksichtigen sein wird (vgl. Kapitel IV.1.2.). Dies wird maßgeblich von der Frage der organisatorischen Einbindung der hinzukommenden Aufgaben abhängen und kann erst in diesem Zusammenhang verlässlich beziffert werden. Rechnet man entlang der maximalen Pauschale von 20%, würden sich über alle Aufgaben zusätzliche Gemeinkosten von rd. 1,0 Mio. Euro ergeben.

Synergien in der künftigen Aufgabenwahrnehmung sowie die Frage von Effizienz und Effektivität hängen sowohl bei der Stadt als auch beim Landkreis nicht zuletzt von der organisatorischen Gestaltung von Aufgaben und Abläufen ab. Insbesondere die Frage, welche Aufgaben sinnvoll welchen Organisationseinheiten zugeordnet und mit anderen Aufgaben gebündelt werden können, wird in der Feinplanungsphase genau zu betrachten und zu klären sein. Dieselben Fragen muss der Landkreis für sich, seinen künftigen Aufgabenbestand und seine Organisation prüfen und ei-

ner geeigneten Lösung zu führen. Dass dies für den Landkreis auch in neuer Größe wirtschaftlich sinnvoll möglich ist, beweisen eine Reihe ähnlich großer oder kleinerer Landkreise in Baden-Württemberg seit Jahrzehnten.

Dass die Stadtkreisgründung insgesamt zu einem höheren Abstimmungsaufwand zwischen Stadt und Landkreis führt, ist nicht ersichtlich. Durch die Aufgabenverlagerungen fallen eine ganze Reihe derzeit existierender Abstimmungsprozesse und Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis weg (vgl. im Einzelnen die Ausführungen in den Kapiteln IV.2. bis IV.7.). Wieder andere Schnittstellen werden unverändert bleiben. Auch andere Stadt- und Landkreise kooperieren in vielfältiger Weise miteinander. Das kann also kein Grund gegen die Stadtkreisgründung sein.

In den vorstehenden Kapiteln dieses Berichts wird in einigen Fällen eine künftige Kooperation zwischen Stadt- und Landkreis für sinnvoll gehalten. Im Wesentlichen betrifft dies die folgenden Aufgaben:

- Aufgaben als Straßenbaubehörde für Landes- und Bundesstraßen
- Berufliche Schulen
- Medienzentrum
- Aufgaben der Kriegsopferfürsorge
- Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Es gilt vielmehr, im weiteren Verfahren die Kooperationen und die Möglichkeiten einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung im Einzelnen zu konkretisieren. Hierfür werden entsprechende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abzuschließen sein. Der genaue Wortlaut und die Abstimmung hierüber im Detail werden in einer späteren Projektphase zu erfolgen haben.

Des Weiteren wird eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung des Stadtkreises Reutlingen angestrebt für:

- Kreiskliniken Reutlingen GmbH

Ebenso wird eine Mitgliedschaft in folgenden Zweckverbänden relevant:

- Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen
- Zweckverband Tierische Nebenprodukte Süd-Baden-Württemberg

Eine Mitgliedschaft per Gesetz ergibt sich für Reutlingen als Stadtkreis in folgenden Fällen:

- Kommunalverband für Jugend und Soziales
- Regionalverband Neckar-Alb

114 Gesamtergebnis der finanziellen Bewertung und Fazit

Als Stadtkreis strebt die Stadt Reutlingen die Gewährträgerschaft an für:

- Kreissparkasse Reutlingen

In der Feinplanungsphase müssen hierfür die einzelnen Regelungen im Detail ausgearbeitet und zwischen Stadt und Landkreis bzw. den weiteren Partnern vereinbart werden. Zu den Modalitäten wurde in den vorstehenden Kapiteln im Einzelnen berichtet. Die finanzielle Bewertung basiert darauf.

Für den verbleibenden Landkreis stellt sich die finanzielle Bewertung der Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich einerseits und der einzelnen auf den Stadtkreis Reutlingen übergehenden Aufgaben andererseits, im Modelljahr 2013 insgesamt wie folgt dar:

Gesamtergebnis für den verbleibenden Landkreis	Betrag per Saldo	Wirkung für den Kreis
Auswirkungen aus der wegfallenden Kreisumlage	43,3 Mio. €	Belastung
Summe der Auswirkungen aus dem kommunalen Finanzausgleich	23,6 Mio. €	Belastung
Summe der Auswirkungen aus den auf den Stadtkreis übergehenden Aufgaben, aus Beteiligungen und Mitgliedschaften	64,0 Mio. €	Entlastung
Ergebnis	2,9 Mio. €	Belastung

Aufgrund der unterschiedlichen Systematik der Behandlung von Stadtkreisen und Landkreisen im FAG, beläuft sich das Gesamtergebnis für den verbleibenden Landkreis Reutlingen anhand des Modelljahres 2013 auf eine Belastung von 2,9 Mio. Euro. Wie bei der Stadt, so kommen auch hier Veränderungen bei den Overhead-Funktionen noch hinzu, die auch für den Landkreis erst verlässlich beziffert werden können, wenn klar ist, wie sich die auf die Stadt übergehenden Aufgaben auf die Organisation des Landratsamtes auswirken. Rechnet man auch hier entlang der maximalen Pauschale von 20%, würden sich über alle Aufgaben zusätzliche Gemeinkosten von rd. 1,0 Mio. Euro ergeben, die die o.g. Belastung des Landkreises um diese Summe verringern. Für den Kreis wäre ebenfalls das Ergebnis der Vermögensauseinandersetzung noch gesondert zu berücksichtigen.

Auch ohne das Ergebnis der Vermögensauseinandersetzung bereits beziffern und einbeziehen zu können, kann aus folgenden Überlegungen davon ausgegangen werden, dass die o.g. Belastung für den verbleibenden Landkreis zumutbar ist.

Die Stadt Reutlingen finanziert seit Jahren schon überdurchschnittlich viele Aufgaben selbst, weil der Landkreis diese nicht wahrnimmt (vgl. Kapitel II.2.). Der Landkreis wird insofern seiner Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion in Bezug auf die Großstadt Reutlingen nicht gerecht. Hätte der Landkreis Reutlingen diese Aufgaben wahrgenommen, hätte er all die Jahre schon eine höhere Belastung zu tragen gehabt.

Gemessen am Verhältnis ihrer Einwohner im Landkreis zahlt die Stadt Reutlingen bisher eine um 3 Mio. p.a. höhere Kreisumlage als die anderen Kommunen im Kreis. Ebenfalls gemessen am Einwohneranteil hat sie aber weniger Sitze und weniger Einfluss im Kreistag. Und als Großstadt hat sie wiederum im Einwohner-Vergleich im Landkreis mit Abstand die höchsten Ausgaben zu leisten, ohne dass der Landkreis für die Stadt adäquate Ausgleichs- und Ergänzungsleistungen wahrnimmt (vgl. Kapitel II.2.). Die anderen Kreisgemeinden, insbesondere im ländlichen Raum, profitieren weitaus stärker von der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion des Landkreises. D.h. bisher hat die Stadt Reutlingen mit ihrer Finanzkraft aus Steuereinnahmen ihrer Bürger und ihrer Wirtschaft und Finanzzuweisungen den Restkreis überproportional finanziert, ohne dass der Kreis seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion für die Stadt angemessen wahrgenommen hätte. Dieses Missverhältnis wird durch die Stadtkreisgründung beseitigt. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass sich daraus für den verbleibenden Landkreis eine höhere Belastung ergibt.

Es obliegt dem Landkreis, zu entscheiden, wie er mit dem Ergebnis umgeht, insbesondere, ob er es ganz oder teilweise über eine höhere Kreisumlage an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden weitergibt.

Unterstellt, die 2,9 Mio. Euro würden komplett über eine höhere Kreisumlage finanziert, hätte der Kreisumlage-Hebesatz im Landkreis Reutlingen im Modelljahr 2013 nicht 32,50% sondern 34,18% betragen. 12 Landkreise in Baden-Württemberg hatten 2013 im Vergleich dazu einen höheren Kreisumlage-Hebesatz.

Bei einer Finanzierung von 1,9 Mio. Euro über eine höhere Kreisumlage hätte der Hebesatz 2013 33,60% betragen. 14 Landkreise hatten 2013 in Baden-Württemberg einen höheren Kreisumlage-Hebesatz. Den höchsten Hebesatz in Baden-Württemberg im Jahr 2013 hatte der Rems-Murr-Kreis mit 38,5%. Der Landkreis Reutlingen hatte innerhalb der vergangenen zehn Jahre den höchsten Hebesatz in den Jahren 2006 und 2007 mit 36,0%.

Die wesentlichen Einnahmequellen der Städte und Gemeinden sind die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer. In der Höhe des Hebesatzes für diese spiegelt sich maßgeblich wieder, inwieweit Bürger und Wirtschaft einer Gemeinde zur Finanzierung der Ausgaben beitragen müssen. Insofern sind bei der Frage der Zumutbarkeit einer höheren Kreisumlage diese beiden Einnahmequellen in den Blick zu nehmen. Die nachfolgenden Grafiken zeigen, wie sich die durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer im Landkreis Reutlingen heute darstellen, wie sie sich mit der Stadtkreisgründung verändern und wo sie sich im Vergleich mit den anderen Landkreisen in Baden-Württemberg einordnen.

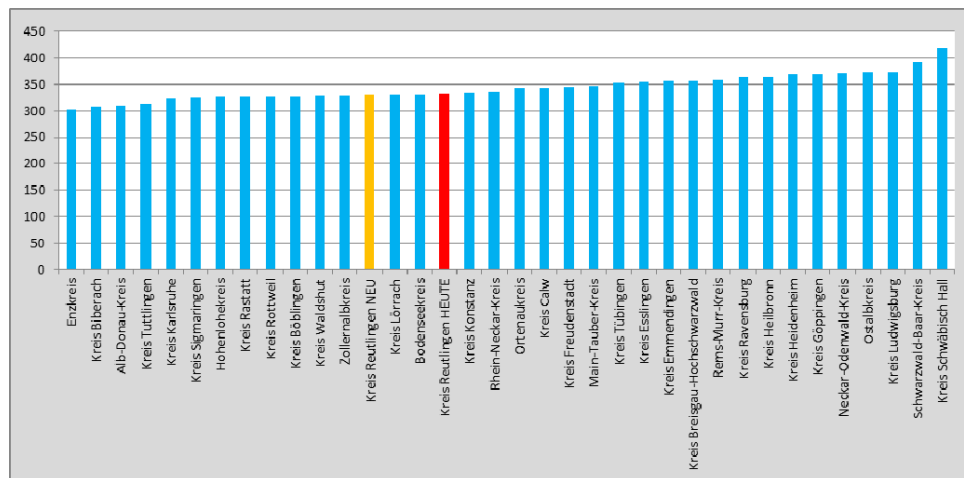
116 Gesamtergebnis der finanziellen Bewertung und Fazit


Abb. 19: Durchschnittlicher Hebesatz für die Grundsteuer B der Städte und Gemeinden in den Landkreisen in Baden-Württemberg im Jahr 2013 (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

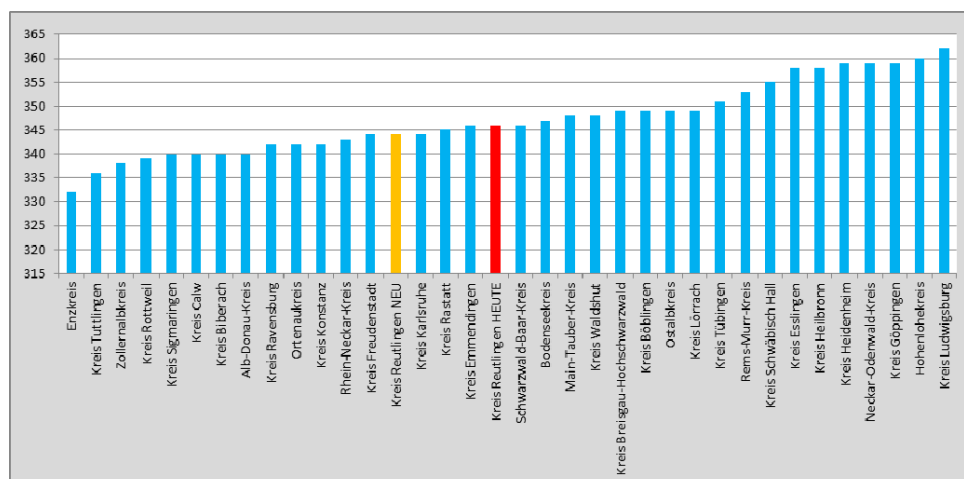


Abb. 20: Durchschnittlicher Hebesatz für die Gewerbesteuer der Städte und Gemeinden in den Landkreisen in Baden-Württemberg im Jahr 2013 (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Der Landkreis Reutlingen befindet sich mit den durchschnittlichen Hebesätzen der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer derzeit im Mittelfeld aller Landkreise in Baden-Württemberg. Nachdem die Stadt Reutlingen in beiden Fällen die höchsten Hebesätze im Landkreis aufweist, ist es nicht verwunderlich, dass sich die durchschnittlichen Hebesätze im Landkreis mit der Stadtkreisgründung verringern. Auch bei einem moderaten Anstieg der durchschnittlichen Hebesätze würde sich der verbleibende Landkreis Reutlingen weiterhin im Mittelfeld aller Landkreise in Baden-Württemberg befinden.

VIII. Nicht-monetäre Aspekte

VIII.1. Einfluss- und Wahrnehmungszugewinne

Als Stadtkreis hätte die Stadt Reutlingen vielfältige und beachtliche Zugewinne an Einflussmöglichkeiten in unterschiedlichsten Aufgabenbereichen. Die Stadt wäre mit eigenen Vertretern direkt in verschiedenen Gremien vertreten und hätte damit maßgeblichen Einfluss auf strategische Entscheidungen, mit denen wesentliche Rahmenbedingungen für Bürgerschaft und Wirtschaft der Stadt Reutlingen festgelegt werden. Stadtentwicklung könnte ungleich effektiver wahrgenommen werden als heute. Der Gemeinderat der Stadt Reutlingen bekommt quantitativ und qualitativ deutlich umfangreichere Möglichkeiten der politischen Einflussnahme. Derzeit ist die Stadt in vielen Gremien gar nicht oder nur indirekt, d.h. „zufällig“ z.B. als Kreistagsmitglieder vertreten. Eigene direkte Sitze, über deren Besetzung der Gemeinderat beschließt, hat die Stadt Reutlingen derzeit nicht. Als Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen eigene Sitze insbesondere in den folgenden Gremien haben:

- Aufsichtsrat der Kreiskliniken Reutlingen GmbH
- Verbandsversammlung des Regionalverbandes Neckar-Alb
- Verbandsversammlung des Kommunalverbandes für Jugend und Soziales (KVJS)
- Verwaltungsrat der Kreissparkasse Reutlingen
- Kreditausschuss der Kreissparkasse Reutlingen
- Aufsichtsrat der naldo GmbH
- Verbandsversammlung und Verwaltungsrat des Zweckverbandes Abfallverwertung Reutlingen-Tübingen (ZAV)
- Verbandsversammlung des Zweckverbandes Tierische Nebenprodukte Süd-Baden-Württemberg (ZTN)
- Trägerversammlung JobCenter
- Lenkungsausschuss Biosphärengebiet

Zudem hat die Stadt Reutlingen als Stadtkreis einen eigenen Jugendhilfeausschuss einzurichten und kann damit die grundsätzlichen Angelegenheiten der Jugendhilfe eigenständig für das Stadtgebiet festlegen.

Als Stadtkreis werden für die Stadt Reutlingen aber nicht nur Einfluss-, sondern auch Wahrnehmungszugewinne zu verzeichnen sein. Derzeit taucht die Stadt Reutlingen als Teil des Landkreises Reutlingen in vielen Statistiken nicht eigenständig auf. Das betrifft zahlreiche Veröffentlichungen z.B. der Statistischen Ämter des Landes und des Bundes, von Wirtschaftsforschungsinstituten,

118 Nicht-monetäre Aspekte

Hochschulen, Universitäten und der dort angegliederten Forschungseinrichtungen, von Untersuchungen im Auftrag der Landes- oder Bundesministerien oder auch von Artikeln in Fachzeitschriften und allgemeinen Publikationen. Dort werden Daten und Informationen sehr oft nur auf Ebene der Stadt- und Landkreise erhoben, ausgewertet und berichtet. Das hat zur Folge, dass die Stadt Reutlingen in diesen Statistiken, Analysen, Berichten und Forschungsergebnissen nicht vorkommt.

Die Kreiszugehörigkeit der Stadt Reutlingen ist also aus wirtschaftlicher Perspektive ein wesentlicher Standortnachteil. Die Stadt Reutlingen verkauft sich im Wettbewerb mit anderen Großstädten unter Wert. Die Stadt Reutlingen „verschwindet“ in den Durchschnittswerten des Landkreises, was die Ergebnisse verwässert, wenn nicht sogar verfälscht.

Auch kann die Stadt Reutlingen derzeit oft keine Erkenntnis aus landes- oder bundesweiten Forschungsberichten oder Untersuchungen ziehen. Gegenüber allen anderen Großstädten in Baden-Württemberg ist sie benachteiligt, weil sie diese Erkenntnisse im Wettbewerb der Städte um Standortvorteile nicht hat und deshalb auch nicht in die strategische Ausrichtung der Stadtpolitik mit einbeziehen kann.

VIII.2. Gebietsverbände der Parteien

Die Frage, ob die Stadtkreisgründung auch Auswirkungen auf die Parteiverbände hat, kann nicht generell beantwortet werden. Vielmehr ist die Gliederung in Gebietsverbände nach § 7 des Parteiengesetzes (PartG) im Wege der Satzung den Parteien überlassen. In den Satzungen finden sich unterschiedliche Regelungen. So können teilweise Kreisverbände auch mehrere Verwaltungskreise, z.B. Stadt- und umliegender Landkreis, umfassen. Es muss also infolge der Stadtkreisgründung nicht zwangsläufig zu Änderungen kommen. Maßgeblich sind die Regelungen in den Satzungen.

VIII.3. Sportkreis

Die Sportkreise stellen eine Pflichtuntergliederung des Württembergischen Landessportbundes (WLSB) e.V. dar. Für die Sportvereine besteht eine Mitgliedschaftspflicht. Das Gebiet des WLSB ist in 24 Sportkreise eingeteilt. Die Einteilung entspricht im Wesentlichen den Stadt- bzw. Landkreiszuschnitten. Ausnahmen bilden der Sportkreis Ulm/Alb-Donau und der Sportkreis Heilbronn. Beide erstrecken sich auf das jeweilige Gebiet des Stadt- und Landkreises.

Es wäre möglich, dass ein eigener Sportkreis im Gebiet des Stadtkreises Reutlingen gegründet wird. In der Stadt könnte die ARS durch Satzungsänderung und Anerkennung durch den WLSB im neuen Sportkreis aufgehen. In diesem Fall entspricht die rechnerische Unterstützung des Landkreises für die städtischen Sportvereine in etwa der bisherigen Unterstützung der Stadt für die ARS. Mit einem nennenswerten Mehraufwand wäre daher nicht zu rechnen. Synergien ergeben sich durch entfallende Schnittstellen, direkte Zuschussantragsmöglichkeiten, der Zwangsmitgliedschaft von Vereinen im Sportkreis (der ARS) und die räumliche Lage der Geschäftsstelle.

IX. Analyse künftiger Strukturdaten

Im Folgenden werden wesentliche künftige Strukturdaten für den Stadtkreis Reutlingen und den verbleibenden Landkreis Reutlingen unter der Prämisse der vollzogenen Stadtkreisgründung aufgearbeitet. Die Daten sollen ein Bild vermitteln, wie die Stadt Reutlingen und der verbleibende Landkreis Reutlingen nach der Stadtkreisgründung strukturell aufgestellt sind und wie sich beide im Vergleich mit den anderen Stadtkreisen bzw. Landkreisen in Baden-Württemberg darstellen.

IX.1. Perspektive Stadt Reutlingen

Die Stadt Reutlingen besitzt sowohl die Größe und Leistungskraft als auch die Wirtschaftskraft, um die Aufgaben eines Stadtkreises erledigen zu können. Dies zeigt nicht nur die Tatsache, dass die Stadt Reutlingen sich in vielen Belangen bereits wie ein Stadtkreis verhält. In den vorstehenden Kapiteln wurde darauf im Einzelnen eingegangen. Betrachtet man die von der Stadt Reutlingen seit Jahren in Delegation wahrgenommenen Aufgaben sowie die Aufgaben des JobCenters, die anteilig ebenfalls heute bereits durch Personal der Stadt Reutlingen erledigt werden, so werden von den im Kapitel IV genannten Aufgaben, gemessen am Netto-Ressourcenbedarf, faktisch bereits heute rd. 60% von städtischem Personal wahrgenommen.

Auch der Vergleich wesentlicher Strukturdaten der Stadt Reutlingen mit den Stadtkreisen in Baden-Württemberg verdeutlicht die Größe und Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen.

IX.1.1. Größe und räumliche Struktur

Die Stadt Reutlingen gliedert sich größenmäßig ohne weiteres in die Reihe der Stadtkreise in Baden-Württemberg ein. Betrachtet man die Einwohnerzahlen, so liegt Reutlingen gleichauf mit den Stadtkreisen Heilbronn, Ulm und Pforzheim. Der Stadtkreis Baden-Baden hat deutlich weniger Einwohner als die Stadt Reutlingen.

120 Analyse künftiger Strukturdaten

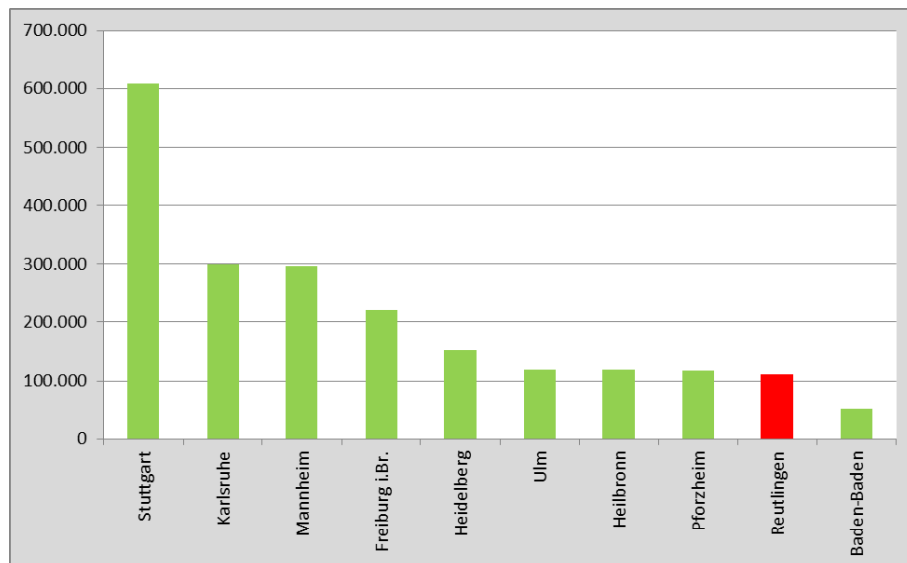


Abb. 21: Einwohnerzahlen der Stadtkreise in Baden-Württemberg und der Stadt Reutlingen zum Stand II/2014
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Aber auch im Vergleich mit den kreisfreien Städten im gesamten Bundesgebiet gliedert sich die Stadt Reutlingen gemessen an der Einwohnerzahl problemlos ein. Im gesamten Bundesgebiet gibt es 107 kreisfreie Städte. Der Stadtkreis Reutlingen würde dabei im Mittelfeld landen. 59 kreisfreie Städte haben mehr Einwohner und 47 haben weniger Einwohner als die Stadt Reutlingen. Die kleinste kreisfreie Stadt hat gerade einmal rd. 34.000 Einwohner.

Beim Vergleich der Gesamtfläche der Stadtkreise in Baden-Württemberg weist die Stadt Reutlingen die geringste Fläche auf.

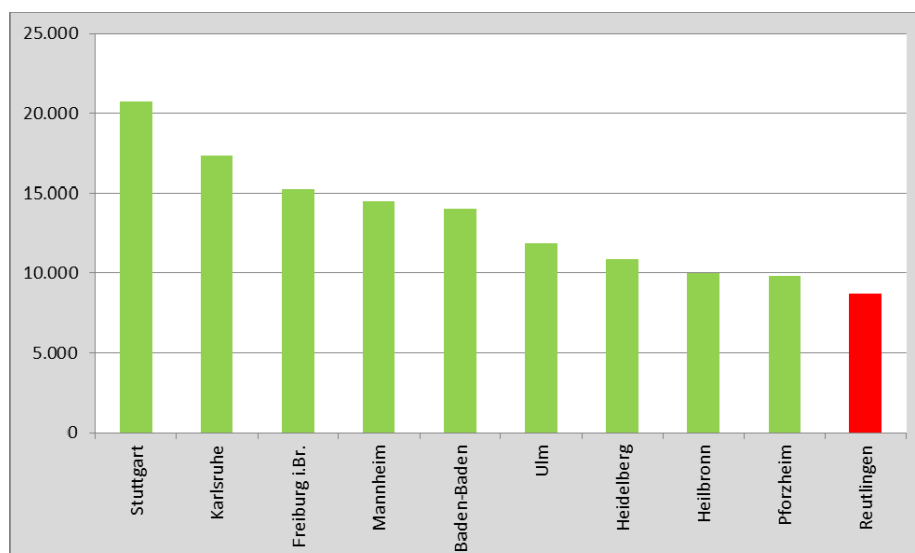


Abb. 22: Gesamtflächen der Stadtkreise in Baden-Württemberg und der Stadt Reutlingen im Jahr 2013 in ha
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man die Siedlungs- und Verkehrsflächen der einzelnen Stadtkreise mit der Stadt Reutlingen vergleicht. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche beschreibt den Teil der Gesamtfläche eines Stadtkreises, der insbesondere für Gewerbe, Wohnen und Verkehr genutzt wird. Landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen und Gewässerflächen sind darin nicht enthalten. Wie das nachfolgende Diagramm zeigt, hat die Stadt Reutlingen eine vergleichbare Siedlungs- und Verkehrsfläche, wie die Stadtkreise Ulm, Heilbronn, Heidelberg und Pforzheim.

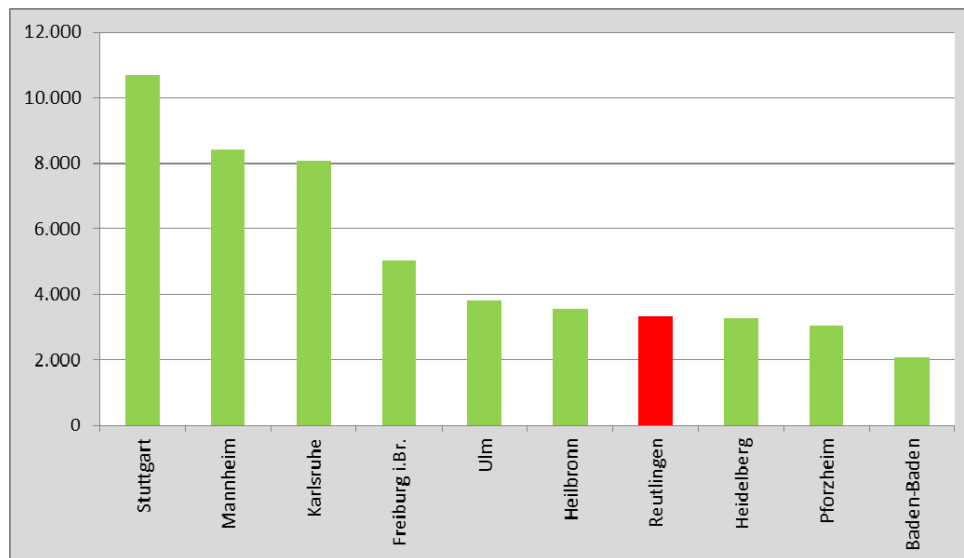


Abb. 23: Siedlungs- und Verkehrsflächen der Stadtkreise in Baden-Württemberg und der Stadt Reutlingen im Jahr 2013 in ha
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Noch deutlicher wird der Vergleich, wenn man die prozentualen Anteile an der jeweiligen Gesamtfläche der Stadtkreise und der Stadt Reutlingen miteinander vergleicht. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche ist u.a. auch ein Indikator für die strukturelle Prägung eines Kreises. Je größer der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche ist, desto städtischer geprägt ist der Stadtkreis.

In der nachfolgenden Grafik sind diese Anteile dargestellt. Dabei wird deutlich, dass die Stadt Reutlingen nicht nur was die absoluten Flächenwerte angeht eine mit den anderen Stadtkreisen vergleichbare Struktur aufweist, viel mehr noch hat die Stadt Reutlingen ein im Vergleich mit den anderen Stadtkreisen überdurchschnittlich städtisches Gepräge. Nur die Stadtkreise Mannheim, Stuttgart und Karlsruhe weisen einen noch größeren Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche und damit ein noch städtischeres Gepräge auf als die Stadt Reutlingen.

122 Analyse künftiger Strukturdaten

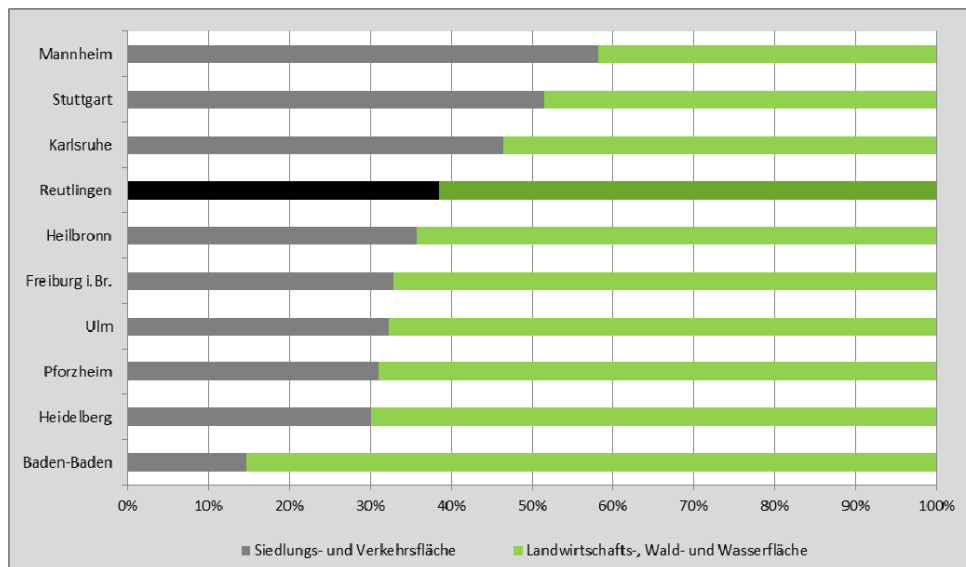


Abb. 24: Aufteilung der Gesamtflächen der Stadtkreise in Baden-Württemberg und der Stadt Reutlingen im Jahr 2013
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Im nächsten Schaubild wird die Einwohnerdichte dargestellt, indem ausgewiesen wird, wie viele Einwohner auf einen Hektar Siedlungs- und Verkehrsfläche kommen. Dabei liegt die Stadt Reutlingen mit den Stadtkreisen Mannheim, Heilbronn und Ulm gleichauf.

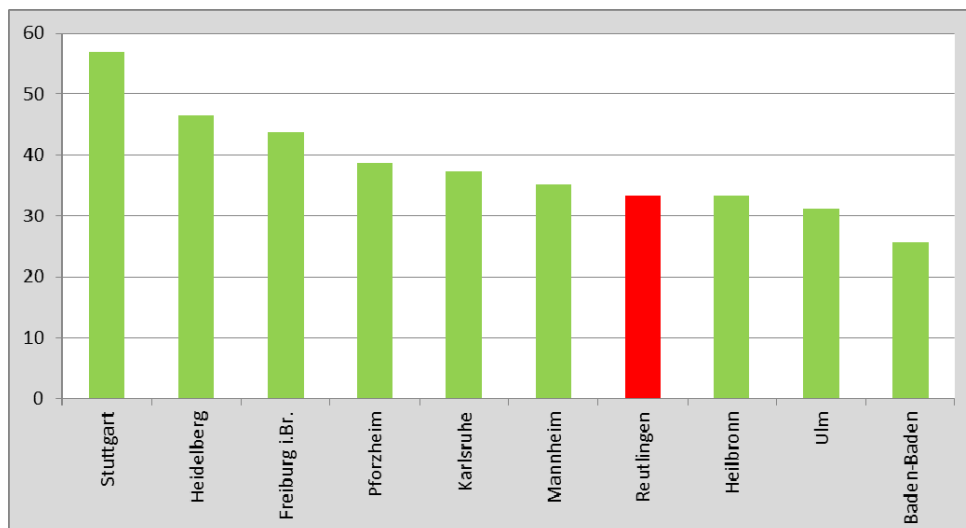


Abb. 25: Einwohner pro Hektar Siedlungs- und Verkehrsfläche der Stadtkreise in Baden-Württemberg und der Stadt Reutlingen im Jahr 2013 (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Die Einwohnerdichte verdeutlicht im Zusammenspiel mit der Einwohnerzahl einer Großstadt und dem hohen Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche das strukturell großstädtische Gepräge der Stadt Reutlingen. Daraus lassen sich auch die Anforderungen, die der Stadt Reutlingen in der Bereitstellung von Infrastruktur und städtischen Aufgaben erwachsen, ablesen (vgl. Kapitel II.2.4.).

IX.1.2. Finanzkraft

Die Stadt Reutlingen ist als Stadtkreis finanzkräftig genug, um die Aufgaben wahrnehmen zu können. Im Vergleich zur derzeitigen Situation wird sich ihre Finanzkraft im Falle der Stadtkreisgründung signifikant erhöhen. Dies liegt insbesondere an den ihr dann aus dem kommunalen Finanzausgleich zustehenden Schlüsselzuweisungen für Stadtkreise und den auf sie entfallenden Anteile der Grunderwerbsteuer.

Dies spiegelt sich in der Steuerkraftsumme wieder. Die nachfolgende Grafik zeigt die für das Jahr 2013 errechnete Steuerkraftsumme je Einwohner des Stadtkreises Reutlingen im Vergleich zu den übrigen Stadtkreisen in Baden-Württemberg.

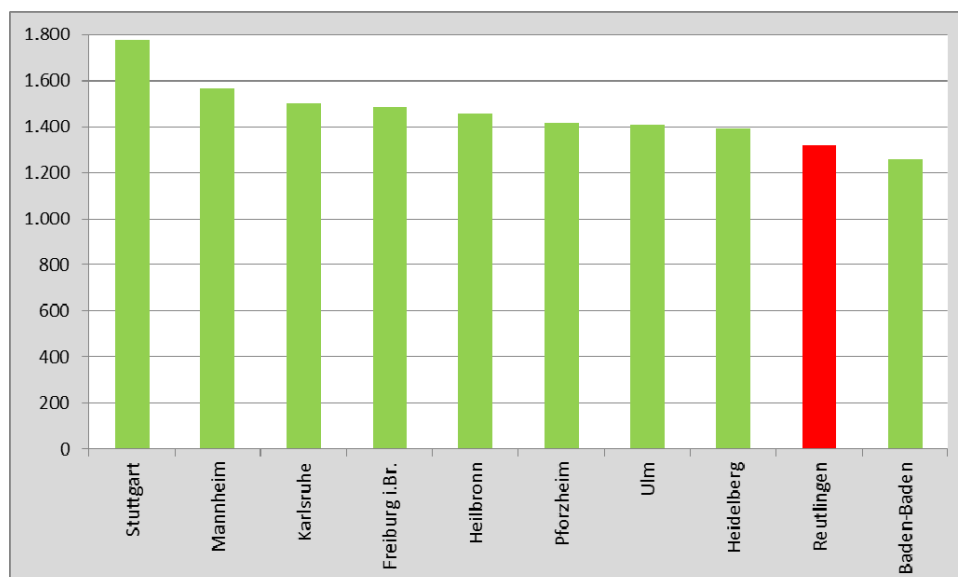


Abb. 26: Steuerkraftsumme in Euro je Einwohner der Stadtkreise in Baden-Württemberg und des Stadtkreises Reutlingen in 2013
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Die derzeitige Verschuldungssituation der Stadt Reutlingen ist ebenfalls ein Indikator für die Finanzkraft der Stadt. In der nächsten Grafik ist die Verschuldung in Euro je Einwohner der Stadt Reutlingen im Vergleich zu den derzeitigen Stadtkreisen dargestellt. Die Stadt Reutlingen liegt derzeit im Mittelfeld der Stadtkreise in Baden-Württemberg.

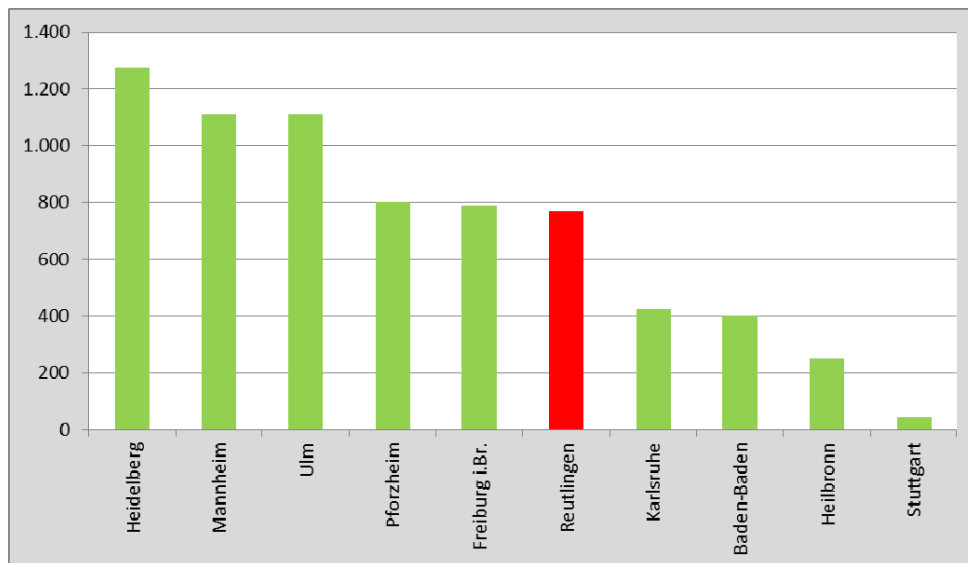


Abb. 27: Schulden der Kernhaushalte der Stadtkreise und der Stadt Reutlingen in Euro je Einwohner im Jahr 2013
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

IX.2. Perspektive Landkreis Reutlingen

In diesem Kapitel wird dargestellt, dass der Landkreis Reutlingen auch ohne die Stadt Reutlingen nicht nur lebensfähig, sondern mit Blick auf sein dann geringeres Aufgabenvolumen auch leistungsfähig bleibt. Der Landrat des Landkreises Reutlingen hat den Umstand, dass der verbleibende Landkreis nach der Herauslösung der Stadt Reutlingen nach wie vor lebensfähig ist, bereits in einer Pressekonferenz am 12. Dezember 2014 bestätigt.

Mit der Stadtkreisgründung der Großstadt Reutlingen weist der verbleibende Landkreis Reutlingen eine veränderte Struktur auf. Mit der Stadt Metzingen als größter kreisangehöriger Stadt und einziger Großen Kreisstadt im Kreisgebiet, hat er eine viel deutlicher ländlich geprägte Struktur. Größenmäßig steht er dann an der Spitze der ländlich geprägten Landkreise in Baden-Württemberg.

Keiner der Landkreise in Baden-Württemberg hat eine Großstadt in seinem Kreisgebiet (außer der Landkreis Reutlingen). Selbst alle eher ländlich geprägten Landkreise in Baden-Württemberg erledigen in ihrer Struktur seit jeher alle Landkreis-Aufgaben eigenständig, effektiv und effizient. Dazu gehören auch die großen Aufgaben der Berufsschulträgerschaft und der Krankenhausversorgung. Es sind keine Anzeichen erkennbar, dass der künftige Landkreis Reutlingen dazu in neuer Struktur nicht auch in der Lage ist. Im Kapitel II.2. wurde gezeigt, dass der Landkreis Reutlingen derzeit seiner Ausgleichsfunktion für die Stadt Reutlingen nicht in ausreichendem Maße nachkommt. Ohne die Großstadt Reutlingen mit einer dann sehr viel homogenen Struktur wird der künftige Landkreis seine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion effektiver tun können. Dies schon deshalb, weil

die spezifischen, im heutigen Landkreis einzigartigen und aufwendigen Bedarfe der Stadt Reutlingen von ihm dann nicht mehr zu bedienen sein werden. Der Landkreis Reutlingen wird es künftig bei der Wahrnehmung seiner Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen einfacher haben, da sein Kreisgebiet eine deutlich homogenere Gebietsstruktur aufweist.

IX.2.1. Größe und räumliche Struktur

Die Einwohnerzahl des Landkreises Reutlingen wird sich durch die Stadtkreisgründung verringern. Im nachfolgenden Diagramm ist dies dargestellt. Die rote Säule bezeichnet die heutige Situation und die gelbe Säule die künftige Situation, nach der Stadtkreisgründung. Es wird künftig elf Landkreise geben, die teilweise erheblich weniger Einwohner aufweisen, als der Landkreis Reutlingen haben wird. Der einwohnermäßig kleinste Kreis, der Hohenlohekreis, hat lediglich zwei Drittel der Einwohner des künftigen Landkreises Reutlingen.

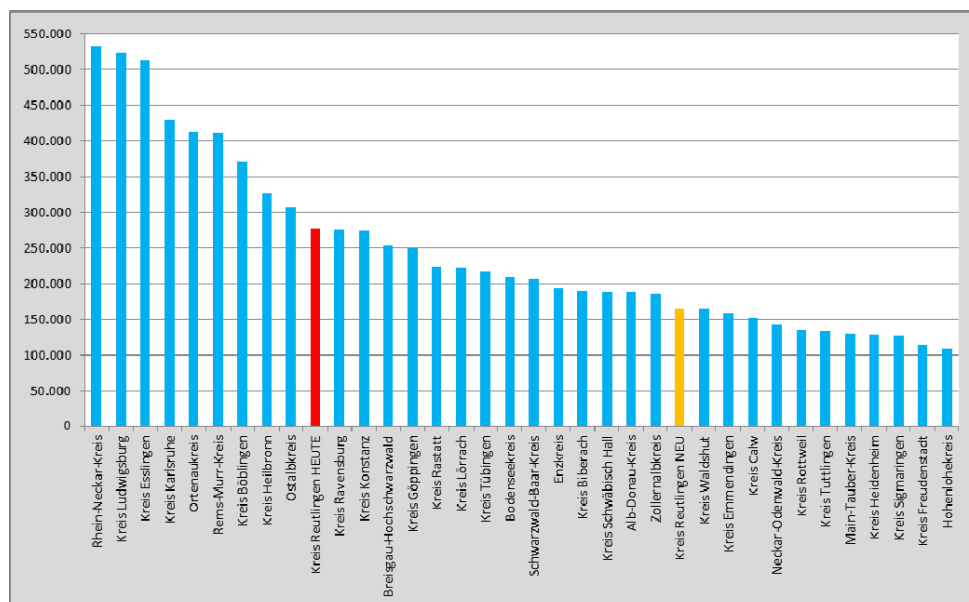


Abb. 28: Einwohnerzahlen der Landkreise in Baden-Württemberg, Stand II/2014 (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Die flächenmäßige Veränderung durch die Stadtkreisgründung fällt verhältnismäßig gering aus. Insgesamt 19 Landkreise werden dann eine geringere Fläche haben als der Landkreis Reutlingen. Die Größenunterschiede zu den Landkreisen mit der geringsten Fläche sind dabei beachtlich. So beträgt die Fläche der kleinsten Landkreise gerade einmal 55% bzw. 60% der Fläche des verbleibenden Landkreises Reutlingen.

126 Analyse künftiger Strukturdaten

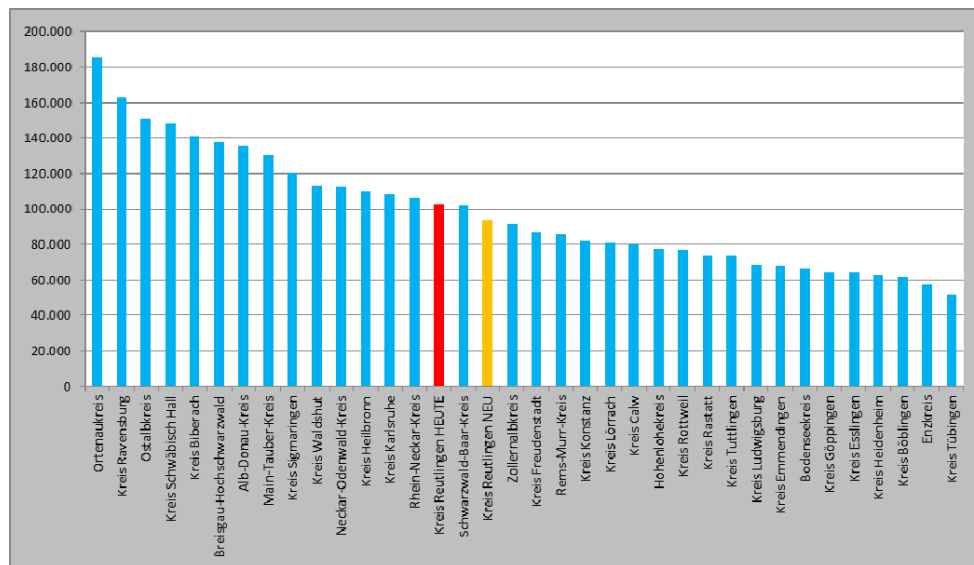


Abb. 29: Gesamtflächen der Landkreise in Baden-Württemberg im Jahr 2013 in ha
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Wie bereits im Kapitel IX.1. ausgeführt, ist der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche eines Kreises ein Indikator, der auf die räumliche Struktur und Prägung schließen lässt. Je geringer der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche eines Kreises ist, desto ländlicher ist der Kreis. Die nachfolgende Grafik zeigt deutlich, dass sich der künftige Landkreis Reutlingen in seiner neuen Struktur ohne die Großstadt Reutlingen an die Spitze des eher ländlich geprägten Drittels aller Landkreise in Baden-Württemberg setzen wird.

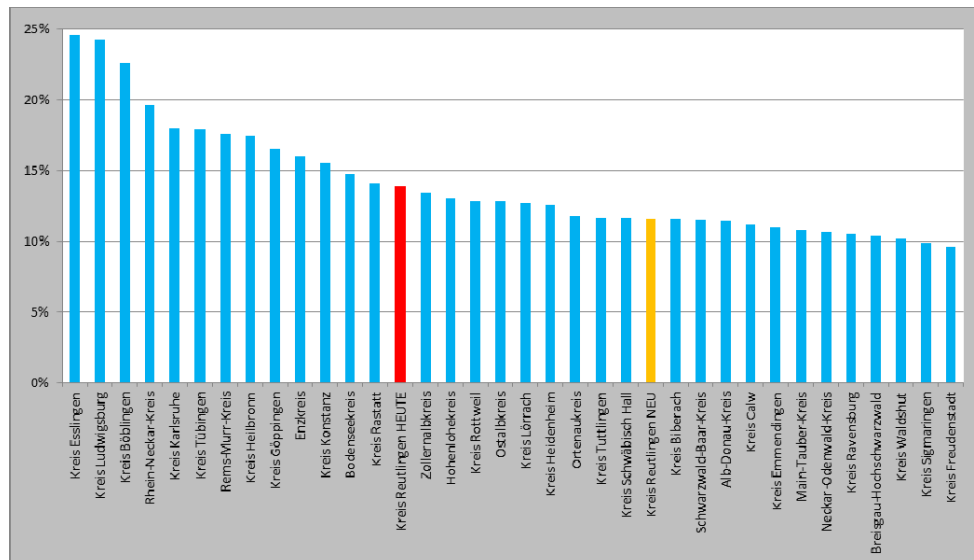


Abb. 30: Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen an den Gesamtflächen der Landkreise in Baden-Württemberg im Jahr 2013
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Im verbleibenden Landkreis Reutlingen ist die Große Kreisstadt Metzingen mit 21.300 Einwohnern dann die größte Stadt. Bereits heute gibt es in Baden-Württemberg eine Reihe von Landkreisen, deren größte kreisangehörige Stadt bezogen auf ihre Einwohnerzahl mit Metzingen vergleichbar ist. In zwei Landkreisen hat die größte kreisangehörige Stadt sogar weniger als 20.000 Einwohner und ist damit nicht einmal Große Kreisstadt.

Landkreis	größte kreisangehörige Stadt	
	Name	Einwohner
Kreis Waldshut	Waldshut-Tiengen	22.875
Neckar-Odenwald-Kreis	Mosbach	22.752
Main-Tauber-Kreis	Bad Mergentheim	22.569
Kreis Calw	Calw	22.507
Kreis Reutlingen NEU	Metzingen	21.300
Kreis Breisgau-Hochschwarzwald	Bad Krozingen	19.212
Kreis Sigmaringen	Bad Saulgau	17.115

Abb. 31: Ausgewählte Landkreise und ihre jeweils größte kreisangehörige Stadt im Vergleich zum Stand II/2014
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

IX.2.2. Kreisgebiet

Die Gemeinden Pliezhausen und Walddorfhäslach einerseits und Wannweil andererseits werden nach der Stadtkreisgründung räumlich vom übrigen Landkreis getrennt sein. Einer effektiven und effizienten Aufgabenwahrnehmung durch den künftigen Landkreis steht dies jedoch nicht entgegen. Es gibt in Baden-Württemberg andere Landkreise, deren Gebiet ebenfalls eine räumliche Trennung aufweist:

- Der Landkreis Karlsruhe wird durch den Stadtkreis Karlsruhe nahezu vollständig in zwei Teile getrennt.
- Der Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald wird durch den Stadtkreis Freiburg ebenfalls fast vollständig in zwei Teile geteilt.
- Auch der Landkreis Konstanz weist ein getrenntes Kreisgebiet auf. Die Gemeinde Büsingen ist vom restlichen Landkreis Konstanz vollständig getrennt. Sie ist zudem vollständig von Schweizer Staatsgebiet umgeben.
- Das Kreisgebiet des Rhein-Neckar-Kreises weist in zweifacher Hinsicht eine räumliche Trennung auf. Zum einen wird es durch die Stadtkreise Mannheim und Heidelberg fast vollständig in zwei Teile getrennt. Badisch-Schöllnbach ist zudem als Stadtteil der Stadt Eberbach eine Exklave und vollständig von hessischem Staatsgebiet umgeben.
- Im Landkreis Rastatt sind mehrere Teile des Gebietes der Gemeinde Sinzheim vom übrigen Landkreis Rastatt getrennt. Sie sind vollständig vom Gebiet des Stadtkreises Baden-Baden umgeben.

128 Analyse künftiger Strukturdaten

- Auch der Ortenaukreis weist kein vollständig geschlossenes Kreisgebiet auf. Teile der kreisangehörigen Gemeinden Lauf (Baden) und Sasbach sind vom übrigen Kreisgebiet getrennt und vollständig vom Kreisgebiet des Landkreises Rastatt umgeben.
- Im Ostalbkreis liegt ein Teil des Gebietes der Stadt Schwäbisch Gmünd, der Stadtteil Rechberg, vollständig getrennt und komplett vom Gebiet des Landkreises Göppingen umgeben.
- Im Landkreis Ludwigsburg bildet der Ortsteil Prevorst (Gemeinde Oberstenfeld) eine Exklave, die vom übrigen Landkreis Ludwigsburg getrennt, im Gebiet des Landkreises Heilbronn liegt.

IX.2.3. Sitz der Landkreisverwaltung

Im Falle der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen kann der Verwaltungssitz des künftigen Landkreises Reutlingen im Gebiet des Stadtkreises Reutlingen bleiben. Dies ist üblich und bei sechs von neun Stadtkreisen bereits der Fall:

- Landratsamt Karlsruhe: in Karlsruhe
- Landratsamt Heilbronn: in Heilbronn
- Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis: in Heidelberg
- Landratsamt Alb-Donau-Kreis: in Ulm
- Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald: in Freiburg
- Landratsamt Enzkreis: in Pforzheim.

IX.2.4. Finanzkraft

Die Finanzkraft des Landkreises Reutlingen wird ohne die Stadt Reutlingen den dann veränderten Aufgaben des verbleibenden Landkreises entsprechen. Ähnlich wie bei der Größe und räumlichen Struktur, verändert sich auch die Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. 13 Landkreise in Baden-Württemberg, das entspricht einem Drittel aller Landkreise in Baden-Württemberg, weisen eine geringere Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf als der künftige Landkreis Reutlingen.

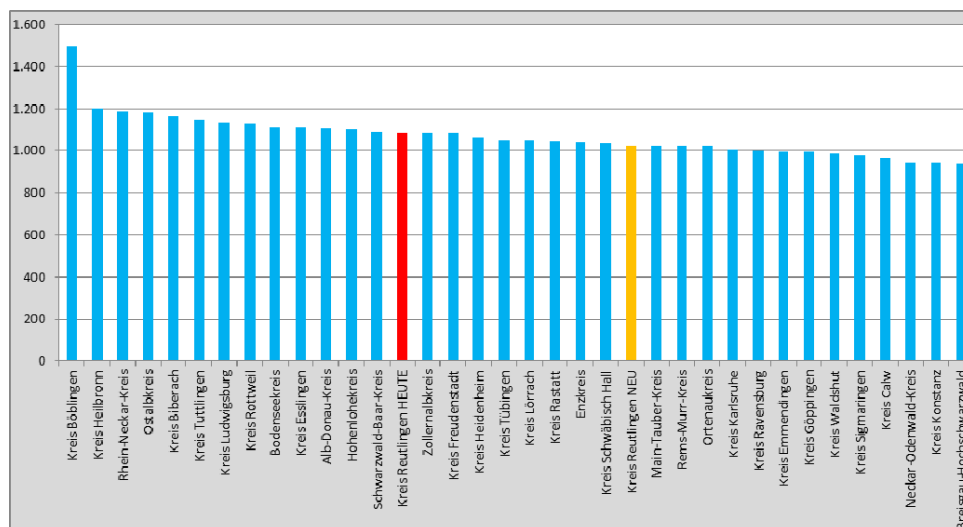


Abb. 32: Steuerkraftsummen der kreisangehörigen Gemeinden der jeweiligen Landkreise in Baden-Württemberg in Euro je Einwohner im Jahr 2013 (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn man die Schulden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden vergleicht. Betrachtet man die Schulden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden der Landkreise in Baden-Württemberg im Verhältnis zu ihrer jeweiligen Einwohnerzahl, so stellt man fest, dass sich die Situation für den Landkreis Reutlingen signifikant verbessert. Beträgt die Verschuldung der Städte und Gemeinden des Landkreises Reutlingen mit der Stadt Reutlingen noch rd. 580 Euro je Einwohner, so fällt dieser Wert nach Stadtkreisgründung – also ohne die Stadt Reutlingen – auf rd. 440 Euro je Einwohner.

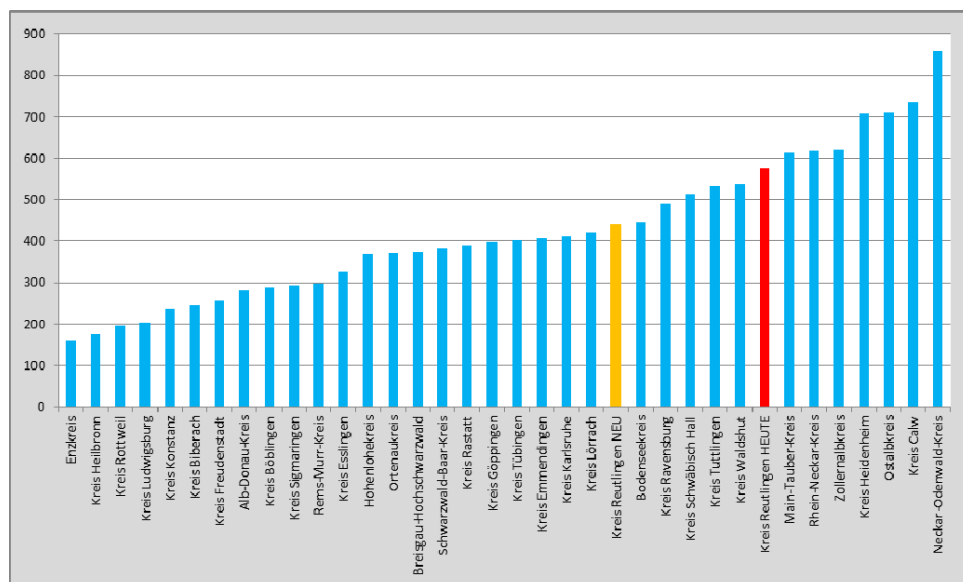


Abb. 33: Schulden der Kernhaushalte der kreisangehörigen Gemeinden der Landkreise in Euro je Einwohner im Jahr 2013 (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

130 Analyse künftiger Strukturdaten

Die Stadt Reutlingen weist also im Vergleich zu den restlichen Städten und Gemeinden des Landkreises Reutlingen gemessen an den Einwohnerzahlen einen überproportional hohen Schuldenstand auf. Dies ist ein Indiz dafür, dass die großstädtischen Aufgaben und Strukturen der Stadt Reutlingen in der derzeitigen Situation als kreisangehörige Stadt auch über eine überproportional hohe Verschuldung finanziert werden müssen.

Betrachtet man die Hebesätze vor allem der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer im heutigen Landkreis Reutlingen dann fällt auf, dass die Hebesätze der Stadt Reutlingen die höchsten im gesamten Landkreis sind.

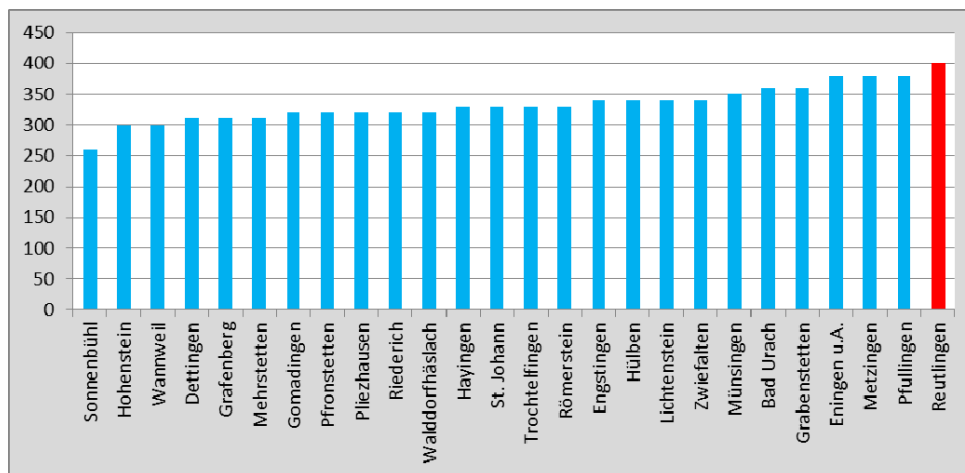


Abb. 34: Hebesätze der Grundsteuer B der Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen im Jahr 2013
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

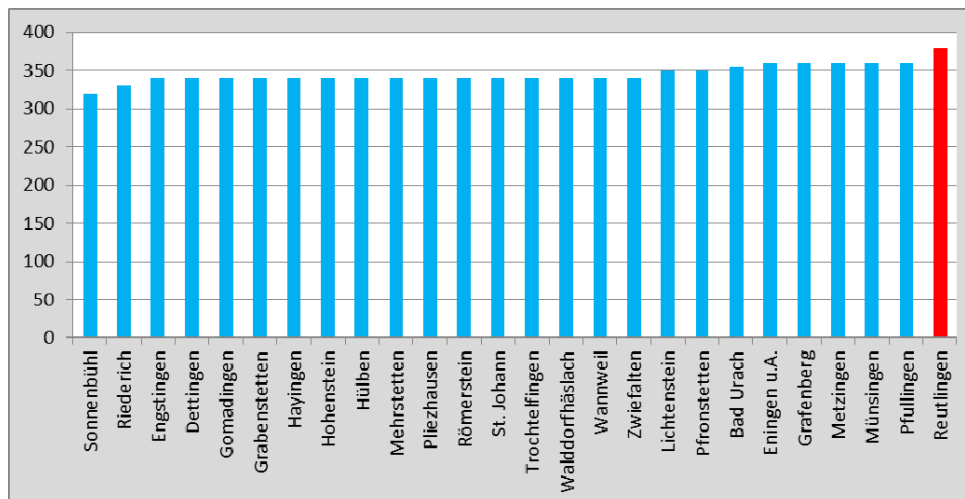


Abb. 35: Hebesätze der Gewerbesteuer der Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen im Jahr 2013
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Vergleicht man die Hebesätze der Kreisumlage der Landkreise in Baden-Württemberg miteinander, wird deutlich, dass der Landkreis Reutlingen einen vergleichsweise niedrigen Hebesatz aufweist.

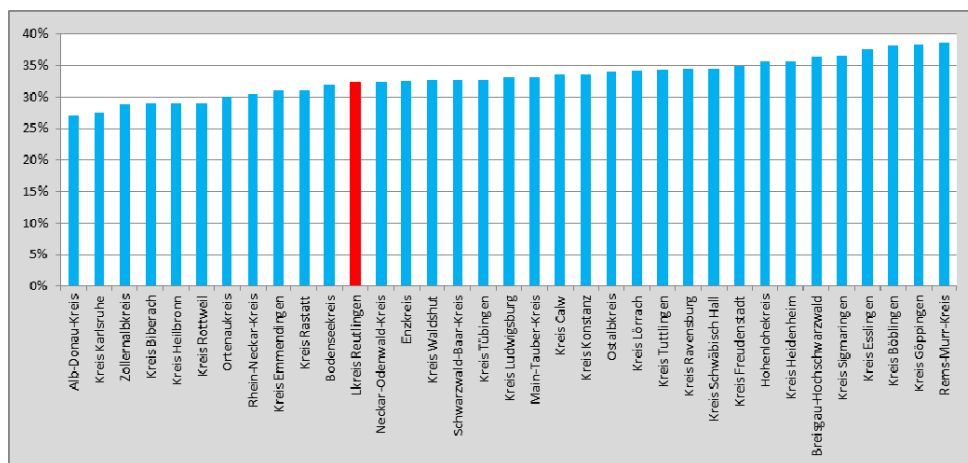


Abb. 36: Hebesätze der Kreisumlage der Landkreise in Baden-Württemberg im Jahr 2013
(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Die Einflussfaktoren und Ursachen für die Höhe der Kreisumlage-Hebesätze sind sicher vielfältig. Es fällt jedoch auf, dass vor allem die strukturell eher ländlich geprägten Landkreise in Baden-Württemberg eher höhere Kreisumlage-Hebesätze aufweisen, als dies im Landkreis Reutlingen derzeit der Fall ist. Zwar gibt es mit den Landkreisen Alb-Donau-Kreis, Biberach und Emmendingen auch Ausnahmen, die Kreisumlage-Hebesätze des überwiegenden Teils der eher ländlich geprägten Landkreise liegt aber zwischen 32,5% (Neckar-Odenwald-Kreis) und 36,5% (Kreis Sigmaringen).

IX.3. Perspektive der übrigen Landkreise und des Landes Baden-Württemberg

Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen berührt nur die Stadt Reutlingen selbst und den Landkreis Reutlingen. Die Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln haben gezeigt, dass der verbleibende Landkreis Reutlingen nach wie vor lebens- und leistungsfähig bleibt. Die Stadtkreisgründung Reutlingens wird sich auf andere Landkreise nicht auswirken. Es besteht keinerlei Notwendigkeit für eine Änderung der Gebietszuschnitte des verbleibenden Landkreises Reutlingen oder anderer Landkreise.

Aufgrund der derzeitigen Sondersituation der Stadt Reutlingen ist die Stadtkreisgründung ein Einzelfall in Baden-Württemberg. Es gibt keine andere Stadt in Baden-Württemberg, die eine solche Sondersituation aufweist. Wie dargestellt, führt eine Stadtkreis-Gründung weder zu finanziellen noch zu personellen Mehrbelastungen beim Land. Es sei darauf hingewiesen, dass sich die Verflechtungen zwischen Gebietskörperschaften nicht an Landkreis-, Stadtkreis- oder Gemeindegren-

132 Analyse künftiger Strukturdaten

zen festmachen lassen. Dafür sind andere, davon unabhängige Kriterien maßgeblich, wie sie z.B. im Landesentwicklungsplan aufgezeigt sind. Die Belange der Landesplanung werden von der Stadtkreis-Gründung nicht berührt. Das gilt selbstverständlich auch für das im Landesentwicklungsplan ausgewiesene Oberzentrum Reutlingen/Tübingen.

X. Sonstige Aspekte

Angesichts der Größe und Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen mit ca. 2.000 Beschäftigten steht die Fähigkeit zur räumlichen und personellen Integration von ca. 120 weiteren Mitarbeitern außer Zweifel.

X.1. Räumlichkeiten

In den bei der finanziellen Bewertung verwendeten Sachkostenpauschalen (vgl. Kapitel IV.1.) sind auch durchschnittliche Raumkosten für Büroräume enthalten. Dazu gehören Mietkosten, Betriebs- und Unterhaltungskosten sowie Kosten für die laufende Büroausstattung. Solange nicht bekannt ist, ob die benötigten Flächen von der Stadt Reutlingen erworben oder angemietet werden, ist dies eine sachgerechte Vorgehensweise. Sie garantiert, dass für jede auf den Stadtkreis Reutlingen entfallende Stelle pauschal die relevanten Raumkosten einkalkuliert sind.

Die Stadtkreisgründung gerade jetzt anzugehen ist auch deshalb sinnvoll, weil sich sowohl der Landkreis als auch die Stadt Reutlingen jeweils mit der konzeptionellen Neuausrichtung ihrer Verwaltungsräumlichkeiten befassen.

Der Landkreis Reutlingen beschäftigt sich derzeit mit der Standortentwicklung seiner verschiedenen, im Stadtgebiet Reutlingen verteilten Räumlichkeiten. Dabei werden u. a. Themen wie Standortkonzentration durch Neubau und/oder Sanierung untersucht.

Die Stadt Reutlingen bereitet ein umfassendes Konzept zur Sanierung des Rathauses einschließlich einer Bemessung des künftigen Raumbedarfs vor. Erste Sanierungsschritte sind bereits eingeleitet.

X.2. Personalübergang

Durch die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen gehen Aufgaben, insbesondere solche der unteren Verwaltungsbehörde, vom Landkreis Reutlingen auf die Stadt Reutlingen über. Die Stadt Reutlingen ist deshalb verpflichtet, nach § 26 Abs. 4 Var. 3 des Landesbeamtengesetzes (LBG), Beamte des Landkreises Reutlingen verhältnismäßig zu übernehmen. Der Landkreis und die Stadt Reutlingen haben innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der Stadtkreisgründung im Einvernehmen miteinander zu bestimmen, welche Beamten von der Stadt Reutlingen zu übernehmen sind. Für die Übernahme kommen nur solche Beamte des Landkreises Reutlingen in Frage, deren Aufgabengebiet von dem Aufgabenübergang berührt wird. Infolge der Übernahme wird das Beamtenverhältnis mit der Stadt Reutlingen fortgesetzt.

134 Sonstige Aspekte

Soweit Beamte des Landkreises Reutlingen nicht nach den §§ 26 ff. LBG übernommen werden, können sie wegen der Stadtkreisgründung aus dienstlichen Gründen vom Landkreis Reutlingen zur Stadt Reutlingen versetzt werden (§ 24 LBG).

Für Tarifbeschäftigte, deren Aufgabengebiet durch die Stadtkreisgründung betroffen ist, besteht keine gesetzliche Verpflichtung der Stadt Reutlingen zur Übernahme. Im Rahmen kommunaler Neugliederungen ist es allerdings üblich, dass die entsprechende Anwendung von Regelungen wie §§ 26 ff. LBG auf Tarifbeschäftigte durch Gesetz angeordnet wird.

Die Stadt Reutlingen würde die Übernahme von Beamten und Tarifbeschäftigten des Landkreises Reutlingen begrüßen.

XI. Darstellung des weiteren Verfahrens

Nach § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GemO) können Gemeinden durch Gesetz auf Antrag zu Stadtkreisen erklärt werden. Der Antrag bedarf keiner bestimmten Form.

Im ersten Schritt wird das Innenministerium federführend die Voraussetzungen einer Stadtkreis-Gründung prüfen und die dafür notwendigen Schritte durchführen. Im Anschluss muss die Regierung entscheiden, ob eine Gesetzesvorlage in den Landtag eingebracht wird.

Das weitere Verfahren richtet sich nach der Geschäftsordnung des Landtages (LTGO). Nach § 42 Abs. 1 LTGO werden Gesetzentwürfe in zwei Beratungen behandelt, sofern der Landtag nicht in der ersten Lesung beschließt, drei Beratungen durchzuführen. Bei der ersten Beratung von Gesetzesvorhaben werden nur die Grundsätze der Vorlage besprochen (§ 43 LTGO). Änderungsanträge zu Gesetzentwürfen sind nicht vor Schluss der Ersten Beratung zulässig. Am Schluss der Ersten Beratung beschließt der Landtag, ob die Angelegenheit einem Ausschuss überwiesen werden soll.

§ 50 a LTGO regelt die Anhörung zu Gesetzentwürfen. Ist beim Gesetzentwurf der Regierung eine Anhörung nach der Verfassung oder aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung vorgesehen, findet die Erste Beratung erst statt, wenn der Landtag über das Ergebnis der Anhörung unterrichtet worden ist.

Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände berühren, sind diese oder ihre Zusammenschlüsse gemäß Art. 71 Abs. 4 LV rechtzeitig zu hören. Dies ist hier jedoch nicht der Fall. Art. 71 Abs. 4 LV gilt nur für generell-abstrakte Regelungen. Ein solcher Fall liegt hier nicht vor. Eine Anhörung des Landkreises Reutlingen ist nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2 LV geboten, nicht jedoch der kreisangehörigen Gemeinden des Landkreises.

Zusätzlich zur vorstehend genannten Anhörung kann nach § 50 a Abs. 3 LTGO ein Ausschuss eine mündliche oder schriftliche Anhörung durchführen. Dabei ist in jedem Falle den Zusammenschlüssen der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Verlangen die Gelegenheit zur mündlichen Stellungnahme vor dem Ausschuss zu geben.

Der Landtag ist autonom in seiner Verfahrensgestaltung. Die Landesverfassung und die Geschäftsordnung enthalten nur Mindestfristen für einzelne Schritte im Gesetzgebungsverfahren, jedoch keine Begrenzung der Dauer eines Gesetzgebungsverfahrens.

Unabhängig von der Dauer des Gesetzgebungsverfahrens steht eine Verkürzung der laufenden kommunalen Wahlperiode – sei es bezogen auf ein Gremium oder bezogen auf eine Einzelperson – nicht grundsätzlich im Widerspruch zum Verfassungsrecht. Ein Eingriff in die laufende Wahlperiode ist allgemein dann gerechtfertigt, wenn er der Prüfung am Maßstab der Landesverfassung standhält. Hält die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen und damit die Veränderung der Kreisgrenzen für den Landkreis Reutlingen selbst den verfassungsmäßigen Kriterien stand, so gilt dies in gleicher Weise für die Folgen, die sich daraus für ihre Vertretungsorgane und die Amts- und Mandatsträger ergeben.

Herausgeber: Stadt Reutlingen
Zentrale Steuerungsunterstützung
Marktplatz 22
72764 Reutlingen
E-Mail: stadtkreis@reutlingen.de
www.reutlingen.de/stadtkreis

Stand: Mai 2015

Stadt Reutlingen 01 Zentrale Steuerungsunterstützung Gz.: 01-wi / 13-lö		15/060/01	22.05.2015
Beratungsfolge	Datum	Behandlungszweck/-art	Ergebnis
GR	21.05.2015	Einbringung öffentlich	
FiA	25.06.2015	Vorberatung nichtöffentlich	
VKSA	25.06.2015	Vorberatung nichtöffentlich	
GR	30.06.2015	Entscheidung öffentlich	
Beschlussvorlage Beschluss über die Antragstellung zur Gründung eines Stadtkreises Reutlingen			
Bezugsdrucksache 97/5/111, 98/140/7.1, 00/10/7.6, 06/140/04.1, 13/049/01 neu			

Beschlussvorschlag

1. Die Stadt Reutlingen beantragt, die Stadt gemäß § 3 der Gemeindeordnung zum Stadtkreis zu erklären.
2. Der Gemeinderat stimmt dem in der Anlage enthaltenen Antragsschreiben zu und beauftragt die Verwaltung, den Antrag beim Innenministerium Baden-Württemberg einzureichen.
3. Die Verwaltung wird beauftragt, alle weiteren Schritte in die Wege zu leiten.

Finanzielle Auswirkungen

HHJ	HHST	Betrag in €	über-/ außerplanm.	Auswirkung	Erläuterung

Deckungsvorschlag

HHJ	HHST	Betrag in €	Auswirkung	Erläuterung

Begründung**Vorbemerkung**

Seit der Beschlussfassung durch den Gemeinderat im März 2013 (13/049/01 neu) hat die Verwaltung die für die Gründung eines Stadtkreises erforderlichen Grundlagen ermittelt und die hierfür notwendigen Daten erhoben. Die Verwaltung trat hierzu in Kontakt mit dem Innen- und dem Finanzministerium sowie der Landkreisverwaltung.

Der vorliegende über 130 Seiten starke „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ behandelt sowohl finanzielle als auch nichtfinanzielle Aspekte und zeigt ein umfassendes Bild der Veränderungen und Konsequenzen einer Stadtkreis-Gründung.

Der Bericht wurde federführend von der Zentralen Steuerungsunterstützung in Zusammenarbeit mit den Fachämtern der Stadtverwaltung Reutlingen erstellt. Wo nötig und sinnvoll, wurden externe Experten hinzugezogen. Mit Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde wurde ein profunder Kenner der rechtlichen Materie gewonnen. Herr Bernd Aker war mit seinem Fachwissen bei Fragen rund um den Finanzausgleich hilfreich. Das Büro Oettinger und Partner aus Ditzingen hat die Stadt beim Themenkomplex Kreiskliniken beraten.*

Im Folgenden werden, soweit es die komplexe Materie erlaubt, kurz und verständlich die wesentlichen Ergebnisse und Aussagen dargestellt, die für die Entscheidung des Gemeinderates und des Landtages notwendig sind. Damit liegen nun transparent alle notwendigen Daten und Fakten auf dem Tisch, um über eine Antragstellung zur Gründung eines Stadtkreises zu entscheiden.

***Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde** Fachanwalt für Verwaltungsrecht. Seit 1984 Honorarprofessor an der Universität Tübingen. Mitglied der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein, Landesgruppe Baden-Württemberg.

Rechtsanwalt Bernd Aker war Erster Landesbeamter beim Landratsamt Ludwigsburg, Leiter des Kommunalreferats beim Regierungspräsidium Stuttgart und stellvertretender Hauptgeschäftsführer beim Städtetag Baden-Württemberg. Er ist Autor des führenden Kommentars zum Finanzausgleichsgesetz. Die **OETTINGER-GRUPPE** ist ein Verbund von Steuerberatern, Rechtsanwälten, Wirtschaftsprüfern und Unternehmensberatern. Ein Beratungsschwerpunkt liegt auf dem Gesundheitswesen, insbesondere Krankenhäuser und Rehabilitationszentren.

10 Kernaussagen:

- **Als Stadtkreis nimmt Reutlingen das von der Verfassung garantierte Recht auf Subsidiarität und Selbstverwaltung wahr.** Die Stadtkreisgründung ist die konsequente Fortführung der Verwaltungsreform Baden-Württemberg unter Ministerpräsident Teufel, die grundsätzlich Entscheidungsprozesse und Verantwortung „nach unten“ verlagert. Die Stadt Reutlingen verfügt über die hierfür erforderliche Leistungskraft.
- **Als Stadtkreis trifft der Gemeinderat bei allen wichtigen kommunalen Themen, die Reutlinger Bürgerinnen und Bürger angehen, die politische Entscheidung** und nicht wie bisher auch der Kreistag. Die Stadt erhält Sitz und Stimme in für ihre Entwicklung wesentlichen Gremien.
- **Als Stadtkreis erhält Reutlingen die gleichen Rechte und Gestaltungsmöglichkeiten wie die anderen Großstädte im Land.** Solche Entwicklungschancen sind wichtig für die Zukunft Reutlingens, das bislang die Ausgaben, nicht aber die Einnahmen einer Großstadt hat. Auf die Gründung eines Stadtkreises kann nicht verzichtet werden, wenn man dem öffentlichen Wohl verpflichtet ist.
- **Als Stadtkreis erhält Reutlingen die für eine Großstadt passende Verwaltungsstruktur.** Für Reutlingen hat sich die Struktur, Teil eines Landkreises zu sein, nicht bewährt und als nachteilig herausgestellt. Keine andere Großstadt im Land ist Teil eines Landkreises. Das ist nicht verwunderlich, weil gerade für Städte der Reutlinger Größenordnung die Struktur eines Stadtkreises die passende und geeignete ist.
- **Als Stadtkreis kann Reutlingen kurze Wege, vereinfachte Abläufe und schnellen Service aus einer Hand anbieten – ein klarer Mehrwert für Bürger und Unternehmen.** Die Stadt Reutlingen ist in der Lage, eigenverantwortlich sämtliche Angelegenheiten der Bürgerschaft selbst zu regeln. Bestehende Doppelstrukturen mit dem Landkreis entfallen.
- **Als Stadtkreis verfügt Reutlingen über die entsprechenden Finanzmittel, um die großstädtische Infrastruktur für seine Bürgerschaft und die Besucher aus der Nachbarschaft zu gestalten.** Bisherige finanzielle Doppelbelastungen durch die Kreisangehörigkeit entfallen. Reutlingen zahlt heute mehrfach, einmal direkt aus dem Haushalt, also aus eigener Tasche, und zum anderen indirekt über die Kreisumlage in den Haushalt des Landkreises. 50 Millionen Euro zahlt Reutlingen in die Kreisumlage 2015. Das sind über 43,1%. Die nächstgrößte Stadt Metzingen zahlt 8,6 %.
- **Als Stadtkreis erhält Reutlingen wie andere Großstädte in Baden-Württemberg höhere Finanzaufweisungen vom Land als Ausgleich für die erhöhten Ausgaben einer Großstadt.** Unterm Strich geht es um rund 4 Millionen Euro pro Jahr, auf die Reutlingen bisher wegen seiner Zugehörigkeit zum Landkreis verzichten muss. Die Kreisangehörigkeit kostet die Stadt seit Jahren viel Geld.

- **Als Stadtkreis beendet Reutlingen seine nachteilige Sonderstellung im Land.** Mit rund 112.000 Einwohnern ist Reutlingen die einzige Großstadt Baden-Württembergs, die nicht Stadtkreis ist, obwohl sie mit den Stadtkreisen Ulm, Heilbronn oder Pforzheim vergleichbar ist. Ebenso wird der Landkreis Reutlingen seine Sonderrolle aufgeben und sich einfügen in die Reihe der anderen Landkreise in Baden-Württemberg, die alle ohne Großstadt lebensfähig sind.
- **Als Stadtkreis bewahrt Reutlingen das gute Verhältnis zu den Nachbarstädten und Gemeinden.** Ein gutes Miteinander ist nicht an eine bestimmte Kreiszugehörigkeit gebunden, was u.a. das Gewerbegebiet mit Kusterdingen und Kirchentellinsfurt beweist.
- **Als Stadtkreis führt Reutlingen bewährte Kooperationen im Landkreis fort und geht neue ein, wenn entsprechende Mitsprachemöglichkeiten bestehen.** Das gilt für das Thema Kreiskliniken genauso wie für alle anderen Themen von gemeinsamer Bedeutung, von der Kreissparkasse bis zu den Berufsschulen. Das öffentliche Wohl im Blick, hat die Stadt Reutlingen vor der Antragstellung zur Gründung eines Stadtkreises gründlich geprüft, ob der Landkreis Reutlingen leistungsfähig bleibt. Die Antwort ist ein eindeutiges Ja.

Ausgangslage

Seit mehr als 25 Jahren wird das Thema Stadtkreisgründung in der Stadt Reutlingen diskutiert. Während das Thema unter den Oberbürgermeistern Dr. Manfred Oechsle und Dr. Stefan Schultes ausschließlich intern behandelt wurde, hat der Reutlinger Gemeinderat in der öffentlichen Sitzung am 21. März 2013 die Verwaltung beauftragt, zum Zwecke einer Antragstellung auf Gründung eines Stadtkreises die erforderlichen Grundlagen zu ermitteln und die hierfür nötigen Daten zu erheben.

Schon in den vergangenen Jahrzehnten war es den politisch Verantwortlichen bewusst, dass die Stadtkreisgründung ein zentrales Zukunftsthema für die Entwicklung der Stadt ist, weil sich die Struktur des Landkreises für die Großstadt Reutlingen nicht bewährt. So gab es auch immer wieder Anträge von Gemeinderatsfraktionen, die Stadtkreisgründung zu prüfen, weil „die Stadt Reutlingen durch die Ergebnisse der politischen Arbeit des Landkreises in ihrer weiteren Entwicklung eher mehr behindert, als unterstützt wird.“ (aus dem Antrag von Dieter Weinmann, Margret Grimm, Julius Vohrer und Klaus-Peter Barthold für das Bürgerliche Forum Reutlingen vom 15. Juli 1997).

Rechtliche Grundlagen einer Stadtkreisgründung

Sowohl das Grundgesetz als auch die Landesverfassung betonen das mehrfach vom Bundesverfassungsgericht bestätigte Subsidiaritätsprinzip. Das heißt vereinfacht: Städte regeln ihre kommunalen Angelegenheiten selbst, wenn sie dazu wie Reutlingen nach Größe und Leistungskraft in der Lage sind. Bei kleineren Städten und Gemeinden leistet der Landkreis Hilfestellung und übernimmt Aufgaben. Der ehemalige Pfullinger Bürgermeister Rudolf Hess hat es in seiner Abschiedsrede im Januar 2015 auf die griffige Formel gebracht: „Landkreis nur dann, wenn Stadt nicht kann.“

Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen stärkt ihr verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf Selbstverwaltung (Art. 28 Grundgesetz und Art. 71 Landesverfassung Baden-Württemberg). Nach § 3 der Gemeindeordnung können Gemeinden auf ihren Antrag durch Gesetz zu Stadtkreisen erklärt werden. Eine Bestandsgarantie für einen Landkreis gibt es hingegen nicht. Auch dies ist vom Bundesverfassungsgericht mehrfach bestätigt worden.

Die Stadtkreisgründung entspricht dem Verfassungsgrundsatz der kommunalen Selbstverwaltung und der Subsidiarität, wie sie der ehemalige Ministerpräsident Erwin Teufel in seiner Regierungserklärung (Mai 2003) zur Verwaltungsreform als maßgeblich für den Erfolg Baden-Württembergs beschrieben hat:

„Subsidiarität heißt, dass die größere Einheit immer nur das regeln soll, was die jeweils kleinere Einheit nicht mehr zufriedenstellend für alle Betroffenen regeln kann. Die Zukunft gehört den kleinen und überschaubaren Einheiten. Deshalb bekennt sich die Landesregierung zur kommunalen Selbstverwaltung. Was die Kommunen bewerkstelligen können, sollen sie leisten. Erst wenn sie an ihre Grenze stoßen, tritt das Land in Aktion: zuerst die Landratsämter, dann die Regierungspräsidien als Mittelbehörden und zuletzt die Ministerien als politische Entscheidungsebene.“

Der Verwaltungsreform 2005 liegt das Leitbild einer modernen Verwaltung zugrunde, die dezentral und möglichst nah am Bürger organisiert ist. Grundprinzipien der Verwaltungsreform sind die Vereinfachung von Abläufen und die Verlagerung von Entscheidungsprozessen und Verantwortung nach unten. Insofern ist die Stadtkreisgründung Reutlingens die konsequente Fortführung der Verwaltungsreform. Die Stadt Reutlingen ist aufgrund der Größe und Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltung in der Lage, sämtliche Angelegenheiten der Bürgerschaft selbst zu regeln. Die Vorteile für die Bürger sind kurze Entscheidungswege und Bearbeitungszeiten sowie Dienstleistungen aus einer Hand.

Die Sonderstellung der Stadt Reutlingen in Baden-Württemberg und im Landkreis

Eingeschränkte kommunale Selbstverwaltung

Die Stadt Reutlingen ist mit rund 112.000 Einwohnern die neuntgrößte Stadt in Baden-Württemberg. Sie sprengt schon Größenmäßig das Gefüge des Landkreises Reutlingen. Der Unterschied zwischen größter und nächstgrößter Stadt fällt in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg so groß aus wie im Landkreis Reutlingen. Die Große Kreisstadt Metzingen als zweitgrößte Stadt im Landkreis Reutlingen hat rund 21.000 Einwohner. Das sind 91.000 Einwohner weniger als die Stadt Reutlingen. Alle anderen Städte im Landkreis sind noch kleiner: Pfullingen hat 17.700 Einwohner, Münsingen knapp 14.000.

Reutlingen ist die einzige Großstadt Baden-Württembergs, die nicht Stadtkreis ist, obwohl sie mit den Stadtkreisen Ulm, Heilbronn oder Pforzheim vergleichbar ist. Die Stadt Pforzheim hat im Vergleich zu Reutlingen lediglich rund 6.200 Einwohner mehr. Die Stadt Heilbronn hat 7.000 Einwohner und die Stadt Ulm 7.900 Einwohner mehr als Reutlingen.

Stadtkreise können sich aus eigener Kraft und in voller kommunaler Souveränität umfassend um die Anliegen ihrer Bürger kümmern. Der Stadt Reutlingen ist dies bisher nur eingeschränkt möglich. Bei vielen Themen, die Reutlinger Bürgerinnen und Bürger direkt betreffen, fällt der Kreistag die politische Entscheidung. In diesem Gremium ist die Stadt Reutlingen in der Minderheit und kann jederzeit überstimmt werden. Reutlingen hat, anders als sich die Situation in anderen Landkreisen darstellt, keine weiteren vergleichbar großen Städte im Landkreis an der Seite, um gemeinsam Themen des urbanen Raums zu besetzen. Nach der Landkreisordnung können auf eine einzelne Stadt höchstens 40% der Sitze im Kreistag ent-

fallen. 40,4% der Einwohner des Landkreises Reutlingen sind Bürger der Stadt Reutlingen. Dieser Prozentsatz wird mit wachsender Einwohnerzahl der Stadt und sinkenden Bevölkerungszahlen im ländlichen Raum zunehmen. In der Konsequenz führt die Deckelung der Kreistagssitze für die Reutlinger zu einer Durchbrechung des Demokratieprinzips (Grundsatz der Gleichheit der Wahl), da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählen als alle anderen Wählerstimmen im Landkreis. Diese Situation besteht in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg. Ein vorwiegend ländlich strukturierter Landkreis hat sich „naturgemäß“ mit anderen Fragestellungen zu befassen als eine Großstadt. Die Themen im ländlichen Raum und selbst in den Städten des Landkreises unterscheiden sich vielfach von denen einer Großstadt mit rund 112.000 Einwohnern, die bei der Daseinsvorsorge mit anderen Dimensionen und Schwierigkeiten konfrontiert ist und darauf ihre eigene, passende Antwort finden muss. So muss beispielsweise der Ausbau der Kinderbetreuung in Großstädten aufgrund der Nachfrage in ganz anderem Umfang erfolgen als im ländlichen Raum. Ein weiteres aktuelles Beispiel: Die Flüchtlinge stellen Großstädte mit Sammelunterkünften für die vorläufige Unterbringung und die Anschlussunterbringung in Quantität und Qualität der Unterbringung und Integration vor andere Probleme als kleine Städte und Gemeinden im ländlichen Raum.

Um ein weiteres Beispiel aus jüngster Zeit zu nennen: Obwohl Reutlingen die bedeutendste Schulstadt im Landkreis ist, wurde das einzige G9-Gymnasium nach Metzingen vergeben. Als Stadtkreis wäre das nicht passiert. Wäre Reutlingen schon Stadtkreis, hätten Eltern die G9-Wahlmöglichkeit zusätzlich auch in Reutlingen.

Die Strukturen der Kreisangehörigkeit haben sich für die Großstadt Reutlingen nicht bewährt. Das zeigen die zersplitterten Zuständigkeiten, welche die Dienstleistungen erschweren und kurze Wege verhindern. Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen teilweise für eine Dienstleistung sowohl mit der Stadt als auch mit dem Landkreis in Kontakt treten. Man muss als Bürger genau Bescheid wissen, in welchen Fällen man sich an die Stadt und in welchen man sich an das Landratsamt wenden muss. Das schafft nicht nur einen oftmals kaum zu überblickenden Zuständigkeits-Mix, sondern erzeugt auch lange, doppelte und manchmal sogar unnötige Wege. Diese wären im Stadtkreis Reutlingen vermeidbar, gemäß dem Motto: „Bei uns laufen die Akten und nicht die Bürger.“

Ein Beispiel, das die Autofahrer angeht: Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen bereits heute ihre Führerscheine mit ganz wenigen Ausnahmen bei der Stadt beantragen. Die weitere Bearbeitung und Ausstellung erfolgt dann in jedem Fall aber beim Landratsamt. Auch müssen die Bürger die Führerscheine grundsätzlich beim Landratsamt abholen, auch wenn der Antrag bei der Stadt gestellt wurde. Eine Beantragung bei der Stadt ist ausgeschlossen für internationale Führerscheine, Ersatzführerscheine und für den Umtausch alter Führerscheine in die neuen Führerscheine im EC-Karten-Format. In diesen Fällen müssen die Bürger den Antrag beim Landratsamt stellen. In einem künftigen Stadtkreis gibt es diesen Service aus einer Hand. Ebenso werden dann bisher zersplitterte Zuständigkeiten in anderen Bereichen wie dem Gewerbeamt, der Nahverkehrsplanung, der Flüchtlingsunterbringung, der Erziehungshilfe, der Sozial- und Jugendhilfeplanung, beim Kinderschutz (Kindeswohl), der Tagespflege oder dem Staatsangehörigenrecht in städtischer Hand gebündelt. Davon profitieren nicht nur die Bürgerinnen und Bürger, sondern auch Wirtschaftsunternehmen und Investoren. In vielen Genehmigungsverfahren, z. B. im Umwelt- und Naturschutzrecht, können Vorgänge in einem Stadtkreis aus einer Hand betreut und so die Abläufe verbessert werden. Themen aus diesem Bereich können dadurch anders akzentuiert werden.

Ein weiteres Beispiel: Die Überwachung von Gaststätten würde stringenter und damit zielgerichteter ausfallen. So sind derzeit Vertreter zweier Behörden vor Ort im Einsatz, um den

gesetzlichen Kontrollaufgaben nachzukommen. Das lässt sich hier, wie bei den anderen Rechtsbereichen aus einer Hand, besser organisieren.

Die Verwaltung im Stadtkreis Reutlingen wird so, ganz im Sinne der baden-württembergischen Verwaltungsreform unter Ministerpräsident Erwin Teufel, schlanker und effizienter. Sehr zum Vorteil der Bürgerinnen und Bürger sowie zum Nutzen vieler Reutlinger Vereine im Sozial- und Jugendbereich, die sich künftig nur noch mit der Stadt und nicht mehr zusätzlich mit dem Landkreis abstimmen müssen.

Finanzielle Nachteile

Die Kreisangehörigkeit kostet die Stadt unverhältnismäßig viel Geld: Die Stadt zahlt in mancherlei Hinsicht doppelt, weil sie als kreisangehörige Stadt Aufgaben des Landkreises mitfinanziert und zusätzlich Aufgaben wie ein Stadtkreis wahrnimmt, die über die üblichen Aufgaben einer kreisangehörigen Gemeinde hinausgehen.

Die Stadt kommt den Verpflichtungen einer Großstadt nach und schafft die dafür nötige Infrastruktur in Eigenregie. So zahlt die Stadt jährlich Millionensummen aus dem eigenen Haushalt dafür, dass sie im Kultur-, Bildungs- und Sportbereich Einrichtungen und Angebote bereitstellt, die auch von Einwohnern der Nachbarkommunen besucht werden. Als Beispiele sind zu nennen: der Betrieb einer großen Stadthalle zusätzlich zu den Veranstaltungshallen in den Teilorten, die Unterhaltung eines eigenen Theaters sowie eines philharmonischen Orchesters, der Betrieb eines soziokulturellen Zentrums sowie zahlreicher Museen und einer großen Stadtbibliothek, bei der ein Drittel der Besucher von außerhalb kommt. Reutlingen hat auch als einzige kreisangehörige Stadt in Baden-Württemberg eine Berufsfeuerwehr, die für Großstädte gesetzlich vorgeschrieben ist.

Alle anderen Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen haben diese Aufgaben und Ausgaben nicht, zumindest nicht in dieser Größenordnung. Ihre Einwohner und Wirtschaft profitieren jedoch von der Großstadt Reutlingen und deren Infrastruktur. Viele der genannten Einrichtungen werden zu großen Teilen auch von den Einwohnern der umliegenden Städte und Gemeinden genutzt. Seinem Selbstverständnis nach erfüllt Reutlingen als Großstadt diese Aufgaben.

Neben ihren großstädtischen Aufgaben, die sie aus eigener Tasche finanziert, zahlt Reutlingen als kreisangehörige Stadt den Löwenanteil der Kreisumlage, um die Aufgaben und Leistungen des Landkreises zu finanzieren. 50 Millionen Euro zahlt die Stadt Reutlingen im Jahr 2015 als Kreisumlage an den Landkreis, das sind 43,1% der Kreisumlage. Zum Vergleich: Die nächstgrößte Stadt Metzingen übernimmt einen Anteil von 8,6%, die Stadt Pfullingen von 6,1%.

Mit dieser Kreisumlage in Millionenhöhe ist es aber nicht getan. Im Interesse ihrer Bürger und auch im Interesse der Besucher aus den Nachbarkommunen investiert die Stadt eigenes Geld in Bereiche, deren Finanzierung Sache des Landkreises wäre.

Jedoch liegt es im Ermessen des Landkreises, in welchem Umfang und mit welchen Standards er diese Aufgaben erledigt. Die Ermessensausübung des Landkreises mag aus Sicht der ländlich geprägten Bereiche auch sachgerecht und ausreichend sein. Aus Sicht der Großstadt Reutlingen und der dort vorhandenen Bedarfe und Problemlagen ist sie es in vielen Fällen nicht.

Reutlingen unterhält nicht nur eine Berufsfeuerwehr, sondern betreibt und finanziert auch die Integrierte Leitstelle für Feuerwehr und Rettungsdienst. Einrichtung und Betrieb einer solchen Leitstelle werden sonst von den Land- bzw. Stadtkreisen und den Kostenträgern getragen. In Reutlingen zahlt aber die Stadt allein rund 30% der Kosten an dieser Leitstelle (im

investiven Bereich, bei den Personal- und den Betriebskosten), zusätzlich zu dem Anteil, den sie ohnehin über die Kreisumlage mitfinanziert. Auch hier verhält sich Reutlingen bereits wie ein Stadtkreis, ohne einen (finanziellen) Ausgleich zu erhalten.

Wie das Hagelunwetter im Sommer 2013 zeigte, ist die Stadt Reutlingen vorbildlich im Katastrophenschutz aufgestellt und übernimmt auch Aufgaben über das Stadtgebiet hinaus. Wer federführend die tatsächliche Arbeit macht und im Interesse seiner Bürgerinnen und Bürger machen muss, braucht die Zuständigkeiten dafür. Die gibt es nur, wenn Reutlingen Stadtkreis ist.

Hier einige Beispiele, welche Aufgaben des Landkreises die Stadt stemmt, ohne dass sie dafür einen Kostenausgleich erhält. So hat Reutlingen durch Beschlussfassung des Gemeinderates eine Stabsstelle für Europaarbeit und EU-Projekte eingerichtet, zusätzlich zur EU-Beauftragten beim Landkreis, zu deren Aufgaben die Beratung auch der kreisangehörigen Gemeinden zählt. Die großstädtische Situation macht die Vorhaltung eigener Ressourcen erforderlich, so wie es in anderen Großstädten und allen Stadtkreisen in Baden-Württemberg üblich ist. Ein weiteres Beispiel dafür, dass Reutlingen über die Kreisumlage eine typische Ergänzungsaufgabe für kreisangehörige Gemeinden mitfinanziert und zusätzlich noch das passgenaue Angebot für sich selbst.

Auch im Sozialbereich ist das so. Beispielsweise finanziert die Stadt Reutlingen die Platzverweisverfahren gegen rabiante (Ehe-)Partner im Stadtgebiet vollständig aus eigenen Mitteln, während der Landkreis diese Verfahren mit eigenem Personal in den anderen Kreiskommunen aus dem Kreishaushalt finanziert, in den wiederum die Stadt Reutlingen den Löwenanteil der Kreisumlage einzahlt. Das gleiche gilt auch für den Behindertenbeauftragten, der seit langem von der Stadt auf eigene Kosten beschäftigt wird. Ganz aktuell schafft der Landkreis als Angebot für die kreisangehörigen Gemeinden die Stelle eines Behindertenbeauftragten neu und erhält dafür die erforderlichen Zuschüsse des Landes. Zuschüsse, welche die Stadt Reutlingen als Stadtkreis ebenfalls erhalten würde.

In Quantität und Qualität sprengen die umfassenden großstädtischen Aufgaben der Stadt Reutlingen und die damit verbundenen Ausgaben den im Landkreis üblichen Rahmen. Diesen Aufwand trägt der Haushalt der Stadt Reutlingen Jahr für Jahr, ohne dass dem in der Regel in irgendeiner Form ein Kostenausgleich oder ein angemessener Zuschuss gegenübersteht oder dass dies bei der Bemessung der Kreisumlage für die Stadt Reutlingen eine Rolle spielt. Summiert man die laufenden Ausgaben für diese Aufgaben, dann kommt man auf eine Summe von rund 13 Millionen Euro, die den Haushalt der Stadt Reutlingen Jahr für Jahr belasten. Geld, das für andere Aufgaben der Stadt nicht zur Verfügung steht. Das Problem ist die fehlende Finanzierung. Die Kreisangehörigkeit Reutlingens verhindert, dass die Stadt für ihre Leistungen angemessene Zuweisungen des Landes erhält. Um diese Zuweisungen zu bekommen, muss man Stadtkreis sein. Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) trägt dem erhöhten Aufwand Rechnung, den die Stadtkreise aus der Wahrnehmung ihrer Großstadtfunktion heraus haben und der sich vor allem aus der Bereitstellung und Vorhaltung einer Vielzahl großer, überörtlicher Einrichtungen ergibt.

Von der finanziellen Seite aus betrachtet, hat die Stadt die hohen Ausgaben eines Stadtkreises, aber nicht die entsprechenden Einnahmen. Wie im Ergebnisbericht ausführlich dargestellt, werden sich die Finanzströme, die Positionen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite nach der Stadtkreisgründung verändern. Mehreinnahmen müssen mit Mehrausgaben verrechnet werden. Wichtig ist daher, was „hinten rauskommt“ und das ist beachtlich:

Unterm Strich verzichtet Reutlingen wegen seiner Zugehörigkeit zum Landkreis jährlich auf rund 4 Millionen Euro. Wäre Reutlingen schon in den 1990er Jahren den Weg einer Stadtkreisgründung gegangen, als dies zum ersten Mal intern diskutiert worden war, wäre die Stadt heute rechnerisch weitgehend schuldenfrei.

Selbstverständlich wird die Stadt den schon 2003 begonnenen Weg der Haushaltskonsolidierung weiter gehen. Die nachweisbar chronisch strukturelle Unterfinanzierung der Stadt hängt aber auch mit der Kreiszugehörigkeit zusammen. Die Stadt Reutlingen weist, im Vergleich zu den restlichen Städten und Gemeinden des Landkreises Reutlingen, gemessen an den Einwohnerzahlen einen überproportional hohen Schuldenstand auf. Dies ist ein Indiz dafür, dass die großstädtischen Aufgaben und Strukturen der Stadt Reutlingen in der derzeitigen Situation als kreisangehörige Stadt auch über eine überproportional hohe Verschuldung finanziert werden müssen. Betrachtet man die Hebesätze vor allem der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer im heutigen Landkreis Reutlingen, dann fällt auf, dass die Hebesätze der Stadt die höchsten im gesamten Landkreis sind.

Die negativen Folgen für die Stadt sind weitreichend und behindern ihre Entwicklung maßgeblich. Die Stadt wird ohne entsprechende Finanzierungsmittel ihre großstädtische Infrastruktur und damit die Angebote an ihre Bürgerinnen und Bürger einschränken müssen. Erhalt und Ausbau der notwendigen Infrastruktur werden für die Stadt Reutlingen langfristig nur umsetzbar sein, wenn sie als Stadtkreis im Verwaltungshaushalt die notwendige Finanzkraft, insbesondere durch die zusätzlichen FAG-Zuweisungen des Landes, erhält.

Schon jetzt gelingt es nicht, alle notwendigen Aufgaben aus eigener Kraft zu finanzieren, und es wird auch künftig bei aller Anstrengung nicht gelingen können, außer man kürzt Leistungen für die Bürgerschaft. In zwei Konsolidierungsrunden mit dem Gemeinderat 2010 – die dritte wird im Juli 2015 sein – wurden gravierende Einsparvorschläge diskutiert, aber noch nicht umgesetzt, weil sie tief in die städtische Infrastruktur einschneiden. Zu den diskutierten Themen gehören neben der Schließung von Einrichtungen eine Erhöhung von Gebühren im Bildungsbereich und die Reduzierung bzw. Streichung freiwilliger Zuschüsse im Sozial- und Kulturbereich und der Sportförderung. Schon jetzt zeigen die politischen Auseinandersetzungen bei den Haushaltsberatungen, wie eng der Spielraum für die Stadt geworden ist, um ihre Infrastruktur wenigstens erhalten zu können.

Fehlende Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion

Anders als in allen anderen Landkreisen Baden-Württembergs gibt es im Landkreis Reutlingen keine „natürlichen“ Verbündeten von Städten ähnlicher Größenordnung mit ähnlichen Themen. In der Vergangenheit hat der Kreistag wenig Verständnis für die Belange der Großstadt Reutlingen aufgebracht. Bei den Größenunterschieden und den damit verbundenen unterschiedlichen Interessenslagen der Kommunen funktioniert die geforderte Ausgleichsfunktion des Landkreises nicht. Ausgleichsfunktion heißt vereinfacht: Jeder gibt, was er kann; jeder bekommt, was er braucht. Dieser Spagat gelingt dem Landkreis nicht – zum Nachteil der Stadt Reutlingen.

Deutlich wurde dies auch bei der Diskussion um eine Förderung des Reutlinger Jugendcafés, einer sozialpädagogischen Einrichtung mit einem professionell betriebenen, niederschweligen Angebot mit Beratungsleistung für Jugendliche, die durch reguläre Angebote von Vereinen, Kirchen, etc. nicht erreicht werden. Die Förderung einer solchen Einrichtung ist Aufgabe des Landkreises als Träger der Jugendhilfe, der er nicht nachkam. Die Mehrheit der Kreisträte lehnte die Zuständigkeit und finanzielle Beteiligung des Landkreises ab, weil dies ein Problem Reutlingens sei, das die Stadt selbst zu lösen und zu bezahlen habe – obwohl die Reutlinger Jugendlichen natürlich auch Kreisbewohner sind. Diese Haltung war noch weniger verständlich vor dem Hintergrund, dass 60% der Besucher des Jugendcafés aus

dem Landkreis außerhalb Reutlingens kommen. Ein Ausgleich zwischen ländlichem und städtischem Raum wurde in diesem Fall politisch vom Kreistag nicht gesucht.

Die Stadt Reutlingen profitiert nicht von der Ausgleichsfunktion des Landkreises. Auch nicht von der Ergänzungsfunktion, die die andere wesentliche Aufgabe eines Landkreises darstellt. Ein Landkreis ergänzt, d.h. er übernimmt Aufgaben, zu denen Kommunen nicht selbst in der Lage sind. Die Stadt Reutlingen kann aber vollumfänglich die Leistungen für ihre Bürger erbringen. Nichts anderes bedeutet kommunale Selbstverantwortung. In dieser Verantwortung für Reutlingen stehen die gewählten Stadträtinnen und Stadträte aus Reutlingen. Die Kreisangehörigkeit hemmt die Entwicklung der Stadt, ohne dass ihr ein adäquater Nutzen gegenübersteht.

Die Kreisangehörigkeit der Stadt ist auch aus wirtschaftlicher Perspektive ein wesentlicher Standortnachteil. Die Stadt Reutlingen verkauft sich im Wettbewerb mit anderen Großstädten unter Wert. Anders als die anderen Großstädte in Bund und Land wird Reutlingen als eigenständige Großstadt nicht oder nur unzureichend wahrgenommen, weil Statistiken, Studien, Rankings und andere Bewertungen in der Regel nur kreisfreie Städte oder Landkreise abbilden. Deswegen taucht die Stadt Reutlingen als Teil des Landkreises Reutlingen in vielen Statistiken nicht eigenständig auf. Die Stadt Reutlingen „verschwindet“ in den Durchschnittswerten des Landkreises, was die Ergebnisse verwässert, wenn nicht sogar verfälscht.

Das betrifft zahlreiche Veröffentlichungen z.B. der Statistischen Ämter der Landes und des Bundes, von Wirtschaftsforschungsinstituten, den Hochschulen, Universitäten und den dort angegliederten Forschungseinrichtungen, von Untersuchungen im Auftrag der Landes- oder Bundesministerien oder auch von Artikeln in Fachzeitschriften und allgemeinen Publikationen. Dort werden Daten und Informationen sehr oft nur auf Ebene der Stadt- und Landkreise erhoben, ausgewertet und berichtet. Das hat zur Folge, dass die Stadt Reutlingen in diesen Statistiken, Analysen, Berichten und Forschungsergebnissen nicht vorkommt.

Verhältnis Stadt und Landkreis Reutlingen

Gute nachbarschaftliche Beziehungen bedeuten nicht, das Wohl der eigenen „Stadtfamilie“ hintanzustellen. Jedes Stadtoberhaupt, jeder Mandatsträger im Gemeinderat ist dem Wohl seiner Bürgerschaft verpflichtet und darauf vereidigt, dieses Wohl zu fördern. So ist das auch bei den anderen Städten und Gemeinden im Landkreis Reutlingen gelebte Praxis. Nicht immer werden dabei die Entwicklungschancen der eigenen Kommune mit den Interessen der Nachbarstädte abgestimmt oder gar auf sie Rücksicht genommen, wie das Beispiel der jüngsten Outlecity-Erweiterung in Metzingen zeigt. Die nachteiligen Auswirkungen dieser Erweiterung, die nicht die einzige in den letzten Jahren ist, werden in besonderem Maße in Reutlingens Innenstadt spürbar werden. Eine Stellungnahme des Landkreises zu diesem Thema oder gar ein Engagement im Rahmen seiner Ausgleichsfunktion waren zu keiner Zeit zu verzeichnen.

Bei der Stadtkreisgründung Reutlingens geht es allein um die Änderung einer aus Reutlinger Sicht nachteiligen und die Entwicklung Reutlingens behindernden Verwaltungsstruktur, die ohne wesentliche Nachteile für den Landkreis und seine Kommunen durchzuführen ist. Die Entwicklungschancen des Landkreises und seiner Gemeinden bleiben bestehen. Ein Verzicht Reutlingens auf eine Stadtkreisgründung wäre nur dann geboten, wenn das Ausscheiden Reutlingens aus dem Landkreisverbund zu unzumutbaren Nachteilen für den verbleibenden Landkreis führen würde. Dem ist aber erwiesenermaßen nicht so. Der Landkreis bleibt leistungsstark. Der verbleibende Landkreis Reutlingen mit ca. 165.000 Einwohnern fügt sich gut in die Reihe der angrenzenden vergleichbaren Kreise ein, nämlich dem Alb-Donau-Kreis (ca. 189.000 Einwohner), dem Landkreis Biberach (ca. 190.000 Einwohner), dem Landkreis Sigmaringen (ca. 127.000 Einwohner), dem Zollernalbkreis (ca. 185.000 Ein-

wohner), dem Landkreis Tübingen (ca. 217.000 Einwohner) und dem Landkreis Göppingen (ca. 249.000 Einwohner).

Alle Landkreise in Baden-Württemberg kommen ohne Großstadt gut zurecht. Warum dann nicht der Landkreis Reutlingen? Die Kommunen des Landkreises Reutlingen verfügen über auskömmliche Einnahmen. Die Leistungsfähigkeit des Landkreises bleibt gewahrt, weil er dann weniger Aufgaben wahrnehmen muss als bisher. Der Landkreis Reutlingen wird nach der Stadtkreisgründung Reutlingens nur noch für die gleichmäßige Versorgung und Betreuung der Einwohner im verbleibenden Kreisgebiet zuständig sein. Er kann diese Aufgabe mit den ihm zustehenden Mitteln, insbesondere aus der Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden, erfüllen. Alle anderen Kreise sind hierzu auch in der Lage.

Letztlich ist ein gutes Miteinander auf Augenhöhe nicht an eine bestimmte Kreiszugehörigkeit gebunden, was u.a. vielfältige Kooperationen mit Kommunen anderer Kreiszugehörigkeit beweisen (z.B. gemeinsames Gewerbegebiet mit Kusterdingen und Kirchentellinsfurt oder die Technologieförderung Reutlingen/Tübingen). Übrigens pflegen auch die Gemeinden im Landkreis Reutlingen gute Kontakte zu Gemeinden der Nachbarlandkreise Alb-Donau-Kreis, Esslingen und Sigmaringen: „Zwischen diesen Gemeinden gibt es langjährige intensive Beziehungen und interkommunale Kooperationen, sei es im Bereich der Behindertenhilfe, bei der Notarztversorgung oder der Wasserversorgung. Die Menschen in den benachbarten Gemeinden begegnen einander in gemeinde- und landkreisübergreifenden Altennachmittagen, gemeinsamen Neujahrsempfängen und in gemeindeübergreifenden Kirchengemeinden“. (Auszug aus dem federführend vom Landkreis Reutlingen betriebenen regionalen Entwicklungskonzept „Leader“ vom September 2014).

Eine Kooperation zwischen dem Stadtkreis Reutlingen und dem Landkreis Reutlingen kann z.B. im Rahmen kommunaler Arbeitsgemeinschaften und Zweckverbände, aufgrund öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Vereinbarungen sowie durch die Zusammenarbeit in den kommunalen Spitzenverbänden erfolgen. Diese Instrumente werden bereits heute von der Stadt Reutlingen umfassend genutzt. Die Stadtkreisgründung beeinträchtigt in keiner Weise die bewährte und auf vielen Gebieten etablierte interkommunale Zusammenarbeit wie beispielsweise in der Wirtschaftsförderung, in gemeinsamen Gewerbegebieten, im Tourismus, im Beschaffungswesen, in Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes oder der Feuerwehr. Bestehende Verflechtungen werden nicht tangiert. Warum soll in Reutlingen nicht funktionieren, was seit Jahrzehnten überall in Baden-Württemberg im Verhältnis der bestehenden Stadtkreise zu ihrem Umland praktiziert wird?!

Die Stadt Reutlingen wird auch als Stadtkreis ihren Beitrag zur Gesundheitsversorgung leisten. Sie hat bereits bisher über die Kreisumlage Investitionen in die Kreiskliniken Reutlingen GmbH und den notwendigen Bilanzausgleich mitfinanziert. Die Stadt wird auch künftig bereit sein, sich gesellschaftsrechtlich und bei Bedarf auch finanziell zu engagieren, wenn eine entsprechende Mitsprachemöglichkeit besteht. In der jetzigen Situation der Kreisangehörigkeit kann nur der Kreistag, nicht aber die Stadt Reutlingen, direkte Vertreter in den Aufsichtsrat entsenden. Dies wird sich aber ebenso regeln lassen wie all die anderen großen und kleinen Themen von den Berufsschulen über die Kreissparkasse bis hin zur Kreisbildstelle, die ausführlich im beiliegenden „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ behandelt werden. Angesichts des beträchtlichen Vermögens des Landkreises, das seine Schulden übersteigt, werden sich auch Fragen des Vermögensausgleichs zufriedenstellend regeln lassen.

Fazit:

Reutlingen hat seit langer Zeit Aufgaben eines Stadtkreises, aber nicht die dazugehörigen Rechte. Ein derart krasses Missverhältnis zwischen der Aufgabenfülle einer Großstadt und deren Finanzierung gibt es nirgendwo sonst in Baden-Württemberg, weil alle anderen Großstädte Stadtkreise sind und entsprechende Ausgleichszahlungen erhalten. Reutlingen hat bisher nicht die Souveränität eines Stadtkreises, das Subsidiaritätsprinzip ist nicht umgesetzt, die kommunale Selbstverwaltung ist eingeschränkt.

Seit Reutlingen im Jahr 1988 mit dem Erreichen der 100.000 Einwohner-Grenze als jüngstes Mitglied in die Liga der Großstädte im Land aufgestiegen ist, zeigt sich immer stärker, dass der „Anzug“ der Kreisangehörigkeit hinten und vorne nicht mehr passt. Für die Großstadt Reutlingen mit ihren 112.000 Einwohnern hat sich die Struktur, Teil eines Landkreises zu sein, nicht nur nicht bewährt, sondern als nachteilig für die Entwicklung der Stadt erwiesen.

Dass die Verwaltungsstruktur eines Landkreises für eine Großstadt nicht geeignet ist, ist weder neu noch überraschend. Gerade deswegen gibt es Stadtkreise, um Großstädten eine passende Verwaltungsstruktur zu ermöglichen, die dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung trägt. Folgerichtig sind alle Großstädte in Baden-Württemberg Stadtkreise. Mit Ausnahme von Reutlingen. Es geht mit dem Antrag auf Stadtkreisgründung für Reutlingen darum, diese für Großstädte vernünftige und bewährte Stadtkreis-Verwaltungsstruktur zu übernehmen. Es ist für die Zukunftsfähigkeit der Stadt entscheidend, dass Reutlingen den anderen Stadtkreisen in Baden-Württemberg gleichgestellt wird und die gleichen Rechte und Gestaltungsmöglichkeiten erhält.

Wer als Großstadt entsprechende Leistungen erbringt, muss wie alle anderen Großstädte im Land auch die Zuweisungen dafür erhalten. Bisher geht die Stadt Reutlingen wegen ihrer Kreiszugehörigkeit insoweit leer aus. Unterm Strich fehlen der Stadt Reutlingen jedes Jahr rund 4 Millionen Euro. Reutlingen will keine Ausnahme, Reutlingen ist die Ausnahme. Das muss sich ändern. Es kann nicht sein, dass der Stadt Reutlingen Entwicklungschancen verwehrt bleiben, die für vergleichbare Stadtkreise selbstverständlich sind. Auf die Gründung eines Stadtkreises kann nicht verzichtet werden, wenn man dem Wohl der Stadt Reutlingen und ihrer Bürgerschaft verpflichtet ist.

Die Stadt erhebt nicht mehr und nicht weniger als den Anspruch auf Gleichbehandlung mit den anderen Großstädten im Land. Ein Stadtkreis Reutlingen gereicht weder dem Landkreis noch dem Land zum Nachteil. Im Gegenteil. Der Landkreis bleibt leistungsstark und lebensfähig und das Land Baden-Württemberg schafft die Sondersituation Reutlingens ab. Dazu ist keine neue Verwaltungsreform mit neuen Landkreiszuschnitten nötig, es gibt auch keinen Präzedenzfall für andere Städte, eben weil Reutlingen als Großstadt die Ausnahme ist und lediglich in die Normalität will.

gez.

Barbara Bosch
Oberbürgermeisterin

Anlagen:

- Antragsschreiben an das Land Baden-Württemberg
- Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung

Stadt Reutlingen Dezernat I Gz.: 01-wi / 13-lö		16/072/01 zu TOP 6 ö GR 31.05.2016	31.05.2016
Beratungsfolge	Datum	Behandlungszweck/-art	Ergebnis
GR	31.05.2016	Kenntnisnahme öffentlich	
Mitteilungsvorlage Gründung eines Stadtkreises Reutlingen Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen			
Bezugsdrucksache 97/5/111, 98/140/7.1, 00/10/7.6, 06/140/04.1, 13/049/01 neu, 15/060/01			

Sachverhalt

Die Stadt Reutlingen ist vom Regierungspräsidium am 11.02.2016 aufgefordert worden, sich zu der von der Kanzlei Oppenländer für den Landkreis vorgelegten Stellungnahme zu äußern. Die Stadt hat daraufhin das Schriftstück der Kanzlei Oppenländer und die sich darin wiederfindenden Kreistagsdrucksachen IX-0146 und IX-0148 einer eingehenden Prüfung unterzogen. Die Ausführungen wiederholen bekannte und bereits entkräftete Argumente des Landkreises gegen die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen.

Die Stadt Reutlingen hat in ihrer Erwiderung an das Regierungspräsidium ihre Argumente strukturell so aufgearbeitet, dass diese den Äußerungen des Landkreises entgegengestellt werden konnten. Inhaltlich entspricht die Stellungnahme der Stadt dem, was im Gemeinderat bereits beraten und mit Dreiviertel-Mehrheit am 23.07.2015 beschlossen wurde.

Die Stellungnahme der Stadt Reutlingen ging vereinbarungsgemäß dem Regierungspräsidium Tübingen und dem Innenministerium Baden-Württemberg zu. Auf die Anlage wird verwiesen.

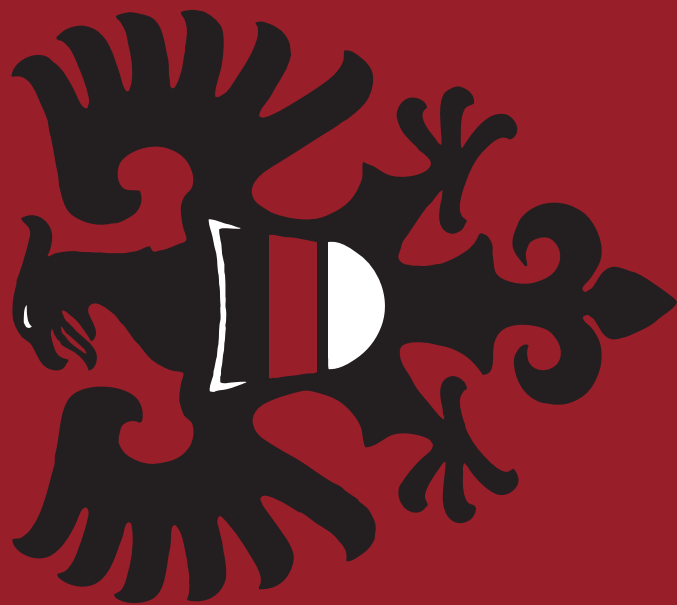
gez.

Barbara Bosch
Oberbürgermeisterin

Anlage

Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen



Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen

Wesentliche Aspekte der Stellungnahme der Stadt Reutlingen

Der Landkreis hat dem Antrag der Stadt auf Stadtkreisgründung weder inhaltlich noch formal etwas entgegenzusetzen.

Die geordnete Befassung mit der Sache wurde deutlich erschwert, da Argumente im Schriftstück der Kanzlei Oppenländer mehrfach wiederholt werden und Anlagen doppelt und manchmal dreifach enthalten sind. Der besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit wegen hat die Stadt eine strukturierte Antwort in synoptischer Form gewählt. Bei der direkten Gegenüberstellung der Argumentationen von Landkreis und Stadt wird deutlich, dass die Ausführungen der Stellungnahme des Landkreises Reutlingen unbegründet, teilweise fehlerhaft oder sogar irreführend sind. Sie sind nicht geeignet, den Antrag der Stadt Reutlingen vom 10.07.2015 auf Erklärung zum Stadtkreis in Frage zu stellen.

Der Landkreis hat sich weder seriös noch fachlich fundiert zum Antrag der Stadt Reutlingen geäußert.

Die Komplexität der Materie und ihre Bedeutung für die Stadt Reutlingen und den Landkreis erfordern eine gründliche und sorgfältige Befassung mit allen Aspekten des Themas Stadtkreisgründung, wie sie im Ergebnisbericht der Stadt geleistet wurde. Eine Verkürzung der Debatte auf einige oberflächliche Parolen ist in diesem Zusammenhang nicht zielführend. So geht beispielsweise die populistische Behauptung des Landkreises, der Antrag der Stadt wolle einen „Stadtkreis light“, völlig am Antrag und an der Rechtslage vorbei und wird der Ernsthaftigkeit des Reutlinger Antrags in keiner Weise gerecht.

Der Landtag ist verpflichtet, sich mit dem Antrag der Stadt Reutlingen zu befassen.

Es steht – entgegen der Auffassung des Landkreises – nicht im politischen Belieben des Landtags, sich mit dem Antrag der Stadt zu befassen. Nach § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung hat der Landtag über den Antrag zu entscheiden. Dabei hat er sich an den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu orientieren.

Die Stadt Reutlingen hat ein im Grundgesetz und in der Landesverfassung von Baden-Württemberg verankertes Recht auf fehlerfreie Abwägung.

Der Landtag hat eine abwägende Entscheidung anhand der Gründe des öffentlichen Wohls zu treffen. Er hat zu prüfen und zu entscheiden, ob dem Antrag aus Gründen des öffentlichen Wohls entsprechend Art. 74 Abs. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg stattgegeben wird. Dies folgt auch aus § 7 Abs. 1 der Landkreisordnung. Danach können die Grenzen des Landkreises aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Der Landtag ist dabei an die verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden. Die Stadt Reutlingen hat ein Recht auf fehlerfreie Abwägung ihrer verfassungsrechtlich fundierten Interessen und Belange. Maßgebende Gesichtspunkte dabei sind, wie im Antrag ausführlich dargelegt:

- Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts,
- Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reutlingen vor dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen,
- Subsidiaritätsprinzip, nämlich Vorrang der dezentralen Aufgabenerledigung auf der Ebene Gemeinde vor der Aufgabenerledigung auf der Ebene des Landkreises,
- Demokratieprinzip als tragendes, die kommunale Selbstverwaltung maßgeblich prägendes Verfassungsprinzip,
- Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen,
- Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen,
- eingeschränkte Bedeutung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung.

Die Stadt Reutlingen beantragt, Stadtkreis zu werden – mit allen Rechten und Pflichten. Sie bietet dem Landkreis sogar Kooperationen an, zu denen sie gesetzlich nicht verpflichtet ist.

Der Antrag der Stadt Reutlingen richtet sich auf einen vollwertigen Stadtkreis. Er soll die gleichen Rechte und Pflichten haben wie die anderen Stadtkreise im Land. Die Stadt Reutlingen betreibt das Gegenteil von „Rosinenpickerei“, wie es der Landkreis behauptet. Der Landkreis missachtet die einschlägige, aus dem Landesverwaltungsgesetz und anderen Gesetzen hergeleitete Zuständigkeitsverteilung zwischen Stadt- und Landkreisen in Baden-Württemberg und die überall im Land gängige Praxis der kommunalen Kooperation.

So zeigt sich zum Beispiel im Bereich Klinikum, dass die Stadt aus ihrer politischen Verantwortung heraus sogar bereit ist, als Stadtkreis Aufgaben wahrzunehmen und diese mitzufinanzieren, obwohl sie dazu rechtlich nicht verpflichtet ist. Die Stadt hat in ihrem Ergebnisbericht die Auswirkungen der Stadtkreisgründung auf die Aufgabenwahrnehmung vollständig und umfassend dargelegt. Sofern keine zwingende gesetzliche Aufgabenzuordnung existiert, hat die Stadt einen sachgerechten Vorschlag unterbreitet und diesen bewertet. Dies betrifft vor allem die Frage künftiger Kooperationen zwischen Stadt- und Landkreis.

Ein gestuftes Vorgehen ist gesetzlich vorgesehen und hat sich in Baden-Württemberg seit vielen Jahren bewährt.

Die Vermögensauseinandersetzung muss nicht im Gesetz über die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis geregelt werden. Es ist vom Gesetzgeber geübt, bewährte Praxis, dies nachfolgenden Verfahren zu überlassen. Deshalb läuft das erkennbare Bestreben des Landkreises, Gefahren und Risiken heraufzubeschwören, ins Leere.

Es kann keine Rede von einem „unkalkulierbaren Rechtsrisiko“ bei dem Verfahren der Stadtkreisgründung sein. Entscheidend und ausreichend ist, dass bei Erlass des Gesetzes, durch das die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird, die Bewältigung der damit verbundenen Rechtsfolgen und der Auseinandersetzung lösbar ist.

Die Stadt Reutlingen beantragt mit der Stadtkreisgründung die Anwendung des in Baden-Württemberg geltenden Regelfalls auf sie.

Das Land Baden-Württemberg braucht seine Großstädte. Großstädte haben eine besondere Verantwortung für die Regional- und Landesentwicklung, deren „Motoren“ sie sind. Das Land profitiert davon, wenn seine Großstädte nach außen hin sichtbar werden. Deshalb ist die Landespolitik aufgefordert, dies zu unterstützen. Wenn eine Großstadt Aufgaben übernimmt, die für das ganze Land oder zumindest für eine größere Region innerhalb des Landes von Bedeutung sind, spricht dies dafür, dieser Stadt den Status der Kreisfreiheit zu verleihen. In Baden-Württemberg wurde in der Vergangenheit so verfahren, deswegen sind alle Großstädte in Baden-Württemberg Stadtkreise – mit Ausnahme von Reutlingen.

Der Versuch des Landkreises, das Thema Stadtkreisgründung unter Hinweis auf die Kreisreform 1973 zu beerdigen, misslingt. Die Behauptung des Landkreises, der Gesetzgeber habe bei der Gebietsreform in den 1970er Jahren entschieden, dass die Stadt Reutlingen auch bei Überschreiten einer Einwohnerzahl von 100.000 Große Kreisstadt im Landkreis bleiben soll, ist völlig aus der Luft gegriffen.

Die Möglichkeit einer Stadtkreisgründung ist gesetzlich verankert. Eine Große Kreisstadt mit Sonderstatus hingegen würde dem Verwaltungsaufbau des Landes widersprechen.

Die Idee des Landkreises, dass der Landesgesetzgeber die Stadt Reutlingen zwar nicht zum Stadtkreis erklärt, ihr aber stattdessen als kreisangehörige Stadt einen Sonderstatus verleiht, ist unbrauchbar. Wollte man die Stadt Reutlingen rechtlich sowie finanziell hinsichtlich Aufgabenumfang, Verantwortung und Einfluss einem Stadtkreis gleichstellen, sie aber in der Kreiszugehörigkeit belassen, wäre in unzähligen Gesetzen und Regelwerken eine Lex Reutlingen zu verankern. Für die Stadt Reutlingen müsste ein kommunalrechtliches Konstrukt geschaffen werden, welches im Verwaltungsaufbau von Baden-Württemberg bislang nicht vorgesehen ist. Damit müsste eine neue Verwaltungsebene zwischen Stadtkreis und Großer Kreisstadt geschaffen werden. Die rechtlichen und politischen Schwierigkeiten, eine solche Verwaltungsebene neu zu schaffen und inhaltlich zu begründen sowie der damit verbundene Aufwand wären nicht überschaubar. Eine solche zusätzliche Verwaltungsebene könnte nicht auf die Stadt Reutlingen beschränkt werden. Der Stadtkreis hingegen ist kommunalrechtlich definiert und seit Langem bewährt. Die Möglichkeit einer Stadtkreisgründung ist in § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung gesetzlich vorgesehen. Die Voraussetzungen, Prüfmaßstäbe und vor allem die Konsequenzen sind in Gesetz und Rechtsprechung, im Verwaltungsaufbau, in der Zuständigkeitsverteilung und im kommunalen Finanzausgleich des Landes Baden-Württemberg bereits verankert.

Der Stadt geht es nicht um die Beantragung eines Sonderstatus, sondern um die Anwendung des Regelfalls auf sie.

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen

Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen

betrifft Anschreiben an das Regierungspräsidium

Schriftstück von Prof. Dr. Lenz/Oppenländer Rechtsanwälte

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
4		Auf die Abbildung des Inhaltsverzeichnisses auf Seite 2 f. wird verzichtet: Sie hatten mitgeteilt, dass das Innenministerium das Regierungspräsidium damit beauftragt hat, zunächst die notwendigen Vorarbeiten verfahrensleitend durchzuführen und die Entscheidungsgrundlagen zu erheben. Sie haben dem Landkreis in dieser frühen Phase Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, um zu gewährleisten, dass dessen Belange schon bei der Prüfung des Antrags sowie der Frage, ob der Antrag der Stadt Reutlingen gegebenenfalls zu ergänzen oder zu präzisieren ist, einbezogen werden. Sie haben darauf hingewiesen, dass eine solche Äußerung nicht die förmliche Anhörung des Landkreises Reutlingen ersetzt.	1	Die Stadt Reutlingen ist vom Regierungspräsidium am 11.02.2016 aufgefordert worden, sich zu der von der Kanzlei Oppenländer für den Landkreis vorgelegten Stellungnahme zu äußern. Die nachfolgende Stellungnahme gibt die Position der Stadt Reutlingen wieder, wie sie im Gemeinderat beraten und mit Dreiviertelmehrheit am 23.07.2015 beschlossen wurde. Der Kreistag hat die Beschlussvorlage Kreistags-Drucksache IX-0146 bis IX-0146/3 („Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren“) am 27.07.2015 mehrheitlich beschlossen. Die Mitteilungsvorlage Kreistags-Drucksache IX-0148 ist den Kreistags-Mitgliedern lediglich zugegangen und hat noch keinen Eingang in die Beratungen des Kreistags gefunden. Die von der Kanzlei Oppenländer für den Landkreis vorgelegte Stellungnahme wurde in einer Pressekonferenz am 02.02.2016 der Öffentlichkeit vorgestellt. Eine abschließende inhaltliche Beratung des Antrags der Stadt Reutlingen durch den Kreistag ist noch nicht erfolgt.
1.		Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die Stellungnahme auf drei Gesichtspunkte: Der Antrag der Stadt Reutlingen geht von einem unzutreffenden materiell-rechtlichen Maßstab aus Die Stadt Reutlingen hat weder einen Rechtsanspruch auf Erklärung zum Stadtkreis, noch einen Anspruch darauf, dass der Landtag als Gesetzgeber eine abwägende Entscheidung über das Gesuch der Stadt trifft. Die Entscheidung, ob der Gesetzgeber das Anliegen der Stadt Reutlingen aufgreifen will oder nicht, trifft er im Verhältnis zur Stadt nach rein politischen, rechtlich nicht gebundenen Kriterien. Rechtlichen Bindungen unterliegt der Gesetzgeber erst, wenn er sich aus politischen Gründen dazu entschließt, den Status quo durch Verabschiedung eines Gesetzes zu ändern; auch in diesem Fall hat aber nur der Landkreis ein Recht auf abwägungsfehlerfreie Entscheidung. Im Übrigen hat der Gesetzgeber schon bei der	2	Die rechtlichen Ausführungen der Stellungnahme des Landkreises Reutlingen sind verfehlt und nicht geeignet, den Antrag der Stadt Reutlingen vom 10.07.2015 auf Erklärung zum Stadtkreis in Frage zu stellen. Alle drei Gesichtspunkte sind unzutreffend. Der Antrag stützt sich auf geschützte Rechte der Stadt Reutlingen Die Stadt hat einen Rechtsanspruch auf Erklärung zum Stadtkreis nicht formuliert. Die Behauptung des Landkreises Reutlingen, die Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen sei „ein rein politischer Vorgang“, es gebe keine geschützten rechtlichen Positionen der Stadt Reutlingen, ist falsch. Der Landtag hat vielmehr eine abwägende Entscheidung anhand der Gründe des öffentlichen Wohls zu treffen. Maßgebende Gesichtspunkte dabei sind, wie im Antrag dargelegt: • Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts, • Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reutlingen vor dem Selbstver-

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(4)		Gebietsreform in den 1970er Jahren entschieden, dass die Stadt Reutlingen auch bei Überschreiten einer Einwohnerzahl von 100.000 Große Kreisstadt im Landkreis Reutlingen bleiben soll.		waltungsrecht des Landkreises Reutlingen, • Subsidiaritätsprinzip, nämlich Vorrang der dezentralen Aufgabenerledigung auf der Ebene Gemeinde vor der Aufgabenerledigung auf der Ebene des Landkreises, • Demokratieprinzip als tragendes, die kommunale Selbstverwaltung maßgeblich prägendes Verfassungsprinzip, • Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen, • Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen, • (eingeschränkte) Bedeutung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung. Zuständig für die Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen ist ausschließlich der Landtag als Gesetzgeber, der Landesregierung steht insoweit keine Entscheidungskompetenz zu. Sie kann dem Landtag (nur) Vorschläge unterbreiten. Die Behauptung des Landkreises, der Gesetzgeber habe bei der Gebietsreform in den 1970er Jahren entschieden, dass die Stadt Reutlingen auch bei Überschreiten einer Einwohnerzahl von 100.000 Große Kreisstadt im Landkreis bleiben soll, ist falsch und aus der Luft gegriffen. Ein Bezug zur Stadt Reutlingen wird in der damaligen Entscheidung des Gesetzgebers gar nicht hergestellt. Zur weiteren rechtlichen Würdigung siehe Rn.6 ff., S. 8 ff.
5	2.	Der Antrag der Stadt Reutlingen hat die der Stadt obliegende vollumfängliche Darlegungslast der Gemeinwohlbelange im Sinne einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung nicht erfüllt Der Antrag der Stadt Reutlingen genügt inhaltlich nicht den vom Innenministerium im Schreiben vom 15.05.2013 aufgestellten Bedingungen dafür, eine Entscheidung der Landesregierung vorzubereiten und herbeizuführen, ob sie von sich aus die Einbringung eines entsprechenden Gesetzentwurfs beschließt, über den dann der Landtag als Gesetzgeber abstimmen kann. Die der Stadt obliegende vollumfängliche Darlegungslast der Gemeinwohlbelange im Sinne einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung ist nicht erfüllt worden. Es ist Sache der Stadt Reutlingen, ihren Antrag entsprechend zu ergänzen.	3	Der Antrag und der Ergebnisbericht enthalten alle Aspekte, die für eine umfassende und sachgerechte Abwägung erforderlich sind – inklusive einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung. Diese Behauptung des Landkreises ist falsch. Die Stadt Reutlingen hat die Gründe des öffentlichen Wohls ausführlich dargestellt. Der Antrag der Stadt Reutlingen entspricht somit dem Schreiben des Innenministers vom 15.05.2013.

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(5)	3.	Der Antrag der Stadt Reutlingen ist auf eine verfahrensmäßige Vorgehensweise ausgerichtet, die den Gesetzgeber, wenn er sich darauf einließe, mit einem unkalkulierbaren Rechtsrisiko belastet Dieses Risiko folgt aus der von der Stadt angestrebten isolierten gesetzlichen Erklärung zum Stadtkreis, bei der die zentralen wirtschaftlichen und Zuständigkeitsfragen in ein nachgelagertes Verfahren verschoben werden sollen. Das führt strukturell und nahezu zwangsläufig zu einem Abwägungsfehler beim isolierten Auskreierungsgesetz. Eine solche Vorgehensweise käme bei einer Auskreierung allenfalls dann in Betracht, wenn diese Folgefragen geringe Bedeutung hätten und die Vorstellungen der beteiligten Gebietskörperschaften deckungsgleich wären oder nahe beieinander lägen. Das ist aber nicht der Fall. Vielmehr sind diese Folgefragen von ganz wesentlicher Bedeutung. Ohne ihre Klärung vor dem Eintritt in ein förmliches Gesetzgebungsverfahren kann der Gesetzgeber von vornherein nicht beurteilen, ob eine Auskreierung dem Gemeinwohl stärker dient als die Beibehaltung des Status quo. Rechtlich geboten ist deshalb, dass alle Fragen - der Aufgabenerfüllung, - der Wirtschaftlichkeit, - die Effekte auf das Stadt-Umland-Gefüge, - der Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme, - eines Nachteilsausgleich für den Landkreis Reutlingen und seine kreisangehörigen Städte und Gemeinden und - die zukünftigen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg auf der Grundlage eines entsprechenden Antrags vor einem möglichen Gesetzgebungsverfahren über die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung geklärt werden.	4	Das gestufte Vorgehen ist geübte Praxis und sinnvoll sowie rechtmäßig. Es hat sich seit Jahrzehnten bewährt. Es kann keine Rede von einem „unkalkulierbaren Rechtsrisiko“ sein. Entscheidend und ausreichend ist, dass bei Erlass des Gesetzes, durch das die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird, die Bewältigung der damit verbundenen Rechtsfolgen und der Auseinandersetzung lösbar ist. Sowohl die Landkreisordnung als auch die Gemeindeordnung sehen eine Regelung in Stufen vor. Das gestufte Vorgehen ist bei kommunalen Neugliederungen geübte gesetzgeberische Praxis und hat sich in Baden-Württemberg seit Jahrzehnten bewährt: • Kreisreformgesetz 1971 • Drittes Gesetz zur Eingliederung von Gemeinden in andere Gemeinden und Landkreise 1971 • Gesetz zur Neubildung der Stadt Villingen-Schwenningen 1971 • Drittes Gesetz zur Verwaltungsreform 1974 • Thüringer Gesetz über Maßnahmen zur kommunalen Gebietsreform 1994 • Gesetz zur Neugliederung des Gebiets der Landkreise des Freistaats Sachsen 2008 • Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landkreisneuordnungsgesetz) 2010

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(6)		Auch vor diesem Hintergrund sollte der Stadt die Gelegenheit gegeben werden, ihren Antrag, sofern sie an ihm festhalten will, in der rechtlich gebotenen Weise nachzubessern.	5	Der Gemeinderat hat den Antrag der Stadt am 23.07.2015 mit Dreiviertelmehrheit beschlossen. Sollten das Regierungspräsidium Tübingen oder das Innenministerium Ergänzungsbedarf sehen, bittet die Stadt Reutlingen um entsprechende Nachricht. Im Folgenden geht das Schriftstück des Landkreises/Oppenländer ausführlicher auf die oben vorangestellten Punkte ein. Die Stadt Reutlingen nimmt zu Kapitel A insgesamt wie folgt Stellung:
7	A.	Keinerlei geschützte Rechtsposition der Stadt Reutlingen für eine Erklärung zum Stadtkreis Der Wunsch der Stadt Reutlingen, zum Stadtkreis erklärt zu werden, ist ein rein politischer Vorgang. Geschützte rechtliche Positionen oder gar Ansprüche in diesem Zusammenhang hat die Stadt Reutlingen nicht.	6	Rechtliche Grundlagen für die Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen Die Behauptung des Landkreises Reutlingen, die Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen sei „ein rein politischer Vorgang“, es gebe keine geschützten rechtlichen Positionen der Stadt Reutlingen, ist falsch:
A.I.		Keine verfassungsrechtlichen Ansprüche oder Rechtspositionen Die Freiheit des Landtags als Gesetzgeber kann nicht durch einfaches Recht, sondern nur durch die Verfassung selbst eingeschränkt sein; auf der Ebene der Verfassung ist der Befund aber eindeutig:	7	I. Verfassungsrechtliche Grundlagen Verfassungsrechtliche Vorgaben Der Vortrag des Landkreises Reutlingen, die Stadt Reutlingen habe keinen Rechtsanspruch auf Erklärung zum Stadtkreis, liegt neben der Sache. Die Stadt hat einen solchen Rechtsanspruch mit ihrem Antrag nicht geltend gemacht. Sie hat vielmehr ausdrücklich darauf hingewiesen, dass entsprechend der zitierten umfangreichen Rechtsprechung zu Gebietsänderungen die Gründe des öffentlichen Wohls maßgebend sind. Diese werden vom Gesetzgeber bestimmt. Der Gesetzgeber hat bei der dabei anzustellenden Abwägung einen großen Gestaltungsspielraum. Nach ständiger Rechtsprechung hat der Gesetzgeber den für seine Entscheidung erheblichen Sachverhalt zu ermitteln, die unterschiedlichen Belange und Interessen zu bewerten und in seine Abwägung einzustellen. Er hat die Interessen der antragstellenden Gemeinde den Interessen der Gemeinschaft der Kreismunicipalitäten gegenüberzustellen und die beiderseitigen Belange nach den Gesichtspunkten des öffent-
A.I.1.		Keine Vorgaben der Verfassungen Die Landesverfassung und das Grundgesetz geben der Stadt Reutlingen keinen Anspruch auf Erklärung zum Stadtkreis und zwar auch dann nicht, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Beide Verfassungen sehen weder einen verfassungsummittelbaren Anspruch einer Stadt auf Erklärung zum Stadtkreis vor noch einen Anspruch, über entsprechende Wünsche einer Stadt im Sinne eines Rechts auf fehlerfreie Abwägung durch die zuständigen Staatsorgane zu entscheiden. Indem die Verfassungen solche Ansprüche		

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(7)		che nicht einräumen, überlassen sie es bewusst der rechtlich nicht gebundenen, allein politischen Entscheidung des zuständigen Staatsorgans, ob auf solche Wünsche hin in ein gesondertes Prüfungs- und Abwägungsverfahren eingetreten werden soll. Entscheidet der Landtag, der hier alleine zuständig ist (Art. 59 Abs. 3, 74 Abs. 3 L Verf), ein solches Ansinnen aus politischen Gründen nicht aufgreifen zu wollen – etwa weil er die Zahl der Kreise in Baden-Württemberg auf keinen Fall erhöhen will –, dann hat es damit von Verfassungswegen sein Bewenden.		lichen Wohls abzuwägen. Die einschlägige Rechtsprechung ist auf S. 4 des Antrags der Stadt Reutlingen nachgewiesen (s. weiter Dreier, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 121 ff.; Nierhaus, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 28 Rn. 42 ff.; Lange, Kommunalrecht, 2013, § 1 Rn. 11 ff., § 18 Rn. 16 ff.; umfassende Darstellung bei Engels, Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung, 2014, S. 245 bis 282 mit umfangreichen Nachweisen). Engels (a.a.O., S. 281 f.) stellt zusammenfassend fest:
8		Etwas anderes wird weder von den Kommentaren zur Landesverfassung noch von denen zu Art. 28 GG und vergleichbaren Regelungen in anderen Landesverfassungen vertreten.		„Neben den Organisationsformen der Gemeinden und Gemeindeverbände ist auch deren räumliche Ausdehnung ausgestaltungsbedürftig: Gemeinde- und Gemeindeverbände werden nicht etwa schon von Verfassungen wegen festgelegt. Nach der prinzipientheoretischen Interpretation des Art. 28 Abs. 2 GG ergeben sich die verfassungsrechtlichen Maßstäbe, denen diese legislative Ausgestaltung genügen muss, aus einer Abwägung zwischen den Funktionen kommunaler Selbstverwaltung und konfligierenden Rechtsprinzipien nach Maßgabe des Untermaßverbotes. Die verfassungsrechtlichen Grenzen für die Durchführung von Gebietsreformen können präzisierend wie folgt zusammengefasst werden: Die Funktionen kommunaler Selbstverwaltung stimmen zunächst mit denjenigen Merkmalen überein, denen Gebietsreformen auch nach institutioneller Interpretation verpflichtet sind: Überschaubarkeit und Bürgernähe. Diese Aspekte sind mit dem Gedanken der Leistungsfähigkeit abzuwägen. Auch Gemeinden und Gemeindeverbände, die eine gesetztes- und funktionsgerechte Aufgabenerfüllung gewährleisten müssen, sind grundsätzlich dem Gedanken für Leistungsfähigkeit verpflichtet. Gebietsreformen können allerdings nicht allein auf das Streben nach Kostenersparnissen und Synergieeffekten gestützt werden. Schließlich setzen Gebietsreformen nach dem prinzipientheoretischen Deutungsansatz eine Anhörung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände voraus. Auf diesem Weg wird sichergestellt, dass alle relevanten Gesichtspunkte in den Abwägungsvorgang einfließen.“
	A.1.2.	Insbensondere kein Recht auf abwägende Entscheidung über ihr Gesuch Soweit der Antrag der Stadt Reutlingen auf Seite 4 seiner Begründung suggeriert, der Landtag als Gesetzgeber habe eine Abwägung anzustellen, so täuscht das eine Verfassungsrechtslage vor, die aus zwei Gründen nicht besteht: Erstens muss der Landesgesetzgeber von Verfassungswegen eine Abwägung erst auf der zweiten Stufe vornehmen, wenn er sich auf der ersten Stufe politisch dafür entschieden hat, das Ansinnen einer Erklärung zum Stadtkreis überhaupt weiter verfolgen zu wollen. Bei der zentralen Entscheidung auf der ersten Stufe ist der Landtag als Gesetzgeber aber rechtlich nicht gebunden; er entscheidet politisch, nicht im Rahmen einer rechtlichen Abwägung. Und zweitens wäre auch eine Abwägung auf der zweiten Stufe nicht etwa deshalb geboten, weil das aus einer wie auch immer gearteten verfassungsrechtlichen Position der Gemeinde folgt, die gerne zum Stadtkreis erklärt werden möchte; es ist genau umgekehrt: Die rechtlich gebundene Abwägung auf einer solchen, etwaigen zweiten Stufe muss von Verfassungswegen allein mit Rücksicht auf das verfassungsrechtlich geschützte Gebietserhaltungsinteresse des betroffenen Kreises vorgenommen werden. Denn während die Landesverfassung keinerlei Ansprüche einer Gemeinde begründet, die gerne zum Stadtkreis erklärt werden möchte, hat die Landesverfassung in Art. 74 Abs. 3 den dort als Gemeindeverbände bezeichneten Kreisen		Dem entspricht der Antrag der Stadt Reutlingen vom 10.07.2015. Dort sind die für die Abwägung des Gesetzgebers maßgebenden Gesichtspunkte dargestellt, nämlich • Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts, • Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reutlingen vor dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen, • Subsidiaritätsprinzip, nämlich Vorrang der dezentralen Aufgabenerledigung auf der Ebene der Gemeinde vor der Aufgabenerledigung auf der Ebene des Landkreises
9				

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(9)		einen verfassungsunmittelbaren Schutz ihres territorialen Bestandes eingeräumt. Dieser Schutz ist dahingehend ausgestaltet, dass in den Gebietsbestand eines Kreises erstens nur durch Gesetz (Art. 74 Abs. 3 LVVerf) und zweitens nur aus Gründen des öffentlichen Wohls (Art. 74 Abs. 1 LVVerf) eingegriffen werden kann. Verfassungsrechtlich verankert ist deshalb keine Rechtsposition der Gemeinde, die gerne zum Stadtkreis erklärt werden möchte, sondern verfassungsrechtlich verankert ist allein der Bestandsschutz eines jeden einzelnen Kreises. Die Kommentarliteratur zu Art. 74 LVVerf spricht zutreffend von einem „relativierten Bestandsschutz“ (Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 74, Rdnr. 7; siehe auch StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.02.1975 – GR 11/75, NJW 1975, 1205 [1208]). Nach der Verfassungslage ist es also so, dass der betroffene Landkreis von Verfassungswegen einen Anspruch auf fehlerfreie Abwägung zwischen seinem Selbstverwaltungsrecht und etwaigen Gemeinwohlbelangen hat, sofern der Landtag es überhaupt in Erwägung zieht, Anträge einer Gemeinde auf Erklärung zum Stadtkreis aufzugreifen. Daraus ergibt sich aber für die verfassungsrechtlich gebotene Behandlung des Antrags der Stadt Reutlingen Folgendes: Solange der Landtag von Baden-Württemberg nicht aus eigener, freier, rein politischer und rechtlich nicht gebundener Willensbildung beschließt, die Anregung der Stadt Reutlingen aufzugreifen, ist der verfassungsrechtliche Bestandsschutz des Landkreises Reutlingen absolut. Die Stadt Reutlingen mag sich an den Landtag wenden können; sie hat aber von Verfassungswegen weder einen Anspruch darauf, dass der Landtag ihr Anliegen aufgreift, noch, dass er von der ersten, rein politischen Stufe in die zweite Stufe einer mit Rücksicht auf die Verfassungsposition des Landkreises Reutlingen rechtlich gebundenen Abwägung wechselt.		ses, • Demokratieprinzip als tragendes, die kommunale Selbstverwaltung maßgeblich prägendes Verfassungsprinzip, • Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen, • Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen, • (eingeschränkte) Bedeutung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung. Diese Gesichtspunkte hat der Gesetzgeber untereinander und gegeneinander abzuwägen. Die Gesamtabwägung ist im Antrag der Stadt Reutlingen auf S. 11 ff., 39 ff. dargestellt. Dem hat der Landkreis Reutlingen nichts Substantiiertes entgegenzusetzen. Über den Antrag hat der Landtag zu entscheiden. Es steht nicht in seinem Belieben, ob er sich mit dem Antrag überhaupt befasst. Vielmehr hat er eine sachgerechte Entscheidung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG und der Art. 70 ff. LV zu treffen. Er hat zu prüfen und zu entscheiden, ob dem Antrag aus Gründen des öffentlichen Wohls entsprechend Art. 74 Abs. 1 LV stattgegeben wird. Dies folgt auch aus § 7 Abs. 1 LKrO. Danach können die Grenzen des Landkreises aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Der Landtag ist dabei an die verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden. Er hat den Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reutlingen gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen, das Subsidiaritätsprinzip, das Demokratieprinzip, die Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen, die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen sowie (nachrangig) die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu berücksichtigen. Anhand dieser und ggf. weiterer Kriterien hat er eine Gesamtabwägung zu treffen.
10	A.1.3.	Selbstverwaltungsrecht schützt nur den Status quo, nicht aber die Erweiterung des eigenen Rechtskreises Das völlige Fehlen verfassungsrechtlicher Ansprüche kann auch nicht, wie es der Antrag der Stadt Reutlingen versucht, unter Verweis auf das Selbstverwaltungsrecht einer Gemeinde überbrückt werden. Denn ein Antrag einer Gemeinde, durch Gesetz zum Stadtkreis erklärt zu werden, fällt gar nicht in den Schutzbereich des	8	Pflicht des Landtags, sich mit dem Antrag der Stadt Reutlingen zu beschäftigen Gleichmaßen falsch ist die Auffassung des Landkreises Reutlingen, der Landtag könne aus rein politischen Gründen, ohne jede rechtliche Bindung, entscheiden, den Antrag der Stadt Reutlingen nicht aufzugreifen. Die Freiheit des Landtages als Gesetzgeber werde nur durch die Verfassung eingeschränkt, diese sehe keine entsprechende Befassungspflicht vor.

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(10)		Selbstverwaltungsrechts. Das Selbstverwaltungsrecht von Gemeinden und Gemeindeverbänden, wie es in Art. 71 Abs. 1 LVVerf verankert und in Art. 71 Abs. 2 bis 75 LVVerf näher ausgestaltet ist, ist ein konservatives Recht mit defensivem Charakter. Es ist auf die Wehrfähigkeit von bestehenden Strukturen gegen den gesetzgeberischen Zugriff konzentriert (vgl. Art. 76 LVVerf). Jenseits dieses dominierenden Abwehrcharakters des Selbstverwaltungsrechts begründet es Leistungsansprüche gegen den Gesetzgeber allenfalls im finanziellen Bereich (Art. 73 Abs. 1 und Abs. 3 LVVerf) und im Rahmen des Konnexitätsgebots des Art. 71 Abs. 3 LVVerf. Davon abgesehen hat das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde reinen Abwehrcharakter. Das Selbstverwaltungsrecht dient nicht der Erweiterung des Rechtskreises der einzelnen Gemeinde. Es schützt die Gemeinden und Gemeindeverbände vor der Entziehung bestehender Kompetenzen, es begründet aber kein Recht auf die Verleihung zusätzlicher Kompetenzen. Es schützt vor Eingriffen in das bestehende Gebiet einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes, es begründet aber keine Ansprüche auf Ausweitung des Gebiets der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes. Es schützt in der Ausprägung des Art. 71 Abs. 3 LVVerf die Gemeinden und Gemeindeverbände vor der Übertragung neuer öffentlicher Aufgaben ohne Zurverfügungstellung der dafür erforderlichen finanziellen Mittel, es begründet aber keinen Anspruch auf Übertragung neuer öffentlicher Aufgaben und Gewährung der dafür erforderlichen finanziellen Mittel. Aus Art. 71 Abs. 2 LVVerf folgt nichts anderes. Dort ist angeordnet, dass die Gemeinden in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben sind. Abgesehen von der hier nicht betroffenen Befugnis, bislang „unbesetzte“ Aufgaben an sich zu ziehen (vgl. BVerfGE 79, 127 [147]), schützt das nur den aufgabenmäßigen Status quo der Gemeinden. Das ergibt sich aus dem nachfolgenden Soweit-Satzteil. Danach greift diese Allzuständigkeit der Gemeinden nur, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Deshalb ist Art. 71 Abs. 2 LVVerf zwar eine rechtliche Basis gegen die Abwehr eines Gesetzes, mit dem der Gemeinde Aufgaben entzogen werden, aber keine Grundlage für Ansprüche der Gemeinde darauf, dass ihr Aufgaben zugewiesen werden, die schon anderen Stellen übertragen sind. Insoweit markiert Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LVVerf eine status-quo-bezogene Friedens-		Der Landkreis Reutlingen erkennt, dass auch der Landtag von Baden-Württemberg an die Gesetze gebunden ist, die er selbst erlassen hat. Es mag ihm offenstehen, im Rahmen der Verfassung die Gesetze zu ändern. An ein von ihm erlassenes Gesetz ist jedoch auch der Landtag gebunden. Er hat in § 3 Abs. 1 GemO bestimmt, dass durch Gesetz Gemeinden auf ihren Antrag zu Stadtkreisen erklärt werden können. Zuständig für die Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen ist deshalb ausschließlich der Landtag als Gesetzgeber (Art. 59 Abs. 3 LV). Diese Entscheidung hat der Landtag selbst zu treffen, er kann sie nicht an die Landesregierung delegieren (ThürVerfGH, U. v. 18.12.1997 – 11/95 – juris Rn. 93; Lange, Kommunalrecht, 2013, S. 82), der Landesregierung steht insoweit keine Entscheidungskompetenz zu. Sie kann dem Landtag (nur) Vorschläge unterbreiten. Auch wenn § 3 Abs. 1 GemO – wie die entsprechenden Regelungen in anderen Ländern (vgl. Lange, a.a.O., Kap. 2, Rn. 29) – keine Maßstäbe bestimmt, nach denen sich die Entscheidung des Landtags richten muss, ist der Landtag in seiner Entscheidung nicht frei. Er muss über den Antrag der Stadt Reutlingen in der Sache entscheiden und sich dabei an den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie orientieren, nämlich an Art. 28 Abs. 2 GG und an den Regelungen der Landesverfassung bei Gebietsänderungen von Gemeinden und Landkreisen. Maßgebend ist Art. 74 Abs. 1 LV. Dort ist ausdrücklich bestimmt, dass das Gebiet von Gemeinden und Gemeindeverbänden „aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden“ kann. Die Entscheidung des Landtags hat sich daran zu orientieren. Maßgebend dafür sind die oben und im Antrag vom 10.07.2015 auf der Grundlage der umfangreichen Rechtsprechung dargestellten Kriterien.
11			9	Anspruch auf fehlerfreie Abwägung Die vom Landkreis behauptete freie, rechtlich völlig ungebundene rein politische Entscheidung des Landtages, ob er sich mit dem Antrag der Stadt Reutlingen befasst, gibt es aus den dargelegten Gründen nicht. Der Landtag ist verpflichtet, über den Antrag der Stadt Reutlingen sachlich zu entscheiden. Er muss prüfen, ob Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne von Art. 74 Abs. 1 LV für den Erlass des beantragten Gesetzes vorliegen. Dabei hat der Landtag – wie auch der Landkreis Reutlingen einräumt – eine Abwägungsentscheidung zu treffen.

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(11)		grenze zwischen Gemeinden und allen anderen Stellen, auch zwischen Gemeinden und Kreisen. Wegen dieses Status-quo-Bezugs des Selbstverwaltungsrechts hat eine Gemeinde zwar eine eigenständige verfassungsrechtliche Position, wenn der Gesetzgeber einer Gemeinde ihre bisher bestehende Kreisfreiheit nehmen und sie in einen Kreis eingliedern will, aber nicht, wenn eine bislang kreisangehörige Gemeinde im Wege der Auskreierung selbst zum Kreis erklärt werden will. Damit begeht sie eine Statusverbesserung, die vom verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrecht unter keinem denkbaren Aspekt geschützt oder anerkannt ist. Vielmehr wäre eine solche Statusverbesserung – wenn der Gesetzgeber aus politischen Gründen ein solches Projekt verfolgt – ihrerseits ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff, und zwar in den verfassungsrechtlichen Gebietsbestandsschutz des betroffenen Kreises (Art. 74 Abs. 1 und 3 LVVerf) und in die verfassungsrechtliche Friedensgrenze bei der Zuständigkeitsteilung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Art. 71 Abs. 2 LVVerf.		Offensichtlich falsch ist die Auffassung des Landkreises Reutlingen, dass nur der Landkreis Reutlingen ein Recht auf fehlerfreie Abwägung hat, nicht jedoch die Stadt Reutlingen das. Dagegen spricht schon § 3 Abs. 1 GemO, der der Stadt Reutlingen das Recht einräumt, ihre Erklärung zum Stadtkreis zu beantragen. Der Landtag hat in seiner Abwägung das Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen zu berücksichtigen, das Vorrang hat vor dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen. Bei seiner Entscheidung hat der Landtag außerdem das Subsidiaritätsprinzip zu berücksichtigen, das die Landesverfassung in Art. 70 Abs. 1 Satz 2, 71 Abs. 2 Satz 1 besonders hervorhebt (BVerfGE 79, 127, 149). Schließlich hat er das Demokratieprinzip zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich um abwägungserhebliche eigene Belange der Stadt Reutlingen. Insoweit hat die Stadt Reutlingen ein Recht auf fehlerfreie Abwägung ihrer verfassungsrechtlich fundierten Interessen und Belange.
A.1.4.		Auch keine Ansprüche aus Art. 28 Abs. 2 GG und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Geben aber aus den genannten Gründen schon die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben für das Anliegen der Stadt Reutlingen nichts her, dann gilt das erst recht für die Regelungen in Art. 28 Abs. 2 GG. Denn diese gehen nach allgemeiner Auffassung nicht über die Gewährleistung der Landesverfassung hinaus, sondern bleiben teilweise hinter ihnen zurück (vgl. Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 71, Rdnr. 3). Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auf die sich der Antrag beruft, einen ausschließlich defensiven Charakter. Soweit das Selbstverwaltungsrecht ein Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten von kreisangehörigen Gemeinden gegenüber den Kreisen enthält, schützt es dabei ausschließlich vor der „Hochzonung“ noch gemeindlicher Aufgaben auf die Kreise, findet aber keine Anwendung auf ein „Herunterzonieren“ von Aufgaben der Kreise auf alle oder einzelne kreisangehörigen Gemeinden.	10	Die Auffassung des Landkreises Reutlingen, die Abwägung erfolge allein mit Rücksicht auf das Gebietserhaltungsinteresse des Landkreises Reutlingen, ist falsch. Der Gesetzgeber hat eine umfassende Abwägung aller Gesichtspunkte des öffentlichen Wohls vorzunehmen. Das Gebietserhaltungsinteresse des Landkreises Reutlingen ist nur einer von mehreren abwägungsrelevanten Gesichtspunkten. Ihm stehen das Interesse der Stadt Reutlingen an der Wahrnehmung ihres vorrangigen Selbstverwaltungsrechts, das dem Interesse der Stadt Reutlingen dienende Subsidiaritätsprinzip und das den Schutz der Stadt Reutlingen verstärkende Demokratieprinzip entgegen.
				Selbstverwaltungsrecht ist nicht nur Abwehrrecht Das Selbstverwaltungsrecht hat nicht nur reinen Abwehrcharakter. Das Selbstverwaltungsrecht dient nicht nur dazu, Eingriffe des Staates in diese Rechtspositionen abzuwehren. So heißt es etwa bei Dreier (in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 96) zu Art. 28 Abs. 2 GG: „Die subjektive Rechtsstellung umfasst nicht allein die Abwehr von Eingriffen, sondern auch positive (Schutz- und Leistungs-) Ansprüche : Etwa auf Anhörung (...), auf gemeindefreundliches Verhalten oder auf Mitwirkung bei staatlichen Planungsprozessen... Formelle Beteiligungsrechte werden ergänzt durch den materiellen Anspruch auf Berücksichtigung der gemeindlichen Belange im jeweiligen Planungs- und Abwägungsprozess. Die Gemeinden haben danach ein Anrecht auf

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
13		Das Bundesverfassungsgericht hat das von ihm sogenannte „Aufgabenverteilungsprinzip“ zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen im Fall der niedersächsischen Gemeinde Rastede entwickelt. In diesem Fall ging es um die Hochzonierung einer bislang gemeindlichen Aufgabe auf die Ebene des Kreises, also um einen gesetzlich angeordneten Zuständigkeitsverlust der Gemeinde (BVerfGE 79, 127 [155]). Auch die spätere, an den Rastede-Beschluss anknüpfende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts betraf ausnahmslos Fälle, in denen sich Gemeinden gegen die gesetzliche Übertragung bisher gemeindlicher Aufgaben auf die Kreisebene gewehrt haben. Im bislang letzten Anwendungsfall aus dem Jahr 2014, auf den sich der Antrag der Stadt Reutlingen auch beruft, hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts diesen rein defensiven Charakter des Aufgabenverteilungsprinzips klar herausgestellt. Der Zweite Senat hat formuliert (BVerfG, NVwZ 2015, 728, Rdnr. 58 – Hervorhebungen von uns): „Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG konstituiert ein Regel-Ausnahmeverhältnis, wonach der Gesetzgeber den Gemeinden örtliche Aufgaben nur aus Gründen des Gemeinwohls entziehen darf, vor allem, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre. Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabentransfers aus; denn dies zielt ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird (vgl. BVerfGE 79, 127 [153]). Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung rechtfertigen eine „Hochzonierung“ erst, wenn eine belastende Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Auch wenn eine zentralisierte organisierte Verwaltung rationaler und billiger arbeiten könnte, setzt die Verfassung diesen ökonomischen Erwägungen den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der öffentlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorrang. Der Staat ist daher zunächst darauf beschränkt sicherzustellen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen; dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlich erledigen könnten, gestattet –		ermessensfehlerfreie Entscheidung über staatliche Fragen, die zugleich Selbstverwaltung Angelegenheiten berühren, deren mögliche Verletzung der Gemeinde die Klagebefugnis vermittelt (Hervorhebungen im Original).“ Auf die Nachweise aus Rechtsprechung und Literatur bei Dreier wird verwiesen. Übereinstimmend damit stellt Niehaus (a.a.O., Art. 28 Rn. 77 ff.) fest, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie von Ergänzungs- und Erstreckungsgarantien umhert wird, dazu gehören u.a. der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, Anhörungsrechte und das Recht auf fehlerfreie Abwägung. Es ist deshalb falsch, wenn der Landkreis Reutlingen behauptet, die Stadt Reutlingen habe keinen Anspruch auf fehlerfreie Abwägung ihrer Belange. Der Landkreis verkennt die rechtliche Bedeutung von Art. 74 Satz 1 LV und die rechtliche Reichweite des durch die umfangreiche Rechtsprechung konkretisierten Abwägungsgebots.
14			11	Art. 28 Abs. 2 GG Das Recht auf fehlerfreie Abwägung der Stadt Reutlingen folgt nicht nur nach Art. 74 Abs. 1 LV, sondern auch aus Art. 28 Abs. 2 GG. Richtig ist nur, dass sich das Bundesverfassungsgericht bislang nur mit „Eingriffsfällen“ befasst hat, in denen Gemeinden Aufgaben zugunsten der Landkreise entzogen wurden. In keiner seiner Entscheidungen, auch nicht im Beschluss vom 19.11.2014 (NVwZ 2015, 728), findet sich die vom Landkreis unterstellte Aussage, der Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde betreffe nur den Aufgabenentzug. Art. 28 Abs. 2 GG habe ausschließlich „defensiven“ Charakter. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinen Entscheidungen mit der Abwehrfunktion befasst, weil es jeweils nur darüber zu entscheiden hatte, ob die Hochzonierung einer Aufgabe von der Gemeinde auf den Landkreis verfassungsmäßig ist oder nicht. Die tragenden Überlegungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gelten für den Antrag der Stadt Reutlingen gleichermaßen. Sie sind bei der Bestimmung des öffentlichen Wohls nach Art. 74 Abs. 1 GG als verfassungsrechtlich bindende Vorgaben zu berücksichtigen. Zu diesen verfassungsrechtlich bindenden Vorgaben gehört, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein Regel-Ausnahmeverhältnis konstituiert, wonach örtliche Aufgaben nur in besonderen Fällen den Gemeinden entzogen und auf die Landkreise über-

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(14)		<i>jedenfalls grundsätzlich – keinen Aufgabeneinsatz (vgl. BVerfGE 79, 127 [153 f.]).</i> Dagegen findet die im Antrag der Stadt Reutlingen auf Seite 5 formulierte Umkehrthese keinerlei Stütze in der Rechtsprechung. Der Antrag der Stadt räumt ausdrücklich ein, dass die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts nur auf die Übertragung einer Aufgabe von einer Gemeinde auf den Landkreis bezogen sind. Trotzdem baut sie auf dieser Rechtsprechung die These auf, dass die auf die Übertragung einer Aufgabe von einer Gemeinde auf den Landkreis bezogenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts für den „umgekehrten“ Fall der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen gleichermaßen gelten sollen. Eine solche These vertritt außer der Stadt Reutlingen aber niemand. Sie entspricht weder der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch der des Verfassungsgerichtshofs (früher: Staatsgerichtshof). Es gibt auch keine Kommentierung zur Landesverfassung oder zum Grundgesetz, der eine solche These formuliert hat. Der Antrag der Stadt Reutlingen bleibt deshalb konsequenterweise jeden Rechtsprechungs- und Literaturnachweis für seine These schuldig. Damit belegt der Vortrag der Stadt Reutlingen selbst, dass es den von ihr behaupteten Umkehrrechtssatz nicht gibt. Nach baden-württembergischem Landesrecht wäre die Geltung eines solchen Rechtssatzes ohnehin ausgeschlossen. Denn die Verfassungsrechtslage in Baden-Württemberg unterscheidet sich von derjenigen des Grundgesetzes dadurch, dass im Land der verfassungsrechtliche Kompetenzschutz der Gemeinden nicht über denjenigen der Gemeindeverbände hinausgeht. Art. 71 Abs. 2 Satz 2 LVVerf stellt ausdrücklich klar, dass die Gemeindeverbände innerhalb ihrer Zuständigkeit die gleiche Stellung haben. Ersichtlich sprengt die allein von der Stadt Reutlingen vertretene „Umkehrthese“ den Rahmen, den das Bundesverfassungsgericht für Art. 28 Abs. 2 GG gezogen hat. Der Aussage in BVerfGE 79, 127 (150), wonach das Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten kreisangehöriger Gemeinden auch gegenüber den Kreisen gilt, ist immanent, dass sich daraus unter gar keinem denkbaren Gesichtspunkt ein verfassungsrechtlicher Anspruch oder ein Argument für ein Ausscheiden der Gemeinde aus dem Kreis ergeben kann. Die gesamte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Aufgabenverteilungsprinzip gilt nur für Gemeinden, die kreisangehörig sind und es auch bleiben. Schon deshalb kommt das Aufgabenverteilungs-		tragen werden können. Zu diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben gehört auch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung primär auf der Ebene der Gemeinden, erst zweitrangig auf der Ebene der Landkreise. Zu diesen Vorgaben gehört weiter, dass Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung alleine nicht geeignet sind, eine Aufgabenverlagerung durch den Landkreis statt durch die Gemeinde zu rechtfertigen. Die Verfassung setzt diesen ökonomischen Erwägungen den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug. Die grundlegenden Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zum Vorrang der gemeindlichen Selbstverwaltung vor der Selbstverwaltung des Landkreises gelten nicht nur bei einem Eingriff in die Rechte einer Gemeinde, sondern gleichermaßen bei der Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen nach § 3 Abs. 1 GemO. Sachliche Gründe, warum die grundlegenden Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zum Vorrang der gemeindlichen Aufgabenerledigung für einen Antrag nach § 3 Abs. 1 GemO nicht gelten sollen, kann der Landkreis Reutlingen nicht aufzeigen. Dass es dazu keine Rechtsprechung und Literatur gibt, liegt ausschließlich daran, dass es keine Entscheidungen der Landesgesetzgeber über Anträge gibt, eine Gemeinde zum Stadtkreis zu erklären mit der Folge, dass es dazu auch keine Gerichtsentscheidungen gibt.
15			12	Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV Nach Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV sind Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, diesen zuzuweisen. Die Behauptung des Landkreises Reutlingen, diese Bestimmung betreffe nur die Aufgabenverteilung zwischen staatlichen Behörden, ist falsch. Das Bundesverfassungsgericht hat das Gegenteil festgestellt (BVerfGE 79, 127, 149): Es weist ausdrücklich darauf hin, dass (auch) Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV eine Vermutung zugunsten der kommunalen gegenüber der staatlichen Zuständigkeit normiert. Diese Festlegung sei Ausdruck „eines auch materiell verstandenen Prinzips dezentraler Aufgabenansiedlung“. Das Gebot der Delegation gilt auch dann, wenn eine Übertragung staatlicher Aufgaben auf kommunale und andere Selbstverwaltungsträger möglich ist (Braun, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 70 Rn. 19 unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte).

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(15)		prinzip nicht als verfassungsrechtliche Grundlage dafür in Betracht, Ansprüche oder rechtlich relevante Argumentationsansätze für eine Gemeinde zu begründen, die gesetzlich einem Kreis zugewiesenen Aufgaben an sich ziehen und auf diese Weise aus dem Kreis ausscheiden möchte.		Ob Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV einen Rechtsanspruch der Stadt Reutlingen auf den Erlass des beantragten Gesetzes begründet, kann dahinstehen, weil die Stadt Reutlingen einen solchen Rechtsanspruch nicht geltend gemacht hat. Entscheidend ist, dass das in Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV geregelte Subsidiaritätsprinzip bei der Bestimmung der Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne von Art. 74 Abs. 1 LV berücksichtigt werden muss. Der darin zum Ausdruck kommende Grundsatz der dezentralen Aufgabenverwaltung ist ein zugunsten der Stadt Reutlingen abwägungserheblicher Belang, er ist bei der Bestimmung des öffentlichen Wohls zu berücksichtigen und gewährt der Stadt Reutlingen auch insoweit ein Recht auf fehlerfreie Abwägung.
16	A.I.5	Auch keine Rechte aus Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV Auch aus Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV, auf den sich die Stadt Reutlingen in ihrem Antrag ergänzend beruft, ergeben sich keine Rechtspositionen und Ansprüche der Stadt. Erstens begründet die Norm ganz generell keine Ansprüche von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Und zweitens betrifft die Regelung nur die Abgrenzung zwischen Zuständigkeiten der Landesregierung einerseits und Zuständigkeiten aller anderen der Landesregierung nachgeordneten Behörden andererseits. Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV enthält eine objektiv-rechtliche Verfügungsvorgabe, die keine subjektiven Rechtspositionen von Gemeinden und Gemeindeverbänden oder anderen Trägern der Selbstverwaltung begründet. Das ergibt sich aus Art. 76 LV. Diese Norm regelt abschließend, welche Vorschriften der Landesverfassung Grundlagen für Ansprüche und subjektive Rechtspositionen von Gemeinden und Gemeindeverbänden sind und welche nicht. Subjektive Rechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden können sich nur aus den in Art. 76 LV genannten Vorschriften des Art. 71 bis 75 LV ergeben. Damit ist ausgeschlossen, dass die Vorschriften des Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV subjektive Rechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden begründet. Die Verfassung hat deutlich zum Ausdruck gebracht, welche Vorschriften der Verfassung Rechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden begründen können und deshalb verfassungsprozessual wehrfähig sind, und für welche das nicht der Fall ist. Ohnehin betrifft Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV nach seinem objektiven Regelungsgehalt nicht das von der Stadt Reutlingen angesprochene Thema der Verlagerung von Kompetenzen eines Kreises auf eine Stadt. Der Bedeutungsgehalt des Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV beschränkt sich auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Landesregierung einerseits und den nachgeordneten Verwaltungsbehörden andererseits. Zu den nachgeordneten Verwaltungsbehörden gehören entsprechend Art. 69 LV sowohl die der Landesregierung unterstellten Behörden als auch die Träger der Selbstverwaltung. Hat das Land Aufgaben nicht der Landesregierung,		II. § 3 Abs. 1 GemO Die Ausführungen des Landkreises zu § 3 Abs. 1 GemO treffen nicht zu: Entstehungsgeschichte Die Behauptung des Landkreises (S. 4), der Gesetzgeber habe bei der Gebietsreform in den 1970er Jahren entschieden, dass die Stadt Reutlingen auch bei Überschreiten einer Einwohnerzahl von 100.000 Große Kreisstadt im Landkreis Reutlingen bleiben soll (S. 4), ist falsch und aus der Luft gegriffen. Einen Beleg kann der Landkreis nicht anführen. Die Zitate aus der Entstehungsgeschichte auf S. 18 f. der Stellungnahme des Landkreises belegen das Gegenteil. Die Streichung der Einwohnerzahl von 100.000 Einwohnern sollte nur dem Missverständnis vorbeugen, dass alle Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern ohne Weiteres erwarten können, zu Stadtkreisen erklärt zu werden. Der Antrag des Landkreises, die Zahl 100.000 zu ersetzen durch 150.000, ist der Gesetzgeber nicht gefolgt, er hielt diese Erhöhung nach der Intention der Gesetzesänderung für nicht erforderlich. Materiell-rechtliche Entscheidungskriterien Auch an dieser Stelle ist die Auffassung des Landkreises falsch, es stehe im politischen, rechtlich nicht gebundenen Belieben des Landtages, wie er mit dem Antrag

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(16) 17		sondern einer ihr nachgeordneten Verwaltungsbehörde zugewiesen, dann ist Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVVerf immer Genüge getan. Denn eine weitere Stafflung, etwa zwischen den der Landesregierung unterstellten Behörden einerseits und den Trägern der Selbstverwaltung andererseits sowie zwischen den Trägern der Selbstverwaltung untereinander, regelt Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVVerf schon dem Wortlaut nach nicht. Das bestätigt auch die Systematik der Verfassung. Jedenfalls im Verhältnis zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden und erst recht für den rein kommunalen Bereich, also für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden, enthält die Verfassung mit Art. 71 LVVerf eine abschließende Spezialregelung. Wenn es in Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LVVerf heißt, dass der Gesetzgeber Gemeinden bestimmte Aufgaben nur im öffentlichen Interesse durch Gesetz nehmen und an andere Stellen übertragen kann, dann ist damit ausgeschlossen, dass solche aus Gründen des öffentlichen Interesses anderen Stellen übertragene Aufgaben nach Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVVerf wieder auf die Gemeinde zurückübertragen werden müssten.		der Stadt Reutlingen umgeht. § 3 Abs. 1 GemO begründet das Recht der Stadt Reutlingen, den Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis zu stellen. Über diesen Antrag hat der Landtag zu entscheiden. Es steht nicht in seinem Belieben, ob er sich mit dem Antrag überhaupt befasst. Vielmehr hat er eine sachgerechte Entscheidung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG und der Art. 70 ff. LV zu treffen. Er hat zu prüfen und zu entscheiden, ob dem Antrag aus Gründen des öffentlichen Wohls entsprechend Art. 74 Abs. 1 LV stattgegeben wird. Dies folgt auch aus § 7 Abs. 1 LKrO. Danach können die Grenzen des Landkreises aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Der Landtag ist dabei an die verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden. Er hat den Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reutlingen gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen, das Subsidiaritätsprinzip, das Demokratieprinzip, die Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen, die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen sowie (nachrangig) die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenbedienung zu berücksichtigen. Anhand dieser und ggf. weiterer Kriterien hat er eine Gesamtabwägung zu treffen.
A. II.		Keine einfach-gesetzlichen Ansprüche oder Rechtspositionen § 3 Abs. 1 GemO gewährt keine materiellen Ansprüche der Stadt Reutlingen gegen den Landtag. Nach allgemeiner Auffassung begründet § 3 Abs. 1 GemO keinen Anspruch einer Gemeinde, vom Landtag zum Stadtkreis erklärt zu werden. Das würde auch dann gelten, wenn die Stadt Reutlingen eine sehr viel höhere Einwohnerzahl hätte (Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, 2013, § 3, Rdnr. 3; Steger, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung, § 3, Rdnr. 5 [Stand: September 1985]; Ade, in: PdK, § 3 GemO, Rdnr. 69 [Stand: Oktober 2007]). Das ergibt sich auch klar aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Deren heutige Fassung geht auf das Gesetz vom 09.07.1974 (GBl. S. 237) zurück. Damals hat der Gesetzgeber die in der Norm ursprünglich vorgesehene Mindesteinwohnerzahl von 100.000 aufgehoben. Entsprechend der Vorgabe des Art. 71 Abs. 4 LVVerf hatte die Landesregierung die		Auch die Literatur geht davon aus, dass der Landtag eine Ermessensentscheidung zu treffen hat (Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, 2013, § 3 Rn. 3 unter Bezugnahme auf Bauer/Böhle/Ecker, Bayerische Kommunalgesetze, Art. 5 GemO Rn. 11). Die Berufung des Landkreises Reutlingen auf das Urteil des BayVGh vom 29.10.1964 (Nr. 77 IV. 63 – DÖV 1964, 849) geht fehl. Nach Art. 5 Abs. 3 BayGemO konnte die Staatsregierung mit Zustimmung des Landtages durch Rechtsverordnung eine Stadt zur kreisfreien Stadt bestimmen. Der BayVGh kam zu dem Ergebnis, dass diese Bestimmung kein subjektiv-öffentliches Recht der antragstellenden Gemeinde begründet, auch kein Recht auf fehlerfreie Ermessensausübung. Maßgebend dafür war, dass Art. 5 Abs. 3 GemO kein Antragsrecht der Gemeinde vorsah (DÖV 1964, 849, 853). Gerade darin unterscheidet sich § 3 Abs. 1 GemO von Art. 5 Abs. 3 der BayGemO. § 3 Abs. 1 GemO sieht ausdrücklich ein Antragsrecht der Gemeinde vor. Für Art. 11 der früheren BayGemO, der ebenfalls ein Antragsrecht vorsah, hatte der BayVGh ein Recht auf fehlerfreie Ermessensausübung gerade wegen der Berechtigung zur Antragstellung und der daraus folgenden förmlichen Beteiligtenstellung bejaht. Für § 3 Abs. 1 GemO gilt dasselbe. Im Übrigen entsprechen die mehr als 50 Jahre zurückliegenden Ausführungen des BayVGh zur Rechtsstellung der betroffenen Gemeinde nicht dem heute maßgebenden Verständnis von Art. 28 Abs. 2 GG und der entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen.

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(18)		kommunalen Spitzenverbände zu dieser Änderungsabsicht angehört. Der Städtetag hat dazu eine Stellungnahme abgegeben, die im Gesetzentwurf der Landesregierung vom 28.01.1974 (LT-Drs. 6/4400, S. 72) wörtlich wiedergegeben ist: „Gegen die Streichung der Einwohnerzahl von 100.000 Einwohnern in § 3 Abs. 1 erheben wir keine Einwendungen, da sich dadurch an der Rechtslage nichts ändert, sondern lediglich dem Eindruck entgegengewirkt wird, als ob Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern ohne weiteres erwarten könnten, zu Stadtkreisen erklärt zu werden.“ Der Landkreistag seinerseits hatte wie folgt Stellung genommen (LT-Drs. 6/4400, S. 77 – Hervorhebung von uns): „Wir verstehen diese Vorschrift auf dem Hintergrund der Erklärungen des Städtetags – letztmals auf seiner Hauptversammlung am 29. Oktober 1973 in Baden-Baden –, keine weiteren Auskreisungen anzustreben. Mit der Streichung der Worte „mit mehr als 100.000 Einwohner“ soll offensichtlich erreicht werden, dass Städte auch dieser Größenordnung kreisangehörig bleiben. Wir begrüßen diese Tendenz im Interesse der Bestandsfähigkeit der durch die Kreisreform geschaffenen neuen Landkreise lebhaft. Wir bitten jedoch, diese Absicht auch eindeutig in der Gesetzesformulierung zum Ausdruck zu bringen. Dies sollte dadurch geschehen, dass in § 3 Abs. 1 GO die Zahl 100.000 durch die Zahl 150.000 ersetzt wird. Eine ledigliche Streichung der Zahl 100.000 könnte den Schluss ziehen lassen, dass auch Städte unter 100.000 Einwohner ausgekreist werden können.“ Für die dann Gesetz gewordene Streichung der Mindesteinwohnerzahl hat die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf folgende Begründung gegeben (LT-Drs. 6/4400, S. 49): „Nach der mit Wirkung vom 1. Januar 1973 durchgeführten Kreisreform soll es für die überschaubare Zukunft nach Möglichkeit bei der dabei geschaffenen Kreiseinteilung bleiben. Damit nicht erwartet wird, dass eine kreisangehörige Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern bereits deswegen zum Stadtkreis erklärt wird, soll dieses ausdrücklich bestimmte Mindestfordernis gestrichen werden. Die vom Landkreistag stattdessen vorgeschlagene Erhöhung der Einwohnerzahlengrenze von 100.000 auf 150.000 erscheint nach der Intention der Gesetzesänderung als nicht erforderlich.“		
19				

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(19)		§ 3 GemO gibt antragstellenden Gemeinden aber nicht nur keinen Anspruch auf Erklärung zum Stadtkreis, sondern auch keinen Anspruch darauf, dass der Landtag über solche Gesuche in einem förmlichen, rechtlich gebundenen, einer verwaltungsrechtlichen Abwägungsentscheidung gleichkommenden Weise entscheidet. Wie der Gesetzgeber mit solchen Gesuchen umgeht, ist seine autonome, nach politischen, nicht aber nach rechtlichen Kriterien zu treffende Entscheidung. In der Ausübung seiner Befugnisse als parlamentarischer Gesetzgeber ist der Landtag von Verfassungswegen frei. Dieses Recht kann ihm kein einfaches Gesetz nehmen, auch nicht ein solches, welches ein früherer Landtag beschlossen hat. Diese rechtliche Ungebundenheit des Landtags, die verfassungsrechtlich zwingend ist, wird auch von § 3 Abs. 1 GemO beachtet. Die Norm zeigt das, indem sie ganz bewusst auf die Normierung von inhaltlichen Entscheidungskriterien für die Ausübung der Gesetzgebungsbefugnis des Landtages bei Gesuchen auf Erklärung zum Stadtkreis verzichtet. Deshalb ist es unangebracht und in der Sache falsch, wenn teilweise formuliert wird, es handele sich um eine „Ermessensentscheidung“, für die das Gesetz keine Kriterien vorgegeben hat (so unklar Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, GemO, 2013, § 3, Rdnr. 3). Der Landtag ist, jedenfalls wenn er wie bei § 3 Abs. 1 GemO als Gesetzgeber angesprochen wird, keine Verwaltungsbehörde, der gesetzlich ein Ermessen eingeräumt ist und die dieses Ermessen nach den Maßstäben des § 40 LVwVG, also entsprechend dem Zweck der Ermächtigung und in den gesetzlich Grenzen des Ermessens ausüben hätte. Der Landtag bindet, wenn er als Gesetzgeber handelt, die Verwaltung an Vorgaben für deren Ermessensausübung, nicht aber sich selbst. Aker gewinnt seine verfehlt Einordnung als „Ermessensentscheidung“ aus einer Gleichsetzung mit der Rechtslage nach Art. 5 BayGemO (vgl. Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, GemO, 2013, § 3, Rdnr. 3, Fn. 3). Dabei übersieht er aber, dass nach der bayerischen Rechtslage die Erklärung zum Stadtkreis nicht durch den Gesetzgeber, sondern durch die Exekutive erfolgt (Rechtsverordnung der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags, Art. 5 Abs. 3 Satz 1 BayGemO). Selbst zum bayerischen Recht hat aber die Rechtsprechung klargestellt, dass ein solches Gesuch um Auskreierung von vornherein abgelehnt werden kann und zwar		
20				

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(20)		auch ohne eine Abwägungsentscheidung vorbereitende Aufarbeitung durch das Innenministerium (vgl. BayVGH, Urteil vom 29.10.1964, BayVBl 1964, 849 [852 ff.]; Widtmann/Grasser/Glaser, BayGemO, Art. 5, Rdnr. 8 [Stand: Januar 2001]).		

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(20)				Das Kapitel B. des Schriftstücks der Kanzlei Oppenländer entspricht zu weiten Teilen den Ausführungen der beiden genannten Kreistags-Drucksachen. Viele Passagen der Kreistags-Drucksachen sind insbesondere im Kapitel B.II. wörtlich wiedergegeben, ohne dies kenntlich zu machen. Insoweit wird durch das Schriftstück kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn generiert. Zudem sind mehrere Anlagen doppelt, ja sogar dreifach enthalten. Insgesamt führt dies dazu, dass die geordnete Befassung mit der Sache deutlich erschwert wird, zumal die Argumente im Schriftstück selbst mehrfach wiederholt werden. Zur besseren Lesbarkeit nimmt die Stadt im Folgenden dennoch synoptisch Stellung.
B.	Vorgaben des Innenministeriums nicht erfüllt	Der Antrag der Stadt Reutlingen erfüllt nicht die Voraussetzungen, die das Innenministerium in seinem Schreiben vom 15.05.2013 gegenüber der Stadt dafür aufstellt hat, dass sich die Landesregierung mit einem Antrag der Stadt Reutlingen befasst.	15	Diese Behauptung des Landkreises ist falsch. Der Antrag der Stadt Reutlingen entspricht dem Schreiben des Innenministers vom 15.05.2013. Der Innenminister weist darauf hin, dass die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis voraussetzt, dass dies durch „Gründe des öffentlichen Wohls“ gerechtfertigt ist. Der Innenminister nimmt ausdrücklich Bezug auf Art. 74 Abs. 1 LV. Dies entspricht der Rechtsauffassung der Stadt Reutlingen und ihrem Antrag, in dem ausführlich dargelegt ist, dass Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne des Art. 74 Abs. 1 GG vorliegen, die es rechtfertigen, die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis zu erklären. Die Entscheidung darüber obliegt dem Landtag. Die Behauptung des Landkreises, das Innenministerium habe Bedingungen dafür genannt, um eine Entscheidung der Landesregierung vorzubereiten, ob sie einen Gesetzentwurf in den Landtag einbringt, ist falsch. Die im Schreiben des Innenministeriums vom 15.05.2013 genannten inhaltlichen Anforderungen an den Antrag hat die Stadt Reutlingen mit ihrem Antrag erfüllt. Sollten das Regierungspräsidium Tübingen oder das Innenministerium Ergänzungsbedarf sehen, bittet die Stadt Reutlingen um entsprechende Nachricht.
21	B.I.	Pflicht zur umfassenden Darlegung als Vorgabe des Innenministeriums Das Innenministerium hat klar und zutreffend darauf hingewiesen, dass die Herauslösung einer Stadt aus einem Landkreis nur durch den Gesetzgeber vorgenommen werden kann. Die Zuständigkeit liegt also beim Landtag. Da die einschlägige Norm des § 3 Abs. 1 GemO weder nach ihrem Wortlaut noch nach ihrem Regelungszusammenhang eine ergänzende Zuständigkeit der Landesregierung oder einzelner Ministerien vorsieht, hat das Innenministerium der Stadt Reutlingen Bedingungen dafür genannt, um eine Entscheidung der Landesregierung vorzubereiten und herbeizuführen, ob sie von sich aus die Einbringung eines entsprechenden Gesetzentwurfs beschließt, über den der Landtag als Gesetzgeber dann abstimmen kann. Dabei hat das Innenministerium auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs (jetzt: Verfassungsgerichtshof) zu Gebietsreformen hingewiesen, wonach der Gesetzgeber eine sachgerechte Entscheidung nur treffen kann auf Grundlage einer umfassenden Kenntnis aller erheblichen Umstände, insbesondere der Interessen der betroffenen Körperschaften, weil er nur dann alle Argumente, die für oder ge-		

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(21)		gen das Neugliederungsvorhaben sprechen, sorgfältig abwägen kann. Wörtlich hatte das Innenministerium ausgeführt: „Im Detail aufzubereiten wären dabei auch vor allem die finanziellen Konsequenzen einer Auskreisung (Stichworte: Krankenhausfinanzierung, Berufsschulen, Kreis-sparkasse, sozialer Bereich). Für den Landkreis und die bei ihm verbleibenden Gemeinden verringern sich bei einem Wegfall einer Großen Kreisstadt mit rund 113.000 Einwohnern die Einnahmen entsprechend. Vor allem fällt die Kreisumlage weg, die von der „austretenden“ Gemeinde bisher geleistet worden ist. Auch hat der Landkreis in der Vergangenheit zahlreiche Einrichtungen geschaffen und hierfür auf Dauer Personal eingestellt. Es entstehen folglich Doppelstrukturen beim Land- und beim Stadtkreis, wo bisher nur der Landkreis zuständig ist.“ Daran schloss sich die unmissverständliche Aussage des Innenministeriums an: „Die Pflicht zur Darlegung aller genannten Gesichtspunkte liegt damit zunächst bei der Stadt Reutlingen.“ An ihr liege es, „die für die Befassung der Landesregierung maßgeblichen Fragen aufzubereiten“.		
22		Darlegungsdefizite des Antrags Das hat der Antrag, den die Stadt Reutlingen am 21.05.2015 gestellt hat, nicht geleistet. Die Verwaltung des Landkreises hat das in den beiden als Anlagen 1 und 2 beigefügten Kreistagsdrucksachen Nr. IX-0146 (Beschlussvorlage) vom 14.07.2015 und Nr. IX-0148 (Mittelungsvorlage) aufgezeigt. Der Kreistag hat die Beschlussvor-schläge der Kreistagsdrucksache Nr. IX-0146 mit großer Mehrheit beschlossen.	16	Der Antrag und der Ergebnisbericht enthalten alle Aspekte, die für eine umfassende und sachgerechte Abwägung erforderlich sind – inklusive einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung. Die Behauptung des Landkreises ist falsch. Die Stadt Reutlingen hat die Gründe des öffentlichen Wohls ausführlich dargestellt. Der vom Gemeinderat der Stadt Reutlingen mit Dreiviertel-Mehrheit beschlossene Antrag der Stadt Reutlingen ent-spricht somit dem Schreiben des Innenministers vom 15.05.2013.
B. II.				

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(22)	B.II.1.	Defizite des Ergebnisberichts	17	Die vom Landkreis in Auftrag gegebene verwaltungswirtschaftliche Expertise von Prof. Dr. Junkernheinrich u. a. ist nicht Maßstab für die Entscheidung des Gesetzgebers. Von einem „Pflichtenheft“ zu sprechen, ist deshalb verfehlt. Prof. Dr. Junkernheinrich spricht in seiner Expertise einleitend selbst davon, dass diese keine abschließende Abwägung der für die Beurteilung des Auskreisesanliegens relevanten Aspekte vornehme. Die Stadt Reutlingen hat mit ihrem Antrag und dem Ergebnisbericht alle für die Beurteilung ihres Anliegens relevanten Aspekte detailliert aufgearbeitet und dargestellt. Der Ergebnisbericht beschränkt sich eben nicht im Wesentlichen auf Fragen der Verwaltungsorganisation und der Finanzierung. Dies wird bereits deutlich, wenn man die Gliederung des Ergebnisberichts betrachtet: Zunächst wird die Situation in Reutlingen in den Kontext der historischen Entwicklung und der heutigen Situation in Deutschland und Baden-Württemberg gestellt. Anschließend wird die Motivation und Zielsetzung Reutlingens erläutert. Im Kapitel II wird eingehend die derzeitige Situation analysiert und aufgearbeitet. Es folgen die rechtlichen Rahmenbedingungen in Kapitel III. Im Kapitel IV werden die Veränderungen in der Aufgabenzuordnung inhaltlich aufgearbeitet. Es wird jeweils eine individuelle und detaillierte Analyse vorgenommen, die sich nicht nur auf die finanzielle Bewertung beschränkt, sondern auch die relevanten rechtlichen und strukturellen Aspekte beinhaltet. Wo notwendig werden Stadt und Landkreis jeweils separat betrachtet. Darüber hinaus werden sachgerechte und politisch verantwortliche Vorschläge für Kooperationen dargelegt und Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft beschrieben. Im Kapitel V werden die Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich im Detail beschrieben und finanziell bewertet. Dies wird nicht nur für die Stadt, sondern auch für den Landkreis und für das übrige Land vorgenommen, sodass sich auch hier ein umfassendes Bild ergibt. Kapitel VI beschreibt die Auswirkungen auf Vermögen und Schulden und macht einen sachgerechten Vorschlag zur Regelung der Vermögensauseinandersetzung. Kapitel VII fasst das Gesamtergebnis der finanziellen Bewertung zusammen. Weiter werden auch die aus Sicht der Stadt relevanten nicht-monetären Aspekte dargestellt (Kapitel VIII) Das Kapitel IX beschäftigt sich ausführlich mit der Analyse künftiger Strukturdaten. Dies erfolgt ebenfalls sowohl für die Stadt, als auch für den Landkreis und für das
	B.II.1.a)	Pflichtenheft der verwaltungswirtschaftlichen Expertise von Prof. Junkernheinrich nicht abgearbeitet		
23		Die Defizite des Antrags zeigen sich vor allem im Ergebnisbericht. Der Bericht ist nach Untersuchungsumfang und -tiefe nicht geeignet, die vom Innenminister in seinem Schreiben vom 15.05.2013 aufgeworfenen Fragen zu beantworten. Er beschränkt sich im Wesentlichen auf Fragen der Verwaltungsorganisation und der Finanzierung. Nach dem Schreiben des Innenministers ist zur Bestimmung der „Gründe des öffentlichen Wohls“ nicht nur auf die Situation Reutlingens abzustellen: „Der Kreis der hierbei heranzuziehenden Belange reicht von den Gesichtspunkten der Verwaltungsorganisation über die Interessen umliegender Gemeinden bis zu Infrastruktur- und Raumordnungsmaßnahmen unter mannigfachen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gesichtspunkten auf Kreis-, Regional-, Landes- oder Bundesebene.“ Die damit verbundenen konkreten Fragestellungen, die aufzuarbeiten waren, hat Prof. Junkernheinrich in seiner verwaltungswirtschaftlichen Expertise zur Auskreissung Reutlingens aus dem Landkreis vom Februar 2014 differenziert aufgezeigt. Sie ist als <u>Anlage 3</u> (= Anlage 4 zu Anlage 2) beigefügt. Nur auf der Grundlage einer der Expertise von Herrn Prof. Junkernheinrich gerecht werdenden mehrdimensionalen Bewertung kann beurteilt werden, ob eine Auskreissung überhaupt ein geeignetes und verhältnismäßiges Mittel ist, um die von der Stadt Reutlingen vorgetragenen Defizite zu beheben bzw. ihre Ziele zu erreichen. Dieses Pflichtenheft von Prof. Junkernheinrich hat der Antrag der Stadt Reutlingen nicht abgearbeitet.		

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(23)				Land. Der Ergebnisbericht schließt letztlich mit Aufarbeitung der Frage der räumlichen Unterbringung und des Personalübergangs (Kapitel X) sowie der Darstellung des weiteren Verfahrens (Kapitel XI). Mit dem Antragsschreiben und dem Ergebnisbericht liegt eine in jeder Hinsicht mehrdimensionale Bewertung einer Stadtkreisgründung Reutlingens vor. Helmut Himmelsbach, selbst langjähriger Oberbürgermeister von Heilbronn, bestätigte dies, indem er sagte, „er habe selten eine so fundierte Ausarbeitung gesehen, wie die der Stadt zum Thema Stadtkreis“ (Schwäbisches Tagblatt, 14.06.2015) Hinsichtlich der ausführlichen Stellungnahme zur verwaltungswirtschaftlichen Expertise von Prof. Junkernheinrich wird auf die Rn. 142, S. 119 ff. verwiesen.
24	B.II.1.b)	Ergebnisbericht wird den Anforderungen einer Gesamtbetrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Auskreisung nicht gerecht Der „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenmittlung“ konzentriert sich im Wesentlichen auf Fragen der Verwaltungsorganisation und deren Finanzierung aus Sicht der Stadt Reutlingen: - Welche Aufgaben werden künftig wahrgenommen? - Wie hoch sind die Kosten? - Wie verändern sich hierdurch die Ausgaben- und Einnahmenstrukturen? Dabei erfolgt die Kostenermittlung zunächst aus der Sicht des Stadtkreises. Für die einzelnen Aufgaben wurde kein einheitliches Vorgehen gewählt.	18	Der Landkreis wiederholt hier bereits Gesagtes. Die Stadt verweist deshalb auf die obigen Ausführungen (Rn. 17, S. 22 f.).
			19	Die Aussage ist falsch. Die Ausführungen im Ergebnisbericht werden vom Landkreis nicht berücksichtigt. Das Verfahren der Datenerhebung und der finanziellen Bewertung folgte einem einheitlichen Vorgehen. Auf die Methodik und das Vorgehen bei der Datenerhebung und Berechnung wird im Ergebnisbericht ausführlich eingegangen (IV.1., S. 31 ff.). Trotz des einheitlichen Vorgehens ist gewährleistet, dass Besonderheiten bei einzelnen Aufgaben berücksichtigt wurden. In einzelnen Fällen lieferte das Landratsamt die angefragten Daten allerdings nicht in der benötigten Qualität. Das Landratsamt hat in den Gesprächen zur Datenerhe-

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(24)		Für den Landkreis werden auf dieser Grundlage korrespondierende Einsparungen in Ansatz gebracht. Die zentrale Frage bei der Zergliederung der bestehenden Verwaltungseinheiten lautet jedoch: Was bedeutet die Auskreisung für die Kosteneffizienz der Verwaltung im verbleibenden Landkreis? Die Stadt Reutlingen hat sich in ihrem „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenmittlung“ mit dieser Fragestellung nicht auseinandergesetzt; Fragen der Effizienzverluste und des Overheads wurden vielmehr bewusst ausgeklammert und nicht bewertet. Da Untersuchungen für den Landkreis Reutlingen nicht vorliegen, kann diese Frage nur auf der Grundlage der Untersuchungen in anderen Bundesländern beantwortet werden.	20	bung und Berechnung mehrfach darauf hingewiesen, die Struktur des Landratsamts-internen Rechnungswesens sei nicht in allen Fällen differenziert genug, um die benötigten Werte zu erhalten. In diesen Fällen hat sich die Stadt weiterer Quellen bedient, um zur erforderlichen Datengrundlage und zu einer belastbaren finanziellen Bewertung zu gelangen. Sofern das der Fall war, ist dies im Ergebnisbericht bei der Untersuchung und Darstellung der einzelnen Aufgaben (Ergebnisbericht S. 34 ff.) jeweils beschrieben. Die Behauptung des Landkreises ist falsch. Der Landkreis berücksichtigt die Ausführungen des Ergebnisberichtes nicht. Der Ergebnisbericht der Stadt beschäftigt sich an mehreren Stellen mit der Frage der Kosteneffizienz des verbleibenden Landkreises und mit den Overhead-Kosten (Ergebnisbericht S. 33, S. 97 f., S. 112 f.). Die Overheadkosten wurden sowohl für die Stadt als auch für den Landkreis in ihrer maximalen Ausprägung bewertet (S. 112, S. 114). Die tatsächliche Ausprägung der Kosteneffizienz wird weniger von der mit der Stadtkreisgründung verbundenen Aufgabenverlagerung abhängen, sondern vielmehr von der Entscheidung von Stadt und verbleibendem Landkreis über deren jeweilige organisatorische Konsequenzen daraus und von der Umsetzung von Kooperationen, wie sie die Stadt in ihrem Ergebnisbericht vorgeschlagen hat. Auch dies ist im Ergebnisbericht bereits ausgeführt (S. 33, S. 97 f., S. 112 f.). Für die kommunale Aufgabenerfüllung ist die Kosteneffizienz von sehr großer Bedeutung. Von besonderer Relevanz ist es aus volkswirtschaftlicher Sicht jedoch, den Kommunen einen institutionellen Rahmen zu geben, mit dem es möglich wird, die lokale und damit in der Regel auch die regionale und nationale Wirtschaftsleistung zu erhalten oder zu erhöhen. In Bezug auf größere Städte impliziert dies u. a., dass diese nach Möglichkeit von außen gut als relevante Wirtschaftsstandorte mit bestimmten Qualitäten zu erkennen sind – etwa im Rahmen der amtlichen Statistik – und speziell im Bereich der Wirtschaftsförderung und Standortpolitik autonom agieren können. Im Übrigen entspricht die Methodik der Stadt, wonach der durch die Aufgabenerlagerung entstehende Mehraufwand auf Seiten der Stadt beim Landkreis in Abzug gebracht wurde, der Vorgehensweise, die auch im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform des Landes 2004 angewandt wurde. Nur im begründeten Einzelfall wurde hiervon abgewichen und im Ergebnisbericht an entsprechender Stelle, wie z.B. beim Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau GmbH (S. 89 f.), darauf hingewiesen.

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
25		Die jüngste Untersuchung stammt vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, der sich in seinem Kommunalbericht 2011 eingehend mit der Kosteneffizienz kleiner Landkreise auseinandergesetzt hat. Der Rechnungshof kommt auf der Grundlage seiner statistischen Auswertungen zu einer Trendlinie, nach der die Personalausgaben je Einwohner in statistischer Abhängigkeit zur Kreisgröße stehen. Danach steigen die Personalkosten je Einwohner bei einer Verkleinerung des Landkreises von 280.000 Einwohnern auf 165.000 Einwohner von ca. 82 Euro auf 107 Euro. Dies würde im Falle einer Auskreisung für den verbleibenden Landkreis einen Effizienzverlust allein bei den Personalkosten von 4.125.000 Euro bedeuten. Nimmt man die Sachkosten hinzu ergäbe sich ein Betrag von ca. 4,5 – 5 Mio. Euro.	21	Es ist verfehlt, den Kommunalbericht aus Schleswig-Holstein für die Frage von Kosteneffizienzen heranzuziehen. Wo die optimale Größe (nur unter Kostenaspekten) einer kommunalen Einheit liegt, lässt sich nur im Einzelfall unter Berücksichtigung der jeweiligen spezifischen Produktionsbedingungen ermitteln und nicht einfach von einem Bundesland auf das andere übertragen. Das Schriftstück des Landkreises zitiert nur auszugsweise aus dem Bericht und negiert die unterschiedliche Situation in den beiden Bundesländern. - Die Kreis- und Gemeindestruktur in Schleswig-Holstein ist weder mit der in Baden-Württemberg noch mit der im Landkreis Reutlingen vergleichbar. In Baden-Württemberg leben rund 10,7 Mio. Einwohner in 1.101 Städten und Gemeinden, in Schleswig-Holstein hingegen leben 2,9 Mio. Einwohner in 1.100 Städten und Gemeinden. 65 % der kreisangehörigen Kommunen in Schleswig-Holstein haben weniger als 1.000 Einwohner (im Landkreis Reutlingen gibt es keine einzige Kommune mit weniger als 1.000 Einwohnern). Lediglich 6 % der kreisangehörigen Kommunen im gesamten Bundesland Schleswig-Holstein haben mehr als 8.000 Einwohnern (im Landkreis Reutlingen sind dies rd. 35 %). - Auch der Aufgabenzuschnitt der Landkreise in Schleswig-Holstein ist nicht mit dem der Landkreise in Baden-Württemberg vergleichbar. Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein führt in seiner Kurzzusammenfassung zum Kommunalbericht 2013 aus: „Die Kreise sind Träger von Kultureinrichtungen (z. B. Musikschulen, Museen, Büchereien, Volkshochschulen), fördern eigene Kulturangebote und Projekte Dritter“. Auch die Aufgaben der Ausländerbehörden nach § 71 Abs. 1 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes werden beispielsweise von den Landratsämtern der Landkreise und Bürgermeisterämtern der kreisfreien Städte erledigt. In Baden-Württemberg sind hierfür nach §§ 15 Abs. 1 Ziff. 1, 19 LVG i. V. m. § 2 Ziff. 3 AAZuVO die Großen Kreisstädte als untere Ausländerbehörde zuständig. Darüber hinaus sind die Landkreise in Schleswig-Holstein für die Schulentwicklungsplanung für ihre kreisangehörigen Gemeinden verantwortlich, außerdem sind sie untere Schulaufsichtsbehörde. Mit anderen Worten: Die Landkreise in Schleswig-Holstein nehmen Aufgaben wahr, die in Baden-Württemberg nicht in die Zuständigkeit der Landkreise fallen. Eine Vergleichbarkeit ist mithin nicht gegeben. - Auch die vergleichende Betrachtung der Personalkosten führt nicht weiter. Es

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(25)				gibt keinen einzigen Landkreis in Baden-Württemberg, der auch nur annähernd den Wert aus Schleswig-Holstein (zwischen 82 Euro/Einwohner und 107 Euro/Einwohner) erreicht. Der Durchschnitt beträgt in Baden-Württemberg 183 €/Einwohner. Auch daran sieht man, dass die Strukturen nicht vergleichbar sind. Selbst der Landkreistag Schleswig-Holstein widerspricht entschieden der Vereinfachung des sog. reduzierten Effizienzmaßstabs der Personalausgaben je Einwohner. Er verweist als Begründung exemplarisch auf die regional völlig unterschiedlichen Personalausgaben infolge kreisspezifischer Belastungen. Er resümiert, man komme an der Tatsache nicht vorbei, dass es eben nicht so sei, wie der Landesrechnungshof schätze oder vermute, dass größere Verwaltungseinheiten immer auch billigere Verwaltungseinheiten seien. (vgl. Ziff. 14.6 des Kommunalberichts 2011 des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein) Bemerkenswert ist, dass die aus dem Kommunalbericht resultierenden Kreisfusionsvorschläge des Landesrechnungshofes in Schleswig-Holstein nicht umgesetzt worden sind. Es ist deshalb nicht möglich, auf Basis des genannten Kommunalberichts aus Schleswig-Holstein auch nur näherungsweise einen Effizienzverlust für den Landkreis Reutlingen ableiten zu wollen. Zudem sind die vom Landkreis genannten Zahlen (4.125.000 Euro bzw. 4,5 – 5 Mio. Euro) rechnerisch nicht nachvollziehbar. Für diese Behauptung wird vom Landkreis weder die konkrete Quelle noch eine Fundstelle angegeben. Abschließend sei zum Thema Kosteneffizienz und Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises angemerkt: Es ist nicht erkennbar, dass der verbleibende Landkreis Reutlingen aufgrund der Stadtkreisgründung nicht in der Lage wäre, leistungsfähig und kosteneffizient seine Aufgaben zu erfüllen. In Baden-Württemberg gibt es 11 Landkreise – das entspricht knapp einem Drittel aller Landkreise in Baden-Württemberg – die kleiner sind als der verbleibende Landkreis Reutlingen nach einer Stadtkreisgründung. Dieses Drittel der Landkreise ist seit jeher in der Lage, die Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen. Das schließt insbesondere auch die Aufgaben „Berufsschulen“ und „Kliniken“ mit ein. Es ist nicht erkennbar, dass der verbleibende Landkreis Reutlingen
		Korrespondierend zu diesen Berechnungen wird zu den Einsparpotenzialen bei Einkreisungen im Rahmen von Gebietsreformen von den Gerichten eine Kosteneffizienz von ca. 20 % angenommen.	22	
			23	

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen																																										
(25)		Ein weiteres Problem des Ergebnisberichtes besteht darin, dass lediglich das Jahr 2013 als Basis genommen wurde. Einer verlässlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung müsste ein deutlich längerer Zeitraum und darüber hinaus eine belastbare Prognose zugrunde gelegt werden.	24	gen im Vergleich zu dem Drittel aller Landkreise, die kleiner als er wären, Besonderheiten aufweisen würde, die den Verdacht nahelegen würden, dass er nicht ebenso in der Lage wäre, seine Aufgaben effizient und effektiv wahrzunehmen. Der Landkreis Reutlingen hat in seiner Stellungnahme hierzu auch keine Gründe oder Anhaltspunkte vorgebracht. Es ist sachgerecht und üblich, ein Basisjahr für weitere Überlegungen zugrunde zu legen. Auch dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz 2004 lag ein Basisjahr und nicht etwa eine Wirtschaftlichkeitsanalyse über einen längeren Zeitraum oder eine Prognose zugrunde. Warum im vorliegenden Fall davon abzuweichen wäre, begründet der Landkreis nicht. Es ist sachgerecht, das Jahr 2013 auszuwählen, weil es das aktuellste Jahr war, für das zum Zeitpunkt der Berichterstellung bereits Rechnungsergebnisse vorlagen. Bei der finanziellen Bewertung wurden einmalige Besonderheiten des Jahres 2013 berücksichtigt und wertmäßig einbezogen. Damit sind die ermittelten Daten repräsentativ und belastbar. Im Ergebnisbericht wird bei den einzelnen Aufgaben jeweils im Detail darauf eingegangen. Als Beispiel seien die Aufgaben nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, Hilfen für Flüchtlinge, soziale Einrichtungen für Flüchtlinge (Ergebnisbericht, IV.2.5., S. 37 f.) und die Hilfen nach SGB XII (Ergebnisbericht, IV.3.9., S. 75 f.) genannt. Eine Berechnung der finanziellen Auswirkungen der Stadtkreisgründung für die Jahre 2011-2015 bestätigt die Plausibilität und Repräsentativität des Jahres 2013. Im Einzelnen ergeben sich folgende Werte: <table><tr><th>Gesamtergebnisse für den Stadtkreis Reutlingen</th><th colspan="5">Beträge per Saldo in Mio. €</th><th>Wirkung für die Stadt</th></tr><tr><th></th><th>2011</th><th>2012</th><th>2013</th><th>2014</th><th>2015</th><th></th></tr><tr><td>Auswirkungen aus der wegfallenden Kreisumlage</td><td>39,0</td><td>41,8</td><td>43,3</td><td>48,2</td><td>50,1</td><td>Entlastung</td></tr><tr><td>Summe der Auswirkungen aus dem kommunalen Finanzausgleich</td><td>22,8</td><td>25,9</td><td>25,2</td><td>25,9</td><td>26,8</td><td>Entlastung</td></tr><tr><td>Summe der Auswirkungen aus den auf den Stadtkreis übergehenden Aufgaben, aus Beteiligungen und Mitgliedschaften</td><td>59,7</td><td>62,7</td><td>65,5</td><td>68,5</td><td>70,9</td><td>Belastung</td></tr><tr><td>Ergebnis</td><td>2,1</td><td>5,0</td><td>3,0</td><td>5,6</td><td>6,0</td><td>Entlastung</td></tr></table>	Gesamtergebnisse für den Stadtkreis Reutlingen	Beträge per Saldo in Mio. €					Wirkung für die Stadt		2011	2012	2013	2014	2015		Auswirkungen aus der wegfallenden Kreisumlage	39,0	41,8	43,3	48,2	50,1	Entlastung	Summe der Auswirkungen aus dem kommunalen Finanzausgleich	22,8	25,9	25,2	25,9	26,8	Entlastung	Summe der Auswirkungen aus den auf den Stadtkreis übergehenden Aufgaben, aus Beteiligungen und Mitgliedschaften	59,7	62,7	65,5	68,5	70,9	Belastung	Ergebnis	2,1	5,0	3,0	5,6	6,0	Entlastung
Gesamtergebnisse für den Stadtkreis Reutlingen	Beträge per Saldo in Mio. €					Wirkung für die Stadt																																								
	2011	2012	2013	2014	2015																																									
Auswirkungen aus der wegfallenden Kreisumlage	39,0	41,8	43,3	48,2	50,1	Entlastung																																								
Summe der Auswirkungen aus dem kommunalen Finanzausgleich	22,8	25,9	25,2	25,9	26,8	Entlastung																																								
Summe der Auswirkungen aus den auf den Stadtkreis übergehenden Aufgaben, aus Beteiligungen und Mitgliedschaften	59,7	62,7	65,5	68,5	70,9	Belastung																																								
Ergebnis	2,1	5,0	3,0	5,6	6,0	Entlastung																																								

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(25)				Der Mittelwert dieser 5 Jahre beläuft sich auf 4,4 Mio. Euro und bestätigt somit den im Ergebnisbericht ausgewiesenen Wert von 4,6 Mio. Euro. Zur Vorgehensweise bei der Berechnung im Einzelnen: Die Ergebnisse dieser Zeitreihe sind belastbar. Bei der 5-Jahres-Betrachtung wurde jedes Jahr einzeln berechnet. Da Korrekturen um Einmaleffekte hierbei nicht vorgenommen wurden, deckt sich zwangsläufig das Ergebnis des Jahres 2013 nicht mit dem Gesamtergebnis des Ergebnisberichts. Grundlage waren die Rechnungsergebnisse des Landkreises der Jahre 2011, 2012 und 2013 sowie das vorläufige Rechnungsergebnis 2014, welches z.B. bei den dort noch nicht ausgewiesenen Internen Verrechnungen sinnvoll ergänzt wurde. Für das Jahr 2015 wurde auf Planzahlen des Landkreises zurückgegriffen. Die Zahlen für die Kreislage lagen der Stadt ohnehin vor. Die Berechnungen zu den Veränderungen im FAG wurden für alle Bestandteile des FAG jeweils einzeln und separat entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen vorgenommen. Grundlage waren die Berechnungen der Finanzzuweisungen des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zu den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2011, 2012, 2013 und 2014. Für das Jahr 2015 wurde auf die Planung bzw. die aktuellste Abrechnung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zurückgegriffen, da ein Rechnungsabschluss für 2015 noch nicht vorlag. Bezüglich der finanziellen Auswirkungen beim Aufgabenübergang konnten die Sozialen Hilfen nach dem SGB XII anhand der bei der Stadt aus der Delegation vorhandenen Abrechnungsdaten für die Jahre 2011, 2012, 2013, 2014 und 2015 ermittelt werden. Damit sind bereits rd. 50% der gesamten Auswirkungen des Aufgabenübergangs abgedeckt. Im übrigen wurde bei allen Aufgaben die Rechnungsergebnisse des Landkreises der Jahre 2011, 2012 und 2013 sowie das vorläufige Rechnungsergebnis 2014, welches z.B. bei den noch nicht ausgewiesenen Internen Verrechnungen sinnvoll ergänzt wurde, zugrunde gelegt. Für das Jahr 2015 wurden die Planzahlen des Landkreises verwendet. Die Aufgaben mit den größten finanziellen Volumina (Berufliche Schulen, Flüchtlingsunterbringung, Hilfen nach dem SGB II und Jugendhilfeleistungen) – insgesamt weitere rd. 30% – wurden jeweils einzeln anhand der vom Landkreis in dessen Rechnungsabschlüssen und Haushaltsplänen separat ausgewiesenen Bereichen hierzu berechnet. Lediglich die Aufgaben mit geringem finanziellen Volumen (rd. 20%) wurden mit einheitlichen Prozentsätzen je Aufwandsgruppe (Gebühreneinnahmen, Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen) errechnet. Diese wurden anhand

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(25)		Auf die entsprechenden Vorgaben, die der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 14.02.1975 gemacht hat (GR 11/74) nehmen wir Bezug.	der tatsächlichen Werten des Gesamthaushalts des Landkreises ermittelt. Grundlage hierfür waren wieder die Rechnungsergebnisse des Landkreises der Jahre 2011, 2012 und 2013, das (ergänzte) vorläufige Rechnungsergebnis 2014 sowie die Planzahlen des Jahres 2015. Im Rückschluss bestätigt sich im Mittel auch das ausgewiesene Gesamtergebnis für den verbleibenden Landkreis von 2,9 Mio. Euro (Ergebnisbericht VII, S. 113). Das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 14.02.1975 (GR 11/75 – ESVGh 25, 1) besagt nichts für den Vortrag des Landkreises Reutlingen. Der Staatsgerichtshof hat dort entschieden, dass Gründe des öffentlichen Wohls, die eine Gemeindegliederung rechtfertigen können (Art. 74 Abs. 1 LV), jedenfalls dann vorliegen, wenn sie sich aus Verfassungsgrundsätzen ableiten lassen. Dies ist der Fall, wenn sie der Stärkung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft dienen, zur Schaffung einer einheitlichen Lebens- und Umweltqualität sowie zum Abbau des Leistungs- und Ausstattungsfalles zwischen Verdichtungsräumen und dünn besiedelten Gebieten beitragen, die Wirtschaftlichkeit der Gemeindeverwaltung erhöhen. Der Gesetzgeber darf darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Interessen und Zwecke als Gründe des öffentlichen Wohls zur Begründung einer Gemeindegliederung heranziehen. Soweit er dabei Wertungen vornimmt und politische Erwägungen anstellt, kann der Staatsgerichtshof diese nur dann rechtlich beanstanden, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind oder der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen. Der Gesetzgeber muss, um eine gerechte Abwägung vornehmen zu können, die hierfür relevanten Tatsachen ermitteln. Tatsachen, die zur Grundlage des gesetzgeberischen Eingriffs geworden sind, können vom Staatsgerichtshof uneingeschränkt auf ihre Richtigkeit überprüft werden. Eine Nachprüfungspflicht besteht für den Staatsgerichtshof jedoch nur dann, wenn die Richtigkeit einer die Entscheidung des Gesetzgebers tragenden Tatsache bestritten ist und es danach möglich wäre, dass die Neuregelungsmaßnahme anders ausgefallen sein könnte. Soweit der Gesetzgeber Prognosen über künftige Entwicklungen aufstellt, sind sie vom Staatsgerichtshof nur darauf zu überprüfen, ob sie eindeutig widerlegbar sind. Diesen Anforderungen genügt der Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung. Sollten das Regierungspräsidium Tübingen, das Innenministerium oder der Landtag ergänzende Angaben für erforderlich halten, bittet die Stadt Reutlingen um entsprechende Information.

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
26	B.II.1.c)	Ergebnisbericht ist lückenhaft und in seinen Darstellungen nicht immer nachvollziehbar Das lässt sich beispielhaft unter drei Aspekten aufzeigen - Ein grundsätzlicher Fehler liegt darin, dass die vom Landkreis auf dem Reutlinger Stadtgebiet erbrachten Freiwilligkeitsaufgaben und -leistungen nicht einbezogen wurden (z. B. Zuschüsse für die Württembergische Philharmonie, das Theater "Die Tonne", die Erwachsenenbildung etc.).	26	Die Behauptung des Landkreises geht an der Sache vorbei. Die vom Landkreis genannten Freiwilligkeitsleistungen sind im Zusammenhang mit der Stadtkreisgründung nicht zu betrachten, weil die Stadtkreisgründung per se hieran nichts ändert. Es ist allein und völlig unabhängig von der Frage der Stadtkreisgründung Entscheidung des Landkreises, ob er seine Freiwilligkeitsleistungen künftig reduziert, beibehält oder ausbaut. Im Vergleich zu den Freiwilligkeitsleistungen der Stadt für die vom Landkreis genannten Institutionen in Höhe von rd. 5,7 Mio. Euro/Jahr (RE 2013), belaufen sich die Freiwilligkeitsleistungen des Landkreises auf rd. 0,2 Mio. Euro/Jahr (RE 2013). Beim Theater Reutlingen die Tonne gGmbH ist der Landkreis Reutlingen zudem Gesellschafter und hält 10 % der Anteile am Stammkapital. Bei der Württembergischen Philharmonie Reutlingen hat der Landkreis einen Sitz im Stiftungsrat. Im Übrigen unterhält die VHS auch Zweigstellen im Kreisgebiet (z. B. Dettingen/Erms, Eningen, St. Johann, ...) im Interesse des Landkreises. Die bisherige Zuschusspraxis des Landkreises ist zudem nicht an die Kreiszugehörigkeit gebunden, sondern folgt anderen Maßstäben. Dies lässt sich schon daran erkennen, dass der Landkreis Freiwilligkeitsleistungen gleicher Art über Kreisgrenzen hinweg z.B. auch für das Landestheater in Tübingen (Landkreis Tübingen) sowie für das Theater Lindenhof Melchingen (Landkreis Zollernalb) erbringt.
		- Die vom Landkreis wahrgenommenen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen wurden im Ergebnisbericht nicht im erforderlichen Maße gewürdigt. Hier sei beispielhaft die Schulsozialarbeit genannt (vgl. <u>Anlage 4</u> [= Anlage 6 zu Anlage 2]).	27	Die Aussage des Landkreises ist in zweierlei Hinsicht falsch. Zum einen wurde im Rahmen des Ergebnisberichtes mehrfach auf die nicht vorhandene und nicht notwendige Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion des Landkreises hingewiesen. Zum zweiten ist es nicht richtig, die Schulsozialarbeit im Zusammenhang mit der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion des Landkreises zu nennen. Die Schulsozialarbeit ist eine Pflichtaufgabe der Stadt- und Landkreise mit Ermessensspielraum hinsichtlich der Höhe, die sich an der Leistungsfähigkeit des Stadt- oder Landkreises orientiert. In den Grundsätzen des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg zur Förderung der Jugendsozialarbeit an öffentlichen Schulen vom 27. April 2012 heißt es: „Schulsozialarbeit ist ein Leistungsangebot der Jugendhilfe an der Schule“ (Ziff. 1, Satz 3). Dies bestätigt

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(26)		- Im Ergebnisbericht wurden nicht alle Pflichtaufgaben berücksichtigt. Es fehlen etwa die Wohnungsförderstelle oder die Aufsicht über den Bereichsausschuss für den Rettungsdienst.	28	gen außerdem die Richtlinien zur Förderung von Schulsozialarbeit des Landkreises Reutlingen. Dort heißt es in Ziffer 2: „Die Gesamtverantwortung für Leistungen nach dem SGB VIII obliegt nach § 79 SGB VIII dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe. In dieser Verantwortung fördert der Landkreis seit 1990 den Einsatz von Jugendhilfe im Lebensfeld Schule.“ Insofern handelt es sich eben nicht um eine Aufgabe im Rahmen der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion, sondern um eine Pflichtaufgabe des Landkreises. Die Schulsozialarbeit wurde im Ergebnisbericht als Teil der Jugendhilfe monetär berücksichtigt. Das wegfallende Finanzierungsdrittel des Landkreises wurde als zusätzliche Ausgabe für den Stadtkreis einkalkuliert. Der Stadtkreis Reutlingen ist gemäß § 3 der Verordnung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses über Zuständigkeiten nach dem Landeswohnraumförderungsgesetz zuständig für die Beratung über die Landeswohnraumförderung sowie die Prüfung entsprechender Förderanträge. In der Haushaltsrechnung 2013 weist der Landkreis einen Nettoressourcenverbrauch in Höhe von rd. 63.000 Euro aus. Geht man mangels anderer Daten entsprechend dem Einwohnerverhältnis von einem Anteil von 40% aus, beläuft sich der zu berücksichtigende Nettoressourcenbedarf für einen Stadtkreis Reutlingen auf rd. 25.200 Euro. Dadurch verändert sich das im Ergebnisbericht dargestellte Gesamtergebnis der finanziellen Bewertung weder für die Stadt noch für den verbleibenden Landkreis.
			29	Der Bereichsausschuss für den Rettungsdienst ist im Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen berücksichtigt. Zum einen wird er im Kapitel IV 3.12. auf S. 82 textlich erwähnt, wonach ein Stadtkreis einen eigenen Sitz hätte. Zum anderen ist die Aufsicht über den Rettungsdienst monetär im Kapitel Ziff. IV 2.9. „Genehmigung Krankentransporte“ (Ergebnisbericht, S. 42) berücksichtigt. Dies geht auf § 30a des Rettungsdienstgesetzes (RDG) in der alten Fassung zurück. Nach dieser Regelung war bei einem Rettungsdienstbereich, der sich über mehrere Land- oder Stadtkreise erstreckt – wie in Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung mit einem Rettungsdienstbereich über Land- und Stadtkreis Reutlingen der Fall – die Körperschaft, in deren Gebiet sich die Leitstelle befand, für die Aufsicht über den Bereichsausschuss für den Rettungsdienst zuständig. Dieser Norm zufolge wäre der Stadtkreis Reutlingen für die genannte Aufgabe zuständig gewesen, da sich die Leitstelle im Gebiet der Stadt befindet. Mit der Novellierung des RDG zum

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(26)		- Da der Ergebnisbericht auf unterschiedlichen Basisdaten aufbaut und mit verschiedenen Methoden erarbeitet wurde, ist es nahezu unmöglich, anhand der von der Stadtverwaltung definierten sogenannten „Nettoressourcenbedarfe“ eine Plausibilitätsprüfung durchzuführen. An verschiedenen Stellen ist jedoch festzustellen, dass der ermittelte „Nettoressourcenbedarf“ nicht mit den realen Buchungen und Zahlungen übereinstimmt (Anlagen 5 bis 7 [= Anlagen 7 bis 9 zu Anlage 2]).	30	30. Dezember 2015 wurde die Zuständigkeit für die Aufsicht über den Bereichsausschuss für den Rettungsdienst neu geregelt. Erstreckt sich der Rettungsdienstbereich über mehrere Land- oder Stadtkreise, ist gemäß § 30a RDG (neue Fassung) das Regierungspräsidium Rechtsaufsichtsbehörde, es sei denn, es bestimmt eine andere Behörde zur Rechtsaufsichtsbehörde. Im Falle der Stadtkreisgründung liegt die Zuständigkeit nach neuer Rechtslage folglich beim Regierungspräsidium Tübingen, es sei denn dieses bestimmt eine andere Behörde. Eine Plausibilitätsprüfung müsste gerade dem Landkreis möglich sein, da die Grundlagendaten im Rahmen der Datenabfrage größtenteils von ihm geliefert wurden. Dass der Nettoressourcenbedarf nicht mit den realen Buchungen und Zahlungen übereinstimmt, wird vom Landkreis zwar behauptet, aber nicht belegt. Auch die genannten Anlagen des Landkreises können dies nicht belegen, da die dort enthaltenen Zahlen rechnerisch nicht nachvollziehbar sind. Anders dagegen der von der Stadt jeweils ermittelte Nettoressourcenbedarf. Er ist im Einzelnen aus den beim Landkreis erhobenen Zahlen und Informationen, soweit sie dieser geliefert hat, hergeleitet. Darüber hinaus ist ein Vergleich mit den tatsächlichen Buchungen und Zahlungen nicht immer sachgerecht. Wie bereits ausgeführt, hat die Stadt die Buchungen und Zahlungen des Jahres 2013 wo notwendig um Einmaleffekte bereinigt, um eine über das Jahr 2013 hinausgehende belastbare Aussage zu erhalten. Zu den zitierten Anlagen wird dort im Einzelnen Stellung bezogen (vgl. Rn 144 ff., S. 139 ff.).
		Es besteht zudem erheblicher Zweifel, ob der von der Stadtverwaltung definierte „Nettoressourcenbedarf“ dem im kommunalen Wirtschaftsrecht (§ 4 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung) definierten Inhalt entspricht.	31	Die Zweifel des Landkreises werden nicht begründet und sind nicht nachvollziehbar. Wie im Ergebnisbericht ausführlich dargestellt (S. 32 f., S. 112 ff.) beinhaltet der für die einzelnen Aufgaben ausgewiesene Nettoressourcenbedarf alle relevanten Erlös- und Kostenbestandteile, insbesondere sind auch Kosten interner Verrechnungen und kalkulatorische Kosten mit berücksichtigt. Damit entspricht das Ergebnis inhaltlich vollumfänglich dem § 4 Abs. 3 GemHVO BW.

27

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(27)	B.II.1.d)	Ergebnisbericht behandelt nicht die finanziellen Auswirkungen bei Übernahme sämtlicher Zuständigkeiten eines Kreises durch die Stadt Reutlingen Der Ergebnisbericht behandelt nicht, nicht einmal alternativ, die finanziellen und sonstigen Auswirkungen, die sich ergeben würden, wenn die Stadt Reutlingen sämtliche kreiseigenen oder dem Kreis übertragenen Aufgaben auf ihrem Stadtgebiet selbstständig wahrzunehmen hätte. Das ist deshalb irritierend und ein massiver Darlegungsmangel, weil das geltende Landesrecht die Aufgaben eines Kreises, auch eines neuen Kreises, verbindlich und in einem weitergehenden Umfang vorgibt. Da die Stadt mit dem Landkreis keine hiervon abweichenden Regelungen getroffen hat, hätte ihr Ergebnisbericht die finanziellen Auswirkungen berechnen und darstellen müssen, die sich bei Wahrnehmung sämtlicher Aufgaben eines Kreises durch die Stadt Reutlingen ergeben.	32	Die Aussage des Landkreises ist falsch. Der Ergebnisbericht enthält alle finanziellen und sonstigen Auswirkungen, die sich in Folge des Aufgabenübergangs auf den Stadtkreis Reutlingen ergeben. Der Aufgabenübergang erfolgt kraft Gesetz. Es besteht kein Darlegungsmangel, weil in den Fällen, in denen das Gesetz für die bisherigen Stadtkreise bereits eine abweichende Regelung enthält, davon ausgegangen wurde, dass diese abweichenden Regelungen im Zuge der Stadtkreisgründung konsequenterweise um den Stadtkreis Reutlingen ergänzt werden. Es sind keine Gründe ersichtlich, warum Regelungen für bereits existierende Stadtkreise nicht auch für den Stadtkreis Reutlingen getroffen werden sollten. Entgegen der Behauptung des Landkreises sieht das Landesrecht für einen Stadtkreis eben nicht Aufgaben im genannten weitergehenden Umfang vor. In den Fällen, in denen eine Kooperation zwischen Stadt- und Landkreis zulässig und von Seiten der Stadt für sinnvoll gehalten wird, enthält der Ergebnisbericht entsprechende Vorschläge. Es handelt sich dabei um Aufgaben, die auch zwischen anderen Stadt- und Landkreisen bzw. Landkreisen untereinander in Kooperation wahrgenommen werden. Zu allen diesen Aufgaben enthält der Ergebnisbericht jeweils eine finanzielle Bewertung unabhängig von der Frage, ob und wie eine Kooperation zum Tragen kommt. Eine andere als die von der Stadt gewählte Vorgehensweise und Berechnung wäre nicht sachgerecht, weil spezialgesetzliche Regelungen für die Stadtkreise unberücksichtigt blieben. Was die möglichen Kooperationen anbelangt, handelt es sich um einen Vorschlag, der der in vielen Fällen erfolgreich gelebten kommunalen Praxis entspricht. Es ist nicht nachvollziehbar, warum im vorliegenden Fall solche Kooperationen nicht auch möglich sein sollen. Der Landkreis wiederholt seine Behauptung. Deshalb wird im Einzelnen auf die nachfolgenden Ausführungen unter Rn 40 ff., S. 39 ff. verwiesen.
	B.II.1.e)	Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Kostenberechnung für die angestrebten Kooperationen im Selbstverwaltungsbereich	33	Es ist falsch, dass der Ergebnisbericht keine nachvollziehbare Kostenberechnung für die angestrebte Kooperation enthalten würde. Im Einzelnen siehe nachfolgende Ausführungen:

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(27)		Im Bereich der von der Stadt Reutlingen angestrebten Kooperationen beim Beruflichen Schulwesen und bei der Krankenhausversorgung muss festgestellt werden, dass die Ausführungen der Stadtverwaltung im Ergebnisbericht für eine Lösungsfindung in diesen finanziell sehr bedeutsamen Themenfeldern nicht aussagekräftig sind.		
28	B.II.1.e) aa)	Berufliches Schulwesen Im Bereich des Beruflichen Schulwesens wurde beispielsweise verkannt, dass der Landkreis Reutlingen in den 70er Jahren, als die Zuständigkeiten für das Berufliche Schulwesen auf die Landkreise übergang, die dafür notwendigen Immobilien unter anderem von der Stadt Reutlingen für zweistellige Millionenbeträge gekauft hat.	34	Bei der finanziellen Bewertung der beruflichen Schulen wurden alle relevanten Bestandteile berücksichtigt. Im Ergebnisbericht wird detailliert dargestellt, wie die finanzielle Bewertung vorgenommen wurde. Die Basis für diese Berechnung bilden die Schülerzahlen und -ströme, was landauf landab gängig ist, wenn Landkreise bzw. Stadt- und Landkreise im Bildungsbereich zusammen arbeiten. Einbezogen sind sämtliche Kostenbestandteile, die der Landkreis in seinem Haushalt hierfür ausweist, inkl. Innerer Verrechnungen und Abschreibungen bzw. kalkulatorische Kosten. Die Berechnung umfasst zudem alle Berufsschulen des Landkreises, einschließlich der Standorte, die nicht im Stadtgebiet Reutlingen liegen (Metzingen, Bad Urach und Münsingen). Was das Vermögen, in diesem Fall also die Schulbauten, anbelangt, so sind alle dafür aufzuwendenden laufenden Kosten inkl. der Abschreibungen bzw. kalkulatorischen Kosten nach aktuellen Vermögenswerten in der finanziellen Bewertung der Stadt berücksichtigt. Die Stadt hat infolge der Entscheidung des Landesgesetzgebers, im Jahr 1965 die Trägerschaft der beruflichen Schulen den Stadt- und Landkreisen zu übertragen, dem Landkreis ihre entsprechenden Liegenschaften überlassen. Die Stadt erhielt dafür vom Landkreis umgerechnet rd 7,7 Mio. Euro im Jahr 1975 und weitere umgerechnet rd. 6,6 Mio. Euro im Jahr 1978. Die Stadt Reutlingen hat diese über die Kreisumlage bereits mitfinanziert. Die entgeltliche Überlassung bzw. Übertragung der Liegenschaften in den Jahren 1975 und 1978 war sachgerecht und folgerichtig, da bis zu diesem Zeitpunkt die Stadt Reutlingen diese Liegenschaften als Eigentümerin und Aufgabenträgerin finanziert hat. Der Landkreis war bis dato an der Finanzierung mit eigenen Mitteln nicht, auch nicht im Wege einer Umlage, beteiligt. Im Gegensatz dazu finanziert seither der Landkreis als Schulträger den Erhalt, den Ausbau oder die Sanierung der Liegenschaften mit erheblichen Fördermitteln und Zuweisungen des Landes

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(28)				und aus Mitteln der Kreisumlage. Darin enthalten sind rund 43 % städtische Mittel, die die Stadt Reutlingen jedes Jahr aufbringt. Insofern stellt sich die Ausgangslage heute grundlegend anders dar und muss bei der Vermögensauseinandersetzung im Zuge der Stadtkreisgründung folglich auch anders berücksichtigt werden. Vergleichende Ausführungen zur Vermögensauseinandersetzung, Rn 49 ff., S. 46 ff.
B.II.1.e) bb)		Kreiskliniken Bezüglich der Kreiskliniken Reutlingen GmbH weichen die finanziellen Vorstellungen im Ergebnisbericht von den tatsächlichen Rahmenbedingungen und dem Maßstab der wirtschaftlichen Fairness ab. Zur Frage einer Beteiligung an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH hat der Wirtschaftsprüfer Baker Tilly Roelfs in einer ersten Einschätzung u. a. Folgendes ausgeführt: <i>„...Ferner geht die Stadt davon aus, dass die seitherige finanzielle Beteiligung der Stadt über die Kreisumlage zu berücksichtigen sei. Zur Höhe der Trägerzuschüsse werden – ausgehend von 2013 – eine Nettobelastung für den Stadtkreis Reutlingen bei einer Beteiligungsquote von 25,1 % auf rund 105.000 Euro errechnet.</i> <i>Diese Darstellung der Stadt begegnet fachlichen Bedenken und ist in dieser Weise nicht ohne weiteres nachvollziehbar...“</i>	35	Für den Bereich der Beruflichen Schulen ist gesetzlich in § 31 SchulG die Möglichkeit der Kooperation von Gebietskörperschaften verankert. Die Ausführungen der Stadt im Ergebnisbericht (IV.3.3., S. 66 ff.) zur Kooperation stützen sich darauf. Die Behauptung des Landkreises ist falsch und wird nicht näher begründet. Die Aussagen in der Stellungnahme des Landkreises berücksichtigen nicht die im Ergebnisbericht zur Aufgabe der Krankenhausversorgung dargelegten Aspekte und werden insoweit dem Vorschlag der Stadt nicht gerecht. Beim Themenkomplex der Kreiskliniken Reutlingen GmbH wird die Stadt beraten von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Oettinger und Partner Revisions- und Beratungsgesellschaft mbH. Im Ergebnisbericht sind alle im Zusammenhang mit der von der Stadt angestrebten Beteiligung an den Kreiskliniken Reutlingen GmbH relevanten Themen behandelt (Ergebnisbericht, IV.7.1., S. 87 ff.). Dies betrifft einen konkreten Vorschlag zur gesellschaftsrechtlichen und finanziellen Beteiligungshöhe. Dies betrifft auch die Frage, in welcher Form und unter welchen Modalitäten die Aufnahme der Stadt Reutlingen als zusätzliche Gesellschafterin erfolgen kann. Auch mit der Frage der Kaufpreisermittlung setzt sich der Ergebnisbericht auseinander und enthält bereits Aussagen zu einem sachgerechten und fairen Bewertungsmaßstab. Ebenso wird das derzeitige finanzielle Engagement des Landkreises bei der Kreiskliniken Reutlingen GmbH betrachtet und unter Berücksichtigung der Beschlüsse zur strategischen Ausrichtung der inhaltlichen Konzeption und zur finanziellen und wirtschaftlichen Stabilisierung der Kreiskliniken Reutlingen GmbH eine Abschätzung der möglichen Auswirkungen auf die Stadt vorgenommen.

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(28)				Im Ergebnisbericht wird deutlich, dass dies nicht nur ein aus Sicht der Stadt gangbarer Vorschlag ist, sondern dass bei der Entwicklung dieses Vorschlags objektive und faire Maßstäbe angelegt wurden. Eine rechtliche Verpflichtung oder gar ein zwingender gesetzlicher Aufgabenübergang wie bei anderen Aufgaben besteht für die Aufgabe der Krankenhausversorgung nicht (Ergebnisbericht, IV.3.7., S. 70 f.). Der Vorschlag der Stadt ist gerade auch unter diesem Gesichtspunkt Ausdruck der politischen und gesellschaftlichen Verantwortung gegenüber ihren Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Bekenntnis für den Erhalt der Kreiskliniken Reutlingen GmbH. Er gewährleistet zudem, dass der verbleibende Landkreis keinen unbilligen Nachteil gegenüber der derzeitigen Situation erfährt.
29	B.II.1.f)	Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Berechnung der Umgliederungskosten und der Vermögensauseinandersetzung Für den Fall der Gründung eines Stadtkreises wäre aus Sicht der Landkreisverwaltung mit erheblichen Umgliederungskosten im siebenstelligen Bereich zu rechnen.	36	Der Landkreis nennt Umgliederungskosten, die weder belegt sind, noch genau beziffert werden. Der Landkreis führt in seiner Stellungnahme hierzu nichts weiter aus. Weder stellt er dar, wie er zur Annahme gelangt, dass ein siebenstelliger Betrag anfällt, noch erläutert er, welche Arten von Kosten er in diesem Zusammenhang für relevant hält. Umgliederungskosten infolge der Stadtkreisgründung sind einmalig anfallende Kosten. Im Ergebnisbericht wird erwähnt, dass im Zuge der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen Umgliederungskosten anfallen, jedoch können diese betragsmäßig erst zu einem späteren Zeitpunkt verlässlich beziffert werden, wenn die wesentlichen Rahmenbedingungen klar sind (Ergebnisbericht, IV.8., S. 97). Eine erste Orientierung kann die Verwaltungsstrukturreform des Landes Baden-Württemberg bieten. In der Veröffentlichung des Innenministeriums zur Verwaltungsstrukturreform werden die Einmalkosten der Reform dargelegt (Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg, S. 82 ff.). Die Mehrzahl der dort aufgeführten Kostenpositionen ist für die Stadtkreis-Gründung nicht einschlägig. Bspw. fallen Trennungsgelder und Umzugskosten nicht an. Im Zuge des Personalübergangs wechseln Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landratsamtes zwar den Dienstherrn, jedoch nicht den Beschäftigungsort. Lediglich die Kosten für die Anpassung und Migration der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) und den Umzug von Büroeinrichtung sind einschlägig. Hierbei wurde für die Verwaltungsstrukturreform insgesamt eine Größe von 22,5 Mio Euro zugrunde gelegt. Die genannte Summe bezieht sich landesweit auf ca. 20.000 betroffene Stellen. Dementsprechend würde

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(29)				sich der Einmalaufwand für die Stadtkreisgründung bei 121 betroffenen Stellen auf insgesamt rd. 136.000 Euro beziffern. Selbst wenn man noch Kosten für Beratung und Gutachten hinzurechnet, dürften die Umgliederungskosten 300.000 Euro nicht übersteigen. Umgliederungskosten entstehen im Übrigen regelmäßig auch bei der Erhebung von Städten zu Großen Kreisstädten und der damit einhergehenden Aufgabenverlagerung vom Landratsamt zu den Städten, ohne dass dies der Erhebung zur Großen Kreisstadt je entgegen gestanden hätte.
	B.II.1.g)	Ergebnisbericht kommt an mehreren Stellen zu nicht nachvollziehbaren Bewertungen und Schlussfolgerungen	37	Die Ausführungen des Landkreises berücksichtigen den Kontext nicht und gehen deshalb an der Sache vorbei. Im Kapitel II.2.1. im Ergebnisbericht (S. 20 ff.) wird unter dem Aspekt der Alleinstellung der Stadt Reutlingen dargestellt, dass die Stadt Reutlingen ein Aufgabenportfolio erfüllt, das sonst nur bei Stadtkreisen anzutreffen ist. Als Stadtkreis bekommen diese jedoch über den kommunalen Finanzausgleich entsprechende Zuweisungen zur Abgeltung der Aufwendungen, die aus der Wahrnehmung großstädtischer Aufgaben herrühren (Ergebnisbericht Kap. II.2.1., S. 23). Die Bildungsregion ist ein Beispiel in diesem Kontext. Es geht an dieser Stelle nicht um die Regelung der Aufgabenerledigung zwischen Landkreis und Stadt, sondern um die Tatsache, dass die Stadt Reutlingen Aufgaben wie ein Stadtkreis wahrnimmt, aber im kommunalen Finanzausgleich nicht wie ein Stadtkreis behandelt wird. Im Übrigen ist es nicht Ziel der Stadt, lediglich punktuelle Veränderungen bei der Aufgabenerledigung zu erreichen. Die Ausführungen in der Stellungnahme des Landkreises sind insoweit unsachgemäß, wenn sie den Antrag der Stadt auf Stadtkreisgründung darauf zu reduzieren beabsichtigen und behaupten, es bedürfe deshalb keiner Stadtkreisgründung.
	B.II.1.g) aa)	Die Darstellung auf Seite 23 bezüglich der Bildungsregion ist hinsichtlich der Schlussfolgerung nicht nachvollziehbar. Der einstimmige Beschluss des Kreistages, das Antragsrecht auf Einrichtung einer Bildungsregion an die Stadt Reutlingen abzutreten, ist vielmehr als Beispiel dafür zu werten, dass der Kreistag sich der Gesamtstruktur des Landkreises und der besonderen Fragestellungen in der Großstadt Reutlingen sehr wohl bewusst ist und im Rahmen der jeweiligen Aufgabenstellung die richtigen Lösungsansätze sucht und findet. Ebenso wie die komplette Delegation der Aufgabenerledigung im Bereich der Sozialhilfe, ist auch die Bildungsregion ein Beispiel dafür, dass es eben keiner Auskreisierung bedarf, um eine sinnvolle Regelung zwischen Landkreis und Stadt bezüglich der Aufgabenerledigung zu finden.	38	Die Behauptung des Landkreises, die Überlegungen der Stadtverwaltung seien nicht zielführend, wird nicht belegt. Der Ergebnisbericht enthält sowohl zum Personalübergang als auch zur Vermögensauseinandersetzung sachgerechte Ausführungen.
30	B.II.1.g) bb)	Für die Fragen der Vermögensauseinandersetzung und der Auswirkungen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landkreises (siehe Stellungnahme des Personals vom 27.07.2015, <u>Anlage 8</u> [= Anlage 11 zu Anlage 2]) bedarf es klarer und fairer Regelungen durch den Gesetzgeber. Die Überlegungen der Stadtverwaltung		

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(30)		hierzu im Ergebnisbericht sind nicht zielführend.		Der Landkreis wiederholt in seiner Stellungnahme seine Ausführungen zur Vermögensauseinandersetzung. Die Stadt verweist deshalb auf Rn. 49 ff., S. 46 ff. und Rn. 55, S. 53 f., die Stellungnahmen hierzu enthalten. Im Ergebnisbericht (X 2., S. 133) sind die Modalitäten des Personalübergangs dargestellt. Die Stadt Reutlingen hat im Ergebnisbericht bekräftigt, dass sie die Übernahme von Beamten und Tarifbeschäftigten des Landkreises Reutlingen begrüßen würde. Der Übergang von Beamtinnen und Beamten ist gesetzlich geregelt. Für den Übergang der Tarifbeschäftigten wird der Landesgesetzgeber eine entsprechende Regelung treffen müssen. Auch das ist im Ergebnisbericht ausgeführt. Die Stadt Reutlingen vertraut darauf, dass der Landesgesetzgeber hier sachgerechte Regelungen treffen wird, wie er dies z.B. auch im Zusammenhang mit dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz 2004 getan hat. Aus Sicht der Stadt Reutlingen ist es selbstverständlich, dass der Personalübergang durch die jeweiligen Personalvertretungsorgane begleitet wird. Die Stadt verweist auf ihre Rn. 147, S. 145.
	B. II. 1.g) cc)	Es trifft zwar zu, dass § 22 Abs. 4 Satz 5 der Landkreisordnung eine Deckelung der Anzahl der Sitze pro Wahlkreis auf 40 % vorsieht. Da die Stadt Reutlingen bei der Kreisstadtwahl einen Wahlkreis bildet, ist die Anzahl der Sitze aktuell tatsächlich auf 40 % begrenzt. Wenn es diese Regelung bei der letzten Kreisstadtwahl 2014 nicht gegeben hätte, wäre dem Wahlkreis Reutlingen ein Sitz mehr zugestanden; das mag Anlass geben, in eine rechtspolitische Diskussion einzutreten, ob § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO geändert und etwa der Deckel angehoben werden soll. In jedem Fall unzutreffend ist aber die auf Seite 30 des Ergebnisberichtes dargestellte Schlussfolgerung „In der Konsequenz bedeutet dies eine Durchbrechung des Demokratieprinzips, da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählen als alle anderen Stimmen im Landkreis...“ § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO bewirkt wegen der niedrigeren Wahlbeteiligung im Wahlkreis Reutlingen nicht, dass die dort abgegebenen Stimmen ein geringeres Gewicht haben. Wie die als Anlage 9 (= Anlage 10 zu Anlage 2) beigelegte Tabelle zeigt, wohnen zwar 40,17 % der Kreisbevölkerung im Wahlkreis Reutlingen, jedoch lediglich 39,18 % der Wahlberechtigten und – bezogen auf die letzte Kreisstadtwahl 2014 – gerade einmal 32,89 % der Wähler. Bei der Kreisstadtwahl 2014 waren für eine Sitz	39	Die Darstellung des Landkreises sowie die Schlussfolgerung daraus, dass wegen der niedrigeren Wahlbeteiligung im Wahlkreis Reutlingen (Stadt) die dort abgegebenen Stimmen kein geringeres Gewicht haben, ist in diesem Kontext schlicht irrelevant. In der Stadt Reutlingen leben mit nunmehr rd. 114.000 Einwohnern rd. 40,5 % der Gesamtbevölkerung im Landkreis. (Stand 3. Quartal 2015) Seit Jahren wächst die Bevölkerung der Stadt Reutlingen schneller, als die Bevölkerung des restlichen Landkreises. § 22 Abs. 4 Satz 5 Landkreisordnung (LKrO) legt fest, dass kein Wahlkreis mehr als 40 Prozent der Sitze im Kreistag erhält. Die Sitze werden gemäß § 22 Abs. 5 LKrO auf Basis der Einwohnerzahlen verteilt. Die Stadt Reutlingen ist deshalb im Kreistag unterrepräsentiert. Bei der letzten Kreisstadtwahl hätte der Stadt ein Sitz mehr zugestanden. Der Landkreis bestätigt dies in seiner Stellungnahme. Führt man die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre fort, dann stünden der Stadt Reutlingen spätestens bei der übernächsten Kreisstadtwahl in 2024 bereits zwei Sitze mehr zu. Nachdem die LKrO nicht auf die Zahl der Wahlberechtigten oder gar die Zahl der tatsächlichen Wähler abstellt, sondern auf die Einwohnerzahl, steht die zunehmende Unterrepräsentation im Kreistag im Widerspruch zum Demokratieprinzip.

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(30)		im Wahlkreis Reutlingen 1.392 Wähler erforderlich, im Wahlkreis Metzingen dagegen z. B. 1.546 Wähler.		Die Regelung des § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO macht deutlich, dass eine kreisangehörige Großstadt, deren Einwohnerzahl in derartiger Relation zum übrigen Landkreis steht, wie dies in ganz Baden-Württemberg nur in Reutlingen der Fall ist, vom Gesetzgeber eigentlich gar nicht vorgesehen ist. Die Stadt Reutlingen sprengt an dieser Stelle den Rahmen des Landkreises. Dies stellt ein entscheidendes Kriterium zur Konkretisierung des öffentlichen Wohls im Zusammenhang mit § 3 Abs. 1 GemO dar. Gleichzeitig stellt sich die Lage der übrigen Gemeinden des Landkreises in der heutigen Konstellation nachteilig dar. Wegen der strukturell bedingt unterschiedlichen Interessen der Stadt Reutlingen und der übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden führt die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen zu einer Stärkung der Einflussmöglichkeiten der übrigen kreisangehörigen Gemeinden auf Kreisebene führen und liegt deshalb auch in ihrem Interesse. Es ist nicht Ziel der Stadt Reutlingen, die Begrenzung des § 22 Abs. 4 Satz LKrO an- oder gar aufzuheben. Zum einen würde dies die Zielsetzung dieser Regelung, eine Majorisierung des Landkreises im Kreistag durch eine einzelne kreisangehörige Stadt zu verhindern, konterkarieren. Zum anderen beschränkt sich die Motivation der Stadt auf Stadtkreisgründung nicht auf diesen Punkt, sondern geht weit darüber hinaus. Den Anforderungen des Demokratieprinzips einerseits und der Verhinderung einer Majorisierung des Kreistags andererseits kann dadurch Rechnung getragen werden, dass die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird.
31	B.II.2.	Fehlende Darlegung zur Sinnhaftigkeit eines „Stadtkreis light“ Zu den eklatanten Mängeln des Antrags gehört, dass er nicht darlegt, warum der Landtag eine Stadt zum Stadtkreis erklären soll, die von vornherein klarstellt, dass sie die wesentlichen Aufgaben eines Landkreises gar nicht selbst erfüllen kann und selbst erfüllen will, sondern im Sinne eines Rosinenpickens wichtige Aufgaben weiter von dem vermeintlich so ineffektiven und bürgerfernen Kreis erledigt bekommen will, von dem sie so dringend befreit werden möchte. Denn der Antrag der Stadt Reutlingen ist in der Sache gar nicht auf die Erklärung zu einem vollwertigen Stadtkreis gerichtet, der sämtliche Aufgaben wahrnimmt, die einem Kreis eigen oder gesetzlich übertragen sind. Die Stadt hat die mit dem Land-	40	Der Antrag der Stadt zielt auf einen vollwertigen Stadtkreis! Die Behauptung des Landkreises, der Antrag der Stadt zielt auf einen „Stadtkreis light“, geht völlig an der Rechts- sowie Sachlage vorbei und wird der Ernsthaftigkeit des Reutlinger Antrags in keiner Weise gerecht. Der Landkreis hat sich weder seriös noch fachlich fundiert zum Antrag der Stadt Reutlingen geäußert. Der Landkreis missachtet die einschlägige, aus dem Landesverwaltungsgesetz und anderen Gesetzen hergeleitete Zuständigkeitsverteilung zwischen Stadt- und Landkreisen in Baden-Württemberg und die überall im Land gängige Praxis der kommunalen Kooperation. Der Antrag der Stadt Reutlingen bezieht sich auf einen vollwertigen Stadtkreis, wie es alle anderen Stadtkreise im Land ebenfalls sind. Die Stadt Reutlingen betreibt das Gegenteil von Rosinenpickerei. So zeigt sich in den Berei-

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen																		
(31)		kreis in keiner Weise abgestimmte oder konsensfähige Vorstellung, dass weite Teile der kreiseigenen oder dem Kreis übertragenen Aufgaben auf dem Gebiet des gewünschten Stadtkreises Reutlingen nach wie vor vom Landkreis Reutlingen, dann aber extraterritorial, wahrgenommen werden sollen oder von noch zu bildenden gemeinsamen Einrichtungen oder von Einrichtungen des Landkreises, an denen der Stadtkreis beteiligt sein will. Wieder andere Zuständigkeiten sollen gesplittet werden, also nur teilweise von der Stadt wahrgenommen werden, teilweise nach wie vor vom Landkreis. Damit zielt der Antrag auf einen „Stadtkreis light“.		chen Klinikum, dass die Stadt aus ihrer politischen Verantwortung heraus sogar bereit ist, als Stadtkreis Aufgaben wahrzunehmen und diese mitzufinanzieren, obwohl sie dazu rechtlich nicht verpflichtet ist. Der Stadtkreis Reutlingen ist nach § 28 Abs. 3 des Schulgesetzes Schulträger der Beruflichen Gymnasien, der Berufsschulen, Berufsfachschulen, des Berufskollegs, der Berufsoberschulen, der Fachschulen und der entsprechenden sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren. Da eine Aufteilung der bestehenden Beruflichen Schulen der beiden Schulträger Stadtkreis und Landkreis wenig sinnvoll ist und da die nach § 30 SchG für die Neugründung von Schulen notwendige Genehmigung mangels Bedarfs nicht zu erwarten ist, geht die Stadt Reutlingen davon aus, dass eine Kooperation zwischen Stadt- und Landkreis sinnvoll ist. Sie hat dafür auf S. 66 f. des Ergebnisberichts einen Vorschlag für eine finanzielle Beteiligung des Stadtkreises unterbreitet. Die Stadt hat in ihrem Ergebnisbericht die Auswirkungen der Stadtkreisgründung auf die Aufgabenwahrnehmung vollständig und umfassend und unter Berücksichtigung der Vorgaben des Gesetzgebers dargelegt. Sofern keine zwingende gesetzliche Aufgabenzuordnung existiert, hat die Stadt einen sachgerechten Vorschlag unterbreitet und diesen bewertet. Dies betrifft vor allem die Frage künftige Kooperationen zwischen Stadt- und Landkreis. Die Tabelle des Landkreises ist unvollständig, fehlerhaft und irreführend. Es wird damit der Stadt unterstellt, dass sie Aufgaben nicht übernehmen will, obwohl sie diese übernehmen könnte. Übersehen wird dabei, dass es anderslautende rechtliche Bestimmungen gibt. Nachfolgend seien deshalb die Einzelheiten in vollständiger und korrekter Weise dargestellt:																		
		Die Einzelheiten ergeben sich aus der eingelebendeten Tabelle: <table><tr><th>Ziffer Ergebnisbericht der Stadtverwaltung</th><th>Bezeichnung</th><th>Art der Wahrnehmung</th></tr><tr><td>IV.2.4</td><td>Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.14</td><td>Landwirtschaftsamt</td><td>gesplittet: Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG, sonst Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.23</td><td>Gesundheitsamt</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24 a)</td><td>Kriegsopferversorgung</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24 b)</td><td>Versorgung bei Wehrdienstschäden</td><td>Landratsamt</td></tr></table>	Ziffer Ergebnisbericht der Stadtverwaltung	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung	IV.2.4	Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz	Landratsamt	IV.2.14	Landwirtschaftsamt	gesplittet: Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG, sonst Landratsamt	IV.2.23	Gesundheitsamt	Landratsamt	IV.2.24 a)	Kriegsopferversorgung	Landratsamt	IV.2.24 b)	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Landratsamt	41	1.) Aufgabenwahrnehmung aufgrund gesetzlicher Regelungen Der Landesgesetzgeber hat in einer Reihe von Fällen gesetzlich geregelt, dass Aufgaben nicht von den Stadtkreisen, sondern von einem jeweils umliegenden Landkreis auch für den Stadtkreis wahrgenommen werden. Dies ist auch in den bereits bestehenden Stadtkreisen der Fall. Es sind keine Anhaltspunkte erkennbar, dass die gesetzgeberische Entscheidung hinsichtlich der Aufgabenzuweisung bei den bestehenden Stadt-/Landkreisen nicht analog auch auf Reutlingen angewendet wird. Insofern geht die Stadt in ihrem Antrag davon aus, dass der Gesetzgeber die Zuständigkeiten in gleicher Weise auch für Reutlingen normieren wird und in diesen Fällen der Landkreis für das Gebiet des Stadtkreises zuständig bleibt. In einzelnen Fällen hat der Gesetzgeber
Ziffer Ergebnisbericht der Stadtverwaltung	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung																				
IV.2.4	Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz	Landratsamt																				
IV.2.14	Landwirtschaftsamt	gesplittet: Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG, sonst Landratsamt																				
IV.2.23	Gesundheitsamt	Landratsamt																				
IV.2.24 a)	Kriegsopferversorgung	Landratsamt																				
IV.2.24 b)	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Landratsamt																				

Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen		Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen																																																												
			auch die Zuständigkeit einer dritten Stelle normiert, so dass im Falle der Stadtkreisgründung die bisherige Zuständigkeit des Landkreises entfällt, beim Stadtkreis aber keine Zuständigkeit entsteht, sondern an anderer Stelle. In der Stellungnahme des Landkreises bleibt dies unberücksichtigt. Im Ergebnisbe- richt wird die jeweilige Zuständigkeit an entsprechender Stelle ausführlich und mit Verweis auf die einschlägigen spezialgesetzlichen Regelungen dargelegt. Nachfolgend ist die Tabelle aus dem Schriftstück des Landkreises so ergänzt, dass sie den gesetzlichen Bestimmungen und die Ausführungen des Ergebnisberichtes richtig wiedergibt.																																																												
IV.2.24 c) IV.2.24 d) IV.2.24 e) IV.2.24 f) IV.2.33 IV.3.3 IV.3.6 IV.3.7 IV.3.10 IV.3.12 IV.4.1		<table><tr><th>Ziffer/Seite Ergebnisbericht</th><th>Bezeichnung</th><th>Art der Wahrnehmung</th><th>Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt</th></tr><tr><td>IV.2.4. S. 36</td><td>Aufgaben nach dem EngliederungsG</td><td>Landratsamt</td><td>Gem. § 2 Abs. 2 EglZuVO: Landratsamt Entscheidung des Gesetzgebers</td></tr><tr><td>IV.2.14. S. 48 f.</td><td>Landwirtschaft</td><td>Gesplittet: Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 Agrarstruktur- verbesserungsG, sonst Landratsamt</td><td>Gem. § 29 Abs. 6 LLG: Landratsamt Gem. § 29 Abs. 5 Nr. 1 LLG: Stadt als Träger öffentlicher Belange sowie Gem. § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG: Stadt</td></tr><tr><td>IV.2.23. S. 52</td><td>Gesundheitsamt</td><td>Landratsamt</td><td>Gem. § 2 Abs. 2 Satz 1 ÖGDG: Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24. a) S. 53</td><td>Kriegsopferversorgung</td><td>Landratsamt</td><td>Gem. § 2 Abs. 2 Gesetz über die Versorgungsverwaltung Ba.-Wü. (VersVG): Versorgungsamt des Landratsamtes</td></tr><tr><td>IV.2.24. b) S. 53</td><td>Versorgung bei Wehrdienstschäden</td><td>Landratsamt</td><td>Gem. § 2 VersVG: Versorgungsamt des Landratsamtes</td></tr><tr><td>IV.2.24. c) S. 53</td><td>Versorgung bei Zivildienstschäden</td><td>Landratsamt</td><td>Gem. § 2 VersVG: Versorgungsamt des Landratsamtes</td></tr><tr><td>IV.2.24. d) S. 54</td><td>Versorgung bei Impfschäden</td><td>Landratsamt</td><td>Gem. §§ 60 ff. IfSG: Versorgungsamt des Landratsamtes</td></tr><tr><td>IV.2.24. e) S. 54</td><td>Entschädigung der Opfer von Gewalten</td><td>Landratsamt</td><td>Gem. § 2 VersVG: Versorgungsamt des Landratsamtes</td></tr><tr><td>IV.2.24. f) S. 54</td><td>Entschädigung von politischen Häftlingen</td><td>Landratsamt</td><td>Gem. §§ 4 f. HHG: Versorgungsamt des Landratsamtes</td></tr><tr><td>IV.2.33. S. 58 f.</td><td>Versicherungsamt</td><td>Landratsamt gegen Kostenausgleich</td><td>Gem. § 1 Abs. 2 VersAV: Landratsamt</td></tr><tr><td colspan="4">Die Tabelle des Landkreises ist nicht vollständig. Sie ist um folgende Punkte zu ergänzen:</td></tr><tr><td>IV.2.24. g) S. 55</td><td>Entschädigung nach dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz</td><td>Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises</td><td>Gem. § 25 Abs. 4 StrRehaG: Versorgungsamt des Landratsamtes</td></tr><tr><td>IV.2.44. S. 64</td><td>Benzinbleigesetz</td><td>Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises</td><td>Gem. Benzinbleigesetz- Zuständigkeitsverordnung: RP Tübingen</td></tr><tr><td>IV.2.21. S. 52</td><td>Flurbereinigung</td><td>Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises</td><td>Gem. § 1 Abs. 1 AGFlurbG: Landratsamt</td></tr></table>		Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung	Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt	IV.2.4. S. 36	Aufgaben nach dem EngliederungsG	Landratsamt	Gem. § 2 Abs. 2 EglZuVO: Landratsamt Entscheidung des Gesetzgebers	IV.2.14. S. 48 f.	Landwirtschaft	Gesplittet: Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 Agrarstruktur- verbesserungsG, sonst Landratsamt	Gem. § 29 Abs. 6 LLG: Landratsamt Gem. § 29 Abs. 5 Nr. 1 LLG: Stadt als Träger öffentlicher Belange sowie Gem. § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG: Stadt	IV.2.23. S. 52	Gesundheitsamt	Landratsamt	Gem. § 2 Abs. 2 Satz 1 ÖGDG: Landratsamt	IV.2.24. a) S. 53	Kriegsopferversorgung	Landratsamt	Gem. § 2 Abs. 2 Gesetz über die Versorgungsverwaltung Ba.-Wü. (VersVG): Versorgungsamt des Landratsamtes	IV.2.24. b) S. 53	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Landratsamt	Gem. § 2 VersVG: Versorgungsamt des Landratsamtes	IV.2.24. c) S. 53	Versorgung bei Zivildienstschäden	Landratsamt	Gem. § 2 VersVG: Versorgungsamt des Landratsamtes	IV.2.24. d) S. 54	Versorgung bei Impfschäden	Landratsamt	Gem. §§ 60 ff. IfSG: Versorgungsamt des Landratsamtes	IV.2.24. e) S. 54	Entschädigung der Opfer von Gewalten	Landratsamt	Gem. § 2 VersVG: Versorgungsamt des Landratsamtes	IV.2.24. f) S. 54	Entschädigung von politischen Häftlingen	Landratsamt	Gem. §§ 4 f. HHG: Versorgungsamt des Landratsamtes	IV.2.33. S. 58 f.	Versicherungsamt	Landratsamt gegen Kostenausgleich	Gem. § 1 Abs. 2 VersAV: Landratsamt	Die Tabelle des Landkreises ist nicht vollständig. Sie ist um folgende Punkte zu ergänzen:				IV.2.24. g) S. 55	Entschädigung nach dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Gem. § 25 Abs. 4 StrRehaG: Versorgungsamt des Landratsamtes	IV.2.44. S. 64	Benzinbleigesetz	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Gem. Benzinbleigesetz- Zuständigkeitsverordnung: RP Tübingen	IV.2.21. S. 52	Flurbereinigung	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Gem. § 1 Abs. 1 AGFlurbG: Landratsamt
Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung	Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt																																																												
IV.2.4. S. 36	Aufgaben nach dem EngliederungsG	Landratsamt	Gem. § 2 Abs. 2 EglZuVO: Landratsamt Entscheidung des Gesetzgebers																																																												
IV.2.14. S. 48 f.	Landwirtschaft	Gesplittet: Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 Agrarstruktur- verbesserungsG, sonst Landratsamt	Gem. § 29 Abs. 6 LLG: Landratsamt Gem. § 29 Abs. 5 Nr. 1 LLG: Stadt als Träger öffentlicher Belange sowie Gem. § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG: Stadt																																																												
IV.2.23. S. 52	Gesundheitsamt	Landratsamt	Gem. § 2 Abs. 2 Satz 1 ÖGDG: Landratsamt																																																												
IV.2.24. a) S. 53	Kriegsopferversorgung	Landratsamt	Gem. § 2 Abs. 2 Gesetz über die Versorgungsverwaltung Ba.-Wü. (VersVG): Versorgungsamt des Landratsamtes																																																												
IV.2.24. b) S. 53	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Landratsamt	Gem. § 2 VersVG: Versorgungsamt des Landratsamtes																																																												
IV.2.24. c) S. 53	Versorgung bei Zivildienstschäden	Landratsamt	Gem. § 2 VersVG: Versorgungsamt des Landratsamtes																																																												
IV.2.24. d) S. 54	Versorgung bei Impfschäden	Landratsamt	Gem. §§ 60 ff. IfSG: Versorgungsamt des Landratsamtes																																																												
IV.2.24. e) S. 54	Entschädigung der Opfer von Gewalten	Landratsamt	Gem. § 2 VersVG: Versorgungsamt des Landratsamtes																																																												
IV.2.24. f) S. 54	Entschädigung von politischen Häftlingen	Landratsamt	Gem. §§ 4 f. HHG: Versorgungsamt des Landratsamtes																																																												
IV.2.33. S. 58 f.	Versicherungsamt	Landratsamt gegen Kostenausgleich	Gem. § 1 Abs. 2 VersAV: Landratsamt																																																												
Die Tabelle des Landkreises ist nicht vollständig. Sie ist um folgende Punkte zu ergänzen:																																																															
IV.2.24. g) S. 55	Entschädigung nach dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Gem. § 25 Abs. 4 StrRehaG: Versorgungsamt des Landratsamtes																																																												
IV.2.44. S. 64	Benzinbleigesetz	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Gem. Benzinbleigesetz- Zuständigkeitsverordnung: RP Tübingen																																																												
IV.2.21. S. 52	Flurbereinigung	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Gem. § 1 Abs. 1 AGFlurbG: Landratsamt																																																												
Stellungnahme der Stadt Reutlingen			auch die Zuständigkeit einer dritten Stelle normiert, so dass im Falle der Stadtkreisgründung die bisherige Zuständigkeit des Landkreises entfällt, beim Stadtkreis aber keine Zuständigkeit entsteht, sondern an anderer Stelle. In der Stellungnahme des Landkreises bleibt dies unberücksichtigt. Im Ergebnisbe- richt wird die jeweilige Zuständigkeit an entsprechender Stelle ausführlich und mit Verweis auf die einschlägigen spezialgesetzlichen Regelungen dargelegt. Nachfolgend ist die Tabelle aus dem Schriftstück des Landkreises so ergänzt, dass sie den gesetzlichen Bestimmungen und die Ausführungen des Ergebnisberichtes richtig wiedergibt.																																																												

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen																												
(33)			42	2.) Mögliche bzw. angestrebte Kooperationen Bei manchen Aufgaben ist eine Kooperation zwischen Stadt- und Landkreis sinnvoll und gesetzlich möglich. Im Ergebnisbericht ist dies jeweils ausgeführt. Interkommunale Kooperationen sind vielfältig gelebte Praxis. Auch der Landkreis Reutlingen kooperiert bereits heute in vielen Fällen. Es macht Sinn, diese Kooperationen weiter zu führen bzw. sich als Stadtkreis daran zu beteiligen. Andere Landkreise und Stadtkreise kooperieren ebenfalls in vielfältiger Weise. Insofern orientieren sich die im Ergebnisbericht enthaltenen Kooperationsvorschläge an bereits bestehenden Kooperationen und an dem, was landauf landab erfolgreich gelebte Praxis ist. Nachfolgend ist die Tabelle aus dem Schriftstück des Landkreises so ergänzt, dass sie die Ausführungen des Ergebnisberichtes richtig wiedergibt. <table><tr><th>Ziffer/Seite Ergebnisbericht</th><th>Bezeichnung</th><th>Art der Wahrnehmung</th><th>Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt</th></tr><tr><td>IV.3.3 S. 66 ff.</td><td>Berufsschulwesen</td><td>Landratsamt gegen Kostenausgleich</td><td>Keine gesetzliche Verpflichtung Kooperation im Sinne von § 31 SchuG</td></tr><tr><td>IV.3.6 S. 69 f.</td><td>Kreismedienstelle</td><td>Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation</td><td>Kooperation § 11 Abs. 1 MedienZG</td></tr><tr><td>IV.3.10 S. 79 f.</td><td>Grundsicherung für Arbeitssuchende/Jobcenter</td><td>Gemeinsame Einrichtung</td><td>Kooperation im Sinne einer Gemeinsamen Einrichtung, Stadt als weiterer Träger § 44 b Abs. 2 Satz 3 SGB II</td></tr><tr><td>IV.4.1 S. 84</td><td>Ausbildungsförderung</td><td>Gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt</td><td>Kooperation § 2 Abs. 1 AGBA/GG</td></tr></table> Die Tabelle des Landkreises ist nicht vollständig. Sie ist um folgende Punkte zu ergänzen: <table><tr><td>IV.2.24 h) S. 55</td><td>Kriegsopferfürsorge</td><td>Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises</td><td>Beitritt in die bestehende Kooperation der Landkreise Reutlingen, Rotweil, Tübingen, Freudenstadt, Zollernalbkreis und Schwarzwald-Baar-Kreis; Gemeinsame Dienststelle beim LRA Rotweil § 1 Abs. 1 KOpfG</td></tr><tr><td>IV.2.10 S.43 ff.</td><td>Aufgaben nach dem Straßengesetz</td><td>Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises</td><td>Aufgabenübergang entsprechend der gesetzlichen Regelungen (Ergebnisbericht) sowie Kooperation im Bereich der neuen Aufgaben bei Landes- und Bundesstraßen, entsprechend der Empfehlung des RP im Gespräch vom 22.09.2014.</td></tr></table>	Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung	Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt	IV.3.3 S. 66 ff.	Berufsschulwesen	Landratsamt gegen Kostenausgleich	Keine gesetzliche Verpflichtung Kooperation im Sinne von § 31 SchuG	IV.3.6 S. 69 f.	Kreismedienstelle	Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation	Kooperation § 11 Abs. 1 MedienZG	IV.3.10 S. 79 f.	Grundsicherung für Arbeitssuchende/Jobcenter	Gemeinsame Einrichtung	Kooperation im Sinne einer Gemeinsamen Einrichtung, Stadt als weiterer Träger § 44 b Abs. 2 Satz 3 SGB II	IV.4.1 S. 84	Ausbildungsförderung	Gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt	Kooperation § 2 Abs. 1 AGBA/GG	IV.2.24 h) S. 55	Kriegsopferfürsorge	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Beitritt in die bestehende Kooperation der Landkreise Reutlingen, Rotweil, Tübingen, Freudenstadt, Zollernalbkreis und Schwarzwald-Baar-Kreis; Gemeinsame Dienststelle beim LRA Rotweil § 1 Abs. 1 KOpfG	IV.2.10 S.43 ff.	Aufgaben nach dem Straßengesetz	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Aufgabenübergang entsprechend der gesetzlichen Regelungen (Ergebnisbericht) sowie Kooperation im Bereich der neuen Aufgaben bei Landes- und Bundesstraßen, entsprechend der Empfehlung des RP im Gespräch vom 22.09.2014.
Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung	Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt																													
IV.3.3 S. 66 ff.	Berufsschulwesen	Landratsamt gegen Kostenausgleich	Keine gesetzliche Verpflichtung Kooperation im Sinne von § 31 SchuG																													
IV.3.6 S. 69 f.	Kreismedienstelle	Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation	Kooperation § 11 Abs. 1 MedienZG																													
IV.3.10 S. 79 f.	Grundsicherung für Arbeitssuchende/Jobcenter	Gemeinsame Einrichtung	Kooperation im Sinne einer Gemeinsamen Einrichtung, Stadt als weiterer Träger § 44 b Abs. 2 Satz 3 SGB II																													
IV.4.1 S. 84	Ausbildungsförderung	Gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt	Kooperation § 2 Abs. 1 AGBA/GG																													
IV.2.24 h) S. 55	Kriegsopferfürsorge	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Beitritt in die bestehende Kooperation der Landkreise Reutlingen, Rotweil, Tübingen, Freudenstadt, Zollernalbkreis und Schwarzwald-Baar-Kreis; Gemeinsame Dienststelle beim LRA Rotweil § 1 Abs. 1 KOpfG																													
IV.2.10 S.43 ff.	Aufgaben nach dem Straßengesetz	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Aufgabenübergang entsprechend der gesetzlichen Regelungen (Ergebnisbericht) sowie Kooperation im Bereich der neuen Aufgaben bei Landes- und Bundesstraßen, entsprechend der Empfehlung des RP im Gespräch vom 22.09.2014.																													
			43	3.) Mitgliedschaft in Zweckverbänden Der Landkreis ist kraft Gesetz oder freiwillig Mitglied in verschiedenen Zweckverbänden und kooperiert so mit anderen Kommunen. Aussagen hierzu fehlen																												

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen																				
(33)				in dem Schriftstück des Landkreises, weshalb sie nachfolgend zur Vervollständigung aufgeführt sind: <table><tr><th>Ziffer/Seite Ergebnisbericht</th><th>Bezeichnung</th><th>Art der Wahrnehmung</th><th>Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt</th></tr><tr><td>IV.7.8. S. 93 f.</td><td>Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS)</td><td>Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises</td><td>Gem. § 2 JSFG Mitgliedschaft kraft Gesetz</td></tr><tr><td>IV.7.9. S. 94 f.</td><td>Regionalverband Neckar-Alb</td><td>Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises</td><td>Gem. § 31 Abs. 1 Nr. 9 LplG Mitgliedschaft kraft Gesetz</td></tr><tr><td>IV.7.3. S. 90</td><td>Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen</td><td>Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises</td><td>Mitgliedschaft als weitere Kommune im bestehenden Zweckverband (ZAV Reutlingen/Tübingen)</td></tr><tr><td>IV.7.4. S. 91</td><td>Zweckverband Tierische Nebenprodukte Süd-Baden-Württemberg</td><td>Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises</td><td>Mitgliedschaft als weitere Kommune im bestehenden Zweckverband, dem Städte, Gemeinden und Landkreise (u. a. Reutlingen) angehören</td></tr></table>	Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung	Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt	IV.7.8. S. 93 f.	Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS)	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Gem. § 2 JSFG Mitgliedschaft kraft Gesetz	IV.7.9. S. 94 f.	Regionalverband Neckar-Alb	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Gem. § 31 Abs. 1 Nr. 9 LplG Mitgliedschaft kraft Gesetz	IV.7.3. S. 90	Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Mitgliedschaft als weitere Kommune im bestehenden Zweckverband (ZAV Reutlingen/Tübingen)	IV.7.4. S. 91	Zweckverband Tierische Nebenprodukte Süd-Baden-Württemberg	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Mitgliedschaft als weitere Kommune im bestehenden Zweckverband, dem Städte, Gemeinden und Landkreise (u. a. Reutlingen) angehören
Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung	Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt																					
IV.7.8. S. 93 f.	Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS)	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Gem. § 2 JSFG Mitgliedschaft kraft Gesetz																					
IV.7.9. S. 94 f.	Regionalverband Neckar-Alb	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Gem. § 31 Abs. 1 Nr. 9 LplG Mitgliedschaft kraft Gesetz																					
IV.7.3. S. 90	Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Mitgliedschaft als weitere Kommune im bestehenden Zweckverband (ZAV Reutlingen/Tübingen)																					
IV.7.4. S. 91	Zweckverband Tierische Nebenprodukte Süd-Baden-Württemberg	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Mitgliedschaft als weitere Kommune im bestehenden Zweckverband, dem Städte, Gemeinden und Landkreise (u. a. Reutlingen) angehören																					
			44	4.) Gesellschaftsrechtliche Beteiligung Der Landkreis nennt das Klinikum in seiner Tabelle, führt jedoch die Art der Aufgabenwahrnehmung nicht korrekt aus. Die sachgerechte und politisch verantwortungsbewusste Darstellung der Stadt im Ergebnisbericht lautet richtig wie folgt: <table><tr><th>Ziffer/Seite Ergebnisbericht</th><th>Bezeichnung</th><th>Art der Wahrnehmung</th><th>Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt</th></tr><tr><td>IV.3.7. und IV.7.1 S. 70 bzw. 87 ff.</td><td>Krankenhaus</td><td>Landkreis, evtl. finanzielle oder gesellschaftliche Beteiligung</td><td>Keine gesetzliche Verpflichtung Stadt als weitere Gesellschafterin (gesellschaftsrechtliche und finanzielle Beteiligung)</td></tr></table>	Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung	Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt	IV.3.7. und IV.7.1 S. 70 bzw. 87 ff.	Krankenhaus	Landkreis, evtl. finanzielle oder gesellschaftliche Beteiligung	Keine gesetzliche Verpflichtung Stadt als weitere Gesellschafterin (gesellschaftsrechtliche und finanzielle Beteiligung)												
Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung	Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt																					
IV.3.7. und IV.7.1 S. 70 bzw. 87 ff.	Krankenhaus	Landkreis, evtl. finanzielle oder gesellschaftliche Beteiligung	Keine gesetzliche Verpflichtung Stadt als weitere Gesellschafterin (gesellschaftsrechtliche und finanzielle Beteiligung)																					
			45	5.) Gewährträgerschaft Aussagen zur Kreissparkasse fehlen in dem Schriftstück des Landkreises, weshalb sie nachfolgend zur Vervollständigung aufgeführt sind: <table><tr><th>Ziffer/Seite Ergebnisbericht</th><th>Bezeichnung</th><th>Art der Wahrnehmung</th><th>Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt</th></tr><tr><td>IV.7.10. S. 95 f.</td><td>Kreissparkasse</td><td>Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises</td><td>Keine gesetzliche Verpflichtung Stadt als weitere Gewährträgerin (wäre heute schon als Große Kreisstadt möglich)</td></tr></table>	Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung	Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt	IV.7.10. S. 95 f.	Kreissparkasse	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Keine gesetzliche Verpflichtung Stadt als weitere Gewährträgerin (wäre heute schon als Große Kreisstadt möglich)												
Ziffer/Seite Ergebnisbericht	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung	Aufgabenwahrnehmung laut Ergebnisbericht der Stadt																					
IV.7.10. S. 95 f.	Kreissparkasse	Fehlt in der Stellungnahme des Landkreises	Keine gesetzliche Verpflichtung Stadt als weitere Gewährträgerin (wäre heute schon als Große Kreisstadt möglich)																					

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(33)				Diese vollständige und korrekte Auflistung macht deutlich, dass die Stellungnahme des Landkreises in diesem Bereich an mehreren Stellen unvollständig ist, und dass die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse nicht richtig wiedergegeben wurden. Der Landkreis wiederholt hier das bereits weiter oben Ausgeführte. Es wird auf Rn. 40 ff., S. 39 ff. verwiesen. Es handelt sich um einen Antrag auf einen vollwertigen Stadtkreis. Auch diese Behauptung ist falsch und berücksichtigt den Antrag der Stadt nicht. Dort werden die Gründe des öffentlichen Wohls ausführlich dargestellt. Die Ausführungen des Landkreises sind in keiner Weise verständlich. Die schon wiederholt gemachte Behauptung, der Antrag der Stadt zielen auf eine beschränkte Aufgabenverschiebung, ist völlig unzutreffend. Wie bereits weiter oben ausgeführt, ist es außerdem nicht Ziel der Stadt Reutlingen, eine bloße Aufgabenübertragung zu erreichen (vgl. Rn. 37, S. 37). Wie im Antrag und im Ergebnisbericht ausführlich dargelegt, ergeben sich Motivation und Zielsetzung des Antrags auf Stadtkreis-Gründung für die Stadt Reutlingen aus einer Vielzahl von Aspekten (Antragsschreiben S. 13 ff. und Ergebnisbericht I. 2., S. 13 f.). Den Nachteilen der Stadt aus der derzeitigen Situation kann umfassend nur dadurch abgeholfen werden, indem die Stadt den in der Gemeindeordnung Baden-Württemberg vorgesehenen Status als Stadtkreis zuerkannt bekommt. Die Ausführungen des Landkreises zielen demgegenüber darauf ab, dass der Landesgesetzgeber die Stadt Reutlingen zwar nicht zum Stadtkreis erklärt, ihr aber stattdessen als kreisangehörige Stadt verschiedene Sonderstatus-Rechte zuerkennt. Diese Idee ist ebenso unklar wie unbrauchbar. Wollte man die Stadt Reutlingen rechtlich, finanziell, hinsichtlich Aufgabenumfang, Verantwortung und Einflussnahmemöglichkeiten einem Stadtkreis gleichstellen, sie aber in der Kreiszugehörigkeit belassen, wäre in unzähligen Gesetzen und Regelwerken eine lex Reutlingen zu verankern. Für die Stadt Reutlingen würde damit ein kommunalrechtliches Konstrukt geschaffen, welches im Verwaltungsaufbau, in der Zuständigkeitsordnung und im kommunalen Finanzausgleich von Baden-Württemberg bislang nicht vorgeesehen ist. Sie wäre damit eine kreisangehörige Stadt mit Sonderstatus. Die rechtli-
34		Der auf einen „Stadtkreis light“ zielende Antrag weicht vom gesetzlich allein verankerten Leitbild eines Kreises mit vollständigen Zuständigkeiten ab, und zwar ohne dass darüber mit dem Landkreis irgend eine Form der Verständigung oder des Konsenses herbeigeführt wäre. Der Antrag legt nicht dar, warum eine solche begrenzte Zuständigkeitsverschiebung dem Wohl der Allgemeinheit dient. Er legt erst recht nicht dar, warum, wenn diese beschränkte Zuständigkeitsverschiebung dem Wohl der Allgemeinheit dienen würde, der Gesetzgeber sich darauf nicht beschränken soll, sondern über die Verschiebung einzelner Zuständigkeiten zwischen dem Landkreis und der Stadt Reutlingen hinaus durch Herauslösung der Stadt aus dem Landkreis dessen Kreisgebiet verkleinern soll. Der Antrag sagt nicht, warum die Übertragung einzelner, aber nicht aller Aufgaben des Kreises auf die Stadt Reutlingen die Erklärung zum Stadtkreis erforderlich macht. Gerade weil die Stadt Reutlingen ihre vermeintliche Sonderstellung im Antrag so betont, hätte sie darlegen müssen, warum der Gesetzgeber dieser nicht durch eine Regelung Rechnung tragen kann, die ohne das einschneidende Mittel einer Auskreisung auskommt. Obwohl die Stadt Reutlingen gar nicht die vollen Befugnisse eines Kreises anstrebt, schweigt sie sich in ihrem Antrag darüber aus, warum sie den Gesetzgeber nicht um eine Lösung ihrer behaupteten Probleme unter Beibehaltung der Zugehörigkeit zum Kreis ersucht. Das ist aber schon deshalb geboten, weil eine die Kreiszugehörigkeit aufrechterhaltende Lösung als deutlich geringerer Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen ein aus verfassungsrechtlichen Gründen vorzugswürdiges milderer Mittel wäre.	46	
			47	
			48	

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(34)				chen und politischen Schwierigkeiten, einen solchen Status gesetzlich zu verankern und inhaltlich zu begründen, wären enorm, der damit verbundene Aufwand nicht überschaubar. Zudem wäre ein solcher Sonderstatus vermutlich nicht auf die Stadt Reutlingen zu begrenzen. Weitere Große Kreisstädte wie etwa Ludwigsburg oder Esslingen könnten sich darauf berufen. Dieser Vorschlag des Landkreises würde die Grundfesten des Verwaltungsaufbaus und der Zuständigkeitsordnung in Baden-Württemberg erschüttern. Der Landkreis fokussiert bei diesen Ausführungen nur auf seine eigenen Interessen und lässt eine Gesamtabwägung vermissen. Der Stadtkreis hingegen ist kommunalrechtlich definiert und die Möglichkeit einer Stadtkreisgründung in § 3 Abs. 1 Gemo gesetzlich vorgesehen. Die Voraussetzungen, Prüfmaßstäbe und vor allem die Konsequenzen sind in Gesetz und Rechtsprechung, im Verwaltungsaufbau, in der Zuständigkeitsverteilung und im kommunalen Finanzausgleich des Landes Baden-Württemberg verankert. Eine Alternative zur Lösung der in Reutlingen derzeit existierenden und im Ergebnisbericht beschriebenen Probleme, die gleichzeitig in der Gesamtbewertung ihrer Konsequenzen für die Stadt ebenso vorteilhaft wäre, gibt es nicht. Sie ist auch nicht ansatzweise kommunalrechtlich verankert. Die Stadtkreisgründung erschöpft sich nicht in der Übertragung einzelner Zuständigkeiten. Sie muss im Gesamtkontext der vorhandenen Situation und aller Auswirkungen, wie im Ergebnisbericht dargestellt und bewertet werden. Für die Stadt Reutlingen gibt es keine Alternative zur beantragten Stadtkreisgründung. Der Stadt geht es nicht um die Beantragung eines Sonderstatus, sondern um die Anwendung des Regelfalls auf sie.

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(34)				
	B. II.3.	Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme Besonders krass verfehlt der Antrag die Vorgabe, im Bereich der Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme eine die Leistungsfähigkeit des bei Auskreisung verbleibenden Restlandkreises gewährleistende Regelung zu benennen. So will der Antrag bei der Übernahme der Schulden des Landkreises lediglich auf den Anteil der Kreisumlage an den gesamten Finanzierungsmitteln des Landkreises abstellen (18 %), während dafür auf die Anteile abzustellen ist, zu denen die Kreisumlage bislang von der Stadt Reutlingen (43 %) und von den anderen Gemeinden des Landkreises (57 %) aufgebracht wird. Allein diese Differenz macht 23,4 Mio. € zu Lasten der Stadt Reutlingen aus.	49	Die Behauptung des Landkreises ist falsch. Sie zeugt von einer nur oberflächlichen Befassung mit dem Antrag der Stadt. Die Stadt hat einen sachgerechten Vorschlag gemacht und nachgewiesen, dass die Auswirkungen weder die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises übersteigen, noch die verbleibenden kreisangehörigen Städte und Gemeinden unangemessen belasten würden. Die gesamten, dem Landkreis Reutlingen heute im Ergebnishaushalt zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel, setzen sich zusammen aus den Einnahmen der Kreisumlage, aus FAG-Einnahmen und aus eigenen Mitteln des Kreises (z.B. Gebührenereinnahmen). Setzt man die von der Stadt Reutlingen entrichtete Kreisumlage in Relation zu den gesamten, dem Landkreis zur Verfügung stehenden Einnahmen, dann gelangt man zum Ergebnis, dass 18 % der gesamten Finanzierungsmittel des Landkreises derzeit aus dem Haushalt der Stadt aufgebracht werden (vgl. Ergebnisbericht, S. 17 ff.). Der Landkreis vermag es regelmäßig, im Ergebnishaushalt seine ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge zu finanzieren und infolge dessen einen entsprechenden Zahlungsmittelüberschuss im Ergebnishaushalt zu generieren. Auch dazu trägt folglich die Kreisumlage der Stadt Reutlingen bei. Zur Finanzierung seiner Investitionstätigkeit schließlich stehen dem Landkreis neben dem soeben erwähnten Zahlungsmittelüberschuss als i.d. Verwaltungstätigkeit weitere investitionsbezogene Einzahlungen, hauptsächlich Investitionskostenzuschüsse Dritter sowie ggfs. Kreditaufnahmen zur Verfügung. Mit der Stadtkreisgründung fallen für den Landkreis 18 % seiner Finanzierungsmittel weg. Insoweit ist es ein sachgerechter Vorschlag, wenn für die Übernahme von Vermögen einerseits und Schulden andererseits ebenfalls ein Anteil von jeweils 18 % zur Anwendung kommt. Schließlich würden sich infolgedessen für den Landkreis Abschreibungen und Zinsaufwand ebenfalls um 18 % verringern. Dadurch erhält der Landkreis insgesamt gesehen einen den tatsächlichen Veränderungen entsprechenden Nachteilsausgleich. In der Folge ist es logisch, dass eine Übernahme von Schulden durch die Stadt Reutlingen zu 43 %, wie es der Landkreis in seiner Stellungnahme beschreibt, die Stadt gegenüber ihrer bisherigen Situation im Landkreis Reutlingen weit unange-
35				

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(35)		Überprüfungs- und überarbeitungsbedürftig ist der Antrag auch, soweit es um die finanziellen Interessen des Landes Baden-Württemberg geht. Nach den Angaben im Antrag wäre die Bildung eines weiteren Kreises in Baden-Württemberg in der Gestalt eines Stadtkreises Reutlingen für das Land und für die anderen Kreise ein schlechtes Geschäft. Der Antrag der Stadt Reutlingen behauptet, durch die Bildung eines Stadtkreises Reutlingen werde sich für die Stadt ein positiver Haushaltseffekt von jährlich rund 4,6 Mio. € ergeben, dem angeblich eine Verschlechterung der Haushaltslage des Stadtkreises Reutlingen (verbleibender Teil) von lediglich 2,9 Mio. € gegenüberste- hen soll. Unterstellt man diesen Vortrag zugunsten der Stadt Reutlingen als zutref- fend, dann würde die Bildung eines weiteren Kreises das Land Baden-Württemberg und die am kommunalen Finanzausgleich beteiligten anderen Kreise des Landes Jahr für Jahr 1,7 Mio. € kosten.	50	messen benachteiligen würde. Hinsichtlich der Übernahme des Vermögens könnte dies zu einer Bevorteilung der Stadt führen. Der Vorschlag des Landkreises ist deshalb nicht sachgerecht. Es wird weiter deutlich, dass zunächst die Vermögensübernahme und dabei an erster Stelle die durch die Stadt vorgeschlagenen Kooperationen geklärt sein müs- sen. So hätten die von der Stadt im Ergebnisbericht vorgeschlagenen Kooperatio- nen im Bereich Berufsschulen und Kreiskliniken teilweise höhere Beteiligungs- und Finanzierungsquoten durch die Stadt zur Folge. Im Bereich der Berufsschulen geht der Ergebnisbericht anhand der Schüleranteile von einer „Kooperationsquote“ in Höhe von 31 % aus. Bei den Kreiskliniken sind es entsprechend der gesellschafts- rechtlichen Mitsprachemöglichkeit 25,1 %. Ebenso muss die Übernahme des Wei- teren aufgabenbezogenen Vermögens (z.B. bewegliches Vermögen) geklärt sein. Erst dann lässt sich beurteilen, ob im Wege einer Gesamtbetrachtung – auch unter Einbeziehung des übrigen, nicht aufgabenbezogenen Vermögens und der Schulden – eine Lösung gefunden werden kann, die im Vergleich zur bisherigen Situation einen sachgerechten Ausgleich wie oben beschrieben gewährleistet. Hinsichtlich der Vermögensauseinandersetzung wiederholt sich der Landkreis. Die Stadt verweist deshalb ergänzend auf die Rn. 55, S. 53 f. Der Landkreis hat hier die Ausführungen des Ergebnisberichtes der Stadt nicht berücksichtigt. Von der Stadtkreis-Gründung ist nur die kommunale Finanzmasse betroffen. Originäre Landesmittel, die den Landeshaushalt zusätzlich belasten wül- den, sind hierfür nicht aufzuwenden (Ergebnisbericht, V.4., S. 109 f.). Im Ergebnisbericht wird ausführlich dargestellt, dass die Stadtkreisgründung für das Land keine finanziellen Konsequenzen hat. Auch für alle übrigen Landkreise hat sie keine Konsequenzen. Insbesondere die unterschiedlichen Auswirkungen im kom- munalen Finanzausgleich können durch Umschichtungen zwischen den FAG- Massen so ausgeglichen werden, dass die dann noch verbleibende Differenz nahe- zu vollständig aus der Schlüsselmasse der Stadtkreise getragen wird. Die Auswir- kungen auf die Stadtkreise sind minimal. Bezogen auf das Gesamtvolumen der Schlüsselmasse für die Stadtkreise im Jahr 2013 hätten sich die Schlüsselzuwei- sungen für die neun Stadtkreise hieraus im Jahr 2013 um jeweils 0,7 % verringert

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(35)	C.	Gestufte Vorgehensweise führt zu einem unkalkulierbaren Rechtsrisiko für den Gesetzgeber Der Antrag der Stadt Reutlingen ist auf eine verfahrensmäßige Vorgehensweise ausgerichtet, die den Gesetzgeber, wenn er sich darauf einließe, mit einem unkalkulierbaren Rechtsrisiko belasten würde.	51	Gestuftes Vorgehen – Normalfall für den Gesetzgeber I. Antrag der Stadt Reutlingen Entsprechend § 3 Abs. 1 GemO hat die Stadt Reutlingen beantragt, sie durch Gesetz zum Stadtkreis zu erklären. Eines weitergehenden Antrags bedarf es nicht. Es ist Sache des Landtages zu entscheiden, ob er mit dem Gesetz zur Erklärung der Stadt Reutlingen zugleich auch alle damit verbundenen Folgen regelt. Die Folgen der Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis für Vermögen und Schulden sind im Antrag der Stadt Reutlingen unter IV. 3. (S. 30 f.) angesprochen. Dazu enthält der Ergebnisbericht ergänzende Aussagen über die Vorstellungen der Stadt Reutlingen.
36	C. I.	Antrag ist auf ein gestuftes Vorgehen gerichtet Ausgangspunkt ist der von der Stadt Reutlingen gestellte Antrag. Er ist auf ein gestuftes Verfahren ausgerichtet. Schon nach seinem Wortlaut zielt er nur auf die Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 GemO, wodurch die zentralen wirtschaftlichen und Zuständigkeitsfragen in ein nachgelagertes Verfahren verschoben werden. Die Stadt Reutlingen hat weder ausdrücklich noch der Sache nach beantragt, dass der Gesetzgeber schon im Auskreierungsgesetz (Gesetz über die Erklärung zum Stadtkreis) die damit verbundenen Folgefragen regelt		II. Gestuftes Vorgehen sinnvoll und rechtmäßig Entgegen der Auffassung des Landkreises Reutlingen ist ein gestuftes Vorgehen sinnvoll und rechtmäßig. Es ist nicht erforderlich, im Gesetz über die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis alle damit verbundenen vermögensrechtlichen Folgen zu regeln.
	C. II.	Landkreisordnung legt umfassende Lösung in einem Gesetz nahe Was sich aus Sicht der antragstellenden Stadt als Erklärung zum Stadtkreis darstellt, ist aus der Perspektive des betroffenen Kreises eine Ausgliederung einer Gemeinde, die deshalb mindestens den Vorgaben von § 7 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 der Landkreisordnung entsprechen muss. Ausweislich der gesetzlichen Regelung in § 8 Abs. 1 Satz 1 LKrO besteht die Notwendigkeit, die Rechtsfolgen und die (Vermögens-)Auseinsetzung zu regeln. Das erfolgt nach § 8 Abs. 1 Satz 1 LKrO grundsätzlich in dem Ausgliederungsgesetz selbst oder durch eine Rechtsverordnung. Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LKrO kann im Ausgliederungsgesetz diese Regelung auch der Vereinbarung durch die beteiligten Kreise in einem nachgelagerten Verfahren überlassen werden, was nach dem Wortlaut aber nur in Fällen des Wechsels von einem Kreis in den anderen Kreis gilt. Diese Stufenfolge (Gesetz; Rechtsverordnung; Vereinbarung) ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die vorangehende Regelung des § 7 LKrO auch und vor allen Dingen sehr kleinteilige Fälle erfasst, in denen es etwa um einzelne gemeindefreie Grundstücke oder um (im Regelfall) kleine Gemeinden geht.		Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 LKrO bedarf die Änderung der Grenzen eines Landkreises infolge der Ausgliederung von Gemeinden eines Gesetzes. Gemäß § 8 Abs. 1 LKrO werden in diesem Fall die Rechtsfolgen und die Auseinsetzung im Gesetz oder durch Rechtsverordnung geregelt. Das Gesetz kann dies auch der Regelung durch Vereinbarung der beteiligten Landkreise überlassen, die der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bedarf. Enthält die Vereinbarung keine erschöpfende Regelung oder kann wegen einzelner Bestimmungen die Genehmigung nicht erteilt werden, ersucht die Rechtsaufsichtsbehörde die Landkreise, die Mängel binnen angemessener Frist zu beseitigen. Kommen die Landkreise einem solchen Ersuchen nicht nach, trifft die Rechtsaufsichtsbehörde die im Interesse des öffentlichen Wohls erforderlichen Bestimmungen; dasselbe gilt, wenn die Vereinbarung nicht bis zu einem von der Rechtsaufsichtsbehörde bestimmten Zeitpunkt zustande kommt. Diese Regelungen entsprechen § 9 Abs. 4 GemO, nach dem bei einer Änderung der Gemeindegrenzen durch Gesetz die Rechtsfolgen und die Auseinsetzung im Gesetz oder durch Rechtsverordnung geregelt werden. Das Gesetz kann dies auch der Regelung durch Vereinbarung überlassen, die der Genehmigung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde bedarf. Kommt die Vereinbarung nicht zustande, ersucht die Rechtsaufsichtsbehörde die Gemeinden, die Mängel binnen angemessener Frist zu beseitigen. Kommen die Gemeinden einem solchen Ersuchen
37				

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(37)		Die Erklärung einer Gemeinde zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 GemO betrifft aber immer sehr große Gemeinden. Sie führt deshalb zwangsläufig dazu, dass der betroffene Landkreis durch die Ausgliederung eines künftigen Stadtkreises einen wesentlichen Teil seiner Einwohner einbüßt. Für den Fall einer Ausgliederung der Stadt Reutlingen aus dem Landkreis Reutlingen würde dieser mit einem Schlag 40 % seiner Einwohner verlieren. Schon dieser Zusammenhang legt es nahe, dass bei durch Stadtkreiserklärung ausgelösten Ausgliederungen die Rechtsfolgen und die Auseinandersetzung weder durch Vereinbarung noch durch Rechtsverordnung geregelt werden dürfen, sondern ausschließlich durch das Gesetz selbst, welches die Erklärung zum Stadtkreis anordnet. Denn die Herauslösung einer stadtkreisfähigen Gemeinde aus einem Kreis ist ein so massiver Eingriff in dessen verfassungsrechtlich geschützten Bestand (vgl. oben unter A. I. 2.), dass er zur Gänze vom parlamentarischen Gesetzgeber getroffen und verantwortet werden muss.		chen nicht nach, trifft die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde die im Interesse des öffentlichen Wohls erforderlichen Bestimmungen. Der Gesetzgeber geht somit davon aus, dass es zulässig ist, die Rechtsfolgen der Gebietsänderung nicht in dem Gesetz zu regeln, das die Gebietsänderung bestimmt, sondern auf einer nachfolgenden Stufe durch Rechtsverordnung, Vereinbarung der Beteiligten oder Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde. Dies ist zweckmäßig, weil als Folge der Neugliederung in der Regel zahlreiche Detailfragen zu klären sind. Dazu sind vorrangig die beteiligten Gebietskörperschaften berufen. Dabei handelt es sich um die Bewältigung der Folgen der Neugliederungsentscheidung. Es ist sinnvoll, die Grundentscheidung über die Neugliederung vorab zu treffen und die Einzelheiten der Rechtsfolgen und der Auseinandersetzung in nachfolgenden Schritten durch Rechtsverordnung, Vereinbarung der beteiligten Gebietskörperschaften oder durch Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde zu klären. Es würde den Gesetzgeber und das Gesetzgebungsverfahren überfordern, wenn alle diese Detailfragen im Neugliederungsgesetz geregelt werden müssten. Aus diesem Grund hat der Landesgesetzgeber im Rahmen der das ganze Land umfassenden kommunalen Gebietsreform in den 70iger Jahren ein gestuftes Verfahren vorgesehen. In § 7 des Kreisreformgesetzes vom 26.07.1971 (GBl. S. 314) hat der Landesgesetzgeber zur Auseinandersetzung bestimmt, dass die Landkreise die durch die Neuordnung des Gebiets der Landkreise erforderliche Auseinandersetzung durch Vereinbarung regeln. Diese bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Kommt die Vereinbarung nicht bis zu einem von der Rechtsaufsichtsbehörde bestimmten Zeitpunkt zustande oder enthält sie keine erschöpfende Regelung oder kann wegen einzelner Bestimmungen die Genehmigung nicht erteilt werden, trifft die Rechtsaufsichtsbehörde die im Interesse des öffentlichen Wohls erforderlichen Bestimmungen. Eine entsprechende Regelung enthielt z.B. auch § 3 des Dritten Gesetzes zur Eingliederung von Gemeinden in andere Gemeinden und Landkreise vom 26.07.1971 (GBl. S. 289). Entsprechendes gilt für § 2 des Gesetzes zur Neubildung der Stadt Villingen-Schwenningen vom 26.07.1971 (GBl. S. 291) und für § 3 des Dritten Gesetzes zur Verwaltungsreform vom 09.07.1974 (Allgemeines Gemeinde reformgesetz, GBl. S. 237). Das gestufte Vorgehen ist geübte gesetzgeberische Praxis und hat sich seit Jahrzehnten bewährt. Alle Probleme der kommunalen Gebietsreform konnten auf diesem Weg geklärt werden. Es trifft nicht zu, dass §§ 7, 8 LKrO nur „kleinteilige Fälle“ erfassen. Der Gesetzge-

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(37)				ber hat bei der das ganze Land betreffenden kommunalen Gebietsreform entsprechende Regelungen getroffen. Die ständige Praxis des Gesetzgebers hat sich vielfach bewährt. Es kann deshalb keine Rede davon sein, dass sie zu einem „unkalkulierbaren Rechtsrisiko“ führt. Entscheidend und ausreichend ist, dass bei Erlass des Gesetzes, durch das die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird, die Bewältigung der damit verbundenen Rechtsfolgen und der Auseinandersetzung lösbar erscheint. Dazu genügt es auch nach den Aussagen des Innenministers im Gespräch mit der Stadt Reutlingen, dass im Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses die Möglichkeit besteht, die im Interesse des öffentlichen Wohls notwendigen Regelungen zur Auseinandersetzung auf den nachfolgenden Verfahrensstufen zu treffen. Die Stadt Reutlingen hat dazu in ihrem Antrag sachgerechte Möglichkeiten aufgezeigt. Die abschließende Regelung im Detail kann der Gesetzgeber entsprechend den Regelungen in § 8 Abs. 1 LKrO und § 9 Abs. 4 GemO den dort vorgesehenen nachfolgenden Stufen überlassen.
	C. III.	Struktureller Abwägungsfehler Das ergibt sich aber auch aus einer abwägungsrechtlichen Betrachtung. Die Bildung eines neuen Stadtkreises durch Ausgliederung einer Gemeinde aus einem Kreis ist ein komplexer Vorgang. In Anlehnung an die Formulierung, die der Innenminister in seinem Schreiben vom 15.05.2013 gewählt hat, gilt: Vor der Entscheidung des Gesetzgebers über die Erklärung zum Stadtkreis, also „am Ende“ eines solchen Auskreisungsverfahrens und nach Vorliegen aller Bewertungen und Analysen, muss klar sein, welche Ziele mit der Maßnahme verfolgt werden, worin der angestrebte Nutzen für das Gemeinwohl besteht und welche möglichen Nachteile zu berücksichtigen und abzuwägen sind. Wichtig ist der Hinweis des Innenministeriums, dass dazu auch die finanziellen Konsequenzen einer Auskreisung gehören. Deshalb muss der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung, die im Verhältnis zum betroffenen Landkreis abwägungsrechtlich gebunden ist, auch schon sicher wissen, wie sich die Rechtsfolgen der Auskreisung und die Auseinandersetzung im Einzelnen darstellen. Andernfalls kann er das nicht verlässlich in die Abwägung einstellen und läuft damit rechtlich das hohe Risiko, dass seine Entscheidung abwägungsfehlerhaft ist. Das Innenministerium ist sich dieser rechtlichen Risiken bewusst und hat deshalb in	52	Es liegt kein „struktureller Abwägungsfehler“ vor. Da sowohl § 8 Abs. 1 LKrO, § 9 Abs. 4 GemO als auch die Praxis des Gesetzgebers im Rahmen der kommunalen Neugliederung in den 70iger Jahren durchgehend die Regelung der Rechtsfolgen und der Auseinandersetzung auf einer dem Neugliederungsgesetz nachfolgenden Stufe vorsehen, kann keine Rede davon sein, dass dieses Vorgehen zu einem strukturellen Abwägungsfehler führt. Die vom Innenministerium in Bezug genommene Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs steht dem im Gesetz vorgesehenen stufenweisen Vorgehen nicht entgegen. Die Anforderungen des Staatsgerichtshofs beziehen sich auf das Ob der kommunalen Neugliederung, nicht jedoch auf die damit verbundenen Folgeeregungen.

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(38)		seinem Schreiben vom 15.05.2013 ausgeführt: <i>„Der Staatsgerichtshof hat diesbezüglich darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber eine sachgerechte Entscheidung nur treffen kann auf Grundlage einer umfassenden Kenntnis aller erheblichen Umstände, insbesondere der Interessen der betroffenen Körperschaften. Nur dann könne er alle Argumente, die für oder gegen das neue Gliederungsvorhaben sprechen, sorgfältig abwägen.“</i> Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn sich die Stadt, die zum Stadtkreis erklärt werden möchte, und der Landkreis, dem sie bislang angehört, über das Ausscheiden und über die Rechtsfolgen des Ausscheidens sowie der Auseinandersetzung einig sind. Das ist hier aber nicht der Fall und wird von der Stadt Reutlingen auch nicht behauptet. Das hat beispielhaft folgende Konsequenzen.	
C. III. 1. 39		Aufgabenerledigung Für die Aufgabenerledigung muss schon das Gesetz, welches die Erklärung zum Stadtkreis vornimmt, abschließend entscheiden, ob der neu gebildete Kreis sämtliche Aufgaben eines Kreises wahrnimmt (was dem gesetzlichen Leitbild entspricht, von der Stadt Reutlingen aber gar nicht beantragt ist) oder ob und mit welcher gegenüber dem Landkreis tragfähigen Begründung die Stadt von der Übernahme von mit dem Status als Kreis verbundener, der Stadt aber unangenehmer Aufgaben verschont werden soll und die stattdessen – jetzt aber extraterritorial – dem Landkreis oder anderen Einheiten übertragen werden sollen. Der Gesetzgeber muss wissen, entscheiden und verantworten, ob er sich etwa auf das von der Stadt Reutlingen präsentierte Modell eines „Stadtkreis light“ einlassen kann und will. Dasselbe gilt für die Frage, welches Gewicht er dem von der Stadt bemühten Argument der Zusammenführung von Zuständigkeiten bei der Stadt beimessen will, wenn tatsächlich nur eine neue Zuständigkeitsabgrenzung geschaffen werden soll, bei der Einzelzuständigkeiten entweder zwischen Stadt und Landkreis aufgesplittet werden sollen, gemeinsam wahrgenommen werden sollen oder trotz Auskreislösung beim Landratsamt verbleiben sollen. Auf die schon unter B. II. 3. eingeblendete Tabelle nehmen wir Bezug. Sie führt recht deutlich vor Augen, dass die Verwaltungsstrukturen im Landkreis Reutlingen durch eine Auskreislösung der Stadt Reutlingen	53 Wird die Stadt Reutlingen entsprechend ihrem Antrag zum Stadtkreis erklärt, ergibt sich daraus kraft Gesetzes der entsprechende Zuständigkeitswechsel. Eine gesonderte Regelung des Zuständigkeitswechsels und der Aufgabenerledigung ist nicht erforderlich. Ein Abwägungsdefizit ist ausgeschlossen.

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Stellungnahme der Stadt Reutlingen	Rh.
(39)		gen intransparenter werden, nicht transparenter. Gerade aus Sicht der Bürger lässt die Auskreisung, wie sie sich nach dem Ergebnisbericht der Stadtverwaltung abzeichnen würde, eher ein Zuständigkeitswirrwarr befürchten. Dieses würde noch dadurch verstärkt, dass Doppelstrukturen vorgehalten werden müssten.		
40	C. III. 2.	Nachteilsausgleich Zu den Themen, die der Gesetzgeber schon im Gesetz über die Erklärung zum Stadtkreis bewältigen muss, gehört auch der Nachteilsausgleich. Zwar sieht der Antrag der Stadt Reutlingen keinen Ausgleich hinsichtlich der Effizienzgewinne bei der Stadt bzw. hinsichtlich der Effizienzverluste beim Stadtkreis vor. Es widerspricht aber Art. 71 Abs. 3 Satz 3 LV, wenn der Gesetzgeber die Mehrbelastung, die aus der Auskreisung für den Landkreis resultiert, nicht im Wege des Mehrlastenausgleichs kompensiert. Gerade in diesem Zusammenhang hat der Staatsgerichtshof darauf hingewiesen, dass es dem Gesetzgeber verwehrt ist, die Frage der Aufgabenfinanzierung auszuklammern und einer späteren Entscheidung vorzubehalten; vielmehr soll der Gesetzgeber sich als eine Grundlage seiner Entscheidung über die Übertragung einer Aufgabe auch die Frage ihrer Finanzierung vor Augen führen (Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 05.10.1998 – GR 4/97, Rdnr. 40 bei juris). Der Staatsgerichtshof hat betont, dass diese zeitliche Verknüpfung zu einer für die Zukunft tragfähigen und verlässlichen Regelung der Kostenfrage zwingt und dass dadurch die kommunale Selbstverwaltung zusätzlich gestärkt wird. Diese Prinzipien gelten mit besonderem Nachdruck bei einem Auskreisungsvorhaben der Art, wie es hier die Stadt Reutlingen verfolgt. Denn nach den Vorstellungen der Stadt Reutlingen soll der verbleibende Landkreis auf dem aus ihm ausgegliederten Gebiet des künftigen Stadtkreises weiterhin und in erheblichem Umfang teils allein, teils gemeinsam mit der Stadt und teils aufgabenintern gesplittet Aufgaben eines Kreises wahr zu nehmen haben. Hinsichtlich dieser extraterritorialen Aufgaben liegt ohne jeden Zweifel der Fall einer gesetzlichen Übertragung der Erledigung öffentlicher Aufgaben im Sinne von Art. 71 Abs. 3 Satz 1 LV vor. Die Stadt Reutlingen hat sich in ihrem „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenmittlung“ mit dieser Fragestellung nicht auseinandergesetzt; Fragen der Effizienzverluste und der Verwaltungsgemeinkosten wurden vielmehr bewusst ausgeklammert und nicht bewertet. Da Untersuchungen für den Landkreis Reutlingen nicht vorliegen, kann diese Frage nur auf der Grundlage der Untersu-	Es entsteht dem Landkreis kein unangemessener Nachteil. Selbst wenn dieser Fall eintreten sollte, gehört ein etwaiger Nachteilsausgleich nicht zu den Entscheidungslösungen, die der Gesetzgeber zwingend mit dem Gesetz zur Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis treffen muss. Diese Entscheidungen kann der Gesetzgeber den nachfolgenden Stufen überlassen. Für das Gesetz, durch das die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird, genügt die Prognose, dass ein sachgerechter Nachteilsausgleich möglich ist. Die Berufung des Landkreises auf das Urteil des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 05.08.1998 (VBfW 1999, 18) geht fehl. Das Urteil betrifft nicht die Änderung des Gebiets von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Sinne von Art. 74 Abs. 1 LV, sondern das Konnexitätsprinzip des Art. 71 Abs. 3 LV. Nach Art. 71 Abs. 3 LV kann den Gemeinden oder Gemeindeverbänden durch Gesetz die Erledigung bestimmter bestehender oder neuer öffentlicher Aufgaben übertragen werden. Gleichzeitig sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Zu dieser Kostendeckungspflicht des Gesetzgebers hat der Staatsgerichtshof entschieden, sie erfordere, dass sich der Gesetzgeber bei der Übertragung von Aufgaben die Frage der Deckung der aus der Aufgabenwahrnehmung erwachsenden Verwaltungs- und Sachkosten stellt und hierzu die nötigen Bestimmungen trifft. Selbst zu Art. 71 Abs. 3 Satz 2 LV hat der Staatsgerichtshof nicht gefordert, dass im Gesetz über die Aufgabenübertragung zugleich alle Kostenfragen geregelt werden müssen. Vielmehr heißt es in der vom Landkreis in Bezug genommenen Textpassage (VBfW 1999, 18, 21 = juris Rn. 40): „Die Verfassung legt fest, dass die Bestimmungen zur Kostendeckung und zum Mehrlastenausgleich „dabei“, also in sachlichem und zeitlichem Zusammenhang mit der Übertragung der Aufgabe zu treffen sind, wenn auch eine Regelung in demselben Gesetz nicht geboten und – soweit sie den kommunalen Finanzausgleich betrifft – auch häufig untunlich ist.“	54
41				

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(41)		chungen in anderen Bundesländern beantwortet werden (vgl. oben unter B. II. 1. b). Eine beispielhafte Untersuchung beim Umweltschutzamt des Landkreises hat dies bestätigt und wegen des fachlichen Grundaufwands und notwendiger Rufbereitschaften für Landkreis und Stadtkreis einen Mehraufwand von zusammen 7 bis 8 Stellen ergeben. Dieser Betrag kann allerdings nur als Anhaltspunkt dienen, da bei Auskreisung einer Großen Kreisstadt ein Teil der Aufgaben bereits bisher von dieser wahrgenommen wurde. Andererseits muss jedoch berücksichtigt werden, dass nicht alle Aufgaben vom Landkreis auf den Stadtkreis übergehen bzw. eine gemeinsame Aufgabenerledigung im Konzept der Stadt vorgesehen ist (Gesundheitsamt, Landwirtschaftsamt, Kreiskliniken und Berufsschulen) und dadurch ein erhöhter Koordinierungsaufwand entsteht. Die anfallenden Trennungskosten müssten zusätzlich erhoben werden. Die Annahme der Stadt, dass die für den Stadtkreis ermittelten Kosten spiegelbildlich eine Entlastung beim Landkreis in gleicher Höhe bewirken, widerspricht den verwaltungswirtschaftlichen Erkenntnissen. Insofern ist von einer Kostenprogression in Höhe von ca. 4,5 Mio. Euro auszugehen. So werden beispielsweise die bei der Stadt zu schaffenden neuen Stellen nicht 1:1 bei der Landkreisverwaltung abgebaut werden können.		Selbst für Art. 71 Abs. 3 Satz 2 LV fordert der Staatsgerichtshof nicht, dass in dem Gesetz, das die Aufgabenübertragung regelt, zugleich die Kostendeckung und der Mehrlastenausgleich geregelt werden müssen. Für die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis gilt dies erst recht. Es ist abwegig, wenn der Landkreis behauptet, die Gründung des Stadtkreises Reutlingen führe dazu, dass dem Landkreis Reutlingen „extraterritoriale Aufgaben“ übertragen werden mit der Folge, dass dafür entsprechend Art. 71 Abs. 3 Satz 2 LV eine Regelung der Kosten zu treffen ist. Es geht nicht um die Übertragung „extraterritorialer Aufgaben“ von der Stadt Reutlingen auf den Landkreis Reutlingen, sondern um die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis und den damit verbundenen Zuständigkeitswechsel vom Landkreis Reutlingen auf die Stadt Reutlingen. Darin liegt das Gegenteil einer Aufgabenübertragung auf den Landkreis Reutlingen. Im Ergebnisbericht sind die mit dem Zuständigkeitswechsel verbundenen Kostenbelastungen und Kostenentlastungen ausführlich dargestellt. Verwaltungsgemeinkosten sind dabei einbezogen. Für das Entstehen von Effizienzverlusten gibt es keinen Anhaltspunkt. Die Berufung des Landkreises auf eine beispielhafte Untersuchung beim Umweltschutzamt ist völlig unsubstantiiert und nicht nachvollziehbar. Dasselbe gilt für die Behauptung eines erhöhten Koordinierungsaufwandes und die behaupteten Trennungskosten. Dazu wird auf Rn. 21, S. 25 f., Rn. 23, S. 26 und Rn. 36, S. 36 f. verwiesen. Die Aufgabenübertragung durch das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz, wovon das Umweltschutzamt tangiert war, erfolgte ohne Sonderregelungen für kleinere Kreise. Ebenso wurde für sämtliche Körperschaften – unabhängig von deren Größe – eine Effizienzrendite in Höhe von 20 Prozent unterstellt. Den mit Reutlingen vergleichbaren Städten Heilbronn, Ulm und Pforzheim wurden mitunter auch geringe Stellenanteile in einzelnen Aufgabengebieten übertragen. Es ist demnach nicht ersichtlich, weshalb nun im Gegensatz hierzu Effizienzverluste zu befürchten sind. Im Übrigen beschäftigt die Stadt Reutlingen im Umweltschutzbereich bereits rund 5 Mitarbeiter/-innen, wodurch Rufbereitschaft, Vertretung und die Vorhaltung von Spezialwissen zusätzlich abgedeckt sind. Die Behauptung, es sei mit einer Kostenprogression in Höhe von ca. 4,5 Mio. € zu rechnen, ist völlig unsubstantiiert und nicht nachvollziehbar (Vgl. Rn. 20 ff., S. 24 ff.).

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(41)	C. III. 3.	Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme Für die vermögensmäßige Auseinandersetzung und für die Schuldenübernahme ist eine Regelung in einem etwaigen Gesetz über die Erklärung zum Stadtkreis unverzichtbar.	Rn.
42		Hierbei handelt es sich um einen besonders ausschlaggebenden, im Schreiben des Innenministers vom 15.05.2013 deutlich hervorgehobenen Gesichtspunkt für die Beurteilung, ob die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis und ihre damit verbundene Ausgliederung aus dem Landkreis Reutlingen tatsächlich aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls gerechtfertigt werden können. Denn bei der Vermögensauseinandersetzung und bei der Schuldenübernahme haben unterschiedliche Ansätze dramatische Auswirkungen. So intendiert der Antrag der Stadt Reutlingen, die Auseinandersetzung der Schulden und des Vermögens des Landkreises solle am Maßstab des Anteils der Kreisumlage an den gesamten Finanzierungsmitteln des Landkreises vorgenommen werden, was zu einem Anteil der Stadt Reutlingen von 18 % führt. Eine entsprechende gesetzliche Regelung würde aber von den Finanzierungsgrundsätzen der Landkreisordnung abweichen, zu einer ungerechtfertigten Mehrbelastung der verbleibenden Städte und Gemeinden führen und die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises gefährden. Als Maßstab für die Übernahme der Schulden des Landkreises müsste ein Anteil am Aufkommen der Kreisumlage herangezogen werden, was zu einem Anteil der Stadt Reutlingen an den zu übernehmenden Schulden von 43 % führt. Danach ergeben sich von der Stadt Reutlingen zu übernehmende Schulden von 40,3 Mio. €, während nach dem von der Stadt verfolgten Ansatz diese nur 16,9 Mio. € Schulden zu übernehmen hätte. Der Unterschied beträgt 23,4 Mio. € zu Lasten der Stadt Reutlingen. Weitere Differenzen ergeben sich daraus, dass nach dem Konzept der Stadt Reutlingen der Landkreis in der Finanzierungsverantwortung der wesentlichen überörtlichen Einrichtungen bleiben soll, nämlich der Kreiskliniken und der Berufsschulen. Schon diese Überlegungen zeigen die Größe des rechtlichen Risikos, die der Ge-	Hinsichtlich der Vermögensauseinandersetzung wiederholt sich der Landkreis. Die Stadt verweist ergänzend deshalb auf Rn. 49 ff., S. 45 ff. und Rn. 55, S. 53 f. Diese Behauptung des Landkreises falsch. Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme müssen nicht in dem Gesetz geregelt werden, das die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt. Dabei handelt es sich um typische Fragen der Auseinandersetzung, die nach der ausdrücklichen Regelung in § 8 Abs. 1 LKrO und in § Abs. 4 GemO auf nachfolgenden Stufen geklärt werden können. Dass diese Fragen lösbar sind, steht außer Frage. Der Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen enthält dazu entsprechende Vorschläge. Es ist sachgerecht, bei der Übernahme von Schulden und Vermögen den Anteil der Kreisumlage der Stadt Reutlingen an den gesamten, dem Landkreis zur Verfügung stehenden Finanzierungsmitteln zu bemessen, und nicht entsprechend dem Anteil der Stadt Reutlingen an der Kreisumlage. Warum dies von den Finanzierungsgrundsätzen der Landkreisordnung abweichen soll, ist nicht ersichtlich und wird vom Landkreis auch nicht begründet. Als kreisangehörige Gemeinde ist die Stadt Reutlingen an den Schulden und am Vermögen des Landkreises nicht gemessen an ihrem Anteil an der Kreisumlage beteiligt, sondern im Hinblick auf den Anteil ihrer Kreisumlage an Schulden und Vermögen des Landkreises insgesamt.
43			

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(43)		setzgeber eingeht, wenn er entsprechend dem Wunsch der Stadt Reutlingen zunächst nur eine „isolierte“ Entscheidung über deren Erklärung zum Stadtkreis durch Gesetz trifft, ohne die Folgefragen und Konsequenzen in einem Akt mitzuentcheiden.		
	D.	Angaben zur möglichen Anhörungsbeteiligten Sie hatten um Angaben gebeten, wer im Rahmen eines formellen Anhörungsverfahrens beteiligt werden sollte. Dazu verweisen wir auf <u>Anlage 10</u>.	56	Die Festlegung der Verfahrensbeteiligten liegt in der Zuständigkeit des Landes.
	E.	Zusammenfassung		
	E. 1.	Der Antrag der Stadt Reutlingen geht von einem unzutreffenden materiell-rechtlichen Maßstab aus.	57	Der Antrag stützt sich auf geschützte Rechte der Stadt Reutlingen. Maßgebende Gesichtspunkte sind: • Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts, • Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reutlingen vor dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen, • Subsidiaritätsprinzip, nämlich Vorrang der dezentralen Aufgabenerledigung auf der Ebene Gemeinde vor der Aufgabenerledigung auf der Ebene des Landkreises, • Demokratieprinzip als tragendes, die kommunale Selbstverwaltung maßgeblich prägendes Verfassungsprinzip, • Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen, • Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen, • (eingeschränkte) Bedeutung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung.
	E. 2.	Der Antrag der Stadt Reutlingen hat die der Stadt obliegende vollumfängliche Darlegungslast der Gemeinwohlbelange im Sinne einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung nicht erfüllt.	58	Der Antrag und der Ergebnisbericht enthalten alle Aspekte, die für eine umfassende und sachgerechte Abwägung erforderlich sind – inklusive einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung. Die Stadt Reutlingen hat die Gründe des öffentlichen Wohls ausführlich dargestellt.

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(43)	E. 3.	Der Antrag der Stadt Reutlingen ist auf eine verfahrensmäßige Vorgehensweise ausgerichtet, die den Gesetzgeber, wenn er sich darauf einließe, mit einem unkalkulierbaren Rechtsrisiko belastet.	59	Das gestufte Vorgehen ist der Normalfall. Sowohl die Landkreisordnung als auch die Gemeindeordnung sehen eine Regelung in Stufen vor. Das gestufte Vorgehen ist bei kommunalen Neugliederungen geübte gesetzgeberische Praxis und hat sich in Baden-Württemberg seit Jahrzehnten bewährt: • Kreisreformgesetz 1971 • Drittes Gesetz zur Eingliederung von Gemeinden in andere Gemeinden und Landkreise 1971 • Gesetz zur Neubildung der Stadt Villingen-Schwenningen 1971 • Drittes Gesetz zur Verwaltungsreform 1974 • Thüringer Gesetz über Maßnahmen zur kommunalen Gebietsreform 1994 • Gesetz zur Neugliederung des Gebiets der Landkreise des Freistaats Sachsen 2008 • Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landkreisneuordnungsgesetz) 2010
44	E. 4.	Die von der Stadt Reutlingen in ihrem Antrag dargestellten rechtlichen und tatsächlichen Aspekte stellen keine tragfähige Grundlage für eine Anhörung dar. Die Anhörung genügt nur dann den verfassungsgerichtlichen Vorgaben, wenn die für die Auskreisung wesentlichen Tatsachen umfassend ermittelt und dargestellt sind. Hierzu gehören nicht nur die von Prof. Junkerheinrich aufgezeigten verwaltungsökonomischen Aspekte, sondern auch eine umfassende Darstellung der unmittelbaren und mittelbaren finanziellen Auswirkungen.	60	Der Antrag und der Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen enthalten alle Aspekte, die für eine umfassende und sachgerechte Abwägung erforderlich sind. Die im Schreiben des Innenministeriums vom 15.05.2013 genannten inhaltlichen Anforderungen an den Antrag hat die Stadt Reutlingen mit ihrem Antrag erfüllt. Sollten das Regierungspräsidium Tübingen oder das Innenministerium Ergänzungsbedarf sehen, bittet die Stadt Reutlingen um entsprechende Nachricht.
	E. 5.	Es bestehen somit erhebliche rechtliche Bedenken, ob auf der Grundlage des Antrags der Stadt Reutlingen ein Anhörungsverfahren bezüglich einer möglichen Auskreisung durchgeführt werden kann.	61	Der Antrag ist vollständig. Er ist eine geeignete Grundlage für die Anhörung und die Entscheidung des Landtages. Über diesen Antrag hat der Landtag zu entscheiden. Es steht nicht in seinem Belieben, ob er sich mit dem Antrag überhaupt befasst. Vielmehr hat er eine sachgerechte Entscheidung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG und der Art. 70 ff. LV zu treffen. Er hat zu prüfen und zu entscheiden, ob dem Antrag aus Gründen des öffentlichen Wohls entsprechend Art. 74 Abs. 1 LV stattgegeben wird. Dies folgt auch aus § 7 Abs. 1 LKrO. Danach können die Grenzen des Landkreises aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Der Landtag ist dabei an die verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden. Er hat den Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Reut-

Seite	Gliederung	Stellungnahme Kanzlei Oppenländer für den Landkreis Reutlingen	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(44)				lingen gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen, das Subsidiaritätsprinzip, das Demokratieprinzip, die Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen, die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen sowie (nachrangig) die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu berücksichtigen. Anhand dieser und ggf. weiterer Kriterien hat er eine Gesamtabwägung zu treffen.

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen

Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen

betrifft Anlage 1

KT-Drucksache IX-0146

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0146	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
		Antrag auf Auskreisung der Stadt Reutlingen - Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren Beschlussvorschlag: 1. Dem Antrag der Stadt Reutlingen auf Auskreisung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt entgegengetreten, da die Entscheidung über die Rechtsfolgen der Auskreisung und die Vermögensauseinandersetzung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 Landkreisordnung (LKRO) erst in einem nachgelagerten Verfahren erfolgen soll. Eine abschließende inhaltliche Bewertung des Antrags der Stadt Reutlingen durch den Kreistag erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt. 2. Der Landkreis Reutlingen erwartet, dass alle Fragen - der Aufgabenerfüllung - der Wirtschaftlichkeit - der Effekte auf das Stadt-Umland-Gefüge - der Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme - eines Nachteilsausgleichs für den Landkreis Reutlingen und seine kreisangehörigen Gemeinden - der künftigen Regelungen des kommunalen Finanzausgleich in Baden-Württemberg vor einem möglichen Gesetzgebungsverfahren über die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GemO) geklärt werden. Sachdarstellung/Begründung: Bei der Vorberatung hat der Verwaltungsausschuss in seiner Sitzung vom 27.07.2015 eine Abänderung/Ergänzung des Beschlussvorschlags der KT-Drucksache Nr. IX-0146 empfohlen.	63	Der Kreistag hat die Beschlussvorlage Kreistags-Drucksache IX-0146 bis IX-0146/3 („Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren“) am 27.07.2015 mehrheitlich beschlossen. Eine abschließende inhaltliche Beratung des Antrags der Stadt Reutlingen durch den Kreistag ist noch nicht erfolgt. Der Antrag und der Ergebnisbericht enthalten alle Aspekte, die für eine umfassende und sachgerechte Abwägung erforderlich sind – inklusive einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung. Der Landkreis wiederholt die nachfolgenden Argumente, weshalb die Stadt auf ihre entsprechenden Ausführungen verweist.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0146	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
1	I.	Kurzfassung Der Antrag der Stadt Reutlingen in der Entwurfsfassung vom 21. Mai 2015 beinhaltet nach dem Wortlaut nur die Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GemO). Die Erklärung zum Stadtkreis bedeutet jedoch zugleich eine Auskreisierung aus dem Landkreis gemäß § 7 Abs. 1 und 2 Satz 1 Landkreisordnung (LKrO). Mit der Gebietsänderung des Landkreises besteht die Notwendigkeit, die Rechtsfolgen und die (Vermögens-) Auseinandersetzung zu regeln. Grundsätzlich erfolgt gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 LKrO die Regelung der Rechtsfolgen und die Auseinandersetzung in dem Auskreisungsgesetz oder durch eine Rechtsverordnung. Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 LKrO kann im Auskreisungsgesetz diese Regelung auch der Vereinbarung durch die beteiligten (Stadt- und) Landkreise in einem nachgelagerten Verfahren überlassen werden. Bei der Ermessensentscheidung des Gesetzgebers ist grundsätzlich davon auszugehen, dass es im Wohl der Allgemeinheit steht, dass möglichst alle mit der Gebietsänderung verbundenen und an sie anknüpfenden Rechtsfolgen zu einem einheitlichen Zeitpunkt wirksam werden. Andererseits kann der Gesetzgeber Rechtsfolgen dann nicht einem nachgelagerten Verfahren überlassen, wenn deren Regelung von wesentlicher Bedeutung für die Grundentscheidung ist, zumal aktuell noch wesentliche Fragen unbeantwortet sind.	64	Dieses Argument ist falsch und wiederholt sich. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 52, S. 50 und Rn. 53, S. 51.
2				
	II.	Ausführliche Sachdarstellung		
	II.1.	Antragsverfahren Dem Antrag der Stadt Reutlingen auf Auskreisierung wird bereits jetzt entgegengerechnet, da die Entscheidung über die Rechtsfolgen der Auskreisierung und die Vermögensauseinandersetzung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 LKrO erst in einem nachgelagerten Verfahren erfolgen soll. Mit dem Antrag in der Entwurfsfassung vom 21. Mai 2015 strebt die Stadt Reutlingen ein Verfahren nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LKrO an: In einem ersten Schritt soll die Erklärung zum Stadtkreis erfolgen; sodann sollen weitere Fragen bilateral zwischen Stadt- und Landkreis vereinbart werden. Das von der Stadt Reutlingen intendierte Vorgehen begegnet rechtlichen Bedenken, da es die rechtlichen und finanziellen Interessen des Landkreises beeinträchtigt und gefährdet.	65	Dieses Argument ist falsch und wiederholt sich. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 52, S. 50 und Rn. 53, S. 51.

Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0146		Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen																																													
Aufgabenerledigung Gemäß § 3 Abs. 1 der GemO muss eine Stadt mit der Erklärung zum Stadtkreis alle kreis kommunalen Aufgaben selbst erfüllen, sie ist in vollem Umfang untere Verwaltungsbehörde. Von dieser gesetzlichen Regelung soll nach dem Konzept der Stadt Reutlingen sowohl bei den staatlichen wie auch bei den kreis kommunalen Aufgaben abgewichen werden. Das Konzept der Stadt sieht einen „Stadtkreis light“ vor, so soll das Landratsamt Reutlingen beispielsweise Gesundheits- und Landwirtschaftsbehörde für das Stadtgebiet bleiben. Die Einzelheiten sind nachfolgender Tabelle zu entnehmen.		66	Dieses Argument ist falsch und wiederholt sich. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 40 ff., S. 39 ff. Dort wird auch eine Richtigstellung der Tabelle vorgenommen.																																													
<table><tr><th>Ziffer Ergebnisbericht der Stadtverwaltung</th><th>Bezeichnung</th><th>Art der Wahrnehmung</th></tr><tr><td>IV.2.4</td><td>Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.14</td><td>Landwirtschaftsamt</td><td>gesplittet; Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG, sonst Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.23</td><td>Gesundheitsamt</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24 a)</td><td>Kriegsopferversorgung</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24 b)</td><td>Versorgung bei Wehrdienstschäden</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24 c)</td><td>Versorgung bei Zivildienstschäden</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24 d)</td><td>Versorgung bei Impfschäden</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24 e)</td><td>Entschädigung der Opfer von Gewalttaten</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24 f)</td><td>Entschädigung von politischen Häftlingen</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.33</td><td>Versicherungsamt</td><td>Landratsamt gegen Kostenausgleich</td></tr><tr><td>IV.3.3</td><td>Berufliche Schulen</td><td>Landkreis gegen Kostenausgleich</td></tr><tr><td>IV.3.6</td><td>Kreismedienstelle</td><td>Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation</td></tr><tr><td>IV.3.7</td><td>Kreiskliniken</td><td>Landkreis, evtl. finanzielle oder gesellschaftsrechtliche Beteiligung</td></tr><tr><td>IV.3.10</td><td>Grundsicherung für Arbeit-suchende (SGB II)</td><td>gemeinsame Einrichtung</td></tr></table>		Ziffer Ergebnisbericht der Stadtverwaltung	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung	IV.2.4	Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz	Landratsamt	IV.2.14	Landwirtschaftsamt	gesplittet; Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG, sonst Landratsamt	IV.2.23	Gesundheitsamt	Landratsamt	IV.2.24 a)	Kriegsopferversorgung	Landratsamt	IV.2.24 b)	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Landratsamt	IV.2.24 c)	Versorgung bei Zivildienstschäden	Landratsamt	IV.2.24 d)	Versorgung bei Impfschäden	Landratsamt	IV.2.24 e)	Entschädigung der Opfer von Gewalttaten	Landratsamt	IV.2.24 f)	Entschädigung von politischen Häftlingen	Landratsamt	IV.2.33	Versicherungsamt	Landratsamt gegen Kostenausgleich	IV.3.3	Berufliche Schulen	Landkreis gegen Kostenausgleich	IV.3.6	Kreismedienstelle	Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation	IV.3.7	Kreiskliniken	Landkreis, evtl. finanzielle oder gesellschaftsrechtliche Beteiligung	IV.3.10	Grundsicherung für Arbeit-suchende (SGB II)	gemeinsame Einrichtung		
Ziffer Ergebnisbericht der Stadtverwaltung	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung																																														
IV.2.4	Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz	Landratsamt																																														
IV.2.14	Landwirtschaftsamt	gesplittet; Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG, sonst Landratsamt																																														
IV.2.23	Gesundheitsamt	Landratsamt																																														
IV.2.24 a)	Kriegsopferversorgung	Landratsamt																																														
IV.2.24 b)	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Landratsamt																																														
IV.2.24 c)	Versorgung bei Zivildienstschäden	Landratsamt																																														
IV.2.24 d)	Versorgung bei Impfschäden	Landratsamt																																														
IV.2.24 e)	Entschädigung der Opfer von Gewalttaten	Landratsamt																																														
IV.2.24 f)	Entschädigung von politischen Häftlingen	Landratsamt																																														
IV.2.33	Versicherungsamt	Landratsamt gegen Kostenausgleich																																														
IV.3.3	Berufliche Schulen	Landkreis gegen Kostenausgleich																																														
IV.3.6	Kreismedienstelle	Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation																																														
IV.3.7	Kreiskliniken	Landkreis, evtl. finanzielle oder gesellschaftsrechtliche Beteiligung																																														
IV.3.10	Grundsicherung für Arbeit-suchende (SGB II)	gemeinsame Einrichtung																																														

Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0146			Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen						
(3)		<table><tr><td>IV.3.12</td><td>Aufsicht über den Rettungsdienst (unbenannt)</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.4.1</td><td>Ausbildungsförderung</td><td>gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt</td></tr></table>	IV.3.12	Aufsicht über den Rettungsdienst (unbenannt)	Landratsamt	IV.4.1	Ausbildungsförderung	gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt		
		IV.3.12	Aufsicht über den Rettungsdienst (unbenannt)	Landratsamt						
IV.4.1	Ausbildungsförderung	gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt								
	II.3.	Die Verwaltungsstrukturen im Landkreis Reutlingen werden durch die Auskreisung intransparenter. Die Auskreisung lässt daher aus Sicht des Bürgers eher ein Zuständigkeitswirrarr befürchten, das noch dadurch verstärkt wird, dass Doppelstrukturen vorgehalten werden müssen. Nachteilsausgleich Der Antrag der Stadt Reutlingen sieht keinen Ausgleich hinsichtlich der Effizienzgewinne bei der Stadt bzw. der Effizienzverluste beim Landkreis vor. Es widerspricht Artikel 71 Abs. 3 Satz 3 der Landesverfassung, wenn der Gesetzgeber die Mehrbelastung, die aus der Auskreisung resultiert, nicht im Wege des Mehrlastenausgleichs kompensiert (vgl. BadWürttStGH Urteil vom 5.10.1998 AZ.: GR 4-97). Die Feststellung der Mehrbelastung ist notwendig verknüpft mit der Entscheidung über die Rechtsfolgen und die Vermögensauseinandersetzung. Die Stadt Reutlingen hat sich in ihrem „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlageneermittlung“ mit dieser Fragestellung nicht auseinandergesetzt; Fragen der Effizienzverluste und der Verwaltungsgemeinkosten wurden vielmehr bewusst ausgeklammert und nicht bewertet. Da eigene Untersuchungen für den Landkreis Reutlingen noch nicht vorliegen, kann diese Frage nur auf der Grundlage der Untersuchungen in anderen Bundesländern beantwortet werden. Die jüngste Untersuchung stammt vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, der sich in seinem Kommunalbericht 2011 eingehend mit der Kosteneffizienz kleiner Landkreise auseinandergesetzt hat. Der Rechnungshof kommt auf der Grundlage seiner statistischen Auswertungen zu einer Trendlinie, nach der die Personalausgaben je Einwohner in statistischer Abhängigkeit zur Kreisgröße stehen. Danach steigen die Personalkosten je Einwohner bei einer Verkleinerung des Landkreises von 280.000 Einwohnern auf 165.000 Einwohner von ca. 82 Euro auf 107 Euro. Dies würde im Falle einer Auskreisung für den verbleibenden Landkreis einen Effizienzverlust allein bei den Personalkosten von 4.125.000 Euro bedeuten. Nimmt man die Sachkosten hinzu, ergäbe sich ein Betrag von ca. 4,5 bis 5 Mio. Euro.	67	Die Ausführungen des Landkreises sind falsch. Die Argumente wiederholen sich. Deshalb wird auf Rn. 21, S. 25 f. und Rn. 54, S. 51 ff. verwiesen.						

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0146	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(4)		Eine beispielhafte Untersuchung beim Umweltschutzamt hat dies bestätigt und wegen des fachlichen Grundaufwands und notwendiger Rufbereitschaften für Landkreis und Stadtkreis einen Mehraufwand von zusammen 7 bis 8 Stellen ergeben. Dieser Betrag kann allerdings nur als Anhaltspunkt dienen, da bei Auskreisung einer Großen Kreisstadt ein Teil der Aufgaben bereits bisher von dieser wahrgenommen wurde. Andererseits muss jedoch berücksichtigt werden, dass nicht alle Aufgaben vom Landkreis auf den Stadtkreis übergehen bzw. eine gemeinsame Aufgabenbefriedigung im Konzept der Stadt vorgesehen ist (Gesundheitsamt, Landwirtschaftsamt, Kreiskliniken und Berufsschulen) und dadurch ein erhöhter Koordinierungsaufwand entsteht. Die anfallenden Trennungskosten müssten zusätzlich erhoben werden. Dass die für den Stadtkreis ermittelten Kosten spiegelbildlich eine Entlastung in gleicher Höhe bewirken, widerspricht den verwaltungswirtschaftlichen Erkenntnissen. Insofern ist von einer Kostenprogression in Höhe von ca. 4,5 Mio. Euro auszugehen. So werden beispielsweise die bei der Stadt zu schaffenden neuen Stellen nicht 1:1 bei der Landkreisverwaltung abgebaut werden können.	68	Die Argumentation ist so nicht richtig und wiederholt sich. Die Stadt verweist deshalb auf Rn. 54, S. 51 ff.
			69	Dieses Argument ist falsch und wiederholt sich. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 20 ff., S. 24 ff.
	II.4.	Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme Der Antrag der Stadt Reutlingen intendiert, die Auseinandersetzung der Schulden und des Vermögens des Landkreises am Maßstab des Anteils der Kreisumlage an den gesamten Finanzierungsmitteln des Landkreises vorzunehmen (18 %). Eine entsprechende gesetzliche Regelung würde von den Finanzierungsgrundsätzen der Landkreisordnung abweichen, zu einer ungerechtfertigten Mehrbelastung der verbleibenden Städte und Gemeinden führen und die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises gefährden. Als Maßstab für die Übernahme der Schulden des Landkreises müsste der Anteil am Aufkommen der Kreisumlage (43 %) herangezogen werden. Die beiden Ansätze (18 % = 16,9 Mio. Euro, 43 % = 40,3 Mio. Euro) unterscheiden sich um 23,4 Mio. Euro.	70	Die Argumentation des Landkreises ist falsch und zeugt von einer nur oberflächlichen Befassung mit dem Antrag der Stadt. Aufgrund der Wiederholung verweist die Stadt auf Rn. 49 ff., S. 45 ff. und Rn. 55, S. 53 f.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0146	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(4)		Nach dem Konzept der Stadt Reutlingen soll der Landkreis in der Finanzierungsverantwortung der wesentlichen überörtlichen Einrichtungen (Kreiskliniken und Berufsschulen) bleiben. Im Hinblick auf die Bedeutung dieser Einrichtungen für den Wirtschaftsstandort und die finanziellen Risiken erscheint es zwingend, dass der Gesetzgeber eindeutige Regelungen trifft.		
	II.5.	Tragfähigkeit des Ergebnisberichts Der Ergebnisbericht der Stadtverwaltung Reutlingen ist hinsichtlich Untersuchungsumfang und -tiefe nicht geeignet, die vom Innenministerium in seinem Schreiben vom 15.05.2013 aufgeworfenen Fragen zu beantworten. Der Ergebnisbericht beschränkt sich ausschließlich auf Fragen der Verwaltungsorganisation und Finanzierung. Nach dem Schreiben des Innenministeriums ist zur Bestimmung der „Gründe des öffentlichen Wohls“ nicht nur auf die Situation Reutlingens abzustellen: „Der Kreis der hierbei heranzuziehenden Belange reicht von den Gesichtspunkten der Verwaltungsorganisation über die Interessen umliegender Gemeinden bis zu Infrastruktur- und Raumordnungsmaßnahmen unter mannigfachen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gesichtspunkten auf Kreis-, Regional-, Landes- oder Bundesebene.“ Die damit verbundenen konkreten Fragestellungen hat Prof. Junkerheinrich in seiner verwaltungswirtschaftlichen Expertise zur Auskreislösung Reutlingens aus dem Landkreis vom Januar 2014 differenziert aufgeführt. Nur auf der Grundlage dieser mehrdimensionalen Bewertung kann beurteilt werden, ob eine Auskreislösung überhaupt das richtige Mittel ist, um die von der Stadt Reutlingen vorgetragenen Defizite zu beheben bzw. ihre Ziele zu erreichen. Offen ist zudem, welche Effekte es hat, wenn im Stadt-Umland-Gefüge die Interessen nicht mehr auf Kreisebene koordiniert werden und das kreisinterne Ausgleichssystem nicht mehr besteht. Der „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ konzentriert sich demgegenüber im Wesentlichen auf Fragen der Verwaltungsorganisation und deren Finanzierung aus Sicht der Stadt Reutlingen:	71	Die Argumentation des Landkreises ist falsch und wiederholt sich. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 15 ff., S. 20 ff. und Rn. 142, S. 117 ff.
5				

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0146	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(5)		- Welche Aufgaben werden künftig wahrgenommen? - Wie hoch sind die Kosten? - Wie verändern sich hierdurch die Ausgaben- und Einnahmestrukturen? Da die dargestellten Fragen von zentraler Bedeutung für die Entwicklung von Stadt, Landkreis und den Städten und Gemeinden sind, ist es zwingend, dass die Fragen des Innenministeriums als Grundlage für eine im Vorfeld abschließende Entscheidung abgearbeitet werden.		

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen

Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen

betrifft Anlage 2

KT-Drucksache IX-0148

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
1		Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 Gemeindeordnung (GemO) Mitteilungsvorlage Beschlussvorschlag: Kein Beschluss vorgesehen Aufwand/Finanzielle Auswirkungen: Noch keine belastbaren Zahlen ermittelt.	72	Die Mitteilungsvorlage Kreistags-Drucksache IX-0148 ist den Kreistags-Mitgliedern lediglich zugegangen und hat noch keinen Eingang in die Beratungen des Kreistags gefunden. Eine abschließende inhaltliche Beratung des Antrags der Stadt Reutlingen durch den Kreistag ist noch nicht erfolgt.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
2	1.	Die seit 42 Jahren bestehende Landkreisstruktur hat sich als tragfähig und zukunftsorientiert bewährt Der Landkreis Reutlingen ist ein attraktiver Standort mit hoher Lebensqualität. Verschiedene Kennzahlen bestätigen dies. Beispielsweise seien die Arbeitslosenquote im Juli 2015 mit 3,6 % und die Anzahl der Arbeitslosen, die unter 25 Jahre alt sind, mit 2,4 % genannt. Beide liegen weit unter den Vergleichszahlen in Deutschland und Baden-Württemberg. Die zentrale Frage lautet, wie der städtische und der ländliche Raum gleichermaßen attraktiv erhalten werden und Zukunftsfragen gemeinsam und in einem gemeinsamen Verständnis und Miteinander am besten gelöst werden können. Die Firma Prognos AG hat in einer Strukturanalyse anhand von Auswertungen des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Landesamtes wichtige Strukturdaten für den Landkreis und die Stadt Reutlingen erhoben, die Verflechtungen von Landkreis und Stadt dargestellt und erläutert (Anlagen 1 und 2). Zusammenfassend kommt Prognos zu dem Ergebnis, dass Stadt und Landkreis aufeinander angewiesen sind. Der Dienstleistungsschwerpunkt Stadt und die industrielle Struktur des Landkreises würden sich zum Wohle beider ergänzen (Anlage 3).	73	Durch die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen bleibt die Lebensqualität in Land- und Stadtkreis Reutlingen hoch. Ein Zusammenhang zwischen der Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis und den Arbeitslosenzahlen kann nicht hergestellt werden. Es kann deshalb keinerlei Schlussfolgerung aus den genannten Quoten gezogen werden. Die Schlussfolgerung, die der Landkreis aus den Zahlen zieht, ist falsch. Die Arbeitslosenquote im Landkreis Reutlingen mit Stand März 2016 liegt mit 3,9 % exakt gleichauf mit der entsprechenden Quote im Land Baden-Württemberg. Die Gründung eines Stadtkreises hat keinen Einfluss auf die Arbeitslosenzahlen. (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit) Der Landkreis Reutlingen fügt seiner Kreistags-Drucksache IX-0148 die gesamte Präsentation „Regional- und Verflechtungsanalyse für den Landkreis Reutlingen“ der Firma Prognos bei. Der Kreistags-Drucksache IX-0148 sind nur noch drei Seiten daraus angehängt. Auffallend ist, dass die ursprünglich neutralen Überschriften der gesamten Strukturanalyse in diesen drei Seiten nachträglich in wertende Aussagen abgewandelt worden sind, ohne darauf hinzuweisen. Noch mehr überrascht, dass bei der Auswahl der Bezugsjahre keine Systematik zu erkennen ist. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass manche Bezugsjahre abweichend vom Referenzjahr 2013 so gewählt worden sind, um gewünschte Schlussfolgerungen ziehen zu können. Beispiel: Anteil der Baufertigstellungen im Wohnbau in der Stadt Reutlingen 2013 an allen Baufertigstellungen im Landkreis: 48 %; die Verflechtungsanalyse verwendet jedoch den Durchschnitt der Jahre 2011 und 2012 (31,5 %). 2012 war ein sehr schwaches Jahr. (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, www.statistik-bw.de) Die Zahl der Baufertigstellungen im Wohnbau unterliegt ohnehin großen Schwankungen, was sich auch im Vergleich zu den Stadtkreisen Heilbronn, Pforzheim und Ulm zeigt. Die Analyse schussfolgert jedoch: „Im Sinne der Wohnortfunktion übernehmen die Gemeinden des übrigen Landkreises verstärkt Verantwortung. Der geringen Neubautätigkeit in der Stadt Reutlingen steht eine wesentlich dynamischere Neubautätigkeit im übrigen Landkreis gegenüber.“ Diese Aussage ist falsch. Die Versorgung von breiten Teilen der Bevölkerung durch Geschosswohnungsbau
			74	

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(2)				mit Mietwohnungen erfolgt überwiegend in der Stadt und nicht im Umland. Unverständlich bleibt auch, welche Relevanz Hinweise auf bspw. Zahlen der Pendler, Grundschüler oder Gymnasiasten für die Frage der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen aufweisen sollen, zumal die Aufbereitung Fragen aufwirft. Die Verflechtungsanalyse referiert eine Situation, die bei allen Stadtkreisen, unabhängig von Gebietszugehörigkeiten, im Verhältnis zu ihrem Umland mit hoher Wahrscheinlichkeit vergleichbar anzutreffen ist. Die Ergebnisse der Analyse überraschen deshalb keineswegs und enthalten eher Selbstverständlichkeiten. Die genannte Strukturanalyse ist deshalb nicht geeignet, im Zusammenhang mit der Stadtkreisgründung relevante Aussagen dagegen abzuleiten. In weiten Teilen der erhobenen Daten sieht sich die Stadt Reutlingen hingegen ausdrücklich darin bestätigt, dass der Landkreis auch ohne die Stadt Reutlingen leistungsfähig bleibt. Dies belegen unter anderem die Zahlen zu den Beschäftigten und zur Kaufkraft in Stadt und Landkreis. Wesentlich aussagekräftiger ist ein Vergleich mit anderen Großstadt-Umland-Bereichen wie z.B. Heilbronn, Ulm oder Pforzheim. Die Zahlen aus Reutlingen (Stadt und Landkreis) weichen nicht entscheidend ab. Dies zeigen bspw. die dortigen Kaufkraft-Verhältnisse. (vgl. MB research GmbH, Internationale Marktdaten, www.mb-research.de) Die Feststellung, dass 56 % der Personen in Bedarfsgemeinschaften des Landkreises in der Stadt Reutlingen leben, ist nicht neu. Dieser Umstand wurde im Ergebnisbericht monetär berücksichtigt. Die abweichende Sozialstruktur und die damit verbundenen unterschiedlichen Problemlagen und Aufgabenstellungen bestätigen erneut die Vergleichbarkeit der Stadt Reutlingen mit den Stadtkreisen des Landes Baden-Württemberg bzw. die Tatsache, dass die Stadt Reutlingen nicht in den eher ländlich geprägten Landkreis Reutlingen passt. An der oberzentralen Funktion Reutlingens wird sich durch die Stadtkreisgründung nichts ändern. Die Ausführungen des Landkreises sind nicht verständlich. Wenn er von Regionen spricht, ist nicht klar, ob er dabei den Terminus des Landesentwicklungsplanes
	Es geht also nicht um einen Wettbewerb oder eine Konkurrenz zwischen Landkreis und Stadt, sondern um einen Wettbewerb der Regionen. Landkreis und Stadt ste-		75	

Es geht also nicht um einen Wettbewerb oder eine Konkurrenz zwischen Landkreis und Stadt, sondern um einen Wettbewerb der Regionen. Landkreis und Stadt ste-

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(2)		hen im Wettbewerb zu anderen Raumschaften um Einwohner, um Gewerbebetriebe, um Zukunftschancen. Diese Herausforderungen sind in der bestehenden Landkreisstruktur gut bewältigt worden. Es geht nicht um Verwaltungsstrukturen allein, sondern darum, wie große Herausforderungen, die sich insbesondere aus dem demographischen Wandel ergeben, für alle besser bewältigt werden können, beispielsweise seien die Problematik der Hausarztversorgung, der stationären Versorgung in Krankenhäusern oder die Frage einer zukunftsfähigen Mobilität, etwa bei der Regional-Stadtbahn genannt. Im Kern geht es damit um den Erhalt der „Solidargemeinschaft“, wie es das Bundesverwaltungsgericht bereits in einem Urteil im Jahr 1958 formuliert hat (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17.01.1958): „Der Kreis ist Ausgleichsverband auch in dem Sinne, dass er Städte und Land-	verwendet. Im Weiteren wird dies angenommen. Die Region Neckar-Alb verändert sich durch die Stadtkreisgründung nicht. Sie wird dadurch unverändert im Wettbewerb mit anderen Regionen stehen. Es sind keinerlei Anhaltspunkte ersichtlich, dass andere Regionen in Baden-Württemberg, die nicht nur Landkreise sondern auch einen (oder mehrere) Stadtkreis umfassen, im Wettbewerb der Regionen dadurch benachteiligt wären bzw. im Laufe der Zeit dadurch ins Hintertreffen geraten wären. Vielmehr ist zu erwarten, dass sich die infolge der Stadtkreisgründung zu erwartende Stärkung der Stadt Reutlingen auch positiv auf den verbleibenden Landkreis Reutlingen und die ganze Region auswirken wird. Für den Stadtkreis Reutlingen werden sich die überregionale Sichtbarkeit als Wirtschaftsstandort, z.B. in Statistiken etc. sowie die Einflussmöglichkeiten deutlich erhöhen. (Ergebnisbericht, VIII.1., S. 117 f.) Dadurch entstehen vielfältigere und bessere Möglichkeiten, sich im Standortwettbewerb mit anderen Großstädten zu positionieren. Dies wird dazu führen, dass nicht nur die Stadt Reutlingen, sondern auch die Region deutlicher wahrgenommen werden. Damit wird ein Stadtkreis Reutlingen seiner Verantwortung als Bindeglied zwischen (Metropol-)Region Stuttgart und ländlichem Raum noch wirksamer nachkommen können – zum Wohle von Stadt, verbleibendem Landkreis und der Region. Der Stadtkreis Karlsruhe hat bereits im Jahr 1992 ein Stadtbahnsystem geschaffen, das umsteigefreie Stadt-Umland-Verbindungen gewährleistet. Aufgrund der Vorreiter-Position verfestigte sich der allgemeine Begriff „Karlsruher Modell“. Auf diesem Modell fußt auch die Stadtbahn des Stadtkreises Heilbronn, die ebenfalls das Umland mit der Innenstadt des Stadtkreises verbindet. In beiden Fällen waren vor allem die Stadtkreise Initiatoren und Motoren hinsichtlich Planung und Umsetzung der jeweiligen Stadtbahnen. Das „Karlsruher Modell“, das als allgemeingültiges Beispiel der Verbindung einer Innenstadt mit dem Umland dient, zeigt anschaulich, dass eine Regional-Stadtbahn unabhängig von Gebietskörperschaftsgrenzen entwickelt wird. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.01.1958 wird ohne Angabe der Fundstelle zitiert. Das Zitat stammt aus DVBl. 1958, 616, 618. Es ist aus dem Kontext gerissen und deshalb irreführend. Das Zitat ist ohne Aussagekraft für den Antrag der Stadt Reutlingen. Das Bundesverwaltungsgericht hat	76

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(2)		gemeinden, städtische und ländliche Bevölkerung zu einer lebendigen Schicksalsgemeinschaft zusammenfasst." Es geht um ein partnerschaftliches Miteinander, um ein Verständnis von Stadt und Land „Hand in Hand“, um ein vernetztes Denken.	77	darin anerkennt, dass die Begrenzung der Zahl der Sitze auf 40 % durch die Landkreisordnung problematisch ist - sie spricht für die Gründung eines Stadtkreises. Nur wegen der damit in diesem Fall verbundenen weitreichenden Wirkungen hielt es die Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit für das kleinere Übel. Im Hinblick auf die heutige, sehr strenge Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundsatz der Wahlgleichheit bei der Vernunftwahl dürfte diese Aussage des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 1958 überholt sein. Die Aussage des Bundesverwaltungsgerichts, dass sich die Ausgleichsfunktion des Kreises nicht auf den Finanzausgleich beschränkt, ist eine Selbstverständlichkeit. Davon geht auch der Antrag der Stadt Reutlingen aus. Im Antragsschreiben ist auf S. 38 dargelegt, dass der Landkreis Reutlingen ohne die Großstadt Reutlingen seine ausgleichende Ergänzungsfunktion effektiver wahrnehmen kann. Sie wird durch die Gründung des Stadtkreises Reutlingen nicht beeinträchtigt. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts wird ohne Angabe der Fundstelle zitiert. Das Zitat stammt aus NVwZ 1982, 95. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts betrifft das Gesetz, durch das die Stadt Gießen in den neugebildeten Landkreis Gießen einbezogen wurde. Das Zitat ist aus dem Kontext gerissen und führt zu einer falschen Schlussfolgerung. Es handelt sich dabei um eine Teilüberlegung im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle der Abwägung des Gesetzgebers, ob hinreichende Gründe des öffentlichen Wohls für die vom Gesetzgeber bestimmte kommunale Neugliederung bestehen. Es steht dem Antrag der Stadt Reutlingen nicht entgegen. Vielmehr weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass die Stadt Gießen zum Zeitpunkt der Entscheidung die nach allgemeiner Ansicht unbedenkliche Einwohnerzahl von einem Drittel im Verhältnis zum gesamten Landkreis nicht überschreitet. Die Stadt Gießen hatte im Jahr 1980 rd. 76.000 Einwohner. In Reutlingen liegt eine gänzlich andere Situation vor: In der Stadt Reutlingen leben zum Stand 3. Quartal 2015 mit rd. 114.000 Einwohnern rd. 40,5 % der Gesamtbevölkerung im Landkreis. Im Übrigen ist Zusammenarbeit mit anderen Kommunen und dem Landkreis auch nach der Gründung eines Stadtkreises ohne nachteilige Auswirkungen – sondern vielmehr auf Augenhöhe – möglich und gewollt. Die Stadt hat in ihrem Antrag und im Ergebnisbericht Kooperationen vorgeschlagen. Die Stadt Reutlingen verschließt sich auch nach der Erklärung zum Stadtkreis nicht gegenüber ihrem Umland. Die in

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(2)		Es geht um den in der Landesverfassung definierten Auftrag, gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land sicherzustellen, so wie es als Ziel der Gebietsreform im Jahr 1973 formuliert worden ist: „Während der Verwaltungsraum unverändert blieb, hat sich der Lebensraum des Menschen in den letzten Jahrzehnten auf allen Gebieten seines Daseins (Arbeit, Wohnen, Bildung und Erholung) grundlegend verändert und ausgeweitet. Er ist größer geworden, dieser Veränderung muss sich der Verwaltungsraum anpassen. Es ist zu erwarten, dass sich der Zusammenschluss des in der Entwicklung zurückgebliebenen Gebiets Albhochfläche mit den dichter besiedelten und stärker entwickelten Räumen um Reutlingen für die weitere Gesamtentwicklung des Landkreises günstig auswirkt.“ Die überaus positive Entwicklung der vergangenen 42 Jahre bestätigt diese Entscheidung.	78	der Stadt Reutlingen befindlichen Einrichtungen – zum Beispiel Stadthalle, Theater u. a. – können nach wie vor durch das Umland genutzt werden. Für dieses Zitat wird weder Quelle noch Fundstelle angegeben. Das Zitat stammt aus dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz) vom 20.01.1971, abgedruckt in: Staatsministerium Baden-Württemberg, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Band 1, 1972, S. 216, 253. Der Gesetzgeber erwartete, dass sich der Zusammenschluss des in der Entwicklung zurückgebliebenen Gebiets Albhochfläche mit den dichter besiedelten und stärker entwickelten Räumen um Reutlingen für die weitere Gesamtentwicklung des Landkreises günstig auswirken wird. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit dieser Satz aus der damaligen Gesetzesbegründung dem Antrag der Stadt Reutlingen entgegenstehen soll, zumal sich die Verhältnisse inzwischen wesentlich geändert haben. Nach der Begründung zum Entwurf des Gesetzes hatte die Stadt Reutlingen damals ca. 78.000 Einwohner. Im 3. Quartal 2015 verzeichnete sie rd. 114.000 Einwohner. Inzwischen liegt die Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen mit rd. 115.000 Einwohnern noch höher. Es ist weder ersichtlich noch vom Landkreis dargelegt, dass die Gründung des Stadtkreises Reutlingen die in der damaligen Gesetzesbegründung angesprochene Gesamtentwicklung des Landkreises behindern würde. Das Gegenteil ist der Fall, wie im Antrag der Stadt Reutlingen ausführlich dargelegt wurde.
3			79	Das Denkmodell der Landesregierung ist vom Gesetzgeber nicht übernommen worden. Der Antrag der Stadt Reutlingen ist rechtlich tragfähig. Für diese Ausführungen wird keine Fundstelle angegeben. Das Denkmodell der Landesregierung und das Gutachten der Kommission zur Kreisreform sind abgedruckt in Staatsministerium Baden-Württemberg, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Band 1, 1972 S. 18 ff. bzw. S. 72 ff.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(3)	2.1 a) (1)	Stärkung der Leistungskraft der Verwaltung Diese Stärkung war in erster Linie notwendig für den Bereich der immer mehr in den Vordergrund tretenden öffentlichen Dienstleistungen (Infrastruktur, Daseinsvorsorge), daneben aber auch für die Bewältigung der komplizierter und differenzierter werdenden Hoheltaufgaben.		Der Gesetzgeber des Jahres 2016 ist nicht an die Maßstäbe der Gebietsreform 1973 gebunden. Er hat aufgrund einer eigenständigen Prüfung und Abwägung zu entscheiden, ob Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen, die es rechtfertigen oder gar gebieten, die Stadt Reutlingen gemäß § 3 Abs. 1 GemO zum Stadtkreis zu erklären.
	2.1 a) (2)	Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Wesentliches Ziel war auch, das Gefälle in der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zwischen Verdichtungsgebieten und ländlichen Bereichen zu verringern und dadurch möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu schaffen.		Dabei ist der Gesetzgeber nicht gehindert, andere politische Akzente zu setzen und andere Bewertungen vorzunehmen als der Gesetzgeber der Gebietsreform 1973. Es ist deshalb schon im Ansatz verfehlt, wenn der Landkreis den Eindruck erweckt, der Antrag der Stadt Reutlingen sei abzulehnen, da er den Maßstäben widerspreche, die für die Gebietsreform 1973 maßgebend waren.
	2.1 a) (3)	Berücksichtigung der sozioökonomischen Verflechtungen Die durch die Erhöhung der Mobilität bedingte Erweiterung des Lebensraums des Menschen auf allen Gebieten des Daseins (Arbeit, Wohnen, Bildung und Erholung) macht eine Anpassung des Verwaltungsraums erforderlich. Deshalb müssen bei der Gebietsreform die sogenannten sozio-ökonomischen Verflechtungen berücksichtigt werden. Darunter versteht man insbesondere die vielfältigen Verflechtungen des Lebensbereichs des einzelnen Menschen, vor allem hinsichtlich der Wohnung, des Arbeitsplatzes, der öffentlichen und privaten Dienstleistungen, der Bildung und der Erholung. Während bei der Gemeinderreform die Verflechtungen des Nahbereichs maßgebend sind, müssen bei der Kreisreform die Verflechtungen mittlerer Stufe (Mittelbereiche) zugrunde gelegt werden (Gutachten Seite 8).		Das Denkmodell der Landesregierung 1969, das der am 01.01.1973 in Kraft getretenen Kreisreform vorausging, steht dem Antrag nicht entgegen. Es war weder für den Gesetzgeber des Jahres 1973 verbindlich, noch ist es für den Gesetzgeber des Jahres 2016 verbindlich.
	2.1 a) (4)	Stadt-Umland-Bereiche Die notwendige Partnerschaft und institutionalisierte Zusammenarbeit insbesondere im Verdichtungsraum um die Landeshauptstadt macht leistungsstarke Landkreise notwendig.		Nicht einmal der Gesetzgeber des Jahres 1973 ist dem Denkmodell gefolgt. Das Denkmodell hatte die Einkreisung der Stadtkreise Baden-Baden, Pforzheim, Ulm und Heidelberg vorgeschlagen (Staatsministerium Baden-Württemberg, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Band 1, 1972, S. 39). Das Kreisreformgesetz 1973 ist diesen Vorschlägen nicht gefolgt. Es ließ die bestehenden Stadtkreise unangetastet (s. Antrag vom 10.07.2015, S. 12 f).
	2.1 a) (5)	Einräumigkeit der Verwaltung Die Größenordnungen der Landkreise müssen geeignet sein, die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung herzustellen. Insofern sollte die Kreisreform Grundlage für eine Funktionalreform (vollzogen durch SOBEG und VRG) sein.		Im Gegenteil spricht das Denkmodell für den Antrag der Stadt Reutlingen. Dort heißt es unter 9.4 (a.a.O., S. 38 f), die Gewichte zwischen der zentralen Stadt und ihrem Umland im Landkreis müssten sinnvoll verteilt sein. Es dürfe nicht zu einem Übergewicht der Stadt über den ganzen übrigen Landkreis kommen. Die Kreispolitik dürfe nicht überwiegend durch die städtischen Probleme bestimmt sein. Daher sollte der Landkreis mindestens die zwei- bis dreifache Größe der zentralen Stadt aufweisen. Die Städte hätten ab einer gewissen Größenordnung „eine solch ausgeprägte Verwaltungs- und Leistungskraft, dass auch von hier aus gesehen ihre Eingliederung in einen Landkreis nicht angemessen wäre. Auch den Interessen der Gesamträume wäre in diesen Fällen mit einer Eingliederung nicht gedient“.
				Das in der Kreistags-Drucksache erwähnte, im Juli 1970 erstellte Gutachten der

Seite	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(3)			Kommission für die Reform der staatlichen Verwaltung Baden-Württemberg bzw. der Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform Baden-Württemberg bindet weder den Gesetzgeber des Jahres 1973 noch den Gesetzgeber des Jahres 2016. Es ist deshalb kein Maßstab für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Landtages über den Antrag der Stadt Reutlingen. Die Überlegungen des Gesetzgebers im Jahr 1973 ergeben sich nicht aus dem Gutachten der Kommission, sondern aus dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz) vom 20.01.1971. Danach sind vorrangige Ziele der Neugliederung des Gebiets der Landkreise • die Erhöhung der Leistungskraft und der Verwaltungskraft der Landkreise und der staatlichen Verwaltung in den Landkreisen, • die Anpassung der territorialen Gliederung der Landkreise an die wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen und damit • die Ausrichtung der Verwaltung auf der Ebene der Landkreise an die Anforderungen, die der Wandel der öffentlichen Aufgaben an die Verwaltung der Gegenwart und in einer überschaubaren Zukunft stellt. Der Gesetzgeber des Jahres 2016 ist an diese Ziele der Kreisreform 1973 nicht gebunden. Zudem betreffen diese Ziele die Kreisreform und damit den neuen Zuschnitt der Landkreise, nicht jedoch das Stadtumlandproblem, das der Gesetzgeber als ein Sonderproblem der Gemeinderreform bezeichnete, das nicht im Rahmen der Kreisreform aufgegriffen wurde (a.a.O., S. 237 f). Die Überlegungen des Gesetzgebers bei Erlass des Kreisreformgesetzes befassen sich deshalb nicht mit dem Selbstverwaltungsrecht der großen kreisangehörigen Städte, dem Subsidiaritätsprinzip und dem Demokratieprinzip. Jedes dieser Prinzipien spricht für den Vorrang der gemeindlichen Ebene vor der Kreisebene und damit für die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen. Die baden-württembergische Verwaltungsreform umfasste sowohl territoriale - darunter die Kreisreform - als auch funktionale Veränderungen. Demzufolge wurde bereits vor SOBEG und VRG, im gleichen Zeitraum wie die thematisierte Kreisreform, eine Funktionalreform durchgeführt. Diese folgte bereits den Zielsetzungen einer möglichst dezentralen Ansiedlung von Zuständigkeiten. Diverse Aufgaben wurden innerhalb der Verwaltung in Baden-Württemberg nach unten verlagert (vgl. Schimanke, Dieter, Verwaltungsreform Baden-Württemberg, 1978, S. 167). Dieser Verlagerung auf dezentralere Einheiten folgten auch die späteren Reformen des

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(3)				Systems der Sonderbehörden mit dem SOBEG und VRG. Begründet wurden die Maßnahmen mit der dezentralen und übersichtlichen Verwaltung im Sinne der Bürgerfreundlichkeit sowie einer gebündelten und folglich rationalen Aufgabenerfüllung im Sinne der Effizienz. Diese Aspekte seien Ausdruck einer modernen Verwaltung. (Vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg, Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Zweiter Bericht der Regierungskommission Verwaltungsreform, 1995, S. 55; Innenministerium Baden-Württemberg, Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg, 2005, Rn. 1 ff.) Der Schritt hin zum Stadtkreis Reutlingen stellt eine Fortsetzung dieser Reformen dar. Die Aufgaben werden auf der Ebene der Stadtverwaltung gebündelt. Synergien können genutzt werden. Die Bürger der Stadt erhalten Leistungen aus einer Hand.
4	2.1 b)	Wegfall des 100.000 Einwohner-Richtwerts für Stadtkreise (1974) Ausgangspunkt der bundesweiten Reformüberlegungen Anfang der siebziger Jahre war das vom Deutschen Juristentag 1964 vorgelegte Gutachten der sogenannten Weber-Kommission: „Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?“ Diese formulierte hinsichtlich der Bildung von Stadtkreisen Anforderungen an die Mindestgröße des Stadtkreises und an die Größenverhältnisse von kreisangehörigen Städten zum Landkreis: Grundsätzlich vertrat das Weber-Gutachten die Auffassung, dass für kreisfreie Städte die gleichen Größenmaßstäbe gelten wie für Landkreise. Danach müsste eine Stadt, die unabhängig von den Kreisen ein gleichwertiges Angebot an Einrichtungen der Daseinsvorsorge darstellen kann, über eine Einwohnerzahl von etwa 150.000 verfügen; „Mit Rücksicht auf die stärkere Aufgabendichte sollte die Schwelle von 130.000 bis 140.000 Einwohnern nicht unterschritten werden, um alle Kreisaufgaben optimal zu erfüllen.“	80	Werner Weber erstattete für den Deutschen Juristentag 1964 das Gutachten „Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?“ Es trifft nicht zu, dass das Denkmodell der Landesregierung und das Gutachten der Kommission zur Kreisreform dem Gutachten Weber folgte. Die in der Kreistags-Drucksache erwähnten Reformüberlegungen des 1964 vorgelegten Gutachtens sind weder in das Kreisreformgesetz 1973 eingegangen, noch sind sie für den Gesetzgeber des Jahres 2016 von Bedeutung. Im Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform 1971 wurde eine Mindestgröße von 125.000 Einwohnern für Kreise festgelegt. (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Band 1, 1972, S. 36) Die Kommissionen lehnten im weiteren Verlauf die Tendenz hin zu größeren Einheiten ab und begründeten dies damit, dass die Effizienz ab

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(4)		Das Weber-Gutachten setzte sich differenziert mit dem Problem der Majorisierung von Landkreisen durch eine Großstadt mit 110.000 Einwohnern auseinander (so genanntes Göttingen-Gesetz). Es kam zum Ergebnis, dass eine Stadt mit 110.000 Einwohnern in einem Landkreis mit nur 40.000 Einwohnern keine ausgewogene Kreisstruktur ergebe. Ein Landkreis mit einem solchen Übergewicht der eingekreisten Stadt nehme aufgrund seiner Kopflastigkeit eher schon den Charakter eines Stadtkreises an. Daher erschien der Weber-Kommission als Maßstab richtiger, wenn die Einwohnersumme des umgebenden Kreisgebietes der Einwohnersumme der Stadt entspricht und sie möglichst noch überschreitet. Die Landesregierung folgte in ihrem Denkmodell der Weber-Kommission und strebte die Einkreisung der kreisfreien Städte Ulm, Heilbronn, Pforzheim und Baden-Baden an. Die dabei verfolgte Mindesteinwohnerzahl von 125.000 Einwohnern und Zielgröße (im Hinblick auf die Kosteneffizienz) von 200.000 für Stadt- und Landkreise ließ sich jedoch für den Fall von Eingliederungen von Stadtkreisen nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung der 70er Jahre nicht durchhalten, da neben der formalen Größe auch die gewachsenen funktionalen Strukturen zu berücksichtigen seien. Bei Umgliederungen sei deshalb zur Gemeinwohlermittlung eine Schaden-Nutzen-Bilanz erforderlich. Eine Umgliederung sei nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange die Vorteile die mit der Einkreisung verbundenen Nachteile überwiegen werden. Dieser vom Verfassungsgerichtshof Westfalen in seinen Urteilen zum Aachen-Gesetz entwickelte Grundsatz wurde vom Landesgesetzgeber 1971 auf der Grundlage des Teilberichts B des Kommissionsgutachtens beim Belassen der Stadtkreise Pforzheim, Ulm und Heilbronn berücksichtigt. Neben strukturellen Fragen spielten dabei spezifische Umgliederungsprobleme eine zentrale Rolle: - Problematik der Neuabgrenzung der Aufgaben von Stadtverwaltung und Kreisverwaltung im kommunalen Selbstverwaltungsbereich, - Problematik bei Einrichtung und Betrieb zahlreicher Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die die Stadt geschaffen hat, deren Vorhandensein aber auch für den Landkreis von gleich großer Bedeutung ist, - Bedenken gegen Sonderstatus des eingekreisten Stadtkreises,		einer Bevölkerung von 150.000 Einwohnern nicht mehr steige. (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Band 1, 1972, S. 84 f.) Im Ergebnis wurden Landkreise in der Größenordnung zwischen 85.000 und 445.000 Einwohnern gebildet. (vgl. Schimanke, Dieter, Verwaltungsreform Baden-Württemberg, 1978, S. 93) Das Denkmodell der Landesregierung sah ursprünglich die Einkreisung der kreisfreien Städte Baden-Baden, Pforzheim, Ulm und Heilbronn vor, was – wie in der Kreistags-Drucksache angesprochen – so nicht umgesetzt wurde, da u. a. Bedenken gegen einen etwaigen Sonderstatus der betreffenden Städte innerhalb der Landkreise sowie gegen eine eventuell erforderliche Spaltung der Kreisumlage bestanden. Hintergrund dessen war wahrscheinlich die im Denkmodell vorgesehene konkretere Ausgestaltung der Einkreisungen. Das Denkmodell sprach in diesem Kontext nämlich die durch Einkreisungen entstehenden finanziellen Belastungen der eingegliederten, ehemals kreisfreien Städte durch die Kreisumlage an. Diese gelte es auszugleichen, da die Städte als Träger von Einrichtungen, die üblicherweise der Landkreis finanzierte, ohnehin schon zusätzlich belastet seien. Als Lösungswege wurden u. a. Zuwendungen vom Landkreis oder eine gemilderte Kreisumlage angedacht. (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Band 1, Stuttgart 1972, S. 38 f.)

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(4)		- Problematik einer eventuell notwendig werdenden Spaltung der Kreisumlage. Im Hinblick darauf wurde im gemeinsamen Gutachten zur Kreisreform zwar für ein Belassen der kleinen Landkreise plädiert, gleichzeitig an einer Mindestkreisgröße von 120.000 bis 150.000 Einwohner festgehalten. Sozioökonomische Verflechtungen könnten dabei jedoch deutliche Abweichungen nach oben erforderlich machen. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf den Verdichtungsraum um die Landeshauptstadt Stuttgart. „In Verdichtungsräumen insbesondere im unmittelbaren Randgebiet der Großstädte (...) ist die Regelung des Stadt-Umlandproblems besonders dringlich, aber auch besonders schwierig. Hier hält die Kommission besonders leistungsstarke, der zentralen Großstadt grundsätzlich gleichwertige und auch untereinander ausgewogene und gleichwertige Landkreise für notwendig. Sie kommt deshalb zur Auffassung, dass in Verdichtungsräumen die oben aufgestellte Richtzahl von 120.000 bis 150.000 im Landkreis erheblich überschritten werden sollte.“ (Gutachten Seite 15) Mit der Novellierung der Gemeindeordnung im Jahr 1974 wurde der 100.000 Einwohner-Richtwert für die Erhebung zum Stadtkreis konsequenterweise gestrichen, „um den Anschein eines Rechtsanspruches auf Auskreisung nur wegen Erreichung einer Einwohnerzahl zu vermeiden. (...) Denn die Verbundenheit zwischen Stadt und Land soll in möglichst weitem Umfang erhalten bleiben, da die großen Städte als Schwerpunkte der sozialen und kulturellen Entwicklung für die gedeihliche Entfaltung des kommunalen Lebens der Kreisinstanz unentbehrlich sind und ihr Verbleiben im Landkreis vor allem auch wegen ihrer Finanzkraft für die Erfüllung der innerkreislichen Ausgleichsfunktion von größter Bedeutung ist“ (Kunze/Bronner/Katz: Kommentar zur Gema § 3 Rdnr. 4).	81	Das Zitat ist verfälscht und deshalb irreführend. Der Text bei Kunze/Bronner/Katz (GemO, Stand Oktober 2015, § 3 Rn. 4) lautet: Da es nach der mit Wirkung vom 01.01.1973 durchgeführten Kreisreform für die überschaubare Zukunft nach Möglichkeit bei der dabei geschaffenen Kreiseinteilung bleiben soll, sind Auskreisungen von Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern kaum denkbar, denn die Verbundenheit zwischen Stadt und Land soll in möglichst weitem Umfang erhalten bleiben, da die großen Städte als Schwerpunkte der sozialen und kulturellen Entwicklung für die gedeihliche Entfaltung des kommunalen Lebens der Kreisinstanz unentbehrlich sind und ihr Verbleiben im Landkreis vor allem auch wegen ihrer Finanzkraft und für die Erfüllung der innerkreislichen Ausgleichsfunktion von größter Bedeutung ist. Diese Ausführungen beziehen sich auf Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern, nicht jedoch, wie die Kreistags-Drucksache zu vermitteln versucht, auf Gemeinden wie Reutlingen mit mehr als 100.000 Einwohnern. Nach § 3 Abs. 1 GemO in der bis 1974 geltenden Fassung war Voraussetzung für die Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis, dass sie über eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern verfügte.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(5)				§ 3 Abs. 1 GemO wurde durch das Dritte Gesetz zur Verwaltungsreform (Allgemeines Gemeindeformgesetz) vom 09.07.1974 (GBl. S. 237, 241) geändert. Die Worte „nicht mehr als 100.000 Einwohner“ wurden gestrichen. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs zum Allgemeinen Gemeindeformgesetz (Landtags-Drucksache 6/4400 vom 28.01.1974, abgedruckt in: Staatsministerium Baden-Württemberg, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Band 2, 1976, S. 104 ff.) lag der Streichung der 100.000-Einwohner-Grenze folgende Erwägung zugrunde: Nach der mit Wirkung vom 1. Januar 1973 durchgeführten Kreisreform solle es für die überschaubare Zukunft nach Möglichkeit bei der dabei geschaffenen Kreiseinteilung bleiben. Damit nicht erwartet wird, dass eine kreisangehörige Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern bereits deswegen zum Stadtkreis erklärt wird, soll dieses ausdrücklich bestimmte Mindestfordernis gestrichen werden. Die vom Landkreistag stattdessen vorgeschlagene Erhöhung der Einwohnerzahlgrenze von 100.000 auf 150.000 Einwohner erscheint nach der Intention der Gesetzesänderung nicht als erforderlich. Der Gesetzgeber hielt es deshalb entgegen dem Eindruck, der in der Kreistags-Drucksache erweckt wird, gerade nicht für erforderlich, dass ein Stadtkreis deutlich mehr als 100.000 Einwohner hat. Durch die Streichung der 100.000-Einwohner-Klausel sollte die Erklärung einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern zum Stadtkreis nicht erschwert werden. Der Landkreis erkennt den Inhalt des Antrags der Stadt Reutlingen, wenn er den Eindruck erweckt, maßgebendes Argument für den Antrag sei die Tatsache, dass die Stadt Reutlingen eine Großstadt mit mehr als 100.000 Einwohnern ist. Die Sondersituation in Reutlingen, die für die Gründung des Stadtkreises Reutlingen spricht, ist im Antrag unter II. 1., S. 16 ff. dargelegt. Die Sondersituation besteht zum einen in der Größe der Stadt Reutlingen. Reutlin-
	2.1 c)	Die zentralen Argumentationsfiguren des Antrags („Großstadt“, „Sonderstellung“, „großstädtisch gegen ländlich“) sind vor dem Hintergrund der Ziele der Kreisreform nicht haltbar	82	
	2.1 c) (1)	Großstadt „Großstadt“ ist eine Kategorie des Reichsstatistikgesetzes und mit Fortfall des Richtwerts in § 3 Abs. 1 GemO in rechtlicher Hinsicht unbeachtlich. Da nach den Grundsätzen der Kreisreform 1973 den Aspekten „Verflechtungen“, „Stadt-Umland-Beziehungen“ usw. größere Bedeutung beigemessen werden muss wie reinen Einwohnerzahlen, ist der bloße Verweis auf den Status einer Großstadt von sehr geringer Aussagekraft; dies gilt umso mehr, als die im Rahmen der Kreisreform		

Seite	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(5)	aufgestellten Mindestkreisgrößen nicht erreicht werden.		gen hatte erstmals im Jahr 1988 mehr als 100.000 Einwohner, heute sind es ca. 114.000 Einwohner. Es gibt in Baden-Württemberg keine Stadt mit mehr als 100.000 Einwohnern, die nicht kreisfrei ist. Zum anderen ist der Abstand zu anderen kreisangehörigen Städten groß: Die nächstgrößte Stadt in Baden-Württemberg ist Ludwigsburg mit ca. 90.000 Einwohnern. Der Abstand zur nächstgrößeren Stadt im Landkreis Reutlingen (Metzingen) ist mit 91.000 Einwohnern so groß wie in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg (vgl. Antrag vom 10.07.2015, S. 16 ff.). Eine Sondersituation besteht für die Stadt Reutlingen auch im Hinblick auf die räumliche Struktur der Stadt und die Wahrnehmung von Aufgaben durch die Stadt (Antrag vom 10.07.2015, S. 18 ff.). Wenn in der Kreistags-Drucksache der Eindruck erweckt wird, der Begriff der Großstadt sei rechtlich unbeachtlich oder gar veraltet, so ist dies unzutreffend. Die Streichung der Einwohnerzahl von 100.000 Einwohnern sollte nur dem Missverständnis vorbeugen, dass alle Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern ohne Weiteres erwarten können, zu Stadtkreisen erklärt zu werden. Im Übrigen findet der Begriff der Großstadt nicht nur in vielen Veröffentlichungen unverändert Verwendung, sondern wird auch vom Gesetzgeber nach wie vor gebraucht – so z.B. im Landesgeodatenzugangsgesetz und in der Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums zum Landesreisekostengesetz. Außerdem verwenden sowohl das Statistische Bundesamt als auch das Statistische Landesamt Baden-Württemberg den Begriff „Großstadt“. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht sogar gesonderte Statistiken für Großstädte. (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, www.statistik-bw.de, Statistisches Bundesamt, www.destatis.de) Die Behauptung der Kreistags-Drucksache, nach der Gründung des Stadtkreises Reutlingen habe der Landkreis Reutlingen eine geringere Mindestgröße als im Rahmen der Kreisreform angenommen, ist falsch. Nach der Gründung des Stadtkreises Reutlingen hat der Landkreis Reutlingen ca. 165.000 Einwohner. Es wird künftig elf Landkreise in Baden-Württemberg geben, die teilweise erheblich weniger Einwohner aufweisen als der verbleibende Landkreis Reutlingen. In der Begründung des Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz) vom 20.01.1971 heißt es, die Landesregierung lege ihren Vorschläge die im

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(5)				wesentlichen übereinstimmende Leitlinie einer Mindestgröße von etwa 120.000 Einwohnern im Denkmodell und im Gutachten zur Kreisreform zugrunde (Staatsministerium Baden-Württemberg, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Band 1, 1972, S. 237). Mit 165.000 Einwohnern überschreitet der Landkreis Reutlingen ohne die Stadt Reutlingen diese Mindestgröße um mehr als 30 %.
	2.1 c) (2)	Sonderstellung Da die kleinen Stadtkreise Ulm, Baden-Baden, Heilbronn und Pforzheim aus historischen und verwaltungspragmatischen Gründen belassen wurden, können diese nicht als Basis für einen Gleichbehandlungsanspruch dienen. Dies wird auch vom Staatsgerichtshof im Hinblick auf die Gemeinde reform klargestellt: „Aus dem Bestehenbleiben gleich großer oder kleinerer Gemeinden kann eine aufgelöste Gemeinde regelmäßig kein Recht auf Erhaltung ihrer Eigenständigkeit herleiten“ (Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 14.02.1975 – GR 11/74a).	83	Der Landkreis argumentiert mit einer Kategorie („kleine Stadtkreise“), die der Gesetzgeber nicht kennt. Es ist verfehlt, die Stadtkreise Ulm, Heilbronn und Pforzheim und Baden-Baden als „kleine Stadtkreise“ zu bezeichnen, die nur aus historischen und verwaltungspragmatischen Gründen belassen worden seien. Dies ist falsch und widerspricht den Grundsätzen und Zielen der Kreisreform 1973, auf die sich der Landkreis an anderer Stelle beruft. Die Stadtkreise Ulm, Heilbronn und Pforzheim entsprechen dem Leitbild des Gesetzgebers in der Kreisreform 1973. Es gibt keine Bestrebungen, daran etwas zu ändern. Es gibt keine hinreichenden Gründe, im Hinblick auf die Bildung eines Stadtkreises die Stadt Reutlingen anders zu behandeln als die Stadtkreise Ulm, Baden-Baden, Heilbronn und Pforzheim. Das Urteil des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg wird ohne Angabe der Fundstelle zitiert. Es findet sich in ESVGH 25,1. Die Kreistags-Drucksache beruft sich zu Unrecht auf die Entscheidung des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 14.02.1975. Der Staatsgerichtshof hat dort entschieden, dass Gründe des öffentlichen Wohls jedenfalls dann vorliegen, wenn sie sich aus Verfassungsgrundsätzen ableiten lassen. Dies ist der Fall, wenn Neugliederungen der Stärkung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft dienen, zur Schaffung einer einheitlichen Lebens- und Umweltqualität sowie zum Abbau des Leistungs- und Ausstattungsgefälles zwischen Verdichtungsräumen und dünn besiedelten Gebieten beitragen und die Wirtschaftlichkeit der Gemeindeverwaltung erhöhen. Der Gesetzgeber darf darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Interessen und Zwecke als Gründe des öffentlichen Wohls zur Begründung einer Neugliederung heranziehen. Solche Gründe liegen hier vor, wie im Antrag ausführlich dargelegt wurde. Die Ausführungen des Staatsgerichtshofs im Urteil vom 14.02.1975 stützen den Antrag der Stadt Reutlingen. Der Staatsgerichtshof führte weiter aus, aus dem Bestehenbleiben gleich großer

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(5)		Dies gilt umso mehr, als gerade die Sonderregelungen für kleine Stadtkreise im Rahmen der Funktionalreform (Sonderbehördenangehörigkeitsgesetz, Verwaltungsstruktur-Reformgesetz) belegen, dass diese nicht leistungsfähig genug sind, um alle staatlichen Aufgaben zu erledigen.	84	oder kleinerer Gemeinden könne eine aufgelöste Gemeinde regelmäßig kein Recht auf Erhaltung ihrer Eigenständigkeit herleiten. Dies spricht nicht gegen den Antrag der Stadt Reutlingen. Der Staatsgerichtshof hat darauf hingewiesen, der Gleichheitssatz gebiete eine Gleichbehandlung nur dann, wenn die zugrundeliegenden Sachverhalte in allen wesentlichen Punkten gleich gelagert sind. In allen Gemeinden bestünden jedoch unterschiedliche örtliche Besonderheiten, die angesichts der Fülle der zu berücksichtigenden Faktoren eine Vergleichbarkeit in aller Regel ausschließen. In solchen Fällen könne der Gesetzgeber dies zum Anlass einer unterschiedlichen Regelung nehmen (ESVGH 25, 1, 23). Der Antrag der Stadt Reutlingen ist auf materielle Gründe des öffentlichen Wohls gestützt, nicht allein auf die Gleichbehandlung mit den Stadtkreisen Ulm, Baden-Baden, Heilbronn und Pforzheim. Gründe, die für Reutlingen eine andere Entscheidung rechtfertigen als für die genannten Stadtkreise, bestehen nicht. Solche Gründe kann auch der Landkreis Reutlingen nicht nennen. Die vermeintlichen Sonderregelungen werden vom Landkreis Reutlingen nicht konkretisiert oder belegt. Die Behauptung ist außerdem falsch. Weder im Sonderbehördenangehörigkeitsgesetz (SoBEG) noch im Verwaltungsstruktur-Reformgesetz gibt es entsprechende Sonderregelungen für kleine Stadtkreise. Im Zuge des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (VRG) gingen die Aufgaben der Staatlichen Schulämter einschließlich der Schulaufsicht auf die Landratsämter über. Bei den Stadtkreisen konnten Staatliche Schulämter angegliedert werden. Letzteres wurde nicht etwa aufgrund der Befürchtung von fehlender Leistungskraft so gehandhabt. Vielmehr wurde dieses Vorgehen durch das Innenministerium wie folgt begründet: „Eine Eingliederung der Staatlichen Schulämter in die Bürgermeisterämter der Stadtkreise hätte zur Folge, dass das Schulaufsichtspersonal nach Bundesrecht (§ 128 des Beamtenrechtsrahmengesetzes) der Aufgabe folgen und dadurch kommunalisiert würde. In diesem Fall würden kommunale Schulaufsichtsbeamte die Aufsicht über die im Landesdienst stehenden Lehrkräfte führen und wären ihnen gegenüber weisungsberechtigt.“ (Innenministerium Baden-Württemberg, Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg, Baden-Baden 2005, Rn. 84) Die Schulpsychologischen Beratungsstellen wurden an ihren bisherigen 24 Standorten Teil der Landratsämter und in den Stadtkreisen Stuttgart und Mannheim Teil der dortigen Staatlichen Schulämter. An den Standorten Heidelberg, Karlsruhe,

Seite	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(5)			Heilbronn, Pforzheim, Ulm und Freiburg wurden sie den dortigen Landratsämtern zugeordnet. (vgl. Innenministerium Baden-Württemberg, Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg, Baden-Baden 2005, Rn. 88) Bereits bei der Anhörung zum VRG äußerte sich der Städtetag zu oben genannten Regelungen ablehnend mit der Begründung, dass eine Zusammenführung von Aufgabenbereichen und die Erzielung von Synergieeffekten gerade bei Stadtkreisen optimal möglich sei. „Die räumliche und inhaltliche Einheit zwischen Schulträger- und Schulaufgaben sei im Stadtkreisbereich vollständig gegeben.“ (Landtag Baden-Württemberg, Drucksache 13/3201, S. 514) Mit dem Verwaltungsstrukturreform-Weiterentwicklungsgesetz (VRWG) vom 14. Oktober 2008 wurden 21 neue Staatliche Schulämter gebildet, wonach die durch das VRG ursprünglich verlagerten Aufgaben wieder zurückgeführt wurden. Demnach wurden die getroffenen Regelungen im Bereich der Schulämter einschließlich der Schulpsychologischen Beratungsstellen durch das VRWG wieder revidiert – auch hier gleichermaßen für die Gebiete der Stadt- und Landkreise. Gemäß VRWG ist nun das Staatliche Schulamt Tübingen für die Landkreise Reutlingen und Tübingen zuständig. Zahlreiche weitere Schulämter besitzen die Zuständigkeit für mehrere Gebietskörperschaften. Dies macht deutlich, dass die Aufgaben der Schulämter eine Sonderstellung einnehmen und sicherlich losgelöst von anderen VRG-Regelungen betrachtet werden müssen. Außerdem wurde bei allen Stadtkreisen eine untere Forstbehörde gebildet. Hierfür wurde eine Abgeltung der den Stadtkreisen dadurch entstehenden Kosten vorgesehen. Lediglich bei den Stadtkreisen Freiburg und Baden-Baden, die – neben Biberach a. d. R. und Villingen-Schwenningen – bereits im Voraus kommunale Forstämter geführt hatten, bezog sich diese Abgeltung ausschließlich auf die Aufgabenteile, die über die zuvor bestehenden Aufgaben hinausgingen. Demnach besteht auch hier keine Sonderregelung. Vielmehr wurden alle Stadtkreise mit den Aufgaben der unteren Forstbehörden betraut. Die gesonderte Festlegung des finanziellen Ausgleichs für Freiburg und Baden-Baden ist lediglich auf deren Sonderstellung durch die bereits vorhandenen kommunalen Forstämter zurückzuführen. (Innenministerium Baden-Württemberg, Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg, Baden-Baden 2005, Rn. 110) Weiterhin wurden die Aufgaben der ursprünglichen acht Versorgungsämter auf die

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(5)				35 Landratsämter übertragen mit Hinweis auf das geltende Bundesrecht, das eine Übertragung auf die Stadtkreise nicht zuließ. (Innenministerium Baden-Württemberg, Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg, Baden-Baden 2005, Rn. 84) Die Begründung stellt hierbei nicht etwa auf die Leistungsfähigkeit ab. Auch bei den Ämtern für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur gibt das VRG wie bei den Versorgungsämtern klare Zuordnungen vor. Die Aussagen des Landkreises berücksichtigen dies wiederholt nicht. Für alle Stadtkreise wurden Landratsämter bestimmt, die diese Zuständigkeit erhielten. (Innenministerium Baden-Württemberg, Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg, Baden-Baden 2005, Rn. 158)
2.1 c) (3)	Ländlicher Landkreis gegen Großstadt Wesentliche Begründung für die jetzige Gebietsstruktur war gerade, den Verdichtungsraum mit dem ländlichem Raum zu verbinden: „Es ist zu erwarten, dass sich der Zusammenschluss des in der Entwicklung zurückgebliebenen Gebiets der Albhochfläche mit den dichter besiedelten und stärker entwickelten Räumen um Reutlingen für die weitere Gesamtentwicklung des Landkreises günstig auswirkt“ (Gutachten Seite 26). Wie in der Ziffer 1 dargestellt, wurde dieses Ziel erreicht.	85		Das Spannungsfeld zwischen einem ländlichen Landkreis und einer Großstadt als kreisangehöriger Gemeinde begründet im konkreten Fall die Gründe des öffentlichen Wohls, die für die Bildung des Stadtkreises Reutlingen sprechen. Dies ist im Antrag der Stadt Reutlingen ausführlich dargelegt. Dazu gehört u.a. auch das Größenverhältnis zwischen dem Landkreis einerseits und der Stadt Reutlingen andererseits. In der Stadt Reutlingen wohnen ca. 40,5 % der Einwohner des Landkreises Reutlingen. Dies ist ein bedenkliches Missverhältnis. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 03.11.1981 (DVBl. 1982, 904) festgestellt, nach allgemeiner Ansicht bestehe die noch unbedenkliche Obergrenze der Einwohnerzahl einer kreisangehörigen Stadt bei etwa 1/3 der Gesamtbevölkerung des Landkreises. Diese Unbedenklichkeitsschwelle wird im Landkreis Reutlingen derzeit weit überschritten. Der Gesetzgeber des Kreisreformgesetzes 1973 erwartete, dass sich der Zusammenschluss des in der Entwicklung zurückgebliebenen Gebiets Albhochfläche mit den dichter besiedelten und stärker entwickelten Räumen um Reutlingen für die weitere Gesamtentwicklung des Landkreises günstig auswirken wird (s.o. i. 3.). Der Gesetzgeber hat auf die „Räume um Reutlingen“ abgestellt. Diese Räume bleiben auch dann Teil des Landkreises Reutlingen, wenn ein Stadtkreis Reutlingen gegründet wird. Die vom Gesetzgeber angestrebte Entwicklung des Landkreises Reutlingen setzt nicht die Kreisangehörigkeit der Stadt Reutlingen voraus.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(5)				Die Ausführungen des Landkreises, wonach wesentliche Begründung für die jetzige Gebietsstruktur war, gerade den Verdichtungsraum mit dem ländlichen Raum zu verbinden, sind nicht zutreffend. Die Gebiete der Landkreise Main-Tauber-Kreis, Hohenlohe, Neckar-Odenwald-Kreis, Schwäbisch Hall, Heidenheim, Ortenaukreis, Zollernalbkreis, Rottweil, Tuttlingen, Schwarzwald-Baar-Kreis, Sigmaringen und Biberach weisen in ihrer Gebietsstruktur keine Verbindung zu Verdichtungsräumen oder Verdichtungsraum-Randzonen auf. Die Landkreise Main-Tauber-Kreis, Hohenlohe, Neckar-Odenwald-Kreis, Sigmaringen und Biberach umfassen sogar ausschließlich ländlichen Raum im engeren Sinne. Ihre Gebietsstruktur beinhaltet nicht einmal Verdichtungsgebiete im ländlichen Raum.
	2.1 d)	Da die Stadt Reutlingen keine rechtlich relevante Änderung seit der Kreisreform geltend machen kann, stehen die Grundsätze des Kreisreformgesetzes 1972 dem Antrag entgegen. Der Antrag stellt in tatsächlicher Hinsicht darauf ab, dass die Stadt Reutlingen seit der Gemeinderreform einen Einwohnerzuwachs erfahren habe. Da diese Zunahme der allgemeinen Einwohnerentwicklung im Landkreis entspricht, stellt dies keine rechtlich relevante Veränderung dar. Denn bei Abschluss der Gebietsreformen zum 01.01.1975 betrugen die Einwohnerzahlen: - Landkreis Reutlingen: 236.464 Einwohner - Stadt Reutlingen: 96.157 Einwohner Dies entspricht einem Anteil von 40,66 %. Der Anteil der Stadt Reutlingen laut Zensus 2011 beträgt demgegenüber nur 40,17 % (273.352 zu 109.799). Die Stadt legt ihrem Antrag einen Anteil von 40,4 % zugrunde.	86	Die Stadt Reutlingen macht in ihrem Antrag wesentliche Änderungen geltend, welche die Antragstellung auf Gründung eines Stadtkreises rechtfertigen. Die Behauptung des Landkreises, seit der Kreisreform 1973 hätten sich die Verhältnisse nicht geändert, ist falsch. Die Stadt Reutlingen hat heute – anders als bei der Kreisreform 1973 – deutlich mehr als 100.000 Einwohner, die Schwelle zur Großstadt ist heute deutlich überschritten. Entsprechend ist die Verwaltungskraft der Stadt Reutlingen gestiegen. Die Stadt Reutlingen nimmt heute weit mehr Aufgaben einer kreisfreien Stadt und einer Großstadt wahr, als im Jahr 1973. Im Entwurf des Kreisreformgesetzes vom 20.01.1971 ist die Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen zudem mit 77.853 Einwohnern angegeben (Staatsministerium Baden-Württemberg, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Band 1, 1972, S. 253), heute hat die Stadt Reutlingen ca. 115.000 Einwohner. Der Landkreis verwendet überholte Zahlen. Der vom Landkreis genannte Bevölkerungsanteil der Stadt Reutlingen am gesamten Landkreis (40,17 %; 109.799 bzw. 273.352 Einwohner) wurde der Zensusdatenbank entnommen und bezieht sich auf den Stichtag 9. Mai 2011. Um Aussagen zur Entwicklung machen zu können, sollte als Grundlage nicht die Zensusdatenbank, sondern die Daten des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg verwendet werden. Der Bevölkerungsstand 2011 laut Statistischem Landesamt Baden-Württemberg ergibt einen Anteil von 40,2 %. Der Ergebnisbericht sowie die GR-Drucksache 15/060/01 weisen durchgängig die im Zeitraum der Erstellung aktuellen Daten für das 2. Quartal 2014 aus. Danach ergibt sich ein Anteil von 40,4 %. Auf Basis der aktuellsten Werte des Sta-

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(5)		Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim vom 26.10.1999 (1 S 1652/98) ist es sachgerecht, die Gründe, die zur Bildung einer Gebietskörperschaft geführt haben, auch zur Grundlage der Entscheidung über das Ausscheiden zu machen. Denn das Bestreben einer Gemeinde, Aufgaben selbst wahrzunehmen, „kann nicht ohne Weiteres ein Grund sein, auszuscheiden.“	87	tistischen Landesamtes Baden-Württemberg zum 3. Quartal 2015 wohnen rd. 40,5 % der Einwohner des Landkreises Reutlingen in der Stadt Reutlingen. Diese Steigerung gegenüber 2011 zeigt den Trend, dass der Anteil der Bevölkerung der Stadt Reutlingen am Landkreis Reutlingen wächst und auch in Zukunft weiter steigen wird. (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, www.statistik-bw.de, Zensusdatenbank, https://ergebnisse.zensus2011.de) Das Zitat aus dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim vom 26.10.1999 (NVwZ-RR 2000, 701) ist aus dem Kontext gerissen und deshalb irreführend. Der Landkreis leitet eine falsche Aussage daraus ab. Der VGH Mannheim hat in seinem Urteil über die Klage einer Gemeinde auf Erlass einer Rechtsverordnung durch das Innenministerium entschieden, durch die die Gemeinde aus einer Verwaltungsgemeinschaft entlassen werden sollte. Der VGH Mannheim hat klargestellt, dass eine solche Entscheidung voraussetzt, dass Gründe des öffentlichen Wohls für das Ausscheiden vorliegen, in diesem Fall kann die Gemeinde einen Anspruch auf Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung haben. Der VGH stellt u.a. bei der Prüfung, ob Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen, darauf ab (a.a.O., S. 702), dass das Innenministerium die Gesichtspunkte, die für die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft maßgebend gewesen sind, auch zur Grundlage der Entscheidung gemacht hat und es sie in einer Weise gewichtet hat, die weder eindeutig widerlegbar noch offensichtlich fehlerhaft ist, noch der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG widerspricht. Wörtlich heißt es dann: In der richtigen Annahme, dass das Bestreben einer Gemeinde, die zur Erfüllung oder Erledigung übertragenen Aufgaben wieder selbst wahrzunehmen, nicht ohne Weiteres ein Grund sein kann, aus der Verwaltungsgemeinschaft auszuscheiden, hat das Innenministerium die einzelnen Gesichtspunkte auf ihre Gewichtigkeit für das weitere Verbleiben der Klägerin in der Gemeinschaft untersucht und bewertet. Es ist falsch, wenn die Kreistags-Drucksache den Eindruck erweckt, nach dem Urteil des VGH könnten die Gründe, die zur Bildung der Gebietskörperschaft geführt haben, ohne Weiteres auch zur Grundlage der Entscheidung über das Ausscheiden gemacht werden. Diese Aussage hat der VGH nicht getroffen. Er hat vielmehr festgestellt, dass diese Gründe nach wie vor tragfähig und nicht eindeutig widerlegbar waren. Allein das Bestreben der Gemeinde, die zur Erfüllung oder Erledigung übertragenen Aufgaben wieder selbst wahrzunehmen, ist „nicht ohne

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(5)				Weiteres ein Grund“ dafür, aus der Verwaltungsgemeinschaft auszuscheiden. Der Landkreis hat hier die Ausführungen im Antrag der Stadt Reutlingen nicht berücksichtigt. Der Landkreis erkennt, dass der Antrag der Stadt Reutlingen nicht „allein“ auf das Bestreben gestützt ist, die örtlichen Belange selbst wahrzunehmen. Vielmehr sind die sachlichen Gesichtspunkte, die im Rahmen des öffentlichen Wohls zu berücksichtigen sind und die für die Gründung des Stadtkreises Reutlingen sprechen, im Antrag der Stadt Reutlingen ausführlich dargelegt. Diese Gründe werden durch die verkürzte Bezugnahme des Landkreises auf das Urteil des VGH nicht entkräftet.
6	2.2	Es gibt keinen verfassungsrechtlichen Schutz der Kreisfreiheit aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz Die Stadt Reutlingen unternimmt in ihrem Antrag den Versuch, den Anspruch Kreisfreiheit aus der Selbstverwaltungsgarantie abzuleiten. Vordergründig wird der Anspruch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Aufgabengliederung zwischen Städten und Landkreisen gestützt.	88	Verfassungsrechtlicher Vorrang der Selbstverwaltungsgarantie der Stadt Reutlingen Die Selbstverwaltungsgarantie der Stadt Reutlingen hat Vorrang vor dem Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen. Der Landkreis erkennt, dass die Stadt Reutlingen keinen Rechtsanspruch auf Erklärung zur kreisfreien Stadt geltend macht, sondern den verfassungsrechtlich begründeten Anspruch auf fehlerfreie Abwägung über ihren Antrag. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen sind oben in Rn. 6 ff., S. 8 ff. dargestellt.
	2.2 a)	Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Aufgabenverteilung zwischen Stadt und Landkreis lässt sich ein Anspruch auf Auskreierung nicht ableiten In der Rechtsprechung und Literatur wird unter Bezugnahme auf die bislang einzige gerichtliche Entscheidung über einen Auskreisungsantrag (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof vom 29.10.64 Az.:77 IV 63) ein Anspruch auf Kreisfreiheit abgelehnt: Das Selbstverwaltungsrecht umfasse nicht das Recht der Gemeinden, unter bestimmten Voraussetzungen kreisfrei erklärt zu werden. Ein derartiger Anspruch bestünde selbst dann nicht, wenn alle gesetzlichen Voraussetzungen für eine Kreisfreierklärung vorliegen. Die Kreisfreiheit sei eine ureigenste Angelegenheit der inneren Staatsorganisation und bestimme sich nach dem allgemeinen öffentlichen Interesse und nicht nach dem kommunalen Einzelinteresse.	89	Der Landkreis kann auf kein einschlägiges Urteil des Bundesverfassungsgerichtes verweisen. Für die vom Landkreis behaupteten Literaturumachweise wird keine Quelle angegeben. Der Landkreis bezieht sich auf das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs München vom 29.10.1964, wiederum ohne Angabe der Fundstelle. Es findet sich unter DÖV 1964, 849. In diesem Urteil heißt es (a.a.O., S. 852 f), durch die Ablehnung der Kreisfreierklärung sei die Stadt nicht in einem subjektiv-öffentlichen Recht verletzt. Das Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG werde durch die Weigerung des Innenministeriums, das vorbereitende Verfahren für die Kreisfreierklärung der klagenden Stadt durchzuführen, nicht berührt. Das Selbstverwaltungsrecht umfasse nicht das Recht der Gemeinden, unter bestimmten Voraussetzungen für kreisfrei erklärt zu werden. Eine Begründung für diese These gibt der VGH München nicht. Das vom Landkreis in Bezug genommene Urteil ist mehr als 50 Jahre alt und entspricht nicht der heutigen Rechtsprechung zum Inhalt der Selbstverwal-

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(6)		Die Stadt Reutlingen stützt ihren Anspruch auf Auskreisung im Wesentlichen auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23.11.1988 (sogenannte Rastede-Entscheidung). Das Bundesverfassungsgericht hatte in dieser Entscheidung festgestellt, dass die Gemeinden einen Zuständigkeitsvorrang bei einzelnen kommunalen Aufgaben haben, vor der Tätigkeit der Landkreise. Zahlreiche Obergerichte (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Thüringer Obergerichtsverwaltung, Oberverwaltungsgericht Frankfurt, Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof, Oberverwaltungsgericht Weimar), Staatsgerichtshöfe (Verfassungsge-		tungsgarantie der Gemeinden. Maßgebend für die Entscheidung des VGH München war, dass Art. 5 Abs. 3 GemO kein Antragsrecht der Gemeinde vorsah. Gerade darin unterscheidet sich § 3 Abs. 1 von Art. 5 Abs. 3 BayGemO. § 3 Abs. 1 GemO sieht ausdrücklich das Antragsrecht der Gemeinde vor. Für Art. 11 der früheren BayGemO, der ebenfalls ein Antragsrecht vorsah, hatte der Verwaltungsgerichtshof München ein Recht auf fehlerfreie Ermessensausübung anerkannt. Insbesondere verkennt der Landkreis, dass der VGH Mannheim in dem vom Landkreis selbst zitierten Urteil vom 26.10.1999 (1 S 1652/98 – NVwZ-RR 2000, 701) entschieden hat, dass eine Gemeinde, die mit Zustimmung der übrigen Mitglieder aus einer vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft ausscheiden will, einen Anspruch auf Erlass einer dies ermöglichenden Rechtsverordnung hat, wenn Gründe des öffentlichen Wohls ihr Ausscheiden erfordern (a.a.O., S. 702). Der Normgeber habe bei der von ihm zu treffenden Entscheidung auch die Interessen der betroffenen Gemeinde zu berücksichtigen. Diese habe einen Anspruch auf Ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihren Antrag auf Ausscheiden aus der Verwaltungsgemeinschaft. Falls Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen und der dann eröffnete Ermessensspielraum auf null reduziert sein sollte, könne dies auch zu einem Anspruch auf Erlass der begehrten Norm führen. Für § 3 Abs. 1 GemO gilt nichts anderes. Auch insoweit kann ein Anspruch auf Erklärung zum Stadtkreis bestehen, wenn Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen und den Ermessensspielraum des Gesetzgebers auf null reduzieren. Dass Gründe des öffentlichen Wohls die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 GemO rechtfertigen und fordern, ist im Antrag der Stadt Reutlingen ausführlich dargelegt.

90

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(6)		richtshof Rheinland-Pfalz, Verfassungsgerichtshof Brandenburg, Verfassungsgerichtshof Mecklenburg-Vorpommern) und das Bundesverwaltungsgericht (in mehreren Entscheidungen) haben inzwischen zugunsten von Landkreisen entschieden und anerkannt, dass den Landkreisen übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben zukommen: Die Allzuständigkeit der Gemeinden für Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft und die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Landkreise berühren sich eng und bilden als gleichwertige Aufgaben die kommunale Selbstverwaltung. Die Rasteder Entscheidung gebe nur einen Vorrang bei Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln. Mit der Frage, ob die Entscheidung über eine Gebietsänderung (Abwehr einer Einkreisung oder Auskreisung) auf das Selbstverwaltungsrecht einer Stadt gestützt werden kann, hat sich dezidiert das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seiner Entscheidung vom 18.08.2011 auseinandergesetzt und klargestellt, dass im Rahmen von Gebietsänderungen das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden keinen Vorrang genießt: <i>„Die Kreise sind keine Zweckschöpfungen des Gesetzgebers mit „schwächelnder Selbstverwaltungsgarantie“. Die Kreise haben, anders als die Gemeinden, keine Aufgabenallkompetenz. Der Gesetzgeber muss aber den Kreisen bestimmte Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben, also als kreiskommunale Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, zuweisen. (...) Zum Kernbereich der kommunalen</i>	91	maßgebenden Gründe des öffentlichen Wohls zu bestimmen, er hat den für seine Entscheidung maßgebenden Sachverhalt zu ermitteln und auf dieser Grundlage eine fehlerfreie Abwägung zu treffen. Dies entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und aller Landesverfassungsgerichte und ist im Antrag auf S. 3 f beschrieben. Dabei hat der Gesetzgeber die spezifische Funktion der bürgerschaftlich getragenen Verwaltung auf der Gemeindeebene zu berücksichtigen. Der Landkreis hat dem nichts entgegenzusetzen. Der Landkreis verkennt, dass das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, zuletzt im Jahr 2014 (NVwZ 2015, 728 Rn. 41, 54, 58), entschieden hat, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip enthält. Danach besteht grundsätzlich ein Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene. Der Gesetzgeber hat dieses verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip zu beachten. Dies gilt nicht nur für den Entzug bzw. die Übertragung von Aufgaben, sondern auch für die Erklärung einer bisher kreisangehörigen Stadt zum Stadtkreis. Dass den Landkreisen eine ergänzende und ausgleichende Funktion zukommt, ist eine Selbstverständlichkeit. Sie stieft dem Antrag der Stadt Reutlingen nicht entgegen, da der Landkreis Reutlingen für die Stadt Reutlingen weder ergänzende noch ausgleichende Aufgaben wahrnimmt und wahrgenommen hat. Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis führt vielmehr dazu, dass der Landkreis seine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion besser wahrnehmen kann als bisher. Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18.08.2011 wird ohne Angabe der Fundstelle zitiert. Es findet sich unter 22/10 – NordÖR 2011, 549. Der Hinweis des Landkreises auf dieses Urteil liegt neben der Sache. Die zitierten Ausführungen des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern enthalten keine Aussagen, die dem Antrag der Stadt Reutlingen entgegenstehen könnten. Im Gegenteil: Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern stellt fest, dass die Kreise, anders als die Gemeinden, „keine Aufgabenallkompetenz“ haben. Die Darstellung in der Kreistags-Drucksache, die Verfassung stelle die Selbstverwaltungsgarantie der Landkreise der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(6)		<i>Selbstverwaltung gehört aber, dass Bestands- und Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach vorheriger Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind. (...) Je schwerwiegender dieser Verlust und andere mit dem Eingriff verbundene Nachteile für die Selbstverwaltung und die Bevölkerung im Einzelfalle sind, umso gewichtiger müssen die Gründe des öffentlichen Wohls sein, die den Eingriff des Gesetzgebers in den Bestand der betroffenen Kreise rechtfertigen sollen."</i>		gleich, ist falsch. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden umfasst alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Daraus ergibt sich die Allzuständigkeit der Gemeinden. Landkreisen steht ebenfalls die Universalität zu, die allerdings subsidiären Charakter hat. (Art. 71 Abs. 2 Satz 2: Die Gemeindeverbände haben innerhalb ihrer Zuständigkeit die gleiche Stellung.) Ihre Zuständigkeit umfasst jene Bereiche, die die Leistungsfähigkeit der Gemeinden übersteigen (Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion). Soweit Kommunen also über eine Leistungskraft verfügen, die sie zur Erfüllung ihrer Angelegenheiten befähigt, tritt das Selbstverwaltungsrecht der Landkreise zurück.
7		Die Auffassung der Stadt Reutlingen widerspricht zugleich Art. 71 Abs. 1 und 2 Landesverfassung, wo ausdrücklich klargestellt wird, dass Gemeinden und Landkreise hinsichtlich der Selbstverwaltungsgarantie von der Verfassung in gleicher Weise geschützt werden.		Der „Zuständigkeits-Vorrang“ der Gemeinden vor den Landkreisen bezieht sich auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Insofern ist eine Abgrenzung zwischen örtlichen und überörtlichen Aufgaben vorzunehmen. Dem Gesetzgeber steht hierbei ein gewisser Spielraum zu. Bei der Beurteilung ist die Größe der Gebietskörperschaft maßgebend. Es ist demnach möglich, dass eine Aufgabe nicht für alle Gemeinden generell sondern lediglich für größere Kommunen eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellt. Aufgaben, die in Landkreisen als überörtliche Aufgaben erledigt werden, gelten in Stadtkreisen als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, um das Leistungsgefälle zwischen städtisch und ländlich geprägtem Raum zu reduzieren bzw. auszugleichen. (vgl. BVerfGE 79, 127, Rn. 59, 60, 64)
2.2 b)		Ein Anspruch auf Auskreisierung ergibt sich nicht aus einer institutionellen Garantie der Kreisfreiheit	92	Die Interessen im Landkreis Reutlingen differieren aufgrund des Gefälles zwischen der Großstadt Reutlingen einerseits und der überwiegend kleinstädtischen und ländlichen Strukturen andererseits so stark, dass sich selbst bei ursprünglich über-gemeindlichen Aufgaben eine gesonderte Behandlung der Großstadt und des übrigen Kreisgebiets als zweckdienlich erweist. Die Aufgaben müssen in Bezug auf die Stadt Reutlingen aufgrund ihrer Größe losgelöst betrachtet werden. Sie verlieren damit bezogen auf die Stadt Reutlingen ihren überörtlichen Charakter. Im Zusammenhang mit der Stadtkreisgründung ist es unbeachtlich, ob es eine institutionelle Garantie der Kreisfreiheit gibt. Weder der Landkreis noch die Stadt Reutlingen sollen aufgelöst werden.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(7)		Die Erklärung zum Stadtkreis betrifft somit – auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – ausschließlich den Bereich der inneren Staatsorganisation des Landes Baden-Württemberg. Etwas anderes könnte dann gelten, wenn es gelänge, einen institutionellen Schutz der Kreisfreiheit aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleiten. Wenn die Kreisfreiheit genau wie die Gemeinde und der Gemeindeverband institutionell garantiert ist, könnten für die Einkreisung einer Stadt die gleichen Kriterien gelten wie für Grenzänderungen und Auflösungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Umgekehrt wäre die Dispositionsfreiheit des Gesetzgebers sowohl beim Entzug als auch bei der Gewährung der Kreisfreiheit eingeschränkt. Die institutionelle Garantie der Kreisfreiheit wird in Rechtsprechung und Literatur allgemein abgelehnt, da den kreisfreien Städten – historisch bedingt – ohne verbindliche Maßstäbe und teils unabhängig von ihrer Einwohnerzahl und ihrer Fähigkeit, Kreisaufgaben wahrzunehmen, der Status der Kreisfreiheit zugestanden wurde. In Baden-Württemberg steht der Annahme einer institutionellen Garantie entgegen, dass in den Gebietsreformen der 70er-Jahre die bestehenden Stadtkreise schlicht belassen wurden, ohne dass Kriterien formuliert wurden. Mit einer „Gleichstellung“ der Stadt Reutlingen mit den anderen Stadtkreisen würde der Gesetzgeber erstmalig den Typus „Stadtkreis“ anerkennen und die Kreisfreiheit institutionell anerkennen.		In der Kreistags-Drucksache ist von Rechtsprechung und Literatur die Rede, jedoch ohne Angabe der Quellen und Fundstellen. Die Behauptungen des Landkreises sind falsch. Der Landkreis verkennt, dass das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seinem bereits unter Rn. 91, S. 85 f. angeführten Urteil vom 18.08.2011 entschieden hat, dass der Kreisfreiheit ein begrenzter Bestandsschutz zukommt, vergleichbar dem Schutz des Bestandes der einzelnen Gemeinde, weil die Einkreisung die bisher kreisfreie Stadt in einem Maße berührt, dass sie mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung einer besonderen Rechtfertigung bedarf. In die Kreisfreiheit könne deshalb nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach Anhörung der Betroffenen eingegriffen werden. Das Landesverfassungsgericht hat die Einkreisung insoweit gleich wie die Auflösung einer Gemeinde behandelt. Auch sie ist nur möglich, wenn Gründe des Wohls der Allgemeinheit sie rechtfertigen. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof schließt eine institutionelle Garantie der kreisfreien Städte nicht aus. Er betont vielmehr, dass eine Einkreisung einer kreisfreien Stadt den Entzug der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zur Folge hat. Für kreisfreie Städte sei charakteristisch, dass sie als Gemeinden die örtlichen Aufgaben, zudem aber auch für ihr Gebiet die den Landkreisen obliegenden Aufgaben eigenverantwortlich erfüllen. (vgl. Staatsgerichtshof Niedersachsen, U. 14.02.1979 – StGH 2/77) Ungeachtet dessen, ob kreisfreien Städten eine institutionelle Garantie zukommt, würde der Gesetzgeber allein durch die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen in keinem Fall quasi als Rechtsfolge den kreisfreien Städten insgesamt eine institutionelle Garantie zusprechen. Das eine hat mit dem anderen nichts zu tun. Körperschaften, die als Institutionen geschützt sind, darf der Gesetzgeber nicht gänzlich landesweit abschaffen. Durch die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen kommt lediglich ein weiterer Stadtkreis in Baden-Württemberg hinzu. Mit der institutionellen Stellung der anderen Stadtkreise hat dieser Vorgang nichts zu tun. Den Typus „Stadtkreis“ erkennt der Gesetzgeber ebenfalls nicht erst im Zuge der Gründung des Stadtkreises Reutlingen an. Durch die Verankerung in § 3 Abs. 1 GemO und die ausdrückliche Eröffnung der Möglichkeit, einen Stadtkreis zu bilden, ist der Typus „Stadtkreis“ bereits anerkannt. Die Gründung des Stadtkreises Reutlingen hat auch hierauf keine Auswirkungen.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(7)	2.2 c)	Aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz und dem Subsidiaritätsgrundsatz folgt allenfalls ein Anspruch auf Übertragung einzelner Selbstverwaltungsaufgaben Die Argumentation der Stadt Reutlingen, dass die Selbstverwaltungsgarantie und der Subsidiaritätsgrundsatz einen Anspruch auf Erklärung zum Stadtkreis begründet, scheidet bereits daran, dass beide Grundsätze sich immer nur auf Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises beziehen, nicht jedoch auf staatliche Aufgaben. Die Übertragung staatlicher Aufgaben bleibt Teil der inneren staatlichen Organisation. Insofern stellt der Staatsgerichtshof klar, dass nicht die Entscheidungsbefugnis des Gesetzgebers hinsichtlich der Gestaltung der staatlichen Aufgaben durch das Selbstverwaltungsrecht eingeschränkt wird, sondern umgekehrt: „Der Bestandsschutz der Gemeinden wird durch den Zusammenhang und die Verflochtenheit der kommunalen Selbstverwaltung mit der staatlichen Verwaltung eingeschränkt“ (StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.02.1975 – GR 11/74a).	93	Überschrift und nachfolgender Inhalt passen in der Kreistags-Drucksache nicht zusammen. Im Folgenden wird nur auf die textlichen Ausführungen eingegangen. Die Gründe und Konsequenzen einer Stadtkreisgründung werden in der Kreistags-Drucksache an dieser Stelle falsch dargestellt. Eine Einschränkung der Entscheidungsbefugnis des Gesetzgebers hinsichtlich der Gestaltung der staatlichen Aufgaben wird durch die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen nicht herbeigeführt. Staatliche Aufgaben, die den Land- und Stadtkreisen übertragen sind, werden weiterhin auf dieser Ebene erfüllt. Für das Stadtgebiet Reutlingen liegt diese Zuständigkeit dann eben beim Stadtkreis Reutlingen. An der Gestaltung der staatlichen Aufgaben ändert sich an dieser Stelle nichts. Die Stadt Reutlingen gründet ihren Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis nicht auf den Bestandsschutz der Gemeinden. Sie ist als Stadt keineswegs in ihrem Bestand gefährdet. Vielmehr sprechen Gründe des öffentlichen Wohls dafür, Reutlingen zum Stadtkreis zu erklären. Das hat die Stadt Reutlingen in ihren Antragsunterlagen ausführlich dargelegt.
	2.3	Die von der Stadt Reutlingen intendierte isolierte Stadtkreiserklärung bei gleichzeitiger Aufgabenwahrnehmung des Landkreises im zukünftigen Gebiet des Stadtkreises begegnet in formeller und materieller Hinsicht rechtlichen Bedenken	94	Der Antrag der Stadt zielt auf einen vollwertigen Stadtkreis und nicht auf einen isolierten Sonderstatus, sondern auf die Anwendung des Regelfalls auf die Stadt. Die Ausführungen des Landkreises sind falsch und wiederholen sich. Die Stadt verweist auf ihre Rn. 40 ff., S. 39 ff.
	2.3 a)	Der Antrag der Stadt Reutlingen beinhaltet zunächst nur die Erklärung zum Stadtkreis – die Stadt Reutlingen geht jedoch in ihrem Ergebnisbericht davon aus, dass das Landratsamt (entsprechend der einfachen gesetzlichen Regelungen im Rahmen SOBEG und VRG) weiterhin staatliche Aufgaben im Gebiet der Stadt Reutlingen wahrnimmt bzw. der Landkreis weiterhin in der Verantwortung für Kreiseinrichtungen für den Stadtkreis bleibt	95	Dieses Argument ist falsch und wiederholt sich. Deshalb verweist die Stadt auf ihre Ausführungen unter Rn. 40 ff., S. 39 ff. Dort wird auch eine Richtigstellung der Tabelle vorgenommen.

Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148			Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen																																																			
Seite	Gliederung	<table><tr><th>Ziffer Ergebnisbericht der Stadtverwaltung</th><th>Bezeichnung</th><th>Art der Wahrnehmung</th></tr><tr><td>IV.2.4</td><td>Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.14</td><td>Landwirtschaftsamt</td><td>gesplittet; Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG; sonst Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.23</td><td>Gesundheitsamt</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24 a)</td><td>Kriegsopferversorgung</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24 b)</td><td>Versorgung bei Wehrdienstschäden</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24 c)</td><td>Versorgung bei Zivildienstschäden</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24 d)</td><td>Versorgung bei Impfschäden</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24 e)</td><td>Entschädigung der Opfer von Gewalttaten</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.24 f)</td><td>Entschädigung von politischen Häftlingen</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.2.33</td><td>Versicherungsamt</td><td>Landratsamt gegen Kostenausgleich</td></tr><tr><td>IV.3.3</td><td>Berufliche Schulen</td><td>Landkreis gegen Kostenausgleich</td></tr><tr><td>IV.3.6</td><td>Kreismedienstelle</td><td>Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation</td></tr><tr><td>IV.3.7</td><td>Kreiskliniken</td><td>Landkreis, evtl. finanzielle oder gesellschaftsrechtliche Beteiligung</td></tr><tr><td>IV.3.10</td><td>Grundsicherung für Arbeit-suchende (SGB II)</td><td>gemeinsame Einrichtung</td></tr><tr><td>IV.3.12</td><td>Aufsicht über den Rettungsdienst (unbenannt)</td><td>Landratsamt</td></tr><tr><td>IV.4.1</td><td>Ausbildungsförderung</td><td>gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt</td></tr></table>	Ziffer Ergebnisbericht der Stadtverwaltung	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung	IV.2.4	Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz	Landratsamt	IV.2.14	Landwirtschaftsamt	gesplittet; Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG; sonst Landratsamt	IV.2.23	Gesundheitsamt	Landratsamt	IV.2.24 a)	Kriegsopferversorgung	Landratsamt	IV.2.24 b)	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Landratsamt	IV.2.24 c)	Versorgung bei Zivildienstschäden	Landratsamt	IV.2.24 d)	Versorgung bei Impfschäden	Landratsamt	IV.2.24 e)	Entschädigung der Opfer von Gewalttaten	Landratsamt	IV.2.24 f)	Entschädigung von politischen Häftlingen	Landratsamt	IV.2.33	Versicherungsamt	Landratsamt gegen Kostenausgleich	IV.3.3	Berufliche Schulen	Landkreis gegen Kostenausgleich	IV.3.6	Kreismedienstelle	Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation	IV.3.7	Kreiskliniken	Landkreis, evtl. finanzielle oder gesellschaftsrechtliche Beteiligung	IV.3.10	Grundsicherung für Arbeit-suchende (SGB II)	gemeinsame Einrichtung	IV.3.12	Aufsicht über den Rettungsdienst (unbenannt)	Landratsamt	IV.4.1	Ausbildungsförderung	gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt	96	Der Landkreis wiederholt diese Argumente. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 40 ff., S. 39 ff.
Ziffer Ergebnisbericht der Stadtverwaltung	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung																																																					
IV.2.4	Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz	Landratsamt																																																					
IV.2.14	Landwirtschaftsamt	gesplittet; Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG; sonst Landratsamt																																																					
IV.2.23	Gesundheitsamt	Landratsamt																																																					
IV.2.24 a)	Kriegsopferversorgung	Landratsamt																																																					
IV.2.24 b)	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Landratsamt																																																					
IV.2.24 c)	Versorgung bei Zivildienstschäden	Landratsamt																																																					
IV.2.24 d)	Versorgung bei Impfschäden	Landratsamt																																																					
IV.2.24 e)	Entschädigung der Opfer von Gewalttaten	Landratsamt																																																					
IV.2.24 f)	Entschädigung von politischen Häftlingen	Landratsamt																																																					
IV.2.33	Versicherungsamt	Landratsamt gegen Kostenausgleich																																																					
IV.3.3	Berufliche Schulen	Landkreis gegen Kostenausgleich																																																					
IV.3.6	Kreismedienstelle	Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation																																																					
IV.3.7	Kreiskliniken	Landkreis, evtl. finanzielle oder gesellschaftsrechtliche Beteiligung																																																					
IV.3.10	Grundsicherung für Arbeit-suchende (SGB II)	gemeinsame Einrichtung																																																					
IV.3.12	Aufsicht über den Rettungsdienst (unbenannt)	Landratsamt																																																					
IV.4.1	Ausbildungsförderung	gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt																																																					
8	2.3 b)	Die einfachesetzlichen Regelungen für eine Aufgabenwahrnehmung der Landkreise auf dem Gebiet der kleinen Stadtkreise gelten nicht automatisch für neu gegründete Stadtkreise Gemäß § 3 Abs. 1 GemO kann eine Gemeinde durch Gesetz zum Stadtkreis erklärt werden.																																																					

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(8)		„Mit der Auskreisung muss sie dann die kreiskommunalen Aufgaben selbst erfüllen und ist in vollem Umfang unterer Verwaltungsbehörde“ (Kunze/Bronner/Katz: Komm.z.GemO § 3 Rdnr. 4). Bezogen auf den Landkreis bedeutet eine Auskreisung die Änderung des Kreisgebietes; Grenzen des Landkreises können nach § 7 Abs. 1 Landkreisordnung (LKrO) nur aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Hinsichtlich der Rechtsfolgen und der Auseinandersetzung sieht § 8 LKrO vor, dass diese im Auskreisungsgesetz oder durch Rechtsverordnung zu regeln sind. Das Gesetz kann dies auch der Vereinbarung durch die beteiligten Gebietskörperschaften überlassen, die der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde bedarf. Soweit der Landkreis weiterhin staatliche Aufgaben im Stadtgebiet wahrnehmen soll, bedarf es weiterhin einer gesetzlichen Aufgabenübertragung.		
9		Die bestehenden einfachgesetzlichen Zuständigkeitsregelungen (z. B. im Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst oder im Landwirtschafts- und Landesкул-turgesetz) haben ihren Ursprung in den Funktionalreformen 1995 (SOBEG) und 2004 (VRG). Im Rahmen der Funktionalreformen bestand ein besonderes öffentliches Interesse für eine Aufgabenübertragung auf die umgebenden Landkreise, da der Gebietszuschnitt der Stadtkreise nicht geeignet war für eine Aufgabenwahrnehmung durch die Stadtkreise. Dieses öffentliche Interesse besteht bei einer Auskreisung nicht, da in diesem Fall eine Gebietsstruktur besteht, die die Erfüllung der Aufgaben ermöglicht. Eine Entscheidung des Gesetzgebers wäre in sich widersprüchlich, die einerseits das öffentliche Interesse für eine getrennte Aufgabenwahrnehmung bejaht und andererseits ein öffentliches Interesse für den Verbleib einzelner Aufgaben beim Landratsamt anerkennt. Da die Gemeindeordnung den Typus „Stadtkreis light“ nicht kennt, wäre der Antrag auf Stadtkreiserklärung abzulehnen.	97	Die Behauptung, wonach „der Gebietszuschnitt der Stadtkreise nicht geeignet war für eine Aufgabenwahrnehmung durch die Stadtkreise“ ist unzutreffend. Dazu wird auf Rn. 84, S. 78 ff. verwiesen.
	2.3 c)	Zuständigkeitsregelungen und Vermögensauseinandersetzung betreffen das „Ob“ einer Auskreisung und können daher nicht in ein nachgelagertes Verfahren verlagert werden Bei Umgliederungen ist zur Gemeinwohlermittlung eine Schaden-Nutzen-Bilanz erforderlich. Eine Umgliederung ist nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich,	98	Dieses Argument ist falsch und wiederholt sich. Deshalb verweist die Stadt auf ihre Ausführungen unter Rn. 52, S. 50. Die Änderung der Zuständigkeit ergibt sich durch die Erklärung von Reutlingen zum Stadtkreis kraft Gesetzes. Das gestufte Vorgehen ist geübte gesetzgeberische Praxis und hat sich in Baden-Württemberg seit Jahrzehnten bewährt: • Kreisreformgesetz 1971

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(9)		wenn unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange die Vorteile die mit der Auskreisung verbundenen Nachteile überwiegen. Dieser erstmalig vom Verfassungsgerichtshof Westfalen in seinen Urteilen zum Aachen-Gesetz entwickelte Grundsatz liegt auch der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg zugrunde. Die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben im Bereich des Stadtkreises und die damit verbundenen Konsequenzen für den Finanzausgleich sind in gleicher Weise abwägungserheblich wie die Regelung der Wahrnehmung überörtlicher Aufgaben durch den Landkreis außerhalb seines Wirkungskreises. Dies gilt umso mehr, als die mit der Aufgabenübertragung verbundene Vermögensauseinandersetzung und Regelung der Finanzbeziehungen unmittelbar die Leistungsfähigkeit des Landkreises beeinflussen.		• Drittes Gesetz zur Eingliederung von Gemeinden in andere Gemeinden und Landkreise 1971 • Gesetz zur Neubildung der Stadt Villingen-Schwenningen 1971 • Drittes Gesetz zur Verwaltungsreform 1974 • Thüringer Gesetz über Maßnahmen zur kommunalen Gebietsreform 1994 • Gesetz zur Neugliederung des Gebiets der Landkreise des Freistaats Sachsen 2008 • Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landkreiseordnungs-gesetz) 2010
2.3 d)		Eine gesetzliche Aufgabenübertragung außerhalb des Wirkungskreises ver- letzt den Landkreis in seinem Selbstverwaltungsrecht gem. Art. 28 Abs. 2 GG. Das Bundesverfassungsgericht stellt in ständiger Rechtsprechung klar (z. B. Urteil vom 20.12.2007 Az. 2 BvR 2433/04), dass eine gesetzliche Aufgabenübertragung ohne besonderen sachlichen Grund unzulässig ist: Der Verwaltungsträger, dem (...) Verwaltungsaufgaben zugewiesen worden sind, hat diese Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung schließt zwar die Inanspruchnahme der „Hilfe“ – auch soweit sie sich nicht auf eine bloße Amtshilfe im Einzelfall beschränkt – nicht zuständiger Verwaltungsträger durch den zuständigen Verwaltungsträger nicht schlechthin aus, setzt ihr aber Grenzen: Von dem Gebot, die Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen, darf nur wegen eines besonderen sachlichen Grundes abgewichen werden.“ Ein sachlicher Grund lässt sich auch nicht aus entsprechenden Regelungen für bestehende Stadtkreise entnehmen, da mit dem bestehenden Landkreis eine Verwaltungseinheit besteht, die eine übergreifende Aufgabenwahrnehmung gewährleistet. Insofern hat der Gesetzgeber entweder die Wahl, den Landkreis bestehen zu lassen, oder dem Stadtkreis alle Aufgaben seines Wirkungskreises zuzuweisen.	99	Die Argumentation des Landkreises ist nicht nachvollziehbar Der Landkreis meint offenbar, es sei verfassungsrechtlich bedenklich, bei Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis ihm gleichwohl Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde zu übertragen, der Gesetzgeber habe nur die Wahl, den Landkreis unverändert bestehen zu lassen oder dem Stadtkreis Reutlingen alle Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde zuzuweisen. Dies trifft nicht zu und entspricht nicht der bisherigen Praxis des Gesetzgebers. Insoweit wird auf die Ausführungen unter Rn. 40 ff., S. 39 ff. verwiesen. Der Gesetzgeber hat durch Sonderregelungen bestimmt, dass die Landratsämter für bestimmte Aufgaben auch für Stadtkreise zuständig sind. Verfassungsrechtliche Bedenken dagegen wurden bislang nicht erhoben. Soweit sich dies nicht aus den bereits geltenden Regelungen ergibt, geht die Stadt Reutlingen davon aus, dass entsprechende Regelungen getroffen werden, wenn die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(9)	2.4	Die Stadt Reutlingen hat in ihrem Antrag die Voraussetzungen für eine Stadtkreiserklärung nicht im erforderlichen Umfang dargelegt Die Stadt Reutlingen stützt ihren Antrag auf Stadtkreiserklärung im Wesentlichen auf ihre Sonderstellung als Großstadt mit 112.000 Einwohnern und dem hieraus resultierenden Gleichstellungsanspruch mit anderen Stadtkreisen. Die Stadt verzichtet auf die vom Innenministerium eingeforderte umfängliche Schaden-Nutzen-Bilanz ebenso wie auf die Prüfung der von Prof. Junkernheinrich in seiner verwaltungswirtschaftlichen Expertise aufgezeigten verfahrensrelevanten Aspekte. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinen Urteilen aus dem Juni 2015 aufgezeigt, dass der Gesetzgeber seiner Anhörungspflicht nur genügen kann, wenn die Grundlagen der Schaden-Nutzen-Bilanz für die betroffenen Gebietskörperschaften nachvollziehbar aufgearbeitet sind.	100	Der Antrag der Stadt Reutlingen entspricht dem Schreiben des Innenministeriums vom 15.05.2013. Eine weitergehende Bilanzierung wird darin nicht gefordert. Diese hat das Land bei den eigenen Reformvorhaben der Vergangenheit selbst nicht vorgenommen. Der Vortrag des Landkreises ist unrichtig. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinem Urteil vom 29.06.2015 (VGH N 7/14 Rn. 88) festgestellt, dass der Gesetzgeber nicht zu einer gutachterlichen Untersuchung bzw. einer wirtschaftlichen Schaden-Nutzen-Bilanz einer geplanten Gebietsreform verpflichtet ist. Die vom Landkreis in Auftrag gegebene verwaltungswirtschaftliche Expertise von Prof. Dr. Junkernheinrich u.a. ist nicht Maßstab für die Entscheidung des Gesetzgebers. Sie ist insoweit rechtlich verfehlt, als sie behauptet, in rechtlicher Hinsicht „muss eine Stadtkreisgründung zu einer eindeutigen Verbesserung des Gemeinwohls (...) von Stadt und Landkreis Reutlingen, der Region und dem Land Baden-Württemberg führen“. Dies widerspricht der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte zum öffentlichen Wohl als Voraussetzung für eine kommunale Neugliederung. Auch insoweit ist der Vortrag des Landkreises unsubstantiiert. Er zeigt nicht im Detail auf, welche nach seiner Auffassung erforderlichen Ermittlungen nicht durchgeführt wurden. Dass eine Abwägung notwendig ist, wurde im Antrag der Stadt Reutlingen dargelegt. Der Antrag nennt die abwägungserheblichen Gesichtspunkte und beschreibt die Vor- und Nachteile. Anforderungen an das Anhörungsverfahren richten sich an das vom Innenministerium bzw. vom Landtag durchzuführende Verfahren.
10	2.4 a) 1. 2.	Schreiben des Innenministers vom 15. Mai 2013 Auf die schriftliche Anfrage der Stadt Reutlingen, ob rechtliche Gründe einer Antragstellung auf Auskreisung der Stadt Reutlingen entgegenstehen, hat Innenminister Reinhold Gall mit Schreiben vom 15. Mai 2013 die Voraussetzungen einer Auskreisung definiert: Es besteht kein Rechtsanspruch einer Stadt auf Herauslösung aus einem Landkreis. Die Entscheidung liegt beim Gesetzgeber. Eine Herauslösung muss, da dies eine Änderung des Gebiets eines Landkreises ist, durch „Gründe des öffentlichen Wohls“ gerechtfertigt sein.	101	Die Darstellung des Schreibens des Innenministers vom 15.05.2013 entspricht nicht dem Inhalt dieses Schreibens. Der Landkreis wiederholt diese Argumente. Die Stadt verweist deshalb auf ihre Rn. 15, S. 20.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(10)	3. 4. 5. 6. 7.	Es ist eine Gesamtabwägung aller Interessen vorzunehmen: „Dabei ist keineswegs allein die Situation von Reutlingen maßgebend.“ Bei der Abwägung ist der Nutzen für das Gemeinwohl den möglichen Nachteilen für die „umgebende kommunale Landschaft (Landkreis, kreisangehörige Gemeinden)“ gegenüberzustellen. Die Entscheidung kann nur „auf Grundlage einer umfassenden Kenntnis aller erheblichen Umstände“ getroffen werden. Im Detail sind vor allem die „finanziellen Konsequenzen einer Auskreisung (Stichworte: Krankenhausfinanzierung, Berufsschulen, Kreissparkasse, sozialer Bereich) aufzuarbeiten.“ „Die Pflicht zur Darlegung aller genannten Gesichtspunkte liegt bei der Stadt Reutlingen“.	102	Der Landkreis wiederholt diese Argumente. Die Stadt verweist deshalb auf ihre Rn. 15, S. 20; Rn. 83, S. 77 f. und Rn. 104, S. 96 f. Der Antrag entspricht den Anforderungen, die der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 14.02.1975 formulierte. Die Gründe des öffentlichen Wohls, die für die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis sprechen und der damit verbundene Nutzen sowie die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme sind im Antrag umfassend dargelegt.
		Ergänzend verweist der Innenminister auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg, der im Rahmen der Gebietsreform Anfang der 70er Jahre gewisse Leitlinien aufgestellt hat. In dieser Rechtsprechung hat der Staatsgerichtshof insbesondere die Gemeinwohlgründe konkretisiert, die eine Gebietsänderung rechtfertigen können: „Gründe des öffentlichen Wohls“, die eine Gemeindegliederung rechtfertigen können (Art. 74 BadWürttVerf.), liegen jedenfalls dann vor, wenn sie sich aus Verfassungsgrundsätzen ableiten lassen. Das ist der Fall, wenn Neugliederungen - der Stärkung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft dienen; - zur Schaffung einer einheitlichen Lebens- und Umweltqualität sowie zum Abbau des Leistungs- und Ausstattungsgefälles zwischen Verdichtungsräumen und dünn besiedelten Gebieten beitragen; - die Wirtschaftlichkeit der Gemeindeverwaltung erhöhen. Der Gesetzgeber darf darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Interessen und Zwecke als „Gründe des öffentlichen Wohls“ zur Begründung einer Gemeindegliederung heranziehen.“ (StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.02.1975 – GR 11/74) In der gleichen Entscheidung weist der Staatsgerichtshof auf die rechtliche Bedeu-		

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(10)		tung der Schaden-Nutzen-Bilanz hin: „Ein Gemeindegemeinschaften, der mehr Schaden als Nutzen bringt, verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dabei setzt die Beurteilung von Nutzen und Schaden eine Prognose voraus.“		
11		Zugleich führt der Staatsgerichtshof aus, dass der Verweis auf bestehende Gebietskörperschaften gleicher Größe den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt: „Aus dem Bestehen bleiben gleich großer oder kleinerer Gemeinden kann eine aufgelöste Gemeinde regelmäßig kein Recht auf Erhaltung ihrer Eigenständigkeit herleiten.“		
	2.4 b)	Verwaltungsökonomische Expertise zur Auskreisung der Kreisstadt Reutlingen aus dem Landkreis von Prof. Junkernheinrich In der verwaltungsökonomischen Expertise aus dem Jahr 2014 (Anlage 4) hat Prof. Junkernheinrich den Analysebedarf für eine Auskreisungsentscheidung überprüft und wie folgt zusammengefasst: „Eine verwaltungswissenschaftliche, regionalökonomische und finanzwirtschaftliche Beurteilung der Auskreisung der Stadt Reutlingen aus dem Landkreis Reutlingen hat ein mehrdimensionales Ziel- und Kriterienraster zu berücksichtigen. Dieses sollte kommunale, regionale und landespolitische Anliegen integrieren. In rechtlicher Hinsicht muss eine Auskreisung zu einer eindeutigen Verbesserung des Gemeinwohls (siehe verfassungsrechtliche Vorgaben in Ziff. (14)) Von Stadt und Landkreis Reutlingen, der Region und dem Land Baden-Württemberg führen. Die Einzigartigkeit dieses Vorhabens manifestiert sich in der historischen Betrachtung stattgefundener Ein- und Auskreisungen (siehe Ziff. (8)). Die Überprüfung der Voraussetzungen offenbart einen hohen Komplexitätsgrad und eine Mehrschichtigkeit des zu prüfenden Sachverhalts, wodurch ein kaskadenartiger Prozess unabdingbar wird. Zunächst ist zu betonen, dass eine Gebietsreform – die Auskreisung einer Stadt kann als partielle Gebietsreform angesehen werden – nicht allein gemeindlichen Kriterien folgen darf. Der mögliche Wohlfahrtsgewinn darf sich nicht allein auf den aus einzelgemeindlicher Sicht im Vordergrund stehenden potentiellen Nettonutzen	103	Der Landkreis wiederholt dieses Argument. Deshalb verweist die Stadt auf ihre Ausführungen unter Rn. 142, S. 117 ff.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(11)		für die Stadt Reutlingen beschränken. Vielmehr ist eine Gesamtabwägung unter Berücksichtigung der Betroffenheit des verbleibenden Restkreises, des Umgangs mit Stadt-Umland-Verflechtungen bzw. interkommunalen Spillovers sowie dem Anliegen eines landesweiten Disparitätsausgleichs vorzunehmen. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass eine städtische Organisation insbesondere bei Aufgaben mit lokal begrenzter Nutzungs- bzw. Wirkungsreichweite sinnvoll ist. Eine stärker regionale Aufgabenwahrnehmung ist insbesondere bei intensiven Stadt-Umland-Verflechtungen (z. B. oberzentrale Leistungsangebote der medizinischen Versorgung durch Krankenhäuser), bei stückkostensenkenden Effekten größerer Einheiten (z. B. dem Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen) und bei räumlichen System- und Netzinterdependenzen (Netzinfrastruktur, bspw. ÖPNV) sinnvoll. Vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Diskussion zur Abgrenzung leistungsfähiger kommunaler Gebietseinheiten und des daraus entwickelten Bewertungsrahmens sind folgende Fragestellungen bei einer Auskreisung der Stadt Reutlingen einer näheren Überprüfung und Abwägung zu unterziehen: - Welche Aufgaben bzw. Kompetenzen ändern sich bei einer Auskreisung für den Stadtkreis und Landkreis Reutlingen? Welche Aufgaben würden statt vom Landkreis durch den Stadtkreis Reutlingen wahrgenommen? - Welche korrespondierenden Ausgaben- und Einnahmenstrukturen verändern sich für den Stadtkreis und Rest-Landkreis Reutlingen? Wo wären finanzielle Regelungen zu ändern bzw. neu zu schaffen (Kreisumlage, Soziallastenausgleich, Krankenhausfinanzierung, kommunaler Finanzausgleich etc.)? Würde der Stadtkreis oder Rest-Landkreis Reutlingen daraus fiskalische Gewinne realisieren können? - Würde ein Stadtkreis Reutlingen einen relevanten Gewinn an Bürgernähe und demokratischer Teilhabe ermöglichen, der die Reformkosten merklich übersteigt? Besteht derzeit eine nachweisbare Beschneidung der städtischen Eigenentwicklung, die durch eine Auskreisung problemadäquat behoben werden könnte? - Würden die Interessen eines Stadtkreises Reutlingen in den Gremien des ver-		
12	2.4 b) (54)			

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(12)		bleibenden Kreises hinreichend berücksichtigt? Oder bestünde die Gefahr einer stärkeren Orientierung an den Interessen der Umlandgemeinden bzw. des ländlichen Raumes? - Welche Pendlerverflechtungen bestehen zwischen Stadt- und Landkreis? Wie ist die Relation von Wohn- und Arbeitsort zu bewerten? Welche sozioökonomischen Veränderungen ergeben sich durch die Auskreisung für den Rest-Landkreis? - Wirkt sich eine städtische Aufgabenwahrnehmung positiv auf die Stadt- und Regionalentwicklung aus? Lässt die mögliche Stärkung des zentralen Ortes positive Effekte für die Region erwarten? Woran könnte man diese positiven Effekte messen? - Wäre die Auskreisung ein sachgerechter Lösungsbeitrag zur Bewältigung des Stadt-Umland-Problems? Wie würden die räumlichen Spillovers behandelt? Oder ist in der bisherigen Organisation eine bessere Lösung zu sehen? - Was wären die Nachteile für den Kreis? Wäre der Rest-Landkreis Reutlingen allein lebensfähig? Wäre hier eine verwaltungswirtschaftlich suboptimale Kreisgröße die Folge? Inwieweit würde dies gegebenenfalls weiteren Handlungsbedarf hinsichtlich der angrenzenden Städte, Gemeinden und Landkreise induzieren? - Würde die Auskreisung der Stadt Reutlingen dem Interesse des landesweiten Disparitätenausgleichs entsprechen? Oder würden die kommunalen Disparitäten und der Finanzausgleichsbedarf zunehmen? Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob mit der Kreisfreiheit der Stadt Reutlingen ein relevanter regionaler Nettonutzen verbunden ist. Nur dann wäre mit der Auskreisung eine Wohlfahrtssteigerung im Verflechtungsraum verbunden. Mit anderen Worten: Es geht weniger um die Interessen der Stadt- oder der Kreisverwaltung als vielmehr um die effektive und effiziente Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Verflechtungsraum."		
2.4 b) (55)		Verfassungsrechtliche Anforderungen und Darlegungslast im Rahmen des		
2.4 c)				

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Stellungnahme der Stadt Reutlingen	Rn.
(12)		Anhörungsverfahren bei Gebietsänderungen Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat sich im Juni 2015 in zwei Entscheidungen (Urteile vom 8. Juni 2015, VGH N 18/14 und Urteil vom 29. Juni 2015, VGH N 7/14) mit den Abwägungsspielräumen des Gesetzgebers bei Gebietsreformen auseinandergesetzt. In beiden Urteilen stellte der Verfassungsgerichtshof zunächst klar, dass die Untersuchungen von Prof. Junkerheinrich eine ausreichende Grundlage für die Gebietsreform in Rheinland-Pfalz darstellen. Eine Abweichung der Landesregierung von den Grundsätzen des Gutachtens von Prof. Junkerheinrich im Fall der Verbandsgemeinde Maikammer führte zur Aufhebung des Eingliederungsgesetzes. In diesem Fall hat die Landesregierung nicht auf die Leistungsfähigkeit sondern auf die Einwohnerzahl abgestellt. Entscheidender für das Auskreisungsverfahren der Stadt Reutlingen sind die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs zu den Grenzen des Abwägungsspielraums des Gesetzgebers bei Gebietsreformen und die hieraus resultierenden Anforderungen an das Verfahren (KT-Drucksache Nr. IX-0146). Der Gesetzgeber hat hinsichtlich der Schaden-Nutzen-Abwägung weitgehende Abwägungsspielräume. Strikt zu beachten sind jedoch: - Verhältnismäßigkeit: Wird das Ziel (Gemeinwohlbelang) erreicht? Gibt es Alternativen, die weniger in die Rechte des Landkreises eingreifen? - Anhörungsverfahren: Das Anhörungsverfahren soll nicht nur Gelegenheit zur Äußerung geben. Das Ziel der Anhörung ist vielmehr, eine „sorgfältige Abwägung aller Belange durch den Gesetzgeber“ zu ermöglichen. Dieses Ziel wird nur erreicht, wenn im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die wesentlichen Grundlagen des Gesetzesvorhabens übermittelt werden. - Sachverhaltsermittlung: Den Gesetzgeber trifft die Pflicht zur Sachverhaltsermittlung bezüglich aller relevanten Belange. Fehler in der Sachverhaltsermittlung sind in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar, wenn - die Richtigkeit einer Tatsache bestritten wird und - die Möglichkeit einer anderen Entscheidung besteht. Insgesamt bestehen erhebliche Bedenken, dass die Grundlagenermittlung und	Der Landkreis berücksichtigt die Ausführungen im Antragsschreiben der Stadt nicht im erforderlichen Maße. Dort ist dargelegt, dass dem Gesetzgeber bei der Abwägung ein großer, jedoch durch die Fassung gebundener Spielraum zukommt. (BVerfGE 86, 90, 108; StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 9 f.; 23, 1, 4 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459; VerfGH Rheinland-Pfalz, a.a.O., Rn. 114 ff.; Faß, in: Ade/Faß/Waibel/Stehle, Kommunalverfassungsrecht Baden-Württemberg, Stand: April 2012, § 7 LKrO, Nr. 1). Der Gesetzgeber hat den für seine Entscheidung erheblichen Sachverhalt zu ermitteln, die unterschiedlichen Belange und Interessen zu bewerten und in seine Abwägung einzustellen (BVerfGE 96, 90, 108 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459; VerfGH Rheinland-Pfalz, a.a.O., Rn. 163). Er hat die Interessen der antragstellenden Gemeinde denen der Gemeinschaft der Kreisgemeinden gegenüberzustellen und die beiderseitigen Belange nach den Gesichtspunkten des öffentlichen Wohls abzuwägen. In die Abwägung ist einzustellen, ob die antragstellende Gemeinde ohne Stadtkreisgründung durch ihr Übergewicht den Rahmen des Landkreises sprengt und ob bei einer Stadtkreisgründung die Lebensfähigkeit des Restkreises in Frage gestellt wäre (Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg, 2013, § 3 GemO Rn. 3; Steger, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand: Oktober 2015, § 3 Rn. 5). Die Gründe des öffentlichen Wohls, die für die Gründung des Stadtkreises Reutlingen sprechen, hat die Stadt in ihrem Antrag dargelegt. Die Maßnahme entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie ist geeignet, um die in den Antragsunterlagen erläuterten Defizite der derzeitigen Situation zu beheben und den Gründen des öffentlichen Wohls zu entsprechen. Die Gründung des Stadtkreises erfüllt den Grundsatz der Erforderlichkeit, da sie das mildeste Mittel darstellt, um die mit der Gründung eines Stadtkreises verbundenen Ziele zur erfüllen. Die Stadt Reutlingen hat in ihrem Antrag sowie dem Ergebnisbericht die Grundlagen für die Entscheidung des Gesetzgebers ermittelt. Sollten weitergehende Informationen erforderlich sein, bittet die Stadt um entsprechende Mitteilung durch das Regierungspräsidium Tübingen oder das Innenministerium. Inwiefern diesbezüglich Hemmnisse für das Verfahren vorliegen sollten, erschließt sich nicht und wird vom Landkreis auch nicht konkretisiert.	104

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(13)		Datenerhebung durch die Stadt Reutlingen den verfassungsrechtlichen Vorgaben für ein Auskreisungsverfahren genügen.		
	2.5	Die Ausführungen der Stadt Reutlingen zu den Defiziten der bisherigen Gebietsstruktur halten einer verwaltungswirtschaftlichen Überprüfung nicht stand	105	Die Stadt hat in ihrem Antrag und im Ergebnisbericht detaillierte Ausführungen gemacht. Antrag und Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen legen die Gründe des öffentlichen Wohls, die für die Stadtkreisgründung sprechen, ebenso wie die Unterschiede zwischen der derzeitigen Situation und der Konstellation mit Reutlingen als Stadtkreis umfassend und nachvollziehbar dar.
	2.5 a)	Die „Evidenzbegründung“ der Stadt Reutlingen ist nicht belegbar Antrag und Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen beschränken sich hinsichtlich der Defizite der bisherigen Gebietsstruktur auf eine „Evidenzbegründung“: „Der Kittel ländlicher Landkreis passt nicht für eine Großstadt.“ Diese „Evidenzbegründung“ lässt sich allerdings weder aus einer einwohnerbezogenen Kreisfreiheitsgröße ableiten noch kann der Nachweis geführt werden, dass die bestehenden kleinen Stadtkreise in der Lage sind, ihre Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen. Dagegen sprechen die Sonderregelungen in den Einzelgesetzen, die eine Aufgabenwahrnehmung der Landratsämter in den Stadtkreisgebieten vorsehen in gleicher Weise wie die Tatsache, dass in den kleinen Stadtkreisen eine Vielzahl von Kooperationen mit den umgebenden Landkreisen geschlossen wurden. In gleicher Weise spricht die Tatsache, dass seit den Gebietsreformen der 70er Jahre im Bundesgebiet keine Auskreisungen infolge reinen Bevölkerungswachstums erfolgt sind, gegen die Evidenzbegründung. Weiterhin ist zu beachten, dass gerade in stark verflochtenen Bereichen Sub- und Reurbanisierungsprozesse dazu geführt haben, dass in der Rechtsprechung und Literatur starre Kreisfreiheitsgrößen abgelehnt werden und statt dessen eine konkrete Betrachtung im Sinne einer Schaden-Nutzen-Bilanz eingefordert wird.	106	Die Stadt hat in ihrem Antrag und im Ergebnisbericht detaillierte Ausführungen gemacht. Die Behauptung, die Stadt begründe ihren Antrag lediglich „evident“, ist falsch und missachtet die detaillierten Ausführungen des Antrags und des Ergebnisberichts. Die Stadt hat mit ihren Antragsunterlagen umfassend dargelegt und begründet, dass sie den Rahmen des Landkreises sprengt. An dieser Stelle wird auf Rn. 142, S. 117 ff. verwiesen. Der Landkreis stellt in Frage, dass die kleinen Stadtkreise ihre Aufgaben effizient und effektiv erfüllen, begründet bzw. belegt dies allerdings nicht. Entgegen den Ausführungen des Landkreises belegt die derzeitige Aufgabenverteilung in Baden-Württemberg dies gerade nicht (s. hierzu auch Rn. 83, S. 77 ff.). Zur Beurteilung des Antrags auf Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen kann auf die Effizienz bzw. Effektivitätsvermutung zugunsten der Stadtkreise Heilbronn, Ulm oder Pforzheim verwiesen werden. Alles andere würde den gesamten Verwaltungsaufbau und die bestehenden Gebietszuschnitte insgesamt in Frage stellen. Betroffen wären dann Stadt- und Landkreise gleichermaßen, zumal es in Baden-Württemberg auch Landkreise gibt, die weniger Einwohner haben als die Stadtkreise Heilbronn, Ulm oder Pforzheim oder die Stadt Reutlingen sind. Die Behauptung des Landkreises, in kleinen Stadtkreisen gäbe es eine Vielzahl von Kooperationen, erweckt den Eindruck, Kooperationen seien dort überdurchschnittlich oft anzutreffen. Dies wird jedoch nicht belegt. Kooperationen gibt es zwischen

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(13)				allen Gebietskörperschaften. Sie sind vom Gesetzgeber ausdrücklich zugelassen und gewollt. Dies hat er im Jahr 2015 durch die Novellierung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) erneut bestätigt. Dass seit den Gebietsreformen der 70er Jahre keine Stadtkreisgründungen infolge reinen Bevölkerungswachstums erfolgt sind, ist unbestritten. Ein auf das reine Bevölkerungswachstum beschränkter Maßstab hätte zu jeder Zeit für eine Stadtkreisgründung zu kurz gegriffen. Diese Ausführungen verkennen jedoch den Inhalt des Antrags der Stadt. Die Stadt Reutlingen hat in ihrem Antrag sowie dem Ergebnisbericht ausführlich dargelegt, dass in Reutlingen eine Sondersituation vorliegt (Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis vom 10.07.2015, II.1., S. 16 ff., Ergebnisbericht, II.2., S. 20 ff.). Der Grund liegt eben nicht im reinen Bevölkerungswachstum. Der Antrag legt ausführlich die Gründe des öffentlichen Wohls dar, die für die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen sprechen. Der Landkreis kann für seine Behauptung, in stark verflochtenen Bereichen hätten Sub- und Reurbanisierungsprozesse dazu geführt, dass in der Rechtsprechung und Literatur starre Kreisfreiheitsgrößen abgelehnt werden, nicht belegen. Seine Behauptung ist unerheblich, da der Antrag der Stadt Reutlingen nicht auf eine „starre Kreisfreiheitsgröße“ gestützt wird, sondern auf die konkret benannten Gründe des öffentlichen Wohls (Antragsschreiben, Ergebnisbericht II, S. 17 ff.).
2.5 b) (1)	Die von der Stadt Reutlingen behaupteten Defizite sind nicht hinreichend belegt	Für die von der Stadt Reutlingen behaupteten Defizite „keine Wahrnehmung von Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben“ und „Disparität von großstädtischen und ländlichen Interessen“ wird auf eine singuläre Entscheidung verwiesen. Hier bedürfte es sowohl in qualitativer wie quantitativer Hinsicht einer detaillierten Defizitanalyse.	107	Die Stadt hat in ihrem Antrag und im Ergebnisbericht detaillierte Ausführungen gemacht. Der Landkreis spricht von einer singulären Entscheidung, konkretisiert diese allerdings nicht. Der Landkreis hat dabei die Antragsunterlagen der Stadt nicht ausreichend berücksichtigt. Die Stadt hat eingehend dargelegt, warum der Landkreis seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion gegenüber der Stadt nicht erfüllt. (Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis vom 10.07.2015, II.1., S. 16 ff.; Ergebnisbericht, II.2., S. 20 ff.)
2.5 b) (2)	Die Argumentation der Stadt Reutlingen, dass die Stadt den Landkreis sprengt, ist in sich nicht schlüssig. Die Stadt Reutlingen leitet ihr „Übergewicht“ aus zwei Kennzahlen ab:		108	Die Ausführungen des Landkreises greifen zu kurz. Die Stadt stützt ihre Argumentation auf mehrere Gesichtspunkte. An dieser Stelle wird auf Rn. 142, S. 117 ff. verwiesen.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(13)				
14		- Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen im Verhältnis zur Einwohnerzahl des Landkreises - Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen im Verhältnis zur Einwohnerzahl der nächst kleineren Stadt Metzingen. Legt man die Einwohnerzahlen nach Abschluss der Gemeindegebiets- und Kreisreform zugrunde, hat die Stadt Reutlingen im Verhältnis zum Landkreis eher an Gewicht verloren: Bei Abschluss der Gebietsreformen zum 01.01.1975 betrugen die Einwohnerzahlen - Landkreis Reutlingen: 236 464 Einwohner - Stadt Reutlingen: 96.157 Einwohner Dies entspricht einem Anteil von 40,66 %. Der Anteil der Stadt Reutlingen laut Zensus 2011 beträgt demgegenüber nur 40,17 % (273.352 zu 109.799). Die Stadt legt ihrem Antrag einen Anteil von 40,4 % zugrunde. Im Verhältnis zur Stadt Metzingen, deren Einwohnerzahl sich im gleichen Zeitraum um ca. 3.000 Einwohner erhöht hat, weist die Stadt Reutlingen ebenfalls ein vergleichbares Wachstum von ca. 11 % seit 1975 auf.	109	Dieses Argument ist unsachgemäß und wiederholt sich. Die Stadt verweist deshalb auf Rn. 86, S. 81.
			110	Die vom Landkreis verwendeten Zahlen sind nicht nachvollziehbar – möglicherweise sogar falsch. Schließt man sich der Quellenwahl der Kreistags-Drucksache an, so ergibt sich für Metzingen eine Einwohnerzahl von 20.794 Einwohnern auf Basis des Zensus. Die Einwohnerzahl mit Stand 1974 beträgt 19.559 Einwohner. Daraus ergibt sich ein Zuwachs von lediglich +1.235 Einwohnern, +6,3 %. Auch bei Verwendung des Bevölkerungswerts des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg für 2011 mit 20.965 Einwohnern ergibt sich lediglich ein Anstieg von +1.406 Einwohnern, +7,2 %. Die Stadt Reutlingen soll lt. Landkreis in besagtem Zeitraum mit ca. 11 % ein mit Metzingen vergleichbares Bevölkerungswachstum aufweisen. Geht man erneut von einem Ausgangswert des Statistischen Landesamts für 1974 und einem Wert auf Basis Zensus 2011 aus der Zensusdatenbank aus, so erhält man ein Bevölkerungswachstum der Stadt Reutlingen von +13.642 Einwohnern, +14,2 %. Verwendet man beide Werte vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, so ergibt sich sogar ein Zuwachs von +13.927 Einwohnern, +14,5 % (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, www.statistik-bw.de, Zensusdatenbank, https://ergebnisse.zensus2011.de)

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(14)		Die Prognose der Stadt Reutlingen, wonach sich das vermeintliche Übergewicht noch verstärken wird, lässt sich auf der Grundlage der Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes (geht von rückläufigen Einwohnerzahlen der Stadt Reutlingen ab dem Jahr 2019 aus) nicht nachvollziehen. Im Vergleich zur Stadt Tübingen, für die bis zum Jahr 2030 ein Bevölkerungszuwachs von 10 % (bezogen auf das Basisjahr 2001) errechnet wird, beträgt der Bevölkerungsrückgang der Stadt Reutlingen im gleichen Zeitraum ca. 1 % (Anlage 5).	111	Die genannten Angaben in der Kreistags-Drucksache sind demzufolge falsch oder basieren auf einer vom Leser nicht zu erkennenden Quelle. Hinsichtlich der Bevölkerungsprognosen wird nach Angaben in der Kreistags-Drucksache auf Vorausrechnungen des Statistischen Landesamtes zurückgegriffen. Ein Bevölkerungszuwachs der Stadt Tübingen von 10 Prozent bis 2030 konnte seitens der Stadt Reutlingen auf Basis der vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg veröffentlichten Daten nicht nachvollzogen werden. Das Statistische Landesamt unterstellt bei seiner Prognose für den Landkreis Reutlingen einen deutlichen Wanderungsverlust. Der Nachbarschaftsverband Reutlingen-Tübingen hat das Forschungsinstitut empirica im Jahr 2011 beauftragt, eine Bevölkerungsprojektion bis 2030 für die Wohnungsmarkregion Reutlingen-Tübingen zu erstellen. Das Regierungspräsidium hat diese als maßgeblich bestätigt. Empirica ermittelte ein deutlich höheres Bevölkerungswachstum der Stadt Reutlingen im Vergleich zur Prognose des Statistischen Landesamts. Die Entwicklung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass die Stadt sogar deutlich stärker wächst, als im genannten Gutachten von 2011 dargelegt. Seit Zensus 2011 ist die Stadt um rd. +5.000 Einwohner, +5 % gewachsen. Derzeit wird davon ausgegangen, dass der obere Rand des Entwicklungskorridors der Prognose des Statistischen Landesamtes für die Stadt Reutlingen ein realistisches Bild zeichnet. Demnach wächst die Stadt Reutlingen bis zum Jahr 2030 um rd. 11 Prozent – bezogen auf das Basisjahr 2001 – auf voraussichtlich etwa 124.000 Einwohner. Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg geht im Bereich der oberen Randzone der Stadt Reutlingen sogar von einem stetigen Bevölkerungszuwachs für die Stadt Reutlingen bis zum Ende des Prognosezeitraums 2035 aus. Selbst der prognostizierte Mittelweg zeigt für die Stadt Reutlingen keine deutlichen Einbrüche, sondern lediglich eine gewisse Stagnation ab dem Jahr 2022. (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, www.statistik-bw.de) Es leuchtet nicht ein, aus welchem Grund vorliegend das Statistische Landesamt als Quelle dient, wohingegen bei der Darlegung des Einwohneranteils der Stadt Reutlingen am Landkreis Reutlingen die Zensusdatenbank mit Werten des Jahres 2011 verwendet wird. Dies wird auch nicht begründet. Durch die inkonsistente Verwendung von Zahlen können daraus keine Schlussfolgerungen abgeleitet werden.

Seite	Gliederung	Rn.	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Stellungnahme der Stadt Reutlingen																																																															
(14)		112	Auch die These der Stadt Reutlingen, dass ein Gewicht von 40,4 % eine Sonderstellung begründet, ist nicht zutreffend, die Stadt Tübingen weist mit 39,5 % eine vergleichbare Relation zum Landkreis Tübingen auf.	Die Angaben sind falsch oder basieren auf einer vom Leser nicht zu erkennenden Quelle. Bei Zugrundelegung der Bevölkerungszahlen aus der Zensusdatenbank erhält man zum 9. Mai 2011 eine Relation von 38,9 %. Das Statistische Landesamt weist folgende Werte aus: - Bevölkerungsstand 2013 (aktuellster Stand zum Zeitpunkt der Erstellung der Kreistags-Drucksache): 39,4 % Bevölkerungsanteil der Stadt Tübingen am Landkreis Tübingen - Vierteljährlicher Bevölkerungsstand 3/2014 (aktuellster Bevölkerungsstand zum Zeitpunkt der Erstellung der Kreistags-Drucksache): 39,1 % Bevölkerungsanteil der Stadt Tübingen am Landkreis Tübingen Dessen ungeachtet ergibt sich bei Betrachtung der Entwicklung des Bevölkerungsanteils der Städte Reutlingen und Tübingen an den jeweiligen Landkreisen Reutlingen bzw. Tübingen keineswegs ein ähnliches Bild. <table><caption>Estimated data for Abb. 1: Bevölkerungsanteil der Städte Reutlingen und Tübingen am entsprechenden Landkreis Reutlingen bzw. Tübingen</caption><thead><tr><th>Jahr</th><th>Reutlingen (%)</th><th>Tübingen (%)</th></tr></thead><tbody><tr><td>1995</td><td>40,5</td><td>38,5</td></tr><tr><td>1996</td><td>40,4</td><td>38,6</td></tr><tr><td>1997</td><td>40,3</td><td>38,7</td></tr><tr><td>1998</td><td>40,2</td><td>38,8</td></tr><tr><td>1999</td><td>40,1</td><td>38,9</td></tr><tr><td>2000</td><td>40,0</td><td>39,0</td></tr><tr><td>2001</td><td>39,9</td><td>39,1</td></tr><tr><td>2002</td><td>39,8</td><td>39,2</td></tr><tr><td>2003</td><td>39,7</td><td>39,3</td></tr><tr><td>2004</td><td>39,6</td><td>39,4</td></tr><tr><td>2005</td><td>39,5</td><td>39,5</td></tr><tr><td>2006</td><td>39,4</td><td>39,6</td></tr><tr><td>2007</td><td>39,3</td><td>39,7</td></tr><tr><td>2008</td><td>39,2</td><td>39,8</td></tr><tr><td>2009</td><td>39,1</td><td>39,9</td></tr><tr><td>2010</td><td>39,0</td><td>40,0</td></tr><tr><td>2011</td><td>38,9</td><td>40,1</td></tr><tr><td>2012</td><td>38,8</td><td>40,2</td></tr><tr><td>2013</td><td>38,7</td><td>40,3</td></tr><tr><td>2014</td><td>40,4</td><td>39,1</td></tr></tbody></table> Abb. 1: Bevölkerungsanteil der Städte Reutlingen und Tübingen am entsprechenden Landkreis Reutlingen bzw. Tübingen (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)	Jahr	Reutlingen (%)	Tübingen (%)	1995	40,5	38,5	1996	40,4	38,6	1997	40,3	38,7	1998	40,2	38,8	1999	40,1	38,9	2000	40,0	39,0	2001	39,9	39,1	2002	39,8	39,2	2003	39,7	39,3	2004	39,6	39,4	2005	39,5	39,5	2006	39,4	39,6	2007	39,3	39,7	2008	39,2	39,8	2009	39,1	39,9	2010	39,0	40,0	2011	38,9	40,1	2012	38,8	40,2	2013	38,7	40,3	2014	40,4	39,1
Jahr	Reutlingen (%)	Tübingen (%)																																																																	
1995	40,5	38,5																																																																	
1996	40,4	38,6																																																																	
1997	40,3	38,7																																																																	
1998	40,2	38,8																																																																	
1999	40,1	38,9																																																																	
2000	40,0	39,0																																																																	
2001	39,9	39,1																																																																	
2002	39,8	39,2																																																																	
2003	39,7	39,3																																																																	
2004	39,6	39,4																																																																	
2005	39,5	39,5																																																																	
2006	39,4	39,6																																																																	
2007	39,3	39,7																																																																	
2008	39,2	39,8																																																																	
2009	39,1	39,9																																																																	
2010	39,0	40,0																																																																	
2011	38,9	40,1																																																																	
2012	38,8	40,2																																																																	
2013	38,7	40,3																																																																	
2014	40,4	39,1																																																																	

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(14)		Die Regional- und Verflechtungsanalyse der Firma Prognos AG aus dem Jahr 2014 belegt, dass sich die Stadt Reutlingen auch hinsichtlich weiterer Indikatoren und Kennzahlen nicht wesentlich von dem sie umgebenden Verdichtungsraum unterscheidet. Betrachtet man die Einwohnerzahlen der Städte und Gemeinden des Verdichtungsraums um Reutlingen (Bad Urach, Dettingen, Eningen, Grafenberg, Metzingen, Pfullingen, Pliezhausen, Riederich, Wannweil und Walldorfhäslach) so hat die Stadt Reutlingen mit diesem Verdichtungsraum einen nahezu gleichwertigen – industriell geprägten – Bereich mit ca. 97.000 Einwohnern um sich.	113	Vielmehr ist deutlich zu erkennen, dass der Bevölkerungsanteil der Stadt Reutlingen im Zuge der vergangenen 20 Jahre gewachsen ist, während sich bei der Stadt Tübingen im Verhältnis zum Landkreis Tübingen eine inconstante Entwicklung zeigt. Außerdem hat Tübingen mit rd. 86.000 Einwohnern deutlich unter 100.000 Einwohner und hat im Landkreis Tübingen mit Rottenburg und Mössingen noch zwei Große Kreisstädte mit zusammen rd. 62.000 Einwohnern an seiner Seite, wohingegen es im Landkreis Reutlingen neben der Stadt Reutlingen mit rd. 115.000 Einwohnern mit Metzingen lediglich eine Große Kreisstadt mit gerade einmal rd. 21.000 Einwohnern gibt. (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, www.statistik-bw.de, Zensusdatenbank, https://ergebnisse.zensus2011.de) Die Ausführungen des Landkreises sind falsch. Es ist nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien die einbezogenen Kommunen ausgewählt wurden, zumal in diesem Zusammenhang von „Verdichtungsraum“ gesprochen wird. Der Landesentwicklungsplan kennt keine Einteilung, welche die vom Landkreis genannten Kommunen umfasst. Es handelt sich hierbei weder um die Kommunen des Landkreises Reutlingen im Verdichtungsraum Stuttgart laut Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg noch um die Kommunen des Verflechtungsraums Reutlingen. Zum Verdichtungsraum Stuttgart gehören im Landkreis Reutlingen – neben der Stadt Reutlingen – folgende Kommunen: Eningen, Grafenberg, Metzingen, Pfullingen, Pliezhausen, Riederich, Walldorfhäslach, Wannweil Diese weisen zum Stand 2013 (aktuellster Jahresstand beim Statistischen Landesamt Baden-Württemberg zum Zeitpunkt der Erstellung der Kreistags-Drucksache) eine Gesamteinwohnerzahl – ohne die Stadt Reutlingen – von rd. 76.000 aus. Der Verflechtungsraum Reutlingen inkludiert – neben der Stadt Reutlingen – folgende Kommunen: Eningen, Lichtenstein, Pfullingen, Pliezhausen, Sonnenbühl, Walldorfhäslach, Wannweil

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(14)				Diese weisen zum Stand 2013 (aktuellster Jahresstand beim Statistischen Landesamt Baden-Württemberg zum Zeitpunkt der Erstellung der Kreistags-Drucksache) eine Gesamteinwohnerzahl – ohne die Stadt Reutlingen – von rd. 64.000 aus. (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, www.statistik-bw.de) Bad Urach und Dettingen/Erms wurden vom Landkreis offensichtlich willkürlich hinzugeaddiert. Die Kommunen sind in keiner der beiden Gebietseinteilungen enthalten. Beide Summen o.g. liegen offenkundig deutlich unter der Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen. Die Argumentation des Landkreises geht insoweit ins Leere.
	2.5 b) (3)	Es sind keine Aspekte erkennbar für die These, dass der Landkreis die Stadt Reutlingen in ihrer städtischen Eigenentwicklung behindere.	114	Der Landkreis hat die Ausführungen im Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen nicht berücksichtigt. An dieser Stelle wird auf den Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen, II., S. 17 ff. verwiesen.
	2.5 b) (3 a)	Grundsätzlich kann sich aus der Doppelbelastung „oberzentrale Funktion“ und „Kreisumlage“ eine Behinderung der Eigenentwicklung ergeben. Die Stadt Reutlingen hat als Große Kreisstadt einen größeren Verwaltungsaufwand	115	Die Behauptungen des Landkreises sind falsch. Laut Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg hat die Kategorisierung als Ober- oder Mittelzentrum keine direkten Auswirkungen auf die Ansiedlung von Gewerbe und Dienstleistungen. Hierfür besteht eine gesonderte Kategorisierung in Siedlungsbereiche, Gebiete mit

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(14)		zu tragen und hat (gemeinsam mit der Stadt Tübingen) als Oberzentrum wegen der Vielzahl von öffentlichen Daseinsvorsorgeeinrichtungen eine höhere Aufgabenbelastung und finanzielle Belastung als die sonstigen kreisangehörigen Gemeinden. Letzteres begründet eine Sonderbelastung, die die Stadt Reutlingen mit den anderen Städten und Gemeinden teilt, denen der Landesentwicklungsplan und der Regionalplan zentralörtliche Funktion zuweist, in der Region die Stadt Tübingen und im Landkreis Reutlingen insbesondere auch die Mittelzentren Metzingen und Münsingen. Mit dieser Belastung korrespondieren Vorteile und Chancen: Während kleine Gemeinden auf die Eigenentwicklung beschränkt sind, haben Oberzentren die Möglichkeit zur Ansiedlung von Gewerbe und Dienstleistungen, die zu einer erhöhten Steuereinnahme führt. Deshalb haben Orte mit zentralörtlicher Funktion die regelmäßig höchste Steuerkraftsumme je Einwohner in ihrem Verflechtungsreich. Die Höhe der Steuerkraftsumme ist zugleich auch Berechnungsgrundlage für die Kreisumlage, die die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zur Finanzierung der Kreishaushalte zu leisten haben. Ziel der Kreisumlage ist es, einen Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen herzustellen. Bei einem starken Gefälle zwischen einem Oberzentrum und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden läuft dieses Gefahr, dass die Kreisumlage sie so stark belastet, dass die Finanz- und Investitionskraft soweit sinkt, dass sie nicht mehr in der Lage ist, ihre Entwicklungsaufgaben wahrzunehmen und die qualifizierten öffentlichen Einrichtungen vorzuhalten.		Schwerpunkt Industrie/Gewerbe/Dienstleistung bzw. Einzelhandelsgroßprojekte sowie Kommunen, die lediglich auf ihre Eigenentwicklung beschränkt sind. Im Landkreis Reutlingen darf laut Regionalplan Neckar-Alb lediglich in der Gemeinde Grabenstetten keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden. Schwerpunkte für Industrie/Gewerbe/Dienstleistung werden im Landesentwicklungsplan in Bad Urach/Nachbargemeinden, Engstingen/ Hohenstein/ Trochtingen sowie Münsingen/Nachbargemeinden ausgewiesen. Die Einteilung in Orte mit zentralörtlicher Funktion (u. a. Oberzentren) hat mit der oben genannten Einteilung nichts zu tun. Auch andere Kommunen im Landkreis Reutlingen können Gewerbe und Dienstleistungen ansiedeln und sind mit Ausnahme der Gemeinde Grabenstetten keineswegs auf ihre Eigenentwicklung beschränkt. Großstädte haben eine besondere Verantwortung für die Regional- und Landesentwicklung, deren „Motoren“ sie sind. Dies gilt noch verstärkt, wenn die Großstädte besondere Funktionen wahrnehmen, etwa als Hochschulstandorte. In diesem Kontext müssen sich die Städte in der heutigen Zeit so positionieren, dass Studierende und Lehrende/Wissenschaftler aus anderen Regionen attrahiert werden können. Das Land profitiert davon, wenn seine Großstädte nach außen hin sichtbar werden. Deshalb ist die Landespolitik aufgefordert, dies zu unterstützen. Wenn eine Großstadt Aufgaben übernimmt, die für das ganze Land oder zumindest für eine größere Region innerhalb des Landes von Bedeutung sind, spricht dies dafür, dieser Stadt den Status der Kreisfreiheit zu verleihen. Es ist schlicht falsch, wenn der Landkreis in seiner Kreistags-Drucksache behauptet, Orte mit zentralörtlicher Funktion hätten regelmäßig die höchste Steuerkraftsumme in ihrem Verflechtungsbereich. Im Mittelbereich Münsingen hat die Gemeinde Pfronstetten die höchste Steuerkraftsumme je Einwohner. Die Gemeinde hat keine zentralörtliche Funktion nach dem Landesentwicklungsplan. Die Stadt Münsingen als Mittelzentrum hat eine geringere Steuerkraftsumme je Einwohner. Im Mittelbereich Hechingen hat die Gemeinde Jungingen die höchste Steuerkraftsumme je Einwohner. Die Gemeinde hat keine zentralörtliche Funktion nach dem Landesentwicklungsplan. Die Stadt Hechingen als Mittelzentrum hat eine geringere Steuerkraftsumme je Einwohner.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen								
(15)				Im Mittelbereich Balingen hat die Gemeinde Dotternhausen die höchste Steuerkraftsumme je Einwohner. Die Gemeinde hat keine zentralörtliche Funktion nach dem Landesentwicklungsplan. Die Stadt Balingen als Mittelzentrum hat eine geringere Steuerkraftsumme je Einwohner. Im Mittelbereich Böblingen/Sindelfingen hat die Gemeinde Ehningen die höchste Steuerkraftsumme je Einwohner. Die Gemeinde hat keine zentralörtliche Funktion nach dem Landesentwicklungsplan. Die Städte Böblingen und Sindelfingen als Mittelzentren haben geringere Steuerkraftsummen je Einwohner. Die genannten Beispiele basieren auf Werten zum Kommunalen Finanzausgleich 2015 vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg mit Stand März 2016. Weiter ist die Behauptung falsch, die Stadt Reutlingen habe eine mit der Stadt Tübingen vergleichbare Belastung. Im Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen wurden die Personalausgaben, Sachausgaben und Ausgaben im Zusammenhang mit Zuweisungen und Zuschüssen im Verwaltungshaushalt der größten kreisangehörigen Städte Baden-Württembergs im Durchschnitt der Jahre 2011-2014 verglichen (Ergebnisbericht, II.2.1., S. 22). Diese sprechen eine andere Sprache. Die Stadt Reutlingen hat die mit Abstand höchsten Belastungen je Einwohner. Tübingen liegt um 351 Euro/Einwohner, rd. -23,4 % unter der durchschnittlichen jährlichen Belastung von Reutlingen. (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, www.statistik-bw.de)								
2.5 b) (3 b)		Steuerkraftsummen im Landkreis indizieren eher eine Binnenschwäche der Stadt Reutlingen als eine Behinderung durch den Landkreis. Auf der Grundlage der – dem Kreishaushalt zugrundeliegenden – vorläufigen Steuerkraftsummen für das Jahr 2015 beträgt die Steuerkraftsumme je Einwohner - in der Stadt Reutlingen: 1.301,13 Euro - im Landkreis (inkl. RT): 1.218,90 Euro Zum Vergleich die Steuerkraftsummen in Tübingen: - in der Stadt Tübingen: 1.505,81 Euro - im Landkreis (inkl. Tü): 1.300,79 Euro Hinsichtlich der strukturellen Homogenität haben im Landkreis Tübingen – sieht	116	Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg hat inzwischen aktuelle Werte mit Stand 25.02.2016 veröffentlicht. Auf dieser Basis ergeben sich folgende Werte für die Steuerkraftsummen: <table><tr><td>Stadt Reutlingen:</td><td>1.357 Euro/Einwohner</td></tr><tr><td>Landkreis Reutlingen (inkl. Stadt RT)</td><td>1.265 Euro/Einwohner</td></tr><tr><td>Stadt Tübingen</td><td>1.465 Euro/Einwohner</td></tr><tr><td>Landkreis Tübingen (inkl. Stadt Tü)</td><td>1.317 Euro/Einwohner</td></tr></table> Die durchschnittliche Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Gemeinden des Landkreises Reutlingen ohne die Stadt Reutlingen – bereinigt um die Sondersituati-	Stadt Reutlingen:	1.357 Euro/Einwohner	Landkreis Reutlingen (inkl. Stadt RT)	1.265 Euro/Einwohner	Stadt Tübingen	1.465 Euro/Einwohner	Landkreis Tübingen (inkl. Stadt Tü)	1.317 Euro/Einwohner
Stadt Reutlingen:	1.357 Euro/Einwohner											
Landkreis Reutlingen (inkl. Stadt RT)	1.265 Euro/Einwohner											
Stadt Tübingen	1.465 Euro/Einwohner											
Landkreis Tübingen (inkl. Stadt Tü)	1.317 Euro/Einwohner											

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen																														
(15)		man von der Sondersituation in Bodelshausen ab – die kreisangehörigen Gemeinden einen Abstand von 12,5 %. Vergleicht man diese Steuerkraftverteilung mit dem Landkreis Reutlingen ergibt sich hier eine deutlich größere Homogenität – im 12,5 %-Korridor liegen: <table><tr><th></th><th>Einwohner 31.12.2013</th><th>Steuerkraftsumme pro Einwohner in Euro</th></tr><tr><td>Bad Urach</td><td>11.862</td><td>1.180,39</td></tr><tr><td>Dettingen/Erms</td><td>9.189</td><td>1.423,09</td></tr><tr><td>Eningen unter Achalm</td><td>10.672</td><td>1.217,77</td></tr><tr><td>Metzingen</td><td>21.172</td><td>1.364,58</td></tr><tr><td>Münsingen</td><td>13.958</td><td>1.224,95</td></tr><tr><td>Pfullingen</td><td>17.584</td><td>1.166,92</td></tr><tr><td>Pliezhausen</td><td>9.310</td><td>1.188,57</td></tr><tr><td>Riederich</td><td>4.261</td><td>1.185,72</td></tr><tr><td>Walldorfhäslach</td><td>4.906</td><td>1.157,23</td></tr></table> 9 Städte und Gemeinden mit einer Gesamteinwohnerzahl von ca. 103.000 Einwohnern weisen eine höhere oder vergleichbare Steuerkraftsumme wie die Stadt Reutlingen auf. Vergleicht man die Entwicklung der Steuerkraftsummen seit 2014 so fällt auf, dass die Steuerkraftsumme je Einwohner in der Stadt Tübingen von 1.370,69 Euro um 130,12 Euro auf 1.505,81 Euro angestiegen ist, während in der Stadt Reutlingen mit einer vergleichbaren Belastung als Oberzentrum die Steuerkraftsumme je Einwohner um 28,17 Euro gesunken ist Weder die Strukturdaten noch die Entwicklung der Kaufkraftsummen belegen eine Behinderung der Stadt Reutlingen in der Eigenentwicklung durch den Landkreis. Vielmehr ist auf der Grundlage der „Regional- und Verflechtungsanalyse“ der Firma Prognos davon auszugehen, dass die Stadt Reutlingen als Dienstleistungszentrum in besonderem Maße von dem industriell geprägten Verdichtungsraum im Landkreis profitiert.		Einwohner 31.12.2013	Steuerkraftsumme pro Einwohner in Euro	Bad Urach	11.862	1.180,39	Dettingen/Erms	9.189	1.423,09	Eningen unter Achalm	10.672	1.217,77	Metzingen	21.172	1.364,58	Münsingen	13.958	1.224,95	Pfullingen	17.584	1.166,92	Pliezhausen	9.310	1.188,57	Riederich	4.261	1.185,72	Walldorfhäslach	4.906	1.157,23		on Metzingen – liegt rd. -15 % unter der Steuerkraftsumme der Stadt Reutlingen. Die durchschnittliche Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Gemeinden des Landkreises Tübingen ohne die Stadt Tübingen –bereinigt um die Sondersituation Bodelshausen – liegt rd. -17 % unter der Steuerkraftsumme der Stadt Tübingen. Im 17%-Korridor liegen im Landkreis Reutlingen bezogen auf die Einwohner rd. 29 %. Im Landkreis Tübingen liegt der Anteil bei rd. 31 %. Die Struktur innerhalb der beiden Kreise ist folglich nahezu gleich. Es besteht keine Binnenschwäche der Stadt Reutlingen (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, www.statistik-bw.de, Zensusdatenbank, https://ergebnisse.zensus2011.de)
	Einwohner 31.12.2013	Steuerkraftsumme pro Einwohner in Euro																																
Bad Urach	11.862	1.180,39																																
Dettingen/Erms	9.189	1.423,09																																
Eningen unter Achalm	10.672	1.217,77																																
Metzingen	21.172	1.364,58																																
Münsingen	13.958	1.224,95																																
Pfullingen	17.584	1.166,92																																
Pliezhausen	9.310	1.188,57																																
Riederich	4.261	1.185,72																																
Walldorfhäslach	4.906	1.157,23																																
			117	Die Zahlen des Landkreises sind ohne Aussagekraft. Auf Basis der aktuellen Werte stellt sich die Lage anders dar. Die Steuerkraftsumme der Stadt Reutlingen ist nach den aktuellen Werten des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg mit Stand 25.02.2016 im Vergleich zur vorläufigen Summe 2015 um rd. +56 Euro/Einwohner, +4 % angestiegen, während die Steuerkraftsumme der Stadt Tübingen um rd. -41 Euro/Einwohner, -3 % gesunken ist. (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, www.statistik-bw.de)																														
			118	Die Regional- und Verflechtungsanalyse der Firma Prognos erwähnt der Landkreis auch an anderen Stellen. Sie ist zur Beurteilung der beantragten Stadtkreisgründung ohne Belang. Die Stadt Reutlingen verweist auf Rn. 74, S. 65 f.																														

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(15)	2.5 c)	Ohne konkrete und detaillierte Defizitanalyse lässt sich ein Auskreisungsanspruch nicht begründen Da eine Auskreisung nur dann rechtlich zulässig ist, wenn der Gesetzgeber nachweisen kann, dass die Auskreisung erforderlich und geeignet ist, bestehende Defizite zu beheben, und dass sie zugleich das mildeste Mittel darstellt, ist vom Gesetzgeber eine konkrete und detaillierte Defizitanalyse einzufordern. Dies gilt umso mehr, als von der Stadt Reutlingen Aspekte vorgetragen werden, die bereits vor der Kreisreform 1973 in der Rechtsprechung und Literatur behandelt wurden und bei der Kreisreform bzw. dem kommunalen Finanzausgleich Berücksichtigung gefunden haben: So wurde in den 60er Jahren eingehend diskutiert, dass die Mittel- und Großstädte in geringerem Maße von der Ergänzungsfunktion der Landkreise profitieren als die sonstigen Gemeinden und im Gegenzug höhere Lasten durch die Kreisumlage und die vorzuhaltenden öffentlichen Einrichtungen tragen (vgl. Eilers, Hans-Heinrich: Kommunalrechtliche Sonderstellung der kreisangehörigen Mittelstädte in der Bundesrepublik, Göttingen 1968). Allerdings werden diese Sonderbelastungen durch sozioökonomische Vorteile ausgeglichen (vgl. Koch Jörn: Einkreisung kreisfreier Städte Bad Iburg 2006, S 244 ff.).	119	Die Stadt hat in ihrem Antrag und im Ergebnisbericht detaillierte Ausführungen gemacht. Die Ausführungen des Landkreises sind falsch und wiederholen sich. Die Stadt verweist deshalb auf Rn. 3, S. 6; Rn. 104, S. 96 f. und Rn. 107, S. 99. Im Antrag und im Ergebnisbericht sind die Gründe des öffentlichen Wohls, die die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis rechtfertigen, dargelegt. Der Landkreis hat die Ausführungen im Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen nicht berücksichtigt. Dieser geht detailliert auf die derzeitige Situation ein. Es wird deshalb auf den Ergebnisbericht, II., S. 17 ff. verwiesen. Im Rahmen der Kreisreform wurde die Frage der Sonderbelastungen großer Städte eingehend thematisiert. Das Denkmodell der Landesregierung sah ursprünglich die Einkreisung der kreisfreien Städte Baden-Baden, Pforzheim, Ulm und Heilbronn vor, was so nicht umgesetzt wurde, da u. a. Bedenken gegen einen etwaigen Sonderstatus der betreffenden Städte innerhalb der Landkreise sowie gegen eine eventuell erforderliche Spaltung der Kreisumlage bestanden. Hintergrund dessen war wahrscheinlich die im Denkmodell vorgesehene konkretere Ausgestaltung der Einkreisungen. Das Denkmodell sprach in diesem Kontext nämlich die durch Einkreisungen entstehenden finanziellen Belastungen der eingegliederten, ehemals kreisfreien Städte durch die Kreisumlage an. Diese gelte es auszugleichen, da die Städte als Träger von Einrichtungen, die üblicherweise der Landkreis finanzierte, ohnehin schon zusätzlich belastet seien. Als Lösungswege wurden u. a. Zuwendungen vom Landkreis oder eine gemilderte Kreisumlage angedacht. (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg. Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Band 1, Stuttgart 1972, S. 38 f.) Der Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen macht deutlich, dass die Stadt Reutlingen im Vergleich zu den übrigen kreisangehörigen Kommunen im Landkreis Reutlingen, aber auch im Vergleich zu den größten kreisangehörigen Städten Baden-Württembergs eine deutlich höhere finanzielle Belastung zu tragen hat. Dies resultiert aus der Tatsache, dass die Stadt Reutlingen ein Aufgabenspektrum bedient, das sonst nur Stadtkreise aufweisen. An dieser Stelle wird nochmals auf den Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen, II., S. 17 ff. verwiesen.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(16)		Aus diesem Grund ist nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs eine umfassende Kosten-Nutzen-Bilanz der Gesetzgebung über Aus- und Einkreisungen zugrunde zu legen.	120	Die Ausführungen des Landkreises wiederholen sich. Die Stadt verweist deshalb auf ihre Rn. 3, S. 6; Rn. 25, S. 29; Rn. 60, S. 56 und Rn. 102, S. 93.
	2.6	Antrag und Ergebnisbericht begründen erhebliche Zweifel, ob die Auskreislösung geeignet ist, das Ziel der Stadt „Stärkung der Selbstverwaltung“ zu erreichen		
	2.6 a)	Eine Stärkung der Stadt im Selbstverwaltungsbereich ist fraglich Die Stadt Reutlingen leitet ihren Anspruch auf Stadtkreiserklärung aus der Selbstverwaltungsgarantie ab und bestimmt als wesentliche Zielsetzung die Stärkung der Selbstverwaltung und der politischen Einflussnahme. Folgt man dem Ergebnisbericht, wird jedoch der Nutzen weniger im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben begründet als in den staatlichen Aufgaben (vgl. die im Ergebnisbericht unter Ziffern IV.2.1-46 und IV.4 aufgeführten Aufgaben); es handelt sich bei diesen Aufgaben nicht um örtliche oder überörtliche Selbstverwaltungsangelegenheiten, sondern um Landes- und Bundesaufgaben, die bisher das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde erledigt. Unmittelbar betroffen vom Aspekt der kommunalen Selbstverwaltung und der „politischen Einflussnahme“ sind somit nur die im Ergebnisbericht unter IV.3. 1-8 und IV.5 aufgeführten Aufgaben – allerdings sieht hier der Ergebnisbericht bei den großen Aufgaben der öffentlichen Infrastruktur (Berufliche Schulen und Krankenhaus) eine Aufgabenwahrnehmung durch den Landkreis oder eine Kooperation vor; gleiches gilt für die Kreismedienstelle. Da im Sozialbereich und in der Abfallwirtschaft die Aufgaben bereits jetzt schon von der Stadt wahrgenommen werden, würde durch die Kreisfreiheit ein umfänglicher Aufgabenübergang nur im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bewirkt. Die „politische Einflussnahme“ wird allerdings nicht gestärkt sondern geschwächt, wenn	121	Die Ausführungen des Landkreises sind falsch. Der Ergebnisbericht stellt die Aufgaben, die auf den Stadtkreis Reutlingen übergehen, detailliert dar und macht deutlich, dass es sich hierbei sowohl um staatliche Aufgaben als auch um Selbstverwaltungsaufgaben handelt. Reutlingen wird als Stadtkreis in seiner Selbstverwaltung gestärkt. Auch im Bereich der staatlichen Aufgaben entsteht ein Zugewinn im Vergleich zur derzeitigen Situation. Die Stadt kann die Aufgaben in ihrem Gebiet eigenverantwortlich wahrnehmen. Es können Synergien genutzt werden, Schnittstellen entfallen. Die Stadt kann die Zuständigkeiten abgestimmt auf die besonderen großstädtischen Bedürfnisse bedienen. Die Bürger der Stadt Reutlingen haben einen direkten Mehrwert durch die einheitliche Aufgabenerledigung aus einer Hand durch den Stadtkreis Reutlingen. Dies stellt eine klare Verbesserung zur derzeitigen Situation mit einer komplizierten und oftmals unklaren Aufgabensplittierung dar. Exemplarisch sind die Aufgaben nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, Hilfen für Flüchtlinge und sozialen Einrichtungen für Flüchtlinge zu nennen, die der Ergebnisbericht unter IV.2.5., S. 37 ff. behandelt. Die politische, finanzielle und organisatorische Verantwortung im Stadtgebiet sind derzeit verteilt auf den Landkreis und die Stadt Reutlingen, da der Landkreis für die vorläufige Unterbringung, die Stadt für die Anschlussunterbringung zuständig ist. Die mitunter unklaren Zuständigkeiten – auch und insbesondere für Außenstehende – bringen Ineffizienzen und Hemmnisse mit sich. Für die Großstadt Reutlingen zeichnen sich besondere Bedürfnisse ab, die sie von kleineren Städten und Gemeinden unterscheiden. Durch die große Anzahl an Flüchtlingen, die im Stadtgebiet untergebracht werden, sind Gemeinschaftsunterkünfte unabdingbar. Aus diesen wiederum entsteht ein erhöhter Bedarf an Sozial-

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(16)	- wichtige Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur, wie Berufliche Schulen (einschl. Kreismedienzentrum) und Kreiskliniken beim Landkreis bleiben, bei überörtlichen Aufgaben, wie der Straßen- und ÖPNV-Zuständigkeit, die strukturell einen Stadt-Umland-Bezug aufweisen, die Entwicklung im Umland nicht mehr beeinflusst werden kann, und - bei den Leistungsbereichen Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe ein Lastenausgleich im Stadt-Umland-Gefüge nicht mehr hergestellt werden kann (vgl. Anteil der Stadt Reutlingen an SGB II)	albetreuung. Als Stadtkreis erbringt Reutlingen alle Leistungen der Unterbringung und sozialen Betreuung aus einer Hand. Den betroffenen Menschen können außerdem ein Wohnortwechsel sowie Veränderungen in der Sozialbetreuung erspart werden. Im Ergebnisbericht der Stadt Reutlingen werden für diverse Aufgaben Kooperationen vorgeschlagen. Dieses Thema greift der Landkreis an mehreren Stellen auf. Die Stadt verweist deshalb auf Rn. 40 ff., S. 39 ff.. Bei den Beruflichen Schulen und den Kreiskliniken sieht der Ergebnisbericht die Zusammenarbeit von Land- und Stadtkreis Reutlingen vor. Auch dies wiederholt der Landkreis, weshalb die Stadt auf ihre Rn. 34 f., S. 34 ff. verweist. Auch die Aufgabenerledigung in Form der Zusammenarbeit stärkt die Stadt in ihren Einflussmöglichkeiten und stellt somit durch einen Zugewinn im Vergleich zur derzeitigen Situation dar. Stadt- und Landkreis sind in diesem Fall jeweils für ihr Gebiet zuständig und kooperieren gleichberechtigt. Das Argument, dass in den Bereichen Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe kein Lastenausgleich mehr im Stadt-Umland-Gefüge hergestellt werden könne, ist verfehlt. Es würde voraussetzen, dass es derzeit einen Lastenausgleich gibt. Das Gegenteil ist jedoch der Fall. Dies zeigt der Ergebnisbericht, der für den Stadtkreis Reutlingen insgesamt einen positiven Saldo gegenüber der derzeitigen Konstellation ermittelt (Ergebnisbericht, VII., S. 112). Den finanziellen Belastungen der Stadt Reutlingen wird folglich durch die Erklärung zum Stadtkreis besser Rechnung getragen.		
2.6 b)	Hinsichtlich der verwaltungsökonomischen Auswirkungen der Auskreisung ist zwischen staatlichen und Selbstverwaltungsaufgaben zu unterscheiden Im Ergebnisbericht wird zwar zwischen staatlichen Aufgaben und Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden. Für die Frage der Stärkung der Selbstverwaltung kann jedoch nur auf die finanziellen Spielräume im Selbstverwaltungsbereich abgestellt werden. Insofern ist die finanzielle Analyse des Ergebnisberichts unvollständig, als er die Freiwilligkeitsleistungen und -aufgaben, die der Landkreis bisher im Stadtgebiet erbringt, nicht berücksichtigt. Da die Frage der Stärkung der Selbstverwaltung maßgeblich davon abhängt, ob ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, um freiwillige Aufgaben zu übernehmen, ist der Ergebnisbericht nur bedingt aussage-	122 Das Argument, der Ergebnisbericht sei unvollständig, da er die Freiwilligkeitsleistungen des Landkreises außen vor lasse, ist falsch. Der Landkreis wiederholt dies. Die Stadt verweist deshalb auf Rn. 26, S. 30. Gemäß der Darstellung in der Kreistags-Drucksache hängt die Stärkung der Selbstverwaltung fälschlicherweise maßgeblich davon ab, ob ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, um freiwillige Aufgaben zu übernehmen. Die kommunale Selbstverwaltung umfasst jedoch jegliche Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft –		

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(16)		gekräftig.		unabhängig davon, ob es sich hierbei um Freiwilligkeits- oder Pflichtaufgaben handelt. Eine Stärkung der Selbstverwaltung entsteht deshalb nicht nur im Bereich der Freiwilligkeitsleistungen. Im Übrigen stellt der Ergebnisbericht dar, dass die Stadt Reutlingen durch die Stadtkreisgründung finanziell entlastet wird (Ergebnisbericht, VII., S. 112) und ihr demzufolge mehr Mittel zur Verfügung stünden.
17	3.	Der Ergebnisbericht ist in wesentlichen Punkten nicht belastbar Auf den ersten Blick erweckt der Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung den Eindruck von Vollständigkeit und Solidität; bei genauerer Betrachtung lässt er jedoch weitergehende Analysebedarfe erkennen.		Die Auffassung des Landkreises, dass finanzielle Spielräume nur bei Selbstverwaltungsaufgaben bestünden, ist falsch. Die im Zuge der Umsetzung des VRG erbrachte Effizienzrendite beweist das Gegenteil. Auch im Bereich der staatlichen Aufgaben entfallen im Zuge des Aufgabenübergangs auf den Stadtkreis Reutlingen Schnittstellen. Synergien können genutzt werden. Auch die staatlichen Aufgaben bieten demnach Spielräume hinsichtlich der Effizienz.
	3. a)	Der Ergebnisbericht wird den Anforderungen einer Gesamtbetrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Auskreisung nicht gerecht Der „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ konzentriert sich im Wesentlichen auf Fragen der Verwaltungsorganisation und deren Finanzierung aus Sicht der Stadt Reutlingen: - Welche Aufgaben werden künftig wahrgenommen? - Wie hoch sind die Kosten? - Wie verändern sich hierdurch die Ausgaben- und Einnahmestrukturen? Dabei erfolgt die Kostenermittlung zunächst aus der Sicht des Stadtkreises. Für die einzelnen Aufgaben wurde kein einheitliches Vorgehen gewählt.	123	Die Ausführungen des Landkreises sind falsch und wiederholen sich. Die Stadt verweist deshalb auf ihre Rn. 17, S. 22 f.
			124	Die Ausführungen des Landkreises sind falsch und wiederholen sich. Die Stadt verweist deshalb auf ihre Rn. 17, S. 22 f. und Rn. 19, S. 23 f.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(17)		Für den Landkreis werden auf dieser Grundlage korrespondierende Einsparungen in Ansatz gebracht. Die zentrale Frage bei der Zergliederung der bestehenden Verwaltungseinheiten lautet jedoch: Was bedeutet die Auskreisung für die Kosteneffizienz der Verwaltung im verbleibenden Landkreis? Die Stadt Reutlingen hat sich in ihrem „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ mit dieser Fragestellung nicht auseinandergesetzt; Fragen der Effizienzverluste und des Overheads wurden vielmehr bewusst ausgeklammert und nicht bewertet. Da eigene Untersuchungen des Landkreises Reutlingen nicht vorliegen, kann diese Frage nur auf der Grundlage der Untersuchungen in anderen Bundesländern beantwortet werden. Die jüngste Untersuchung stammt vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, der sich in seinem Kommunalbericht 2011 eingehend mit der Kosteneffizienz kleiner Landkreise auseinandergesetzt hat. Der Rechnungshof kommt auf der Grundlage seiner statistischen Auswertungen zu einer Trendlinie, nach der die Personalausgaben je Einwohner in statistischer Abhängigkeit zur Kreisgröße stehen. Danach steigen die Personalkosten je Einwohner bei einer Verkleinerung des Landkreises von 280.000 Einwohnern auf 165.000 Einwohner von ca. 82 Euro auf 107 Euro. Dies würde im Falle einer Auskreisung für den verbleibenden Landkreis einen Effizienzverlust allein bei den Personalkosten von 4.125.000 Euro bedeuten. Nimmt man die Sachkosten hinzu ergäbe sich ein Betrag von ca. 4,5 - 5 Mio. Euro. Korrespondierend zu diesen Berechnungen wird zu den Einsparpotenzialen bei Einkreisungen im Rahmen von Gebietsreformen von den Gerichten eine Kosteneffizienz von ca. 20 % angenommen. Ein weiteres Problem des Ergebnisberichtes besteht darin, dass lediglich das Jahr 2013 als Basis genommen wurde. Einer verlässlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung müsste ein deutlich längerer Zeitraum und darüber hinaus eine belastbare Prognose (Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 14.02.1975 – GR 11/74) zugrunde gelegt werden.	125	Die Ausführungen des Landkreises sind falsch und wiederholen sich. Die Stadt verweist deshalb auf ihre Rn. 20, S. 24 und Rn. 23, S. 26 f.
		Die jüngste Untersuchung stammt vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, der sich in seinem Kommunalbericht 2011 eingehend mit der Kosteneffizienz kleiner Landkreise auseinandergesetzt hat. Der Rechnungshof kommt auf der Grundlage seiner statistischen Auswertungen zu einer Trendlinie, nach der die Personalausgaben je Einwohner in statistischer Abhängigkeit zur Kreisgröße stehen. Danach steigen die Personalkosten je Einwohner bei einer Verkleinerung des Landkreises von 280.000 Einwohnern auf 165.000 Einwohner von ca. 82 Euro auf 107 Euro. Dies würde im Falle einer Auskreisung für den verbleibenden Landkreis einen Effizienzverlust allein bei den Personalkosten von 4.125.000 Euro bedeuten. Nimmt man die Sachkosten hinzu ergäbe sich ein Betrag von ca. 4,5 - 5 Mio. Euro.	126	Die Ausführungen des Landkreises sind falsch und wiederholen sich. Die Stadt verweist deshalb auf ihre Rn. 21, S. 25 f. und Rn. 23, S. 26 f.
		Korrespondierend zu diesen Berechnungen wird zu den Einsparpotenzialen bei Einkreisungen im Rahmen von Gebietsreformen von den Gerichten eine Kosteneffizienz von ca. 20 % angenommen.	127	Die Ausführungen des Landkreises sind falsch und wiederholen sich. Die Stadt verweist deshalb auf ihre Rn. 22 f., S. 26 f.
		Ein weiteres Problem des Ergebnisberichtes besteht darin, dass lediglich das Jahr 2013 als Basis genommen wurde. Einer verlässlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung müsste ein deutlich längerer Zeitraum und darüber hinaus eine belastbare Prognose (Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 14.02.1975 – GR 11/74) zugrunde gelegt werden.	128	Die Ausführungen des Landkreises sind falsch und wiederholen sich. Die Stadt verweist deshalb auf ihre Rn. 24, S. 27 ff.
	3. b)	Der Ergebnisbericht ist lückenhaft und in seinen Darstellungen nicht immer		

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(17)		nachvollziehbar		
	3. b) (1)	Ein weiterer grundsätzlicher Fehler liegt darin, dass die vom Landkreis auf dem Stadtgebiet erbrachten Freiwilligkeitsaufgaben und -leistungen nicht einbezogen wurden (z. B. Zuschüsse für die Württembergische Philharmonie, das Theater, die Tonne, die Erwachsenenbildung...).	129	Auch dies stimmt nicht. Der Landkreis wiederholt dieses Argument. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 26, S. 30.
18		Die vom Landkreis wahrgenommenen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen wurden im Ergebnisbericht nicht im erforderlichen Maße gewürdigt. Hier sei beispielhaft die Schulsozialarbeit (Anlage 6) genannt.	130	Diese Behauptung ist falsch und berücksichtigt den Ergebnisbericht der Stadt nicht. Der Landkreis wiederholt dieses Argument. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 27, S. 30 f.
	3. b) (2)	Nicht alle Pflichtaufgaben wurden berücksichtigt (z. B. Wohnungsförderstelle oder Aufsicht über den Bereichsausschuss für den Rettungsdienst).	131	Die Behauptung stimmt nicht. Der Landkreis wiederholt dieses Argument. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 28 f., S. 31 f.
	3. b) (3)	Da der Ergebnisbericht auf unterschiedlichen Basisdaten aufbaut und mit verschiedenen Methoden erarbeitet wurde, ist es nahezu unmöglich, anhand der von der Stadtverwaltung definierten sogenannten „Nettoressourcenbedarfe“ eine Plausibilitätsprüfung durchzuführen. An verschiedenen Stellen ist jedoch festzustellen, dass der ermittelte „Nettoressourcenbedarf“ nicht mit den realen Buchungen und Zahlungen übereinstimmt (Anlagen 7 – 9).	132	Die Ausführungen sind unverständlich. Der Landkreis wiederholt dieses Argument. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 30, S. 32.
		Es besteht zudem erheblicher Zweifel, ob der von der Stadtverwaltung definierte „Nettoressourcenbedarf“ dem im kommunalen Wirtschaftsrecht definierten (§ 4 Abs.3 Gemeindehaushaltsverordnung) Inhalt entspricht.	133	Die Zweifel sind unbegründet. Der Landkreis wiederholt dieses Argument. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 31, S. 32.
	3. c)	Der Ergebnisbericht kann nicht davon ausgehen, dass im Falle einer Auskreierung das Landratsamt staatliche Aufgaben im Stadtgebiet wahrnimmt		
		Wie bereits oben dargestellt bestehen erhebliche Bedenken, ob im Rahmen einer Auskreierungsentscheidung der Gesetzgeber das Landratsamt Reutlingen dazu verpflichtet kann – analog zu den Zuständigkeitsregelungen in den bestehenden Stadtkreisen –, Aufgaben im Stadtgebiet wahrzunehmen. Die finanziellen Auswir-	134	Diese Ausführungen gehen an der Sache vorbei. Der Landkreis wiederholt dieses Argument. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 40 ff., S. 39 ff und Rn. 99, S. 91.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(18)		kungen müssten daher für alle Zuständigkeiten berechnet werden.		
	3. d)	Der Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Kostenberechnung für die angestrebten Kooperationen im Selbstverwaltungsbereich (insbes. Berufsschulen und Kreiskliniken) Im Bereich der von der Stadt angestrebten Kooperationen beim Beruflichen Schulwesen und der Krankenhausversorgung muss festgestellt werden, dass die Ausführungen der Stadtverwaltung im Ergebnisbericht für eine Lösungsfindung in diesen finanziell sehr bedeutsamen Themenfeldern nicht aussagekräftig sind. Im Bereich des Beruflichen Schulwesens wurde beispielsweise verkannt, dass der Landkreis Reutlingen in den 70er Jahren, als die Zuständigkeiten für das Berufliche Schulwesen auf die Landkreise überging, die dafür notwendigen Immobilien unter anderem von der Stadt Reutlingen für zweistellige Millionenbeträge gekauft hat. Bezüglich der Kreiskliniken Reutlingen GmbH weichen die finanziellen Vorstellungen im Ergebnisbericht von den tatsächlichen Rahmenbedingungen und dem Maßstab der wirtschaftlichen Fairness ab. Zur Frage einer Beteiligung an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH hat der Wirtschaftsprüfer Baker Tilly Roelfs in einer ersten Einschätzung u. a. Folgendes ausgeführt: „... Ferner geht die Stadt davon aus, dass die seitherige finanzielle Beteiligung der Stadt über die Kreisumlage zu berücksichtigen sei. Zur Höhe der Trägerzuschüsse werden – ausgehend von 2013 – eine Nettobelastung für den Stadtkreis Reutlingen bei einer Beteiligungsquote von 25,1 % auf rund 105.000 Euro errechnet. Diese Darstellung der Stadt begegnet fachlichen Bedenken und ist in dieser Weise nicht ohne weiteres nachvollziehbar ...“ „... Da die Stadt bisher weder über Betriebsvermögen noch über Grundstücke und Gebäude an den Kreiskliniken verfügt, kommt für eine Beteiligung der Stadt	135	Die Behauptung ist falsch. Der Landkreis wiederholt dieses Argument. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 33, S. 34.
			136	Der Landkreis wiederholt dieses Argument. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 34, S. 34 f.
			137	Die Behauptung des Landkreises wird nicht näher begründet und ist falsch. Die Aussagen in der Stellungnahme des Landkreises berücksichtigen bei weitem nicht die im Ergebnisbericht zur Aufgabe der Krankenhausversorgung dargelegten Aspekte und werden insoweit dem Vorschlag der Stadt nicht gerecht. Der Landkreis wiederholt dieses Argument. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 35, S. 35 f.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(18)		in der angedachten Höhe nur ein Anteilserwerb in Form von Bareinlagen in Betracht. Die Forderung nach Berücksichtigung bisheriger Leistungen der Stadt am Aufkommen der Kreisumlage (aktuell rund 43 %) ist gesellschaftsrechtlich irrelevant. Wird diese Forderung beibehalten, müssten die gesamten bisherigen Leistungen in der Krankenhausträgerschaft aller anderen 25 Städte und Gemeinden geschlüsselt werden, um zu einem gerechten Ausgleich zu kommen ..."		
19		 Eine ausführliche Unternehmensbewertung gem. IDW S 1 würde wesentliche Beratungskosten in höherem fünfstelligen Bereich verursachen. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass das bilanzielle Eigenkapital (Stand 31.12.2014 ca. 76 Mio. Euro) nicht den Wert eines Unternehmens widerspiegelt und daher für die Bewertung der Kreiskliniken Reutlingen GmbH nicht herangezogen werden kann ..."		
	3. e)	Der Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Berechnung der Umgliederungskosten und der Vermögensauseinandersetzung Für den Fall der Gründung eines Stadtkreises wäre aus Sicht der Landkreisverwaltung mit erheblichen Umgliederungskosten im siebenstelligen Bereich zu rechnen.	138	Die Ausführungen sind unverständlich. Der Landkreis wiederholt dieses Argument. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 36, S. 36 f.
	3. f)	Der Ergebnisbericht kommt an mehreren Stellen zu nicht nachvollziehbaren Bewertungen und Schlussfolgerungen Es trifft zwar zu, dass § 22 Abs. 4 Satz 5 der Landkreisordnung eine Deckelung der Anzahl der Sitze pro Wahlkreis auf 40 % vorsieht. Da die Stadt Reutlingen bei der Kreistagswahl einen Wahlkreis bildet, ist die Anzahl der Sitze aktuell tatsächlich auf 40 % begrenzt. Wenn es diese Regelung bei der letzten Kreistagswahl 2014 nicht gegeben hätte, wäre dem Wahlkreis Reutlingen ein Sitz mehr zugestanden.	139	Die Behauptung ist unsachgemäß. Der Landkreis wiederholt dieses Argument. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 39, S. 38 f.
	3. f) 1.	Die auf Seite 30 des Ergebnisberichtes dargestellte Schlussfolgerung „In der Konsequenz bedeutet dies eine Durchbrechung des Demokratieprinzips, da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählen als alle anderen Stimmen im Landkreis ...“ ist unzutreffend.		

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ KT-Drucksache IX-0148	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(19)		Wie die Grafik in Anlage 10 zeigt, wohnen zwar 40,17 % der Kreisbevölkerung im Wahlkreis Reutlingen, jedoch lediglich 39,18 % der Wahlberechtigten und (bei der Kreistagswahl 2014) 32,89 % der Wähler. Bei der Kreistagswahl 2014 benötigte daher im Wahlkreis Reutlingen ein Sitz 1.392 Wähler, im Wahlkreis Metzingen beispielsweise 1.546 Wähler.		
	3. f) 2.	Die Darstellung auf Seite 23 bezüglich der Bildungsregion ist hinsichtlich der Schlussfolgerung ebenfalls nicht nachvollziehbar. Der einstimmige Beschluss des Kreistages, das Antragsrecht auf Einrichtung einer Bildungsregion an die Stadt Reutlingen abzutreten, ist vielmehr als Beispiel dafür zu werten, dass der Kreistag sich der Gesamtstruktur des Landkreises und der besonderen Fragestellungen in der Großstadt Reutlingen sehr wohl bewusst ist und im Rahmen der jeweiligen Aufgabenstellung die richtigen Lösungsansätze sucht und findet. Ebenso wie die komplette Delegation der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Sozialhilfe, ist auch die Bildungsregion ein Beispiel dafür, dass es eben keiner Auskreisung bedarf, um eine sinnvolle Regelung zwischen Landkreis und Stadt bezüglich Aufgabenerteilung zu finden.	140	Diese Ausführungen verkennen den Kontext. Der Landkreis wiederholt dieses Argument. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 37, S. 37.
	3. f)	Für die Fragen der Vermögensauseinandersetzung und der Auswirkungen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landkreises (siehe Stellungnahme des Personalsrats vom 27.07.2015, Anlage 11) bedarf es klarer und fairer Regelungen durch den Gesetzgeber. Die Überlegungen der Stadtverwaltung hierzu im Ergebnisbericht sind nicht zielführend.	141	Die Ausführungen sind nicht verständlich. Der Landkreis wiederholt dieses Argument an anderen Stellen. Deshalb verweist die Stadt auf Rn. 38, S. 37 f.

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen

Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen

betrifft Anlage 3

Verwaltungsökonomische Expertise

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
2	1. (1)	Aufgabenstellung und Gang der Analyse Gemäß einer Beschlussvorlage vom 12.03.2013 prüft die baden-württembergische Kreisstadt Reutlingen die Gründung eines Stadtkreises und damit die Auskreislung aus dem Landkreis Reutlingen. In ihrer Neujahrsansprache vom 06.01.2014 hat die Oberbürgermeisterin der Stadt Reutlingen dies erneut bekräftigt und als Argument für eine Stärkung der städtischen Eigenverantwortlichkeit auf den Subsidiaritätsge- danken in der Landesverfassung hingewiesen. Die Prüfung einer Auskreislung ist aus stadtpolitischer Perspektive ein generell durchaus nachvollziehbares Anliegen. Andere Städte in Baden-Württemberg und auch in anderen Bundesländern mit einer ähnlichen Einwohnerzahl wie Reutlingen sind teilweise kreisfrei und erfüllen damit alle kommunalen Aufgaben im Rahmen ihrer Aufgabenallzuständigkeit. Eine sachgerechte Beurteilung der Auskreislung muss allerdings die rechtlichen Vorgaben und eine Fülle von Aspekten berücksich- tigen, die aufgrund der Betroffenheit des Verflechtungsraumes – insbesondere des Landkreises Reutlingen und der angrenzenden Landkreise – über die Interessen der Stadt hinausgehen. Die bestehende Gebietsstruktur des im städtischen Raum Baden-Württembergs zu verortenden Landkreises Reutlingen umfasst 19 Gemeinden und sieben Städte (Reutlingen, Metzingen, Pfullingen, Münsingen, Bad Urach, Trochtelfingen und Hayingen), in denen insgesamt etwa 275.000 Einwohner leben, wobei die Kreis- stadt Reutlingen als größte Stadt des Landkreises etwa 111.000 Einwohner auf- weist. Die Stadt Reutlingen gewährleistet den unmittelbaren räumlichen Kontakt mit den Gemeinden Pliezhausen, Wannweil und Walddorfhäslach, in denen etwa 19.300 Einwohner des Landkreises Reutlingen leben. ¹ Im Falle einer Auskreislung würden diese Gemeinden vom übrigen Kreisgebiet abgetrennt, was den Komplexi-	142	Die Stadt Reutlingen nimmt zu der vom Landkreis Reutlingen in Auftrag gegebene verwaltungsökonomischen Expertise von Prof. Dr. Martin Junkernheinrich insge- samt wie folgt Stellung: Die verwaltungsökonomische Expertise von Prof. Dr. Martin Junkernheinrich wurde im Februar 2014 erstellt. Zu diesem Zeitpunkt war die Stadt Reutlingen bereits mit der Grundlagenermittlung beschäftigt. Der daraus resultierende Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenmittlung zur Gründung eines Stadtkrei- ses Reutlingen wurde dem Gemeinderat zusammen mit einem Antragsschreiben an das Land Baden-Württemberg vorgelegt. Die Entscheidung hierüber erfolgte am 23. Juli 2015. Eine Vielzahl der in der Expertise ausgeführten Aspekte und Fragestellungen wer- den durch entsprechende Ausführungen des Ergebnisberichtes der Stadt Reutlin- gen und des Antragsschreibens an das Land Baden-Württemberg behandelt bzw. beantwortet, weshalb wir grundsätzlich darauf verweisen. Auf die eine oder andere Aussage der Expertise möchten wir jedoch hier nochmals eingehen. I. Öffentliches Wohl Nach § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GemO) können Gemeinden auf ihren Antrag durch Gesetz zu Stadtkreisen erklärt werden. § 3 Abs. 1 GemO be- stimmt keine konkreten Voraussetzungen für die Erklärung einer Gemeinde zum Stadtkreis. Der Gesetzgeber wird bei seiner Entscheidung die Interessen der antragstellenden Gemeinde denen der Gemeinschaft der Kreisgemeinden gegenüberstellen und die beiderseitigen Belange unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Wohls abwägen. Von besonderer Bedeutung sind die Leistungsfä- higkeit des Stadtkreises und die Frage, ob die antragstellende Gemeinde ohne Stadtkreisgründung durch ihr Übergewicht den Rahmen des Landkreises sprengt. Der Landkreis Reutlingen hat zur Problematik die Expertise von Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Dipl.-Volkswirt Hendrik Markert und David Boll, „Zum Bewer-

¹ Bevölkerungswerte jeweils am 31.12.2012 auf Grundlage des Zensus 2011.

Seite	Gliese- de- rung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(2)		tätiggrad der Gebietsänderung nochmals erhöhen würde.		tungrahmen einer Auskreisung der Kreisstadt Reutlingen aus dem Landkreis Reutlingen – Verwaltungsökonomische Expertise –“ (im Folgenden: Expertise Junkernheirich) vorgelegt. Die in der Expertise Junkernheirich vertretene Auffassung (Rn. 52), eine Stadtkreisgründung müsse „zu einer eindeutigen Verbesserung des Gemeinwohls (...) von Stadt und Landkreis Reutlingen, der Region und dem Land Baden-Württemberg führen“, verkennt den verfassungsrechtlichen Maßstab, insbesondere die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 71 Abs. 2, 70 Abs. 1 Satz 2 der Landesverfassung.
3	1. (4)	Die politisch administrative Struktur des Kreises Reutlingen folgt den Grundvorstellungen der Landkreisleistungsreform aus dem Jahr 1973, die u. a. auf einem Denkmodell der Landesregierung und der Arbeit zweier politischer Kommissionen ² zurückzuführen sind. Bereits vor mehr als 40 Jahren wurden Vorschläge zur Stärkung der regionalen Verantwortung bzw. zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme intensiv diskutiert. Die Zuschnitte der Landkreise sollten den sozioökonomischen Verflechtungen folgen und die zentralen Orte und ihre Verflechtungsbereiche stärker integrieren. ³ Das Denkmodell der Landesregierung wollte dem hohen Einfluss der größeren Städte für ihr Umland und ihre Regionen bzw. der engen funktionellen und strukturellen Verflechtung durch deren Einkreisung Rechnung tragen und die Regionalplanung teilweise – abhängig von der Raumstruktur – auf Landkreisebene ansiedeln. ⁴ Um die „Entwicklung des gesamten Verflechtungsraumes“ zu verbessern, sei die organisatorische Verbindung zwischen Stadt und Umland zu verstärken. Die kommunalpolitische Gesamtverantwortung sollte die Planungs- und Entwicklungsaufgaben zwischen Stadt und Umland erleichtern und Interessensgegensätze ausgleichen. ⁵ Eine Auskreisung würde diese Koordinations- und Ausgleichsfunktion erschweren. ⁶ Die Kommissionen wiesen zudem darauf hin, dass eine Landkreisleistungsreform auf den Verflechtungen mittlerer Stufe (siehe Mittelbereich Reutlingen der Region Neckar-Alb) basieren sollte. Weiterhin sei darauf zu achten, dass die „notwendige Koordinierung“ und „institutionalisierte Zusammenarbeit“ von Stadtkreisen und Umland umliegende Landkreise erfordert, die „ausreichend partnerschaftsfähig[e] und leistungsstark[e]“ aufgestellt sein sollten. ⁶		II. Kein Bestandsschutz des Landkreises Reutlingen 1. Keine individuelle Bestandsgarantie des Kreises Die Landkreise sind in ihrem Bestand nicht vor Veränderungen geschützt. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 Abs. 1 und 2 Landesverfassung Baden-Württemberg [LV BW]) ist keine Garantie für den individuellen Bestand der einzelnen Gebietskörperschaft. Nach Art. 74 Abs. 1 LV BW kann das Gebiet von Gemeinden und Gemeindeverbänden aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Wenn Gründe des öffentlichen Wohls für eine Neugliederung sprechen und das Übermaßverbot der Gebietsänderung nicht entgegensteht, kann der Gebietsänderung kein Bestandsschutz entgegengehalten werden. Die Regelung über die Gründung eines Stadtkreises in § 3 Abs. 1 GemO bringt dies deutlich zum Ausdruck. 2. Keine Verbindlichkeit des Denkmodells der Landesregierung 1969 a) Der Zuschnitt des Landkreises Reutlingen beruht auf der Kreisreform vom 01.01.1973. Der Kreisreform gingen ein Denkmodell der Landesregierung zur
	1. (5)	In diesem Sinne flankierten gesamtäumliche Vorstellungen die baden-württembergische Landkreisleistungsreform und führten u. a. zu der heutigen räumlichen Struktur des Landkreises Reutlingen. Damit hatte die baden-württembergische Landesregierung frühzeitig die räumliche Verflechtung kommunalen Handelns im		

² Kommission für die Reform der staatlichen Verwaltung Baden-Württemberg und Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform Baden-Württemberg.

³ STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (1972): Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Stuttgart, S. 28 u. 76.

⁴ Die Kommission befürwortete zwar teilweise die Zielsetzung der Landesregierung, sprach sich aber aufgrund der Umsetzbarkeitsprobleme gegen diese und die Einkreisung von Heilbronn, Ulm und Pforzheim aus (ebd., S. 79 ff.). Einer Einkreisung von Baden-Baden wurde hingegen zugestimmt. Diese wurde jedoch nicht vollzogen. Im Falle der Stadt Reutlingen wurde die Kreisangehörigkeit

beibehalten.

⁵ Ebd., S. 38.

⁶ Ebd., S. 76.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(3)		Blick, die in anderen Bundesländern erst viel später und mit einer beachtlichen Vielfalt an Stadt-Umland-Kooperationen aufgegriffen wurde (Städteregion Aachen in Nordrhein-Westfalen, Region Hannover in Niedersachsen, Regionalverband Saarbrücken im Saarland, Forderung nach Regionalkreisen in einigen Bundesländern etc.). ⁷		Kreisreform aus dem Jahr 1969 und ein Gutachten zweier Kommissionen des Landes zur Kreisreform aus dem Jahr 1970 voraus (abgedruckt in: Staatsministerium Baden-Württemberg, Hrsg., Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Bd. 1, 1972).
4	1. (6)	Mit der vorliegenden Expertise soll ein theoretisch-normativer Bewertungsrahmen entwickelt werden, der zu einer sachgerechten Beurteilung der Auskreisung der Stadt Reutlingen genutzt werden kann. Dazu sind normative Leitbilder, Hintergrundtheorien und statistisch-empirisch aussagefähige Bewertungsmethoden unter Berücksichtigung des verwaltungswissenschaftlichen, regionalökonomischen und finanzwirtschaftlichen Erkenntnisstandes zu berücksichtigen. Insofern handelt es sich bei einer Auskreisung um eine hoch komplexe Aufgabe, in der eine den Rechtsrahmen beachtende Prüfschrittfolge einzuhalten ist. Eine abschließende Abwägung der für die Beurteilung des Auskreisungsanliegens relevanten Aspekte wird an dieser Stelle nicht vorgenommen.		Im Denkmodell der Landesregierung wurde die Kreisfreiheit einer Stadt unter bestimmten Bedingungen als problematisch angesehen (s. Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform, in: Staatsministerium Baden-Württemberg, a.a.O., S. 38). Das Denkmodell der Landesregierung schlug deshalb die Einkreisung der Stadtkreise Baden-Baden, Pforzheim, Ulm und Heilbronn vor (Denkmodell der Landesregierung, a.a.O., S. 39).
5	. (7)	Grundelemente eines Bewertungsrahmens Eine Auskreisung – als Typus einer partiellen Gebietsreform – der Kreisstadt Reutlingen impliziert eine gebietskörperschaftliche Verselbstständigung der bisherigen Kreisstadt zu einem Stadtkreis Reutlingen mit etwa 111.000 Einwohnern. Dem Landkreis Reutlingen verblieben etwa 164.000 Einwohner. Der aktuelle Einwohnerdurchschnitt aller Stadtkreise und Landkreise in Baden-Württemberg liegt bei etwa 218.000 ⁸ bzw. 246.000 Einwohnern, womit Stadtkreis und Landkreis Reutlingen – hinsichtlich ihrer Größe – unterdurchschnittlich aufgestellt wären. Die unmittelbarste Folge der Auskreisung bestünde bei unveränderter Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen in einer Verkleinerung des restlichen Landkreises Reutlingen und einer möglichen Schwächung der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland im Landkreis. Die an die Stadtkreise angrenzenden Landkreise weisen durchschnittlich etwa 341.000 Einwohner ⁹ auf. In dieser Vergleichsperspektive würde die Einkreisung eines Stadtkreises der Stadt Reutlingen kann nicht entgegengehalten werden, dass der Zerschneidung des Landkreises Reutlingen auf die Vorarbeiten zur Kreisreform 1973 zurückzuführen ist. Das Denkmodell der Landesregierung aus dem Jahr 1969 und das Gutachten zur Kreisreform aus dem Jahr 1970 sind nicht verbindlich. Die Vorschläge zur Einkreisung von Stadtkreisen im Denkmodell der Landesregierung haben im Kreisreformgesetz 1973 keinen Niederschlag gefunden. Das Kreisreformgesetz ließ die bestehenden Stadtkreise entgegen den Vorarbeiten zur Kreisreform unangetastet und folgte insoweit dem Denkmodell der Landesregierung nicht. c) Das Denkmodell geht selbst davon aus, dass der Eingliederung einer Stadt in einen Landkreis Grenzen gesetzt sind. Wenn eine Stadt ein Übergewicht über den ganzen übrigen Landkreis erlange oder wegen ihrer Größe über eine besonders ausgeprägte Verwaltungs- und Leistungskraft verfüge, sei ihre Eingliederung in einen Landkreis nicht angemessen (Denkmodell der Landesregierung, a.a.O., S. 38 f.). Diese Voraussetzungen sind für die Stadt Reutlingen heute erfüllt. 3. Stadtkreisgründung als Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform 2004		b) Der Gründung eines Stadtkreises der Stadt Reutlingen kann nicht entgegengehalten werden, dass der Zerschneidung des Landkreises Reutlingen auf die Vorarbeiten zur Kreisreform 1973 zurückzuführen ist. Das Denkmodell der Landesregierung aus dem Jahr 1969 und das Gutachten zur Kreisreform aus dem Jahr 1970 sind nicht verbindlich. Die Vorschläge zur Einkreisung von Stadtkreisen im Denkmodell der Landesregierung haben im Kreisreformgesetz 1973 keinen Niederschlag gefunden. Das Kreisreformgesetz ließ die bestehenden Stadtkreise entgegen den Vorarbeiten zur Kreisreform unangetastet und folgte insoweit dem Denkmodell der Landesregierung nicht. c) Das Denkmodell geht selbst davon aus, dass der Eingliederung einer Stadt in einen Landkreis Grenzen gesetzt sind. Wenn eine Stadt ein Übergewicht über den ganzen übrigen Landkreis erlange oder wegen ihrer Größe über eine besonders ausgeprägte Verwaltungs- und Leistungskraft verfüge, sei ihre Eingliederung in einen Landkreis nicht angemessen (Denkmodell der Landesregierung, a.a.O., S. 38 f.). Diese Voraussetzungen sind für die Stadt Reutlingen heute erfüllt. 3. Stadtkreisgründung als Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform 2004

⁷ Vgl. näher HESSE, J.J. (2005): Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken. Berlin.
⁸ Wird die Landeshauptstadt Stuttgart aus der Berechnung ausgeschlossen, so weisen die Stadtkreise in Baden-Württemberg durchschnittlich etwa 170.000 Einwohner auf.
⁹ In der Berechnung werden für neun Stadtkreise 12 Landkreise einbezogen: Die umliegenden Landkreise Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg, Rems-Murr-Kreis für die Landeshauptstadt Stuttgart; die Landkreise Breisgau-Hochschwarzwald und Emmendingen für den Stadtkreis Freiburg sowie der Landkreis Rhein-Neckar-Kreis für die Stadtkreise Heidelberg und Mannheim.

Seite	Gliede- rung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(5)		wohnerzahl vom Landkreis Reutlingen noch deutlicher hinter der baden-württembergischen Vergleichsgröße zurückfallen. Insofern könnte eine Auskreisung der Stadt Reutlingen in einem nachfolgenden Schritt zu weiteren Neugliederungen der Landkreise führen.		a) Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen ist im Licht der am 01.01.2005 in Kraft getretenen Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg zu sehen.
	2. (8)	Die deutschen Bundesländer sind in den vergangenen Jahrzehnten – seit der Wiedervereinigung vermehrt im ostdeutschen Raum von umfassenden Gebietsreformen geprägt. Hierbei bestand eine deutliche Tendenz zur Vergrößerung der Einheiten und damit einer Verkleinerung der Einheitenanzahl. ¹¹ Dementsprechend verringerte sich die Anzahl kreisfreier Städte und Landkreise in Westdeutschland von 557 im Jahre 1949 auf 322 im Jahre 2011 und in Ostdeutschland von 215 im Jahre 1990 auf 76 kreisfreie Städte und Landkreise im Jahre 2011. Von 1953 bis 2008 wurden in West- und Ostdeutschland 38 kreisfreie Mittelstädte (20.000 bis 100.000 Einwohner) eingekreist. ¹² Eine Auskreisung fand in den letzten 50 Jahren nicht statt und stellt somit verwaltungsgeschichtlich eine Besonderheit dar.		b) Die Verwaltungsstrukturreform zielte mit der Eingliederung der unteren Sonderbehörden in die Landratsämter und in die Bürgermeister-ämter der Stadtkreise auf eine Bündelung von bis dahin zergliederten Zuständigkeiten vor Ort. Durch die Verwaltungsstrukturreform sollten einheitliche Anlaufstellen mit kurzen Wegen geschaffen werden. Der Bürger und die Wirtschaft sollen eine Entscheidung aus einer Hand vor Ort erhalten. Der Verwaltungsstrukturreform liegt das Leitbild einer modernen Verwaltung zugrunde, die dezentral und möglichst nah am Kunden organisiert ist. Grundprinzipien der Verwaltungsstrukturreform sind die Vereinfachung von Abläufen und die Verlagerung von Entscheidungsprozessen und Verantwortung nach unten. Die Verwaltungsstrukturreform dient außerdem der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (s. den Gesetzentwurf der Landesregierung zum Verwaltungsstruktur-Reformgesetz, LT-Drs. 13/3201, S. 241 f.).
6		Kommunale und landesweite Betrachtung – – zwei Bewertungsperspektiven –		Die wenigen Aufgaben, die im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform an die Großen Kreistädte übergegangen sind, entsprechen nur einem Bruchteil der Aufgaben, die an die Stadtkreise übergegangen sind. In den Stadtkreisen wurden dadurch tatsächlich die Ziele einer bürgernahen Aufgabenerfüllung und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erreicht (vgl. Junkerheinrich, Rn. 25).
	2. (9)	Die diesen Reformtendenzen zugrunde liegende wissenschaftliche Erkenntnis, dass die Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit der öffentlichen Hand von der Größe und dem Flächenzuschnitt der administrativen Einheiten abhängig ist, ist auch bei der Entwicklung des Bewertungsrahmens zu berücksichtigen. Hierbei ist zwischen dem Einfluss des Gebietszuschnitts auf einzelne Kommunen (kommunale Perspektive) und dem Einfluss auf den Gesamttraum eines Bundeslandes (landesweite Perspektive) zu unterscheiden. Der Landesgesetzgeber hat dabei immer eine „gute Gebietsstruktur“ für das gesamte Land als politisches Ziel im Blick (wie sie sich beispielsweise auch in den relevanten Landesentwicklungsplänen ausdrückt).		c) Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen ist die konsequente Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform. Nach ihrer Erhebung zum Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen nicht wie bisher als Große Kreisstadt (s. § 19 Landesverwaltungsgesetz [LVG]) nur bestimmte Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden wahrnehmen, sondern für sämtliche Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde zuständig sein (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG). Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen führt zu einer Konzentration der bisher zwischen der Stadt Reutlingen
	2. (10)	Der hier entwickelte Bewertungsrahmen berücksichtigt beide Perspektiven, die regionale und landesweite Optimierung des Gebietszuschnitts bzw. die gesamt-		

¹⁰ Werden die vier umliegenden Landkreise der Landeshauptstadt Stuttgart ebenfalls aus der Berechnung ausgeschlossen, so weisen die übrigen acht Landkreise durchschnittlich 286.000 Einwohner auf.

¹¹ Vgl. ZIMMERMANN, H. (2009): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 2. überarb. Aufl. Berlin, S. 301.

¹² Vgl. HESSE, J.J. (2009): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte. Berlin, S. 53 ff.

Seite	Gliede- rung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(6)		räumliche Leistungsfähigkeit hat jedoch gegenüber einer gebietskörperschaftlichen Verselbstständigung eine höhere Bedeutung. So befinden sich im akteurspezifischen Kontext der Auskreisierung nicht nur der Stadtkreis Reutlingen und der danach verbleibende Landkreis Reutlingen (im Folgenden als „Rest-Landkreis“), sondern auch das Land Baden-Württemberg, das im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in den interkommunalen Ausgleich eingebunden ist. Dies bedeutet nicht, dass jede Auskreisierung zu einem merklichen Verlust an räumlicher Gesamtoptimierung führen muss. Im konkreten Fall sind aber auch die direkten und indirekten Auswirkungen auf das Kreisaggregat und insbesondere die Landkreise im näheren Umfeld des Landkreises Reutlingen in die Betrachtung einzubinden. Das stadtpolitische Anliegen kann eine landespolitische Dimension annehmen, da die einzelne Auskreisierung in einer nächsten Prozessstufe zu einer generellen Neugliederung der Landkreisstruktur führen könnte. So gilt ebenso zu überprüfen, ob dem Rest-Landkreis Reutlingen zur eigenen Überlebensfähigkeit weitere Gemeinden aus umliegenden größeren Landkreisen zugeordnet werden sollten.		gen und dem Landkreis Reutlingen zergliederten Zuständigkeiten vor Ort. Das Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen wird gestärkt (s. dazu V.). Die Gründung eines Stadtkreises der Stadt Reutlingen entspricht den Zielen der Verwaltungsstrukturreform 2004. Die Stadtkreisgründung ist, anders als die Expertise Junkernheinrich suggeriert (Rn. 8), nach ihrer Zielsetzung keine veraltungsgeschichtliche Besonderheit, sondern Ausdruck einer modernen und bürgernahen Verwaltung (vgl. dazu auch Expertise Junkernheinrich, Rn. 25).
7	2. (11)	Entsprechend ist nicht nur das Gemeinwohl der Stadt Reutlingen zu berücksichtigen, sondern es ist auch das Gemeinwohl weiterer Städte und Gemeinden sowie des Kreisaggregats bzw. des Landes Baden-Württemberg einzubeziehen um ein überörtlich optimiertes Gesamtergebnis zu erhalten. ¹³ Das Ziel sollte sein, einen Ausgleich zwischen den Akteuren zu forcieren an statt einen solitären (sehr) leistungsstarken Akteur zu isolieren.		d) Um die Besonderheit Reutlingens richtig einordnen zu können, muss man sich zunächst die Hintergründe und die unterschiedlichen Gebietsstrukturen der anggeführten Gebietsreformen und der damit verbundenen Einkreisungen anschauen, die übrigens in großer Anzahl im Osten Deutschlands erfolgten: Das Land Mecklenburg-Vorpommern, das jüngst eine Gebietsreform durchführte, hatte vor der Reform 6 kreisfreie Städte, wovon 5 weniger als 100.000 Einwohner hatten. Zwischenzeitlich sind noch 2 Städte kreisfrei – eine mit weniger als 100.000 Einwohnern. Das Land Sachsen hatte vor seiner Gebietsreform im Jahr 2008 insgesamt 7 kreisfreie Städte, wovon die 4, die eingekreist wurden, deutlich unter 100.000 Einwohner (Hoyerswerda ca. 34.000) hatten. Auch der Blick in die angrenzenden Bundesländer macht die Besonderheit Baden-Württembergs deutlich, das im Vergleich zu anderen Bundesländern nur 9 kreisfreie Städte hat, wovon 8 mehr als 100.000 Einwohner haben. Baden-Württemberg hat offensichtlich sehr frühzeitig eine hohe Hürde für die Kreisfreiheit in Form einer hierfür erforderlichen hohen Einwohnerzahl (100.000) angesetzt. Die Stadt Reutlingen ist als einzige Großstadt in Baden-Württemberg nicht kreisfrei. Das Land Rheinland-Pfalz, auf das der Verfassser mehrfach hinweist, hat immer noch 12 kreisfreie Städte, wovon 8 weniger als 100.000 – hiervon sogar 4 weniger als 50.000 Einwohner – haben. Die kleinste kreisfreie Stadt in Deutschland – Zweibrücken – befindet sich in Rheinland-Pfalz und hat ca. 34.000 Einwohner. Der Freistaat Bayern hat derzeit 25 kreisfreie Städte, wovon 17 weniger als
	2. (12)	Auch wenn finanzstärkere Kommunen in der kommunalpolitischen Praxis zwar Fusionen mit finanzschwächeren Kommunen in der Regel ablehnen, ist der räumliche Ausgleich der Lasten zwischen strukturstarken und -schwachen Kommunen eine wesentliche Aufgabe der Landkreise gemäß § 1 Abs. 1 LKrO BW. Auf diese Weise werden fiskalische Disparitäten in der Gemeinschaft mehrerer Akteure ausgeglichen. ¹⁴		
	2. (13)	Kriterien für eine verwaltungsökonomisch legitimierte Auskreisierung <i>Der Bewertungsrahmen für eine allgemeine oder partielle Gebietsreform von Land-</i>		

¹³ Vgl. beispielsweise BULL, H. P. (2007): Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein, Hamburg, S. 22 f.

¹⁴ Vgl. JUNKERHEINRICH, M. u. a. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete. Ein verwaltungsökonomischer Beitrag zur Kommunal- und Verwaltungsreform von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Kaiserslautern, S. 27.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(7)		kreisen sieht übergeordnete Kriterien vor, an denen sich Fusions- bzw. Auskreisungsoptionen orientieren sollten:¹⁵ • kommunale Leistungsfähigkeit, • Bürgernähe, • Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum, • sozioökonomische und demographische Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit. Die zentralen Bewertungskriterien lassen sich der <u>Abbildung 1</u> entnehmen und werden nachfolgend dargelegt. Eine Auskreisung stellt in Anbetracht der bisherigen Gebietsreformen mit ihrer tendenziellen Ausrichtung zur Verkleinerung der Einheitenanzahl jedoch einen eher untypischen „Fall“ dar. Daher bedürften die potentiellen Auswirkungen einer Auskreisung für die verwaltungsökonomische Theorie sowie die kommunal- und landespolitische Praxis noch einer weiteren Klärung. Bei der Konzipierung des Bewertungsrahmens ist diese Besonderheit zwingend zu berücksichtigen, um eine einzelfallbezogene Bewertung vornehmen zu können.		100.000 Einwohner – hiervon sogar 9 weniger als 50.000 Einwohner - haben. III. Stadt Reutlingen sprengt den Landkreis Reutlingen 1. Größe der Stadt Reutlingen a) Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen ist geboten, weil die Stadt Reutlingen den Rahmen des Landkreises sprengt. Der Landkreis Reutlingen hatte zum Zeitpunkt der Kreisreform 1973 rund 225.000 Einwohner, die Stadt Reutlingen rund 78.000 Einwohner. Die Gründung eines Stadtkreises stand seinerzeit für Reutlingen aufgrund der gegebenen Einwohnerzahl gar nicht zur Debatte, von „beibehalten“ zu sprechen (so Expertise Junkernheimrich, Rn. 4 Fn. 4) ist daher nicht ganz richtig. Zum 3. Quartal 2015 hatte der Landkreis rund 276.000 Einwohner, die Großstadt Reutlingen rund 114.000 Einwohner. Der Anteil der Einwohner der Stadt Reutlingen ist von 34,7 % gewachsen auf 40,5 %. (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, www.statistik-bw.de). b) Die Stadt Reutlingen ist die einzige Großstadt Baden-Württembergs, die nicht kreisfrei ist. Nach dem früheren § 3 Abs. 1 GemO war Voraussetzung der Erhebung einer Stadt zum Stadtkreis, dass sie über eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern verfügt. Diese Schwelle überschreitet die Stadt Reutlingen mit ca. 115.000 Einwohnern (Stand: März 2016) deutlich. Zwar wurde die Anforderung an die Mindesteinwohnerzahl eines Stadtkreises aus § 3 Abs. 1 GemO gestrichen, um den Anschein eines Rechtsanspruchs auf Auskreisung nur wegen Erreichens der Einwohnerzahl zu vermeiden. Dennoch wird ihr bis heute Bedeutung zugemessen. (vgl. Steger, in: Kunze/Bronner/Katz, § 3 GemO Rn. 4). Die Überschreitung der 100.000-Einwohner-Schwelle durch die Stadt Reutlingen begründet die Vermutung, dass sie den Rahmen des Landkreises sprengt. c) Dass der Einwohnerdurchschnitt aller Stadtkreise in Baden-Württemberg bei etwa 218.000 Einwohnern liegt, steht dem nicht entgegen (so Expertise Jun-

¹⁵ Ebd., S. 3.

Seite	Glück	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(8)		Abbildung 1: Kriterien für eine verwaltungsökonomisch legitimierte Auskreisung <pre> graph TD A[Kriterien für eine verwaltungsökonomisch legitimierte Auskreisung] --> B[Kommunale Perspektive] A --> C[Landesweite Perspektive] B --> D[Administrative Effizienz] B --> E[Administrative Effektivität] D --> F[Kommunale Leistungsfähigkeit] D --> G[Bürgerinnere Fähigkeit] E --> H[Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionsraum] E --> I[Sozialökonomische und demographische Entwicklungsfähigkeit] H --> J[Wachstumspotenziale] I --> J J --> K[Räumlicher Disparitätenausgleich] </pre> Quelle: Eigene Darstellung.		kernheimrich, Rn. 7). Die Landeshauptstadt Stuttgart mit ca. 603.000 Einwohnern kann wegen ihrer Sonderstellung nicht in die Berechnung des Durchschnitts der Einwohnerzahlen der Stadtkreise einbezogen werden. Die Expertise Junkernheimrich weist selbst darauf hin, dass die Stadtkreise (ohne Stadt Stuttgart) in Baden-Württemberg durchschnittlich ca. 170.000 Einwohner haben (Rn. 7 Fn. 8). Die mit Reutlingen vergleichbaren Städte Heilbronn (ca. 119.000), Ulm (ca. 118.000) und Pforzheim (ca. 118.000) haben nur ca. 8.000 Einwohner mehr als Reutlingen. Aus historischen Gründen ist Baden-Baden trotz seiner Einwohnerzahl von ca. 53.000 Einwohnern ebenfalls Stadtkreis. Die Stadt Reutlingen fügt sich ohne Weiteres in die Größe der Stadtkreise ein. 2. Gegensatz zwischen der Stadt Reutlingen und dem übrigen Landkreis a) Der Zusammenschluss der dominierenden Stadt Reutlingen und der anderen kreisangehörigen Gemeinden im Landkreis Reutlingen ist entgegen der Expertise Junkernheimrich keine „gesunde Mischung“ (Rn. 34), sondern von starken Gegensätzen geprägt. b) Zwischen der Stadt Reutlingen und den anderen kreisangehörigen Gemeinden des Landkreises Reutlingen besteht ein starkes Gefälle. Metzungen als nächstgrößte Stadt im Landkreis Reutlingen hat über 90.000 Einwohner weniger als die Stadt Reutlingen und damit nur ca. 19% der Einwohner der Stadt Reutlingen. Der Mittelwert der Bevölkerung der kreisangehörigen Kommunen im Landkreis Reutlingen ohne die Stadt Reutlingen liegt bei 6.686 Einwohnern. Dieser Wert ergibt in Relation zur Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen nicht einmal 6 %. c) Nach § 22 Abs. 4 Satz 5 Landkreisordnung (LKro) können auf eine einzelne Stadt maximal 40% der Sitze im Kreistag entfallen. Deshalb ist die Stadt Reutlingen im Kreistag mit weniger Sitzen vertreten als es ihrer Einwohnerzahl entsprechen würde. Die Einwohnerzahlen des Landkreises Reutlingen und der Stadt Reutlingen werden sich in Zukunft weiter auseinanderentwickeln. Die
2. (14)		Die in der Rechtsprechung anerkannten „beachtlichen Gemeinwohlbelange“ als verfassungsrechtliche Vorgaben für Gebietsänderungen von Gemeinden und Gemeindeverbände wie - Steigerung der Leistungsfähigkeit von Kommunen, - Effizienz der Aufgabenwahrnehmung, - Sicherung der Solidarität kommunaler Haushalte, - Raumordnungsaspekte, - Sicherung einer umfassenden Daseinsvorsorge¹⁶		

¹⁶ Vgl. dazu auch INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2013): Antwort vom 15.05.2013 auf das Schreiben „Gründung eines Stadtkreises Reutlingen“ der Stadt Reutlingen vom 22.03.2013.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(8) 9		zielen auf die Sicherstellung oder Steigerung des öffentlichen Wohls – das weit über das (einzel-)städtische Wohl hinausgeht – und sind in hohem Maße deckungsgleich mit den hier entwickelten Kriterien. Das Argument der Solidarität kommunaler Haushalte wird hierbei unter dem Anliegen des Disparitätenausgleichs betrachtet. Kommunale Perspektive In kommunaler Perspektive ist zwischen Wirtschaftlichkeit (administrative Effizienz) und Wirksamkeit (administrative Effektivität) zu unterscheiden. Der Begriff der Effizienz beschreibt mit welchem quantitativen Mitteleinsatz die Stadt und der Landkreis Reutlingen ein Ziel erreichen können, wohingegen der Begriff der Effektivität den Aspekt der Zielerreichung umfasst, d. h. ob die Stadt und der Landkreis Reutlingen überhaupt in der Lage sind, die an sie gestellten Aufgaben zu erfüllen. Die administrative Effizienz ist derweil in zwei Teilaspekte zu untergliedern – die kommunale Leistungsfähigkeit und die Bürgernähe.¹⁷ Wirtschaftlichkeit – zur administrativen Effizienz Kommunale Leistungsfähigkeit Bei einer Auskreisung stellt sich die Frage, ob die Leistungsfähigkeit der Kreisstadt und des Landkreises Reutlingen gesteigert werden könnte. Daher zielt das erste Kriterium der administrativen Effizienz auf das Kriterium der Erhaltung und Steigerung der langfristigen Leistungsfähigkeit ab. Diese lässt sich durch eine Erhöhung der kommunalen Wirtschaftlichkeit erreichen, die unter dem Maßstab der Kosteneffizienz vollzogen wird. Gemäß dieser „Input-Output-Effizienz“ sollen alle Güter und Dienstleistungen (Output) zu den niedrigsten Kosten (Input) hergestellt werden. Hierbei ist zwischen Produktions- und Transaktionskosten zu unterscheiden. Erstere beschreiben den unmittelbar mit der Leistungserstellung zusammenhängenden physischen Ressourcenverbrauch (Personal, Material etc.). Zweitere umfassen alle Aufwendungen, die der Produktion vor- und nachgelagert sind, beispielsweise die Entscheidung für die Erstellung einer Leistung.¹⁸		Disparität wird größer. Wenn die Kreistagssitze nach § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO gekappt werden, ist dies ein Indiz dafür, dass die betroffene Gemeinde den Rahmen des Landkreises sprengt. d) Eine Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen führt zu einer Stärkung der Einflussmöglichkeiten der übrigen kreisangehörigen Gemeinden auf Kreisebene, die strukturell ähnliche Interessen haben. Sie liegt deshalb auch in ihrem Interesse. e) Die Verwaltungs- und Leistungskraft der Stadt Reutlingen ist so stark ausgeprägt, dass ihre Eingliederung in den Landkreis Reutlingen nicht mehr angemessen ist. Bereits heute erfüllt die Stadt Reutlingen viele Aufgaben des Landkreises Reutlingen, weil der Landkreis Reutlingen die Aufgaben an die Stadt Reutlingen delegiert hat (z.B. im Bereich der Abfallentsorgung). Nicht erst nach ihrer Auskreisung (so Expertise Junkernheirich, Rn. 32), sondern bereits heute verfügt die Stadt Reutlingen über ein umfassendes eigenes Infrastrukturangebot, das allen Einwohnern des Landkreises zur Verfügung steht, ohne dass die Stadt Reutlingen hierfür einen Ausgleich erhält. Deshalb ist auch nicht mit einer infrastruktureller Unterversorgung in der Region zu rechnen. Eben so wenig wird ein Stadt-Umland-Problem entstehen (Expertise Junkernheirich, Rn. 30 – 32). Hinsichtlich der Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum wird die Organisationsform des Landkreises als vorteilhaft bezüglich einer optimalen infrastrukturellen Versorgung und hinsichtlich der Vermeidung von etwaigen Spillovereffekten erachtet. Dieser Aussage wird widersprochen: Weder Arbeitsregionen noch Schuleinzugsgebiete kennen Land- bzw. Stadtkreisgrenzen. Reutlinger Schulen werden von jeher von Schülern/innen aus dem Kreisgebiet besucht, außerdem besuchen von jeher auch Schüler/innen des Landkreises Reutlingen Schulen in anderen, angrenzenden Landkreisen. Daran wird sich auch nach Gründung eines Stadtkreises nichts ändern. f) Die Stadt Reutlingen wird auch nach ihrer Stadtkreisgründung über die erforder-

¹⁷ Vgl. JUNKERNHEIRICH, M. u. a. (2011): Neuaufgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a. a. O., S. 31. Zusammenfassend auch JUNKERNHEIRICH, M. (2013): Neuordnung von Gemeinden, in: Junkernheirich, M./Lorig, W. H. (Hrsg.): Kommunalreformen in Deutschland, Baden-Baden, S. 245 ff.

¹⁸ Vgl. JUNKERNHEIRICH, M. u. a. (2011): Neuaufgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a. a. O., S. 32.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(9) 10				
	2.1 (19)	Produktionskosten Beim Aspekt der Produktionskosten geht man von der Existenz sogenannter Produktionskostenvorteile aufgrund zunehmender Skaleneffekte aus.¹⁹ Demnach führt eine Erhöhung des Inputs zu einer überproportionalen Steigerung des Outputs und damit zu sinkenden Stückkosten.²⁰ Empirische Untersuchungen für die Landkreise in Rheinland-Pfalz zeigen, dass ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Vergrößerung der Einwohnerzahl einer Kommune und der Verbesserung ihrer Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerfüllung besteht.²¹ So korrespondieren die Haushaltsergebnisse sehr deutlich mit der Landkreisgröße, wobei sich eine Erklärung in den Zuschussbedarfen des Verwaltungshaushalts findet. Hierfür gilt demnach, je größer ein Landkreis ausfallen würde, desto geringer würden dessen Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts in der Regel ausfallen. Dies lässt sich wesentlich auf die Fixkostendegression im Bereich der allgemeinen Verwaltung zurückführen.²² Dementsprechend sollte bei der Überprüfung einer Auskreisung und damit der Verkleinerung des bestehenden Landkreises empirisch überprüft werden, ob der festgestellte Zusammenhang auch auf baden-württembergische Landkreise zutrifft. Dies könnte z. B. anhand der Indikatoren Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen (z. B. in der Allgemeinen Verwaltung) und dem Primärergebnis der laufenden Verwaltung überprüft werden. Im Ergebnis wird für den Indikator Zuschussbedarf der Personalausgaben ein negativer Zusammenhang mit der Größe des Landkreises vermutet, während sich das Primärergebnis der laufenden Verwaltung mit der Landkreisgröße verbessern sollte.		derliche Verwaltungs- und Leistungskraft verfügen, um die dann in ihre Zuständigkeit fallenden Aufgaben erfüllen zu können. Zwar wird der Finanzbedarf der städtischen Verwaltung infolge der durch die Stadtkreisgründung hinzukommenden Aufgaben ansteigen. Im Gegenzug entfällt die Verpflichtung der Stadt Reutlingen zur Entrichtung der Kreisumlage. Die finanziellen Auswirkungen der Stadtkreisgründung auf die Stadt Reutlingen und auf den Landkreis Reutlingen wurden im Einzelnen untersucht. IV. Fortbestehende Leistungsfähigkeit des Landkreises Reutlingen 1. Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion des Landkreises a) Eine Stadtkreisgründung setzt voraus, dass der verbleibende Landkreis leistungsfähig bleibt. Entgegen der in der Expertise Junkernheinrich (Rn. 41 f.), geäußerten Befürchtung spricht alles dafür, dass der Landkreis auch nach der Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen leistungsfähig bleiben wird. b) Ob der Landkreis leistungsfähig bleibt, richtet sich im Wesentlichen danach, ob er seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion erfüllen kann. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 LKrO fördert der Landkreis das Wohl seiner Einwohner, unterstützt die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und trägt zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten bei. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 LKrO verwaltet der Landkreis in seinem Gebiet unter eigener Verantwortung alle die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigenden öffentliche Aufgaben, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen. Die Kreise sind auf dieser Grundlage u.a. zuständig für die Erfüllung von Er-

¹⁹ Zentrale Gründe sind Spezialisierungsvorteile bzw. Lerneffekte (Vorteile von Arbeitsteilung und Professionalisierung), Fixkostendegression (Verteilung der Fixkosten auf größeren Output) sowie Mechanisierung bzw. Automatisierung (Nutzung nicht menschlicher Arbeitskraft).

²⁰ Vgl. ZIMMERMANN, H. (2009): Kommunalfinanzen, a. O., S. 23 f.

²¹ Vgl. zusammenfassend JUNKERHEINRICH, M. (2013): Ortsgrößen im Wandel. Zur kommunalen Gebietsreform in Rheinland-Pfalz. In: Junkernheinrich, M./Ziegler, K. (Hrsg.): Räume im Wandel. Neuaufgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, Wiesbaden, S. 231 ff.

²² Vgl. JUNKERHEINRICH, M. u. a. (2010): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Kaiserslautern, S. 132.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(10) 11		Sollten diese Vermutungen zutreffen, wäre dies ein Hinweis darauf, dass sich die kommunale Wirtschaftlichkeit bei vergrößerten Gebietsstrukturen erhöht. ²³ Vor diesem Hintergrund würde die Auskreisung der Stadt Reutlingen zu einer verkleinerten Gebietsgröße des Restlandkreises führen, womit sich die kommunale Wirtschaftlichkeit aufgrund der oben genannten Gründe verringern würde.		gänzungs- und Ausgleichsaufgaben. Darunter werden Aufgaben verstanden, die zwar die nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden zugewiesene An- gelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betreffen, die aber gleichwohl vom Kreis wahrgenommen werden, um die Einwohner im Kreisgebiet gleichmäßig zu versorgen und zu betreuen.
2.1 (21)		Transaktionskosten Neben dem Aspekt der Produktionskosten beschreiben die Transaktionskosten²⁴ Verhandlungskosten, die z. B. bei interkommunalen Kooperationsvorhaben anfallen. Einer solchen Situation liegt zugrunde, dass anstelle einer einzigen Gemeinde mehrere selbstständige Gemeinden mit jeweils eigenem Ortsrecht Aufgaben erledigen. Die beteiligten Akteure müssen aufgrund eines Koordinationsbedarf demnach zusammenkommen und über die Aufgabenwahrnehmung verhandeln, was aufgrund der höheren Anzahl potenzieller Vetospieler unmittelbar Abstimmungs- und Verhandlungskosten verursacht (siehe bspw. Aufgaben- und Finanzaufteilung am Beispiel der Krankenhausgesellschaft ab Ziff. (37)).²⁵ Der Landkreis Reutlingen stellt demnach eine administrative Einheit dar, in dessen Rahmenbedingungen Verhandlungen institutionalisiert sind. Daher sollten die Transaktionskosten aufgrund der administrativen Verflechtung und Konstellation der zwei Einheiten in einem Landkreis tendenziell niedriger ausfallen als bei einer vollständigen Trennung in zwei Einheiten. Vor diesem Hintergrund könnte auch die im Verdichtungsraum Reutlingen/Tübingen grundsätzlich zu berücksichtigende „verstärkte interkommunale und regionale Zusammenarbeit“ bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gemäß Landesentwicklungsplan erschwert werden und zu höheren Transaktionskosten führen.²⁶ In diesem Zusammenhang ist auf die Vermittlungsfunktion des Oberzentrums Reutlingen/Tübingen zwischen der Landeshauptstadt Stuttgart und dem ländlichen Raum der Schwäbischen Alb und des Donauraums zu achten, die laut Landesentwicklungsplan „zu wahren und zu nutzen“ sei. Es stellt sich daher die Frage, ob die gewünschte „Mittlerrolle in andere		c) Ergänzungsaufgaben sind solche, die zwar grundsätzlich von den kreisangehörigen Gemeinden erfüllt werden können, deren Bewältigung einzelnen Gemeinden aber mangels hinreichender Leistungs-fähigkeit nicht möglich ist. Ausgleichsaufgaben sind Kreisaufgaben, die sich in der Unterstützung der Aufgabenerfüllung durch die kreisangehörigen Gemeinden zum Ausgleich ihrer unterschiedlichen Verwaltungs- oder Finanzkraft erschöpfen (BVerwGE 101, 99, 103 f.). 2. Größe des Landkreises Reutlingen a) Nach der Expertise Junkernheirich (Rn. 7), liegt der aktuelle Einwohnerdurchschnitt der Landkreise in Baden-Württemberg bei etwa 246.000 Einwohnern. Sie meint, der Landkreis Reutlingen werde deshalb nach Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen hinsichtlich seiner Größe noch deutlicher hinter dem Landesdurchschnitt zurückfallen, eine Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen könnte in einem nachfolgenden Schritt zu weiteren Neugliederungen der Landkreise führen. b) Diese Befürchtung ist unbegründet. Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen zieht keinen weiteren Neugliederungsbedarf nach sich. Mit ca. 167.000 Einwohnern liegt der Landkreis Reutlingen nach der Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen nach seiner Größe, Struktur und Leistungsfähigkeit im (oberen) Feld der eher ländlich geprägten baden-württembergischen Landkreise. Der Landkreis Reutlingen kann nicht mit dicht besiedelten Kreisen im Umfeld

²³ Vgl. JUNKERHEINRICH, M. u. a. (2011): Neuaufgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete a. a. O., S. 23.

²⁴ Hierzu zählen insbesondere Informations-, Kommunikations-, Entscheidungs-, Lenkungs- und Kontrollkosten.

²⁵ Vgl. JUNKERHEINRICH, M. u. a. (2011): Neuaufgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete a. a. O., S. 23.

²⁶ Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan 2002. Stuttgart, S. 17.

Seite	Gliede- rung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
12		Teile der Region Neckar-Alb durch eine Auskreisierung der Stadt Reutlingen zu gleichen Transaktionskosten fortbestehen kann. ²⁷		sehr großer Städte wie dem Rhein-Neckar-Kreis (ca. 530.000 Einwohner) oder den unmittelbar an die Landeshauptstadt Stuttgart angrenzenden und zur Region Stuttgart gehörenden Kreisen Esslingen (ca. 511.000 Einwohner), Böblingen (ca. 370.000 Einwohner), Ludwigsburg (ca. 521.000 Einwohner), Rems-Murr-Kreis (ca. 410.000 Einwohner) verglichen werden (so aber Expertise Junkernheinrich, Rn. 7 Fn. 9). Der Landkreis Reutlingen zeichnet sich durch andere strukturelle und geographische Gegebenheiten aus als die an Stadtkreise angrenzenden Kreise, die die Expertise Junkernheinrich zum Vergleich heranzieht. Der Landkreis Reutlingen fügt sich nach Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen mit ca. 165.000 Einwohner gut in die Reihe der an den Landkreis Reutlingen angrenzenden vergleichbaren Kreise ein, nämlich den Alb-Donau-Kreis (ca. 188.000 Einwohner), den Landkreis Biberach (ca. 189.000 Einwohner), den Landkreis Sigmaringen (ca. 127.000 Einwohner), den Zollernalbkreis (ca. 185.000 Einwohner), den Landkreis Tübingen (ca. 215.000 Einwohner) und den Landkreis Göppingen (ca. 249.000 Einwohner). c) Eine weitere Neugliederung wird auch nicht deshalb erforderlich, weil die Gemeinden Pliezhausen, Wannweil und Walldorffläsch durch die Auskreisierung der Stadt Reutlingen vom Rest-Landkreis Reutlingen räumlich getrennt werden. Für die Bürger dieser Gemeinden ändert sich durch die Stadtkreisgründung nichts. Der Landkreis Reutlingen kann seinen Sitz in der Stadt Reutlingen behalten. Das Angebot der Stadt Reutlingen steht den Einwohnern dieser Gemeinden unverändert zur Verfügung. Dass ein Landkreis durch einen Stadtkreis räumlich getrennt wird, ist in Baden-Württemberg zudem nicht neu: So trennt der Stadtkreis Karlsruhe den nördlichen Teil des Landkreises Karlsruhe vom südlichen Teil des Landkreises Karlsruhe. Die Gemeinde Büsingen im Landkreis Konstanz ist gänzlich von Schweizer Staatsgebiet umgeben. Der
	2.1 (22)	Bürgernähe Das zweite Kriterium der administrativen Effizienz in Form der Bürgernähe erfasst anstelle der Leistungserbringung das Leistungsangebot. Eine effiziente Aufgabenerfüllung ist demnach dann gegeben, wenn das kommunale Leistungsangebot auch wirklich der Nachfrage der Einwohner entspricht, also ihre Präferenzen erfüllt.		
	2.1 (23)	Die Präferenzen der Einwohner können aber regional unterschiedlich ausfallen, so auch hinsichtlich städtischer und ländlich geprägter Räume. In kleinteiligen Gebietsstrukturen mit Einwohnern, die über ähnliche Präferenzen verfügen, lässt sich dementsprechend eine höhere Präferenzbedienungsrealisierung. ²⁸ Gebietsstrukturen mit größeren Kommunen sollten eine adäquate Präferenzbedienungsrealisierung er-schweren. ^{29 30}		
	2.1 (24)	Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine Auskreisierung zu einem präferenzgerechteren Angebot für die Einwohner der Kreisstadt und des Landkreises Reutlingen führen könnte: In diesem Sinne könnte ein Stadtkreis Reutlingen über die Erfüllung von Aufgaben in eigener Entscheidungsverantwortung bestimmen und damit die Präferenzen der Stadtbewohner tendenziell besser erfüllen. Nach diesem Verständnis könnte sich die Bürgernähe der Stadt erhöhen. Dabei stellt sich aber zunächst die Frage, welche Aufgaben der Stadtkreis bei einer Auskreisierung vom Landkreis übernimmt; ob die Einwohner den Wechsel des Aufgabenträgers registrieren und ob die Art der Aufgaben vom neuen Aufgabenträger auch präferenzgerechter erfüllt werden können.		
	2.1	In diesem Zusammenhang seien das Sonderbehördenangehörigkeitsgesetz aus		

²⁷ Ebd., S. 45 f.

²⁸ Vgl. SEITZ, H. (2007): Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Berlin, S. 82.

²⁹ Dieses Kriterium erklärt aber lediglich die politischen Möglichkeiten der Präferenzbedienungsrealisierung, die technisch-organisatorischen Möglichkeiten sind aufgrund von Skaleneffekten hingegen eher bei größeren Kommunen gegeben.

³⁰ Vgl. JUNKERHEINRICH, M. u. a. (2011): Neuaufgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete a. a. O., S. 33 f.

Seite	Gliese- de- rungs	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
13	(25)	dem Jahr 1994 und das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz aus dem Jahr 2004 erwähnt. ³¹ Es wurden Sonderbehörden aufgelöst, um Aufgaben an die Landratsämter und Stadtkreise etc. als untere Verwaltungsbehörden zu übertragen und diese zu stärken. ³² Auch die großen Kreisstädte wie Reutlingen erhielten von den Landratsämtern mit dem Ziel einer bürgernäheren Erfüllung und der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung Aufgaben im Bereich Immissionsschutz, Gewerbeordnung, Eichrecht, Naturschutzrecht, Wasserrecht und Straßengesetz. ³³		Rhein-Neckar-Kreis ist durch die Stadtkreise Mannheim und Heidelberg nahezu vollständig getrennt, zu ihm gehört eine Enklave (Badisch Schöllensbach/Kirchzell-Breitenbach).
	2.1 (26)	Aus gemeindlicher Perspektive wäre in diesem Sinne und unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips eine umfassende selbstständige Aufgabenerfüllung seitens eines Stadtkreises wünschenswert. Dieses Prinzip kann aber nur gelten, wenn es sich um Aufgaben handelt, die keinerlei Bezug zum Umland aufweisen. Sollten diese hingegen zu negativen Auswirkungen auf das Umland führen, so sind zur bewertenden Einschätzung andere Prinzipien heranzuziehen. So liegt die „ökonomische Daseinsberechtigung“ von Landkreisen eher in der Realisierung von Größenvorteilen und dem intraregionalen Ausgleich der Kreisebene. ³⁴		3. Verringerung der Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben des Landkreises Reutlingen Die Leistungsfähigkeit des Landkreises Reutlingen bleibt gewahrt, weil er nach Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen weniger Aufgaben wahrnehmen muss als bisher. Die Landkreise übernehmen Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben nur für die kreisangehörigen Gemeinden (§ 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Abs. 1 Satz 1 GemO). Soweit der Landkreis Reutlingen bislang Ressourcen vorhält, um Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben zugunsten der Stadt Reutlingen wahrzunehmen, wird er durch die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen von dieser Aufgabe frei. Der Landkreis Reutlingen wird nach der Stadtkreisgründung nur noch für die gleichmäßige Versorgung und Betreuung der Einwohner im verbleibenden Kreisgebiet zuständig sein, welches sich als wesentlich homogener darstellen wird als bisher. Weshalb der Landkreis diese Aufgabe nicht mit den ihm zustehenden Mitteln, insbesondere aus der Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden, soll erfüllen können, ist nicht ersichtlich. Andere Kreise, zu deren Kreisgebiet keine Großstadt gehört, sind hierzu auch in der Lage.
	2.1 (27)	Es gilt weiterhin zu beachten, dass die Kreisstadt Reutlingen mittels ihrer Kreistagsitze über Einflussmöglichkeiten auf das Umland verfügt. Damit kann die Stadt Entscheidungen ihres Umlandes mit beeinflussen, die ansonsten zu ihrem eigenen Nachteil ausfallen könnten. Durch eine Auskreisung wären die Präferenzen der Stadtbewohner bezüglich des Umlandes oder des Landkreises daher nicht mehr direkt berücksichtigt. Die Einwohner des Rest-Landkreises würden ihren Einfluss auf Entscheidungen des Stadtkreises hingegen verlieren, wodurch ihre Präferenzen demnach ungeachtet blieben.		4. Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen durch die Stadt Reutlingen a) Die Stadt Reutlingen entlastet auch nach der Stadtkreisgründung den Landkreis Reutlingen. Er hat wegen der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen durch die Stadt Reutlingen nach der Stadtkreisgründung weniger Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben zu erfüllen als ein Landkreis, der keine Großstadt in unmittelbarer Nachbarschaft hat.
14	2.1 (28)	Der vorgebrachte Aspekt einer Unterrepräsentanz der Kreisstadt Reutlingen im Landkreis Reutlingen in Höhe eines Kreistagsitzes wird durch eine Auskreisung schlussendlich nicht gelöst sondern umgangen. So sollten die potentiellen Einflussmöglichkeiten mit der Stadtgröße korrespondieren und die Sitzanteile im Kreistag demzufolge den Einwohnerzahlen entsprechen. Hierbei handelt es sich aber um eine Änderung des Kommunalwahlrechts (siehe Kappung aufgrund der 2/5-Klausel		b) Die Stadt Reutlingen bildet zusammen mit der Stadt Tübingen das Oberzentrum

³¹ INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2004): Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg. Stuttgart, S. 11.

³² Ebd., S. 32.

³³ Ebd., S. 71 f.

³⁴ Vgl. SEITZ, H. (2007): Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein a. a. O., S. 84.

Seite	Gliede- rung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(14)		nach § 22 Abs. 4 und 5 LKrO), die ohne eine Auskreisung gelöst werden kann.		rum für die Region Neckar-Alb. Nach Plansatz 2.1.1 Z des Regionalplans Neckar-Alb sollen in der Stadt Reutlingen und in der Stadt Tübingen solche Einrichtungen erhalten, ausgebaut oder neu angesiedelt werden, deren Tragfähigkeit auf die gesamte Region ausgerichtet ist und die für die Bevölkerung aus dem Verflechtungsbereich des Oberzentrums, d.h. den Landkreisen Reutlingen und Tübingen sowie dem Zollernalbkreis, erreichbar sein müssen.
2.1 (29)		Wirksamkeit – zur administrativen Effektivität Neben der Wirtschaftlichkeit (administrative Effizienz) zielt die Wirksamkeit (administrative Effektivität) darauf ab, ob die ortsansässigen Bürger und Unternehmen mit den erforderlichen Infrastrukturangeboten versorgt werden können. Das Effektivitätskriterium differenziert sich in die Berücksichtigung der räumlichen Funktionalverflechtungen (Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum) und der sozio-ökonomisch-demographischen Leistungs- sowie Entwicklungsfähigkeit der Gebietskörperschaften. ³⁵		c) An der Funktion der Stadt Reutlingen als Teil-Oberzentrum ändert sich durch die Gründung eines Stadtkreises nichts. Auch nach ihrer Stadtkreisgründung nimmt sie zentralörtliche Aufgaben für ihren Einzugsbereich, insbesondere für die Einwohner des Landkreises Reutlingen, wahr. Die Stadt Reutlingen entlastet dadurch den Landkreis Reutlingen auch nach ihrer Stadtkreisgründung von der Wahrnehmung von Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben. Darüber hinaus sind mit Blick auf die Metropolregion Stuttgart Wahrnehmungsgewinne des Stadtkreises Reutlingen und der benachbarten Region zu erwarten, wenn Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird.
2.1 (30)		Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum Die Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum (z. B. Arbeitsmarkregion, Schuleinzugsgebiet, zentralörtliche Verflechtungsbereich) ist eine zentrale Voraussetzung für die optimale infrastrukturelle Versorgung der lokalen Wirtschaft und Bevölkerung. Im Sinne des Korrespondenzprinzips wird ein enger räumlicher Verbund zwischen den Nutzern, Kostenträgern und Anbietern des öffentlichen Infrastrukturangebots angestrebt. Die Organisationsform des Landkreises Reutlingen bildet in diesem Sinne die administrative Einheit eines Zentrums und dem von diesem mitversorgten Raum, wodurch Nutzen und Kosten von politisch-administrativen Maßnahmen in einem fiskalischen Raum anfallen.		d) Die Expertise Junkernheinrich (Rn. 32) meint, die geringeren Finanzierungsbeiträge der gemeindeexternen Benutzer könnten die Stadt Reutlingen „dazu verleiten, das Infrastrukturangebot zu korrigieren oder einzustellen“. Diese Vermutung ist ohne jede Substanz. Der Landkreis bzw. die externen Nutzer leisten der Stadt Reutlingen schon heute keinen Ausgleich für die von ihnen genutzte Infrastruktur der Stadt Reutlingen. An der Finanzierung der durch das Umland genutzten Infrastruktur der Stadt Reutlingen ändert sich durch die Gründung eines Stadtkreises nichts.
2.1 (31)		Vor diesem Hintergrund hat der Aspekt der regionalen Einheit bei größeren Städten tendenziell dazugewonnen, so dass diese verstärkt die Verantwortung für die Gesamregion übernehmen sollen. So werden zwischen Städten und Regionen in zunehmendem Maße Vorteile aus Kooperationen und Zusammenschlüssen gesucht (siehe Stadt-Umland-Kooperationen in Ziff. (5)).		5. Regelung zur Gründung eines Stadtkreises in der Gemeindeordnung Nach § 3 Abs. 1 GemO können Gemeinden auf ihren Antrag durch Gesetz zu Stadtkreisen erklärt werden. Eine Stadtkreisgründung nach § 3 Abs. 1 GemO kommt grundsätzlich nur bei Gemeinden in Betracht, die mehr als 100.000 Einwohner haben (Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand: Oktober 2015, § 3 Rn. 4). Gemeinden von solcher Größe haben wegen ihrer Finanzkraft für die Erfüllung der innerkreislichen Aus-
2.1 (32)		Die Trennung des räumlichen Verbundes durch eine Auskreisung würde hingegen Spillovereffekte verursachen, die positive oder negative Auswirkungen einer Region auf eine andere Region definieren. ³⁶ Damit besteht das Risiko, dass eine Stadt-Umland-Problematik entsteht oder verschärft wird: Der Stadtkreis Reutlingen würde		
15				

³⁵ Vgl. JUNKERHEINRICH, M. u. a. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a. O., S. 34.

³⁶ Vgl. FÄRBER, G./WIELAND, J. (2008): Die Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg-Vorpommern: Projektbericht. Speyer, S. 18 f.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(15)		sein eigenes Infrastrukturangebot anbieten und finanzieren, wobei der Rest-Landkreis Reutlingen dieses mitnutzen könnte und die Stadt nicht entscheidend gekappt wären. Die geringen oder fehlenden Finanzierungsbeiträge der gemeindeexternen Nutzer könnten den bereitstellenden Stadtkreis dazu verleiten, das Infrastrukturangebot zu verringern oder einzustellen. Die Folge wäre eine infrastrukturelle Unterversorgung der Region, wobei dieser Trittbrettfahreneffekt aufgrund der zentralörtlichen Funktion der Kreisstadt Reutlingen verstärkt eintreten könnte.		gleichsfunction stets eine gewisse Bedeutung. § 3 Abs. 1 GemO belegt, dass das Entfallen des finanziellen Beitrags einer finanzstarken Gemeinde zur Erfüllung der Ausgleichsfunktion durch den Landkreis der Stadtkreisgründung der Gemeinde nicht entgegensteht.
2.1 (33)		Die Arbeitsteilung zwischen Stadt und Umland – beispielsweise durch die Pendelverflechtungen abgebildet – zeigen, dass insbesondere kreisfreie Städte sehr eng mit dem Umland verbunden sind. Entsprechend sind auch die kreisangehörigen Einwohner Nutzer der innerstädtischen Infrastruktur und Arbeitsplatzüberschüsse, wodurch insbesondere kreisfreie Städte in finanzieller Hinsicht negativ von Spillovereffekten betroffen sind. ³⁷		V. Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen 1. Gemeindefreundliches Aufgabenverteilungsprinzip und Subsidiarität a) Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen stärkt ihr verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 Satz 1 LV BW). Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 ist den Gemeinden das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Dieses verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip gilt zugunsten kreisangehöriger Gemeinden auch gegenüber den Kreisen (BVerfGE 79, 127, 150). Aufgaben mit relevantem örtlichen Charakter dürfen den Gemeinden nur aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls entzogen werden (BVerfGE 79, 127, 153 ff.; BVerwGE 101, 99, 103). Solche Gründe sind vor allem dann gegeben, wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung anders nicht sicherzustellen wäre (BVerfGE 79, 127, 153; BVerwGE 101, 99, 103). Die in der Expertise Junkernheinrich vertretene Auffassung (Rn. 26), das Subsidiaritätsprinzip gelte nur für Aufgaben, „die keinerlei Bezug zum Umland aufweisen“, ist unrichtig. Bloße Wirtschaftlichkeitsüberlegungen oder das Bestreben, ein einheitliches Leistungs- und Kostenniveau im Kreis zu schaffen, rechtfertigen eine Kompetenzverlagerung nicht. Etwas anders gilt nur, wenn das Belassen der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde.
2.1 (34)		Die Spillovereffekte der größeren kreisangehörigen Städte versucht die Kreisebene hingegen durch kreisinterne Ausgleichssysteme – etwa durch Kreiszuschüsse – zu minimieren. Die kommunalen Finanzausgleichssysteme sorgen zwar ebenso für eine bessere Finanzausstattung der zentralen Orte, jedoch führen diese nicht zu einer gestärkten regionalen Entscheidungskraft (siehe Argument des Subsidiaritätsprinzips in Ziff. (26)). In diesem Sinne sind explizite bzw. implizite intraregionale Finanzausgleichssysteme vorzuziehen um örtliche Entscheidungen zu ermöglichen. Größere Städte mit zentralörtlichem Charakter sind damit häufig notwendiger Bestandteil von Landkreisen, die eine „gesunde Mischung“ aus ländlichem Raum und Städten aufweisen. ³⁸		b) Die Landesverfassung (Art. 71 Abs. 2 Satz 1, 70 Abs. 1 Satz 2) hebt die Bedeutung der dezentralen Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden besonders hervor (BVerfGE 79, 127, 149). Nach Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LV BW sind die
2.1 (35)		Darüber hinaus könnte der Rest-Landkreis Reutlingen aufgrund der wegfallenden Kreisumlage und der fehlenden Skaleneffekte nicht mehr in der Lage sein die eigenen Aufgaben weiter in vollem Umfang zu erfüllen. Bei der Übertragung der theoretischen Überlegungen auf den Einzelfall stellt sich jedoch zunächst wieder die Frage, welche Aufgaben ein Stadtkreis Reutlingen konkret zusätzlich übernehmen müsste und wie intensiv diese von den Einwohnern des Rest-Landkreises genutzt würden.		

³⁷ Vgl. SEITZ, H. (2007): Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Berlin, S. 82.

³⁸ Vgl. ebd., S. 82.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
16	2.1 (36)	Die Stadt Reutlingen wäre im Falle einer Auskreisung zwar im Gegenzug nicht mehr umlagepflichtig. Sie müsste die Aufgaben, die bislang der Kreis für sie übernimmt allerdings selbst finanzieren (z. B. die städtischen Soziallasten). Die stärksten finanziellen Auswirkungen würden sich – je nach konkreter Ausgestaltung des Aufgabenübergangs – aus der Übernahme der sozialen Aufgaben, der Krankenhausträgerschaft und der Schulträgerschaft im Bereich der Beruflichen Schulen ergeben. Nachfolgend sollen die zentralen Fragen am Beispiel der Krankenhaus-trägerschaft angedeutet werden.		Gemeinden in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV BW bestimmt, dass Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, diesen zuzuweisen sind. Der in Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV BW verankerte Grundsatz der Subsidiarität gilt auch zugunsten von Selbstverwaltungs-körperschaften (Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 71 Rn. 37).
	2.1 (37)	Der Landkreis ist momentan alleiniger Träger der Krankenhausgesellschaft. Es existieren drei Standorte, wovon der Standort in der Kreisstadt Reutlingen etwa 70 % der gesamten Bettenzahl ausmacht. Für den Fall einer fehlenden Beteiligung der Stadt an der Krankenhausgesellschaft besteht das Risiko, dass die fiskalische Äquivalenz zwischen Nutzern und Kostenträgern und folglich Investitionen und Instandhaltungen etc. reduziert würden. Damit könnte die Entwicklungsfähigkeit der Krankenhausgesellschaft gefährdet sein.	2.	Keine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion des Landkreises für die Stadt Reutlingen Aus der Selbstverwaltungsgarantie folgt ein Anspruch der Stadt Reutlingen darauf, dass der Landkreis für sie keine Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben wahrnimmt und ihr dadurch Zuständigkeiten für einzelne Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft entzieht. Die Stadt Reutlingen ist aufgrund ihrer Größe und Leistungsfähigkeit in der Lage, sämtliche Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbst zu regeln. Der Ausgleichsfunktion des Landkreises bedarf sie nicht. Wegen der dominanten Stellung der Stadt Reutlingen und wegen ihrer ausgeprägten Verwaltungskraft hat die Stadt Reutlingen kein Interesse daran, dass der Landkreis für sie Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben wahrnimmt. Allein der Gedanke der Solidarität kann die Einbindung der Stadt Reutlingen in den Landkreis Reutlingen nicht rechtfertigen. Solidarität kann die Stadt Reutlingen auch ohne die ihrem Status nicht angemessene Kreisangehörigkeit üben.
	2.1 (38)	Daher wäre zu klären, wie sich ein Stadtkreis Reutlingen gegebenenfalls anteilmäßig am Krankenhaus beteiligen und damit Mitgesellschafter des Krankenhauses werden würde. Bei der Bestimmung einer optimalen Beteiligungsgröße an der Krankenhausgesellschaft – im Sinne einer Äquivalenz von Nutzern und Kostenträgern – anhand von realen Nutzungseinheiten sind externe negative Effekte jedoch unausweichlich. So könnten bei der Festlegung der Anteilswerte politische Ineffizienzen auftreten.		
	2.1 (39)	Zudem erlaubt eine Beteiligung aus betriebswirtschaftlich-rationalen Gründen auch nicht, die bessere Ausgangsbedingung eines Gesellschafters zu berücksichtigen, so dass dieser einen größeren Anteil der Kosten im Sinne eines Disparitätenausgleichs übernehmen könnte. Der Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gebietskörperschaften würde allein durch den Landkreis gewährleistet, der die Bemessung der Kreisumlage auf der Basis von Finanzkraftmesszahlen vornimmt (Kreisfinanzvergleich). Eine Krankenhausfinanzierung in Form der Beteiligung könnte die räumlichen Disparitäten im Verflechtungsraum daher verstärken. Die administrative Einheit des Landkreises Reutlingen hat gegenüber einem anderen Transfermechanismus einen Vorteil.	VI. Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung 1.	Vermeidbarkeit von Doppelstrukturen Es ist nicht zu erwarten, dass die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Verwaltung in Landkreis und Stadt Reutlingen durch die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen abnimmt. Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen steht einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung nicht entgegen. Dies wurde im Einzelnen untersucht. Die nach Stadtkreisgründung erforderliche Verwaltungsorganisation ist bei der Stadt Reutlingen bereits jetzt weitgehend vorhanden, da die Stadt

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
17	2.1 (40)	Sozioökonomische und demographische Leistungs- sowie Entwicklungsfähigkeit Neben der Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum wirkt auch die räumliche Lokalisierung sozioökonomischer und demographischer Ressourcen bzw. Lasten auf die Möglichkeiten der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. So führt eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der örtlichen Beschäftigten und Unternehmen zu privatem Wohlstand und über die kommunalen Einnahmemöglichkeiten wie Gewerbe- und Einkommensteuer sowie Grundsteuern zu tendenziell höheren kommunalen Steuereinnahmen. Ein geringes wirtschaftliches Aktivitätsniveau der Unternehmen mit einem schwächer ausgeprägten Arbeitsangebot führt hingegen eher zu überdurchschnittlichen Bedarfen im Sozialbereich. Damit beeinflusst die Situation der örtlichen Beschäftigten und Unternehmen die kommunalen Einnahmemöglichkeiten und den Umfang der Ausgabenbedarfe. Aber auch die Bevölkerungsentwicklung verfügt – vor allem ausgangenseitig – über einen Einfluss auf die kommunale Finanzlage. So führt eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung aufgrund von Kostenremanenzen nicht zu proportional sinkenden Ausgaben, wodurch ein Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben verursacht wird.³⁹		Reutlingen schon jetzt viele Aufgaben des Landkreises wahrnimmt. Die Entstellung unnötiger Doppelstrukturen kann nach der Stadtkreisgründung durch Kooperationen zwischen Land- und Stadtkreis vermieden werden. Für die Kooperation kommt u.a. die Zusammenarbeit der Stadt Reutlingen mit dem Landkreis Reutlingen in Zweckverbänden in Betracht.
	2.1 (41)	Eine inhomogene Verteilung der Ressourcen kann dazu führen, dass einzelne Kommunen die Aufgaben für ihre Einwohner in Umfang und Qualität nicht erfüllen können. In diesen Fällen würde ein gebietsstruktureller Einfluss auf die kommunale Handlungsfähigkeit vorliegen, der durch fiskalische Ausgleichssysteme wie beispielsweise die Kreisumlage aufgefangen werden müsste.⁴⁰		2. Bedeutung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung Selbst wenn die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen zu höheren Kosten der Aufgabenerledigung führen würde, stünde dies der Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen nicht notwendig entgegen. Ob die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen dem öffentlichen Wohl entspricht, ist nicht nur eine Frage der Kosten für die Aufgabenerledigung. Die Selbstverwaltungsgarantie verlangt, dass eine Gemeinde alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die sie selbst erledigen kann, in eigener Verantwortung erledigt (BVerfGE 79, 127, 147 ff.). Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft dürfen kreisangehörigen Gemeinden zugunsten der Landkreise nicht aus bloßen Wirtschaftlichkeitserwägungen entzogen werden. Ein Aufgabenentzug aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist nur zulässig, wenn das Belassen der Aufgabe bei der Gemeinde zu einem unverhältnismäßigem Kostenanstieg führen würde. Der Staat ist darauf beschränkt sicherzustellen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen. Dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen können, gestattet grundsätzlich keinen Aufgabenentzug (BVerfGE 79, 127, 152). Der Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen kann deshalb nicht entgegengehalten werden, die „ökonomische Daseinsberechtigung“ von Landkreisen liege in der Realisierung von Größenvorteilen (so Expertise Junkernheinrich, Rn. 26, 53). Wenn es nur auf die Haushaltsergebnisse ankäme und diese von der Landkreisgröße abhängen (so Expertise Junkernheinrich, Rn. 17 ff.), dürfte es keine Stadtkreise geben. Etwaigen finanziellen Nachteilen sind die Vorteile der Auskreislösung, insbesondere der deutliche Gewinn an Selbstverwaltung und Bürgernähe (s. Expertise Junkernheinrich, Rn. 24), gegenüberzustellen.
	2.1 (42)	Bei Existenz einer heterogenen Raumstruktur zugunsten der Stadt Reutlingen könnte eine Auskreislösung die sozioökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen des Rest-Landkreises negativ beeinflussen. Da die zutage tretenden Ressourcendisparitäten folglich auch nicht mehr durch die Kreisumlage kompensiert würden, könnte die Leistungsfähigkeit des Restlandkreises sinken und die politisch-administrative Zielerreichung gesenkt werden. Daher sind die Wirkungen auf die Einnahmemöglichkeiten, die Ausgabenbedarfe und die demographische Entwicklung der Bevölkerung vertiefend zu betrachten.		

³⁹ Vgl. z. B. HESSE, J.J. (2012): Finanzbeziehungen zwischen der Landeshauptstadt Saarbrücken und dem Land und dem Regionalverband Saarbrücken. Berlin, S. 20.

⁴⁰ Vgl. JUNKERHEINRICH, M. u. a. (2011): Neubegrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a. a. O., S. 35 f.

Seite	Gliese- de- rungs	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
18	2.2 (43)	Landesweite Perspektive Wie bereits angedeutet nimmt der Gebietszuschnitt neben der verwaltungsmaßli- gen Handlungsfähigkeit der betroffenen Gebietskörperschaften auch Einfluss auf ge- samträumliche Entwicklungen. Dieser Einfluss betrifft die Wohlfahrt und die sozio- ökonomische Entwicklungsfähigkeit des Gesamtgebietes, die auch übergeordnete Verwaltungs- und Staatsebenen einschließt. Zwei Zugänge mit gegenläufigen Wir- kungshypothesen lassen sich in diesem Zusammenhang primär benennen: die Wachstumspoltheorie und das Postulat des räumlichen Disparitätenausgleichs. Wachstumspoltheorie Gemäß der Wachstumspoltheorie wird die wirtschaftliche Entwicklung in erster Linie durch die räumliche Konzentration von Wachstumsschwerpunkten induziert. Diese fungieren als Wachstumsmotor für den Gesamtgebiet. Standortvorteile und die dar- aus entstehende Magnetwirkung für ökonomische Aktivitäten sind hier von beson- derer Relevanz. Wenn die positiven Effekte von Agglomeration und Polarisation die negativen Effekte übersteigen, so würde daraus ein Nettowohlfahrtsgewinn resultie- ren. Folgt man dieser Theorie, so sollten räumliche Unterschie- de nicht ausgeglichen, sondern sogar unterstützt werden. Die Folge wäre eine Politik, die entwicklungsstarke Regionen vermehrt unterstützt, um deren Wachs- tumspotenziale gezielt auszunutzen.⁴¹ Entsprechend wäre zu prüfen, ob die Stadt Reutlingen ein beschriebener Wachstumsmotor ist, dessen gezielte Förderung möglicherweise einhergehend mit einer Auskreisung zu einem Nettowohlfahrtsgewinn führen würde. Dieses Konzept ist theoretisch-ökonomisch zwar schlüssig, es scheitert in der poli- tischen Umsetzungspraxis aber an zwei Problemen. Zum einen reicht die Informati- onslage zumeist nicht aus, um sagen zu können, wo das räumliche Wachstum der Zukunft stattfinden wird („Anmaßung von Wissen“ im Sinne von Hayeks). Und selbst wenn man es wüsste, bestünde die Gefahr, dass eine wachstumspolori- entierte Förderung mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden wäre. Zum anderen findet dieses Förderkonzept mit seiner Stärkung von Disparitäten nur schwer ge- sellschaftspolitische Zustimmung.		3. Produktionskosten/Fixkostendegression Die Ausführungen der Expertise Junkernheinrich (Rn. 16 ff) kommen zu dem angebliehen Schluss, dass es einen direkten Zusammenhang zwischen der Zahl der Einwohner einer Gebietskörperschaft und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung gibt. Größere Einheiten sollen demnach in der Lage sein, wirt- schaftlicher zu arbeiten. Zunächst ist fraglich, inwieweit die Einwohnerzahl als Referenzgröße taugt. Vielfältige Kosten hängen vom angestrebten Output ab und sind nicht einwoh- nerabhängig, wie beispielsweise im Straßenwesen, Berufsschulwesen, Kinder- betreuungsbereich, etc.. Darüber hinaus sagen die Einwohnerzahlen nichts über die jeweiligen „Produk- tionsbedingungen“ und Organisationsstrukturen einer Kommune aus. Selbst wenn man aus rein technischer Sicht Größenvorteile möglich sein sollten, muss bedacht werden, dass mit der Größe auch die Kontrollkosten steigen und dass deshalb die Stadtgründung Kontrollkosten beim Landkreis verringern kann (vgl. Delegationsaufgaben im sozialen Bereich). Auch der Koordinationsaufwand ist bei großen Einheiten höher als bei kleineren (Bsp. Flüchtlingswe- sen). In diesem Zusammenhang muss auch erwähnt werden, dass die Stadt Reutlingen bei ihrer Grundlagenermittlung die absehbaren Kosteneinsparun- gen aufgrund zu erwartender Synergieeffekte nicht berechnet und einkalkuliert hat, jedoch im Ergebnisbericht textlich immer wieder darauf hingewiesen hat. Etwaige sprungfixe Kosten würden im Rahmen der Gründung eines Stadtkrei- ses dann entstehen, wenn beispielsweise die Stadt einen eigenen Berufs- schulstandort aufbauen und errichten würde. Dies wurde jedoch ausgeschlos- sen, da die Stadt im Berufsschulwesen eine Kooperation mit dem Landkreis vorschlügt (siehe Ergebnisbericht S. 66 ff.). Andere sprungfixe Kosten sind aus derzeitiger Sicht nicht zu erwarten. Durch die Zusammenführung von bisher zersplitterten Zuständigkeiten können sogenannte externe Zusatzkosten beim Bürger verringert werden. Dies ist ins- besondere bei der Kfz-Zulassung, beim Führerscheinwesen, Gewerbeamt, Staatsangehörigkeitswesen, Flüchtlingsunterbringung etc. der Fall. Auch dies ist näher im Ergebnisbericht ausgeführt.

⁴¹ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u. a. (2011): Neuaufgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete a. a. O., S. 39.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
19	2.2 (46)	Ungeachtet dessen ist es allerdings grundsätzlich denkbar, dass die Eigenentwicklung einer kreisangehörigen Stadt durch die Entscheidung des Landkreises eingeschränkt wird. Im konkreten Fall müsste dies durch die Kreisstadt Reutlingen plausibilisiert und belegt werden. Derzeit sind keine merklichen Beschränkungen des städtischen Entwicklungspotentials sichtbar, die eine Auskreisung notwendig machen.		Wo die optimale Größe (nur unter Kostenaspekten) einer kommunalen Einheit liegt, lässt sich nur im Einzelfall unter Berücksichtigung der jeweiligen spezifischen Produktionsbedingungen ermitteln und auf jeden Fall nicht einfach von einem Bundesland auf eine andere übertragen.
	2.2 (47)	Räumlicher Disparitätenausgleich Das Leitbild des räumlichen Disparitätenausgleichs nimmt bei der Ausgestaltung und Bewertung von Gebietsreformen – auf der Basis des Staatsziels der Herstellung und Sicherung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 II GG) – eine große Bedeutung ein und ist in der Praxis auf allen Staatsebenen mit einer hohen gerechtigkeitspolitisch fundierten Zustimmung verbunden. Für eine Landesregierung ist es von Vorteil, wenn die räumlichen Disparitäten durch den Gebietszuschnitt verringert werden und der horizontale Finanzausgleich in seinen Ausgleichsmöglichkeiten nicht überfordert wird.		VII. Stadt-Umland-Verhältnis 1. Zusammenarbeit im Kreistag a) Dem Stadtkreisgründungsbegehren der Stadt Reutlingen kann nicht entgegengehalten werden, dass die zwischen der Stadt Reutlingen und dem Umland auftretenden Interessengengensätze am besten durch eine Zusammenarbeit in gemeinsamen Kreisorganen zum Ausgleich gebracht werden können, weil die Kreisstadt Reutlingen mittels ihrer Kreistagssitze über Einflussmöglichkeiten auf das Umland verfüge und umgekehrt (so Expertise Junkerheinrich, Rn. 27). b) Die Vertretung im Kreistag wird dem Status der Stadt Reutlingen nicht gerecht. Nach § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO können auf die Stadt Reutlingen nicht mehr als 40% der Sitze im Kreistag entfallen. 40,5% der Einwohner des Landkreises Reutlingen sind Bürger der Stadt Reutlingen. Der Prozentsatz wird zunehmen. § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO führt zu einer zunehmenden Unterrepräsentation der Stadt Reutlingen im Kreistag. c) § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO dient dem legitimen Zweck, eine Majorisierung des Kreistags durch große kreisangehörige Gemeinden zu verhindern. Die Regelung steht im Konflikt mit dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, § 22 Abs. 1 LKrO). Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG muss das Volk in den Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Eine Änderung des Kommunalwahlrechts würde zur Lösung dieser Problematik
	2.2 (48)	Wirtschaftstheoretisch wird der räumliche Disparitätenausgleich primär durch das Ziel der Vermeidung bzw. Abschwächung von räumlichem Marktversagen bzw. von raumrelevanten externen Effekten begründet.⁴² In Ballungsgebieten ergeben sich vielfältige monetarisierbare Agglomerationsvorteile. Die Kosten dieser Entwicklung (z. B. Überbeanspruchung natürlicher Ressourcen) fallen dagegen vor allem in nicht-monetärer Form an (z. B. Umweltverschmutzung oder Pendlerstau). Diese auftretenden Kosten sind nicht vollumfänglich zu monetarisieren und werden zum Teil von den umliegenden Regionen und nicht vollständig vom Kerngebiet getragen. Deshalb werden sie im wirtschaftlichen Kalkül der Akteure zu wenig berücksichtigt. Eine Überagglomeration wirkt sich dann zum Nachteil der peripheren Regionen aus und die kontinuierliche sozioökonomische Weiterentwicklung der Kerngebiete führt zu einer nachhaltigen Abkoppelung der umliegenden Regionen.		
	2.2 (49)	Die angemessene Politik für einen optimalen Wachstumsfad ist in diesem Fall in der Wachstumsdämpfung der Agglomerationsräume sowie der Förderung der		

⁴² Vgl. FÄRBER, G./WIELAND, J. (2008): Die Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg-Vorpommern. Projektbericht. Speyer, S. 19.

Seite	Gliede- rung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
20		Randgebiete wieder zu finden. Der Gebietszuschnitt von Regionen kann als ein sachgerechtes Politikinstrument angesehen werden,⁴³ um die externen Effekte zu internalisieren. Dies lässt sich unter anderem auch darauf zurückführen, dass ein räumlicher Disparitätenausgleich das Erfordernis von ineffizienten horizontalen und vertikalen Ausgleichssystemen abbaut oder ganz beseitigt.⁴⁴ Im konkreten Fall wäre zu prüfen, welche Disparitäten zwischen den neu entstehenden Gebieten sich als Folge einer Auskreisung ergeben würden und ob hieraus eine Überkonzentration von Disparitäten mit den beschriebenen externen Effekten befördert würde. Dies kann beispielsweise am Indikator der Steuerkraft je Einwohner untersucht werden. Ferner sind die Auswirkungen auf den kommunalen Finanzanzausgleich zu prüfen. Entsteht durch die Auskreisung ein größerer Nettobedarf der neuen Gebiete, so ergeben sich mögliche Ineffizienzen, die durch eine Beibehaltung des Status quo hätten vermieden werden können. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, in welchem Maße sich die Ausgleichsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs – aufgrund der Einsparung der Kreisumlage für einen Stadtkreis Reutlingen – verändern würde. Beispielsweise dürfte der städtische Finanzbedarf aufgrund der neu gewonnenen Aufgaben im sozialen Bereich ansteigen. Entsprechend wäre zu prüfen, wie sich eine Auskreisung auf den kommunalen Finanzausgleich und die Zuweisungen für den Stadtkreis Reutlingen und den Rest-Landkreis Reutlingen, aber auch auf alle anderen Zuweisungsempfänger im Land Baden-Württemberg auswirken würde. Fazit: Zwischenergebnisse und Analysebedarf Eine verwaltungswissenschaftliche, regionalökonomische und finanzwirtschaftliche Beurteilung der Auskreisung der Stadt Reutlingen aus dem Landkreis Reutlingen hat ein mehrdimensionales Ziel- und Kriterienraster zu berücksichtigen. Dieses sollte kommunale, regionale und landespolitische Anliegen integrieren. In rechtlicher Hinsicht muss eine Auskreisung zur einer eindeutigen Verbesserung des Gemeinwohls (siehe verfassungsrechtliche Vorgaben in Ziff. (14)) von Stadt und Landkreis Reutlingen, der Region und dem Land Baden-Württemberg führen. Die Einzigartigkeit dieses Vorhabens manifestiert sich in der historischen Betrachtung		nichts beitragen (so aber Expertise Junkernheinrich, Rn. 28), weil sie die Majorisierung des Kreistages durch eine Gemeinde nicht verhindert. Die Anforderungen des Demokratieprinzips an die Gleichheit der Wahl und das Interesse an der Verhinderung einer Majorisierung des Kreistages können schonend dadurch zum Ausgleich gebracht werden, dass die Stadt Reutlingen aus dem Landkreis ausscheidet. 2. Selbstbestimmungsrecht der Stadt Reutlingen Es liegt nicht im eigenen Interesse der Stadt Reutlingen, über den Kreistag Einfluss auf den Landkreis zu nehmen (so aber Expertise Junkernheinrich, Rn. 27). Nach § 3 Abs. 1 GemO können Gemeinden auf ihren Antrag zu Stadtkreisen erklärt werden. Das Antragsverfahren zeigt, dass es vor allem der Entscheidung der Gemeinde überlassen bleiben soll, ob sie im Landkreis verbleiben und durch Teilnahme ihrer Bürger an der Vertretung im Landkreis die kommunalen Geschicke des Landkreises mitbeeinflussen will (Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand: Oktober 2015, § 3 Rn. 4). 3. Vielfältige Formen der Kooperation Eine Kooperation zwischen der Stadt Reutlingen und den kreisangehörigen Gemeinden bzw. dem Landkreis ist nicht nur im Kreistag möglich. Es gibt vielfältige andere Formen der Zusammenarbeit zwischen der Stadt Reutlingen, dem Landkreis und den kreisangehörigen Gemeinden. Eine Kooperation kann z.B. im Rahmen kommunaler Arbeitsgemeinschaften und Zweckverbände, aufgrund öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Vereinbarungen sowie durch die Zusammenarbeit in den kommunalen Spitzenverbänden erfolgen. Diese Instrumente werden bereits heute von der Stadt Reutlingen umfassend genutzt. In Anbetracht dessen besteht kein Grund für die Annahme, nach der Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen würden die Transaktionskosten der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit höher (so Expertise Junkernheinrich, Rn. 21).
21	2.2 (51)			
	2.2 (52)			

⁴³ Vgl. HESSE, J.J. (2010): Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag der Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen. Berlin, S. 166.

⁴⁴ Vgl. JUNKERHEINRICH, M. u. a. (2011): Neuaufgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a. O., S. 37 f.

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(21)		tung stattgefunderer Ein- und Auskreisungen (siehe Ziff. (8)). Die Überprüfung der Voraussetzungen offenbart einen hohen Komplexitätsgrad und eine Mehrschichtigkeit des zu prüfenden Sachverhalts, wodurch ein kaskadenartiger Prozess unabdingbar wird.		
2.2 (53)		Zunächst ist zu betonen, dass eine Gebietsreform – die Auskreisung einer Stadt kann als partielle Gebietsreform angesehen werden – nicht allein gemeindlichen Kriterien folgen darf. Der mögliche Wohlfahrtsgewinn darf sich nicht allein auf dem aus einzelgemeindlicher Sicht im Vordergrund stehenden potentiellen Nettonutzen für die Stadt Reutlingen beschränken. Vielmehr ist eine Gesamtabwägung unter Berücksichtigung der Betroffenheit des verbleibenden Restkreises, des Umgangs mit Stadt-Umland-Verflechtungen bzw. interkommunalen Spillovers sowie dem Anliegen eines landesweiten Disparitätsausgleichs vorzunehmen. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass eine städtische Organisation insbesondere bei Aufgaben mit lokal begrenzter Nutzungs- bzw. Wirkungsreichweite sinnvoll ist. Eine stärker regionale Aufgabenwahrnehmung ist insbesondere bei intensiven Stadt-Umland-Verflechtungen (z. B. oberzentrale Leistungsangebote der medizinischen Versorgung durch Krankenhäuser), bei stückkostensenkenden Effekten größerer Einheiten (z. B. dem Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen) und bei räumlichen System- und Netzzinterdependenzen (Netzinfrastruktur, bspw. ÖPNV) sinnvoll.		Fazit Die vom Landkreis mehrfach in Bezug genommene verwaltungsökonomische Expertise von Prof. Dr. Junkernheinrich u. a. ist nicht Maßstab für die Entscheidung des Gesetzgebers. Prof. Dr. Junkernheinrich spricht in seiner Expertise einleitend selbst davon, dass diese keine abschließende Abwägung der für die Beurteilung des Auskreisungsanliegens relevanten Aspekte vornehme (so Expertise Junkernheinrich, Rn. 6).
2.2 (54) 22		Vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Diskussion zur Abgrenzung leistungsfähiger kommunaler Gebietseinheiten und des daraus entwickelten Bewertungsrahmens sind folgende Fragestellungen bei einer Auskreisung der Stadt Reutlingen einer näheren Überprüfung und Abwägung zu unterziehen: • Welche Aufgaben bzw. Kompetenzen ändern sich bei einer Auskreisung für den Stadtkreis und Landkreis Reutlingen? Welche Aufgaben würden statt vom Landkreis durch den Stadtkreis Reutlingen wahrgenommen? • Welche korrespondierenden Ausgaben- und Einnahmenstrukturen verändern sich für den Stadtkreis und Rest-Landkreis Reutlingen? Wo wären finanzielle Regelungen zu ändern bzw. neu zu schaffen (Kreismlage, Soziallastenausgleich, Krankenhausfinanzierung, kommunaler Finanzausgleich etc.)? Würde der Stadtkreis oder Rest-Landkreis Reutlingen daraus fiskalische Gewinne realisieren?		

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verwaltungsökonomische Expertise	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
(22)		isieren können? • Würde ein Stadtkreis Reutlingen einen relevanten Gewinn an Bürgernähe und demokratischer Teilhabe ermöglichen, der die Reformkosten merklich übersteigt? Besteht derzeit eine nachweisbare Beschneidung der städtischen Eigenentwicklung, die durch eine Auskreisung problemadäquat behoben werden könnte? • Würden die Interessen eines Stadtkreises Reutlingen in den Gremien des verbleibenden Kreises hinreichend berücksichtigt? Oder bestünde die Gefahr einer stärkeren Orientierung an den Interessen der Umlandgemeinden bzw. des ländlichen Raumes? • Welche Pendlerverflechtungen bestehen zwischen Stadt- und Landkreis? Wie ist die Relation von Wohn- und Arbeitsort zu bewerten? Welche sozioökonomischen Veränderungen ergeben sich durch die Auskreisung für den Rest-Landkreis? • Wirkt sich eine städtische Aufgabenwahrnehmung positiv auf die Stadt- und Regionalentwicklung aus? Lässt die mögliche Stärkung des zentralen Ortes positive Effekte für die Region erwarten? Woran könnte man diese positiven Effekte messen? • Wäre die Auskreisung ein sachgerechter Lösungsbeitrag zur Bewältigung des Stadt-Umland-Problems? Wie würden die räumlichen Spillovers behandelt? Oder ist in der bisherigen Organisation eine bessere Lösung zu sehen? • Was wären die Nachteile für den Kreis? Wäre der Rest-Landkreis Reutlingen allein lebensfähig? Wäre hier eine verwaltungswirtschaftlich suboptimale Kreisgröße die Folge? Inwieweit würde dies gegebenenfalls weiteren Handlungsbedarf hinsichtlich der angrenzenden Städte, Gemeinden und Landkreise induzieren? • Würde die Auskreisung der Stadt Reutlingen dem Interesse des landesweiten Disparitätsausgleichs entsprechen? Oder würden die kommunalen Disparitäten und der Finanzausgleichsbedarf zunehmen? Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob mit der Kreisfreiheit der Stadt Reutlingen ein relevanter regionaler Nettonutzen verbunden ist. Nur dann wäre mit der Auskreisung eine Wohlfahrtssteigerung im Verflechtungsraum verbunden. Mit anderen Worten: Es geht weniger um die Interessen der Stadt- oder der Kreisverwaltung als vielmehr um die effektive und effiziente Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Verflechtungsraum.		
23	2.2 (55)			

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen

Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen

betrifft Anlage 4

Schulsozialarbeit

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Schulsozialarbeit	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen																																																			
		<table><caption>Schulsozialarbeit</caption><tr><th>Ort</th><th>Stellen</th><th>Anteil (%)</th></tr><tr><td>Stadt Reutlingen</td><td>21,48</td><td>44,22 %</td></tr><tr><td>Bad Urach</td><td>2,4</td><td></td></tr><tr><td>Dettlingen</td><td>1,2</td><td></td></tr><tr><td>Engstingen</td><td>1,0</td><td></td></tr><tr><td>Enlingen u. A.</td><td>0,6</td><td></td></tr><tr><td>Grafenberg</td><td>0,3</td><td></td></tr><tr><td>Hülben</td><td>0,5</td><td></td></tr><tr><td>Lichtenstein</td><td>0,7</td><td></td></tr><tr><td>Metzingen</td><td>3,5</td><td></td></tr><tr><td>Münsingen</td><td>2,75</td><td></td></tr><tr><td>Pfullingen</td><td>4,3</td><td></td></tr><tr><td>Pflitzhausen</td><td>1,0</td><td></td></tr><tr><td>Reutlingen</td><td>21,48</td><td></td></tr><tr><td>Sonnenbühl</td><td>0,5</td><td></td></tr><tr><td>Wannweil</td><td>0,5</td><td></td></tr><tr><td>Zwißalten</td><td>0,55</td><td></td></tr></table>	Ort	Stellen	Anteil (%)	Stadt Reutlingen	21,48	44,22 %	Bad Urach	2,4		Dettlingen	1,2		Engstingen	1,0		Enlingen u. A.	0,6		Grafenberg	0,3		Hülben	0,5		Lichtenstein	0,7		Metzingen	3,5		Münsingen	2,75		Pfullingen	4,3		Pflitzhausen	1,0		Reutlingen	21,48		Sonnenbühl	0,5		Wannweil	0,5		Zwißalten	0,55		143	Dieses Schaubild wird vom Landkreis mehrfach als Anlage beigefügt (Kreistagsdrucksache IX-0148). Die Aussage des Landkreises ist in zweierlei Hinsicht falsch. Zum einen wurde im Rahmen des Ergebnisberichtes mehrfach auf die eben nicht vorhandene und notwendige Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion des Landkreises hingewiesen. Zum zweiten ist es nicht richtig, die Schulsozialarbeit im Zusammenhang mit der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion des Landkreises zu nennen. Die Schulsozialarbeit ist eine Pflichtaufgabe der Stadt- und Landkreise mit Ermessensspielraum hinsichtlich der Höhe, die sich an der Leistungsfähigkeit des Stadt- oder Landkreises orientiert. In den Grundsätzen des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg zur Förderung der Jugendsozialarbeit an öffentlichen Schulen vom 27. April 2012 heißt es: „Schulsozialarbeit ist ein Leistungsangebot der Jugendhilfe an der Schule“ (Ziff. 1, Satz 3). Dies bestätigen außerdem die Richtlinien zur Förderung von Schulsozialarbeit des Landkreises Reutlingen. Dort heißt es in Ziffer 2: „Die Gesamtverantwortung für Leistungen nach dem SGB VIII obliegt nach § 79 SGB VIII dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe. In dieser Verantwortung fördert der Landkreis seit 1990 den Einsatz von Jugendhilfe im Lebensfeld Schule.“ Insofern handelt es sich eben nicht um eine Aufgabe im Rahmen der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion, sondern um eine Pflichtaufgabe des Landkreises. Die Schulsozialarbeit wurde im Ergebnisbericht als Teil der Jugendhilfe monetär berücksichtigt. Das wegfallende Finanzierungsdrittel des Landkreises wurde als zusätzliche Ausgabe für den Stadtkreis einkalkuliert.
Ort	Stellen	Anteil (%)																																																					
Stadt Reutlingen	21,48	44,22 %																																																					
Bad Urach	2,4																																																						
Dettlingen	1,2																																																						
Engstingen	1,0																																																						
Enlingen u. A.	0,6																																																						
Grafenberg	0,3																																																						
Hülben	0,5																																																						
Lichtenstein	0,7																																																						
Metzingen	3,5																																																						
Münsingen	2,75																																																						
Pfullingen	4,3																																																						
Pflitzhausen	1,0																																																						
Reutlingen	21,48																																																						
Sonnenbühl	0,5																																																						
Wannweil	0,5																																																						
Zwißalten	0,55																																																						

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen

Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen

betrifft Anlage 5

Delegationsaufgaben

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ SGB XII Delegationsaufgaben	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen										
		a) Bisher in Delegation wahrgenommene Aufgaben Die Erstattung für die Personal- und Sachaufwendungen der in Delegation wahrgenommenen Aufgaben beläuft sich im Modelljahr 2013 auf 1,5 Mio. Euro, die als Mehraufwand zu berücksichtigen sind. Die künftig im Haushalt des Stadtkreises abzubildenden Transferausgaben und -einnahmen sind bei der Stadt Reutlingen aufgrund der Aufgabenwahrnehmung in Delegation bekannt und können exakt beziffert werden. <table><tr><th>Bezeichnung der Aufgabe</th><th>Aufwand/ Ausgaben</th><th>Ertrag/ Einnahmen</th><th>laufender Ressourcenbedarf Netto- Ressourcenbedarf</th><th>Stellen (nachrichtlich)</th></tr><tr><td>SGB XII (Delegationsaufgaben)</td><td>41.797.000 €</td><td>12.039.000€</td><td>29.758.000 €</td><td></td></tr></table> Quelle: Ergebnisbericht Stadt Reutlingen 31.477.480 € + 1.719.480	Bezeichnung der Aufgabe	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	laufender Ressourcenbedarf Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)	SGB XII (Delegationsaufgaben)	41.797.000 €	12.039.000€	29.758.000 €		144	Der von der Stadt ermittelte Nettoressourcenbedarf ist richtig. Bei den Delegationsaufgaben wurde er um einen Einmaleffekte bereinigt (vgl. Rn. 24, S. 27 ff. und Rn. 30, S. 32). Der Unterschied beim Aufgabengebiet SGB XII (Anlage 5) erklärt sich aus der ab 2014 höheren Bundesbeteiligung bei der Grundsicherung (von 75 % auf 100 % Kostentragung). Im Jahr 2013 waren das noch 75 %. Für die finanzielle Bewertung wurden die aktuellen Werte angesetzt und im Falle der SGB-XII-Aufgaben mit der 100%igen Kostentragung durch den Bund gerechnet. Der im Ergebnisbericht ausgewiesene Nettoressourcenbedarf berücksichtigt dies.
Bezeichnung der Aufgabe	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	laufender Ressourcenbedarf Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)										
SGB XII (Delegationsaufgaben)	41.797.000 €	12.039.000€	29.758.000 €											

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen

Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen

betrifft Anlage 6

Unterhaltungsvorschussleistungen

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Unterhaltsvorschussleistungen	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen												
		e) Unterhaltsvorschussleistungen (Produktgruppe 36.90) Die in der Produktgruppe „Unterhaltsvorschussleistungen“ enthaltenen Leistungen stehen Kindern allerne- ziehender Elternstelle zu, deren Unterhalt nicht gesichert ist. Bei Gewährung von Leistungen wird versucht, Kostensatz von den Unterhaltspflichtigen zu erhalten. Mangels Datenlieferung des Landkreises zu den Unterhaltsvorschussleistungen wird für die Modellberechnung von einer etwa hälftigen Aufteilung der Transferaufwendungen für Unterhaltsvorschussleistungen ausgegangen. Dies entspricht den Meldungen der Stadt Ulm. Bei den Transferausgaben einerseits und den Einnahmen aus Transfererträgen und Kostenerstattungen andererseits, wird deshalb jeweils ein auf die Stadt entfallender Anteil von rd. 50% angenommen. Diese Schätzung ist für die Modellrechnung insoweit akzeptabel, da sich Einnahmen (2013: 1.559.407 Euro) und Transferausgaben (2013: 1.659.464 Euro) beim Landkreis per Saldo nahezu ausgleichen. Der im Jahr 2013 im Haushalts des Landkreises ausgewiesene Personalaufwand von 432.279 Euro beinhaltet rd.7,5 Stellen. Auf die Stadt Reutlingen werden rund 4 Stellen entfallen. Der Vergleich mit den Zahlen aus den Datenlieferungen der anderen Stadtkreise bestätigt die für den Stadtkreis Reutlingen aufgestellte finanzielle Bewertung. <table><tr><th rowspan="2">Bezeichnung der Aufgabe</th><th rowspan="2">Aufwand/ Ausgaben</th><th colspan="2">laufender Ressourcenbedarf</th><th rowspan="2">Stellen (nachrichtlich)</th></tr><tr><th>Ertrag/ Einnahmen</th><th>Netto- Ressourcenbedarf</th></tr><tr><td>Unterhaltsvorschuss</td><td>1.129.000 €</td><td>813.000 €</td><td>~~316.000 €~~</td><td>4,00</td></tr></table> Quelle: Ergebnisbericht Stadt Reutlingen 438.000 € + 122.000 €	Bezeichnung der Aufgabe	Aufwand/ Ausgaben	laufender Ressourcenbedarf		Stellen (nachrichtlich)	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Unterhaltsvorschuss	1.129.000 €	813.000 €	~~316.000 €~~	4,00	145	Der Landkreis war im Rahmen der etwa ein Jahr dauernden Datenabfrage trotz mehrfachem Nachfragens nicht in der Lage, der Stadt Reutlingen die entsprechen- den Daten zum Unterhaltsvorschuss zu liefern (Ergebnisbericht, IV 3.8. e), S. 75). Die vom Landkreis genannte Zahl ist nicht belegt und wurde uns bis heute nicht zur Verfügung gestellt. Er legt nicht dar, wie er seine Zahl ermittelt hat und welche Kosten- und Erlösbestandteile dort berücksichtigt sind. Auch kann nicht nachvollzo- gen werden, wie er den auf das Stadtgebiet Reutlingen entfallenden Anteil ermittelt hat. Der von der Stadt ermittelte und im Ergebnisbericht ausgewiesene Betrag beinhal- tet für das Stadtgebiet Reutlingen sowohl die anteiligen Unterhaltsleistungen als auch den hierfür notwendigen Personal- und Sachaufwand abzüglich der entspre- chenden Einnahmen (s. links, Auszug aus dem Ergebnisbericht, S. 75).
Bezeichnung der Aufgabe	Aufwand/ Ausgaben	laufender Ressourcenbedarf			Stellen (nachrichtlich)											
		Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf													
Unterhaltsvorschuss	1.129.000 €	813.000 €	~~316.000 €~~	4,00												

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen

Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen

betrifft Anlage 7

Schülerbeförderung

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Schülerbeförderung	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen																
		IV.3.4 Erstattung von Schülerbeförderungskosten Bei der Berechnung des Anteils an den Kostenleistungen besteht eine gewisse Unschärfe, weil nicht bekannt ist, inwieweit der Anteil an Erstattungen von anderen Landkreisen mit den Berufsschulen zusammenhängt. Vermutlich ist dieser Anteil relativ hoch. Mangels differenzierter Informationen wird pauschal mit dem rechnerischen Aufwandsanteil kalkuliert. Die Stadt Reutlingen hält derzeit schon rd. 0,7 Stellenanteile für die Schülerbeförderung vor. Den Großteil davon zur Organisation und Abwicklung der Schülerbeförderung für die Sonderschulen in städtischer Trägerschaft. Zur Bearbeitung der bisher vom Landkreis wahrgenommenen Aufgaben wurden ausgehend von den derzeit beim Landratsamt vorgehaltenen Stellen und unter Berücksichtigung des bereits bei der Stadt vorhandenen Stellenanteils die zusätzlich notwendigen 0,9 Stellenanteile ermittelt. Eine weitere Orientierung bildeten die in den anderen Stadtkreisen hierfür eingesetzten Stellen. <table><tr><th colspan="4">laufender Ressourcenbedarf</th></tr><tr><th>Bezeichnung der Aufgabe</th><th>Aufwand/ Ausgaben</th><th>Ertrag/ Einnahmen</th><th>Netto- Ressourcenbedarf</th></tr><tr><td>Schülerbeförderung</td><td>1.938.000 €</td><td>579.000 €</td><td>1.359.000 €</td></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td>0,90</td></tr></table> Quelle: Ergebnisbericht Stadt Reutlingen 1.688.000 € + 326.000 €	laufender Ressourcenbedarf				Bezeichnung der Aufgabe	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Schülerbeförderung	1.938.000 €	579.000 €	1.359.000 €				0,90	146	Der Landkreis hat der Stadt Reutlingen die entsprechenden Daten übermittelt. Insofern stellt sich die Frage, ob diese falsch oder unvollständig waren. Der Landkreis legt nicht dar, wie er seine Zahl ermittelt hat und welche Kosten- und Erlösbestandteile dort berücksichtigt sind. Auch kann nicht nachvollzogen werden, wie er den auf das Stadtgebiet Reutlingen entfallenden Anteil ermittelt hat.
laufender Ressourcenbedarf																				
Bezeichnung der Aufgabe	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf																	
Schülerbeförderung	1.938.000 €	579.000 €	1.359.000 €																	
			0,90																	

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen

Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen

betrifft Anlage 8

Schreiben des Personalrats

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Schreiben des Personalsrats	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
		Personalrat beim Landratsamt Reutlingen 27.07.2015 Herrn Landrat Reumann Landratsamt Reutlingen Antrag der Stadt Reutlingen auf Gründung eines Stadtkreises Sehr geehrter Herr Reumann, am 23.07.2015 hat der Stadtrat der Stadt Reutlingen mehrheitlich beschlossen, bei der Landesregierung den Antrag auf die Gründung eines Stadtkreises zu stellen. Dieser Antrag erfüllt den Personalrat beim Landratsamt Reutlingen ganz grundsätzlich und auch inhaltlich mit größter Sorge. Da die Stadt Antragstellerin zur Gründung eines Stadtkreises ist, müssen in dem Antrag auch klare Vorstellungen zu personalrechtlichen Fragen in Verbindung mit dem vom Aufgabentransfer an die Stadt betroffenen Personal enthalten sein. In der dem Personalrat bekannten Endfassung des Antrags der Stadt Reutlingen sind jedoch an keiner Stelle diesbezügliche, konkrete Aussagen zu finden. Das Fehlen einer derartigen Aussage deckt sich auch mit den der Presse zu entnehmenden, mündlich gemachten Aussagen der Verwaltungsspitze der Stadt Reutlingen, dass zunächst die Stadtkreisgründung erfolgen solle, und die damit verbundenen personalrechtlichen Folgen in einem anschließenden Verfahren geklärt werden sollten. Der Personalrat beim Landratsamt Reutlingen spricht sich in aller Deutlichkeit gegen diese Vorgehensweise aus! Es wird davon ausgegangen, dass für eine eventuelle Auskreisung der Stadt Reutlingen ein entsprechendes Gesetz geschaffen werden muss, ähnlich dem Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz von 1995 und dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz von 2005. In diesen Gesetzen wurden die mit dem Personalübergang verbundenen Regelungen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des jeweiligen Gesetzes eindeutig festgelegt, so dass die sachliche und personelle Umsetzung zum gleichen Stichtag erfolgte. Ein nachgeschaltetes Verfahren zum Personalübergang gab es nicht. Damit war jederzeit eine umfassende Konsequente und praktisch umsetzbare Gesetzesgrundlage für die Eingliederung von Sonderbehörden in die Landratsämter geschaffen. Die Absicht einer gleichmaßen konsequenten Vorgehensweise kann dem Antrag der Stadt Reutlingen nicht entnommen werden. Dies bedeutet aus Sicht des Personalsrats, dass der Antrag der Stadt Reutlingen nicht umfassend genug gestellt ist. Deshalb unterstützt der Personalrat ganz ausdrücklich den Beschlussvorschlag der KT-Drucksache Nr. IX-0146 vom 14.07.2015, in welcher die Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren genannt sind. Für ein eventuelles Gesetzgebungsverfahren selbst erwartet der Personalrat, dass eine Regelung geschaffen würde, durch welche das Personal im Rahmen der einseitigen Freiwilligkeit der Aufgabe folgen könnte. Besser wäre es aus Sicht des Personalsrats jedoch, wenn dem Antrag auf eine Stadtkreisgründung nicht stattgegeben werden würde. Mit freundlichen Grüßen gez. K. Heck Personalsratsvorsitzender	147	Die Fragen des Personalübergangs werden von der Stadt Reutlingen mit großer Ernsthaftigkeit aufgegriffen. Die Stadt Reutlingen geht selbstverständlich davon aus, dass der Personalübergang ähnlich wie beim Aufgabenübergang im Rahmen des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes organisiert wird, bzw. vom Gesetzgeber entsprechende Regelungen erfolgen werden. Die Zeit zwischen dem Beschluss eines Stadtkreisgründungsgesetzes und dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird von der Stadt und vom Landkreis genutzt werden, um u. a. Details zum Personalübergang zu klären. Darüber hinaus gelten die Regelungen des Landesbeamtengesetzes (vgl. Ergebnisbericht, X.2., S. 133). Im Gegensatz zu den damaligen Verwaltungsreformvorhaben wechselt zwar der Dienstherr aber nicht der Dienstort.

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen

Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen

betrifft Anlage 9

Kreistagswahl

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/Kreistagswahl	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
		Wählerstimmen im Landkreis....“ Gemeinderats-Drucksache 15/060/01: ... da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbewölkerung weniger zählen als alle anderen	148	Die Darstellung des Landkreises in seiner Stellungnahme sowie die Schlussfolgerung daraus, dass wegen der niedrigeren Wahlbeteiligung im Wahlkreis Reutlingen (Stadt) die dort abgegebenen Stimmen kein geringeres Gewicht haben, ist in diesem Kontext schlicht irrelevant. In der Stadt Reutlingen leben mit nunmehr rd. 114.000 Einwohnern rd. 40,5 % der Gesamtbevölkerung im Landkreis. (Stand 3. Quartal 2015) Seit Jahren wächst die Bevölkerung der Stadt Reutlingen schneller, als die Bevölkerung des restlichen Landkreises. § 22 Abs. 4 Satz 5 Landkreisordnung (LKrO) legt fest, dass kein Wahlkreis mehr als 40 Prozent der Sitze im Kreistag erhält. Die Sitze werden gemäß § 22 Abs. 5 LKrO auf Basis der Einwohnerzahlen verteilt. Die Stadt Reutlingen ist deshalb im Kreistag unterrepräsentiert. Bei der letzten Kreistagswahl hätte der Stadt ein Sitz mehr zugestanden. Der Landkreis bestätigt dies in seiner Stellungnahme. Führt man die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre fort, dann stünden der Stadt Reutlingen spätestens bei der übernächsten Kreistagswahl in 2024 bereits zwei Sitze mehr zu. Nachdem die LKrO nicht auf die Zahl der Wahlberechtigten oder gar die Zahl der tatsächlichen Wähler abstellt, sondern auf die Einwohnerzahl, steht die zunehmende Unterrepräsentation im Kreistag im Widerspruch zum Demokratieprinzip. Die Regelung des § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO macht deutlich, dass eine kreisangehörige Großstadt, deren Einwohnerzahl in derartiger Relation zum übrigen Landkreis steht, wie dies in ganz Baden-Württemberg nur in Reutlingen der Fall ist, vom Gesetzgeber nicht gewollt ist. Die Stadt Reutlingen sprengt den Rahmen des Landkreises. Dies ist ein wichtiges Kriterium zur Konkretisierung des öffentlichen Wohls im Zusammenhang mit § 3 Abs. 1 GemO. Gleichzeitig stellt sich die Lage der übrigen Gemeinden des Landkreises in der heutigen Konstellation nachteilig dar. Wegen der strukturell bedingt unterschiedlichen Interessen der Stadt Reutlingen und der übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden würde die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen zu einer Stärkung der Einflussmöglichkeiten der übrigen kreisangehörigen Gemeinden auf Kreisebene führen und läge deshalb auch in ihrem Interesse. Es ist nicht Ziel der Stadt Reutlingen, die Begrenzung des § 22 Abs. 4 Satz LKrO an- oder gar aufzuheben. Zum einen würde dies die Zielsetzung dieser Regelung, eine Majorisierung des Landkreises im Kreistag durch eine einzelne kreisangehörige Stadt zu verhindern, konterkarieren. Zum anderen beschränkt sich die Motivati-

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/Kreistagswahl	Rn.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
				on der Stadt auf Stadtkreisgründung nicht auf diesen Punkt, sondern geht weit darüber hinaus. Den Anforderungen des Demokratieprinzips einerseits und der Verhinderung einer Majorisierung des Kreistags andererseits kann dadurch Rechnung getragen werden, dass die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird. An dieser Stelle wird auf Rn. 39, S. 38 f. verwiesen.

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen

Stellungnahme der Stadt Reutlingen zur Stellungnahme des Landkreises Reutlingen

betrifft Anlage 10

Verfahrensbeteiligung

Seite	Gliederung	Stellungnahme des Landkreises Reutlingen/ Verfahrensbeteiligung	Rh.	Stellungnahme der Stadt Reutlingen
		Hinsichtlich der im Verfahren zu beteiligenden Organisationen ist zu berücksichtigen, dass der Landkreis nach dem Grundsatz der „Einräumigkeit“ der Verwaltung zugleich Organisations- und Gliederungsebenen im halbstaatlichen und gesellschaftlichem Bereich ist. Im Hinblick darauf sind nicht nur die unmittelbar in ihrem unmittelbaren Aufgabenbereich betroffenen Organisationen zu beteiligen, sondern auch die mittelbar nach dem Grundsatz der betroffenen Organisationen. Dies zugrunde gelegt erscheint uns insbesondere die Beteiligung der nachfolgenden Organisationen angezeigt. • Landkreistag Baden-Württemberg • Städtetag Baden-Württemberg • Gemeindetag Baden-Württemberg • Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen • Ministerien • Regionalverband Neckar-Alb • Kirchen und Religionsgemeinschaften im Landkreis Reutlingen • Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg • Deutsche Gewerkschaftsbund Baden-Württemberg • Beamtenbund Baden-Württemberg • Zweckverband Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen • Zweckverband Tierische Nebenprodukte Süd-Baden-Württemberg (davor: Zweckverband Tierkörperbeseitigung Warthausen) • Zweckverband Oberschwäbische Elektrizitätswerke (OEW) • Neckar-Elektrizitätsverband (NEV) • Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen - Ulm (KIRU) • Interkommunaler Verbund „Komm.Pakt. Net“ • Sparkassenverband Baden-Württemberg • Industrie- und Handelskammer Reutlingen • Handwerkskammer Reutlingen • Kreishandwerkerschaft Reutlingen • Kassenärztliche Vereinigung • Berufs- und Wirtschaftsverbände im Landkreis Reutlingen • kreisweite Vereinsverbände • Sportkreis Reutlingen • Liga der freien Wohlfahrtsverbände, Kreis Reutlingen • Kommunalverband für Jugend und Soziales	149	Die Festlegung der Verfahrensbeteiligten liegt in der Zuständigkeit des Landes.

Herausgeber: Stadt Reutlingen
Zentrale Steuerungsunterstützung
Marktplatz 22
72764 Reutlingen
E-Mail: stadtkreis@reutlingen.de
www.reutlingen.de/stadtkreis

Stand: Mai 2016

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen



Die Argumente



Der folgende Text entspricht der Vorlage „Beschluss über die Antragstellung zur Gründung eines Stadtkreises Reutlingen“, die Oberbürgermeisterin Barbara Bosch am 21. Mai 2015 in den Gemeinderat der Stadt Reutlingen eingebracht hat

Vorbemerkung

Seit der Beschlussfassung durch den Gemeinderat im März 2013 hat die Verwaltung die für die Gründung eines Stadtkreises erforderlichen Grundlagen ermittelt und die hierfür notwendigen Daten erhoben. Die Verwaltung trat hierzu in Kontakt mit dem Innen- und dem Finanzministerium sowie der Landkreisverwaltung.

Der vorliegende über 130 Seiten starke „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ behandelt sowohl finanzielle als auch nichtfinanzielle Aspekte und zeigt ein umfassendes Bild der Veränderungen und Konsequenzen einer Stadtkreis-Gründung.

Der Bericht wurde federführend von der Zentralen Steuerungsunterstützung in Zusammenarbeit mit den Fachämtern der Stadtverwaltung Reutlingen

erstellt. Wo nötig und sinnvoll, wurden externe Experten hinzugezogen. Mit Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde wurde ein profunder Kenner der rechtlichen Materie gewonnen. Herr Bernd Aker war mit seinem Fachwissen bei Fragen rund um den Finanzausgleich hilfreich. Das Büro Oettinger und Partner aus Ditzingen hat die Stadt beim Themenkomplex Kreiskliniken beraten.*

Im Folgenden werden, soweit es die komplexe Materie erlaubt, kurz und verständlich die wesentlichen Ergebnisse und Aussagen dargestellt, die für die Entscheidung des Gemeinderates und des Landtages notwendig sind. Damit liegen nun transparent alle notwendigen Daten und Fakten auf dem Tisch, um über eine Antragstellung zur Gründung eines Stadtkreises zu entscheiden.

** Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Fachanwalt für Verwaltungsrecht. Seit 1984 Honorarprofessor an der Universität Tübingen. Mitglied der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein, Landesgruppe Baden-Württemberg.*

Rechtsanwalt Bernd Aker war Erster Landesbeamter beim Landratsamt Ludwigsburg, Leiter des Kommunalreferats beim Regierungspräsidium Stuttgart und stellvertretender Hauptgeschäftsführer beim Städtetag Baden-Württemberg. Er ist Autor des führenden Kommentars zum Finanzausgleichsgesetz.

Die OETTINGER-GRUPPE ist ein Verbund von Steuerberatern, Rechtsanwälten, Wirtschaftsprüfern und Unternehmensberatern. Ein Beratungsschwerpunkt liegt auf dem Gesundheitswesen, insbesondere Krankenhäuser und Rehabilitationszentren.

Zehn Kernaussagen

- **Als Stadtkreis nimmt Reutlingen das von der Verfassung garantierte Recht auf Subsidiarität und Selbstverwaltung wahr.** Die Stadtkreisgründung ist die konsequente Fortführung der Verwaltungsreform Baden-Württemberg unter Ministerpräsident Teufel, die grundsätzlich Entscheidungsprozesse und Verantwortung „nach unten“ verlagert. Die Stadt Reutlingen verfügt über die hierfür erforderliche Leistungskraft.
- **Als Stadtkreis trifft der Gemeinderat bei allen wichtigen kommunalen Themen, die Reutlinger Bürgerinnen und Bürger angehen, die politische Entscheidung und nicht wie bisher auch der Kreistag.** Die Stadt erhält Sitz und Stimme in für ihre Entwicklung wesentlichen Gremien.
- **Als Stadtkreis erhält Reutlingen die gleichen Rechte und Gestaltungsmöglichkeiten wie die anderen Großstädte im Land.** Solche Entwicklungschancen sind wichtig für die Zukunft Reutlingens, das bislang die Ausgaben, nicht aber die Einnahmen einer Großstadt hat. Auf die Gründung eines Stadtkreises kann nicht verzichtet werden, wenn man dem öffentlichen Wohl verpflichtet ist.
- **Als Stadtkreis erhält Reutlingen die für eine Großstadt passende Verwaltungsstruktur.** Für Reutlingen hat sich die Struktur, Teil eines Landkreises zu sein, nicht bewährt und als nachteilig herausgestellt. Keine andere Großstadt im Land ist Teil eines Landkreises. Das ist nicht verwunderlich, weil gerade für Städte der Reutlinger Größenordnung die Struktur eines Stadtkreises die passende und geeignete ist.
- **Als Stadtkreis kann Reutlingen kurze Wege, vereinfachte Abläufe und schnellen Service aus einer Hand anbieten – ein klarer Mehrwert für Bürger und Unternehmen.** Die Stadt Reutlingen ist in der Lage, eigenverantwortlich sämtliche Angelegenheiten der Bürgerschaft selbst zu regeln. Bestehende Doppelstrukturen mit dem Landkreis entfallen.
- **Als Stadtkreis verfügt Reutlingen über die entsprechenden Finanzmittel, um die großstädtische Infrastruktur für seine Bürgerschaft und die Besucher aus der Nachbarschaft zu gestalten.** Bisherige finanzielle Doppelbelastungen durch die Kreisangehörigkeit entfallen. Reutlingen zahlt heute mehrfach, einmal direkt aus dem Haushalt, also aus eigener Tasche, und zum anderen indirekt über die Kreisumlage in den Haushalt des Landkreises. 50 Millionen Euro zahlt Reutlingen in die Kreisumlage 2015. Das sind über 43,1%. Die nächstgrößte Stadt Metzingen zahlt 8,6 %.
- **Als Stadtkreis erhält Reutlingen wie andere Großstädte in Baden-Württemberg höhere Finanzaufweisungen vom Land als Ausgleich für die erhöhten Ausgaben einer Großstadt.** Unterm Strich geht es um rund 4 Millionen Euro pro Jahr, auf die Reutlingen bisher wegen seiner Zugehörigkeit zum Landkreis verzichten muss. Die Kreisangehörigkeit kostet die Stadt seit Jahren viel Geld.
- **Als Stadtkreis beendet Reutlingen seine nachteilige Sonderstellung im Land. Mit rund 112.000 Einwohnern ist Reutlingen die einzige Großstadt Baden-Württembergs, die nicht Stadtkreis ist, obwohl sie mit den Stadtkreisen Ulm, Heilbronn oder Pforzheim vergleichbar ist.** Ebenso wird der Landkreis Reutlingen seine Sonderrolle aufgeben und sich einfügen in die Reihe der anderen Landkreise in Baden-Württemberg, die alle ohne Großstadt lebensfähig sind.

- **Als Stadtkreis bewahrt Reutlingen das gute Verhältnis zu den Nachbarstädten und Gemeinden.** Ein gutes Miteinander ist nicht an eine bestimmte Kreiszugehörigkeit gebunden, was u.a. das Gewerbegebiet mit Kusterdingen und Kirchentellinsfurt beweist.
- **Als Stadtkreis führt Reutlingen bewährte Kooperationen im Landkreis fort und geht neue ein, wenn entsprechende Mitsprache-**

möglichkeiten bestehen. Das gilt für das Thema Kreiskliniken genauso wie für alle anderen Themen von gemeinsamer Bedeutung, von der Kreissparkasse bis zu den Berufsschulen. Das öffentliche Wohl im Blick, hat die Stadt Reutlingen vor der Antragstellung zur Gründung eines Stadtkreises gründlich geprüft, ob der Landkreis Reutlingen leistungsfähig bleibt. Die Antwort ist ein eindeutiges Ja.

Ausgangslage

Seit mehr als 25 Jahren wird das Thema Stadtkreisgründung in der Stadt Reutlingen diskutiert. Während das Thema unter den Oberbürgermeistern Dr. Manfred Oechsle und Dr. Stefan Schultes ausschließlich intern behandelt wurde, hat der Reutlinger Gemeinderat in der öffentlichen Sitzung am 21. März 2013 die Verwaltung beauftragt, zum Zwecke einer Antragstellung auf Gründung eines Stadtkreises die erforderlichen Grundlagen zu ermitteln und die hierfür nötigen Daten zu erheben.

Schon in den vergangenen Jahrzehnten war es den politisch Verantwortlichen bewusst, dass die

Stadtkreisgründung ein zentrales Zukunftsthema für die Entwicklung der Stadt ist, weil sich die Struktur des Landkreises für die Großstadt Reutlingen nicht bewährt. So gab es auch immer wieder Anträge von Gemeinderatsfraktionen, die Stadtkreisgründung zu prüfen, weil „die Stadt Reutlingen durch die Ergebnisse der politischen Arbeit des Landkreises in ihrer weiteren Entwicklung eher mehr behindert, als unterstützt wird.“ (aus dem Antrag von Dieter Weinmann, Margret Grimm, Julius Vohrer und Klaus-Peter Barthold für das Bürgerliche Forum Reutlingen vom 15. Juli 1997).

Rechtliche Grundlagen einer Stadtkreisgründung

Sowohl das Grundgesetz als auch die Landesverfassung betonen das mehrfach vom Bundesverfassungsgericht bestätigte Subsidiaritätsprinzip. Das heißt vereinfacht: Städte regeln ihre kommunalen Angelegenheiten selbst, wenn sie dazu wie Reutlingen nach Größe und Leistungskraft in der Lage sind. Bei kleineren Städten und Gemeinden leistet der Landkreis Hilfestellung und übernimmt Aufgaben. Der ehemalige Pfullinger Bürgermeister Rudolf Hess hat es in seiner Abschiedsrede im Januar 2015 auf die griffige Formel gebracht: „Landkreis nur dann, wenn Stadt nicht kann.“

Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen stärkt ihr verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf Selbstverwaltung (Art. 28 Grundgesetz und Art. 71 Landesverfassung Baden-Württemberg). Nach § 3 der Gemeindeordnung können Gemeinden auf ihren Antrag durch Gesetz zu Stadtkreisen erklärt werden. Eine Bestandsgarantie für einen Landkreis gibt es hingegen nicht. Auch dies ist vom Bundesverfassungsgericht mehrfach bestätigt worden.

Die Stadtkreisgründung entspricht dem Verfassungsgrundsatz der kommunalen Selbstverwaltung und der Subsidiarität, wie sie der ehemalige Ministerpräsident Erwin Teufel in seiner Regierungserklärung (Mai 2003) zur Verwaltungsreform als

maßgeblich für den Erfolg Baden-Württembergs beschrieben hat: „Subsidiarität heißt, dass die größere Einheit immer nur das regeln soll, was die jeweils kleinere Einheit nicht mehr zufriedenstellend für alle Betroffenen regeln kann. Die Zukunft gehört den kleinen und überschaubaren Einheiten. Deshalb bekennt sich die Landesregierung zur kommunalen Selbstverwaltung. Was die Kommunen bewerkstelligen können, sollen sie leisten. Erst wenn sie an ihre Grenze stoßen, tritt das Land in Aktion: zuerst die Landratsämter, dann die Regierungspräsidien als Mittelbehörden und zuletzt die Ministerien als politische Entscheidungsebene.“

Der Verwaltungsreform 2005 liegt das Leitbild einer modernen Verwaltung zugrunde, die dezentral und möglichst nah am Bürger organisiert ist. Grundprinzipien der Verwaltungsreform sind die Vereinfachung von Abläufen und die Verlagerung von Entscheidungsprozessen und Verantwortung nach unten. Insofern ist die Stadtkreisgründung Reutlingens die konsequente Fortführung der Verwaltungsreform. Die Stadt Reutlingen ist aufgrund der Größe und Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltung in der Lage, sämtliche Angelegenheiten der Bürgerschaft selbst zu regeln. Die Vorteile für die Bürger sind kurze Entscheidungswege und Bearbeitungszeiten sowie Dienstleistungen aus einer Hand.

Die Sonderstellung der Stadt Reutlingen in Baden-Württemberg und im Landkreis

Eingeschränkte kommunale Selbstverwaltung

Die Stadt Reutlingen ist mit rund 112.000 Einwohnern die neuntgrößte Stadt in Baden-Württemberg. Sie sprengt schon Größenmäßig das Gefüge des Landkreises Reutlingen. Der Unterschied zwischen größter und nächstgrößter Stadt fällt in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg so groß aus wie im Landkreis Reutlingen. Die Große Kreisstadt Metzingen als zweitgrößte Stadt im Landkreis Reutlingen hat rund 21.000 Einwohner. Das sind 91.000 Einwohner weniger als die Stadt Reutlingen. Alle anderen Städte im Landkreis sind noch kleiner: Pfullingen hat 17.700 Einwohner, Münsingen knapp 14.000.

Reutlingen ist die einzige Großstadt Baden-Württembergs, die nicht Stadtkreis ist, obwohl sie mit den Stadtkreisen Ulm, Heilbronn oder Pforzheim vergleichbar ist. Die Stadt Pforzheim hat im Vergleich zu Reutlingen lediglich rund 6.200 Einwohner mehr. Die Stadt Heilbronn hat 7.000 Einwohner und die Stadt Ulm 7.900 Einwohner mehr als Reutlingen.

Stadtkreise können sich aus eigener Kraft und in voller kommunaler Souveränität umfassend um die Anliegen ihrer Bürger kümmern. Der Stadt Reutlingen ist dies bisher nur eingeschränkt möglich. Bei vielen Themen, die Reutlinger Bürgerinnen und Bürger direkt betreffen, fällt der Kreistag die politische Entscheidung. In diesem Gremium ist die Stadt Reutlingen in der Minderheit und kann jederzeit überstimmt werden. Reutlingen hat, anders als sich die Situation in anderen Landkreisen darstellt, keine weiteren vergleichbar großen Städte im Landkreis an der Seite, um gemeinsam Themen des urbanen Raums zu besetzen. Nach der Landkreisordnung können auf eine einzelne Stadt höchstens 40% der Sitze im Kreistag entfallen. 40,4% der Einwohner des Landkrei-

ses Reutlingen sind Bürger der Stadt Reutlingen. Dieser Prozentsatz wird mit wachsender Einwohnerzahl der Stadt und sinkenden Bevölkerungszahlen im ländlichen Raum zunehmen. In der Konsequenz führt die Deckelung der Kreistagssitze für die Reutlinger zu einer Durchbrechung des Demokratieprinzips (Grundsatz der Gleichheit der Wahl), da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählen als alle anderen Wählerstimmen im Landkreis. Diese Situation besteht in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg.

Ein vorwiegend ländlich strukturierter Landkreis hat sich „naturgemäß“ mit anderen Fragestellungen zu befassen als eine Großstadt. Die Themen im ländlichen Raum und selbst in den Städten des Landkreises unterscheiden sich vielfach von denen einer Großstadt mit rund 112.000 Einwohnern, die bei der Daseinsvorsorge mit anderen Dimensionen und Schwierigkeiten konfrontiert ist und darauf ihre eigene, passende Antwort finden muss.

So muss beispielsweise der Ausbau der Kinderbetreuung in Großstädten aufgrund der Nachfrage in ganz anderem Umfang erfolgen als im ländlichen Raum.

Ein weiteres aktuelles Beispiel: Die Flüchtlinge stellen Großstädte mit Sammelunterkünften für die vorläufige Unterbringung und die Anschlussunterbringung in Quantität und Qualität der Unterbringung und Integration vor andere Probleme als kleine Städte und Gemeinden im ländlichen Raum.

Um ein weiteres Beispiel aus jüngster Zeit zu nennen: Obwohl Reutlingen die bedeutendste Schulstadt im Landkreis ist, wurde das einzige G9-Gymnasium nach Metzingen vergeben. Als Stadtkreis wäre das nicht passiert. Wäre Reutlingen schon

Stadtkreis, hätten Eltern die G9-Wahlmöglichkeit zusätzlich auch in Reutlingen.

Die Strukturen der Kreisangehörigkeit haben sich für die Großstadt Reutlingen nicht bewährt. Das zeigen die zersplitterten Zuständigkeiten, welche die Dienstleistungen erschweren und kurze Wege verhindern. Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen teilweise für eine Dienstleistung sowohl mit der Stadt als auch mit dem Landkreis in Kontakt treten. Man muss als Bürger genau Bescheid wissen, in welchen Fällen man sich an die Stadt und in welchen man sich an das Landratsamt wenden muss. Das schafft nicht nur einen oftmals kaum zu überblickenden Zuständigkeits-Mix, sondern erzeugt auch lange, doppelte und manchmal sogar unnötige Wege. Diese wären im Stadtkreis Reutlingen vermeidbar, gemäß dem Motto: „Bei uns laufen die Akten und nicht die Bürger.“

Ein Beispiel, das die Autofahrer angeht: Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen bereits heute ihre Führerscheine mit ganz wenigen Ausnahmen bei der Stadt beantragen. Die weitere Bearbeitung und Ausstellung erfolgt dann in jedem Fall aber beim Landratsamt. Auch müssen die Bürger die Führerscheine grundsätzlich beim Landratsamt abholen, auch wenn der Antrag bei der Stadt gestellt wurde. Eine Beantragung bei der Stadt ist ausgeschlossen für internationale Führerscheine, Ersatzführerscheine und für den Umtausch alter Führerscheine in die neuen Führerscheine im EC-Karten-Format. In diesen Fällen müssen die Bürger den Antrag beim Landratsamt stellen.

In einem künftigen Stadtkreis gibt es diesen Service aus einer Hand. Ebenso werden dann bisher zersplitterte Zuständigkeiten in anderen Bereichen wie dem Gewerberecht, der Nahverkehrsplanung, der Flüchtlingsunterbringung, der Erziehungshilfe, der Sozial- und Jugendhilfeplanung, beim Kinderschutz (Kindeswohl), der Tagespflege oder dem Staatsangehörigenrecht in städtischer Hand gebündelt.

Davon profitieren nicht nur die Bürgerinnen und Bürger, sondern auch Wirtschaftsunternehmen und Investoren. In vielen Genehmigungsverfahren, z. B. im Umwelt- und Naturschutzrecht, können Vorgänge in einem Stadtkreis aus einer Hand betreut und so die Abläufe verbessert werden. Themen aus diesem Bereich können dadurch anders akzentuiert werden.

Ein weiteres Beispiel: Die Überwachung von Gaststätten würde stringenter und damit zielgerichteter ausfallen. So sind derzeit Vertreter zweier Behörden vor Ort im Einsatz, um den gesetzlichen Kontrollaufgaben nachzukommen. Das lässt sich hier, wie bei den anderen Rechtsbereichen aus einer Hand, besser organisieren.

Die Verwaltung im Stadtkreis Reutlingen wird so, ganz im Sinne der baden-württembergischen Verwaltungsreform unter Ministerpräsident Erwin Teufel, schlanker und effizienter. Sehr zum Vorteil der Bürgerinnen und Bürger sowie zum Nutzen vieler Reutlinger Vereine im Sozial- und Jugendbereich, die sich künftig nur noch mit der Stadt und nicht mehr zusätzlich mit dem Landkreis abstimmen müssen.

Finanzielle Nachteile

Die Kreisangehörigkeit kostet die Stadt unverhältnismäßig viel Geld: Die Stadt zahlt in mancherlei Hinsicht doppelt, weil sie als kreisangehörige Stadt Aufgaben des Landkreises mitfinanziert und zusätzlich Aufgaben wie ein Stadtkreis wahrnimmt, die über die üblichen Aufgaben einer kreisangehörigen Gemeinde hinausgehen.

Die Stadt kommt den Verpflichtungen einer Großstadt nach und schafft die dafür nötige Infrastruktur in Eigenregie. So zahlt die Stadt jährlich Millionensummen aus dem eigenen Haushalt dafür, dass sie im Kultur-, Bildungs- und Sportbereich Einrichtungen und Angebote bereitstellt, die auch von Einwohnern der Nachbarkommunen besucht

werden. Als Beispiele sind zu nennen: der Betrieb einer großen Stadthalle zusätzlich zu den Veranstaltungshallen in den Teilorten, die Unterhaltung eines eigenen Theaters sowie eines philharmonischen Orchesters, der Betrieb eines soziokulturellen Zentrums sowie zahlreicher Museen und einer großen Stadtbibliothek, bei der ein Drittel der Besucher von außerhalb kommt. Reutlingen hat auch als einzige kreisangehörige Stadt in Baden-Württemberg eine Berufsfeuerwehr, die für Großstädte gesetzlich vorgeschrieben ist.

Alle anderen Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen haben diese Aufgaben und Ausgaben nicht, zumindest nicht in dieser Größenordnung. Ihre Einwohner und Wirtschaft profitieren jedoch von der Großstadt Reutlingen und deren Infrastruktur. Viele der genannten Einrichtungen werden zu großen Teilen auch von den Einwohnern der umliegenden Städte und Gemeinden genutzt. Seinem Selbstverständnis nach erfüllt Reutlingen als Großstadt diese Aufgaben.

Neben ihren großstädtischen Aufgaben, die sie aus eigener Tasche finanziert, zahlt Reutlingen als kreisangehörige Stadt den Löwenanteil der Kreisumlage, um die Aufgaben und Leistungen des Landkreises zu finanzieren. 50 Millionen Euro zahlt die Stadt Reutlingen im Jahr 2015 als Kreisumlage an den Landkreis, das sind 43,1% der Kreisumlage. Zum Vergleich: Die nächstgrößte Stadt Metzingen übernimmt einen Anteil von 8,6%, die Stadt Pfullingen von 6,1%.

Mit dieser Kreisumlage in Millionenhöhe ist es aber nicht getan. Im Interesse ihrer Bürger und auch im Interesse der Besucher aus den Nachbarkommunen investiert die Stadt eigenes Geld in Bereiche, deren Finanzierung Sache des Landkreises wäre. Jedoch liegt es im Ermessen des Landkreises, in welchem Umfang und mit welchen Standards er diese Aufgaben erledigt. Die Ermessensausübung des Landkreises mag aus Sicht der ländlich geprägten Bereiche auch sach-

gerecht und ausreichend sein. Aus Sicht der Großstadt Reutlingen und der dort vorhandenen Bedarfe und Problemlagen ist sie es in vielen Fällen nicht.

Reutlingen unterhält nicht nur eine Berufsfeuerwehr, sondern betreibt und finanziert auch die Integrierte Leitstelle für Feuerwehr und Rettungsdienst. Einrichtung und Betrieb einer solchen Leitstelle werden sonst von den Land- bzw. Stadtkreisen und den Kostenträgern getragen. In Reutlingen zahlt aber die Stadt allein rund 30% der Kosten an dieser Leitstelle (im investiven Bereich, bei den Personal- und den Betriebskosten), zusätzlich zu dem Anteil, den sie ohnehin über die Kreisumlage mitfinanziert. Auch hier verhält sich Reutlingen bereits wie ein Stadtkreis, ohne einen (finanziellen) Ausgleich zu erhalten.

Wie das Hagelunwetter im Sommer 2013 zeigte, ist die Stadt Reutlingen vorbildlich im Katastrophenschutz aufgestellt und übernimmt auch Aufgaben über das Stadtgebiet hinaus. Wer federführend die tatsächliche Arbeit macht und im Interesse seiner Bürgerinnen und Bürger machen muss, braucht die Zuständigkeiten dafür. Die gibt es nur, wenn Reutlingen Stadtkreis ist.

Hier einige Beispiele, welche Aufgaben des Landkreises die Stadt stemmt, ohne dass sie dafür einen Kostenausgleich erhält. So hat Reutlingen durch Beschlussfassung des Gemeinderates eine Stabsstelle für Europaarbeit und EU-Projekte eingerichtet, zusätzlich zur EU-Beauftragten beim Landkreis, zu deren Aufgaben die Beratung auch der kreisangehörigen Gemeinden zählt. Die großstädtische Situation macht die Vorhaltung eigener Ressourcen erforderlich, so wie es in anderen Großstädten und allen Stadtkreisen in Baden-Württemberg üblich ist. Ein weiteres Beispiel dafür, dass Reutlingen über die Kreisumlage eine typische Ergänzungsaufgabe für kreisangehörige Gemeinden mitfinanziert und zusätzlich noch das passgenaue Angebot für sich selbst.

Auch im Sozialbereich ist das so. Beispielsweise finanziert die Stadt Reutlingen die Platzverweisverfahren gegen rabiate (Ehe-)Partner im Stadtgebiet vollständig aus eigenen Mitteln, während der Landkreis diese Verfahren mit eigenem Personal in den anderen Kreiskommunen aus dem Kreishaushalt finanziert, in den wiederum die Stadt Reutlingen den Löwenanteil der Kreisumlage ein-zahlt. Das gleiche gilt auch für den Behindertenbeauftragten, der seit langem von der Stadt auf eigene Kosten beschäftigt wird. Ganz aktuell schafft der Landkreis als Angebot für die kreisangehörigen Gemeinden die Stelle eines Behindertenbeauftragten neu und erhält dafür die erforderlichen Zuschüsse des Landes. Zuschüsse, welche die Stadt Reutlingen als Stadtkreis ebenfalls erhalten würde.

In Quantität und Qualität sprengen die umfassenden großstädtischen Aufgaben der Stadt Reutlingen und die damit verbundenen Ausgaben den im Landkreis üblichen Rahmen. Diesen Aufwand trägt der Haushalt der Stadt Reutlingen Jahr für Jahr, ohne dass dem in der Regel in irgendeiner Form ein Kostenausgleich oder ein angemessener Zuschuss gegenübersteht oder dass dies bei der Bemessung der Kreisumlage für die Stadt Reutlingen eine Rolle spielt. Summiert man die laufenden Ausgaben für diese Aufgaben, dann kommt man auf eine Summe von rund 13 Millionen Euro, die den Haushalt der Stadt Reutlingen Jahr für Jahr belasten. Geld, das für andere Aufgaben der Stadt nicht zur Verfügung steht. Das Problem ist die fehlende Finanzierung. Die Kreisangehörigkeit Reutlingens verhindert, dass die Stadt für ihre Leistungen angemessene Zuweisungen des Landes erhält. Um diese Zuweisungen zu bekommen, muss man Stadtkreis sein. Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) trägt dem erhöhten Aufwand Rechnung, den die Stadtkreise aus der Wahrnehmung ihrer Großstadtfunktion heraus haben und der sich vor allem aus der Bereitstellung und Vorhaltung einer Vielzahl großer, überörtlicher Einrichtungen ergibt.

Von der finanziellen Seite aus betrachtet, hat die Stadt die hohen Ausgaben eines Stadtkreises, aber nicht die entsprechenden Einnahmen. Wie im Ergebnisbericht ausführlich dargestellt, werden sich die Finanzströme, die Positionen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite nach der Stadtkreisgründung verändern. Mehreinnahmen müssen mit Mehrausgaben verrechnet werden. Wichtig ist daher, was „hinten rauskommt“ und das ist beachtlich:

Unterm Strich verzichtet Reutlingen wegen seiner Zugehörigkeit zum Landkreis jährlich auf rund 4 Millionen Euro. Wäre Reutlingen schon in den 1990er Jahren den Weg einer Stadtkreisgründung gegangen, als dies zum ersten Mal intern diskutiert worden war, wäre die Stadt heute rechnerisch weitgehend schuldenfrei.

Selbstverständlich wird die Stadt den schon 2003 begonnenen Weg der Haushaltskonsolidierung weiter gehen. Die nachweisbar chronisch strukturelle Unterfinanzierung der Stadt hängt aber auch mit der Kreisangehörigkeit zusammen. Die Stadt Reutlingen weist, im Vergleich zu den restlichen Städten und Gemeinden des Landkreises Reutlingen, gemessen an den Einwohnerzahlen einen überproportional hohen Schuldenstand auf. Dies ist ein Indiz dafür, dass die großstädtischen Aufgaben und Strukturen der Stadt Reutlingen in der derzeitigen Situation als kreisangehörige Stadt auch über eine überproportional hohe Verschuldung finanziert werden müssen. Betrachtet man die Hebesätze vor allem der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer im heutigen Landkreis Reutlingen, dann fällt auf, dass die Hebesätze der Stadt die höchsten im gesamten Landkreis sind.

Die negativen Folgen für die Stadt sind weitreichend und behindern ihre Entwicklung maßgeblich. Die Stadt wird ohne entsprechende Finanzierungsmittel ihre großstädtische Infrastruktur und damit die Angebote an ihre Bürgerinnen und Bürger einschränken müssen.

Erhalt und Ausbau der notwendigen Infrastruktur werden für die Stadt Reutlingen langfristig nur umsetzbar sein, wenn sie als Stadtkreis im Verwaltungshaushalt die notwendige Finanzkraft, insbesondere durch die zusätzlichen FAG-Zuweisungen des Landes, erhält.

Schon jetzt gelingt es nicht, alle notwendigen Aufgaben aus eigener Kraft zu finanzieren, und es wird auch künftig bei aller Anstrengung nicht gelingen können, außer man kürzt Leistungen für die Bürgerschaft. In zwei Konsolidierungsrunden mit dem Gemeinderat 2010 – die dritte wird im Juli 2015 sein – wurden gravierende Einsparvorschläge diskutiert, aber noch nicht umgesetzt, weil sie tief in die städtische Infrastruktur einschneiden. Zu den diskutierten Themen gehören neben der Schließung von Einrichtungen eine Erhöhung von Gebühren im Bildungsbereich und die Reduzierung bzw. Streichung freiwilliger Zuschüsse im Sozial- und Kulturbereich und der Sportförderung. Schon jetzt zeigen die politischen Auseinandersetzungen bei den Haushaltsberatungen, wie eng der Spielraum für die Stadt geworden ist, um ihre Infrastruktur wenigstens erhalten zu können.

Fehlende Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion

Anders als in allen anderen Landkreisen Baden-Württembergs gibt es im Landkreis Reutlingen keine „natürlichen“ Verbündeten von Städten ähnlicher Größenordnung mit ähnlichen Themen. In der Vergangenheit hat der Kreistag wenig Verständnis für die Belange der Großstadt Reutlingen aufgebracht. Bei den Größenunterschieden und den damit verbundenen unterschiedlichen Interessenslagen der Kommunen funktioniert die geforderte Ausgleichsfunktion des Landkreises nicht. Ausgleichsfunktion heißt vereinfacht: Jeder gibt, was er kann; jeder bekommt, was er braucht. Dieser Spagat gelingt dem Landkreis nicht – zum Nachteil der Stadt Reutlingen.

Deutlich wurde dies auch bei der Diskussion um eine Förderung des Reutlinger Jugendcafés, einer sozialpädagogischen Einrichtung mit einem professionell betriebenen, niederschweligen Angebot mit Beratungsleistung für Jugendliche, die durch reguläre Angebote von Vereinen, Kirchen, etc. nicht erreicht werden. Die Förderung einer solchen Einrichtung ist Aufgabe des Landkreises als Träger der Jugendhilfe, der er nicht nachkam. Die Mehrheit der Kreisräte lehnte die Zuständigkeit und finanzielle Beteiligung des Landkreises ab, weil dies ein Problem Reutlingens sei, das die Stadt selbst zu lösen und zu bezahlen habe – obwohl die Reutlinger Jugendlichen natürlich auch Kreisbewohner sind. Diese Haltung war noch weniger verständlich vor dem Hintergrund, dass 60% der Besucher des Jugendcafés aus dem Landkreis außerhalb Reutlingens kommen. Ein Ausgleich zwischen ländlichem und städtischem Raum wurde in diesem Fall politisch vom Kreistag nicht gesucht.

Die Stadt Reutlingen profitiert nicht von der Ausgleichsfunktion des Landkreises. Auch nicht von der Ergänzungsfunktion, die die andere wesentliche Aufgabe eines Landkreises darstellt. Ein Landkreis ergänzt, d.h. er übernimmt Aufgaben, zu denen Kommunen nicht selbst in der Lage sind. Die Stadt Reutlingen kann aber vollumfänglich die Leistungen für ihre Bürger erbringen. Nichts anderes bedeutet kommunale Selbstverantwortung. In dieser Verantwortung für Reutlingen stehen die gewählten Stadträtinnen und Stadträte aus Reutlingen. Die Kreisangehörigkeit hemmt die Entwicklung der Stadt, ohne dass ihr ein adäquater Nutzen gegenübersteht.

Die Kreisangehörigkeit der Stadt ist auch aus wirtschaftlicher Perspektive ein wesentlicher Standortnachteil. Die Stadt Reutlingen verkauft sich im Wettbewerb mit anderen Großstädten unter Wert. Anders als die anderen Großstädte in Bund und Land wird Reutlingen als eigenständige Großstadt nicht oder nur unzureichend wahrgenommen, weil Statistiken, Studien, Rankings und andere Bewer-

tungen in der Regel nur kreisfreie Städte oder Landkreise abbilden. Deswegen taucht die Stadt Reutlingen als Teil des Landkreises Reutlingen in vielen Statistiken nicht eigenständig auf. Die Stadt Reutlingen „verschwindet“ in den Durchschnittswerten des Landkreises, was die Ergebnisse verwässert, wenn nicht sogar verfälscht. Das betrifft zahlreiche Veröffentlichungen z. B. der Statistischen Ämter der Landes und des Bundes, von Wirtschaftsforschungsinstituten, den Hochschulen, Universitäten und den dort angegliederten Forschungseinrichtungen, von Untersuchungen im Auftrag der Landes- oder Bundesministerien oder auch von Artikeln in Fachzeitschriften und allgemeinen Publikationen. Dort werden Daten und Informationen sehr oft nur auf Ebene der Stadt- und Landkreise erhoben, ausgewertet und berichtet. Das hat zur Folge, dass die Stadt Reutlingen in diesen Statistiken, Analysen, Berichten und Forschungsergebnissen nicht vorkommt.

Verhältnis Stadt und Landkreis Reutlingen

Gute nachbarschaftliche Beziehungen bedeuten nicht, das Wohl der eigenen „Stadtfamilie“ hintanzustellen. Jedes Stadtoberhaupt, jeder Mandatsträger im Gemeinderat ist dem Wohl seiner Bürgerschaft verpflichtet und darauf verpflichtet, dieses Wohl zu fördern. So ist das auch bei den anderen Städten und Gemeinden im Landkreis Reutlingen gelebte Praxis. Nicht immer werden dabei die Entwicklungschancen der eigenen Kommune mit den Interessen der Nachbarstädte abgestimmt oder gar auf sie Rücksicht genommen, wie das Beispiel der jüngsten Outlecity-Erweiterung in Metzingen zeigt. Die nachteiligen Auswirkungen dieser Erweiterung, die nicht die einzige in den letzten Jahren ist, werden in besonderem Maße in Reutlingens Innenstadt spürbar werden. Eine Stellungnahme des Landkreises zu diesem Thema oder gar ein Engagement im Rahmen seiner Ausgleichsfunktion waren zu keiner Zeit zu verzeichnen.

Bei der Stadtkreisgründung Reutlingens geht es allein um die Änderung einer aus Reutlinger Sicht nachteiligen und die Entwicklung Reutlingens behindernden Verwaltungsstruktur, die ohne wesentliche Nachteile für den Landkreis und seine Kommunen durchzuführen ist. Die Entwicklungschancen des Landkreises und seiner Gemeinden bleiben bestehen. Ein Verzicht Reutlingens auf eine Stadtkreisgründung wäre nur dann geboten, wenn das Ausscheiden Reutlingens aus dem Landkreisverbund zu unzumutbaren Nachteilen für den verbleibenden Landkreis führen würde. Dem ist aber erwiesenermaßen nicht so. Der Landkreis bleibt leistungsstark. Der verbleibende Landkreis Reutlingen mit ca. 165.000 Einwohnern fügt sich gut in die Reihe der angrenzenden vergleichbaren Kreise ein, nämlich dem Alb-Donau-Kreis (ca. 189.000 Einwohner), dem Landkreis Biberach (ca. 190.000 Einwohner), dem Landkreis Sigmaringen (ca. 127.000 Einwohner), dem Zollernalbkreis (ca. 185.000 Einwohner), dem Landkreis Tübingen (ca. 217.000 Einwohner) und dem Landkreis Göppingen (ca. 249.000 Einwohner).

Alle Landkreise in Baden-Württemberg kommen ohne Großstadt gut zurecht. Warum dann nicht der Landkreis Reutlingen? Die Kommunen des Landkreises Reutlingen verfügen über auskömmliche Einnahmen. Die Leistungsfähigkeit des Landkreises bleibt gewahrt, weil er dann weniger Aufgaben wahrnehmen muss als bisher. Der Landkreis Reutlingen wird nach der Stadtkreisgründung Reutlingens nur noch für die gleichmäßige Versorgung und Betreuung der Einwohner im verbleibenden Kreisgebiet zuständig sein. Er kann diese Aufgabe mit den ihm zustehenden Mitteln, insbesondere aus der Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden, erfüllen. Alle anderen Kreise sind hierzu auch in der Lage.

Letztlich ist ein gutes Miteinander auf Augenhöhe nicht an eine bestimmte Kreiszugehörigkeit gebunden, was u. a. vielfältige Kooperationen mit

Kommunen anderer Kreiszugehörigkeit beweisen (z.B. gemeinsames Gewerbegebiet mit Kusterdingen und Kirchentellinsfurt oder die Technologieförderung Reutlingen/Tübingen). Übrigens pflegen auch die Gemeinden im Landkreis Reutlingen gute Kontakte zu Gemeinden der Nachbarlandkreise Alb-Donau-Kreis, Esslingen und Sigmaringen: „Zwischen diesen Gemeinden gibt es langjährige intensive Beziehungen und interkommunale Kooperationen, sei es im Bereich der Behindertenhilfe, bei der Notarztversorgung oder der Wasserversorgung. Die Menschen in den benachbarten Gemeinden begegnen einander in gemeinde- und landkreisübergreifenden Altennachmittagen, gemeinsamen Neujahrsempfängen und in gemeindeübergreifenden Kirchengemeinden“. (Auszug aus dem federführend vom Landkreis Reutlingen betriebenen regionalen Entwicklungskonzept „Leader“ vom September 2014).

Eine Kooperation zwischen dem Stadtkreis Reutlingen und dem Landkreis Reutlingen kann z. B. im Rahmen kommunaler Arbeitsgemeinschaften und Zweckverbände, aufgrund öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Vereinbarungen sowie durch die Zusammenarbeit in den kommunalen Spitzenverbänden erfolgen. Diese Instrumente werden bereits heute von der Stadt Reutlingen umfassend genutzt. Die Stadtkreisgründung beeinträchtigt in keiner Weise die bewährte und auf vielen Gebieten etablierte interkommunale Zusammenarbeit wie

beispielsweise in der Wirtschaftsförderung, in gemeinsamen Gewerbegebieten, im Tourismus, im Beschaffungswesen, in Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes oder der Feuerwehr. Bestehende Verflechtungen werden nicht tangiert. Warum soll in Reutlingen nicht funktionieren, was seit Jahrzehnten überall in Baden-Württemberg im Verhältnis der bestehenden Stadtkreise zu ihrem Umland praktiziert wird?!

Die Stadt Reutlingen wird auch als Stadtkreis ihren Beitrag zur Gesundheitsversorgung leisten. Sie hat bereits bisher über die Kreisumlage Investitionen in die Kreiskliniken Reutlingen GmbH und den notwendigen Bilanzausgleich mitfinanziert. Die Stadt wird auch künftig bereit sein, sich gesellschaftsrechtlich und bei Bedarf auch finanziell zu engagieren, wenn eine entsprechende Mitsprachemöglichkeit besteht. In der jetzigen Situation der Kreisangehörigkeit kann nur der Kreistag, nicht aber die Stadt Reutlingen, direkte Vertreter in den Aufsichtsrat entsenden. Dies wird sich aber ebenso regeln lassen wie all die anderen großen und kleinen Themen von den Berufsschulen über die Kreissparkasse bis hin zur Kreisbildstelle, die ausführlich im „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ behandelt werden. Angesichts des beträchtlichen Vermögens des Landkreises, das seine Schulden übersteigt, werden sich auch Fragen des Vermögensausgleichs zufriedenstellend regeln lassen.

Fazit

Reutlingen hat seit langer Zeit Aufgaben eines Stadtkreises, aber nicht die dazugehörigen Rechte. Ein derart krasses Missverhältnis zwischen der Aufgabenfülle einer Großstadt und deren Finanzierung gibt es nirgendwo sonst in Baden-Württemberg, weil alle anderen Großstädte Stadtkreise sind und entsprechende Ausgleichszahlungen erhalten. Reutlingen hat bisher nicht die Souveränität eines Stadtkreises, das Subsidiaritätsprinzip ist nicht umgesetzt, die kommunale Selbstverwaltung ist eingeschränkt.

Seit Reutlingen im Jahr 1988 mit dem Erreichen der 100.000 Einwohner-Grenze als jüngstes Mitglied in die Liga der Großstädte im Land aufgestiegen ist, zeigt sich immer stärker, dass der „Anzug“ der Kreisangehörigkeit hinten und vorne nicht mehr passt. Für die Großstadt Reutlingen mit ihren 112.000 Einwohnern hat sich die Struktur, Teil eines Landkreises zu sein, nicht nur nicht bewährt, sondern als nachteilig für die Entwicklung der Stadt erwiesen. Dass die Verwaltungsstruktur eines Landkreises für eine Großstadt nicht geeignet ist, ist weder neu noch überraschend. Gerade deswegen gibt es Stadtkreise, um Großstädten eine passende Verwaltungsstruktur zu ermöglichen, die dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung trägt. Folgerichtig sind alle Großstädte in Baden-Württemberg Stadtkreise. Mit Ausnahme von Reutlingen. Es geht mit dem Antrag auf Stadtkreisgründung für Reutlingen darum, diese für Großstädte vernünftige und bewährte Stadtkreis- Verwaltungsstruktur zu übernehmen.

Es ist für die Zukunftsfähigkeit der Stadt entscheidend, dass Reutlingen den anderen Stadtkreisen in Baden-Württemberg gleichgestellt wird und die gleichen Rechte und Gestaltungsmöglichkeiten erhält.

Wer als Großstadt entsprechende Leistungen erbringt, muss wie alle anderen Großstädte im Land auch die Zuweisungen dafür erhalten. Bisher geht die Stadt Reutlingen wegen ihrer Kreiszugehörigkeit insoweit leer aus. Unterm Strich fehlen der Stadt Reutlingen jedes Jahr rund 4 Millionen Euro. Reutlingen will keine Ausnahme, Reutlingen ist die Ausnahme. Das muss sich ändern. Es kann nicht sein, dass der Stadt Reutlingen Entwicklungschancen verwehrt bleiben, die für vergleichbare Stadtkreise selbstverständlich sind. Auf die Gründung eines Stadtkreises kann nicht verzichtet werden, wenn man dem Wohl der Stadt Reutlingen und ihrer Bürgerschaft verpflichtet ist.

Die Stadt erhebt nicht mehr und nicht weniger als den Anspruch auf Gleichbehandlung mit den anderen Großstädten im Land. Ein Stadtkreis Reutlingen gereicht weder dem Landkreis noch dem Land zum Nachteil. Im Gegenteil. Der Landkreis bleibt leistungsstark und lebensfähig und das Land Baden-Württemberg schafft die Sondersituation Reutlingens ab. Dazu ist keine neue Verwaltungsreform mit neuen Landkreiszuschnitten nötig, es gibt auch keinen Präzedenzfall für andere Städte, eben weil Reutlingen als Großstadt die Ausnahme ist und lediglich in die Normalität will.

Herausgeber: Stadt Reutlingen
Amt für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Marktplatz 22
72764 Reutlingen
E-Mail: stadtkreis@reutlingen.de
www.reutlingen.de/stadtkreis

Stand: Mai 2015

