

**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.<sup>1</sup> 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 Kommissionen<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

(5) In diesem Sinne flankierten gesamtträumliche 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.).<sup>7</sup>

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 218 000<sup>8</sup> 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.<sup>9/10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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 Gesamt- raum 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

### **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:<sup>15</sup>

- kommunale Leistungsfähigkeit,
- Bürgernähe,
- Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum,
- sozioökonomische und demographische Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit.

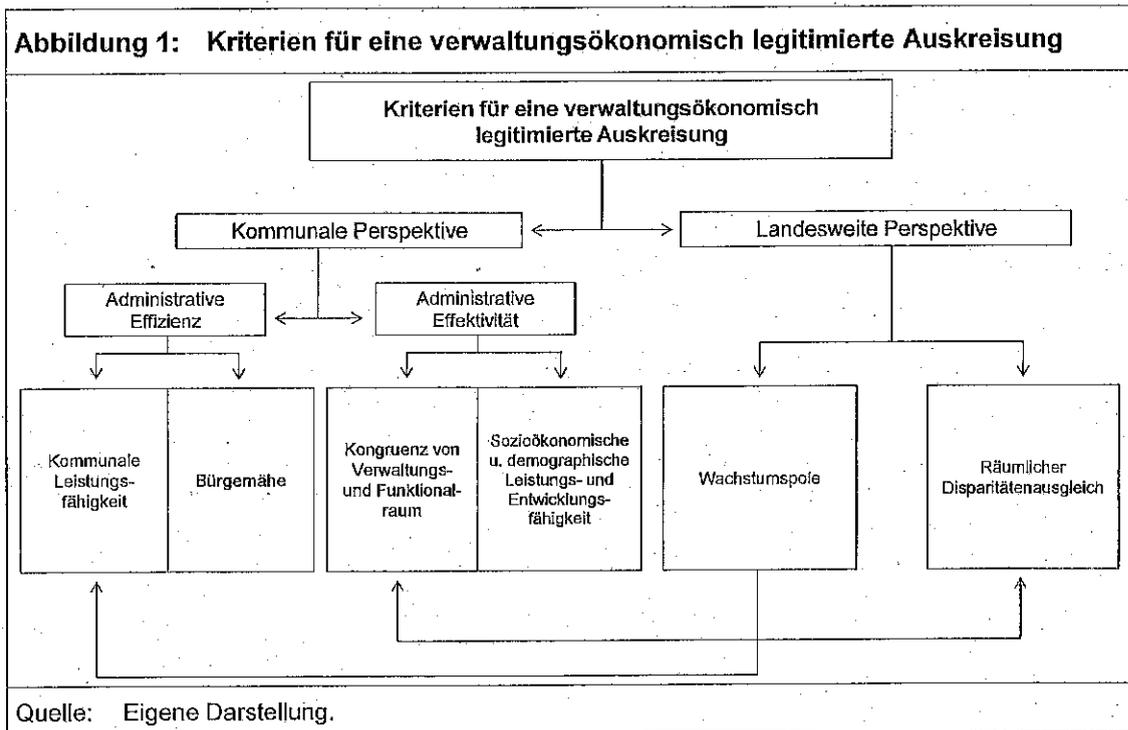
Die zentralen Bewertungskriterien lassen sich der Abbildung 1 entnehmen und werden nachfolgend dargelegt. Eine Auskreisung stellt in Anbetracht der bisherigen Gebietsreformen mit ihrer tendenziellen Ausrichtung zur Verkleinerung der Einheitenanzahl jedoch einen eher untypischen „Fall“ dar. Daher bedürften 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 Daseinsvorsorge<sup>16</sup>

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

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

### **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.<sup>18</sup>

---

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.<sup>19</sup> Demnach führt eine Erhöhung des Inputs zu einer überproportionalen Steigerung des Outputs und damit zu sinkenden Stückkosten.<sup>20</sup>

(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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

(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 Finanzen, 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.<sup>23</sup> 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 Transaktionskosten<sup>24</sup> 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 Vetspieler unmittelbar Abstimmungs- und Verhandlungskosten verursacht (siehe bspw. Aufgaben- und Finanzaufteilung am Beispiel der Krankenhausgesellschaft ab Ziff. (37)).<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

### 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.<sup>28</sup> Gebietsstrukturen mit größeren Kommunen sollten eine adäquate Präferenzbedienung hingegen erschweren.<sup>29/30</sup>

(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.<sup>31</sup> Es wurden Sonderbehörden aufgelöst, um Aufgaben an die Landratsämter und Stadtkreise etc. als untere Verwaltungsbehörden zu übertragen und diese zu stärken.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

**(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.<sup>34</sup>

**(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.<sup>35</sup>

### **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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

**(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.<sup>38</sup>

**(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.<sup>39</sup>

(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.<sup>40</sup>

(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.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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.

(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,<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup>

(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 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 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. Wirkungreichweite 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.

(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, Sozillastenausgleich, 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 verwaltungswirtschaftlich 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.