LANDRATSAMT REUTLINGEN
Den 14.07.2015

KT-Drucksache Nr. IX-0146

für 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

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.

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 Arbeitsuchende (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-

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 beispielshafte 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.

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)