

**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 |

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-

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-

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

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 betragen 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 Wirkungsbereiches, 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.“

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

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	Kreismediensstelle	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

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.

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

Gleichstellungsanspruch mit anderen Stadtkreisen. Die Stadt verzichtet auf die vom Innenministerium eingeforderte umfangreiche 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 Verfassungsprinzipien 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 Gemeindezusammenschluss, der mehr Schaden als Nutzen bringt, verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dabei setzt die Beurteilung von Nutzen und Schaden eine Prognose voraus.“

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-

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-

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 „Disparität 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

- 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 betragen 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-

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

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 Kreismediengstelle. 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

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 ange-dachten Höhe nur ein Anteilsverkauf 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-

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 beispielweise 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.



Stadt und Landkreis Reutlingen ergänzen sich funktional
Überblick: Vergleich der Gewichte (I)

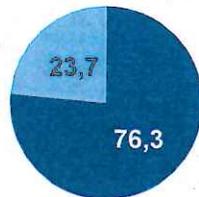
prognos

Gewicht der Stadt Reutlingen im Landkreis Reutlingen (Anteil in %)

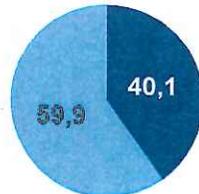
Indikatoren im Themenbereich
Demografie und Wohlstand

grundlegende
Struktur-
indikatoren

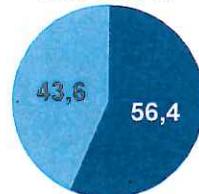
Bevölkerungs-
zuwachs 2000-2011



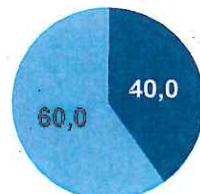
Grundschüler
2012/2013



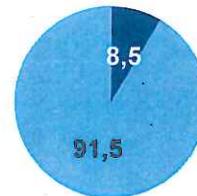
Gymnasiasten
2012/2013



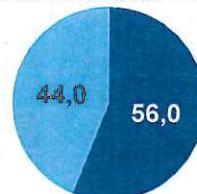
Kaufkraft 2013



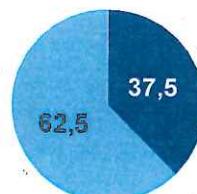
Fläche



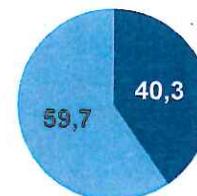
Personen in Bedarfs-
gemeinschaften 2013



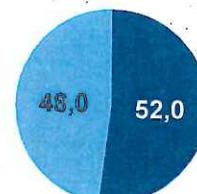
unter 18-jährige



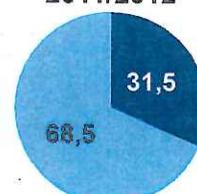
Bevölkerung 2012



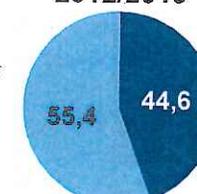
Ausländer 2012



Baufertigstellungen
2011/2012



Schüler
2012/2013



■ Landkreis Reutlingen ohne Stadt Reutlingen ■ Stadt Reutlingen



Stadt und Landkreis Reutlingen ergänzen sich funktional
Überblick: Vergleich der Gewichte (II)

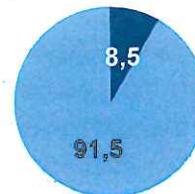
prognos

Gewicht der Stadt Reutlingen im Landkreis Reutlingen (Anteil in %)

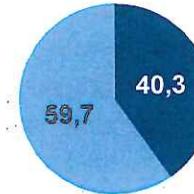
Indikatoren im Themenbereich
Arbeitsmarkt und Wirtschaft

grundlegende
Struktur-
indikatoren

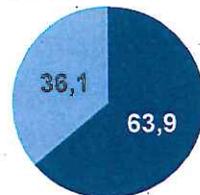
Fläche



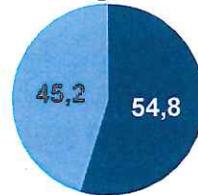
Bevölkerung 2012



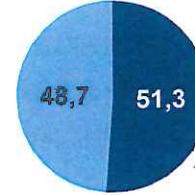
Hochqualifizierte /
Akademiker 2013



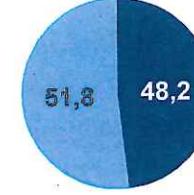
Besch. in Dienst-
leistungen 2013



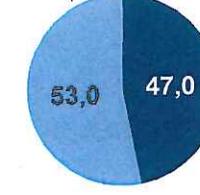
Besch. Gesund-
heit/Soziales 2013



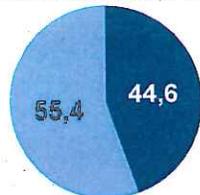
Beschäftigte in der
Industrie 2013



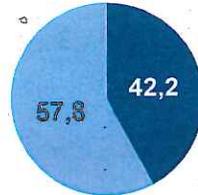
SVB mit Berufs-
abschluss 2013



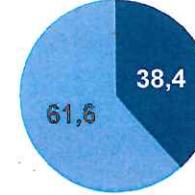
Beschäftigte am
Arbeitsort 2013



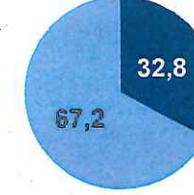
Arbeitslose 2013



Beschäftigte am
Wohnort 2013



Beschäftigungs-
zuwachs 2005-2013



■ Landkreis Reutlingen ohne Stadt Reutlingen ■ Stadt Reutlingen

Anlage 2 zu KT-Drucksache Nr. IX-0148

- 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 letzten 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**.

**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 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 gebietskörperchaftlichen 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 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.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 Vetspieler 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. Arbeitsmarktregion, 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 Einnahmelmöglichkeiten 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 Einnahmelmöglichkeiten 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 Einnahmelmöglichkeiten, 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 verwal- tungsmäßigen Handlungsfähigkeit der betroffenen Gebietskörperschaften auch Einfluss auf gesamtäumliche Entwicklungen. Dieser Einfluss betrifft die Wohlfahrt und die sozioökonomische Entwicklungsfähigkeit des Gesamttrau- mes, 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 Wachstumsschwerpunk- ten 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 ver- mehrt unterstützt, um deren Wachstumspotenziale gezielt auszunutzen.⁴¹ Ent- sprechend wäre zu prüfen, ob die Stadt Reutlingen ein beschriebener Wachs- tumsmotor 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 Stär- kung 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 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,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 stattgefundenener 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 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?

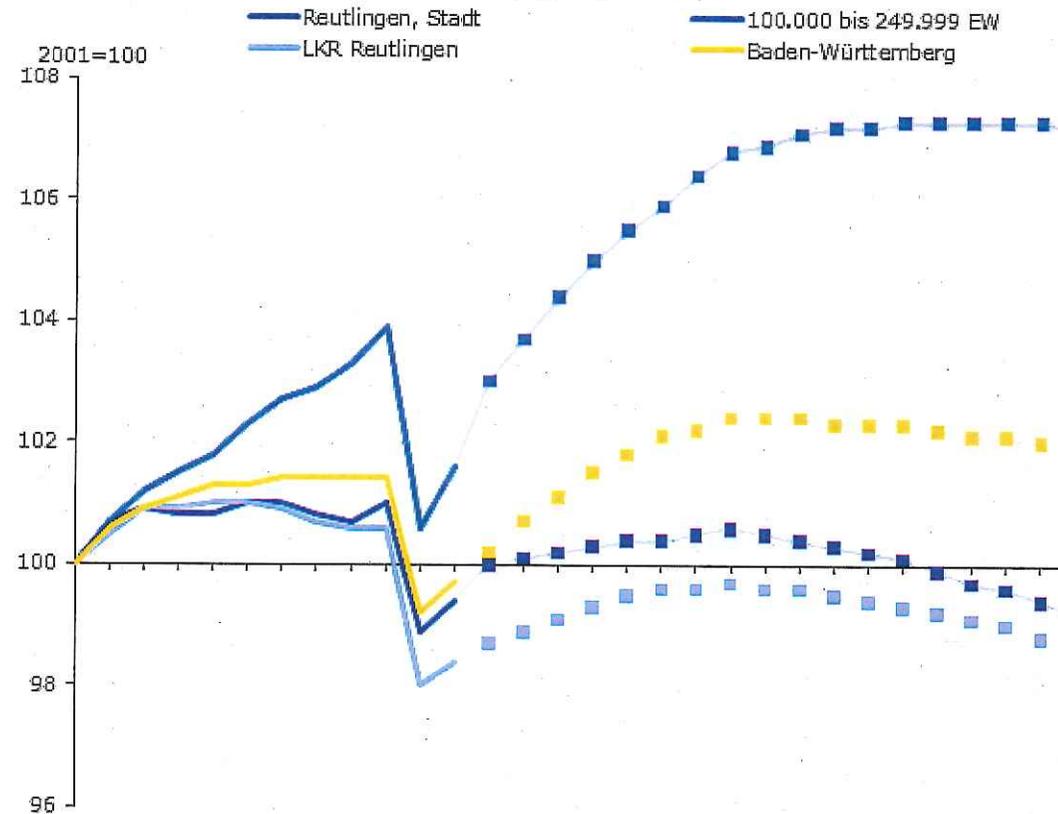
- Würde die Auskreisung der Stadt Reutlingen dem Interesse des landesweiten Disparitätenausgleichs entsprechen? Oder würden die kommunalen Disparitäten und der Finanzausgleichsbedarf zunehmen?

(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.



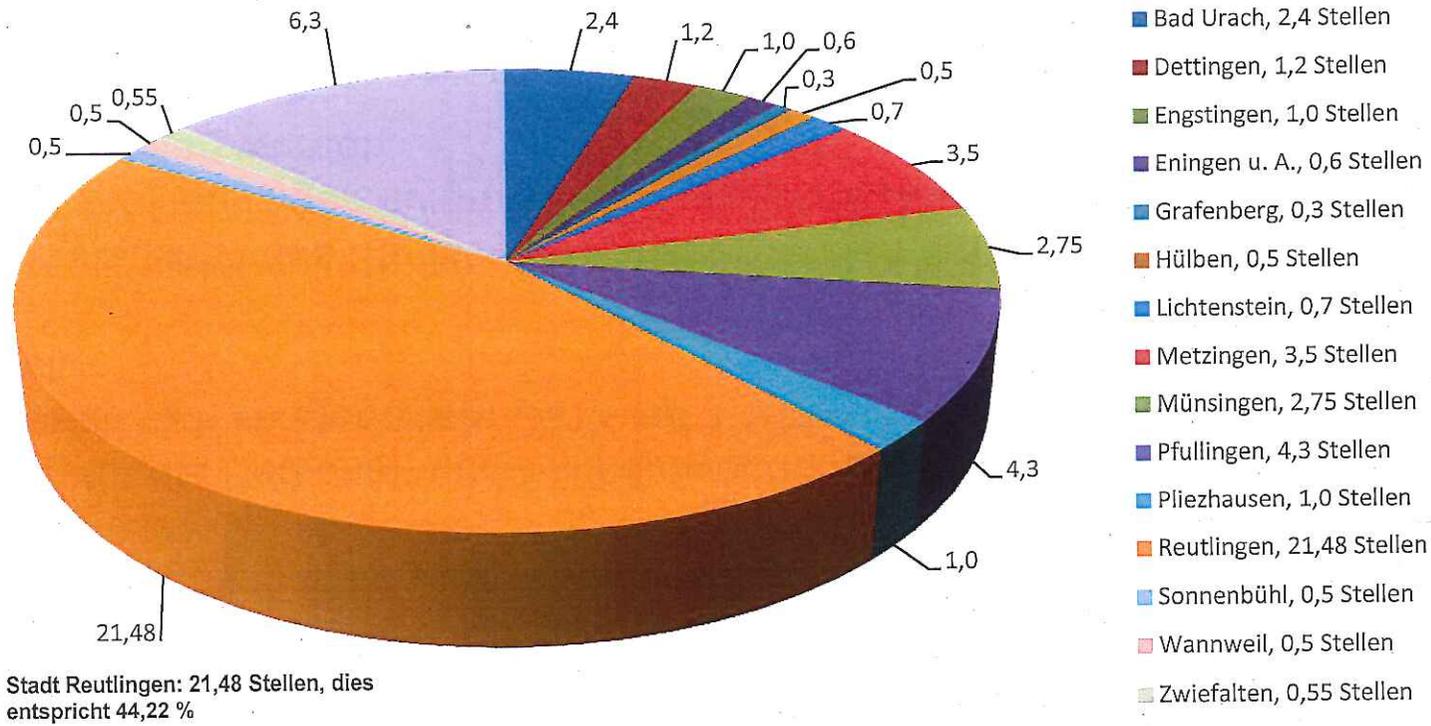
Bevölkerungsentwicklung

Bevölkerungsstand 2001 bis 2012 und voraussichtliche Entwicklung bis 2030
(mit Wanderungen)
Reutlingen, Stadt





Schulsozialarbeit





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			Stellen (nachrichtlich)
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	
SGB XII (Delegationsaufgaben)	41.797.000 €	12.039.000€	29.758.000 €	

Quelle: Ergebnisbericht Stadt Reutlingen

31.477.480 €

+ 1.719.480



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 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	Stellen (nachrichtlich)
Unterhaltsvorschuss	1.129.000 €	813.000 €	316.000 €	4,00

Quelle: Ergebnisbericht Stadt Reutlingen

438.000 €

+ 122.000 €



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			
	Aufwand/ Ausgaben	Ertrag/ Einnahmen	Netto- Ressourcenbedarf	Stellen (nachrichtlich)
Schülerbeförderung	1.938.000 €	579.000 €	1.362.000 €	0,90

Quelle: Ergebnisbericht Stadt Reutlingen

1.688.000 €

+ 326.000 €



Gemeinderats-Drucksache 15/060/01:

„ ... da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählen als alle anderen Wählerstimmen im Landkreis....“

Wahlkreis	Sitze	Einwohner	Anteil % an Einw. Lkrs.	Wahlberechtigte	Anteil % an Wahlber. Lkrs.	Wähler	Anteil % an Wähler Lkrs.	Einwohner pro Sitz	Wahlberech- tigte pro Sitz	Wähler pro Sitz
	62	281.900		221.389		101.585				
1 Reutlingen	24	113.225	40,17	86.745	39,18	33.414	32,89	4.718	3.614	1.392
2 Metzingen	5	22.371	7,94	17.849	8,06	7.729	7,61	4.474	3.570	1.546
3 Pfullingen	4	18.775	6,66	14.577	6,58	6.423	6,32	4.694	3.644	1.606
4 Pliezhausen	6	26.340	9,34	21.140	9,55	11.206	11,03	4.390	3.523	1.868
5 Bad Urach	7	30.012	10,65	23.833	10,77	12.041	11,86	4.287	3.405	1.720
6 Eningen u. A.	6	25.207	8,94	20.165	9,11	10.081	9,92	4.201	3.361	1.680
7 Reutlinger Alb	5	22.240	7,89	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			

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 Stadtkreis-Gründung nicht stattgegeben werden würde.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
K. Heck
Personalratsvorsitzender