

# OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE



Regierungspräsidium Tübingen  
Postfach 26 66

72016 Tübingen

Prof. Dr. Lenz

Börsenplatz 1  
70174 Stuttgart  
T 0711/60187-270  
lenz@oppenlaender.de

01113-15 Le/gs  
1006530\_1.docx

29.01.2016

## **Stellungnahme des Landkreises Reutlingen zum „Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 GemO“**

Sehr geehrter Herr Diez,

für den Landkreis Reutlingen nehmen wir zu dem Antrag der Stadt Reutlingen Stellung.

Die Stellungnahme des Landkreises hat folgende

### **Gliederung:**

Prof. Dr. Albrecht Bach  
Dr. Heinz-Uwe Dettling  
Dr. Thomas Baumann  
Dr. Thomas Trörlitzsch  
Prof. Dr. Markus Köhler  
Dr. Jens Kaltenborn  
Prof. Dr. Christofer Lenz

Dr. Timo Kieser  
Dr. Rolf Leinekugel  
Dr. Matthias Ulshöfer  
Dr. Andreas Hahn  
Dr. Donata Beck  
Dr. Christina Koppe-Zagouras  
Dr. Ulrich Klumpp

Dr. Christian Günßer  
Dr. Matthias Lorenz  
Dr. Felix Born  
Dr. Torsten Gerhard  
Dr. Christoph Wolf  
Dr. Ocka Anna Böhnke  
Dr. Florian Schmidt-Volkmar

Dr. Katharina Köbler  
Dr. Manuel Kleinemenke  
Dr. Benedict Frhr.  
von Stüßkind-Schwendi  
Johanna Apeltauer  
Dr. Malte Weitner  
Dr. Corina Jürschik

Dr. Daniel Schillerwein  
Hannes Dreher  
Martin Fink  
Sebastian Binder  
Teresa Trutnau  
Anne-Kathrin Bettecken



A.	Keinerlei geschützte Rechtsposition der Stadt Reutlingen für eine Erklärung zum Stadtkreis .....	7
I.	Keine verfassungsrechtlichen Ansprüche oder Rechtspositionen .....	7
1.	Keine Vorgaben der Verfassungen .....	7
2.	Insbesondere kein Recht auf abwägende Entscheidung über ihr Gesuch .....	8
3.	Selbstverwaltungsrecht schützt nur den status quo, nicht aber die Erweiterung des eigenen Rechtskreises .....	10
4.	Auch keine Ansprüche aus Art. 28 Abs. 2 GG und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ...	12
5.	Auch keine Rechte aus Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf.....	15
II.	Keine einfach-gesetzlichen Ansprüche oder Rechtspositionen .....	17
B.	Vorgaben des Innenministeriums nicht erfüllt.....	20
I.	Pflicht zur umfassenden Darlegung als Vorgabe des Innenministeriums .....	21
II.	Darlegungsdefizite des Antrags.....	22
1.	Defizite des Ergebnisberichts.....	22
a)	Pflichtenheft der verwaltungsökonomischen Expertise von Prof. Junkernheinrich nicht abgearbeitet.....	22
b)	Ergebnisbericht wird den Anforderungen einer Gesamtbetrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Auskreisung nicht gerecht.....	24
c)	Ergebnisbericht ist lückenhaft und in seinen Darstellungen nicht immer nachvollziehbar .....	26
d)	Ergebnisbericht behandelt nicht die finanziellen Auswirkungen bei Übernahme sämtlicher	

Zuständigkeiten eines Kreises durch die Stadt Reutlingen .....	27
e) Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Kostenberechnung für die angestrebten Kooperationen im Selbstverwaltungsbereich.....	27
aa) Berufliches Schulwesen.....	28
bb) Kreiskliniken .....	28
f) Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Berechnung der Umgliederungskosten und der Vermögensauseinandersetzung.....	29
g) Ergebnisbericht kommt an mehreren Stellen zu nicht nachvollziehbaren Bewertungen und Schlussfolgerungen.....	29
2. Fehlende Darlegung zur Sinnhaftigkeit eines „Stadtkreis light“ .....	31
3. Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme .....	34
C. Gestufte Vorgehensweise führt zu einem unkalkulierbaren Rechtsrisiko für den Gesetzgeber .....	35
I. Antrag ist auf ein gestuftes Vorgehen gerichtet .....	36
II. Landkreisordnung legt umfassende Lösung in einem Gesetz nahe ....	36
III. Struktureller Abwägungsfehler.....	37
1. Aufgabenerledigung .....	38
2. Nachteilsausgleich .....	39
3. Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme .....	41
D. Angaben zur möglichen Anhörungsbeteiligten.....	43
E. Zusammenfassung .....	43

Sie hatten mitgeteilt, dass das Innenministerium das Regierungspräsidium damit beauftragt hat, zunächst die notwendigen Vorarbeiten verfahrensleitend durchzuführen und die Entscheidungsgrundlagen zu erheben. Sie haben dem Landkreis in dieser frühen Phase Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, um zu gewährleisten, dass dessen Belange schon bei der Prüfung des Antrags sowie der Frage, ob der Antrag der Stadt Reutlingen gegebenenfalls zu ergänzen oder zu präzisieren ist, einbezogen werden. Sie haben darauf hingewiesen, dass eine solche erste Äußerung nicht die förmliche Anhörung des Landkreises Reutlingen ersetzt.

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die Stellungnahme auf drei Gesichtspunkte:

**1. Der Antrag der Stadt Reutlingen geht von einem unzutreffenden materiell-rechtlichen Maßstab aus**

Die Stadt Reutlingen hat weder einen Rechtsanspruch auf Erklärung zum Stadtkreis, noch einen Anspruch darauf, dass der Landtag als Gesetzgeber eine abwägende Entscheidung über das Gesuch der Stadt trifft. Die Entscheidung, ob der Gesetzgeber das Anliegen der Stadt Reutlingen aufgreifen will oder nicht, trifft er im Verhältnis zur Stadt nach rein politischen, rechtlich nicht gebundenen Kriterien. Rechtlichen Bindungen unterliegt der Gesetzgeber erst, wenn er sich aus politischen Gründen dazu entschließt, den status quo durch Verabschiedung eines Gesetzes zu ändern; auch in diesem Fall hat aber nur der Landkreis ein Recht auf abwägungsfehlerfreie Entscheidung. Im Übrigen hat der Gesetzgeber schon bei der Gebietsreform in den 1970er Jahren entschieden, dass die Stadt Reutlingen auch bei Überschreiten einer Einwohnerzahl von 100.000 Große Kreisstadt im Landkreis Reutlingen bleiben soll.

2. **Der Antrag der Stadt Reutlingen hat die der Stadt obliegende vollumfängliche Darlegungslast der Gemeinwohlbelange im Sinne einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung nicht erfüllt**

Der Antrag der Stadt Reutlingen genügt inhaltlich nicht den vom Innenministerium im Schreiben vom 15.05.2013 aufgestellten Bedingungen dafür, eine Entscheidung der Landesregierung vorzubereiten und herbeizuführen, ob sie von sich aus die Einbringung eines entsprechenden Gesetzentwurfs beschließt, über den dann der Landtag als Gesetzgeber abstimmen kann. Die der Stadt obliegende vollumfängliche Darlegungslast der Gemeinwohlbelange im Sinne einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung ist nicht erfüllt worden. Es ist Sache der Stadt Reutlingen, ihren Antrag entsprechend zu ergänzen.

3. **Der Antrag der Stadt Reutlingen ist auf eine verfahrensmäßige Vorgehensweise ausgerichtet, die den Gesetzgeber, wenn er sich darauf einließe, mit einem unkalkulierbaren Rechtsrisiko belastet**

Dieses Risiko folgt aus der von der Stadt angestrebten isolierten gesetzlichen Erklärung zum Stadtkreis, bei der die zentralen wirtschaftlichen und Zuständigkeitsfragen in ein nachgelagertes Verfahren verschoben werden sollen. Das führt strukturell und nahezu zwangsläufig zu einem Abwägungsfehler beim isolierten Auskreisungsgesetz. Eine solche Vorgehensweise käme bei einer Auskreisung allenfalls dann in Betracht, wenn diese Folgefragen geringe Bedeutung hätten und die Vorstellungen der beteiligten Gebietskörperschaften deckungsgleich wären oder nahe beieinander lägen. Das ist aber nicht der Fall.

Vielmehr sind diese Folgefragen von ganz wesentlicher Bedeutung. Ohne ihre Klärung vor dem Eintritt in ein förmliches Gesetzgebungsverfahren kann der Gesetzgeber von vornherein nicht beurteilen, ob

eine Auskreisung dem Gemeinwohl stärker dient als die Beibehaltung des status quo.

Rechtlich geboten ist deshalb, dass alle Fragen

- der Aufgabenerledigung,
- der Wirtschaftlichkeit,
- die Effekte auf das Stadt-Umland-Gefüge,
- der Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme,
- eines Nachteilsausgleich für den Landkreis Reutlingen und seine kreisangehörigen Städte und Gemeinden und
- die zukünftigen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg

auf der Grundlage eines entsprechenden Antrags vor einem möglichen Gesetzgebungsverfahren über die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 der Gemeindeordnung geklärt werden.

Auch vor diesem Hintergrund sollte der Stadt die Gelegenheit gegeben werden, ihren Antrag, sofern sie an ihm festhalten will, in der rechtlich gebotenen Weise nachzubessern.



## **A.**

### **Keinerlei geschützte Rechtsposition der Stadt Reutlingen für eine Erklärung zum Stadtkreis**

Der Wunsch der Stadt Reutlingen, zum Stadtkreis erklärt zu werden, ist ein rein politischer Vorgang. Geschützte rechtliche Positionen oder gar Ansprüche in diesem Zusammenhang hat die Stadt Reutlingen nicht.

## **I.**

### **Keine verfassungsrechtlichen Ansprüche oder Rechtspositionen**

Die Freiheit des Landtags als Gesetzgeber kann nicht durch einfaches Recht, sondern nur durch die Verfassung selbst eingeschränkt sein; auf der Ebene der Verfassung ist der Befund aber eindeutig:

#### **1. Keine Vorgaben der Verfassungen**

Die Landesverfassung und das Grundgesetz geben der Stadt Reutlingen keinen Anspruch auf Erklärung zum Stadtkreis und zwar auch dann nicht, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

Beide Verfassungen sehen weder einen verfassungsunmittelbaren Anspruch einer Stadt auf Erklärung zum Stadtkreis vor noch einen Anspruch, über entsprechende Wünsche einer Stadt im Sinne eines Rechts auf fehlerfreie Abwägung durch die zuständigen Staatsorgane zu entscheiden. Indem die Verfassungen solche Ansprüche nicht einräumen, überlassen sie es bewusst der rechtlich nicht gebundenen, allein politischen Entscheidung des zuständigen Staatsorgans, ob auf solche Wünsche hin in ein gesondertes Prüfungs- und Abwägungsverfahren eingetreten werden soll. Entscheidet der Landtag, der hier alleine zuständig ist (Art. 59 Abs. 3, 74 Abs. 3 LVerf), ein solches Ansinnen aus politischen Gründen nicht aufgreifen zu wollen

– etwa weil er die Zahl der Kreise in Baden-Württemberg auf keinen Fall erhöhen will – , dann hat es damit von Verfassungs wegen sein Bewenden.

Etwas anderes wird weder von den Kommentaren zur Landesverfassung noch von denen zu Art. 28 GG und vergleichbaren Regelungen in anderen Landesverfassungen vertreten.

## **2. Insbesondere kein Recht auf abwägende Entscheidung über ihr Gesuch**

Soweit der Antrag der Stadt Reutlingen auf Seite 4 seiner Begründung suggeriert, der Landtag als Gesetzgeber habe eine Abwägung anzustellen, so täuscht das eine Verfassungsrechtslage vor, die aus zwei Gründen nicht besteht:

Erstens muss der Landesgesetzgeber von Verfassungs wegen eine Abwägung erst auf der zweiten Stufe vornehmen, wenn er sich auf der ersten Stufe politisch dafür entschieden hat, das Ansinnen einer Erklärung zum Stadtkreis überhaupt weiter verfolgen zu wollen. Bei der zentralen Entscheidung auf der ersten Stufe ist der Landtag als Gesetzgeber aber rechtlich nicht gebunden; er entscheidet politisch, nicht im Rahmen einer rechtlichen Abwägung.

Und zweitens wäre auch eine Abwägung auf der zweiten Stufe nicht etwa deshalb geboten, weil das aus einer wie auch immer garteten verfassungsrechtlichen Position der Gemeinde folgt, die gerne zum Stadtkreis erklärt werden möchte; es ist genau umgekehrt: Die rechtlich gebundene Abwägung auf einer solchen, etwaigen zweiten Stufe muss von Verfassungs wegen allein mit Rücksicht auf das verfassungsrechtlich geschützte Gebietserhaltungsinteresse des betroffenen Kreises vorgenommen werden.



Denn während die Landesverfassung keinerlei Ansprüche einer Gemeinde begründet, die gerne zum Stadtkreis erklärt werden möchte, hat die Landesverfassung in Art. 74 Abs. 3 den dort als Gemeindeverbände bezeichneten Kreisen einen verfassungsunmittelbaren Schutz ihres territorialen Bestandes eingeräumt. Dieser Schutz ist dahingehend ausgestaltet, dass in den Gebietsbestand eines Kreises erstens nur durch Gesetz (Art. 74 Abs. 3 LVerf) und zweitens nur aus Gründen des öffentlichen Wohls (Art. 74 Abs. 1 LVerf) eingegriffen werden kann.

Verfassungsrechtlich verankert ist deshalb keine Rechtsposition der Gemeinde, die gerne zum Stadtkreis erklärt werden möchte, sondern verfassungsrechtlich verankert ist allein der Bestandsschutz eines jeden einzelnen Kreises. Die Kommentarliteratur zu Art. 74 LVerf spricht zutreffend von einem „relativierten Bestandsschutz“ (Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 74, Rdnr. 7; siehe auch StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.02.1975 – GR 11/75, NJW 1975, 1205 [1208]). Nach der Verfassungslage ist es also so, dass der betroffene Landkreis von Verfassungs wegen einen Anspruch auf fehlerfreie Abwägung zwischen seinem Selbstverwaltungsrecht und etwaigen Gemeinwohlbelangen hat, sofern der Landtag es überhaupt in Erwägung zieht, Anträge einer Gemeinde auf Erklärung zum Stadtkreis aufzugreifen.

Daraus ergibt sich aber für die verfassungsrechtlich gebotene Behandlung des Antrags der Stadt Reutlingen Folgendes:

Solange der Landtag von Baden-Württemberg nicht aus eigener, freier, rein politischer und rechtlich nicht gebundener Willensbildung beschließt, die Anregung der Stadt Reutlingen aufzugreifen, ist der verfassungsrechtliche Bestandsschutz des Landkreises Reutlingen absolut. Die Stadt Reutlingen mag sich an den Landtag wenden können; sie hat aber von Verfassungs wegen weder einen Anspruch



darauf, dass der Landtag ihr Anliegen aufgreift, noch, dass er von der ersten, rein politischen Stufe in die zweite Stufe einer mit Rücksicht auf die Verfassungsposition des Landkreises Reutlingen rechtlich gebundenen Abwägung wechselt.

### **3. Selbstverwaltungsrecht schützt nur den status quo, nicht aber die Erweiterung des eigenen Rechtskreises**

Das völlige Fehlen verfassungsrechtlicher Ansprüche kann auch nicht, wie es der Antrag der Stadt Reutlingen versucht, unter Verweis auf das Selbstverwaltungsrecht einer Gemeinde überbrückt werden. Denn ein Antrag einer Gemeinde, durch Gesetz zum Stadtkreis erklärt zu werden, fällt gar nicht in den Schutzbereich des Selbstverwaltungsrechts.

Das Selbstverwaltungsrecht von Gemeinden und Gemeindeverbänden, wie es in Art. 71 Abs. 1 LVerf verankert und in Art. 71 Abs. 2 bis 75 LVerf näher ausgestaltet ist, ist ein konservatives Recht mit defensivem Charakter. Es ist auf die Wehrfähigkeit von bestehenden Strukturen gegen den gesetzgeberischen Zugriff konzentriert (vgl. Art. 76 LVerf). Jenseits dieses dominierenden Abwehrcharakters des Selbstverwaltungsrechts begründet es Leistungsansprüche gegen den Gesetzgeber allenfalls im finanziellen Bereich (Art. 73 Abs. 1 und Abs. 3 LVerf) und im Rahmen des Konnexitätsgebots des Art. 71 Abs. 3 LVerf. Davon abgesehen hat das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde reinen Abwehrcharakter.

Das Selbstverwaltungsrecht dient nicht der Erweiterung des Rechtskreises der einzelnen Gemeinde. Es schützt die Gemeinden und Gemeindeverbände vor der Entziehung bestehender Kompetenzen, es begründet aber kein Recht auf die Verleihung zusätzlicher Kompetenzen. Es schützt vor Eingriffen in das bestehende Gebiet einer

Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes, es begründet aber keine Ansprüche auf Ausweitung des Gebiets der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes. Es schützt in der Ausprägung des Art. 71 Abs. 3 LVerf die Gemeinden und Gemeindeverbände vor der Übertragung neuer öffentlicher Aufgaben ohne Zurverfügungstellung der dafür erforderlichen finanziellen Mittel, es begründet aber keinen Anspruch auf Übertragung neuer öffentlicher Aufgaben und Gewährung der dafür erforderlichen finanziellen Mittel.

Aus Art. 71 Abs. 2 LVerf folgt nichts anderes. Dort ist angeordnet, dass die Gemeinden in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben sind. Abgesehen von der hier nicht betroffenen Befugnis, bislang „unbesetzte“ Aufgaben an sich zu ziehen (vgl. BVerfGE 79, 127 [147]), schützt das nur den aufgabenmäßigen status quo der Gemeinden. Das ergibt sich aus dem nachfolgenden Soweit-Satzteil. Danach greift diese Allzuständigkeit der Gemeinden nur, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Deshalb ist Art. 71 Abs. 2 LVerf zwar eine rechtliche Basis gegen die Abwehr eines Gesetzes, mit dem der Gemeinde Aufgaben entzogen werden, aber keine Grundlage für Ansprüche der Gemeinde darauf, dass ihr Aufgaben zugewiesen werden, die schon anderen Stellen übertragen sind.

Insoweit markiert Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LVerf eine status-quo-bezogene Friedensgrenze zwischen Gemeinden und allen anderen Stellen, auch zwischen Gemeinden und Kreisen.

Wegen dieses status-quo-Bezugs des Selbstverwaltungsrechts hat eine Gemeinde zwar eine eigenständige verfassungsrechtliche Position, wenn der Gesetzgeber einer Gemeinde ihre bisher bestehende Kreisfreiheit nehmen und sie in einen Kreis eingliedern will, aber nicht, wenn eine bislang kreisangehörige Gemeinde im Wege der Auskreisung selbst zum Kreis erklärt werden will. Damit begehrt sie

eine Statusverbesserung, die vom verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrecht unter keinem denkbaren Aspekt geschützt oder anerkannt ist. Vielmehr wäre eine solche Statusverbesserung – wenn der Gesetzgeber aus politischen Gründen ein solches Projekt verfolgt – ihrerseits ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff, und zwar in den verfassungsrechtlichen Gebietsbestandsschutz des betroffenen Kreises (Art. 74 Abs. 1 und 3 LVerf) und in die verfassungsrechtliche Friedensgrenze bei der Zuständigkeiterteilung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Art. 71 Abs. 2 LVerf.

#### **4. Auch keine Ansprüche aus Art. 28 Abs. 2 GG und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts**

Geben aber aus den genannten Gründen schon die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben für das Anliegen der Stadt Reutlingen nichts her, dann gilt das erst recht für die Regelungen in Art. 28 Abs. 2 GG. Denn diese gehen nach allgemeiner Auffassung nicht über die Gewährleistung der Landesverfassung hinaus, sondern bleiben teilweise hinter ihnen zurück (vgl. Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 71, Rdnr. 3).

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auf die sich der Antrag beruft, einen ausschließlich defensiven Charakter. Soweit das Selbstverwaltungsrecht ein Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten von kreisangehörigen Gemeinden gegenüber den Kreisen enthält, schützt es dabei ausschließlich vor der „Hochzonung“ noch gemeindlicher Aufgaben auf die Kreise, findet aber keine Anwendung auf ein „Herunterzonen“ von Aufgaben der Kreise auf alle oder einzelne kreisangehörigen Gemeinden.

Das Bundesverfassungsgericht hat das von ihm sogenannte „Aufgabenverteilungsprinzip“ zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen im Fall der niedersächsischen Gemeinde Rastede entwickelt. In diesem Fall ging es um die Hochzonung einer bislang gemeindlichen Aufgabe auf die Ebene des Kreises, also um einen gesetzlich angeordneten Zuständigkeitsverlust der Gemeinde (BVerfGE 79, 127 [155]).

Auch die spätere, an den Rastede-Beschluss anknüpfende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts betraf ausnahmslos Fälle, in denen sich Gemeinden gegen die gesetzliche Übertragung bisher gemeindlicher Aufgaben auf die Kreisebene gewehrt haben. Im bislang letzten Anwendungsfall aus dem Jahr 2014, auf den sich der Antrag der Stadt Reutlingen auch beruft, hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts diesen rein defensiven Charakter des Aufgabenverteilungsprinzips klar herausgestellt.

Der Zweite Senat hat formuliert (BVerfG, NVwZ 2015, 728, Rdnr. 58 – Hervorhebungen von uns):

*„Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG konstituiert ein Regel-Ausnahmeverhältnis, wonach der Gesetzgeber den Gemeinden örtliche Aufgaben nur aus Gründen des Gemeinwohls **entziehen** darf, vor allem, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre. Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – scheidet als Rechtfertigung eines **Aufgabenentzugs** aus; denn dies zielte ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird (vgl. BVerfGE 79, 127 [153]). Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung rechtfertigen eine „**Hochzonung**“ erst, wenn eine belastende Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Auch wenn eine zentralistische organi-*

*sierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte, setzt die Verfassung diesen ökonomischen Erwägungen den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der öffentlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug. Der Staat ist daher zunächst darauf beschränkt sicherzustellen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen; dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlich erledigen könnten, gestattet – jedenfalls grundsätzlich – **keinen Aufgabenentzug** (vgl. BVerfGE 79, 127 [153 f.]).“*

Dagegen findet die im Antrag der Stadt Reutlingen auf Seite 5 formulierte Umkehrthese keinerlei Stütze in der Rechtsprechung. Der Antrag der Stadt räumt ausdrücklich ein, dass die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts nur auf die Übertragung einer Aufgabe von einer Gemeinde auf den Landkreis bezogen sind. Trotzdem baut sie auf dieser Rechtsprechung die These auf, dass die auf die Übertragung einer Aufgabe von einer Gemeinde auf den Landkreis bezogenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts für den „umgekehrten“ Fall der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen gleichermaßen gelten sollen.

Eine solche These vertritt außer der Stadt Reutlingen aber niemand. Sie entspricht weder der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch der des Verfassungsgerichtshofs (früher: Staatsgerichtshof). Es gibt auch keine Kommentierung zur Landesverfassung oder zum Grundgesetz, der eine solche These formuliert hat. Der Antrag der Stadt Reutlingen bleibt deshalb konsequenterweise jeden Rechtsprechungs- und Literaturnachweis für seine These schuldig. Damit belegt der Vortrag der Stadt Reutlingen selbst, dass es den von ihr behaupteten Umkehr-Rechtssatz nicht gibt.

Nach baden-württembergischen Landesrecht wäre die Geltung eines solchen Rechtssatzes ohnehin ausgeschlossen. Denn die Verfassungsrechtslage in Baden-Württemberg unterscheidet sich von derjenigen des Grundgesetzes dadurch, dass im Land der verfassungsrechtliche Kompetenzschutz der Gemeinden nicht über denjenigen der Gemeindeverbände hinausgeht. Art. 71 Abs. 2 Satz 2 LVerf stellt ausdrücklich klar, dass die Gemeindeverbände innerhalb ihrer Zuständigkeit die gleiche Stellung haben.

Ersichtlich sprengt die allein von der Stadt Reutlingen vertretene „Umkehrthese“ den Rahmen, den das Bundesverfassungsgericht für Art. 28 Abs. 2 GG gezogen hat. Der Aussage in BVerfGE 79, 127 (150), wonach das Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten kreisangehöriger Gemeinden auch gegenüber den Kreisen gilt, ist immanent, dass sich daraus unter gar keinem denkbaren Gesichtspunkt ein verfassungsrechtlicher Anspruch oder ein Argument für ein Ausscheiden der Gemeinde aus dem Kreis ergeben kann. Die gesamte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Aufgabenverteilungsprinzip gilt nur für Gemeinden, die kreisangehörig sind und es auch bleiben. Schon deshalb kommt das Aufgabenverteilungsprinzip nicht als verfassungsrechtliche Grundlage dafür in Betracht, Ansprüche oder rechtlich relevante Argumentationsansätze für eine Gemeinde zu begründen, die gesetzlich einem Kreis zugewiesenen Aufgaben an sich ziehen und auf diese Weise aus dem Kreis ausscheiden möchte.

## **5. Auch keine Rechte aus Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf**

Auch aus Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf, auf den sich die Stadt Reutlingen in ihrem Antrag ergänzend beruft, ergeben sich keine Rechtspositionen und Ansprüche der Stadt. Erstens begründet die Norm ganz generell keine Ansprüche von Gemeinden und Gemeindever-

bänden. Und zweitens betrifft die Regelung nur die Abgrenzung zwischen Zuständigkeiten der Landesregierung einerseits und Zuständigkeiten aller anderen der Landesregierung nachgeordneten Behörden andererseits.

Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf enthält eine objektiv-rechtliche Verfassungsvorgabe, die keine subjektiven Rechtspositionen von Gemeinden und Gemeindeverbänden oder anderen Trägern der Selbstverwaltung begründet. Das ergibt sich aus Art. 76 LVerf. Diese Norm regelt abschließend, welche Vorschriften der Landesverfassung Grundlagen für Ansprüche und subjektive Rechtspositionen von Gemeinden und Gemeindeverbänden sind und welche nicht. Subjektive Rechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden können sich nur aus den in Art. 76 LVerf genannten Vorschriften der Art. 71 bis 75 LVerf ergeben. Damit ist ausgeschlossen, dass die Vorschrift des Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf subjektive Rechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden begründet. Die Verfassung hat deutlich zum Ausdruck gebracht, welche Vorschriften der Verfassung Rechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden begründen können und deshalb verfassungsprozessual wehrfähig sind, und für welche das nicht der Fall ist.

Ohnehin betrifft Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf nach seinem objektiven Regelungsgehalt nicht das von der Stadt Reutlingen angesprochene Thema der Verlagerung von Kompetenzen eines Kreises auf eine Stadt. Der Bedeutungsgehalt des Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf beschränkt sich auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Landesregierung einerseits und den nachgeordneten Verwaltungsbehörden andererseits. Zu den nachgeordneten Verwaltungsbehörden gehören entsprechend Art. 69 LVerf sowohl die der Landesregierung unterstellten Behörden als auch die Träger der Selbstverwaltung. Hat das Land Aufgaben nicht der Landesregierung, sondern einer ihr nachgeordneten Verwaltungsbehörde zugewiesen, dann ist Art. 70



Abs. 1 Satz 2 LVerf immer Genüge getan. Denn eine weitere Staffe-  
lung, etwa zwischen den der Landesregierung unterstellten Behör-  
den einerseits und den Trägern der Selbstverwaltung andererseits  
sowie zwischen den Trägern der Selbstverwaltung untereinander,  
regelt Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf schon dem Wortlaut nach nicht.

Das bestätigt auch die Systematik der Verfassung. Jedenfalls im  
Verhältnis zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden und erst  
recht für den rein kommunalen Bereich, also für die Zuständigkeits-  
verteilung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden, enthält  
die Verfassung mit Art. 71 LVerf eine abschließende Spezialrege-  
lung. Wenn es in Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LVerf heißt, dass der Ge-  
setzgeber Gemeinden bestimmte Aufgaben nur im öffentlichen Inte-  
resse durch Gesetz nehmen und an andere Stellen übertragen kann,  
dann ist damit ausgeschlossen, dass solche aus Gründen des öffent-  
lichen Interesses anderen Stellen übertragene Aufgaben nach  
Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LVerf wieder auf die Gemeinde zurücküber-  
tragen werden müssten.

## II.

### **Keine einfach-gesetzlichen Ansprüche oder Rechtspositionen**

§ 3 Abs. 1 GemO gewährt keine materiellen Ansprüche der Stadt Reutlin-  
gen gegen den Landtag.

Nach allgemeiner Auffassung begründet § 3 Abs. 1 GemO keinen An-  
spruch einer Gemeinde, vom Landtag zum Stadtkreis erklärt zu werden.  
Das würde auch dann gelten, wenn die Stadt Reutlingen eine sehr viel hö-  
here Einwohnerzahl hätte (Aker, in: Aker/Hafner/ Notheis, Gemeindeord-  
nung, 2013, § 3, Rdnr. 3; Steger, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeord-  
nung, § 3, Rdnr. 5 [Stand: September 1985]; Ade, in: PdK, § 3 GemO,  
Rdnr. 69 [Stand: Oktober 2007]).

Das ergibt sich auch klar aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Deren heutige Fassung geht auf das Gesetz vom 09.07.1974 (GBI. S. 237) zurück. Damals hat der Gesetzgeber die in der Norm ursprünglich vorgesehene Mindesteinwohnerzahl von 100.000 aufgehoben.

Entsprechend der Vorgabe des Art. 71 Abs. 4 LVerf hatte die Landesregierung die kommunalen Spitzenverbände zu dieser Änderungsabsicht angehört. Der Städtetag hat dazu eine Stellungnahme abgegeben, die im Gesetzentwurf der Landesregierung vom 28.01.1974 (LT-Drs. 6/4400, S. 72) wörtlich wiedergegeben ist:

*„Gegen die Streichung der Einwohnerzahl von 100000 Einwohnern in § 3 Abs. 1 erheben wir keine Einwendungen, da sich dadurch an der Rechtslage nichts ändert, sondern lediglich dem Eindruck entgegengewirkt wird, als ob Städte mit mehr als 100000 Einwohnern ohne weiteres erwarten könnten, zu Stadtkreisen erklärt zu werden.“*

Der Landkreistag seinerseits hatte wie folgt Stellung genommen (LT-Drs. 6/4400, S. 77 – Hervorhebung von uns):

*„Wir verstehen diese Vorschrift auf dem Hintergrund der Erklärungen des Städtetags – letztmals auf seiner Hauptversammlung am 29. Oktober 1973 in Baden-Baden –, keine weiteren Auskreisungen anzustreben. **Mit der Streichung der Worte „mit mehr als 100000 Einwohner“ soll offensichtlich erreicht werden, dass Städte auch dieser Größenordnung kreisangehörig bleiben.** Wir begrüßen diese Tendenz im Interesse der Bestandsfähigkeit der durch die Kreisreform geschaffenen neuen Landkreise lebhaft. Wir bitten jedoch, diese Absicht auch eindeutig in der Gesetzesformulierung zum Ausdruck zu bringen. Dies sollte dadurch geschehen, dass in § 3 Abs. 1 GO die Zahl 100000 durch die Zahl 150000 ersetzt wird. Eine ledigliche Streichung der Zahl 100000 könnte den Schluss ziehen lassen, dass auch Städte unter 100000 Einwohner ausgekreist werden können.“*

Für die dann Gesetz gewordene Streichung der Mindesteinwohnerzahl hat die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf folgende Begründung gegeben (LT-Drs. 6/4400, S. 49):

*„Nach der mit Wirkung vom 1. Januar 1973 durchgeführten Kreisreform soll es für die überschaubare Zukunft nach Möglichkeit bei der dabei geschaffenen Kreiseinteilung bleiben. Damit nicht erwartet wird, dass eine kreisangehörige Gemeinde mit mehr als 100000 Einwohnern bereits deswegen zum Stadtkreis erklärt wird, soll dieses ausdrücklich bestimmte Mindestfordernis gestrichen werden. Die vom Landkreistag statt dessen vorgeschlagene Erhöhung der Einwohnerzahlengrenze von 100000 auf 150000 erscheint nach der Intention der Gesetzesänderung als nicht erforderlich.“*

§ 3 GemO gibt antragstellenden Gemeinden aber nicht nur keinen Anspruch auf Erklärung zum Stadtkreis, sondern auch keinen Anspruch darauf, dass der Landtag über solche Gesuche in einem förmlichen, rechtlich gebundenen, einer verwaltungsrechtlichen Abwägungsentscheidung gleichkommenden Weise entscheidet.

Wie der Gesetzgeber mit solchen Gesuchen umgeht, ist seine autonome, nach politischen, nicht aber nach rechtlichen Kriterien zu treffende Entscheidung. In der Ausübung seiner Befugnisse als parlamentarischer Gesetzgeber ist der Landtag von Verfassungs wegen frei. Dieses Recht kann ihm kein einfaches Gesetz nehmen, auch nicht ein solches, welches ein früherer Landtag beschlossen hat. Diese rechtliche Ungebundenheit des Landtags, die verfassungsrechtlich zwingend ist, wird auch von § 3 Abs. 1 GemO beachtet. Die Norm zeigt das, indem sie ganz bewusst auf die Normierung von inhaltlichen Entscheidungskriterien für die Ausübung der Gesetzgebungsbefugnis des Landtages bei Gesuchen auf Erklärung zum Stadtkreis verzichtet.

Deshalb ist es unangebracht und in der Sache falsch, wenn teilweise formuliert wird, es handele sich um eine „Ermessensentscheidung“, für die das Gesetz keine Kriterien vorgegeben hat (so unklar Aker, in:

Aker/Hafner/Notheis, GemO, 2013, § 3, Rdnr. 3). Der Landtag ist, jedenfalls wenn er wie bei § 3 Abs. 1 GemO als Gesetzgeber angesprochen wird, keine Verwaltungsbehörde, der gesetzlich ein Ermessen eingeräumt ist und die dieses Ermessen nach den Maßstäben des § 40 LVwVfG, also entsprechend dem Zweck der Ermächtigung und in den gesetzlichen Grenzen des Ermessens auszuüben hätte. Der Landtag bindet, wenn er als Gesetzgeber handelt, die Verwaltung an Vorgaben für deren Ermessensausübung, nicht aber sich selbst.

Aker gewinnt seine verfehlte Einordnung als „Ermessensentscheidung“ aus einer Gleichsetzung mit der Rechtslage nach Art. 5 BayGemO (vgl. Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, GemO, 2013, § 3, Rdnr. 3, Fn. 3). Dabei übersieht er aber, dass nach der bayerischen Rechtslage die Erklärung zum Stadtkreis nicht durch den Gesetzgeber, sondern durch die Exekutive erfolgt (Rechtsverordnung der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags, Art. 5 Abs. 3 Satz 1 BayGemO).

Selbst zum bayerischen Recht hat aber die Rechtsprechung klargestellt, dass ein solches Gesuch um Auskreisung von vornherein abgelehnt werden kann und zwar auch ohne eine Abwägungsentscheidung vorbereitende Aufarbeitung durch das Innenministerium (vgl. BayVGH, Urteil vom 29.10.1964, BayVBI 1964, 849 [852 ff.]; Widtmann/Grasser/Glaser, BayGemO, Art. 5, Rdnr. 8 [Stand: Januar 2001]).

## **B.**

### **Vorgaben des Innenministeriums nicht erfüllt**

Der Antrag der Stadt Reutlingen erfüllt nicht die Voraussetzungen, die das Innenministerium in seinem Schreiben vom 15.05.2013 gegenüber der Stadt dafür aufgestellt hat, dass sich die Landesregierung mit einem Antrag der Stadt Reutlingen befasst.

## I.

### **Pflicht zur umfassenden Darlegung als Vorgabe des Innenministeriums**

Das Innenministerium hat klar und zutreffend darauf hingewiesen, dass die Herauslösung einer Stadt aus einem Landkreis nur durch den Gesetzgeber vorgenommen werden kann. Die Zuständigkeit liegt also beim Landtag.

Da die einschlägige Norm des § 3 Abs. 1 GemO weder nach ihrem Wortlaut noch nach ihrem Regelungszusammenhang eine ergänzende Zuständigkeit der Landesregierung oder einzelner Ministerien vorsieht, hat das Innenministerium der Stadt Reutlingen Bedingungen dafür genannt, um eine Entscheidung der Landesregierung vorzubereiten und herbeizuführen, ob sie von sich aus die Einbringung eines entsprechenden Gesetzentwurfs beschließt, über den der Landtag als Gesetzgeber dann abstimmen kann.

Dabei hat das Innenministerium auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs (jetzt: Verfassungsgerichtshof) zu Gebietsreformen hingewiesen, wonach der Gesetzgeber eine sachgerechte Entscheidung nur treffen kann auf Grundlage einer umfassenden Kenntnis aller erheblichen Umstände, insbesondere der Interessen der betroffenen Körperschaften, weil er nur dann alle Argumente, die für oder gegen das Neugliederungsvorhaben sprechen, sorgfältig abwägen kann.

Wörtlich hatte das Innenministerium ausgeführt:

*„Im Detail aufzubereiten wären dabei auch vor allem die finanziellen Konsequenzen einer Auskreisung (Stichworte: Krankenhausfinanzierung, Berufsschulen, Kreissparkasse, sozialer Bereich). Für den Landkreis und die bei ihm verbleibenden Gemeinden verringern sich bei einem Wegfall einer Großen Kreisstadt mit rund 113.000 Einwohnern die Einnahmen entsprechend. Vor allem fällt die Kreisumlage weg, die von der „austretenden“ Gemeinde bisher geleistet worden ist.*

*Auch hat der Landkreis in der Vergangenheit zahlreiche Einrichtungen geschaffen und hierfür auf Dauer Personal eingestellt. Es ent-*

*stünden folglich Doppelstrukturen beim Land- und beim Stadtkreis, wo bisher nur der Landkreis zuständig ist.“*

Daran schloss sich die unmissverständliche Aussage des Innenministeriums an:

*„Die Pflicht zur Darlegung aller genannten Gesichtspunkte liegt damit zunächst bei der Stadt Reutlingen.“*

An ihr liege es,

*„die für die Befassung der Landesregierung maßgeblichen Fragen aufzubereiten“.*

## II.

### **Darlegungsdefizite des Antrags**

Das hat der Antrag, den die Stadt Reutlingen am 21.05.2015 gestellt hat, nicht geleistet.

Die Verwaltung des Landkreises hat das in den beiden als Anlagen 1 und 2 beigefügten Kreistagsdrucksachen Nr. IX-0146 (Beschlussvorlage) vom 14.07.2015 und Nr. IX-0148 (Mitteilungsvorlage) aufgezeigt. Der Kreistag hat die Beschlussvorschläge der Kreistagsdrucksache Nr. IX-0146 mit großer Mehrheit beschlossen.

#### **1. Defizite des Ergebnisberichts**

##### **a) Pflichtenheft der verwaltungsökonomischen Expertise von Prof. Junkernheinrich nicht abgearbeitet**

Die Defizite des Antrags zeigen sich vor allem im Ergebnisbericht. Der Bericht ist nach Untersuchungsumfang und -tiefe nicht geeignet, die vom Innenminister in seinem Schreiben

vom 15.05.2013 aufgeworfenen Fragen zu beantworten. Er beschränkt sich im Wesentlichen auf Fragen der Verwaltungsorganisation und der Finanzierung.

Nach dem Schreiben des Innenministers ist zur Bestimmung der „Gründe des öffentlichen Wohls“ nicht nur auf die Situation Reutlingens abzustellen: „Der Kreis der hierbei heranzuziehenden Belange reicht von den Gesichtspunkten der Verwaltungsorganisation über die Interessen umliegender Gemeinden bis zu Infrastruktur- und Raumordnungsmaßnahmen unter mannigfachen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gesichtspunkten auf Kreis-, Regional-, Landes- oder Bundesebene.“

Die damit verbundenen konkreten Fragestellungen, die aufzuarbeiten waren, hat Prof. Junkernheinrich in seiner verwaltungsökonomischen Expertise zur Auskreisung Reutlingens aus dem Landkreis vom Februar 2014 differenziert aufgezeigt. Sie ist als Anlage 3 (= Anlage 4 zu Anlage 2) beigelegt.

Nur auf der Grundlage einer der Expertise von Herrn Prof. Junkernheinrich gerecht werdenden mehrdimensionalen Bewertung kann beurteilt werden, ob eine Auskreisung überhaupt ein geeignetes und verhältnismäßiges Mittel ist, um die von der Stadt Reutlingen vorgetragenen Defizite zu beheben bzw. ihre Ziele zu erreichen. Dieses Pflichtenheft von Prof. Junkernheinrich hat der Antrag der Stadt Reutlingen nicht abgearbeitet.



**b) Ergebnisbericht wird den Anforderungen einer Gesamtbetrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Auskreisung nicht gerecht**

Der „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ konzentriert sich im Wesentlichen auf Fragen der Verwaltungsorganisation und deren Finanzierung aus Sicht der Stadt Reutlingen:

- Welche Aufgaben werden künftig wahrgenommen?
- Wie hoch sind die Kosten?
- Wie verändern sich hierdurch die Ausgaben- und Einnahmenstrukturen?

Dabei erfolgt die Kostenermittlung zunächst aus der Sicht des Stadtkreises. Für die einzelnen Aufgaben wurde kein einheitliches Vorgehen gewählt.

Für den Landkreis werden auf dieser Grundlage korrespondierende Einsparungen in Ansatz gebracht. Die zentrale Frage bei der Zergliederung der bestehenden Verwaltungseinheiten lautet jedoch: Was bedeutet die Auskreisung für die Kosteneffizienz der Verwaltung im verbleibenden Landkreis?

Die Stadt Reutlingen hat sich in ihrem „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ mit dieser Fragestellung nicht auseinandergesetzt; Fragen der Effizienzverluste und des Overheads wurden vielmehr bewusst ausgeklammert und nicht bewertet. Da Untersuchungen für den Landkreis Reutlingen nicht vorliegen, kann diese Frage nur auf der Grundlage der Untersuchungen in anderen Bundesländern beantwortet werden.



Die jüngste Untersuchung stammt vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, der sich in seinem Kommunalbericht 2011 eingehend mit der Kosteneffizienz kleiner Landkreise auseinandergesetzt hat. Der Rechnungshof kommt auf der Grundlage seiner statistischen Auswertungen zu einer Trendlinie, nach der die Personalausgaben je Einwohner in statistischer Abhängigkeit zur Kreisgröße stehen. Danach steigen die Personalkosten je Einwohner bei einer Verkleinerung des Landkreises von 280.000 Einwohnern auf 165.000 Einwohner von ca. 82 Euro auf 107 Euro. Dies würde im Falle einer Auskreisung für den verbleibenden Landkreis einen Effizienzverlust allein bei den Personalkosten von 4.125.000 Euro bedeuten. Nimmt man die Sachkosten hinzu ergäbe sich ein Betrag von ca. 4,5 - 5 Mio. Euro.

Korrespondierend zu diesen Berechnungen wird zu den Einsparpotenzialen bei Einkreisungen im Rahmen von Gebietsreformen von den Gerichten eine Kosteneffizienz von ca. 20 % angenommen.

Ein weiteres Problem des Ergebnisberichtes besteht darin, dass lediglich das Jahr 2013 als Basis genommen wurde. Einer verlässlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung müsste ein deutlich längerer Zeitraum und darüber hinaus eine belastbare Prognose zugrunde gelegt werden.

Auf die entsprechenden Vorgaben, die der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 14.02.1975 gemacht hat (GR 11/74) nehmen wir Bezug.

**c) Ergebnisbericht ist lückenhaft und in seinen Darstellungen nicht immer nachvollziehbar**

Das lässt sich beispielhaft unter drei Aspekten aufzeigen

- Ein grundsätzlicher Fehler liegt darin, dass die vom Landkreis auf dem Reutlinger Stadtgebiet erbrachten Freiwilligkeitsaufgaben und -leistungen nicht einbezogen wurden (z. B. Zuschüsse für die Württembergische Philharmonie, das Theater "Die Tonne", die Erwachsenenbildung etc.). Die vom Landkreis wahrgenommenen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen wurden im Ergebnisbericht nicht im erforderlichen Maße gewürdigt. Hier sei beispielhaft die Schulsozialarbeit genannt (vgl. Anlage 4 [= Anlage 6 zu Anlage 2]).
- Im Ergebnisbericht wurden nicht alle Pflichtaufgaben berücksichtigt. Es fehlen etwa die Wohnungsförderstelle oder die Aufsicht über den Bereichsausschuss für den Rettungsdienst.
- Da der Ergebnisbericht auf unterschiedlichen Basisdaten aufbaut und mit verschiedenen Methoden erarbeitet wurde, ist es nahezu unmöglich, anhand der von der Stadtverwaltung definierten sogenannten „Nettoressourcenbedarfe“ eine Plausibilitätsprüfung durchzuführen. An verschiedenen Stellen ist jedoch festzustellen, dass der ermittelte „Nettoressourcenbedarf“ nicht mit den realen Buchungen und Zahlungen übereinstimmt (Anlagen 5 bis 7 [= Anlagen 7 bis 9 zu Anlage 2]). Es besteht zudem erheblicher Zweifel, ob der von der Stadtverwaltung definierte „Nettoressourcenbedarf“ dem im kommunalen Wirtschaftsrecht (§ 4 Abs. 3 Ge-

meindehaushaltsverordnung) definierten Inhalt entspricht.

**d) Ergebnisbericht behandelt nicht die finanziellen Auswirkungen bei Übernahme sämtlicher Zuständigkeiten eines Kreises durch die Stadt Reutlingen**

Der Ergebnisbericht behandelt nicht, nicht einmal alternativ, die finanziellen und sonstigen Auswirkungen, die sich ergeben würden, wenn die Stadt Reutlingen sämtliche kreiseigenen oder dem Kreis übertragenen Aufgaben auf ihrem Stadtgebiet selbständig wahrzunehmen hätte. Das ist deshalb irritierend und ein massiver Darlegungsmangel, weil das geltende Landesrecht die Aufgaben eines Kreises, auch eines neuen Kreises, verbindlich und in einem weitergehenden Umfang vorgibt. Da die Stadt mit dem Landkreis keine hiervon abweichenden Regelungen getroffen hat, hätte ihr Ergebnisbericht die finanziellen Auswirkungen berechnen und darstellen müssen, die sich bei Wahrnehmung sämtlicher Aufgaben eines Kreises durch die Stadt Reutlingen ergeben.

**e) Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Kostenberechnung für die angestrebten Kooperationen im Selbstverwaltungsbereich**

Im Bereich der von der Stadt Reutlingen angestrebten Kooperationen beim Beruflichen Schulwesen und bei der Krankenhausversorgung muss festgestellt werden, dass die Ausführungen der Stadtverwaltung im Ergebnisbericht für eine Lösungsfindung in diesen finanziell sehr bedeutsamen Themenfeldern nicht aussagekräftig sind.

aa) Berufliches Schulwesen

Im Bereich des Beruflichen Schulwesens wurde beispielsweise verkannt, dass der Landkreis Reutlingen in den 70er Jahren, als die Zuständigkeiten für das Berufliche Schulwesen auf die Landkreise überging, die dafür notwendigen Immobilien unter anderem von der Stadt Reutlingen für zweistellige Millionenbeträge gekauft hat.

bb) Kreiskliniken

Bezüglich der Kreiskliniken Reutlingen GmbH weichen die finanziellen Vorstellungen im Ergebnisbericht von den tatsächlichen Rahmenbedingungen und dem Maßstab der wirtschaftlichen Fairness ab.

Zur Frage einer Beteiligung an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH hat der Wirtschaftsprüfer Baker Tilly Roelfs in einer ersten Einschätzung u. a. Folgendes ausgeführt:

*„...Ferner geht die Stadt davon aus, dass die seitherige finanzielle Beteiligung der Stadt über die Kreisumlage zu berücksichtigen sei. Zur Höhe der Trägerzuschüsse werden - ausgehend von 2013 - eine Nettobelastung für den Stadtkreis Reutlingen bei einer Beteiligungsquote von 25,1 % auf rund 105.000 Euro errechnet.*

*Diese Darstellung der Stadt begegnet fachlichen Bedenken und ist in dieser Weise nicht ohne Weiteres nachvollziehbar...“*

**f) Ergebnisbericht enthält keine nachvollziehbare Berechnung der Umgliederungskosten und der Vermögensauseinandersetzung**

Für den Fall der Gründung eines Stadtkreises wäre aus Sicht der Landkreisverwaltung mit erheblichen Umgliederungskosten im siebenstelligen Bereich zu rechnen.

**g) Ergebnisbericht kommt an mehreren Stellen zu nicht nachvollziehbaren Bewertungen und Schlussfolgerungen**

aa) Die Darstellung auf Seite 23 bezüglich der Bildungsregion ist hinsichtlich der Schlussfolgerung nicht nachvollziehbar. Der einstimmige Beschluss des Kreistages, das Antragsrecht auf Einrichtung einer Bildungsregion an die Stadt Reutlingen abzutreten, ist vielmehr als Beispiel dafür zu werten, dass der Kreistag sich der Gesamtstruktur des Landkreises und der besonderen Fragestellungen in der Großstadt Reutlingen sehr wohl bewusst ist und im Rahmen der jeweiligen Aufgabenstellung die richtigen Lösungsansätze sucht und findet. Ebenso wie die komplette Delegation der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Sozialhilfe, ist auch die Bildungsregion ein Beispiel dafür, dass es eben keiner Auskreisung bedarf, um eine sinnvolle Regelung zwischen Landkreis und Stadt bezüglich der Aufgabenerledigung zu finden.

bb) Für die Fragen der Vermögensauseinandersetzung und der Auswirkungen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landkreises (siehe Stellungnahme des Personalsrats vom 27.07.2015, Anlage 8 [= Anlage 11 zu Anlage 2]) bedarf es klarer und fairer Regelungen durch

den Gesetzgeber. Die Überlegungen der Stadtverwaltung hierzu im Ergebnisbericht sind nicht zielführend.

- cc) Es trifft zwar zu, dass § 22 Abs. 4 Satz 5 der Landkreisordnung eine Deckelung der Anzahl der Sitze pro Wahlkreis auf 40 % vorsieht. Da die Stadt Reutlingen bei der Kreistagswahl einen Wahlkreis bildet, ist die Anzahl der Sitze aktuell tatsächlich auf 40 % begrenzt. Wenn es diese Regelung bei der letzten Kreistagswahl 2014 nicht gegeben hätte, wäre dem Wahlkreis Reutlingen ein Sitz mehr zugestanden; das mag Anlass geben, in eine rechtspolitische Diskussion einzutreten, ob § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO geändert und etwa der Deckel angehoben werden soll.

In jedem Fall unzutreffend ist aber die auf Seite 30 des Ergebnisberichtes dargestellte Schlussfolgerung „In der Konsequenz bedeutet dies eine Durchbrechung des Demokratieprinzips, da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählen als alle anderen Stimmen im Landkreis...“. § 22 Abs. 4 Satz 5 LKrO bewirkt wegen der niedrigeren Wahlbeteiligung im Wahlkreis Reutlingen nicht, dass die dort abgegebenen Stimmen ein geringeres Gewicht haben.

Wie die als Anlage 9 (= Anlage 10 zu Anlage 2) beige-fügte Tabelle zeigt, wohnen zwar 40,17 % der Kreisbevölkerung im Wahlkreis Reutlingen, jedoch lediglich 39,18 % der Wahlberechtigten und – bezogen auf die letzte Kreistagswahl 2014- gerade einmal 32,89 % der Wähler. Bei der Kreistagswahl 2014 waren für eine Sitz im Wahlkreis Reutlingen 1.392 Wähler erforderlich, im Wahlkreis Metzingen dagegen z.B. 1.546 Wähler.



## 2. **Fehlende Darlegung zur Sinnhaftigkeit eines „Stadtkreis light“**

Zu den eklatanten Mängeln des Antrags gehört, dass er nicht darlegt, warum der Landtag eine Stadt zum Stadtkreis erklären soll, die von vornherein klarstellt, dass sie die wesentlichen Aufgaben eines Landkreises gar nicht selbst erfüllen kann und selbst erfüllen will, sondern im Sinne eines Rosinenpickens wichtige Aufgaben weiter von dem vermeintlich so ineffektiven und bürgerfernen Kreis erledigt bekommen will, von dem sie so dringend befreit werden möchte.

Denn der Antrag der Stadt Reutlingen ist in der Sache gar nicht auf die Erklärung zu einem vollwertigen Stadtkreis gerichtet, der sämtliche Aufgaben wahrnimmt, die einem Kreis eigen oder gesetzlich übertragen sind. Die Stadt hat die mit dem Landkreis in keiner Weise abgestimmte oder konsensfähige Vorstellung, dass weite Teile der kreiseigenen oder dem Kreis übertragenen Aufgaben auf dem Gebiet des gewünschten Stadtkreises Reutlingen nach wie vor vom Landkreis Reutlingen, dann aber extraterritorial, wahrgenommen werden sollen oder von noch zu bildenden gemeinsamen Einrichtungen oder von Einrichtungen des Landkreises, an denen der Stadtkreis beteiligt sein will. Wieder andere Zuständigkeiten sollen gesplittet werden, also nur teilweise von der Stadt wahrgenommen werden, teilweise nach wie vor vom Landkreis.

Damit zielt der Antrag auf einen „Stadtkreis light“.

Die Einzelheiten ergeben sich aus der eingeblendeten Tabelle:



Ziffer Ergebnisbericht der Stadtverwaltung	Bezeichnung	Art der Wahrnehmung
IV.2.4	Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz	Landratsamt
IV.2.14	Landwirtschaftsamt	gesplittet; Stadt als Träger öffentlicher Belange und nach § 26 Abs. 1 AgrarstrukturverbesserungsG, sonst Landratsamt
IV.2.23	Gesundheitsamt	Landratsamt
IV.2.24 a)	Kriegsopferversorgung	Landratsamt
IV.2.24 b)	Versorgung bei Wehrdienstschäden	Landratsamt
IV.2.24 c)	Versorgung bei Zivildienstschäden	Landratsamt
IV.2.24 d)	Versorgung bei Impfschäden	Landratsamt
IV.2.24 e)	Entschädigung der Opfer von Gewalttaten	Landratsamt
IV.2.24 f)	Entschädigung von politischen Häftlingen	Landratsamt
IV.2.33	Versicherungsamt	Landratsamt gegen Kostenausgleich





IV.3.3	Berufliche Schulen	Landkreis gegen Kostenausgleich
IV.3.6	Kreismediensstelle	Landkreis gegen Kostenausgleich oder Kooperation
IV.3.7	Kreiskliniken	Landkreis, evtl. finanzielle oder gesellschaftsrechtliche Beteiligung
IV.3.10	Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	gemeinsame Einrichtung
IV.3.12	Aufsicht über den Rettungsdienst (unbenannt)	Landratsamt
IV.4.1	Ausbildungsförderung	gemeinsame Dienststelle beim Landratsamt

Der auf einen „Stadtkreis light“ zielende Antrag weicht vom gesetzlich allein verankerten Leitbild eines Kreises mit vollständigen Zuständigkeiten ab, und zwar ohne dass darüber mit dem Landkreis irgend eine Form der Verständigung oder des Konsenses herbeigeführt wäre.

Der Antrag legt nicht dar, warum eine solche begrenzte Zuständigkeitsverschiebung dem Wohl der Allgemeinheit dient.

Er legt erst recht nicht dar, warum, wenn diese beschränkte Zuständigkeitsverschiebung dem Wohl der Allgemeinheit dienen würde, der Gesetzgeber sich darauf nicht beschränken soll, sondern

über die Verschiebung einzelner Zuständigkeiten zwischen dem Landkreis und der Stadt Reutlingen hinaus durch Herauslösung der Stadt aus dem Landkreis dessen Kreisgebiet verkleinern soll. Der Antrag sagt nicht, warum die Übertragung einzelner, aber nicht aller Aufgaben des Kreises auf die Stadt Reutlingen die Erklärung zum Stadtkreis erforderlich macht. Gerade weil die Stadt Reutlingen ihre vermeintliche Sonderstellung im Antrag so betont, hätte sie darlegen müssen, warum der Gesetzgeber dieser nicht durch eine Regelung Rechnung tragen kann, die ohne das einschneidende Mittel einer Auskreisung auskommt.

Obwohl die Stadt Reutlingen gar nicht die vollen Befugnisse eines Kreises anstrebt, schweigt sie sich in ihrem Antrag darüber aus, warum sie den Gesetzgeber nicht um eine Lösung ihrer behaupteten Probleme unter Beibehaltung der Zugehörigkeit zum Kreis ersucht. Das ist aber schon deshalb geboten, weil eine die Kreiszugehörigkeit aufrechterhaltende Lösung als deutlich geringerer Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen ein aus verfassungsrechtlichen Gründen vorzugswürdiges milderes Mittel wäre.

### **3. Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme**

Besonders krass verfehlt der Antrag die Vorgabe, im Bereich der Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme eine die Leistungsfähigkeit des bei Auskreisung verbleibenden Restlandkreises gewährleistende Regelung zu benennen. So will der Antrag bei der Übernahme der Schulden des Landkreises lediglich auf den Anteil der Kreisumlage an den gesamten Finanzierungsmitteln des Landkreises abstellen (18 %), während dafür auf die Anteile abzustellen ist, zu denen die Kreisumlage bislang von der Stadt Reutlingen (43 %) und von den anderen Gemeinden des Landkreises

(57 %) aufgebracht wird. Allein diese Differenz macht 23,4 Mio. € zu Lasten der Stadt Reutlingen aus.

Überprüfungs- und überarbeitungsbedürftig ist der Antrag auch, soweit es um die finanziellen Interessen des Landes Baden-Württemberg geht. Nach den Angaben im Antrag wäre die Bildung eines weiteren Kreises in Baden-Württemberg in der Gestalt eines Stadtkreises Reutlingen für das Land und für die anderen Kreise ein schlechtes Geschäft.

Der Antrag der Stadt Reutlingen behauptet, durch die Bildung eines Stadtkreises Reutlingen werde sich für die Stadt ein positiver Haushaltseffekt von jährlich rund 4,6 Mio. € ergeben, dem angeblich eine Verschlechterung der Haushaltslage des Landkreises Reutlingen (verbleibender Teil) von lediglich 2,9 Mio. € gegenüberstehen soll. Unterstellt man diesen Vortrag zugunsten der Stadt Reutlingen als zutreffend, dann würde die Bildung eines weiteren Kreises das Land Baden-Württemberg und die am kommunalen Finanzausgleich beteiligten anderen Kreise des Landes Jahr für Jahr 1,7 Mio. € kosten.

## C.

### **Gestufte Vorgehensweise führt zu einem unkalkulierbaren Rechtsrisiko für den Gesetzgeber**

Der Antrag der Stadt Reutlingen ist auf eine verfahrensmäßige Vorgehensweise ausgerichtet, die den Gesetzgeber, wenn er sich darauf einließe, mit einem unkalkulierbaren Rechtsrisiko belasten würde.

## I.

### **Antrag ist auf ein gestuftes Vorgehen gerichtet**

Ausgangspunkt ist der von der Stadt Reutlingen gestellte Antrag. Er ist auf ein gestuftes Verfahren ausgerichtet. Schon nach seinem Wortlaut zielt er nur auf die Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 GemO, wodurch die zentralen wirtschaftlichen und Zuständigkeitsfragen in ein nachgelagertes Verfahren verschoben werden. Die Stadt Reutlingen hat weder ausdrücklich noch der Sache nach beantragt, dass der Gesetzgeber schon im Auskreisungsgesetz (Gesetz über die Erklärung zum Stadtkreis) die damit verbundenen Folgefragen regelt.

## II.

### **Landkreisordnung legt umfassende Lösung in einem Gesetz nahe**

Was sich aus Sicht der antragstellenden Stadt als Erklärung zum Stadtkreis darstellt, ist aus der Perspektive des betroffenen Kreises eine Ausgliederung einer Gemeinde, die deshalb mindestens den Vorgaben von § 7 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 der Landkreisordnung entsprechen muss. Ausweislich der gesetzlichen Regelung in § 8 Abs. 1 Satz 1 LKrO besteht die Notwendigkeit, die Rechtsfolgen und die (Vermögens-)Auseinandersetzung zu regeln. Das erfolgt nach § 8 Abs. 1 Satz 1 LKrO grundsätzlich in dem Ausgliederungsgesetz selbst oder durch eine Rechtsverordnung. Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LKrO kann im Ausgliederungsgesetz diese Regelung auch der Vereinbarung durch die beteiligten Kreise in einem nachgelagerten Verfahren überlassen werden, was nach dem Wortlaut aber nur in Fällen des Wechsels von einem Kreis in den anderen Kreis gilt.

Diese Stufenfolge (Gesetz; Rechtsverordnung; Vereinbarung) ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die vorangehende Regelung des § 7 LKrO auch und vor allen Dingen sehr kleinteilige Fälle erfasst, in denen es etwa um

einzelne gemeindefreie Grundstücke oder um (im Regelfall) kleine Gemeinden geht.

Die Erklärung einer Gemeinde zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 GemO betrifft aber immer sehr große Gemeinden. Sie führt deshalb zwangsläufig dazu, dass der betroffene Landkreis durch die Ausgliederung eines künftigen Stadtkreises einen wesentlichen Teil seiner Einwohner einbüßt. Für den Fall einer Ausgliederung der Stadt Reutlingen aus dem Landkreis Reutlingen würde dieser mit einem Schlag 40 % seiner Einwohner verlieren.

Schon dieser Zusammenhang legt es nahe, dass bei durch Stadtkreiserklärung ausgelösten Ausgliederungen die Rechtsfolgen und die Auseinandersetzung weder durch Vereinbarung noch durch Rechtsverordnung geregelt werden dürfen, sondern ausschließlich durch das Gesetz selbst, welches die Erklärung zum Stadtkreis anordnet. Denn die Herauslösung einer stadtkreisfähigen Gemeinde aus einem Kreis ist ein so massiver Eingriff in dessen verfassungsrechtlich geschützten Bestand (vgl. oben unter A. I. 2.), dass er zur Gänze vom parlamentarischen Gesetzgeber getroffen und verantwortet werden muss.

### III.

#### **Struktureller Abwägungsfehler**

Das ergibt sich aber auch aus einer abwägungsrechtlichen Betrachtung.

Die Bildung eines neuen Stadtkreises durch Ausgliederung einer Gemeinde aus einem Kreis ist ein komplexer Vorgang. In Anlehnung an die Formulierung, die der Innenminister in seinem Schreiben vom 15.05.2013 gewählt hat, gilt: Vor der Entscheidung des Gesetzgebers über die Erklärung zum Stadtkreis, also „am Ende“ eines solchen Auskreisungsverfahrens und nach Vorliegen aller Bewertungen und Analysen, muss klar sein, welche Ziele mit der Maßnahme verfolgt werden, worin der angestrebte Nutzen

für das Gemeinwohl besteht und welche möglichen Nachteile zu berücksichtigen und abzuwägen sind. Wichtig ist der Hinweis des Innenministeriums, dass dazu auch die finanziellen Konsequenzen einer Auskreisung gehören. Deshalb muss der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung, die im Verhältnis zum betroffenen Landkreis abwägungsrechtlich gebunden ist, auch schon sicher wissen, wie sich die Rechtsfolgen der Auskreisung und die Auseinandersetzung im Einzelnen darstellen. Andernfalls kann er das nicht verlässlich in die Abwägung einstellen und läuft damit rechtlich das hohe Risiko, dass seine Entscheidung abwägungsfehlerhaft ist.

Das Innenministerium ist sich dieser rechtlichen Risiken bewusst und hat deshalb in seinem Schreiben vom 15.05.2013 ausgeführt:

*„Der Staatsgerichtshof hat diesbezüglich darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber eine sachgerechte Entscheidung nur treffen kann auf Grundlage einer umfassenden Kenntnis aller erheblichen Umstände, insbesondere der Interessen der betroffenen Körperschaften. Nur dann könne er alle Argumente, die für oder gegen das neue Gliederungsvorhaben sprechen, sorgfältig abwägen.“*

Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn sich die Stadt, die zum Stadtkreis erklärt werden möchte, und der Landkreis, dem sie bislang angehört, über das Ausscheiden und über die Rechtsfolgen des Ausscheidens sowie der Auseinandersetzung einig sind. Das ist hier aber nicht der Fall und wird von der Stadt Reutlingen auch nicht behauptet.

Das hat beispielhaft folgende Konsequenzen.

## **1. Aufgabenerledigung**

Für die Aufgabenerledigung muss schon das Gesetz, welches die Erklärung zum Stadtkreis vornimmt, abschließend entscheiden, ob der neu gebildete Kreis sämtliche Aufgaben eines Kreises wahrnimmt (was dem gesetzlichen Leitbild entspricht, von der Stadt Reutlingen

aber gar nicht beantragt ist) oder ob und mit welcher gegenüber dem Landkreis tragfähigen Begründung die Stadt von der Übernahme von mit dem Status als Kreis verbundener, der Stadt aber unangenehmer Aufgaben verschont werden soll und die statt dessen – jetzt aber extraterritorial – dem Landkreis oder anderen Einheiten übertragen werden sollen. Der Gesetzgeber muss wissen, entscheiden und verantworten, ob er sich etwa auf das von der Stadt Reutlingen präsentierte Modell eines „Stadtkreis light“ einlassen kann und will.

Dasselbe gilt für die Frage, welches Gewicht er dem von der Stadt bemühten Argument der Zusammenführung von Zuständigkeiten bei der Stadt beimessen will, wenn tatsächlich nur eine neue Zuständigkeitsabgrenzung geschaffen werden soll, bei der Einzelzuständigkeiten entweder zwischen Stadt und Landkreis aufgesplittet werden sollen, gemeinsam wahrgenommen werden sollen oder trotz Auskreisung beim Landratsamt verbleiben sollen. Auf die schon unter B. II. 3. eingeblendete Tabelle nehmen wir Bezug. Sie führt recht deutlich vor Augen, dass die Verwaltungsstrukturen im Landkreis Reutlingen durch eine Auskreisung der Stadt Reutlingen intransparenter werden, nicht transparenter. Gerade aus Sicht der Bürger lässt die Auskreisung, wie sie sich nach dem Ergebnisbericht der Stadtverwaltung abzeichnen würde, eher ein Zuständigkeitswirrwarr befürchten. Dieses würde noch dadurch verstärkt, dass Doppelstrukturen vorgehalten werden müssten.

## **2. Nachteilsausgleich**

Zu den Themen, die der Gesetzgeber schon im Gesetz über die Erklärung zum Stadtkreis bewältigen muss, gehört auch der Nachteilsausgleich. Zwar sieht der Antrag der Stadt Reutlingen keinen Ausgleich hinsichtlich der Effizienzgewinne bei der Stadt bzw. hinsicht-

lich der Effizienzverluste beim Landkreis vor. Es widerspricht aber Art. 71 Abs. 3 Satz 3 LVerf, wenn der Gesetzgeber die Mehrbelastung, die aus der Auskreisung für den Landkreis resultiert, nicht im Wege des Mehrlastenausgleichs kompensiert. Gerade in diesem Zusammenhang hat der Staatsgerichtshof darauf hingewiesen, dass es dem Gesetzgeber verwehrt ist, die Frage der Aufgabenfinanzierung auszuklammern und einer späteren Entscheidung vorzubehalten; vielmehr soll der Gesetzgeber sich als eine Grundlage seiner Entscheidung über die Übertragung einer Aufgabe auch die Frage ihrer Finanzierung vor Augen führen (Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 05.10.1998 – GR 4/97, Rdnr. 40 bei Juris). Der Staatsgerichtshof hat betont, dass diese zeitliche Verknüpfung zu einer für die Zukunft tragfähigen und verlässlichen Regelung der Kostenfrage zwingt und dass dadurch die kommunale Selbstverwaltung zusätzlich gestärkt wird.

Diese Prinzipien gelten mit besonderem Nachdruck bei einem Auskreisungsvorhaben der Art, wie es hier die Stadt Reutlingen verfolgt. Denn nach den Vorstellungen der Stadt Reutlingen soll der verbleibende Landkreis auf dem aus ihm ausgegliederten Gebiet des künftigen Stadtkreises weiterhin und in erheblichem Umfang teils allein, teils gemeinsam mit der Stadt und teils aufgabenintern gesplittet Aufgaben eines Kreises wahr zu nehmen haben. Hinsichtlich dieser extraterritorialen Aufgaben liegt ohne jeden Zweifel der Fall einer gesetzlichen Übertragung der Erledigung öffentlicher Aufgaben im Sinne von Art. 71 Abs. 3 Satz 1 LVerf vor.

Die Stadt Reutlingen hat sich in ihrem „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ mit dieser Fragestellung nicht auseinandergesetzt; Fragen der Effizienzverluste und der Verwaltungsgemeinkosten wurden vielmehr bewusst ausgeklammert und nicht bewertet. Da Untersuchungen für den Landkreis Reutlingen nicht vorliegen, kann diese Frage nur auf der Grundlage der Un-





tersuchungen in anderen Bundesländern beantwortet werden (vgl. oben unter B. II. 1. b).

Eine beispielhafte Untersuchung beim Umweltschutzamt des Landkreises hat dies bestätigt und wegen des fachlichen Grundaufwands und notwendiger Rufbereitschaften für Landkreis und Stadtkreis einen Mehraufwand von zusammen 7 bis 8 Stellen ergeben.

Dieser Betrag kann allerdings nur als Anhaltspunkt dienen, da bei Auskreisung einer Großen Kreisstadt ein Teil der Aufgaben bereits bisher von dieser wahrgenommen wurde. Andererseits muss jedoch berücksichtigt werden, dass nicht alle Aufgaben vom Landkreis auf den Stadtkreis übergehen bzw. eine gemeinsame Aufgabenerledigung im Konzept der Stadt vorgesehen ist (Gesundheitsamt, Landwirtschaftsamt, Kreiskliniken und Berufsschulen) und dadurch ein erhöhter Koordinierungsaufwand entsteht. Die anfallenden Trennungskosten müssten zusätzlich erhoben werden.

Die Annahme der Stadt, dass die für den Stadtkreis ermittelten Kosten spiegelbildlich eine Entlastung beim Landkreis in gleicher Höhe bewirken, widerspricht den verwaltungsökonomischen Erkenntnissen. Insofern ist von einer Kostenprogression in Höhe von ca. 4,5 Mio. Euro auszugehen. So werden beispielsweise die bei der Stadt zu schaffenden neuen Stellen nicht 1:1 bei der Landkreisverwaltung abgebaut werden können.

### **3. Vermögensauseinandersetzung und Schuldenübernahme**

Für die vermögensmäßige Auseinandersetzung und für die Schuldenübernahme ist eine Regelung in einem etwaigen Gesetz über die Erklärung zum Stadtkreis unverzichtbar.

Hierbei handelt es sich um einen besonders ausschlaggebenden, im Schreiben des Innenministers vom 15.05.2013 deutlich hervorgehobenen Gesichtspunkt für die Beurteilung, ob die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis und ihre damit verbundene Ausgliederung aus dem Landkreis Reutlingen tatsächlich aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls gerechtfertigt werden können. Denn bei der Vermögensauseinandersetzung und bei der Schuldenübernahme haben unterschiedliche Ansätze dramatische Auswirkungen.

So intendiert der Antrag der Stadt Reutlingen, die Auseinandersetzung der Schulden und des Vermögens des Landkreises solle am Maßstab des Anteils der Kreisumlage an den gesamten Finanzierungsmitteln des Landkreises vorgenommen werden, was zu einem Anteil der Stadt Reutlingen von 18 % führt.

Eine entsprechende gesetzliche Regelung würde aber von den Finanzierungsgrundsätzen der Landkreisordnung abweichen, zu einer ungerechtfertigten Mehrbelastung der verbleibenden Städte und Gemeinden führen und die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises gefährden.

Als Maßstab für die Übernahme der Schulden des Landkreises müsste ein Anteil am Aufkommen der Kreisumlage herangezogen werden, was zu einem Anteil der Stadt Reutlingen an den zu übernehmenden Schulden von 43 % führt. Danach ergeben sich von der Stadt Reutlingen zu übernehmende Schulden von 40,3 Mio. €, während nach dem von der Stadt verfolgten Ansatz diese nur 16,9 Mio. € Schulden zu übernehmen hätte. Der Unterschied beträgt 23,4 Mio. € zu Lasten der Stadt Reutlingen.

Weitere Differenzen ergeben sich daraus, dass nach dem Konzept der Stadt Reutlingen der Landkreis in der Finanzierungsverantwor-

tung der wesentlichen überörtlichen Einrichtungen bleiben soll, nämlich der Kreiskliniken und der Berufsschulen.

Schon diese Überlegungen zeigen die Größe des rechtlichen Risikos, die der Gesetzgeber eingeht, wenn er entsprechend dem Wunsch der Stadt Reutlingen zunächst nur eine „isolierte“ Entscheidung über deren Erklärung zum Stadtkreis durch Gesetz trifft, ohne die Folgefragen und Konsequenzen in einem Akt mitzuentcheiden.

## D.

### Angaben zur möglichen Anhörungsbeteiligten

Sie hatten um Angaben gebeten, wer im Rahmen eines formellen Anhörungsverfahrens beteiligt werden sollte. Dazu verweisen wir auf Anlage 10.

## E.

### Zusammenfassung

1. Der Antrag der Stadt Reutlingen geht von einem unzutreffenden materiell-rechtlichen Maßstab aus.
2. Der Antrag der Stadt Reutlingen hat die der Stadt obliegende vollumfängliche Darlegungslast der Gemeinwohlbelange im Sinne einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung nicht erfüllt.
3. Der Antrag der Stadt Reutlingen ist auf eine verfahrensmäßige Vorgehensweise ausgerichtet, die den Gesetzgeber, wenn er sich darauf einließe, mit einem unkalkulierbaren Rechtsrisiko belastet.
4. Die von der Stadt Reutlingen in ihrem Antrag dargestellten rechtlichen und tatsächlichen Aspekte stellen keine tragfähige Grundlage



für eine Anhörung dar. Die Anhörung genügt nur dann den verfassungsgerichtlichen Vorgaben, wenn die für die Auskreisung wesentlichen Tatsachen umfassend ermittelt und dargestellt sind. Hierzu gehören nicht nur die von Prof. Junkernheinrich aufgezeigten verwaltungsökonomischen Aspekte, sondern auch eine umfassende Darstellung der unmittelbaren und mittelbaren finanziellen Auswirkungen.

5. Es bestehen somit erhebliche rechtliche Bedenken, ob auf der Grundlage des Antrags der Stadt Reutlingen ein Anhörungsverfahren bezüglich einer möglichen Auskreisung durchgeführt werden kann.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'L. Lenz'.

Prof. Dr. Lenz  
Rechtsanwalt