

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen



Die Argumente





Der folgende Text entspricht der Vorlage „Beschluss über die Antragstellung zur Gründung eines Stadtkreises Reutlingen“, die Oberbürgermeisterin Barbara Bosch am 21. Mai 2015 in den Gemeinderat der Stadt Reutlingen eingebracht hat

Vorbemerkung

Seit der Beschlussfassung durch den Gemeinderat im März 2013 hat die Verwaltung die für die Gründung eines Stadtkreises erforderlichen Grundlagen ermittelt und die hierfür notwendigen Daten erhoben. Die Verwaltung trat hierzu in Kontakt mit dem Innen- und dem Finanzministerium sowie der Landkreisverwaltung.

Der vorliegende über 130 Seiten starke „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ behandelt sowohl finanzielle als auch nichtfinanzielle Aspekte und zeigt ein umfassendes Bild der Veränderungen und Konsequenzen einer Stadtkreis-Gründung.

Der Bericht wurde federführend von der Zentralen Steuerungsunterstützung in Zusammenarbeit mit den Fachämtern der Stadtverwaltung Reutlingen

erstellt. Wo nötig und sinnvoll, wurden externe Experten hinzugezogen. Mit Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde wurde ein profunder Kenner der rechtlichen Materie gewonnen. Herr Bernd Aker war mit seinem Fachwissen bei Fragen rund um den Finanzausgleich hilfreich. Das Büro Oettinger und Partner aus Ditzingen hat die Stadt beim Themenkomplex Kreiskliniken beraten.*

Im Folgenden werden, soweit es die komplexe Materie erlaubt, kurz und verständlich die wesentlichen Ergebnisse und Aussagen dargestellt, die für die Entscheidung des Gemeinderates und des Landtages notwendig sind. Damit liegen nun transparent alle notwendigen Daten und Fakten auf dem Tisch, um über eine Antragstellung zur Gründung eines Stadtkreises zu entscheiden.

** Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Fachanwalt für Verwaltungsrecht. Seit 1984 Honorarprofessor an der Universität Tübingen. Mitglied der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein, Landesgruppe Baden-Württemberg.*

Rechtsanwalt Bernd Aker war Erster Landesbeamter beim Landratsamt Ludwigsburg, Leiter des Kommunalreferats beim Regierungspräsidium Stuttgart und stellvertretender Hauptgeschäftsführer beim Städtetag Baden-Württemberg. Er ist Autor des führenden Kommentars zum Finanzausgleichsgesetz.

Die OETTINGER-GRUPPE ist ein Verbund von Steuerberatern, Rechtsanwälten, Wirtschaftsprüfern und Unternehmensberatern. Ein Beratungsschwerpunkt liegt auf dem Gesundheitswesen, insbesondere Krankenhäuser und Rehabilitationszentren.

Zehn Kernaussagen

- **Als Stadtkreis nimmt Reutlingen das von der Verfassung garantierte Recht auf Subsidiarität und Selbstverwaltung wahr.** Die Stadtkreisgründung ist die konsequente Fortführung der Verwaltungsreform Baden-Württemberg unter Ministerpräsident Teufel, die grundsätzlich Entscheidungsprozesse und Verantwortung „nach unten“ verlagert. Die Stadt Reutlingen verfügt über die hierfür erforderliche Leistungskraft.
- **Als Stadtkreis trifft der Gemeinderat bei allen wichtigen kommunalen Themen, die Reutlinger Bürgerinnen und Bürger angehen, die politische Entscheidung und nicht wie bisher auch der Kreistag.** Die Stadt erhält Sitz und Stimme in für ihre Entwicklung wesentlichen Gremien.
- **Als Stadtkreis erhält Reutlingen die gleichen Rechte und Gestaltungsmöglichkeiten wie die anderen Großstädte im Land.** Solche Entwicklungschancen sind wichtig für die Zukunft Reutlingens, das bislang die Ausgaben, nicht aber die Einnahmen einer Großstadt hat. Auf die Gründung eines Stadtkreises kann nicht verzichtet werden, wenn man dem öffentlichen Wohl verpflichtet ist.
- **Als Stadtkreis erhält Reutlingen die für eine Großstadt passende Verwaltungsstruktur. Für Reutlingen hat sich die Struktur, Teil eines Landkreises zu sein, nicht bewährt und als nachteilig herausgestellt.** Keine andere Großstadt im Land ist Teil eines Landkreises. Das ist nicht verwunderlich, weil gerade für Städte der Reutlinger Größenordnung die Struktur eines Stadtkreises die passende und geeignete ist.
- **Als Stadtkreis kann Reutlingen kurze Wege, vereinfachte Abläufe und schnellen Service aus einer Hand anbieten – ein klarer Mehrwert für Bürger und Unternehmen.** Die Stadt Reutlingen ist in der Lage, eigenverantwortlich sämtliche Angelegenheiten der Bürgerschaft selbst zu regeln. Bestehende Doppelstrukturen mit dem Landkreis entfallen.
- **Als Stadtkreis verfügt Reutlingen über die entsprechenden Finanzmittel, um die großstädtische Infrastruktur für seine Bürgerschaft und die Besucher aus der Nachbarschaft zu gestalten.** Bisherige finanzielle Doppelbelastungen durch die Kreisangehörigkeit entfallen. Reutlingen zahlt heute mehrfach, einmal direkt aus dem Haushalt, also aus eigener Tasche, und zum anderen indirekt über die Kreisumlage in den Haushalt des Landkreises. 50 Millionen Euro zahlt Reutlingen in die Kreisumlage 2015. Das sind über 43,1%. Die nächstgrößte Stadt Metzingen zahlt 8,6 %.
- **Als Stadtkreis erhält Reutlingen wie andere Großstädte in Baden-Württemberg höhere Finanzausweisungen vom Land als Ausgleich für die erhöhten Ausgaben einer Großstadt.** Unterm Strich geht es um rund 4 Millionen Euro pro Jahr, auf die Reutlingen bisher wegen seiner Zugehörigkeit zum Landkreis verzichten muss. Die Kreisangehörigkeit kostet die Stadt seit Jahren viel Geld.
- **Als Stadtkreis beendet Reutlingen seine nachteilige Sonderstellung im Land. Mit rund 112.000 Einwohnern ist Reutlingen die einzige Großstadt Baden-Württembergs, die nicht Stadtkreis ist, obwohl sie mit den Stadtkreisen Ulm, Heilbronn oder Pforzheim vergleichbar ist.** Ebenso wird der Landkreis Reutlingen seine Sonderrolle aufgeben und sich einfügen in die Reihe der anderen Landkreise in Baden-Württemberg, die alle ohne Großstadt lebensfähig sind.

- **Als Stadtkreis bewahrt Reutlingen das gute Verhältnis zu den Nachbarstädten und Gemeinden.** Ein gutes Miteinander ist nicht an eine bestimmte Kreiszugehörigkeit gebunden, was u.a. das Gewerbegebiet mit Kusterdingen und Kirchentellinsfurt beweist.
- **Als Stadtkreis führt Reutlingen bewährte Kooperationen im Landkreis fort und geht neue ein, wenn entsprechende Mitsprache-**

möglichkeiten bestehen. Das gilt für das Thema Kreiskliniken genauso wie für alle anderen Themen von gemeinsamer Bedeutung, von der Kreissparkasse bis zu den Berufsschulen. Das öffentliche Wohl im Blick, hat die Stadt Reutlingen vor der Antragstellung zur Gründung eines Stadtkreises gründlich geprüft, ob der Landkreis Reutlingen leistungsfähig bleibt. Die Antwort ist ein eindeutiges Ja.

Ausgangslage

Seit mehr als 25 Jahren wird das Thema Stadtkreisgründung in der Stadt Reutlingen diskutiert. Während das Thema unter den Oberbürgermeistern Dr. Manfred Oechsle und Dr. Stefan Schultes ausschließlich intern behandelt wurde, hat der Reutlinger Gemeinderat in der öffentlichen Sitzung am 21. März 2013 die Verwaltung beauftragt, zum Zwecke einer Antragstellung auf Gründung eines Stadtkreises die erforderlichen Grundlagen zu ermitteln und die hierfür nötigen Daten zu erheben.

Schon in den vergangenen Jahrzehnten war es den politisch Verantwortlichen bewusst, dass die

Stadtkreisgründung ein zentrales Zukunftsthema für die Entwicklung der Stadt ist, weil sich die Struktur des Landkreises für die Großstadt Reutlingen nicht bewährt. So gab es auch immer wieder Anträge von Gemeinderatsfraktionen, die Stadtkreisgründung zu prüfen, weil „die Stadt Reutlingen durch die Ergebnisse der politischen Arbeit des Landkreises in ihrer weiteren Entwicklung eher mehr behindert, als unterstützt wird.“ (aus dem Antrag von Dieter Weinmann, Margret Grimm, Julius Vohrer und Klaus-Peter Barthold für das Bürgerliche Forum Reutlingen vom 15. Juli 1997).

Rechtliche Grundlagen einer Stadtkreisgründung

Sowohl das Grundgesetz als auch die Landesverfassung betonen das mehrfach vom Bundesverfassungsgericht bestätigte Subsidiaritätsprinzip. Das heißt vereinfacht: Städte regeln ihre kommunalen Angelegenheiten selbst, wenn sie dazu wie Reutlingen nach Größe und Leistungskraft in der Lage sind. Bei kleineren Städten und Gemeinden leistet der Landkreis Hilfestellung und übernimmt Aufgaben. Der ehemalige Pfullinger Bürgermeister Rudolf Hess hat es in seiner Abschiedsrede im Januar 2015 auf die griffige Formel gebracht: „Landkreis nur dann, wenn Stadt nicht kann.“

Die Stadtkreisgründung der Stadt Reutlingen stärkt ihr verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf Selbstverwaltung (Art. 28 Grundgesetz und Art. 71 Landesverfassung Baden-Württemberg). Nach § 3 der Gemeindeordnung können Gemeinden auf ihren Antrag durch Gesetz zu Stadtkreisen erklärt werden. Eine Bestandsgarantie für einen Landkreis gibt es hingegen nicht. Auch dies ist vom Bundesverfassungsgericht mehrfach bestätigt worden.

Die Stadtkreisgründung entspricht dem Verfassungsgrundsatz der kommunalen Selbstverwaltung und der Subsidiarität, wie sie der ehemalige Ministerpräsident Erwin Teufel in seiner Regierungserklärung (Mai 2003) zur Verwaltungsreform als

maßgeblich für den Erfolg Baden-Württembergs beschrieben hat: „Subsidiarität heißt, dass die größere Einheit immer nur das regeln soll, was die jeweils kleinere Einheit nicht mehr zufriedenstellend für alle Betroffenen regeln kann. Die Zukunft gehört den kleinen und überschaubaren Einheiten. Deshalb bekennt sich die Landesregierung zur kommunalen Selbstverwaltung. Was die Kommunen bewerkstelligen können, sollen sie leisten. Erst wenn sie an ihre Grenze stoßen, tritt das Land in Aktion: zuerst die Landratsämter, dann die Regierungspräsidien als Mittelbehörden und zuletzt die Ministerien als politische Entscheidungsebene.“

Der Verwaltungsreform 2005 liegt das Leitbild einer modernen Verwaltung zugrunde, die dezentral und möglichst nah am Bürger organisiert ist. Grundprinzipien der Verwaltungsreform sind die Vereinfachung von Abläufen und die Verlagerung von Entscheidungsprozessen und Verantwortung nach unten. Insofern ist die Stadtkreisgründung Reutlingens die konsequente Fortführung der Verwaltungsreform. Die Stadt Reutlingen ist aufgrund der Größe und Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltung in der Lage, sämtliche Angelegenheiten der Bürgerschaft selbst zu regeln. Die Vorteile für die Bürger sind kurze Entscheidungswege und Bearbeitungszeiten sowie Dienstleistungen aus einer Hand.

Die Sonderstellung der Stadt Reutlingen in Baden-Württemberg und im Landkreis

Eingeschränkte kommunale Selbstverwaltung

Die Stadt Reutlingen ist mit rund 112.000 Einwohnern die neuntgrößte Stadt in Baden-Württemberg. Sie sprengt schon größenmäßig das Gefüge des Landkreises Reutlingen. Der Unterschied zwischen größter und nächstgrößter Stadt fällt in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg so groß aus wie im Landkreis Reutlingen. Die Große Kreisstadt Metzingen als zweitgrößte Stadt im Landkreis Reutlingen hat rund 21.000 Einwohner. Das sind 91.000 Einwohner weniger als die Stadt Reutlingen. Alle anderen Städte im Landkreis sind noch kleiner: Pfullingen hat 17.700 Einwohner, Münsingen knapp 14.000.

Reutlingen ist die einzige Großstadt Baden-Württembergs, die nicht Stadtkreis ist, obwohl sie mit den Stadtkreisen Ulm, Heilbronn oder Pforzheim vergleichbar ist. Die Stadt Pforzheim hat im Vergleich zu Reutlingen lediglich rund 6.200 Einwohner mehr. Die Stadt Heilbronn hat 7.000 Einwohner und die Stadt Ulm 7.900 Einwohner mehr als Reutlingen.

Stadtkreise können sich aus eigener Kraft und in voller kommunaler Souveränität umfassend um die Anliegen ihrer Bürger kümmern. Der Stadt Reutlingen ist dies bisher nur eingeschränkt möglich. Bei vielen Themen, die Reutlinger Bürgerinnen und Bürger direkt betreffen, fällt der Kreistag die politische Entscheidung. In diesem Gremium ist die Stadt Reutlingen in der Minderheit und kann jederzeit überstimmt werden. Reutlingen hat, anders als sich die Situation in anderen Landkreisen darstellt, keine weiteren vergleichbar großen Städte im Landkreis an der Seite, um gemeinsam Themen des urbanen Raums zu besetzen. Nach der Landkreisordnung können auf eine einzelne Stadt höchstens 40% der Sitze im Kreistag entfallen. 40,4% der Einwohner des Landkrei-

ses Reutlingen sind Bürger der Stadt Reutlingen. Dieser Prozentsatz wird mit wachsender Einwohnerzahl der Stadt und sinkenden Bevölkerungszahlen im ländlichen Raum zunehmen. In der Konsequenz führt die Deckelung der Kreistagssitze für die Reutlinger zu einer Durchbrechung des Demokratieprinzips (Grundsatz der Gleichheit der Wahl), da die Wählerstimmen der Reutlinger Stadtbevölkerung weniger zählen als alle anderen Wählerstimmen im Landkreis. Diese Situation besteht in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg.

Ein vorwiegend ländlich strukturierter Landkreis hat sich „naturgemäß“ mit anderen Fragestellungen zu befassen als eine Großstadt. Die Themen im ländlichen Raum und selbst in den Städten des Landkreises unterscheiden sich vielfach von denen einer Großstadt mit rund 112.000 Einwohnern, die bei der Daseinsvorsorge mit anderen Dimensionen und Schwierigkeiten konfrontiert ist und darauf ihre eigene, passende Antwort finden muss.

So muss beispielsweise der Ausbau der Kinderbetreuung in Großstädten aufgrund der Nachfrage in ganz anderem Umfang erfolgen als im ländlichen Raum.

Ein weiteres aktuelles Beispiel: Die Flüchtlinge stellen Großstädte mit Sammelunterkünften für die vorläufige Unterbringung und die Anschlussunterbringung in Quantität und Qualität der Unterbringung und Integration vor andere Probleme als kleine Städte und Gemeinden im ländlichen Raum.

Um ein weiteres Beispiel aus jüngster Zeit zu nennen: Obwohl Reutlingen die bedeutendste Schulstadt im Landkreis ist, wurde das einzige G9-Gymnasium nach Metzingen vergeben. Als Stadtkreis wäre das nicht passiert. Wäre Reutlingen schon

Stadtkreis, hätten Eltern die G9-Wahlmöglichkeit zusätzlich auch in Reutlingen.

Die Strukturen der Kreisangehörigkeit haben sich für die Großstadt Reutlingen nicht bewährt. Das zeigen die zersplitterten Zuständigkeiten, welche die Dienstleistungen erschweren und kurze Wege verhindern. Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen teilweise für eine Dienstleistung sowohl mit der Stadt als auch mit dem Landkreis in Kontakt treten. Man muss als Bürger genau Bescheid wissen, in welchen Fällen man sich an die Stadt und in welchen man sich an das Landratsamt wenden muss. Das schafft nicht nur einen oftmals kaum zu überblickenden Zuständigkeits-Mix, sondern erzeugt auch lange, doppelte und manchmal sogar unnötige Wege. Diese wären im Stadtkreis Reutlingen vermeidbar, gemäß dem Motto: „Bei uns laufen die Akten und nicht die Bürger.“

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

In einem künftigen Stadtkreis gibt es diesen Service aus einer Hand. Ebenso werden dann bisher zersplitterte Zuständigkeiten in anderen Bereichen wie dem Gewerberecht, der Nahverkehrsplanung, der Flüchtlingsunterbringung, der Erziehungshilfe, der Sozial- und Jugendhilfeplanung, beim Kinderschutz (Kindeswohl), der Tagespflege oder dem Staatsangehörigenrecht in städtischer Hand gebündelt.

Davon profitieren nicht nur die Bürgerinnen und Bürger, sondern auch Wirtschaftsunternehmen und Investoren. In vielen Genehmigungsverfahren, z. B. im Umwelt- und Naturschutzrecht, können Vorgänge in einem Stadtkreis aus einer Hand betreut und so die Abläufe verbessert werden. Themen aus diesem Bereich können dadurch anders akzentuiert werden.

Ein weiteres Beispiel: Die Überwachung von Gaststätten würde stringenter und damit zielgerichteter ausfallen. So sind derzeit Vertreter zweier Behörden vor Ort im Einsatz, um den gesetzlichen Kontrollaufgaben nachzukommen. Das lässt sich hier, wie bei den anderen Rechtsbereichen aus einer Hand, besser organisieren.

Die Verwaltung im Stadtkreis Reutlingen wird so, ganz im Sinne der baden-württembergischen Verwaltungsreform unter Ministerpräsident Erwin Teufel, schlanker und effizienter. Sehr zum Vorteil der Bürgerinnen und Bürger sowie zum Nutzen vieler Reutlinger Vereine im Sozial- und Jugendbereich, die sich künftig nur noch mit der Stadt und nicht mehr zusätzlich mit dem Landkreis abstimmen müssen.

Finanzielle Nachteile

Die Kreisangehörigkeit kostet die Stadt unverhältnismäßig viel Geld: Die Stadt zahlt in mancherlei Hinsicht doppelt, weil sie als kreisangehörige Stadt Aufgaben des Landkreises mitfinanziert und zusätzlich Aufgaben wie ein Stadtkreis wahrnimmt, die über die üblichen Aufgaben einer kreisangehörigen Gemeinde hinausgehen.

Die Stadt kommt den Verpflichtungen einer Großstadt nach und schafft die dafür nötige Infrastruktur in Eigenregie. So zahlt die Stadt jährlich Millionensummen aus dem eigenen Haushalt dafür, dass sie im Kultur-, Bildungs- und Sportbereich Einrichtungen und Angebote bereitstellt, die auch von Einwohnern der Nachbarkommunen besucht

werden. Als Beispiele sind zu nennen: der Betrieb einer großen Stadthalle zusätzlich zu den Veranstaltungshallen in den Teilorten, die Unterhaltung eines eigenen Theaters sowie eines philharmonischen Orchesters, der Betrieb eines soziokulturellen Zentrums sowie zahlreicher Museen und einer großen Stadtbibliothek, bei der ein Drittel der Besucher von außerhalb kommt. Reutlingen hat auch als einzige kreisangehörige Stadt in Baden-Württemberg eine Berufsfeuerwehr, die für Großstädte gesetzlich vorgeschrieben ist.

Alle anderen Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen haben diese Aufgaben und Ausgaben nicht, zumindest nicht in dieser Größenordnung. Ihre Einwohner und Wirtschaft profitieren jedoch von der Großstadt Reutlingen und deren Infrastruktur. Viele der genannten Einrichtungen werden zu großen Teilen auch von den Einwohnern der umliegenden Städte und Gemeinden genutzt. Seinem Selbstverständnis nach erfüllt Reutlingen als Großstadt diese Aufgaben.

Neben ihren großstädtischen Aufgaben, die sie aus eigener Tasche finanziert, zahlt Reutlingen als kreisangehörige Stadt den Löwenanteil der Kreisumlage, um die Aufgaben und Leistungen des Landkreises zu finanzieren. 50 Millionen Euro zahlt die Stadt Reutlingen im Jahr 2015 als Kreisumlage an den Landkreis, das sind 43,1% der Kreisumlage. Zum Vergleich: Die nächstgrößte Stadt Metzingen übernimmt einen Anteil von 8,6%, die Stadt Pfullingen von 6,1%.

Mit dieser Kreisumlage in Millionenhöhe ist es aber nicht getan. Im Interesse ihrer Bürger und auch im Interesse der Besucher aus den Nachbarkommunen investiert die Stadt eigenes Geld in Bereiche, deren Finanzierung Sache des Landkreises wäre. Jedoch liegt es im Ermessen des Landkreises, in welchem Umfang und mit welchen Standards er diese Aufgaben erledigt. Die Ermessensausübung des Landkreises mag aus Sicht der ländlich geprägten Bereiche auch sach-

gerecht und ausreichend sein. Aus Sicht der Großstadt Reutlingen und der dort vorhandenen Bedarfe und Problemlagen ist sie es in vielen Fällen nicht.

Reutlingen unterhält nicht nur eine Berufsfeuerwehr, sondern betreibt und finanziert auch die Integrierte Leitstelle für Feuerwehr und Rettungsdienst. Einrichtung und Betrieb einer solchen Leitstelle werden sonst von den Land- bzw. Stadtkreisen und den Kostenträgern getragen. In Reutlingen zahlt aber die Stadt allein rund 30% der Kosten an dieser Leitstelle (im investiven Bereich, bei den Personal- und den Betriebskosten), zusätzlich zu dem Anteil, den sie ohnehin über die Kreisumlage mitfinanziert. Auch hier verhält sich Reutlingen bereits wie ein Stadtkreis, ohne einen (finanziellen) Ausgleich zu erhalten.

Wie das Hagelunwetter im Sommer 2013 zeigte, ist die Stadt Reutlingen vorbildlich im Katastrophenschutz aufgestellt und übernimmt auch Aufgaben über das Stadtgebiet hinaus. Wer federführend die tatsächliche Arbeit macht und im Interesse seiner Bürgerinnen und Bürger machen muss, braucht die Zuständigkeiten dafür. Die gibt es nur, wenn Reutlingen Stadtkreis ist.

Hier einige Beispiele, welche Aufgaben des Landkreises die Stadt stemmt, ohne dass sie dafür einen Kostenausgleich erhält. So hat Reutlingen durch Beschlussfassung des Gemeinderates eine Stabsstelle für Europaarbeit und EU-Projekte eingerichtet, zusätzlich zur EU-Beauftragten beim Landkreis, zu deren Aufgaben die Beratung auch der kreisangehörigen Gemeinden zählt. Die großstädtische Situation macht die Vorhaltung eigener Ressourcen erforderlich, so wie es in anderen Großstädten und allen Stadtkreisen in Baden-Württemberg üblich ist. Ein weiteres Beispiel dafür, dass Reutlingen über die Kreisumlage eine typische Ergänzungsaufgabe für kreisangehörige Gemeinden mitfinanziert und zusätzlich noch das passgenaue Angebot für sich selbst.

Auch im Sozialbereich ist das so. Beispielsweise finanziert die Stadt Reutlingen die Platzverweisverfahren gegen rabiante (Ehe-)Partner im Stadtgebiet vollständig aus eigenen Mitteln, während der Landkreis diese Verfahren mit eigenem Personal in den anderen Kreiskommunen aus dem Kreishaushalt finanziert, in den wiederum die Stadt Reutlingen den Löwenanteil der Kreisumlage ein-zahlt. Das gleiche gilt auch für den Behindertenbeauftragten, der seit langem von der Stadt auf eigene Kosten beschäftigt wird. Ganz aktuell schafft der Landkreis als Angebot für die kreisangehörigen Gemeinden die Stelle eines Behindertenbeauftragten neu und erhält dafür die erforderlichen Zuschüsse des Landes. Zuschüsse, welche die Stadt Reutlingen als Stadtkreis ebenfalls erhalten würde.

In Quantität und Qualität sprengen die umfassenden großstädtischen Aufgaben der Stadt Reutlingen und die damit verbundenen Ausgaben den im Landkreis üblichen Rahmen. Diesen Aufwand trägt der Haushalt der Stadt Reutlingen Jahr für Jahr, ohne dass dem in der Regel in irgendeiner Form ein Kostenausgleich oder ein angemessener Zuschuss gegenübersteht oder dass dies bei der Bemessung der Kreisumlage für die Stadt Reutlingen eine Rolle spielt. Summiert man die laufenden Ausgaben für diese Aufgaben, dann kommt man auf eine Summe von rund 13 Millionen Euro, die den Haushalt der Stadt Reutlingen Jahr für Jahr belasten. Geld, das für andere Aufgaben der Stadt nicht zur Verfügung steht. Das Problem ist die fehlende Finanzierung. Die Kreisangehörigkeit Reutlingens verhindert, dass die Stadt für ihre Leistungen angemessene Zuweisungen des Landes erhält. Um diese Zuweisungen zu bekommen, muss man Stadtkreis sein. Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) trägt dem erhöhten Aufwand Rechnung, den die Stadtkreise aus der Wahrnehmung ihrer Großstadtfunktion heraus haben und der sich vor allem aus der Bereitstellung und Vorhaltung einer Vielzahl großer, überörtlicher Einrichtungen ergibt.

Von der finanziellen Seite aus betrachtet, hat die Stadt die hohen Ausgaben eines Stadtkreises, aber nicht die entsprechenden Einnahmen. Wie im Ergebnisbericht ausführlich dargestellt, werden sich die Finanzströme, die Positionen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite nach der Stadtkreisgründung verändern. Mehreinnahmen müssen mit Mehrausgaben verrechnet werden. Wichtig ist daher, was „hinten rauskommt“ und das ist beachtlich:

Unterm Strich verzichtet Reutlingen wegen seiner Zugehörigkeit zum Landkreis jährlich auf rund 4 Millionen Euro. Wäre Reutlingen schon in den 1990er Jahren den Weg einer Stadtkreisgründung gegangen, als dies zum ersten Mal intern diskutiert worden war, wäre die Stadt heute rechnerisch weitgehend schuldenfrei.

Selbstverständlich wird die Stadt den schon 2003 begonnenen Weg der Haushaltskonsolidierung weiter gehen. Die nachweisbar chronisch strukturelle Unterfinanzierung der Stadt hängt aber auch mit der Kreisangehörigkeit zusammen. Die Stadt Reutlingen weist, im Vergleich zu den restlichen Städten und Gemeinden des Landkreises Reutlingen, gemessen an den Einwohnerzahlen einen überproportional hohen Schuldenstand auf. Dies ist ein Indiz dafür, dass die großstädtischen Aufgaben und Strukturen der Stadt Reutlingen in der derzeitigen Situation als kreisangehörige Stadt auch über eine überproportional hohe Verschuldung finanziert werden müssen. Betrachtet man die Hebesätze vor allem der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer im heutigen Landkreis Reutlingen, dann fällt auf, dass die Hebesätze der Stadt die höchsten im gesamten Landkreis sind.

Die negativen Folgen für die Stadt sind weitreichend und behindern ihre Entwicklung maßgeblich. Die Stadt wird ohne entsprechende Finanzierungsmittel ihre großstädtische Infrastruktur und damit die Angebote an ihre Bürgerinnen und Bürger einschränken müssen.

Erhalt und Ausbau der notwendigen Infrastruktur werden für die Stadt Reutlingen langfristig nur umsetzbar sein, wenn sie als Stadtkreis im Verwaltungshaushalt die notwendige Finanzkraft, insbesondere durch die zusätzlichen FAG-Zuweisungen des Landes, erhält.

Schon jetzt gelingt es nicht, alle notwendigen Aufgaben aus eigener Kraft zu finanzieren, und es wird auch künftig bei aller Anstrengung nicht gelingen können, außer man kürzt Leistungen für die Bürgerschaft. In zwei Konsolidierungsrunden mit dem Gemeinderat 2010 – die dritte wird im Juli 2015 sein – wurden gravierende Einsparvorschläge diskutiert, aber noch nicht umgesetzt, weil sie tief in die städtische Infrastruktur einschneiden. Zu den diskutierten Themen gehören neben der Schließung von Einrichtungen eine Erhöhung von Gebühren im Bildungsbereich und die Reduzierung bzw. Streichung freiwilliger Zuschüsse im Sozial- und Kulturbereich und der Sportförderung. Schon jetzt zeigen die politischen Auseinandersetzungen bei den Haushaltsberatungen, wie eng der Spielraum für die Stadt geworden ist, um ihre Infrastruktur wenigstens erhalten zu können.

Fehlende Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion

Anders als in allen anderen Landkreisen Baden-Württembergs gibt es im Landkreis Reutlingen keine „natürlichen“ Verbündeten von Städten ähnlicher Größenordnung mit ähnlichen Themen. In der Vergangenheit hat der Kreistag wenig Verständnis für die Belange der Großstadt Reutlingen aufgebracht. Bei den Größenunterschieden und den damit verbundenen unterschiedlichen Interessenslagen der Kommunen funktioniert die geforderte Ausgleichsfunktion des Landkreises nicht. Ausgleichsfunktion heißt vereinfacht: Jeder gibt, was er kann; jeder bekommt, was er braucht. Dieser Spagat gelingt dem Landkreis nicht – zum Nachteil der Stadt Reutlingen.

Deutlich wurde dies auch bei der Diskussion um eine Förderung des Reutlinger Jugendcafés, einer sozialpädagogischen Einrichtung mit einem professionell betriebenen, niederschweligen Angebot mit Beratungsleistung für Jugendliche, die durch reguläre Angebote von Vereinen, Kirchen, etc. nicht erreicht werden. Die Förderung einer solchen Einrichtung ist Aufgabe des Landkreises als Träger der Jugendhilfe, der er nicht nachkam. Die Mehrheit der Kreisräte lehnte die Zuständigkeit und finanzielle Beteiligung des Landkreises ab, weil dies ein Problem Reutlingens sei, das die Stadt selbst zu lösen und zu bezahlen habe – obwohl die Reutlinger Jugendlichen natürlich auch Kreisbewohner sind. Diese Haltung war noch weniger verständlich vor dem Hintergrund, dass 60% der Besucher des Jugendcafés aus dem Landkreis außerhalb Reutlingens kommen. Ein Ausgleich zwischen ländlichem und städtischem Raum wurde in diesem Fall politisch vom Kreistag nicht gesucht.

Die Stadt Reutlingen profitiert nicht von der Ausgleichsfunktion des Landkreises. Auch nicht von der Ergänzungsfunktion, die die andere wesentliche Aufgabe eines Landkreises darstellt. Ein Landkreis ergänzt, d. h. er übernimmt Aufgaben, zu denen Kommunen nicht selbst in der Lage sind. Die Stadt Reutlingen kann aber vollumfänglich die Leistungen für ihre Bürger erbringen. Nichts anderes bedeutet kommunale Selbstverantwortung. In dieser Verantwortung für Reutlingen stehen die gewählten Stadträtinnen und Stadträte aus Reutlingen. Die Kreisangehörigkeit hemmt die Entwicklung der Stadt, ohne dass ihr ein adäquater Nutzen gegenübersteht.

Die Kreisangehörigkeit der Stadt ist auch aus wirtschaftlicher Perspektive ein wesentlicher Standortnachteil. Die Stadt Reutlingen verkauft sich im Wettbewerb mit anderen Großstädten unter Wert. Anders als die anderen Großstädte in Bund und Land wird Reutlingen als eigenständige Großstadt nicht oder nur unzureichend wahrgenommen, weil Statistiken, Studien, Rankings und andere Bewer-

tungen in der Regel nur kreisfreie Städte oder Landkreise abbilden. Deswegen taucht die Stadt Reutlingen als Teil des Landkreises Reutlingen in vielen Statistiken nicht eigenständig auf. Die Stadt Reutlingen „verschwindet“ in den Durchschnittswerten des Landkreises, was die Ergebnisse verwässert, wenn nicht sogar verfälscht. Das betrifft zahlreiche Veröffentlichungen z.B. der Statistischen Ämter der Landes und des Bundes, von Wirtschaftsforschungsinstituten, den Hochschulen, Universitäten und den dort angegliederten Forschungseinrichtungen, von Untersuchungen im Auftrag der Landes- oder Bundesministerien oder auch von Artikeln in Fachzeitschriften und allgemeinen Publikationen. Dort werden Daten und Informationen sehr oft nur auf Ebene der Stadt- und Landkreise erhoben, ausgewertet und berichtet. Das hat zur Folge, dass die Stadt Reutlingen in diesen Statistiken, Analysen, Berichten und Forschungsergebnissen nicht vorkommt.

Verhältnis Stadt und Landkreis Reutlingen

Gute nachbarschaftliche Beziehungen bedeuten nicht, das Wohl der eigenen „Stadtfamilie“ hintanzustellen. Jedes Stadtoberhaupt, jeder Mandatsträger im Gemeinderat ist dem Wohl seiner Bürgerschaft verpflichtet und darauf verpflichtet, dieses Wohl zu fördern. So ist das auch bei den anderen Städten und Gemeinden im Landkreis Reutlingen gelebte Praxis. Nicht immer werden dabei die Entwicklungschancen der eigenen Kommune mit den Interessen der Nachbarstädte abgestimmt oder gar auf sie Rücksicht genommen, wie das Beispiel der jüngsten Outlecity-Erweiterung in Metzingen zeigt. Die nachteiligen Auswirkungen dieser Erweiterung, die nicht die einzige in den letzten Jahren ist, werden in besonderem Maße in Reutlingens Innenstadt spürbar werden. Eine Stellungnahme des Landkreises zu diesem Thema oder gar ein Engagement im Rahmen seiner Ausgleichsfunktion waren zu keiner Zeit zu verzeichnen.

Bei der Stadtkreisgründung Reutlingens geht es allein um die Änderung einer aus Reutlinger Sicht nachteiligen und die Entwicklung Reutlingens behindernden Verwaltungsstruktur, die ohne wesentliche Nachteile für den Landkreis und seine Kommunen durchzuführen ist. Die Entwicklungschancen des Landkreises und seiner Gemeinden bleiben bestehen. Ein Verzicht Reutlingens auf eine Stadtkreisgründung wäre nur dann geboten, wenn das Ausscheiden Reutlingens aus dem Landkreisverbund zu unzumutbaren Nachteilen für den verbleibenden Landkreis führen würde. Dem ist aber erwiesenermaßen nicht so. Der Landkreis bleibt leistungsstark. Der verbleibende Landkreis Reutlingen mit ca. 165.000 Einwohnern fügt sich gut in die Reihe der angrenzenden vergleichbaren Kreise ein, nämlich dem Alb-Donau-Kreis (ca. 189.000 Einwohner), dem Landkreis Biberach (ca. 190.000 Einwohner), dem Landkreis Sigmaringen (ca. 127.000 Einwohner), dem Zollernalbkreis (ca. 185.000 Einwohner), dem Landkreis Tübingen (ca. 217.000 Einwohner) und dem Landkreis Göppingen (ca. 249.000 Einwohner).

Alle Landkreise in Baden-Württemberg kommen ohne Großstadt gut zurecht. Warum dann nicht der Landkreis Reutlingen? Die Kommunen des Landkreises Reutlingen verfügen über auskömmliche Einnahmen. Die Leistungsfähigkeit des Landkreises bleibt gewahrt, weil er dann weniger Aufgaben wahrnehmen muss als bisher. Der Landkreis Reutlingen wird nach der Stadtkreisgründung Reutlingens nur noch für die gleichmäßige Versorgung und Betreuung der Einwohner im verbleibenden Kreisgebiet zuständig sein. Er kann diese Aufgabe mit den ihm zustehenden Mitteln, insbesondere aus der Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden, erfüllen. Alle anderen Kreise sind hierzu auch in der Lage.

Letztlich ist ein gutes Miteinander auf Augenhöhe nicht an eine bestimmte Kreiszugehörigkeit gebunden, was u. a. vielfältige Kooperationen mit

Kommunen anderer Kreiszugehörigkeit beweisen (z.B. gemeinsames Gewerbegebiet mit Kusterdingen und Kirchentellinsfurt oder die Technologieförderung Reutlingen/Tübingen). Übrigens pflegen auch die Gemeinden im Landkreis Reutlingen gute Kontakte zu Gemeinden der Nachbarlandkreise Alb-Donau-Kreis, Esslingen und Sigmaringen: „Zwischen diesen Gemeinden gibt es langjährige intensive Beziehungen und interkommunale Kooperationen, sei es im Bereich der Behindertenhilfe, bei der Notarztversorgung oder der Wasserversorgung. Die Menschen in den benachbarten Gemeinden begegnen einander in gemeinde- und landkreisübergreifenden Altennachmittagen, gemeinsamen Neujahrsempfängen und in gemeindeübergreifenden Kirchengemeinden“. (Auszug aus dem federführend vom Landkreis Reutlingen betriebenen regionalen Entwicklungskonzept „Leader“ vom September 2014).

Eine Kooperation zwischen dem Stadtkreis Reutlingen und dem Landkreis Reutlingen kann z. B. im Rahmen kommunaler Arbeitsgemeinschaften und Zweckverbände, aufgrund öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Vereinbarungen sowie durch die Zusammenarbeit in den kommunalen Spitzenverbänden erfolgen. Diese Instrumente werden bereits heute von der Stadt Reutlingen umfassend genutzt. Die Stadtkreisgründung beeinträchtigt in keiner Weise die bewährte und auf vielen Gebieten etablierte interkommunale Zusammenarbeit wie

beispielsweise in der Wirtschaftsförderung, in gemeinsamen Gewerbegebieten, im Tourismus, im Beschaffungswesen, in Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes oder der Feuerwehr. Bestehende Verflechtungen werden nicht tangiert. Warum soll in Reutlingen nicht funktionieren, was seit Jahrzehnten überall in Baden-Württemberg im Verhältnis der bestehenden Stadtkreise zu ihrem Umland praktiziert wird?!

Die Stadt Reutlingen wird auch als Stadtkreis ihren Beitrag zur Gesundheitsversorgung leisten. Sie hat bereits bisher über die Kreisumlage Investitionen in die Kreiskliniken Reutlingen GmbH und den notwendigen Bilanzausgleich mitfinanziert. Die Stadt wird auch künftig bereit sein, sich gesellschaftsrechtlich und bei Bedarf auch finanziell zu engagieren, wenn eine entsprechende Mitsprachemöglichkeit besteht. In der jetzigen Situation der Kreisangehörigkeit kann nur der Kreistag, nicht aber die Stadt Reutlingen, direkte Vertreter in den Aufsichtsrat entsenden. Dies wird sich aber ebenso regeln lassen wie all die anderen großen und kleinen Themen von den Berufsschulen über die Kreissparkasse bis hin zur Kreisbildstelle, die ausführlich im „Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung“ behandelt werden. Angesichts des beträchtlichen Vermögens des Landkreises, das seine Schulden übersteigt, werden sich auch Fragen des Vermögensausgleichs zufriedenstellend regeln lassen.

Fazit

Reutlingen hat seit langer Zeit Aufgaben eines Stadtkreises, aber nicht die dazugehörigen Rechte. Ein derart krasses Missverhältnis zwischen der Aufgabenfülle einer Großstadt und deren Finanzierung gibt es nirgendwo sonst in Baden-Württemberg, weil alle anderen Großstädte Stadtkreise sind und entsprechende Ausgleichszahlungen erhalten. Reutlingen hat bisher nicht die Souveränität eines Stadtkreises, das Subsidiaritätsprinzip ist nicht umgesetzt, die kommunale Selbstverwaltung ist eingeschränkt.

Seit Reutlingen im Jahr 1988 mit dem Erreichen der 100.000 Einwohner-Grenze als jüngstes Mitglied in die Liga der Großstädte im Land aufgestiegen ist, zeigt sich immer stärker, dass der „Anzug“ der Kreisangehörigkeit hinten und vorne nicht mehr passt. Für die Großstadt Reutlingen mit ihren 112.000 Einwohnern hat sich die Struktur, Teil eines Landkreises zu sein, nicht nur nicht bewährt, sondern als nachteilig für die Entwicklung der Stadt erwiesen. Dass die Verwaltungsstruktur eines Landkreises für eine Großstadt nicht geeignet ist, ist weder neu noch überraschend. Gerade deswegen gibt es Stadtkreise, um Großstädten eine passende Verwaltungsstruktur zu ermöglichen, die dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung trägt. Folgerichtig sind alle Großstädte in Baden-Württemberg Stadtkreise. Mit Ausnahme von Reutlingen. Es geht mit dem Antrag auf Stadtkreisgründung für Reutlingen darum, diese für Großstädte vernünftige und bewährte Stadtkreis- Verwaltungsstruktur zu übernehmen.

Es ist für die Zukunftsfähigkeit der Stadt entscheidend, dass Reutlingen den anderen Stadtkreisen in Baden- Württemberg gleichgestellt wird und die gleichen Rechte und Gestaltungsmöglichkeiten erhält.

Wer als Großstadt entsprechende Leistungen erbringt, muss wie alle anderen Großstädte im Land auch die Zuweisungen dafür erhalten. Bisher geht die Stadt Reutlingen wegen ihrer Kreiszugehörigkeit insoweit leer aus. Unterm Strich fehlen der Stadt Reutlingen jedes Jahr rund 4 Millionen Euro. Reutlingen will keine Ausnahme, Reutlingen ist die Ausnahme. Das muss sich ändern. Es kann nicht sein, dass der Stadt Reutlingen Entwicklungschancen verwehrt bleiben, die für vergleichbare Stadtkreise selbstverständlich sind. Auf die Gründung eines Stadtkreises kann nicht verzichtet werden, wenn man dem Wohl der Stadt Reutlingen und ihrer Bürgerschaft verpflichtet ist.

Die Stadt erhebt nicht mehr und nicht weniger als den Anspruch auf Gleichbehandlung mit den anderen Großstädten im Land. Ein Stadtkreis Reutlingen gereicht weder dem Landkreis noch dem Land zum Nachteil. Im Gegenteil. Der Landkreis bleibt leistungsstark und lebensfähig und das Land Baden-Württemberg schafft die Sondersituation Reutlingens ab. Dazu ist keine neue Verwaltungsreform mit neuen Landkreiszuschnitten nötig, es gibt auch keinen Präzedenzfall für andere Städte, eben weil Reutlingen als Großstadt die Ausnahme ist und lediglich in die Normalität will.

Herausgeber: Stadt Reutlingen
Amt für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Marktplatz 22
72764 Reutlingen
E-Mail: stadtkreis@reutlingen.de
www.reutlingen.de/stadtkreis

Stand: Mai 2015

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen



Die Argumente