



Innenministerium Baden-Württemberg  
Willy-Brandt-Straße 41  
70173 Stuttgart

21. Mai 2015

**Antrag der Stadt Reutlingen  
auf Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Abs. 1 GemO**

Die Stadt Reutlingen beantragt,

sie gemäß § 3 Abs. 1 GemO durch Gesetz zum Stadtkreis zu erklären.

## Inhaltsverzeichnis

|             |  |           |
|-------------|--|-----------|
| <b>I.</b>   | <b>Rechtliche Grundlagen .....</b>   | <b>3</b>  |
| 1.          | § 3 Abs. 1 GemO .....  | 3         |
| 2.          | Öffentliches Wohl bei Gebietsänderungen (Art. 74 Abs. 1 LV, § 7 Abs. 1 LKrO) .....       | 3         |
| 3.          | Für den Landesgesetzgeber maßgebende Gesichtspunkte.....                                 | 4         |
| <b>II.</b>  | <b>Motivation der Stadt Reutlingen.....</b>  | <b>13</b> |
| 1.          | Sondersituation in Reutlingen .....  | 14        |
| 2.          | Unzureichende Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion des Landkreises.....                    | 20        |
| 3.          | Kreisumlage .....  | 21        |
| 4.          | Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis .....  | 22        |
| 5.          | Verwaltungskraft der Stadt Reutlingen.....   | 23        |
| <b>III.</b> | <b>Kreisfreie Städte .....</b>   | <b>24</b> |
| 1.          | In Baden-Württemberg.....  | 24        |
| 2.          | In der Bundesrepublik .....  | 26        |
| <b>IV.</b>  | <b>Folgen der Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis .....</b>                    | <b>26</b> |
| 1.          | Folgen aus der Übertragung von Aufgaben .....  | 26        |
| 2.          | Folgen für den kommunalen Finanzausgleich.....   | 28        |
| 3.          | Vermögen und Schulden.....   | 29        |
| 4.          | Finanzielle Gesamtbewertung.....   | 30        |
| 5.          | Nichtmonetäre Folgen.....  | 33        |
| <b>V.</b>   | <b>Fortbestehende Leistungsfähigkeit des Landkreises Reutlingen.....</b>                 | <b>34</b> |
| 1.          | Strukturdaten des Landkreises Reutlingen nach Gründung des Stadtkreises Reutlingen ..... | 34        |
| 2.          | Ausreichende Aufgaben der Selbstverwaltung.....  | 37        |
| 3.          | Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion .....   | 37        |
| 4.          | Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen durch die Stadt Reutlingen.....                  | 38        |
| <b>VI.</b>  | <b>Gesamtabwägung.....</b>   | <b>38</b> |

## **Begründung:**

### **I. Rechtliche Grundlagen**

Grundlage des Antrags, die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis zu erklären, sind die Gemeindeordnung (GemO), die Landkreisordnung (LKrO), die Landesverfassung (LV) und das Grundgesetz (GG).

#### **1. § 3 Abs. 1 GemO**

Nach § 3 Abs. 1 GemO können Gemeinden durch Gesetz auf ihren Antrag zu Stadtkreisen erklärt werden. § 3 Abs. 1 GemO bestimmt keine konkreten Voraussetzungen für die Erklärung einer Gemeinde zum Stadtkreis.

Nach § 3 Abs. 1 GemO in seiner bis 1974 geltenden Fassung war Voraussetzung der Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis, dass sie über eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern verfügt. Diese Voraussetzung wurde durch Gesetz vom 09.07.1974 (GBl. S. 237) gestrichen. Die Überschreitung der 100.000-Einwohner-Schwelle legt es nahe, dass die Gemeinde den Rahmen des Landkreises sprengt und deshalb ihre Erklärung zum Stadtkreis geboten ist.

#### **2. Öffentliches Wohl bei Gebietsänderungen (Art. 74 Abs. 1 LV, § 7 Abs. 1 LKrO)**

Das Gebiet von Gemeinden und Gemeindeverbänden kann aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden (Art. 74 Abs. 1 LV, § 7 Abs. 1 LKrO); die betroffenen Gebietskörperschaften sind vor der Änderung anzuhören (BVerfGE 86, 90, 107; 50, 50 f.). Durch die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis ändert sich das Gebiet des Landkreises Reutlingen.

Die „Gründe des öffentlichen Wohls“ werden vom Gesetzgeber bestimmt. Bei der anzustellenden Abwägung hat er einen großen, aber durch die Verfassung gebundenen Spielraum (BVerfGE 86, 90, 108; StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 9 f.; 23, 1, 4 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459; Faiß, in: Ade/Faiß/Waibel/Stehle, Kommunalverfassungsrecht Baden-Württemberg, Stand: April 2012, § 7 LKrO, Nr. 1). Der Gesetzgeber hat den für seine Entscheidung erheblichen Sachverhalt zu ermitteln, die unterschiedlichen Belange und Interessen zu bewerten und in seine Abwägung einzustellen (BVerfGE 96, 90, 108 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459). Er hat die Interessen der antragstellenden Gemeinde denen der Gemeinschaft der Kreisgemeinden gegenüberzustellen und die beiderseitigen Belange nach den Gesichtspunkten des öffentlichen Wohls abzuwägen. In die Abwägung ist einzustellen, ob die antragstellende Gemeinde ohne Stadtkreisgründung durch ihr Übergewicht den Rahmen des Landkreises sprengt und ob bei einer Stadtkreisgründung die Lebensfähigkeit des Restkreises in Frage gestellt wäre (Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg, 2013, § 3 GemO Rn. 3; Steger, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand: Oktober 2013, § 3 Rn. 5).

### **3. Für den Landesgesetzgeber maßgebende Gesichtspunkte**

#### **a) Entscheidungsleitende Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts**

Für die Auslegung des Begriffs „öffentliches Wohl“ ist die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 LV) von maßgeblicher Bedeutung. Das „öffentliche Wohl“ hat als „steuerndes Element einer kommunalen Gebietsreform die Strukturmerkmale kommunaler Selbstverwaltung in sich aufzunehmen und als entscheidungsleitend in Rechnung zu stellen“ (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459, s. in Bezug auf die Auflösung einer Gemeinde auch StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 10, wonach die Selbstverwal-

tungsgarantie neben dem öffentlichen Wohl zu berücksichtigen ist). Bei der Ausgestaltung und Formung der Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung hat der Gesetzgeber die grundgesetzliche Entscheidung für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung zu berücksichtigen (BVerfGE 107, 1, 11).

**aa) Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen**

Die Stadt Reutlingen hat nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (BVerfG, NVwZ 2015, 136 Rn. 114 ff.; BVerfGE 110, 370, 399 f.; 107, 1, 12). Dieses Aufgabenverteilungsprinzip gilt zugunsten kreisangehöriger Gemeinden auch gegenüber den Kreisen (BVerfG, LKV 2015, 23 Rn. 41; BVerfGE 79, 127, 150). Aufgaben mit relevantem örtlichen Charakter darf der Gesetzgeber den Gemeinden nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also dann entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre (BVerfG, LKV 2015, 23 Rn. 58; BVerfGE 107, 1, 13; 79, 127, 153 ff.; BVerfGE 101, 99, 103). Der Gesetzgeber hat dieses verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip und den daraus abzuleitenden prinzipiellen Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene zu beachten (BVerfG, LKV 2015, 23 Rn. 41).

**bb) Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen**

Dem Landkreis Reutlingen ist das Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG für die Ausgestaltung seines Aufgabenbereichs nur eingeschränkt gewährleistet. Anders als bei den Gemeinden beschreibt die Verfassung die Aufgaben der Kreise nicht selbst, sondern überantwortet dies dem Gesetzgeber (BVerfG, NVwZ 2015, 136 Rn. 114; BVerfGE 119, 331, 351 f.; 79, 127, 150). Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Regelung des Aufgabenbereichs der Kreise findet erst

dort eine Grenze, wo verfassungsrechtliche Gewährleistungen des Selbstverwaltungsrechts der Kreise entwertet würden. Der Gesetzgeber darf das Selbstverwaltungsrecht der Kreise nicht unterlaufen, indem er ihnen keine Aufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung zuweist. Er muss einen Mindestbestand an Aufgaben zuweisen, die die Kreise unter Ausschöpfung der auch ihnen gewährten Eigenverantwortlichkeit erledigen können (BVerfG, NVwZ 2015, 136 Rn. 114; BVerfGE 119, 331, 352). Gebietsänderungen gefährden den rechtlich geschützten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich nicht (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459; StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 10).

**b) Subsidiaritätsprinzip**

Die Landesverfassung hebt den Vorrang der dezentralen Aufgabenerledigung in Art. 70 Abs. 1 Satz 2, 71 Abs. 2 Satz 1 besonders hervor (BVerfGE 79, 127, 149). Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, sind diesen zuzuweisen (Art. 70 Abs. 1 Satz 2 LV). Dies gilt sowohl für das Verhältnis der übergeordneten zu den nachgeordneten staatlichen Behörden als auch für das Verhältnis der höherstufigen Staats- zur kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis und in der Gemeinde (Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 70 Rn. 19). Nach Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LV sind die Gemeinden in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Die Gemeindeverbände haben (nur) innerhalb ihrer Zuständigkeit die gleiche Stellung (Art. 71 Abs. 2 Satz 2 LV).

**c) Demokratieprinzip**

Das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2, Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 23 Abs. 1 LV) ist als tragendes, die kommunale Selbstverwaltung

maßgeblich prägendes Verfassungsprinzip (BVerfGE 91, 228, 244; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, U. v. 18.08.2011 – 21/10, juris Rn. 227, insoweit in NordÖR 2011, 537 ff. nicht abgedruckt) zur Konkretisierung des „öffentlichen Wohls“ heranzuziehen (StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 7). Das Volk muss in den Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG).

Nach § 22 Abs. 4 S. 5 LKrO können auf eine Gemeinde nicht mehr als 40% der Kreistagssitze entfallen. Dies soll eine Majorisierung des Kreistags durch große kreisangehörige Gemeinden verhindern. § 22 Abs. 4 S. 5 LKrO steht im Konflikt mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Die Regelung führt zu einer zunehmenden Unterrepräsentation der Stadt Reutlingen im Kreistag, da 40,4% der Einwohner des Landkreises Reutlingen Bürger der Stadt Reutlingen sind. Der Prozentsatz wird zunehmen.

Die Regelung ist ein Indiz dafür, dass eine Stadt, in der mehr als 40% der Einwohner des Landkreises wohnen, den Rahmen des Landkreises sprengt. Dies gilt in besonderem Maß, wenn die Stadt mehr als 100.000 Einwohner hat. Den Anforderungen des Demokratieprinzips an die Gleichheit der Wahl und der Verhinderung einer Majorisierung des Kreistags kann dadurch Rechnung getragen werden, dass die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt wird.

#### **d) Leistungsfähigkeit der Stadt Reutlingen**

Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis setzt voraus, dass die Stadt Reutlingen über die zur Erledigung der Aufgaben eines Stadtkreises erforderliche Verwaltungs- und Leistungskraft verfügt.

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen Untere Verwaltungsbehörde (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 Landesverwaltungsgesetz [LVG]). Die Stadt Reutlingen kann zum Stadtkreis erklärt werden, wenn sie zur Erfüllung

der Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde – die sie als Große Kreisstadt gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 1, § 19 LVG bereits heute zu großen Teilen wahrnimmt – hinreichend leistungsfähig ist.

Zur Leistungsfähigkeit gehört weiter, dass die Stadt Reutlingen in der Lage ist, die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft ohne die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion des Landkreises Reutlingen wahrzunehmen. Ist dies der Fall, hat die Stadt Reutlingen aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts einen Anspruch darauf, dass der Landkreis Reutlingen für sie keine Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben wahrnimmt und ihr dadurch Zuständigkeiten für einzelne Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft entzieht.

**e) Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Reutlingen**

Der nach der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen verbleibende Landkreis Reutlingen muss zur Wahrnehmung der ihm verbleibenden Aufgaben hinreichend leistungsfähig sein.

Das Landratsamt Reutlingen bleibt nach Gründung eines Stadtkreises für das Gebiet des Landkreises Reutlingen Untere Verwaltungsbehörde (§ 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG).

Im Rahmen seines Rechts zur Selbstverwaltung fördert der Landkreis seine Einwohner, unterstützt die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und trägt zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten bei (§ 1 Abs. 1 Satz 1 LKrO). Er verwaltet in seinem Gebiet unter eigener Verantwortung alle die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigenden öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 LKrO). Der Landkreis hat sich auf die Aufgaben zu beschränken, die der einheitlichen Versorgung und Betreuung der Einwohner des ganzen Landkreises oder eines größeren Teils desselben dienen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 LKrO). Die Kreise sind auf dieser Grundlage zuständig für die Erfüllung übergemeindlicher Aufgaben sowie von Er-



gänzungs- und Ausgleichsaufgaben. Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben sind die Aufgaben, die zwar nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden zugewiesene Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betreffen, die aber gleichwohl vom Kreis wahrgenommen werden, um die Einwohner im Kreisgebiet gleichmäßig zu versorgen und zu betreuen (BVerwGE 101, 99, 103 f.).

**f) Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung**

Der Gesetzgeber hat den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) in die Abwägung einzustellen (StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 9). Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung ist allerdings nicht das für die Erklärung zum Stadtkreis maßgebende Kriterium.

Die Selbstverwaltungsgarantie verlangt, dass eine Gemeinde das Recht hat, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die sie selbst erledigen kann, in eigener Verantwortung zu erledigen (BVerfG, NVwZ 2015, 135 Rn. 114 ff.; BVerfGE 79, 127, 146 ff.). Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG setzt der ökonomischen Erwägung, dass eine zentral organisierte Verwaltung rationell und billiger arbeiten könnte, den demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug (BVerfGE 79, 127, 153; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459). Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft dürfen kreisangehörigen Gemeinden zugunsten der Landkreise nicht aus bloßen Wirtschaftlichkeitserwägungen entzogen werden. Ein Aufgabenentzug aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist nur zulässig, wenn das Belassen der Aufgabe bei der Gemeinde zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen können, gestattet grundsätzlich keinen Aufgabenentzug (BVerfGE 79, 127, 152). Etwaigen finanziellen Nachteilen der Stadtkreisgründung sind die Vorteile der Grün-

derung eines Stadtkreises Reutlingen gegenüberzustellen, insbesondere der deutliche Gewinn an Selbstverwaltung, Demokratie und Bürgernähe. Die spezifische Funktion der bürgerschaftlich getragenen Verwaltung hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt bekräftigt (BVerfGE 107, 1, 11 f.; 82, 310, 313; 79, 127, 143; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 457, 459).

**g) Gesamtabwägung**

Bei der vorzunehmenden Gesamtabwägung ist zu berücksichtigen, dass der Landkreis Reutlingen keinen Bestandsschutz genießt. Das Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform aus dem Jahr 1969 steht der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen nicht entgegen. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen ist vielmehr die konsequente Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform 2005:

**aa) Kein Bestandsschutz für den Landkreis Reutlingen**

Der Landkreis Reutlingen ist in seinem Bestand nicht vor Veränderungen geschützt. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist keine Garantie für den individuellen Bestand der einzelnen Gebietskörperschaft (BVerfGE 86, 90, 107; 50, 50; StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 10). Nach Art. 74 Abs. 1 LV kann das Gebiet von Gemeinden und Gemeindeverbänden aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Wenn Gründe des öffentlichen Wohls für eine Neugliederung sprechen und das Übermaßverbot der Gebietsänderung nicht entgegensteht, kann der Gebietsänderung kein Bestandsschutz entgegengehalten werden. Die Regelung über die Stadtkreisgründung in § 3 Abs. 1 GemO bringt dies deutlich zum Ausdruck.

**bb) Denkmodell der Landesregierung 1969 steht nicht entgegen**

Der Zuschnitt des Landkreises Reutlingen beruht auf der am 01.01.1973 in Kraft getretenen Kreisreform. Der Kreisreform gingen ein Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform aus dem Jahr 1969 und ein Gutachten zweier Kommissionen des Landes zur Kreisreform aus dem Jahr 1970 voraus (abgedruckt in: Staatsministerium Baden-Württemberg, Hrsg., Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Bd. 1, 1972).

Im Denkmodell der Landesregierung wurde die Kreisfreiheit einer Stadt unter bestimmten Bedingungen als problematisch angesehen (s. Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform, in: Staatsministerium Baden-Württemberg, a.a.O., S. 38). Das Denkmodell der Landesregierung schlug deshalb die Einkreisung der Stadtkreise Baden-Baden, Pforzheim, Ulm und Heilbronn vor (Denkmodell der Landesregierung, a.a.O., S. 39).

Die Vorschläge zur Einkreisung von Stadtkreisen im Denkmodell der Landesregierung haben im Kreisreformgesetz 1973 keinen Niederschlag gefunden. Das Kreisreformgesetz ließ die bestehenden Stadtkreise entgegen den Vorarbeiten zur Kreisreform unangetastet und folgt insoweit dem Denkmodell der Landesregierung nicht. Das Denkmodell der Landesregierung aus dem Jahr 1969 und des Gutachtens zur Kreisreform aus dem Jahr 1970 stehen der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen deshalb nicht entgegen. Sie liegen der Kreisreform insoweit nicht zugrunde und sind nicht verbindlich.

Das Denkmodell geht außerdem selbst davon aus, dass der Eingliederung einer Stadt in einen Landkreis Grenzen gesetzt sind. Wenn eine Stadt ein Übergewicht über den ganzen übrigen Landkreis erlangt oder wegen ihrer Größe über eine be-

sonders ausgeprägte Verwaltungs- und Leistungskraft verfügt, ist nach dem Denkmodell ihre Eingliederung in einen Landkreis nicht angemessen (Denkmodell der Landesregierung, a.a.O., S. 38 f.).

**cc) Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform 2005**

Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen setzt die am 01.01.2005 in Kraft getretene Verwaltungsstrukturreform fort:

Die Verwaltungsstrukturreform zielte mit der Eingliederung der unteren Sonderbehörden in die Landratsämter und in die Bürgermeisterämter der Stadtkreise auf eine Bündelung von bis dahin zergliederten Zuständigkeiten vor Ort. Durch die Verwaltungsstrukturreform sollten einheitliche Anlaufstellen mit kurzen Wegen geschaffen werden. Der Bürger und die Wirtschaft sollen eine Entscheidung aus einer Hand vor Ort erhalten. Der Verwaltungsstrukturreform liegt das Leitbild einer modernen Verwaltung zugrunde, die dezentral und möglichst nah am Kunden organisiert ist. Grundprinzipien der Verwaltungsstrukturreform sind die Vereinfachung von Abläufen und die Verlagerung von Entscheidungsprozessen und Verantwortung nach unten. Die Verwaltungsstrukturreform dient außerdem der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (s. den Gesetzentwurf der Landesregierung zum Verwaltungsstruktur-Reformgesetz, LT-Drs. 13/3201, S. 241 f.).

Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis ist die konsequente Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform. Nach ihrer Erklärung zum Stadtkreis wird die Stadt Reutlingen nicht wie bisher als Große Kreisstadt (s. § 19 LVG) nur bestimmte Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde wahrnehmen, sondern für sämtliche Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde zuständig sein (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG). Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis führt zu einer Konzentration der bis-

her zwischen der Stadt Reutlingen und dem Landkreis Reutlingen zergliederten Zuständigkeiten vor Ort. Das Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen wird gestärkt. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen entspricht damit den Zielen der Verwaltungsstrukturreform 2005. Sie ist Ausdruck einer modernen und bürgernahen Verwaltung.

## **II. Motivation der Stadt Reutlingen**

Die Motivation, sich mit dem Thema „Stadtkreisgründung“ zu beschäftigen, ergibt sich einerseits aus den Nachteilen, die sich aufgrund der heutigen Situation für Bürger und Wirtschaft dieser Stadt ergeben. Zum anderen sind die Vorteile, die die Stadt Reutlingen als Stadtkreis hätte, Motivation, sich mit dem Thema und seinen Konsequenzen auseinanderzusetzen.

Als Stadtkreis kann die Stadt Reutlingen alle kommunalen Dienstleistungen für Bürger und Wirtschaft aus einer Hand erbringen. Die bisher vom Landratsamt wahrgenommenen Aufgaben können mit den heute von der Stadt Reutlingen erbrachten Leistungen innerhalb der bestehenden Strukturen und -abläufe der Stadtverwaltung sinnvoll gebündelt und stärker an den Bedürfnissen der Reutlinger Bürger und Gewerbetreibenden ausgerichtet werden. Die Stadtkreisgründung bietet die umfassende Chance, Verwaltungsstrukturen schlanker, effektiver und effizienter – schlicht bürgernäher zu organisieren.

Als Stadtkreis ist die Stadt Reutlingen in allen für die Entwicklung der Stadt wichtigen Gremien unmittelbar vertreten und an den Entscheidungen mit eigener, direkter Stimme beteiligt. Sie ist somit „Herr im eigenen Haus“ und kann alle für eine Großstadt wichtigen Aufgaben entlang der Interessen ihrer Bürger und Wirtschaft politisch nicht nur beeinflussen, sondern eigenverantwortlich gestalten. Dies ist ihr heute nicht möglich.

Die großstädtischen Aufgaben bringen besondere finanzielle Belastungen für die Stadt mit sich. Der Landkreis wird in diesem Zusammenhang seiner Ergän-

zungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen nicht ausreichend gerecht. Umgekehrt profitiert der umliegende Landkreis durch die unmittelbare Nähe zur Großstadt Reutlingen.

Als Stadtkreis bekommt die Stadt Reutlingen vor allem im kommunalen Finanzausgleich entsprechende höhere Zuweisungen. Aber auch in anderen Fällen steht sie als Stadtkreis bei der Verteilung von Zuschüssen und Fördergeldern mit den Stadt- und Landkreisen „in der ersten Reihe“. Dies ist notwendig, damit die Stadt ihre großstädtische Struktur sichern und stärken kann.

Im Laufe der Jahre hat man sich zunehmend damit beholfen, Aufgaben im Wege der Delegation oder durch Vereinbarungen mit dem Landkreis durch die Stadt selbst wahrzunehmen. Dies hat jedoch praktische, rechtliche und politische Grenzen. Die unterschiedlichen, oft gegenläufigen Interessen im Landkreis Reutlingen führen immer wieder zu Problemen, weil die großstädtischen Interessen im Landkreis keine ausreichende Berücksichtigung finden.

Zunehmend wurde die Sondersituation der Stadt Reutlingen deutlich. Insbesondere seit Überschreiten der Marke von 100.000 Einwohnern.

Die Stadtverwaltung beschäftigt sich aus diesen Gründen bereits seit rd. 25 Jahren mit der Stadtkreisgründung. Bereits zu Zeiten der Oberbürgermeister Dr. Oechsle und Dr. Schultes wurden verschiedene Ausarbeitungen hierzu angefertigt. Diese blieben jedoch nichtöffentlich. Auch der Gemeinderat der Stadt Reutlingen griff das Thema der Stadtkreisgründung seither immer wieder in Anfragen und Anträgen an die Verwaltung auf. So z.B. in den Jahren 1989, 1997, 1998, 2000 und 2006.

## **1. Sondersituation in Reutlingen**

### **a) Größe der Stadt Reutlingen**

Die Stadt Reutlingen hatte erstmals im Jahr 1988 mehr als 100.000 Einwohner. Bei der Kreisreform 1973 hatte Reutlingen mit knapp 96.000 Einwohnern noch weniger als 100.000 Einwohner. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Frage der Kreisfreiheit Reutlin-

gens nicht bereits im Zuge der Kreisgebietsreform 1973 aufgekommen war, zumal nach § 3 Abs. 1 GemO in seiner bis 1974 geltenden Fassung noch eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern Voraussetzung für die Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis war. Diese Voraussetzung wurde durch Gesetz vom 09.07.1974 (GBl. S. 237) gestrichen (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.2., S. 7 f.).

Betrachtet man die Einwohnerentwicklung seit der Kreisreform 1973, so stellt man fest, dass in den Jahren bis 2010, d.h. ohne Berücksichtigung der jüngsten Veränderungen durch den Zensus 2011, die Stadt Reutlingen mit einem Einwohner-Zuwachs von mehr als 17% im Vergleich zu den Stadtkreisen den drittstärksten Anstieg aufweist (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.4., S. 10). Diese Entwicklung sollte sich auch im Status und den Zuständigkeiten der Stadt niederschlagen.

#### **aa) Vergleichbarkeit mit anderen Stadtkreisen**

Die Stadt Reutlingen ist mit ihren 111.866 Einwohnern (vierteljährlicher Bevölkerungsstand II/2014 auf Basis Zensus, gemäß Statistischem Landesamt Baden-Württemberg) die neuntgrößte Stadt in Baden-Württemberg. Sie weist eine mit den Stadtkreisen Ulm, Heilbronn und Pforzheim vergleichbare Einwohnerzahl auf und gliedert sich ohne weiteres in die Riege der Stadtkreise in Baden-Württemberg ein. Die Stadt Pforzheim hat im Vergleich zu Reutlingen lediglich rd. 6.200 Einwohner mehr. Die Stadt Heilbronn hat 7.000 Einwohner mehr als Reutlingen und die Stadt Ulm hat 7.900 Einwohner mehr (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.4., S. 10 f.).

Aber auch im Vergleich mit den kreisfreien Städten im gesamten Bundesgebiet gliedert sich die Stadt Reutlingen gemessen an der Einwohnerzahl problemlos ein. Im gesamten Bundesgebiet gibt es 107 kreisfreie Städte. Der Stadtkreis Reutlingen würde dabei im Mittelfeld landen. 60 kreisfreie Städte haben mehr Einwohner und 47 haben weniger Einwohner als die Stadt

Reutlingen. Die kleinste kreisfreie Stadt hat gerade einmal rd. 34.000 Einwohner.

#### **bb) Vergleich mit anderen kreisangehörigen Städten**

Im Vergleich mit den Stadtkreisen einerseits und den größten kreisangehörigen Städten im Land Baden-Württemberg andererseits wird deutlich, dass die Stadt Reutlingen eine Sonderstellung im Gefüge der Städte in Baden-Württemberg einnimmt: Sie ist als einzige Großstadt in Baden-Württemberg kreisangehörig, obwohl sie gemessen an ihrer Einwohnerzahl viel mehr mit den Stadtkreisen als mit den übrigen kreisangehörigen Städten vergleichbar ist. Der Unterschied zur Stadt Ludwigsburg (90.457 Einwohner) als die größte kreisangehörige Stadt nach Reutlingen ist beträchtlich und beträgt knapp 22.000 Einwohner. Die Stadt Esslingen hat 89.672 Einwohner, die Stadt Tübingen 85.419 Einwohner, die Stadt Villingen-Schwenningen 81.508 Einwohner und die Stadt Konstanz 81.077 Einwohner. Ganz offensichtlich gehört die Stadt Reutlingen größtmäßig zu den Stadtkreisen und nicht zu den kreisangehörigen Städten (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.4., S. 11).

Die Sondersituation der Stadt Reutlingen wird auch an anderer Stelle sichtbar: Betrachtet man die Größenverhältnisse innerhalb der Landkreise in Baden-Württemberg fällt auf, dass der Abstand zwischen der jeweils größten und allen weiteren Städten und Gemeinden im jeweiligen Landkreis in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg so eklatant ausfällt wie im Landkreis Reutlingen. Der Abstand zwischen der Stadt Reutlingen und Metzingen als nächstgrößter Stadt im Landkreis Reutlingen ist mit einer Differenz von rd. 91.000 Einwohnern so groß wie in keinem anderen Landkreis in Baden-Württemberg. In den Landkreisen Ludwigsburg, Esslingen und Tübingen beläuft sich der Abstand zwischen größter und nächstgrößter Stadt auf zwi-



schen 44.000 und 48.000 Einwohner und ist damit jeweils nur knapp halb so groß wie im Landkreis Reutlingen. Der Landkreis Reutlingen ist nicht nur der einzige Landkreis in Baden-Württemberg, zu dessen Gebiet eine Großstadt zählt. Gleichzeitig weist er eine Diskrepanz zwischen der größten und allen weiteren Städten auf, die in Baden-Württemberg einzigartig ist. Alle anderen Landkreise in Baden-Württemberg haben diesbezüglich homogenere Strukturen (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.4., S. 11 f.).

## **b) Räumliche Struktur der Stadt Reutlingen**

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche beschreibt den Teil der Gesamtfläche eines Kreises, der insbesondere für Gewerbe, Wohnen und Verkehr genutzt wird. Landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen und Gewässerflächen sind darin nicht enthalten.

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche eines Kreises ist u.a. auch ein Indikator für seine strukturelle Prägung. Je größer der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche, desto städtischer geprägt ist der Kreis. Beim Vergleich mit den Stadtkreisen in Baden-Württemberg wird deutlich, dass die Stadt Reutlingen nicht nur was die absoluten Flächenwerte anbelangt eine mit den anderen Stadtkreisen vergleichbare Struktur aufweist, vielmehr noch hat die Stadt Reutlingen ein im Vergleich mit den anderen Stadtkreisen überdurchschnittlich städtisches Gepräge. Nur die Stadtkreise Mannheim, Stuttgart und Karlsruhe weisen einen höheren Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche und damit ein noch städtischeres Gepräge auf als die Stadt Reutlingen (Ergebnisbericht, Kapitel IX.1.1., S. 121 ff.).

Auch die Einwohnerdichte verdeutlicht im Zusammenspiel mit der Einwohnerzahl einer Großstadt und dem hohen Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche, die den anderen Stadtkreisen vergleichbare großstädtische Struktur der Stadt Reutlingen.

Die innerstädtischen Siedlungsstrukturen der Stadt Reutlingen und des ähnlich großen Stadtkreises Heilbronn sind ohne weiteres miteinander vergleichbar. Die Kernstadt weist in Heilbronn einen Einwohneranteil von 48% (rd. 57.000 Einwohner) und in Reutlingen von 59% (rd. 65.000 Einwohner) auf. Der Stadtkreis Heilbronn hat neben der Kernstadt 8 weitere Stadtteile, die Stadt Reutlingen hat neben ihrer Kernstadt 12 Stadtbezirke (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.4., S. 12 f.).

### **c) Aufgaben**

Die größenmäßige Entwicklung und Situation Reutlingens macht sich vor allem im Aufgabenportfolio der Stadt bemerkbar. Die Stadt Reutlingen deckt als Großstadt mit ihren oberzentralen Funktionen bereits heute eine Vielzahl von Aufgaben ab, die andere kreisangehörige Städte nicht abdecken. Als Großstadt mit knapp 112.000 EW sieht sich die Stadt Reutlingen – wie andere Großstädte auch - mit besonderen Bedarfslagen, z.B. in der Kinderbetreuung, in der Verkehrsinfrastruktur, im kulturellen Bereich, bei der Wirtschaftsförderung und der Stadtentwicklung konfrontiert. Dies schlägt sich ausgabeseitig seit Jahren im Haushalt der Stadt Reutlingen nieder. Die Stadt Reutlingen muss sich hierbei in vielen Fällen bereits heute wie ein Stadtkreis verhalten.

#### **aa) Alleinstellung im Landkreis Reutlingen**

Keine andere Stadt im Landkreis Reutlingen hat eine vergleichbar hohe Belastung wie die Stadt Reutlingen. Vergleicht man die laufenden Ausgaben der Verwaltungshaushalte der Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen, also Personalaufwand, Sachaufwand sowie Zuweisungen und Zuschüsse, dann wird dies deutlich. Bereinigt man diesen Vergleich um die Größenunterschiede, dann wird der Unterschied noch deutlicher. Die laufenden Ausgaben für die Aufgabenerfüllung liegen in der Stadt Reutlingen pro Einwohner, deutlich über den übrigen Städten und Gemeinden im Landkreis Reutlingen. Die Stadt

Reutlingen hat laufende Ausgaben für die Aufgabenerfüllung von 1.678 Euro pro Einwohner. Die Stadt Metzingen weist als nächstkleinere Stadt im Landkreis mit 1.414 Euro pro Einwohner schon eine deutlich geringere Belastung auf. Für die Stadt Bad Urach beträgt der Wert 1.377 Euro pro Einwohner und für die Stadt Pfullingen 1.348 Euro je Einwohner. Der Durchschnitt im Landkreis Reutlingen beläuft sich auf gerade einmal 1.054 Euro pro Einwohner (Ergebnisbericht, Kapitel II.2.1., S. 21 f.).

Bewertet man diese Differenz zwischen der Stadt Reutlingen und der Stadt Metzingen finanziell, so kommt man zum Ergebnis, dass die Stadt Reutlingen auf der Grundlage ihrer tatsächlichen Einwohnerzahl Jahr für Jahr eine um rd. 29 Mio. Euro höhere Ausgabe-Belastung durch ihre laufenden Aufgaben hat. Oder anders ausgedrückt: Könnte sich die Stadt Reutlingen in ihrer Aufgabenerfüllung auf das Leistungsportfolio der Stadt Metzingen beschränken, dann hätte sie unter Berücksichtigung ihrer tatsächlichen Einwohnerzahl, jährlich ein um rd. 29 Mio. Euro geringeres Ausgabevolumen zu bewältigen.

Könnte sich die Stadt Reutlingen mit ihrem Aufgabenbestand auf den Durchschnitt im Landkreis Reutlingen beschränken, dann würde ihr Haushalt – unter Berücksichtigung ihrer höheren Einwohnerzahl - jährlich sogar ein um 69 Mio. Euro geringeres Ausgabevolumen aufweisen.

Dieses kann konkret belegt werden anhand einer Vielzahl von Beispielen für Aufgaben, die im Landkreis Reutlingen nur von der Stadt Reutlingen wahrgenommen werden (Ergebnisbericht, Kapitel II.2.1., S. 22 f.).

Daran zeigt sich sehr anschaulich, dass die Stadt Reutlingen eine deutlich höhere Belastung zu tragen hat, als jede andere Stadt im Landkreis Reutlingen, und dies, obwohl sie seit Jahren kontinuierlich Haushaltskonsolidierung betreibt. Dasselbe Er-

gebnis zeigt sich darüber hinaus auch im Vergleich mit den großen kreisangehörigen Städten in Baden-Württemberg. Ursache hierfür ist, dass die Stadt Reutlingen die mit Abstand größte kreisangehörige Stadt im Landkreis Reutlingen und in Baden-Württemberg ist und als Großstadt ein Aufgabenportfolio erfüllt, das sonst nur bei Stadtkreisen anzutreffen ist.

Die laufenden Ausgaben für diese Aufgaben belasten den Haushalt der Stadt Reutlingen Jahr für Jahr. Dieses Geld steht somit für andere Aufgaben der Stadt nicht zur Verfügung. Alle anderen Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen haben diese Aufgaben und Ausgaben nicht. Deren Einwohner und Wirtschaft profitieren jedoch von der Großstadt Reutlingen und ihrer Infrastruktur. Dies zeigt sich z.B. daran, dass viele der genannten Einrichtungen zu großen Teilen auch von den Einwohnern der umliegenden Städte und Gemeinden genutzt werden. Hierfür ist ein Ausgleich durch Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs erforderlich.

## **2. Unzureichende Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion des Landkreises**

In § 1 der Landkreisordnung sind die Aufgaben der Landkreise definiert. Dort heißt es unter anderem, der Landkreis „unterstützt die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und trägt zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten bei“.

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass der Landkreis Reutlingen seine Ausgleichsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen unzureichend erfüllt. Im Vergleich mit den anderen Städten und Gemeinden im Landkreis Reutlingen, hat die Stadt Reutlingen deutlich höhere Lasten zu tragen, ohne dass sich der Landkreis Reutlingen daran angemessen beteiligt. Die Sonderstellung der Stadt Reutlingen als Großstadt, findet im Landkreis keine ausreichende Berücksichtigung. Dadurch entsteht ein

Ungleichgewicht im Landkreis Reutlingen, welches einseitig zu Lasten von Bürgern und Wirtschaft der Stadt Reutlingen geht.

Die anderen Städte und Gemeinden im Landkreis haben zum einen keine großstädtischen oder oberzentralen Aufgaben wahrzunehmen, wohl aber profitieren deren Bürger und Wirtschaft von der Nähe zur Großstadt Reutlingen. Die übrigen Städte und Gemeinden im Landkreis profitieren zum anderen verhältnismäßig stärker von Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen des Landkreises als die Stadt Reutlingen. In der Folge weisen in den anderen Gemeinden Gebührensätze und Steuerhebesätze durchweg niedrigere Niveaus auf als in der Stadt Reutlingen. Letztlich bezahlen die Reutlinger Bürger und die Reutlinger Wirtschaftsbetriebe die großstädtische Infrastruktur der Stadt Reutlingen, von der auch der restliche Landkreis in erheblichem Maße profitiert.

Es gibt zahlreiche Aufgaben, die als Pflichtaufgaben des Landkreises den Bürgern auch in der Stadt Reutlingen zur Verfügung gestellt werden müssen. 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 sachgerecht und ausreichend sein. Aus Sicht der Großstadt Reutlingen und der dort vorhandenen Bedarfe und Problemlagen ist sie es in vielen Fällen nicht. Der Landkreis erfüllt auch in diesen Fällen seine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber der Stadt Reutlingen nur unzureichend. Deshalb füllt die Stadt Reutlingen seit Jahren diese Lücken durch eigene Leistungserbringung aus – das jedoch auf freiwilliger Basis und oft ohne Kostenausgleich. Auch in den Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs wird dies nicht berücksichtigt, weil die dem Finanzausgleich innewohnende Systematik das gar nicht vorsieht.

### **3. Kreisumlage**

Die Kreisumlage basiert auf der Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden und wird über einen Umlagesatz erhoben. Die Höhe des Umlagesatzes wird vom Kreistag beschlossen und in der Haus-

haltssatzung des Kreises festgelegt. Die kreisangehörigen Gemeinden haben darauf keinen direkten Einfluss.

Im Jahr 2013 zahlte die Stadt Reutlingen 43,3 Mio. € Kreisumlage. Gemäß Haushaltsplan 2015 des Landkreises werden es für 2015 bereits knapp 50 Mio. € sein. Prozentual betrug der Anteil der Stadt Reutlingen am Gesamtaufkommen der Kreisumlage des Landkreises Reutlingen in der Vergangenheit i.d.R. um die 43% (Ergebnisbericht, Kapitel II.1., S. 17 f.).

Vergleicht man den Kreisumlageanteil der Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen mit ihrem jeweiligen Einwohneranteil, dann fällt auf, dass teilweise deutliche Unterschiede zu verzeichnen sind. Der Kreisumlageanteil der Stadt Reutlingen (43,3%) fällt im Vergleich zu ihrem Einwohneranteil (40,4%) im Landkreis Reutlingen deutlich höher aus. Gemessen an ihrem Einwohneranteil im Landkreis Reutlingen, leistet die Stadt Reutlingen eine um rd. 3 Mio. Euro höhere Kreisumlage. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass alle übrigen Städte und Gemeinden im Landkreis Reutlingen im Vergleich zum Einwohneranteil in Summe eine um 3 Mio. Euro geringere Kreisumlage entrichten (Ergebnisbericht, Kapitel II.1., S. 19).

#### **4. Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis**

Die derzeitige Situation mit der Großen Kreisstadt Reutlingen auf der einen Seite und dem Landkreis Reutlingen auf der anderen Seite ist in der täglichen Arbeit geprägt durch eine Vielzahl von Schnittstellen und Berührungspunkten. In vielen Fällen existieren zersplitterte Zuständigkeiten. Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen teilweise für eine Dienstleistung sowohl mit der Stadt als auch mit dem Landkreis in Kontakt treten. In anderen Fällen ist die Zuständigkeit für ähnliche Dienstleistungen unterschiedlich geregelt, so dass man genau Bescheid wissen muss, 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. Die Verwaltungsabläufe erzeugen durch

vielfältige Abstimmungen über Behördengrenzen hinweg entsprechende Aufwendungen, oftmals müssen Daten und Informationen redundant bei der Stadt und im Landratsamt vorgehalten werden. Hierzu gibt es eine ganze Reihe von konkreten Beispielen (Ergebnisbericht, Kapitel II.3., S. 26 f.).

Die Schnittstellenproblematik ist nicht als Kritik an der heutigen Aufgabenwahrnehmung des Landratsamtes zu verstehen. Die Nachteile entstehen durch die vorgegebenen Strukturen und Zuständigkeitsabgrenzungen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landratsamtes und der Stadtverwaltung machen derzeit das Beste daraus. Das heißt aber auch, dass sich die bestehenden Strukturen in vielen Fällen gerade nicht bewährt haben. Mit der Stadtkreisgründung würden sich aufgrund der damit einhergehenden Strukturveränderung erhebliche Vorteile ergeben.

## **5. Verwaltungskraft der Stadt Reutlingen**

Die Stadt Reutlingen besitzt seit Jahren die Größe und Leistungskraft um die Aufgaben eines Stadtkreises erledigen zu können. Dies zeigt nicht nur die Tatsache, dass die Stadt Reutlingen sich wie vorstehend ausgeführt, in vielen Belangen bereits wie ein Stadtkreis verhält. Betrachtet man die von der Stadt Reutlingen seit Jahren in Delegation oder per Vereinbarung wahrgenommenen Aufgaben sowie die Aufgaben des JobCenters, die anteilig ebenfalls bereits heute durch Personal der Stadt Reutlingen erledigt werden, so werden von den auf die Stadt im Falle der Stadtkreisgründung übergehenden Aufgaben, gemessen am Netto-Ressourcenbedarf, rd. 60% bereits heute von städtischem Personal wahrgenommen.

Die Stadt Reutlingen nimmt seit Jahren umfangreiche Aufgaben des Landkreises im Wege der Delegation wahr. Dies betrifft insbesondere die Aufgaben des SGB XII. Die Stadt nimmt die Abwicklung und Auszahlung der vielfältigen Hilfen des SGB XII für das Stadtgebiet Reutlingen komplett und vollständig mit eigenem Personal wahr. Das Volumen der von der Stadt abgewickelten Sozialhilfeausgaben beläuft sich 2015 auf rd. 40 Mio.

Euro. Dafür hält die Stadt 22 Stellen an eigenem Personal und die dafür notwendigen Arbeitsplätze und Sachmittelausstattung vor.

In Baden-Württemberg nehmen neben Reutlingen insgesamt nur sehr vereinzelt kreisangehörige Städte Aufgaben des SGB XII in Delegation wahr. In keiner dieser Städte wird die Delegation im SGB XII zudem derart umfassend wahrgenommen, wie in der Stadt Reutlingen.

Die Leistungskraft der Stadt Reutlingen zeigt sich nicht nur im Umfang der Delegationsaufgaben, sondern auch darin, dass Stadt und Landkreis in einigen Fällen eine von der gesetzmäßig dem Landkreis zugewiesenen, abweichende Aufgabenwahrnehmung durch Vereinbarung geregelt haben.

### **III.           Kreisfreie Städte**

#### **1.   In Baden-Württemberg**

Die Stadt Reutlingen ist die einzige Großstadt in Baden-Württemberg mit mehr als 100.000 Einwohnern, die nicht Stadtkreis ist. Alle anderen kreisangehörigen Städte haben deutlich weniger Einwohner als die Stadt Reutlingen.

Dass die Stadt Reutlingen nicht Stadtkreis ist, wie die anderen vergleichbar großen Städte Heilbronn, Ulm oder Pforzheim, hat historische Gründe (Ergebnisbericht, Kapitel I.1.2., S. 7 ff.).

Die historische Entwicklung der kreisfreien Städte vollzog sich für den badischen und württembergischen Landesteil unterschiedlich. Bereits die badische Städteordnung des Jahres 1874 dokumentierte den kreisfreien Status der Städte Karlsruhe, Freiburg i.Br., Mannheim, Heidelberg, Pforzheim, Konstanz und Baden-Baden.



Im württembergischen Landesteil hingegen war bis 1938 nur Stuttgart kreisfreie Stadt. Erst mit dem Gesetz über die Landeseinteilung im Jahr 1938 wurden auch die beiden nach Stuttgart größten Städte Ulm und Heilbronn zu Stadtkreisen erklärt. Diese beiden waren zum damaligen Zeitpunkt nach Stuttgart die mit Abstand größten Städte im württembergischen Landesteil. Die Stadt Reutlingen wies 1938 nicht nur deutlich weniger Einwohner auf als Ulm und Heilbronn, sie unterschied sich in ihrer Einwohnerzahl damals auch nicht von anderen Städten wie z.B. Esslingen, Ludwigsburg oder Villingen-Schwenningen.

Die verfassungsgebende Versammlung ließ im Jahr 1953 den Status der Kreisfreiheit aller bisherigen Stadtkreise unangetastet. Die beiden kleinsten Stadtkreise Konstanz und Baden-Baden bekamen in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, auf eigenen Antrag in den umliegenden Landkreis aufgenommen zu werden. Von dieser Option hat nur Konstanz Gebrauch gemacht.

Im Zusammenhang mit der Kreisreform des Jahres 1973 blieben die Stadtkreise in ihrem Status unverändert. Damals hatte die Stadt Reutlingen mit knapp 96.000 Einwohnern noch weniger als 100.000 Einwohner. In § 3 Abs. 1 GemO in seiner bis 1974 geltenden Fassung war noch eine Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern Voraussetzung für die Erklärung einer Stadt zum Stadtkreis. Diese Voraussetzung wurde durch Gesetz vom 09.07.1974 (GBl. S. 237) gestrichen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Frage der Kreisfreiheit Reutlingens nicht bereits im Zuge der Kreisgebietsreform 1973 aufgekommen war. Die kleineren Stadtkreise hatten (mit Ausnahme von Baden-Baden) die 100.000-Einwohner-Grenze bereits deutlich vor 1973 überschritten. In Heilbronn war dies 1961, in Pforzheim 1963 und in Ulm ebenfalls 1961 der Fall. Die Einwohnerzahl Ulms pendelte dabei in den Jahren zwischen 1961 und 1986 immer knapp um die 100.000 Einwohner.

Bis heute sind die Stadtkreise in Baden-Württemberg unverändert. Auch die jüngste Verwaltungsstrukturreform des Landes aus dem Jahr 2005 hat daran nichts geändert.

Die Sondersituation der Stadt Reutlingen hat demnach nicht schon immer bestanden, sondern ergab sich erst mit der Zeit infolge ihrer Entwicklung, insbesondere in den Jahren seit 1973 bis heute.

## **2. In der Bundesrepublik**

In Deutschland gibt es aktuell 107 kreisfreie Städte. Neun der 107 kreisfreien Städte liegen in Baden-Württemberg. Die kleinste kreisfreie Stadt ist die Stadt Zweibrücken in Rheinland-Pfalz mit 34.084 Einwohnern. Die Stadt Reutlingen liegt unter allen kreisfreien Städten in Deutschland gemessen an der Einwohnerzahl im Mittelfeld. 47 Stadtkreise bzw. kreisfreie Städte haben weniger Einwohner als Reutlingen, 60 haben mehr Einwohner.

Als Großstadt werden Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern bezeichnet. Derzeit gibt es 76 Großstädte in Deutschland, darunter auch die Stadt Reutlingen. Von den 76 Großstädten sind 69 Großstädte, d.h. über 91%, kreisfrei. In Baden-Württemberg ist die Stadt Reutlingen die einzige Großstadt, die nicht kreisfrei ist.

## **IV. Folgen der Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis**

### **1. Folgen aus der Übertragung von Aufgaben**

Mit der Stadtkreisgründung verändern sich die Zuständigkeiten für eine Reihe von Aufgaben, insbesondere gehen Aufgaben, die bisher der Landkreis Reutlingen für die Stadt Reutlingen wahrgenommen hat, auf diese über. Dies betrifft staatliche und kommunale Aufgaben. Bei letzteren handelt es sich um Pflichtaufgaben gemäß § 2 Abs. 2 GemO, Weisungsaufgaben entsprechend § 2 Abs. 3 GemO und freiwillige Selbstverwaltungs-

aufgaben. Der Aufgabenübergang betrifft ebenso die im Zuge des Sonderbehördeneingliederungsgesetzes (SoBEG) und des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (VRG) auf die Stadt- und Landkreise übergegangenen Aufgaben. Weiter ist auch zu berücksichtigen, dass Aufgaben nicht vom Landkreis selbst, sondern z.B. von Unternehmen in Privatrechtsform, an denen der Landkreis beteiligt ist, oder von Zweckverbänden, in denen der Landkreis Mitglied ist, wahrgenommen werden.

Die von der Stadtkreisgründung berührten Aufgaben sind im Ergebnisbericht, Kapitel IV., S. 31 ff. einzeln dargestellt und erläutert.

Für die auf die Stadt Reutlingen übergehenden Aufgaben, wird es Fälle geben, in denen künftig eine Kooperation zwischen Stadt- und Landkreis sinnvoll sein kann. Die Stadt Reutlingen ist bereit, dies im Einzelfall zu prüfen.

Ungeachtet dessen ist die Stadt Reutlingen bereit, sich an den Kreiskliniken Reutlingen GmbH als weiterer Gesellschafter zu beteiligen, um den Gesundheitsstandort langfristig zu sichern (Ergebnisbericht, Kapitel IV.3.7., S. 70 f. sowie Kapitel IV.7.1., S. 87 ff.). Ebenso beabsichtigt die Stadt Reutlingen als künftiger Schulträger der beruflichen Schulen, die bestehenden Berufsschulen in Kooperation mit dem Landkreis Reutlingen zu betreiben (Ergebnisbericht, Kapitel IV.3.3., S. 66 f.).

Hinsichtlich der Bewertung der finanziellen Konsequenzen wurde eine Modellrechnung erstellt. Dieses Vorgehen ist bei Gesetzgebungsverfahren üblich, wenn es um die Bewertung der Folgekosten von Gesetzesvorhaben geht. Die Modellrechnung wurde anhand des Jahres 2013 erstellt. Im Ergebnis lässt sich also ablesen, wie die Situation im Jahr 2013 ausgesehen hätte, wenn die Stadt Reutlingen bereits Stadtkreis gewesen wäre. (Ergebnisbericht, Kapitel IV.1.2., S. 32 f.).

Zur Bewertung der vom Landratsamt zu übernehmenden Aufgaben wurde für jede Aufgaben eine separate Trennungsrechnung erstellt. Hierfür wurden je Einzelfall sachgerechte Kriterien zur Bewertung des auf die Stadt

Reutlingen übergehenden Aufgabenteils entwickelt und die dafür notwendigen Daten erhoben.

Für die Bewertung der wirtschaftlichen Folgen spielt die Frage der möglichen Kooperation entweder keine Rolle, oder wurde entsprechend berücksichtigt.

## **2. Folgen für den kommunalen Finanzausgleich**

Gemeinden, Landkreise und Stadtkreise werden im kommunalen Finanzausgleich teilweise unterschiedlich behandelt. Die Gründung eines Stadtkreises Reutlingen wird auch Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich nach sich ziehen.

Die Folgen der Stadtkreisgründung für den Kommunalen Finanzausgleich sind im Ergebnisbericht, Kapitel V., S. 99 ff. einzeln dargestellt und erläutert.

Auch die finanzielle Bewertung der Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich wurde modellhaft für das Jahr 2013 aufgearbeitet. In vielen Fällen nehmen die Berechnungen für Ausgleichsleistungen des FAG Bezug auf Werte des Vorvorjahres. Bei der Berechnung wurde dementsprechend unterstellt, dass die Stadt Reutlingen bereits im Jahr 2011 Stadtkreis gewesen wäre. Nicht nur die für die Modellrechnung benötigten Werte des Jahres 2013 sondern auch die relevanten Werte des Jahres 2011 wurden rechnerisch auf den „Stadtkreis-Fall“ Reutlingens umgerechnet.

Aufgrund der Systematik des Rückgriffs auf Werte des Vorvorjahres entsteht im kommunalen Finanzausgleich auch heute schon der Effekt, dass entsprechende Entwicklungen erst mit einem Zweijahres-Versatz ihre Wirkung im kommunalen Finanzausgleich zeigen. Bei der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen muss deshalb ein Weg gefunden werden, wie in der Übergangsphase mit Vorvorjahreswerten, die noch die Situation als Große Kreisstadt abbilden, umgegangen wird. Dasselbe gilt für den Landkreis. Möglicherweise könnte dies ähnlich wie in der vorliegenden Modell-

rechnung geschehen, indem die Vorjahreswerte fiktiv auf den Stadtkreis-Fall umgerechnet werden. Es handelt sich dabei um ein technisches bzw. methodisches Problem, das allenfalls eine zeitlich begrenzte Wirkung entfaltet. Für die Beurteilung der grundsätzlichen Auswirkungen der Stadtkreis-Gründung ist dies jedoch nicht weiter von Belang.

Die Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich betreffen zunächst ausschließlich die Stadt Reutlingen und den verbleibenden Landkreis. Darüber hinausgehende Veränderungen und die dabei zu erwartenden Auswirkungen sind sehr gering. Im Ergebnisbericht Kapitel V.4., S. 109 f. sind diese Veränderungen ebenfalls aufgearbeitet und finanziell bewertet.

### **3. Vermögen und Schulden**

Das Thema Vermögensauseinandersetzung wird von unterschiedlichen Faktoren abhängen. Zunächst gilt es, die Fragen, die im Zusammenhang mit dem Aufgabenübergang stehen, zu klären:

- Welche Aufgaben werden künftig vom Stadtkreis Reutlingen in Eigenregie erledigt und bei welchen Aufgaben wird es eine Kooperation mit dem Landkreis geben?
- Welches Vermögen kann/muss in Verbindung mit dem Aufgabenübergang konkret übernommen werden?
- Sofern Räumlichkeiten vom Landkreis im Zuge des Aufgabenübergangs übernommen werden: Sind diese angemietet oder befinden Sie sich im Eigentum des Landkreises?
- Wie sieht die Beteiligung der Stadt an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH und weiteren Beteiligungen des Landkreises aus?

Vom konkreten Aufgabenübergang unabhängig, werden bei der Vermögensauseinandersetzung noch weitere Themen zu klären sein, die nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang zu den auf den Stadtkreis Reutlingen übergehenden Aufgaben stehen. Insbesondere die Frage der anteili-

gen Übernahme von Schulden und Vermögen des Landkreises wird zu klären sein.

Eine Übernahme von anteiligen Schulden des Landkreises muss dabei in gleichem Verhältnis mit einer Übernahme von Vermögen zu angemessenen Werten einhergehen. Grundsätzlich könnte hierfür der bisherige Anteil der Kreisumlage der Stadt Reutlingen an den gesamten, dem Landkreis zur Verfügung stehenden Finanzierungsmitteln als Maßstab dienen.

#### **4. Finanzielle Gesamtbewertung**

##### **a) Für die Stadt Reutlingen**

Im Modelljahr 2013 ergibt sich für einen Stadtkreis Reutlingen eine Entlastung durch die wegfallende Kreisumlage i.H.v. 43,3 Mio. Euro. Eine weitere Entlastung ergibt sich für den Stadtkreis durch höhere Einnahmen i.H.v. 25,2 Mio. Euro aus dem übrigen kommunalen Finanzausgleich, insbesondere durch die nur einem Stadtkreis zustehende Zuweisung nach § 7a FAG. Dem steht insgesamt eine Belastung des Stadtkreises durch die vom Landkreis übergehenden Aufgaben i.H.v. 63,9 Mio. Euro gegenüber. Darin enthalten sind rd. 121 Stellen. Ggfs. noch hinzukommende Gemeinkosten sind noch nicht einbezogen. Es ist anzunehmen, dass ein Teil der Aufgaben, die im Zuge der Stadtkreisgründung auf die Stadt übergehen werden, sicher im Rahmen des bei der Stadt bereits vorhandenen Overheads integriert werden können. Dies hängt maßgeblich von der Frage der organisatorischen Einbindung der hinzukommenden Aufgaben ab und kann erst in diesem Zusammenhang verlässlich beziffert werden.

Im Ergebnis ergibt sich für den Haushalt der Stadt Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung anhand des Modelljahres 2013 eine jährliche Entlastung von rd. 4,6 Mio. Euro. Das Ergebnis der Vermögensauseinandersetzung ist hierbei noch nicht berücksichtigt (Ergebnisbericht, Kapitel VII., S. 112 f.).

Synergien in der künftigen Aufgabenwahrnehmung sowie die Frage von Effizienz und Effektivität hängen sowohl bei der Stadt als auch beim Landkreis nicht zuletzt von der organisatorischen Gestaltung von Aufgaben und Abläufen ab. Insbesondere die Frage, welche Aufgaben sinnvoll welchen Organisationseinheiten zugeordnet und mit anderen Aufgaben gebündelt werden können, wird zu einem späteren Zeitpunkt genau zu betrachten und zu klären sein.

Dass die Stadtkreisgründung insgesamt zu einem höheren Abstimmungsaufwand zwischen Stadt und Landkreis führt, ist nicht ersichtlich. Aufgrund wegfallender Schnittstellen zwischen Stadt und Landkreis ist in vielen Fällen von einer Effizienzsteigerung auszugehen.

#### **b) Für den Landkreis Reutlingen**

Im Modelljahr 2013 ergibt sich für den Landkreis Reutlingen eine Belastung durch die entfallende Kreisumlage der Stadt Reutlingen i.H.v. 43,3 Mio. Euro ergeben. Aufgrund der Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich entsteht auf Seiten des Landkreises zudem eine Belastung i.H.v. 23,6 Mio. Euro. Dem steht insgesamt eine Entlastung des Landkreises durch die auf die Stadt Reutlingen übergehenden Aufgaben i.H.v. 64,0 Mio. Euro gegenüber. Hierbei sind wie bei der Stadt, noch Anteile für Overhead-Funktionen hinzuzurechnen. Diese hängen maßgeblich von den organisatorischen Konsequenzen aufgrund der wegfallenden Aufgaben ab und können erst in diesem Zusammenhang verlässlich beziffert werden.

Im Ergebnis ergibt sich für den Haushalt des Landkreises Reutlingen im Falle der Stadtkreisgründung anhand des Modelljahres 2013 eine jährliche Belastung von rd. 2,9 Mio. Euro. Das Ergebnis der Vermögensauseinandersetzung sowie der Wegfall von Overhead-Kosten sind hierbei ebenfalls noch nicht berücksichtigt. Die Belastung für den Landkreis wird sich durch den Wegfall von Overhead-Kosten entsprechend verringern.

Bisher hat die Stadt Reutlingen mit ihrer Kreisumlage den Restkreis überproportional finanziert, ohne dass der Landkreis Reutlingen seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion für die Stadt Reutlingen angemessen wahrgenommen hätte. Dieses Missverhältnis wird durch die Stadtkreisgründung beseitigt. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass sich daraus für den verbleibenden Landkreis eine höhere Belastung ergibt.

Auch ohne das Ergebnis der Vermögensauseinandersetzung bereits beziffern und einbeziehen zu können, kann davon ausgegangen werden, dass dieses Ergebnis für den verbleibenden Landkreis zumutbar ist. Die Stadt Reutlingen finanziert seit Jahren schon überdurchschnittlich viele Aufgaben selber, weil der Landkreis diese nicht wahrnimmt. Der Landkreis wird insofern seiner Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion in Bezug auf die Großstadt Reutlingen nicht ausreichend gerecht. Hätte der Landkreis Reutlingen diese Aufgaben wahrgenommen, hätte er all die Jahre schon eine höhere Belastung zu tragen gehabt.

Unterstellt, die Belastung des Landkreises Reutlingen von 2,9 Mio. Euro würde komplett über eine höhere Kreisumlage finanziert, hätte der Kreisumlage-Hebesatz im Modelljahr 2013 nicht 32,50% sondern 34,18% betragen. 12 Landkreise in Baden-Württemberg hatten 2013 einen höheren Hebesatz. Bei einer Finanzierung von 1,9 Mio. Euro über eine höhere Kreisumlage hätte der Hebesatz 2013 33,60% betragen. 14 Landkreise hatten 2013 in Baden-Württemberg einen höheren Kreisumlage-Hebesatz.

Selbst eine Erhöhung der Hebesätze von Grundsteuer B oder Gewerbesteuer auf Seiten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im verbleibenden Landkreis Reutlingen wäre in Folge einer höheren Kreisumlage zumutbar. Die durchschnittlichen Hebesätze im verbleibenden Landkreis Reutlingen sind sowohl für die Grundsteuer B als auch für die Gewerbesteuer im Vergleich aller Landkreise in Baden-



Württemberg überdurchschnittlich niedrig (Ergebnisbericht Kapitel VII., S. 115 f.).

## **5. Nichtmonetäre Folgen**

Als Stadtkreis hätte die Stadt Reutlingen vielfältige und beachtliche Zugewinne an Einflussmöglichkeiten in unterschiedlichsten Aufgabenbereichen. Die Stadt wäre mit eigenen Vertretern direkt in verschiedenen Gremien vertreten und hätte damit maßgeblichen Einfluss auf strategische Entscheidungen, mit denen wesentliche Rahmenbedingungen für Bürgerschaft und Wirtschaft der Stadt Reutlingen festgelegt werden. Die Entwicklung der Stadt könnte ungleich effektiver wahrgenommen werden als heute. Der Gemeinderat der Stadt Reutlingen bekommt quantitativ und qualitativ deutlich umfangreichere Möglichkeiten der politischen Einflussnahme. Derzeit ist die Stadt in vielen Gremien gar nicht oder nur indirekt, d.h. „zufällig“ z.B. als Kreistagsmitglieder vertreten. Eigene direkte Sitze, über deren Besetzung der Gemeinderat beschließt, hat die Stadt Reutlingen derzeit nicht (Ergebnisbericht, Kapitel VIII.1., S. 117 f.).

Als Stadtkreis werden für die Stadt Reutlingen aber nicht nur Einfluss-, sondern auch Wahrnehmungszugewinne zu verzeichnen sein. Derzeit taucht die Stadt Reutlingen als Teil des Landkreises Reutlingen in vielen Statistiken nicht eigenständig auf. Das betrifft zahlreiche Veröffentlichungen z.B. der Statistischen Ämter der Landes und des Bundes, von Wirtschaftsforschungsinstituten, Hochschulen, Universitäten und der dort angegliederten Forschungseinrichtungen, im Rahmen von Untersuchungen im Auftrag der Landes- oder Bundesministerien oder auch von Artikeln in Fachzeitschriften und in allgemeinen Publikationen. Dort werden Daten und Informationen sehr oft nur auf Ebene der Stadt- und Landkreise erhoben, ausgewertet und darüber berichtet. Das hat zur Folge, dass die Stadt Reutlingen in diesen Statistiken, Analysen, Berichten und Forschungsergebnissen nicht vorkommt.

Die Kreiszugehörigkeit der Stadt Reutlingen ist aus wirtschaftlicher Perspektive ein wesentlicher Standortnachteil. Die Stadt Reutlingen verkauft

sich im Wettbewerb mit anderen Großstädten unter Wert. Die Stadt Reutlingen „verschwindet“ in den Durchschnittswerten des Landkreises, was die Ergebnisse verwässert, wenn nicht sogar verfälscht.

Auch kann die Stadt Reutlingen derzeit oft keine Erkenntnisse aus landes- oder bundesweiten Forschungsberichten oder Untersuchungen ziehen. Gegenüber allen anderen Großstädten in Baden-Württemberg ist sie benachteiligt, weil sie diese Erkenntnisse im Wettbewerb der Städte um Standortvorteile nicht hat und deshalb auch nicht in die strategische Ausrichtung der Stadtpolitik mit einbeziehen kann.

## **V. Fortbestehende Leistungsfähigkeit des Landkreises Reutlingen**

### **1. Strukturdaten des Landkreises Reutlingen nach Gründung des Stadtkreises Reutlingen**

Mit der Stadtkreisgründung der Großstadt Reutlingen weist der verbleibende Landkreis Reutlingen eine veränderte Struktur auf. Mit der Stadt Metzingen als größter kreisangehöriger Stadt und einziger Großen Kreisstadt im Kreisgebiet, hat er eine deutlicher ländlich geprägte Struktur. Größenmäßig steht er dann an der Spitze der ländlich geprägten Landkreise in Baden-Württemberg.

#### **a) Größe und Struktur des Landkreises**

Die Einwohnerzahl des Landkreises Reutlingen wird sich durch die Stadtkreisgründung auf rd. 165.000 Einwohner verringern. Es wird künftig elf Landkreise in Baden-Württemberg geben, die teilweise erheblich weniger Einwohner aufweisen, als der verbleibende Landkreis Reutlingen haben wird. Der einwohnermäßig kleinste Landkreis in Baden-Württemberg, der Hohenlohekreis, hat mit 108.550 Ein-

wohnern lediglich zwei Drittel der Einwohner des künftigen Landkreises Reutlingen (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.1., S. 125 f.).

Die flächenmäßige Veränderung durch die Stadtkreisgründung fällt für den Landkreis Reutlingen verhältnismäßig gering aus. Insgesamt 19 Landkreise werden dann eine geringere Fläche haben, als der Landkreis Reutlingen. Die Größenunterschiede zu den Landkreisen mit der geringsten Fläche sind dabei beachtlich. So beträgt die Fläche der kleinsten Landkreise (Landkreis Tübingen mit 51.919 ha und Enzkreis mit 57.369 ha) 55% bzw. 60% der Fläche des verbleibenden Landkreises Reutlingen (94.103 ha) (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.1., S. 126 f.).

Im verbleibenden Landkreis Reutlingen ist die Große Kreisstadt Metzingen mit 21.300 Einwohnern dann die größte Stadt. Bereits heute gibt es in Baden-Württemberg eine Reihe von Landkreisen, deren größte kreisangehörige Stadt bezogen auf ihre Einwohnerzahl mit Metzingen vergleichbar ist. In zwei Landkreisen (Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, Landkreis Sigmaringen) hat die größte kreisangehörige Stadt sogar weniger als 20.000 Einwohner und ist damit nicht einmal Große Kreisstadt (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.1., S. 127).

Die Gemeinden Pliezhausen, Wannweil und Walddorfhäslach werden nach der Stadtkreisgründung räumlich vom übrigen Landkreis getrennt sein. Einer effektiven und effizienten Aufgabenwahrnehmung durch den künftigen Landkreis steht dies jedoch nicht entgegen. Es gibt in Baden-Württemberg andere Landkreise, deren Gebiet ebenfalls eine räumliche Trennung aufweist (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.2., S. 127 f.).

Im Falle der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen kann der Verwaltungssitz des verbleibenden Landkreises Reutlingen im Gebiet des Stadtkreises Reutlingen bleiben. Dies ist durchaus üblich und bei 6 von 9 Stadtkreisen bereits heute der Fall (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.3., S. 128).

**b) Finanzkraft**

Die Finanzkraft des Landkreises Reutlingen wird ohne die Stadt Reutlingen den dann veränderten Aufgaben des verbleibenden Landkreises entsprechen. Ähnlich wie bei der Größe und räumlichen Struktur, verändert sich auch die Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. 13 Landkreise in Baden-Württemberg, das entspricht mehr als einem Drittel aller Landkreise in Baden-Württemberg, weist eine geringere Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf, als der künftige Landkreis Reutlingen (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.4., S. 128 f.).

Betrachtet man die Schulden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden der Landkreise in Baden-Württemberg im Verhältnis zu ihrer jeweiligen Einwohnerzahl, so stellt man fest, dass sich der Landkreis Reutlingen im Vergleich zu den übrigen Landkreisen in Baden-Württemberg verbessert. Beträgt die Verschuldung der Städte und Gemeinden des Landkreises Reutlingen mit der Stadt Reutlingen noch rd. 580 Euro je Einwohner, so fällt dieser Wert nach Stadtkreisgründung – also ohne die Stadt Reutlingen – auf rd. 440 Euro je Einwohner. Der Landkreis Reutlingen rangiert damit an 23. Stelle aller Landkreise in Baden-Württemberg (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.4., S. 129 f.).

Vergleicht man die Hebesätze der Kreisumlage der Landkreise in Baden-Württemberg miteinander, wird deutlich, dass der Landkreis Reutlingen einen vergleichsweise niedrigen Hebesatz aufweist. Die Einflussfaktoren und Ursachen für die Höhe der Kreisumlage-Hebesätze sind sicher vielfältig. Es fällt jedoch auf, dass vor allem die strukturell eher ländlich geprägten Landkreise in Baden-Württemberg eher höhere Kreisumlage-Hebesätze aufweisen, als dies im Landkreis Reutlingen derzeit der Fall ist. Bei der vorstehend dargestellten Erhöhung des Hebesatzes infolge seiner Zusatzbelas-

tung, läge der Landkreis Reutlingen im Mittelfeld aller Landkreise (Ergebnisbericht, Kapitel IX.2.4., S. 131)

## **2. Ausreichende Aufgaben der Selbstverwaltung**

Keiner der Landkreise in Baden-Württemberg hat eine Großstadt in seinem Kreisgebiet (außer der Landkreis Reutlingen). Selbst alle eher ländlich geprägten Landkreise in Baden-Württemberg erledigen in ihrer Struktur seit jeher alle Landkreis-Aufgaben eigenständig, effektiv und effizient. Dazu gehören auch die großen Aufgaben der Berufsschulträgerschaft und der Krankenhausversorgung. Es sind keine Anzeichen erkennbar, dass der künftige Landkreis Reutlingen dazu in neuer Struktur nicht auch in der Lage ist.

## **3. Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion**

Die Landkreise übernehmen Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben nur für die kreisangehörigen Gemeinden (§ 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Abs. 1 Satz 1 GemO). Soweit der Landkreis Reutlingen bislang Ressourcen vorhält, um Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben zugunsten der Stadt Reutlingen wahrzunehmen, wird er durch die Stadtkreisgründung von dieser Aufgabe frei. Der Landkreis Reutlingen wird künftig nur noch für die gleichmäßige Versorgung und Betreuung der Einwohner im verbleibenden Kreisgebiet zuständig sein. Ohne die Großstadt Reutlingen, mit einer dann sehr viel homogeneren Struktur wird der künftige Landkreis dies effektiver tun können. Dies schon deshalb, weil die spezifischen, im heutigen Landkreis einzigartigen Bedarfe der Stadt Reutlingen von ihm dann nicht mehr zu bedienen sein werden. Die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen im künftigen Landkreis Reutlingen werden aufgrund der deutlich homogeneren Gebietsstruktur und ohne eine Großstadt auch eine deutlich veränderter Qualität bekommen.

#### **4. Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen durch die Stadt Reutlingen**

Die Stadt Reutlingen entlastet auch nach der Stadtkreisgründung den Landkreis Reutlingen. Er hat wegen der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen durch die Stadt Reutlingen nach der Stadtkreisgründung weniger Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben zu erfüllen als ein Landkreis, der keine Großstadt in unmittelbarer Nachbarschaft hat. An der Funktion der Stadt Reutlingen als Großstadt und Teil-Oberzentrum ändert sich durch die Stadtkreisgründung nichts. Auch nach der Stadtkreisgründung nimmt sie zentralörtliche Aufgaben für ihren Einzugsbereich, insbesondere für die Einwohner des Landkreises Reutlingen, wahr. Die Stadt Reutlingen entlastet dadurch den Landkreis Reutlingen auch künftig von der Wahrnehmung von Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben.

### **VI. Gesamtabwägung**

Die Gesamtabwägung der in diesem Antrag und im Ergebnisbericht über die Datenerhebung und Grundlagenermittlung aufgezeigten Gesichtspunkte führt dazu, dass unter Berücksichtigung der Interessen der antragstellenden Stadt Reutlingen und des Landkreises Reutlingen Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen, die es rechtfertigen und gebieten, die Stadt Reutlingen gemäß § 3 Abs. 1 GemO zum Stadtkreis zu erklären:

Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis trägt dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen Rechnung. Sie entspricht dem verfassungsrechtlich gebotenen Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene. Die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis dient in besonderem Maße dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Subsidiaritätsprinzip und dem Demokratieprinzip. Das Selbstverwaltungsrecht des Landkreises Reutlingen wird nicht beeinträchtigt, ihm bleibt ein ausreichender Bestand an Aufgaben, die er unter Ausschöpfung seiner Eigenverantwortlichkeit erledigt.

gen kann. Es gibt keinen verfassungsrechtlich abgesicherten Bestandsschutz für den Landkreis Reutlingen.

Für die Stadt Reutlingen besteht in mehrfacher Hinsicht eine Sondersituation: Die Stadt Reutlingen ist mit ca. 112.000 Einwohnern die einzige Großstadt mit mehr als 100.000 Einwohner in Baden-Württemberg, die kreisangehörig ist. Die Städte Ulm, Heilbronn und Pforzheim haben nur eine geringfügig größere Einwohnerzahl, sie sind Stadtkreise. Die nächstkleinere kreisangehörige Stadt ist Ludwigsburg mit ca. 90.000 Einwohnern. Der Abstand zwischen der jeweils größten und den weiteren Städten und Gemeinden im jeweiligen Landkreis ist im Kreis Reutlingen am größten: Die Differenz zwischen der Zahl der Einwohner in Reutlingen und Metzingen als nächstkleinere Stadt im Landkreis Reutlingen beträgt rd. 91.000 Einwohner. In allen anderen Landkreisen ist die Differenz weit geringer, in den Landkreisen Ludwigsburg, Esslingen und Tübingen beträgt sie ca. 44.000 bis 48.000 Einwohner. Die räumliche Struktur der Stadt Reutlingen entspricht im Hinblick auf den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche und die Einwohnerdichte einer typischen großstädtischen Struktur, wie sie in anderen Stadtkreisen vorliegt, z.B. in Heilbronn.

Die großstädtische Struktur, die einer kreisfreien Stadt entspricht, führt zu einem entsprechend großen Aufgabenportfolio der Stadt Reutlingen. Als Großstadt und Teil-Oberzentrum erfüllt die Stadt Reutlingen eine Vielzahl von Aufgaben, die andere kreisangehörige Städte nicht abdecken. Als Großstadt hat die Stadt Reutlingen besondere Bedarfslagen zu berücksichtigen, z.B. in der Kinderbetreuung, in der Verkehrsinfrastruktur, im kulturellen Bereich, bei der Wirtschaftsförderung und der Stadtentwicklung. Die Stadt Reutlingen erfüllt diese Aufgaben und verhält sich deshalb bereits heute weitgehend wie ein Stadtkreis. Sie wird bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben nicht durch den Landkreis Reutlingen unterstützt, insoweit wird keine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion durch den Landkreis wahrgenommen.

Nicht nur die von der Stadt Reutlingen wahrzunehmenden Aufgaben, sondern auch die Einwohnerzahl der Stadt Reutlingen sprengt die Struktur des Landkreises Reutlingen. Nach der Landkreisordnung können auf eine Gemeinde

nicht mehr als 40% der Kreistagssitze entfallen. In der Stadt Reutlingen wohnen 40,4% der Einwohner des Landkreises Reutlingen, der Prozentsatz wird zunehmen. Die gesetzliche Regelung ist an ein Indiz dafür, dass eine Gemeinde, in der mehr als 40% der Einwohner des Landkreises leben, den Rahmen des Landkreises sprengt. Die zunehmende Diskrepanz zwischen der Zahl der Einwohner in Reutlingen und der auf Reutlingen entfallenden Kreistagssitze widerspricht dem Demokratieprinzip. Sie führt dazu, dass die Stadt Reutlingen im Kreistag zunehmend unterrepräsentiert ist. Dies ist umso weniger hinnehmbar, als der Anteil der Stadt Reutlingen am Aufkommen der Kreisumlage 3% höher ist als ihr Einwohneranteil. Gemessen an ihrem Einwohneranteil im Landkreis Reutlingen leistet die Stadt Reutlingen jährlich eine um rund 3 Mio. € höhere Kreisumlage.

Die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben durch den Landkreis und die Stadt Reutlingen als kreisangehörige Gemeinde führt in vielen Fällen zu zersplitterten Zuständigkeiten und zu problematischen Schnittstellen. Die Einwohner der Stadt Reutlingen müssen teilweise für eine Dienstleistung sowohl mit der Stadt als auch mit dem Landkreis in Kontakt treten. Dies erzeugt lange, doppelte und manchmal auch unnötige Wege.

Die Stadt Reutlingen hat die Verwaltungskraft, um die Aufgaben eines Stadtkreises erledigen zu können. Bereits heute verhält sie sich in vielen Bereichen wie ein Stadtkreis. Sie nimmt bereits heute aufgrund von Delegation oder Vereinbarungen Aufgaben des Landkreises wahr.

Auch die Folgen, die bei der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen eintreten, sprechen für den Antrag der Stadt Reutlingen, sie zum Stadtkreis zu erklären. Mit der Gründung des Stadtkreises wird die Stadt Reutlingen untere Verwaltungsbehörde. Eine Reihe von Aufgaben, die bisher der Landkreis Reutlingen wahrgenommen hat, gehen auf die Stadt Reutlingen über. Dies betrifft staatliche und kommunale Aufgaben. Die Einzelheiten sind im Ergebnisbericht in Kapitel IV. S. 31 ff. dargestellt. Die Gründung des Stadtkreises Reutlingen wird zu einfacheren Verwaltungsstrukturen und mehr Effizienz bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben führen. Die Stadt Reutlingen ist bereit, wo es sachgerecht und



zweckmäßig ist, künftig eine Kooperation mit dem Landkreis zu prüfen. Sie ist bereit, sich an der Kreiskliniken Reutlingen GmbH als Gesellschafter zu beteiligen, um den Gesundheitsstandort langfristig zu sichern. Sie beabsichtigt als künftiger Schulträger der Beruflichen Schulen, die bestehenden Berufsschulen in Kooperation mit dem Landkreis Reutlingen zu betreiben.

Die finanziellen Folgen der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen wurden eingehend geprüft. Die Gründung des Stadtkreises Reutlingen führt zum Wegfall der Kreisumlage und zu Änderungen im kommunalen Finanzausgleich sowie zum Übergang von Verwaltungsaufgaben auf die Stadt Reutlingen. Im Gesamtergebnis ergibt sich für das Modelljahr 2013 für die Stadt Reutlingen eine Entlastung von ca. 4,6 Mio. €.

Die Stadt Reutlingen gliedert sich als Stadtkreis hinsichtlich ihrer Größe und ihrer räumlichen Struktur ohne weiteres in die Reihe der Stadtkreise in Baden-Württemberg wie auch in der Bundesrepublik Deutschland ein. Die Stadt Reutlingen ist als Stadtkreis ausreichend finanzkräftig, um die Aufgaben wahrnehmen zu können. Ihre Finanzkraft wird sich durch die Gründung des Stadtkreises erhöhen.

Durch die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis werden sich erhebliche Einfluss- und Wahrnehmungszugewinne in verschiedenen Aufgabenbereichen ergeben. Die Stadt ist dann mit eigenen Vertretern in verschiedenen Gremien vertreten und kann maßgeblichen Einfluss auf strategische Entscheidungen nehmen, durch die wesentliche Rahmenbedingungen für Bürgerschaft und Wirtschaft der Stadt Reutlingen festgelegt werden. Die Möglichkeiten des Gemeinderats der Stadt Reutlingen zur politischen Einflussnahme werden gestärkt. Die Wahrnehmbarkeit der Stadt wird erheblich verbessert. Derzeit ist die Stadt Reutlingen als kreisangehörige Gemeinde in Statistiken und zahlreichen Veröffentlichungen nicht wahrnehmbar, da diese jeweils auf Stadtkreise und Landkreise ausgerichtet sind. Die Stadt Reutlingen taucht als Teil des Landkreises nicht eigenständig auf. Dies wird sich mit der Gründung des Stadtkreises Reutlingen grundlegend ändern.

Die Folgen der Gründung des Stadtkreises Reutlingen für den Landkreis Reutlingen sind begrenzt. Der Landkreis bleibt im Hinblick auf seine Struktur, seine Verwaltungs- und Finanzkraft und die Erfüllung seiner Aufgaben leistungsfähig:

Die Einwohnerzahl des Landkreises Reutlingen wird sich durch die Gründung des Stadtkreises Reutlingen verringern. Es wird künftig elf Landkreise geben, die teilweise erheblich weniger Einwohner aufweisen als der Landkreis Reutlingen ohne Stadt Reutlingen. Der einwohnermäßig kleinste Kreis, der Hohenlohekreis, hat nur  $\frac{2}{3}$  der Einwohner des künftigen Landkreises Reutlingen. Die flächenmäßige Veränderung durch die Stadtkreisgründung fällt für den Landkreis verhältnismäßig gering aus.

19 Landkreise werden eine geringere Fläche haben als der Landkreis Reutlingen. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche des Kreises ist ein Indikator für die räumliche Struktur. Der künftige Landkreis Reutlingen wird ohne die Großstadt Reutlingen an der Spitze des eher ländlich geprägten Drittels aller Landkreise in Baden-Württemberg stehen. Die Größe der verbleibenden kreisangehörigen Gemeinden entspricht der Struktur anderer ländlich strukturierter Landkreise in Baden-Württemberg.

Die Finanzkraft des Landkreises Reutlingen wird ohne die Stadt Reutlingen den dann veränderten Aufgaben des verbleibenden Landkreises entsprechen. 13 Landkreise in Baden-Württemberg, dies entspricht  $\frac{1}{3}$  der Landkreise in Baden-Württemberg, weist eine geringere Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf als der künftige Landkreis Reutlingen. Betrachtet man die Schulden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden der Landkreise in Baden-Württemberg im Verhältnis zu ihrer jeweiligen Einwohnerzahl, ergibt sich eine signifikante Verbesserung der Situation für den Landkreis Reutlingen. Einschließlich der Stadt Reutlingen beträgt die Verschuldung ca. 580 € je Einwohner, dieser Wert fällt nach der Gründung des Stadtkreises Reutlingen auf 440 € je Einwohner.

Die finanziellen Folgen der Gründung des Stadtkreises Reutlingen für den Landkreis Reutlingen wurden eingehend untersucht. Für das Modelljahr 2013 ergibt sich für den Landkreis Reutlingen durch den Wegfall der Kreisumlage,

den Übergang der Aufgaben auf die Stadt Reutlingen sowie Änderungen im Finanzausgleich ohne wegfallende Overhead-Kosten eine Belastung von 2,9 Mio. € pro Jahr. Würde dieser Betrag über eine höhere Kreisumlage finanziert, hätte der Kreisumlage-Hebesatz im Modelljahr 2013 nicht 32,50% sondern 34,18% betragen. Dies ist ein moderater und zumutbarer Anstieg. 12 Landkreise in Baden-Württemberg hatten 2013 einen höheren Hebesatz für die Kreisumlage. Würde die um die wegfallenden Gemeinkosten reduzierte Belastung des Landkreises von 1,9 Mio. € über eine höhere Kreisumlage finanziert, hätte der Hebesatz 2013 33,60% betragen. 14 Landkreise hatten 2013 in Baden-Württemberg einen höheren Kreisumlage-Hebesatz.

Dem Landkreis Reutlingen verbleiben ausreichende Aufgaben der Selbstverwaltung. Es gibt eine Vielzahl von Landkreisen in Baden-Württemberg, die seit jeher mit einer ländlich geprägten Struktur und ohne Großstadt in ihrem Kreisgebiet alle Landkreisaufgaben eigenständig, effektiv und effizient erledigen. Dies wird künftig auch für den Landkreis Reutlingen möglich sein. Ohne die Großstadt Reutlingen und mit einer sehr viel homogeneren Struktur wird der künftige Landkreis Reutlingen seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion effektiver wahrnehmen können als bisher.

Im Gesamtergebnis führt die Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis zu einer der dem übrigen Land entsprechenden und angemessenen Verwaltungsstruktur: Die Stadt Reutlingen nimmt – wie alle anderen Großstädte auch – die Aufgaben einer Großstadt als Stadtkreis wahr. Sie hat die Verwaltungs- und Finanzkraft, diese Aufgabe wahrzunehmen. Diese Aufgabenzuordnung entspricht dem Grundsatz der Subsidiarität, dem Demokratieprinzip und dem Selbstverwaltungsrecht der Stadt Reutlingen. Die Struktur des Landkreises Reutlingen wird durch das Ausscheiden der Stadt Reutlingen homogen, sie entspricht der Struktur eines vorwiegend ländlich strukturierten Landkreises. In diesem Zugschnitt steht der künftige Landkreis Reutlingen an der Spitze der ländlich strukturierten Landkreise in Baden-Württemberg.