

Antrag

der Abg. Sascha Binder u. a. SPD

und

Stellungnahme

**des Ministeriums für Inneres,
Digitalisierung und Migration**

Gründung eines Stadtkreises Reutlingen

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie sich der aktuelle Sachstand zum beim Innenministerium gestellten Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis darstellt;
2. welchen Zeitplan sie zur Befassung des Landtags mit dem Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis vorsieht;
3. ob sie der Auffassung zustimmt, dass sich der Landtag – aufgrund der Kommunalwahl im Jahr 2019 und der damit verbundenen Vorbereitungen – im Jahr 2017 mit dem Antrag befassen sollte;
4. welche Hindernisse aus ihrer Sicht einer Befassung des Landtags im Jahr 2017 entgegenstehen;
5. welchem rechtlichen Prüfungsmaßstab der Landtag bei der Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis unterliegt;
6. welche Argumente aus ihrer Sicht für eine Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis sprechen;
7. welche Argumente aus ihrer Sicht gegen eine Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis sprechen;
8. in welchen Fällen die Stadt Reutlingen von der Ausgleichsfunktion und/oder Ergänzungsfunktion als wesentliche Aufgabe eines Landkreises profitiert;
9. wie sie die Leistungsfähigkeit des Landkreises Reutlingen im Fall der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen beurteilt;

10. ob bzw. inwiefern die Aussage im Koalitionsvertrag von Grünen und CDU auf Seite 65, „Deshalb lassen wir den Zuschnitt und die Größe unserer Städte, Gemeinden und Landkreise unverändert bestehen.“ auch den Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis umfasst;
11. ob die Aussage zutrifft, dass die in Ziffer 10 genannte Vereinbarung im Koalitionsvertrag dem Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis nicht entgegensteht;
12. welche Position die Landesregierung zum Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis vertritt.

26. 05. 2017

Binder, Hinderer, Rivoir,
Dr. Schmid, Stichelberger SPD

Begründung

Der Antrag verfolgt das Ziel, den Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis zum Gegenstand aktueller landespolitischer Diskussionen zu machen und den Prozess in der Sache voranzubringen. Die Stadt Reutlingen hat im Juli 2015 beim Innenministerium Baden-Württemberg einen Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis gemäß § 3 Absatz 1 Gemeindeordnung (GemO) gestellt. Seitdem wurde weder ein Gesetzentwurf des Innenministeriums vorgelegt noch hat sich der Landtag damit in anderer Weise befasst. Im Hinblick auf die näher rückenden Kommunalwahlen im Jahr 2019, die durch die Wahl des Kreistags von einer Entscheidung zur Erklärung zum Stadtkreis betroffen wären und den dazu notwendigen organisatorischen Vorbereitungen, die einen gewissen zeitlichen Vorlauf erfordern, stellt sich die Frage, wie die Landesregierung mit diesem Thema umzugehen gedenkt, welche Position sie dazu hat und welcher Zeitplan ihr vorschwebt.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 21. Juni 2017 Nr. 2-2202.1/8 nimmt das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,
zu berichten,*

1. wie sich der aktuelle Sachstand zum beim Innenministerium gestellten Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis darstellt;

Zu 1.:

Die Große Kreisstadt Reutlingen hat im Juli 2015 beim Innenministerium einen Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis eingereicht. Im August 2015 wurde dem Landkreis Reutlingen Gelegenheit gegeben, sich zu dem Antrag der Stadt Reutlingen erstmals zu äußern. Die im Ergebnis ablehnende Stellungnahme ging dann – nach gewährter Fristverlängerung – Ende Januar 2016 ein. Der Stadt Reutlingen wurde im Anschluss daran die Gelegenheit gegeben, zu dieser Äußerung Stellung zu nehmen. Nachdem der Stadt eine entsprechende Fristverlängerung gewährt wurde, ging diese Stellungnahme im Mai 2016 ein. Die vorliegenden Schriftstücke werden derzeit geprüft und ausgewertet. Auf dieser Grundlage erfolgt die Abklärung der Eckpunkte des Verfahrens zur weiteren Behandlung des in dieser Form erstmaligen Antrags auf Erklärung zum Stadtkreis.

2. welchen Zeitplan sie zur Befassung des Landtags mit dem Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis vorsieht;

3. ob sie der Auffassung zustimmt, dass sich der Landtag – aufgrund der Kommunalwahl im Jahr 2019 und der damit verbundenen Vorbereitungen – im Jahr 2017 mit dem Antrag befassen sollte;

4. welche Hindernisse aus ihrer Sicht einer Befassung des Landtags im Jahr 2017 entgegenstehen;

Zu 2., 3. und 4.:

Der weitere Zeitplan in Bezug auf das Verfahren zur Behandlung des Antrags der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis steht zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht fest. Im Hinblick auf die grundsätzliche politische Bedeutung des Sachverhalts sowie die vom Gesetz vorgesehene Befassung des Landtags mit dem Antrag der Stadt Reutlingen erfolgen derzeit auf verschiedenen Ebenen Gespräche. Dieser Prozess der Vorabstimmung über die weitere Verfahrensgestaltung ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen.

Zudem ist ein zwischenzeitlich eingetretenes Ereignis in die weiteren Überlegungen zum Verfahren im Fall Reutlingen mit einzubeziehen: Nachdem im Oktober 2016 in der Stadt Bad Herrenalb ein erfolgreicher Bürgerentscheid zur Frage eines Wechsels der Gemeinde vom Landkreis Calw zum Landkreis Karlsruhe stattgefunden hat, ist das Thema Gebietsänderungen in Baden-Württemberg insgesamt in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt. Auch mit diesem Sachverhalt müssen sich die Landesregierung und der Landtag von Baden-Württemberg befassen (vgl. hierzu die Landtagsdrucksache 16/953). Gerade im Hinblick darauf, dass – je nach Umgang mit den Fällen Bad Herrenalb und Reutlingen – damit gerechnet werden muss, dass auch in anderen Gemeinden in Baden-Württemberg Überlegungen zu vergleichbaren Gebietsänderungen angestellt werden und dadurch möglicherweise eine grundsätzliche politische Diskussion über größere Korrekturen an der Kreisgebietsreform ausgelöst werden könnte, bedarf es grundsätzlicher Überlegungen, auch bezogen auf den Umgang mit dem Antrag der Stadt Reutlingen.

Aus den einschlägigen gesetzlichen Regelungen ergeben sich keine konkreten Vorgaben für das im Fall Reutlingen durchzuführende Verfahren, auch nicht in zeitlicher Hinsicht. Es handelt sich hier zudem um den ersten Fall einer Antragstellung

auf Erklärung zum Stadtkreis nach § 3 Absatz 1 der Gemeindeordnung (GemO), weshalb keine praktischen Erfahrungen mit einem vergleichbaren Fall vorliegen.

Ein zwingender (zeitlicher) Zusammenhang zwischen dem Verfahren aufgrund der Antragstellung der Stadt Reutlingen und den Kommunalwahlen im Jahr 2019 besteht aus Sicht der Landesregierung nicht.

5. welchem rechtlichen Prüfungsmaßstab der Landtag bei der Entscheidung über den Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis unterliegt;

Zu 5.:

Nach § 3 Absatz 1 GemO können Gemeinden auf ihren Antrag durch Gesetz zu Stadtkreisen erklärt werden. Eine Mindesteinwohnerzahl wird seit einer Gesetzesänderung aus dem Jahr 1974 nicht mehr gefordert, diese lag bis dahin bei 100 000. Damit ist die Regelung elastischer geworden und es wird der Anschein eines Rechtsanspruchs auf Auskreisung nur wegen Erreichens der Einwohnerzahl vermieden.

Die Herauslösung einer Gemeinde aus einem Landkreis kann also nur durch den Gesetzgeber vorgenommen werden. Ein Rechtsanspruch darauf besteht jedoch nicht. Eine solche Herauslösung muss, da diese eine Änderung des Gebiets des Landkreises zur Folge hat, durch „Gründe des öffentlichen Wohls“ gerechtfertigt sein. Dies ergibt sich sowohl aus Artikel 74 Absatz 1 der Landesverfassung (LV) als auch aus § 7 Absatz 2 der Landkreisordnung. In der Rechtsprechung sind als beachtliche Gemeinwohlbelange unter anderem anerkannt: die Steigerung der Leistungsfähigkeit von Kommunen, die Effizienz der kommunalen Aufgabenwahrnehmung, die Sicherung der Solidität kommunaler Haushalte, raumordnerische Aspekte oder die Sicherung einer umfassenden Daseinsvorsorge. Der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg (heute Verfassungsgerichtshof) hat sich im Rahmen der Gebietsreform Anfang der 1970er-Jahre in Urteilen hierzu geäußert und gewisse Leitlinien aufgestellt. Danach sind „Gründe des öffentlichen Wohls“ und das „Gemeinwohl“ wertbezogene abstrakte Rechtsbegriffe, die eine Vielzahl von Zwecken und Sachverhalten decken und, je nach Sachzusammenhang, sehr verschiedene Bedeutungen haben können. Der Kreis der hierbei heranzuziehenden Belange reicht von den Gesichtspunkten der Verwaltungsorganisation über die Interessen der umliegenden Gemeinden bis zu Infrastruktur- und Raumordnungsmaßnahmen unter mannigfachen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gesichtspunkten auf Kreis-, Regional-, Landes- oder Bundesebene.

„Gründe des öffentlichen Wohls“ sind somit alle Interessen der Allgemeinheit an der Gebietsänderung, die ein Festhalten am unveränderten Bestand der Grenzen überwiegen. Sie können aus Verfassungsgrundsätzen, aus einfachem Recht, aus anderen schutzwürdigen Rechtspositionen sowie aus sachangemessenen politischen Erwägungen abgeleitet werden.

Der Begriff „öffentliches Wohl“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum, der durch die Auslegungsmethode der Güterabwägung zu konkretisieren ist. Es sind somit auf der Grundlage einer ausreichenden Sachverhaltsermittlung die Gründe, die für die Gebietsänderung sprechen mit dem durch die Änderung beeinträchtigten Selbstverwaltungsrecht abzuwägen. Dem zuständigen Entscheidungsträger (Landtag) ist dabei – mit Blick auf das Demokratieprinzip und den Gewaltenteilungsgrundsatz – ein weiter Raum eigenverantwortlicher, gerichtlicher Kontrolle nicht vollständig zugänglicher Gestaltungs- und Abwägungsfreiheit eingeräumt. Er ist nur dann verlassen, wenn die bei Einschätzung des öffentlichen Wohls getroffenen Feststellungen und Wertungen eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind oder der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen oder wenn die gebotene Abwägung zwischen dem Gewicht der Selbstverwaltungsgarantie, welche gegen eine Gebietsänderung streitet und den für die Gebietsänderung sprechenden Gemeinwohlbelangen fehlerhaft war.

6. *welche Argumente aus ihrer Sicht für eine Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis sprechen;*
7. *welche Argumente aus ihrer Sicht gegen eine Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis sprechen;*
8. *in welchen Fällen die Stadt Reutlingen von der Ausgleichsfunktion und/oder Ergänzungsfunktion als wesentliche Aufgabe eines Landkreises profitiert;*
9. *wie sie die Leistungsfähigkeit des Landkreises Reutlingen im Fall der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen beurteilt;*

Zu 6., 7., 8. und 9.:

Die Landesregierung befindet sich zu dem Antrag der Stadt Reutlingen noch in der Entscheidungsfindung, weshalb diese Fragen zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden können. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu den Ziffern 2 bis 4 verwiesen.

10. *ob bzw. inwiefern die Aussage im Koalitionsvertrag von Grünen und CDU auf Seite 65, „Deshalb lassen wir den Zuschnitt und die Größe unserer Städte, Gemeinden und Landkreise unverändert bestehen.“ auch den Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis umfasst;*
11. *ob die Aussage zutrifft, dass die in Ziffer 10 genannte Vereinbarung im Koalitionsvertrag dem Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis nicht entgegensteht;*

Zu 10. und 11.:

Die besagte Passage im Koalitionsvertrag beinhaltet eine Absage an die Schaffung von Regionalkreisbildungen oder eine allgemeine Verwaltungsreform mit landesweiter Auswirkung.

12. *welche Position die Landesregierung zum Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis vertritt.*

Zu 12.:

Auf die Ausführungen zu den Ziffern 6 bis 9 wird verwiesen.

Strobl

Minister für Inneres,
Digitalisierung und Migration