

**Zwischenbericht**  
**zur Untersuchung des Themas**  
**Kreisfreiheit (Art. 5 BayGO)**

## 1. Rechtslage

### 1.1 Gesetzestext

#### **Art. 5 Bayerische Gemeindeordnung (BayGO) „Kreisangehörigkeit und Kreisfreiheit“**

(1) Die Gemeinden sind kreisangehörig oder kreisfrei.

(2) Kreisfrei sind die Gemeinden, die diese Eigenschaft beim Inkrafttreten dieses Gesetzes besitzen.

(3) <sup>1</sup>Mit Zustimmung des Landtags können Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern bei entsprechender Bedeutung nach Anhörung des Kreistags durch Rechtsverordnung der Staatsregierung für kreisfrei erklärt werden.<sup>2</sup>Hierbei ist auf die Leistungsfähigkeit des Landkreises Rücksicht zu nehmen.<sup>3</sup>Die Rechtsverordnung kann finanzielle Verpflichtungen der ausscheidenden Gemeinde gegenüber dem Landkreis festlegen.<sup>4</sup>Im übrigen werden die vermögensrechtlichen Verhältnisse durch Übereinkunft zwischen dem Landkreis und der ausscheidenden Gemeinde geregelt.<sup>5</sup>Der Übereinkunft kommt mit dem in ihr bestimmten Zeitpunkt, frühestens jedoch mit Inkrafttreten der Rechtsverordnung, unmittelbar rechtsbegründende Wirkung zu.<sup>6</sup>Kommt eine Übereinkunft nicht zustande, so entscheiden das Verwaltungsgericht und in der Berufungsinstanz der Verwaltungsgerichtshof als Schiedsgerichte.

### 1.2 Einteilung in kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden

Das Kommunalsystem kennt nur kreisangehörige und kreisfreie Gemeinde. Die Großen Kreisstädte stellen da keine Ausnahme dar; sie sind kreisangehörige Gemeinden. Im Unterschied zu den kreisangehörigen Gemeinden gehören die kreisfreien Gemeinden **nicht** mit ihrem Gebiet einem Landkreis an. Auch sind ihre Einwohner nicht Angehörige eines Landkreises. Im Gebiet der kreisfreien Gemeinde fehlt die kommunale Ebene des Landkreises. Die Gemeindeordnung bedient sich der Bezeichnung kreisfreie Gemeinde; es hat sich jedoch allgemein die Bezeichnung kreisfreie Stadt durchgesetzt. Dies aus dem Grund, da alle kreisfreien Gemeinden Städte im Sinne des Art. 3 BayGO sind.

Die kreisfreie Stadt ist von der Organisation her nicht Gemeinde und Landkreis in einem, sondern ausschließlich Gemeinde. Sie erfüllt aber zusätzlich zu den eigenen und übertragenen gemeindlichen Aufgaben sämtliche Aufgaben des Landkreises in dessen eigenen und übertragenen Wirkungskreis. Weiter erfüllt sie alle Aufgaben des Landratsamtes als staatliche Verwaltungsbehörde mit Ausnahme der Kommunalaufsicht.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass von der Funktion her die kreisfreie Stadt dem Landkreis im Wesentlichen gleichgesetzt ist, wobei jedoch die eigenen Angelegenheiten, die sonst vom Landkreis erledigt werden, ihren überörtlichen Charakter verlieren. Sie sind ausschließlich Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 (2) Grundgesetz. Weitere Unterschiede betreffen zum Beispiel die erforderliche Personalausstattung, die Übertragung von Personalbefugnissen auf den Oberbürgermeister, die Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes und die Zuständigkeiten im Bereich der Rechts- und Fachaufsicht.

Art. 5 Abs.2 BayGO knüpft an die Rechtslage bei Inkrafttreten der Gemeindeordnung am 18.01.1952 an. Von den damals 48 kreisfreien Gemeinden haben jedoch 23 ihre Kreisfreiheit im Rahmen der Landkreisreform mit Wirkung vom 01.07.1972 wieder verloren, darunter auch die Stadt Neu-Ulm. Derzeit sind 25 Gemeinden kreisfrei. Die 23 ehemals kreisfreien Gemeinden erhielten Kraft Gesetz den Status einer Großen Kreisstadt.

### **1.3. Verleihung der Kreisfreiheit (Auskreisung)**

#### **1.3.1 Sachliche Voraussetzungen (Abs. 3 Sätze 1 und 2)**

Um überhaupt kreisfrei werden zu können, muss die Gemeinde mehr als 50.000 Einwohner aufweisen. Maßgebend ist die Einwohnerzahl nach Art. 122 Gemeindeordnung. Dies ist die Einwohnerzahl, die bei der letzten Wahl der Gemeinderatsmitglieder zu Grunde gelegt wurde. Aktuell sind das die Werte zum Stichtag 30.06.2013.

Nach der Ziff. 5 der Kommentierung von Hölzl/Hien/Huber zu Art. 5 BayGO hat der Bayerische Landtag im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens eine unbestimmte Formulierung bei der Einwohnerzahl im Regierungsentwurf durch eine präzise Zahl, nämlich 50.000 Einwohner ersetzt. Dabei sei er von der Annahme ausgegangen, dass nur eine Gemeinde von dieser Größenordnung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit für die höheren Aufgaben der kreisfreien Gemeinden besitzt und auch den hierfür unentbehrlichen größeren und fachlich fähigeren Verwaltungsapparat, weil die kreisfreie Gemeinde nach Art. 9 BayGO mit ihrer Verwaltung zugleich alle Aufgaben des Landratsamtes zu erfüllen hat.

Um kreisfrei zu werden, muss die Stadt entsprechende Bedeutung haben, das heißt mit anderen kreisfreien Gemeinden uneingeschränkt vergleichbar sein.

Als weiteres sachliches Kriterium gilt, dass die Entlassung aus der Landkreiszugehörigkeit die Leistungsfähigkeit des Landkreises nicht erheblich beeinträchtigen darf.

Die Entscheidung ist eine Ermessensentscheidung. Bei der Ermessensausübung ist das Interesse des betroffenen Landkreises wie auch der übrigen kreisangehörigen Gemeinden, auf die mit der Entlassung der Leistungsfähigsten Gemeinde erhebliche Belastungen zukämen, besonders zu würdigen. Neben der Einwohnerzahl setzt die Kreisfreierklärung auch voraus, dass die Stadt nach ihrer Verwaltungs- und Leistungskraft sowie ihrer zentralörtlichen Bedeutung für die Bevölkerung mit einer kreisfreien Stadt vergleichbar ist.

Ein Rechtsanspruch auf Verleihung der Kreisfreiheit besteht nicht.

#### **1.3.2. Verfahren**

Die Erklärung zur kreisfreien Stadt geschieht durch Rechtsverordnung der Staatsregierung, also des Gesamtministeriums (Art. 43 Abs. 2 Bayerische Verfassung-BV), die der Zustimmung des Landtags bedarf. Die Bindung der Staatsregierung beim Erlass eines Organisationsaktes an die Zustimmung des Landtags

ges verstößt hier nicht gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung, weil der Landtag nicht in seiner Eigenschaft als Legislative tätig wird, sondern als „Verwaltungsbehörde“ bzw. als Volksvertretung zur Mitwirkung berufen ist.

Das Verfahren kann von Amts wegen oder auf Antrag der Gemeinde eingeleitet werden. Zuständig dafür ist das Innenministerium.

Der betroffene Landkreis ist zu hören. Über den Inhalt seiner Stellungnahme entscheidet nach dem Gesetzeswortlaut der Kreistag (kein Kreisausschuss). Eine Zustimmung des Kreistages ist nicht erforderlich, lediglich seine Anhörung. Die Gemeindeordnung an sich sieht kein Antragsrecht oder Anhörungsrecht für die Gemeinde vor. Auch eine Anhörung der Gemeindebürger ist nicht erforderlich. Gleichwohl ist ein Antrag der Gemeinde nicht unzulässig, er wird vielmehr in der Regel das Verfahren einleiten. Da die Kreisfreierklärung für die Gemeinde wie auch den Landkreis erhebliche rechtliche und wirtschaftliche Auswirkungen hat, wird man auch hier ein bereits durch die Verfassung gefordertes Anhörungsrecht der Gemeinde annehmen müssen (so auch Hölzel/Hien/Huber).

Die Verordnung hat auch den Zeitpunkt des Wirksamwerdens festzulegen. Aus verschiedenen Gründen wie z.B. Wegfall der Kreisumlagepflicht, entstehen der Pflicht zur Leistung der Bezirksumlage, Übergang von Verwaltungszuständigkeiten, sollte nach den einschlägigen Kommentierungen als Termin für die Rechtsänderung der Jahresbeginn festgelegt werden. Die Rechtsverordnung über die Auskreisung ist im Gesetzes- und Verordnungsblatt zu verkündigen.

### **1.3.3. Vermögensrechtliche Auseinandersetzung (Abs. 3 Sätze 3 und 4)**

Über finanzielle Leistungspflichten und den Vermögensausgleich kann in der Verordnung entschieden werden, soweit sich die Beteiligten nicht einvernehmlich einigen. Anzustreben, so die Kommentierungen, ist eine Vereinbarung mit dem Kreis. Kommt eine solche Einigung nicht zustande, entscheidet das Verwaltungsgericht als Schiedsinstanz. In diesem Umfang werden die Verwaltungsgerichte rechtsgestaltend tätig. Sie entscheiden unter voller Würdigung der Rechts- und Sachlage nach billigem Ermessen. Die Rechtsänderung folgt unmittelbar aus dem Ausspruch des Gerichts. Für eine erforderliche Grundbuchberichtigung genügt als Nachweis die Vorlage einer Ausfertigung der Entscheidung.

Gegenstand der Vereinbarungen ist vor allem die Übertragung von Einrichtungen, von Verwaltungs- und Finanzvermögen, ferner Vereinbarungen über einen finanziellen Ausgleich. Hier liegt es nahe, für eine bestimmte Übergangszeit als Ersatz für die entfallende Kreisumlage degressive Ausgleichszahlungen zu vereinbaren. Auch Vereinbarungen zur Übernahme von Personal können Gegenstand einer solchen Regelung sein.

Die Vereinbarung ist von Stadtrat und Kreistag zu beschließen, schriftlich abzufassen, von den gesetzlichen Vertretern zu unterzeichnen und zu siegeln.

Wie bereits erwähnt hat eine solche Regelung über die Vermögensauseinandersetzung rechtsgestaltende Wirkung. Es bedarf keiner weiteren Umsetzung zum

Vollzug der Vermögensauseinandersetzung wie notariell beurkundeten Auflassungserklärungen oder des Grundbucheintrages. Das Grundbuch ist allerdings zu berichtigen, soweit Grundstücke auf die kreisfreie Gemeinde übergehen. Ein Rechtsanspruch auf Härteausgleich für den abzugebenden Landkreis besteht nicht.

#### 1.3.4 Fortgeltung von bestehenden Normen des Landkreises

Gesetzlich nicht geregelt ist die Fortgeltung der vom Landkreis bzw. dem staatlichen Landratsamt erlassenen Rechtsnormen wie Satzungen, Verordnungen usw. Man wird, sofern nicht die Rechtsverordnung der Staatsregierung dazu in analoger Anwendung des Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Landkreisordnung (LKrO) eine Regelung enthält, entsprechend Art. 12 Abs. 2 Satz 1 BayGO von einer Fortgeltung dieser Rechtsnorm ausgehen können, bis die nun kreisfreie Gemeinde diese Regelungen durch eigenes Ortsrecht ersetzt. Im Übrigen sind auch die vom Landkreis bzw. staatlichen Landratsamt erlassenen Verwaltungsakte und die geschlossenen Verträge nun der kreisfreien Gemeinde im Wege der Funktionsnachfolge zuzurechnen.

#### 1.3.5. Rechtsschutz

Nach Widtmann/Grasser/Glaser, Ziff. 3 lit.a) der Kommentierung zu Art. 5 BayGO kann die **Erklärung der Kreisfreiheit** nach Art. 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) im Wege der Normenkontrolle angegriffen werden. Antragsbefugt ist der Landkreis gegen die Auskreisung selbst wie auch ggf. wegen zu geringer Bemessung einer Ausgleichsentschädigung. Die ausscheidende Gemeinde ist antragsbefugt wegen der Auskreisung, wenn dies gegen ihren Willen erfolgt, wie auch gegen die Auferlegung einer Entschädigung. Der Bayer. Verwaltungsgeschichtshof prüft auf eine Klage hin nach, ob die Verfahrensvorschriften beachtet wurden, ob die fachlichen Voraussetzungen erfüllt sind und ob auf die Leistungsfähigkeit des Landkreises Rücksicht genommen wurde, ferner ob die Staatsregierung von ihrem Ermessen im Sinne des Gesetzes Gebrauch gemacht hat.

Eine Klage der Gemeinde gegen die **Versagung der Kreisfreierklärung** wird in den einschlägigen Kommentierungen zu Art. 5 GO (Widtmann/Grasser/Glaser, Ziff. 3 lit.a), Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke unter Rand Nr. 7) als unbegründet angesehen. Die Argumentierung geht dahin, dass in diesem Fall für den Rechtsschutz die Rechtsnatur des erstrebten Hoheitsaktes (Rechtsverordnung) maßgeblich ist, so dass nur eine Normerlassklage in Betracht kommt. Weiter wird dort ausgeführt, dass eine solche Klage wohl keine Aussicht auf Erfolg habe, weil staatsorganisatorische Maßnahmen nach Art. 9 Abs. 2 BV, Art. 5 Abs. 3 BayGO nur im Allgemeininteresse erfolgen, so dass die Gemeinde mangels einer Beteiligtenstellung weder einen Anspruch auf Auskreisung noch auf ermessenfehlerfreie Entscheidung geltend machen könnte; auch eine Berufung auf das Selbstverwaltungsrecht scheidet wohl insoweit aus (VGH N.F. 17, 106).

Ferner ist Popularklage zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof nach Art. 98 Satz 4 BV offen.

## 2. Zusätzliche Aufgaben

Im Falle einer Auskreisung gehen im Wesentlichen die nachfolgenden Aufgaben vom Landratsamt bzw. Landkreis auf die Stadt über:

### Staatliche Aufgaben

- Immissionschutzrecht
- Wasserrecht
- Bodenschutz und Altlastenrecht
- Naturschutz
- Jagd- und Fischereirecht
- Waffenrecht
- Führerscheinstelle
- Kfz-Zulassungsstelle
- Personenbeförderung, Güterkraft- und Luftverkehr
- Staatliche soziale Leistungen (Wohngeldgesetz, FQA, Schuldnerberatung etc.)
- Gutachterausschuss
- Gesundheits- und Veterinärrecht
- Heilwesen- und Krankheitsüberwachung
- Lebensmittelrecht und Lebensmittelüberwachung
- Fleischhygiene
- Tierschutz
- Fachlicher Veterinärdienst
- Fachlicher öffentlicher Gesundheitsdienst
- Allgemeine Sicherheits- und Ordnungsaufgaben ( z.B. Aufsicht über Standesamt, Pass- und Meldebehörde, Legalisation von Urkunden, etc.)
- Staatsangehörigkeits- und Ausländerrecht
- Unterbringung und Aufenthaltsregelung für Asylbewerber/Flüchtlinge
- Staatliches Schulamt

### Kreisangelegenheiten

- Brand- und Katastrophenschutz
- Schulträgeraufgaben allgemeinbildende Schulen (Gymnasien, Realschulen)
- Schulträgeraufgaben berufsbildende Schulen (Berufsoberschule, Fachoberschulen, Berufsschule)
- Schulträgeraufgaben Förderschulen
- Erwachsenenbildung
- Landschaftspflege
- Abfallwirtschaft
- ÖPNV
- Jugendhilfe
- Sozialhilfe
- Asylbewerberleistungsgesetz

- Jobcenter
- Krankenhauswesen, Sicherstellung Hebammenhilfe
- Seniorenarbeit und Seniorenheime
- Gleichstellungsstelle
- Bewirtschaftung (Verwaltung) des neu hinzukommenden bebauten und unbebauten Grundbesitzes

### 3. Thesen zur Kreisfreiheit

Wie bereits in Ziffer 1.3.1 dargestellt, ist für die Verleihung der Kreisfreiheit eine Einwohnerzahl von mindestens 50.000 Einwohnern erforderlich. Maßgebend ist die Einwohnerzahl nach Art. 122 Gemeindeordnung. Dies ist die Einwohnerzahl, die bei der letzten Wahl der Gemeinderatsmitglieder zu Grunde gelegt wurde. Aktuell sind das die Werte zum Stichtag 30.06.2013. Nach den vom bayerischen statistischen Landesamt zur Verfügung gestellten Zahlen weist die Stadt Neu-Ulm zum aktuell relevanten Zeitpunkt 54.137 Einwohner auf. Sie würde damit im Falle einer Kreisfreiheit unter den derzeitigen 25 kreisfreien Städten an Rang 15 rangieren, was heißt, dass noch 11 Städte kleiner wären als Neu-Ulm. Der Landkreis Neu-Ulm weist zu dem Zeitpunkt 165.669 Einwohner aus und rangiert damit an 11. Stelle von den 71 Landkreisen, was heißt, dass nur 10 Landkreise größer sind als der Kreis Neu-Ulm. Bringt man die Einwohnerzahlen der großen Kreisstadt Neu-Ulm in Abzug, so hätte der Kreis Neu-Ulm 111.532 Einwohner und läge damit an 44. Stelle; es wären also noch 28 Landkreise von der Einwohnerzahl her kleiner als der Kreis Neu-Ulm.

Die meisten bayerischen Gemeinden ab 40.000 Einwohnern sind kreisfrei. Die Stadt Neu-Ulm mit aktuell rd. 60.000 Einwohnern ist es nicht. Ein nachvollziehbarer Grund ist nicht ersichtlich, zumal die Stadt Neu-Ulm bis zum 30.06.1972 kreisfrei war.

Der Artikel 5 GO eröffnet Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern die Möglichkeit, bei entsprechender Bedeutung mit Zustimmung des Landtags nach Anhörung des Kreistags durch Rechtsverordnung der Staatsregierung für kreisfrei erklärt zu werden. Mit Datum vom 01.07.2016 zählt die Stadt Neu-Ulm 57.953 Einwohner (Bevölkerungsprognose für die Stadt Neu-Ulm bis 2036, SAGS – Dipl.Stat. Christian Rindsfüßer, Augsburg).

Neu-Ulm verzeichnet seit Jahren einen erheblichen Zuwachs. Dieser ergibt sich teilweise aus Geburten, teilweise aus Zuwanderungen. Aus der Bevölkerungsprognose für die Stadt Neu-Ulm bis 2036 ergibt sich, dass unter moderater Berücksichtigung von Wanderungen bis zum Jahr 2020 mit knapp 61.000 Einwohnern und bis zum Jahr 2030 mit ca. 65.000 Einwohnern zu rechnen ist.

Gemeinsam mit der Stadt Ulm bildet die Stadt Neu-Ulm ein Oberzentrum. Hieraus ergibt sich eine gewisse Bedeutung der Stadt Neu-Ulm, die auch aus der Konzentration von Angeboten im Bereich von Bildung und Kultur, Verwaltungseinrichtungen und im Dienstleistungs- und Wirtschaftssegment herrührt.

Mit der Kreisfreiheit würden sich für die Stadt Neu-Ulm in einigen Teilbereichen deutlich wirksamere Planungs-, Gestaltungs- und Umsetzungsmöglichkeiten, die sie als Große Kreisstadt nicht hat, eröffnen. Viele Aufgaben und Zuständigkeiten lägen in einer Hand.

### **3.1 Vorteile:**

#### **3.1.1 Bündelung von Zuständigkeiten**

Zuständigkeiten, die bisher zwischen Landkreis und Stadt Neu-Ulm gesplittet sind, lägen im Falle der Kreisfreiheit bei der Stadt Neu-Ulm. Hieraus würde sich sowohl für Bürgerinnen und Bürger, für Unternehmer und Investoren wie auch für Medienvertreter eine klarere Zuständigkeit ergeben.

Die Stadt Neu-Ulm als „Ein-Schalter-Behörde“ (für die Bürgeranliegen ist nur eine Behörde zuständig bzw. Ansprechpartner) wäre für die Bürgerschaft nachvollziehbarer und bürgernäher.

Die Bündelung der Zuständigkeiten würde die Selbstverwaltung und der Eigenverantwortung der Stadt Neu-Ulm stärken. Sie wäre für die Bürgerinnen und Bürger in allen Lebenslagen Ansprechpartnerin, wodurch sich für diese wiederum Vereinfachungen ergeben.

Auch würden durch die Zusammenführung der Zuständigkeiten Prozesswege in Verwaltungsverfahren vereinfacht und Verfahren durch die Beteiligung weniger Verwaltungseinheiten beschleunigt. Es käme zu weniger Brüchen in den Verfahren, da das Landratsamt als derzeit zuständige Behörde, nicht mehr einzubinden wäre. Als Beispiel wäre hier das ÖPNV-Konzept zu nennen, das die Stadt erarbeitet, dessen Umsetzung ihr jedoch nicht obliegt. Auch unterhält die Stadt derzeit Jugendpflege, obwohl sie nicht Träger der Jugendhilfe ist.

Aus der Zusammenführung der Zuständigkeiten ergäbe sich mitunter Informationsgewinn. Daten müssten nicht mehr beim zuständigen Landratsamt abgefragt werden, sondern wären im Haus vorhanden.

Die Stadt Neu-Ulm bildet gemeinsam mit der Stadt Ulm ein Oberzentrum. Es bestehen zahlreiche Formen der Zusammenarbeit zwischen beiden Kommunen. Dadurch, dass die Stadt Neu-Ulm in einigen Punkten jedoch nicht zuständig, sondern primär das Landratsamt Ansprechpartner ist, entstehen mitunter Synergieverluste.

#### **3.1.2 Subsidiaritätsprinzip**

Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll eine staatliche Aufgabe soweit wie möglich von der unteren Ebene wahrgenommen werden. Durch die Verlagerung von Aufgaben von der Ebene des Landkreises auf die Ebene der Stadt im Falle einer Kreisfreiheit würde diesem Prinzip entsprochen.

Bereits jetzt nimmt die Stadt Neu-Ulm in Teilen die Aufgaben einer kreisfreien Stadt wahr.

#### **3.1.3 Verfügung über finanzielle Mittel**

Die Stadt Neu-Ulm zahlt eine Umlage von rd. 36 Mio. € pro Jahr an den Landkreis, damit dieser für die Stadt und in der Stadt Aufgaben erledigt. Bei der Mittelverwendung ist die Stadt jedoch nicht Mitsprache berechtigt.

Ein Aufgabenträger ist in der Regel der Ansprechpartner des Freistaates bei der Verteilung von Fördermitteln. Da dies in Neu-Ulm in vielen Bereichen der Landkreis ist, fließen diesem auch die jeweiligen Zuschüsse zu (z.B. ÖPNV).

#### **3.1.4 Umfangreicheres Mitspracherecht**

In Bereichen, in denen derzeit der Kreistag entscheidet, ergäben sich im Falle einer Kreisfreiheit größere Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Stadt Neu-Ulm.

Durch die eigene Vertretung als kreisfreie Stadt ergäben sich in einigen Bereichen unmittelbare Einflussmöglichkeiten (z.B. DING, RVDI, Rettungszweckband, etc.).

### **3.1.5 Vermeidung von doppelter Finanzierung von Leistungen**

Als Teil des gemeinsamen Oberzentrums muss Neu-Ulm eine entsprechende Infrastruktur zur Verfügung stellen, ohne dass sich der Kreis unmittelbar daran beteiligt, obwohl diese Leistungen auch von den anderen Kreisbürgern in Anspruch genommen werden. Beispiele hierfür sind die Organisation des städtischen Busverkehrs, ohne dass dies Berücksichtigung bei der Kreisumlage findet oder wir die staatlichen Zuschüsse erhalten. Ein weiteres Beispiel ist der Betrieb des regional ausgerichteten Donaubades.

Aufgrund des Bevölkerungsquerschnitts sind in der Stadt Neu-Ulm Maßnahmen erforderlich, die sonst im restlichen Landkreis nicht notwendig sind und deshalb seitens des Landkreises nicht finanziert werden. Dies war z.B. im Bereich der Schulsozialarbeit lange Jahre der Fall.

### **3.1.6 Zunahme an Handlungsfeldern**

#### ➤ ÖPNV:

Die Stadt ist Miteigentümerin eines Verkehrsunternehmens (SWU Verkehr/Schwabenmobil), als kreisangehörige Stadt jedoch nicht zuständig für den ÖPNV.

Mit der Zuständigkeit für den ÖPNV kämen zahlreiche Aufgaben auf die Stadt Neu-Ulm zu, gleichzeitig eröffnet sich die Möglichkeit, konkrete Maßnahmen zur Gestaltung des ÖPNV im Stadtgebiet Neu-Ulm umzusetzen.

#### ➤ Flucht und Asyl:

Als kreisfreie Stadt wäre Neu-Ulm für die Erstunterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden zuständig. Sie läge im Erstverteilungsschlüssel und wäre nicht von der Umverteilung innerhalb des Landkreises betroffen.

Integrative Maßnahmen könnten direkt und von Anfang an aufgesetzt werden. Ggf. ergäbe sich eine größere Planungssicherheit in Hinblick auf die Anschlussunterbringung.

#### ➤ Schulen/Bildung:

Mit der Kreisfreiheit würde die gesamte Bildungslandschaft im Stadtgebiet Neu-Ulm in den Sachaufwandsträgerbereich der Stadtverwaltung gelangen und somit „aus einer Hand“ geführt werden. Teilbereiche des Kreises, wie z.B. Schulsozialarbeit, werden bereits jetzt von der Stadt geleistet.

Auswirkungen sind in jedem Fall im Bereich der Sonderschulen zu erwarten.

Hier gibt es eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen dem Landkreis und der Stadt Ulm die v.a. die Kostenverteilung für Schüler aus dem Landkreis NU zum Inhalt hat. Ein Teil dieser Schüler kommt direkt aus der Stadt NU.

Darüber hinaus müsste vermutlich auch das Thema „Schülerbeförderung (freigestellter Schülerverkehr) für Behindertenfahrten geregelt werden.

Die Ausgestaltung des vh/vhs-Angebotes in der Stadt könnte durch eine Kreisfreiheit neu angedacht werden. Ggfs. könnte das Angebot über eine Institution abgewickelt werden. Allerdings kann auch das bisherige Modell ohne weiteres fortgeführt werden.

- **Sport:**  
Im Falle einer Kreisfreiheit der Stadt Neu-Ulm wäre zu überlegen, ob die im Stadtgebiet befindlichen Sportstätten des Landkreises (drei Dreifachhallen, zwei Zweifachhallen sowie zwei Einfachhallen und mehrere Sportplätze) zu übernehmen sind. Hierdurch könnten Baumaßnahmen koordiniert durchgeführt werden, Absprachen wären einfacher zu treffen sowie die Hallenvergabe einfacher. Auch würde die Hallenabrechnung zwischen Stadt und Landkreis wegfallen.  
Im Bereich „Sportförderung“ müsste das Thema „Übungsleiterzuschüsse“ neu geregelt werden.
- **Weiter hinzukommende Aufgabenfelder:**  
Die kreisfreie Stadt wäre Aufsichts- und Bewilligungsbehörde für Krippe, Kiga, Hort, Tagespflege.  
Jugend: Träger der Jugendhilfe, Jugendamt  
Senioren: Aufsichtsbehörde für stationäre Altenarbeit, Planungsaufgaben, Kreisseniorienplan, Aufwand für Betriebserlaubnis und regelmäßige Prüfung der Pflegeeinrichtungen, Pflege außerhalb von Einrichtungen (häusliche Pflege)  
Soziales: Zuständigkeit für soziale Einrichtungen (z. B. Beratungsstellen, Schwangerenberatung, Frauenhaus, ...), Sozialhilfe, Wohngeld, Hartz IV, Grundsicherung  
Abstimmung von Projekten und Programmen mit den Raumordnungsbehörden, vermehrte Erarbeitung von Stellungnahmen zu landesplanerischen und raumordnerischen Fragestellungen, bspw. zu Raumordnungsverfahren, zur Aufstellung und Fortschreibung von Raumordnungsplänen und dem Landesentwicklungsprogramm und Anfragen der Kommunalen Spitzenverbände.

### 3.2 Nachteile:

Wie bereits oben aufgeführt, mehren sich mit einer Kreisfreiheit die Aufgaben der Stadt Neu-Ulm bzw. kommen neue Aufgabenfelder hinzu.  
Hieraus resultiert ein vermehrter Personalbedarf, der Sachaufwand für Daseinsvorsorge und Verwaltung steigt. Es entsteht zusätzlicher Raumbedarf.

Anstatt der wegfallenden Kreisumlage wäre die Bezirksumlage abzuführen.

Zu prüfen ist, wie mit Institutionen des Landkreises im Stadtgebiet oder gemeinsamen Einrichtungen umzugehen ist (z.B. Kreisspitalstiftung, Gymnasium, etc.).

In diversen Bereichen (z.B. Edwin Scharff Museum, Musikschule, Jugend musiziert) sind Zuschüsse seitens des Landkreises nicht mehr zu erwarten.  
Zu klären wäre beispielsweise, wie es sich mit dem Zuschuss des Landkreises zu den Vereinstrachten verhält, darüber hinaus müsste das Thema „Chorleiter- und Dirigentenzuschüsse“ neu geregelt werden.

## 4. Mögliche finanzielle Auswirkungen einer Kreisfreiheit der Stadt Neu-Ulm

### 4.1 Vorbemerkungen

Die nachfolgend genannten finanziellen Auswirkungen wurden von der Kreiskämmerei zur Verfügung gestellt und basieren auf der Jahresrechnung 2014 sowie der Haushalts- und Finanzplanung 2016 bis 2019 des Landkreises Neu-Ulm. Soweit möglich wurden die Zahlen durch Auswertung und Vergleich mit anderen kreisfreien Städten in ähnlicher Größenordnung (43000 – 70000 Einwohner) plausibilisiert. Im Bereich der Umlagen sind die aktuellen Zahlen hinterlegt.

### 4.2 Finanzielle Auswirkungen auf den Verwaltungshaushalt der Stadt Neu-Ulm

#### 4.2.1 Aufgabenbetrachtung

Im Falle einer Kreisfreiheit kommen vielfältige Aufgaben auf die Stadt zu, die erhebliche Finanz- und Personalressourcen erfordern werden. Diese sind im Wesentlichen unter den Ziff 2 aufgeführt. Nachstehend wird vertieft auf die Bereiche eingegangen, die größere finanzielle Auswirkungen erwarten lassen.

Aufgaben im Bereich **soziale Sicherung:**

#### Grundsicherung für Arbeitssuchende

Zur Sicherung des Lebensunterhaltes von arbeitssuchenden Erwerbsfähigen und deren Familienangehörigen werden Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB II) gewährt. Die Stadt Neu-Ulm wäre bei Kreisfreiheit für folgende Leistungen zuständig: Leistungen für Unterkunft und Heizung, Wohnungsbeschaffungskosten, Mietkautionen, Umzugskosten, Leistungen für die Erstausrüstung der Wohnung, Erstausrüstung für Bekleidung, Leistungen für Bildung und Teilhabe an Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene.

Erwerbsfähig nach dem SGB II ist, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.

Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Der Erstattungssatz beträgt 2017 rd. 45 %.

#### Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Leistungsberechtigt nach dem AsylbLG sind u.a. Asylbewerber, Kriegsflüchtlinge, geduldete und ausreisepflichtige Ausländer sowie deren Ehegatten, Lebenspartner und Kinder.

Leistungsberechtigte erhalten Leistungen analog SGB XII (Sozialhilfe), wenn die Dauer des Aufenthaltes ohne wesentliche Unterbrechung mindestens 15 Monate beträgt.

Die Leistungen nach dem AsylbLG werden vom Freistaat erstattet.

#### Notfallunterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern

Die anfallenden Kosten werden mit der Regierung abgerechnet. Erstattet werden in Abhängigkeit mit den Belegungszahlen eine Pauschale für Hausverwalterkosten, nicht aber weitere Personalkosten insbesondere für Betreuung und Integration.

### Sozialhilfe örtlicher Träger (SGB XII)

Bei Kreisfreiheit wird die Stadt örtlicher Sozialhilfeträger. Sie ist damit zuständig für die laufende und einmalige Hilfe zum Lebensunterhalt, ambulante Hilfe zur Pflege für nicht versicherte Personen bzw. als Ergänzung, Hilfe bei Krankheit, wenn kein anderweitiger Versicherungsschutz besteht. Kinder und Jugendliche erhalten Leistungen für Bildung und Teilhabe.

### **Der Bereich der Jugendhilfe**

Auch für diesen Bereich erhält die Stadt bei Kreisfreiheit deutlich mehr Zuständigkeiten. Das sind vor allem die sozialpädagogischen Familienhilfen, Erziehungsbeistandschaften für einzelne Kinder und Jugendliche, Heimerziehung, Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Mutter-Kind-Unterbringung in speziellen Einrichtungen, Kostenübernahme für Vollzeitpflege von Kindern in Pflegefamilien, Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge

### **Sonstige Aufgaben:**

Im Bereich der **Abfallbeseitigung** wird auch die Entsorgung als Aufgabe hinzukommen.

Im **ÖPNV** wird die Stadt für das Stadtgebiet Aufgabenträger.

Evtl. zusätzliche Verantwortung im Klinikverbund.

Eine finanzielle Einzelbewertung der hinzukommenden Aufgaben ist schwierig, da nicht für alle Aufgabenbereiche eine abgrenzbare Zahlenbasis vorhanden ist. Soweit möglich und sinnvoll, sollte auch im Falle einer Kreisfreiheit das Ziel sein, Doppelstrukturen zu vermeiden. Ein Schwerpunkt auf dem Weg in die Kreisfreiheit werden deshalb Gespräche mit dem Landkreis darüber sein, wie im Rahmen von Kooperationen und Dienstleistungsaufträgen einzelne Aufgaben trotz geänderter Aufgabenzuständigkeit auch weiterhin gemeinsam erledigt werden können (Hinweis: gemeinsame KfZ-Zulassungsstelle Ulm und Alb-Donau-Kreis).

In die Betrachtung der möglichen finanziellen Auswirkungen einer Kreisfreiheit wurden nur **die wesentlichen Bereiche** einbezogen, die auch durch Ist- bzw. Planzahlen nachvollziehbar sind. Dabei handelt es sich um die saldierten Ergebnisse, bei denen sowohl die Einnahmen/Erträge, als auch sämtliche Ausgaben/Aufwand (insbesondere Sach- und Personalausgaben) berücksichtigt sind. Soweit sich die Zahlenbasis auf die Werte des Landkreises beziehen, konnten bei den möglichen finanziellen Auswirkungen u.a. folgende Ertrags- und Aufwandsbereiche **nicht** berücksichtigt werden, da die anteiligen Kosten für den Landkreis weder bekannt noch seriös schätzbar sind:

- Zusätzliche Gebührenaufkommen (Kfz-Zulassung, Führerscheinstelle usw.), die durch Aufgabenübertragung dann auf die Stadt Neu-Ulm entfallen würden,
- Mehrkosten für zusätzliches Personal bei der Stadt, das im Zusammenhang mit den neuen Aufgabenstellungen erforderlich sein wird,
- Mehrkosten der Stadt für notwendige Büroflächen und Büroausstattungen (samt Unterhalt und Reinigung) für die zusätzlichen Mitarbeiter/innen, die sich durch die zusätzlichen Aufgaben ergeben,
- sonstige Verwaltungs- und Sachkosten (z.B. Büromaterial, Reisekosten, Aus- und Fortbildung u.v.m.) bezogen auf die Veränderungen bei den Aufgaben und beim Personal,

- mögliche Aufwendungen und Erträge im Bereich Straßenunterhalt für Kreisstraßen die aufgrund einer Kreisfreiheit zur Gemeindestraße abgestuft werden müssten,
- mögliche Aufwendungen und Erträge im Bereich ÖPNV, z.B. für Busverkehre, die dann teilweise in die Zuständigkeit der Stadt fallen würden,
- Belastungen aus einer etwaigen Auflösung des Klinikverbundes,
- Auswirkungen eines etwaigen Eintritts in die Gesellschafterstellung bei DING oder anderen Beteiligungen

#### 4.2.2 wesentliche Bereich für die finanziellen Auswirkungen

Die **wesentlichen finanziellen Auswirkungen** werden sich allerdings in den Bereichen der **Umlagen**, der **weiterführenden Schulen**, dem **Sozialbereich** und der **Jugendhilfe** ergeben. Deshalb wurden diese Bereiche eingehender betrachtet. Ausgehend vom Jahresergebnis 2014, der Haushalts- und Finanzplanung 2016 bis 2019 des Landkreises und der aktualisierten Hochrechnung der Umlagen, würde sich im Falle einer Kreisfreiheit der Stadt Neu-Ulm aus den nachstehenden wesentlichen Positionen zunächst eine Entlastung im Verwaltungshaushalt ergeben. Berücksichtigt sind dabei im Einzelnen:

##### 4.2.2.1 Der Bereich der Umlagen

- Wegfall der abzuführenden Kreisumlage (rund 36,0 Mio. € pro Jahr)
- Mehrkosten durch hinzukommende Bezirksumlage (rund 16,0 Mio. € pro Jahr)
- Mehrkosten durch hinzukommende Krankenhausumlage (rund 1,1 Mio. € pro Jahr)

**Entlastung rund 18,9 Mio. € pro Jahr**

##### 4.2.2.2 Der Bereich der weiterführenden Schulen

- Zusätzliche Belastungen durch die Übernahme der Trägerschaft von 2 Realschulen (Christoph-Probst-Realschule, Inge-Aicher-Scholl-Realschule) einschließlich zugehöriger Turnhallen
- Zusätzliche Belastungen durch die Übernahme der Trägerschaft von 2 Gymnasien (Lessing-Gymnasium, Bertha-von Suttner-Gymnasium) einschließlich zugehöriger Turnhallen
- Zusätzliche Belastungen durch die Übernahme der Trägerschaft einer Förderschule (Rupert-Egenberger-Schule)

**Belastung rund 3,2 Mio. € pro Jahr**

**Anmerkung:** Es wird davon ausgegangen, dass sowohl die FOS/BOS, als auch die Berufsschule Neu-Ulm weiterhin in der Trägerschaft des Landkreises verbleiben können. Dies bleibt aber weiteren Gesprächen mit dem Landkreis vorbehalten.

##### 4.2.2.3 Die Bereiche Soziales und Jugendhilfe

- Zusätzliche Belastungen im Bereich der Sozialhilfe (Grundsicherung im Alter und sonstige Sozialhilfe) für die Fälle, die in die Zuständigkeit der Stadt fallen würden (rund 1,7 Mio. € pro Jahr).

- Zusätzliche Belastungen im Bereich Grundsicherung für Arbeitssuchende (Hartz IV, Jobcenter) für die Fälle, die in die Zuständigkeit der Stadt fallen würden (rund 4,7 Mio. € pro Jahr)
  - Zusätzliche Belastungen im Bereich der Jugendhilfe für die Fälle, die in die Zuständigkeit der Stadt fallen würden (rund 5,0 Mio. Euro pro Jahr)
- Belastung rund 11,4 Mio. € pro Jahr**

#### 4.2.3 Zusammenfassung Auswirkungen Verwaltungshaushalt

Saldiert man die o.g. wesentlichen Entlastungen / Belastungen, ermittelt sich zunächst ein **Entlastungsbetrag für den Verwaltungshaushalt von rund 4 Mio. €**. Dieser steht zur Finanzierung der eingangs angeführten Mehrbelastungen zur Verfügung, die derzeit weder bekannt, noch seriös abschätzbar sind. Im Hinblick auf die auswertbaren Zahlen der anderen kreisfreien Städte ist aber erkennbar, dass mit einem Betrag in dieser Größenordnung die weiteren Aufgabenstellungen finanziert werden können. Mit einer finanziellen Mehrbelastung im Verwaltungshaushalt der Stadt ist demzufolge unter den gegebenen Rahmenbedingungen zunächst nicht zu rechnen.

#### 4.3 Finanzielle Auswirkungen im Bereich Investitionen/Anlagevermögen

Bei einer erneuten Kreisfreiheit der Stadt sind zahlreiche Vermögensgegenstände und Einrichtungen wieder vom Landkreis an die Stadt zu übertragen. Nach Artikel 5 Abs. 3 Sätze 4 und 5 der Gemeindeordnung sind die vermögensrechtlichen Fragen zwischen dem Landkreis und der ausscheidenden Gemeinde durch schriftliche Übereinkunft oder, wenn diese nicht zustande kommt, durch schiedsgerichtliche Entscheidung (Verwaltungsgericht ...) zu lösen. Daraus können sich für die Stadt bei Übernahme z.B. der Trägerschaft von Schulen samt Liegenschaften, oder aber der Übernahme sonstigen Anlagevermögens in einem gewissen Rahmen finanzielle Ausgleichsleistungen ergeben. Welche Werte hier zugrunde gelegt werden, bleibt letztlich den Verhandlungen vorbehalten. Zu beachten sind auf alle Fälle noch alte Vereinbarungen aus der Gebietsreform, bei der die Stadt Neu-Ulm ihre Kreisfreiheit verloren hat.

Aus einem Anlagenspiegel des Landkreises zum Stichtag 31.12.2016 können folgende wesentliche Vermögenswerte dem Stadtgebiet Neu-Ulm zugeordnet werden, die als Gesprächsbasis dienen können:

- Schulen (2 Gymnasien, 2 Realschulen, 1 Förderschule, Turnhallen)
 

Anschaffungs-/Herstellungskosten (nach Abzug der Förderung):	26,0 Mio. €
Buchwerte (nach Abzug der Förderung):	10,0 Mio. €
- Straßen (NU 3, NU 8, NU 11) – evtl. nur Abschnitte!
 

Anschaffungs-/Herstellungskosten (nach Abzug der Förderung):	11,2 Mio. €
Buchwerte (nach Abzug der Förderung):	4,4 Mio. €

Wie Eingangs schon erwähnt wurde, sind die Zahlen der Berufsschule sowie der FOS/BOS nicht berücksichtigt, da eine Übertragung mit dem Landkreis im Einzelnen noch zu besprechen ist. Vollständigkeitshalber ergeben sich hier aus dem Anlagenspiegel folgende Werte:

Anschaffungs-/Herstellungskosten (nach Abzug der Förderung):	21,8 Mio. €
--	-------------

Buchwerte (nach Abzug der Förderung):

19,1 Mio. €

Auch das Thema der Stiftungskliniken bedarf im Hinblick auf eine vermögensrechtliche Auseinandersetzung einer besonderen Betrachtung. Etwaige finanzielle Auswirkungen können im derzeitigen Stadium noch nicht seriös abgeschätzt werden.

## 5. Personalwirtschaftliche Auswirkungen

Vorab wird angemerkt, dass die Betrachtung der Personalkosten in der Ziff. 4 miterfolgt ist.

Nach einem ersten Gespräch mit dem Landkreis rechnet dieser bei einer Kreisfreiheit der Stadt Neu-Ulm überschlägig mit einem geringeren Personalbedarf im Umfang von grob 91 Vollzeitkräften (Führungskräfteanteil blieb unberücksichtigt). Der überwiegende Teil (2/3) ist dem mittleren Bereich, knapp ein Drittel dem gehobenen Bereich und nur 1 – 2 % dem höheren Bereich zuzuordnen. Nicht berücksichtigt sind dabei der Abfallwirtschaftsbetrieb, das Jobcenter, die Kreisspitalstiftung.

Die Verwaltung geht davon aus, dass dies auch größenordnungsmäßig dem zusätzlichen Personalbedarf der Stadt im Falle der Kreisfreiheit betrifft.

Aus Sicht der Verwaltung kann der zusätzliche Raumbedarf vorübergehend im Bereich der alten FH und dauerhaft im Zuge von Neubauten im Bereich LEW-Gebäude/Bücherei oder Parkhaus am Bahnhof sichergestellt werden.

## 6. Fazit

Die Große Kreisstadt Neu-Ulm agiert in weiten Teilen bereits wie eine kreisfreie Stadt – ohne jedoch den tatsächlichen Handlungsspielraum einer kreisfreien Stadt zu haben.

Die Trennung zwischen Landratsamt und Stadt bzw. deren Zuständigkeiten wird in der Bevölkerung oftmals nicht wahrgenommen. So wurde die Stadt in der Vergangenheit mitunter in Verantwortungen genommen, die nicht die ihre sind und waren – so auch in der öffentlichen Diskussion.

Durch die Übernahme von weiteren Pflichtaufgaben aus allen Lebenslagen würde eine kreisfreie Stadt Neu-Ulm in einen deutlich ausgeweiterten Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern treten. Dies schafft Synergien durch kurze Wege und Handlungsspielräume – im Konzert mit bisher (freiwillig) geleisteten Aufgaben, welche der Stadt Neu-Ulm wirtschaftlich und politisch ein anderes Gewicht in der Region verleihen würden.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit für die höheren Aufgaben einer kreisfreien Stadt und auch der hierfür unentbehrliche größere und fachlich fähigere Verwaltungsapparat sind aus Sicht der Verwaltung gegeben.