

Fachbereich: Fachbereich 6 Personal, Organisa-  
tion, Bürgerdienste  
Verantwortl.: Bullinger, Anton  
Datum: 10.09.2019  
Vorlagen-Nr. STR/2019/0068  
Aktenzeichen 020-11



Stadt Neu-Ulm

## Sitzungsvorlage

GREMIUM

**Stadtrat**

SITZUNGSTAG

**25.09.2019**

TOP

**3**

BEHANDLUNG

**öffentlich**

### Mitwirkung:

OB Noerenberg

AKTION

Kenntnisnahme

ERLEDIGT AM

Fachbereich 5 Finanzen, Immobi-  
lienmanagement und Wirtschaft

Kenntnisnahme

## **Kreisfreiheit; Ablehnung durch das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration**

**Anträge der FDP-Neu-Ulm Fraktion vom 30.07.2019, FWG-Stadtratsfraktion vom 03.08.2019 und SPD Fraktion im Stadtrat Neu-Ulm vom 13.08.2019**

### Beschlussvorschlag:

Beschlusscontrolling/Berichtswesen

ja

nein

1. Der Stadtrat nimmt das Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration vom 28.06.2019, in dem die Ablehnung der von der Stadt beantragten Erklärung der Kreisfreiheit begründet wird, zur Kenntnis.  
Ebenso nimmt der Stadtrat zur Kenntnis, dass gemäß der rechtlichen Stellungnahme von Dolde Mayen & Partner Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbH, Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Stuttgart vom 06.09.2019 die Entscheidung des Innenministeriums, den Antrag der Stadt auf Kreisfreiheit abzulehnen, fehlerhaft ist.
2. Von einer Klageerhebung wird Abstand genommen.
3. Der Stadtrat erklärt die Anträge der FDP-Neu-Ulm Fraktion vom 30.07.2019, FWG-Stadtratsfraktion vom 03.08.2019 und SPD Fraktion im Stadtrat Neu-Ulm vom 13.08.2019 für erledigt.

i.A.

.....  
Anton Bullinger  
Fachbereichsleiter 6

Sachdarstellung:

## 1. Anlass

Auf die Sitzung des Stadtrates vom 03.07.2019 und die dazu erstellte Sitzungsvorlage darf Bezug genommen werden. Seinerzeit nahm der Stadtrat zur Kenntnis, dass die Erklärung der Kreisfreiheit vom Bayerischen Innenministerium abgelehnt wurde. Mit Schreiben vom 17.07.2019 teilte der Oberbürgermeister den Damen und Herren des Neu-Ulmer Stadtrates mit, dass die schriftliche Ablehnung der beantragten Erklärung zur Kreisfreiheit mit einer entsprechenden Begründung der Stadtverwaltung vorliege. Die Stadtverwaltung werde die Sommerpause nutzen, um die Ablehnung, insbesondere die entsprechende Begründung, rechtlich zu überprüfen und hierzu ein entsprechendes Rechtsanwaltsbüro zu beauftragen. Sobald die entsprechende Stellungnahme vorliegt, werde das Thema nochmals im Rat behandelt.

## 2. Sachverhalt

- 2.1 Das Schreiben des Ministeriums des Innern, für Sport und Integration vom 28.06.2019, eingegangen am 04.07.2019, mit der Begründung für die Ablehnung der Erklärung der Kreisfreiheit, ist dieser Vorlage als Anlage 1 beigelegt. Die vom Innenministerium aufgeführten wesentlichen Gründe sind:

Laut Innenministerium überwiegen die Gründe des öffentlichen Wohls, die einer Auskreisung entgegenstehen. Es hätte nicht festgestellt werden können, dass die Erfüllung der kommunalen Aufgaben durch die Verleihung der Kreisfreiheit insgesamt verbessert würde. Auch halte das Innenministerium es für nicht ausreichend, dass die Bewältigung der mit einer Auskreisung verbundenen Rechtsfolgen zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung lediglich als lösbar dargestellt seien, jedoch keine abschlussreifen Übereinkünfte zwischen Stadt und Landkreis oder zumindest jeweils aufgabenspezifisch ausgearbeitete, umsetzungsreiche Konzepte für die künftige Erledigung der kommunalen Aufgaben vorgelegt wurden. Es sei im Ergebnis auch nicht hinreichend dargelegt, dass für die Bürgerinnen und Bürger die Erledigung der kommunalen Aufgaben durch die Verleihung der Kreisfreiheit verbessert würde. Die Argumente des Landkreises, wonach im Falle der Auskreisung die wirtschaftlich besonders leistungsfähige Stadt Neu-Ulm zu Lasten des Landkreises und der anderen kreisangehörigen Gemeinden schwerwiegende strukturelle Veränderungen und finanzielle Belastungen entstehen, die sich in einem signifikanten Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung und einer Anhebung der Kreisumlage manifestiert werden, hätten nicht ausgeräumt werden können. Im Ergebnis sei nicht auszuschließen, dass die Erledigung der Aufgaben durch andere kreisangehörigen Gemeinden, die höheren Kreisumlagezahlungen schultern müssten, beeinträchtigt würde. In dem Schreiben ist auch ausgeführt, dass die Staatsregierung aber insgesamt prüfen werde, ob die Zuständigkeiten der großen Kreisstädte noch weiter gestärkt werden können. Das Ministerium führt weiter an, dass die von Art. 5 Abs. 3 Satz 2 GO gebotene Rücksichtnahme auf die Leistungsfähigkeit des Landkreises und vor allem der verbleibenden kreisangehörigen Gemeinden im Falle einer Auskreisung in der Abwägung dazu führe, dass die Gründe des öffentlichen Wohls, die gegen eine Auskreisung sprechen, überwiegen.

Die Entscheidung, den Antrag der Stadt auf Erklärung der Kreisfreiheit abzulehnen, würde die Stadt Neu-Ulm nicht in ihrem verfassungsrechtlich gewährtem Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzen, da das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nicht das Recht umfasse, unter bestimmten Voraussetzungen für kreisfrei erklärt zu werden.

Das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration kommt im Rahmen seiner Abwägung zu dem Ergebnis, dass auch unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlich gewährten gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts die überwiegenden Gründe des öffentlichen Wohls gegen eine Erklärung der Kreisfreiheit sprechen.

- 2.2 Dolde Mayen & Partner Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbH, Rechtsanwalt Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Stuttgart, kommt in seiner rechtlichen Stellungnahme zu folgendem Ergebnis:

„1. Nach Art. 5 Abs. 3 GO können Gemeinden durch „Rechtsverordnung der Staatsregierung“ für kreisfrei erklärt werden. Den Antrag der Stadt Neu-Ulm hat das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration abgelehnt, nicht die Staatsregierung. Ob das Innenministerium für diese Entscheidung zuständig war, ist nicht zweifelsfrei.

2. Die Stadt Neu-Ulm hat keinen Anspruch darauf, zur kreisfreien Stadt erklärt zu werden.

3. Die Entscheidung des Innenministeriums, den Antrag der Stadt Neu-Ulm auf Kreisfreiheit abzulehnen, ist fehlerhaft. Sie verletzt Art. 5 Abs. 3 GO i.V.m. Art. 11 Abs. 2 BV. Die Entscheidung setzt eine Gesamtabwägung der Vorteile und der Nachteile voraus, die mit einer Kreisfreiheit der Stadt Neu-Ulm verbunden sind.

Entgegen der Auffassung des Innenministeriums setzt der Erlass der Rechtsverordnung nach Art. 5 Abs. 3 GO nicht voraus, dass abschlussreife Übereinkünfte zwischen Stadt und Landkreis oder zumindest aufgabenspezifisch ausgearbeitete, umsetzungsreife Konzepte für die künftige Erledigung der kommunalen Aufgaben vorliegen.

Die Rechtsfolgen, die eintreten, wenn die Stadt Neu-Ulm zur kreisfreien Stadt erklärt wird, ergeben sich aus dem Gesetz. Daneben bestehen Kooperationsmöglichkeiten für die künftige Aufgabenerfüllung. Ob und in welchem Umfang künftig eine Kooperation erfolgt, muss bei Erlass der Rechtsverordnung nach Art. 5 Abs. 3 GO nicht geklärt sein. Dies kann der nachfolgenden Vereinbarung zwischen Landkreis und Stadt überlassen werden. Kommt es nicht zu einer Einigung, entscheiden das Verwaltungsgericht bzw. der Verwaltungsgerichtshof als Schiedsgerichte. Dies gilt auch für die mit der Stadtkreisgründung und etwaigen Kooperationslösungen verbundenen Kosten.

Die Sachverhaltsermittlung und die Bewertung des Innenministeriums der für und gegen die Auskreisung sprechende Gesichtspunkte sind fehlerhaft. Dies gilt insbesondere für die Leistungsfähigkeit der Stadt Neu-Ulm als kreisfreie Stadt und für die Leistungsfähigkeit des verbleibenden Landkreises Neu-Ulm nach Auskreisung der Stadt. Die für die Auskreisung sprechenden Gründe sind nicht dargestellt und nicht in die Abwägung eingegangen. Der pauschale Hinweis auf das Selbstverwaltungsrecht der Stadt Neu-Ulm genügt dafür nicht. Das Innenministerium hat zu Unrecht einen Vorrang der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde vor der Aufgabenerfüllung durch den Landkreis (Subsidiaritätsprinzip) verneint. Das für die Kreisfreiheit sprechende Demokratieprinzip wird in der Entscheidung des Innenministeriums nicht erwähnt.

4. In verfahrensrechtlicher Hinsicht hat die Stadt Neu-Ulm die Möglichkeit, beim Verwaltungsgericht Normerlassklage gegen den Freistaat Bayern zu erheben. Da die Stadt Neu-Ulm keinen Rechtsanspruch auf Kreisfreiheit hat, sondern nur einen Rechtsanspruch auf fehlerfreie Entscheidung über ihren Antrag, ist Gegenstand der Klage die Feststellung, dass die Entscheidung des Innenministeriums rechtswidrig ist und die Verpflichtung des Freistaats Bayern, über den Antrag der Stadt Neu-Ulm unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

Da die Gesamtabwägung des Innenministeriums nicht den rechtlichen Anforderungen entspricht, halte ich die Erfolgsaussichten dieser Klage für gut.

5. Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde setzt die Erschöpfung des Rechtswegs voraus. Da der Stadt Neu-Ulm mit der Normerlassklage der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offensteht, ist eine Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtswegs zu den Verwaltungsgerichten zulässig.

6. Eine Popularklage gegen gesetzgeberisches Unterlassen setzt voraus, dass der Normgeber aufgrund eines bindenden Verfassungsauftrags zum Erlass einer bestimmten Regelung verpflichtet ist. Da die Stadt Neu-Ulm keinen Anspruch auf Erklärung zur kreisfreien Stadt hat, sondern nur einen Anspruch auf fehlerfreie Entscheidung über ihren Antrag, dürfte eine Popularklage nicht statthaft sein.

7. Wenn Rechtsschutz gesucht wird, empfehle ich deshalb, Normerlassklage zu erheben.“

- 2.3 Mit Schreiben vom 30.07.2019 beantragt die FDP-Neu-Ulm Fraktion, dass die Verwaltung den Fraktionen das Schreiben der Regierung kurzfristig zur Verfügung stelle und der Stadtrat darüber entscheide, ob wie von der Verwaltung vorgeschlagen, ein Gutachten in Auftrag gegeben wird. Der Stadtrat soll vor Vergabe über die Kosten informiert werden. Mit Schreiben vom 13.08.2019 beantragt die SPD-Fraktion im Stadtrat Neu-Ulm, die ausführliche Begründung des Innenministeriums über die beantragte Kreisfreiheit im Stadtrat zeitnah vorzulegen; des weiteren wird gefordert, dass der Stadtrat über die Notwendigkeit eines Gutachtens zur Ablehnung der Kreisfreiheit entscheidet und dass die Kosten dafür bekannt sind.

Hierzu ist anzumerken, dass nach Art. 46 Abs. 2 GO der Oberbürgermeister die Beratungsgegenstände vorbereitet. Als Vorbereitung der Beratungsgegenstände müssen alle maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte geklärt und mögliche Entscheidungsalternativen aufgezeigt werden. Den Stadtratsmitgliedern sind alle für die Beratung und Beschlussfassung erforderlichen Informationen zu geben. Dies bedingt in einer rechtlich sehr schwierigen Frage auch, dass entsprechende Rechtsgutachten eingeholt werden. Dabei handelt es sich um eine laufende Angelegenheit, die für die Gemeinde keine grundsätzliche Bedeutung hat und keine erhebliche Verpflichtung erwarten lässt. Sie liegt somit in der Zuständigkeit des Oberbürgermeisters (Art. 37 Abs. 1 Nr. 1 GO). Insofern ist die Angelegenheit Vergabe eines Rechtsgutachtens in einem Wertumfang von 10.000 – 15.000 Euro nicht einer Entscheidung des Rates zugänglich, da auch entsprechende Antragstellungen nichts an einer grundsätzlichen Organzuständigkeit ändern.

Die in beiden Anträgen geforderte Vorlage des Schreibens des Innenministeriums ist mit dieser Sitzungsvorlage erledigt. Die Beauftragung eines Rechtsgutachtens mit einem Kostenumfang von 10.000 Euro ist bei einer Stadt in der Größenordnung von Neu-Ulm ein Geschäft der laufenden Verwaltung und somit im Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters. Losgelöst ist, wie bereits oben dargestellt, eine umfassende Information des Stadtrates nach Art. 46 Abs. 2 GO im Zuge der Vorbereitung der Beratungsgegenstände notwendig. Insofern sind beide angeführten Anträge erledigt.

Mit Schreiben vom 03.08.2019 beantragt die FWG-Fraktion, dass die Verwaltung in einem Bericht darstellt, wie hoch die Aufwendungen in den Jahren 2017 – einschl. 2019 aus den städtischen Finanzen waren, mit denen die Kreisfreiheit/der Antrag auf Kreisfreiheit vorbereitet wurde. Diese sollen detailliert aufgeschlüsselt werden. Zu nennen sind auch insbesondere die Kosten der verschiedenen externen Gutachten sowohl zur Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerentscheids und zur Prüfung der Ablehnung sowie sonstige Aufwendungen für Beratungen in schriftlich oder mündlicher Form. Außerdem sind die Kosten für die Information der Bürger darzustellen sowie alle weiteren Ausgaben in diesem Zusammenhang. Weiterhin wird offengelegt, wieviel Arbeitsstunden auf Verwaltungsebene für diese Aufgabe erbracht wurden.

Zu den Arbeitsstunden der Verwaltung ist anzumerken, dass seitens der Verwaltung keinerlei Stundenaufschriebe gefertigt wurden. Sämtliche Arbeiten im Zuge der Kreisfreiheit wurden mit „Bordmitteln“ durchgeführt; dies bedeutet, dass kein zusätzliches Personal eingestellt wurde. Mit den Aufgaben waren durchweg die Führungskräfte sprich Fachbereichsleiter und Stabstellenleiter tangiert. Nachdem keine Stundenaufschriebe gefertigt wurden, ist auch keine Darstellung möglich.

Was die Kosten für Beauftragungen Dritter anbelangt, so wurde zu der Thematik in eine separate Haushaltsstelle 01.0000.6501 Geschäftsbedarf Untersuchung Kreisfreiheit angelegt. Dort sind ab 2018 die Buchungen erfolgt. Im Jahr 2017 erfolgten die Buchungen auf der Haushaltsstelle 01.0240.6320 Öffentlichkeitsarbeit. Vereinzelt sind Kosten auch auf der Haushaltsstelle 01.0200.6550 Sachverständigen-, Gerichts- und ähnliche Kosten gebucht. Die Ausgaben belaufen sich in den Jahren 2017-2019 auf insgesamt 184.726,79 €. Darin sind die Kosten für die rechtliche Stellungnahme zur Entscheidung des Innenministeriums von Prof. Dr. Dolde nicht beinhaltet, da noch keine Rechnung vorliegt. Die Kosten teilen sich sachlich wie folgt auf:

#### Bürgerbeteiligung

- Öffentlichkeitsarbeit	61.151,68 €
- Workshops	<u>67.872,15 €</u>
	129.023,83 €

#### Bürgerentscheid

- Gutachten	27.776,83 €
- Anwaltskosten	2.905,75 €
- Gerichtskosten	<u>439,50 €</u>
	31.122,08 €

#### Rechtsgutachten zur Kreisfreiheit

- Beratungsleistungen	24.580,88 €
- Ablehnung	

### 3. Alternativen

- Ablehnungsschreiben des Innenministeriums und rechtliche Stellungnahme Prof. Dr. Dolde zur Kenntnis zu nehmen
- Rechtsschutz suchen und Normerlassklage erheben

### 4. Vorschlag der Verwaltung mit Begründung

Der Vorschlag der Verwaltung geht dahin, das Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration vom 28.06.2019, in dem die Ablehnung der von der Stadt beantragten Erklärung der Kreisfreiheit begründet wird, zur Kenntnis zu nehmen. Ebenso soll auch zur Kenntnis genommen werden die rechtliche Stellungnahme von Prof. Dolde, wonach die Entscheidung des Innenministeriums rechtsfehlerhaft ist.

Die Verwaltung empfiehlt, diese rechtliche Stellungnahme zur Kenntnis zu nehmen. Rechtsschutz zu suchen und Normerlassklage zu erheben, würde aus Sicht der Verwaltung bedeuten, sich in ein über mehrere Jahre und ggf. auch mehrere Instanzen dauerndes Klageverfahren zu begeben, was von hier aus nicht als ratsam erachtet wird. Dies auch vor dem Hintergrund, dass seitens des Innenministeriums erklärt wurde zu prüfen, ob die Zuständigkeit der großen Kreisstädte noch weiter gestärkt werden können.

Des Weiteren sollen die vorliegenden und im Beschluss bezeichneten drei Anträge für erledigt erklärt werden, da zum einen die beantragten Maßnahmen mit dieser Sitzungsvorlage bearbeitet sind, zum anderen sie im Zuständigkeitsbereich der Verwaltung liegen.

## 5. Ziele, Auswirkungen und Bereitstellung von Haushaltsmitteln

### 5.1 Ziele

Sachziele	Klarheit in Sachen Kreisfreiheit
Terminziele (Meilensteine)	keine

### 5.2 Personelle und finanzielle Auswirkungen

<b>Auf den Stellenplan</b>	<input type="checkbox"/> ja	<input checked="" type="checkbox"/> nein
<b>Finanzen</b>	<input type="checkbox"/> ja	<input checked="" type="checkbox"/> nein
<b>staatliche Förderung?</b>	<input type="checkbox"/> ja	<input checked="" type="checkbox"/> nein

#### Anlagen:

- Anträge der FDP-Neu-Ulm Fraktion vom 30.07.2019, FWG-Stadtratsfraktion vom 03.08.2019 und SPD Fraktion im Stadtrat Neu-Ulm vom 13.08.2019
- Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration vom 28.06.2019
- Rechtliche Stellungnahme Rechtsanwalt Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Stuttgart vom 06.09.2019