

2 Konzeptionelle Grundlegung und Relevanz der Untersuchung

„Das Amts [sic!] des Landrats verlangt in der Hauptsache die Erfüllung fachtechnischer Aufgaben und nicht politische Entscheidungen. Die in Art. 31. [der bayerischen Landkreisordnung] getroffene Regelung aber macht die Stellung des Landrats zu einer politischen. Der Landrat ist zetzt [sic!] gezwungen sich die Gunst der breiten Volksmasse zu eringen [sic!] und zu erhalten. Dadurch besteht die Gefahr, dass die zukünftigen Landräte ihre Aufgaben mehr im ‚Reden vor dem Volke‘ als in stiller fachlicher Arbeit erblicken. Aber auch sonst stehen dem Landrat Mittel und Wege zur Verfügung, auf eine nicht gerade ideale Art und Weise sich die Gunst seiner Kreisbürger zu erhalten. Eine Wahl zumindest durch den Kreistag wäre zumindest vom streng sachlichen Standpunkt aus gesehen vorteilhafter gewesen, sowohl für die Kreisbürger wie sicher auch für den Landrat selbst.“ (Fischer 20.03.1952: 66f.)

Dieser Absatz einer bis heute unveröffentlichten, nicht rezipierten, parallel zum Gesetzgebungsverfahren für die bayerische Landkreisordnung entstandenen Dissertation aus dem Jahre 1952¹¹ hat die für diese Arbeit zentralen Irritationen beschrieben. Bis heute wurden sie nicht bearbeitet. Auf welchem Wege die Überprüfung der oben beschriebenen Problematik nun nach rund 60 Jahren erfolgen soll, wird im Folgenden beschrieben. Dabei werden zunächst die spezifische Perspektive und das Erkenntnisinteresse des Autors erläutert, bevor anhand einer abstrakten zentralen Fragestellung die Auswahl der Fälle dargelegt wird, um zu einer konkreten erkenntnisleitenden und das weitere Vorgehen determinierenden Frage zu kommen.

2.1 Forscherperspektive und Erkenntnisinteresse

Warum es nötig ist, sich eingangs mit der Perspektive des Forschers zu beschäftigen und welche Probleme sich aus dieser ergeben können, haben Kelle und Kluge beschrieben:

11 Nähere Ausführungen, auch zur Person des Autors Landrat a.D. Staatssekretär a.D. Dr. Max Fischer MdL a.D. folgen bei der Darstellung des Forschungsstandes.

„Zugang zu finden zu dem Wissen der Akteure ist einerseits das Ziel der Forschungsbemühungen, andererseits aber auch deren Voraussetzung, denn der Forscher oder die Forscherin müssen schließlich über alltägliche Sprech- und Verstehenskompetenzen verfügen, weil sie sonst gar nicht in der Lage wären, Handlungen und Äußerungen der Akteure zu verstehen. Das ist aber in der Regel nur dann möglich, wenn das Untersuchungsfeld einen mehr oder weniger engen Bezug zur Lebenswelt des Forschers oder der Forscherin aufweist. Je enger dieser Bezug aber ist, desto größer wird auch das Risiko, dass eine notwendige Distanz zum Geschehen verloren geht – relevante soziale Phänomene können leicht ‚übersehen‘ werden, wenn sie zu den Alltagsselbstverständlichkeiten des Forschers oder der Forscherin gehören.“ (Kelle, Kluge 2010: 33f.)

Wie verhält es sich im vorliegenden Fall mit dieser Problematik? **Perspektive des Autors** ist die eines im politischen Bereich tätigen Politikwissenschaftlers mit einer Affinität zur Kommunalpolitik und den politischen Systemen, Kulturen und Akteuren des Freistaates Bayerns und des Landes Baden-Württemberg. Bei seiner Arbeit hatte er auch mit den Landräten als *„Mitler zwischen Staatsverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung“* – um diese populäre Dichotomie aufzugreifen¹² – zu tun. Auch, wenn er deren großen Verantwortungsbereich wahrgenommen hat, wurde ihm doch irgendwann bewusst, wie wenig er tatsächlich über den Zuschnitt des Amtes und die ohne Zweifel besondere Stellung und Funktion der Amtsinhaber wusste. Diese in der Praxis entstandene Irritation ist Grund für vorliegende Studie gewesen.

Der Autor hat sich seinem Forschungsgegenstand damit nicht völlig „unbelastet“, oder (um es mit Kelle/Klug positiv zu formulieren) *„ohne Vorwissen“* angenähert hat. Es ist sinnvoll, hier offengelegt zu haben, warum und welche Vorprägungen bestanden – denn:

„Erklären bedeutet, das, was rätselhaft erscheint, mit dem, was wir bereits über die Welt wissen, in Verbindung zu bringen. Wenn also kein relevantes Vorwissen vorhanden wäre, könnten wir nur beschreiben, aber nicht erklären oder prognostizieren.“ (Scharpf 2006: 76).

Gegenstand des Erkenntnisinteresses ist die „politics“-Dimension der Kommunalpolitik. Nach Lauth und Wagner ist mit „politics“ diejenige Untersuchungsperspektive der (Vergleichenden) Politikwissenschaft gemeint, *„welche die Gestaltenden von Politik und die politischen Prozesse im Sinne der Art und Weise der Umsetzung von Politik in den Blick nimmt. Hier wird also versucht, sich der Politik mit den Fragen nach dem ‚Wer?‘ und dem ‚Wie?‘ anzunähern“* (Lauth, Wagner 2006: 17). Nun soll das Erkenntnisinteresse präzisiert werden: Der Autor hat es sich zum Ziel gesetzt, die Stellung, Rolle und Funktion mit

12 So unter anderem die Titel der Monographie von Georg-Christoph von Unruh (von Unruh 1966) und der Dissertation der Juristin Margun Schmitz (Schmitz 1991).

Amtsführung und Amtsverständnis des Landrats in der (lokalen) Politik aus der spezifischen Sicht der Politikwissenschaft zu beschreiben und zu untersuchen, ob und in wie weit diese durch die unterschiedlichen Wahlmodi in Bayern und Baden-Württemberg beeinflusst werden. Es stehen also zwei Grundbegriffe und ihre wechselseitige Beziehung im Mittelpunkt: Akteur und Institution.¹³

Zunächst steht der **Landrat als politischer Akteur**¹⁴, als „in der Politik handelndes Individuum“ mit bestimmten Handlungsressourcen und -orientierungen (Schmidt 2004d: 14) im Mittelpunkt. Die **Stellung** des Landrats im politischen System (Luhmann, Kieserling 2010: 19ff.) ist maßgeblich für die Bestimmung der Handlungsmöglichkeiten und Handlungsrestriktionen des politischen Akteurs. Der Autor möchte daher zum einen beschreiben, welche Stellung der Landräte in beiden untersuchten Bundesländern *de jure* vorgesehen ist, zum anderen aber auch –dieser Ansatz macht den „Mehrwert“ einer politikwissenschaftlichen gegenüber einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung aus – welche Stellung die Landräte *de facto* einnehmen. Das heißt, herauszufinden, wie die durch die Normen eingeräumten Kompetenzen, Handlungsalternativen, -restriktionen und Verantwortungsbereiche in der (politischen wie administrativen) Praxis ausgefüllt werden.

Ein politischer Akteur wird in seinem Umfeld maßgeblich durch seine **soziale Rolle**¹⁵ definiert. Darunter wird in der Soziologie „die Summe der Erwartungen und Ansprüche von Handlungspartnern, einer Gruppe, umfassenderer sozialen Beziehungsbereiche oder der gesamten Gesellschaft an das Verhalten und das äußere Erscheinungsbild (Rollen-Attribute) des Inhabers einer sozialen Rolle“ verstanden (Hillmann, Hartfiel 1994: 742). Dass der Autor dabei auch die Erwartungen der wichtigsten „Rollenpartner“ der Landräte exploriert hat und in seine Befragung einfließen ließ, ist wichtig, da vor allem die „Komplementarität der Rollenerwartungen“ entscheidend für die Stabilität eines sozialen Systems ist: „Den Pflichten eines Rolleninhabers entsprechen Rechte seiner Rollenpartner und umgekehrt“ (Hillmann, Hartfiel 1994: 742ff.). Die obigen Ausführungen zur Rolle des Landrats als politischem Akteur möchte der Autor im weiteren Verlauf der Arbeit auch als **Amtsverständnis** und/oder **Amtsausübung** (im soziologisch Sinne ließe sich auch von Rollenverhalten sprechen¹⁶) der Landräte umschreiben. Er meint damit die Aufgabenerfüllung und „Wirkung“ die den politischen Ak-

13 Ausführlich diskutiert wird dieser Zusammenhang in Abschn. 5.1.

14 Von lat. „actor“ = derjenige, der etwas bewirkt; Schmidt 2004d: 14.

15 Zur Definition des Begriffes der sozialen Rolle sehr umfassend: Dahrendorf 2006 und Hillmann, Hartfiel 1994: 742f.

16 Zum Begriff des „Rollenverhaltens“ vor allem Hillmann, Hartfiel 1994: 747.

teur Landrat im politischen und sozialen¹⁷ System (nicht nur: des Kreises) ausmacht.

Weiterhin soll die **Funktion**¹⁸ des Landrats für das (lokale) politische System untersucht werden. Das heißt, es wird der Frage nachgegangen, welchen Beitrag der „Landrat“ für das soziale und politische System leistet, in das er eingebunden ist. Die einfache Definition der Funktion als „*mehrdeutiger Begriff mit der Hauptbedeutungen ‚Wirkung‘ und ‚Aufgabenerfüllung‘*“ beschreibt die zu untersuchenden Sachverhalte bereits relativ genau (Schmidt 2004d: 245). Bezüglich des Begriffes der sozialen Rolle wird die Funktion auch „*als der ‚dynamische Aspekt‘ gesehen, (...) den eine soziale Teilaktivität zur Gesamtheit aller Aktivitäten in einer Gesellschaft leistet*“ (Coburn-Staegle 1973: 38).

Alle diese Aspekte des politischen Akteurs Landrat werden vor dem Hintergrund betrachtet, wie sich die **Institution „Bestellungsmodus“**, also die Art der Wahl des Landrats, auf das Akteurshandeln auswirkt. Somit ist Gegenstand des Erkenntnisinteresses auch der Zusammenhang zwischen Institution und Akteur. Institution sollen solche Regelsysteme sein, „*die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren.*“ Dabei bezieht sich der Autor vor allem auf jene „*formalen rechtlichen Regeln, die durch das Rechtssystem und den Staatsapparat sanktioniert sind*“ (Scharpf 2006: 77). Die betrachtete Institution „Wahlmodus“ ist eine in den Kreisordnungen beider Bundesländer bestimmte und damit durch das Rechtssystem und den Staatsapparat sanktionierte Regel, die für alle betrachteten Landräte gilt. Exakt ist der Wahlmodus eigentlich nur ein „**Institut**“ von vielen in den Kreisordnungen der Länder geregelten (Göhler 1994a). Es soll aber, um begriffliche Verwirrungen zu vermeiden und die Abgrenzung zu vereinfachen, vom Bestellungsmodus als „Institution“ gesprochen werden. Eine ausführlichere Beschäftigung mit dem Institutionenbegriff folgt in Abschn. 5.1.

Das Erkenntnisinteresse ist ein bezüglich der Landräte sehr umfassendes: Es geht sowohl um ihre formale wie tatsächliche Stellung, um ihre soziale Rolle, ihr Amtsverständnis, aber auch um ihre Funktion. Vor allem aber interessiert, ob der Bestellungsmodus der Landräte einen Einfluss auf ihr Amtsverständnis und die Art ihrer Amtsausübung hat. Der politische Akteur Landrat soll in möglichst vielen Facetten untersucht und beschrieben werden. Der Autor muss seine Arbeit dazu parallel auf verschiedene theoretische Modelle stützen, die aber einem in Abschn. 2.3 näher vorgestellten konsistenten Forschungsansatz folgen. Zunächst soll dargelegt werden, von welcher zentralen Fragestellung der Autors sich leiten

17 Im soziologischen Sinne meint System vor allem „*die Wechselbeziehungen aufeinander bezogenen (interdependenten) Handelns mehrerer Individuen, Gruppen oder Organisationen*“ (Hillmann, Hartfiel 1994).

18 Von lat. „*functio*“ = Tätigkeit, Aufgabe; Schmidt 2004d: 245.

lässt und wie die Auswahl der beiden Bundesländer Baden-Württemberg und Freistaat Bayern zu begründen ist.

2.2 Zentrale Fragestellung und Fallauswahl

Eine wissenschaftliche Untersuchung dient der Beantwortung einer (oder mehrerer) „*problemorientierten und erkenntnisleitenden Forschungsfragen*“, die den Ausgangspunkt seines Forschungsvorhabens ausmachen sowie den weiteren Gang der Untersuchung leiten (Lauth, Wagner 2009: 120 ff.). Die zentrale Fragestellung soll abstrakt sein:

Beeinflussen unterschiedliche Wahlmodi Landräte in ihrer Amtsausübung?

Die theoretische Relevanz dieser Frage ist evident: Die Bedeutung von Wahlsystemen für die Bestellung politischer Akteure ist seit jeher Thema der Politikwissenschaft. Zahlreiche Autoren¹⁹ haben sich mit dieser Thematik *in extenso* beschäftigt. Die Frage, wie der Volkswille durch die Art und den Zuschnitt des Wahlrechts und des Wahlsystems in politischen Willen transformiert wird, ist für die Demokratie von entscheidender Bedeutung. Gerade im Bereich der kommunalen Wahlsysteme gibt es dabei immer wieder Reformen und Reformdiskussionen. Gerade das kommunale Wahlrecht ist bis heute regelmäßigen Veränderungen unterworfen²⁰.

Im vorliegenden Fall verknüpft sich die Frage nach dem Wahlsystem mit jener nach der Art der Bürgerbeteiligung und der Unmittelbarkeit der demokratischen Legitimation der gewählten Vertreter: Während bei der Volkswahl von einer „direkten“, unmittelbaren Wahl und damit direktdemokratischer Legitimation des Landrats gesprochen werden kann, liegt bei seiner Wahl durch den Kreistag nur eine mittelbare demokratische Legitimation vor. Auch diese Unterscheidung zählt zu den Diskussionsgegenständen der Politikwissenschaft und wurde im Hinblick auf Frage der Wahl des Landrats beispielsweise bereits von Wehling problematisiert, der bei der Diskussion um die Verwaltungsreform des Jahres 2004 in Baden-Württemberg fragte: „*Bedeutet die gestiegene Machtfülle des Landrats dann, dass nun erst recht eine Legitimation des Landrats durch die Direktwahl durch die Kreisbürger erforderlich wäre?*“ (Wehling 2004: 429f.)

19 Zur Einführung in das Thema und für einen weiteren Überblick empfiehlt sich vor allem das Standardwerk „*Wahlrecht und Parteiensystem*“ von Dieter Nohlen: Nohlen 2009.

20 Im Laufe der Untersuchung wird dazu verschiedentlich auf Presseveröffentlichungen zur Reform des Kommunalwahlrechts in Baden-Württemberg und Bayern verwiesen: auch die Landräte sind von solchen Reformdiskussionen betroffen.

Ebenso ein Thema der Politik- wie der Verwaltungswissenschaft und der Soziologie ist die Frage nach dem Verhältnis von Politik und Verwaltung, dass sich an der Person des Landrats und seiner Amtsführung bearbeiten lässt. Das Zusammenwirken beider Systeme ist Gegenstand nicht nur der wissenschaftlichen Diskussion. Auf weitere Reflexionen über die theoretische Basis der Untersuchung soll an dieser Stelle verzichtet werden. Sie folgen in Abschn. 2.3 und schwerpunktmäßig vor allem in Kapitel 5 dieser Untersuchung sehr ausführlich.

Schließlich entscheiden der Bestellungsmodus und die Art der Wahl auch über die Besetzung einer (mindestens kreisweiten) Elitenposition.²¹ Damit geht es auch *„um die entscheidende Frage, wer wie viel Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung nehmen kann“* (Hartmann 2002: 174). Zu untersuchen, ob und falls ja wie der Bestellungsmodus als Selektionskriterium bestimmte Akteure bei der Bestellung eines Amtes begünstigt oder benachteiligt, ist von politikwissenschaftlich-soziologischer Relevanz. Der aus der Mitte der Gesellschaft gewählte Landrat hat Einfluss auf die Lebensumstände und konkrete Lebenswirklichkeit aller Bürger seines Kreises – in der Praxis zudem viel unmittelbarer als etwa der lokale Landtags- oder Bundestagsabgeordnete.

Nun besteht die Frage, welche unterschiedlichen Kreisordnungen und Bestellungsmodi für Landräte in verschiedenen Bundesländern zur Beantwortung der zentralen Fragestellung geeignet sind und einen sinnvollen Vergleich ermöglichen. Methodisch betrachtet, geht es bei dieser Entscheidung um die **Auswahl der Fälle oder Untersuchungseinheiten** (Lauth, Winkler 2006: 43f. und 49ff.). Unter einem Fall werden der Definition nach *„Objekte verstanden, über die Aussagen angestrebt und folglich Daten gesammelt werden. Beim Entwurf eines Untersuchungsdesigns muss man sich folglich zunächst Klarheit darüber verschaffen, über welchen Objektbereich Aussagen gemacht werden“* (Lauth, Winkler 2006: 49). Ein Fall kann damit durchaus auch aus vielen Untersuchungseinheiten bestehen. Der Autor stand vor der Aufgabe, mindestens zwei Fälle für die Untersuchung auszuwählen, wobei der abstrakte Untersuchungsgegenstand „Landrat / Bestellungsmodus“ bereits feststand. Ein Fall soll dabei *„ein räumlich und zeitlich abgegrenzter Untersuchungsgegenstand“* sein (Nohlen 1994, zitiert nach Lauth, Wagner 2009: 112). Dies können explizit auch einzelne Länder innerhalb eines Staates sein (Lauth, Wagner 2009: 112). Da Kommunalpolitik in Deutschland Ländersache ist, bot es sich an, zwei Bundesländer als Fälle auszuwählen. Damit bestünde ein räumlich klar abgegrenzter Untersuchungsgegenstand. Die zeitliche Abgrenzung wird in Abschn. 6.4 vorgenommen. Wie Lauth feststellt, gibt es *„nicht den Fall an sich. Was ein Fall ist, bleibt stets eine Frage seiner*

21 Zur Einordnung des Landrats in die Elitenkategorie ausführlich Abschn. 5.4.3.

Konstruktion, die sich an der Forschungsfrage und am Kriterium seiner Abgrenzbarkeit zu orientieren hat“ (Lauth, Wagner 2009: 113).

Der Autor muss also seinen Fall so konstruieren, dass er der Beantwortung der oben zunächst abstrakt formulierten zentralen Fragestellung dient und bearbeitbar ist. Die Kreisordnungen zweier zu vergleichender Bundesländer sollten dabei hinsichtlich der unabhängigen Variable „Bestellungsmodus des Landrats“ (*Explanans*, hier: eine Institution) verschieden sein, um deren Auswirkung auf die abhängige Variable „Amtsausübung“ (*Explanandum*, hier: eines Akteurs) feststellen zu können. Gleichzeitig sollten die Fälle hinsichtlich ihres sonstigen, vor allem institutionellen Kontextes (Aufgabenbereich, Amtszuschnitt, etc.) möglichst ähnlich gelagert sein, um die „*Randbedingungen kontrollieren*“ zu können und die interessierenden Variablen zu isolieren²² (Welzel 2009: 416): es geht damit um eine dem **most similar case design** folgende Untersuchung (Lauth 2006: 53). Denn nur, wenn der Kontext der sonstigen Umweltbedingungen des Akteurs ähnlich ist, kann später valide behauptet werden, dass mögliche unterschiedliche Untersuchungsergebnisse in den Bundesländern wirklich auf die Art der Bestellung des Landrats zurückgeführt werden können. Welzel formuliert, auf diese Weise lasse sich ausschließen, „*dass die interessierenden Merkmalsbeziehungen lediglich Artefakte einer anderen Beziehung sind, die nicht berücksichtigt wurde*“ (Welzel 2009: 416). Auch sollte der aus zwei Bundesländern bestehende Fall im Sinne einer adäquaten Bearbeitbarkeit durch einen einzelnen Wissenschaftler und einer sinnvollen Abgrenzbarkeit nicht zu umfangreich ausfallen.

Der Autor hat sich daher nach Betrachtung aller deutschen Bundesländer, ihrer Kreisordnungen und jeweiligen Amtszuschnitte der Landräte²³ entschieden, als Fall für seine Untersuchung **die Bundesländer Baden-Württemberg und Freistaat Bayern** auszuwählen. Dies hat mehrere Gründe, die knapp dargestellt werden. Dabei geht es um solche Argumente, die in den Fällen selbst begründet sind und um solche, die aus der Praktikabilität der Studie resultieren.

- 1) Die beiden südwestdeutschen Bundesländer weisen eine in höchstem Maße ähnliche, in dieser Form im sonstigen Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr anzutreffende und daher in gewisser Weise ein „Alleinstellungsmerkmal“ dieser beiden Länder darstellende volkswirtschaftliche Prägung auf. Der wirtschaftliche Erfolg beider Bundesländer ist sprichwörtlich und die entsprechenden Fundamentalkennzahlen belegen dies regelmäßig (vergleiche etwa die monatlichen Arbeitslosenzahlen, die jährlich veröffent-

22 Vergleiche dazu auch die Ausführungen in den Abschnitten 4.1 und 4.2 dieser Arbeit.

23 Vergleiche tabellarische Übersicht zur Kreisebene aller deutschen Bundesländer bei Henneke 2007: 36-62.

lichte Zahl der Patentanmeldungen, die Haushaltssituation der Länder und ihrer Kommunen, die Exportquote beider Länder und vieles mehr). Der Autor möchte keine konkreten Zahlen nennen, da diese deutlichen monatlichen, quartalsmäßigen oder jährlichen Schwankungen unterworfen sind. Die Tendenz und die große Ähnlichkeit beider Länder lassen sich aber immer wieder belegen.²⁴

- 2) Aber nicht nur im durch „harte Fakten“ belegbaren wirtschaftlichen, sondern auch im sozio-kulturellen und politischen Bereich weisen beide Länder große Übereinstimmungen auf. Die langjährige Dominanz der Parteien CDU und CSU (teilweise mit den Freien Demokraten als Koalitionspartner) an der Landesregierung ist erstes Indiz für die bürgerlich-konservative Prägung beider deutscher Staaten. Klaus Harpprecht spricht von Baden-Württemberg gar als dem „*Inbegriff deutscher Bürgerlichkeit*“ (Harpprecht 2011: 24). Auch die Ergebnisse der Wahlforschung, Wahlgeographie und der Politischen Ökologie zeigen für beide deutschen Bundesstaaten über viele Jahrzehnte gleichartige gesellschaftliche Prägungen und Konfliktlinien an (so beispielsweise Schmidt 2008: 56ff.; Falter, Schoen 2005: 107ff.). Die Ergebnisse der baden-württembergischen Landtagswahlen vom März des Jahres 2011 ändern an dieser grundsätzlichen Prägung nichts. Wehling spricht in diesem Zusammenhang davon, es gebe in Baden-Württemberg „*weite Landstriche mit wertkonservativen Bürgern, denen intakte Natur, die Bewahrung der Schöpfung wichtig ist. Die sind nicht weit entfernt von den Grünen, und die Grünen sind oft die Söhne und Töchter von CDU-Granden*“ (Kahlweit 30.03.2011). Auch die gleichermaßen niedrige Arbeitslosenquote²⁵ ist erneut ein Indiz für eine stabile gesellschaftliche Gesamtstruktur. Die Quote der Zugehörigkeit zu den beiden großen christlichen Kirchen ist ähnlich, sie beträgt in Bayern 76 %, in Baden-Württemberg 70 % der Bevölkerung²⁶. In Baden-Württemberg gibt es „*kaum Arbeitermilieus im Land außer rund um Mannheim und Stuttgart*“ (Kahlweit 30.03.2011). Für Bayern trifft ähnliches zu, dort konzentriert sich das typische Arbeitermilieu ebenfalls auf einige wenige Städte (München, Nürnberg, Schweinfurt), für die Arbeiter bei BMW, Audi oder Wacker Chemie in Nieder- und Oberbayern gilt, was Wehling in Baden-Württemberg für

24 Vergleiche dazu die umfassenden, öffentlich verfügbaren Erhebungen des Statistischen Bundesamtes (Destatis) und der beiden Statistischen Landesämter.

25 Die entsprechenden monatlichen „Eckwerte“ sind stets online verfügbar unter: <http://www.arbeitsagentur.de/>.

26 Stand: 2008; Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage der Daten der Evangelischen Kirche Deutschlands und des Sekretariates der Deutschen Bischofskonferenz, zu beziehen über deren Internetangebote.

Oberschwaben feststellt: Sie „*kommen jedoch vom Dorf, sind Pendler, viele betreiben nebenher noch Landwirtschaft*“ (Kahlweit 30.03.2011). In beiden Bundesländern ist es zudem (und wohl auch: folgerichtig) so, dass die überwiegende Mehrzahl der Landräte aus dem konservativen/christdemokratischen Lager kommt und den Unionsparteien angehört.²⁷ Dieses Faktum ist auch deswegen wichtig, weil damit in beiden Ländern die Mehrzahl der Landräte zum Zeitpunkt der Untersuchung einer der Regierungsparteien auf Landesebene angehörte. Die makrosoziologischen und politischen Umweltbedingungen der Landräte sind so als ähnlich im Sinne zu bezeichnen.

- 3) Schwierig empirisch zu belegen, aus den vorgehenden Aussagen nur teilweise ableitbar, aber nicht nur aus Sicht des Autors evident ist zudem, dass beide Bundesländer über ähnliche politische Kultur verfügen. Auf einer Expertentagung der Landeszentrale für politische Bildung zum Thema Kommunalpolitik im September 2010 in Bad Urach waren sich die Teilnehmer einig, dass sich die politische Kultur in Bayern und Baden-Württemberg in hohem Maße ähnlich ist und sich von jener der vor allem nördlicheren und östlicheren deutschen Bundesländer deutlich unterscheidet. Die vielen vom Autor mit politischen Akteuren beider Bundesländer geführten Gespräche und eigene Erfahrungen bestätigen dies. In den Rechtswissenschaften wird für den Bereich der Kommunalpolitik nicht zuletzt auch von der „Süddeutschen Ratsverfassung“ als prägendem Charakteristikum gesprochen.
- 4) Die Landkreise Bayerns und Baden-Württembergs weisen trotz der unterschiedlichen Anzahl in beiden Bundesländern eine flächenmäßig ähnliche Bedeutung für das jeweilige Land und eine sehr ähnliche Grundstruktur hinsichtlich ihrer Zusammensetzung aus den meisten Kommunen des jeweiligen Landes auf (vergleiche dazu die umfassenden, mit Zahlenmaterial belegten Ausführungen zu Beginn der Abschnitte 4.3 und 4.4 dieser Arbeit). Beide Länder sind ausgesprochene – und das ist für die Beurteilung der Rolle der Landräte nicht ohne Bedeutung – Flächenländer. Für diese Untersuchung heißt das: In beiden Ländern gibt es nur eine sehr geringe Anzahl kreisfreier, nicht dem Zuständigkeitsbereich eines Landrats zugeordneter Städte. Den Kreisen gehört eine Vielzahl kleiner und auch kleinster Kommunen an. Die Landräte vertreten in beiden Bundesländern den ganz überwiegenden Teil des Staatsgebietes und stehen Landkreisen vor, die hinsichtlich ihrer gebietsmäßigen Konstruktion als ähnlich bezeichnet werden können.²⁸

27 Vgl. Tabelle 17.

28 Vgl. Tabelle 5.

- 5) In beiden Bundesländern sind die Aufgabenstruktur und die formale Stellung des Landrats im politischen System auf Kreisebene ähnlich bis identisch. Dies ist für die Anlage der Untersuchung deswegen wichtig, weil damit nach der Bestellung des Landrats während der dann folgenden Amtsperiode von analogen Handlungsmöglichkeiten und -spielräumen auszugehen ist. In beiden Bundesländern ist der Landrat – zugleich *differentia specifica* seines Amtes – Leiter der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wie auch gewählter Vorsitzender des Kreistags und Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaft „Landkreis“. In beiden Ländern findet sich die gleiche verwaltungsorganisatorische Gliederung des Aufgabenbereiches des Landrats in staatliche Aufgaben, kommunale Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (wiederum unterschieden in freiwillige und pflichtige Aufgaben) und kommunale Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.²⁹ Hier wie dort ist er der Aufsicht des staatlichen Innenministeriums und der Regierungspräsidien unterworfen. Auch gibt es in beiden Ländern keine Möglichkeit, den Landrat während einer laufenden Amtsperiode abzuwählen. Lediglich eine Entfernung aus dem Dienst durch disziplinarrechtliche Maßnahmen ist möglich. An dieser Stelle soll auf die formale Ausgestaltung nicht näher eingegangen werden. Als Zwischenfazit genügt, dass das Amt des Landrats und sein Aufgabenbereich in beiden Bundesländern als gleichwertig zu betrachten sind.
- 6) Schließlich war es für den in Würzburg domizilierten Autor auch eine Frage der Praktikabilität, sich für die Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern zu entscheiden. Denn zum einen erforderte gerade der explorative Teil der Studie einen großen Aufwand an zeitlichen und finanziellen Ressourcen. Zum anderen konnte der Autor aufgrund seiner beruflichen und ehrenamtlichen Tätigkeit im politischen Bereich in Bayern und Baden-Württemberg auf ein bereits bestehendes Netzwerk zurückgreifen, das ihm exklusive Zugänge ermöglicht hat. Der inhaltlichen Dichte der Arbeit ist dies zu Gute gekommen, vor allem durch die Offenheit der Interviewpartner.

Die genannten Gründe lassen die Konstruktion der Untersuchung als eine dem *most similar case design* folgende Studie zu und gleichzeitig den gewählten Fall als für die weitergehende Untersuchung fruchtbar und praktikabel erscheinen. Die einzelnen Untersuchungseinheiten innerhalb des Falls sind die amtierenden Landräte in den Landkreisen beider Bundesländer. Nach den vorliegenden Argumenten lässt sich folgende zentrale Fragestellung formulieren:

29 Eine umfassende Beschreibung der Aufgaben findet sich in Abschn. 4.2, eine schematische Darstellung ihrer verwaltungsorganisatorischen Gliederung in Abbildung 2.

Der Landrat

Karrierewege, Stellung, Amtsführung und
Amtsverständnis

Fuchs, G.

2012, XVI, 440 S. 25 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-19507-0