

Inhalt

1	Einleitung	11
1.1.	Untersuchungsziel	11
1.2	Verschiedene Ansätze	13
1.3	Erhebungseinheiten und Stichprobe	16
1.4	Relevanz des Themas und Erkenntnisinteresse	19
2	Historischer Zusammenhang	22
2.1	Geschichte in Baden	22
2.1.1	Entwicklung bis 1809	23
2.1.2	Entwicklung der Ämter/Oberämter im 19. Jahrhundert	23
2.1.3	Entwicklung der Kreise im 19. Jahrhundert	24
2.2	Geschichte in Württemberg	28
2.2.1	Kreise	28
2.2.2	Oberämter	28
2.3	Entwicklung in der Weimarer Republik	36
2.4	NS-Diktatur	36
2.5	Nachkriegsordnung	37
2.6	Baden-Württemberg	38
2.6.1	Landkreisordnung Baden-Württemberg	38
2.6.2	Abschaffung des Kreisrats durch die Verwaltungsreform 1971	38
2.6.3	Aktuelle Diskussion der letzten Jahre	39
3	Positionsansatz	48
3.1	Positionen, die offenkundig herausgehoben sind	55
3.1.1	Die stellvertretenden Vorsitzenden des Kreistags	55
3.1.2	Fraktionsvorsitzende	58
3.1.3	Stellvertretende Ausschussvorsitzende	60
3.2	Die Besetzung von Positionen, deren Bedeutung einer besonderen Begründung bedarf	62
3.2.1	Die Mitglieder im Verwaltungsausschuss	63
3.2.2	Die Mitglieder im Verwaltungsrat der Kreissparkasse	82
3.2.3	Die Mitglieder in der Verbandsversammlung des Regionalverbandes	95
3.3	Einschätzungen der Kreisräte zu einzelnen Positionen	113

3.4	Die Durchsetzung bei der Besetzung von Positionen als Kriterium für Einfluss	115
3.4.1	Die Durchsetzung der Kreisräte bei der Besetzung der von ihnen für wichtig erachteten Positionen	116
3.4.2	Das persönliche Interesse der Kreisräte an Ausschüssen	116
3.4.3	Die Durchsetzung der Kreisräte bei den sie besonders interessierenden Positionen	117
4	Der Reputationsansatz	120
4.1	Die „Experten“, die nach ihrer Einschätzung gefragt werden	120
4.2	Die Kreisräte als „Experten“ entsprechend der Reputationstechnik	121
4.3	Das mit Hilfe des Reputationsansatzes erzielte Ergebnis bei der Befragung der Kreisräte	121
4.4	Die Landräte als „Experten“ entsprechend der Reputationstechnik	122
5	Der Entscheidungsansatz	124
5.1	Einfluss auf verschiedenen Stufen des Entscheidungsprozesses	124
5.2	Die Stufen des Entscheidungsprozesses	124
5.3	Der Einfluss der Bürgermeister auf die Entscheidungsfindung – Fallstudie Ravensburg	127
5.4	Die frühere Befragung der Kreisräte im Enzkreis (1989)	131
5.5	Die vernachlässigte Rolle von Landrat und Verwaltung	132
5.5.1	Durchsetzungsfähigkeit der Landräte	133
5.5.2	Wiederwahl	133
5.5.3	Unmittelbare Volkswahl des Landrats	135
5.6	Der Einfluss der Bürgermeister auf die Entscheidungsfindung – nach Einschätzung der Landräte	136
5.6.1	Einfluss im Vorfeld (in der Phase des „Agenda-Setting“)	137
5.6.1.1	Initiativen als Quelle von Einfluss	137
5.6.1.2	Unmittelbare Kontakte zur Kreisverwaltung als Quelle von Einfluss	138
5.6.1.3	Antizipation durch die Kreisverwaltung	139
5.6.1.4	Kontakte zwischen Landrat und Kreisräten außerhalb des Kreistags	140
5.6.1.5	Einflussnahme auf informellem Wege	141
5.6.2	Einfluss bei der Formulierung der später zur Entscheidung stehenden Alternativen	144
5.6.2.1	Die Konsensorientierung der Landräte	144
5.6.2.2	Personen, denen gegenüber die Landräte Kompromisse machen	146

5.6.2.3	Kompromisse und Kommunalaufsicht	147
5.6.2.4	Veto-Power der Bürgermeister?	149
5.6.3	Einfluss bei der Überzeugung Unentschiedener	150
5.6.3.1	Der Einfluss der Bürgermeister auf die Meinungsbildung der Kreisräte	151
5.6.3.2	Der Einfluss der Bürgermeister auf das Abstimmungsverhalten der Kreisräte aus ihrer Gemeinde	158
5.6.3.3	Die Rolle der Kreisräte zwischen Kreis und Gemeinde – aus Sicht der Landräte	159
5.6.4	Einfluss bei der abschließenden Beschlussfassung	163
5.6.5	Umsetzung der Kreistagsentscheidungen	168
6	Zusammenfassung des empirischen Teils	171
7	Vereinbarkeit von Bürgermeisteramt und Kreistagsmandat – rechtliche Aspekte	174
7.1	Recht als Argumentationshilfe in der politischen Auseinandersetzung	174
7.2	Art. 38 Grundgesetz	175
7.2.1	Grundsatz der allgemeinen Wahl	175
7.2.2	Wählbarkeitsbeschränkungen	175
7.2.2.1	Ermächtigung zur gesetzlichen Einführung von Inkompatibilitäten	176
7.2.2.2	Legitimierender Grund für die Einführung von Inkompatibilitäten	176
7.3	Der Grundsatz der Gewaltenteilung	177
7.3.1	Hoher Abstraktionsgrad des Prinzips der Gewaltenteilung	177
7.3.2	Historische Weiterentwicklung des Prinzips der Gewaltenteilung	177
7.3.3	Die Gewaltenteilung in der Landesverfassung Baden-Württemberg	178
7.3.4	Übertragung des Gewaltenteilungsgrundsatzes auf die kommunale Ebene?	178
7.4	Andere legitimierende Gründe zur Einführung einer Inkompatibilität	182
7.4.1	Funktionsgerechtigkeit der Ausdifferenzierung der Organstruktur	182
7.4.2	Funktionelle Gegensätzlichkeit als legitimierender Grund für Inkompatibilität	183
7.4.3	Verklammerung der Ebenen	188
7.4.4	Hohe Kommunikationsdichte	189
8	Bewertung der Mitgliedschaft von Bürgermeistern in Kreistagen	190
8.1	Gegensatz Landkreis – Gemeinde	190
8.1.1	Kreis- vor Gemeindeinteressen	190
8.1.2	Zuständigkeitskonflikt zwischen Landkreis und Gemeinden?	191

8.1.3	Erwünschter Konflikt um knappe Ressourcen	193
8.2	Zusammenarbeit Kreis – Gemeinde	194
8.2.1	Politikverflechtung	194
8.2.2	Konsens-Modell	195
8.3	Informationsprozesse	196
8.3.1	Informationsbedürfnisse des Landkreises	196
8.3.2	Informationsbedürfnisse der Gemeinden	196
8.3.3	Mitgliedschaft von Bürgermeistern in Kreistagen als Mittel zur Schaffung eines gemeinsamen Pools an Informationen	197
8.3.4	Einschätzung von Bürgermeistern und Landräten	197
8.3.5	Bedeutung der Mitgliedschaft von Bürgermeistern in Kreistagen bei der Informationsverarbeitung	197
8.4	Konflikt und Konsens	198
8.4.1	Mechanismen der Interessenberücksichtigung, Konfliktregelung und Konsensbildung	198
8.4.2	Bedeutung der Mitgliedschaft von Bürgermeistern in Kreistagen für die Konfliktregelung	199
8.4.3	Zusammenfassung	200
8.5	Auswirkungen der Mitgliedschaft von Bürgermeistern im Kreistag auf die Stellung des Landrats	201
8.5.1	Stellung des Landrats	201
8.5.2	Landratspersönlichkeiten	202
8.5.3	Unmittelbare Volkswahl der Landräte	202
8.5.4	Kontrollfunktion des Landrats	204
8.5.4.1	Ausübung von Kontrolle durch den Landrat als Leiter der Unteren staatlichen Verwaltungsbehörde	205
8.5.4.2	Ausübung von Kontrolle durch den Landrat als Organ des Landkreises	208
8.6	Kontrollfunktion des Kreistags gegenüber Landrat und Kreisverwaltung	208
8.6.1	Verschiedene Rollen des Landrats	208
8.6.2	Kontrolle der Kreisverwaltung	209
8.6.3	Lösungsansätze	210
8.7	Das Verhältnis der Kreisräte zueinander und die Arbeit des Gremiums Kreistag	211
8.7.1	Dominanz der Bürgermeister?	211
8.7.2	Mehrere Machtzentren	213
8.8	Spezifische Sachkunde der Bürgermeister	214
8.8.1	Sparrings-Partner für die Landkreisverwaltung	214
8.8.2	Antizipation durch die Kreisverwaltung	214
8.8.3	Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten	214
8.8.4	Problemorientierung	215
8.9	Die Mitgliedschaft von Bürgermeistern in Kreistagen als demokratisches Legitimationsdefizit	215

8.9.1	Mangelnde demokratische Legitimation	215
8.9.2	Keine Mitgliedschaft qua Amt	215
8.9.3	Wählerwillen	216
8.9.4	Kritiker der Mitgliedschaft von Bürgermeistern in Kreistagen	217
9	Vorschlag	218
10	Zusammenfassung	220
Anhang		226
Anlage 1: Fragebogen Kreisräte im Enzkreis 2004 (Nicht-Bürgermeister)		226
Anlage 2: Fragebogen Kreisräte im Enzkreis 2004 (Bürgermeister)		228
Anlage 3: Halb standardisierte Interviews Landräte 2004		230
Anlage 4: Fragebogen Kreisräte im Enzkreis 1989		236
Anlage 5: Halb standardisierte Interviews Landräte 1989		240
Anmerkungen		245
Literaturverzeichnis		271