

**Die Abschaffung der Doppelspitze: Bestandsaufnahme einer Reform**, erschienen in: Oebbecke/Ehlers/Diemert (Hrsg.), Kommunalverwaltung in der Reform, Münster 2004, S. 19

Die ersten Erfahrungen mit der Abschaffung der Doppelspitze in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen lassen eine vorläufige Bestandsaufnahme der Reform zu.

In der Praxis hatte der Wechsel zum monistischen Modell keine großen Auswirkungen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Entscheidung zwischen Dualismus und Monismus unwichtig wäre. Die Ausgestaltung der Verwaltungsspitze weist vielmehr theoretisch durchaus Legitimationsprobleme auf. Selbstverwaltung ist eine Verwaltung, die durch die betroffenen Bürger des Gemeinwesens – die Bürger – besonders legitimiert ist. Diese Legitimation erfolgt durch Wahlen; Selbstverwaltung und Demokratie sind deshalb untrennbar miteinander verbunden. Sowohl die unmittelbare Volkswahl des Hauptverwaltungsbeamten als auch seine Wahl durch ein Vertretungsorgan sind als demokratische Legitimation allerdings ausreichend, insofern ergab sich kein Grund, der zwingend gegen das alte Modell gesprochen hätte. Allerdings hatte die in dem alten kommunalverfassungsrechtlichen Modell angelegte Konkurrenz des Hauptverwaltungsbeamten mit dem Bürgermeister bzw. Landrat um öffentlichkeitswirksame Auftritte erhebliche Nachteile.

Zu wenig beachtet worden sind in der bisherigen Diskussion um Vor- und Nachteile der Doppelspitze die Rahmenbedingungen, die der Parteienstaat kommunaler Selbstverwaltung setzt. Der spezifischen Handlungsrationaltät der politischen Parteien, die auf Machterwerb, -vermehrung und -erhalt gerichtet ist, müssen durch Gesetz und Verfassung entsprechende Grenzen gesetzt werden. Ebenso wie angesichts der Vorgänge um die letzte Wahl des Bundespräsidenten dessen Volkswahl zu befürworten ist, ist auch die Volkswahl des Hauptverwaltungsbeamten ein wichtiger Schritt gegen Politik- und Parteiverdrossenheit. Nicht die Abschaffung der Doppelspitze, sondern die Volkswahl des Bürgermeisters bzw. Landrats, die damit verbunden wurde, ist somit (positiver) Kernpunkt der Reform gewesen.

Daß die Volkswahl des Bürgermeisters bzw. Landrats zu einer Verminderung von Qualität geführt hätte, ist nicht zu beobachten. Zum einen war auch schon die Wahl des Hauptverwaltungsbeamten alten Typus parteipolitisch determiniert. Zum anderen beweisen die Bürger bei der Wahl und Auswahl der Kandidaten für kommunale Spitzenpositionen durchaus Gespür für Qualität.

Obwohl die erste Bilanz also positiv ausfällt, sollte bei den zukünftigen Überlegungen zu einer Reform der Kommunalverfassung jedoch erwogen werden, das Beschlußorgan in eine stärkere Polarität zum Ausführungsorgan zu stellen, was durch eine Abschaffung der Amtsmitgliedschaft des Bürgermeisters bzw. Landrats im Vertretungsorgan gelingen könnte. Damit wäre auf Gemeinde- bzw. Kreisebene ein Dualismus eingeführt, der Anklänge an die Gewaltenteilung aufweist.

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß die Tendenz der Reform in die richtige Richtung weist: Der Bürger soll zukünftig stärker in die Verantwortung für sich selbst und „sein“ Gemeinwesen genommen werden.