

## Buitenlandse Burgemeesters Bekeken - III

### Direct gekozen burgemeester in collegiale verhoudingen in Hessen



## Buitenlandse Burgemeesters Bekeken - III

### Direct gekozen burgemeester in collegiale verhoudingen in Hessen

L. Schaap  
A. van Sluis  
A. Cachet

ISBN 90-806487-7-9

'Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-III' is een uitgave van het Centre for Local Democracy (CLD), Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Email: [cld@fsw.eur.nl](mailto:cld@fsw.eur.nl)

Eerdere uitgaven van het Centre for Local Democracy zijn:

1. Daemen, H.H.F.M. & L. Schaap (eds), 2000, Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe, Delft: Eburon. ISBN 90-5166-825-2.
2. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2001, Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-1-X (ook verschenen als bijlage bij het rapport van de Commissie-Cafébrand, BZK, juni 2001).
3. Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & H.J.M. Fenger, 2001, Bestuurskracht Noordwijkerhout, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-2-8.
4. Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & L. Schaap, 2002, Participatiebevorderingen in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000. Rotterdam: CLD (i.o.v. het SCP). ISBN 90-806487-3-6.
5. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2002, Buitenlandse Burgemeesters Bekeken, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-4-4.
6. Beukenholdt-ter Mors, M.A., A. Cachet, H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling & L. Schaap, Binnengemeentelijk gedecentraliseerd: een kleinere raad?, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-5-2.
7. Cachet, A., R.M. Noppe, A.B. Ringeling, L. Schaap & A. van Sluis, 2002, Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-II, openbare orde, veiligheid en politie, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-6-0.

Omslagontwerp Blikveld, Delft

---

## Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	8
1 Inleiding en vraagstelling	11
2 Binnenlands bestuur in Duitsland	15
3 Lokaal bestuur in Hessen: inleiding	19
4 Gemeenteraad, burgemeester en bestuurscollege	23
5 Bestuurscollege	27
6 Verticale relaties	31
7 Slotbeschouwing en conclusies	33
Bijlagen	37
1 Geïnterviewden	37
2 Geraadpleegde literatuur	38
3 Hessische Gemeindeordnung (HGO)	39



## Voorwoord

De discussie over de aanstellingswijze van de burgemeesters in Nederland is in een stroomversneling gekomen. Teneinde de aangekondigde invoering van een model van direct door de bevolking gekozen burgemeesters goed te kunnen onderbouwen, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ons, wederom, verzocht onderzoek te doen. Deze keer heeft het Centre for Local Democracy studie gemaakt van het functioneren van rechtstreeks gekozen burgemeesters in het Hessische collegiale model.

Voor het opnieuw verleende vertrouwen en voor de commentaren op een eerste concept van dit rapport zijn wij Hanneke Schipper-Spanninga en Tom Cammelbeeck van het ministerie erkentelijk. Daarnaast bedanken wij nog een paar mensen. Arthur Ringeling heeft het concept van dit rapport voorzien van opbouwend kritisch commentaar. Sonja Balsem heeft op zeer korte termijn onze reizen moeten regelen. De student-assistent Dennis Vermaas heeft ons geholpen met het verzenden van vragenlijsten. Wouter Jan Verheul heeft de lay out verzorgd. Verder zijn wij al onze buitenlandse collegae en respondenten, hun namen staan in de bijlagen, dankbaar voor de tijd en energie die zij in dit onderzoek hebben gestoken.

Rotterdam, oktober 2003,  
Linze Schaap, projectleider

## Samenvatting

Collegiale verhoudingen kenmerken het gemeentelijk bestuur en het kabinet wil die collegialiteit handhaven. Een belangrijke vraag is dan in hoeverre de direct gekozen burgemeester in dit collegiale model zijn eigen programma uit kan voeren. Immers, de burgemeesterskandidaten doen tijdens de campagne beloften over te voeren beleid. Maar na de verkiezingen besluit het college over het wel of niet realiseren van die beloften, terwijl de burgemeester geen zeggenschap heeft over de samenstelling van het college. Of die problemen zich in de praktijk ook werkelijk voordoen, valt nog te bezien. Die vraag is in dit onderzoek beantwoord. Specifiek is gekeken naar de situatie in de Duitse deelstaat Hessen. Hoofdvraag is: "Hoe gaan de gemeentelijke bestuursorganen in de Duitse deelstaat Hessen om met de verhouding tussen de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester en de collegiale verhouding in het bestuurscollege?" De antwoorden zijn gebaseerd op literatuur, documenten en interviews met respondenten uit het Hessische lokale bestuur en Duitse onderzoekers.

Hessen kent naast de gemeenteraad, het hoogste orgaan, een burgemeester en een bestuurscollege met twee soorten wethouders. De raad wordt direct gekozen voor een periode van vijf jaren. De kiezers kunnen zowel op partijen als op personen stemmen. De raad heeft een eigen voorzitter. De burgemeester wordt rechtstreeks gekozen voor een ambtstermijn van zes jaren. De wet voorziet in een tweede stemronde voor het geval geen van de kandidaten in de eerste ronde een meerderheid haalt. De gekozen burgemeester kan alleen door de kiezers afgezet worden, maar dan wel op voordracht van de raad. De wethouders worden aangesteld door de raad. Het bestuurscollege is een afspiegeling van de samenstelling van de raad. Wethouders maken geen deel uit van de raad. De bezoldigde wethouders ('hauptamtlich') zijn meestal afkomstig uit een coalitie die voor de verkiezingen tot stand komt, de onbezoldigde wethouders ('ehrenamtlich') uit andere fracties. De bezoldigde wethouders hebben een aanstelling van zes jaren (gelijk aan die van de burgemeester), de andere één van vijf jaren (gelijk aan de raad). Alleen met een gekwalificeerde meerderheid kan de raad wethouders afzetten.

Raad, bestuurscollege en burgemeester hebben elk hun eigen verantwoordelijkheden. Maar ze staan niet los van elkaar, het Hessische model kent vele 'checks and balances' en mechanismen die goede samenwerking stimuleren. Van groot belang, zo blijkt, is het pragmatische karakter van de Hessische lokale politiek.

### *1. Burgemeester en raad*

In veel gevallen is de burgemeester afkomstig uit de meerderheidscoalitie in de raad. In andere gevallen blijken burgemeesters meestal in staat zodanig te opereren dat zij steun krijgen van een meerderheid in de raad. Daar waar een verlammeende situatie ontstaat (en dat komt zelden voor), kan de raad met een gekwalificeerde meerderheid een voorstel aan de kiezers doen om de burgemeester af te zetten. Dat is een drukmiddel van de raad tegen de burgemeester. De procedure daartoe is een verzwaaarde. Er is één gemeente bekend waar de bevolking de burgemeester vervolgens niet weg wilde stemmen. Veel raadsleden zijn daarna opgestapt.

### *2. Burgemeester en bestuurscollege*

Ondanks de collegialiteit heeft de burgemeester een aantal mogelijkheden om het gemeentebestuur te beïnvloeden. Ten eerste heeft hij een kennisvoorsprong. Zeker in de kleinere gemeenten is hij de enige voltijdsbestuurder. Ten tweede verdeelt hij de portefeuilles over de wethouders, ook al heeft



hij vervolgens geen bevoegdheid de wethouders inhoudelijke aanwijzingen te geven. Wel kan hij de portefeuillevordering wijzigen en besluitvorming in het bestuurscollege eisen over zaken die tot de competenties van een wethouder behoren. Ten derde kan de burgemeester als enig lid van het college een afwijkende mening laten horen in de gemeenteraad. Op die manier kan hij via besluitvorming in de raad alsnog zijn gelijk proberen te halen, wanneer het college hem niet steunt. Alleen in budgettaire zaken kan ook de wethouder financiën ('Kämmerer') een afwijkende mening verkondigen. Ten vierde heeft de burgemeester een eigen initiatiefrecht. Tot slot heeft de burgemeester in Hessen tot taak de rechtmatigheid van besluiten van college en raad te controleren.

Toezicht op de kwaliteit van het bestuur is zowel verticaal als horizontaal stevig geregeld. Verticaal houdt het naasthogere bestuur toezicht. Horizontaal bewaken de gemeentelijke bestuursorganen de rechtmatigheid van elkaars beslissingen.

Net als overal, is er ook in Hessen discussie over het bestuursstelsel. Met name sommige burgemeesters pleiten voor meer ruimte. Maar regering en parlement voelen er niets voor. Het is overigens enigszins aan de vroege kant om definitieve oordelen te vellen over het functioneren van het stelsel. Bovendien is er nog weinig empirisch onderzoek gedaan naar het functioneren van het stelsel in de praktijk. Wel kunnen we constateren, dat niet iedereen tevreden is, maar dat we geen aanwijzingen hebben dat het stelsel niet functioneert.

In de literatuur wordt wel gesteld, dat het Hessische model een dempende werking heeft op polarisering en politisering in de lokale politiek. De directe verkiezing geeft een persoonlijke dimensie aan het burgemeestersambt en veel minder een partijpolitieke. Er zijn sinds de directe verkiezing van de burgemeesters in Hessen meer ongebonden burgemeesters gekozen, bovendien meer vrouwen en jongeren.

Hessen lijkt een redelijke balans gevonden te hebben tussen de beginselen van collegiaal bestuur en van directe democratie. De collegialiteit in het bestuur staat niet in de weg, dat de direct gekozen burgemeester het middelpunt geworden is van de gemeentelijke politiek.



### Inleiding en vraagstelling

Het kabinet heeft zich voorgenomen een wetsvoorstel in te dienen dat rechtstreekse verkiezingen van de burgemeesters mogelijk zal maken. Daarbij kan het kabinet in beginsel kiezen uit vele varianten.<sup>1</sup>

Eén van de mogelijke modellen is dat van de rechtstreeks gekozen burgemeester die collegiale verhoudingen heeft met de medebestuurders. Collegialiteit is een van de kenmerken van het huidige stelsel in de Nederlandse gemeenten. Het kabinet wil die collegialiteit handhaven. Een dergelijke combinatie van directe verkiezingen van de burgemeester en collegialiteit in het bestuur komt niet vaak voor. Des te relevanter is het te leren van ervaringen die elders opgedaan zijn. Een van de belangrijke vraagstukken daarbij is in hoeverre de direct gekozen burgemeester in dit collegiale model zijn eigen programma uit kan voeren. Immers, de burgemeesterskandidaten doen tijdens de campagne beloften over te voeren beleid. Maar na de verkiezingen besluit het college over het wel of niet realiseren van die beloften, terwijl de burgemeester geen zeggenschap heeft over de samenstelling van het college. Of die problemen zich in de praktijk ook werkelijk voordoen, valt nog te bezien. Die vraag staat centraal in dit onderzoek. Specifiek kijken wij naar de situatie in de Duitse deelstaat Hessen. Daar is sinds enkele jaren sprake van een lokaal bestuursmodel met een collegiaal bestuurscollege onder leiding van een gekozen burgemeester. De Hessische burgemeester heeft, met andere woorden, medebestuurders naast zich die niet in een ondergeschikte positie ten opzichte van de burgemeester opereren. De kenmerken van beider positie komen verderop in dit rapport aan de orde.

Dit onderzoek is verricht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De opdrachtgever heeft expliciet aangegeven, dat dit onderzoek zich hoofdzakelijk richt op de praktijk in Hessen. In overleg zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

*Hoe gaan de gemeentelijke bestuursorganen in de Duitse deelstaat Hessen om met de verhouding tussen de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester en de collegiale verhouding in het bestuurscollege?*

---

<sup>1</sup> De stand van zaken bij het sluiten van dit manuscript (oktober 2003), is dat het kabinet een notitie van de verantwoordelijk minister geaccepteerd heeft met als doel te komen tot een wetsvoorstel (TK 2003/2004, 29223, nr.1). De vraag, hoe groot de vrijheid is een model te kiezen, gelet op de beperkingen door de Grondwet, laten we hier rusten. Zie daarvoor bijvoorbeeld Engels, 2003.

Binnen de vraagstelling zijn drie deelvragen onderscheiden die richtinggevend zijn voor het onderzoek, namelijk:

1. Hoe is in Hessen de relatie tussen gekozen burgemeester en het collegiale bestuur formeel vorm gegeven; welke bestuurlijke bevoegdheden berusten bij de burgemeester en welke bij het college; wat zijn de positie en de rol van het ambtelijk apparaat en de gemeenteraad?
2. Welke ervaringen zijn opgedaan met de relatie tussen de gekozen burgemeester en het collegiale bestuur; hoe gaan zij met elkaar om?
3. Welke concrete spanningen en knelpunten doen zich eventueel voor; welke oplossingen worden hiervoor gevonden, en in hoeverre bestaan in dit opzicht verschillen tussen gemeenten?

Deze drie deelvragen zijn verder geconcretiseerd met de volgende vragen:

- a. Welke rol heeft de burgemeester in de verhouding met de raad? Wie is voorzitter van de raad?
- b. Wat is in Hessen de relatie van burgemeester tot zijn wethouders, op welke wijze is deze in algemene zin vormgegeven (benoeming door burgemeester of raad, voordracht/aanbeveling tot benoeming, wie ontslaat, tussentijdse vacatures)?
- c. Welke bestuurlijke bevoegdheden berusten bij de burgemeester en welke bij het college en hoe is het relatieve gewicht van deze pakketten?
- d. Heeft de burgemeester de bevoegdheid algemene of bijzondere aanwijzingen te geven aan individuele wethouders? Is de aanwijzingsbevoegdheid geclausuleerd?
- e. Welke mogelijkheden heeft de burgemeester om via de collegevergadering de politiek-bestuurlijke praktijk te sturen (te denken valt aan voorzitterschap, agenderingsbevoegdheid, bevoegdheid om met eigen voorstellen te komen etc.)?
- f. Welke andere juridische instrumenten heeft de burgemeester - ook in de relatie tot de raad - om de politiek-bestuurlijke praktijk te sturen? Beschikt hij ook nog over belangrijke feitelijke mogelijkheden in dit verband?
- g. Hoe verlopen de collegeonderhandelingen en de vaststelling van een collegeprogramma (indien aanwezig)? Heeft de burgemeester hier een bijzondere rol/bevoegdheden? Wie biedt het programma en het algemene onderhandelingsresultaat aan de raad aan?
- h. Van wie is het ambtelijk apparaat? Is het primair het college - en in de dagelijkse praktijk dus de wethouders en de secretaris/Stadtdirektor - dat de zeggenschap over het ambtelijk apparaat heeft of heeft de burgemeester meer zeggenschap gekregen? Wie is "bevoegd gezag"?
- i. Wat is in het algemeen het oordeel over de verhouding tussen direct gekozen burgemeester en collegiaal bestuur?

Voor het verzamelen van de gegevens is in de allereerste plaats gebruik gemaakt van literatuur en van documenten die op internet te vinden waren. Specifiek is gezocht naar bronnen die informatie bevatten over de formele positie van de Hessische burgemeester én zijn feitelijk functioneren. Daarnaast is contact gelegd met onderzoekers in Duitsland. Gebleken is, dat in Duitsland nog niet veel empirisch onderzoek gedaan is naar het feitelijke functioneren van burgemeesters.<sup>2</sup> Vervolgens is een aantal interviews gehouden om in de leemte aan empirische kennis te voorzien (zie bijlage 1).

<sup>2</sup> Nu is dat niet zo vreemd. Ook in Nederland is weinig gedegen onderzoek bekend naar het functioneren van burgemeesters.

De spreiding van de respondenten is zodanig geweest, dat daarmee een voldoende betrouwbaar beeld ontstond van het functioneren van de burgemeesters en hun relaties met andere lokale bestuurders en politici.

Dit onderzoek heeft, op basis van afspraken tussen opdrachtgever en onderzoekers, het karakter van een quick scan gekregen. Gegeven de noodzakelijk korte tijdsduur van dit onderzoek en de periode van het jaar (zomervakantie) kon geen sprake zijn van een uitgebreider onderzoek. Daarnaast werden de onderzoekers gehinderd door het ontbreken van empirisch onderzoek in Duitsland zelf. Binnen het onderzoek hebben we ons geconcentreerd op de relaties tussen de actoren op lokaal niveau. Verticale relaties met Kreis en Bezirk zijn slechts zijdelings aan de orde geweest. Zij vielen ook buiten het kader van dit onderzoek.

Door een aantal beslissingen hebben wij geprobeerd de beperktheid van het onderzoek te onderwerpen en de geldigheid van de bevindingen te versterken. In de eerste plaats is de spreiding van de respondenten zo breed mogelijk gemaakt. Zowel in een kleine als een grote gemeenten is informatie verzameld. Verder is niet alleen met burgemeesters gesproken, maar ook met andere actoren op lokaal niveau. In de tweede plaats zijn de voorlopige conclusies voorgelegd aan enkele onderzoekers/deskundigen. Op die manier is een voldoende betrouwbaar beeld ontstaan.

Wij zullen in dit rapport nu eerst kort ingaan op de inrichting van het binnenlands bestuur in Duitsland. Aan de orde komen daarbij de verschillende modellen die tot enkele jaren geleden bestonden voor de inrichting van het lokale bestuur. Vervolgens gaan we in op de positie van de verschillende actoren in het lokale bestuur in de Duitse deelstaat Hessen en hun onderlinge verhoudingen. In de hoofdstukken 4 en 5 beantwoorden wij de deelvragen.



# Binnenlands bestuur in Duitsland

Duitsland is een federale republiek. Sinds de eenwording (op 3 oktober 1990) telt het land zestien deelstaten (Länder), met in totaal ruim tachtig miljoen inwoners. De deelstaten verschillen sterk in inwoneraantal, sociale structuur en economische ontwikkeling. Hamburg, Bremen en Berlijn kennen een dubbele status: ze zijn zowel deelstaat als gemeente. De dertien overige deelstaten zijn in te delen in de voormalige Oost-Duitse en de voormalige West-Duitse deelstaten.

De deelstaten nemen een sterke positie in ten opzichte van de federale regering. Zo moeten zij instemmen met federale wetgeving, althans voor zover die gevolgen heeft voor organisatie of financiën van de deelstaten. Deelstaten hebben een eigen parlement. Binnen de grenzen die de federale Grondwet daaraan stelt, hebben de deelstaten het recht om wetten te maken, ook op belangrijke terreinen als justitie, politie, onderwijs en gezondheidszorg.

Het Duitse staatsbestel kent, afhankelijk van de grootte van een gemeente, vier of vijf bestuurslagen. Naast het federale niveau en de deelstaten zijn er de zogenaamde Bezirke met hun Bezirksregierungen en Kreisen waar de kleinere gemeenten toe behoren en, tenslotte, grote Kreisfreie gemeenten.

De Bezirke spelen een toezichhoudende en coördinerende rol ten opzichte van de gemeenten en de Kreise. Ze vormen feitelijk de intermediair tussen deelstaat en lokale bestuurslaag. Binnen de Bezirke valt een aantal Kreise, die voor de kleinere gemeenten die functies uitvoeren waar ze zelf te klein voor zijn. De grotere steden zijn Kreisfrei. Binnen die grote steden kan dan weer sprake zijn van deelraden, die op hun beurt ook Bezirke heten.

De gemeenten zijn in Duitsland een aparte bestuurslaag die onder het bestuur van de deelstaat vallen. Dat geeft de deelstaten overigens geen vrijbrief; de Duitse Grondwet garandeert het recht op zelfbestuur van de gemeenten (artikel 28 GW). "Kommunalpolitik ist Ländersache". Pregnanter kan het nauwelijks worden uitgedrukt. Het volgende principe is van toepassing: "keine Gemeindeordnung ist identisch mit einer anderen und dennoch fallen alle unter die grundsetzliche Garantienorm des Artikels 28 Abs 2"(Ludwig, 2003: 6). In de Duitse federale staat bepalen de deelstaten, binnen het raam van de grondwet, in hoge mate de voorwaarden voor het functioneren van gemeenten en de vorm van instituties op lokaal niveau. Het gemeenterecht en het gemeentelijke kiesrecht behoren tot de wetgevende competentie van de deelstaat. Maar, het zij herhaald: de Duitse grondwet legt het beginsel van 'kommunale Selbstverwaltung' vast en daarmee de uitgangspunten van een grote mate van lokale autonomie en een democratisch gekozen lokaal bestuur.

Gevolg van de wetgevingsverantwoordelijkheid van de deelstaten is, dat er grote verschillen ontstonden tussen de gemeentewetten per deelstaat. Recent is die variëteit weliswaar sterk verminderd, mede als gevolg van de eenwording van Duitsland, maar in het functioneren van het binnenlands bestuur is ze nog terug te vinden. De verschillen zijn vooral te verklaren uit de verdeling van Duitsland na de Tweede

Wereldoorlog. Het land werd opgedeeld in verschillende zones met elk een eigen bezettende macht. De verschillende geallieerde mogendheden richtten het gemeentelijke bestuur in hun zone ieder op een andere manier in, uitgaande van hetgeen zij in hun eigen land gewend waren. Oorspronkelijk waren er grote verschillen op het gebied van de bestuurlijke inrichting van gemeenten en dus ook verschillen in de rol en positie van de burgemeesters. Er kunnen vier lokale bestuursmodellen worden onderscheiden, al naar gelang het primaat meer ligt bij het gemeentebestuur dan wel bij de gemeenteraad. Per deelstaat bestaan daarbinnen wel weer allerlei varianten:

- *Süddeutsche Ratsverfassung*. Dit bestuursmodel bestond en bestaat in Beieren en Baden-Württemberg. Kenmerkend is de dominante positie van de burgemeester, zij het in een stelsel dat tot op zekere hoogte dualistisch is. De burgemeester oefent in dit type lokaal bestuur drie functies tegelijk uit: voorzitter van de gemeenteraad met stemrecht, hoofd van het gemeentelijk apparaat en de officiële vertegenwoordiger van de gemeente. Dit model heeft in Duitsland veel navolging gekregen. De positie van de burgemeester wordt verder versterkt doordat hij direct wordt gekozen. Ook krijgt de persoonlijke dimensie van de burgemeesterverkiezing zo een zwaarder accent.
- *Bürgermeisterverfassung*. Dit model bestond in Rheinland Pfalz en in Saarland en leek op de *Süddeutsche* variant, zij het dat de burgemeester werd gekozen door de raad.
- *Magistratsverfassung*. Dit bestuursmodel werd gebruikt in de stedelijke gemeenten van Sleeswijk-Holstein (tot 1998) en in de deelstaat Hessen. De burgemeester is lid van het college en functioneert als een *primus inter pares*. De burgemeester, de wethouders en de voorzitter van de raad werden gekozen door de raad.
- *Norddeutsche Ratsverfassung*. Aan het andere eind van het denkbeeldige continuüm bevindt zich de *Norddeutsche Ratsverfassung*. Dit model werd gehanteerd in Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen. In dit model ligt het primaat juist eerder bij de gemeenteraad dan bij de burgemeester. De burgemeester is uitvoerder van raadsbesluiten. De voorzitter van de raad werd gekozen uit de raad, meestal een lid van de grootste raadsfractie. Ook het hoofd van het gemeentebestuur werd verkozen uit de raad. Aan het hoofd van het ambtelijk apparaat stond de *Stadtdirektor*. Dit model kende, in zijn zuivere vorm, drie verschillende functionarissen die nogal eens om het primaat streden. Verantwoordelijkheden waren niet altijd even duidelijk. In de literatuur wordt gesproken over de "Bermudadreieck".

In de loop van de jaren is er wel het een en ander veranderd. Eigenlijk al vanaf de jaren '50 zijn de verschillen tussen de gemeentewettelijke regimes flink kleiner geworden. De grootste verandering deed zich in de jaren negentig van de vorige eeuw voor. De verschillen tussen de gemeentewetten van de deelstaten zijn toen verder verkleind. In grote lijnen komen de veranderingen neer op een ontwikkeling in de richting van meer democratie, in de vorm van de directe verkiezing van de burgemeester en de invoering van mogelijkheden voor volkspetities en referenda. In de praktijk wordt van deze laatste mogelijkheden in zeer uiteenlopende mate gebruik gemaakt. Verschillen in de inrichting van het binnenlands bestuur per deelstaat bestaan nog steeds, maar er is duidelijk sprake van convergentie. In concreto hebben de bestuursmodellen zich ontwikkeld in de richting van de *Süddeutsche Ratsverfassung*, zij het her en der met behoud van elementen van het oorspronkelijke bestuursmodel. Volgens sommige auteurs bestaat in Duitsland sinds de jaren negentig van de vorige eeuw nog maar één lokaal bestuursmodel, zij het met twee varianten. De eerste variant kent een door de raad gekozen voorzitter, in de tweede variant is de burgemeester tevens raadsvoorzitter. Het onderscheidend kenmerk is de plaats van de raadsvoorzitter (Knemeyer, 2002, cit. in Ludwig, 2003; Knemeyer, 1998). Een ander onderscheidend criterium is de collegialiteit in het bestuurscollege.



Hessen is echter een gedeeltelijk eigen weg gegaan. Weliswaar worden ook hier tegenwoordig de burgemeesters rechtstreeks door de bevolking gekozen. Maar de deelstaatwetgever heeft besloten een aantal kenmerken van het oorspronkelijke model te handhaven, waaronder het collegiale karakter van het bestuur.



### Lokaal bestuur in Hessen: inleiding

Naar inwoneraantal en oppervlakte is Hessen de vijfde deelstaat van Duitsland. In 2002 woonden er meer dan zes miljoen mensen in een gebied ter grootte van 21.000 km<sup>2</sup>. Hessen is in zijn huidige vorm in 1945 gesticht door de Amerikaanse bezettingsmacht.

Hessen kent 426 gemeenten, die verdeeld zijn over drie Regierungsbezirke: Kassel (met 138 gemeenten), Giessen (101) en Darmstadt (187). Er zijn ook enkele Grossstädte of kreisfreie Städte. Frankfurt is de grootste met ruim 650.000 inwoners, gevolgd door Wiesbaden en Kassel. Op enige afstand volgen Darmstadt en Offenbach. Het gemiddelde inwonertal ligt rond de vijftien duizend. Meer dan een vijfde van alle inwoners van Hessen woont in Kreisfreie Städte. De andere gemeenten behoren tot één van de 21 Landkreise.

Vanaf 1945 gold in Hessen de Magistratsverfassung als bestuursmodel. In 1952 werden twee belangrijke wetten van kracht: de Hessische Gemeindeordnung en de Hessische Landkreisordnung. Tezamen wordt wel gesproken van de Hessische Kommunalverfassung. De Hessische Gemeindeordnung is sinds 1976 geldig voor alle gemeenten in Hessen.

Het deelstaatsparlement had in 1952 enkele belangrijke motieven om te kiezen voor dit collegiale bestuursmodel. Het had de behoefte terug te grijpen op vroegere Pruisische tradities met vormen van collegiaal bestuur. Daarnaast was het parlement afkerig van de gemeentewet die in nazi-Duitsland van kracht was en die de burgemeester bestempelde als 'Führer van de gemeente'. Het Hessische bestuursmodel vormde zo een democratisch alternatief voor een stelsel met een sterke burgemeester met als gevaar een te grote machtsconcentratie in één hand. Kenmerkend voor de Magistratsverfassung waren dualisme en collegiaal bestuur. De raad koos zijn eigen voorzitter (Stadtpräsident), het college van burgemeester en wethouders (Magistrat of Kreisausschuss in de Landkreise). Het college en niet de burgemeester vormde het bestuur en hield zich bezig met de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten. Wethouders stonden aan het hoofd van de gemeentelijke diensten. De burgemeester was voorzitter van de raad en gaf leiding aan de Magistrat als een primus inter pares, zonder dat sprake was van hiërarchische onderschikking van de wethouders aan de burgemeester.

#### Democratisering

De democratiseringsgolf in de jaren negentig van de vorige eeuw ging ook aan Hessen niet onopgemerkt voorbij. Ook hier werden de volkspetitie en het referendum ingevoerd en een ander kiesstelsel.<sup>3</sup> Wat betreft de positie van de bestuurders op lokaal niveau, nam Hessen echter een afwijkende beslissing. Waar andere deelstaten zich spiegelde aan het voorbeeld van de Bürgermeisterversammlung in Baden-Württemberg met eenhoofdige leiding, bleef Hessen zijn eigen

tradities trouw. In de kern bestaat hier nog steeds de Magistratsverfassung. Hessen is daarmee de enige deelstaat die een afwijkend model hanteert.<sup>4</sup> Wat wel veranderde, was de directe verkiezing van de burgemeester (Oberbürgermeister en Bürgermeister) en Landräte van de Landkreise. De veranderingen vonden plaats op basis van de uitkomst van een Volksabstimmung (referendum). Het initiatief daarvoor ging uit van de minister-president van de deelstaat. 82% van de stemgerechtigden was voor.

Dit had voor de positie van de burgemeester enkele formele gevolgen: "Danach werden hauptsächlich die Kompetenzen des Bürgermeisters erweitert. Neben dem Recht, eine abweichende Meinung zum Magistratsbeschluss zu vertreten, wurden ihm die alleine Geschäftsverteilungskompetenz und ein eigenes Antragsrecht zugestanden" (Ludwig, 2003: 10).

Ook al hebben burgemeesters en landraden meer bevoegdheden gekregen, de Magistratsverfassung is overeind gebleven. In Hessen heeft, met andere woorden, wel een hervorming plaatsgevonden, maar behoedzaam en met overleg en met behoud van bestaande tradities. De burgemeester is geen voorzitter van de raad meer, maar heeft wel een langere ambtstermijn dan de raad (zes jaren in plaats van vijf) en hij is ook niet volledig beschermd tegen afzetting door burgers. Maar voor een dergelijke afzetting geldt wel een zware procedure, zowel binnen de raad als bij de stemming onder de bevolking.

Een van de problemen waar het Hessische bestel momenteel mee kampt, is de lage opkomst bij verkiezingen. In Friedrichsdorf, bijvoorbeeld, haalt men net de 50%, en daarmee is Friedrichsdorf dan nog een positieve uitschieter. Als reden wordt aangevoerd het grote aantal verkiezingen. Bij de Stichwahl (tweede ronde in de burgemeestersverkiezingen) kwam minder dan 20% van de stemgerechtigden opdagen.

De deelstaat Hessen erkent het lokale bestuur als de basis van de democratie. Het eerste artikel van de 'Hessische Gemeindeordnung' luidt: "Die Gemeinde ist die Grundlage des demokratischen Staates. Sie fördert das Wohl ihrer Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe."

Binnen de gemeenten in Hessen is, net als in andere deelstaten, de gemeenteraad het hoogste orgaan. Er bestaat een strikte scheiding tussen bestuur en politiek. De raad bestuurt niet, het bestuurscollege wel. Door de formele scheiding van twee organen (raad en bestuur) wordt wel gesproken van een onechte Magistratsverfassung.

Het gemeentebestuur heeft twee verschillende namen in Hessen: 'Magistrat' in de grote steden en 'Gemeindevorstand' in kleine gemeenten. Wij zullen hier verder gemakshalve en voor de leesbaar

<sup>3</sup> Het gaat hierbij om "kumulieren" en "panachieren". Kiezers krijgen net zo veel stemmen te verdelen als er raadszetels zijn in hun gemeente. Die kunnen ze aan een kieslijst (partij) geven, maar ook verdelen over een kieslijst ("kumulieren") of zelfs aan kandidaten van verschillende lijsten ("panachieren"), zij het dat ze per kandidaat niet meer dan drie stemmen mogen geven.

<sup>4</sup> Alleen de gemeente Bremerhafen in de stadstaat Bremen kent eveneens een afwijkend model. In Sleeswijk-Holstein hebben de steden tot 1998 een overgangsmodel gekend met collegiaal bestuur.

heid van 'bestuurscollege' spreken. Slechts daar waar verschillen bestaan tussen de regelingen voor grote en kleine gemeenten, hanteren wij beide Duitse termen. Het bestuurscollege bestaat uit een gekozen burgemeester ('Bürgermeister' en in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners 'Oberbürgermeister') en tenminste twee door de raad gekozen wethouders ('Beigeordnete'). Hessische gemeenten kennen twee verschillende soorten wethouders: 'hauptamtliche' (betaald) en 'ehrenamtliche' (onbetaald). Het aantal hauptamtliche wethouders mag het aantal ehrenamtliche niet te boven gaan, zo is wettelijk vastgelegd.

In onderstaand schema geven wij een overzicht van de belangrijkste kenmerken van het gemeentelijk bestel. In de volgende subparagrafen werken we een en ander uit.

Schema 1 Formele politiek-bestuurlijke verhoudingen in Hessen

Actoren	Aanstellingswijze	Formele positie
Raad	Rechtstreekse verkiezingen om de vijf jaren	Hoofd van de gemeente.
Burgemeester	Rechtstreekse verkiezingen om de zes jaren. Eventuele afzetting door de kiezers op voordracht van de raad.	Voorzitter van het bestuurscollege. Bepaalt werkterrein van de wethouders. Zelfstandig voorstelrecht aan de raad. Wettelijke taken.
Hauptamtliche Beigeordnete	Benoeming door raad om de zes jaren.	Eventuele afzetting door de raad, met gekwalificeerde meerderheid. Lid van bestuurscollege met stemrecht. Geeft leiding aan ambtelijke diensten (eigen Geschäftsbereich).
Ehrenamtliche Beigeordnete	Benoeming door en uit de raad om de vijf jaren (gelijk aan de raadsperiode).	Lid van bestuurscollege met stemrecht.

In de volgende hoofdstukken beantwoorden wij de deelvragen uit hoofdstuk 1. In de eerste plaats gaan we in op de positie van de raad, de burgemeester en het bestuurscollege en hun onderlinge verhoudingen (hoofdstuk 4). Vervolgens behandelen wij het bestuurscollege en de verhoudingen tussen de burgemeester en het college (hoofdstuk 5). In het voorlaatste hoofdstuk (hoofdstuk 6) bespreken wij kort de verticale relaties in het binnenlands bestuur in Hessen, omdat ook zij van

invloed kunnen zijn op de verhoudingen tussen de bestuursorganen binnen de gemeente. In het slot-  
hoofdstuk staan wij stil bij de vraag in hoeverre Hesen en Nederland vergelijkbaar zijn en trekken  
we de conclusies.

## Hoofdstuk vier

---

# Gemeenteraad, burgemeester en bestuurscollege

In dit hoofdstuk bespreken wij de relatie tussen de gemeenteraad en de burgemeester (deelvraag a) en de relatie tussen de gemeenteraad en het bestuurscollege (deelvraag g). Tevens komt de zeggenschap over het ambtelijk apparaat aan bod (deelvraag h).

### Gemeenteraad

De gemeenteraad is, zoals gezegd, het hoogste orgaan in de gemeente. Hij neemt de belangrijkste besluiten, benoemt de wethouders en controleert het bestuurscollege. Raadsleden worden opgevat als lokale politici, in een ehrenamtliche (onbezoldigde) functie. De raad wordt beschouwd als een Kommunalparlament. Hij vergadert zo vaak als dat nodig is, maar minimaal één keer in de twee maanden. Raadsleden worden in de steden van Hessen 'Stadtverordneter' genoemd, in de andere gemeenten Gemeindevertreter. Leden van de gemeenteraad worden voor vijf jaar gekozen. In onderstaande tabel is te zien hoeveel raadsleden er per gemeente zijn.

Schema 2 Zeteltallen gemeenten in Hessen

Inwonertal	Zeteltal
< 3000	15
3.001 - 5.000	23
5.001 - 10.000	31
10.001 - 25.000	37
25.001 - 50.000	45
50.001- 100.000	59
100.001 - 250.000	71
250.001 - 500.000	81
500.001 - 1.000.000	93
> 1.000.000	105

De gemeenteraden kiezen hun eigen voorzitter, niet zijnde de burgemeester. De voorzitter wordt in de eerste zitting van de nieuw gekozen raad door een meerderheid van de leden gekozen. Daarnaast kan de raad enkele plaatsvervangers aanwijzen; zij worden gekozen volgens het 'Verhältniswahlrecht' (Ludwig, 2003: 20). De gemeenteraad bepaalt zelf het aantal. Een raadsvoorzitter kan worden afgezet met de stemmen van tenminste tweederde van het wettelijke aantal raadsleden. Soms wordt een seniorenconvent ('Ältestenrat') ingesteld; dit heeft geen beslissingsbevoegdheid. Verder is de raad gerechtigd commissies te creëren (Ausschüsse). Een financiële commissie is verplicht, andere niet.

## Burgemeester

De burgemeesters in Hessen worden direct gekozen voor een ambtstermijn van zes jaren. De kandidaat die meer dan de helft van het aantal geldige stemmen krijgt, wordt burgemeester. Als geen van de kandidaten dit aantal stemmen krijgt, wordt tussen twee tot vier weken na de verkiezingen een 'Stichwahl' gehouden onder de twee kandidaten met de meeste stemmen. De kandidaat met de meeste stemmen wordt burgemeester. Als er slechts één kandidaat is, wordt hij burgemeester als hij de meerderheid van de geldige stemmen krijgt. Opvallend is dat de burgemeesters relatief vaak afkomstig zijn uit een kleine partij, ook van lokale lijsten.

Een burgemeester kan voortijdig worden weggestemd door de burgers. Hij is feitelijk weggestemd bij een meerderheid van het aantal geldig uitgebrachte stemmen, als deze meerderheid tenminste 30% van de kiesgerechtigden omvat. Voor een dergelijke stemming ('Abwahlverfahren') is een voordracht nodig door een meerderheid van het wettelijke aantal raadsleden. Om daadwerkelijk over te gaan tot een dergelijke stemming is weer een tweederde meerderheid van het wettelijke aantal stemmen in de raad nodig.

Op één na zijn alle burgemeestersaanstellingen in Hessen voltijds. De bezoldiging is in 2001 door de Bondsregering gelijk gesteld aan die van burgemeesters in andere deelstaten, ondanks verschillen in positie en taken. De hoogte van de bezoldiging hangt af van de gemeentegrootte.

Ook al is collegiaal gemeentebestuur een kenmerk van Hessen, de burgemeester heeft ook eigen bevoegdheden.<sup>6</sup> Hij vertegenwoordigt de gemeente in rechte. Daarnaast is de burgemeester de vertegenwoordiger van de gemeente in organen die aan de gemeente verbonden zijn, ook als zij een privaatrechtelijke vorm hebben. Verder is de burgemeester belast met de voorbereiding en uitvoering van besluiten van de gemeenteraad, voor zover zij niet tot de competenties van de wethouders behoren. Hij leidt en ziet toe op het verloop van het bestuur ('Geschäftsgang der gesamten Verwaltung') en draagt zorg voor een ordelijk verloop van de bestuurszaken. Hij bereidt de vergaderingen van het college voor, stelt de agenda vast van de vergaderingen van het college, doet voorstellen en ziet toe op de uitvoering.

Tot slot fungeert de burgemeester niet alleen als bestuurder, maar ook als werkgever van de ambtenaren. Hij is 'Dienstvorgesetzter' van allen die werkzaam zijn bij de gemeente. De burgemeester is

<sup>6</sup> Deze zijn vastgelegd in artikel 70, lid 1-3 van de HGO.



verantwoordelijk voor het personeelsbeleid, zij het dat het bestuurscollege daarover beslissingen neemt. Hessen kent geen functionaris die vergelijkbaar is met de Nederlandse gemeentesecretaris. In de praktijk van de grote steden fungeert de 'Hauptverwaltungsbeamte' als werkgever, namens de burgemeester.

## Verhoudingen raad - burgemeester

Raad en burgemeester hebben elk hun eigen verantwoordelijkheden. Bovendien kennen beide een eigen democratische legitimatie in de vorm van verkiezingen. Maar ze staan niet los van elkaar. De burgemeester is voor de meeste van zijn taken verantwoording verschuldigd aan de raad.<sup>7</sup> De leden van het bestuurscollege hebben geen stemrecht in de gemeenteraad. De burgemeester heeft wel een 'beratende Funktion'. Tevens mag hij een openingstoespraak houden in de raad en de nieuwe raadsleden begroeten, maar dan alleen in de eerste vergadering na de raadsverkiezingen (Ludwig, 2003: 42, noot 43). Ook in commissies heeft de burgemeester uitsluitend een adviesfunctie. Met andere woorden: de formele mogelijkheden van de Hessische burgemeester om de besluitvorming in de raad te beïnvloeden zijn beperkt.

In veel gevallen is de burgemeester afkomstig uit een meerderheidscoalitie in de raad die voor de verkiezingen tot stand komt. In die gevallen richt de raadsmeerderheid zich meestal op het steunen van de burgemeester. De punten van de burgemeester die hij in de verkiezingen naar voren heeft gebracht worden doorgaans wel gehonoreerd. Het is een beetje geven en nemen in de lokale politiek, tussen burgemeester en raad. Dat is het democratische proces. Het wordt lastiger in die gemeenten die enerzijds een zeer stabiele coalitie in de raad hebben, anderzijds een burgemeester die niet uit die coalitie komt. De burgemeester moet dan politiek verstandig opereren en vooral de punten waar hij op is gekozen benadrukken. Hij heeft veel mogelijkheden. Hij is zichtbaarder voor de bevolking dan andere politici en bestuurders, hij vervult veel representatieve verplichtingen. Een goede burgemeester kent het spel. Zo niet, dan houden ze het vaak snel voor gezien.

In een enkel geval zijn de tegenstellingen tussen raad en burgemeester niet te overbruggen. Er is een zeer beperkt aantal voorbeelden (minder dan vijf) van minderheidsburgemeesters die in een tamelijk verlamme situatie terecht gekomen zijn. De burgemeester kan niet door de raad worden afgezet, maar de raad kan daartoe wel een voorstel aan de kiezers doen. Er is één gemeente bekend waar de bevolking het voorstel van de raad daartoe gesteund heeft en één gemeente waar de bevolking anders gestemd heeft dan de raad wilde. In dat laatste geval zijn vervolgens veel raadsleden opgestapt. Maar, het zij herhaald: dit zijn uitzonderingen. Lokale politiek is vaak 'kollegial aufgestellt' en weinig politiek van karakter. Naar schatting wordt 90% van de collegevoorstellen overgenomen door de raad. Er zijn doorgaans weinig strijdpunten. De oriëntatie lijkt op het belang van de burger te zijn, pragmatisme lijkt de boventoon te voeren. Dit ligt overigens anders in de grote steden, die richten zich meer op de landelijke politiek en zijn ideologischer. De gemeentelijke politiek en het bestuur zijn daar meer gepolitiseerd. Het hangt ook van personen af, of zij meer de confrontatie zoeken.

---

<sup>7</sup> Voor enkele bijzondere taken, zoals Ordnungsbehördliche Aufgabe, is de burgemeester geen verantwoording schuldig aan de raad, maar aan hogere bestuursorganen. Wie dat zijn, hangt af van de taak waar het over gaat.

## Verhoudingen raad - bestuurscollege

Voor de verkiezingen van de raad stelt de meerderheid in de raad een politiek programma op. Wethouders en burgemeester worden hier meestal bij betrokken. In die gemeenteraden waar coalities bestaan (omdat geen partij zelfstandig een meerderheid behaalt), krijgt het politieke programma de vorm van een coalitie-akkoord. Daar waar de burgemeester geen meerderheid in de raad en het college heeft, moet hij zich keer-op-keer van een meerderheid zien te verzekeren. Anders dan in Nederland heeft het college als zodanig geen eigen programma, zij het dat de coalitie wel een akkoord heeft. Maar dat is slechts het programma van een deel van de raad en meestal van de hauptamtliche wethouders. Maar het is niet per definitie het programma van het bestuurscollege, zeker daar waar de burgemeester niet uit de coalitie voortkomt.

Het bestuurscollege fungeert in de praktijk als een soort voorportaal voor de raadsbesluitvorming; het is een afspiegeling van de samenstelling van de gemeenteraad.

## Hoofdstuk vijf

---

### Bestuurscollege

In dit hoofdstuk staat het bestuurscollege centraal: de samenstelling, de positie en bevoegdheden en de relatie tussen de burgemeester en de twee soorten wethouders (deelvragen b tot en met f).

Het bestuurscollege bestaat, zoals gezegd, uit burgemeester en wethouders. Wethouders worden gekozen door de gemeenteraad en zijn na verkiezing geen lid meer van de raad, behalve in de periode totdat hun opvolger hun taken overneemt.

#### Twee soorten wethouders

Artikel 44 van de HGO stelt dat wethouders 'ehrenamtlich tätig sind'. Elke gemeente heeft tenminste twee wethouders. Gemeenten kunnen meer dan twee wethouders aanstellen en kunnen ook bepalen welke wethouders hauptamtlich worden aangesteld. Het aantal hauptamtliche mag het aantal ehrenamtliche wethouders echter niet te boven gaan. De ambtsperiode van een ehrenamtliche wethouder valt samen met een raadsperiode. De ambtsperiode van een hauptamtliche wethouder is zes jaar, gelijk aan die van de burgemeester. De eerste hauptamtliche wethouders is de vaste plaatsvervanger van de burgemeester.<sup>8</sup>

De ehrenamtliche wethouders kunnen samen de hauptamtliche overstemmen in het bestuurscollege. In de praktijk, zo stellen onze respondenten, stellen de ehrenamtliche wethouders niet al te veel voor. Zij beslissen weliswaar mee, maar doen geen eigen voorstellen.<sup>9</sup> Het mag wel, maar het is niet gebruikelijk. Soms hebben ehrenamtliche wel kleine portefeuilles. Voorstellen doen is voorbehouden aan de burgemeester en de hauptamtliche wethouders. De hauptamtliche gaat over de begroting ('der erste Stadtrat') en heeft ook ambtenaren die voorstellen voorbereiden. Beiden hebben een aanzienlijke informatievoorsprong. Burgemeester en hauptamtliche wethouders geven ieder leiding aan ambtelijke diensten (eigen 'Geschäftsbereich'). Beiden opereren met hun eigen ambtenaren zelfstandig, voor zover geen bemoeienis van het bestuurscollege nodig is. Het bestuur kan ook commissies ('Ausschüsse') in het leven roepen ter ondersteuning.

Het kiezen van wethouders gebeurt volgens een wettelijk bepaalde verdeelsleutel die leidt tot afspiegelingscolleges. Als er meerdere gelijkwaardige ehrenamtliche posten zijn te verdelen, is de zetelverdeling in de raad bepalend.<sup>10</sup> In andere gevallen wordt voor de vervulling van een post een besluit

---

<sup>8</sup> Met, in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners, de titel 'Bürgermeister' (de burgemeester heet daar 'Oberbürgermeister').

<sup>9</sup> Zoals we in een interview optekenden: „sie sollen mitdenken“, met de nadruk op 'sollen'.

<sup>10</sup> Zo heeft de gemeente Friedrichsdorf 2 hauptamtliche en 8 ehrenamtliche wethouders.

bij meerderheid van stemmen genomen. Bij gelijkwaardige posten is de eerstgekozene ook de eerste wethouder. Het bestuurscollege weerspiegelt hierdoor de verhoudingen in de raad. Vanwege professionaliteit en continuïteit van het bestuur worden burgemeester en hauptamtliche wethouders gekozen voor zes jaar, raadsleden en ehrenamtliche wethouders voor vijf jaar. Na de verkiezingen van de raad kunnen samenstelling van bestuurscollege en raad dus uiteenlopen. De wetgeving voorziet daarom in de mogelijkheid dat een raad in zijn nieuwe samenstelling binnen zes maanden na de verkiezingen de leden van het bestuurscollege naar huis stuurt. Deze regel geldt alleen in steden met meer dan 50.000 inwoners. De wetgever heeft hiermee duurzame politieke conflicten willen vermijden, in de veronderstelling dat die vooral in de grote steden plaats zullen vinden.

Hauptamtliche wethouders kunnen door de raad worden afgezet. Daarvoor is een voordracht nodig van minstens de helft van het wettelijke aantal raadsleden. Voor een daadwerkelijk besluit tot afzetting is een tweederde meerderheid van het wettelijke aantal raadsleden nodig.

### Functioneren bestuurscollege

Het bestuurscollege is het bestuurlijke gezag, de autoriteit ('Verwaltungsbehörde') van de gemeente. Het is verantwoordelijk voor het bestuur, volgens de besluiten van de gemeenteraad met de middelen die ter beschikking zijn gesteld. Het moet wetten en regels en op de wet gebaseerde aanwijzingen van toezichthoudende autoriteiten uitvoeren, besluiten van de raad voorbereiden en uitvoeren en nog een aantal andere taken. In de onderlinge verhoudingen tussen burgemeester en wethouders is sprake van collegiaal bestuur. Bij stemmingen in het college weegt de stem van de burgemeester even zwaar als die van de wethouders. Alleen als de stemmen staken, geeft zijn stem de doorslag. Discussies in het bestuurscollege vinden nauwelijks plaats langs politieke lijnen, maar er wordt wel altijd gestemd. De vergaderingen van het bestuurscollege zijn niet openbaar. Zij worden wel schriftelijk vastgelegd.

De burgemeester en de betrokken wethouder(s) handelen bestuurszaken zelfstandig af, tenzij het gehele bestuurscollege aangewezen is om beslissingen te nemen; dat laatste kan het geval zijn op grond van wettelijke voorschriften, een aanwijzing van de burgemeester of het belang van de zaak. In spoedeisende gevallen waarin het bestuurscollege niet geraadpleegd kan worden, kan de burgemeester zelf beslissingen nemen. Hij moet het bestuurscollege daarvan in kennis stellen.

De burgemeester is, in beginsel, de enige die het woord voert in de raad ('Rederecht'). De hauptamtliche wethouders doen dat soms voor het eigen takenpakket, maar de anderen voeren nimmer het woord namens het bestuurscollege. De burgemeester heeft ook een zelfstandig voordrachtsrecht ('Antragsrecht') in de raad, los van het bestuurscollege. Hij is ook de enige die namens het bestuur naar buiten optreedt.

Als het bestuurscollege een besluit genomen heeft, zijn de leden verplicht dit te verdedigen. Alleen de burgemeester en in budgettaire zaken ook de wethouder financiën ('Kämmerer') mogen een afwijkende mening verkondigen. De burgemeester verdeelt de portefeuilles over de andere leden van het bestuurscollege. Hij kan tevens bepalen dat over specifieke aangelegenheden die tot de portefeuille van de wethouders behoren besluitvorming in het bestuurscollege noodzakelijk is. Binnen de portefeuille van de wethouders heeft de burgemeester echter geen inhoudelijke aanwijzingsbevoegdheid (Ludwig, 2003: 25). De burgemeester heeft een aantal formele mogelijkheden de besluit-

vorming in de richting van zijn beleidsvoorkeur te sturen:

- Door de verdeling van de portefeuilles over de wethouders
- Door besluitvorming in het college te verlangen, waardoor hij betrokken wordt bij de discussie en de besluitvorming
- En, tot slot, door desnoods een afwijkend stemgeluid te laten horen in de raad.

Bij een conflict tussen de burgemeester en een wethouder beslist het gehele bestuurscollege (Ludwig, 2003: 53). De invloed van de burgemeester is dan beperkt en sterk afhankelijk van de vraag of hij wel of niet uit de coalitie komt.

Leden van het bestuurscollege hebben de mogelijkheid om zich te keren tegen een besluit van het bestuurscollege. Dat heet 'remonstreren', het bezwaar maken tegen een 'Weisung' omdat die als verkeerd wordt gezien. Dan kan men naar de 'Kommunalaufsicht' stappen. Hier zijn dus procedures voor.

## Burgemeester en bestuurscollege

In beginsel liggen de bestuursbevoegdheden bij het bestuurscollege. Maar al voordat burgemeesters direct verkozen werden, werd al gesproken van het onbeschreven derde orgaan binnen de gemeente. Burgemeesters hadden (en hebben) enkele bevoegdheden die exclusief aan hen toegekend waren en niet aan het bestuurscollege. Het gaat daarbij vooral om de verantwoordelijkheid voor openbare orde, de uitgifte van paspoorten etc. en het vertegenwoordigen van de gemeente in bestuurlijke en juridische kwesties.

Over de vraag hoe de verhouding tussen burgemeester en bestuurscollege in de praktijk is, zijn amper algemene uitspraken te doen. Veel hangt af van de lokale omstandigheden, persoonlijke verhoudingen en de manier waarop invulling wordt gegeven aan wettelijke posities. Een belangrijke factor in de onderlinge verhoudingen is, dat de burgemeester over een eigen legitimatie beschikt. Daarnaast zijn er andere factoren die zijn positie in het bestuurscollege beïnvloeden en daarmee de mogelijkheden tot het realiseren van de eigen politieke agenda vergroten.

In de eerste plaats is de burgemeester vrijwel zonder uitzondering een voltijds bestuurder, terwijl de overige leden van het bestuurscollege hetzij onbezoldigd zijn, hetzij in deeltijd besturen. Alleen in gemeenten met meer dan 20.000 inwoners zijn de bezoldigde wethouders voltijds. Een extra voordeel voor de burgemeester is, dat hij voor zes jaren gekozen is en de onbezoldigde wethouders voor vijf jaren aangesteld zijn (de bezoldigde voor zes jaren). Dit geeft de burgemeester een grote voorgrond, in kennis en mogelijkheden contacten te leggen. Dat laat onverlet, dat hij uiteindelijk afhankelijk is van de besluitvorming in het bestuurscollege. En in dat college bestaat dezelfde politieke (meerderheids)verhouding als in de raad. Zeker daar waar de burgemeester niet uit die coalitie voortkomt, moet hij het hebben van de kracht van zijn argumenten.

In de tweede plaats wordt de positie van de burgemeester ten opzichte van de rest van het bestuurscollege verder versterkt door zijn bevoegdheid de portefeuilles te verdelen en zo de behartiging van taken op te dragen aan een van de wethouders (meestal de hauptamtliche). Zij voeren daarna wel hun taken onder eigen verantwoordelijkheid uit en de burgemeester kan dan geen inhoudelijke aanwijzingen meer geven. Burgemeesters kunnen uiteraard wel verzoeken om bepaalde besluiten, maar er is geen wettelijke bevoegdheid voor het geven van aanwijzingen. Wel blijft het steeds mogelijk,

dat de burgemeester de werkzaamheden anders verdeelt of zelfs uit handen van de wethouder in kwestie haalt. Maar: "Er ist nicht Dienstvorgesetzter der Beigeordneten". De burgemeester kan echter wel besluitvorming in het bestuurscollege eisen over kwesties die tot de portefeuille van een wethouder behoren.

In de derde plaats heeft de burgemeester als enig lid van het bestuurscollege het recht om bij ieder voorstel in de raad een mening te laten horen die afwijkt van die van het college. Met andere woorden: als hij in het college een nederlaag lijdt bij een stemming kan hij in de raad een eigen meerderheid zien te winnen voor zijn mening. De bijdrage van de burgemeester moet in de notulen worden opgenomen ('Tagesordnung'). Tevens heeft de burgemeester een initiatiefrecht in de raad en kan hij bezwaar aantekenen tegen raadsbesluiten. Ook kan hij in uitzonderlijke gevallen een buitengewone zitting van de raad bijeen roepen (Dressler, 2003: 142).

In de vierde plaats heeft de burgemeester een controlerende taak ten opzichte van besluiten van college en raad. Hij toetst of ze niet in strijd zijn met de wet of het belang van de gemeente kunnen schaden. Overigens hebben de raad en het bestuurscollege deze bevoegdheid ook met betrekking tot besluiten van de burgemeester.

In de vijfde plaats is de burgemeester in kleine gemeenten de 'linking pin' tussen bestuurscollege en ambtelijk apparaat. Directe contacten tussen de wethouders en de ambtenaren zijn daar nauwelijks. In de grote gemeenten ligt dit beslist anders. Daar functioneren de bezoldigde wethouders als portefeuillehouders en als diensthoofd. Zij onderhouden daar de contacten met het ambtelijk apparaat en nemen de dagelijkse beslissingen.

### Verticale relaties

Burgemeesters zijn belast met toezicht op de rechtmatigheid van raadsbesluiten en zij vertegenwoordigen de deelstaat. Zij moeten bezwaar aantekenen, als een raadsbesluit in strijd is met de wet. Als een besluit van de raad wel rechtmatig is, maar het welzijn van de gemeente in gevaar brengt, kan de burgemeester bezwaar aantekenen (art 63 HGO). Dit bezwaar moet in beide gevallen binnen twee weken bij de raadsvoorzitter bekend gemaakt worden. De bezwaren van de burgemeester hebben opschortende werking. Over het onderwerp in kwestie moet de gemeenteraad opnieuw beslissen. Als ook dit nieuwe besluit in strijd is met de wet, moet de burgemeester binnen een week opnieuw bezwaar aantekenen bij de raadsvoorzitter, nu schriftelijk. Ook dit bezwaar heeft opschortende werking. Volhardt de raad in het besluit, dan maakt de burgemeester de zaak aanhangig bij het 'Verwaltungsgericht'.<sup>11</sup> Als de zaak bij het Verwaltungsgericht in behandeling is, blijft de opschortende werking gehandhaafd.

De Hessische wetgever heeft voorzien in de mogelijkheid dat de burgemeester nalaat bezwaar aan te tekenen tegen besluiten van de gemeenteraad. In dat geval kan het bestuurscollege dit doen, maar pas als de termijn waarbinnen de burgemeester bezwaar mag maken, verstreken is. Komt het tot een zaak bij het Verwaltungsgericht, dan zijn in dit geval college en raad de beide partijen, en niet de burgemeester.

Omgekeerd kan het ook voorkomen, dat burgemeester of bestuurscollege hun plicht verzaken. Bij groot ('grösslich') plichtsverzuim kan de raad met meerderheid van stemmen de burgemeester of het bestuurscollege voordragen voor een disciplinair onderzoek bij de naast hogere overheid (dus: de Kreis ingeval van kleinere gemeenten, het Bezirk voor grote gemeenten). Als de voordracht afgewezen wordt, kan de raad in beroep bij de Disziplinarkammer.

Ook van 'bovenaf' is toezicht mogelijk. Er is echter geen zuiver hiërarchische relatie tussen burgemeester en Landrat (de direct gekozen bestuurder van de Kreis), tenzij de Landrat strijdigheid met de wet ziet. Er is geen reguliere verantwoordingsrelatie, ze zien elkaar hooguit vier keer per jaar, en vergaderingen van alle burgemeesters (in beginsel twee keer per jaar) gaat soms niet door. Er is, grofweg, een getrapt systeem, waarbij de naasthogere overheid toezicht houdt:

- Het toezicht op de hoofdstad Wiesbaden en op Frankfurt wordt uitgeoefend door de minister van Binnenlandse Zaken van Hessen.

---

<sup>11</sup> Het Verwaltungsgericht is een van de bestuursrechters in Duitsland. De bestuursrechtspraak is op Bonds niveau georganiseerd en kent een aantal instanties: 'Verwaltungsgericht', 'Oberverwaltungsgericht' en, als hoogste instantie, het 'Bundesverwaltungsgericht'. In het kader van dit onderzoek is verder niet ingegaan op de bestuursrechtspraak.

- Voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is de Regierungspräsident toezichthouder, dus het hoofd van een Regierungsbezirk, de laag tussen deelstaat en gemeenten, met daarboven de minister van Binnenlandse Zaken van de deelstaat.
- Voor de overige gemeenten is de Landrat de Aufsichtsbehörde, met daarboven de Regierungspräsident. De hoogste toezichthouder is de minister van Binnenlandse Zaken van de deelstaat.

De toezichthouder kan zich te allen tijden laten informeren over de gemeentelijke aangelegenheden en heeft recht op onderzoek ter plekke, zowel mondeling als schriftelijk en kan zittingen van de gemeentelijke bestuursorganen bijwonen en kan eisen dat college, raad en commissies bijeen worden geroepen. De toezichthouder is bij een aantal onderwerpen de bovengeschikte van de wethouders. De toezichthouder kan besluiten en verordeningen, van zowel bestuurscollege, raad als commissies, binnen zes maanden teniet doen en eisen dat hierop gebaseerde maatregelen worden ingetrokken. Als een gemeente haar wettelijk plichten niet vervult, kan de toezichthouder een aanwijzing geven. Als de gemeente dan nog in gebreke blijft, neemt de toezichthouder zelf een besluit of neemt een maatregel in haar plaats, op kosten van de gemeente. De toezichthouder is gerechtigd een 'Beauftragte' aan te wijzen die de gemeentelijke taken gaat uitvoeren. Besluiten van de toezichthouder kunnen worden aangevochten voor het Verwaltungsgericht. Het is alleen aan de toezichthouders voorbehouden in te grijpen in de gang van zaken binnen een gemeente en niet aan andere autoriteiten, tenzij sprake is van een bijzonder wettelijke basis.



# Slotbeschouwing en conclusies

## Vergelijkbaarheid Nederland en Hessen

Nu we de kenmerken van het lokale bestuur in Hessen in kaart hebben gebracht, rijst de vraag in hoeverre het Hessische lokaal bestuur vergelijkbaar is met het Nederlandse. Een aantal duidelijke overeenkomsten is te zien, maar zeker ook een aantal opvallende verschillen.

In de eerste plaats is er sprake van overeenkomsten op normatief niveau. Net als in Nederland, wordt in Hessen waarde gehecht aan collegialiteit en consensus in het bestuur. Ook op formeel niveau zijn er overeenkomsten. Zo is zowel in Hessen als in Nederland aan de gemeenteraad een eigen zelfstandige positie toegekend, in beide gevallen ligt het hoofdschap bij de raad. Met wel meteen een verschil: in Hessen is uitdrukkelijk gekozen voor een eigen voorzitter voor de raad, om daarmee de zelfstandige positie van de raad te markeren.<sup>12</sup>

Maar er is ook beslist een aantal verschillen te noemen. In Hessen bepaalt de burgemeester de portefeuilleverdeling in het bestuurscollege. Daarnaast kent Hessen twee typen collegeleden, namelijk bezoldigde en onbezoldigde. Niet in de laatste plaats is het bestuurscollege in de Hessische gemeenten een college zonder programma en per definitie een afspiegelingscollege. Wel is er sprake van een meerderheidscoalitie van partijen die in de raad samenwerken en die de 'hoofdwethouders' levert. In sommige gemeenten sluiten partijen voor de verkiezingen een coalitieakkoord. In andere gemeenten hebben alleen de politieke partijen en de burgemeester hun programma's. Een ander verschil is de rechtmatigheidstoetsing. Terwijl in Nederland de burgemeester exclusief de rechtmatigheid van raadsbesluiten toetst, is in Hessen vrijwel elk orgaan verplicht de rechtmatigheid van de besluiten van de andere organen te beoordelen. Een laatste verschil is dat in Hessen de kiezers meer dan in Nederland de mogelijkheid hebben te beïnvloeden welke personen raadslid worden. Door het kiesstelsel bepalen zij niet alleen de partijpolitieke samenstelling van de raad, maar ook de personele samenstelling van de fracties.

## Conclusies

Het gemeentelijk bestuursstelsel met direct verkozen burgemeesters en een collegiaal bestuurscollege functioneert nog niet erg lang, het is in 1993 ingevoerd. Merkwaardig genoeg is nog weinig

---

<sup>12</sup> In het Zuidoost-Duitse model is dit niet het geval, daar is de rechtstreeks gekozen burgemeester ook voorzitter van de raad. In de literatuur wordt wel gesignaleerd dat daarmee de raad feitelijk ondergeschikt raakt aan de burgemeester (Knemeyer, 1998).

empirisch onderzoek gedaan naar het functioneren van het stelsel in de praktijk. In dit onderzoek hebben we gebruik kunnen maken van enig onderzoeksmateriaal, dank zij de medewerking van Duitse collega's. Daarnaast hebben we, in een korte en lastige periode, aanvullende interviews gehouden, soms face-to-face, soms via e-mail of telefoon.

De vragen van dit onderzoek zijn in de vorige hoofdstukken beantwoord. Hier volstaan wij met korte conclusies.

De eerste vraag betrof de formele relatie tussen de gekozen burgemeester en het collegiale bestuur in Hessen. We kunnen constateren, dat het hoofdschap bij de gemeenteraad ligt en de bestuurlijke bevoegdheden grotendeels bij het bestuurscollege. Binnen dat college is de burgemeester de primus inter pares.

De tweede en derde vraag gaan over concrete ervaringen, concrete knelpunten en eventuele oplossingen. In het onderzoek hebben we gezien, dat er weinig gevallen bekend zijn waarin het gemeentebestuur in een patstelling terechtkomt. Het pragmatisme en het weinig gepolitiseerd zijn van de lokale politiek worden als belangrijke verklaringen gegeven. Daardoor lukt het burgemeester, bestuurscollege en raad meestal om compromissen te sluiten, ook als de burgemeester niet kan rekenen op een bevriende meerderheidscoalitie in de raad. Elke actor lijkt te weten, dat onderhandelen noodzakelijk is en tot resultaten leidt.

De collegiale verhoudingen verhinderen niet, dat burgemeesters het beleid kunnen ombuigen in de richting van hun eigen programma en de beloften die zij tijdens de verkiezingscampagne gedaan hebben. Een aantal manieren en omstandigheden werkt daaraan mee. Ten eerste het feit van de rechtstreekse verkiezing: het eigen kiezersmandaat van de burgemeester wordt niet veronachtzaamd. Ten tweede heeft de burgemeester een kennisvoorsprong, zeker in de kleinere gemeenten waar hij soms de enige voltijdsbestuurder is. Ten derde verdeelt hij de portefeuilles over de wethouders, ook al heeft hij vervolgens geen bevoegdheid de wethouders inhoudelijke aanwijzingen te geven. Wel kan hij de portefeuillevverdeling wijzigen en besluitvorming in het bestuurscollege eisen over zaken die tot de competenties van een wethouder behoren. Ten vierde kan de burgemeester als enig lid van het college een afwijkende mening laten horen in de gemeenteraad. Op die manier kan hij via besluitvorming in de raad alsnog zijn gelijk proberen te halen, wanneer het college hem niet steunt. Alleen in budgettaire zaken kan ook de wethouder financiën ('Kämmerer') een afwijkende mening verkondigen. Ten vijfde heeft de burgemeester een eigen initiatiefrecht. Tot slot heeft de burgemeester in Hessen tot taak de rechtmatigheid van besluiten van college en raad te controleren.

## Tot slot

De meningen over het Hessische model lopen uiteen. Aan de ene kant tonen sommige betrokkenen zich tevreden met de situatie. Aan de andere kant heeft vooral een aantal burgemeesters gepleit voor een versterking van de burgemeesterspositie, zoals mag blijken uit het volgende citaat: "Die jetzige Struktur der Hessischen Gemeindeordnung ist ein misslungenes Konstrukt, weil sich Direktwahl des Bürgermeisters und Magistratsverfassung nicht entsprechen. Hier sind gesetzliche Korrekturen ähnlich den Regelungen wie beispielsweise in Baden-Württemberg dringend angezeigt oder die Rückkehr zur klassischen Magistratsverfassung" (burgemeester Darmstadt). Maar in de deelstaatregering en in de Landtag is geen steun, zo is nog begin oktober gebleken. Het is moeilijk uit de gelui-

den een algemene conclusie te trekken. Wel kunnen we constateren, dat niet iedereen tevreden is, maar dat we geen aanwijzingen hebben dat het stelsel niet functioneert of dat sprake is van in brede kring gedragen kritiek.

Helderder en scherper geformuleerd: het blijkt niet alleen formeel, maar ook in de praktijk mogelijk directe verkiezing van de burgemeester te combineren met collegiaal bestuur. In de literatuur wordt wel gesteld, dat de Magistratsverfassung een dempende werking heeft op polarisering en politisering in de lokale politiek. Een waarnemer (Heinelt) stelt, dat het Hessische model het beste past in een context van consensus democratie en dat het die context vervolgens versterkt. Een ander effect van het Hessische model is, dat de directe verkiezing een persoonlijke dimensie aan het burgemeesterschap geeft en veel minder een partijpolitieke. Er zijn sinds de directe verkiezing van de burgemeesters in Hessen meer ongebonden burgemeesters gekozen, bovendien meer vrouwen en jongeren.

Hessen lijkt een balans gevonden te hebben tussen de beginselen van collegiaal bestuur en van directe democratie. Raad, bestuurscollege en burgemeester zijn met elkaar verbonden; wetgeving en de manier waarop lokale actoren daarmee omgaan, versterken beide de noodzaak tot samenwerken tussen de bestuursorganen. De burgemeester is Hessen daardoor niet van het 'presidentiële' type, hij is niet de baas van het college of zelfs van de gemeente. Maar wel heeft hij belangrijke mogelijkheden het gemeentebestuur te beïnvloeden, via zijn eigen taken en bevoegdheden, via het bestuurscollege en via de raad. Het is niet voor niets, dat een waarnemer constateert: "In der Praxis haben Bürgermeister keine nennenswerten Durchsetzungsprobleme oder Profilierungsnöte gegenüber Beigeordneten oder Parlamentsvorstehern. Sie sind unbestritten 'Dreh- und Angelpunkt' der Kommunalpolitik und die zentralen 'Politiker' in den Gemeinden" (Dressler, 2003).



## Bijlage 1 Geïnterviewden

Friedrichsdorf, 22/08/2003

- Horst Burghardt, Bürgermeister
- Heinz-Günter Müller, Amtsleiter der Stadtkämmerei
- Eberhard Pfuhl, ehrenamtliches Magistratsmitglied (onbezoldigd lid bestuurscollege)
- Karl Günther Petry, Stadtverordneter (raadslid)

Darmstadt, 15/09/2003 (via e-mail)

- Peter Benz, Oberbürgermeister
- Roland Dotzert, Ltd. Magistratsdirector (bestuursdirecteur)

Overigen

- Ulrich Dressler, afdelingshoofd "Kommunales Verfassungs- und Verbandsrecht, Kommunalaufsicht und kommunale Personalangelegenheiten", Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Sport, Hessen
- Hubert Heinelt, hoogleraar Politieke Wetenschappen, universiteit Darmstadt

## Bijlage 2 Geraadpleegde literatuur

Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2002, Buitenlandse Burgemeesters Bekeken, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-4-4.

Cachet, A., R.M. Noppe, A.B. Ringeling, L. Schaap & A. van Sluis, 2002, Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-II, Openbare orde, veiligheid en politie, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-6-0.

Dressler, U., 2002, 50 Jahre Hessische Gemeindeordnung, [www.hess-staedtetag.de](http://www.hess-staedtetag.de).

Dressler, U., 2003, Kommunalpolitik in Hessen, in: A. Kost & H.G. Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, eine Einführung, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 131-152.

Engels, J.W.M., 2003, Eigenstandig of zelfstandig, de gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief, rede Universiteit Leiden, 6 juni 2003.

Haus, M. & H. Heinelt, 2002, Modernisierungstrends in lokaler Politik und Verwaltung aus der Sicht leitender Kommunalbediensteter. Eine vergleichende Analyse, in: Bogumil, J. (Hrsg.), 2002, Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen, Opladen: Leske und Budrich.

Knemeyer, F.L., 1998, Die duale Rat-Bürgermeister-Verfassung als Leitverfassung nach den Kommunalverfassungsreformen, in: Juristische Schulung, maart 1998, 193-196.

Ludwig, A., 2003, Die Bürgermeister in Deutschland. Ein Vergleich zwischen drei Bundesländern - Hessen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, concept-doctoraalscriptie universiteit Darmstadt, 28/05/2003.

## Bijlage 3 Hessische Gemeinde Ordnung (HGO)

NB. Hessen kent twee gemeentewetten: de 'Hessische Gemeinde Ordnung' en de 'Hessische Landkreis Ordnung'. Omdat zij inhoudelijk veel overeenkomsten vertonen, zeker op de onderwerpen die relevant zijn voor dit onderzoek, is alleen de eerste wet als bijlage toegevoegd.

De HGO kent tien delen, elk weer onderverdeeld in paragrafen. Hieronder hebben we de relevante artikelen letterlijk weergegeven. (Bron: Hessische Gemeindeordnung (HGO) vom 25. Februar 1952 GVBl. S. 11 in der ab 1. April 1993 geltenden Fassung).

### § 1 Wesen und Rechtsstellung der Gemeinde

- (1) Die Gemeinde ist die Grundlage des demokratischen Staates. Sie fördert das Wohl ihrer Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe
- (2) Die Gemeinden sind Gebietskörperschaften.

### (5) Satzungen

- (1) Die Gemeinden können die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft durch Satzung regeln, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Satzungen bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde nur, soweit eine Genehmigung in den Gesetzen ausdrücklich vorgeschrieben ist.
- (2) In den Satzungen können vorsätzliche und fahrlässige Zuwiderhandlungen gegen Gebote oder Verbote mit Geldbuße bedroht werden. Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der Gemeindevorstand.
- (3) Satzungen sind öffentlich bekanntzumachen. Sie treten, wenn kein anderer Zeitpunkt bestimmt ist, mit dem Tage nach der Bekanntmachung in Kraft.
- (4) Für die Rechtswirksamkeit der Satzungen ist eine Verletzung der Vorschriften der §§ 53, 56, 58, 82 Abs. 3 und des § 88 Abs. 2 unbeachtlich, wenn sie nicht innerhalb von sechs Monaten nach der öffentlichen Bekanntmachung der Satzung schriftlich unter Bezeichnung der Tatsachen, die eine solche Rechtsverletzung begründen können, gegenüber der Gemeinde geltend gemacht worden ist. § 25 Abs. 6, §§ 63, 74 und 138 bleiben unberührt.

### § 6 Hauptsatzung

- (1) Jede Gemeinde hat eine Hauptsatzung zu erlassen. In der Hauptsatzung ist zu ordnen, was nach den Vorschriften dieses Gesetzes der Hauptsatzung vorbehalten ist; auch andere für die Verfassung der Gemeinde wesentliche Fragen können in der Hauptsatzung geregelt werden.
- (2) Die Beschlußfassung über die Hauptsatzung und ihre Änderung bedarf der Mehrheit der

gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter. Im letzten Jahr der Wahlzeit der Gemeindevertretung sollen keine wesentlichen Änderungen der Hauptsatzung vorgenommen werden.

#### (9) Organe

(1) Die von den Bürgern gewählte Gemeindevertretung ist das oberste Organ der Gemeinde. Sie trifft die wichtigen Entscheidungen und überwacht die gesamte Verwaltung. Sie führt in Städten die Bezeichnung Stadtverordnetenversammlung.

(3) Die laufende Verwaltung besorgt der Gemeindevorstand. Er ist kollegial zu gestalten und führt in Städten die Bezeichnung Magistrat.

#### 36 Wahlzeit

Die Gemeindevertreter werden für fünf Jahre gewählt (Wahlzeit). Unberührt bleiben die besonderen Bestimmungen für Wiederholungs- und Nachwahlen. Die Neuwahl muß vor Ablauf der Wahlzeit stattfinden.

#### 36a Fraktionen

(1) Gemeindevertreter können sich zu einer Fraktion zusammenschließen. Eine Fraktion kann Gemeindevertreter, die keiner Fraktion angehören, als Hospitanten aufnehmen. Das Nähere über die Bildung einer Fraktion, die Fraktionsstärke, ihre Rechte und Pflichten innerhalb der Gemeindevertretung sind in der Geschäftsordnung zu regeln. Parteien oder Wählergruppen, die durch Wahlen in der Gemeindevertretung vertreten sind, erhalten Fraktionsstatus. Eine Fraktion kann Mitglieder des Gemeindevorstandes und sonstige Personen beratend zu ihren Sitzungen hinzuziehen. Sie unterliegen den Pflichten des § 24. Hierauf sind sie vom Fraktionsvorsitzenden hinzuweisen.

(2) Die Bildung einer Fraktion, ihre Bezeichnung, die Namen der Mitglieder und Hospitanten sowie des Vorsitzenden und seiner Stellvertreter sind dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung und dem Gemeindevorstand mitzuteilen.

(3) Die Fraktionen wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Gemeindevertretung mit; sie können insoweit ihre Auffassung öffentlich darstellen.

(4) Die Gemeinde kann den Fraktionen Mittel aus ihrem Haushalt zu den sachlichen und persönlichen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewähren. Diese Mittel sind in einer besonderen Anlage zum Haushaltsplan darzustellen. Über ihre Verwendung ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.

#### (38) Zahl der Gemeindevertreter



## (1) Die Zahl der Gemeindevertreter beträgt in Gemeinden

bis zu 3 000 Einwohnern	15
von 3001 bis zu 5 000 Einwohnern	23
von 5 001 bis zu 10 000 Einwohnern	31
von 10 001 bis zu 25 000 Einwohnern	37
von 25 001 bis zu 50 000 Einwohnern	45
von 50 001 bis zu 100 000 Einwohnern	59
von 100 001 bis zu 250 000 Einwohnern	71
von 250 001 bis zu 500 000 Einwohnern	81
von 500 001 bis zu 1 000 000 Einwohnern	93
über 1 000 000 Einwohnern	105

(39)

## Wahl und Amtszeit des Bürgermeisters

(1a) Der Bürgermeister wird von den Bürgern der Gemeinde in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Die Wahl ist nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl durchzuführen. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat.

(1b) Entfällt auf keinen Bewerber mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, findet frühestens am zweiten und spätestens am vierten Sonntag nach der Wahl eine Stichwahl unter den zwei Bewerbern statt, welche bei der ersten Wahl die höchsten Stimmenzahlen erhalten haben. Bei Verzicht eines dieser beiden Bewerber auf die Teilnahme an der Stichwahl findet die Stichwahl mit dem verbliebenen Bewerber statt. Bei der Stichwahl ist der Bewerber gewählt, der von den gültig abgegebenen Stimmen die höchste Stimmenzahl erhält. Nimmt nur ein Bewerber an der Stichwahl teil, ist er gewählt, wenn er die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat.

(1c) Scheidet ein Bewerber nach Zulassung der Wahlvorschläge vor der Wahl durch Tod oder Verlust der Wählbarkeit aus, findet eine Nachwahl statt. Scheidet einer der beiden Bewerber durch Tod oder Verlust der Wählbarkeit aus, ist die Wahl zu wiederholen. Ist nur ein Bewerber zur Wahl zugelassen und lauten nicht mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen auf "Ja", ist das Wahlverfahren einschließlich der Wahlvorbereitung zu wiederholen; dies gilt auch, wenn beide Bewerber auf die Teilnahme an der Stichwahl verzichten oder im Falle des Abs. 1b Satz 4 der Bewerber nicht die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat.

(1d) In allen Fällen gleicher Stimmenzahl entscheidet das vom Wahlleiter in der Sitzung des Wahlausschusses zu ziehende Los.

(2) Wählbar zum Bürgermeister sind Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes und Unionsbürger, die am Wahltag das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet haben. Zum hauptamtlichen Bürgermeister kann nicht gewählt werden, wer am Wahltag das 64. Lebensjahr vollendet hat. § 31 gilt entsprechend.

(3) Die Amtszeit des Bürgermeisters beträgt sechs Jahre. Ehrenamtliche Bürgermeister scheiden vorzeitig aus, wenn sie zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten dauernd unfähig werden; die

Gemeindevertretung stellt das Ausscheiden fest. Für ehrenamtliche Bürgermeister gilt § 35a entsprechend.

#### § 39a Wahl und Amtszeit der Beigeordneten

(1) Die Beigeordneten werden von der Gemeindevertretung gewählt. § 39 Abs. 2 gilt für die hauptamtlichen Beigeordneten entsprechend.

(2) Die Amtszeit der hauptamtlichen Beigeordneten beträgt sechs Jahre. Ehrenamtliche Beigeordnete werden für die Wahlzeit der Gemeindevertretung gewählt; die §§ 32, 33 und § 39 Abs. 3 Satz 2 und 3 gelten entsprechend.

#### (44) Hauptamtliche und ehrenamtliche Verwaltung

(1) Bürgermeister sind hauptamtlich tätig. In Gemeinden mit nicht mehr als 1 500 Einwohnern kann die Hauptsatzung jedoch bestimmen, daß die Stelle des Bürgermeisters ehrenamtlich zu verwalten ist.

(2) Beigeordnete sind ehrenamtlich tätig. In jeder Gemeinde sind mindestens zwei Beigeordnete zu bestellen. Die Hauptsatzung kann bestimmen, daß eine höhere Zahl an Beigeordneten zu wählen ist und welche Beigeordnetenstellen hauptamtlich zu verwalten sind. Die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten darf die der ehrenamtlichen nicht übersteigen. Die Zahl der ehrenamtlichen Beigeordnetenstellen kann vor der Wahl der Beigeordneten innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Wahlzeit der Gemeindevertretung herabgesetzt werden.

#### (45) Amtsbezeichnung

(1) In Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern führt der Bürgermeister die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister, der Erste Beigeordnete die Amtsbezeichnung Bürgermeister. Diese Amtsbezeichnungen gelten weiter, solange die Zahl von 45 000 Einwohnern nicht unterschritten wird. Auch bei einem Unterschreiten dieser Einwohnerzahl führen Oberbürgermeister und Bürgermeister ihre Amtsbezeichnungen für die Dauer ihrer Amtszeit weiter, im Falle ihrer Wiederwahl auch für die Dauer weiterer Amtszeiten; einer Wiederwahl steht eine erneute Berufung in dasselbe Amt unmittelbar nach Ablauf der Amtszeit gleich.

(2) In Städten führen der mit der Verwaltung des Finanzwesens beauftragte hauptamtliche Beigeordnete die Bezeichnung Stadtkämmerer, die übrigen Beigeordneten die Bezeichnung Stadtrat. Der Bezeichnung Stadtrat kann ein das Arbeitsgebiet kennzeichnender Zusatz (Stadtschulrat, Stadtbaurat usw.) beigefügt werden.

(3) Im übrigen kann die Amtsbezeichnung der Beigeordneten durch die Hauptsatzung geregelt werden.

#### § 46 Einführung und Verpflichtung

(1) Der Bürgermeister und die Beigeordneten werden spätestens sechs Monate nach ihrer Wahl von dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung in ihr Amt eingeführt und durch Handschlag auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Aufgaben verpflichtet.

(2) Die Amtszeit der Bürgermeister und Beigeordneten beginnt mit dem Tage der Aushändigung einer Urkunde über die Berufung in ihr Amt oder mit dem in der Urkunde genannten späteren Zeitpunkt. Die Urkunde ist bei der Einführung auszuhändigen; sie wird dem Bürgermeister von seinem allgemeinen Vertreter, im Falle der Verhinderung von einem anderen, vom Gemeindevorstand bestimmten Beigeordneten, und den Beigeordneten vom Bürgermeister überreicht.

(3) Für Beamte, die durch Wiederwahl berufen werden, gilt nicht die Vorschrift des Abs. 1 ihre neue Amtszeit beginnt am Tag nach dem Ablauf der bisherigen Amtszeit.

#### § 49 Zusammensetzung und Bezeichnung

Die Gemeindevertretung besteht aus den Gemeindevertretern. In den Städten führen die Gemeindevertreter die Bezeichnung Stadtverordneter und der Vorsitzende der Gemeindevertretung die Bezeichnung Stadtverordnetenvorsteher.

#### (55) Wahlen

(1) Sind mehrere gleichartige unbesoldete Stellen zu besetzen, wird in einem Wahlgang nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, im übrigen für jede zu besetzende Stelle in einem besonderen Wahlgang nach Stimmenmehrheit gewählt. Die Stellen von ehrenamtlichen Beigeordneten sind gleichartige Stellen im Sinne von Satz 1; wird die Stelle des Ersten Beigeordneten ehrenamtlich verwaltet, so ist Erster Beigeordneter der erste Bewerber desjenigen Wahlvorschlags, der die meisten Stimmen erhalten hat. Wird die Zahl mehrerer gleichartiger unbesoldeter Stellen während der Wahlzeit (§ 36) erhöht, so findet keine neue Wahl statt; die neuen Stellen werden auf der Grundlage einer Neuberechnung der Stellenverteilung unter Berücksichtigung der erhöhten Zahl der Stellen vergeben. Bei Stimmgleichheit entscheidet das vom Vorsitzenden zu ziehende Los.

#### § 57 Vorsitzender

(1) Die Gemeindevertretung wählt in der ersten Sitzung nach der Wahl aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und einen oder mehrere Vertreter. Die Zahl der Vertreter bestimmt die Hauptsatzung. Bis zur Wahl des Vorsitzenden führt das an Jahren älteste Mitglied der Gemeindevertretung den Vorsitz.

(2) Das Amt des Vorsitzenden endet, wenn es die Gemeindevertretung mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter beschließt. Das gleiche gilt für seine Vertreter.

#### (59) Teilnahme des Gemeindevorstands

Der Gemeindevorstand nimmt an den Sitzungen der Gemeindevertretung teil. Er muß jederzeit zu dem Gegenstand der Verhandlung gehört werden. Er ist verpflichtet, der Gemeindevertretung auf Anfordern Auskünfte zu den Beratungsgegenständen zu erteilen. Der Bürgermeister kann eine von der Auffassung des Gemeindevorstands abweichende Meinung vertreten.

(63) Widerspruch und Beanstandung

(1) Verletzt ein Beschluss der Gemeindevertretung das Recht, so hat ihm der Bürgermeister zu widersprechen. Der Bürgermeister kann widersprechen, wenn der Beschluss das Wohl der Gemeinde gefährdet. Der Widerspruch muss unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Wochen nach der Beschlussfassung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung ausgesprochen werden. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung. Über die strittige Angelegenheit ist in einer neuen Sitzung der Gemeindevertretung, die mindestens drei Tage nach der ersten liegen muss, nochmals zu beschließen.

(2) Verletzt auch der neue Beschluss das Recht, muss der Bürgermeister ihn unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb einer Woche nach der Beschlussfassung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung beanstanden. Die Beanstandung ist schriftlich zu begründen. Sie hat aufschiebende Wirkung. Für das weitere Verfahren gelten die Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung mit der Maßgabe, dass ein Vorverfahren nicht stattfindet. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren haben die Gemeindevertretung und der Bürgermeister die Stellung von Verfahrensbeteiligten. Die aufschiebende Wirkung der Beanstandung bleibt bestehen.

(3) Abs. 1 gilt entsprechend für den Beschluss eines Ausschusses im Falle des § 62 Abs. 1 Satz 3. In diesem Fall hat die Gemeindevertretung über den Widerspruch zu entscheiden.

(4) Unterlässt es der Bürgermeister, innerhalb der ihm eingeräumten Fristen einem Beschluss der Gemeindevertretung oder eines Ausschusses zu widersprechen oder einen Beschluss der Gemeindevertretung zu beanstanden, so gelten Abs. 1 bis 3 entsprechend für den Gemeindevorstand. Widerspruchs- und Beanstandungsfrist beginnen für den Gemeindevorstand mit Ablauf der entsprechenden Fristen für den Bürgermeister. Erhebt die Gemeindevertretung gegen die Beanstandung Klage, so ist an Stelle des Bürgermeisters der Gemeindevorstand am verwaltungsgerichtlichen Verfahren beteiligt.

§ 65 Zusammensetzung

(1) Der Gemeindevorstand besteht aus dem Bürgermeister als Vorsitzenden, dem Ersten Beigeordneten und weiteren Beigeordneten.

(2) Die Mitglieder des Gemeindevorstands dürfen nicht gleichzeitig Gemeindevertreter sein. Das gilt nicht für die Mitglieder des Gemeindevorstands, die gemäß § 41 die Amtsgeschäfte weiterführen.

§ 66 Aufgaben des Gemeindevorstands

(1) Der Gemeindevorstand ist die Verwaltungsbehörde der Gemeinde. Er besorgt nach den Beschlüssen der Gemeindevertretung im Rahmen der bereitgestellten Mittel die laufende Verwaltung der Gemeinde. Er hat insbesondere

1. die Gesetze und Verordnungen sowie die im Rahmen der Gesetze erlassenen Weisungen der Aufsichtsbehörde auszuführen,

2. die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorzubereiten und auszuführen,
3. die ihm nach diesem Gesetz obliegenden und die ihm von der Gemeindevertretung allgemein oder im Einzelfall zugewiesenen Gemeindeangelegenheiten zu erledigen,
4. die öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Betriebe der Gemeinde und das sonstige Gemeindevermögen zu verwalten,
5. die Gemeindeabgaben nach den Gesetzen und nach den Beschlüssen der Gemeindevertretung auf die Verpflichteten zu verteilen und ihre Beitreibung zu bewirken sowie die Einkünfte der Gemeinde einzuziehen,
6. den Haushaltsplan und das Investitionsprogramm aufzustellen, das Kassen- und Rechnungswesen zu überwachen,
7. die Gemeinde zu vertreten, den Schriftwechsel zu führen und die Gemeindeurkunden zu vollziehen.

#### § 67 Beschlußfassung

(1) Der Gemeindevorstand faßt seine Beschlüsse in Sitzungen, die in der Regel nicht öffentlich sind. In einfachen Angelegenheiten können die Beschlüsse im Umlaufverfahren gefaßt werden, wenn niemand widerspricht.

(2) Geheime Abstimmung ist unzulässig; dies gilt auch für Wahlen, es sei denn, daß ein Drittel der Mitglieder des Gemeindevorstands eine geheime Abstimmung verlangt. Im übrigen gilt für die vom Gemeindevorstand vorzunehmenden Wahlen § 55 sinngemäß.

(2) Der Gemeindevorstand hat die Bürger in geeigneter Weise, insbesondere durch öffentliche Rechenschaftsberichte, über wichtige Fragen der Gemeindeverwaltung zu unterrichten und das Interesse der Bürger an der Selbstverwaltung zu pflegen.

#### (68) Beschlußfähigkeit

(1) Der Gemeindevorstand ist beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Der Vorsitzende stellt die Beschlußfähigkeit bei Beginn der Sitzung fest; die Beschlußfähigkeit gilt so lange als vorhanden, bis das Gegenteil auf Antrag festgestellt wird.

(2) Die Beschlüsse werden mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefaßt. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung teil. Bei Stimmgleichheit gibt seine Stimme den Ausschlag. § 54 Abs. 1 Satz 3 findet Anwendung.

(3) Besteht bei mehr als der Hälfte der Mitglieder des Gemeindevorstands ein gesetzlicher Grund, der ihrer Anwesenheit entgegensteht, so ist der Gemeindevorstand ohne Rücksicht auf die Zahl der anwesenden Mitglieder beschlußfähig.

## § 69 Einberufung

(1) Der Bürgermeister beruft, soweit nicht regelmäßige Sitzungstage festgesetzt sind, den Gemeindevorstand so oft, wie es die Geschäfte erfordern; in der Regel soll jede Woche eine Sitzung stattfinden. Er muß unverzüglich einberufen werden, wenn es ein Viertel der Mitglieder des Gemeindevorstands unter Angabe der zur Verhandlung zu stellenden Gegenstände verlangt und die Verhandlungsgegenstände zur Zuständigkeit des Gemeindevorstands gehören; die Mitglieder des Gemeindevorstands haben eigenhändig zu unterzeichnen.

(2) Die Bestimmungen des § 58 Abs. 1 und 2 und § 61 gelten sinngemäß für die Verhandlungen des Gemeindevorstands.

## (70) Aufgaben des Bürgermeisters

(1) Der Bürgermeister bereitet die Beschlüsse des Gemeindevorstands vor und führt sie aus, soweit nicht Beigeordnete mit der Ausführung beauftragt sind. Er leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung und sorgt für den geregelten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte. Er verteilt die Geschäfte unter die Mitglieder des Gemeindevorstands.

(2) Soweit nicht auf Grund gesetzlicher Vorschrift oder Weisung des Bürgermeisters oder wegen der Bedeutung der Sache der Gemeindevorstand im ganzen zur Entscheidung berufen ist, werden die laufenden Verwaltungsangelegenheiten von dem Bürgermeister und den zuständigen Beigeordneten selbständig erledigt.

(3) Der Bürgermeister kann in dringenden Fällen, wenn die vorherige Entscheidung des Gemeindevorstands nicht eingeholt werden kann, die erforderlichen Maßnahmen von sich aus anordnen. Er hat unverzüglich dem Gemeindevorstand hierüber zu berichten.

## § 71 Vertretung der Gemeinde

(1) Der Gemeindevorstand vertritt die Gemeinde. Erklärungen der Gemeinde werden in seinem Namen durch den Bürgermeister oder dessen allgemeinen Vertreter, innerhalb der einzelnen Arbeitsgebiete durch die dafür eingesetzten Beigeordneten abgegeben. Der Gemeindevorstand kann auch andere Gemeindebedienstete mit der Abgabe von Erklärungen beauftragen.

(2) Erklärungen, durch die die Gemeinde verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform. Sie sind nur rechtsverbindlich, wenn sie vom Bürgermeister oder seinem allgemeinen Vertreter sowie von einem weiteren Mitglied des Gemeindevorstands handschriftlich unterzeichnet und mit dem Dienstsiegel versehen sind. Dies gilt nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung, die für die Gemeinde von nicht erheblicher Bedeutung sind, sowie für Erklärungen, die ein für das Geschäft oder für den Kreis von Geschäften ausdrücklich Beauftragter abgibt, wenn die Vollmacht in der Form nach Satz 1 und 2 erteilt ist.

(3) Bei der Vollziehung von Erklärungen sollen Mitglieder des Gemeindevorstands ihre Amtsbezeichnung, die übrigen mit der Abgabe von Erklärungen beauftragten

Gemeindebediensteten einen das Auftragsverhältnis kennzeichnenden Zusatz beifügen

#### § 72 Kommissionen

(1) Der Gemeindevorstand kann zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftsbereiche sowie zur Erledigung vorübergehender Aufträge Kommissionen bilden, die ihm unterstehen.

(2) Die Kommissionen bestehen aus dem Bürgermeister, weiteren Mitgliedern des Gemeindevorstands, Mitgliedern der Gemeindevertretung und, falls dies tunlich erscheint, aus sachkundigen Einwohnern. Die weiteren Mitglieder des Gemeindevorstands werden vom Gemeindevorstand, die Mitglieder der Gemeindevertretung und die sachkundigen Einwohner werden von der Gemeindevertretung gewählt, die sachkundigen Einwohner auf Vorschlag der am Geschäftsbereich der Kommission besonders interessierten Berufs- und anderen Vereinigungen oder sonstigen Einrichtungen, § 62 Abs. 2 gilt entsprechend.

(3) Den Vorsitz in den Kommissionen führt der Bürgermeister oder ein von ihm bestimmter Beigeordneter.

(4) Der Gemeindevorstand kann das Verfahren und den Geschäftsgang der Kommissionen näher regeln. Sind keine abweichenden Bestimmungen getroffen, so gelten die §§ 67 bis 69 entsprechend.

#### § 73 Personalangelegenheiten

(1) Der Gemeindevorstand stellt die Gemeindebediensteten an, er befördert und entläßt sie. Der Stellenplan und die von der Gemeindevertretung gegebenen Richtlinien sind dabei einzuhalten; Abweichungen sind nur zulässig, soweit sie auf Grund des Besoldungs- oder Tarifrechts zwingend erforderlich sind. § 39 Abs. 1 und § 130 Abs. 3 bleiben unberührt.

(2) Der Bürgermeister ist Dienstvorgesetzter aller Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde mit Ausnahme der Beigeordneten. Durch Verordnung der Landesregierung wird bestimmt, wer die Obliegenheiten des Dienstvorgesetzten gegenüber dem Bürgermeister und den Beigeordneten wahrnimmt, wer oberste Dienstbehörde und wer Einleitungsbehörde im Sinne des Disziplinarrechts für Gemeindebedienstete ist.

#### (74) Widerspruch und Anrufung der Gemeindevertretung

(1) Verletzt ein Beschluss des Gemeindevorstands das Recht, so hat ihm der Bürgermeister zu widersprechen. Der Bürgermeister kann widersprechen, wenn der Beschluss das Wohl der Gemeinde gefährdet. Der Widerspruch muss unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Wochen nach der Beschlussfassung ausgesprochen werden. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung.

(2) Über die strittige Angelegenheit ist in der nächsten Sitzung des Gemeindevorstands nochmals zu beschließen. Findet die Angelegenheit auf diese Weise nicht ihre Erledigung, kann der

Bürgermeister innerhalb einer Woche die Entscheidung der Gemeindevertretung anrufen.

#### § 75 Erzwingung eines Disziplinarverfahrens durch die Gemeindevertretung

(1) Verletzt ein Bürgermeister oder Beigeordneter seine Amtspflicht gröblich, kann die Gemeindevertretung bei der Einleitungsbehörde die Einleitung eines förmlichen Disziplinarverfahrens beantragen. Der Beschluß bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter.

(2) Lehnt die Einleitungsbehörde den Antrag ab, kann die Gemeindevertretung binnen einem Monat die Disziplinarkammer anrufen; der Beschluß bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter. Die Disziplinarkammer darf dem Antrag nur stattgeben, wenn das Disziplinarverfahren voraussichtlich zur Entfernung aus dem Dienst führen wird.

(3) Gibt die Disziplinarkammer dem Antrag statt, bewirkt ihre Entscheidung die Einleitung eines förmlichen Disziplinarverfahrens. Sie entscheidet zugleich über die vorläufige Dienstenthebung und über die Einbehaltung von Dienstbezügen.

#### (76) Abberufung

(1) Hauptamtliche Beigeordnete können von der Gemeindevertretung vorzeitig abberufen werden. Der Antrag auf vorzeitige Abberufung kann nur von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung gestellt werden. Der Beschluß bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung. Über die Abberufung ist zweimal zu beraten und abzustimmen. Die zweite Beratung darf frühestens vier Wochen nach der ersten erfolgen. Eine Abkürzung der Ladungsfrist (§ 58 Abs. 1) ist nicht statthaft.

(2) In Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern können hauptamtliche Beigeordnete innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Wahlzeit der Gemeindevertretung mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder vorzeitig abberufen werden. Abs. 1 Satz 4 bis 6 findet Anwendung.

(3) Der Beigeordnete scheidet mit dem Ablauf des Tages, an dem die Abberufung zum zweitenmal beschlossen wird, aus seinem Amt. Er erhält bis zum Ablauf seiner Amtszeit die Bezüge wie ein in den einstweiligen Ruhestand versetzter Beamter.

(4) Ein Bürgermeister kann von den Bürgern der Gemeinde vorzeitig abgewählt werden. Er ist abgewählt, wenn sich für die Abwahl eine Mehrheit der gültigen Stimmen ergibt, sofern diese Mehrheit mindestens dreißig vom Hundert der Wahlberechtigten beträgt. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung gestellten Antrages und eines mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung zu fassenden Beschlusses. Für das weitere Verfahren gelten die Vorschriften der §§ 54 bis 57 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes entsprechend. Der Bürgermeister scheidet mit dem Ablauf des Tages, an dem der Wahlausschuß die Abwahl feststellt, aus seinem Amt; Abs. 3 Satz 2



gilt für den hauptamtlichen Bürgermeister entsprechend.

### § 81 Einrichtung und Aufhebung

(1) In den Gemeinden können durch Beschluß der Gemeindevertretung Ortsbezirke gebildet werden; bestehende örtliche Gemeinschaften sollen Berücksichtigung finden. Für jeden Ortsbezirk ist ein Ortsbeirat einzurichten. Die Abgrenzung der Ortsbezirke und die Einrichtung von Ortsbeiräten sind in der Hauptsatzung zu regeln; § 6 Abs. 2 Satz 2 findet keine Anwendung. Für die erstmalige Einrichtung eines Ortsbeirats aus Anlaß einer Grenzänderung genügt eine entsprechende Vereinbarung im Grenzänderungsvertrag (§ 18). Ortsbezirksgrenzen können nur zum Ende der Wahlzeit geändert werden.

(2) Ein Ortsbezirk kann frühestens zum Ende der Wahlzeit aufgehoben werden. Der Beschluß bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter und der Zustimmung des Ortsbeirats.

(3) Das Recht, Außenstellen der Gemeindeverwaltung einzurichten, bleibt unberührt.

### § 135 Umfang der Aufsicht

Die Aufsicht des Staates über die Gemeinden soll sicherstellen, daß die Gemeinden im Einklang mit den Gesetzen verwaltet und daß die im Rahmen der Gesetze erteilten Weisungen (§ 4) befolgt werden. Die Aufsicht soll so gehandhabt werden, daß die Entschlußkraft und die Verantwortungsfreudigkeit der Gemeinden nicht beeinträchtigt werden.

### § 136 Aufsichtsbehörde

(1) Aufsichtsbehörde der Landeshauptstadt Wiesbaden und der Stadt Frankfurt am Main ist der Minister des Innern.

(2) Aufsichtsbehörde der Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern ist der Regierungspräsident, obere Aufsichtsbehörde der Minister des Innern. Der Minister des Innern kann seine Befugnisse als obere Aufsichtsbehörde auf nachgeordnete Behörden übertragen.

(3) Aufsichtsbehörde der übrigen Gemeinden ist der Landrat, obere Aufsichtsbehörde der Regierungspräsident.

(4) Oberste Aufsichtsbehörde ist der Minister des Innern.

(5) Ist in einer vom Landrat als Aufsichtsbehörde zu entscheidenden Angelegenheit der Landkreis zugleich als Gemeindeverband beteiligt, entscheidet die obere Aufsichtsbehörde. Sind an Angelegenheiten, die nach diesem Gesetz der Genehmigung oder der Entscheidung der Aufsichtsbehörde bedürfen, Gemeinden mehrerer Landkreise oder Regierungsbezirke beteiligt, ist die gemeinsame nächsthöhere Aufsichtsbehörde oder die von dieser bestimmte Aufsichtsbehörde zuständig.

### § 137 Unterrichtung

Die Aufsichtsbehörde kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Gemeinde unterrichten; sie kann an Ort und Stelle prüfen und besichtigen, mündliche und schriftliche Berichte anfordern sowie Akten und sonstige Unterlagen einsehen. Sie kann an den Sitzungen der Gemeindevertretung, ihrer Ausschüsse, des Gemeindevorstands und des Ortsbeirats teilnehmen; sie kann auch verlangen, daß diese Organe und Hilfsorgane zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen werden.

### § 138 Beanstandung

Die Aufsichtsbehörde kann Beschlüsse und Anordnungen der Gemeindevertretung, ihrer Ausschüsse, des Gemeindevorstands und des Ortsbeirats, die das Recht verletzen, innerhalb von sechs Monaten nach der Beschlußfassung aufheben und verlangen, daß Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden.

### § 139 Anweisungen

Erfüllt die Gemeinde die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten oder Aufgaben nicht, so kann die Aufsichtsbehörde die Gemeinde anweisen, innerhalb einer bestimmten Frist das Erforderliche zu veranlassen.

### § 140 Ersatzvornahme

Kommt die Gemeinde einer Anweisung der Aufsichtsbehörde nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nach, kann die Aufsichtsbehörde anstelle der Gemeinde das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen oder durch einen Dritten durchführen lassen.

### § 141 Bestellung eines Beauftragten

Wenn und solange der ordnungsmäßige Gang der Verwaltung der Gemeinde es erfordert und die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nach den §§ 137 bis 140 nicht ausreichen, kann die obere Aufsichtsbehörde Beauftragte bestellen, die alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinde auf ihre Kosten wahrnehmen. Der Beauftragte steht in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis, auf das die Vorschriften für Beamte auf Widerruf entsprechend anzuwenden sind. Der Minister des Innern kann für bestimmte Fälle oder für bestimmte Arten von Fällen die Befugnisse der oberen Aufsichtsbehörde auf die Aufsichtsbehörde übertragen.

### § 141b Selbsteintritt der höheren Aufsichtsbehörde

Kommt die Aufsichtsbehörde einer Anweisung der höheren Aufsichtsbehörde nicht innerhalb einer bestimmten Frist nach, kann die höhere Aufsichtsbehörde anstelle der Aufsichtsbehörde die Befugnisse nach den §§ 137 bis 140 ausüben.

## § 142 Rechtsmittel

Gegen Anordnungen der Aufsichtsbehörde ist die Anfechtungsklage nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegeben.

## § 143 Genehmigung

(1) Die Genehmigung der Aufsichtsbehörde ist schriftlich zu erteilen. Satzungen, Beschlüsse und sonstige Maßnahmen der Gemeinden, die der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen, werden - unbeschadet weiterer Wirksamkeitsvoraussetzungen - erst mit der Erteilung der Genehmigung wirksam. Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn die Aufsichtsbehörde nicht innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Antrags die Genehmigung ablehnt oder dem Antragsteller schriftlich mitteilt, welche Gründe einer abschließenden Entscheidung über den Genehmigungsantrag entgegenstehen.

(2) Die Landesregierung kann durch Verordnung Satzungen, Beschlüsse und sonstige Maßnahmen der Gemeinden, die der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen, von der Genehmigung allgemein oder unter bestimmten Voraussetzungen freistellen und dafür die vorherige Anzeige an die Aufsichtsbehörde vorschreiben.

## § 145 Schutzvorschrift

Andere Behörden und Stellen als die Aufsichtsbehörden (§ 136) können sich im Benehmen mit der Aufsichtsbehörde über Angelegenheiten der Gemeinde unterrichten, an Ort und Stelle prüfen und besichtigen sowie Berichte anfordern, soweit ihnen nach besonderer gesetzlicher Vorschrift ein solches Recht zusteht. Im übrigen sind sie zu Eingriffen in die Gemeindeverwaltung nach den §§ 137 bis 141a nicht befugt.

## § 146a Aufgaben und Stellung des Oberbürgermeisters als Behörde der Landesverwaltung

(1) In kreisfreien Städten nimmt der Oberbürgermeister als Behörde der Landesverwaltung, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist, die Aufgaben des Staatlichen Veterinäramts, die Aufgaben der unteren Kataster- und Landesvermessungsbehörde (Katasteramt) und weitere Aufgaben wahr, die ihm als Behörde der Landesverwaltung übertragen werden.

(2) Der Oberbürgermeister untersteht als Behörde der Landesverwaltung der jeweils zuständigen Behörde in der Mittelstufe der Landesverwaltung.

(3) Die jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden können, wenn es den Umständen nach erforderlich ist, die Befugnisse des Oberbürgermeisters als Behörde der Landesverwaltung ausüben, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist.

(4) Der Oberbürgermeister wird im Falle der Verhinderung von dem Bürgermeister vertreten. Die zuständigen Behörden in der Mittelstufe der Landesverwaltung können, wenn dies aus besonderem

Grunde erforderlich ist, gemeinsam eine andere Regelung treffen. Der Oberbürgermeister kann mit Zustimmung der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde einen hauptamtlichen Beigeordneten für bestimmte Aufgaben zu seinem ständigen Vertreter bestellen. In diesen Angelegenheiten wird er auch bei Anwesenheit des Oberbürgermeisters an dessen Stelle tätig, soweit sich der Oberbürgermeister nicht vorbehält, selbst tätig zu werden. Der hauptamtliche Beigeordnete ist ihm für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben verantwortlich.

(5) Der Oberbürgermeister soll als Behörde der Landesverwaltung den Magistrat in Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten.

(6) Das Land hat dem Oberbürgermeister die zur Erfüllung seiner Aufgaben als Behörde der Landesverwaltung erforderlichen Bediensteten und Einrichtungen bereitzustellen. Die dem Oberbürgermeister zugeteilten Landesbediensteten können mit Zustimmung der Behörde, die die Dienstaufsicht führt, und des Magistrats auch in der Verwaltung der kreisfreien Stadt beschäftigt werden. Bedienstete der kreisfreien Stadt können mit Zustimmung des Magistrats und der Landesbehörde, die im jeweiligen Aufgabenbereich die Dienstaufsicht führt, auch beim Oberbürgermeister als Behörde der Landesverwaltung beschäftigt werden.

(7) Für die Amtstätigkeit, die der Oberbürgermeister als Behörde der Landesverwaltung ausübt, wird eine Entschädigung an die kreisfreie Stadt nicht gewährt.