

Als burgemeester
in Duitsland
ervaringen uit verschillende
Duitse deelstaten

Henk van der Kolk

Angelika Vetter

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
september 2004

Inhoud

1	INLEIDING: KIJKEN OVER DE GRENZEN	3
2	DECENTRAAL BESTUUR IN DUITSLAND	5
2.1	DUITSLAND HEEFT EEN GROOT AANTAL BESTUURSLAGEN	5
2.2	DECENTRALISATIE IS EEN TAAK VAN DE DEELSTATEN	6
2.3	GEMEENTEN ZIJN GEMIDDELD KLEINER DAN IN NEDERLAND	7
2.4	TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN GEMEENTEN, REGIO'S EN DEELSTATEN.....	8
2.5	DE BURGEMEESTER BESTAAT NIET	9
3	INSTITUTIONELE VORMGEVING VAN DUITSE GEMEENTEN TOT DE JAREN NEGENTIG.....	10
3.1	PRUISEN EN DE (ONECHTE) MAGISTRATSVERFASSUNG.....	10
3.2	ENGELSE INVLOED: NOORDDUITSE RATSVERFASSUNG	10
3.3	TERUGGRIJPEN OP HET RIJNSE MODEL: BÜRGERMEISTER-VERFASSUNG.....	11
3.4	AMERIKAANSE INVLOED: ZUIDDUITSE RATSVERFASSUNG	11
3.5	OOST-DUITSE DEELSTATEN NA 1989	12
3.6	DE REVOLUTIE IN HET DUITSE LOKAAL BESTUUR	12
4	HUIDIGE INSTITUTIONELE VORMGEVING VAN DUITSE GEMEENTEN.....	16
4.1	DRIE VERSCHILLENDE BESTUURSMODELLEN NA 1990	16
4.2	KIEZERS HEBBEN VEEL INVLOED OP DE SAMENSTELLING VAN DE RAAD	18
4.3	BURGERS KUNNEN INITIATIEF NEMEN EN REFERENDA ORGANISEREN	19
5	BURGEMEESTERS IN DUITSLAND	20
5.1	KIEZEN EN AFZETTEN	20
5.1.1	<i>Kandidaatstelling kan meestal ook zonder politieke partij.....</i>	<i>20</i>
5.1.2	<i>Raadsverkiezingen en burgemeestersverkiezingen vallen meestal niet samen.....</i>	<i>21</i>
5.1.3	<i>Burgemeesters worden gekozen in twee rondes.....</i>	<i>23</i>
5.1.4	<i>De opkomst bij burgemeestersverkiezingen is lager dan bij raadsverkiezingen</i>	<i>23</i>
5.1.5	<i>Wie houdt er toezicht op de verkiezingen?</i>	<i>24</i>
5.1.6	<i>Soms zijn er te weinig burgemeesterskandidaten.....</i>	<i>24</i>
5.1.7	<i>Burgers kunnen de gekozen burgemeester ook weer afzetten.....</i>	<i>25</i>
5.2	WIE WORDEN ER BURGEMEESTER?	26
5.3	BESTUREN EN VERANTWOORDEN.....	27

5.3.1	<i>De burgemeester domineert de gemeenteraad.....</i>	27
5.3.2	<i>Ook politieke verhoudingen bepalen het machtsverzicht van de burgemeester.....</i>	29
5.3.3	<i>Burgemeester, wethouders en collegiaal bestuur.....</i>	29
5.3.4	<i>Burgemeester en burgers.....</i>	31
6	WAT KUNNEN WE LEREN VAN DE ERVARINGEN IN DUITSLAND?	33
	DE AUTEURS.....	36
	LITERATUUR.....	37
	NOTEN.....	40

*De geit van dokter Sanders
is anders, is anders, is anders van model
dan de geit van dokter Snel
-Annie M.G. Schmidt-*

1 Inleiding: kijken over de grenzen

Het wiel werd ongeveer 3.000 voor het begin van onze jaartelling uitgevonden. Er bestond lange tijd consensus over dat dit was gebeurd in Mesopotamië. Daarna zou deze revolutionaire uitvinding langzaam zijn weg hebben gevonden naar West-Europa. Tegenwoordig is die consensus over de introductie van het wiel verdwenen. Archeologische vondsten doen vermoeden dat het wiel wellicht op verschillende plekken (vrijwel) tegelijk is uitgevonden en dat de uitvinders weinig weet hadden van elkaars uitvindingen.

De *successstory* van de gelijktijdige uitvinding en verdere verspreiding van het wiel, kan uiteraard geen vrijbrief zijn om zelf ook te proberen het wiel telkens opnieuw uit te vinden. Zeker als het gaat om democratische besluitvorming is het zinvol te kijken naar de manier waarop die in andere landen is vormgegeven. En als er in Nederland wordt nagedacht over de herinrichting van het lokaal bestuur en de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester is het interessant te kijken naar landen waar al enige ervaring bestaat met machtenscheiding op lokaal niveau.

Eén van de landen waar de rechtstreeks gekozen burgemeester recent is ingevoerd is Duitsland. Bijna alle Duitse deelstaten zijn tussen 1992 en 1999 overgestapt van een systeem waarin de burgemeester door de raad werd gekozen (een benoemde burgemeester bestond in Duitsland niet), naar een systeem waarbij niet alleen de raad, maar ook de burgemeester rechtstreeks door de bevolking wordt gekozen. De verschillende Duitse deelstaten hebben de rechtstreeks gekozen burgemeester allemaal op een andere manier ingevoerd. In sommige deelstaten is de burgemeester een machtig figuur en speelt de raad een bijrol. In andere deelstaten moet de burgemeester zijn macht delen met door de raad benoemde wethouders. In sommige deelstaten wordt de burgemeester tegelijkertijd met de raadsleden gekozen. In andere deelstaten vinden raadsverkiezingen en burgemeestersverkiezingen gescheiden plaats.

Omdat de veranderingen pas recent zijn doorgevoerd, kunnen we nog niet goed zien welke consequenties de verschillende keuzes hebben. Slechts enkele verschillen zijn al

wel duidelijk. Zo is de burgemeester in de deelstaat Noordrijn-Westfalen meer ‘gepolitiseerd’ dan zijn collega in Baden-Württemberg.

Maar ook als we de consequenties van die verschillen nog niet kunnen zien, is het zinvol te kijken naar de keuzes die de deelstaten gemaakt hebben. En is het van belang te laten zien dat de verandering niet op zichzelf staat. Zo zijn tegelijkertijd met de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester de mogelijkheden om referenda te organiseren fors toegenomen en is het kiesstelsel dat wordt gebruikt om gemeenteraadsleden te kiezen sterk veranderd.

De veranderingen in Duitsland kunnen helpen de discussie te verrijken over de manier waarop in Nederland de burgemeester moet worden gekozen of benoemd. Dit boekje biedt daarbij een handvat.¹

Inhoud

In hoofdstuk 2 bespreken we de verschillende bestuurslagen in Duitsland. In hoofdstuk 3 gaan we kort in op de geschiedenis van de Duitse gemeentewetgeving. Daarin bespreken we ook kort de kritiek op de bestuursmodellen die bestonden tot 1990. Dit derde hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de institutionele revolutie in de jaren negentig. In hoofdstuk 4 gaan we in op de huidige algemene inrichting van het lokaal bestuur in de verschillende deelstaten. Daarbij bespreken we ook de veranderingen in de lokale kiesstelsels en de invoering van referenda en volksinitiatief. In hoofdstuk 5 bespreken we de gekozen burgemeester in de verschillende deelstaten. Aandacht wordt besteed aan de manier waarop de burgemeester wordt gekozen, hoe hij kan worden afgezet en wat hij doet zolang hij in functie is. Het laatste hoofdstuk bevat enkele algemene concluderende observaties over de verschillen tussen de Duitse deelstaten.

2 Decentraal bestuur in Duitsland

2.1 Duitsland heeft een groot aantal bestuurslagen

Sinds de Duitse hereniging in 1990 bestaat Duitsland uit 13 ‘gewone’ deelstaten (*Flachländer*) en 3 stadsstaten (Hamburg, Bremen en Berlijn). Hoewel een vergelijking verleidelijk is, zijn deelstaten niet goed te vergelijken met Nederlandse provincies. De Duitse deelstaten hebben daarvoor teveel eigen bevoegdheden. Zo kunnen ze zelf besluiten hoe zij de inrichting van het lokaal bestuur regelen. Ook hebben de deelstaten verregaande bevoegdheden op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs.

De stadsstaten nemen in het Duitse bestel een bijzondere plaats in. Zij verenigen bevoegdheden van de deelstaten en alle andere daarbinnen bestaande bestuurslagen. Om die reden laten we de stadsstaten verder buiten beschouwing.

Acht van de overige 13 deelstaten zijn verdeeld in *Bezirke* (ook wel *Bezirksregierung* of *Regierungsbezirk* genoemd). Dit is een ambtelijke bestuurslaag die rechtstreeks wordt aangestuurd vanuit de deelstaat en onderdeel is van het ministerie van Binnenlandse zaken.² Zo heeft Noordrijn-Westfalen vijf *Bezirke*, waaronder die rond Keulen en die rond Münster. Hoewel deze bestuurslaag voor het uitvoeren en coördineren van overheidsbeleid van belang is, besteden we ook aan de *Bezirke* verder geen aandacht.

Meer in het oog springen de gemeenten en de *Kreisen*. Voor *Kreis* hanteren we hier het woord ‘regio’. Regio’s bestaan uit één of meer gemeenten. Als een regio bestaat uit één gemeente is er sprake van een *Kreisfreie Stadt* (in bijvoorbeeld Baden-Württemberg *Stadtkreise* genoemd). Binnen een *Kreisfreie Stadt* vallen de bevoegdheden van de gemeente en van de regio samen in één enkele bestuurslaag. Het gaat hier om grotere gemeenten. Meestal bestaat een regio echter uit meer dan één gemeente (*Landkreise*).

De gemeenten die bij een bepaalde regio horen kunnen in sommige Duitse deelstaten ‘*ambtsfrei*’ dan wel ‘*ambtsangehörig*’ zijn. Het eerste type gemeenten vervult de taken die niet door de regio worden uitgevoerd allemaal zelf. De overige gemeenten vormen samen een *Verwaltungsgemeinschaft*. Dit betekent dat zij taken op het gebied van brandweer, regionale planning, afwatering etcetera overdragen aan een apart orgaan of aan één van de deelnemende gemeenten. In bijvoorbeeld Brandenburg, waar tot 2003 veel zeer kleine gemeenten bestonden, is recentelijk een deel van dergelijke *Ambten* (*Verwaltungsgemeinschaften*) omgevormd tot gemeenten.

Schema 1: samenvattend overzicht van bestuurslagen in Duitsland
(met cursief de Nederlandse termen)

Bundestaat/Bund (*Bonds*)staat
Land (*deelstaat*)
Regierungsbezirk
Kreis (*Regio*)
Verwaltungsgemeinschaft of Amt
(ambtsangehörige) Gemeinde (*Gemeente*)

In het samenvattende schema zijn de verschillende bestuurslagen in Duitsland overzichtelijk weergegeven. Daarbij moet worden opgemerkt dat in sommige deelstaten sommige bestuurslagen niet voorkomen. Ook is de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuurslagen niet altijd en overal hetzelfde. Ten slotte bestaan er heel soms nog meer bestuurslagen.³

2.2 *Decentralisatie is een taak van de deelstaten*

De randvoorwaarden waarbinnen de deelstaten de interne decentralisatie mogen regelen, zijn deels vastgelegd in de Duitse grondwet. Zo staat in artikel 28 lid 2 van de grondwet dat de regio's en gemeenten binnen de randvoorwaarden van de wet eigen bevoegdheden moeten hebben. Bovendien staat in lid 1 van datzelfde artikel dat gemeenten en regio's een volksvertegenwoordiging moeten hebben. Lid 3 van dat grondwetsartikel verplicht ten slotte de staat er op toe te zien dat de deelstaten zich bij de institutionele vormgeving van het lokaal bestuur houden aan deze algemene uitgangspunten.

Binnen deze algemene randvoorwaarden zijn de deelstaten echter vrij in het regelen van verkiezingen, van de taakverdeling tussen bijvoorbeeld de burgemeester en de gemeenteraad, en van de manier waarop burgers bij het bestuur moeten worden betrokken. En van die vrijheid maken de deelstaten ook gebruik. De deelstaten geven allemaal op een andere manier vorm aan de inrichting van het lokaal bestuur. Bovendien wordt in sommige deelstaten aan gemeenten de vrijheid gelaten op onderdelen te kiezen voor eigen institutionele regelingen.

Ondanks het feit dat deelstaten vrij zijn in het regelen van de interne decentralisatie, treffen we wel in alle deelstaten ten minste drie regelingen en wetten aan: een gemeentewet, een kieswet en een kiesverordening. Soms zijn in die wetten ook zaken geregeld over de regio's, soms zijn daar, analoog, aparte wetten voor gemaakt.

2.3 Gemeenten zijn gemiddeld kleiner dan in Nederland

Deelstaten hebben niet alleen veel meer bevoegdheden dan Nederlandse provincies, ze zijn gemiddeld ook beduidend groter. Om een indruk te krijgen van de overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende Nederlandse en Duitse decentrale bestuurslagen, staan we kort stil bij de aantallen inwoners. In Nederland wonen ruim 16 miljoen inwoners. In Duitsland bijna 83 miljoen. Duitsland telt dus ruim 5 keer zoveel inwoners als Nederland. In de grootste deelstaat van Duitsland, Noordrijn-Westfalen, wonen ruim 18 miljoen inwoners. De kleinste deelstaat is Saarland. Deze deelstaat heeft ‘slechts’ ruim 1 miljoen inwoners en is dus voor wat betreft omvang te vergelijken met de provincie Utrecht.

Ook de aantallen gemeenten lopen sterk uiteen tussen de verschillende deelstaten. Saarland, de kleinste deelstaat, heeft bijvoorbeeld ‘slechts’ 52 gemeenten. Noordrijn-Westfalen heeft er bijna 400. In tabel 1 zijn voor elk van de deelstaten onder andere de aantallen inwoners en het aantal gemeenten opgenomen.

Tabel 1: de omvang van gemeenten in de verschillende deelstaten (2001)

	Inwoners (x 1000)	Aantal Gemeenten	Gemiddelde omvang	Kreisfreie Städte	Landkreise
Baden-Württemberg	10.524	1.111	9.473	9	35
Beieren	12.230	2.056	5.948	25	71
Brandenburg ⁴	2.575	436	5.907	4	14
Hessen	6.068	426	14.244	5	21
Mecklenburg-Voorpommeren	1.776	994	1.787	6	12
Nedersaksen	7.926	1.032	7.680	9	38
Noordrijn-Westfalen	18.010	396	45.480	23	31
Rijnland-Palts	4.035	2.306	1.750	12	24
Saarland	1.069	52	20.558	-	6
Saksen	4.426	540	8.196	7	22
Saksen-Anhalt	2.615	1.289	2.029	3	21
Schleeswijk-Holstein	2.790	1.132	2.465	4	11
Thüringen	2.431	1.017	2.390	6	17

In vergelijking met de huidige gemiddelde omvang van Nederlandse gemeenten (iets minder dan gemiddeld 35.000 inwoners), zijn gemeenten in Duitsland gemiddeld veel

kleiner. Zo woonden tot 2001 de ruim 2,5 miljoen inwoners van de deelstaat Brandenburg (in het voormalige Oost-Duitsland en gelegen rondom de hoofdstad Berlijn) verdeeld over maar liefst 1.500 gemeenten. De gemiddelde gemeente kende daar nog geen 1.800 inwoners en in meer dan de helft van de gemeenten woonden er minder dan 500. Pas bij de recente gemeentelijke herindeling is dat gemiddelde gestegen tot bijna 6.000. Alleen in de deelstaat Noordrijn-Westfalen zijn de gemeenten gemiddeld groter dan in Nederland.

2.4 Taken en bevoegdheden van gemeenten, regio's en deelstaten

De taakverdeling tussen de bondsstaat, de deelstaten, de regio's en gemeenten is voor een deel vastgelegd in de (grond)wet. De taakverdeling binnen de deelstaten wordt geregeld door de deelstaten zelf, uiteraard binnen de algemene randvoorwaarden uit de Duitse (grond)wet. Gemeenten hebben zowel 'zelfstandige taken en bevoegdheden' als (door de deelstaat) 'opgedragen taken'. Op dit punt lijken gemeenten in Duitsland dus sterk op gemeenten in Nederland en niet op bijvoorbeeld gemeenten in Frankrijk, die verschillende gedecentraliseerde rijksdiensten naast zich moeten dulden.

Net als in Nederland, betekent het hebben van zelfstandige bevoegdheden dat niet alle gemeenten hetzelfde doen. Zo mogen in Duitsland gemeenten zich bezighouden met het aanleggen en onderhouden van culturele - en sportfaciliteiten, maar zijn ze daartoe niet verplicht. Een ander deel van de zelfstandige taken moeten alle gemeenten uitvoeren. Onder deze taken vallen onder meer het toezicht op het onderhoud van straten en de bouw van scholen. De manier waarop gemeenten dat doen, wordt aan de gemeenten zelf overgelaten.⁵

Naast zelfstandige taken hebben gemeenten taken die sterk door de centrale overheid zijn gereguleerd, zoals brandweer, landschaps- en natuurbescherming en bouwtoezicht. En tenslotte geschiedt een deel van de gemeentelijke taken vrijwel volledig binnen de kaders van de (deel)staatwetgeving. Deze laatste groep gemeentelijke taken betreft onder meer het toezicht op de nationale verkiezingen en de bescherming burgerbevolking.

Voor wat betreft taken en bevoegdheden lijkt er dus een sterke overeenkomst met Nederlandse gemeenten. Gemeenten in Duitsland en Nederland kennen integraal bestuur en hoeven nauwelijks andere decentrale bestuursorganen naast zich te dulden. Toch is er een belangrijk verschil. Duitse gemeenten hebben beduidend meer mogelijkheden eigen belastingen te heffen en zijn veel minder dan Nederlandse gemeenten financieel afhankelijk van hogere overheden. Hoewel gemeenten niet volledig vrij zijn bij het innen van die belastingen, is deze vrijheid substantieel.

2.5 De burgemeester bestaat niet

Binnen gemeenten in alle deelstaten bestaan burgemeesters. Maar binnen één deelstaat bestaan verschillende soorten ambten met de titel 'burgemeester' en sommige ambten lijken in veel opzichten op hetgeen wij een burgemeester zouden noemen, terwijl dat ambt een andere naam heeft. Het is daarom belangrijk precies aan te geven wat we onder een Duitse burgemeester verstaan.

In de eerste plaats zijn er zowel '*hauptamtliche Bürgermeister*' als '*ehrenamtliche Bürgermeister*'. *Ehrenamtliche Bürgermeister* hebben in sommige deelstaten een afwijkende positie ten opzichte van *hauptamtliche Bürgermeister*. Zo valt de zittingsperiode van de *ehrenamtliche Bürgermeister* soms wel, en die van de *hauptamtliche Bürgermeister* meestal niet samen met die van de gemeenteraad (zie paragraaf 5.1.2). Welk type burgemeester een gemeente heeft, hangt voornamelijk af van het aantal inwoners van die gemeente. Het is echter *niet* zo dat bijvoorbeeld *amtsangehörige* gemeenten (zie paragraaf 2.1.) *altijd* een *ehrenamtliche* burgemeester hebben.

Naast de benaming *Bürgermeister* komen we de benaming '*Oberbürgermeister*' tegen. *Kreisfreie Städte* hebben altijd een *Oberbürgermeister*, maar ook andere grotere en belangrijke gemeenten kunnen soms deze titel geven aan de 'eerste burger'. Verwarrend genoeg heet in *Kreisfreie Städte* met een *Oberbürgermeister* de belangrijkste wethouder (en in sommige deelstaten alle wethouders) gewoon *Bürgermeister*.⁶

Tenslotte hebben *Kreisen* (regio's) soms ook een (rechtstreeks) gekozen ambt dat sterk lijkt op het ambt van burgemeester en dat in veel deelstaten op dezelfde manier is vormgegeven.⁷ Om het geheel overzichtelijk te houden, hebben we het (als we het over burgemeester hebben) in de resterende hoofdstukken echter vrijwel uitsluitend over *hauptamtliche* burgemeesters van gemeenten.

3 Institutionele vormgeving van Duitse gemeenten tot de jaren negentig

De deelstaten in het westen van Duitsland regelen al decennia lang voor een belangrijk deel zelf de institutionele vormgeving van gemeenten en regio's. Na de Tweede Wereldoorlog is er daardoor een grote verscheidenheid aan institutionele vormen ontstaan. Toch valt er in die verschillende vormen wel een lijn te ontdekken. Deze lijn wordt bepaald door oude tradities op het gebied van bestuurlijke instituties en door de bezetting door de geallieerde legers na 1945. Weliswaar veranderde er in sommige deelstaten wel iets aan de instituties die in de jaren veertig en vijftig werden vormgegeven, maar in grote lijnen waren de instituties tot begin jaren negentig stabiel.

3.1 *Pruisen en de (onechte) Magistratsverfassung*

In de grotere gemeenten van Hessen (en in sommige gemeenten van Sleeswijk-Holstein) werd na de Tweede Wereldoorlog het lokale bestuursmodel sterk bepaald door de Pruisische stedenverordening van 1808. Deze verordening uit de negentiende eeuw vormt het meest heldere beginpunt van gemeentewetgeving in Duitsland.

Het uiteindelijk in Hessen ontstane model, dat tot begin jaren negentig werd gehanteerd, leek het meest van alle modellen op het huidige Nederlandse bestuursmodel. Er is een rechtstreeks gekozen raad waaruit een college werd samengesteld dat verantwoordelijk was voor het dagelijks bestuur. Dit college werd de *Magistrat* genoemd en het bijbehorende bestuursmodel de *(onechte) Magistratsverfassung*. De *Magistrat* was een afspiegeling van de krachtsverhoudingen in de raad. De burgemeester vormde onderdeel van de *Magistrat* en werd ook door de raad gekozen.

Opvallend is dat de kritiek op de *Magistratsverfassung* vrijwel gelijk was aan de veel gehoorde kritiek op het Nederlandse bestuursmodel. Zo werd geconstateerd dat onduidelijk was wie verantwoordelijk was voor de gemaakte politieke keuzes. Zeker omdat de *Magistrat* een afspiegeling vormde van de gemeenteraad was onduidelijk hoe kiezers partijen konden afrekenen op het gevoerde beleid.⁸ Deze kritiek vormde begin jaren negentig één van de 'hefbomen' die hebben geleid tot de revolutie in de institutionele vormgeving van Duitse gemeenten.

3.2 *Engelse invloed: Noordduitse Ratsverfassung*

Naar analogie van het Engelse nationale stelsel, werd in de Britse bezettingszone na de Tweede Wereldoorlog de gemeenteraad tot middelpunt van de besluitvorming gemaakt. De raad koos in dit model de burgemeester. Maar de burgemeester werd anders dan in onder meer Rijnland-Palts (zie hieronder) niet verantwoordelijk gesteld voor het dagelijks

bestuur. Hij kreeg slechts het voorzitterschap van de raad toebedeeld. Het dagelijks bestuur van de gemeente werd overgedragen aan een ambtelijk *Stadtdirektor* die aan het hoofd stond van het ambtelijk apparaat. De *Stadtdirektor* werd weliswaar benoemd door de gemeenteraad, maar was primair een ambtenaar.

Kritiek op dit Noordduitse institutionele model betrof vooral het groeiende conflict tussen de (de democratisch gekozen, maar vrij machteloze) burgemeester en de (ambtelijk benoemde, maar machtige) *Stadtdirektor*. In de naoorlogse decennia verwierf de burgemeester (die immers de raad achter zich had) steeds meer bevoegdheden en eigen ambtelijke ondersteuning. Daarmee keerde het feitelijke bestuursmodel terug naar hetgeen de Nazi's in 1933 hadden afgeschaft en wat de Britten in 1945 niet hadden willen herinvoeren: een model met een krachtige door de raad gekozen burgemeester. Door deze ontwikkeling ontstond het probleem van de *Doppelspitze*: twee kapiteins op hetzelfde schip. Dit leidde in de jaren zeventig en tachtig tot groeiende kritiek op de Noordduitse *Ratsverfassung*. In deze kritiek kwam vooral naar voren dat men het lokaal bestuur 'efficiënter' wilde maken door het probleem van de *Doppelspitze* af te schaffen.⁹

3.3 Teruggrijpen op het Rijnse model: *Bürgermeister-Verfassung*

Terwijl men in de Britse bezettingszone niet wilde terugkeren naar de instituties van voor 1933, werd in de Franse bezittingszone wel teruggerepen op het 'Rijnse' bestuursmodel. In onder meer Rijnland-Palts werd na de oorlog gekozen voor het model waarbij de raad rechtstreeks werd gekozen en de burgemeester werd gekozen door de raad. De burgemeester werd verantwoordelijk gesteld voor het dagelijks bestuur. In dit model was de burgemeester voorzitter van de raad en had de burgemeester een groot aantal eigen bevoegdheden.

Belangrijkste kritiek op dit model in de jaren tachtig was, dat het te weinig democratisch zou zijn. Na een initiatief van de SPD, die in de oppositie zat, leidde die kritiek in Rijnland-Palts al in 1998 tot het instellen van een commissie die 'de mogelijkheden van een meer directe betrokkenheid van burgers binnen de representatieve democratie' moest onderzoeken.

3.4 Amerikaanse invloed: *Zuidduitse Ratsverfassung*

In Baden-Württemberg en Beieren werd na de oorlog gekozen voor meer machtenscheiding. Hoewel in Beieren al in de jaren twintig was geëxperimenteerd met de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester¹⁰, was deze keuze ten minste ten dele een consequentie van de bezetting door de Amerikaanse troepenmacht: het Amerikaanse (presidentiële) bestuursmodel heeft veel invloed gehad op de keuze voor lokale machtenscheiding. Machtenscheiding betekent dat raad en burgemeester door de

bevolking worden gekozen. De burgemeester leidt het dagelijks bestuur. Afwijkend van het idee van machtenscheiding was wel dat de burgemeester in beide deelstaten tevens voorzitter was van de raad.

Opvallend in de discussie over het lokaal bestuur in de jaren tachtig en negentig, was dat het Zuidoost-Duitse model door menigeen een nastrevenswaardig ideaal werd gevonden. Sommigen beweerden zelfs dat dit model ook door niemand serieus werd bekritiseerd. Dat laatste is echter onjuist. In de jaren zeventig begonnen de sociaal-democraten van de SPD een hervormingsdiscussie om de macht van de burgemeester af te zwakken en de positie van de raad te versterken. De burgemeesters verzetten zich tegen deze veranderingen en werden in dit verzet gesteund door de, aanvankelijk aarzelende, Christen-Democraten.¹¹ Uiteindelijk leidde de discussie niet tot een verandering van wetgeving.

3.5 Oost-Duitse deelstaten na 1989

Na de val van de muur in 1989 werd de weinig democratische gemeentewetgeving van de DDR uit 1985 afgeschaft. Daarop werd door het (DDR) parlement in 1990 een nieuwe gemeentewet aangenomen die voor wat betreft de gebruikte terminologie wel, maar naar inhoud nauwelijks aansloot bij de oude wetgeving. In die wet, die voor alle vijf de nieuwe deelstaten gold, was gekozen voor iets wat leek op de *Bürgermeisterverfassung* (zie hierboven): de raad koos de burgemeester en de burgemeester werd verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur.¹² Na de aansluiting van de vijf nieuwe Duitse deelstaten bij de Bondsstaat werkten zij al snel aan eigen institutionele wetgeving.

3.6 De revolutie in het Duitse lokaal bestuur

In de jaren negentig trad in zowel de oude als in de nieuwe deelstaten een grote golf van veranderingen op in de institutionele vormgeving van het lokaal bestuur. Deze golf begon in 1991 in Hessen. In 1999 sloot Mecklenburg-Voorpommeren voorlopig de rij. Als gevolg van die veranderingen heeft tegenwoordig elke deelstaat een rechtstreeks gekozen burgemeester, zijn de kiesstelsels voor de gemeenteraad grondig veranderd en bestaan voor burgers aanzienlijke mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het lokaal bestuur.

Waarnemers van deze revolutie in het lokaal bestuur zijn het niet eens over het relatieve belang van de oorzaken van de verandering. De één benadrukt de steeds sterker gevoelde afstand tussen norm en werkelijkheid (de raad heeft volgens de wet wel, maar feitelijk weinig macht), anderen noemen onder meer de overdreven grote eisen die aan de (grotendeels *ehrenamtliche*) volksvertegenwoordiging werden gesteld (waardoor die eenzijdig was samengesteld), de roep om meer democratie en om meer invloed van

burgers (soms als reactie op de dalende opkomst bij lokale verkiezingen) en de roep om een efficiënt en krachtdadig bestuur.

Terugkijkend lijkt in de eerste plaats de val van de muur en de heftige discussie in Oost-Duitsland over de (her)invoering van de lokale democratie een belangrijke katalysator te zijn geweest van de revolutie in het Duitse lokaal bestuur in de jaren negentig.¹³ Na de hereniging kregen de verschillende nieuw toegetreden deelstaten de taak nieuwe wetgeving te ontwikkelen voor het decentrale bestuur. Daarbij grepen ze direct naar het model dat in West-Duitsland zo succesvol leek: de *Zuidduitse Ratsverfassung*. Verder bestond er een sterk idee dat democratisering van het lokaal bestuur belangrijk was. Al in de nieuwe DDR gemeentewet van 1990 was aan burgers het recht toegekend (beleids)initiatieven te nemen en werd voorzien in referenda over deze initiatieven. Deze ideeën werden tijdens de discussie begin jaren negentig uitgewerkt.

Toch kunnen de grote veranderingen in het lokaal bestuur in de jaren negentig niet uitsluitend worden verklaard aan de hand van de val van de muur en de democratiseringsdiscussie in de oostelijke deelstaten. Dat zou suggereren dat de verandering ook in West-Duitsland ‘van onderop’ kwam. En dat was niet het geval.

In 1991 dreigde de regerende CDU de deelstaatverkiezingen in Hessen te verliezen. De toenmalige minister-president van Hessen, Walter Wallmann, in een vorig leven nog burgemeester van Frankfurt am Main, probeerde kiezers terug te winnen door een referendum uit te schrijven waarin werd voorgesteld het lokaal bestuur ingrijpend te veranderen. Daarbij ging Wallmann overigens in tegen de wens van een belangrijk deel van zijn eigen achterban. De SPD doorzag echter de tactiek en ondersteunde de voorstellen. Daarmee verdween het electorale voordeel van Wallmann. Bij het referendum op 20 januari 1991 bleek een overweldigende meerderheid van 82% van de opgekomen kiezers de hervormingsvoorstellen te steunen.¹⁴ Daarop werd een wetsvoorstel voorbereid waarmee de direct gekozen burgemeester werd ingevoerd.

Zowel de discussie in de Oost-Duitse deelstaten als de uitkomst van het referendum in Hessen leidden in de andere deelstaten tot pogingen van de verschillende partijen om het kennelijk populaire punt van ‘institutionele hervormingen’ naar zich toe te trekken. Dat leidde er bijvoorbeeld in Noordrijn-Westfalen toe dat de al langer bestaande discussie over de *Doppelspitze* (zie paragraaf 3.2.) met de ongewenste concurrentie tussen de door de raad gekozen burgemeester en de *Stadtdirektor*, eindelijk tot een verandering kon leiden.

In 1988 was in een enquête onder ambtsdragers in Noordrijn-Westfalen bevestigd wat al vaker was vastgesteld: de dubbele top van het lokaal bestuur was een probleem. Daarom kwam in 1991 de minister van Binnenlandse Zaken Schnoor met het voorstel een model

in te voeren dat leek op het Zuid-duitse model. Maar dit voorstel werd door de SPD verworpen. Waarschijnlijk omdat de SPD onder het toen bestaande systeem een zeer dominante positie had en bang was dat onafhankelijke kandidaten de zittende SPD burgemeesters en *Stadtdirectoren* zouden verdringen.¹⁵ In 1993 kwam de minister daarom met een wetswijziging die minder ver ging.

Tabel 2: invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester in Duitsland

Deelstaat	Oorspong bestuursmodel			
	Oost of west	Oorspronkelijke bestuursmodel ¹⁶	Direct gekozen burgemeester sinds (wet):	Eerste verkiezing direct gekozen burgemeester ¹⁷
Baden-Württemberg	West	SDR	1956	Jaren 50
Beieren	West	SDR	1952	Jaren 50
Brandenburg	Oost	-	1993	1993
Hessen	West	Mag	1992	1993
Mecklenburg-Voorpommeren	Oost	-	1999	2000
Nedersaksen	West	NDR	1996	1996
Noordrijn-Westfalen	West	NDR	1994	1999
Rijnland-Palts	West	BV	1993	1994
Saarland	West	BV	1994	1996
Saksen	Oost	-	1994	1994
Saksen-Anhalt	Oost	-	1994	1994
Sleeswijk-Holstein	West	MV/BV	1996	1997
Thüringen	Oost	-	1994	1994

Ondertussen maakte de SPD in Noordrijn-Westfalen echter een ommezwaai. De CDU in die deelstaat dreigde namelijk met een referendum en gezien de ervaringen in Hessen was de SPD er niet zo zeker van dat ze dat zouden winnen. Bovendien was de basis van de SPD inmiddels van mening dat het bestuursmodel moest veranderen.¹⁸ Als gevolg van deze ommezwaai werd ook in Noordrijn-Westfalen in 1994 de rechtstreeks gekozen burgemeester ingevoerd. Dit leidde overigens pas in 1999 tot de eerste rechtstreekse burgemeestersverkiezingen.

Al met al is het dus een combinatie geweest van (gevoelde) problemen in de verschillende bestaande bestuursmodellen, druk vanuit de bevolking, het bestaan van kanalen om die druk te mobiliseren (referendumwetgeving op het niveau van de deelstaat) en een strijd tussen politieke partijen, die in de deelstaten heeft geleid tot een verandering van de institutionele wetgeving.¹⁹

De invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester in de verschillende deelstaten staat niet op zichzelf. Zo worden tegenwoordig ook de 'burgemeesters' van de regio's in veel (maar niet alle) deelstaten rechtstreeks gekozen. Verder zijn tegenwoordig in de meeste deelstaten volksinitiatieven en referenda mogelijk en is het kiesstelsel voor de gemeenteraad sterk hervormd. Op deze punten komen we later terug.

4 Huidige institutionele vormgeving van Duitse gemeenten

Omdat de deelstaten vrij zijn in het vormgeven van het decentraal bestuur, bestaat er ook na de veranderingen in de jaren 90 nog steeds een grote verscheidenheid aan bestuursmodellen. Maar omdat de wetgeving in alle deelstaten tegenwoordig voorziet in zowel een rechtstreeks gekozen burgemeester naast een rechtstreeks gekozen raad, is die verscheidenheid kleiner dan vóór 1991.

4.1 Drie verschillende bestuursmodellen na 1990

Na het verdwijnen van de overzichtelijk ‘vier verschillende bestuursmodellen’ die tot 1990 bestonden (zie hoofdstuk 3), zijn er verschillende pogingen ondernomen een nieuwe classificatie te maken. De meest inzichtelijke is een driedeling die vooral wordt bepaald door de vraag of de burgemeester voorzitter van de raad is en of het bestuursorgaan uit de burgemeester dan wel uit burgemeester en wethouders bestaat (zie tabel 3).²⁰

Model I: het model met één top

In sommige deelstaten, waaronder Beieren en Baden-Württemberg, maar ook sinds kort in bijvoorbeeld Noordrijn-Westfalen, is de burgemeester voorzitter van de gemeenteraad en van de belangrijkste raadscommissies. Dat betekent onder meer dat de burgemeester de agenda bepaalt van de gemeenteraad en van de commissies. Omdat de burgemeester ook aan het hoofd staat van het ambtelijk apparaat, is er geen scheiding tussen de leiding van de uitvoerende macht (het ambtelijk apparaat) en van de controlerende macht (de gemeenteraad).

Model II: het model met twee toppen

In andere deelstaten wordt door de raad een voorzitter gekozen die soms wel (zoals in bijvoorbeeld Brandenburg) en soms nauwelijks eigen bevoegdheden heeft (zoals soms in Nedersaksen). De burgemeester is in deze deelstaten dus géén voorzitter van de gemeenteraad. In de gemeenten van deze deelstaten is er dus wel een scheiding tussen de leiding van de uitvoerende macht en van de controlerende macht.

Model III: collegiaal bestuur

Naast deze twee ‘hoofdmodellen’ bestaat er ook nog het Hessische bestuursmodel dat sterk leunt op de oude (*unechte*) *Magistratsverfassung*. In dit model is de burgemeester geen

voorzitter van de raad en heeft hij (ondanks het feit dat hij rechtstreeks is gekozen) weinig eigen bevoegdheden. De leiding van de uitvoerende macht bestaat in Hessen anders dan in de andere deelstaten uit wethouders (die net als in de andere deelstaten worden benoemd door de gemeenteraad) en de burgemeester samen: de *magistrat*. Overigens tendeert ook in Hessen het model de laatste jaren meer in de richting van het model zoals gekozen in Mecklenburg-Voorpommeren (hier bovengenoemde model II). Zo is bij enkele recente wetsveranderingen de positie van de burgemeester versterkt.²¹

In hoofdstuk 5 gaan we verder in op de positie van de burgemeester in de verschillende bestuursmodellen. Daarbij gaan we onder meer in op het feit dat de burgemeester in sommige deelstaten lid is van de gemeenteraad en daarin stemrecht heeft. Ook bespreken we daar de relatie tussen burgemeester en de door de raad gekozen wethouders.

Tabel 3: de positie van de ‘hauptamtliche bürgermeister’

Land:	Positie burgemeester			
	College ‘Monocratisch’ of ‘Collegiaal’ ²²	Wie is voorzitter van de raad?	Burgemeester voorzitter raadscommissies? ²³	Model
Baden-Württemberg	M	B	Ja	I
Beieren	M	B	Ja	I
Brandenburg	M	RV	Nee	II
Hessen	C	RV	Nee	III
Mecklenburg-Voorpommeren	M	RV	Ja	II
Nedersaksen	M	V (B) ²⁴	Nee(ja)	I of II
Noordrijn-Westfalen	M	B	Ja	I
Rijnland-Palts	M	B	Ja	I
Saarland	M	B	Ja	I
Saksen	M	B	Ja	I
Saksen-Anhalt	M	V	Ja	II
Sleeswijk-Holstein	M	RV	Nee	II
Thüringen	M	B (V)	Ja	I

4.2 *Kiezers hebben veel invloed op de samenstelling van de raad*

De invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester staat niet op zichzelf. Een tweede institutionele verandering betreft de manier waarop gemeenteraadsleden worden gekozen.

Net als in Nederland is in alle Duitse deelstaten het aantal raadsleden in een gemeente afhankelijk van het aantal inwoners van die gemeente. Daarbij loopt het aantal leden bij kleinere gemeenten sneller op dan bij grotere gemeenten. Opvallend is wel dat in alle Duitse deelstaten het aantal inwoners dat wordt vertegenwoordigd door een raadslid veel kleiner is dan in Nederland, of anders gezegd, het aantal raadsleden is in gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners in Duitsland groter dan in Nederland. Zo kent een gemeente met 21.000 inwoners in Nederland 19 raadsleden. In Baden-Württemberg zijn dat er 26. In Noordrijn-Westfalen zelfs 38.

Tot de grote veranderingen in de jaren negentig behoort naast de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester en de invoering van directe deelname aan de besluitvorming (waarover later meer) ook een grote aanpassing van het kiesstelsel. Tot aan de jaren negentig werd in Hessen, Rijnland-Palts en Saarland nog een stelsel met gesloten lijsten gehanteerd. Volgens dit stelsel kan men alleen op een partij stemmen en niet op individuele kandidaten. In zo'n stelsel bepalen de kiezers hoeveel zetels een partij krijgt en bepalen de partijen (door de lijstvolgorde) wie die zetels gaat bezetten.

Na de revolutie in het lokaal bestuur krijgen in de meeste deelstaten de kiezers verscheidende stemmen (soms zelfs zoveel stemmen als er raadszetels zijn te verdelen). Een dergelijk stelsel bestond al Baden-Württemberg, Beieren en Nedersaksen, maar varianten op dit stelsel worden nu ook gebruikt in Hessen, Rijnland-Palts en de nieuwe Oost-Duitse deelstaten. Hun stemmen mogen kiezers verdelen over één of meer kandidaten. Als kiezers verscheidene stemmen kunnen geven aan slechts één kandidaat heet dat 'cumuleren' en als ze hun stemmen kunnen geven aan kandidaten van verschillende partijen heet dat 'panacheren'. In 10 deelstaten is dit panacheren en cumuleren toegestaan.²⁵

In Noordrijn-Westfalen en Sleeswijk-Holstein bestaan binnen de grotere gemeenten ook kiesdistricten. Kiezers brengen binnen de districten hun stem uit op een persoon die ook aan een partij is verbonden. Binnen een district wordt de kandidaat met de meeste stemmen tot gemeenteraadslid benoemd. Bovendien worden de stemmen opgeteld om te komen tot een evenredige verdeling van zetels over politieke partijen. Op basis van die stemmen wordt bepaald hoeveel zetels elke partij moet krijgen. De zetels die men in de districten heeft gehaald worden daar van af getrokken. De resterende zetels worden gevuld met kandidaten van een 'reservelijst'.

Alleen in Saarland bestaat het stelsel van gesloten lijsten nog steeds. Daarmee geeft Saarland de minste invloed van kiezers aan de selectie van raadsleden. Omdat in Noordrijn-Westfalen en Sleeswijk-Holstein gedeeltelijk gesloten lijsten worden gehanteerd, is de invloed van kiezers in die stelsels gemiddeld. De invloed is het grootst in de overige tien deelstaten. De overgang naar ‘panacheren’ en ‘cumuleren’ wordt in Duitsland daarom gezien als een ‘democratisering’ van de gemeentepolitiek.

4.3 *Burgers kunnen initiatief nemen en referenda organiseren*

Naast de invoering van de burgemeester en aanpassing van het kiesstelsel vormt de invoering van volksinitiatieven en referenda op gemeentelijk niveau een derde element van de grote veranderingen in de jaren 90. Instrumenten waarmee kiezers een onderwerp op de agenda van de raad kunnen krijgen en de gemeente kunnen dwingen over een bepaald onderwerp een referendum te organiseren bestonden in Baden-Württemberg al enkele decennia. In het afgelopen decennium zijn dergelijke mogelijkheden in andere deelstaten fors verruimd.

De reeks beschikbare instrumenten is vrij groot, maar niet in alle deelstaten hetzelfde. In de eerste plaats kunnen burgers in sommige deelstaten door middel van een *Einwohnerantrag* proberen een onderwerp op de raadsagenda te krijgen. Als voldoende burgers dit initiatief ondersteunen is de raad verplicht het onderwerp (schriftelijk) te behandelen. In de tweede plaats kunnen burgers met een *Bürgerbegehren* de raad dwingen een *Bürgerentscheid (referendum)* te organiseren. Als voldoende burgers dit verzoek steunen kan de raad het verzoek dat is gedaan door de groep burgers overnemen of het verzoek voorleggen aan de gehele bevolking.

In de afgelopen decennia is ongeveer 1400 keer een referendum gehouden. Dat is dus gemiddeld in 10% van de gemeenten één keer in de afgelopen 10 jaar. Het meeste vonden dergelijke referenda plaats in Beieren.

5 Burgemeesters in Duitsland

Binnen alle 13 grotere Duitse deelstaten wordt de burgemeester tegenwoordig rechtstreeks gekozen. Hoe dat in zijn werk gaat, wie er burgemeester worden en welke positie de burgemeester vervolgens inneemt ten opzichte van gemeenteraad, wethouders en burgers is het onderwerp van dit hoofdstuk.

5.1 *Kiezen en afzetten*

5.1.1 *Kandidaatstelling kan meestal ook zonder politieke partij*

Het is in de meeste deelstaten niet moeilijk om zich verkiesbaar te stellen voor het burgemeesterschap. Burgers met de Duitse nationaliteit en inwoners van Duitsland met de nationaliteit van één van de lidstaten van de Europese Unie mogen zich kandidaat stellen voor het burgemeesterschap.²⁶ Zij moeten in de meeste deelstaten dan wel al enige jaren kiesgerechtigd zijn (23 of 25 jaar oud) en mogen in sommige deelstaten ook de pensioengerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt.²⁷ Hoewel soms wordt geëist dat een burgemeesterskandidaat de democratische rechtsorde ondersteunt, worden verder nauwelijks beperkingen gesteld aan wie zich mag kandideren.²⁸ Zo hoeven burgemeesterskandidaten niet te wonen in de gemeente waar zij zich kandidaat stellen, mogen ook zittende raadsleden zich kandidaat stellen en worden er geen opleidingseisen gesteld.

Als iemand burgemeester wil worden, kan hij dat meestal doen zonder steun van een politieke partij. Alleen in Beieren is steun door een politieke partij of kiesvereniging noodzakelijk. Omgekeerd is in Baden-Württemberg ondersteuning door een partij, fractie of kiesvereniging niet mogelijk. Ook in Sleswijk-Holstein kunnen politieke partijen geen kandidaten voordragen, maar mogen (coalities van) gemeenteraadsfracties dat weer wel. In de overige deelstaten kunnen politieke partijen een kandidaat voordragen en kunnen individuen zich kandidaat stellen (zie tabel 4).

Een persoon die zich kandidaat wil stellen voor het burgemeesterschap, moet ondersteund worden door de handtekeningen van enkele burgers. Het aantal burgers dat een kandidaat moet steunen hangt in sommige deelstaten af van het aantal inwoners van een gemeente en in andere deelstaten van het aantal raadsleden (dat op zijn beurt ook weer afhangt van het aantal inwoners). Het aantal benodigde handtekeningen is overigens niet bijzonder groot. In een gemeente met 50.000 inwoners zijn in Brandenburg bijvoorbeeld 30 handtekeningen nodig en in Noordrijn-Westfalen 220. Als iemand kandidaat staat namens een gevestigde politieke partij volstaan meestal een officieel besluit door de politieke partij en een handtekening van de plaatselijke partijvoorzitter.

Tabel 4: wie mogen kandidaten stellen?

Land:	Politieke partijen	Individueel	Raadsfractie
Baden-Württemberg	Nee	Ja	Nee
Beieren	Ja	Nee	Nee
Brandenburg	Ja	Ja	Nee
Hessen	Ja	Ja	Nee
Mecklenburg-Voorpommeren	Ja	Ja	Nee
Nedersaksen	Ja	Ja	Nee
Noordrijn-Westfalen	Ja	Ja	Nee
Rijnland-Palts	Ja	Ja	Nee
Saarland	Ja	Ja	Nee
Saksen	Ja	Ja	Nee
Saksen-Anhalt	Ja	Ja	Nee
Sleeswijk-Holstein	Nee	Ja	Ja
Thüringen	Ja	Ja	Nee

5.1.2 Raadsverkiezingen en burgemeestersverkiezingen vallen meestal niet samen

In de meeste Duitse deelstaten vinden raads- en burgemeestersverkiezingen niet tegelijkertijd plaats. De zittingsduur van burgemeesters en raadsleden loopt in die gevallen dan ook niet parallel (zie tabel 5), Uitzonderingen zijn Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Beieren. In Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen vallen de raads- en burgemeestersverkiezingen samen. In deze twee deelstaten worden bij het overlijden of terugtreden van een burgemeester tussentijdse verkiezingen gehouden. De zittingstermijn van deze tussentijds gekozen burgemeester eindigt met een volgende raadsverkiezing. In Beieren kunnen tussentijdse burgemeestersverkiezingen echter zorgen voor het ‘ontsynchroniseren’ van de raads- en burgemeestersverkiezingen in een gemeente. Daardoor vallen burgemeestersverkiezingen in sommige Beierse gemeenten niet meer samen met de raadsverkiezingen.

In Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen, waar de raads- en burgemeestersverkiezingen zoals gezegd samenvallen, zijn de kopstukken bij de raadsverkiezing vaak ook de burgemeesterskandidaten. Beide verkiezingen zijn dus sterk vervlochten. Die verbinding biedt ook kleinere politieke partijen de mogelijkheid hun beste kandidaat in te zetten bij

de burgemeestersverkiezingen. Maar burgemeesterskandidaten bevinden zich door een dubbele kandidatuur en parallelle verkiezingen wel in een spagaat.²⁹ Enerzijds dienen zij als lijstrekker de partij te onderscheiden van de andere politieke partijen en vooral de verschillen te benadrukken. Anderzijds moeten zij als serieuze burgemeesterskandidaat juist proberen een meer gematigd beeld neer te zetten bij de kiezer. Alleen op die manier kan men immers voldoende kiezers trekken. Volgens sommigen leidt deze spagaat tot het depolitiseren van de raadsverkiezingen in Noordrijn-Westfalen. In het verlengde daarvan pleiten zij daarom voor het ontkoppelen van raads- en burgemeestersverkiezingen in Noordrijn-Westfalen.³⁰

Tabel 5: zittingsduur van raad en burgemeesters

Land:	<i>Hauptamtliche</i> burgemeester gekozen voor de periode van ... jaren	Raad gekozen voor een periode van ... jaren	Vinden verkiezingen voor raad en burgemeester tegelijk plaats?
Baden-Württemberg	8	5	Nee
Beieren	6	6	Meestal
Brandenburg	8	5	Nee
Hessen	6	5	Nee
Mecklenburg-Voorpommeren	7-9	5	Nee
Nedersaksen	5	5	Ja
Noordrijn-Westfalen	5	5	Ja
Rijnland-Palts	8	5	Nee
Saarland	8	5	Nee
Saksen	7	5	Nee
Saksen-Anhalt	7	5	Nee
Sleeswijk-Holstein	6-8	4	Nee
Thüringen	6	5	Nee

Niet alleen de burgemeesterskandidaten maar ook de politieke partijen lijken zich bij het samenvallen van raads- en burgemeestersverkiezingen in een lastig parket te bevinden.³¹ Zo hebben burgemeesterverkiezingen invloed op de uitslag van de raadsverkiezingen: sterke burgemeesterskandidaten werven ook stemmen voor hun politieke partij bij de

raadsverkiezingen. Enerzijds hebben politieke partijen daardoor belang bij het kandideren van een sterke burgemeesterskandidaat. Maar als de zittende burgemeester het goed doet, kan het voor partijen lastig zijn een tegenkandidaat naar voren te schuiven. Zij lijken daarmee immers te zeggen dat kiezers vorige keer een foute keus hebben gemaakt, ondanks het feit dat de burgemeester het goed doet. Anderzijds worden politieke partijen soms dus gestimuleerd geen kandidaat naar voren te schuiven.

5.1.3 *Burgemeesters worden gekozen in twee ronden*

In alle deelstaten wordt voor de verkiezing van de burgemeester een twee ronden systeem gehanteerd. In de eerste ronde mogen alle kandidaten meedoen. In Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en (soms) Beieren valt deze eerste ronde samen met de raadsverkiezingen. Als één van de kandidaten meer dan 50% van de stemmen haalt wordt deze persoon tot burgemeester gekozen. Als geen van de kandidaten meer dan 50% van de stemmen haalt, wordt een tweede ronde gehouden waarbij de kandidaat met de meeste stemmen wint. In de meeste deelstaten worden alleen de twee kandidaten die de meeste stemmen toegelaten tot de tweede ronde (de zogenaamde *Stichwahl*). In Baden-Württemberg echter mogen alle kandidaten weer meedoen *en bovendien mogen nieuwe kandidaten meedoen aan de tweede ronde*.

5.1.4 *De opkomst bij burgemeestersverkiezingen is lager dan bij raadsverkiezingen*

De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen ligt in Duitsland rond 70 procent en lijkt de laatste jaren iets te dalen. De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen is niet in alle deelstaten even hoog. Als de gemeenteraadsverkiezingen samenvallen met de landelijke (bondsdag)verkiezingen of met Europese verkiezingen is de opkomst hoger dan wanneer dat niet het geval is.

In het algemeen is de opkomst bij de eerste ronde van de burgemeestersverkiezingen *lager* dan bij de raadsverkiezingen. Alleen als de eerste ronde samenvalt met de gemeenteraadsverkiezingen (zoals in Noordrijn-Westfalen) is de opkomst *gelijk aan* die bij de gemeenteraadsverkiezingen. De opkomst in een gemeente bij de eerste ronde van de burgemeestersverkiezingen ligt het laagst als die eerste ronde ook niet samenvalt met burgemeestersverkiezingen elders in de deelstaat.³²

De opkomst bij de tweede ronde van een burgemeestersverkiezing is gemiddeld lager dan bij de eerste ronde. Zo was de opkomst in de hoofdstad van Thüringen, Erfurt, bij de burgemeestersverkiezingen van 1994 (die samenvielen met de eerste gemeenteraadsverkiezingen en ook met de Europese verkiezingen) ruim 64%. In de tweede ronde halveerde de opkomst tot 32%. Meestal zijn de opkomstverschillen tussen

de eerste en de tweede ronde echter (veel) kleiner. In een enkel geval is de opkomst bij de tweede ronde zelfs hoger.

De verwachting dat de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester de opkomst bij de raadsverkiezingen zou toenemen, is vooralsnog niet uitgekomen. En ook de verwachting dat de opkomst bij de burgemeestersverkiezingen hoger zou zijn dan bij de raadsverkiezingen omdat er duidelijk 'iets te kiezen valt', is dus niet uitgekomen.

5.1.5 *Wie houdt er toezicht op de verkiezingen?*

De (lokale) verkiezingen staan onder toezicht van de lokale *Wahlleiter* die deel uitmaakt van de *Wablausschuss*. De *Wablausschuss* bestaat uit de *Wahlleiter* en enkele door de raad gekozen leden. De *Wahlleiter* is in veel gevallen de burgemeester. Uiteraard kan de zittende burgemeester geen toezicht houden op de verkiezingen waar hij zelf herkozen wil worden. In die gevallen wordt zijn taak als toezichthouder overgedragen aan een plaatsvervanger. De burgemeestersverkiezingen vinden plaats in verschillende stemlokalen die onder toezicht staan van de *Wahlvorstand*. Deze worden benoemd door de *Wahlleiter* of de *Wablausschuss*. De *Wablausschuss* stelt de uitslag vast. Tegen die vastgestelde uitslag is beroep mogelijk bij een hogere bestuurslaag.

5.1.6 *Soms zijn er te weinig burgemeesterskandidaten*

Complicerende factor bij burgemeestersverkiezingen is het ontbreken van kandidaten. In de meeste deelstaten gebeurt dit nooit. Navraag in Hessen en Noordrijn-Westfalen bracht aan het licht dat men in die staten in eerste instantie ook niet precies wist hoe men daar mee om moest gaan. Maar in bijvoorbeeld Brandenburg, waar tot voor kort veel kleine gemeenten bestonden, is dit de afgelopen jaren wel degelijk voorgekomen. Bij de verkiezingen van 1998 in Brandenburg was in maar liefst 152, voornamelijk (zeer) kleine, gemeenten niemand bereid burgemeester te worden.³³

Als er geen kandidaten zijn, zijn er ten minste drie oplossingen mogelijk: de verkiezingen worden uitgesteld en in de tussentijd neemt een hogere bestuurslaag de lopende zaken waar (dit gebeurt bijvoorbeeld in Hessen), kiezers wordt tijdens de verkiezingen alsnog gevraagd met een naam te komen (dat is het geval in Baden-Württemberg) of de raad kiest zelf een burgemeester (dit gebeurt onder meer in Brandenburg).

Iets vaker gebeurt het dat er slechts één kandidaat is. Ook dit is in de meeste deelstaten zeer zeldzaam. Maar in bijvoorbeeld Brandenburg deed in 1998 in maar liefst 63% van de gemeenten slechts één kandidaat mee aan de verkiezingen.³⁴

Als er maar één kandidaat is, krijgen kiezers in de meeste deelstaten de vraag voorgelegd of ze die kandidaat willen steunen. Als een meerderheid dat doet, is de kandidaat

gekozen. Soms krijgen kiezers daarnaast de mogelijkheid eigen kandidaten toe te voegen aan het stembriefje.

5.1.7 *Burgers kunnen de gekozen burgemeester ook weer afzetten*

In de twee deelstaten waar de rechtstreeks gekozen burgemeester al decennia bestaat, Baden-Württemberg en Beieren, zitten de burgers en de raad voor de zittingsperiode van de burgemeester vast aan de gekozen functionaris. Politieke conflicten kunnen in die deelstaten *niet* leiden tot het afzetten van de burgemeester. In de andere deelstaten ligt dat anders. Daar kunnen, meestal op initiatief van de raad, maar soms ook op initiatief van een grote groep burgers (*Bürgerbegehren*), burgers hun mandaat intrekken (zie tabel 6). Daarna moeten nieuwe verkiezingen worden georganiseerd.

Tabel 6: afzettingsprocedures in Duitse deelstaten

Land:	Afzettingsprocedure			
	Is er een afzettingsprocedure?	(Hoe) kan het electoraat initiatief nemen tot afzetting?	(Hoe) kan de raad het initiatief nemen tot een afzettingsprocedure	Hoeveel kiesgerechtigde inwoners moeten instemmen met een afzetting (%)
Baden-Württemberg	-	-	-	-
Beieren	-	-	-	-
Brandenburg	+	25/20/15 ³⁵	2/3	25
Hessen	+	-	2/3	25
Mecklenburg-Voorpomeren	+	-	2/3	33,3
Nedersaksen	+	-	¾	25
Noordrijn-Westfalen	+	-	2/3	25
Rijnland-Palts	+	-	2/3	30
Saarland	+	-	2/3	30
Saksen	+	33,3	¾	50
Saksen-Anhalt	+	-	¾	30
Sleeswijk-Holstein	+	25	2/3	33,3
Thüringen	+	-	½	30

De drempels die zijn ingebouwd om een burgemeester weg te sturen zijn vrij hoog, maar niet onhaalbaar. In Brandenburg waren de drempels tot 1998 zelfs zo laag, dat de afzettingsprocedure daar redelijk frequent werd gebruikt. In Brandenburg werd daarom wel van 'Bürgermeisterkegeln' gesproken.³⁶ Sindsdien zijn de drempels meer in lijn gebracht met wat gebruikelijk is in de andere deelstaten. Momenteel kan een kwart van de bevolking in de kleine gemeenten van Brandenburg of 15% van de bevolking in de grootste gemeenten een afzettingsprocedure afdwingen (zie tabel 6). Ook tweederde van de raad kan dit. Tijdens het referendum moet dan de meerderheid van de kiezers voor afzetting stemmen en moet ook ten minste een kwart van de kiesgerechtigde bevolking voor afzetting stemmen.

Van de afzettingsprocedure wordt ook gebruik gemaakt. Zo is in Hessen in de afgelopen jaren ten minste zes keer geprobeerd een burgemeester door middel van een referendum af te zetten. Als eerste werd de burgemeester van Ober-Mörlen, Erika Schäfer (SPD) in 2000 geconfronteerd met een afzettingsprocedure. Het inleidende verzoek werd gesteund door een grote meerderheid in de raad. Alleen haar eigen partij steunde de burgemeester nog. De raad was onder andere van mening dat de burgemeester raadsbesluiten niet uitvoerde en wist de bevolking van dit standpunt te overtuigen. In datzelfde jaar werd ook de burgemeester van Cornberg, Frank-Peter Giesecke, wegens incompetentie weggestemd. Nadat zij wegens onder meer bedrog was aangeklaagd, werd in 2003 burgemeester Margret Härtel (CDU) met een duidelijke meerderheid van maar liefst 89,7 Procent weggestemd. In het najaar van 2003, ten slotte, werd in Gemünden/Felda de zittende burgemeester Paul Weber weggestemd.

Niet alle afzettingsreferenda op verzoek van de raad resulteren echter in het wegsturen van de zittende burgemeester. Zo mocht de partijloze burgemeester van Trendelburg bij Kassel, Bernhard Klug, in 2002 van de kiezers gewoon blijven zitten. Dit had verder weinig consequenties. Ernstiger waren de consequenties van een mislukte afzettingsprocedure in Lollar (Landkreis Gießen) in April 2002. Nadat 50,4 procent van de kiezers de partijloze burgemeester Gerd Bock hadden ondersteund, traden 30 van de 37 raadsleden terug.

5.2 *Wie worden er burgemeester?*

De gemiddelde burgemeester in Duitsland is een hoogopgeleide man van 50 met bestuurlijke ervaring. Slechts een zeer klein aantal burgemeesters is vrouw.³⁷ Ook jongeren en mensen uit het bedrijfsleven worden weinig gekozen. Daarmee lijkt het profiel van de rechtstreeks gekozen burgemeester nauwelijks af te wijken van de door de gemeenteraad gekozen burgemeester.³⁸ Aanwijzingen dat schertsfiguren of

‘Freibierbürgermeister’ door de Duitse kiezer worden gebruikt om de gevestigde politieke partijen een hak te zetten zijn niet voorhanden.³⁹

Dit algemene beeld mag niet verhullen dat er wel verschillen bestaan tussen de burgemeesters uit de verschillende deelstaten. Voor een deel zijn die verschillen terug te voeren op de manier waarop ze worden gekozen en voor een deel spelen ook andere factoren een rol.⁴⁰ Nu moeten we niet vergeten dat de veranderingen in de manier waarop de burgemeester wordt geselecteerd in de meeste deelstaten van vrij recente datum zijn en dat de effecten van die veranderingen nog wel op zich zullen laten wachten. Maar de verschillen tussen Beieren en Baden-Württemberg, de twee deelstaten die al lang bekend zijn met de rechtstreeks gekozen burgemeester, zijn veelbetekenend.

In de eerste plaats komen in Baden-Württemberg partijloze burgemeesters frequenter voor dan in andere deelstaten. In deze deelstaat is ‘slechts’ de helft van de burgemeesters partijlid, terwijl elders, waaronder Beieren, de percentages rond de 80 liggen. Ook komen in Baden-Württemberg de meeste burgemeesters *niet* uit de gemeente zelf. Slechts 20% van de zittende burgemeesters woonde voor verkiezing al langer dan een jaar in de gemeente waar zij werden gekozen. In Beieren woonde meer dan 90% van de huidige burgemeesters al langer dan een jaar in de gemeente waar ze uiteindelijk burgemeester werden.

Het ligt voor de hand deze twee verschillen te verklaren aan de hand van de kandidaatstellingsprocedure. In Beieren mogen alleen politieke partijen kandidaten stellen (zie paragraaf 5.1.1). In Baden-Württemberg mogen alleen individuen dit doen. Maar er is meer aan de hand. Zo vallen de raadsverkiezingen en de burgemeestersverkiezingen in Beieren vaak wel, maar in Baden-Württemberg nooit samen (zie paragraaf 5.1.2). Welk van de twee factoren de doorslaggevende rol speelt is niet duidelijk. Waarschijnlijk spelen ze beide een rol.

5.3 Besturen en verantwoorden

5.3.1 De burgemeester domineert de gemeenteraad

De relatie van de burgemeester met de gemeenteraad kent vele aspecten. Het meest in het oog springende aspect van deze relatie betreft het voorzitterschap van de gemeenteraad. Als de burgemeester voorzitter is van de raad, betekent dit ook dat de burgemeester de agenda opstelt van de raad. In sommige deelstaten is de burgemeester niet alleen voorzitter, maar ook stemhebbend lid van de raad. Zeker wanneer de burgemeester ook nog eens een belangrijke rol speelt in de belangrijkste raadscommissie, zoals in Baden-Württemberg, is de positie van de burgemeester dominant (zie tabel 7).

Tabel 7: burgemeester en gemeenteraad

Land:	Is de burgemeester voorzitter van de raad?	Heeft de burgemeester stemrecht in de raad?	Is de burgemeester lid van de gemeenteraad	Heeft de burgemeester stemrecht in besluitvormende commissies
Baden-Württemberg	Ja	Ja	Ja	Ja
Beieren	Ja	Ja	Ja	Ja
Brandenburg	Nee	Ja	Ja	Ja
Hessen	Nee	Nee	Nee	Nee
Mecklenburg-Voorpommeren	Nee	Nee	Nee	Ja
Nedersaksen	Soms	Ja	Ja	Nee
Noordrijn-Westfalen	Ja	Ja	Nee	Beperkt
Rijnland-Palts	Ja	Meestal	Ja	Ja
Saarland	Ja	Nee	Nee	Beperkt
Saksen	Ja	Ja	Ja	Ja
Saksen-Anhalt	Nee	Ja	Ja	Ja
Sleeswijk-Holstein	Nee	Nee	Nee	Nee
Thüringen	Soms	Ja	Ja	Ja

Uiteraard wordt de relatie tussen raad en burgemeester door meer zaken bepaald dan door stemrecht en voorzitterschap. Ook zelfstandige bevoegdheden en controlerechten bepalen de onderlinge machtsverhouding.

In een recente vergelijking van dit soort formele aspecten van de relatie tussen gemeenteraad en burgemeester kwam naar voren dat de machtsverhouding tussen raad en burgemeester in de meeste deelstaten uitvalt in het voordeel van de burgemeester.⁴¹ Het grootst is dat machtsoverwicht in Baden-Württemberg en Saksen. In bijvoorbeeld Sleeswijk-Holstein en Hessen is dat machtsoverwicht veel kleiner, hoewel ook daar de raad het vaak moet afleggen tegen de burgemeester. Alleen in Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen en Hessen lijkt de raad althans formeel de boventoon te voeren. Uit dat laatste blijkt ook dat het voorzitterschap van de raad dus *geen* doorslaggevende rol speelt in de (institutionele) machtsverhouding tussen raad en burgemeester. In Noordrijn-Westfalen is de burgemeester immers voorzitter van de gemeenteraad.

Nu is een analyse van de formele *mogelijkheden* van een burgemeester om de uitkomsten van het besluitvormingsproces naar zijn hand te zetten maar een deel van het verhaal. In een recente enquête onder Duitse burgemeesters is mede daarom gevraagd naar de onderlinge macht van burgemeester en raad. Uit die enquête blijkt dat burgemeesters denken dat hun macht veel groter is dan die van de raad. De analyse van de formele regels worden in de enquête onder burgemeesters in dit opzicht dus bevestigd. Maar ook in deelstaten waar de positie van de burgemeester volgens de formele analyse wat zwakker lijkt, zoals in Noordrijn-Westfalen, blijkt de burgemeester zich veel machtiger te voelen dan de gemeenteraad. De machtsverschillen tussen de verschillende deelstaten die blijken uit de hiervoor genoemde institutionele analyse, worden in de enquête onder burgemeesters dus niet bevestigd.⁴² Al met al is het niet vreemd dat in Duitsland de burgemeester vaak wordt gezien als *Omnipotente Plebiszitrische Wahlknig*.

5.3.2 Ook politieke verhoudingen bepalen het machtsverwicht van de burgemeester

Naast de wet- en regelgeving bepaalt ook de *politieke* kleur de verhouding tussen (de meerderheidscoalitie) in de gemeenteraad en de burgemeester. In sommige gemeenten is de burgemeester ‘rechts’ en de meerderheid in de raad ‘links’ (of andersom). In andere gemeenten hebben meerderheid en burgemeester dezelfde politieke kleur. In het eerste geval wordt wel van ‘*Kohabitation*’ gesproken.⁴³ Vooral in Noordrijn-Westfalen komen de consequenties van dit verschijnsel duidelijk naar voren. In deze deelstaat is de institutionele positie van de burgemeester ten opzichte van die van burgemeesters in andere deelstaten relatief zwak. Bovendien lijkt de binding van burgemeesters met een politieke partij in deze deelstaat relatief sterk (zie vooral paragraaf 5.1.2). Indien sprake is van *Kohabitation*, krijgt de burgemeester in deze deelstaat daarom veel minder ruimte van de raad dan wanneer dat niet het geval is. Niet alleen wet- en regelgeving bepalen dus de macht van de burgemeester ten opzichte van de raad, maar ook de politieke kleur van raadsmeerderheid en burgemeester.

5.3.3 Burgemeester, wethouders en collegiaal bestuur

Opvallend afwezig in de literatuur over gemeenten in Duitsland zijn de wethouders. In de grotere gemeenten worden (*ehrenamtliche* of *hauptamtliche*) wethouders gekozen. Dat gebeurt in alle deelstaten door de gemeenteraad, heel soms (in bijvoorbeeld Brandenburg) op voordracht van de burgemeester. Wethouders hoeven niet uit de raad afkomstig te zijn. In sommige deelstaten wordt de gemeenteraad de verplichting opgelegd de groep wethouders een afspiegeling te laten zijn van de politieke verhoudingen in de raad. Maar anders dan in Nederland zijn in de meeste deelstaten de *hauptamtliche* wethouders niet uitsluitend vertegenwoordigers van een politieke partij.

Hun zittingstermijn loopt in de meeste deelstaten dan ook niet parallel met die van de raad of met die van de burgemeester. Ze zitten langer dan de raad en vaak kan hun termijn min of meer automatisch worden verlengd.

Het werkterrein, de portefeuille van de wethouders wordt in sommige deelstaten (bijvoorbeeld Mecklenburg-Voorpommeren) vastgesteld door burgemeester en de raad samen. Soms is het een exclusieve taak van de burgemeester. Daarnaast kan de burgemeester soms wel en soms niet rechtstreeks ingrijpen in de portefeuille van de wethouder (zie tabel 8). Verder is het de wethouder meestal niet toegestaan een afwijkend standpunt in te nemen van de burgemeester: deze laatste is namelijk verantwoordelijk.

Tabel 8: burgemeesters en wethouders

Land:	Wie bepaalt het werkterrein van de wethouders? (B, R of B&R samen) ⁴⁴	Heeft de burgemeester aanwijzingsbevoegdheden?	Mogen wethouders een afwijkende mening kenbaar maken aan de raad?
Baden-Württemberg	B	Ja	Nee
Beieren	B	Ja	Soms
Brandenburg	B	Ja	Nee
Hessen	B	Nee	Nee
Mecklenburg-Voorpommeren	B&R	Ja	Nee
Nedersaksen	B	Ja	Ja
Noordrijn-Westfalen	B&R	Ja	Ja
Rijnland-Palts	B&R	Ja	Soms
Saarland	R(&B) ⁴⁵	Ja	Nee
Saksen	B&R	Ja	Nee
Saksen-Anhalt	B	Ja	Nee
Sleeswijk-Holstein	B ⁴⁶	Ja	Nee
Thüringen	B	Ja	Nee

Uiteraard zeggen wettelijke regelingen niet alles. Maar opvallend is dat ook in de eerder genoemde enquête onder burgemeesters niet zoveel macht wordt toegeschreven aan wethouders: de raad en hoge ambtenaren hebben over het algemeen volgens burgemeesters iets *meer* macht dan wethouders.

Al met al is de positie van wethouders in Duitsland niet goed te vergelijken met wethouders in Nederland. Ondanks hun benoeming door de raad en ondanks het feit dat zij door hun partijlidmaatschap banden zullen onderhouden met fracties in de raad, is hun positie duidelijk ondergeschikt aan die van de burgemeester.

Complicerende factor bij het begrijpen van de positie van de burgemeester is verder de aanwezigheid van de zogenaamde *Verwaltungsausschuss* of *Hauptausschuss* in meer dan de helft van de deelstaten. Deze *raadscommissie* (waar de burgemeester vaak deel van uitmaakt) houdt zich bezig met de coördinatie en uitvoering van beleid. Soms maken ook de wethouders deel uit van deze commissie. Daarmee heeft deze commissie taken die in Nederland feitelijk bij het college van Burgemeester en Wethouders liggen. Deze commissie perkt de macht van de burgemeester (en wethouders) in belangrijke mate in.

5.3.4 *Burgemeester en burgers*

Een laatste maar zeker niet onbelangrijke groep waarmee de burgemeester contacten onderhoudt, zijn de burgers van zijn of haar gemeente. Welke contacten onderhouden de rechtstreeks gekozen burgemeesters met hun burgers? En wat vinden de burgers van de recente veranderingen? Op de eerste vraag kunnen we een vrij precies antwoord geven voor de burgemeesters in Saksen. Een iets minder precies antwoord kan worden gegeven voor Duitse burgemeesters in het algemeen.⁴⁷ De tweede vraag kunnen we eigenlijk alleen goed beantwoorden voor burgers in Thüringen. Gegevens over de opvattingen van burgers in de andere deelstaten zijn helaas niet beschikbaar.⁴⁸

Contacten

In Saksen besteden burgemeesters vrij veel tijd aan contacten met burgers. Bijna alle burgemeesters houden één of meer spreekuren per week. Wel geven ze daarbij aan dat lang niet alle spreekuren ook worden bezocht door burgers. Verder gaat een grote groep burgemeesters ook ‘zomaar’ de gemeente door: *‘management by walking around’* dus. Tenslotte moeten Saksische gemeenteraden ten minste één keer per jaar een bijeenkomst beleggen waarop zij burgers bijpraten over belangrijke zaken. Daarbij speelt de burgemeester een belangrijke rol. Toch lijkt dit niet zo heel vaak te gebeuren. De meeste burgemeesters geven aan dat alleen bij specifieke onderwerpen een dergelijke bijeenkomst wordt belegd. Bovendien valt de opkomst daarbij tegen.

Het beeld dat burgemeesters vrij veel tijd besteden aan contacten met burgers wordt ook bevestigd in een recente enquête onder burgemeesters in de meeste Duitse deelstaten. Maar liefst zeventig procent van de burgemeesters geeft aan ten minste één keer per

week contact te hebben met (groepen) burgers. Gemiddeld besteden ze daar tussen de 6 en 7 uur per week aan.

Veel burgemeesters in Saksen en Baden-Württemberg zijn van mening dat zij als gevolg van de lage drempels tussen henzelf en burgers weinig privé ruimte hebben. Een overgrote meerderheid geeft aan dat zij ook thuis worden benaderd door burgers. Die komen dan niet alleen met vragen en verzoeken die betrekking hebben op het gemeentebestuur, maar ook met zeer persoonlijke problemen. In die gevallen wordt de burgemeester als een soort biechtvader gezien. Burgemeesters noemen dit vaak een minder gelukkig aspect van hun werk.

Oordeel

Uit een onderzoek in Thüringen is gebleken dat burgers tevreden zijn met de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Zo geeft in een (overigens niet geheel representatieve enquête) bijna driekwart van de burgers aan zeer tevreden te zijn over de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Nog eens 20 procent is tevreden.⁴⁹ Als deze resultaten ook geldig zijn voor burgers in andere Duitse deelstaten kan in dit opzicht dus van een succesvolle revolutie worden gesproken.

6 Wat kunnen we leren van de ervaringen in Duitsland?

Omdat in Duitsland verschillende bestuursmodellen naast elkaar bestaan, is het in principe mogelijk ook de consequenties van de verschillende varianten naast elkaar te zetten. Twee zaken zorgen er echter voor dat het moeilijk is zo'n vergelijking te maken. In de eerste plaats is de ervaring met de verschillende modellen nog beperkt. Voordat consequenties zichtbaar worden, moeten er wel enkele jaren overheen gaan. Verder is systematisch onderzoek naar de mogelijke verschillen tussen deelstaten nauwelijks voorhanden. Analyses van de instituties zijn er wel, maar onderzoek naar gedrag en opvattingen van burgers en raadsleden is er nog maar mondjesmaat. Voor zover onderzoek bestaat, is een vergelijking met de situatie vóór de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester vrijwel afwezig.

Dit alles neemt niet weg dat er door wetenschappers en burgers wel enkele zeer voorlopige oordelen zijn gevormd over invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Ter afsluiting van de beschrijving van burgemeesters in Duitsland vatten we ze nog eens kort samen. De oordelen betreffen de verkiezingen, de relatie tussen gemeenteraad en burgemeester, de effectiviteit van het nieuwe stelsel en het oordeel van burgers.

Verkiezingen

De eerste voorlopige oordelen betreffen het gelijktijdig organiseren van raads- en burgemeestersverkiezingen. Sommige waarnemers die de verkiezingen in Noordrijn-Westfalen vergelijken met de lokale verkiezingen in andere deelstaten komen tot de conclusie dat in dat geval beide verkiezingen elkaar beïnvloeden (zie voor een onderbouwing vooral paragraaf 5.1.2.). Zij concluderen dat het gelijktijdig organiseren van raads- en burgemeestersverkiezingen ten koste gaat van de politieke strijd tijdens de raadsverkiezingen. Daar staat tegenover dat het samenvallen van verkiezingen het *politieke* profiel van de burgemeester juist versterkt.⁵⁰ Verder wordt geconstateerd dat het gelijktijdig kiezen van raad en burgemeester leidt tot wederzijdse beïnvloeding van de uitslag.⁵¹

Verder wordt wel gesteld dat de manier waarop burgemeesterskandidaten naar voren worden geschoven invloed heeft op wie er uiteindelijk wordt gekozen. Dit oordeel is gebaseerd op de waarneming dat burgemeesters in Baden-Württemberg (een deelstaat waar alleen individuen zich kandidaat mogen stellen) zich minder profileren als partijpoliticus dan burgemeesters in andere deelstaten (zie vooral paragraaf 5.2). Er wordt

daarom wel beweerd dat kandidaatstelling door politieke partijen of fracties het partijpolitieke karakter van de burgemeesterskandidaten versterkt.

Eén van de doelstellingen van de grote revolutie in het lokaal bestuur was het opnieuw betrekken van burgers bij het lokaal bestuur. Als opkomst bij verkiezingen een goede indicator is van de betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur, blijkt deze doelstelling niet gehaald (zie paragraaf 5.1.4).⁵² Invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester heeft in Duitsland namelijk niet geleid tot een hogere opkomst bij lokale verkiezingen.

Gemeenteraad en burgemeester

In de Duitse deelstaten bestaat veel discussie over de machtsverhouding tussen raad en burgemeester. Uit die discussie komt naar voren dat de raad, ondanks de vaak gebruikte benaming '(Zuid-duitse) *Ratsverfassung*' in de meeste deelstaten over minder macht beschikt dan de burgemeester (zie vooral paragraaf 5.3.1). In vrijwel alle Duitse deelstaten is er een machtsverhouding van de burgemeester over de raad. Ook in de deelstaten waar dat niet direct blijkt uit de analyse van bevoegdheden, blijkt dat wel uit de perceptie van burgemeesters.

Het machtsverhouding van de burgemeester ten opzichte van de raad is niet altijd en overal hetzelfde. Zelfs niet binnen één deelstaat. Indien de meerderheid in de raad en de burgemeester een verschillende politieke kleur hebben is de macht van de burgemeester kleiner dan wanneer ze dezelfde kleur hebben. Dit verschil is groter naarmate de gemeenteraad meer bevoegdheden aan zich kan houden.

Effectiviteit van het gemeentelijk bestuur

Een grote vraag is of het veel uitmaakt voor het besturen van een gemeente dat de burgemeester rechtstreeks wordt gekozen. Nu zijn de ervaringen met de recente veranderingen zoals gezegd nog pril, maar in de jaren tachtig is wel empirisch onderzoek verricht naar het verschil tussen het heftig bekritiseerde model in Noordrijn-Westfalen en het door velen bejubelde model in Baden-Württemberg. Daarbij ging de aandacht vooral uit naar de kwaliteit en efficiëntie van het bestuur. Conclusies van dat onderzoek waren verre van eenduidig. Van overeenstemming over de consequenties van het model blijkt ook nu nog geen sprake. Enerzijds wordt betoogd dat argumenten die de superioriteit van het model met de rechtstreeks gekozen burgemeester zouden moeten ondersteunen, zich niet empirisch laten onderbouwen. Anderzijds wordt betoogd dat de wetenschappelijke discussie, daarbij ondersteund door empirisch onderzoek, op zijn minst goede argumenten heeft geleverd voor de recente veranderingen in het lokaal

bestuur.⁵³ Kort gezegd bestaat er onder wetenschappers geen overeenstemming over het antwoord op de vraag of het model met de rechtstreeks gekozen burgemeester in Duitsland leidt tot een beter en efficiënter bestuur.

Tevredenheid onder burgers

Ongeacht de consequenties van de grote verandering in de jaren negentig, is het van belang te kijken naar de waardering voor die veranderingen. Uit enkele onderzoeken blijkt dat raadsleden en burgers redelijk tevreden zijn met de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Zo zijn vrijwel alle ondervraagde burgers in Thüringen (zeer) tevreden de rechtstreeks gekozen burgemeester. Ook raadsleden in Saksen en Thüringen zijn tevreden.⁵⁴ Hoewel gegevens uit andere deelstaten ontbreken, lijken burgers en gemeenteraadsleden in Duitsland dus niet ontevreden met de recente veranderingen in de inrichting van de lokale politiek.

Ter afsluiting

De uitvinding en verspreiding van het wiel, 5000 jaar geleden heeft zonder enige twijfel een grotere invloed gehad op het menselijk bestaan dan de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester zal hebben. En of die invloed positief of negatief wordt gevonden, hangt niet alleen af van de feitelijke gevolgen van deze institutionele verandering, maar ook van de waardering van die gevolgen. Daarover ging het in deze bijdrage niet. Maar wellicht dat een geïnformeerde blik over de grens de discussie over de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester kan stimuleren en structureren.

De auteurs

Dr. **Henk van der Kolk** is als universitair docent politicologie verbonden aan de faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie aan de Universiteit Twente. Hij publiceerde (samen met anderen) over lokale kiesstelsels, verkiezingsprocedures voor burgemeesters, de plannen rond het nieuwe nationale kiesstelsel, lokale verkiezingen en veranderingen in nationaal kiesgedrag. Voor vragen over of naar aanleiding van deze publicatie kunt u contact opnemen middels e-mail: h.vanderkolk@utwente.nl. Of via H. van der Kolk, faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, Universiteit Twente, postbus 217, 7500 AE Enschede.

Dr. **Angelika Vetter** is als universitair docent verbonden aan de faculteit politieke wetenschappen van de Universiteit van Stuttgart (Duitsland). Zij publiceerde over lokaal bestuur in Duitsland, politieke opvattingen van burgers, politieke cultuur en kiesgedrag.

Literatuur

- Bäuerle, Siegfried. 1998. Bürgermeister; Zur Charakteristik einer interessanten Berufsgruppe. Eine empirische Untersuchung. In *Position und Situation der Bürgermeister in Baden-Württemberg*, onder redactie van N. Roth en S. Bäuerle. Stuttgart: Kohlhammer.
- Bogumil, Jörg. 2001. *Modernisierung lokaler Politik*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, en David Gehne. 2003. Bürgermeister und Gemeindeordnungen im Leistungsvergleich. *Eildienst. Informationen für Rat und Verwaltung* Heft 10:337-339.
- Bovenschulte, Andreas, en Annette Buß. 1996. *Plebiszitare Bürgermeisterverfassungen: Der Umbruch im Kommunalverfassungsrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Buß, Annette. 2002. *Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverwaltung. Zur Machtverteilung zwischen Vertretungskörperschaft und Hauptverwaltungsorgan bei Urwahl der Bürgermeister. Kommunalrecht - Kommunalverwaltung, Bd. 39*. Baden Baden.
- Denters, S.A.H. & H. van der Kolk. 2004. *Duitse lessen*, in: Vereniging van Gemeentesecretarissen (redactie), 'De Secretaris en de gekozen Burgemeester', juni 2004, p. 14-16.
- Gehne, David. 2002. Die neuen Bürgermeister. In *Im Westen was Neues, Kommunalwahl 1999 in NRW*, onder redactie van U. B. Andersen, Rainer. Opladen: Leske + Budrich.
- Gehne, David H., en Lars Holtkamp. 2002. Wahlkampf: Nicht ohne meine Partei? In *Im Westen was Neues. Kommunalwahl 1999 in NRW*, onder redactie van U. B. Andersen, Rainer. Opladen: Leske + Budrich.
- Gern, A. 2003. *Deutsches Kommunalrecht*. 3 ed. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Gisevius, W. 1999. *Der neue Bürgermeister: Vermittler zwischen Bürgern und Verwaltung*. Bonn: Dietz Nachfolger.
- Haus, Michael. 2001. Lernen in Föderalismus? Die Reform der Kommunalverfassungen. Paper gepresenteerd in Tagung der DVPW, ÖGPW und SVPW: "Der Wandel föderativer Strukturen", in Berlin.
- Haus, Michael, en Hubert Heinelt. 2002. Modernisierungstrends in lokaler Politik und Verwaltung aus der Sicht leitender Kommunalbediensteter. Eine vergleichende Analyse. In *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*, onder redactie van J. Bogumil. Opladen: Leske + Budrich.
- Holtkamp, Lars, en David H. Gehne. 2002. Bürgermeisterkandidaten zwischen Verwaltungsprofis, Parteisoldaten und Schützenkönigen. In *Im Westen was Neues*.

- Kommunalwahl 1999 in NRW*, onder redactie van U. B. Andersen, Rainer. Opladen: Leske + Budrich.
- Knemeyer, Franz-Ludwig. 1999. Gemeindeverfassungen. In *Kommunalpolitik*, onder redactie van H. Wollmann en R. Roth. Opladen: Leske + Budrich.
- Kost, A. 2003. Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. In *Kommunalpolitik in den Deutschen Ländern, Eine Einführung*, onder redactie van A. Kost en H.-G. Wehling. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kost, A, en Hans-Georg Wehling. 2003. *Kommunalpolitik in den Deutschen Ländern - Eine Einführung*. Wiesbaden: Westdeutsche Verlag.
- Künzel, W. 2003. Kommunalpolitik in Brandenburg. In *Kommunalpolitik in den Deutschen Ländern*, onder redactie van A. Kost en H.-G. Wehling. Wiesbaden: Westdeutscher-Verlag.
- Maier, Jürgen. 2002. Einstellungen zur Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters: Ergebnisse einer Befragung von kommunalen Eliten und Bürgern in Thüringen. In *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*, onder redactie van J. Bogumil. Opladen: Leske + Budrich.
- Maier, Jürgen. 2003. *Die Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters: Ergebnisse einer schriftlichen Befragung unter Stadt- und Gemeinderäten in Thüringen und Sachsen*, paper Universität Bamberg, Lehrstuhl für Politikwissenschaft II, z.j.
- Schefold, D., Neumann, M. 1996. *Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung und Dezentralisierung?* Basel, Boston, Berlin.
- Schleer, Manfred, Thomas Fricke, en Stefan Reichert. 2001. *Der Bürgermeister in Sachsen – Ergebnisse einer Befragung*. Meissen: Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd. 1999. Autonomie und Regelung von oben. In *Kommunalpolitik*, onder redactie van H. Wollmann en R. Roth. Opladen: Leske + Budrich.
- Walter-Rogg, V. M; Kunz, en O.W. Gabriel. 2004. Die Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland. In *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, onder redactie van O. W. Gabriel en E. Holtmann. München: Oldenbourg.
- Wehling, Hans-Georg. 2003a. Kommunalpolitik in Baden-Württemberg. In *Kommunalpolitik in den Deutschen Ländern, Eine Einführung*, onder redactie van A. Kost en H.-G. Wehling. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Wehling, Hans-Georg. 2003b. Rat und Bürgermeister in der deutschen Kommunalpolitik. In *Kommunalpolitik in den Deutschen Ländern, Eine Einführung*, onder redactie van A. Kost en H.-G. Wehling. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Wollmann, Hellmut. 2003. The directly elected (chief executive) mayor and local leadership in German local government: in comparative perspective. Te verschijnen in: *International Journal of Public Administration*.
- Wollmann, Hellmut. 2004. Urban leadership in German local politics: the rise, role and performance of the directly elected (chief executive) mayor. *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1):150-165.
- Wollmann, Hellmut, en Roland Roth, eds. 1998. *Kommunalpolitik; Politisches Handeln in den Gemeinden*. 2 ed. Opladen: Leske + Budrig/Bundeszentrale für Politische Bildung.

Noten

- ¹ Voor een systematisch overzicht van het Duitse gemeenterecht zie (Gern 2003). Toegankelijk is ook de inleiding van Kost en Wehling, die naast hoofdstukken over de afzonderlijke Duitse deelstaten ook enkele algemene hoofdstukken bevat (Kost en Wehling 2003). Verder is er het meer thematisch opgezette boek van Wollmann en Roth (Wollmann en Roth 1998). Op burgemeesters in het algemeen bieden (Bovenschulte en Buß 1996; Schefold 1996) goede, maar inmiddels wat verouderde inleidingen. Tenslotte biedt (Buß 2002) een uitvoerige en systematische vergelijking van alle gemeenterechtelijke structuren in termen van de machtsverhouding tussen burgemeester en gemeenteraad. Enkele tabellen in hoofdstuk 5 zijn gebaseerd op de door haar gemaakte analyses.
- ² In Beieren vallen de *Regierungsbezirke* samen met de decentrale bestuurslaag met vrijwel dezelfde naam. De *Bezirkstag*, het volksvertegenwoordigend orgaan van deze bestuurslaag, wordt rechtstreeks gekozen. Ook deze bestuurslaag bespreken we verder niet.
- ³ Zo vormen de *Kreisfreie Stadt* Stuttgart en 5 omliggende (Land)Kreisen sinds 1995 samen het ‘Verband Region Stuttgart’ met een eigen volksvertegenwoordiging.
- ⁴ Tussen 2001 en 2003 zijn in Brandenburg veel *Verwaltungsgemeinschaften* samengevoegd tot gemeenten. Tot die tijd had Brandenburg de kleinste gemeenten van Duitsland (1.474 gemeenten met gemiddeld 1.765 inwoners in 2001) en telde meer dan de helft van de gemeenten minder dan 500 inwoners. De cijfers in de tabel geven voor Brandenburg de stand van eind 2003 weer.
- ⁵ Een uitvoerige beschrijving van de taken van gemeenten is te vinden in deel 6 van (Wollmann en Roth 1998). Een kortere toelichting is te vinden in (Walter-Rogg, M; Kunz et al. 2004). Verder is een systematisch overzicht te vinden van enerzijds de gemeentelijke taken en anderzijds de regelingen en wetten waaraan die taken onderworpen zijn in (Schmidt-Eichstaedt 1999).
- ⁶ Toen ik een ambtenaar van de gemeente Stuttgart recentelijk iets vroeg over de *Beigeordnete* in haar stad, kostte het enige moeite voordat ik het bedoelde antwoord kreeg: *Beigeordnete* hadden ze niet, maar of ik misschien *Bürgermeister* bedoelde?
- ⁷ Alleen in Baden-Württemberg en Brandenburg wordt de Landrat *niet* rechtstreeks gekozen.
- ⁸ Zo constateren Schefold en Neumann na positieve opmerkingen over collegialiteit en discussie, dat ‘tegen (de Magistratsverfassung) echter het bezwaar wordt ingebracht dat zij een zekere mate van stroperigheid (“Schwerfälligkeit”) kent en onduidelijkheden bij de verantwoording (“Verschleierung der Verantwortung”) (Schefold 1996: 4).
- ⁹ (Wollmann 2003: 9)
- ¹⁰ (Wollmann 2004)
- ¹¹ (Bovenschulte en Buß 1996: 76)
- ¹² (Knemeyer 1999)
- ¹³ Het initiatief in Rijnland-Palts om de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester te onderzoeken stamde al uit begin 1988. Of dit initiatief zou hebben geleid tot daadwerkelijke veranderingen als de muur niet zou zijn gevallen is niet vast te stellen.
- ¹⁴ (Wollmann 2004)
- ¹⁵ (Wollmann 2004)
- ¹⁶ In de tabel staat de afkorting SDR voor Zuid-duits Ratverfassung; Mag staat voor (unechte) Magistratsverfassung (ook grotere gemeenten in Sleeswijk-Holstein); NDR staat voor Noordduitse

-
- Ratverfassung; en BV staat voor (Rijnse) Bürgermeisterverfassung (ook in kleinere gemeenten Sleeswijk-Holstein) (Knemeyer 1999: 109). Zie ook (Schefold 1996: 3 ev.).
- ¹⁷ In de deelstaten waar de raad zelf bepaalt wanneer er burgemeestersverkiezingen plaatsvinden, zoals in Mecklenburg-Voorpommeren, Brandenburg, Hessen en Nedersaksen is het jaar opgenomen waarin de eerste rechtstreekse burgemeestersverkiezing plaatsvond.
- ¹⁸ (Bogumil 2001)
- ¹⁹ Een systematisch overzicht van argumenten die werden gebruikt in de discussie over de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester kan worden gevonden in (Buß 2002: 149 ev.)
- ²⁰ De driedeling is uitgewerkt en verdedigd door (Knemeyer 1999).
- ²¹ Zie bijvoorbeeld (Buß 2002: 194-195).
- ²² (Knemeyer 1999:112-117)
- ²³ Gebaseerd op (Gisevius 1999: 39).
- ²⁴ In Nedersaksen kunnen gemeenten kiezen tussen twee verschillende modellen (Knemeyer 1999: 112 en 115).
- ²⁵ Een overzicht van lokale kiesstelsels in Duitsland is te vinden op <http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm>
- ²⁶ Op 13 juni 2004 deed de Nederlandse Monique Vergoossen-Ottevanger namens de SPD een gooi naar het burgemeesterschap van Vallendar (Rijnland-Palts). De 42-jarige uit Geldrop gold als de eerste burger uit een andere EU land die in de Bondsrepubliek burgemeester wilde worden. Zij werd niet gekozen.
- ²⁷ Een poging van een kandidaat in Noordrijn-Westfalen om de leeftijdsgrens van 64 ongrondwettig te verklaren mislukte (zie <http://www.jurawelt.com/aufsaeetze/oc/7659>)
- ²⁸ Uiteraard mag men ook niet uit het kiesrecht zijn ontzet.
- ²⁹ Zie bijvoorbeeld (Gehne en Holtkamp 2002). Uit onderzoek blijkt overigens dat burgemeesterskandidaten zich in deze gevallen maar moeilijk zelfstandig van hun partij kunnen profileren.
- ³⁰ Andreas Kost is bijvoorbeeld deze mening toegedaan (Kost 2003: 205).
- ³¹ Deze redenering kan worden gevonden bij (Wehling 2003).
- ³² Veel burgemeestersverkiezingen in deelstaten waar gemeenten vrij zijn zelf een datum vast te stellen, vinden feitelijk wel op dezelfde datum plaats.
- ³³ (Künzel 2003).
- ³⁴ (Künzel 2003).
- ³⁵ In kleine gemeenten (tot 20.000) moet 25% van de kiesgerechtigde inwoners zo'n aanvraag ondersteunen. In de grotere gemeenten (groter dan 60.000) hoeft slechts 15% van de kiesgerechtigde inwoners een aanvraag voor een afzettingsprocedure te ondersteunen.
- ³⁶ De drempels om een afzettingsprocedure te beginnen, waren in Brandenburg in eerste instantie bijzonder laag. Later zijn de drempels opgehoogd.
- ³⁷ Het is in dit licht tekenend dat de (mannelijke) burgemeester van Quellendorf in Saksen-Anhalt die tijdens zijn ambtsperiode een geslachtsveranderende operatie wilde ondergaan en in de tussentijd als vrouw door het leven wilde gaan, na een afzettingsprocedure zijn/ haar positie als burgemeester moest opgeven. Meer in het algemeen constateren Bovenschulte en Buß, dat directe verkiezing van de burgemeester in vergelijking met door de gemeenteraad gekozen burgemeesters, niet leidt tot een groter aantal gekozen vrouwen of vertegenwoordigers van minderheden (Bovenschulte en Buß 1996: 80-81)

-
- ³⁸ Voor een systematische vergelijking van het profiel van de rechtstreeks gekozen burgemeester en het profiel van de door de raad gekozen burgemeesters zie (Gehne 2002).
- ³⁹ Dat er in Duitsland geen of nauwelijks schertsfiguren worden gekozen wordt betoogd door (Wollmann 2003). Voor Noordrijn-Westfalen wordt deze conclusie getrokken door (Holtkamp en Gehne 2002). Ook (Buß 2002: 168 ev.) stelt dat de bewering dat burgers demagogen en volksverleiders zullen kiezen afdoende is weerlegd door de ervaringen tot dusver. In Engeland is het verschijnsel wel bekend. Daar werd door de kiezers van Hartlepool gekozen voor Stuart Drummond, beter bekend als H'Angus the Monkey, de mascotte van het lokale voetbal team. Deze burgemeesterskandidaat pleitte tijdens de campagne voor het verstrekken van gratis bananen.
- ⁴⁰ (Wehling 2003: 308-311).
- ⁴¹ Deze analyse van de machtsverhouding tussen gemeenteraad en burgemeester is te vinden in (Buß 2002). Hoewel men kritiek kan hebben op de manier waarop zij de analyse uitvoert (alle door haar gemeten aspecten wegen evenveel mee in de machtsverhouding) geven haar resultaten een helder inzicht in de positie van de burgemeester ten opzichte van de raad.
- ⁴² Untersuchung Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Europäischen Städten; Leitung: prof. dr. H. Heinelt und dr. M. Haus; TU Darmstadt; Deutschland.
- ⁴³ Over het belang van *Kobabitation* wordt verwezen naar (Bogumil, Holtkamp et al. 2003).
- ⁴⁴ Deze tabel is gedeeltelijk gebaseerd op gegevens van (Buß 2002). Op een aantal punten is daarvan afgeweken na bestudering van het werk van (Gern 2003). Bij onduidelijkheden is gezocht in de wetgeving zelf.
- ⁴⁵ Hoewel de raad beslist, moet het voorstel voor de taakverdeling worden gedaan door de burgemeester.
- ⁴⁶ In de gemeentewet van Sleeswijk-Holstein is opgenomen dat de burgemeester de taken 'evenwichtig' moet verdelen.
- ⁴⁷ Onderzoek in Baden-Württemberg is begin jaren negentig uitgevoerd (Bäuerle 1998), maar uitvoerige rapportage ontbreekt. Dit onderzoek onder burgemeesters diende als inspiratie voor een onderzoek in Saksen (Schleer, Fricke et al. 2001), zie ook <http://www.fhsv.sachsen.de/schleer.html>. De resultaten van dit onderzoek zijn wel uitvoerig beschreven. Ook staat een zeer korte vergelijking tussen burgemeesters in Noordrijn-Westfalen en Baden-Württemberg in (Bogumil, Holtkamp et al. 2003). Meer algemene gegevens zijn afkomstig uit het eerder genoemde onderzoek onder Duitse burgemeesters van de Universiteit van Darmstadt (zie voetnoot 42) en uit een eerder uitgevoerd onderzoek onder hoge ambtenaren binnen Duitse gemeenten (Haus en Heinelt 2002).
- ⁴⁸ Dat weinig bekend is over de acceptatie onder burgers van de recente veranderingen blijkt ook uit (Maier 2002: voetnoot 4).
- ⁴⁹ (Maier 2002).
- ⁵⁰ (Kost 2003: 205).
- ⁵¹ (Wehling 2003 : 308).
- ⁵² Meer in het algemeen wordt wel opgemerkt dat de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester niet heeft geleid tot een meer levendige politieke betrokkenheid onder Duitse burgers. Zie voor deze conclusie onder meer Michael Haus bij zijn bespreking van de specifieke veranderingen in Rijnland-Palts (Haus 2001).

⁵³ De conclusie dat er nauwelijks verschil is wordt getrokken door onder meer Bovenschulte en Buß (Bovenschulte en Buß 1996: 96). Voor een positievere conclusie zie onder meer Wehling (Wehling 2003: 39-40).

⁵⁴ (Maier 2002; Maier 2003)