



Foto: iStock/c-vino

Neben der täglichen Arbeit als Schnittstelle zwischen Staat und Bürger übernehmen Bürgermeister auch immer öfter privatwirtschaftliche Aufgaben als Aufsichtsrat, Geschäftsführer in ausgelagerten Gesellschaften oder hoher Funktionär in Verbänden und Vereinen. Diese Tätigkeiten sind für Gemeindeorgane nicht verpflichtend, die Realität zeigt aber, dass dieser Spagat als Quasi-Pflicht gesehen wird.

Die Bürgermeisteranalyse 2011: Geld allein ist nicht die Lösung

Herausforderung Bürgermeisteramt

Österreichs Bürgermeister sind präsent: In der Gemeinde, in den Medien, aber auch als Aufsichtsräte oder Geschäftsführer von ausgelagerten Betrieben der Gemeinde oder Funktionäre von Verbänden und Vereinen. Trotzdem lassen sich immer weniger Bürger für eine Kandidatur begeistern. KOMMUNAL geht der Frage nach, was die Gründe dafür sind.

Karin Gastinger

Gleich vorweg: Hauptgrund für das nachlassende Interesse am Bürgermeisterjob* sind die schwache soziale Absicherung, die hohen Haftungsrisiken und die geringen Einkommen im Vergleich zu ähnlichen Positionen in der Privatwirtschaft. Zu

diesem Ergebnis kommt die aktuelle PwC „Bürgermeisteranalyse 2011“ im Auftrag des Österreichischen Gemeindebundes.

* Die Bezeichnungen „Bürgermeister“, „Geschäftsführer“ und sämtliche andere Begriffe werden im Rahmen dieses Artikels geschlechtsneutral verwendet und beinhalten im Sinne des Art. 7 (3) des Bundes-Verfassungsgesetzes auch die weiblichen Formen dieser Begriffe.

Gemeindebund forciert Expertengruppe gegen Bürgermeister-Schwund

Verbesserungsvorschläge noch vor den Wahlen 2013 gewünscht

Hoher Zeitdruck, ständige Gefahr von Haftungsklagen, die nicht gerade rosige Situation der Gemeindefinanzen und nicht zuletzt schlechte Entlohnung haben dem einst hoch angesehenen Amt des Bürgermeisters schwer zugesetzt und die Suche nach neuen Kandidaten erschwert. Im Interview erklärt Helmut Mödlhammer, wie der Gemeindebund dieser Entwicklung gegensteuern will.

Herr Präsident: Der Bürgermeistermangel (im Folgenden wird der Begriff „Bürgermeister“ geschlechtsneutral verwendet, Anm. d. Red.) **ist ja – nach allem, was wir wissen – keine reine Geldangelegenheit: Woran liegt es denn, dass immer weniger bereits sind, diese Job zu machen?**

Helmut Mödlhammer: Drei Dinge sind ausschlaggebend: Erstens wird die Belastung der Bürgermeister immer größer. Der Bürgermeister ist nicht mehr nur wie früher überwiegend nur Repräsentant, sondern er ist Manager, er ist Beichtvater, er ist Behördenleiter und Mädchen für alles – und das rund um die Uhr. Das heißt, der Job als Zweitberuf ist kaum mehr oder nur eingeschränkt möglich. Dazu kommt, dass auch die berufliche Situation in der Privatwirtschaft eine wesentlich schwierigere geworden ist ... Damit ist der Bürgermeister-Job zu einem 150-Prozent-Beruf geworden.

Die zweite Entwicklung ist die, dass immer mehr Klagen über die Bürgermeister kommen. Das heißt, dass die Bürgermeister in ihrer Funktion als Baubehörde, als Veranstaltungsbehörde, als Sicherheitsverantwortliche mehr denn je privatrechtlich zur Verantwortung gezogen werden und somit auch mit ihrem Privatvermögen haften. Und die dritte Entwicklung ist



Helmut Mödlhammer: „Der Bürgermeister-Job ist zu einem 150-Prozent-Beruf geworden.“

die, dass die Bürgermeister nach wie vor sozial- und pensionsrechtlich gegenüber den übrigen Arbeitnehmern benachteiligt sind. Der Bürgermeister kann aus seinem Bürgermeisterjob keine zusätzliche Pension beziehungsweise Abfertigung lukrieren – was bedeutet, dass er von Wohl und Vertrauen des Wählers abhängig ist ...

Sie haben ein Bonus-System angedacht für die Bürgermeister. Wie könnte das aussehen?

Es sollte sich hier eine Arbeitsgruppe von renommierten Ex-

perten aus der Wirtschaft, aus dem Bereich der Steuerberater und Wirtschaftstreuhänder, aber auch aus dem Rechnungshof über eine „Attraktivierung“ des Amtes nachdenken ...

Gibt es schon Rückmeldungen von möglichen Mitgliedern dieser Arbeitsgruppe? Der Gemeindebund hat ja hier die Rolle des Initiators.

Richtig. Wir haben hier einmal nur ganz grobe Vorstellung genannt. Ein Mitglied wäre ein Sozialrechtler wie Prof. Mazal, ein kompetenter Mitarbeiter des Rechnungshofes sollte „an Bord“ sein. Auch die Kammer der Wirtschaftstreuhänder sollte vertreten sein. Diese Arbeitsgruppe sollte aber jedenfalls von einem unabhängigen Experten oder einer Expertin geleitet werden.

Sollte das noch vor der nächsten großen „Wahlrunde“ stattfinden? Gibt es eine „Wunsch-Deadline“?

Wir haben 2013/2014 die nächsten größeren Kommunalwahlen anstehen. Zu diesem Zeitpunkt sollten erste Ergebnisse der Arbeitsgruppe vorliegen und allenfalls auch schon umgesetzt werden, damit wir eben bei diesen Kommunalwahlen nicht nur eine Vielzahl von Kandidatinnen und Kandidaten, sondern auch entsprechend qualifizierte Leute haben.

...

Immer vorausgesetzt, dass die Länder als gesetzgebende Stellen auch mitspielen ...

Es hat alles seine Vor- und Nachteile. Die sozialrechtliche Absicherung sollte bundesweit erfolgen. Auch bei der Bezahlung sollte man ein entsprechendes Grundgehalt fixieren und darüber hinaus allenfalls Zuschläge andenken.

Jetzt gibt es ein paar Punkte, die möglicherweise mit dem Job nur schwer vereinbar sind. Karenzzeit, Mutterschutz ... kann das überhaupt funktionieren bei gewählten Mandataren oder gewählten Funktionären, die ja auch als Person gewählt werden?

Natürlich ist das schwierig, weil der Anspruch an die gewählte Funktion oder Person ein großer ist. Der Job erfordert auch einen Einsatz rund um die Uhr. Aber wir wollen auch ein gewisses Umdenken erreichen. Dass der Bürgermeister auch ein Arbeitnehmer mit Rechten auf Urlaub, auf Krankenstand, auf Karenz ist. Es wird schwierig sein, das umzusetzen, aber es sollte zumindest auch ins Bewusstsein dringen, dass Bürgermeister auch Menschen sind, die gewisse Ansprüche haben.

Das bringt mich zu der etwas provokanten Fragen nach der Darstellung der Bürgermeister in Funk und Fernsehen. Etwa in den alten „Don Camillo“-Filmen werden die Bürgermeister als leicht beschränkte, manipulierbare „Hascherl“ dargestellt. Müsste man nicht schon da ansetzen?

Es ist schon so, dass das Imagebild des Bürgermeisters heute ein völlig anderes ist. Entweder wird er als „Dorfpascha“ angesehen, des alles machen kann, der mitunter auch leicht beeinflussbar ist und der „es sich richten kann“. Das ist fern der Wahrheit. Der Bürgermeister ist eine Funktion, die öffentlich klar durchleuchtet ist, geprüft wie keine andere Funktion, von den Bürgerinnen und Bürgern genau beachtet und beleuchtet ... Die Gerichtsbarkeit legt hier besonders strenge Maßstäbe an, weil man davon ausgeht, dass der Bürgermeister mit besonderen Kenntnissen ausgestattet ist.

Es ist deshalb höchst an der Zeit, dass eine Imagekampagne für dieses Amt stattfindet. Und zwar in der Weise, dass die Menschen über die Arbeit, die Tätigkeit, die Verantwortung des Bürgermeisters besser informiert wird.

Der Beitrag wurde aus Platzgründen redaktionell gekürzt. Lesen Sie das volle Interview auf www.kommunal.at

Faktum ist, es finden sich in vielen Gemeinden kaum mehr KandidatInnen für das Amt des Bürgermeisters. Steigende Arbeitsbelastung, hohe Verantwortung und die im Vergleich zur Privatwirtschaft schlechte Einkommenssituation zählen zu den Hauptursachen für das Rekrutierungsproblem.

Die Zeiten, wo ein Bürgermeister Baugenehmigungen erteilt, ein paar Eröffnungen besucht und am Stammtisch gemütlich über politische Themen diskutiert, sind vorbei. Bis Mitte der 90er-Jahre zählten zum Hauptaufgabengebiet des Bürgermeisters vor allem mit hoheitlichen Tätigkeiten, heute überwiegen aber die Bereiche

der Privatwirtschaftsverwaltung. Gemeindeorgane erledigen unter der Leitung des Bürgermeisters Aufgaben der öffentlichen Sicherheit, im Bereich von Unterricht, Erziehung, Sport, Kunst, Kultur sowie Aufgaben der sozialen Wohlfahrt, im Gesundheitssektor, der Straßenverwaltung, im Verkehrswesen, der Wirtschaftsförderung, des Tourismus oder des vielfältigen Gebiets der kommunalen Dienstleistungen. Insbesondere diese kommunalen Dienstleistungen wurden in den letzten Jahrzehnten sukzessive von Gemeinden übernommen und nehmen heute einen großen Teil des Wirkungsbereichs von Bürgermeistern ein. Sie spannen einen Bogen von Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Müllbeseitigung, Friedhofsverwaltung, Wirtschaftshöfen, Gemeindebädern bis hin zur Grundstücks- und Liegenschaftsverwaltung.

Bürgermeister: Amtsträger oder Manager?

Neben der täglichen Arbeit als Schnittstelle zwischen Staat und Bürger übernehmen Bürgermeister auch immer öfter privatwirtschaftliche Aufgaben als Aufsichtsrat, Geschäftsführer in ausgelagerten Gesellschaften oder hoher Funktionär in Verbänden und Vereinen. Diese Tätigkeiten sind für Gemeindeorgane nicht verpflichtend, die Realität zeigt

aber, dass diese als Quasi-Pflicht gesehen werden. Bürgermeister haben – schon aufgrund der periodischen Wahlen – in erster Linie das Gemeinwohl im Sinn. Nebenbei können ausgelagerte Gemeindegenschaften bei gutem Management auch eine zusätzliche Einkommensquelle für die malträtierten Gemeindekassen bieten.

Damit begibt sich der Bürgermeister aber auch in die Privatwirtschaft, was auch rechtliche Verpflichtungen nach sich zieht:

Steigende Arbeitsbelastung, hohe Verantwortung und die im Vergleich zur Privatwirtschaft schlechte Einkommenssituation zählen zu den Hauptursachen für das Rekrutierungsproblem.

Personalverantwortung, Vertretungsbefugnis, Haftungsrisiken, Budgetverantwortung, Weisungsbindung und vieles mehr. Der Arbeitsaufwand liegt dabei durchaus gleichhoch wie jener eines Geschäftsführers: Dieser hängt jedoch auch von der Größe der Gemeinde ab, von durchschnittlich zirka 26 Stunden pro Woche (Burgenland) bis hin zu 48 Stunden pro Woche in Vorarlberg.

Politik reagiert mit „Bürgermeisterpaket 2011“

Die sozialrechtliche Absicherung in der Arbeitswelt ist ein wichtiger Faktor, der am Wirtschaftsstandort Österreich zu Gunsten des Arbeitnehmers sehr gut ausgestaltet ist. Auf die heimischen Bürgermeister lässt sich dies aber noch nicht umlegen, denn im Vergleich zu angestellten Geschäftsführern in der Privatwirtschaft haben die Bürgermeister eindeutig das Nachsehen (*siehe auch Bericht auf Seite 16 dieser Ausgabe*).

Bürgermeister tragen vielfältige Haftungsrisiken

Bürgermeister sind dadurch mit einem komplexen Geflecht an Gesetzen, Verordnungen, Rechtsprechung und Rechtsmeinungen konfrontiert. Werden die Vorschriften verletzt, drohen dem Bürgermeister folgende unterschiedliche rechtliche Haftungen:

► **Strafrecht:** Dieses kommt bei persönlichen Verfehlungen eines Menschen zum Tragen. Ausgangspunkt für derartige Tatbestände ist stets das Übertreten einer strafrechtlichen Norm und das Verletzen von Sorgfaltspflichten. Denkbar wären beispielsweise die Delikte des Amtsmissbrauchs (§ 302 StGB), der Korruption (§§ 304 ff StGB) und der Verletzung der Amtsgeheimnisse (§ 310 StGB). Das bedeutet für den Bürgermeister, dass er sich über alle Agenden genauestens informieren muss und, falls notwendig, die entsprechenden Anweisungen zu geben hat, um Gesetzesübertretungen zu verhindern ...

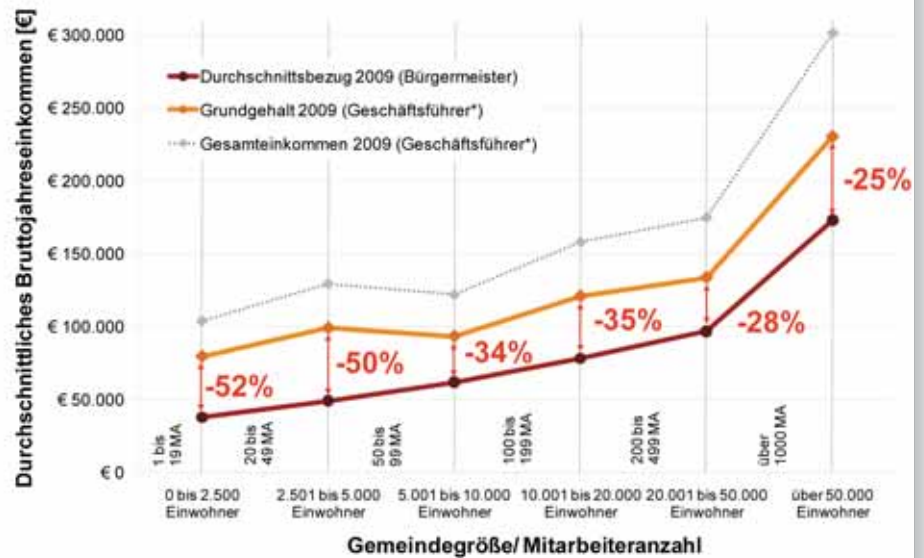
► **Zivilrecht:** Die Haftung im Zivilrecht ist eine Institution des Schadenersatzrechts und findet seine Verankerung in zivilrechtlichen Vorschriften, insbesondere im ABGB, und für den Bereich der Hoheitsverwaltung auch im Amtshaftungs- bzw. Organhaftpflichtgesetz. Der Anspruch lässt sich vor ordentlichen Gerichten durchsetzen. Ganz grundsätzlich gilt für den Bürgermeister als natürliche Person, dass er im Bereich der Hoheitsverwaltung bei Vorliegen der Voraussetzungen nach dem Organhaftpflichtgesetz auch persönlich für ein schuldhaftes und rechtswidriges Verhalten haftungsrechtlich belangt werden kann. Auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung haften die Organwalter der Ge-

Bürgermeister sind in ihrem Wirkungsbereich und Haftungsrisiko durchaus mit Geschäftsführern zu vergleichen ... Im Vergleich zu Geschäftsführern sind die österreichischen Bürgermeister unterbezahlt.

meinde nach Maßgabe des Dienstnehmerhaftpflichtgesetzes für jenen Schaden, den sie schuldhaft und rechtswidrig einem Dritten zugefügt haben ...

► **Öffentliches Recht:** Öffentlich-rechtliche, zivil- und strafrechtliche Haftungsansprüche schließen einander nicht aus. So kann der Bürgermeister als Organ öffentlich-rechtlich haften, gleichzeitig kann die Gemeinde selbst für Vermögens-

Jahreseinkommen 2009: Bürgermeister und Geschäftsführer (Durchschnitt Österreich)



Quelle: PwC Analyse (2011)

*Grundgehalt und Gesamteinkommen Geschäftsführer 2009: Die Daten zu den Jahresgrundgehältern und Gesamteinkommen von österreichischen Geschäftsführern wurden einer jährlich durchgeführten Einkommensstudie entnommen, die 2010 im Auftrag des Wirtschaftsforums der Führungskräfte von Triconsult durchgeführt wurde.

schäden einen zivilrechtlichen Regress von ihm einfordern. Wurden Strafgesetze verletzt, ist der Tatbestand auch strafrechtlich relevant ...

Zusammenfassend sind die Haftungsrisiken von Bürgermeistern bedingt durch die Komplexität deren Aufgaben und Verantwortungen im Bereich der Hoheits-, aber auch im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung größer als jene von angestellten Geschäftsführern.

Bürgermeister-Einkommen unterschiedlich

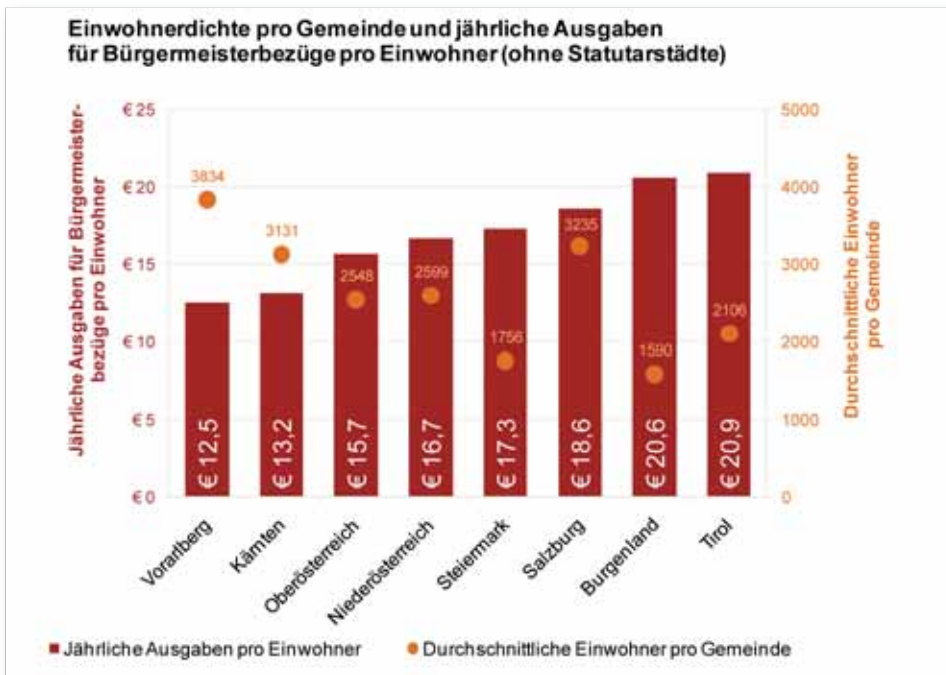
Die Aufwandsentschädigungen der österreichischen Bürgermeister sind von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich geregelt. Allen gemein ist die unterschiedliche Staffelung je nach Gemeindegröße und die Abhängigkeit vom im Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezBegrBVG) verankerten Ausgangsbetrag von aktuell 8160 Euro brutto pro Monat. Abgesehen von jenen in Statutarstädten bewegen sich die Bezüge österreichischer Bürgermeister zwischen monatlich 1468 Euro brutto am untersten Ende (steirische Gemeinde unter 500 Einwohner) bis zu 8160 Euro für einen hauptberuflichen Bürgermeister in Oberösterreich. Vorarlberg stellt hinsichtlich der Regelung von Bürgermeisterbe-

zügen eine Ausnahme unter den Bundesländern dar. Das „Gesetz über die Bezüge der Mitglieder des Landtages, der Landesregierung und der Bürgermeister“ sieht nicht, wie üblich, Prozentsätze in der jeweiligen Größenklasse vor, sondern gewährt dem jeweiligen Gemeinderat die Bestimmungsfreiheit. Die Verordnung sieht außerdem vor, dass in wichtigen Tourismusgemeinden ein höherer Bezug auszahlfähig ist.

Österreichs Bürgermeister sind unterbezahlt

Bürgermeister sind in ihrem Wirkungsbereich und Haftungsrisiko durchaus mit Geschäftsführern zu vergleichen. Zum Vergleich wurde die Anzahl der Gemeindebediensteten, als Indikator für die jeweilige Gemeindegröße, mit der Größe der Belegschaft in den jeweiligen Unternehmen gleichgestellt. Bezüge von Bürgermeistern aus Statutarstädten wurden ebenfalls mit einbezogen.

Im Vergleich zu Geschäftsführern sind die österreichischen Bürgermeister unterbezahlt. Auffallend ist, dass der Einkommensunterschied in kleinen Gemeinden mit bis zu 5000 Einwohnern besonders groß ist. Dort fällt die Differenz mit 52 Prozent bzw. 50 Prozent sehr hoch aus, dabei sind Erfolgsbestandteile beim Gehalt der Geschäftsführer noch gar nicht eingerechnet. Die Bürgermeister



Interessant ist, wie viel ein Bürgermeister einem Gemeindebürger (ohne Statutarstädte) je Bundesland im Durchschnitt im Jahr 2009 gekostet hat.

der Statutarstädte Graz oder Linz verdienen auch immer noch um ein Viertel weniger als die Pendanten aus der Wirtschaft mit über 1000 Mitarbeitern. Der durchschnittliche Brutto-Stundenbezug eines Bürgermeisters, hochgerechnet aus den Angaben zum durchschnittlich zeitlichen Aufwand für das Bürgermeisteramt in einem Bundesland, variiert in den einzelnen Bundesländern (siehe Grafik).

Anreize für das Bürgermeisteramt schaffen

Das Einkommen ist nur einer von vielen Aspekten, die einen Beruf attraktiv machen, aber: Personen, die leitende Tätigkeiten in der Privatwirtschaft innehaben, werden kaum für das Amt des Bürgermeisters kandidieren, wenn dies mit Einkommenseinbußen, mangelhafter sozialrechtlicher Absicherung und vielfältigen Haftungsrisiken verbunden ist. Um auch Wirtschaftstreibende eine attraktive Berufsalternative zu bieten, sollte sich unter anderem auch die Einkommenssituation der österreichischen Bürgermeister ändern. Unabhängig von der jeweiligen Höhe der Bezüge gibt es momentan keine erfolgsabhängigen Anreize zur Motivation und Leistungssteigerung unter den Bürgermeistern. Ähnlich wie in

der Privatwirtschaft wäre ein erfolgsabhängiger Bezugsanteil sinnvoll. Während zur Zeit die Bezüge in erster Linie von der Einwohneranzahl abhängen, könnten zukünftig andere Faktoren ausschlaggebend sein: Bezahlung in Abhängigkeit von der Anzahl an Gemeindebediensteten, projektbezogene Bonussysteme, Bezüge je nach Ausgeglichenheit des Haushalts oder jährliche Zielvereinbarungen könnten Anreize schaffen, die besten Köpfe für das Bürgermeisteramt zu begeistern.

Weiterbildung ein Schlüssel zum Erfolg

Im Gegensatz zur sozialrechtlichen Absicherung, die mit Verabschiedung des sogenannten „Bürgermeisterpakets 2011“ grundlegend verbessert wurde, ist bei den Haftungsrisiken noch keine Weiterentwicklung in Sicht. Wer Straftaten begeht, muss dafür zur Rechenschaft gezogen werden. Hier sollten Bürgermeister nicht aus der Pflicht genommen werden. Doch mit der Verbreiterung des Aufgabengebiets hat sich auch das gesetzliche Regelwerk, das es zu beachten gilt, verdichtet. Der Bürgermeister hat sich aufgrund seiner ihm auferlegten Sorgfaltspflichten sowohl in seinem Aufgabengebiet als auch in den rechtlichen Rahmenbedingun-

gen bestens auszukennen. Daher kommt der Aus- und Weiterbildung eines Bürgermeisters – schon im eigenen Interesse – aber auch im Interesse der Allgemeinheit eine wesentliche Bedeutung zu. Das lebenslange Lernen erreicht viele Bereiche der Wirtschaft und auch des öffentlichen Dienstes, das Gemeindeglied aber bisweilen noch nicht. Ausbildungen in Zeitmanagement könnte Struktur und Organisation in das Arbeitsleben des Bürgermeisters bringen. Schulungen in wesentlichen Rechtsfragen des Gemeindeaufgabengebietes würden ihm und seinen Mitarbeitern dabei helfen, die Vielzahl der von einer Gemeinde zu erledigenden Aufgaben auch aus rechtlicher Sicht zu überblicken. Bürgermeister übernehmen oft die Rolle eines Geschäftsführers im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung, haben Budgetverantwortung und müssen in der Lage sein, eine Bilanz zu lesen. Entsprechende Schulungen könnten helfen. Ein weiterer wesentlicher Faktor

Der Bürgermeister hat sich aufgrund seiner ihm auferlegten Sorgfaltspflichten sowohl in seinem Aufgabengebiet als auch in den rechtlichen Rahmenbedingungen bestens auszukennen.

zur Minimierung von Haftungsrisiken der Gemeinde, aber auch des Bürgermeisters ist eine effiziente und effektive Aufbau- und Ablauforganisation in der Gemeinde und auch in den ausgegliederten Rechtsträgern. Durch die Einführung von internen Kontrollsystemen, von Qualitätsmanagement bis hin zu Risikomanagement kann es zu einer wesentlichen Minimierung der Risiken und damit der Haftungen kommen.

Aber auch im Bereich der sozialen Absicherungen gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten: Karenzregelungen, Mutterschutz oder Pflegefreistellungen sind bislang für Bürgermeister nicht vorgesehen.



Mag. Karin Gastinger, MAS ist Public Sector Director bei PwC Österreich

Der Beitrag wurde aus Platzgründen redaktionell gekürzt. Lesen Sie den vollen Text auf www.kommunal.at