

MODERNE GEMEINDEN

KOMMUNALE MANAGER GEFRAGT

Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Mazal
A-1010 Wien, Hergasse 1/3
Tel.: +43/1/4277/35609
wolfgang.mazal@univie.ac.at

Inhaltsübersicht

1. Zur persönlichen Situation der Bürgermeister	2
1.1. Ausgangslage	2
1.2. Berufliche Nachteile	3
1.3. Sozialrechtliche Defizite	3
1.4. Nachfolgeprobleme	4
2. Aufgaben der Bürgermeister	5
2.1. Allgemeines	5
2.2. Europarechtliche Aspekte	5
2.3. Ausgliederungen	6
3. Einkommensaspekte	7
3.1. Vergleich mit Privatwirtschaft	7
3.2. Bezügebegrenzungsgesetz	7
3.2.1. <i>Verantwortungsadäquate Entlohnung</i>	7
3.2.2. <i>Beschränkung auf zwei Einkommen fragwürdig</i>	8
4. Auswege	9
4.1. Profilbildung und Entlohnung	9
4.2. Probleme der Aufgabenverteilung	10
4.2.1. <i>Ausgangslage</i>	10
4.2.2. <i>Verantwortung</i>	11
4.2.3. <i>Handhabung der Leitungsfunktion</i>	12

5. Kommunale Manager	13
5.1. Vorbemerkung	13
5.2. Rechtliche Eckpunkte	13
5.2.1. <i>Geschäftsbesorgung durch das Gemeindeamt</i>	13
5.2.2. <i>Rechtliche Organisationsverantwortung</i>	14
5.3. Organisatorische Aspekte	15
5.3.1. <i>Erforderliche Führungsqualifikation</i>	15
5.3.2. <i>Weitere Aspekte</i>	16

Hinweis:

Wo in diesem Manuskript personenbezogene Bezeichnungen verwendet werden (zB Bürgermeister, Funktionär), gilt die gewählte Form für beide Geschlechter.

Moderne Gemeinden Kommunale Manager gefragt

1. Zur persönlichen Situation der Bürgermeister

1.1. Ausgangslage

Die im vorigen Jahr durchgeführte und publizierte Bürgermeisterbefragung 2006¹ hat gezeigt, dass die Bürgermeister sich nicht nur in hohem Maß persönlich und zeitlich für das Gemeinwesen einsetzen, und auch über ihre Bürgermeistertätigkeit hinaus engagiert sind, sondern auch, dass sie mit der Bürgermeistertätigkeit insgesamt gesehen klar zufrieden sind. Global gesehen sind die Bürgermeister auch mit der Anerkennung der eigenen Leistung durch die Gemeindebürger/innen und der Unterstützung im Gemeinderat – weniger mit der Unterstützung durch das Land und noch weniger mit der Unterstützung durch den Bund – zufrieden. Weniger zufrieden sind sie mit ihrer Lebensqualität; auch ihre beruflichen Perspektiven schätzen sie ambivalent ein. Unzufriedenheit zeigt sich hinsichtlich der materiellen Absicherung.

Nicht zu übersehen ist freilich die subjektiv hohe Belastung der Bürgermeister. Dabei ist nicht nur eine insgesamt hohe Belastung durch den zeitlichen Einsatz für das Amt auffallend, sondern auch die subjektive Erfahrung, dass die Belastung steigt. Dass gleichzeitig die Unterstützung durch übergeordnete Gebietskörperschaften subjektiv als zwar relativ hoch aber als verbesserungsbedürftig empfunden wird, verstärkt diese Entwicklung.

Besorgniserregend ist, dass die Bürgermeister relativ wenig Zeit für Familienleben haben und die zeitliche Arbeitsbelastung auch am Wochenende als hoch empfinden und darüber hinaus den Eindruck haben, dass sie immer mehr Aufgaben ohne finanzielle Abgeltung zu erfüllen haben. All dies erklärt, dass die Bürgermeister unter hohen subjektiv empfundenen psychischen Belastungen leiden und negative Auswirkungen ihres Amtes auf ihre Gesundheit sehen. Verbesserungen der Ge-

¹ Mazal/Körber, Zur Sozialen Situation der Bürgermeister (Wien 2006)

samteinkommenssituation und des Lebensstandards durch das Amt fallen dagegen deutlich geringer aus.

1.2. Berufliche Nachteile

Die Studie hat weiters gezeigt, dass die Bürgermeister immer mehr auch persönlich keineswegs sorgenfrei in die Zukunft blicken: Zum einen haben Bürgermeister auf Grund ihrer öffentlichen Tätigkeit typischerweise geringere Möglichkeiten, wesentliche Voraussetzungen für eine innerbetriebliche Karriere - Bereitschaft zur Überstundenleistung, zusätzliche Fortbildung – zu erfüllen; zum anderen besteht die Gefahr, dass sie auf Grund ihrer öffentlichen Tätigkeit in ihrer beruflichen Entwicklung auch nach dem Ende der Funktion behindert (weil als „politisch“ punziert) sind. Dass manche die durch die öffentliche Funktion verbesserten Networking-Chancen für die persönliche berufliche Entwicklung nutzen können, muss die Nachteile aus der politischen Tätigkeit keineswegs flächig kompensieren. Dass all dies für Bürgermeister, die im Erwerbsberuf öffentlich Bedienstete sind, nicht in gleichem Maß zutrifft, ist nachvollziehbar; ob es allerdings wünschenswert ist, dass öffentliche Funktionen für nicht öffentlich Bedienstete weniger attraktiv sind als für öffentlich Bedienstete, darf bezweifelt werden.

1.3. Sozialrechtliche Defizite

Die sozialrechtliche Analyse hat gezeigt, dass die Rechtsregeln für Bürgermeister strukturelle soziale Defizite in der Einkommensersatzleistung aufweisen: Sowohl bei Krankheit und Arbeitsunfällen ist die soziale Absicherung mangelhaft, weil die Versicherung nach dem B-KUVG keine Einkommensersatzleistung kennt und nicht alle Länder ausreichende Einkommensersatzleistungen vorsehen.

Ähnliches gilt für den Fall der Arbeitslosigkeit, weil Gemeindemandatare auf Grund ihrer Tätigkeit nicht arbeitslosenversicherungspflichtig beschäftigt sind. Für den Fall, dass ein Bürgermeister nach dem Ende seiner Funktion keine zumutbare Beschäftigung findet und nicht auf Grund anders erworbener Anwartschaften Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen kann, besteht eine Absicherung lediglich durch die Sozialhilfe. Hier könnte entweder durch eine bundesgesetzliche Einbeziehung der Bürgermeisterentschädigung in die Arbeitslosenversicherungspflicht oder durch landesgesetzliche Surrogatregelungen analog zur Arbeitslosenversicherung Abhilfe geschaffen werden.

Die von Bürgermeistern im persönlichen Gespräch immer wieder beklagte Benachteiligung im Pensionssystem ist aus den normativen Regelungen nicht nachvollziehbar. Insbesondere die Veränderungen im Pensionsrecht, die in den letzten Jahren normiert wurden, wirken sich für Bürgermeister nicht nachteiliger aus als für andere Teile der Bevölkerung. Dies bedeutet insbesondere für die Gruppe jener Bürgermeister, die im Erwerbsberuf schon längere Anwartschaften erworben haben, aber bei Inkrafttreten der Pensionsreform 2003 das 50. Lebensjahr von nicht vollendet hatten und daher nicht in den Anwendungsbereich der altersbezogenen Ausnahmeregelung gefallen sind, dass strategische Aspekte der Altersvorsorge einen Verbleib im Bürgermeisteramt finanziell unattraktiv machen können, weil die sukzessive steigende Wirksamkeit der Beitragsdurchrechnung den Erwerb zusätzlicher Anwartschaften im Sozialversicherungsbereich erforderlich erscheinen lassen, zumal diese Altersgruppe nicht mehr in den Genuss der Bürgermeisterpension „alt“ kommt. Hier könnten Härtefallregelungen auf Landesebene Ausgleich schaffen.

Hinzuweisen ist freilich, dass das Pensionssystem der Bürgermeisterpension sowohl im Erwerb von Anwartschaften als auch bei den Leistungsansprüchen innerhalb des Gesamtsystems der gesetzlichen Altersvorsorge künftig systematisch „sauber“ positioniert ist.

1.4. Nachfolgeprobleme

Bedenklich ist, dass es die Bürgermeister trotz ihres eigenen Engagements für schwierig halten, in Zukunft kompetente Funktionsträger zu gewinnen. Dabei sollte vor allem zu denken geben, dass eine befriedigende persönliche Gesamtsituation eher bei Bürgermeistern zu erkennen ist, die im öffentlichen Dienst beschäftigt sind, und dass die Gesamtzufriedenheit bei den Funktionsträgern deutlich vom Einkommen abhängt.

2. Aufgaben der Bürgermeister

2.1. Allgemeines

Die Arbeitssituation der Bürgermeister ist vor dem Hintergrund vielfältiger Facetten der objektiven Entwicklung der Aufgabenfelder zu sehen und nachvollziehbar: Die Neuverteilung der Gemeindeaufgaben durch die Verfassungsnovelle 1962² hat einen über zwei Jahrzehnte relativ fixen Status quo geschaffen, der in Konsequenz vielfältiger Entwicklungen, nicht zuletzt als Folge des EU-Beitritts in den letzten 15 Jahren massiv verändert wurde: Gemeinden sind heute oft unmittelbarer Adressat des Europarechts und übernehmen _ zusätzlich zu dem ihnen im eigenen Wirkungsbereich verfassungsmäßig gewährleisteten Aufgaben (Art 118 B-VG) immer neue Zuständigkeiten auf Grund innerstaatlicher Neuverteilung der Vollzugsschwerpunkte, etwa im Passwesen, Meldewesen und im Rahmen der Organisation der Kinderbetreuung. Künftige Schwerpunkte im Bereich der Organisation der Pflege älterer und behinderter Menschen sowie der Schaffung von Organisationen, die der Hospitalisierung vorbeugen, werden ebenfalls die Belastungen der Gemeinden - und damit der leitenden Funktionsträger innerhalb der Gemeinden – erhöhen.³

2.2. Europarechtliche Aspekte

Diese Entwicklung ist im Kontext eines großen europäischen Mainstreams zu sehen: Der Einfluss des Europarechts hat – für Österreich hat dies Öhlinger⁴ gezeigt - im Bereich vergaberechtlicher und beihilfenrechtlicher Regelungen die Gemeinden vor neue Herausforderungen gestellt; und nicht übersehen werden darf, dass die Gemeinden als potenzielle Empfänger von EU-Förderungen in der Hand-

² Zu den Aufgaben der Gemeinden vgl. *Weber*, Gemeindeaufgaben, in: Österreichischer Gemeindebund, Österreichischer Städtebund (Hrsg), 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (2002) 31 ff.

³ Vgl. dazu einen Problemanriss bei *Mazal*, Volkszählung 2001 – Sozialrechtliche Aspekte, in: Mikl-Leitner (Hrsg), Kremser Protokolle 2 (2001) 51-63.

⁴ Die österreichischen Gemeinden und die Europäische Union 11 ff.

habung der Förderprogramme und der Zusammenarbeit der Gemeinden in Europa immer mehr gefordert werden.

2.3. Ausgliederungen

Europarechtlich determiniert⁵ - aber auch im Trend internationaler Entwicklungen staatlicher Verwaltungen - ist schließlich der Umstand, dass Aktivitäten der Gemeinden immer stärker auf ihre ökonomische Effizienz überprüft und - auch im Bereich der Daseinsvorsorge - selbständige Rechtsträger des Privatrechts zur Aufgabenerfüllung geschaffen werden.

Eine Konsequenz dieser Entwicklung ist, dass der Bürgermeister verstärkt in gesellschaftsrechtliche Organverantwortung gestellt und als Eigentümerversorger in der Gesellschafterversammlung oder in Aufsichtsräten tätig wird. Dadurch wird ihm die persönliche Haftung im Zusammenhang mit diesen Aktivitäten stärker bewusst und die Frage nach deren Abgeltung virulent.

Wenn und soweit das Subsidiaritätsprinzip innerhalb der europäischen Union nicht bloßes Lippenbekenntnis ist, wird sich diese Entwicklung in Zukunft noch verstärken.⁶ Die Entwicklung, die mit *Öhlinger* als grundsätzlich positiv für die Gemeinden zu qualifizieren ist, trägt jedoch, so wie sie heute gehandhabt wird, auch den Keim der steigenden Belastung der Gemeindefunktionäre, insbesondere der Bürgermeister: Wenn der Bürgermeister neben seiner politischen Funktion auch noch Aufsichtsrat oder Geschäftsführer in einer juristischen Person des Privatrechts wird oder eine leitende Funktion in einem Gemeindeverband ausübt, vervielfacht sich seine rechtliche und faktische Belastung schlagartig.

⁵ Maßgeblicher Auslöser für diese Entwicklung waren die so genannten Maastricht-Kriterien.

⁶ Vgl dazu grundlegend *Knemeyer*, Subsidiarität- Föderalismus – Regionalismus, Dezentralisation, kommunale Selbstverwaltung, in *Knemeyer* (Hrsg), Europa der Regionen – Europa der Kommunen (1994) 55 ff; *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht² (2001) 363, sowie erneut *Öhlinger*, Die österreichischen Gemeinden und die Europäische Union 24 ff.

3. Einkommensaspekte

3.1. Vergleich mit Privatwirtschaft

Die Bürgermeisterstudie 2006 hat weiters gezeigt, dass das Einkommen der Bürgermeister idR überraschend gering ist und vor allem im Vergleich zur Einkommen in der Privatwirtschaft fragwürdig zu sein scheint: Eine aktuelle Gehaltsstudie⁷ weist differenziert nach Branchen und Verantwortungsebenen Gehälter aus, die zum Teil deutlich über den Bezügen der Bürgermeister liegen:

Rechnet man das Medianeinkommen der Bürgermeisters 2006 (1.392,00 € p.M. netto) auf Basis des mittleren Werts zeitlicher Belastung alleine aus der Bürgermeistertätigkeit⁸ (32,7 Stunden pro Woche) auf eine 40-Stunden-woche um (1.702,00 € p.M. netto) würde das Jahresgehalt auf Basis von 14 Monatsbezügen (14x) brutto 23.828,00 € betragen und damit knapp über dem einer persönlichen Assistent/in im Alter von 25 Jahren und im untersten Quartil (22.900 € p.a.) und bereits etwa 10% unter dem von 28-jährigen Help-Desk Mitarbeiter/innen im untersten Quartil (27.300 € p.a.) liegen; damit wird von den Bürgermeistern nicht einmal der Medianwert der Bezüge persönlicher Assistent/innen im Alter von 25 Jahren (25.600 € p.a.) erreicht; Bezüge eines Produktmanagers mit 37 Jahren (Medianwert 54.000 € p.a.), eines Personalleiters im Alter von 41 Jahren (Medianwert 80.900 € p.a.) erscheinen angesichts dessen geradezu utopisch. Dass die meisten Bürgermeister in der Altersgruppe der über 45-jährigen sind, wäre bei dieser Vergleichsrechnung der Bürgermeister gesondert zu bedenken!

3.2. Bezügebegrenzungs-gesetz

3.2.1. Verantwortungsadäquate Entlohnung

Problematisch erscheint auch die Einordnung der Bürgermeister in der durch das Bezügebegrenzungs-gesetz normierten Einkommenspyramide. Dabei ist davon auszugehen, dass Bürgermeister Individualorgane sind, die nicht nur politische

⁷ www.neumann-compensation.com, auszugsweise veröffentlicht in Report Plus 4/2006, 12 ff.

⁸ Ohne Nebentätigkeiten.

Aufgaben zu erfüllen haben, sondern in ihrer Amtsführung persönliche Organhaftung tragen, sowie strafrechtlicher⁹ und zivilrechtlicher Haftung ausgesetzt sind.

Vor diesem Hintergrund ist aus meiner Sicht nicht erklärbar, warum der Verantwortung der Bürgermeister als Individualorgane innerhalb der Einkommenspyramide nicht durch eine adäquate Entlohnung Rechnung getragen wird. Vergleicht man zu den Mitgliedern gesetzgebender Körperschaften in funktionaler Betrachtung die Frage auf, warum die Entlohnung von Abgeordneten, die für sich keine individuelle verwaltungsrechtliche oder zivilrechtliche Verantwortung tragen, deutlich höher als jene der Bürgermeister,

Warum für Nationalratsabgeordnete im Jahr 2006¹⁰ ein Bezug von € 7.905,02 € p.M, für ein Mitglied des Bundesrates immerhin noch 3.952,50 € p.M. vorgesehen sind, während das Medianeinkommen der Bürgermeister 1.392,00 € p.M. beträgt, ist unter Verantwortungsgesichtspunkten unverständlich.

3.2.2. Beschränkung auf zwei Einkommen fragwürdig

Zum anderen verstärkt die Beschränkung auf zwei Einkommen aus öffentlichen Quellen durch das Bezügebegrenzungsrecht bei Ausgliederungen den Eindruck, dass die steigende Verantwortung nicht durch adäquate Entlohnung abgegolten wird: Zwar ist evident, dass es sinnvoll ist, wenn Bürgermeister nicht viele Funktionen verbinden, und wenn das Gesamteinkommen limitiert ist; es ist aber sachlich fragwürdig, unabhängig von der Verantwortung, nur den Bezug der beiden höchsten Einkommen aus diesen Tätigkeiten zuzulassen.

Zu überlegen ist, ob nicht eine Kombination aus Mandaten und dem daraus erzielten Einkommen sachadäquater wäre; was die Zahl der Mandate betrifft, könnte man sich dabei an der Regelung des Corporate-Governance-Kodex¹¹ orientieren,

⁹ Vgl dazu Aicher-Hadler, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Bürgermeisters – Amtsmisbrauch, Verbandsverantwortlichkeit (Wien 2007)

¹⁰ Kundmachung des Präsidenten des Rechnungshofes im „Amtsblatt zur Wiener Zeitung“ vom 23. Mai 2006 mit Wirksamkeit zum 1. Juli 2006.

¹¹ Regel L 56 des Österreichischen Corporate Governance – Kodex vom Jänner 2006.

der für Aufsichtsratsmandate eine Höchstzahl von 8 festlegt, wobei Vorsitze doppelt zählen.

4. Auswege

4.1. Profilbildung und Entlohnung

Überlegt man, wie man mit der – offensichtlich wesentlichen – Frage der Entlohnung korrekt umgehen soll, zeigt die Gegenüberstellung der Normen einerseits und der realen Situation der Bürgermeister andererseits, dass es offensichtlich sachfremd ist, die Entlohnung grundsätzlich an der an der Zahl der Bürger gemessenen Gemeindegröße anzuknüpfen: Offensichtlich gibt es Bürgermeister, die in kleineren Gemeinden viel, in größeren Gemeinden hingegen weniger Zeit – und umgekehrt – für ihre Amtstätigkeit aufwenden; auch ist evident, dass die Belastung nicht nur vom Charakter als große oder als kleine Gemeinde abhängt; auch ob eine Gemeinde ländlichen oder städtischen Charakter hat, beeinflusst die Belastung; und schließlich spielt offenbar auch das Ausmaß der übernommenen rechtlichen Verantwortung eine Rolle.

Die Vielzahl der Parameter erklärt, warum die Abgeltung durch Instrumente erfolgen soll, die eine Vielzahl von Parametern berücksichtigen sollte: Letztlich hängt es vom Profil ab, das die Gemeinde hat bzw für das sie einen Bürgermeister sucht. Unter diesem Blickwinkel wäre es sinnvoll, als Ergebnis von Willensbildungsprozessen auf Gemeindeebene¹² eine Profilbildung vorzunehmen und Entscheidungen über die Höhe der Abgeltung zu treffen; allenfalls könnte die Landesgesetzgebung für diesen Prozess Bandbreiten der Entgeltgestaltung vorgeben.

Will man die Vergleichbarkeit der Bürgermeisterabgeltung innerhalb einer Region sicherstellen, könnte eine zentrale Instanz auf Landes und/oder Bundesebene¹³

¹² Hier wäre neben Gemeinderatsdebatten auch an Bürgergutachten udgl zu denken.

¹³ Waisenrat, Rechnungshof usw.

Profiltypen und/oder Entlohnungsbandbreiten entwickeln, wobei dann auf der Gemeindeebene die Zuordnung der eigenen Gemeinde zum jeweiligen Typus erfolgen müsste.

Bei all diesen Vorgängen sollte ein klares Augenmerk auf die Höhe der individuellen Abgeltung der Gemeindefunktion gelegt werden: Überall dort, wo die Tätigkeit ihrem Umfang und Charakter nach das Maß eines typischen Ehrenamts übersteigt, weil die zeitliche Belastung und die Verantwortung hoch sind, sollte die Entlohnung merkbar steigen, will man nicht gute Bürgermeister bzw ihre Tätigkeit unter ihrem Wert behandeln. Dass die Rolle des Bürgermeisters heute über weite Strecken eine andere Zeit- und mengenmäßige Belastung mit sich bringt als in den 60er Jahren, ist evident; dass die Entlohnung in vielen Fällen dieser Funktion nicht mehr adäquat ist, hat die Untersuchung klar gezeigt.

4.2. Probleme der Aufgabenverteilung

4.2.1. Ausgangslage

Mit der Profilbildung der Gemeinde sollte eine Neuverteilung der Aufgaben innerhalb der Gemeinde einhergehen. Es fällt auf, dass es in den letzten Jahren im Zuge der Direktwahl der Bürgermeister zu einer kritischen Reflexion und teilweisen Neuordnung der Rechtsgrundlagen der politischen Organe der Gemeinde und ihres Verhältnisses zueinander kam.¹⁴

Aus meiner Sicht offen ist jedoch die Neuordnung des Verhältnisses zwischen den politischen Organen und den administrativen Organen. Hier fällt zum einen auf, dass es in der tatsächlichen Handhabung der Aufgabenteilung zwischen den politischen Verantwortlichen und dem Administrativpersonal eine Diskrepanz zum ei-

¹⁴ Vgl dazu als Beispiel die Novelle der Tiroler Gemeindeordnung 2001 und ihre lesenswerte Analyse in Promberger/Resch/Bodemann, Kommunales Management in der Euroregion Tirol (2003), Studie im Auftrag der Europäischen Akademie Bozen. o.J.,

Quelle: http://www.general-solutions.at/gemnova/site-files/1004/uploads/kommunales_management_in_der_euroregion_tirol.pdf

nen innerhalb der Gemeinden und zum anderen zwischen den Gemeinden und anderen Selbstverwaltungsträgern gibt.

Was die Handhabung innerhalb der Gemeinde betrifft, hängt es offensichtlich von der Gemeindegröße ab, in welchem Ausmaß der Bürgermeister als politischer Verantwortungsträger durch die Administration entlastet wird oder nicht. Und bei anderen Selbstverwaltungskörpern ist die Tätigkeit der Administration offensichtlich in viel größerem Maße eigenverantwortlich als dies gerade bei kleineren und mittleren Gemeinden der Fall ist.

4.2.2. Verantwortung

Ausgangspunkt der Unterschiede in der Handhabung dürfte eine Unsicherheit in der Wahrnehmung von Verantwortung sein, wie die Studie von Promberger/Resch/Bodemann zeigt. Die Autoren haben sich mit einem Vergleich der Gemeindestrukturen in der Europaregion Tirol beschäftigt und gezeigt, dass zwischen dem italienischen Gemeinderecht und dem österreichischen Gemeinderecht bemerkenswerte Parallelen, aber auch Unterschiede bestehen. Dabei machen die Studienautoren die Aussage, dass in Italien die Führungskräfte für ihre Tätigkeiten verantwortlich seien, während in Tirol die Verantwortlichkeit vom jeweils politisch zuständigen Organ getragen wird.¹⁵

Diese Aussage legt es nahe, dass in Italien die Führungskräfte in den Gemeinden außerhalb der Verantwortung der politischen Organe arbeiten, oder dass Führungskräfte auf Gemeindeebene in Österreich für ihr Handeln nicht verantwortlich wären, was unzutreffend ist. Sowohl *de lege lata* als auch *de lege ferenda* ist vielmehr jedenfalls für Österreich davon auszugehen, dass die administrativen Führungskräfte auf Gemeindeebene – wie bei allen Selbstverwaltungskörpern an die Weisungen der politischen Verantwortungsträger gebunden sind, dass sie jedoch für die Umsetzung der politischen Entscheidungen rechtlich verantwortlich sind.

Diese Strukturierung ist letztlich auch aus verfassungsrechtlichen Gründen vorgegeben und nicht ohne weiteres veränderbar; sie macht auch Sinn, wenn man die

¹⁵ AaO, 113ff

demokratiethoretische Konzeption der Gemeinde und der Gemeindeorgane bejaht, die wie bei allen gewählten Organen gewährleisten muss, dass der Wille der demokratisch legitimierten Organe durch die Administration umgesetzt werden muss.

Wenn allerdings der Handlungsspielraum der Administration ebenso wie der Belastungsdruck der politischen Organe bei den Selbstverwaltungskörpern ungleich ist - und es bei der Gemeinde offensichtlich den größten Handlungsbedarf gibt - dürfte die Ursache daher auf eine unterschiedliche Handhabung der Zusammenarbeit zurückzuführen sein: Diese ist naturgemäß bei großen Selbstverwaltungskörpern aus Gründen des Sachzwangs offensichtlich so gestaltet, dass die politischen Verantwortungsträger im Delegationsweg eine Vielzahl von Aufgaben und große Spielräume einräumen, während dies bei kleinen Strukturen offensichtlich aus ökonomischen Gründen unterbleibt.

4.2.3. Handhabung der Leitungsfunktion

Dies führt allerdings angesichts der steigenden Aufgaben zu verstärkten Problemen, die vielfach bereits erkannt sind. So haben beispielsweise die Richtlinien 2002 für die Erstellung der Stellenpläne der Gemeinden im Land Salzburg¹⁶ darauf Bezug genommen, dass die Arbeitsanforderungen vor allem an leitende Bedienstete in der Regel immer höher werden und daher eine Ausweitung der Dienstposten für höher qualifiziertes Administrativpersonal in Aussicht genommen.

Auffallend ist auch, was die bereits erwähnte vergleichende Untersuchung für die Europaregion Tirol bezüglich der Position der administrativen Leitung der Gemeinde aufzeigt: Während in den italienischen Teilen der Region der Abschluss eines Studiums für Führungskräfte auf Gemeindeebene erforderlich ist, ist dies in Tirol nicht der Fall, sondern hängt von der Ausschreibung ab; die Auswahl der Führungskräfte erfolgt in den italienischen Teilen der Region als Ergebnis eines öffentlichen Wettbewerbs, in Tirol durch den Bürgermeister; eine Bewertung der Führungskräfte ist in den italienischen Teilen der Region zwingend vorgeschrieben, in Tirol nicht; und schließlich sind in den italienischen Teilen Zielvereinbarungen

¹⁶ ZI 21103-011-01/42-2001

zwingend vorgeschrieben, während in Tirol kein Zwang zu Zielvereinbarungen besteht.¹⁷

5. Kommunale Manager

5.1. Vorbemerkung

Die folgenden Ausführungen möchten einen Ausweg aus der Problematik der Aufgabenverteilung skizzieren, der sich angesichts der veränderten Aufgaben der Gemeinde und der sozialen Situation der Bürgermeister zeigt. Sie verstehen sich nicht als „Patentrezept“, sondern als Anregung, wohl wissend, dass sie nicht 1:1 umgesetzt werden können. Dies auch deswegen, weil die Varianz einerseits der von den Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben, und andererseits der Handhabung der Aufgabenverteilung zwischen den politischen Organen und der Administration groß sein dürfte.

Genau diese Varianz gebietet es freilich, der unterschiedlichen faktischen Situation auch in der organisatorischen Gestaltung Rechnung zu tragen, will man nicht Ungleiches gleich behandeln und damit Imbalancen erzeugen.

Unter diesem Blickwinkel sollen im Folgenden Überlegungen in Bausteinform entwickelt werden, wie eine Neugestaltung der Aufgabenverteilung zwischen Bürgermeister und Amtsleiter erfolgen kann.

5.2. Rechtliche Eckpunkte

5.2.1. Geschäftsbesorgung durch das Gemeindeamt

Unter rechtlichem Blickwinkel kann davon ausgegangen werden, dass für die Gestaltung der Aufgabenverteilung zwischen Bürgermeister und leitenden administrativen Funktionsträgern de lege lata ein breiter Gestaltungsspielraum besteht. Die

¹⁷ AaO, 114ff

Gemeindeordnungen sehen durchwegs¹⁸ vor, dass die Geschäfte der Gemeinde vom Gemeindeamt zu besorgen sind, an dessen Spitze ein leitender administrativer Funktionsträger¹⁹ steht. Vorgesehen ist auch, dass der Bürgermeister bei bestimmten Gruppen von Entscheidungen, Verfügungen oder sonstigen Amtshandlungen der Vollziehung durch Bedienstete der Gemeinde vertreten lassen kann, und dass diese Vertretungsbefugnis auch auf rechtsverbindliches Handeln in Wirtschaftskörpern erstreckt werden kann.

5.2.2. Rechtliche Organisationsverantwortung

Dass all dies unbeschadet der Verantwortlichkeit des Bürgermeisters möglich ist, ergibt sich wie gesagt aus der demokratischen Strukturierung der Organstruktur der Gemeinde. Diese Verantwortung ist mE lege non distinguente sowohl als politische als auch als rechtliche Verantwortlichkeit zu sehen: Der Bürgermeister hat für alle Handlungen, die das Amt im Rahmen der Geschäftsbesorgung setzt, die politische Verantwortung zutragen und ist für alle diese Handlungen auch rechtlich verantwortlich.

Die rechtliche Verantwortung - auf die ich mich im Weiteren konzentrieren möchte - schließt jedoch eine weit reichende Delegation von Aufgaben nicht aus. Ein Blick auf die Handhabungspraxis größerer Gemeinden sowie auf die normativen Grundlagen und die Handhabungspraxis anderen Selbstverwaltungskörper zeigt, dass die rechtliche Verantwortlichkeit in diesem Zusammenhang nicht als Verpflichtung zur höchstpersönlichen Aufgabenerfüllung, sondern in rechtlichem Sinn „Organisationsverantwortung“ bedeutet: Der Bürgermeister ist entweder verpflichtet, alle Handlungen selbst zu setzen oder auf der Grundlage von Delegation seine Aufgaben an die Administration zu übertragen.

Zieht man zur materiellen Beurteilung der Organisationsverantwortung die in anderen Branchen gewonnen Erkenntnisse heran, zeigt sich, dass dabei von einer objektiven Maßfigur auszugehen ist, der jene Verhaltensweisen abzufordern sind,

¹⁸ Vgl dazu zB § 64 Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 idgF

¹⁹ Für diesen sind je nach Land, sowie Größe und Bedeutung der Gemeinde unterschiedliche Bezeichnungen vorgesehen.

die von ordentlich sorgfältigen Verkehrsteilnehmern billigerweise erwartet werden können.

Dies hat zur Konsequenz, dass die Verantwortung des Bürgermeisters zunächst darin besteht, in Situationen, in denen er selbst eine ausreichend sorgfältige Aufgabenerfüllung nicht oder nicht mehr gewährleisten kann, sich in ausreichendem Maß an Administration bedient und Delegationen vornimmt. Im Delegationsfall besteht seine Verantwortung zunächst darin, eine klare Organisationsstruktur, sowie klare Regelungen über die Kompetenzen jener Personen zu errichten, denen er Aufgaben delegiert. Darüber hinaus ist die Etablierung eines stichprobenartigen Kontrollsystems als Teil der vom Bürgermeister zu gewährleistenden Sorgfalt einzufordern.

5.3. Organisatorische Aspekte

5.3.1. Erforderliche Führungsqualifikation

Unter ökonomischem Blickwinkel ist angesichts 1) der in der Bürgermeisterstudie offen gelegten persönlichen Überlastung der Bürgermeister, 2) der steigenden rechtlichen Verantwortlichkeit der Bürgermeister und 3) der wachsenden ökonomischen Anforderungen an die Gemeinden, geboten, den Bürgermeistern moderne effiziente Administrativstrukturen zur Verfügung zu stellen, die die Wahrnehmung der rechtlichen und politischen Verantwortung ermöglichen.

Um den rechtlichen Anforderungen zu entsprechen, bedarf es dazu an der Spitze der Administration Personen mit Managementqualifikationen, die der Größe und Aufgabenvielfalt der jeweiligen Organisation entsprechen. Dies wird mE wegen der Vielfalt der Anforderungen und des raschen Tempos der Aufgabenveränderung, dem die Gemeinden heute ausgesetzt sind, eine Qualifikation sein, wie sie für Absolventen hochschulischer Ausbildungsgänge kennzeichnend ist: Diese Ausbildungsgänge sollen ja ex definitione die Fähigkeit vermitteln, in eigenständiger Weise auf wechselnde Anforderungen zu reagieren und selbständig adäquate Lösungen zu erarbeiten. Gerade wenn Bürgermeister als im politischen Prozess bestellte Funktionsträger keineswegs zwingend die erforderliche Administrativkompetenz besitzen, die für die Führung der Gemeinde erforderlich ist, ist es im Interesse der Institution geboten und rechtlich aus Haftungsgründen zwingend, die leitenden administrativen Funktionsträger mit umfangreichem Know-how auszu-

statten, das einerseits die Erfüllung der Administrationsaufgaben gewährleistet und damit andererseits die Verantwortung der politischen Funktionsträger tragbar macht.

5.3.2. Weitere Aspekte

In ökonomischer Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass es Situationen geben mag, in denen es das Gemeindebudget nicht zulässt, ausreichende Managementqualifikation einzukaufen.

Für solche Gemeinden sollte - wie dies mancherorts bereits geschieht - die Möglichkeit geprüft werden, ein gemeinsames Backoffice zu bilden, das die Bürgermeister in der Erfüllung ihrer Aufgaben effizient entlastet.

Zum anderen sollte geprüft werden, wie weit kommunale Aufgaben selbständigen juristischen Personen - des Privatrechts wie des öffentlichen Rechts - übertragen werden können. Die Erfahrung zeigt, dass durch solche Vorgänge einerseits die Verantwortung des Bürgermeisters tragbarer wird, und dass andererseits eine Chance besteht, die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. Wenn der Bürgermeister in solchen Rechtsträgern durch geeignete Manager vertreten wird (was de lege lata bereits möglich ist), besteht erneut ein Ansatz, seine Aufgabenbelastung zu reduzieren und gleichzeitig die Wahrnehmung seiner Verantwortung zu gewährleisten.