

ANTRAG

Gremium: LaKo Wien

Beschlussdatum: 18.11.2023

Tagesordnungspunkt: 13 Anträge

A1NEU: Schluss mit dem Alleinherrscher im Rathaus Rechtliche Lehren aus der Affäre rund um die Wien Energie und Bgm. Ludwig.

Antragstext

1 Im September 2022 wurde bekannt, dass die Stadt Wien in zwei Tranchen 1,4
2 Milliarden Euro an Garantien für die stadteigene Wien Energie gewährt hat.
3 Diese Garantien wurden jedoch nicht durch den Gemeinderat beschlossen - sondern
4 durch den Bürgermeister allein. Noch dazu wurden die Öffentlichkeit und der
5 Gemeinderat erst Monate nach der Bewilligung dieser Garantien informiert.

6 Das eigenmächtige Handeln stützte der Bürgermeister auf eine sogenannte
7 *Notkompetenz*, die ihm von § 92 der Wiener Stadtverfassung (WStV) zugestanden
8 wird. Diese Notkompetenz ist in ihrer jetzigen Fassung sehr breit formuliert und
9 gibt dem Bürgermeister dadurch eine enorme Macht. Er kann, wann immer er denkt,
10 dass die "Entscheidung [eines] Gemeindeorganes ohne Nachteil für die Sache
11 nicht abgewartet werden kann", eigenmächtig Verfügungen treffen.

12 Anders formuliert: Wenn es zu langsam wäre, das eigentlich demokratisch
13 legitimierte Gremium mit einer Thematik zu befassen, kann der Bürgermeister die
14 Sache einfach selbst entscheiden. Wenn Demokratie zu lange braucht, nimmt der
15 Stadtkaiser die Dinge einfach selbst in die Hand.

16 Die Stadtverfassung sieht zwar vor, dass der Bürgermeister "die Angelegenheit
17 [...] unverzüglich dem zuständigen Gemeindeorgan zur nachträglichen
18 Genehmigung [vorlegen muss]", doch gibt es keine rechtliche Kontrolle dieser
19 Regelung. Die Affäre rund um die Milliardenengarantien für die Wien Energie
20 illustriert, wie dehnbar der Begriff "unmittelbar" ist: Erst nach der
21 Sommerpause wurde der Gemeinderat mit den Garantien befasst, obwohl diese
22 teilweise schon Mitte Juli durch Notkompetenz genehmigt wurden.

23 Die derzeitige Fassung der Stadtverfassung macht aus dem Bürgermeister also
24 einen Souverän im Sinne des reaktionären Staatsrechtlers Carl Schmitt, ist er
25 doch alleiniger Richter über den Ausnahmezustand. Er entscheidet, wann die
26 Stadtinstitutionen normal funktionieren dürfen, und wann er selbst alles
27 entscheiden darf. Wann Demokratie sein darf, und wann sie eben zu aufwändig
28 ist.

29 So ein Zustand ist in einer liberalen Stadt nicht tolerierbar. Nicht ohne Grund
30 ist der österreichische Staat so gebaut, dass es einen Souverän, der im
31 Zweifelsfall Diktator spielen kann, nicht gibt.

32 Es braucht also zweierlei: Einerseits eine Neugestaltung des § 92 WStV, um die
33 Notkompetenz des Bürgermeisters auf ein striktes Minimum zu begrenzen (I.), und
34 andererseits eine verbesserte rechtliche Kontrolle des Handelns des
35 Bürgermeisters (II.).

36 Selbst wenn diese Materie etwas technisch klingen mag, ist sie von
37 allerhöchster Bedeutung, geht es doch darum, dass der Bürgermeister nicht
38 eigenmächtig Demokratie und Rechtsstaatlichkeit umgehen kann.

39 **1. Notkompetenz (§ 92 WStV) auf ein Minimum begrenzen**

40 Nicht ohne Grund sind Notkompetenzen im modernen Verfassungsrecht eher
41 gefürchtet. Sie führen dazu, dass die gewöhnlichen demokratischen Abläufe
42 umgangen werden und durch Entscheidenden von Einzelpersonen ersetzt werden.
43 JUNOS Wien sieht zwar die Notwendigkeit von Notkompetenzen, jedoch nur in einem
44 sehr beschränkten und reglementierten Rahmen. Je wichtiger das umgangene
45 Gremium, umso höher sollte die Hürde sein.

46 JUNOS Wien setzt sich also für eine Auftrennung des § 92 WStV in zwei Absätze
47 ein.

48 Tatsächlich umfasst nämlich die derzeitige Notkompetenz zwei sehr verschiedene
49 Notkompetenzen: Einerseits die Möglichkeit Notverfügungen im Kompetenzbereich
50 des Stadtsenates, also der Stadtregierung, zu treffen, und andererseits die
51 Macht, Notverfügungen im Kompetenzbereich des Gemeinderats oder von
52 Gemeinderatsausschüssen zu treffen. Nachdem im zweiten Fall der Bürgermeister
53 als Organ der Stadtexekutive in den Kompetenzbereich des Stadtparlaments
54 eingreift, sollten die Hürden hier deutlich höher gesteckt sein.

55 In einem ersten Absatz eines neu geschriebenen § 92 WStV soll dem
56 Bürgermeister eingeräumt werden, dass er in Ausnahmefällen

57 Stadtsenatsbeschlüsse vorwegnehmen darf. Gleichzeitig sollen aber genaue
58 Fristen geschaffen werden, nach denen der Stadtsenat jedenfalls über die
59 vorläufigen Verfügungen des Bürgermeisters abzustimmen hat.

60 In einem zweiten Absatz soll die Notkompetenz des Bürgermeisters in Sachen
61 Wirkungsbereich des Gemeinderats und der Gemeinderatsausschüsse an die
62 Notkompetenz des Bundespräsidenten nach Art 18 Abs. 3 bis 5 B-VG angeglichen
63 werden.

64 Der Bürgermeister müsste also auf Vorschlag des Stadtsenates und im
65 Einvernehmen mit einem dafür eingerichteten Unterausschuss des Gemeinderats
66 handeln. Eine Verwendung dieser Notkompetenz hätte automatisch eine Einberufung
67 des Gemeinderats zur Folge, der binnen einer kurzen Frist der Verfügung, die im
68 Rahmen der Notkompetenz ergangen ist, zustimmen müsste. Dadurch würde
69 gewährleistet, dass der Bürgermeister nicht ganz alleine tun und lassen kann,
70 was er will.

71 Auch der Anlassfall für eine Verwendung der Notkompetenz ist in Art. 18 B-VG
72 näher umschrieben. Während die derzeitigen Fassung des § 92 WStV schlicht
73 festschreibt, dass "die Entscheidung dieser Gemeindeorgane ohne Nachteil für
74 die Sache nicht abgewartet werden kann", sieht Art 18 Abs. 3 B-VG vor, dass
75 nur zur "Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für
76 die Allgemeinheit zu einer Zeit notwendig wird, in der der Nationalrat nicht
77 versammelt ist, nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder in seiner Tätigkeit
78 durch höhere Gewalt behindert ist..." auf die Ausnahmekompetenz
79 zurückgegriffen werden kann. Um Willkür zu vermeiden, setzt sich JUNOS Wien
80 dafür ein, dass die Formulierung des Notstandes in § 92 WStV sich an dem
81 Vorbild des Art. 18 B-VG orientiert.

82 Im dritten Absatz einer neuen Fassung des § 92 WStV soll festgeschrieben
83 werden, dass jegliche Verwendung der Notkompetenz öffentlich gemacht werden
84 muss.

85 Damit diese Neugestaltung der Notkompetenz nicht durch den Bürgermeister
86 eigenmächtig umgangen wird, braucht es aber auch eine Verstärkung der
87 rechtlichen Kontrolle des Bürgermeisters.

88 **2. Für echte rechtliche Kontrolle sorgen**

89 Staatliche Funktionsträger wie der Bürgermeister üben Macht im Namen der
90 Bevölkerung und auf Grundlage verschiedenster Rechtsnormen aus. Das ist ein
91 wesentliches Merkmal des Rechtsstaates: Die politische Macht ist an das Recht

92 gebunden. Damit das auch gewährleistet wird, muss das Überschreiten der
93 rechtlichen Kompetenzen und der Machtmissbrauch rasche und vorhersehbare Folgen
94 haben.

95 Die Affäre rund um die von Bürgermeister Ludwig im Rahmen der Notkompetenz
96 vergebenen Garantien offenbart, wie wenig Möglichkeit es für die Minderheit im
97 Gemeinderat bzw Landtag gibt, die Regierung dazu zu zwingen, sich an geltendes
98 Recht zu halten. So konnte die Minderheit im Gemeinderat über Monate nicht
99 kontrollieren, ob es hier überhaupt notwendig war, die Notkompetenz in Anspruch
100 zu nehmen - auch weil sie erst nach Monaten über die Affäre informiert wurden.

101 Selbst wenn aktuell eine Oppositionsfraktion (die ÖVP Wien) in mehreren
102 Gutachten darlegt, dass sie das Verhalten des Bürgermeisters in der Affäre
103 für illegal hält, kann sie den Bürgermeister *de facto* nicht zur Verantwortung
104 ziehen.

105 Die Stadtverfassung sieht grundsätzlich vor, dass die Mitglieder der
106 Landesregierung dem Landtag gegenüber sowohl politisch, als auch rechtlich
107 verantwortlich sind. Im Rahmen der politischen Kontrolle kann der Landtag die
108 Landesregierung aufgrund von politischen Differenzen mittels Misstrauensantrag
109 zum Rücktritt zwingen. Das sorgt dafür, dass keine Landesregierung gegen den
110 Willen der Mehrheit der Abgeordneten zum Landtag gebildet wird und funktioniert
111 in Wien sehr gut.

112 Leider ist die rechtliche Kontrolle durch den Landtag, die garantieren soll,
113 dass die Landesregierung nicht im Rahmen ihrer Amtsausübung gegen das Gesetz
114 verstößt, in Wien realpolitisch inexistent.

115 Es existiert zwar das Instrument der Anklage der Mitglieder der Landesregierung
116 vor dem Verfassungsgerichtshof durch den Landtag (§ 135 Abs. 4 WStV iVm Art.
117 142 Abs. 2 lit d B-VG), analog zur sogenannten Ministeranklage auf Bundesebene
118 (Art. 76 B-VG iVm Art. 142 Abs. 2 lit b B-VG). In diesem Verfahren muss der
119 Verfassungsgerichtshof prüfen, ob die belangte Person in ihrer Amtstätigkeit
120 schuldhaftes Gesetzesverletzungen gesetzt hat. Abhängig vom Schweregrad dieser
121 Rechtsverletzung kann der Verfassungsgerichtshof eine einfache Ermahnung, oder
122 auch eine Amtsenthebung anordnen. Dieses Verfahren wurde von den Autoren der
123 Bundesverfassung geschaffen, um zu garantieren, dass Regierungsmitglieder auf
124 Bundes- oder Landesebene nicht ohne Konsequenzen geltendes Recht verletzen
125 können.

126 Um dieses Verfahren einzuleiten, bedarf es aber gemäß der Wiener
127 Stadtverfassung eines Mehrheitsbeschlusses des Landtages. Im Klartext heißt

128 das: Ohne die Zustimmung der Stadtregerungsfraktionen kann keine Anklage gegen
129 Mitglieder der Landesregierung durch den Landtag erhoben werden. Heute ist die
130 rechtliche Kontrolle der Mitglieder der Stadtregerung durch den Landtag also
131 nicht mehr als totes Recht.

132 Es kommt aber noch schlimmer: Im Rahmen der komplexen rechtlichen Organisation
133 des Landes Wien, die zugleich auch eine Gemeinde ist, sind die Landesorgane
134 zugleich Organe der Gemeinde Wien. Die Mitglieder der Landesregierung sind also
135 zugleich Mitglieder des Stadtsenats, der Landeshauptmann zugleich Bürgermeister
136 und der Landtag zugleich Gemeinderat.

137 Handeln der Bürgermeister oder die Mitglieder des Stadtsenats im Rahmen ihrer
138 Gemeindefunktionen (und nicht Landesfunktionen), so sind sie dem Gemeinderat
139 gegenüber nur *politisch* verantwortlich (§ 37 WStV). Rechtliche Verantwortung
140 gibt es hier gar keine. Nachdem die Notkompetenz des Bürgermeisters aber eben
141 eine Kompetenz des Bürgermeisters und nicht des Landeshauptmannes ist, gibt es
142 im Endeffekt gar keine rechtliche Kontrolle dieser Handlungen - nicht einmal mit
143 Zustimmung der Regierungsfraktionen im Gemeinderat.

144 JUNOS Wien findet diesen Zustand insgesamt inakzeptabel. Es ist von höchster
145 Bedeutung, dass garantiert werden kann, dass Mitglieder der Stadtregerung sich
146 an geltendes Recht halten, und die Opposition im Rathaus die Möglichkeit hat,
147 klären zu lassen, ob ein Mitglied der Stadtregerung im Rahmen seiner
148 Amtstätigkeit geltendes Recht verletzt - ganz egal ob es als Mitglied der
149 Landesregierung oder des Stadtsenats handelt. Aktuell bleiben die von der
150 Opposition erhobenen Vorwürfe rechtlich folgenlos.

151 Um die rechtliche Kontrolle der Mitglieder der Landesregierung durch den Landtag
152 endlich effektiv aufzuwerten, bedarf es einer Absenkung des Konsensquorums bei
153 Anklagebeschlüssen iSd § 135 Abs. 4 WStV. JUNOS Wien setzt sich also dafür
154 ein, dass eine Minderheit im Landtag (zB 33 Abgeordnete) einen solchen
155 Anklagebeschluss fassen kann. Damit solche Anklagebeschlüsse nicht zu
156 Misstrauensanträgen durch die Hintertür verkommen, setzt JUNOS Wien sich
157 gleichzeitig dafür ein, dass § 135 Abs. 5 WStV (die sofortige Suspension des
158 Mitglieds der Landesregierung nach erfolgter Anklage) ersatzlos gestrichen wird.

159 Gleichzeitig sollte eine analoge Form der rechtlichen Verantwortung des
160 Bürgermeisters bzw der Mitglieder des Stadtsenats dem Gemeinderat gegenüber im
161 Rahmen des § 37 WStV geschaffen werden. Auch hier sollte eine Anklage bereits
162 mit Zustimmung einer Minderheit der Gemeinderäte möglich sein.

163 ANHANG 1: Derzeitige Fassung des § 92 WStV

164 **§ 92**

165 Der Bürgermeister ist berechtigt, bei dringlichen Fällen in Angelegenheiten,
166 die in den Wirkungsbereich eines Gemeinderatsausschusses, des Stadtsenates oder
167 des Gemeinderates fallen, unter seiner Verantwortung Verfügungen zu treffen,
168 wenn die Entscheidung dieser Gemeindeorgane ohne Nachteil für die Sache nicht
169 abgewartet werden kann. Er hat die Angelegenheit jedoch unverzüglich dem
170 zuständigen Gemeindeorgan zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen.

171 ANHANG 2: Derzeitige Fassung des Art. 18 B-VG (Auszüge)

172 **Artikel 18.**

173 (...)

174 (3) Wenn die sofortige Erlassung von Maßnahmen, die verfassungsgemäß einer
175 Beschlussfassung des Nationalrates bedürfen, zur Abwehr eines offenkundigen,
176 nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit zu einer Zeit
177 notwendig wird, in der der Nationalrat nicht versammelt ist, nicht rechtzeitig
178 zusammentreten kann oder in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert
179 ist, kann der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung unter seiner
180 und deren Verantwortlichkeit diese Maßnahmen durch vorläufige gesetzändernde
181 Verordnungen treffen. Die Bundesregierung hat ihren Vorschlag im Einvernehmen
182 mit dem vom Hauptausschuss des Nationalrates einzusetzenden ständigen
183 Unterausschuss (Art. 55 Abs. 3) zu erstatten. Eine solche Verordnung bedarf der
184 Gegenzeichnung der Bundesregierung.

185 (4) Jede nach Abs. 3 erlassene Verordnung ist von der Bundesregierung
186 unverzüglich dem Nationalrat vorzulegen, den der Bundespräsident, falls der
187 Nationalrat in diesem Zeitpunkt keine Tagung hat, während der Tagung aber der
188 Präsident des Nationalrates für einen der der Vorlage folgenden acht Tage
189 einzuberufen hat. Binnen vier Wochen nach der Vorlage hat der Nationalrat
190 entweder an Stelle der Verordnung ein entsprechendes Bundesgesetz zu
191 beschließen oder durch Beschluss das Verlangen zu stellen, dass die Verordnung
192 von der Bundesregierung sofort außer Kraft gesetzt wird. Im letzterwähnten
193 Fall muss die Bundesregierung diesem Verlangen sofort entsprechen. Zum Zweck der
194 rechtzeitigen Beschlussfassung des Nationalrates hat der Präsident die Vorlage
195 spätestens am vorletzten Tag der vierwöchigen Frist zur Abstimmung zu stellen;
196 die näheren Bestimmungen trifft das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung
197 des Nationalrates. Wird die Verordnung nach den vorhergehenden Bestimmungen von
198 der Bundesregierung aufgehoben, treten mit dem Tag des Inkrafttretens der
199 Aufhebung die gesetzlichen Bestimmungen wieder in Kraft, die durch die

200 Verordnung aufgehoben worden waren.

201 (5) Die im Abs. 3 bezeichneten Verordnungen dürfen nicht eine Abänderung
202 bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen bedeuten und weder eine dauernde
203 finanzielle Belastung des Bundes, noch eine finanzielle Belastung der Länder
204 oder Gemeinden, noch finanzielle Verpflichtungen der Staatsbürger, noch eine
205 Veräußerung von Bundesvermögen, noch Maßnahmen in den im Art. 10 Abs. 1 Z 11
206 bezeichneten Angelegenheiten, noch endlich solche auf dem Gebiet des
207 Koalitionsrechtes oder des Mieterschutzes zum Gegenstand haben.

208 ANHANG 3: Derzeitige Fassung des § 37 WStV

209 **Abberufung des Bürgermeisters und amtsführender Stadträte - § 37**

210 (1) Versagt der Gemeinderat dem Bürgermeister oder einem amtsführenden Stadtrat
211 durch ausdrückliche EntschlieÙung sein Vertrauen, so gilt er als abberufen,
212 wodurch der Bürgermeister seine Funktion als Bürgermeister, der amtsführende
213 Stadtrat sein Stadtratsmandat verliert.

214 (2) Ein solcher Antrag muß mindestens vom vierten Teil aller
215 Gemeinderatsmitglieder eingebracht werden; bezüglich eines amtsführenden
216 Stadtrates kann er auch vom Bürgermeister gestellt werden.

217 (3) Zu einem Beschluß des Gemeinderates, mit dem das Vertrauen versagt wird,
218 bedarf es der Anwesenheit der Hälfte der Gemeinderatsmitglieder. Doch ist, wenn
219 es ein Fünftel der anwesenden Gemeinderatsmitglieder verlangt, die Abstimmung
220 auf den zweitnächsten Werktag zu vertagen. Eine neuerliche Vertagung kann nur
221 durch Beschluß des Gemeinderates erfolgen.

222 ANHANG 4: Derzeitige Fassung des Art. 142 B-VG (Auszüge)

223 **Artikel 142.** (1) Der Verfassungsgerichtshof erkennt über die Anklage, mit der
224 die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit der obersten Bundes- und Landesorgane
225 für die durch ihre Amtstätigkeit erfolgten schuldhaften Rechtsverletzungen
226 geltend gemacht wird.

227 (2) Die Anklage kann erhoben werden:

228 (...)

229 b) gegen die Mitglieder der Bundesregierung und die ihnen hinsichtlich der

230 Verantwortlichkeit gleichgestellten Organe wegen Gesetzesverletzung: durch
231 Beschluß des Nationalrates;

232 c) gegen einen österreichischen Vertreter im Rat wegen Gesetzesverletzung in
233 Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Bundessache wäre: durch Beschluß
234 des Nationalrates, wegen Gesetzesverletzung in Angelegenheiten, in denen die
235 Gesetzgebung Landessache wäre: durch gleichlautende Beschlüsse aller Landtage;

236 d) gegen die Mitglieder einer Landesregierung und die ihnen hinsichtlich der
237 Verantwortlichkeit durch dieses Gesetz oder durch die Landesverfassung
238 gleichgestellten Organe wegen Gesetzesverletzung: durch Beschluß des
239 zuständigen Landtages;

240 (...)

241 (4) Das verurteilende Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes hat auf Verlust
242 des Amtes, unter besonders erschwerenden Umständen auch auf zeitlichen Verlust
243 der politischen Rechte, zu lauten; bei geringfügigen Rechtsverletzungen in den
244 in Abs. 2 unter c, e, g und h erwähnten Fällen kann sich der
245 Verfassungsgerichtshof auf die Feststellung beschränken, daß eine
246 Rechtsverletzung vorliegt. Der Verlust des Amtes des Präsidenten des
247 Landesschulrates hat auch den Verlust jenes Amtes zur Folge, mit dem das Amt des
248 Präsidenten gemäß Artikel 81a Abs. 3 lit. b verbunden ist.

249 ANHANG 5: Derzeitige Fassung des § 135 WStV

250 **Verantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierung - § 135**

251 (1) Der Landeshauptmann vertritt Wien als Land. Er trägt in den Angelegenheiten
252 der mittelbaren Bundesverwaltung die Verantwortung gegenüber der
253 Bundesregierung gemäß Artikel 142 des Bundes-Verfassungsgesetzes.

254 (2) Der Geltendmachung dieser Verantwortung steht die Immunität nicht im Wege.

255 (3) Die Mitglieder der Landesregierung sind dem Landtag gemäß Artikel 142 des
256 Bundes-Verfassungsgesetzes verantwortlich.

257 (4) Zu einem Beschluß, mit dem die Anklage im Sinne des Artikels 142 Abs. 2
258 Punkt c des Bundes-Verfassungsgesetzes erhoben wird, bedarf es der Anwesenheit
259 der Hälfte der Landtagsabgeordneten.

260 (5) Die sofortige Wirkung eines solchen Beschlusses ist die Suspension vom Amt.