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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. **Für echte rechtliche Kontrolle sorgen**

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

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

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

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

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

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

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

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

das: Ohne die Zustimmung der Stadtregierungsfraktionen kann keine Anklage gegen Mitglieder der Landesregierung durch den Landtag erhoben werden. Heute ist die rechtliche Kontrolle der Mitglieder der Stadtregierung durch den Landtag also nicht mehr als totes Recht.

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

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

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

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

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

ANHANG 1: Derzeitige Fassung des § 92 WStV

§ 92

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

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

Artikel 18.

(...)

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

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

Verordnung aufgehoben worden waren.

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

ANHANG 3: Derzeitige Fassung des § 37 WStV

Abberufung des Bürgermeisters und amtsführender Stadträte - § 37

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

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

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

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

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

(2) Die Anklage kann erhoben werden:

(...)

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

Verantwortlichkeit gleichgestellten Organe wegen Gesetzesverletzung: durch Beschluß des Nationalrates;

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

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

(...)

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

ANHANG 5: Derzeitige Fassung des § 135 WStV

Verantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierung - § 135

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

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

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

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

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