Exposé

zum Dissertationsvorhaben

Notkompetenzen, demokratische Kontrolle und Zulässigkeit von Hilfen der öffentlichen Hand am Beispiel der Stadt Wien

Verfasser

Mag. iur. Markus Hosp

Angestrebter akademischer Grad

Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

Betreuer

Priv.-Doz. Mag. Dr. Wolfgang Wessely, LL.M.

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 783 101

Studienrichtung lt. Studienblatt: Rechtswissenschaften

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt: Staats- und Verwaltungsrecht

Wien, Juli 2023

I. Einführung in den Themenbereich

Die jüngsten Beispiele der COVID-19-Pandemie oder des Ukraine-Konflikts und die damit einhergehende Energiekrise verdeutlichen, wie schnell die Rechtsordnungen der einzelnen (Bundes-)Länder mit unvorhergesehenen Krisensituationen konfrontiert werden können. Gerade die COVID-19-Pandemie zeigte eindrucksvoll, wie eine ansteckende Krankheit große Teile der Welt mangels einschlägiger Bestimmungen zum Stillstand bringen kann. Kollegialorgane konnten physisch nicht zusammentreten. Generell-abstrakte Normen wurden aufgrund des Erfordernisses eines möglichst raschen Handelns medial, wie etwa durch TV-Pressekonferenzen, "kundgemacht". Entsprechende Gesetzes- und Verordnungstexte folgten zum Teil erst Monate später. Diese Krise forderte nicht nur die Bürger:innen, sondern auch die Rechtsordnungen der jeweiligen Länder.

Bei den Begriffen "Krise" und "Not" handelt es sich nicht notwendigerweise um Rechtsbegriffe.¹ Sie sind jedoch wie der Begriff des "Staatsnotstandes" häufig Gegenstand rechtswissenschaftlicher Diskussionen.² Die Suche nach allgemeingültigen Definitionen oder begrifflichen Abgrenzungen, sowie die anschließende Subsumtion auf einen Sachverhalt ist schwierig und mitunter von subjektiven Wertungen abhängig. *Koja* versteht den "Staatsnotstand" etwa als hochgradig gefährliche Situation, die die rasche Anordnung und Durchführung bestimmter Maßnahmen dringend erforderlich macht, ohne dass dies im ", ordentlichen" Rechtssetzungsverfahren", dh mit den ", normalerweise" vorgesehenen Organkompetenzen, Verfahrensweisen und inhaltlichen Determinanten der Rechtserzeugung", in der gebotenen Eile bewerkstelligt werden könnte.³ Der Schwerpunkt der Arbeit soll nicht auf einem rechtstheoretischen Ansatz einer Darstellung von Recht in der Krise und der damit zusammenhängenden begrifflichen Analyse von "Krise" oder "Not" liegen.⁴ Vielmehr soll ihr ein Konzept einer Ausnahmesituation zugrundegelegt werden, in der überwiegend Ungewissheit, Gefahr und eine drohende Überforderung staatlicher Strukturen vorherrschen.⁵

Auf dieser Basis soll im ersten Schritt auf Bundesebene untersucht werden, wie das Recht auf Krisensituationen reagiert und welche Instrumente zur Bewältigung für einen solchen Krisenfall vorgesehen sind. Anschließend soll die Rechtslage der Stadt Wien beleuchtet werden und mit jener der anderen österreichischen Bundesländer verglichen werden. Dabei sollen sich die Untersuchungen nicht darin erschöpfen, wie sich die Rechtslage im Krisenfall iSv sofort erforderlicher Maßnahmen darstellt und wo die Grenze zwischen den Interessen des Einzelnen und jenen der Gemeinschaft gezogen werden

Vgl zum unionsrechtlichen Begriff des "öffentlichen Notstandes" Art 15 EMRK und näher dazu Siess-Scherz in Korinek/Holoubek et al, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1. Lfg (1999) Art 15 EMRK Rz 9ff.

Siehe unter vielen Wiederin, Das Recht des Staatsnotstandes in Österreich, in Grafl/Klob/Reindl-Krauskopf
5. ALES Tagung 2016 Freiheit versus Sicherheit (2017) 115 f; zum Begriff des Ausnahmezustands siehe insbes Schmitt, Politische Theologie (1934) 13 ff und Kaiser, Ausnahmeverfassungsrecht, jus publicum 2020, 35 ff.

³ Koja, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 18 mwN.

⁴ Zur Definition von "Krise" siehe auch *Kienast*, "Krise", jus publicum 2020, 357.

Allgemein zum Recht in der Krise vgl auch *Finke*, Krisen – Ein Erklärungsversuch dynamischer Rechtsentwicklungen in Krisenzeiten (2020) und *Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht (2020).

muss. Es soll auch auf die mittel- bis langfristige Perspektive Bedacht genommen werden. Besonderes Augenmerk soll auf das Kontrollregime der gesetzten Handlungen, sowie die Zulässigkeit von Zuwendungen der öffentlichen Hand – als Weg aus einer solchen Ausnahmesituation – gelegt werden.

Die Doppelstellung von Wien als Gemeinde (genauer: Stadt mit eigenem Statut) und Land ist bundesverfassungsrechtlich insbesondere in den Art 108 bis 112 B-VG geregelt. Gem Art 108 B-VG kommt den Organen eine Doppelfunktion zu: Der Gemeinderat hat auch die Funktion des Landtages, der Stadtsenat auch die Funktion der Landesregierung, der Bürgermeister auch die Funktion des Landeshauptmannes, der Magistrat auch die Funktion des Amtes der Landesregierung und der Magistratsdirektor auch die Funktion des Landesamtsdirektors inne. Aufgrund dieser Sonderstellung gelten als Gemeinde die Art 115 bis Art 120 B-VG, sowie als Land die Art 95 bis Art 106 B-VG subsidiär.⁶ Gerade diese verfassungsrechtliche Sonderstellung und die damit verbundene Vielschichtigkeit öffnet Raum für eine Analyse der Rechtslage der Stadt Wien im Krisenfall.

Der nachfolgende erste Befund soll verdeutlichen, dass sowohl die Reichweite der einzelnen Notkompetenzen, als auch die jeweiligen Kontrollmöglichkeiten von der Materie, dem die Notkompetenz in Anspruch nehmenden Organ und der Handlungsform abhängt. Damit soll ein erster Überblick über die in der Arbeit behandelten Schwerpunkte vermittelt werden.

A. Notkompetenzen

Um für Ausnahmesituationen die rasche Handlungsfähigkeit von Gemeindeorganen sicherzustellen, sehen die Gemeindeordnungen der Länder regelmäßig Notkompetenzen vor. Mit diesen soll der Überlegung Rechnung getragen werden, dass in bestimmten Krisenfällen die individuellen Interessen ihre Grenze an bestimmten Interessen der Allgemeinheit finden müssen.⁷ Dabei zeigen sich folgende typische Rechtsfolgen derartiger Notstandsklauseln: ein Übergang der Kompetenz von einem Organ auf ein anderes, eine Verfahrenserleichterung, sowie inhaltliche Änderungen in Form einer Befugnis zur Setzung von Rechtsakten mit einem normalerweise nicht vorgesehenen Inhalt.⁸

Besonders die Notkompetenzen des Bürgermeisters stellen ein Spezifikum des österreichischen Gemeinderechts dar. Diese ziehen sich durch die kommunalen Bestimmungen der Länder. Einerseits werden Regelungen für den Fall getroffen, dass ein Kollegialorgan nicht zusammentreten und keinen rechtzeitigen Beschluss fassen kann. Andererseits wird häufig in einer zusätzlichen Bestimmung auf die sog "Gefahr im Verzug" abgestellt, welche ein sofortiges Handeln des Bürgermeisters außerhalb seines

3

Plomer/Serban in Holoubek/Madner/Pauer (Hrsg) Recht und Verwaltung in Wien (2014) Rz 6; vgl auch Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) 430.

Siess-Scherz in Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1. Lfg (1999) Art 15 EMRK 5.

⁸ Koja, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 32.

gesetzlich normierten Zuständigkeitsbereichs legitimiert.⁹ Fraglich ist, ob die gemeinderechtlichen Vorschriften (insbesondere die hier einschlägigen Vorschriften) dem Determinierungsgebot des Art 18 Abs 1 B-VG genügen, zumal nicht festgelegt wurde, welchem Vollzugsbereich solche einstweiligen Verfügungen zugehören sollen.¹⁰ Die Differenzierung und Konkretisierung sowohl der Voraussetzungen als auch der Rechtsfolgen der Notsituationen und der außerordentlichen Befugnisse scheint geboten,¹¹ wobei eine Vielzahl von Voraussetzungen und Einschränkungen die Gefahr der Unanwendbarkeit im Notfall birgt.

Die WStV¹² sieht in § 92 leg cit ebenfalls eine Notkompetenz des Bürgermeisters vor. Diese berechtigt ihn in 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 unverzüglich dem zuständigen Gemeindeorgan zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen. Um die Notkompetenz rechtskonform in Anspruch zu nehmen, muss sich das Organ ausdrücklich auf diese berufen.¹³ Dabei ermächtigt § 92 WStV sowohl zu privatwirtschaftlichen (etwa zu Abschlüssen von Verträgen), als auch zu hoheitlichen (etwa die Erlassung von Bescheiden) Entscheidungen.¹⁴ In diesem Zusammenhang ist auf das Arrogierungsrecht des Bürgermeisters gem § 93 WStV hinzuweisen, wonach ihm die Befugnis zukommt, Gegenstände, die in den Wirkungsbereich des Magistrats fallen – ausgenommen Verwaltungsstrafsachen – selbst unter seiner eigenen Verantwortung zu erledigen. *Cech/Moritz/Ponzer* deuten das Arrogierungsrecht – zutreffend – lediglich als internen Erledigungsvorbehalt und nicht als Zuständigkeitsverschiebung.¹⁵

Seit Beginn 2020 wurde gegenständliche Notkompetenz bis zum Jahr 2023 insgesamt fünf Mal in Anspruch genommen. Der prominenteste Fall erfolgte wohl im Zuge der Energiekrise mit zwei Darlehensgewährungen in Höhe von jeweils EUR 700.000,- an die Wien Energie GmbH. ¹⁶ Die mediale Berichterstattung, gefolgt von einer breiten Diskussion, zeigt die Praxisrelevanz dieser Bestimmung auf.

_

Siehe etwa § 38 Abs 2 und 3 Niederösterreichische Gemeindeordnung 1973 (NÖ GO) LGBI 1000-0 idF 8/2023, §§ 28, 29 Burgenländische Gemeindeordnung 2003 (Bgld GemO) LGBI 55/2003 idF 18/2022 und § 73 Abs 1 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung (K-AGO) LGBI 66/1998 idF 104/2022.

¹⁰ Gallent, Gemeinde und Verfassung (1978) 76.

Koja, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 61.

¹² Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV) LGBl 28/1968 idF 59/2022.

¹³ Cech/Moritz/Ponzer, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien² (2004) 199.

Koprivnikar in Kneihs/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 7. Lfg (2011) Art 108 B-VG Rz 42; VwGH 16.12.1992, 91/12/0239.

¹⁵ *Cech/Moritz/Ponzer*, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien² (2004) 200.

Vgl dazu *Presse-Service der Stadt Wien*, Allgemeine Information zur Notkompetenz des Bürgermeisters der Stadt Wien, presse.wien.gv.at (Stand 31.03.2023).

Die WStV¹⁷ stellt damit auf die Tatbestandsmerkmale "*in dringlichen Fällen*" und "*wenn die Entscheidung [...] ohne Nachteil für die Sache nicht abgewartet werden kann*" und damit nicht auf das Vorliegen von der bereits angesprochenen "*Gefahr im Verzug*"¹⁸ ab. Unklar bleibt, ob bzw inwiefern sich diese terminologische Unterscheidung rechtlich auswirkt. Klärungsbedürftig ist zudem, an wen sich der "*Nachteil für die Sache*" richtet: an die Bevölkerung (iSv "Notanordnungen" zum Schutz der Sicherheit von Personen und Eigentum), oder an die Gemeinde (iS einer Gefahrenabwehr der Gemeinde drohenden Schäden).¹⁹

Die Regelungen der WStV unterscheiden sich zu den anderen Gemeindeordnungen außerdem dadurch, als auch für den Stadtsenat (§ 98 Abs 1 und 2 WStV), die Gemeinderatssausschüsse (§ 101 Abs 2 zweiter Satz WStV), bis hin zum Bezirksvorsteher (§ 103 Abs 6 WStV) Notkompetenzen vorgesehen wurden. Einzig § 101 Abs 2 WStV stellt dabei auf den Begriff der "Gefahr im Verzug" ab.

Darüberhinaus ist bemerkenswert, dass sowohl dem Bürgermeister, als auch dem Stadtsenat, Handlungsbefugnisse in dringlichen Fällen eingeräumt werden, die in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates fallen. Die Literatur scheint in einem Kollisionsfall von einem Vorrang der Notkompetenz des Stadtsenates auszugehen: einerseits mit dem überzeugenden Argument der proporzmäßigen Besetzung des Stadtsenates, der die Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat widerspiegelt,²⁰ andererseits mit der Kompetenz des Bürgermeisters gegenüber dem Stadtsenat (und damit auch in Bezug auf § 98 WStV).²¹ Das Verhältnis dieser beiden Bestimmungen zueinander ist jedoch nicht explizit geregelt.

Auf Bezirksebene sieht die WStV gem § 78 leg cit noch die Bezirksvertretung, die Ausschüsse der Bezirksvertretung und den Bezirksvorsteher vor. Letzterem kommt gem § 103 Abs 6 WStV das Recht zu, in Angelegenheiten, die in den Wirkungsbereich der Bezirksvertretung oder des Finanzausschusses der Bezirksvertretung fallen, an deren Stelle Verfügungen zu treffen, wenn ein Beschluss dieser Organe ohne Nachteil für die Sache nicht abgewartet werden kann. Er hat die Angelegenheit jedoch unverzüglich dem zuständigen Organ zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen.

Ebenso soll punktuell die Rechtslage in Krisenfällen auf Landesebene beleuchtet werden, wobei speziell auf das in Art 97 Abs 3 B-VG normierte Notverordnungsrecht der Landesregierungen hinzuweisen ist. Diese Bestimmung ermächtigt die Landesregierung im Einvernehmen mit einem nach dem Grundsatz der Verhältniswahl bestellten Ausschuss des Landtages, gesetzändernde Verordnungen zu erlassen, wenn die sofortige Erlassung von Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich des Landtages zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wiedergutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit notwendig wird.

¹⁷ Insbesondere §§ 92, 98 Abs 1 WStV.

¹⁸ Vgl etwa § 38 Abs 2 NÖ GO.

¹⁹ Gallent, Gemeinde und Verfassung (1978) 74.

²⁰ Koprivnikar in Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 7. Lfg (2011) Art 108 B-VG Rz 42.

²¹ Cech/Moritz/Ponzer, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien² (2004) 206.

Dies setzt weiters voraus, dass der Landtag nicht zusammentreten kann oder in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert ist, gesetzändernde Verordnungen zu treffen. Diese sind der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen. IdZ soll in der Arbeit insbesondere das Verhältnis zu den in der WStV vorgesehenen Notkompetenzen und deren Besonderheiten analysiert werden.

Einfachgesetzlich wird einem Krisen- bzw Katastrophenfall im Wesentlichen durch das W-KGG²² begegnet, das gem § 1 Abs 1 leg cit die für das Land Wien zur koordinierten Bewältigung von Katastrophen, Großschadensereignissen und komplexen Schadensereignissen erforderlichen Maßnahmen regelt. Die Gemeinde hat gem § 27 leg cit das W-KGG im eigenen Wirkungsbereich zu vollziehen, sofern diese gem § 27 zweiter Satz nicht über das Gemeindegebiet hinauswirken. Eine Katastrophe iSd § 1 Abs 1 W-KGG wird jedoch gerade durch § 2 Abs 1 als Ereignis definiert, das nicht durch örtliche Einsatzkräfte bewältigt werden kann. Einerseits decken sich in Wien Landes- und Gemeindegebiet, womit die Regelung in § 27 zweiter Satz leg cit entbehrlich wirkt, andererseits scheint die Legaldefinition der Katastrophe als ein gerade nicht durch örtliche Einsatzkräfte bewältigbares Ereignis widersprüchlich zur Zuständigkeitsordnung, wonach das W-KGG im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zu vollziehen ist.²³

B. Strukturen der demokratischen Kontrolle

Die oben genannten Handlungsbefugnisse sollen ein unverzügliches Handeln – zB durch ein einzelnes Organ, wie etwa dem Bürgermeister, anstelle des direkt demokratisch legitimierten Kollegialorgans des Gemeinderats – und damit eine möglichst rasche und effiziente Verhinderung eines "Nachteils für die Sache" sicherstellen. Diese Regelungen nehmen angesichts der – wohl gewollt – unbestimmten Terminologie etwaige juristische Unschärfen in Kauf, öffnen vermeintlich gar Raum für Missbrauch. Ausgehend von der Annahme, die Organe üben die ihnen übertragene Macht treuhändig im Namen des Volkes aus, sind diese dem Volk in rechtlicher, politischer und wirtschaftlicher Sicht verantwortlich.²⁴ Eine umfassende rechtliche Prüfung der zur Verfügung stehenden Kontrollmöglichkeiten des Handelns der Verwaltungsorgane als Ausfluss des demokratischen Grundprinzips in rechtlicher, politischer und finanzieller Sicht, erscheint gerade in Krisenzeiten umso wichtiger.²⁵

Durch die Doppelstellung der Stadt Wien als Gemeinde und Land ist auch das verfassungsrechtlich geregelte Kontrollsystem auf verschiedene Ebenen aufgeteilt. Innerhalb der Gemeindevollziehung sind weiters der eigene und der übertragene Wirkungsbereich zu unterscheiden.

Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz (W-KKG) LGBl 60/2003 idF 21/2020.

²³ Müllner, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbekämpfung (2016) 204 f.

²⁴ Berka, Verfassungsrecht⁸ (2021) 281.

Vgl auch *Hengstschläger*, Grundlegende staatsrechtliche Prinzipien für eine wirksame öffentliche Finanzkontrolle, JBl 2010, 545; *Marko*, Kontrolle in der Gemeinde, JBl 1987, 161.

Im eigenen und im übertragenen Wirkungsbereich besteht grundsätzlich – im Gegensatz zum allgemeinen kommunalen Regelungsregime des Art 119 Abs 4 und 119a B-VG – weder die Möglichkeit seitens des Bundes, den Bürgermeister oder ein von ihm delegiertes Mitglied des Stadtsenats abzusetzen, noch besteht aufgrund der Doppelfunktion der Organe als Gemeinde- und gleichzeitig Landesorgane ein generelles Aufsichtsrecht des Bundes und des Landes. Stattdessen kann gegen Verwaltungsorgane der Gemeinde Wien, durch Beschluss der Bundesregierung, Anklage beim VfGH wegen Gesetzesverletzung erhoben werden, soweit es sich um die Besorgung von Angelegenheiten der Bundesvollziehung handelt (Art 142 Abs 2 lit f B-VG). In Sachen der Landesvollziehung sind die Organe dem Gemeinderat gegenüber verantwortlich (§ 80 Abs 3 WStV). Dieser kann dem Bürgermeister oder einem amtsführenden Stadtrat durch ausdrückliche Entschließung das Vertrauen versagen (§ 37 Abs 1 WStV).

§ 139a WStV normiert eine Zuständigkeit der Volksanwaltschaft für den Bereich der Verwaltung des Landes Wien. Die Prüfkompetenz sieht neben Kontrolltätigkeiten, die Abgabe von Empfehlungen an die Landesregierung bzw in Angelegenheiten der Selbstverwaltung an das zuständige Organ vor. Die Prüfkompetenz umfasst im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich jedoch nur die hoheitlichen Vollzugszuständigkeiten.²⁸ Privatwirtschaftliche Tätigkeiten von ausgegliederten Unternehmungen sind davon ausgenommen.²⁹

Dem Rechnungshof obliegt gem Art 121 Abs 1 B-VG die Gebarungskontrolle unter anderem der Länder und der Gemeinden. In Wien wurde mit den §§ 73 ff WStV ein eigener Stadtrechnungshof (vorher: Kontrollamt) eingerichtet, dem die Prüfung der gesamten Gebarung der Gemeinde, sowie der von Organen der Gemeinde verwalteten, mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Fonds, Stiftungen und Anstalten auf die ziffernmäßige Richtigkeit, auf die Ordnungsmäßigkeit und auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.³⁰ Der Stadtrechnungshof wird vom Stadtrechnungshofdirektor geleitet, der vom Gemeinderat auf Vorschlag des Bürgermeisters auf fünf Jahre bestellt wird und die Auswahl der zu prüfenden Objekte vornimmt. Der Stadtrechnungshofdirektor ist gem § 73 Abs 8 WStV grundsätzlich weisungsfrei. In diesem Zusammenhang ist jedoch auf das Recht des Bürgermeisters gem Abs 6 leg cit hinzuweisen, wonach der Stadtrechnungshof auf Beschluss des Gemeinderates, des Stadtrechnungshofausschusses, auf Ersuchen des Bürgermeisters sowie für den Bereich seiner Geschäftsgruppe auf Ersuchen des amtsführenden Stadtrates besondere Akte der Gebarungs- und Sicherheitskontrolle durchzuführen und das Ergebnis dem ersuchenden Organ mitzuteilen hat. Einem entsprechenden Ersuchen ist sohin zu entsprechen.³¹

²⁶ Vgl Art 112 B-VG.

²⁷ *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) 917.

²⁸ Art 148c B-VG; *Cech/Moritz/Ponzer*, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien² (2004) 331 ff.

²⁹ Vgl VfGH 18.12.1992, KV 1/91.

³⁰ Zu den bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen von Landesrechnungshöfen siehe Art 127c B-VG.

³¹ Plomer/Serban in Holoubek/Madner/Pauer (Hrsg) Recht und Verwaltung in Wien (2014) Rz 48.

Die Notkompetenzen der WStV sehen jeweils eine Vorlage an das (eigentlich zuständige) Kollegialorgan zur nachträglichen Genehmigung vor. Anders als etwa § 29 Bgld GemO 2003 oder die dem Bundespräsidenten zukommende Notkompetenz³² sieht die WStV für den Fall der Verweigerung der nachträglichen Genehmigung keine Regelung und damit insbesondere keine rechtliche Konsequenz vor. Die hA geht zurecht davon aus, dass der nachträglichen Verweigerung der Genehmigung rein politische Bedeutung zukommt und der gesetzte Rechtsakt insbesondere nicht die Rechtmäßigkeit verliert.³³

Schlussendlich trägt die WStV dem Prinzip der demokratischen Legitimation insofern Rechnung, als der Gemeinderat dem Bürgermeister, sowie den amtsführenden Stadträten gem § 37 Abs 1 WStV das Vertrauen versagen und gem § 59a Abs 1 WStV Untersuchungskommissionen zur Überprüfung der Verwaltungsführung einsetzen kann. Letztere sind in § 8 Abs 1 Z 7 WStV als Organ der Stadt Wien ausgewiesen. Mit der Einführung dieses Minderheitenrechts³⁴ im Jahr 2001 betrat Wien kommunalrechtliches Neuland.³⁵ Die Untersuchungskommissionen sollen verwaltungsbehördlichen Verfahren, unter Anwendung des AVG,36 die Grundlage für die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit durch den Gemeinderat ermitteln.³⁷ Die Anwendbarkeit des AVG bedeutet insbesondere, dass die Untersuchungskommission Zeugen (uU mittels Ladungsbescheid gem § 18 Abs 5 AVG) laden und einvernehmen kann sowie Ordnungs- und Mutwillensstrafen (§§ 34 bis 36 AVG) erlassen kann. Da ihr im Verfahren Behördenstatus zukommt, ist auch eine Falschaussage vor einer Untersuchungskommission nach § 289 StGB strafbar.³⁸ Ungeachtet dessen endet das Verfahren nicht mit einer meritorischen Entscheidung in Bescheidform, sondern ist spätestens binnen 12 Monaten ein Schlussbericht zu verfassen und dem Gemeinderat vorzulegen.³⁹ Die Untersuchungskommission selbst kann somit keine Konsequenzen aus dem ermittelten Sachverhalt ziehen. Ihre Zuständigkeit erschöpft sich auch in der Kontrolle der Organe, die der politischen Verantwortlichkeit unterliegen, somit dem Bürgermeister und den amtsführenden Stadträten, sowie auf den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde. Hinsichtlich ausgegliederter Rechtsträgerschaften oder Bezirksorganen besteht keine Überprüfungsmöglichkeit.⁴⁰ Gerade die

³² Vgl Art 18 Abs 3 und 4 B-VG.

Unter anderem *Koprivnikar* in *Kneihs/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 7. Lfg (2011) Art 108 B-VG Rz 42; *Cech/Moritz/Ponzer*, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (2004) 200; *Schütz*, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (1969) 118.

Es bedarf 30 der 100 Mitglieder des Gemeinderats, um einen zulässigen Antrag gem § 59a Abs 2 WStV zu stellen.

Vgl dazu ausführlich *Koprivnikar*, Neuerungen in der Wiener Stadtverfassung (WStV) - Die Novelle LGBl 2001/26, ZfV 2003/3, 23.

³⁶ Vgl § 59d Abs 2 WStV.

³⁷ Cech/Moritz/Ponzer, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien² (2004) 96.

³⁸ Cech/Moritz/Ponzer, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien² (2004) 104.

³⁹ Vgl § 59e Abs 1 WStV.

⁴⁰ Cech/Moritz/Ponzer, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien² (2004) 97.

fehlende Möglichkeit einer Überprüfung von ausgegliederten Unternehmungen sorgte jüngst für heftige Diskussionen.⁴¹

C. Zulässigkeit von "Hilfen" der öffentlichen Hand

Die Arbeit abschließend sollen "Hilfen" der öffentlichen Hand näher auf ihre rechtliche Zulässigkeit untersucht werden. Solche "Hilfen" werden häufig während oder nach einer Krisensituation gewährt, um heimische Unternehmen oder Wirtschaftszweige zu unterstützen und vor einer drohenden Zahlungsunfähigkeit zu bewahren. Andererseits können Subventionen oder sonstige "Hilfen" geeignet sein, Wettbewerbsverzerrungen nach sich zu ziehen. In Österreich existieren keine gesonderten gesetzlichen Regelungen hinsichtlich des Beihilfenrechts, dieses ist überwiegend unionsrechtlich geprägt (vgl Art 107 bis 109 AEUV). Verfassungs- und haushaltsrechtliche Vorgaben, insbesondere das in Art 7 B-VG enthaltene Sachlichkeitsgebot, sowie allgemeine Gebarungsgrundsätze bilden die Eckpunkte des österreichischen Beihilfevollzugs.⁴² Bei der Vergabe von Förderungen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung sind die Organe der Stadt Wien also sehr wohl an die Grundrechte,⁴³ nach hA aber nicht an die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung gebunden.⁴⁴ Jede Förderdienststelle der Stadt Wien hat gem § 4 Abs 1 Wiener Fördertransparenzgesetz, Förderrichtlinien zu erstellen, die von den nach der WStV zuständigen Organen zu beschließen sind. Über die ausbezahlten Förderungen ist ein jährlicher Förderbericht vom Magistrat zu erstellen, der gemeinsam mit dem Rechnungsabschluss dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht werden muss.⁴⁵

Auf unionsrechtlicher Ebene soll Art 107 Abs 1 AEUV verhindern, dass der Handel zwischen den Mitgliedstaaten durch staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen beeinträchtigt wird, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Der Tatbestand der "*Beihilfe*" ist durch fünf Merkmale charakterisiert: (1.) Zuweisung eines wirtschaftlichen Vorteils an Unternehmen, (2.) Transfer staatlicher Mittel, (3.) Selektiver Charakter der Maßnahme, (4.) Vorliegen einer Wettbewerbsverfälschung und (5.) Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten.⁴⁶

Die Gewährung einer Behilfe iSd Art 107 Abs 1 AEUV ist gem Art 108 Abs 3 erster Satz AEUV vor der Durchführung und Auszahlung der Kommission zu melden (Notifikationspflicht). Erst nach der positiven Stellungnahme der Kommission darf die Beihilfe ausbezahlt werden. Die Prüfung der Kommission dauert idR mehrere Monate⁴⁷, was ein schnelles Handeln in Krisensituationen erschwert.

Siehe unter vielen *Der Standard*, Ludwigs Alleingang bei Wien Energie: Notkompetenz aus Kaisers Zeiten, 03.09.2022, derstandard.at, (Stand 24.03.2023).

⁴² Barbist/Halder in Birnstiel (Hrsg), Europäisches Beihilfenrecht (2013) 1376 ff.

⁴³ Zur Fiskalgeltung der Grundrechte siehe unter anderem *Berka*, Verfassungsrecht⁸ (2021) 436 ff.

⁴⁴ Vgl Art 17 B-VG; *Berka*, Verfassungsrecht⁸ (2021) 123.

⁴⁵ Vgl § 5 Abs 1 und 3 Wiener Fördertransparenzgesetz LGBI 35/2021.

⁴⁶ Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union⁷ (2020) 1294.

⁴⁷ Ritzenhoff, Das Beihilfe- und Vergaberecht in der Krise (2012) 14.

Art 107 Abs 2 und Abs 3 AEUV normieren Ausnahmen zu diesem Grundsatz. Während der Wortlaut des Abs 2 dafür spricht, dass die dort aufgezählten Ausnahmen jedenfalls (arg. "Mit dem Binnenmarkt vereinbar sind: [...]") als mit dem Binnemarkt vereinbar zu sehen sind⁴⁸, bedarf es bei den in Abs 3 aufgezählten Tatbeständen einer "Abwägungsprüfung" (arg. "Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden: [...]"): Die Kommission hat in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die gewährte Beihilfe einem der in Abs 3 aufgezählten Ziele dient, ob die Gewährung notwendig ist, um das gewünschte Ziel zu erreichen und ob die gewährte Beihilfe in einem angemessenen Verhältnis zum gewünschten Ziel steht.⁴⁹

Weiters ist in diesem Zusammenhang auf die De-minimis-Regelung der Kommission hinzuweisen.⁵⁰ Gemäß dieser werden Beihilfen nicht als staatliche Beihilfe betrachtet, wenn sie aufgrund der geringen Höhe (insgesamt nicht mehr als EUR 200.000,- innerhalb von drei Steuerjahren) keine Auswirkungen auf den Wettbewerb und/oder den Handel zwischen den EU-Mitgliedstaaten haben. Diese sind von der Anmeldepflicht nach Art 108 Abs 3 AEUV ausgenommen.

Gegenstand der Arbeit soll die Beurteilung von Hilfen der Stadt Wien, die während oder aufgrund einer Krise gewährt werden, auf ihre verfassungs- und unionsrechtliche Zulässigkeit sein. Insbesondere soll dabei untersucht werden, inwiefern die Ausnahmetatbestände der Art 107 Abs 2 und 3 AEUV auf Krisen (mit Bezugnahme auf die jüngsten Beispiele der COVID-19-Pandemie und des Ukraine-Kriegs) anzuwenden sind und wie weit deren Anwendungsbereich reicht. Abschließend soll ein Rückschluss auf den zweiten Teilbereich der Arbeit, den Kontrollmechanismen bzw dem Rechtsschutz, erfolgen und untersucht werden, welche Formen der innerstaatlichen demokratischen Kontrolle für den Fall von unzulässigen Förderungsgewährungen bestehen und ggfs mit rechtspolitischen Ansätzen ergänzt, die eine effektive Überprüfung sicherstellen könnten.

II. Stand der Forschung

Das Recht auf kommunaler Ebene war bereits Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Auseinandersetzungen.⁵¹ Mit dem gegenständlichen Thema des Dissertationsvorhabens und den damit zusammenhängenden Fragestellungen hat sich die österreichische Forschung jedoch eher rudimentär bis überhaupt nicht auseinandergesetzt. Speziell zur Wiener Stadtverfassung und den einschlägigen

⁴⁸ Die Voraussetzungen sind jedoch grundsätzlich restriktiv auszulegen; vgl EuGH Rs C-346/03, C-529/03, *Atzeni u.a.*, ECLI:EU:C:2006:130, ECLI:EU:C:2005:256.

⁴⁹ Rosenfeld, Das Beihilfenregime des Europarechts, in Schulte/Kloos (Hrsg) Handbuch öffentliches Wirtschaftsrecht (2016) 32.

Vgl Art 2 VO (EU) 2015/1588 des Rates vom 13.07.2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen (Kodifizierung), ABI L 2015/248, 1 iVm Art 3 VO (EU) 2013/1407 der Kommission vom 18.12.2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABI L 2013/352, 1.

Siehe dazu insbes *Neuhofer*, Gemeinderecht² (1998) und *Gallent*, Gemeinde und Verfassung (1978).

Notkompetenzen und Kontrollmechanismen finden sich kaum Publikationen. Gleiches gilt für die Zulässigkeit von Hilfen der öffentlichen Hand im Krisenfall auf Landes- bzw. Gemeindeebene, insbesondere mit Bezug auf die Ausnahmetatbestände der Art 107 Abs 2 und 3 AEUV.

Dies eröffnet Raum für eine fundierte wissenschaftliche Beschäftigung mit dem vorgestellten Themenbereich.

III. Vorhaben, Zielsetzung und Fragestellung

Das zentrale Vorhaben der Dissertation stellt die Analyse und Diskussion der geltenden Rechtslage der Stadt Wien und dem Recht der Europäischen Union dar. Es sollen die einschlägigen Bestimmungen des Gemeinde-, Landes- und Unionsrechts, die für eine "Krise" vorgesehen sind, dargestellt und systematisiert werden. Dabei soll der Schwerpunkt auf der Beleuchtung der Kompetenzen der jeweiligen Organe der Verwaltung und deren Zusammenspiel liegen, wenn schnelles Agieren erforderlich ist und ggfs kein vorausgesetzter kollegialer Beschluss möglich ist. Insbesondere soll untersucht werden, wo das "Krisenrecht" der Stadt Wien an seine Grenzen stößt.

Ein besonderes Augenmerk wird auf die organisationsrechtliche Stellung der einzelnen Bezirksorgane und deren Befugnisse in einem "Krisenfall" gelegt. Weiters sollen die sich aus der verfassungsrechtlichen Doppelstellung der Stadt Wien als Land und Gemeinde ergebenden Besonderheiten systematisiert dargestellt und eingehend analysiert werden.

Speziell im Bereich der Erfassung der Strukturen der demokratischen Kontrolle soll die bestehende Rechtslage auf ihre Effektivität geprüft und allenfalls eine rechtspolitische Diskussion mit Lösungsansätzen aufgeworfen werden, die geeignet erscheint, eine effektive Überprüfung zu gewährleisten.

Davon ausgehend sollen folgende Forschungsfragen beantwortet werden:

- Welche Notkompetenzen sieht die Wiener Stadtverfassung vor? Sind diese ausreichend determiniert iSd Art 18 Abs 1 B-VG? Wo sind deren Grenzen?
 - <u>Hypothese:</u> Die rechtlichen Grundlagen der Notkompetenzen entsprechen dem Determinierungsgebot iSd Art 18 Abs 1 B-VG. Die Handlungsbefugnisse erstrecken sich sowohl auf den eigenen, als auch den übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinde.
- Welche Strukturen der demokratischen Kontrolle sind für das Handeln der Organe der Stadt Wien im Krisenfall vorgesehen? Sind diese geeignet, das Handeln der Verwaltungsorgane ausreichend und effektiv zu überprüfen?
 - Hypothese: Die einschlägigen Bestimmungen sehen einen demokratisch legitimierten, den Anforderungen des demokratischen Grundprinzips genügenden Kontrollmechanismus in rechtlicher, politischer und finanzieller Sicht vor.

– Wo liegen die Grenzen der (unionsrechtlichen) Zulässigkeit von staatlichen "Hilfen" (iSv Geldleistungen, Begünstigungen oder Unterstützungen in anderer Form) in einer Krisensituation?

Hypothese: Die unionsrechtlichen Vorgaben des Art 107 AEUV, sowie verfassungs- und haushaltsrechtliche Vorgaben und die allgemeinen Gebarungsgrundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit bilden die Grenze der Zulässigkeit von staatlichen "Hilfen) in einer Krisensituation.

IV. Methodik

Die konkreten Fragestellungen sollen rechtsdogmatisch unter Heranziehung der klassischen rechtswissenschaftlichen Auslegungsmethoden bearbeitet werden. Im Fokus steht dabei die Auslegung der einschlägigen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Bestimmungen sowie jene des Unionsrechts. Eine umfassende Literatur- und Judikaturrecherche im Gebiet des (Landes-) Verfassungsrechts dient als Basis dieser Dissertation.

Des Weiteren werden die Bestimmungen der WStV mit anderen kommunalen Bestimmungen der Bundesländer verglichen, gegenübergestellt und auch anhand von einschlägiger Judikatur analysiert. Abschließend sollen einzelne Aspekte aus der Praxis in die Arbeit miteinfließen und diese abrunden.

V. Vorläufige Gliederung

- 1. Einleitung und Problemaufriss
- 2. Die Notkompetenzen auf Bundesebene
- 3. Die Notkompetenzen der Wiener Stadtverfassung
 - a. Allgemeines
 - b. Wien als Gemeinde
 - i. (Not)Kompetenzen der Organe
 - ii. Rechtslage auf Bezirksebene
 - c. Wien als Land
 - i. (Not)Kompetenzen der Organe
 - d. Formen der Privatwirtschaftsverwaltung in Wien
- 4. Strukturen der demokratischen Kontrolle und Rechtsschutz der Wiener Stadtverfassung
 - a. Wien als Gemeinde
 - b. Wien als Land
 - c. Formen der Privatwirtschaftsverwaltung in Wien
- 5. Notkompetenzen und Kontrolle in den anderen Bundesländern
- 6. Zulässigkeit von "Hilfen" der öffentlichen Hand
 - a. Unionsrechtliche Grundlagen
 - b. Bundesverfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Vorgaben
 - c. Rechtsschutz und Kontrollmöglichkeiten
- 7. Conclusio

VI. Zeitplan

Sommersemester 23 Festlegung der Schwerpunkte

Inskription

Recherchearbeiten

Erstellung Exposé und SE zur Vorstellung

Wintersemester 23/24 VO Methodenlehre

Rohfassung des ersten Teilbereichs

Sommersemester 24 SE aus dem Dissertationsfach

SE aus dem Dissertationsfach

Rohfassung des zweiten Teilbereichs

Wintersemester 24/25 SE aus dem Dissertationsfach

Rohfassung dritten Teilbereichs

Sommersemester 25 Rohfassung der noch ausständigen Kapitel

Wintersemester 25/26 Überarbeitung und Fertigstellung der Dissertation

Einreichung der Dissertation

Defensio

VII. Vorläufige Literatur

Alber/Zwilling (Hrsg), Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert (2014).

Balthasar, Absolute Nichtigkeit genereller Normen in der österreichischen Rechtsordnung (2016).

Balthasar, Die österreichische bundesverfassungsrechtliche Grundordnung unter besonderer Berücksichtigung des demokratischen Prinzips. Versuch einer Interpretation (2006).

Barbist/Halder in Birnstiel (Hrsg), Europäisches Beihilfenrecht (2013).

Berka, Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium⁸ (2021).

Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union⁷ (2020).

Cech/Moritz/Ponzer, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien² (2004).

Gallent, Gemeinde und Verfassung (1978).

Hämmerle/Oppitz (Hrsg), Handbuch Gemeindepolitik² (2021).

Hengstschläger, Grundlegende staatsrechtliche Prinzipien für eine wirksame öffentliche Finanzkontrolle, JBI 2010, 545.

Hengstschläger/Leeb, AVG-Kommentar (2005).

Hengstschläger/Leeb, Verwaltungsverfahrensrecht⁶ (2018).

Holoubek/Madner/Pauer (Hrsg) Recht und Verwaltung in Wien (2014).

Holoubek/Potacs (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht⁴ (2019).

Hundegger, Die Gemeinde und ihre Wirkungsbereiche (1971).

Kelsen, Demokratisierung der Verwaltung, ZfV 1921, 5.

Kienast, "Krise", juridikum 2021, 357.

Kolonovits/Muzak/Stöger, Verwaltungsverfahrensrecht¹¹ (2019).

Koja, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979).

Koprivnikar, Neuerungen in der Wiener Stadtverfassung (WStV) - Die Novelle LGBI 2001/26, ZfV 2003/3.

Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht¹⁶ (2021).

Marko, Kontrolle in der Gemeinde, JBI 1987, 161.

Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015).

Müllner, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbekämpfung (2016).

Neger/Paar, Kompetenzen des Bürgermeisters bei Gefahr im Verzug und Notstand, RFG 2020, 72.

Neuhofer, Gemeinderecht² (1998).

Neudorfer, Zulässigkeit kommunaler Pflichtaufgaben im Bereich der Daseinsovrsorge, JBI 2010, 352.

Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹² (2019).

Öhlinger, Verfassung und Demokratie in Österreich zu Beginn des 21. Jahrhunderts, FS Welan (2002) 217.

ÖJK/Müller (Hrsg), Krise der liberalen Demokratie? (2019).

Pabel (Hrsg), Das österreichische Gemeinderecht (2021).

Pernthaler, Sind Demokratie und Rechtsstaat wirklich "an der Wurzel eins"? FS Adamovich (2002) 631.

B. Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ (2017).

Ritzenhoff, Das Beihilfe- und Vergaberecht in der Krise (2012).

Schmitt, Politische Theologie (1934).

Schütz, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (1969).

Wutscher, Rechtsirrtum und Determinierungsgebot, ÖZW (2021) 134.