

Maria Hampel-Fuchs

Wien ist anders.

Das dritte Modell des
Föderalismus in Österreich

Lois Weinberger-Institut

Institut für christlich-soziale Politik in Wien

Wien ist anders. Das dritte Modell des Föderalismus in Österreich

von Maria Hampel-Fuchs,
Präsidentin des Wiener Landtages a.D.

Medieninhaber, Herausgeber und Verleger:
Lois Weinberger-Institut
Institut für christlich-soziale Politik in Wien,
Laudongasse 16, 1080 Wien

ISBN 978-3-9502650-0-2

Bestellungen unter:

Tel: (01) 401 43-230

Fax: (01) 40 143-350

Wien, 2008

Zum Geleit

Liebe Leserinnen und Leser!

Maria Hampel-Fuchs, die durch Jahrzehnte hindurch als Sozial- und Gesundheitspolitikerin, langjährige Bundesfrauenvorsitzende des ÖAAB, Stadt- und Gemeinderätin tätig war, war als erste der ÖVP - und bisher einzige unserer Partei überhaupt - Erste Präsidentin des Wiener Landtages. In dieser Funktion setzte sie wesentliche Impulse für den Parlamentarismus in Wien. So ist es in ihrer Zeit zur Regel geworden, dass die Landtagssitzungen nicht als Annex zur Gemeinderatssitzung stattfinden, sondern an eigenen Tagen.

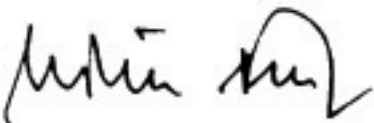


Als Erste Präsidentin hat sie verschiedenen unabhängigen Einrichtungen des Landtages, den sogenannten Anwaltschaften, Rederechte eingeräumt und damit dem Parlamentarismus in Wien einen besonderen Schub gegeben. Maria Hampel-Fuchs hat insbesondere mit einer akkordierten Zusammenarbeit mit der Volksanwaltschaft in parlamentarischen Gremien, dieser einen höheren Stellenwert verliehen.

Nach dem Ausscheiden aus der aktiven Politik arbeitet Maria Hampel-Fuchs in ihrem Studium wissenschaftlich die Rolle Wiens als einzigartiges »drittes Modell des Föderalismus« aus. Für mich als gelernten Juristen und Parlamentarier, ist die politikwissenschaftliche Analyse der Wiener Besonderheiten eine spannende Lektüre.

Ich bin mir sicher, dass Maria Hampel-Fuchs mit ihrer Arbeit einen wesentlichen Diskussionsbeitrag zum Stadtstaat Wien und seinem politischen System geleistet hat, an dem in Zukunft die politikwissenschaftliche und staatrechtliche Literatur nicht vorbeikommen wird.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Matthias Tschirf
Landesobmann des ÖAAB-Wien

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	6
DANK	7
VORBEMERKUNG	7
1 EINLEITUNG	8
2 ENTSTEHUNG DES »MODELLS WIEN«	11
2.1 Von der Monarchie zur Republik.....	11
2.2 Verfassung in Österreich.....	11
2.3 Verfassung – Ergebnis politischen und gesellschaftlichen Diskurses.....	12
2.4 Historische Entwicklung.....	13
3 FÖDERALISMUS IN ÖSTERREICH	16
3.1 Entwicklung.....	16
3.2 Der österreichische Bundesstaat als staatsrechtliche Verwirklichung des Föderalismus.....	17
3.3 Einheitsstaat versus Bundesstaat.....	18
3.4 Föderalismus-/Bundesstaatsreform.....	19
3.4.1 Die Föderalismusdebatte in den Medien.....	21
3.4.2 Österreichischer Föderalismus nach dem EU-Beitritt.....	22
4 WIEN – GEMEINDE, BUNDESHAUPTSTADT UND SELBSTÄNDIGES BUNDESLAND	24
4.1 »Wien ist anders«.....	24
4.2 Bundesland Wien - Historische Entwicklung.....	24
4.3 Sonderstellung Wiens als Gemeinde und Land.....	24
4.4 Zuerst war die Gemeinde, dann das Land.....	26
4.5 Gemeinde Wien wird selbständiges Bundesland.....	28
4.6 Trennung Wiens von Niederösterreich.....	33
4.7 Dr. Robert Danneberg – Schöpfer des »Modells Wien«.....	34
4.8 Stärke der Sozialdemokratie.....	35
5 DIE WIENER STADTVERFASSUNG	39
5.1 Unterschiede zu anderen Bundesländern.....	39
5.2 Bürgermeister und Landeshauptmann.....	40

5.2.1	Bürgermeisterverfassung.....	41
5.2.2	Mächtiger als der Bundespräsident.....	42
5.3	Der Gemeinderat ist auch Landtag.....	44
5.4	Vizebürgermeister und/oder Landeshauptmannstellvertreter.....	47
5.5	Der Wiener Stadtsenat.....	48
5.5.1	Aufgaben.....	49
5.5.2	Zusammensetzung: »Amtsführende« und »nichtamtshührende« Stadträte.....	49
5.5.3	Funktion und Aufgaben »amtshührender Stadträte«.....	53
5.5.4	Funktion, Aufgaben nichtamtshührender Stadträte.....	55
6	FEHLERFUNDE IN DER DARSTELLUNG DES WIENER SYSTEMS.....	61
7	BÜRGERNAHER LANDTAG.....	69
7.1	Weniger Gesetzgebung – mehr Bürgernähe....	69
7.2	Aufgaben der Misstandskontrolle.....	69
7.3	Historische Entwicklung.....	69
7.4	Kontrollrechte des Landtages aufgewertet.....	71
7.5	Rederecht im Landtag für Volksanwälte, Rechnungshofpräsident und »Anwälte«.....	71
7.6	Zusammenfassung.....	74
8	BEWERTUNG DES MODELL WIEN.....	76
8.1	Das »rote Wien«: Gegenmacht und Leitmodell.....	76
8.2	Der Proporz verkommt zur Bedeutungslosigkeit.....	77
8.3	Proporz versus Majorz.....	79
8.4	Zur Zukunft des Wiener Modells.....	81
8.5	Rationalität in der Politik – Wiener System wird bleiben.....	82
9	FÖDERALISMUS NACH DEM EU – BEITRITT.....	84
9.1	Föderalismus in der Europäischen Union.....	84
9.2	Österreichische Diskussion kontra und pro Föderalismus.....	85
10	ZUKUNFT DES FÖDERALISMUS IN EUROPA.....	91
10.1	Der Ausschuss der Regionen (AdR).....	91
10.2	Europäische Regionale Gesetzgebende Parlamente - CALRE.....	92
10.3	Kooperativer Regionalismus gewinnt an Bedeutung.....	93
11	ZUSAMMENFASSUNG.....	97
12	KURZZUSAMMENFASSUNG.....	100
	LITERATUR.....	104
	LEBENS LAUF.....	109
	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	111

Vorwort

Seit dem Jahre 1920 ist Wien nicht nur Gemeinde, sondern auch Bundesland. Das Land Wien weist aber im Vergleich mit den anderen österreichischen Bundesländern einige Besonderheiten in rechtlicher und politischer Hinsicht auf. Zu diesen Besonderheiten zählen vor allem die Verankerung von zwei Arten von Stadträten - amtsführenden und nichtamtsführenden - in der WStV und das Rederecht der »Anwälte« (Patienten-, Kinder-/Jugend-, Umwelthanwalt) im Wiener Landtag.

Als langjährige (nichtamtsführende) Stadträtin und Mitglied der Landesregierung habe ich das »Los« dieses vielfach kritisch beurteilten Mandates erlebt und in der Funktion als Erste Präsidentin des Wiener Landtages aktiv an der Weiterentwicklung der Aufgaben des Wiener Landtages nach dem EU-Beitritt vor allem in Hinblick auf die Verstärkung von Bürgeranliegen im Rahmen der sog. »Misstands kontrolle« einerseits und an der Entwicklung neuer Kooperationsmodelle der Regionen mit gesetzgebenden Körperschaften auf EU-Ebene andererseits mitgewirkt. Es ist für mich deshalb eine besondere Herausforderung, mit meiner Diplomarbeit eine Analyse des politischen Systems der Stadt und des Landes Wien aus politikwissenschaftlicher Sicht vorzunehmen.

Dank

Besonderer Dank gilt zwei Vertretern der juristischen Politologie: **Univ.Prof. Dr. Karl Ucakar** für die Ermutigung, dieses Thema zu bearbeiten und vor allem die verständnisvolle wissenschaftliche Betreuung und **em. Univ.-Prof. Dr. Manfred Welan** für so manchen aktuellen Hinweis.

Ein ganz spezieller Dank ergeht an **Mag. Reinhard Hampel** für die journalistischen Anregungen und an **Katharina Hampel** für die Unterstützung bei der Endredaktion.

Danken möchte ich sämtlichen Freunden, die mich in dieser Zeit mit Rat und Tat unterstützt haben, aber ungenannt bleiben wollen.

Vorbemerkung

Bei allen Formulierungen sind jeweils Frauen und Männer in gleicher Weise zu verstehen, ich verzichte aber auf das Binnen-I, um die Lesbarkeit zu erleichtern.

1 Einleitung

Der österreichische Föderalismus wird selten zum vorrangigen innenpolitischen Thema, das Medien und Öffentlichkeit bewegt. Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union am 1.1.1995 und das dadurch auch für Österreich wirksam werdende »europäische Mehrebenensystem«: Gemeindeebene, Länderebene, Bundesebene, Europäische Ebene (Pelinka, Rosenberger, 2000, 81 ff) hat eine Diskussion um die Abschaffung einer Ebene – diskutiert wurde die Auflassung der Landtage - zur Folge gehabt. Zuletzt war dies begleitend zu den Diskussionen im Österreich-Konvent (30.6.2003 - 31.1.2005¹), dessen Ziel die Modernisierung und Kodifizierung der österreichischen Bundesverfassung war, der Fall. Es geht um Macht- und Ressourcenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern. Wie kontrovers diese Materie ist, zeigt sich u. a. darin, dass zum Inhalt des im Ausschuss III des Österreich-Konvents vorgelegten Positionspapiers der Länder zwischen Bund und Ländern kein Konsens erzielt werden konnte.

Für die Kreation der Landesregierungen gibt es in der Literatur zwei Modelle. Erstens: Die durch die jeweilige Landesverfassung vorgegebene Zusammensetzung nach dem Proporz und als zweites Modell die Zusammensetzung der Landesregierung nach dem Mehrheitsprinzip.

Demokratiopolitisch ist das Zusammenarbeitsmodell des Proporzsystems, das in der Mehrzahl der österreichischen Bundesländer Geltung hat, in Diskussion geraten. Das Proporzmodell sieht vor, dass alle Parteien mit einer entsprechenden Mindeststärke in der Landesregierung vertreten sein müssen. Dieses Modell wird neuerdings heftig kritisiert. Die wichtigsten Kritikpunkte sind, dass eine wirkungsvolle Opposition durch die »zwangsweise« Einbindung in die Landesregierung nicht möglich sei und sich Parteien, obwohl in der Regierung, als Oppositionsparteien präsentieren.

Dem Proporzsystem steht das Majorzsystem gegenüber, durch welches es einer Mehrheit im Landtag möglich ist, die Landesregierung zu bilden und die anderen Parteien von der Regierungsbeteiligung auszuschließen.

In letzter Zeit haben die Bundesländer Salzburg und Tirol den »Zwangsproporz« abgeschafft, während Vorarlberg und Wien schon früher einen anderen Weg

¹ www.konvent.gv.at

gegangen sind. In der Literatur werden die politischen Systeme Vorarlbergs und Wiens als Majorzmodell dargestellt. Die Analyse des Wiener Systems ergibt aber, dass in Wien – anders als in den übrigen Bundesländern – gleichzeitig der Proporz (verpflichtend) und der Majorz (durch Regelungen der Wiener Stadtverfassung (WStV) Anwendung finden.

Wien unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von den übrigen österreichischen Bundesländern, sodass man von einem »Modell Wien« als drittes Modell des Föderalismus in Österreich sprechen kann. Folgende Besonderheiten seien hervorgehoben und in den späteren Analysen noch detaillierter dargestellt: Die Organidentitäten Gemeinderat/Landtag, Gemeinderat/Landtagsabgeordneter, Stadtsenat/Landesregierung, Bürgermeister/Landeshauptmann, die Kombination des Proporz- und Majorzsystems durch die Schaffung des eigenen Organs »amtsführender Stadtrat« für die Zusammensetzung des Stadtsenates und die nur in Wien vorhandene »Zuständigkeitsregelung« in der Landesregierung u. a.

Neben der Mehrzahl der Länder, die ihre Landesregierung nach dem Proporz bilden und der Minderheit, die ihre Landesregierung nach dem Mehrheitsprinzip bilden, existiert somit ein drittes Modell, nämlich Wien, das Proporz- und Majorzsystem kombiniert.

Das Amt des Wiener Bürgermeisters ist das älteste des Verfassungsrechts (Welan, 1992, 7). Auffällig ist die große Machtfülle des Wiener Bürgermeisters. Er ist nicht nur Bürgermeister einer großen (Bundeshaupt)Stadt, sondern gleichzeitig auch Landeshauptmann des Landes Wien. Ist die Funktion des Landeshauptmannes auch ein Element der Machtfülle des Bürgermeisters der Stadt Wien? Dass der Bürgermeister der Stadt Wien seit 1919 - mit Ausnahme der Periode 1996-2001 – mit einer satten sozialdemokratischen Mehrheit ausgestattet ist, verleiht ihm besonderes parteipolitisches Gewicht und macht ihn zu einem der bedeutendsten Parteiführer innerhalb der Sozialdemokratie Österreichs.

Das wissenschaftliche Interesse ist auf Fragen wie Entstehung und Funktionieren des »Wiener Modells« gerichtet, auch auf die Frage, ob es einen demokratiepolitischen Beitrag über das Land Wien hinaus leisten kann und warum es bisher – auch in der Wissenschaft – geringe Beachtung gefunden hat.

Die Entwicklung in Wien kann nicht ohne Bezug zum österreichischen und europäischen Föderalismus- und Regionalismuskurs gesehen werden. Auch Entwicklungen von weltpolitischer Bedeutung, wie der Fall des Eisernen Vorhangs

1989, der Zusammenbruch des Realsozialismus, die Erweiterung der Europäischen Union um Länder des ehemaligen Ostblocks (2004, 2007), und die besondere Betonung des Regionsgedankens innerhalb der Europäischen Union sind Gründe für eine intensive Diskussion föderalistischer Konzepte. Vor allem hat sich auch in der Ostregion Österreichs – von Wien ausgehend – ein Netzwerk regionaler Zusammenarbeit über die Landes- und Bundesgrenzen hinaus mit den noch jungen EU – Mitgliedsländern Slowakei, Tschechien und Ungarn entwickelt. Vielfältige Initiativen und Konzepte sind entstanden, so dass sich die Frage stellt, ob die Region als neues Strukturelement innerhalb der Europäischen Union an Bedeutung gewinnt und möglicherweise ein Konzept zur Reformierung des derzeit bestehenden föderalistischen Aufbaus Österreichs mit den neun Bundesländern darstellt.

In der Forschung wurden bisher viele Spezialfragen des Wiener politischen Systems bearbeitet. Das Erkenntnisinteresse dieser Diplomarbeit konzentriert sich auf die politikwissenschaftliche Analyse der speziellen Ausprägung des Föderalismus in Wien unter Berücksichtigung historischer und parteipolitischer Hintergründe, die aktuelle Relevanz und die zukünftige Entwicklung des Föderal- und Regionalismus in der Europäischen Union. Eine politikwissenschaftliche Bewertung des Wiener Modells rundet die Arbeit ab.

Ich habe zur Bearbeitung der Forschungsfragen Literatur- und Textanalysen sowie Webrecherche eingesetzt und bei der Behandlung der speziellen Wiener Themenbereiche als langjährige Mandatsträgerin der Stadt Wien empirische Erfahrungen aus retrospektiver teilnehmender Beobachtung eingebracht.

2 Entstehung des »Modells Wien«

2.1 Von der Monarchie zur Republik

Die Entstehung des Wiener politischen Systems muss im historischen Zusammenhang - speziell geprägt von den Entwicklungen der modernen Industriegesellschaft gegen Ende des 19. Jahrhunderts, den Ereignissen rund um den Ersten Weltkrieg und der parteipolitischen Konstellation auf Bundesebene - gesehen werden. Deshalb ist ein historischer Rückblick auf die Entstehung der Länder und der Republik Voraussetzung für das Verständnis des Werdens und die konkrete verfassungsrechtliche Ausformung dessen, was das »Modell Wien« ausmacht. Das Zustandekommen der österreichischen Bundesverfassung, das Werden des österreichischen Bundesstaates und die konkrete Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, sowie die Trennung Wiens von Niederösterreich sind ein Ergebnis der gesamtösterreichischen parteipolitischen und gesellschaftlichen Konstellation.

2.2 Verfassung in Österreich

Begriff

»Für die Politikwissenschaft ist das Verfassungsrecht ein Teil des empirisch erfassbaren politischen und gesellschaftlichen Lebens. Es definiert für Struktur und Entwicklung bestimmte Rahmenbedingungen, legt Spielregeln für politische und gesellschaftliche Entscheidungen fest, ist aber selbst Veränderungen unterworfen, die durch die politische und gesellschaftliche Entwicklung bestimmt sind. Verfassungsrecht ist zweifellos auch Instrument der Politik und damit bestimmten politischen Zielen verbunden« (Ucakar, 2006, 119).

Die politischen Realitäten der Zwanzigerjahre des vorigen Jahrhunderts haben die Bundesverfassung, aber auch die Verfassungen der Länder, vorrangig Wien, geprägt, sodass man sagen kann, dass »Das gegenwärtige Verfassungsrecht [...] nichts anderes [ist] als die zur Norm geronnene geschichtliche Bewegung der Gesellschaft in all ihren Widersprüchen« (Ucakar, 2006, 120/121).

2.3 Verfassung – Ergebnis politischen und gesellschaftlichen Diskurses

Die Verfassung wird immer wieder geänderten Bedingungen angepasst und ist Änderungen unterworfen. Wesentliche Anpassungen waren aufgrund des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union (EU) notwendig. In Zukunft könnte aber auch der populärer werdende Regionsgedanke innerhalb der EU Änderungen erfordern, nicht zuletzt hat der Österreich-Konvent Vorschläge für eine Staatsreform unter Einbeziehung der österreichischen Bundesländer vorgelegt. Im derzeitigen – in Umsetzung begriffenen – SPÖ/ÖVP - Regierungsprogramm 2007 – 2010 wurde bereits ein Teil der Vorschläge wie z. B. die Herabsetzung des Wahlalters für das aktive Wahlrecht auf sechzehn Jahre und die Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre realisiert.

Auch in diesem Zusammenhang gilt, dass die idealistische Beurteilung möglicher Reformen einer staatlichen Verfassung einer realistischen Betrachtungsweise weichen muss, da *»Die jeweiligen Reformschritte [...] nicht Ergebnisse verfassungsrechtlicher Diskussionen [sind], mit dem Ziel die objektiv »beste« Lösung zu finden. Vielmehr sind sie Festschreibungen der Ergebnisse politischer und gesellschaftlicher Auseinandersetzungen und damit Ausdruck der jeweiligen Kräfteverhältnisse auf einem bestimmten Entwicklungsstand der Gesellschaft«* (Ucakar, 2006, 121).

Somit bestimmen die politischen Kräfteverhältnisse in der Regierung und vor allem des Parlaments den Inhalt jeder Verfassungsreform. So ist auch die österreichische Bundesverfassung Ergebnis eines parteipolitischen Diskurses, der die Macht- und Kräfteverhältnisse der politischen Parteien einschließt und gesellschaftliche und staatliche Entwicklungen widerspiegelt, wie z. B. den Übergang von der Monarchie zur Republik, die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts und die zunehmende Stärke der Sozialdemokratie. So trifft vor allem für die Gründungsphase der Republik zu, dass

»[...] das Verfassungsrecht ein Teil des empirisch erfassbaren politischen und gesellschaftlichen Lebens [ist]. Es definiert für Struktur und Entwicklung bestimmte Rahmenbedingungen, legt Spielregeln für politische und gesellschaftliche Entscheidungen fest, ist aber selbst Veränderungen unterworfen, die durch die politische und gesellschaftliche Entwicklung bestimmt sind. Verfassungsrecht ist zweifellos auch Instrument der Politik und damit bestimmten politischen Zielen verbunden« (Ucakar, 2006, 119).

2.4 Historische Entwicklung

Für die Bevölkerung war die wirtschaftliche und humanitäre Situation nach dem verlorenen Weltkrieg 1918 vor allem durch Hunger, Not, Arbeitslosigkeit und die schlechte Versorgungslage geprägt. Die einzelnen Nationen der Monarchie suchten nach eigenen Wegen und die Monarchie begann sich aufzulösen. Noch am 17. 10. 1918 versuchte Kaiser Karl eine Lösung für die österreichische Reichshälfte zu finden, wonach ein Bundesstaat, »in dem jeder Volksstamm auf seinem Siedlungsgebiet sein eigenes staatliches Gemeinwesen bildet« (Wiener Zeitung Nr. 240,17.10.1918)² geschaffen werden soll. Zu spät. Nachdem die nichtdeutschen Völker bereits mit der Gründung eigener Staaten begonnen hatten, traten am 21. 10. 1918 die Reichsratsabgeordneten der deutschen Gebiete der Monarchie im Sitzungssaal des niederösterreichischen Landhauses zusammen, um sich als »**provisorische Nationalversammlung des selbständigen deutschösterreichischen Staates**« (Hervorhebung im Original) zu konstituieren. Am 30. Oktober 1918 wurden von der »von den politischen Parteien vorbereiteten Versammlung drei Präsidenten und als Vollzugsorgan der Staatsgewalt der Staatsrat mit der »obersten Gewalt« betraut« (Walter, Mayer, 25).

Walter/Mayer vertreten die Auffassung, dass

*»damit ohne Abschaffung der Monarchie eine **republikanische Verfassung** erlassen und effektiv wurde. Damit war - auf revolutionärem Weg³, also diskontinuierlich – **die Bildung des neuen Staates »Deutschösterreich«** unter grundsätzlicher Rezipierung des Rechtes der Monarchie (§ 16) vollzogen. Es war nur mehr eine Bestätigung dieser Entwicklung, als Kaiser Karl am 11. 11. 1918 in einer Kundmachung erklärte, jede Entscheidung anzuerkennen, die Deutschösterreich über seine Staatsform treffen werde, und auf jeden Anteil an den Staatsgeschäften zu verzichten.«* (Hervorhebung im Original)

Bereits am 12. 11. 1918 wurde ein Gesetz über die neue Staats- und Regierungsform (StGBI. 1918/5) erlassen – in welchem Deutschösterreich noch als Bestandteil der deutschen Republik erklärt und feierlich die Republik ausgerufen wurde. Für den österreichischen Föderalismus ist von Bedeutung, dass durch das Staatsgrundgesetz vom 14. 11. 1918 (StGBI. 1918/24) betreffend die Über-

² Extraausgabe Wiener Zeitung, Nr. 240 v 17. 10. 1918, zit. nach Walter/Mayer, 24

³ Nach Weiß in Nohlen/Schultze, 2002, S. 820-821, versteht man unter politischer Revolution grundlegende Umgestaltung der politischen Institutionen mit Austausch der Eliten.

nahme der Staatsgewalt in den Ländern nachträglich dem Umstand Rechnung getragen wurde, dass sich die Landtage bereits als provisorische Landesversammlungen konstituiert hatten.

Zur Wahl der konstituierenden Nationalversammlung am 16. 02. 1919 waren erstmals auch Frauen berechtigt (StGBI. 1918/115)⁴. Die österreichische Bundesverfassung wurde nicht nur von den innerösterreichischen Kräfteverhältnissen, sondern auch von den verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Staatsvertrages von Saint Germain vom 10. 09. 1919 (StGBI. 1920/303) beeinflusst, und zwar: hinsichtlich der Grenzen des neuen Staates Österreich, durch das sogenannte »Anschlussverbot« an Deutschland und als dritter Punkt statt des Namens Deutschösterreich den Namen Österreich annehmen musste.

Bei der Erarbeitung der neuen, republikanischen, Verfassung hat man Brauchbares der bisherigen konstitutionellen Verfassung übernommen. Hans Kelsen, der von Staatskanzler Renner mit der Erarbeitung von Vorentwürfen für eine neue Verfassung beauftragt wurde, schreibt darüber:

»Richtschnur war mir dabei, alles Brauchbare aus der bisherigen Verfassung beizubehalten, die Kontinuität der verfassungsrechtlichen Institutionen möglichst zu wahren, das bundesstaatliche Prinzip in das schon Bestehende und Bewährte gleichsam einzubauen und mich dabei an die schweizerische, aber mehr noch an die neue deutsche Reichsverfassung anzulehnen.« (Kelsen, Grundriß, 161 zit. nach Walter/Mayer, 2000, 27, Anmerkung 37).

Walter/Mayer verweisen darauf, dass die Regierung Renner bemüht war, einen politischen Konsens mit den Ländern und mit den Parlamentsparteien (Sozialdemokraten, Christlichsoziale, Deutschnationale) herzustellen. »Eine Annäherung kam - insb. auf den sogenannten »Länderkonferenzen«- zustande; die endgültige Einigung erfolgte dann aber im Parlament« (Walter/Mayer, 2000, 27). Die neue Bundesverfassung wurde mit Beschluss vom 01. 10. 1920 (StGBI. 1920/450, später als BGBl. 1920 Nr. 1 kundgemacht) angenommen. Das Übergangsgesetz 1920 (BGBl. 1920/2) regelte den Übergang in das neue Verfassungssystem. Die Bundesstaatlichkeit war wesentlicher Teil des Verfassungskompromisses.

⁴ Vgl § 11 Abs 1 und § 12 des G über die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung, StGBI 1918/115, die das aktive und passive Wahlrecht „ohne Unterschied des Geschlechts“ einräumen, und zuvor schon Art 9 und 10 des G über die Regierungsform von Deutschösterreich, StGBI 1918/5 (zitiert nach Walter/Mayer, 2000, S. 26, Anmerkung 80)

»Wie das gesamte österreichische Verfassungsrecht sich nach Beendigung des Ersten Weltkriegs und des Wechsels von der Monarchie zur Republik und im besonderen hernach auch das B-VG auf dem Weg des Kompromisses entwickelt hat, gilt dies im besonderen für die Bundesstaatlichkeit Österreichs. Nach geo- bzw. realpolitischen Voraussetzungen schon aus der Zeit vor 1918 haben die unterschiedlichen Auffassungen vor allem zwischen und innerhalb der politischen Parteien, aber auch zwischen den Repräsentanten der Länder zu einer eigenen Form der Bundesstaatlichkeit in Österreich geführt, welche Einrichtungen und Zuständigkeitsverteilungen des dezentralen Einheitsstaates des alten Österreichs mit den kompromißhaft (sic!) zustandegekommenen Vorstellungen der politischen Parteien verbindet« (Schambeck, 2003, 22).

Die Bundesverfassung ist Ergebnis von Kompromissen zwischen den Ländern aber vor allem den Parteien und ist - von zwei bedeutenden Novellen abgesehen - seit 1920 von Bestand. Die wechselvolle Geschichte Österreichs – »Ende der Demokratie 1933/34, Ende der Republik 1938« (Welan, 2001, 109) – widerspiegelt sich auch im Geltungszeitraum der Bundesverfassung: »(...) Die Verfassung galt – durch zwei wesentliche Nov (1925, 1929) abgeändert und in BGBl 1930/1 wiederverlautbart – bis 1. 7. 1934 und wurde nach 1945 wieder in Geltung gesetzt (V-ÜG 1945) (...)« (Walter/Mayer, 27).

Die Errichtung der Republik war ein »künstliches Gebilde«, da die »Kommando-leitung [...] immer von der Zentralgewalt direkt in die einzelnen Kronländer und Provinzen [ging]. ... Es half vielleicht, dass die Hauptstadt als Regierungssitz die gleiche war, wie vorher – aber die Loyalität der Menschen bestand sicher vor der Ausrufung der Republik entweder direkt zum Kaiserhaus oder, was das Heimatgefühl betrug, zu ihrem Kronland und nunmehr Bundesland« (Gratz, 2000, 10).

3 Föderalismus in Österreich

3.1 Entwicklung

Begriff

Voraussetzung für die Darstellung des »Modells Wien« ist die Auseinandersetzung mit dem Begriff Föderalismus und seinen unterschiedlichen Definitionen. Der Begriff Föderalismus ist vielfältig.

»Föderalismus (vom lat. foedus = Bund), 1) im weiteren Sinn eine gesellschaftliche oder staatliche Institutionenordnung, die aus einem Bund von mehreren weitgehend selbständigen Teilen besteht [...] 2) Im Völkerrecht bezeichnet F. einen Staatenbund, d. h. ein Bündnissystem aus jeweils souveränen Staaten (Föderation). 3) Am häufigsten wird der Begriff F. heute im institutionell-staatsrechtlichen Sinn für einen Staatsaufbau verwendet, der aus (mehr oder minder) selbständigen Gliedstaaten [...] und den durch ihren Zusammenschluss gebildeten Zentralstaat [...] besteht. Ein F. unterscheidet sich vom Einheitsstaat insb. durch das Vorhandensein der wichtigsten Strukturelemente der Staatlichkeit – Exekutive einschließlich der Verwaltung, Legislative und Gerichtsbarkeit – sowohl auf der Ebene des Zentralstaates wie auf der der Gliedstaaten« (Schmidt, 1995, 307).

Das Institut für Föderalismus (ifö) definiert:

*»**Föderalismus** ist ein Ordnungsgrundsatz für Gesellschaft und Staat, der größtmögliche Vielfalt in einer verbindenden Einheit ermöglicht. Dabei müssen Bund und Glieder gleichberechtigt sein und sich verpflichten, sowohl die Selbständigkeit der Glieder als auch die Treue zum Bund zu wahren. Außerdem darf der Bund nur die Aufgaben übernehmen, die von den Gliedern nicht erfüllt werden können (**Subsidiaritätsprinzip**). Der **Bundesstaat** (Hervorhebungen im Original) ist die staatsrechtliche Verwirklichung des Föderalismus⁵.«*

⁵ Institut für Föderalismus,
<http://www.foederalismus.at/deutsch/foederalismus.html>, 02.04.2004

3.2 Der österreichische Bundesstaat als staatsrechtliche Verwirklichung des Föderalismus

Nach Art. 2 (1) B -VG ist Österreich ein Bundesstaat. (2) Der Bundesstaat wird gebildet aus den selbständigen Ländern: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien.

*»Diese **Aufzählung der Gliedstaaten** (Hervorhebung im Original) ist von **unmittelbarer normativer Bedeutung**, da diese Gesetzesstelle den Gesamtstaat in neun gleichberechtigte Bundesländer aufgliedert, wobei auch das anders als die übrigen Bundesländer zu bewertende Bundesland Wien angeführt ist. Um jeden Schein einer Ungleichbehandlung zu vermeiden, erfolgt die Aufzählung in alphabetischer Reihenfolge«* (Schambeck, 2003, 10).

Staatsrechtlich ist der Föderalismus in Österreich durch den Bundesstaat verwirklicht. Für diese Diplomarbeit ist der Hinweis Schambecks auf das »Anderssein« des Bundeslandes Wien von Bedeutung, was auch - wie noch auszuführen sein wird – die dieser Arbeit zugrundeliegende These erhärtet und um der Klarheit willen es rechtfertigt, ja sogar gebietet, von Wien als einem dritten Modell des Föderalismus in Österreich zu sprechen.

Durch die Bundesverfassung 1920 wurde Österreich als grundsätzlich föderaler Staat geschaffen, der allerdings nur schwache föderalistische Ausprägungen aufweist. Die Zuständigkeiten für Gesetzgebung und Vollziehung sind zwischen dem Bund und den Bundesländern zwar aufgeteilt, alle wichtigen Kompetenzen stehen aber dem Bund zu, vor allem die finanziellen Angelegenheiten und die gesamte Gerichtsbarkeit. Vollzugsaufgaben stehen den Ländern nur im Bereich der Verwaltung zu. Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes erfolgt durch den Bundesrat (vergl. Schambeck, 1992, 7-22).

*»Die Bundesstaatlichkeit im Gefüge des österreichischen Verfassungsrechtssystems stellt in ihrem Entstehen eine Auseinandersetzung mit der Geschichte dar. In dieser hat sich Österreich **von einem dezentralen Einheitsstaat** (Hervorhebung im Original) aus Cisleithanien der Monarchie mit dem Wechsel der Staatsform zur Republik zu **einem Staat mit föderaler Bezeichnung und Aufbau** entwickelt, in dem unitaristische Züge, die am Anfang der Republikwerdung sehr deutlich waren, fortwirken«* (Schambeck, 2003, 21, 22).

Föderalismus in Österreich ist einerseits Machtverteilung auf Ebene des Zentralstaates wie der Gliedstaaten, aber Föderalismus ist andererseits auch »eine horizontal und/oder vertikal gegliederte (polit./staatl. oder auch gesellschaftl.)

Ordnung, in der die Mitglieder des Bundes über eigene Rechte, Kompetenzen und Legitimität verfügen« (Schultze, 2001, 127), was von den Bundesländern in unterschiedlicher Weise wahrgenommen wird. Wien hat seine Möglichkeiten zur Entwicklung des politischen Wiener Systems genutzt.

3.3 Einheitsstaat versus Bundesstaat

Die (ursprünglichen) Vorstellungen der Parteien über die staatsrechtliche Konstruktion des neuen (Rest-)Staates sind unterschiedlich. Das geht auch aus der Rede von Leopold Kunschak vor der Nationalversammlung am 30.9.1920 hervor, in der er begrüßte, dass sich alle Parteien dazu verstehen, »die österreichische Republik als einen Bundesstaat einzurichten«, zu dem sich die Christlichsozialen aus Überzeugung bekennen. Der sozialdemokratische Redner hätte deutlich gemacht, »dass seine Partei nicht aus Anerkennung des Bundesstaates für die Bestimmungen der Verfassung ihre Stimme abgebe, sondern ihre Abstimmung lediglich die Resultante ist aus den Machtverhältnissen, die gegenwärtig bestehen«. Und er betonte in seiner Rede, dass »Die Länder, die sich jetzt zum Bundesstaat vereinigen, (...) in der Tat das Primäre [sind]. Ehe der Staat war, waren diese Länder«. Kunschak brachte die Überzeugung der Christlichsozialen noch einmal zum Ausdruck, in dem er zusammenfassend feststellte: »Wir stimmen also aus der innersten Überzeugung, dass durch die bundesstaatliche Einrichtung der Republik Österreich der politische und wirtschaftliche Bestand, die politische und wirtschaftliche Entwicklung gesichert und gefördert wird, für den Bundesstaat« (vergl. Prantner, 1993, 60-61).

Zum damaligen Zeitpunkt haben die (Wiener) Sozialdemokraten die Umsetzung ihrer Ziele eher in einem Einheitsstaat denn in einem Bundesstaat gesehen.

»Zwischen den Zielen in der Verfassungsfrage und dem Ziel einer autonomen Stellung der Stadt gab es zunächst Konflikte, da die Partei aus mehreren Gründen für einen Einheitsstaat (...) eintrat: Einmal schien es nicht sinnvoll den ohnehin als zu klein empfundenen Reststaat noch weiter aufzugliedern, zum anderen war das Konzept des Einheitsstaates eine bessere Voraussetzung für den Anschluß an Deutschland und schließlich konnte auch die Macht der Partei, die ihren Schwerpunkt in Wien hatte, in einem Einheitsstaat am besten zur Geltung kommen« (Gulick, Österreich I, 138, zit. nach Seliger, 1980, 69, 157).

»Es ist 1920 nicht bloß um Einzelheiten technischer Gestaltung gegangen, das Prinzip als solches war bestritten. Aus der Sicht der Sozialdemokratie war die Entscheidung für den Bundesstaat ein ideologisches Gewissensoffer, eine

Konzession an die »tatsächlichen Machtverhältnisse«, die man der Not gehorchend, nicht aus Überzeugung machen musste« (Novak, 2002, 107)⁶.

Für die Sozialdemokraten war die Zustimmung zum Bundesstaat Ergebnis harten Ringens, letztlich konnten sie aber parteipolitische Vorteile für ein selbständiges Bundesland Wien durchsetzen.

*»Lange Zeit haben die Geschichtsschreibung und die herrschende Staatsrechtslehre die **Entstehung der Republik** (Hervorhebung im Original) schwerpunktmäßig in Wien [als Bundeshauptstadt] verfolgt und schließlich **mit dem Gesetz über die Staats- und Regierungsform vom 12. November 1918, StGBI. Nr. 5** als abgeschlossen betrachtet. Peter Pernthaler beweist aber mit dokumentarischer Akribie dass die **Entstehung der Republik in den Ländern in gleicher Weise wie in der Zentrale** vor sich ging und Österreich geradezu als typisches Beispiel für die **revolutionäre Entstehung eines Bundesstaates aus einem Einheitsstaat** gelten kann« (Edtstadler, 2003, 28)⁷.*

Die österreichische Bundesstaatlichkeit ist durch eine beschränkte Verfassungsautonomie der Länder, die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung durch den Bundesrat, den Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, durch die von den Bundesländern durchgeführte mittelbare Bundesverwaltung und verschiedenen Elementen des kooperativen Föderalismus gekennzeichnet.

3.4 Föderalismus-/Bundesstaatsreform

Jede Reformdiskussion – vor allem nach dem Beitritt zur EU – führt in die Debatte um die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Bundesländern, wobei beim Bund ein beträchtliches Übergewicht an Macht liegt, wie das ifö fest stellt:

»Entgegen der jahrhundertealten eigenständigen Geschichte der Länder und ihrer bedeutenden Rolle bei der Begründung des österreichischen Bundesstaates nach dem Zusammenbruch der Monarchie ebenso wie nach dem Zwei-

⁶ Novak verweist mit Fußnote 8 auf StProt (FN 7) 3386

⁷ Edtstadler verweist in seinem Artikel mit der Fußnote 17 auf Peter Pernthaler, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 14, Wilhelm Braumüller-Verlag, Wien 1979, 20 und mit der Fußnote 18 auf Peter Pernthaler, FN 13, 20 und 21

ten Weltkrieg räumt die österreichische Bundesverfassung dem Bund auf vielen Gebieten ein beträchtliches Übergewicht gegenüber den Ländern ein.»⁸

Die Diskussion um eine Bundesstaatsreform hat in Österreich lange Tradition und nicht erst mit dem EU-Beitritt begonnen. Die sogenannten Forderungsprogramme der Länder (wie z. B. die »Perchtoldsdorfer Erklärung«) fassen die Länderwünsche zusammen, aber alle Reformvorschläge, wie z. B. die Einführung von Landesverwaltungsgerichten, sind bisher spätestens an der Finanzierungsfrage gescheitert.

Einige wichtige und aktuell in Behandlung stehende Länderanliegen, werden von Polaschek aufgelistet: Einführung von Landesverwaltungsgerichten, die verfassungsrechtliche Verankerung der Landeshauptmännerkonferenz, eine grundlegende Reform der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern, die Bindung des Abstimmungsverhaltens der Bundesräte an die Beschlüsse des sie entsendenden Landtages. Realistisch ist die Stärkung der Verfassungsautonomie der Länder, wie z. B. die Lockerung des Wahlrechts – etwa die Direktwahl des Landeshauptmannes oder die Briefwahl bei Landtags- und Gemeinderatswahlen. Polaschek sieht aber weiteren Bedarf an landesgesetzlichen Regelungen: So sei das Landesverfassungsrecht auch im Hinblick auf direkte Demokratie, Gemeinderecht, Finanzbereich, Förderungsangelegenheiten, Raumordnung, Grundverkehr, und Tourismus zu reformieren (vergl. Polaschek, 2000, 403-418).

Nach dem EU-Beitritt ist die Frage, welche Kompetenzen den Ländern in Zukunft bleiben, von großer Relevanz. Laut ifö läge die Zukunft der Bundesländer in vier »Reformfeldern«: 1. Die Neuordnung der Kompetenzverteilung unter der Berücksichtigung relativ EU-fester Landeskompetenzen in der Landesgesetzgebung. 2. Verwaltungsreform und Verwaltungsgerichtsbarkeit vor allem durch Überprüfung jeder Art von Doppel- und Sonderverwaltung in Bund und Ländern auf ihre weitere Notwendigkeit. 3. Neue Funktionen der Landesparlamente vor allem in Hinblick auf Bürgernähe, Ausweitung von Bürgerbeteiligung und Informationsverfahren und Kontrolle der neuen Verwaltung. Und als 4. Reformfeld Bundesrat – Bundesgesetzgebung (vergleiche Pernthaler, 2002, 130, 131). Die Länder sollten in Zukunft schwerpunktmäßig vor allem das Ziel der »dezentralen Lebensqualitätssicherung« (Firlei 1994: 153, zit. nach Polaschek 2000, S. 407) der Bürger verfolgen.

⁸ Institut für Föderalismus, ifö,
<http://www.foederalismus.at/deutsch/foederalismus.html>, 02.04.2004

Polaschek vertritt die Auffassung, dass sich die Länder weg von einem Legislativorgan hin zu einem »Bürgerforum« entwickeln werden: Umwandlung in ein Honoratiorenparlament – weniger Sacharbeit, mehr Forum der politischen Meinungsbildung – und in ein Kontrollorgan. (vergl. Polaschek, 2000, S. 407-408) In Zukunft wird es aber auch mehr Bedarf an regionaler Außenpolitik und höheren Bedarf an Koordination zwischen den Ländern geben. Der Regionsgedanke wird im Vordergrund stehen.

3.4.1 Die Föderalismusdebatte in den Medien

Zeitweise wird in der Öffentlichkeit der Eindruck vermittelt, dass die Abschaffung oder Einschränkung des Föderalismus alle Finanz- oder Verfassungsprobleme zu lösen imstande wäre, und es kein wichtigeres Thema im Rahmen der österreichischen Verfassungsdebatte und zur »Sanierung« der Staatsfinanzen gäbe, als die Einschränkung des Föderalismus, die Abschaffung der Landtage oder die Zusammenlegung der Bundesländer. Und so wurden alle Hoffnungen auf den Verfassungskonvent gesetzt.

»(...) Es gibt für das gehäufte Auftreten politischer Absonderlichkeiten auf Landesebene auch einen strukturellen Grund: Die Landeshauptleute, Landesräte, Landtagsabgeordneten, Hof- und Regierungsräte und wie sie alle heißen, sie bevölkern die Spielstätten einer verfassungsmäßigen Operettenliga. Die österreichische Spielart des Föderalismus bietet ihnen zu wenig Möglichkeiten, um wirklich beschäftigt und gefordert zu sein, und zugleich zu viele, um sich mit der öffentlichen Rolle zu bescheiden, die ihnen ihr realpolitischer Spielraum eigentlich zuweisen würde. (...) Dennoch sollte man im Österreich-Konvent eine schonungslose Föderalismus-Debatte führen. Die Länder müssen entweder Kompetenzen bekommen, die ihre Ausstattung rechtfertigen, oder sie müssen auf das Maß zurechtgestutzt werden, das Managern des regionalen kulturellen Reichtums zukommt« (Fleischhacker, Die Presse, 09.01.2004, S. 2).

Auch der Österreich-Konvent⁹ hat sich mit dem österreichischen Föderalismus befasst. Die im Vorfeld in den Medien diskutierten Themen wurden allerdings nicht in die Diskussionen des Österreich-Konvents eingebracht. So haben die sogenannten »heißen Eisen« der Föderalismusdebatte, die im Umfeld des Österreich-Konvents öffentlich diskutiert wurden, wie z. B. Abschaffung der Landtage und Errichtung eines »Zentrallandtages« für ganz Österreich, in den

⁹ www.konvent.gv.at

Diskussionen des Österreich-Konvents keinen Niederschlag gefunden. Vielmehr waren lt. Auskunft des Vorsitzenden des Österreich-Konvents, Rechnungshofpräsident i. R. Dr. Franz Fiedler,¹⁰ die Landeshauptleute als Repräsentanten der Länder unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit der gemeinsamen Auffassung, Länderrechte und Föderalismus zu stärken. Der derzeit existierende österreichische Föderalismus ist im Österreich-Konvent – unabhängig von der medialen Debatte – unbestritten.

3.4.2 Österreichischer Föderalismus nach dem EU-Beitritt

Durch den Beitritt Österreichs zur EU bestand bei den Bundesländern die berechtigte Sorge, weniger Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zu haben. So wurde die Kooperation in EU-Belangen zwischen Bund und Ländern durch zwei Vereinbarungen gemäß B-VG § 15a geregelt. Eine Vereinbarung hat die Mitwirkungsrechte der Länder im Wege der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer zum Inhalt und verpflichtet die Bundesregierung zur Information über geplante Maßnahmen und zur Berücksichtigung des Länderstandpunktes, wenn es sich um Fragen handelt, die primär die Länder betreffen und eine bindende Stellungnahme der Länder abgegeben wird.

Die zweite Vereinbarung gem. B-VG § 15a enthält Fragen der Willensbildung der Länder im Rahmen der Integrationskonferenz (IKL) der Länder. Die IKL wird aus Landeshauptleuten und Landtagspräsidenten gebildet, wobei die Meinung des jeweiligen Landeshauptmannes den Landesstandpunkt repräsentiert. Wenn fünf Länder einen Beschluss fassen und die anderen Länder keinen Einwand erheben, liegt eine bindende einheitliche Stellungnahme vor. Eine solche bindende Stellungnahme würde aber die Verhandlungsmöglichkeiten der österreichischen Repräsentanten in der EU stark einschränken, z. B. Kompromisse unmöglich machen.

Das Instrument der IKL hat sich auch deshalb in der Praxis als wirkungslos erwiesen, da die Einberufung nur äußerst selten erfolgt. Bedeutung hat in dieser Meinungsbildung vor allem die Landeshauptleutekonferenz, obwohl »nur« ein informelles Organ.

Durch den EU – Beitritt haben sowohl der Bund als auch die Länder Kompetenzen abgegeben, wobei eine Analyse zum Schluss kommt, dass »Insgesamt

¹⁰ Referat von Dr. Franz Fiedler bei einer Clubveranstaltung des Dr. Karl-Kummer-Instituts, Wien, am 21. März 2007

(...) die Länder jedoch mit den sie betreffenden Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft nicht unzufrieden zu sein [scheinen]« (Falkner, 2006, 90).

Ein Föderalismusexperte beurteilt die Lage nach dem EU-Beitritt, dass »eine Reihe von ökonomisch und nicht ökonomisch bedingten Reformpotentialen« zu erkennen seien, außerdem verlange »auch die EU-Mitgliedschaft (...) nicht die Beseitigung, sondern die Aktivierung des österreichischen Föderalismus«. Des weiteren ergebe die Analyse, dass die »Zerstörung hochentwickelter politischer und administrativer Autonomien auf regionaler Grundlage, wie sie die österreichischen Länder verwirklichen, auch unter europäischen Gesichtspunkten keine Leitlinie der Föderalismusreform sein« könne (Pernthaler, 2002, 129).

Zwei Aspekte seien es, die eine solche Zerstörung des Föderalismus unwahrscheinlich machen würden: Einerseits die durch die EU vorgesehene Reform im Hinblick auf die Weiterentwicklung des europäischen Regionalismus und zum anderen sei »die nationale und verfassungsmäßige Identität Österreichs im Sinne des Art 1 und 6 EUV bundesstaatlich begründet; eine Änderung dieser historisch begründeten und ganz überwiegend bejahten nationalen Verfassungsidentität wäre weder politisch durchsetzbar noch eine sinnvolle politische Perspektive für Österreich« (Pernthaler, 2002, 129).

4 Wien – Gemeinde, Bundeshauptstadt und selbständiges Bundesland

4.1 »Wien ist anders«

Begriff

Seit den Neunzigerjahren des 20. Jahrhunderts wird in Wien – meistens in Verbindung mit einer konkreten Aussage - mit dem Slogan »Wien ist anders« geworben. In erster Linie soll damit der Unterschied zu anderen Städten oder Ländern aufgezeigt und auf die Besonderheiten, vor allem auf die Vorteile Wiens hingewiesen werden. Der Slogan wird sowohl von der Mehrheitspartei als auch von den Oppositionsparteien, den Medien, aber auch von Einzelpersonen oder Gruppen zur Umschreibung des Besonderen an/von Wien, wie auch zur Kritik von Missständen verwendet.

4.1.2 Bundesland Wien - Historische Entwicklung

Man beachte die Wortwahl in Art. 2 (2) B-VG: Der Bundesstaat wird gebildet aus den selbständigen Ländern: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien. Wie oben zitiert, ist

*»Diese **Aufzählung der Gliedstaaten** (Hervorhebung im Original) von **unmittelbarer normativer Bedeutung**, da diese Gesetzesstelle den Gesamtstaat in neun gleichberechtigte Bundesländer aufgliedert, wobei auch das anders als die übrigen Bundesländer zu bewertende Bundesland Wien angeführt ist. Um jeden Schein einer Ungleichbehandlung zu vermeiden, erfolgt die Aufzählung in alphabetischer Reihenfolge«* (Schambeck, 2003, 10).

4.1.3 Sonderstellung Wiens als Gemeinde und Land

Während für die Gemeinden der Zwang zum Proporz im sogenannten Gemeindevorstand (in Wien Stadtssenat/Landesregierung) in Art. § 117 Abs 1 B-VG zwingend festgelegt ist, besteht im Rahmen der Kurationsfunktion der Landtage von acht österreichischen Bundesländern die Wahlmöglichkeit, für die Zusammensetzung der Landesregierungen entweder das Proporzsystem oder das Mehrheitssystem in der Landesverfassung zu verankern. Für Wien besteht

diese Möglichkeit nicht, denn Wien ist stärker durch die Gemeinde (Proporz!) als durch das Land gebunden.

Die Bundesländer haben eine gewisse Verfassungsautonomie und nutzen diese auch. Dies zeigt die Verschiedenartigkeit der Landesverfassungen, die einander nicht »schablonenhaft« gleichen (Vergl. Moritz, 2000, 57). Vor allem Wien hat um diese Verfassungsautonomie gekämpft und sie für die Gestaltung seiner Verfassung genutzt.

Da der Wiener Stadtsenat nach dem Proporz (aufgrund § 117 Abs 1 B-VG und § 34 Abs 1 WStV) zusammengesetzt sein muss und in dieser Zusammensetzung gleichzeitig Landesregierung ist, (§ 114 WStV) ist auch diese in Wien nach dem Proporz zusammengesetzt.

Obwohl in Wien der Proporz für die Zusammensetzung des Stadtsenates/Landesregierung (aufgrund der Bestimmungen des § 117 Abs 1 B-VG verpflichtend) gilt, hat der Wiener Landesgesetzgeber bereits 1921 zusätzlich neue Organe, die »amtsführenden Stadträte« geschaffen, deren Bestellung durch Mehrheitsentscheidung landesverfassungsrechtlich verankert ist. Dies hat die Ausschaltung der Minderheitsparteien - obwohl im Stadtsenat/Landesregierung vertreten - von den Regierungsgeschäften und damit von der Macht zu Folge.

Wien ist anders als die anderen Bundesländer, weil es Gemeinde und Land ist und damit eine Reihe von Personal- und Organidentitäten verbunden ist: der Gemeinderat ist auch Landtag, so ist jedes Mitglied des Gemeinderates gleichzeitig Landtagsabgeordneter, der Bürgermeister ist auch Landeshauptmann, die Mitglieder des Stadtsenats sind auch Mitglieder der Landesregierung, der Magistratsdirektor ist auch Landesamtsdirektor. Besonders hervorzuheben ist, dass die WStV zusätzliche Organe - z. B. amtsführende Stadträte - vorsieht, die besondere Aufgaben zu erfüllen haben.

Auch der Wiener Landtag unterscheidet sich in seiner Aufgabenstellung von den Landtagen der anderen Bundesländer. Der Landeshauptmann und die Landesregierung werden nicht, wie in den anderen österreichischen Bundesländern, vom Landtag gewählt. Sobald der Wiener Bürgermeister vom Gemeinderat gewählt ist, ist er auch Landeshauptmann, und die Stadträte sind nach ihrer Wahl auch Mitglieder der Landesregierung. Das Budget wird - im Unterschied zu den übrigen österreichischen Bundesländern - nicht vom Landtag erstellt und beschlossen, sondern lt. WStV vom Gemeinderat genehmigt.

Die Sonderstellung Wiens ist dermaßen stark ausgeprägt, dass es gerechtfertigt ist, das Wiener politische System als ein einzigartiges »drittes Modell des Föderalismus« zu bezeichnen. Denn sowohl das Proporz-(verpflichtend) wie auch Majorzsystem (zusätzlich durch WStV) kommen zur Anwendung. Wien hat eine Sonderstellung (vergl. Schambeck, 2003, 10).

Siehe dazu auch die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920; sie bestimmt in Art 112 die

»Sonderstellung Wiens als Land und Gemeinde (...), die in dieser Form bis heute erhalten geblieben ist, nämlich dass für Wien der Wiener Bürgermeister auch die Stellung eines Landeshauptmannes hat, der vom Gemeinderat gewählte Stadtssenat auch die Stellung einer Landesregierung und der Magistratsdirektor auch die Stellung eines Landesamtsdirektors« (Goller/Wawra, 1992, 591).

Eine weitere Facette des Wiener Systems ist die Tatsache, dass in der gesetzgebenden Körperschaft (Landtag) nicht nur gewählte Mandatäre, sondern auch andere Funktions-träger, wie die unabhängigen (Patienten-, Jugend-, Umwelt-) Anwälte, die Volksanwälte und der Rechnungshofpräsident ein Rederecht haben.

Das sind einige wesentliche Kriterien, um von Wien als einem »dritten Modell des Föderalismus in Österreich« sprechen zu können, wie noch detaillierter in dieser Diplomarbeit darzustellen sein wird.

4.1.4 Zuerst war die Gemeinde, dann das Land

Zuerst war die Gemeinde, die Stadt Wien. »Im Tauschvertrag von Mautern wird W. [im Jahre]1137 erstmals als »civitas« bezeichnet.« (Czeike, Band 5, 1997, 628). Das Land Wien ist gegenüber der Gemeinde noch jung an Jahren. Ist Wien doch erst seit 1.1.1922 ein selbständiges österreichisches Bundesland.

Nach Beschluss der Bundesverfassung konnten auch für Wien/Niederösterreich die entsprechenden Verfassungsbeschlüsse gefasst werden. Es handelt sich dabei um die Beschlüsse der Verfassung der Bundeshauptstadt Wien vom 20. November 1920, der Verfassung für Niederösterreich-Land vom 30. November 1920, um die gemeinsame Landesverfassung von Niederösterreich vom 28. Dezember 1920 und um das Trennungsgesetz vom 28. Dezember 1921. Letzteres bildete die formale Voraussetzung zur Trennung Wiens von Niederösterreich und zwar durch gleichlautende Beschlüsse des Wiener Gemeinderates

und des Landtages von Niederösterreich-Land. Damit wurde Wien zum selbständigen Bundesland. Dies »bildete den endgültigen Schlusspunkt der gemeinsamen Entwicklung zwischen Wien und Niederösterreich und brachte damit auch die endgültige eigene Stellung Wiens als Land und des Wiener Landtages« (Goller/Wawra, 1992, 591).

Von großer geschichtlicher Bedeutung ist die erste konstituierende Sitzung des Wiener Gemeinderates am 10. November 1920, da sich erstmals in der Republik der Gemeinderat konstituierte, er konstituierte sich auch erstmals als Wiener Landtag.

»Berichtstatter war Dr. Robert Danneberg, der in der gleichen Sitzung zum Ersten Präsidenten des Wiener Landtages gewählt wurde und diese Funktion bis 1932 innehatte. Die von ihm vorgelegte Verfassung begründete die personelle Identität von Landtag und Gemeinderat in Wien, wie sie seitdem besteht« (Goller/Wawra, 1992, 592).

Die Mehrzahl der österreichischen Bundesländer (Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol) hatte damals für die Zusammensetzung der Landesregierung das Proporzsystem, welches das erste Modell des österreichischen Föderalismus darstellt, in der jeweiligen Landesverfassung festgelegt. In den letzten Jahren wurde in den Bundesländern Tirol und Salzburg eine **freie Koalitionsbildung** für die Wahl der Landesregierung in den jeweiligen Landesverfassungen verankert. In der Literatur wurde den Bundesländern Vorarlberg und auch Wien das Majorzsystem, das zweite Modell des österreichischen Föderalismus, schon bisher zugeschrieben (vergl. Marko/Poier, 2006, 949). Was für Vorarlberg zutrifft, bedarf für die Darstellung Wiens einer Ergänzung. Wien stellt aufgrund sowohl historischer als auch verfassungsrechtlicher Gegebenheiten eine Sonderform dar, weil Proporz (Primat der Gemeinde, verpflichtend nach B-GV) und Majorz (durch Landesverfassung) vereinigt sind. Wien unterscheidet sich dadurch von allen anderen Bundesländern. Es ist ein drittes selbständiges Modell des Föderalismus in Österreich, wie an anderer Stelle dieser Diplomarbeit noch ausführlich behandelt wird.

Für die Entwicklung dieses Modells spielen drei Faktoren eine wesentliche Rolle: Erstens: die Aufwertung der Gemeinde Wien zum selbständigen Bundesland. Zweitens: die Trennung von Niederösterreich und drittens: die Stärke der Sozialdemokratie in Wien.

Diese Voraussetzungen waren maßgeblich für die einzigartige verfassungs-

rechtliche Konstruktion, wonach das »Wiener Modell« eine Kombination aus Proporz- und Majorzsystem darstellt. Wien hat in seiner Landesverfassung, den Vorgaben der Bundesverfassung entsprechend für den Stadtsenat zwingend vorgesehen, seine Mitglieder nach dem Proporz zu wählen. Darüber hinaus gibt es die in der WStV vorgesehenen »amtsführenden Stadträte«, die durch die jeweilige Mehrheit bestimmt werden. Sowohl »amtsführende Stadträte« als auch Stadträte haben Sitz und Stimme im Stadtsenat, der in derselben Zusammensetzung auch Landesregierung ist.

Eine starke Sozialdemokratie setzte das Institut »amtsführender Stadträte« in der WStV durch. Dadurch konnte eine immer mit Mehrheit (ausgenommen 1996-2001) ausgestattete Sozialdemokratie ihre Vormachtstellung in der Stadtverwaltung seit Errichtung des Bundeslandes Wien bis in die Gegenwart sichern.

4.1.5 Gemeinde Wien wird selbständiges Bundesland

Dargestellt und erklärt werden können diese Besonderheiten aus ihrer historischen, politischen und verfassungsrechtlichen, vor allem aber auch aus ihrer parteipolitischen Entwicklung. Die bundespolitischen Implikationen sind wesentlich, da erst die Trennung Wiens von Niederösterreich (LGBl. für Wien Nr. 153/1921) und der Status eines eigenen Bundeslandes Wien (Art. 2 B-VG . Abs. 2) jene maßgeblichen Voraussetzungen schufen, – wie die Entscheidungsmöglichkeit über die Landesverfassung und eigene Abgaben und Steuern - die den späteren Ruhm des »Roten Wien« u. a. mit der speziellen Bildungs- und Wohnungspolitik begründet haben (Vergl. Seliger/Ucakar, 1985, S. 1001ff).

»Die mit B-VG vom Oktober 1920 wirksam werdende verfassungsrechtliche Stellung als Bundesland kann als notwendige Voraussetzung für die Gestaltungsmöglichkeiten der sozialdemokratischen Mehrheit angesehen werden. Erst dieser Status erlaubte eine autonome Entscheidung über Steuern und Abgaben und schuf den Spielraum in anderen Bereichen der Kommunalpolitik, der das »Rote Wien« seinen Ruf verdankt« (Seliger, 1981, 3).

Die Trennung Wiens von Niederösterreich war in den beiden großen Parteien nicht unumstritten. Die Christlichsozialen und die Sozialdemokraten hatten zur Trennung der Bundesländer Wien und Niederösterreich je nach Beurteilung der politischen Lage wechselnde politische Vorstellungen vertreten. So waren die Sozialdemokraten diejenigen, die die Selbständigkeit Wiens bereits Ende des 19. Jahrhunderts gefordert hatten. Es wurde im Wiener Kommunalprogramm

der Sozialdemokratie von 1896 als erster Punkt die Forderung nach Autonomie der Gemeinde Wien erhoben: *»Um die Gemeinde Wien unabhängig zu machen von der reaktionären Majorität des niederösterreichischen Landtages, verlangen wir die Reichsunmittelbarkeit von Wien. [...]«* (*»Arbeiter-Zeitung«* 2. Februar 1896).¹¹

Die Wiener Christlichsozialen standen zu dieser Zeit der Trennung skeptisch bis ablehnend gegenüber (Vergl. Seliger, 1980, 75-77). Bei einem linearen Verlauf der politischen Entwicklung hätte die Sozialdemokratie die Aufwertung Wiens forcieren müssen, dies deshalb, weil bereits das Kommunalprogramm 1896 die Unabhängigkeit Wiens von Niederösterreich als Forderung enthielt. Es ist deshalb erstaunlich, dass *»im Zuge des Umbaus des Staates 1918/19 [dieser Wunsch] nicht berücksichtigt [wurde]«* (Seliger, 1980, 65).

Die Initiative, Wien als eigenes Bundesland zu schaffen, *»geht nach dem Urteil sozialdemokratischer und christlichsozialer Politiker nicht auf die Wiener Sozialdemokraten oder die sozialdemokratische Gesamtpartei zurück«* (Seliger, 1980, 66).

»In Wirklichkeit waren es aber christlichsoziale Politiker, die die Trennung Wiens von Niederösterreich und die Behandlung Wiens als Bundesland initiierten - also die Vertreter einer Partei, die im weiteren Verlauf der ersten Republik darauf abzielte, die verfassungsrechtliche Stellung Wiens zu untergraben« (Seliger/Ucakar, 1985, S. 1001).

Dies bestätigt im Nachhinein auch ein Artikel Seipels in der *»Reichspost«* vom 27. Oktober 1929: *»Daß Wien von Niederösterreich getrennt wurde, war nur zum geringeren Teil eine Forderung Wiens oder der Partei, die seit dem Umsturz Wien beherrscht«* (zit. nach Seliger, 1980, 66).

Die Genesis der Trennung stellt sich auch aus sozialdemokratischer Sicht ähnlich dar: *»Wiens Stellung zu schwächen, war das Ziel der reaktionären Politik in den Ländern. Von dort her kam zuerst der Ruf nach einer Trennung Wiens von Niederösterreich«* (Danneberg, Land Wien, 7, zitiert nach Seliger, 1980, 67).

Die Christlichsozialen auf Bundesebene haben die Trennung nicht zuletzt deshalb durchgesetzt, weil die anderen österreichischen Bundesländer politisch und wirtschaftlich *»ein Preußen«* in Form des vereinten Niederösterreich (ein-

¹¹ Publiziert in: Seliger, Maren, Sozialdemokratie und Kommunalpolitik in Wien, Wien- München, 1980, S.24

schließlich Wien), »das mehr als die Hälfte der Einwohner des Gesamtstaates umfasste« (Seliger, 1980, 65) fürchteten und diesbezügliche Forderungen der Landesparteien der Christlichsozialen die Bundespartei unter Druck setzten.

»Das ungeteilte Land Niederösterreich hätte wegen seiner Größe, Bevölkerungszahl und wirtschaftlichen Bedeutung eine dominierende Rolle in der Republik gespielt. War dieser Umstand schon für die übrigen Länder ein Grund, sich für eine Aufgliederung des österreichischen »Preußen« auszusprechen, so war die sozialdemokratische Stimmenmehrheit im niederösterreichischen Landtag ein zusätzliches Argument. Letzteres erschien besonders den niederösterreichischen Christlichsozialen des flachen Landes unerträglich, die deshalb ebenso wie die Vertreter des Föderalismus in den Ländern jene Kräfte waren, die eine Trennung Wiens von Niederösterreich forderten« (Seliger/Ucakar, 1985, S. 1001,1002).

Einerseits war die Angst vor einer starken Sozialdemokratie für die Christlichsozialen ein Motiv, sich für die Trennung Wiens von Niederösterreich einzusetzen, andererseits hat das Landtagswahlergebnis von 1919 die Trennungsforderung für die Sozialdemokratie in einem anderen Licht erscheinen lassen. Die Wahl von 1919 bringt der Sozialdemokratie in Niederösterreich die Mehrheit. Als »im Mai 1919 die sozialdemokratischen Kandidaten 46,68 % der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen« (Seliger/Ucakar, 1985, S. 1001) konnten, war die Frage der Trennung nicht so dringlich, da die »reaktionäre Majorität« abgewählt und der Sozialdemokrat Sever zum ersten Landeshauptmann von Niederösterreich unter Einschluss Wiens gewählt wurde.

Die Christlichsozialen hatten ihre starken Positionen in den Bundesländern und deshalb auch massiv bei der Verfassungsdebatte die Errichtung eines Bundesstaates vertreten, während die Sozialdemokraten dem Einheitsstaat den Vorrang gaben.

»Die Zurückhaltung der Sozialdemokraten lag weiters auch darin begründet, dass sie bei der Lösung der Verfassungsfrage dem Einheitsstaat den Vorrang einräumten, eine frühzeitige Festlegung in der Wiener Frage mit diesem Ziel in Konflikt geraten könnte. Auch war die Bildung einer einheitlichen Parteimeinung nicht leicht. So mussten die Wiener Sozialdemokraten eine Trennung Wiens von Niederösterreich anders bewerten als die Sozialdemokraten Niederösterreichs, für welche die Selbständigkeit Wiens selbst in den bestehenden Stadtgrenzen den sicheren Verlust der 1919 errungenen Landtagsmehrheit zur Folge gehabt hätte. Die Mehrheitsverhältnisse im Landtag trugen schließlich mit dazu bei, dass den Sozialdemokraten die Frage zunächst weniger dringlich

war als den niederösterreichischen Christlichsozialen: Wiener Gemeinderatsbeschlüsse, die der Sanktionierung durch den Landtag bedurften, konnten diesen ohne Schwierigkeiten passieren. (...) erschien es den Christlichsozialen des flachen Landes unzumutbar, dass Wiener Abgeordnete einen bestimmenden Einfluß auf die Landespolitik nehmen konnten» (Seliger, 1981, 4, 5).

Die Wiener Sozialdemokratie hat sich über die ureigensten Interessen Wiens hinaus immer als »Speerspitze« aller österreichischen sozialdemokratischen Parteien verstanden. Dies zeigt die folgende Zusammenfassung der Verfassungsberatungen von sozialdemokratischer Seite im Jahre 1920. Es sei daher,

»Die sozialdemokratische Stadtregierung unabhängig von einer bürgerlichen Landesregierung zu machen, (...) deshalb von größter Wichtigkeit. Ihre Macht zu vergrößern, indem sie selbst Landesregierung wird, die Verwaltung der ersten und zweiten Instanz in sozialdemokratischem Sinne zu führen, ist nicht bloß ein Interesse der Wiener Arbeiterschaft, sondern der gesamten Arbeiterklasse Deutschösterreichs, da Wien der Mittelpunkt der revolutionären Entwicklung ist und bleibt. Die sozialdemokratische Stadt- und Landesverwaltung Wiens vermag durch ihre Politik beispielgebend für die Genossen zu wirken, die in den anderen Ländern Deutschösterreichs als Minderheit den sozialdemokratischen Standpunkt verfechten. Es gibt ihnen allen Rückhalt. Das Schicksal der Wiener Arbeiterbewegung ist das Schicksal der Bewegung in der ganzen Republik.« (Seliger, 1981, S. 7, mit Verweis auf die Anmerkung 12: Robert Danneberg, Land Wien, in: Der Sozialdemokrat, 12/1920, 8.).

Um eine für die Sozialdemokratie günstige verfassungsmäßige Ausgangslage zu schaffen, wurde auch die Ermöglichung von Zusammenschlüssen »geschlossener Gebietsteile« zu einem sogenannten »Wienerland« vertreten, womit sich die Sozialdemokratie im Rahmen der Verfassungsdebatte auf Bundesebene nicht durchsetzen konnte. Es ging bei dieser Forderung der Sozialdemokratie darum, nicht nur selbständige Bundesländer in der Verfassung zu verankern, sondern gleiche Rechte auch geschlossenen Gebietsteilen eines Landes zu gewähren, »wenn die Mehrheit in diesen Teilen eines Landes den Anschluß an ein anderes Land oder die Errichtung einer selbständigen Landesverwaltung verlangt. (...)« (Seliger, 1980, 73, Anmerkung 31: Tätigkeitsbericht, 13. Heft, 119). Diese Forderung nach einem sogenannten »Wienerland«, das Wien mit dem ganzen Industriegebiet Deutschösterreichs in einem Land vereinigt hätte, wäre eine Stärkung der Wiener Sozialdemokratie gewesen, um die Ziele der Sozialdemokratie besser durchsetzen zu können. Es war an einen Zusammenschluss von Teilen Niederösterreichs, Industriegebiete um Wiener Neustadt und Teilen des Industriegebietes der Obersteiermark gedacht.

Dieses »Wienerland« sollte eine starke sozialdemokratische Gegenposition zu den christlichsozialen Bundesländern darstellen (Vergl. Seliger, 1980, 72-76).

Kunschak hielt diese Konstruktion im Hinblick auf die »wahren« Interessen der Stadt Wien für verfehlt. Vielmehr empfiehlt er, dass sich die Stadt bzw. das Land Wien für einen Verbindungsweg durch Niederösterreich nach Ungarn und der Tschechoslowakei einsetzen soll (vergl. Seliger, 1980, 74). Zu Beginn des 21. Jahrhunderts, nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und des EU-Beitritts Österreichs muss dieser Vorschlag – vor mehr als achtzig Jahren gemacht - als wahrlich prophetisch bewertet werden.

Im Zuge der Beratungen der Bundesverfassung verfolgten die Christlich-sozialen auf Bundesebene die Stärkung des Föderalismus und damit der Bundesländer, was bedeutet, dass sie sich aber gegen die Interessen der Wiener Christlichsozialen für die Trennung Wiens von Niederösterreich einsetzten. Die Sozialdemokratie akzeptierte auf Bundesebene die föderale Struktur, nachdem sie mit der Forderung nach einem »Wienerland« taktische Vorteile für ein selbständiges Wien aushandeln konnte. Die der Trennung ablehnend gegenüberstehenden niederösterreichischen Sozialdemokraten haben die Trennung von Wien akzeptiert, nachdem die Sozialdemokratie die Beschlussfassung dieser Bundesverfassung damit verteidigt hatte, dass sie das Optimum für die Partei als Ganzes darstelle (vergl. Danneberg, Land Wien, 8, zit. nach Seliger, 1980, 75).

Für die zwei Großparteien brachte die Trennung Wiens von Niederösterreich jeweils auch parteipolitische Nachteile. Die Sozialdemokratie musste bei einer Trennung Wiens von Niederösterreich befürchten, dass die niederösterreichische Sozialdemokratie ihre Mehrheit im Landtag verlöre und zur Minderheit würde (was eingetreten ist). Für die Christlichsozialen in Wien war die Trennung ebenfalls dramatisch, wegen der Gefahr, zur geschwächten Oppositionspartei zu werden (bis in die jüngste Vergangenheit)¹² und zwischen den föderalistischen Bundesinteressen ihrer Bundespartei und einer mächtigen Sozialdemokratie in Wien aufgegeben zu werden. »Die unter Führung christlich-sozialer Politiker vorangetriebenen föderalistischen Bestrebungen musste die Wiener Christlich-Soziale Partei zwischen der Loyalität gegenüber der Gesamtpartei und jener der Interessen Wiens aufreiben« (Hawlik, o. A., 33).

¹² Österreich 3. Oktober 2006, Seite 6: Wien-Politik: „Hahn: Große Koalition schlecht für Stadt-VP.(...) Obmann Johannes Hahn befürchtet eher, dass es auf Bundesebene zur Großen Koalition kommt. Dann würde man im Gemeinderat den politischen Gegner verlieren, ohne auch nur ein Wörtchen bei der Stadtpolitik mitreden zu dürfen. (...)“

Der Föderalismus war ein Instrument der politischen Auseinandersetzung zwischen Wien, Bund und Ländern und hat auch als eine »Ausdrucksform des Kampfes« der Zwischenkriegszeit gegen das sozialdemokratisch regierte »Rote Wien« gedient (Weber, 1995, S. 130-131), vor allem durch die Steuergesetzgebung und den Versuch einer verfassungsrechtlichen Schlechterstellung des Bundeslandes Wien im Jahre 1929 (vergl. Rede Danneberg, 18. Dezember 1930).

4.1.6 Trennung Wiens von Niederösterreich

Die Zukunft lag nach Kelsens Vorschlag in der völligen Trennung Wiens von Niederösterreich, wonach - nach einer kurzen Übergangszeit mit gemeinsamen Organen - »Wien unbeschadet seiner Stellung als Gemeinde die Stellung eines selbständigen Landes erhalten soll« (Seliger, 1980, 77). Die Arbeiterzeitung vom 27.08.1920 schreibt resümierend, dass die »Macht der Arbeiterklasse in einem Einheitsstaat (...) stärker [wäre], aber man die Gegebenheiten des Jahres 1918 den Ländern nicht nehmen könne« (Seliger, 1980, 76).

Der Wiener Gemeinderat – mehrheitlich sozialdemokratisch – befasste sich »Erst im September 1920, als die Würfel im Verfassungsausschuss der Nationalversammlung gefallen waren und die Fraktionen sich auf die Trennung geeinigt hatten« (Seliger, 1980, 77) mit der Trennungsfrage. Während die Sozialdemokraten für eine möglichst umfassende Definition und verfassungsrechtliche Aufwertung der zukünftigen Stellung Wiens eintraten, forcierten die Christlichsozialen eine knappe Formulierung. Der Wiener Christlichsoziale Weiskirchner hielt die Trennung überhaupt für ungünstig (Vergl. Seliger, 1980, S 75-77).

Nachdem am 28. Dezember 1920 der gemeinsame Landtag (NÖ/Wien) die Verfassung beschlossen hatte, begannen bereits im Frühjahr 1921 die Verhandlungen über die vollständige Trennung Wiens von Niederösterreich. Das entsprechende Verfassungsgesetz wurde am 29. Dezember 1921 (Wiener LGBl. Nr. 153 aus 1921) beschlossen und trat am 1. Jänner 1922 in Kraft.

Durch den Bruch der Koalition zwischen Christlichsozialen und Sozialdemokratie auf Bundesebene änderten sich die Machtverhältnisse entscheidend und es ging der Sozialdemokratie darum, »den Aktionsraum der Partei in Wien möglichst auszuweiten« (Seliger, 1980, 81), was Danneberg durch die Verankerung der »amtsführenden Stadträte« in der Wiener Landesverfassung zum Vorteil der Mehrheit und zum Nachteil der Opposition in exzellenter Weise gelang.

4.1.7 Dr. Robert Danneberg – Schöpfer des »Modells Wien«

Danneberg, der Schöpfer der Wiener Stadtverfassung, ist von der Bedeutung eines selbständigen Wien nicht bloß im Interesse der Wiener Arbeiterschaft, sondern der gesamten Arbeiterklasse Deutschösterreichs überzeugt, - wie schon einmal zitiert –

»(...) da Wien der Mittelpunkt der revolutionären Entwicklung ist und bleibt. Die sozialdemokratische Stadt- und Landesverwaltung Wiens vermag durch ihre Politik beispielgebend für die Genossen zu wirken, die in den anderen Ländern Deutschösterreichs als Minderheit den sozialdemokratischen Standpunkt verfechten. Sie gibt ihnen allen Rückhalt. Das Schicksal der Wiener Arbeiterbewegung ist das Schicksal der Bewegung in der ganzen Republik« (Danneberg, Land Wien, AZ, 17.12.1921, zitiert nach Seliger, 1980, 82, und Anm. 64, 159).

Die erstmals aufgrund des allgemeinen und gleichen Wahlrechts in Wien durchgeführten Wahlen (1918) brachten der Sozialdemokratie einen überwältigenden Wahlerfolg. Von den damals 165 Mandaten im Wiener Gemeinderat entfielen 100 Mandate auf die Sozialdemokratie, die übrigen Parteien kamen auf 65 Mandate. Da es die neue Landesverfassung mit dem Institut »amtsführende Stadträte« noch nicht gab, war »Der neue Stadtrat (...) nach dem Proporz zusammengesetzt und bestand aus 19 Sozialdemokraten, 10 Christlichsozialen, sowie einem Angehörigen der tschechischen Partei« (Seliger, 1980, 63).

Robert Danneberg (23.07.1885 – 12.12.1942)¹³ hat sich theoretischen Fragen der Verwaltung und Verfassung und vor allem Bildungsfragen der Sozialdemokratie gewidmet, und sich aber besonders der praktischen Verwaltungsarbeit zugewandt. »Der Aufbau der Wiener Gemeindeverwaltung unter sozialistischer Führung bot ihm willkommene Gelegenheit, seine außerordentlichen Fähigkeiten auf diesem Gebiet zu bewähren und seine Ideen in die Wirklichkeit umzusetzen« (März, 1964,107).

Die Bedeutung Dannebergs für die Wiener Stadtverfassung wird auch in einer Gedenkrede im Jahre 1952 von Oskar Helmer gewürdigt:

»Er war der Schöpfer der neuen Wiener Gemeindeverfassung, er führte die Neuordnung der Verwaltung des Wiener Magistrats durch, er schuf die Insti-

¹³ WEB – Lexikon der Wiener Sozialdemokratie,
<http://www.dasrotewien.at/online/page.php?P=11438>, 16.03.2006

tution der amtsführenden Stadträte und begründete schließlich, das war seine größte soziale Ruhmestat, die Wiener Wohnbausteuer« (März, 1964, 108).

Die hier hervorgehobene Wohnbausteuer näher zu erörtern, würde den Rahmen dieser Diplomarbeit sprengen.

4.1.8 Stärke der Sozialdemokratie

Bis in die Gegenwart ist die Wiener Sozialdemokratie die an Mitgliedern stärkste in Österreich und sie ist in den demokratischen Wahlen Wiens mit Ausnahme der Periode 1996 – 2001 von den Wählern jeweils mit absoluter Mehrheit im Gemeinderat ausgestattet worden. Die Auswirkungen des mehrheitsbegünstigenden Wahlrechts werden hier nicht näher untersucht.

Auch aufgrund der Größe des Budgets der Bundeshauptstadt ist die Wiener Sozialdemokratie auch die mächtigste unter den österreichischen Sozialdemokratien. Die Sozialdemokraten haben ihre Stärke zur Durchsetzung und Festigung ihrer Forderungen vor allem bei der Beratung über die Bundes- und Landesverfassung genutzt.

Verfassung und Verwaltung sollten die Realisierung sozialdemokratischer Programme möglich machen. Die Beurteilung des vorhandenen noch aus der christlichsozialen Ära stammenden Beamtenapparats durch Danneberg bestärkte ihn in der Schaffung von Amtsführenden Stadträten, um den entsprechenden sozialdemokratischen Durchgriff in der Verwaltung zu haben:

»So standen der neuen sozialdemokratischen Verwaltung nach dem Umsturz entweder bewusst antisozialistische Angestellte oder Sklaven gegenüber, deren Ketten im Umsturz zerbrochen waren. Das erschwerte natürlich die Übernahme der Verwaltung beträchtlich. Nur eine gründliche Umgestaltung der Stadtverfassung konnte der Verwaltung den Spielraum verschaffen, den sie brauchte, und sie wirklich zum Herrn des ungeheuren Apparats machen, der zu handhaben war« (Danneberg, 1930,5)¹⁴.

So sei auch »Die verfassungsrechtliche Stellung Wiens als Gemeinde und Bundesland, die ihr aufgrund der Bundesverfassung vom Oktober 1920 erst-

¹⁴ Robert Danneberg, Das neue Wien, Wien 1930, 5. Auflage, ist schon nach der zweiten Auflage ins Französische, Englische und Ungarische übersetzt worden, wie dem Vorwort zu entnehmen ist.

mals zukam, (...) eine wichtige Voraussetzung für die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Sozialdemokraten in Wien« (Seliger, 1980, 12).

Durch die Beschlussfassung der neuen WStV (1920) und die Schaffung von amtsführenden Stadträten, die durch Mehrheit bestimmt werden, war die Phase der proportionalen Teilnahme aller Parteien an den Regierungsgeschäften von nur kurzer Dauer. Maren Seliger:

»Nach einer Phase der proportionalen Teilnahme von Sozialdemokraten und Christlichsozialen an der Stadtverwaltung zwischen Dezember 1918 und Ende Mai 1920 sowie nach einem, mit Rücksicht auf die gemeinsame Regierungsverantwortung [im Bund], sozialdemokratischen Koalitionsangebot an die Christlichsozialen in Wien, (...) kristallisierte sich im Zuge der politischen Auseinandersetzungen auf gesamtstaatlicher Ebene auch allmählich die spezifische Rolle des sozialdemokratisch verwalteten Wien für die Strategie der Gesamtpartei heraus. Die Übernahme des Bürgermeisteramtes durch den Parteivorsitzenden Karl Seitz im Herbst 1923 unterstreicht diesen Umstand besonders. Wien, nach dem Bruch der Koalition der einzige Ort von überregionaler Bedeutung, an dem die Sozialdemokraten die führende Rolle spielten, sollte zum Sprungbrett der Erlangung der Stimmenmehrheit im Bund werden, an ihm sollte sich der Unterschied zwischen bürgerlicher und sozialdemokratischer Politik erweisen« (Seliger, 1980, 10,11).

»(...) Die neue Gemeindeordnung schaffte auch die Voraussetzung für die zunächst ausgeschlossene Einparteienherrschaft, die mit der Wahl von nur der sozialdemokratischen Fraktion angehörenden amtsführenden Stadträten am 1.6.1920 ihren Anfang nahm« (Seliger, 1980, Anmerkung 2, 156).

Dem Ziel einer »gründlichen Umgestaltung der Stadtverfassung«, um der »Verwaltung den Spielraum« im Sinne des Sozialdemokraten Danneberg zu verschaffen, »den sie brauchte«, kommen auch die Kompetenzen des Bürgermeisters, gelegen.

Die besondere Macht des Bürgermeisters ergibt sich vor allem aus § 91 WStV, wonach er Vorstand des Magistrats ist und für dessen Geschäftsführung verantwortlich (§ 91 Abs 2 WStV) und – ganz wesentlich - der Bestimmung, dass ihm die amtsführenden Stadträte, - nicht die Stadträte schlechthin - die Bezirksvorsteher, sämtliche Beamte und sonstige Angestellte der Gemeinde sowie ihrer Anstalten untergeordnet sind. Sie haben sich seinen Weisungen und seiner Verantwortung zu fügen (§ 91 Abs. 3 WStV).

Er hat Macht über alle Institutionen und Mitarbeiter, er ist letztlich für alles verantwortlich. Diese umfassende Verantwortung eines Bürgermeisters ist auch in der kleinsten Gemeinde gegeben, bekommt aber in Wien, weil Wien Stadt/ Gemeinde und Land ist, und vor allem ob der Größe und des Umfangs des Budgets, besondere Bedeutung. Die Einführung von amtsführenden Stadträten sichert der Mehrheit totalen Einfluss und verleiht dem (sozialdemokratischen) Bürgermeister außerordentliche Macht.

»Wien ist also Gemeinde, politischer Bezirk und Land zugleich. Das ist wichtig, weil dem Wiener Gemeinderat als Landtag natürlich dieselben Rechte wie allen anderen Landtagen zustehen, vor allem das Recht der Gesetzgebung, soweit es nicht dem Nationalrat vorbehalten ist« (Danneberg, 1930, 10).

»Neben dem Gemeinderat und dem Bürgermeister muß eine Stadt mit eigenem Statut auch über einen Stadtsenat verfügen. Dies schreibt die Bundesverfassung in § 117 Abs. 1 B-VG vor. Darüber hinaus kann der Landesgesetzgeber auch noch weitere Organe einrichten, doch ist er dazu durch die Bundesverfassung nicht verpflichtet« (Moritz, 1994, 85-86).

Wien hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und über das Mindestanfordernis – Gemeinderat, Bürgermeister, Stadtsenat, Magistrat mit dem Magistratsdirektor als Leiter des inneren Dienstes - weitere Organe durch Landesgesetz eingerichtet. Neben Ausschüssen und Kommissionen des Gemeinderates u. a. sind das nach der WStV die amtsführenden Stadträte, die auch wie einige andere Organe, kraft Bundesverfassung Funktionen von Landesorganen zu erfüllen haben (vergl. Moritz, 1994, 57).

In der Ersten Republik war die Hoffnung Dannebergs erfüllt. *»Da der Stadtsenat nach dem Proporz gewählt wird, ist in ihm auch die Minderheit vertreten. Als amtsführende Stadträte werden jedoch nur Angehörige der Mehrheit bestimmt. So ist die eigentliche Stadtregierung rein sozialdemokratisch«* (Danneberg, 1930, 6).

In der Zweiten Republik gab es nach Ende des 2. Weltkrieges kurzzeitig eine Konzentrationsregierung mit amtsführenden Stadträten von SPÖ, ÖVP und KPÖ und bis 1973 eine Koalitionsregierung mit amtsführenden Stadträten von SPÖ und ÖVP.

Der Kritik der Oppositionsparteien, der Ausschluss von den Regierungsgeschäften sei verfassungswidrig, wurde durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes - zum Leidwesen vieler – dadurch begegnet, dass *»Erst*

jüngst (...) der Verfassungsgerichtshof die Einrichtung der amtsführenden Stadträte, somit von Organen, die die WStV vorsieht, für verfassungsrechtlich unbedenklich – und damit auch den demokratischen Grundsätzen entsprechend – erklärt« (Moritz, 1994, S. 58) hat.

5 Die Wiener Stadtverfassung

Was ist anders in Wien? Ist die These, dass Wien das dritte Modell des Föderalismus in Österreich ist, durch die Stadtverfassung zu verifizieren?

5.1 Unterschiede zu anderen Bundesländern

Wien ist Gemeinde und Land und ist durch die Bundesverfassung auch zur Bundeshauptstadt bestimmt, in der die obersten Organe des Bundes ihren Sitz haben, was allerdings in der WStV keinen Niederschlag findet. »Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (WStV) enthält keine Regelungen über Wien als Bundeshauptstadt« (Welan, 1992, 8). Ein wesentlicher Unterschied zu den anderen Bundesländern ergibt sich daraus, dass sich die spezielle Ausformung der Landesorgane am Recht als Gemeinde orientiert.

»Die Bundesverfassung (B-VG) ist nicht nur als »Landes- und Gemeindeverfassung« zu einem Gutteil »Verfassung der Bundeshauptstadt Wien«. Dieser ist darüber hinaus eigens der Abschnitt B des IV. Hauptstückes des B-VG gewidmet. Wien hat eine Sonderstellung par excellence: Zunächst ist es gem Art 5 B-VG zur Bundeshauptstadt bestimmt und als solche Sitz der obersten Organe des Bundes. Außerdem kommen dieser Gebietskörperschaft einerseits jene Aufgaben zu, die nach dem Art 118 ff B-VG von den Gemeinden zu besorgen sind, andererseits aber auch jene, die von den Ländern wahrzunehmen sind. Da Wien in organisatorischer Hinsicht gem Art 112 B-VG vor allem nach dem für Gemeinden geltenden Muster eingerichtet ist, werden die Organe der Bundeshauptstadt Wien in erster Linie als Gemeindeorgane erfasst. Wien ist aber auch eines jener selbständigen Länder, die den Bundesstaat bilden (Art 2 B-VG)« (Welan, 1992, 8).

Der Vergleich der WStV mit den Landesverfassungen der anderen acht Bundesländer ergibt in sieben Merkmalen wesentliche Unterschiede:

Erstens: Gemeinde und Land sind in Wien identisch. Es gibt nur Wahlen zum Gemeinderat. Der Gemeinderat ist auch Landtag.

Zweitens: Die Gemeinderäte der Stadt Wien sind auch (immune) Landtagsabgeordnete des Landes Wien.

Drittens: Der Bürgermeister ist auch Landeshauptmann.

Viertens: Der Stadtssenat der Stadt Wien ist auch Landesregierung des Landes Wien.

Fünftens: Es gibt zwei Arten von Stadträten: Erstens: Stadträte, die nach Proporz zu wählen sind und zweitens aus deren Mitte amtsführende Stadträte, die mit Mehrheit bestimmt werden. Stadträte und amtsführende Stadträte bilden gemeinsam den Stadtssenat und sind die Mitglieder der Landesregierung.

Sechstens: Während die Landesverfassung in den anderen acht Bundesländern entweder das Proporz- oder Majorzsystem für die Zusammensetzung der Landesregierung vorsieht, sind in Wien beide Prinzipien vereint. Für die Kreation des Stadtssenates ist der Proporz verpflichtend (als Gemeinde) und für die Wahl der durch die WStV vorgesehenen amtsführenden Stadträte ist das Majorzsystem in der WStV festgelegt.

Siebtens: Der Wiener Landesgesetzgeber hat in der WStV nicht nur zusätzliche Organe, wie z. B. die amtsführenden Stadträte geschaffen, sondern auch Nichtmandataren, wie dem Patienten-, Kinder- und Jugendanwalt, dem Umweltschutzanwalt, den Volksanwälten und dem Präsidenten des Rechnungshofs das Rederecht im Landtag zuerkannt.

5.2 Bürgermeister und Landeshauptmann

Die Gemeinde Wien besteht schon Jahrhunderte, das Land Wien erst seit 1. 1. 1922. Das Land Wien existierte nicht in der Zeit des Ständestaates 1934-38. In dieser Zeit war Wien »Bundesunmittelbare Stadt« (Czeike, 1992, Band 1, 499, 502) und in der Zeit des Nationalsozialismus 1938-45 war Wien der »Reichsgau Wien« (Czeike, 1997, Band 5, 629).

Das Bürgermeisteramt hat lange Tradition, das des Wiener Landeshauptmannes ist dagegen noch relativ jung. *»Seit über sieben Jahrhunderten stehen Bürgermeister an der Spitze der Stadt Wien. Das Amt des Wiener Bürgermeisters ist das älteste des österreichischen Verfassungsrechts. Rund 200 Männer waren bisher Träger dieses Amtes«* (Welan, 1992, 7)¹⁵.

¹⁵ Mit Anmerkung 1) Verweis auf Felix Czeike, Wien und seine Bürgermeister. Sieben Jahrhunderte Wiener Stadtgeschichte, Wien-München 1974, 64.

5.2.1 Bürgermeisterverfassung

Die verfassungsmäßigen Aufgaben des Bürgermeisters der Stadt Wien sind umfassend und er ist mächtig. Die §§ 90-94 WStV legen fest, dass der von der Gemeindevertretung gewählte Bürgermeister der Stadt Wien »oberstes und vollziehendes Organ im selbständigen Wirkungsbereich der Gemeinde« (vergl. Czeike, Band 1, 1992, 507) ist. Er steht an der Spitze der Gemeindeverwaltung (§ 90 Abs 1) und er vertritt die Gemeinde als juristische Person nach außen (§ 90 Abs 3). Gemäß § 91 Abs 1 führt er den Vorsitz im Stadtsenat, hat Sitz in allen Ausschüssen und kann – wenn er Mitglied des Gemeinderates ist – auch zum Vorsitzenden des Gemeinderates gewählt werden. Es ist allerdings Konvention, dass er sein Gemeinderatsmandat zurücklegt und daher nicht zum Vorsitzenden des Gemeinderates gewählt werden kann.

Die besondere Macht des Bürgermeisters ergibt sich vor allem auch aus § 91, wonach er Vorstand des Magistrats und für dessen Geschäftsführung verantwortlich (§ 91 Abs 2) ist, sowie aus der Bestimmung, dass ihm die amtsführenden Stadträte, die Bezirksvorsteher, sämtliche Beamte und sonstige Angestellte der Gemeinde und ihrer Anstalten untergeordnet sind. Sie haben sich seinen Weisungen und seiner Verantwortung zu fügen (§ 91 Abs. 3). Er hat Macht über alle Institutionen und Mitarbeiter, er ist letztlich für alles verantwortlich.

Der Bürgermeister ist gemäß § 92 auch 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 unverzüglich dem zuständigen Gemeindeorgan zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen. Eine gleichwertige Notkompetenz steht gemäß § 98 auch dem Stadtsenat zu. Ähnliche Notkompetenzen gelten für alle österreichischen Gemeinden und sind keine Wiener Sonderregelung, sondern »Die in den §§ 92, 98, 101 Abs 2 und 103 Abs 6 geregelten **Notkompetenzen** (Hervorhebung im Original) sind ein spezifisches Instrument des österreichischen Gemeinde-rechts« (Ponzer/Cech, 2000, 165).

»Schon dem Umfang nach geben die Kompetenzen des Bürgermeisters der WStV eine besondere Prägung. Mit Recht hat man von einer »Bürgermeisterverfassung« gesprochen. Das Wort Bürgermeister kommt achtzig Mal in der Verfassung vor« (Welan, 1992, 23).

Auch die Amtsträger selbst beurteilen die Funktion des Bürgermeisters als die »bedeutendste Zeit« ihres Lebens, wie z. B. jüngst Dr. Helmut Zilk¹⁶ in einem Interview aus Anlass seines 80. Geburtstages: »Wenn Sie mich fragen: Woran hängen Sie mit sentimentaler Liebe? Dann war es die Schule. Die faszinierendste Zeit meines Lebens: als Fernsehmann. Die bedeutendste Zeit meines Lebens: als Bürgermeister« (Laschober, ORFnachlese, 6/2007, 24).

5.2.2 Mächtiger als der Bundespräsident

Welan weist nach, dass in der Praxis der Wiener Bürgermeister mächtiger ist als der Bundespräsident.

»Vom heutigen Amt des Wiener Bürgermeisters kann man sagen, dass es das mächtigste unseres Verfassungslebens ist. Zuständigkeiten von Spitzenorganen bedeuten immer auch ein Stück Macht. Viele Einzelzuständigkeiten können, müssen aber nicht viel Macht bedeuten. Man denke etwa an den Bundespräsidenten, der trotz vieler Zuständigkeiten nur Teile davon wirklich in seiner Hand hat und schon durch die Bindung vieler seiner Akte an die Bundesregierung ihr Gefangener werden kann. Der Bürgermeister der Bundeshauptstadt Wien dagegen hat viele selbständig wahrzunehmende Kompetenzen, die viel Macht vermitteln können« (Welan, 1992, 7).

Einer Konvention entsprechend, legt »Nach der Wahl zum Bürgermeister (...) der gewählte Gemeinderat regelmäßig sein Gemeinderatsmandat zurück« (Welan, 1992, 9, 10). Dies trifft auch auf die gewählten Stadträte zu. »Durch die Konventionen der Unvereinbarkeit und des Zurücklegens der Gemeinderatsmandate durch die Mitglieder der Stadtregierung entstehen für die besetzende Partei mehr Positionen« (Welan, 1992, 9, 10).

Die Regierungserklärung, die üblicherweise nach der Wahl des Bürgermeisters und der Stadträte erfolgt, sei eher mit einer »Inaugurationsrede des Chefs einer Präsidenschaftsrepublik« vergleichbar (Welan, 1992, 12). Der Bürgermeister legt in dieser Regierungserklärung, zu deren Abgabe er nicht verpflichtet ist, seine zukünftige Politik und die »längerfristigen Perspektiven« vor. »Sie soll vor allem Öffentlichkeit und Massenmedien, Wähler und Opposition, Politiker und

¹⁶ Dr. Helmut Zilk, geb. 1927, Pädagoge, Lehrer, 1967 Fernsehprogrammdirektor, 1979 Kulturstadtrat der Stadt Wien, 1983 Unterrichtsminister, 1984 Bürgermeister und Landeshauptmann von Wien (Laschober, ORFnachlese, 6/2007, 24)

Bürokratie erreichen« (Welan, 1992, 12). Jedenfalls präsentiert er eine Art »Visitenkarte«, die die Umsetzung seiner Vorhaben für Öffentlichkeit und Opposition überprüfbar macht.

»Die Absichtserklärungen und Verwendungszusagen, die Appelle und Maßnahmenkataloge, die Selbstverpflichtungen durch politische Arbeitsvorgaben, sie alle enthalten Versprechungen und lösen dadurch Verhaltenserwartungen aus. Werden diese nicht erfüllt, so gibt es zwar keine unmittelbaren Rechtsfolgen; die Nichteinhaltung dieser Erklärungen und Zusagen kann aber die Konsequenz eines Misstrauensvotums oder zumindest von Anfragen und Anträgen haben. Insofern handelt es sich um eine normative Grauzone, wobei die praktische Verbindlichkeit des Textes stark vom politischen Kontext abhängig ist. Regierungserklärungen haben daher einiges mit dem »soft law« des Völkerrechts gemeinsam. Immerhin kann die Politik daran gemessen werden« (Welan, 1992, 12, 13).

Die besondere Bedeutung der umfangreichen Kompetenzen und Aufgaben des Wiener Bürgermeisters (und Landeshauptmannes) werden durch das Budget der größten Stadt Österreichs deutlich, welches die in Zahlen gegossenen (auch parteipolitischen) Schwerpunkte der Politik (des Bürgermeisters und seiner Mehrheit) für die Stadt zum Ausdruck bringt.

Im Budget für das Jahr 2007 ist ein Rahmen von ca. zwölf Milliarden Euro an Einnahmen und Ausgaben vorgesehen, wobei auch alle Landeskompetenzen - weil Wien Gemeinde und Land ist - von der Gemeinde finanziert werden. Im Rahmen des Finanzausgleichs - das Instrument zur Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden - wird Wien separat ausgewiesen, was der tatsächlichen Aufgabenstellung als Gemeinde und Land im Unterschied zu den anderen Bundesländern am besten gerecht wird (Salzburger Nachrichten, 11. Juni 2007, 2). Aufgrund der Sonderstellung Wiens als Gemeinde und Land ist ein Vergleich mit anderen Bundesländern und anderen Landeshauptstädten nicht zulässig. Dennoch sei beispielhaft erwähnt, dass der Landeshauptmann von Niederösterreich für das Jahr 2007 nur über einen Finanzrahmen von rund 1,8 Milliarden Euro, und die Industriestadt Linz, über ein Budget von rund 600 Millionen Euro für das Jahr 2007 verfügt.

Die jeweilige Opposition will die Machtfülle des Bürgermeisters einschränken. Dies hat erst jüngst der Klubobmann des ÖVP-Rathausklubs, Dr. Matthias Tschirf in der Pressekonferenz vom 30. Juli 2007 mit Nachdruck gefordert. »Die aktuelle Wiener Stadtverfassung ist eine 'Bürgermeister-Verfassung' in monarchischem Stil und entspricht damit vielleicht dem 19. Jahrhundert, aber

sicher nicht der heutigen Zeit. Eine Reform ist hier längst überfällig«, so der Grundtenor des Klubobmannes der ÖVP Wien, LAbg. Matthias Tschirf bei seiner Pressekonferenz (Tschirf, RK, 30.07.2007).

5.3 Der Gemeinderat ist auch Landtag

Gemäß § 10 (1) WStV werden die Mitglieder des GR gewählt, wobei der Landtag in der Öffentlichkeit keine Rolle spielt. Bei den GR-Wahlen steht der einzelne kandidierende Gemeinderat (meistens) im Hindergrund, die größte Bedeutung kommt den jeweiligen Spitzenkandidaten der verschiedenen Parteien für die Wahl des Bürgermeisters zu. Obwohl der Bürgermeister nicht direkt vom Volk gewählt werden kann, ist die Gemeinderatswahl zur Persönlichkeitswahl geworden.

»(...) Die Gemeinderatswahl wurde personalplebiszitär transformiert. Sie ist zur Bürgermeisterwahl geworden. Der künftige Bürgermeister ist Spitzenkandidat bei der Gemeinderatswahl und Hauptakteur in der Wahlwerbung. Durch diese Personalisierung erübrigt sich auf Grund der Tatsachen eine Volkswahl des Bürgermeisters nach dem Recht. Die Praxis hat die Gemeinderatswahl zur Bürgermeisterwahl gemacht« (Welan, 1992, 8).

Während das Erste Hauptstück der Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV) Wien als Gemeinde und als Stadt mit eigenem Statut regelt, wird im zweiten Hauptstück, Landesverfassungsrecht, Wien als Land geregelt.

Im 1. Abschnitt des zweiten Hauptstücks sind die Organe der Gesetzgebung und Vollziehung festgelegt:

§ 113 (1) WStV: Der Gemeinderat der Stadt Wien ist auch Landtag für Wien. Die vom Gemeinderat eingerichteten Ausschüsse und Kommissionen sind auch Ausschüsse und Kommissionen des Landtages (Hervorhebungen im Original), (Ponzer/Cech, 2000, 221).

Die Aufgaben des Gemeinderates sind umfassend in den §§ 80-89 WStV geregelt, wobei vor allem die »Feststellung des Voranschlages (§86)« für Wien dem Gemeinderat vorbehalten ist, während in den anderen Bundesländern die Beschlussfassung und Umsetzung des Budgets und die Prüfung des Jahresabschlusses zu den wichtigsten Aufgaben des Landtages gehören. Für Wien gelte deshalb, dass »Das Organ Landtag (...) daher im Sinne der Staats-

lehre Georg Jelineks als potenziertes Organ bezeichnet werden [kann]« (Tschirf, 2007, 197)¹⁷.

Gemäß § 31 (1) WStV ist es Aufgabe des Gemeinderates, den Bürgermeister für die Dauer der Wahlperiode zu wählen. Ponzer/Cech erläutern dazu: »Mit der Funktion des Bürgermeisters ist jene des Landeshauptmannes (§114), der Vorsitz im StS (§40) und damit auch der Landesregierung [...] verbunden, nicht aber der Vorsitz im GR (§23)« (Ponzer/Cech, 2000, 47). Sobald der Bürgermeister (gemäß § 31 WStV) und die Stadträte (gemäß § 34 WStV) vom GR gewählt sind, haben die entsprechenden Amtsträger auch die Funktionen des Landes Wien: Mit der Wahl zum Bürgermeister die des Landeshauptmannes; die gewählten Stadträte, auch die der Oppositionsparteien, sind Mitglieder der Landesregierung. Alle Stadträte haben im Stadtsenat und alle Mitglieder der Landesregierung haben in der Landesregierung Sitz und Stimme.

§ 114 WStV lautet: **Der Bürgermeister ist auch Landeshauptmann, der Stadtsenat auch Landesregierung und der Magistratsdirektor auch Landesamtsdirektor für Wien. Der Wiener Magistrat ist für Wien auch Amt der Landesregierung** (Ponzer/Cech, 2000, 222).

Der Bürgermeister gemäß § 32 WStV und die Stadträte gemäß § 35 WStV leisten vor dem Gemeinderat das Gelöbnis, der Landeshauptmann von Wien (und bereits vom Gemeinderat angelobte Bürgermeister) wird (wie auch die Landeshauptleute der anderen Bundesländer) vom Bundespräsidenten angelobt. Da die Stadträte gleichzeitig auch Mitglieder der Landesregierung sind, leisten sie als solche ihr Gelöbnis (üblicherweise in schriftlicher Form) dem Landeshauptmann (§ 134 WStV).

Der Wiener Landtag wählt im Unterschied zu den anderen Bundesländern weder den Landeshauptmann von Wien, noch die Mitglieder der Landesregierung.

In § 120 (1) ist normiert: **Die Sitzungen des Landtages sind gesondert von den Sitzungen des Gemeinderates einzuberufen, sooft es die Geschäfte erfordern. In den Sitzungen des Landtages dürfen Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde nicht verhandelt werden** (Ponzer/Cech, 2000, 230).

¹⁷ Tschirf mit Verweis auf Georg Jelinek, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1929

Während jahrzehntelang die Einberufung des Landtages mit der Formulierung erfolgte: »... Sitzung des Landtages im Anschluss an die Sitzung des Gemeinderates« ist man ab 1996 grundsätzlich dazu übergegangen, für die Sitzungen des Landtages eigene Termine festzusetzen. Gemeinderatssitzungen dauerten oft bis nach Mitternacht. So konnte es passieren, dass die Sitzung des Landtages erst in den frühen Morgenstunden (im Anschluss an die Sitzung des Gemeinderates) begann, was in der Praxis den Ausschluss jeder Öffentlichkeit bedeutete und auf geringe Wertschätzung des Landtages schließen ließ.

Dem Landtag obliegen alle Aufgaben, die ihm gemäss §§ 116-139a WStV, Zweites Hauptstück (Landesverfassungsrecht) zukommen. Der Präsident hat gem. § 120 lit 1-5 die Einberufung einer Sitzung des Landtages vorzunehmen, wobei er ausdrücklich darauf zu achten hat, dass »in den Sitzungen des Landtages Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde nicht verhandelt werden.« (§ 120 lit. 1 WStV). Während die Behandlung von Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde ausdrücklich ausgenommen ist, ist die Behandlung anderer Themenfelder weit zu sehen.

Durch den Beitritt Österreichs zur EU hat sich die Aufgabenstellung der Landtage verändert. Der Anteil der Gesetzgebung hat sich materiell geändert, die Kontrollfunktion des Landtages hat vor allem im Hinblick auf Bürgeranliegen und Bürgernähe an Bedeutung gewonnen. Als Instrumente bieten sich dafür Fragen an den Landeshauptmann und die zuständigen Landesregierungsmitglieder in der Fragestunde an, auch die »Aktuelle Stunde«, aber vor allem die »Dringliche Anfrage« um ein aktuelles politisches und für die Landesbürger wichtiges Thema umfassend zu besprechen. Darüber hinaus steht jedem Landtagsabgeordneten das Instrument der schriftlichen Anfrage an den Landeshauptmann und die zuständigen Landesregierungsmitglieder zur Verfügung.

Die Kontrollfunktion des Wiener Landtages wird durch das Rederecht der verschiedenen »Anwälte« und des Rechnungshofpräsidenten im Wiener Landtag¹⁸ – als einzigem in Österreich - besonders deutlich. Die anderen Bundesländer kennen ein solches Recht nicht.

Zusammenfassend können die Funktionen der gesetzgebenden Körperschaft, auch des Wiener Landtages mit »Repräsentation, Kreation, Gesetzgebung, Kontrollfunktion und Tribüne« (Gerlich, 1995, zit. nach Aigner, 2006, 959) umschrieben werden, wobei für die Parteien der Landtag als »Tribüne« zur Darstellung

¹⁸ Die Rechnungshofberichte behandeln vor allem Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde und werden im GR behandelt.

ihrer politischen Ziele und für die Bürger die Gesetzgebung und »Kontrollfunktion« des Landtages - vor allem nach dem EU-Beitritt – von besonderer Bedeutung ist.

5.4 Vizebürgermeister und/oder Landeshauptmannstellvertreter

Die Vizebürgermeister werden aus dem Kreis der Stadträte gewählt. § 34 Abs 4 lautet: **Zwei dieser Stadträte werden vom Gemeinderat in einem gesonderten Wahlgang als Vizebürgermeister gewählt** (Hervorhebung im Original, Ponzer/Cech, 2000, 50).

In § 34 Abs. 5 ist festgelegt, dass die Wahl von Vizebürgermeistern durch das Gemeinderatswahlergebnis bestimmt wird. § 34 Abs 5 lautet: **Der eine der Vizebürgermeister ist von der stärksten, der andere von der zweitstärksten Partei, sofern diese wenigstens ein Drittel der Gemeinderatsmandate innehat, vorzuschlagen. Wird von der berufenen Partei kein Vorschlag erstattet, so erfolgt die Wahl gemäß § 95 Abs 5 Wiener Gemeindewahlordnung 1996** (Hervorhebung im Original, Ponzer/Cech, 2000, 50).

Diese Bestimmung geht offensichtlich von der Annahme aus, dass die stärkste Partei auf jeden Fall den Bürgermeister und auch jedenfalls einen Vizebürgermeister stellt, unabhängig von der Zahl der bei der Wahl erreichten Mandate.

Anders die Voraussetzungen für die zweitstärkste Partei, die mindestens 34 Mandate (bei derzeit 100 gem. § 10 Abs 2 WStV für den Gemeinderat festgelegten Anzahl der Mitglieder) benötigt, um Anspruch auf einen Vizebürgermeister zu haben. Hätte die stärkste Partei auch nur 31 Mandate, hätte sie jedenfalls Anspruch auf einen Vizebürgermeister, während die Funktion des Bürgermeisters und die Funktion des zweiten Vizebürgermeisters Gegenstand von Koalitionsverhandlungen wäre.

Es ist zwar vieljährige Konvention, dass mit der Funktion des Vizebürgermeisters meistens auch die des Landeshauptmann-Stellvertreters verbunden ist, aber es gibt auch Ausnahmen. Das Mandat des Vizebürgermeisters und/oder Landeshauptmannstellvertreters ist an das Mandat eines Stadtrates, nicht an das eines amtsführenden Stadtrates gebunden, deshalb kann diese Funktion auch einer Oppositionspartei zufallen, sofern sie entsprechende Stärke aufweist. In den Jahren 1978 bis 1987 lag die ÖVP jeweils über dem

Mindesterfordernis von 34 Mandaten und hatte damit Anspruch auf die Funktion des Vizebürgermeisters¹⁹, obwohl sie in Opposition war.

Andererseits kam es bei den Koalitionsverhandlungen 1996 dazu, dass die Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP sich darauf einigten, für die Funktion des Vizebürgermeisters und Landeshauptmann-Stellvertreters einen Repräsentanten des kleineren Koalitionspartners – obwohl das Drittelerefordernis nicht gegeben war - zu wählen²⁰.

Da in § 114 WStV die Personenidentität lediglich auf den Bürgermeister als Landeshauptmann festgelegt ist und die Vizebürgermeister hier nicht erwähnt sind, muss zwischen diesen und Landeshauptmannstellvertretern keine Personenidentität bestehen, was dazu geführt hat, dass es »bei schwierigen Koalitionsbildungen (...) zur personellen Trennung der beiden Funktionen [kam]« (Czeike, 1994, Band 3, 670), wie dies z. B. 1959²¹ und 1964²² der Fall war.

5.5 Der Wiener Stadtsenat

Der historische Blick zurück zeigt für den Stadtsenat (STS) eine wechselhafte Entwicklung. Der in der liberalen Ära (1861-1895) als politisches Gremium geschaffene Stadtrat wurde von der christlich-sozialen Partei bekämpft, in der christlichsozialen Ära zwischen 1895 und 1919 aber als »politisches Instrument« weiter ausgebaut. In dieser Zeit verfügten die Mitglieder des Stadtrates über keine eigenen Ressorts, sondern amtierten und beschlossen als Gremium, das in dieser Form bis 1919 bestand, und dessen Beschlüsse durch den Magistrat umgesetzt wurden (vergl. Czeike, 1997, Band 5, Stadtrat, S 301). Im Zuge der Neuorganisation am Beginn der Republik kam es in Wien zur Schaffung von zwei Arten von Mitgliedern des Stadtsenates: den amtsführenden Stadträten, »die den Verwaltungsgruppen vorstanden (u. als politische Funktionäre die

¹⁹ Dr. Erhard Busek, Stadtrat (nicht amtsführend) Vizebürgermeister und Landeshauptmann-Stellvertreter 1978 bis 1987

²⁰ DDr. Bernhard Görg, Vizebürgermeister und Landeshauptmann-Stellvertreter

²¹ Funktionsperiode 1959 – 1964, ÖVP nur 27 Mandate, Koalition mit SPÖ, Karl Lakowitsch, ÖVP, Landeshauptmannstellvertreter nicht Vizebürgermeister

²² Dr. Heinrich Drimmel, 28. 4. 1964 bis 19. 12. 1964 Landeshauptmann-Stellvertreter; 19. 12. 1964 bis 6. 6. 1969 Vizebürgermeister und Landeshauptmann-Stellvertreter, obwohl ÖVP nur 30 Mandate

Agenden der 1903 eingesetzten Obermagistratsräte²³ übernahmen) und Stadträten ohne Ressort« (Czeike, 1997, Band 5, Stadtrat, amtsführender, S. 301). Diese Zweiteilung besteht bis heute.

5.5.1 Aufgaben

Die §§ 95 bis 98 WStV befassen sich mit dem Wirkungsbereich des Wiener Stadtsenates (StS). An wesentlichen Aufgaben seien hervorgehoben: Die Vorberatung der in den Wirkungsbereich des Gemeinderates fallenden Angelegenheiten (§ 95. Abs. 1), die Prüfung des Voranschlages und Rechnungsabschlusses in einer gemeinsamen Sitzung mit dem Finanzausschuss, (§ 95. Abs. 2), der Stadtsenat schlägt dem Gemeinderat die amtsführenden Stadträte vor (§ 96). In § 97 werden weitere Angelegenheiten des Wirkungsbereiches des Stadtsenates aufgelistet, wie z.B. die wichtige Funktion der Bestellung des Magistratsdirektors auf Vorschlag des Bürgermeisters (§ 97 lit. a), Beförderung und Belohnung von Bediensteten (§ 97. lit. a), oder die Ausübung des Präsentationsrechtes der Gemeinde aus dem Titel des Patronates (§ 97. lit. c) im kirchenrechtlichen Sinne, wonach noch einige ältere Patronate bestehen, wie z. B. St. Stephan, aber neue Patronate seit 1983 nicht mehr begründet werden können (vergl. Ponzer/Cech, 2000, Fußnote 5, S. 171). Der StS ist gemäß § 98 Abs 1 und Abs 2 auch berechtigt, bei dringlichen Fällen in Angelegenheiten, die in den Wirkungsbereich des Gemeinderates fallen, Ausgaben zu beschließen, wenn die Entscheidung des GR ohne Nachteil für die Sache nicht abgewartet werden kann.

5.5.2 Zusammensetzung: »Amtsführende« und »nichtamtsführende« Stadträte

Die Zusammensetzung und Wahl des Stadtsenates (StS) wird in § 34 WStV geregelt:

(1) Im Gemeinderat vertretene Wahlparteien haben nach Maßgabe ihrer Stärke Anspruch auf Vertretung im Stadtsenat. (2) Die Stadträte haben im Stadtsenat Sitz und Stimme; sie werden vom Gemeinderat für die Dauer der Wahlperiode des Gemeinderates in einer von ihm jeweilig bestimmten Zahl nach § 96

²³ Mit GR-Beschluss vom 13.1.1903 erfolgte die Bildung von Magistratsabteilungen, die von rechtskundlichen Beamten, die den Titel Obermagistratsrat trugen, geleitet wurden (vergl. Czeike, Band 4, 1995, Obermagistratsrat, S. 434)

Wiener Gemeindewahlordnung 1996 gewählt. Sie müssen nicht dem Gemeinderat angehören, aber zu ihm wählbar sein. (3) Die Zahl der Stadträte muss mindestens neun und darf höchstens fünfzehn betragen. (Hervorhebungen im Original), (Ponzer/Cech, 2000,49).

Dementsprechend müssen alle Parteien proportional zur Vertretung im Gemeinderat auch im Stadtsenat, der ein Pflichtorgan der Gemeinde gem. Art 117 Abs 1 lit. b B-VG ist, mit Sitz und Stimme gem. Art. 117 Abs 5 B-VG vertreten sein (vergl. Ponzer/Cech, 2000, S. 50). Die Wahl der Stadträte, wie auch die der Vizebürgermeister, erfolgt »durch sogenannte Fraktionswahl, das heißt sie bedarf lediglich der Zustimmung der Mehrheit der Mandatäre der eigenen Partei« (Tschirf, 2007, S. 194).

Der Stadtsenat, der unter dem Vorsitz des Bürgermeisters zusammentritt, setzt sich nach Inkrafttreten der neuen Wiener Stadtverfassung wie folgt zusammen:

1920, 1923 und 1927: **12** Stadtsenatsmitglieder, 8 amtsführende (Sozialdemokraten) und 4 Stadträte ohne Ressort (Christlichsoziale)

1932: **12** Stadträte insgesamt, 10 Amtsführende (Sozialdemokraten), 2 Stadträte ohne Ressort (Christlichsoziale).

1934: keine amtsführenden Stadträte mehr.

1945/1946: **12** Stadtsenatsmitglieder in einer Konzentrationsregierung von 7 SPÖ, 4 ÖVP, 1 KPÖ, alle als amtsführende Stadträte tätig.

1949: **11** Mitglieder des Stadtsenates, 7 SPÖ, 4 ÖVP, alle amtsführend.

1954, 1959 und 1964: jeweils **12** Mitglieder des Stadtsenates, 8 SPÖ, 4 ÖVP, alle amtsführend.

1969: **14** Mitglieder des Stadtsenates, 10 SPÖ, 4 ÖVP, alle amtsführend.

1973: **11** Mitglieder, 8 amtsführende Stadträte SPÖ, 3 Stadträte ohne Ressort ÖVP, ab 9/1976 (neue Geschäftseinteilung), **14** Mitglieder, 10 Amtsführende SPÖ, 4 Nichtamtsführende ÖVP.

1978: **15** Mitglieder, 10 amtsführende Stadträte SPÖ und 5 nichtamtsführende Stadträte ÖVP.

1983: **14** Stadtsenatsmitglieder, 9 amtsführende SPÖ, 5 nichtamtsführende ÖVP.

1987: **15** Stadtsenatsmitglieder, 10 amtsführende SPÖ, 4 nichtamtsführende ÖVP, 1 Nichtamtsführender FPÖ.

1991: **15** Mitglieder des Stadtsenates, 9 amtsführende Stadträte der SPÖ, 3 Stadträte o.R. ÖVP, 2 Stadträte o. R. FPÖ, 1 Stadtrat o. R. Grüne Alternative.

1996: **13** Mitglieder, davon 6 amtsführende Stadträte SPÖ, 2 amtsführende Stadträte ÖVP, 4 nichtamtsführende Stadträte FPÖ, 1 nichtamtsführender Stadtrat Grüne.

(Quelle bis incl. 1996: Czeike, Band 5, 1997, Stadtrat, amtsführende, S. 301)

2001: **14** Stadtsenatsmitglieder: 8 amtsführende SPÖ, 3 nichtamtsführende FPÖ, 2 nichtamtsführende ÖVP, 1 nichtamtsführender Grüne.

2005: **13** Stadtsenatsmitglieder: 8 amtsführende SPÖ, 2 nichtamtsführende ÖVP, 2 nichtamtsführende Grüne, 1 nichtamtsführender FPÖ.

(Quelle: eigene Recherche)

Dem Wahlergebnis entsprechend, werden die von den anspruchsberechtigten Parteien als Stadträte Vorgeschlagenen vom Gemeinderat gewählt. Es ist eine Fraktionswahl. Nach erfolgter Wahl legen alle Stadträte gemäß § 35 Abs 1 WStV ihr Gelöbnis im Sinne des § 32 WStV vor dem Gemeinderat ab. Es lautet: »Ich gelobe, dass ich die Gesetze getreulich beobachten und meine Pflichten nach bestem Wissen und Gewissen erfüllen werde.«

Erst nach der Angelobung der Stadträte erfolgt die Wahl der amtsführenden Stadträte, die von der Mehrheit im Stadtsenat und der Mehrheit im Gemeinderat bestimmt werden. Der Gemeinderat wählt gemäß § 36 WStV über Vorschlag des Stadtsenates für jede Verwaltungsgruppe²⁴ einen Stadtrat, der hinsichtlich des eigenen Wirkungsbereiches die Geschäftsgruppe des Magistrates zu leiten hat und dem der Titel »amtsführender Stadtrat« zukommt.

²⁴ Gem. § 91 Abs 4 WStV hat der Bürgermeister eine Geschäftseinteilung für den Magistrat unter Berücksichtigung „der Erfordernisse eines geordneten Amtsbetriebes“ mit Genehmigung des Gemeinderates zu erlassen. Hiebei ist gem. § 106 Abs 2 WStV darauf zu achten, dass die Geschäftsgruppen den Verwaltungsgruppen angepasst werden.

Die anderen Stadträte bleiben ohne Ressort. Während auf Bundesebene zur Berufung eines Mitgliedes zum Bundesminister ohne Geschäftsbereich eine Verfassungsbestimmung, die mit qualifizierter Mehrheit beschlossen worden ist, als notwendig erachtet wurde, geht man in Wien davon aus, dass alle Stadträte gemäß § 34 ohne Geschäftsbereich sind und aus ihrem Kreis mit Mehrheit einfachgesetzlich amtsführende Stadträte gewählt werden können (vergl. Welan, 2002, 817).

Grundlage dieser Konstruktion ist die Festlegung der Organe der Gemeinde in § 8 Abs 1 WStV, welche lautet:

Zur Besorgung der Aufgaben der Gemeinde sind als Organe berufen: 1. der Gemeinderat, 2. der Stadtsenat, 3. der Bürgermeister, 4. die amtsführenden Stadträte. Die in dieser Gesetzesbestimmung noch aufgezählten weiteren Organe sind nicht Gegenstand der Analyse dieser Diplomarbeit.

Der Unterschied in der Rechtsstellung von Stadtsenat und amtsführenden Stadträten ist eklatant. »Im Gegensatz zu den amtsführenden Stadträten (§ 36) ist der StS ein Kollegialorgan, dessen Kompetenzen auch nicht auf einzelne Mitglieder übertragen werden können (...)« (Ponzer/Cech, 2000, zu Abs 2, S. 50). Eine Vertretungsregelung ist deshalb in § 38 WStV nur für amtsführende Stadträte vorgesehen, die als »monokratische Organe eingerichtet sind« (Ponzer/Cech, 2000, S 56). Sie können von einem amtsführenden Stadtrat derselben Fraktion oder mit Zustimmung des StS von einem Gemeinderatsmitglied vertreten werden.

Der Bürgermeister ist gem. § 40 Vorsitzender des Stadtsenates, hat aber kein Stimmrecht. Sitz und Stimme im Stadtsenat haben die Stadträte (§ 34 Abs 2) und zwar alle Stadträte, amtsführende und nichtamtsführende.

Die Gemeindeorgane sind auch für das Land bestimmend. Für Wien als Land sind die Organe des Landes in § 113 Landesverfassungsrecht festgelegt. Während der Art. 108 B-VG für die Bundeshauptstadt Wien bestimmt, dass »Für die Bundeshauptstadt Wien als Land [hat] der Gemeinderat auch die **Funktion** (Hervorhebung durch die Diplomandin) 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 (hat)«, legt die WStV eindeutig fest, dass der Gemeinderat Landtag usw. **ist**. Die entsprechenden Bestimmungen lauten:

§ 113 Abs 1 WStV: Der Gemeinderat der Stadt Wien ist auch Landtag für Wien. Die vom Gemeinderat eingerichteten Ausschüsse und Kommissionen sind auch Ausschüsse des Landtages.

§ 113 Abs 2 WStV: Die Gesetzgebungsperiode des Landtages fällt mit der Wahlperiode des Gemeinderates zusammen.

§ 114 WStV: Der Bürgermeister ist auch Landeshauptmann, der Stadtsenat auch Landesregierung und der Magistratsdirektor auch Landesamtsdirektor für Wien im Sinne des Bundesverfassungsgesetzes. Der Wiener Magistrat ist für Wien auch Amt der Landesregierung.

Da das B-VG nichtamtsführende Landesregierungsmitglieder nicht kennt, sind die amtsführenden Stadträte Wiens auf Landesebene die »zuständigen Mitglieder der Landesregierung«. Da der Stadtsenat nach dem Proporzgebot zu bestellen und gleichzeitig Landesregierung ist, gibt es in dieser Landesregierung – als einziger in Österreich – Landesregierungsmitglieder ohne Ressorts (vergl. Welan, 2002, 818).

5.5.3 Funktion und Aufgaben »amtsführender Stadträte«

Nach der Angelobung der Stadträte erfolgt über Vorschlag des Stadtsenates die Wahl der amtsführenden Stadträte gemäß § 36 WStV durch den Gemeinderat. Es ist für jede Verwaltungsgruppe ein Stadtrat zu wählen, der hinsichtlich des eigenen Wirkungsbereiches die Geschäftsgruppe des Magistrates zu leiten hat und dem der Titel »amtsführender Stadtrat« zukommt. Sie werden mit einfacher Mehrheit im Stadtsenat und einfacher Mehrheit im Gemeinderat bestimmt.

»Die amtsführenden Stadträte sind eigene Organe der Gemeinde (§ 8 Abs 1 Zi 4), die unabhängig vom Stadtsenat eigene Kompetenzen haben (...)« (Ponzer/Cech, 2000, 53). Und sie sind »gem. § 67 Abs 1 auch Teil des Magistrats und unterliegen daher - anders als die sonstigen Stadträte nach § 34 – dem Weisungsrecht des Bürgermeisters (§91 Abs 3)« (Ponzer/Cech, 2000, 53).

Gem. § 106 Abs 3 WStV steht jeder Geschäftsgruppe ein amtsführender Stadtrat vor, der für die Geschäftsführung im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde dem Bürgermeister und mit ihm dem Gemeinderat verantwortlich ist. Die WStV sieht gemäß § 37 Abs 1 ein Misstrauensvotum nur gegen den Bürgermeister und die amtsführenden Stadträte vor. Die sogenannten »nicht-

amtsführenden Stadträte« können aufgrund dieser Bestimmung nicht abberufen werden.

§ 37 Abs 1 lautet: »Versagt der Gemeinderat dem Bürgermeister oder einem amtsführenden Stadtrat durch ausdrückliche EntschlieÙung sein Vertrauen, so gilt er als abberufen, wodurch der Bürgermeister seine Funktion als Bürgermeister, der amts-führende Stadtrat sein Stadtratsmandat verliert.«

Amtsführende Stadträte sind ein eigenes Organ der Gemeinde, ihre spezielle Organfunktion als »amtsführende« können sie allerdings nur mit einem Stadtratsmandat ausüben, das sie durch ein von der Mehrheit beschlossenes Misstrauensvotum ebenfalls verlieren.

Die Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien (GOM)²⁵ präzisiert die umfassende Macht und den Einfluss amtsführender Stadträte. Funktion und Aufgaben sind folgendermaßen umschrieben:

§ 10 GOM (1): Jeder amtsführende Stadtrat ist der Vorstand einer Geschäftsgruppe des Magistrats. Er ist als solcher für die Geschäftsführung des Magistrats im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde dem Bürgermeister und dem Gemeinderat verantwortlich.

Weiters regeln die Geschäftsordnung des Landtages für Wien²⁶ (GO-LT) und die Geschäftsordnung für den Gemeinderat (GO-GR) die umfassenden Möglichkeiten der zuständigen Landesregierungsmitglieder und der amtsführenden Stadträte. Sie unterliegen nicht der Redebeschränkung wie dies für Gemeinderäte/Landtagsabgeordnete (§ 20 GO-GR, § 20 GO-LT) vorgesehen ist, sie dürfen sich bei Behandlung eines Gegenstandes öfter als zweimal – und jederzeit – zu Wort melden. Gesetzesvorlagen sind vom zuständigen Mitglied der Landesregierung einzubringen (§ 30a GO-LT). Zuständige Landesregierungsmitglieder und amtsführende Stadträte können von den Landtagsabgeordneten/Gemeinderäten schriftlich (GO-LT § 31, GO-GR § 31) und mündlich (GO-LT § 32, GO-GR § 32) befragt werden. Ein Mitteilungsrecht über Angelegenheiten ihrer Verwaltungsgruppe ist den zuständigen Mitgliedern der Landesregierung gem. GO-LT § 16 und den amtsführenden Stadträten gem. GO-GR § 16 zugesichert. Sie leiten den gesamten Magistrat, wobei sie dem Bürgermeister und dem

²⁵ Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien, 4. Auflage, Stand September 1996

²⁶ Geschäftsordnung des Landtages für Wien und Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt Wien, 1. Auflage, Stand September 1996

Gemeinderat verantwortlich sind. Es handelt sich dabei um ein »Superorgan mit Ressort und Verwaltungsunterbau« (Welan, 2002, 821). Jede Partei oder Koalition, die in der Lage ist, mit ihrer Stärke eine Mehrheit im Gemeinderat zu bilden und die amtsführenden Stadträte zu bestimmen, verfügt im Rahmen der Stadt Wien über 100 Prozent der Macht.

5.5.4 Funktion, Aufgaben nichtamtsführender Stadträte

Immer wieder wird die Frage gestellt, was denn die Aufgaben von nichtamtsführenden Stadträten seien und verschiedentlich wird der Vorwurf des »Kassierens fürs Nichtstun«²⁷ und Zweifel an der Effizienz ihrer Arbeit erhoben. »Ob allerdings die Kosten der Stadträte ohne Portefeuille im Verhältnis zu ihren Möglichkeiten stehen, die Regierenden zu kontrollieren, darf hier zumindest als Frage angemerkt werden« (Marko/Poier, 2006, 951-952).

Welche Aufgaben und Funktionen kommen einem nichtamtsführenden Stadtrat zu? Hat der nichtamtsführende Stadtrat ein »Amt ohne Amtsführung« (Welan, 2002, 817)?

»Der »nichtamtsführende« Stadtrat hat freilich auch ein Amt: Der nichtamtsführende Stadtrat übt sein Amt im Kollegialorgan Stadtsenat und Landesregierung aus. Er ist Mitglied des Stadtsenates und der Landesregierung und hat dort Sitz und Stimme. Die Teilnahme an den Sitzungen ist sein eigentliches Recht, ja das Amt. Abgesehen davon, dass sie sich nicht vertreten lassen können, fehlen diese Stadträte selten« (Welan, 2002, 818).

Der Unterschied zwischen amtsführenden und nichtamtsführenden Stadträten ist nicht nur im finanziellen Bereich²⁸ groß. Während es sich beim amtsführenden Stadtrat um ein »Superorgan«, ein »monokratisches Organ mit Ressort und Verwaltungsunterbau« handelt, ist »der andere Stadtrat ohne selbständige Bedeutung«, er ist nur Teil von Kollegialorganen (vergl. (Welan, 2002, 821).

²⁷ Im Sommer 2006 – zehn Jahre nach Beendigung meiner Stadtratstätigkeit – hat mir eine Passantin auf der Straße diesbezüglich lautstark Vorwürfe gemacht.

²⁸ „Das Wiener Bezügegesetz 1997 gewährt ihnen idgF als monatlichen Bezug 100 % vom monatlichen Bezug eines Mitgliedes des Nationalrates. Das waren ab Juli 2001 ATS 102.082,50. Gemäß § 1 Abs 1 Z 3 Bezügebegrenzungsgesetz BGBl I 1997/64 besteht für die Funktionen eines Mitgliedes der Landesregierung, das weder Landeshauptmann noch Landeshauptmannstellvertreter ist, ein Anspruch von 180 % bezogen auf den Ausgangsbetrag des monatlichen Bezuges eines Mitgliedes des Nationalrates. (Welan, 2002, 828)

1920 konnte nur ein Mitglied des Gemeinderates zum Stadtrat gewählt werden. Dadurch hatten auch die nichtamtsführenden Stadträte Rede-, Frage- und Antragsrecht im Gemeinderat und Landtag, also Rederecht aufgrund des Gemeinderatsmandates. Derzeit ist das Erfordernis der Wählbarkeit für den Gemeinderat Voraussetzung für die Wahl zum Stadtrat.

Während die amtsführenden Stadträte sich in ihrem Zuständigkeitsbereich jederzeit und ohne Zeitbegrenzung zu Wort melden können, hat der nichtamtsführende Stadtrat ein sehr eingeschränktes Rederecht. Stadträte können sich nur im Rahmen des zwischen den Fraktionen § 29. (1), § 30. (2), lit. 5 WStV für den Gemeinderat und § 128. (1), § 129. (2) lit. 4 WStV für den Landtag) vereinbarten Umfangs zu Wort melden. Dieses Rederecht für nichtamtsführende Stadträte ist erst am 29. Juni 1979 eingeführt worden. Ihnen steht allerdings kein Frage- und Antragsrecht in Gemeinderat und Landtag zu. Seit Einführung des Rederechts (1979) für nichtamtsführende Stadträte, legen sie aus Anlass ihrer Wahl zum Stadtrat ihr Gemeinderatsmandat zurück und es kann der Ersatz folgen (vergl. Welan. 2002, 818, auch Anmerkung 3), was den Parteien mehr Personal bringt.

Von 1945 bis 1949 (SPÖ-ÖVP-KPÖ, Konzentrationsregierung) und 1949 bis 1973 war das Rederecht unproblematisch, da es eine Koalition zwischen der mit absoluter Mehrheit im Gemeinderat und Landtag ausgestatteten SPÖ und der ÖVP gegeben hatte und nur amtsführende Stadträte den Stadtsenat bildeten. Im Gemeinderat vertretene andere kleine Parteien hatten in diesem Zeitraum keinen Anspruch auf Vertretung im Stadtsenat.

Als Bezeichnung für nichtamtsführende Stadträte wird auch der Ausdruck »kontrollierender Stadtrat« verwendet, - heute nur mehr selten - weil er eigentlich nichts wirklich kontrollieren kann. Diese Bezeichnung geht noch auf die ursprüngliche Fassung der WStV 1920 zurück, wonach zu Stadträten nur Gemeinderäte gewählt werden konnten. Die Stadträte konnten ihre Kontrollrechte als Gemeinderäte ausüben (vergl. Welan, 2002, 818).

Das Dilemma für den nichtamtsführenden Stadtrat ist groß.

»Es ist ein Titel ohne Mittel. Denn er kann zwar in die Dienststücke Einsicht nehmen, welche Stadtsenat (und Landesregierung) vorliegen, dort das Wort ergreifen, Fragen und Anträge stellen, an der Debatte teilnehmen. Aber im Rahmen dieser Intraorgankontrolle ist er zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet. Er kann nicht(s) veranlassen oder veröffentlichen. So kann er weniger kontrollieren als ein Mitglied des Gemeinderates (und des Landtages): denn er hat

nicht die diesem zustehenden Anfrage- und Antragsrechte. Ihm gegenüber besteht auch keine über die allgemeine Auskunftspflicht der Verwaltung hinausgehende besondere Informationspflicht. Er kann nicht einmal das Kontrollamt zu etwas motivieren. Schon gar nicht ist es ihm gegenüber auskunfts- und/ oder berichtspflichtig.

Er hat weder im Gemeinderat noch im Landtag das Mitteilungsrecht der amtsführenden Stadträte. Er darf nicht für Geschäftsstücke in diesem Vertretungskörper und ihren Ausschüssen bzw Kommissionen zuständig sein. Er darf nicht Bericht erstatten. Er darf keine Abänderungs- und Zusatzanträge stellen.

Er hat nur eine beschränkte Redezeit. Er darf nicht wie die amtsführenden Stadträte außer der Reihe und öfter das Wort zu einem Verhandlungsgegenstand ergreifen. Im übrigen hat er erst seit dem Gemeinderatsbeschluss vom 29. Juni 1979 überhaupt ein Rederecht im Gemeinderat.

Er ist also als solcher weder in der Verwaltung noch in den Vertretungskörpern für irgend etwas zuständig. Den Bediensteten der Bundeshauptstadt Wien gegenüber ist er nicht weisungsbefugt. Kein Bediensteter des Magistrats ist ihm unterstellt, kein Dienstfahrzeug darf von ihm dauernd beansprucht werden. Er hat kein eigenes Personal, sondern ist davon abhängig, ob und wie sein Gemeinderatsklub ihm jemanden zur Mitarbeit zuweist. Er arbeitet auch in den Räumlichkeiten, die ihm sein Klub zuweist. In jüngster Zeit ist eine gewisse Benevolenz der Stadt zu registrieren. Dem Klub werden für den Stadtrat zwei Mitarbeiter refundiert und er darf fallweise ein Dienstfahrzeug anfordern.

Es ist daher verständlich, dass schon aus Gründen der Effizienz das Amt in Frage gestellt worden ist. Diesbezüglich ist aber der einfache Landesgesetzgeber nicht frei, sondern gemäß Art 117 Abs 5 B-VG gebunden.

Der Stadtsenat ist ein Pflichtorgan der Gemeinde (Art 117 Abs 1 lit. b B-VG). Die proporzmäßige Verteilung der Sitze ist ebenso Bundesverfassungspflicht. Dem entspricht § 34 Abs 1 WStV« (Welan, 2002, 818, 819).

Dementsprechend beurteilen auch die Medien die Möglichkeiten eines nicht-amtsführenden Stadtrates, sich den Bürgern zu präsentieren, als gering. Die Profilierung eines Landespolitikers ist u. U. über eine Bundesfunktion besser möglich:

»Aus der Sicht der Wiener ÖVP ist der Schachzug, den Wiener VP-Chef Johannes Hahn in die Bundesregierung zu schicken, eine gute Sache. Denn jetzt

hat der noch relativ unbekannte Obmann die Möglichkeit, sich einer breiteren Öffentlichkeit zu präsentieren und vor allem zu beweisen, dass er regieren könnte (wenn man in ihn Wien ließe.) Denn bislang war Hahn (Dank des eigenartigen Wiener Systems) zwar auf dem Papier Stadtrat, jedoch ohne eigenes Ressort und daher bar jeder Kompetenzen« (Baumgartner, Wiener Zeitung, 10. Jänner 2007, S. 13).

»De lege lata haben die nichtamtsführenden Stadträte trotz oder besser gesagt wegen ihrer geringen Rechte eine besonders unabhängige Stellung« (Welan, 2002, 826). Sie sind weder Teil des Magistrats, noch dem Bürgermeister gegenüber weisungsgebunden und ihm auch nicht verantwortlich. Weil sie keine Zuständigkeiten haben, können ihnen diese auch nicht entzogen werden. Ein Misstrauensvotum ist nur gegen den Bürgermeister und amtsführende Stadträte möglich, sie sind also vom Gemeinderat nicht absetzbar. Sie haben eine besonders unabhängige Stellung (vergl. Welan, 2002, 827).

Obwohl praktisch ohne Mittel, haben die nichtamtsführenden Stadträte doch verschiedene Möglichkeiten, politische Initiativen zu setzen. Sie können den Bürgermeister, die amtsführenden Stadträte und die jeweilige Regierungspolitik in der Öffentlichkeit kritisieren und vor allem ihre eigenen politischen Vorstellungen und die ihrer Partei präsentieren. Doch fehlen ihnen die finanziellen Mittel für großangelegte Öffentlichkeitsarbeit. Sie können sich über eine Parteilinie profilieren und einfach »reiner Stadt-Rat sein« (Welan), in dem sie Bürgern und Bewohnern helfen, sich im Dickicht der Bürokratie zurecht zu finden (vergl. Welan, 2002, 827-828). »Das bringt politisch meist wenig. Da ihr Bekanntheitsgrad gering ist, führen sie ein Schattendasein« (Welan, 2002, 827/828).

Auf Landesebene sind die amtsführenden Stadträte »zuständiges« Mitglied der Landesregierung« (Welan, 2000, 818). Diese Konstruktion (§ 117 Abs. 2 Zi. 1 und 2, § 125 Abs. 1 WStV) ist die Auflösung eines Dilemmas, das verfassungsrechtlich entsteht, da der Stadtsenat (amtsführende und nichtamtsführende Stadträte) die Landesregierung ist und »amtsführende« Landesregierungsmitglieder in der Bundesverfassung nicht vorgesehen sind.

Wirft man mit Seliger/Ucakar einen Blick zurück, zeigt sich, dass noch 1920 führende Sozialdemokraten, wie z. B. Renner für den Proporz bei den amtsführenden Stadträten im Wiener Stadtsenat eingetreten sind. »(...) Nun kommt das Proletariat nicht in Form einer Diktatur, sondern in Form der gleichen Anteilnahme und infolgedessen ist eine Verwaltung im Sinne einer Clique nicht mehr möglich« (Seliger/Ucakar, 1985, 1032). Seitz war der Meinung, der Proporz soll-

te ein ungeschriebenes Gesetz sein, er war aber gegen eine statutarische Verankerung (Seliger/Ucakar, 1985, 1033), um den Handlungsspielraum der Sozialdemokratischen Partei nicht selbst einzuengen (Seliger/Ucakar, 1985, 1038).

Diese Entwicklung in Wien kann nicht ohne Bezug zur Bundesrealität - die Koalition zwischen Sozialdemokraten und Christlichsozialen wurde aufgelöst - gesehen werden. 1918/1920 war eine Koalition in Wien nur solange erwünscht, als dies bundespolitisch nützlich schien. Danneberg hatte die Lösung. Als zusätzliches Organ der Gemeinde wurden die amtsführenden Stadträte, die die Verwaltungsgruppen leiten und lt.Czeike »als politische Funktionäre die Agenden der 1903 eingesetzten Obermagistratsräte²⁹ übernahmen« (Czeike, 1997, Band 5, 301) geschaffen. Damit war die Unterscheidung zwischen amtsführenden und nichtamtsführenden Stadträten entstanden, die so in der Wiener Stadtverfassung festgelegt und bis heute beibehalten wurde. Dies war möglich, da Wien als Land die Gemeindeorgane für Wien festlegen konnte. »Indem also Wien als Land durch die WStV zwei Arten von Stadträten eingerichtet hat, hat der Landesgesetzgeber mehr als die anderen von seiner Gestaltungsfreiheit hinsichtlich der Gemeindeorganisation Gebrauch gemacht« (Welan, 2002,822).

Die Minderheitsfraktionen kritisieren diese rechtliche Regelung und versuchten mehrmals durch Anträge beim VfGH diese Bestimmungen zu kippen. Schwerwiegende Argumente wurden ins Treffen geführt. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Teilnahme an den Vollziehungsaufgaben gem. Art. 117 Abs 5 B-VG werde verletzt und die Regelung sei »auch aus der Sicht des Gleichheitsgrundsatzes problematisch« (Welan, 2002, 823).

Zuletzt stellten ÖVP und FPÖ gemäß § 131a WStV am 3. April 1992 beim Verfassungsgerichtshof einen Antrag auf Prüfung der diesbezüglichen Bestimmungen der WStV wegen Verfassungswidrigkeit. Dieser Antrag wurde mit Erkenntnis Slg.13.335/1993 vom Verfassungsgerichtshof abgewiesen. »Im Ergebnis bedeutet das Erkenntnis nichts anderes, als dass das Proporzgebot praktisch dem Majorz weichen muss« (Welan, 2002, 826).

»Für die Abschaffung des nichtamtsführenden Stadtrates sprechen vor allem die Prinzipien der politischen Klarheit und Verantwortlichkeit, aber auch der Grundsatz der Effizienz.

²⁹ Obermagistratsräte waren rechtskundliche Beamte, die mit GR-Beschluss vom 13. 1. 1903 die Aufgabe bekamen, Geschäftsgruppen, die sachlich zusammengehörige Magistratsabteilungen umfassten, zu leiten (Czeike, Band 4, 1995, Obermagistratsrat, 434)

Man könnte ihn aber auch wirklich zum kontrollierenden Stadtrat machen und ihm nicht nur alle Kontrollrechte eines Gemeinderates und Landtagsabgeordneten einräumen, sondern auch besondere Informations- und Einschaurechte, denen besondere Auskunftspflichten der Verwaltung entsprechen könnten. Schließlich sollte er Kontrolleinrichtungen motivieren und mobilisieren können« (Welan, 2000, 828).

Während das primäre Ziel der von den Oppositionsparteien eingebrachten Anträge beim Verfassungsgerichtshof die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Wiener Regelung mit dem Ziel war, aus nichtamtsführenden Stadträten amtsführende zu machen, geht es im Sinne Welans jetzt im politischen Diskurs darum, den nichtamtsführenden Stadträten mehr Rechte einzuräumen. Der Klubobmann der ÖVP im Wiener Rathaus erhebt die Forderung nach Aufwertung der nichtamtsführenden Stadträte durch mehr Kontrollrechte. In seiner Pressekonferenz am 30. Juli 2007 verlangt er: »Die nicht amtsführenden Stadträte sollen zu einer echten und durchschlagenden Kontrollinstanz innerhalb der Wiener Stadtregierung werden« wie z. B. durch das direkte Recht, das Kontrollamt mit Prüfungen der Wiener Stadtverwaltung zu beauftragen, und ein umfassenderes und vor allem direktes Akteneinsichtsrecht, auch mehr Rechte in der Plenarsitzung: z.B. das Recht, sich wie amtsführende Stadträte außer der Reihe und mehrmals zu Wort zu melden (Tschirf, RK 30.07.2007).

Wien vereinigt als einziges Bundesland Österreichs, da der Stadtsenat auch Landesregierung ist, Proporz- und Majorzprinzip. Aufgrund der Vorgaben der Bundesverfassung gem. Art 117 Abs 1 lit. b B-VG für Gemeinden gilt auch für Wien die verpflichtende Zusammensetzung des Stadtsenates nach dem Proporz. Darüber hinaus besteht durch das vom Landesgesetzgeber geschaffene zusätzliche Organ »amtsführender Stadtrat« die Möglichkeit, entsprechend § 36 WStV, die amtsführenden Stadträte mit Mehrheit zu wählen. Während die anderen acht Bundesländer Österreichs in ihren Landesverfassungen für die Kreation der Landesregierung entweder das Proporz- oder das Majorzprinzip anwenden, vereinigt das Bundesland Wien beide Prinzipien. Es stellt somit ein selbständiges Modell des Föderalismus in Österreich dar.

6 Fehlerfunde in der Darstellung des Wiener Systems

Wien hat auch nach fast neunzig Jahren seines Bestandes mit seiner Anerkennung als Bundesland zu kämpfen. Vor allem im alltäglichen Sprachgebrauch – aber auch in der Literatur - wird statt des Begriffes »Land Wien« der Terminus »Gemeinde Wien«, bzw. »Stadt Wien« oder nur »Wien« verwendet.

Wissenschaft und Medien widerspiegeln diese populäre, aber der Verfassung widersprechende Unterscheidung zwischen den anderen Bundesländern und Wien. Wenn z.B. ein Bericht über die Verteilung der EU-Regionalförderungen mit der Schlagzeile »Mehr EU-Gelder für Wien, weniger für Bundesländer« (Standard, Sa./So., 10./11. Juni 2006, S. 24) versehen wird, so zeigt dies, dass Wien nach wie vor nicht als Bundesland gesehen wird, wie auch das folgende Zitat zeigt: »Österreichs Bundesländer werden künftig rund ein Drittel weniger Regionalförderungen von der EU bekommen. Aber Wien bekommt drei Millionen Euro mehr« (Der Standard, SA./SO., 10./11. Juni 2006, S 24).

Sowohl im aktuellen wissenschaftlichen als auch im historischen Diskurs wird zwischen Wien, obwohl auch Bundesland, und den anderen Bundesländern unterschieden, und das nicht nur deshalb weil Wien als Bundeshauptstadt Sitz der Bundesregierung und damit häufig (»Die in Wien ...«) Angriffen ausgesetzt ist.

Beispielhaft sei das jüngst erschienene Buch von Oliver Rathkolb »Die paradoxe Republik« zitiert, in dem er schreibt: »In der SPÖ wurde Kreisky denn auch von den Bundesländern, nicht von der allmächtigen Wiener Partei an die Spitze der SPÖ getragen« (Rathkolb, 2005, S. 55). Oder: »So wurde beispielsweise Bruno Kreisky 1967 primär aufgrund einer starken Länderlobby zum SPÖ-Parteivorsitzenden gewählt« (Rathkolb, 2005, S. 86) und damit zum Ausdruck gebracht, dass nicht das Rote Wien, das Zentrum der Sozialdemokratie, den Parteivorsitzenden bestimmt hat, sondern eine »Länderlobby« ohne oder sogar gegen Wien, das hier nicht zur »Länderlobby« gezählt wird (vergl. Rathkolb, 2005, 85, 86).

Eine Ursache könnte der geringe Bekanntheitsgrad des Wiener Landtages sein. »Im Vergleich zu anderen Landtagen in den übrigen Bundesländern ist er »das

unbekannte Wesen« (Steininger, 2004, 304)³⁰. Der Wiener Landtag nimmt eine Sonderstellung ein. Der bedeutendste Grund dürfte darin zu sehen sein, dass die Bundesverfassung Wien in »erster Linie als Gemeinde« sieht und sich daraus ergibt, dass wichtige Aufgaben, wie die Wahl des Landeshauptmannes und der Landesregierung, der Budgetbeschluss nicht wie in anderen Bundesländern dem Landtag zukommen, sondern vom Gemeinderat wahrzunehmen sind.

»So wird in Wien das Budget nicht im Landtag, sondern im Gemeinderat beschlossen, die Wahl des »Regierungspersonals« findet ebenfalls im Gemeinderat und nicht – wie in anderen Bundesländern - im Landtag statt. In Wien finden »Gemeinderatswahlen« statt, die zugleich auch »Landtagswahlen« sind. Auch in der Bundesverfassung wird Wien in erster Linie als Gemeinde gesehen, so leiten sich in rechtlich organisatorischer Hinsicht alle Funktionen und Organe des Landes Wien aus der Gemeinde ab« (vergl. Steininger, 2004, 304)³¹.

Auch was die Beurteilung der Regierungsform in Wien – ob Proporz-/Konkordanzdemokratie oder Mehrheits-/Konkurrenzdemokratie – betrifft, wird das Wiener Modell widersprüchlich und uneinheitlich dargestellt, was Niederschlag bis in die Schulbücher findet.

»Eine Besonderheit der politischen Systeme der Länder stellt die Tatsache dar, dass nur in vier von neun Ländern (Vorarlberg und Wien, seit 1999 auch Salzburg und Tirol) die Landesregierung auf Grund freier Koalitionsbildung zwischen den Parteien zu Stande kommt« (Fallend, 2002, 88). Für Wien trifft dies nicht zu. Der Stadtsenat ist nach dem verpflichtenden Proporz zusammengesetzt und ist Landesregierung.

Und an anderer Stelle heißt es: »In Wien regierte die SPÖ bis zu den Gemeinderats- und Landtagswahlen 1996 mit absoluter Mehrheit und nützte bei geltendem Proporzgebot für die Zusammensetzung des Stadtsenates (der Landesregierung) die Möglichkeit der Wiener Stadtverfassung, mit Mehr-

³⁰ mit Fußnote 4 Verweis auf Günther Goller – Oskar Wawra, Der Wiener Landtag, in: Herbert Schambeck (Hg.). Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (Wien 1992, 608), sowie Wolfgang C. Müller – Josef Melchior, Parteien und Parteiensystem in Wien, in: Herbert Dachs (Hg.), Parteien und Wahlen in Österreichs Bundesländern 1945 – 1991 (Sonderband 4, Österreichisches Jahrbuch für Politik, Wien, 1992)

³¹ mit Fußnote 4 Verweis auf Günther Goller – Oskar Wawra, Der Wiener Landtag, in: Herbert Schambeck (Hg.). Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (Wien 1992, 608), sowie Wolfgang C. Müller – Josef Melchior, Parteien und Parteiensystem in Wien, in: Herbert Dachs (Hg.), Parteien und Wahlen in Österreichs Bundesländern 1945 – 1991 (Sonderband 4, Österreichisches Jahrbuch für Politik, Wien, 1992)

heitsbeschluß (sic!) Ressorts nur an SPÖ-Stadträte zu vergeben« (Fallend, ÖZP 26, 1997/1, 35). Wie schon an anderer Stelle ausführlich dargestellt, gab es in Wien 1945-1949 eine Konzentrationsregierung mit amtsführenden Stadträten von SPÖ, ÖVP und KPÖ und in der Zeit von 1949 bis 1973 trotz absoluter Mehrheit der SPÖ mit der ÖVP eine Koalition und dementsprechend amtsführende Stadträte aus SPÖ und ÖVP, die als Amtsführende mit Mehrheit vom Gemeinderat gewählt werden mussten.

»Wien und Vorarlberg gingen schon früher formal einen anderen Weg als die übrigen sieben Bundesländer, in denen es verfassungsgemäß verankerte Proporzregierungen gegeben hatte. Aber auch diese beiden Bundesländer wichen nicht ganz vom Schema ab. [...] In Wien ist dagegen zwar auf Grund seiner Doppelstellung als Gemeinde und Land sogar schon bundesverfassungsrechtlich (Art. 108 i.V. m. 117 Abs. 5 B-VG) das Proporzsystem vorgeschrieben, doch macht die SPÖ seit den 1970er Jahren von der verfassungsrechtlichen Möglichkeit Gebrauch, zwischen amtsführenden Stadträten, die mit der Verwaltung eines Ressorts betraut sind, und Stadträten ohne Portefeuille zu unterscheiden, wobei die amtsführenden Stadträte seither – mit einer kurzen Ausnahme³² - ausschließlich von der SPÖ gestellt wurden« (Marko/Poier, 2006, 951-952).

Wien ist anders.³³ Entgegen der von Marko/Poier vertretenen Auffassung konnte die Periode 1918 – 1920 nur die proportionale Zusammensetzung des Stadt senates mit amtsführenden Stadträten und in den Perioden 1920-1934 jeweils amtsführende Stadträte der Sozialdemokratie und nichtamtsführende Stadträte der Christlichsozialen. Das »Wiener Modell« stammt aus der Zeit, da Wien noch Teil Niederösterreichs war. Einem Beschluss des Wiener Gemeinderates folgend, wurde 1920 aufgrund einer Novelle zum Gemeindestatut 1900, durch ein Niederösterreichisches Landesgesetz vom 29. April 1920, LGBl. für das Land Niederösterreich – Land Nr. 307 beschlossen, dass »amtsführende Stadträte« zur Entlastung des Bürgermeisters und als eine »wirkliche Verbindung der gewählten Vertreter mit der Verwaltung« (Moritz, 1994, 96) gewählt werden können. Die amtsführenden Stadträte wurden auch als eigenes Organ mit dem Ziel geschaffen, der sozialdemokratischen Mehrheit – wie schon im historischen Teil dieser Diplomarbeit umfassend dargestellt - die Regierungsmacht zu sichern. In Entsprechung des Proporzgebotes (WStV. § 34. Abs 1) gibt es Stadträte, von denen manche durch eine Mehrheit im Stadtsenat (und im

³² Verweis der Autoren mit Fußnote 6 auf die Jahre 1996 – 2001, Koalitionsregierung SPÖ/ÖVP

³³ „Wien ist anders“. Werbeslogan der Stadt

Gemeinderat) zu »amtsführenden Stadträten« (§ 36 WStV) gewählt werden. Es gibt den Zwang zum Proporz im Stadtsenat (der zugleich Landesregierung ist) und die Möglichkeit der Mehrheitsentscheidung für die Besetzung der Funktionen der »amtsführenden« Stadträte. Während auf der Ebene der Gemeinde Wien zwischen »Stadträten« und »amtsführenden Stadträten« unterschieden wird, gibt es auf Landesebene nur »Mitglieder der Landesregierung«.

In den weiteren Legislaturperioden der Ersten Republik gab es nur der Sozialdemokratischen Partei angehörende amtsführende Stadträte, die andere anspruchsberechtigte Partei, die Christlichsozialen, waren aber entsprechend ihrer Stärke nach dem Proporz mit Stadträten ohne Ressort vertreten.

Anders in der Zweiten Republik. In der Zeit 1945 bis 1949 gab es eine dem Wahlergebnis entsprechende Konzentrationsregierung, die aus amtsführenden Stadträten der SPÖ, ÖVP und KPÖ zusammen gesetzt war. Nach der Wahl 1949 kam es zu Koalitionsregierungen zwischen SPÖ und ÖVP bis 1973, obwohl die SPÖ jeweils über die absolute Mehrheit verfügt hatte (vergl. Rauchensteiner, 1994, 265ff). Andere Parteien hatten keinen Anspruch auf Vertretung im Stadtsenat.

Aufgrund des Wahlergebnisses 1973 hatten SPÖ und ÖVP Anspruch auf Vertretung im Stadtsenat. Die Koalitionsverhandlungen 1973 scheiterten. Die Koalitionsbedingungen der SPÖ haben eine Zustimmung der ÖVP unmöglich gemacht. So wurde u. a. von der SPÖ die Zustimmung der ÖVP zum Budget auf Bundesebene verlangt, was für die Wiener ÖVP unannehmbar war. Auch gab es gravierende Auffassungsunterschiede zur Sicherung des Hochwasserschutzes in Wien (Donauinsel), wie auch über die Geschäftseinteilung des Magistrats der Stadt Wien und die damit verbundene sehr reale Befürchtung der damaligen ÖVP-Politiker, dass die SPÖ weniger wichtige Aufgaben mit geringer Dotierung und damit verbunden weniger (bis keine) politische Gestaltungsmacht und Einfluss den ÖVP-Stadträten überlassen würde. (Goller/Wawra, 1992, 638 und persönliches Gespräch mit Dr. Günther Goller, Herbst 2006)³⁴

Marko/Poier versehen den Halbsatz »mit einer kurzen Ausnahme« mit der Anmerkung 6, die beinhaltet, dass damit der Zeitraum 1997 (sic!)-2001 gemeint ist, in der es eine SPÖ/ÖVP-Koalition in Wien gab und der Stadtsenat mit sechs amtsführenden Stadträten der SPÖ und zwei amtsführenden Stadträten der

³⁴ Dr. Günther Goller war Klubsekretär 1959-1963, GR/LAbg. 1969-1990, Stadtrat 1973-1983 und Klubvorsitzender des ÖVP Lt/GR-Klubs 1983- 1990 (Rauchensteiner, 1994, 1237)

ÖVP, insgesamt mit acht Stadträten, besetzt war. Mit nur acht Stadträten wäre der Stadtsenat 1996-2001 nicht ordnungsgemäß zusammengesetzt gewesen. Das gleiche trifft auch zu, wenn Fallend im Aufsatz »Regierungsproporz in der Krise« (Fallend, ÖZP 26, 1997/1, 23-40, Anmerkung S. 28; aber auch: Fallend, 1997, 852 und 2006, 977, Anm. Tabelle 1) in einem Vergleich mit den anderen Bundesländern für Wien lediglich die amtsführenden Stadträte »zählt«, so widerspricht auch dies der realen Gegebenheit als auch der WStV. In der WStV ist festgelegt, dass die im Gemeinderat vertretenen Wahlparteien entsprechend ihrer Stärke Anspruch auf Vertretung im Stadtsenat haben, (WStV § 34 Abs 1) und die Zahl der Stadträte mindestens neun und höchstens fünfzehn betragen darf (WStV § 34 bs 3). Tatsächlich gab es in dieser Periode 1996-2001 insgesamt vierzehn Stadtsenatsmitglieder: acht amtsführende Stadträte (sechs der SPÖ und zwei der ÖVP) und sechs nichtamtsführende Stadträte von der FPÖ und den Grünen. Damit ist auch die von Pittler vertretene Auffassung widerlegt, dass es jemals einen »reinen SPÖ-Stadtsenat« (Pittler, 2003, 156) oder einen »monokoloren Stadtsenat« (Pittler, 2003, 204) gegeben hätte.

Bedauerlicherweise können sich alle Autoren auf das »Historische Lexikon der Stadt Wien« berufen, weil sogar dort den tatsächlichen Gegebenheiten widersprechend formuliert ist: »(...) Entsprechend den Wahlergebnissen gehören seit 1919 die a.St.e der Sozialdem. (1945-91 Sozialist.) Partei an, die St.e ohne Ressort der chrsoz. Opposition (seit 1945 Österr. Volkspartei) bzw. (seit 1987) auch der FPÖ u. (seit 1991) den Grünen. (...)« (Stadtrat, amtsführender, Czeike, Band 5, S. 301). Obwohl in diesem Kapitel in einem weiteren Teil auf die »Aufteilung« der amtsführenden Stadträte zwischen SPÖ und ÖVP, auch KPÖ hingewiesen wird, entspricht obige Erstaussage nicht den Gegebenheiten.

Gemäss § 36 WStV werden vom Gemeinderat mit Mehrheit amtsführende Stadträte aus dem Kreis der Stadträte gewählt. Die proportionale Vertretung der mit entsprechender Mehrheit im Gemeinderat ausgestatteten Parteien ist Verpflichtung und reale Gegebenheit. Je nach Wahlergebnis und der auf Grund der Vorgaben der WStV von der Mehrheit bestimmten Gesamtzahl der Stadtsenatsmitglieder sind die Oppositionsparteien mit Sitz und Stimme im Stadtsenat und damit in der Landesregierung vertreten.

Auch die Aufgaben des Wiener Landtages unterscheiden sich von denen der anderen acht österreichischen Bundesländer, sodass allgemeine Beschreibungen der Landtage für den Wiener Landtag in mehreren Punkten nicht zutreffen. Wenn z. B. Fallend ausführt,

»Als oberstes politisches Exekutivorgan auf Landesebene setzt Art. 101 B-VG die vom Landtag zu wählende Landesregierung ein. Die Bestimmung ihrer Größe und der näheren Grundsätze ihrer Wahl ist dem Landesverfassungsgesetzgeber, dem Landtag, überlassen. Die Landesverfassungen sehen, unter Einrechnung des Landeshauptmannes, sieben- bis neunköpfige Kollegien vor. In sieben Ländern wird die Regierung nach dem Stärkeverhältnis der Parteien bestellt (Proporzprinzip), in den restlichen zwei, nämlich Vorarlberg und Wien, durch Mehrheitsbeschluß(sic!) (Majorzprinzip)« (Fallend, 1997, 851)

entspricht dies nicht der Wiener Stadtverfassung. Zum einen wählt der Wiener Landtag weder Landesregierung noch den Landeshauptmann, sondern der Gemeinderat wählt den Stadtsenat, der auch Landesregierung ist. Zum anderen ist auch die Kompetenz, die Anzahl der Mitglieder des Stadtsenates, der gleichzeitig Landesregierung ist, festzulegen, beim Gemeinderat. Diese Zahl ist verfassungsgemäß im Umfang von mindestens neun bis höchstens fünfzehn Mitgliedern festgelegt. Für die Zusammensetzung des Stadtsenates, der mit seiner Wahl gleichzeitig auch Landesregierung ist, gilt das Proporzgebot. Dementsprechend sind alle Parteien entsprechend ihrer Repräsentanz im Gemeinderat, der gleichzeitig Landtag ist, im Stadtsenat, der gleichzeitig Landesregierung ist, vertreten. So trifft nicht zu, dass die Wiener Landesregierung durch Mehrheitsbeschluss im Landtag gebildet wird.

Und wenn Wolfgruber unter »2. (...) Indirekt-demokratisch legitimieren die Landtage die weiteren vom Landtag zu bestellenden Organe: die Landesregierung und den Landeshauptmann, die Landtagspräsidenten, die Ausschüsse und die Mitglieder des Bundesrats« und weiter: »2.1 (...) Gemäß Art. 101 B-VG übt die Vollziehung des Landtags die vom Landtag zu wählende Landesregierung aus« (Wolfgruber, 1997, 834), so unterscheidet sich auch in diesem Punkt Wien von den anderen Bundesländern.

Dem Wiener Landtag kommt die Wahl des Landeshauptmannes und die Bestellung der Landesregierung nicht zu. Er nimmt seine Aufgabe der Konstituierung durch die Wahl der Landtagspräsidenten, Landtagsausschüsse (Unvereinbarkeits-, Immunitäts-, Ständiger Ausschuss u. ev. a.) und der Mitglieder des Bundesrates wahr. Gemäß § 114 WStV ist der Bürgermeister auch Landeshauptmann und der Stadtsenat auch Landesregierung. Bürgermeister und Stadtsenat werden vom Gemeinderat gewählt und sind damit auch Landeshauptmann und Landesregierung. Eine Wahl dieser Organe – wie schon an anderer Stelle erläutert – erfolgt im Landtag nicht.

Marko/Poier ordnen Wien in ihrer jüngsten Analyse auf Seite der Konkurrenzdemokratie ein und stellen dar, dass die Wiener Landesregierung mit Mehrheitsentscheid gebildet wird:

»Es gehörte zu den Kalauern der Beschreibung der österreichischen Konkordanzdemokratie, dass in sieben der neun politischen Systeme der österreichischen Bundesländer (ausgenommen Vorarlberg und Wien: ...) landesverfassungsrechtlich jeweils verankerte Proporzregierungen bestanden, so dass auf Grund der nur rudimentär ausgestalteten politischen Kontrollrechte, wie oben dargestellt, eine wirksame parlamentarische Opposition – auf den ersten Blick – entfiel. Jede Partei, die über einen qualifizierten Anteil an Stimmen verfügte, war demnach in der Landesregierung vertreten« (Marko/Poier, 2006, 949).

Auch das Wiener System sieht vor, dass »jede Partei, die über einen qualifizierten Anteil an Stimmen verfügt«, in der Landesregierung vertreten ist. Für Wien ist durch bundesgesetzliche Vorgaben der Proporz im Stadtssenat verpflichtend. Da der Stadtssenat auch Landesregierung ist, ist auch diese nach dem Proporz zusammengesetzt. Die Bundesverfassung kennt, wie schon an anderer Stelle ausführlich dargestellt, nur Mitglieder der Landesregierung. Amtsführende Landesregierungsmitglieder, analog den amtsführenden Stadträten, wie sie auf Gemeindeebene in Wien vorgesehen sind, sind in der Bundesverfassung nicht vorgesehen.

Auch die Parteien sind sich in der Beurteilung des »Wiener Modells« nicht sicher. Wie sonst wäre es möglich, dass die ÖVP in ihrem Magazin *stadt.blicke* 7/06³⁵ Seite 6 von den Kindergärten schreibt, dass »Die Stadtregierung (...) dem Nikolo³⁶ Hausverbot [erteilt]«, wobei hier nur der SPÖ-Anteil der Stadtregierung gemeint ist, weil bekanntermaßen die anderen in der Stadtregierung vertretenen Parteien diese Maßnahme abgelehnt haben. So ist verständlich, dass es auch dem Bürger fast unmöglich ist, die Konstruktion des »Wiener Modells« zu verstehen, wenn die Parteien selbst durch zu mangelhafte Klarheit der Formulierung zur Verwirrung beitragen.

Entgegen der allgemein vertretenen Auffassung, Wien entweder dem Proporzsystem oder dem Majorzsystem (Mehrzahl der Autoren) zuzurechnen, findet in Wien sowohl das Proporz- als auch das Majorzsystem Anwendung.

³⁵ *stadt.blicke* Das neue Wiener Stadt-Magazin 7/06. Die Wiener ÖVP-Zeitschrift für Bürgerservice Nr. 4/2006, Wien

³⁶ Es handelt sich um das Verbot, von außen einen Nikolo in den städtischen Kindergarten zu holen.

Auf Art. 117 Abs 5 B-VG beruht die Bestimmung des § 34 (1) WStV, die besagt, dass die Parteien gemäß ihrer Stärke Anspruch auf Vertretung im Stadtsenat haben. Da das Land Wien primär durch die Gemeinde bestimmt ist, kommen eine Reihe von für die Landtage der anderen Bundesländer bedeutenden Aufgaben dem Wiener Landtag nicht zu, wie z. B. die Wahl des Landeshauptmannes und der Landesregierung, Budgetbeschluss und – vollzug.

»Das Land Wien, das durch seine Doppelfunktion als Gemeinde von vornherein eine Sonderstellung hat, kennt für die Regierungszusammensetzung eine Mischform: Parteienproporz für die Zusammensetzung und das Stimmrecht, Mehrheitsprinzip für die Zuweisung von Aufgabengebieten an bestimmte, nämlich amtsführende Stadträte. Die anderen Bundesländer mit Proporzsystemen kennen diese formelle Trennung nicht und gehen von einer prinzipiellen Gleichwertigkeit aller Regierungsmitglieder aus. Durch die Geschäftseinteilung hat es aber inhaltlich gesehen auch hier die Mehrheit in der Hand, die Gewichte ungleich zu verteilen und einen nicht in eine Koalitionsvereinbarung einbebundenen »ungebetenen« Regierungspartner mit nur sehr geringen Zuständigkeiten auszustatten« (Weiss, 2000, 68).

Formal sind alle Parteien mit entsprechender Stärke im Stadtsenat/Landesregierung vertreten, de facto liegt die Regierungsgewalt aber bei der jeweiligen Mehrheit, dem Bürgermeister und den amtsführenden Stadträten. Diesen verfassungsrechtlichen und realen Gegebenheiten Wiens wird am ehesten durch die Darstellung als selbständiges Modell entsprochen.

7 Bürgernaher Landtag

7.1 Weniger Gesetzgebung – mehr Bürgernähe

Durch den Beitritt zur EU haben die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes und der Länder Kompetenzverschiebungen erfahren. Die originäre Gesetzgebung hat abgenommen, Bürgeranliegen und Kontrolle treten in den Vordergrund. Während die EU »weit weg ist«, sind die Abgeordneten zum Nationalrat und die Landtagsabgeordneten nahe bei den Bürgern. Diese Institutionen müssen daher den Bürgeranliegen und der Missstandskontrolle breiten Raum geben, um die Identifikation der Bürger mit und das Vertrauen in staatliche Einrichtungen zu gewährleisten.

7.2 Aufgaben der Missstandskontrolle

Die primären Aufgabenstellungen für die Missstandskontrolle, ausgeübt durch Ombudsleute und Anwälte, ergeben sich aus der Zielsetzung, sich »dem Ausgleich des Machtgefälles zwischen Staat, insbesondere in Gestalt seiner vollziehenden Gewalt, und Bürger, aber auch zwischen großen Wirtschaftseinheiten und Konsumenten« zu widmen (vergl. Lorenz, 1995, 2)³⁷.

7.3 Historische Entwicklung

Der Prototyp der sogenannten »Missstandskontrolle« (Marko/Poier, 2006, 948) ist der seit dem Jahre 1809/10 erstmals in Schweden institutionalisierte Ombudsman(n) (vergl. Schüttemeyer, 2002, 597/598), dem in Österreich auf Bundesebene der seit 1977 (Marko/Poier, 2006, 948) gesetzlich und seit 1981 verfassungsrechtlich verankerte Volksanwalt entspricht, anzusehen. Der Bundesgesetzgeber hat es den Ländern überlassen, die Volksanwaltschaft auch für sie zuständig zu erklären – wie es Wien beschlossen hat - oder eigene Landesvolksanwälte zu schaffen (vergl. Marko/Poier, 2006, 944).

Ein weiterer Grund der zunehmenden Bedeutung des Ombudsmannwesens (und damit auch der Anwälte für Spezialbereiche) ist, dass »der Sozialstaat

³⁷ Das Europäische Ombudsmann-Institut, http://members.aon.at/eoi/de/geschichte_de.htm, 09.01.2007

samt seiner unvermeidlichen Folge, einem ständigen Wachstum der Bürokratie in quantitativer und qualitativer Hinsicht« (Lorenz, 1995, 4) unterliegt, und die dadurch zunehmende Kompliziertheit und Undurchschaubarkeit für den Bürger, so dass sich auch die Europäische Union diesem Gedanken nicht verschließen konnte und in die Maastrichter Verträge die Grundlagen für einen Europäischen Bürgerbeauftragten³⁸ aufgenommen hat (vergl. Lorenz, 1995, 4).

Die Existenz von Ombudsleuten und ähnlichen Einrichtungen, wie z. B. Anwälte für Spezialbereiche, sei ein Auswuchs der Rechtsstaatlichkeit und liege »wohl sogar in der Legalität selbst als oberster Verwaltungsrichtlinie ein Mitgrund für den Erfolg der Ombudsmann-Idee« (Lorenz, 1995, 5).

Wie für den Ombudsmann gilt auch für die Anwälte, dass ihre Tätigkeit eine demokratische Verfassung voraussetzt, die von der Achtung der Menschenrechte und -würde und der Maxime des Servicegedankens der öffentlichen Verwaltung gekennzeichnet ist (vergl. Lorenz, 1995, 5). Sie kümmern sich in der Hauptsache um die durch Verwaltungshandeln Benachteiligten. Auch für die verschiedenen »Anwälte« gilt, dass »Die Figur des Ombudsmannes mit der ihm eigenen Mittlerrolle (...) zur Bewältigung heutiger Konfliktlagen offenkundig besser geeignet [scheint] als traditionelle Lösungs-instrumentarien« (Lorenz, 1995, 5).

»Typische Merkmale sind insbesondere die Unabhängigkeit des Ombudsmannes sowie sein Nicht verfügen Können über Exekutivgewalt. Auch dass er nicht Ersatz für, sondern nur Ergänzung zu bestehenden Rechtsschutzeinrichtungen, wie inneradministrativen oder gerichtlichen Instanzen, ist, kennzeichnet ihn durchwegs« (Lorenz, 1995, 5).

In ihrem Ombudsmannhandeln sind die »Anwälte« einerseits Mittler zum Verständnis der immer komplizierter werdenden Verwaltung, und stehen im »Dienste des Schutzes von Rechten und Interessen des Volkes gegenüber der Verwaltung als staatlichem Machtapparat. Andererseits kann der Ombudsmann dem Bürger notwendiges und korrektes Verwaltungshandeln näher bringen, erklären, Vertrauen zwischen Bürger und Verwaltung stiften« (Lorenz, 1995, 5). Gerade dieses führt auch zum Vorwurf, sie würden nicht die Rechte der Bürger vertreten, sondern die Interessen der Verwaltung.

³⁸ Grundrechtscharta – GR-Charta

7.4 Kontrollrechte des Landtages aufgewertet

»Immer mehr werden sich die Länder ihrer Verfassungsautonomie bewusst. Die Landesverfassungen sind keine Gesetze mehr, die einander schablonenhaft gleichen. Vorhandene Regelungen zeigen, dass die Landesverfassungsautonomie länder-spezifische unterschiedliche Bestimmungen in erheblichem Maße zulässt. Freilich ist dabei die Bundesverfassung als Schranke zu beachten. Ein im Hinblick darauf gerichtetes Verlangen der Länder nach größerem Spielraum lässt sich am besten dadurch untermauern, dass bereits gegebene Spielräume ausgenutzt werden. Auf diesem Weg sind die Länder derzeit – er ist noch lange nicht zu Ende« (Moritz, 2000, 57).

Der Wiener Landesgesetzgeber hat im Jahre 1920 den für das Land möglichen Spielraum nicht nur durch die Schaffung von amtsführenden Stadträten genutzt, sondern auch Regelungen beschlossen, die Nichtmandataren im Rahmen der WStV ein Rederecht im Landtag und Gemeinderat – einmalig für die Landtage in Österreich – eingeräumt hat.

Diese Bestimmung lautete:

§ 13 (1) GO: Mit Bewilligung des Präsidenten haben Gemeindebedienstete in der Sitzung anwesend zu sein. Über Aufforderung des Präsidenten, des Landeshauptmannes, des Berichterstatters oder des zuständigen Mitgliedes der Landesregierung haben sie von Fall zu Fall die erforderlichen Auskünfte zu erteilen³⁹.

7.5 Rederecht im Landtag für Volksanwälte, Rechnungshofpräsident und »Anwälte«

Aufgrund der o.a. Bestimmungen war es dem Präsidenten des Wiener Landtages, dem Landeshauptmann, aber auch dem zuständigen Landesregierungsmitglied oder Berichterstatter eines Geschäftsstückes möglich, Beamte zur Auskunftserteilung im Landtag aufzurufen.

Von dieser Möglichkeit hat die Erste Präsidentin des Wiener Landtages Gebrauch gemacht, um erstmals in der Landtagssitzung vom 28. November 1997 dem damaligen Patientenanwalt Dr. Viktor Pickl aus Anlass der Vorlage des Berichtes der Wiener Patientenanwaltschaft 1995 das Wort zu erteilen.

Geschäftsordnung des Landtages für Wien, 1. Auflage, Stand: September 1996

(Archivmeldung der Rathaus-korrespondenz 28. 11. 1997 Wiener Landtag (4)⁴⁰ Diese Praxis wurde auch bei den Berichten der anderen Anwälte fortgesetzt. In der Folge wurde die Wiener Landesverfassung und die Geschäftsordnung für den Wiener Landtag (LGBl. Nr. 58, 17.7.2001) entsprechend angepasst.

So ist Wien das einzige Bundesland Österreichs, in dem nicht nur die Volksanwälte und der Präsident des Rechnungshofes, sondern auch die »Anwälte«, wie Patientenanwalt, Kinder- und Jugendanwalt, Umweltschutzanwalt in den Sitzungen des Landtages das Wort ergreifen können, wenn ihre jeweiligen Berichte behandelt werden.

Dies regelt die Geschäftsordnung des Wiener Landtages, ein Beschluss des Landtages, welcher im Landesgesetzblatt 58. Stück vom 17. 7. 2001 kundgemacht wurde. Der Beschluss basiert auf § 129 WStV, wonach sich der Landtag gemäß §129 (1) eine Geschäftsordnung gibt und gemäß §129 (2) über »die in diesem Gesetz getroffenen Regelungen hinausgehende weitere Bestimmungen aufgenommen werden können über« elf aufgezählte Bereiche. Darunter unter lit. 5 die Teilnahme von nicht dem Landtag angehörenden Personen an dessen Sitzungen, einschließlich der diesen Personen im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Landtages zukommenden Rechte und Pflichten.

In Entsprechung dieser Bestimmung regelt § 12 der Geschäftsordnung (GO) des Wiener Landtages die Teilnahme von nicht dem Landtag angehörenden Personen, hier von Bedeutung die Teilnahme von Mitgliedern der Volksanwaltschaft, des Wiener Patientenanwaltes, des Wiener Umweltschutzanwaltes, der Wiener Kinder- und Jugendanwälte sowie des Präsidenten des Rechnungshofes, verbunden mit dem Recht, sich über Verlangen an der Debatte des Landtages zum jeweiligen Bericht zu beteiligen.

Die diesbezüglichen Bestimmungen der Geschäftsordnung des Wiener Landtages lauten:

§ 12 (2): Die Mitglieder der Volksanwaltschaft haben das Recht, an den Sitzungen des Landtages, in denen die Berichte der Volksanwaltschaft verhandelt werden, teilzunehmen und auf ihr Verlangen jedes Mal gehört zu werden.

⁴⁰ <http://www.magwien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1128%2FO14.html> 29.01.2007

Da Wien seit der Errichtung der Volksanwaltschaft diese auch für Wien für zuständig erklärt hat und auf einen eigenen Landesvolksanwalt verzichtet wurde, wurde das Rederecht »über ihr Verlangen« den Volksanwälten von Anbeginn zuerkannt.

§ 12 (3) : Der Wiener Patientenanwalt, der Wiener Umweltanwalt und die Wiener Kinder- und Jugendanwälte haben das Recht an den Sitzungen des Landtages, in denen die jeweiligen Berichte der Wiener Patientenanwaltschaft, der Wiener Umweltanwaltschaft und der Wiener Kinder- und Jugendanwaltschaft verhandelt werden, teilzunehmen und auf ihr Verlangen jedes Mal gehört zu werden.

§ 12a.: Der Präsident des Rechnungshofes hat das Recht, an den Sitzungen des Landtages, in denen die Berichte des Rechnungshofes verhandelt werden, teilzunehmen und auf sein Verlangen jedes Mal gehört zu werden.

Die bisherige Praxis bei der Behandlung der Berichte der Anwälte, welche kraft Gesetz frei und unabhängig ihre Tätigkeit ausüben, führte dazu, dass die im Bericht kritisierten Missstände vom jeweils für diese Dienststellen verantwortlichen Stadtrat referiert und gleichzeitig verantwortet werden mussten. Eine paradoxe Situation, die durch das Rederecht der Anwälte in den Sitzungen des Landtages beseitigt werden konnte.

Wien hat dem Anliegen, die Sitzungen des Landtages auch Menschen mit besonderen Bedürfnissen zugänglich zu machen, in mehrfacher Hinsicht entsprochen. Die Bürger – auch Gehörlose – können den Landtagssitzungen und den entsprechenden Berichten folgen. *»Dem Prinzip der Transparenz der politischen Arbeit entsprechend, sind alle Landtagssitzungen öffentlich. Sie können von allen Interessierten nach Maßgabe des vorhandenen Platzangebotes besucht werden. 1999 fasste der Gemeinderat den Beschluss, durch Einsatz von Gebärdensprachdolmetschern auch gehörlosen Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, die Gemeinderats- und Landtagssitzungen in Wien mitzuerfolgen. Seit Mitte 2000 werden die Sitzungen des Gemeinderates der Stadt Wien und des Wiener Landtages auch live im Internet übertragen«* (Steininger, 2004, 318). Für blinde und schwer sehbehinderte Menschen wurde eine Informationsbroschüre über das Rathaus in Blindenschrift aufgelegt.

7.6 Zusammenfassung

Mit dieser Neuregelung, für die sich die Autorin als Landtagspräsidentin aktiv eingesetzt hat, sind nicht nur die Volksanwälte und der Rechnungshofpräsident aus Anlass ihrer Berichtslegung im Landtag berechtigt, das Wort zu verlangen, sondern auch Patienten-, Umwelt-, sowie Kinder- und Jugendanwälte. Es wird damit die Bedeutung der sogenannten vierten Gewalt, der »Kontrolle« (Fiedler, 1994, 493-516) neben den klassischen: Legislative, Exekutive, Jurisdiktion unterstrichen und aufgewertet.

Während der Rechnungshof den Repräsentanten der Wiener Bevölkerung, den Gemeinderäten und Landtagsabgeordneten, die Prüfungsergebnisse über den Budgetvollzug vorlegt, sind die verschiedenen »Anwälte« und die Volksanwaltschaft in erster Linie Anlaufstelle für Beschwerden der Bürger im jeweiligen Sachbereich, um Missstände einer rechtlichen Prüfung zu unterziehen und Wege zur Vermeidung bzw. Wiedergutmachung einzuleiten. So ist »Die (...) parlamentarische(n) Kontrolle (...) für die Demokratie und ihre Glaubwürdigkeit (...) von unterschiedlicher Bedeutung« (Schambeck, 2004, 241).

Die entsprechenden Berichte geben dem Wiener Landtag die Möglichkeit, die Vollziehung in einem bestimmten Bereich zu kontrollieren. Obwohl diese Berichte an sich ohne Sanktionen bleiben, können sie auf parlamentarischer Ebene die Grundlage für ein Misstrauensvotum bilden. So kann also auch ein an und für sich »sanktionsloses Kontrollmittel« (Schambeck, 2004, 241), wie es diese »Anwälteberichte« sind, bei Hervorbringung von Tatsachen, welche mit den Intentionen des Landtages nicht vereinbar sind, zur wirksamen Kontrolle werden (vergl. Schambeck 2004, 241).

Wien hat mit diesen neuen Bestimmungen und der realen Vorgangsweise gegenwärtige und zukünftige Erfordernisse einer Reform des Föderalismus im Hinblick auf »neue Funktionen des Landesparlamentarismus« (Pernthaler, 2002, 131) nach dem EU-Beitritt, umgesetzt.

»Verliert die Landesverwaltung im Zuge neuer Aufgaben, Organisations-techniken und Verwaltungsformen immer mehr ihre bisherige Struktur als Gesetzesvollziehung im Sinne des Art 18 B-VG (...) so wird neben den rechtlichen Schutzfunktionen die politische Kontrolle dieser neuen Verwaltungsstrukturen immer wichtiger.

Hier eröffnen sich nun dem Landesparlamentarismus als funktionierendes und bürgernahes Demokratiesystem neue Perspektiven und Handlungsfelder. Öffentliche Anhörungen, parlamentarische Fachausschüsse mit Beteiligung von Experten, öffentliche Anwälte, gemischte Beratungsausschüsse von Parlament und Verwaltung, konkrete Monitoring- und Informationsverfahren sind auf Landesebene noch viel zu wenig genützte Möglichkeiten, die allerdings eine stärkere Spezialisierung und Fachorientierung der Landtagsabgeordneten voraussetzen, als dies heute vielfach der Fall ist» (Pernthaler, 2002, 131).

»Im Zusammenhang mit der **Verfassungsgesetzgebung der Länder** kann festgestellt werden, dass diese **im Vergleich zu der des Bundes** in letzter Zeit viel **dynamischer** (Hervorhebungen im Original) war« (Schambeck, 2003, 16), verbunden mit dem Wunsch, dass »dieses Vordenken des Landesgesetzgebers (...) auch der Bundesverfassungs-gesetzgeber als Anregung beachten [könnte]« (Vergl. Schambeck, 2003, 16).

8 Bewertung des Modell Wien

8.1 Das »rote Wien«: Gegenmacht und Leitmodell

Für die Sozialdemokratie galt Wien mit seiner überwältigenden sozialdemokratischen Mehrheit als das sozialistische Modell für Österreich und darüber hinaus. Die WStV mit der Konstruktion der »amtsführenden Stadträte« führte zur allumfassenden Herrschaft der Mehrheit in der Verwaltung der Stadt Wien. Das »rote Wien« setzte sozialistische Standards. Nach mehr als zehnjähriger Erfahrung mit der neuen Wiener Stadtverfassung und -verwaltung konnte Danneberg zufrieden feststellen:

»Das neue Wien. So sehen wir, wie die sozialdemokratische Mehrheit in planmäßiger Arbeit auf allen Gebieten der Verwaltung reformierend eingreift. Aus der Gemeinde, die als Verwaltungsbehörde den breiten Massen fremd, ja oft feindselig gegenüberstand, wird unter sozialistischem Einfluß das wirkliche Gemeinwesen, das alle umfaßt, die in seinen Mauern wohnen, und den Weg des einzelnen von der Wiege bis zum Grabe begleitet, wann immer es nötig ist. Der Kapitalismus kann nicht von den Rathäusern aus beseitigt werden. Aber große Städte vermögen schon in der kapitalistischen Gesellschaft ein tüchtiges Stück sozialistischer Arbeit zu leisten. Eine sozialdemokratische Gemeinderatsmehrheit kann auch im kapitalistischen Staat zeigen, welche schöpferische Kraft dem Sozialismus innewohnt. Ihre fruchtbare Arbeit dient nicht nur dem Wohle der Stadtbewohner, sie ist zugleich Werbearbeit für den Sozialismus in höchstem Maße. [...] Das Aufbauwerk Wien hat nicht nur den Industriestädten Österreichs als Beispiel gedient, sondern lenkt die Aufmerksamkeit der Fachleute und Politiker vieler Länder auf sich. Das neue Wien will und wird weiter arbeiten, seinen Bewohnern zu Nutz, dem Sozialismus zur Ehr'!« (Danneberg, 1930, 80).

Wien als »Gegenmacht und Leitmodell« der Sozialdemokratie gelte vor allem für den Zeitraum 1919 bis 1934, in der Wiens Politik in ihrer »austromarxistischen Phase« und »nur in dieser Zeit die Praxis der Sozialdemokratie ein Versuch der direkten Umsetzung marxistischer Theorie« gewesen sei (vergl. Pelinka, 1977, 63-64). »Es war Gegenmacht zu der von zunächst antisozialistischen, dann antidemokratischen Kräften beherrschten Politik des Bundes; und sie war Gegenmodell zum Verhalten anderer sozialdemokratischer und sozialistischer Parteien – nicht zuletzt zum Verhalten der eigenen Partei auf staatlicher Ebene« (Pelinka, 1977, 77).

Ganz anders sei die Entwicklung der Wiener Politik in der Zeit nach 1945 zu beurteilen, in der die Sozialdemokratie auf Bundesebene Regierungspartei war. »Das »rote« Wien war ein Gegenmodell zu einer Politik, an der die Sozialdemokratie keinen Anteil hatte; eben daher ist das »rote« Wien, der Versuch, Kommunalpolitik als Gegenmacht zu betreiben, auf die Jahre zwischen 1919 und 1934 beschränkt« (vergl. Pelinka, 1977, 63-64).

8.2 Der Proporz verkommt zur Bedeutungslosigkeit

Obwohl das Proporzgebot für die Gemeinde Wien durch die Bundesverfassung verpflichtend festgelegt ist, sind rechtliche und politische Gründe dafür verantwortlich, dass es praktisch wirkungslos bleibt. Diese Entwicklung wurde (wird) maßgeblich durch zwei Gegebenheiten bestimmt. Einerseits durch *»Die Kombination des Mehrheitsprinzips mit der besonderen Stellung der amtsführenden Stadträte als rechtstechnische«, und andererseits sind »die sich wiederholenden absoluten Mehrheiten der Sozialdemokratie bei der Gemeinderatswahl die politische Voraussetzung für die Hegemonie einer Partei«* (Welan, 2002, 821). Die Minderheit kann sich in ihrer Kritik auf schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken stützen.

»Es entspricht dem Grundgedanken der verfassungsrechtlichen Regelungen der Abs 2 und 5 des Art 117 B-VG nicht, die vom Verfassungsgesetzgeber gewollte Teilnahme aller im Gemeinderat vertretenen Parteien an der Gemeindeverwaltung etwa dadurch auszuschließen, dass dort, wo das praktische Schwergewicht der Gemeindeverwaltung zum Tragen kommt, nämlich bei der ressortmäßigen Leitung der Verwaltungsgeschäfte im Wege der Mehrheit anstelle der Verhältniswahl eine »Einparteienregierung« gebildet wird. Werden daher die Funktionen des Stadtsenats zur Gänze referats- oder ressortmäßig auf seine einzelnen Mitglieder aufgeteilt, so läuft das Proporzgebot des Art 117 Abs 5 B-VG leer, wenn bei der Aufteilung lediglich die Stadtsenatsmitglieder der jeweils stärksten politischen Partei bedacht werden, der verhältnismäßige Anspruch der sonst im Gemeinderat vertretenen Parteien auf Teilnahme an der Gemeindeverwaltung hingegen vernachlässigt wird.« (Welan, 2002,822)⁴¹

⁴¹ Welan, 2002, 822 mit Verweis durch Fußnote 9 auf Petz, Gemeindeverfassung 1962 (1965) 108

Der Verfassungsgerichtshof hat diesen Argumenten mit Erkenntnis Slg. 13.335/1993 weniger Bedeutung beigemessen mit dem Hinweis auf die bedeutenden Aufgaben des Stadtsenates als Kollegialorgan und die dadurch gegebene Teilhabe aller im StS vertretenen Parteien an der Regierungstätigkeit.

»Im Ergebnis bedeutet das Erkenntnis nichts anderes, als dass das Proporzgebot dem Majorz weichen muss. Nach den Gegebenheiten der Parteidemokratie wird die Partizipation der Minderheiten im Stadtsenat zu einer Scheinmitbestimmung. Die ihnen nach ihrer Stärke zukommenden Stadträte verlieren durch das Konsensquorum der einfachen Mehrheit bei der Abstimmung ihre Bedeutung. Das wird nicht dadurch kompensiert, dass sie für das Präsenzquorum wichtig sein können; im Gegenteil: Da sie selten fehlen, gewährleisten sie der einfachen Mehrheit geradezu die Beschlussfähigkeit. Freilich können sie uU bei Fehlen amtsführender Stadträte insgesamt eine Mehrheit bilden. Aber das war noch nie der Fall« (Welan, 2000,826)⁴².

So haben die Minderheitsparteien – obwohl in STS/Landesregierung mit Sitz und Stimme vertreten – nur die Möglichkeit, ihre politischen Vorstellungen als »Opposition« in der Öffentlichkeit dazustellen. Sie haben dafür lediglich geringe Fraktionsmittel zur Verfügung, während die amtsführenden Stadträte und der Bürgermeister ihre Öffentlichkeitsarbeit im Stadtbudget entsprechend dotieren können. So hat denn auch der Wiener Stadt-VP-Chef Dr. Johannes Hahn, unmittelbar nach der Nationalratswahl 2006 festgestellt, dass »wir mit der Oppositionsrolle gut gefahren sind (...) Wir werden diesen Kurs konsequent weiterfahren, und damit die Absolute der SPÖ in Wien brechen« (Österreich, 3. Oktober 2006, 6). Hahn ist seit 11. Jänner 2007 Wissenschaftsminister in einer SPÖ/ÖVP-Koalitionsregierung und es bleibt abzuwarten, wie die »harte Oppositionsrolle« wahrgenommen werden kann. Dieses Beispiel illustriert die Schwierigkeiten in der Beurteilung von Regierungsbeteiligung und Opposition gegenüber einer starken Sozialdemokratie in Wien.

⁴² Die Diplomandin hat sehr wohl erlebt, dass die nichtamtsführenden Stadträte bei einzelnen Sitzungen, vor allem in der Urlaubszeit, eine Mehrheit gebildet haben. Um Geschäftsstücke vor der Ablehnung im Stadtsenat durch die Mehrheit der Opposition zu bewahren, wurden als Lösung „kritische“ Geschäftsstücke vom Bürgermeister von der Tagesordnung des STS oder der Landesregierung abgesetzt.

8.3 Proporz versus Majorz

Das Wiener politische System könnte bei »Mehrheitswahlrechtsbefürwortern« des derzeit in Österreich geführten Diskurses über Proporz oder Majorz für die Kreation der Landesregierungen als durchaus aktuell gelten. »In Österreich allerdings ist Proporz seit der Nachkriegszeit und der zwanzigjährigen Koalition der damals noch überragend großen beiden Großparteien SPÖ und ÖVP in der politischen Diskussion einer der am negativsten besetzten Begriffe« (Weiss, 2000, 59). Es wird mit dem Begriff im Allgemeinen Postenschacher bei Stellenbesetzungen im unmittelbar politischen Bereich, Aufteilung von Fördermitteln, Wohnungsvergaben u. a. verstanden (vergl. Weiss, 2000, 59).

Doch können auch die positiven Auswirkungen des Proporzsystems in Österreich nicht geleugnet werden. »Das – mit Ausnahme Vorarlbergs – durchwegs vorgesehene Proporzsystem bei Bestellung der Landesregierung stellt einen wichtigen Faktor für die – jedenfalls für die ersten 50 Jahre der Zweiten Republik – typische Konsensdemokratie österreichischer Prägung dar« (Schambeck, 2003, 273).

Manche Experten sind der Meinung, dass der Proporz geschichtlich überholt sei.

»Nach Weltkriegsende war es wichtig, die Parteien zur Zusammenarbeit zu verpflichten. Schließlich hatte man sich 1934 mit Waffengewalt bekämpft. Es folgten der undemokratische Ständestaat und die Schreckensherrschaft der Nazis. 1945 verzichtete Leopold Figl trotz absoluter Mehrheit sogar auf eine ÖVP-Alleinregierung, um den politischen Grundkonsens nicht auf eine zu harte Probe zu stellen. 2006 freilich sollte unsere Demokratie reif genug sein, um den Proporz überall abzuschaffen anstatt ihn auf Bundesebene herbeizureden. Als Reformoption bleibt somit eine Mehrheitswahl. Man verzichtet quasi auf den Gerechtigkeitsanspruch, um die Effizienz zu erhöhen« (Filzmaier, Kleine Zeitung, 19. Oktober 2006, S. 4).

Auch Filzmaier stellt die Frage, ob eine Partei mit 35 Prozent der Stimmen 100 Prozent der Macht haben soll und stellt fest: »(...) das jetzige Wahl- und Regierungssystem ist durchaus das Beste, solange nicht eine klare Mehrheit quer durch alle Lager das überzeugt bejaht« (Filzmaier, Kleine Zeitung 19. Oktober 2006, S.4). Einerseits wird der Proporz in den Landesregierungen »wegen des Fehlens belebender Opposition« (Weiss, 2000, 59) kritisiert, andererseits nutzt so manche Regierungspartei die Positionen in der Landesregierung für Regierungskritik. »Ein wichtiger Ansatzpunkt der Kritik am Proporzsystem ist

seine Auswirkung, dass unter Umständen Parteien in die Regierungsverantwortung eingebunden werden (müssen), die sie letztlich nicht beziehungsweise nur zur Verstärkung ihrer politischen Oppositionsrolle tragen wollen» (Weiss, 2000, 67). Das Wiener System ist von vornherein auf diese Rollenverteilung zugeschnitten.

Folgt man der derzeit in der Steiermark geführten Debatte, so wird der Eindruck vermittelt, dass die Lösung wichtiger Probleme nur durch die Beseitigung des Proporzsystems möglich sei. *»Sofern eine Partei nicht über die absolute Mehrheit verfügt, wird es in Zukunft eine Regierung auf Basis freier Koalitionsbildung geben. Diese Regierung ist damit auch allein für ihre Erfolge und Leistungen verantwortlich. Die Wählerinnen und Wähler können endlich mit ihrer Stimme auch tatsächlich bestimmen, wer das Land führt (...) ohne den Mühlstein eines zwangsweise verordneten Partners« (Franz Voves, SPÖ-Inserat Kleine Zeitung, 23. Mai 2007, 15).*

Die aktuelle steirische Debatte ist für die Aufhebung des Proporzgebotes: *»Gesagt, getan: SPÖ Steiermark »Der Proporz muss weg! Jetzt ist der Anfang zur Abschaffung gemacht! ...« (SPÖ-Inserat, Kleine Zeitung, 23. Mai 2007, 16). Der steirische Regierungspartner ÖVP hat diesen Plänen bereits eine Absage erteilt.*

Im Gegensatz zu den Bemühungen der Wiener »Oppositionsparteien«, in die Regierungsbeteiligung durch amtsführende Stadträte zu kommen, geht es im übrigen Österreich offensichtlich um die Abschaffung des Proporzsystems und Einführung des Majorzsystems.

»Es zeichnet sich ab, dass der Regierungsproporz in nächster Zeit auch in allen anderen Ländern abgeschafft wird. Eine solche Vielfalt ist kein Nachteil, bietet sie doch die Möglichkeit, bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen Erfahrungen zu sammeln und für den eigenen Bereich das Bewährte maßgeschneidert zu übernehmen und weiterzuentwickeln. Diese pragmatische Innovationskraft ist ein gutes Beispiel für die vielfältigen Vorteile, die mit ausreichenden Freiräumen für die Länder und Gemeinden verbunden sind« (Weiss, 2000, 75).

Hat Wien seit Bestehen als selbständiges Bundesland die »modernste« Verfassung Österreichs? *»Indem aber Wien als Land durch die Wiener Stadtverfassung zwei Arten von Stadträten eingerichtet hat, hat der Landesgesetzgeber mehr als die anderen von seiner Gestaltungsfreiheit hinsichtlich der Gemeindeorganisation Gebrauch gemacht« (Welan, 2002, 822). Im Wiener System*

ist der Proporz bedeutungslos, da alle Macht bei den mit Mehrheit gewählten amtsführenden Stadträten liegt.

Wien hat seine Verfassungsautonomie in mehrfacher Weise genutzt. Auch die übrigen Bundesländer würden sich immer mehr »ihrer Verfassungsautonomie bewusst«. Auch seien »die Landesverfassungen keine Gesetze mehr, die einander schablonenhaft gleichen. Vorhandene Regelungen zeigen, dass die Landesverfassungsautonomie länderspezifische unterschiedliche Bestimmungen in erheblichem Maße zulässt. Freilich ist dabei die Bundesverfassung als Schranke zu beachten« (Moritz, 2000, 57).

8.4 Zur Zukunft des Wiener Modells

Das Ziel jeder politischen Partei ist es, unmittelbare Gestaltungsmöglichkeiten, Macht und Einfluss auf das politische Geschehen zu haben. Umfassende Gestaltungsmöglichkeiten haben gem. WStV der Bürgermeister und die amtsführenden Stadträte. Deshalb wurden beim Verfassungsgerichtshof schon einige Male Anträge auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Wiener Regelungen gestellt. Die Minderheitsparteien, die Anspruch auf nichtamtsführende Stadträte haben, sind mit ihren Argumenten beim Verfassungsgerichtshof für eine Beteiligung aller an der Ressortführung, nicht erfolgreich gewesen. Der Verfassungsgerichtshof hat keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die WStV, die zwei Arten von Stadträten vorsieht, da die Aufgaben des Stadtsenats als Kollegialorgan bedeutend seien und in diesem alle Stadträte Sitz und Stimme hätten und dadurch eine entsprechende Mitwirkung gewährleistet sei.

Auch ein Verzicht auf den Anspruch der Nominierung von Stadträten führt nicht zum erwünschten Ziel. *»Das hat zur Konsequenz, dass das nicht nominierte Mitglied des Stadtsenates dann durch Mehrheitswahl vom Gemeinderat gewählt wird. [Fußnote 13 Ponzer/Cech aaO 52] Ein solcher Verzicht fand bisher nicht statt. Wenn man die Taube am Dach nicht erreichen kann, will man wenigstens den Spatz in der Hand«* (Welan 2002. 827/828).

Trotz wesentlich geringerer Möglichkeiten bringt auch die Position eines nichtamtsführenden Stadtrates für die jeweilige Partei Vorteile. Der nichtamtsführende Stadtrat bekommt Informationen aus Stadtsenat und Landesregierung, er kann den Parteienstandpunkt einbringen und Geschäftsstücke ablehnen oder genehmigen. Auch wird er sich trotz der sehr schwachen Stellung eher im politischen und öffentlichen Leben Gehör verschaffen. Seine Position ist auch für

die Partei prestigeträchtiger als die eines Gemeinderates und Landtagsabgeordneten. Da er sein Mandat als GR/LAbg. zurücklegt, kann ein anderer nachfolgen.

8.5 Rationalität in der Politik – Wiener System wird bleiben

Eine demokratiethoretische Analyse des Wiener politischen Systems bestätigt Hauptaussagen der ökonomischen Theorie Anthony Downs. Demnach »solle man tunlichst bei der Analyse des Politischen von hauptsächlich eigeninteressierten Handeln ausgehen« (Schmidt, 2000, 214). Dies gelte nicht nur für den Einzelnen, sondern auch für Parteien. Downs geht von der »Parteiendefinition« aus, die ausschließlich auf »Ämterwerb und Ämtererhalt zugeschnitten« ist: »a political party is a team of men seeking to control the governing apparatus by gaining office in a duly constituted election« (Downs, 1957, 25)⁴³ »Eine politische Partei ist eine Vereinigung von Personen, die danach strebt, durch den Machterwerb in verfassungsgemäß abgehaltenen Wahlen den Regierungsapparat unter Kontrolle zu bringen« (Übersetzung zit. nach Schmidt, 2000, 220). Dieser Machterwerb und Machterhalt war in allen Legislaturperioden – bis auf eine - für die Wiener Sozialdemokratie durch zwei Aspekte gewährleistet: einerseits durch die jeweils erreichten Mehrheiten der Sozialdemokratie bei Wahlen – mit Ausnahme 1996-2001 – und durch die von Danneberg kreierten amtsführenden Stadträte, die auf jeden Fall jeder absoluten Mehrheit im Gemeinderat, nicht unbedingt an Stimmen, 100 % der Macht – wie schon an anderer Stelle umfassend dargelegt - garantieren, und das spezielle Wiener System kennzeichnen.

Downs Theorie der Nutzenmaximierung lässt auch eine Änderung des Wiener Systems in Zukunft unrealistisch erscheinen. Auch wenn es keine einzelne Partei zur absoluten Mehrheit bei Wahlen schafft, und mit einer oder mehreren Parteien eine Mehrheit gesucht werden muss, wird um des Machterwerbs und Machterhalts willen die WStV mit dem System der amtsführenden Stadträte nicht geändert. Den Antrag auf Änderung der WStV in diesem wichtigen Punkt könnte der größere Regierungspartner zum Anlass nehmen, um einen Wechsel zu einem anderen Koalitionspartner vorzunehmen oder zu versuchen, eine Mehrheit für Neuwahlen zu finden. Nach Downs Parteiendefinition ist »eine politische Partei eine Vereinigung von Personen, die danach strebt, durch den Machterwerb in verfassungsgemäß abgehaltenen Wahlen den Regierungs-

⁴³ Zitiert aus: Schmidt, Demokratietheorien, 3. Auflage, 2000, S. 220

apparat unter Kontrolle zu bringen«, deshalb ist von den die Regierungsgeschäfte innehabenden Parteien nicht zu erwarten, dass sie das Organ der amtsführenden Stadträte – solange sie im Besitz der Macht sind – diese freiwillig⁴⁴ abgeben oder abschaffen. Auch eine Koalition aller kleineren im Gemeinderat vertretenen Parteien würde daran nichts ändern. Eine solche Koalition wäre bisher erst einmal – in der Periode 1996-2001 – theoretisch denkbar gewesen, politisch aber ausgeschlossen. Auch eine andere Mehrheitspartei als die Sozialdemokratie würde das Wiener System unter dem Gesichtspunkt der Nutzenmaximierung nicht ändern. Alle Parteien werden deshalb ihre Chancen nutzen, um zu Mehrheiten und damit zur Macht zu kommen.

⁴⁴ Die Zeit der Konzentrationsregierung 1945-1949 und die Koalition mit der ÖVP 1949-1973, obwohl die SPÖ immer absolute Mehrheiten hatte, ist den besonderen Umständen nach dem Weltkrieg und dem Wiederaufbau Wiens zuzuschreiben.

9 Föderalismus nach dem EU – Beitritt

9.1 Föderalismus in der Europäischen Union

9.1.1 Begriff

Der Föderalismus wird in der EU uneinheitlich gesehen. In der EU ist Föderalismus Einheit und Vielfalt. »Föderalismus (F.) heute soll vor allem zwei Funktionen erfüllen: Machtaufgliederung mittels vertikaler Gewaltenteilung (und Minoritätenschutz mittels territorialer Eigenständigkeit) und Integration heterogener Gesellschaften, wobei meist ökon. (aber auch polit. und militärische) Integration bei gleichzeitiger soziokultureller Eigenständigkeit und/oder polit. Autonomie der Gliedstaaten/Provinzen angestrebt wird. F. zielt also darauf, »eine gewisse Einheit mit einer gewissen Vielfältigkeit zu verbinden« (Friedrich 1968)...« (Schultze, 2002, 233-234)

Andererseits handelt es sich beim Begriff Föderalismus in der EU um einen »konfliktbeladenen Streitbegriff«, der für die einen den europäischen Bundesstaat zum Ziel hat, während die anderen – die überwiegende Mehrheit aller Länder – eine begrenzte Zusammenarbeit selbständiger Nationalstaaten vertritt. »Im Kontext der europäischen Integration ist der Föderalismus zu einem konfliktbeladenen Streitbegriff in der Auseinandersetzung um die Zielbeschreibung der EU geworden. Hierbei stehen traditionell die Befürworter eines europäischen Bundesstaats (Supranationalismus) den Vertretern einer begrenzten Regierungszusammenarbeit (Intergouvernementalismus) zur Aufarbeitung begrenzter Aufgaben (Integrationstheorien) gegenüber [...]« (Schmuck, 2002, 219)

Die EU weist eine Reihe föderaler Merkmale aus. U. a. sind dies: das direkt gewählte Europäische Parlament (EP), Eigeneinnahmen der EU, die Vorherrschaft des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht, Grundrechte (Charta), Rechtssprechung des EuGH, das Subsidiaritätsprinzip, wonach gemäß Art. 5 EGV die EG in Bereichen nichtausschließlicher Kompetenz nur tätig werden darf, »sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können« (Schmuck, 2002, 220).

Föderal strukturierte Länder sind innerhalb der EU in der Minderheit. Neben Österreich sind nur die Bundesrepublik Deutschland und Belgien föderalistisch

durch Regionen oder Länder strukturiert. Italien, Spanien und England haben erst jüngst umfangreiche Regionalisierungen durchgeführt, die anderen Länder der EU werden überwiegend einheitsstaatlich regiert⁴⁵.

Föderalismus hat verschiedene Bedeutungen. In der EU bedeutet für die einen Föderalismus ein Abgeben von Staatskompetenzen an untergeordnete Einheiten, für die anderen, z.B. England, wird Föderalismus als eine Form »der Souveränitätsverschiebung hin zu zentralen Stellen«⁴⁶ verstanden. Obwohl es auch in den Oststaaten vereinzelt bescheidene Anstrengungen in Richtung föderaler Strukturen gibt, ist Föderalismus innerhalb der EU (noch) ein »Minderheitenprogramm«.

Deshalb spielt auf EU-Ebene der Föderalismus nach wie vor eine eher unbedeutende Rolle, was vor allem im Hinblick auf die Beschlussfassung eines EU-Reformvertrages für die Europäische Union bedauerlich ist. Es ist schade, dass es »in der EU [...] bis heute trotz beharrlichen Drängens einiger Mitgliedsstaaten wegen des Widerstands vor allem Großbritanniens und der skandinavischen Staaten nicht gelungen [ist], den Föderalismus als allgemein akzeptiertes Strukturprinzip zu verankern. Einer der Hauptvertreter einer föderalen Zielbeschreibung der EU ist traditionell das EP, dem in einer föderal strukturierten EU die Schlüsselrolle zukommen würde« (Schmuck, 2002, 219).

Innerhalb der EU haben sich Begriffe wie Föderalismus bzw. »Bundesstaat« und »Staatenbund« für die theoretischen Auseinandersetzungen als Lösungsansatz wenig hilfreich erwiesen. Vielmehr haben sich Wortschöpfungen durchgesetzt, die den Charakter des europäischen Integrationsprozesses unterstreichen, wie z. B. »Europäische Union«, »Wirtschafts- und Währungsunion« oder »Wertegemeinschaft« (vergl. Schmuck, 2002, 219).

9.2 Österreichische Diskussion kontra und pro Föderalismus

Hat der Föderalismus – »diese politische und rechtliche Lebensform der Republik« (Pernthaler 2002, 118) nach dem EU-Beitritt Österreichs noch Sinn?

⁴⁵ <http://www.salzburg.gv.at/themen/se/europa/wort.htm>, 2005
Land Salzburg, Landespressebüro, www.salzburg.gv.at, 03.03.2006

⁴⁶ <http://www.salzburg.gv.at/themen/se/europa/wort.htm>, 2005
Land Salzburg, Landespressebüro, www.salzburg.gv.at, 03.03.2006

Der Staatsrechtler Bernd-Christian Funk ist der Meinung, dass man den »Föderalismus komplett reformieren« muss. Seiner Meinung nach müsse überlegt werden, »ob nicht die Länderebene komplett zu streichen wäre.« Dabei handle es sich um ein Tabuthema, das auch nicht der Österreich-Konvent zu heben imstande war (Funk, Interview, Kleine Zeitung, Donnerstag, 25. Mai 2006, S 3).

Um den Stellenwert der österreichischen Bundesstaatlichkeit zu analysieren »genügt es nicht, sich die einschlägigen bundesstaatlichen Regelungen zu vergegenwärtigen, (...) vielmehr ist es erforderlich, auch jene Formen der Verfassungswirklichkeit in die Betrachtungen einzubeziehen, die das Erscheinungsbild der österreichischen Bundesstaatlichkeit in der Praxis maßgeblich prägen« (Schambeck, 2003, 273). Die Analyse zeigt, »dass die österreichische Bundesstaatlichkeit ein wichtiges Instrument der vertikalen Gewaltentrennung darstellt, (...). Richtig dürfte zwar sein, dass die Entscheidungsprozesse in einem derart organisierten Gemeinwesen in manchem komplizierter sind als bei zentralstaatlicher Organisation. Zum Ausgleich dafür bieten sie die Chance höherer demokratischer Legitimation und damit höherer Akzeptanz der von staatlicher Seite getroffenen Entscheidungen bei der Bevölkerung« (Schambeck 2003, 273).

Gegen den föderalen Aufbau Österreichs wird vielfach der finanzielle Mehraufwand ins Treffen geführt. Neuere Studienergebnisse kommen zum Schluss, dass »(...) Für föderativen Staatsaufbau einhellig die Annahme (...) wirtschaftlich vorteilhafter Effekte konkurrierender Legislativen unterhalb der nationalen (bzw Unions-) Ebene [spricht]. Die Vorzüge dieses Modells werden in verstärkten Anreizen für Innovation, Sparsamkeit, effizientere öffentliche Dienste, die mit den Bedürfnissen der jeweiligen Bevölkerung eher kongruent sind, sowie in verbesserter Information und Kontrolle infolge des räumlichen (kulturellen) Naheverhältnisses gesehen. Diese Vorzüge können durch Einschränkungen des Wettbewerbs zwischen den autonomen Gebietskörperschaften gefährdet werden« (Kramer, 2004, 1).

Lt. Kramer sind föderale Staaten nicht teurer. »(...) Am ehesten lässt sich Evidenz dafür anführen, dass ausgeprägt föderative Staaten einen geringeren Staatsaufwand und eine geringere Staatsverschuldung aufweisen« (Kramer, 2004, 2).

Föderale Strukturen würden auch durch die Verlagerung zentralstaatlicher Aufgaben auf die »unteren Ebenen« gestärkt. Entgegen »älteren Hypothesen«, die von einer »automatischen Zentralisierungstendenz« ausgegangen seien, bestätigten jüngste Studien die Ergebnisse »der neueren Annahme, dass die

internationale Öffnung von Staat und Wirtschaft (...) seit den sechziger Jahren eine auffällige und signifikante Tendenz zur dezentralen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben« haben. Durch »Dezentralisierung staatlicher Administration« nehme der »Anteil der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften an den staatlichen Aktivitäten (...) ständig zu. (...) Beispiele für einen wesentlichen Abbau von Föderalismus gibt es nicht, wenn man von der Zentralisierung überregionaler Aufgaben im Rahmen der EU absieht« (Kramer, 2004, 2).

In der Beurteilung des Föderalismus der Zukunft dürften nicht nur quantitative Kriterien herangezogen werden. Vielmehr gehe es darum, »den Wettbewerb im föderalen System vermehrt auf qualitative Kriterien zu stützen. Die Ökonomie kennt auch das Modell des Nicht-Preis-Wettbewerbs, bei dem es um qualitative Merkmale öffentlicher Dienste (rasche Erledigung, gute Informationsangeboten, konsequente Planungs- und Entscheidungsunterlagen, Bürgernähe, Flexibilität ua) geht. Dazu müssen die Informationen über qualitative Merkmale ausgebaut und regelmäßig veröffentlicht und verglichen werden« (Kramer, 2004, 3).

Kramer verweist in seiner Studie auf neuere Gesichtspunkte zur Stärkung eines föderativen Systems, wobei hier nur zwei erwähnt seien: Das Nutzen von grenzüberschreitenden Potentialen zur regionalen Zusammenarbeit und die Lösung der Probleme, die mit der »epochalen Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung« einhergehen, um »Wohlstandsverluste« zu vermeiden. Es solle die demographische Entwicklung als Chance genutzt werden, um die umfassende Mobilisierung von Einrichtungen der Zivilgesellschaft, Eigeninitiative und Solidarität zu erreichen. Dies könne von regionalen und kommunalen Einrichtungen wirkungsvoller geplant und eingeleitet werden (vergl. Kramer, 2004, 5).

Der Präsident der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) Christoph Leitl, konstatiert mangelnden Reformwillen und ist »Frustriert über den Betonföderalismus« (Die Presse, Donnerstag, 18. Oktober 2007, S. 25). Er schlägt eine Aufgabenverteilung vor, in der der Bund »koordinierend« tätig sein solle, und »die Länder sozusagen das operative Geschäft erledigen«, sich aber um wichtige Kompetenzen, wie z. B. das Schulwesen bemühen sollten, um gestalten zu können. »Unsinnige Doppelgleisigkeiten« auf dem Sektor Umwelt- und Bauordnungs-kompetenzen sollten beseitigt und dem Bund überantwortet werden, damit Österreich ein »einheitliches Wirtschaftsgebiet« wird. Gleichzeitig verteidigt Leitl die Verankerung der »nicht territorialen Selbstverwaltung« in der Verfassung. Es sind damit die »Sozialpartner-Organisationen Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer und Landwirtschaftskammer« gemeint (vergl. Die Presse, 18. Oktober 2007, S. 25).

Föderalismusbefürworter Pernthaler beantwortet die Frage mit historisch-kulturellen Argumenten, nämlich dass »der demokratische Bundesstaat Österreich [...] einen besonderen, geschichtlich begründeten Sinn« hat (Pernthaler, 2002, 119), der aber »durchaus zukunfts offen« und entwicklungs- und ausbaufähig sei. Die Kultur eines Landes sei auch von seiner Verfassung und Rechtsordnung geprägt. Deshalb müsse auch »die selbständige Gesetzgebungshoheit« und auch die »kulturelle Selbständigkeit der Länder auch in anderen Bereichen verfassungsrechtlich ausgebaut und politisch besonders gepflegt werden« (Pernthaler, 2002, 121) Diese Argumente werden durch die Ergebnisse einer Jugendstudie unterstützt, wonach sich 2006 75% der jungen Österreicher gegenüber 60 % im Jahr 2002 am stärksten mit ihrem Bundesland verbunden fühlen. Sie fühlen sich derzeit zu 41 % als Europäer (2002 waren es nur 28%). Damit ist der Anteil geringer als das nationale Zugehörigkeitsgefühl, das derzeit bei 65 % liegt (2002 bei 60 %) (Die Presse, 25. Oktober 2006, S. 6)⁴⁷.

Der österreichische Föderalismus gewinnt durch die besondere Forcierung überregionaler Zusammenarbeit an Bedeutung. Dies wird vor allem in der Intensivierung der Regionskooperationen deutlich. (vergl. (Pernthaler, 2002, 128)

Und Pernthaler spricht von einer erforderlichen »neuen Struktur«, da es zu einem »Konkurrenzföderalismus« kommen wird, für den die bisherigen »Verfahrensweisen, Einrichtungen und Rechtsinstrumente schlecht passen. (...) Zum Prinzip der Kooperation muss also auch das *Prinzip der Flexibilität* treten, damit Kooperation unter den heutigen Bedingungen des Wettbewerbs der Länder weitergeführt werden kann« (Pernthaler, 2002, 128).

Die Weiterentwicklung des österreichischen Föderalismus erfordere noch Anpassungen, damit den europäischen Herausforderungen entsprechend begegnet werden kann. »Darüber hinaus braucht föderalistische Kooperation heute neben den klassischen Formen auch funktionelle Verbände mit eigener Dynamik und Entscheidungsbefugnis, wofür im Staatsrecht einfach die Rechtsformen fehlen. (...) Wenn die Bundesverfassung über Art 9 (oder 50) B-VG einen inhaltlich fast unbegrenzten »Integrationshebel« für den Bund bereit hält, kann man heute den Ländern nicht länger eine ähnliche Ermächtigung der nationalen und transnationalen Integration ihrer Hoheitsbefugnisse vorenthalten, will

⁴⁷ Studie des Instituts für Jugendforschung im Auftrag der Industriellenvereinigung (IV) zum Thema: „Jugend und Europa“ (Die Presse, 25. Oktober 2006, S. 6)

man nicht eine zeitgemäße Weiterentwicklung des österreichischen Föderalismus im europäischen Kontext blockieren, wofür allerdings auch einige Indizien sprechen« (Pernthaler, 2002, 129).

Der österreichische Föderalismus ist aktueller denn je, wie nicht nur die bereits zitierte Jugendstudie zeigt. Der Föderalismus hat auch in der Bevölkerung großen Rückhalt. Es war »das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bewohner der Bundesländer in Österreich niemals etwas, was erst künstlich hätte erweckt werden müssen. Es war einfach als Voraussetzung immer vorhanden« (Gratz, 2000, 10). Die zunehmende »Verflechtung der Staaten Europas« und die »Schaffung von immer mehr supranationalen Behörden« diene nicht dazu, »den statistischen Durchschnittseuropäer oder Einheitseuropäer zu schaffen«, sondern erfordere »diese Einheit Europas in der Vielfalt« zu festigen. »Es ist vielleicht kein Zufall, dass gerade in diesem Jahrzehnt der immer stärkeren Verflechtung in ganz Europa Tendenzen zunehmen, sich regional und landesweise und gebietsweise seiner kulturellen Traditionen zu entsinnen – nicht als Gegensatz zur europäischen Einigung, sondern als einzig wirkliche Basis für dieses größere Europa, das wir anstreben« (Gratz, 2000, 11).

Die Bundesländer sind auch besonders bürgernah. Das Institut für Föderalismus⁴⁸ hat als Ergebnis einer Befragung konstatiert, dass zwei Drittel der Befragten (N=403) der Meinung sind, dass ihr Bundesland näher am Bürger ist, als der Bund, mehr als 75% sehen dies im Vergleich zur EU (Föderalismus Info, Dez. 2005/Nr. 6, 2005). »Die Zentralen des Bundes und der EU sind für viele Bürger nicht nur geographisch weit entfernt. Sie werden als intransparent, distanziert, bürokratisch und unüberschaubar empfunden. (...) Die Bevölkerung hat ein sehr gutes Gespür, was besser funktioniert und was weniger,« so der Institutsdirektor Dr. Peter Bußjäger. Mehr als die Hälfte der Befragten (52%) wünsche sich nach dieser Studie eine Aufwertung des Landtages gegenüber Bund und EU, 29% meinen es solle nichts verändert werden. Die Bundesstaatlichkeit Österreichs sei nicht nur ein nationales Problem, »sondern - auf Grund der europäischen Verfassungsverschränkung in der EU – auch ein Problem des europäischen Regionalismus und seiner gegenwärtigen und zukünftigen Rolle in der Verfassung der EU selbst in ihrer unaufhebbaren Verschränkung mit den Nationalstaatsverfassungen. (...)» (Pernthaler, 2002, 133).

Ein Konsens in dieser Frage ist nicht in Sicht. Franz Fiedler, der Vorsitzende des Österreich-Konvents, sieht zwei Ursachen für den bisher nicht zustande gekom-

⁴⁸ <http://foederalismus.at> 03.03.2006

menen Konsens für eine neue österreichische Verfassung. Einerseits hätten »Rot und Grün (...) Ende 2004 die Mitarbeit an der Verfassung aufgekündigt, weil sie Kanzler Schüssel im Jubiläumsjahr 2005 den Erfolg nicht gegönnt hätten.« Als zweiten Schuldigen ortet Fiedler aber die Länder. Die »zu sehr um ihre Kompetenzen gekämpft« hätten (Kleine Zeitung, Montag, 22. Mai 2006, S 8). Letztlich scheitern Reformversuche an den Finanzen. »Es ist das Geld, das sie trennt. Wenn Bund und Länder streiten, geht es um Macht. Und Macht definiert sich meist über Geld« (Kleine Zeitung, Donnerstag, 25. Mai 2006, S 3).

Ist die österreichische Bundesstaatlichkeit »nach dem EU-Beitritt nur mehr Verfassungsgeschichte oder allenfalls Hindernis einer gedeihlichen Entwicklung« (Pernthaler, 2002, 136)? Politische Systeme hätten eine »Lebensgeschichte«, die die konkrete Ausformung geprägt hätten. »Eine breite gesellschaftliche Akzeptanz« (Pernthaler, 2002, 136) sollte für alle EU-Institutionen, Mitgliedsstaaten, Bundesländer und Gemeinden gelten. Akzeptanz von »Subsidiarität und Föderalismus« seien die Voraussetzung, um die Identifizierung breiter Kreise der Bevölkerung mit den EU- und staatlichen Institutionen zu gewährleisten (vergl. Edtstadler, 2003, 35). In Zukunft müsse die Entwicklung in Europa in »*Richtung einer Kombination föderalistischer und konföderalistischer Elemente* zu einer demokratisch-rechtsstaatlich strukturierten Doppelverfassung [gehen]. (...) Die österreichische Bundesstaatlichkeit hat einiges an institutionellem Grundgefüge aus dieser Geschichte geerbt, das wert ist, in die europäische Verfassungskultur eingebracht zu werden« (Hervorhebungen im Original, Pernthaler, 2002, 136).

10 Zukunft des Föderalismus in Europa

Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, alle EU-Institutionen und Organe in ihren Relationen zu den Mitgliedsstaaten darzustellen. Folgend werden zwei für die Bundesländer und den Föderalismus bedeutende EU-Institutionen ausgewählt: die eine hat durch den Reformvertrag von Lissabon neue Kompetenzen bekommen und wurde aufgewertet und die andere hat sich erst in jüngster Zeit – durch die Initiative eines Präsidenten einer gesetzgebenden Regionalkörperschaft - manifestiert.

10.1 Der Ausschuss der Regionen (AdR)

Als wichtigste Plattform der Kooperation der Bundesländer mit der EU hat sich der Ausschuss der Regionen (AdR) erwiesen. Der AdR setzt sich nach der Erweiterung der EU 2004 aus 317 Vertretern der Mitgliedsländer (Kiefer, 2006, 618) zusammen und verfolgt die Ziele der Beratung der Gemeinschaftsorgane sowie institutionalisierte Interessenvertretung von Kommunen und Regionen. Seine Kompetenzen bestehen in der Anhörung durch den Rat, Kommission und Parlament, sowie Abgabe von Initiativstellungnahmen. Das Plenum des AdR entscheidet mit einfacher Mehrheit der Stimmen. Der AdR wurde durch den Vertrag von Maastricht (1993) geschaffen. Durch den Vertrag von Amsterdam (1999) wurde für dieses beratende Gremium vertraglich vorgeschrieben, dass es insbesondere regionale Interessen berührende Politikfelder vom Rat, Kommission und Europäischem Parlament gehört werden muss. »(...) Um jedoch seine Stellung innerhalb der Gemeinschaftsarchitektur zu sichern und auszubauen, scheint es notwendig, dass sich der Ausschuss der Regionen noch stärker als bisher auf seine Kernbereiche konzentriert und durch ein geschicktes Zusammenspiel mit den anderen Gemeinschaftsinstitutionen und Akteuren sein politisches Potenzial für die Interessen der Regionen nutzt.« (Mittag, 2002, 78ff) Im Vertrag von Lissabon (2007) wird der AdR über Antrag der Länder ein Klagerecht beim EuGH in Fällen erhalten, in denen sich Länder in ihren föderalistischen Intensionen benachteiligt glauben.

Der AdR wird von den Regionen und Bundesländern als Netzwerk für Lobbying ihrer speziellen Interessen eingesetzt. Es gilt auch für den AdR, wie für andere EU-Institutionen und Organe, dass die Exekutive das Geschehen dominiert und die Legislative nur eine untergeordnete Rolle spielt. »Zu Beginn der Mandatsperiode 2006-2010 stammten nur 80 Mitglieder (25,2%) aus Regionen

mit Gesetzgebungsbefugnissen.« (Kiefer, 2006, 618) Diesem Manko der EU-Organen sollte durch die Gründung eines neuen Netzwerkes, der CALRE, begegnet werden.

10.2 Europäische Regionale Gesetzgebende Parlamente - CALRE⁴⁹

CALRE ist die Konferenz der Präsidenten der regionalen gesetzgebenden Versammlungen in der Europäischen Union. In ihr sind die Regionalparlamente, die über eine gesetzgebende Befugnis verfügen, wie z. B. die österreichischen Bundesländer, zusammengefasst. Sie ist die einzige Organisation in der EU, die sich aus Repräsentanten der Legislative zusammensetzt. Ihre spezielle Aufgabe sieht sie vor allem darin, die Interessen der Regionen mit gesetzgebenden Befugnissen zu vertreten. Sie wurde 1997 in Oviedo gegründet und sollte als »politisches Netzwerk« mit der Zielsetzung entstehen, »den Regionalparlamenten Europas eine stärkere Rolle in der Europapolitik auf nationaler, interregionaler und europäischer Ebene zu verschaffen« (vergl. Kiefer, 2006, 609). Es ging vor allem darum, den regionalen Ländern mit Gesetzgebungsbefugnissen auf EU-Ebene eine Plattform zu geben. »Die CALRE formulierte als Ziel, aktiv an Entscheidungsprozessen der Europäischen Union teilnehmen und diese beeinflussen zu wollen, da dadurch europäisches Handeln mehr Legitimität bekomme« (Kiefer, 2006, 609). Durch die Erweiterung 2004 sind »Mitgliedsstaaten mit weniger entwickelter regionaler Demokratie« (Kiefer, 2006, 620) der EU beigetreten, was zur verstärkten Kooperation der CALRE mit dem AdR und gemeinsamen Aktionsprogrammen geführt hat (vergl. Kiefer, 2006, 620).

Probleme wie Umwelt, Verkehrspolitik, Klimaschutz usw. erfordern Lösungen auf europäischer Ebene. »Gleichzeitig wird diese Europäisierung kompensiert durch den Wunsch nach zunehmender Regionalisierung: wenn die Aufgaben auf die ferne und abstrakte Ebene Europas gehoben werden, soll ein Ausgleich in der Stärkung der unmittelbar überschaubaren Ordnung erfolgen. Die Region wird zum Hort der Vertrautheit und des direkt Greifbaren« (Weiss, 1992, 643).

⁴⁹ Konferenz der europäischen regionalen gesetzgebenden Parlamente, CALRE, <http://www.calre.be/DE/default.html>, 02.04.2004

Die Struktur der Organe der EU ist primär auf die Regierungen der Mitgliedsstaaten abgestimmt, was diesen nicht weniger, sondern mehr Macht bringt. Nur eine »stärkere institutionelle Berücksichtigung der Regionen« könne die »Zentralisierungsfalle« der europäischen Demokratie vermeiden (vergl. Pernthaler, 2002, 134).

10.3 Kooperativer Regionalismus gewinnt an Bedeutung

»Die Begriffsbildung »**Europa der Regionen**« (Hervorhebung im Original) stößt in der politischen Auseinandersetzung wegen ihres Anspruchs auf Überschaubarkeit und Bürgernähe auf erkennbare Sympathie«. (Schmuck, 2002, 135) Der Autor scheint geradezu ins Schwärmen zu kommen, wenn von der Zukunft der EU als einem Europa der Regionen gesprochen wird, wie auch Polaschek, der davon spricht, dass Regionalismus »in« ist und die Frage stellt, ob [das] »Jahrhundert des Regionalismus [angebrochen] ist?« (Polaschek, 2000, 412ff)

Obwohl über neue Verfahrensregeln mit der Überschrift EU-Verfassung innerhalb der Mitgliedsländer keine Einigung erzielt werden konnte - zwei Mitgliedsländer haben diese ausdrücklich abgelehnt (Niederlande, Frankreich) - bestand Einhelligkeit darüber, dass es für die erweiterte EU neue Verfahrensregeln geben muss. Die Einigung der Mitgliedsländer kam über den »EU-Reformvertrag« bzw. den »Vertrag von Lissabon« im Oktober 2007 zustande. Neben vielen Verfahrensregelungen gelingt diesem Reformvertrag »hinsichtlich der Einbeziehung der regionalen und lokalen Behörden in das Geschehen der Europäischen Union insofern ein beachtlicher Fortschritt als sie verschiedene Maßnahmen betreffend die Verwaltung, Bürgerschaft und Demokratie in Europa einführt und den Zusammenhalt und die Regionalpolitik Europas stärkt« (Illy, 2007, 12)⁵⁰

⁵⁰ Ricardo Illy, Präsident der autonomen Region Friaul-Julisch-Venetien, Präsident der VRE

Bereits im Vertrag von Maastricht werden die grenzüberschreitenden Regionen besonders bedacht und für Projekte wie z. B. INTERREG, an denen sich auch Wien aktiv beteiligt, entsprechende Finanzmittel durch die EU zur Verfügung gestellt.

Von den sieben in Österreich durchgeführten INTERREG III A (2000-2006)⁵¹ Programmen werden vier mit den neuen Mitgliedstaaten Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien umgesetzt. Derzeit gibt es in Europa 14 Gebiete mit grenzüberschreitender Zusammenarbeit und etwa 130 Grenz- und grenzüberschreitende Regionen. Nach der Erweiterung am 1. Mai 2004 entstanden weitere neue Projekte, die die »Förderung der Zusammenarbeit und des Managements des Transformationsprozesses in den Grenzgebieten zu den Beitrittsländern«⁵² als Schwerpunkt haben. »Im Zuge der Osterweiterung der EU soll diesen Regionen und ihrer Entwicklung besonderes Augenmerk zuteil werden. Darum sind speziell Deutschland, Finnland, Griechenland, Italien und Österreich aufgerufen an diesen Schwerpunkten mitzuarbeiten.«⁵³

Die Aufgabenstellung für die vier INTERREG III A – Programme mit den neuen Mitgliedsländern liegt in der Bewältigung des EU-Beitritts und vor allem die Entwicklung einer »gemeinsamen Vision einer integrierten Regionalwirtschaft« (INTERREG III Portal), der Förderung gut nachbarschaftlicher Beziehungen, der Errichtung einer »Palette an Infrastruktureinrichtungen« und dem Aufbau verschiedenster Netzwerke, die auf eine »räumliche Integration der gemeinsamen Grenzregion gerichtet sind«. (INTERREG III Portal). Die Stadt (Land) Wien bringt sich aktiv in die Entwicklung dieser Region ein.

In Entsprechung dieser Aufgabenstellung verbreitet »wien at«, Nr 4/2004 bereits die Erfolgsmeldung: »Neue Region im Aufbau. Bessere Chancen im weltweiten Wettbewerb: Das erhoffen sich Wien, Niederösterreich, das Burgenland und ihre östlichen Nachbarn durch den Aufbau der neuen, gemeinsamen Europaregion Wien (CENTROPE).« (wien at. 2006)

»Wir sind das Herz Europas. Mit der Erweiterung der EU 2004 ist Wien noch stärker in das wirtschaftliche Zentrum Europas gerückt. Bereits 2003 besiegelten die politischen Entscheidungsträger die Kooperation zwischen Südmähren,

⁵¹ INTERREG III Portal [http://www.interreg.at/interreg -a.html](http://www.interreg.at/interreg-a.html) 30.08.2007

⁵² <http://www.interreg.at/interact.html>

⁵³ Interact, <http://www.interreg.at/interact.html>

der Westslowakei, Westungarn, Wien, Niederösterreich und dem Burgenland – die Geburtsstunde der europäischen Mitte, kurz »Centrope«. (wien at, 5/2007, 23) Eine Aufgabe nicht nur für Politiker, Wirtschaft- und Kulturleute, sondern auch für alle Bürger. U. a. werden die Wienerinnen und Wiener zu einer Clubfahrt nach Brunn eingeladen, um die nähere Region kennen zu lernen.

CENTROPE, die Europa Region Mitte, ist ein EU-Projekt, in dessen Rahmen Österreich, Ungarn, Tschechien und die Slowakei in vielen Bereichen enger zusammenarbeiten und Probleme effizienter lösen wollen. Dazu werden Projekte entwickelt, Infrastrukturen aufgebaut, Netzwerke geknüpft, Öffentlichkeitsarbeit geleistet und private Sponsoren gesucht, die sich am Aufbau der Region beteiligen möchten.

Unter dem Titel »Wachsende Regionen, wachsendes Europa« wurden am 30. Mai 2007 (inforegio news, Mitteilungsblatt Juni 2007, Nr. 158) die Hauptergebnisse des Vierten Berichts zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt von der Europäischen Kommission veröffentlicht, und »erstmalig die wirtschaftliche, soziale und territoriale Situation der erweiterten Union mit ihren 27 Mitgliedsstaaten und 268 Regionen bewertet«. Die Kommission stellt fest, dass »die Kohäsionspolitik [...] ihre Fähigkeit, regionale Entwicklung und Konvergenz in der EU zu fördern, längst unter Beweis gestellt [hat]«. Wie der Bericht zeigt, konnten Ungleichgewichte innerhalb der gesamten EU betreffend Einkommen und Beschäftigung in den letzten Jahrzehnten verringert werden, doch bleiben für das Programm 2007-2013 neue Herausforderungen für die Regionalpolitik.

Es könnte bald auch im Osten Österreichs zu einer neuen Regionsbildung kommen. Martin Stuhlpfarrer⁵⁴ berichtet von einem »revolutionären Vorschlag« des Klubobmannes des LT/GR-Klubs der ÖVP, Dr. Matthias Tschirf, wonach er einen »Super-Landtag« vorschlägt, in dem die Landtage von »Wien, Niederösterreich und Burgenland mit Brunn und Bratislava« kooperieren sollen. Tschirf verweist auf eine Initiative Tirols, wo die Landtage von Süd- und Nordtirol seit den 70er-Jahren erfolgreich zusammenarbeiten. Die Landtagspräsidenten von Wien und Burgenland äußern sich positiv zu diesem Vorschlag, der niederösterreichische Landtagspräsident ist skeptisch (Stuhlpfarrer, Die Presse, 22.11.2007, S. 12). Schon einmal gab es eine Initiative der Kooperation der drei Landtage Burgenland, Niederösterreich und Wien im Sinne dieses Regionsgedankens Ende der

⁵⁴ Martin Stuhlpfarrer, „Fusioniert Wien mit Bratislava?“, Die Presse, 22. November 2007, Seite 12

90er Jahre, um überregionale Anliegen wie Verkehr, Arbeitsmarkt, u. a. in der Ostregion schon vor der EU-Erweiterung zu beraten. Nach wenigen Treffen wurde die Initiative nicht fortgesetzt.

Der neue »kooperative Regionalismus« (Welan) ist eine besondere Chance für Österreich, grenzt es durch seine geografische Lage an mehr EU – Länder als jedes andere Land der EU. Nicht zuletzt ist das völkerverbindende Miteinander in den Regionen ein Korrektiv zum Zentralismus der EU.

Neben der optimistischen Sicht der Entwicklung innerhalb der EU gibt es auch eine Debatte, in der eine kurzfristige Lösung bezweifelt wird, »ob dieser Kompetenz- und Machtverlust der Länder durch EU-Regionalpolitik ersetzt wird« (Rathkolb, 2005, S. 55) Das »Europa der Regionen« ist in demokratiepolitischer Hinsicht jedenfalls eine Herausforderung.

»**Subsidiarität** und **Föderalismus** sind die Grundsätze für ein Europa der Zukunft, wenn es auch ein Europa **mit** Zukunft sein will.« (Hervorhebungen im Original, Weiss, 1992, 644). In Entsprechung dieser Deklaration wären für die Verfasstheit der EU tiefgreifende Änderungen notwendig. Als Reformschritte werden vorgeschlagen: 1. Die Ausdehnung des Subsidiaritätsprinzips auf die Regionen, 2. den Regionen EU-Handlungsfähigkeit geben, 3. die Harmonisierung der Kompetenzen auf staatlicher und EU-Ebene und 4. die Verankerung der Regionen als demokratische Infrastruktur der EU (vergl. Pernthaler, 2002, 134-135).

11 Zusammenfassung

Um das Wiener System in seiner Entwicklung zu verstehen, ist ein historischer Rückblick auf die Entstehung der Republik angebracht. Der Föderalismus hat in Österreich lange Tradition. Die Monarchie war ein buntes Länder- und Völkergemisch und zerbrach am immer stärker werdenden Nationalismus. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde Europa politisch neu geordnet, die Habsburgermonarchie war in Auflösung begriffen. Die nicht deutschsprechenden Länder hatten sich bereits verselbständigt. Die deutschsprechenden Länder der Monarchie bildeten den republikanischen Staat Deutschösterreich, nachdem der Monarch auf die Regierungsgeschäfte verzichtet hatte. Die Republik wurde als föderalistischer Bundesstaat geschaffen und damals die Überlebensfähigkeit dieses »Reststaates« im Anschluss an Deutschland gesehen. Durch den Vertrag von Saint Germain wurde Österreich zum Kleinstaat, er brachte das Anschlussverbot an Deutschland und den Namen Österreich.

Durch die Bundesverfassung 1920 wurde der österreichische Bundesstaat, bestehend aus den neun Bundesländern, kreiert. Die Gemeinde Wien wurde das neu geschaffene Bundesland Wien. Die Christlichsozialen, die sich für die Trennung Wiens von Niederösterreich stark gemacht haben, konnten dadurch ein von ihnen befürchtetes »sozialistisches Preußen« im Osten Österreichs verhindern und die Sozialdemokraten konnten mit dem Status eines Bundeslandes Wien ihre Vormacht innerhalb der sozialdemokratischen Parteien Österreichs ausbauen. So ist der österreichische Föderalismus Ergebnis historischer und politischer Gegebenheiten.

Die gesellschaftliche Entwicklung zu Beginn des 20. Jahrhunderts hat sich erst nach Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts für Männer und Frauen in politischen Wahlergebnissen nieder geschlagen. Die Sozialdemokratie konnte die nunmehr erlangte Stärke in Wien auf Bundesebene, mehr aber noch auf Landesebene, zur Durchsetzung ihrer parteipolitischen Vorstellungen einsetzen. Für die Realisierung des durch die damalige Sozialdemokratie erklärte Ziel, eine sozialdemokratische Gemeindeverwaltung zu sichern, hat Robert Danneberg in der neuen WStV die strukturellen Voraussetzungen für ein sozialdemokratisches Wiener System geschaffen. Als wesentliches Element dieser neuen Ordnung wurden die »amtsführenden Stadträte« in der WStV verankert, die der jeweiligen Mehrheit mit einem mit großer Machtfülle ausgestatteten Bürgermeister hundert Prozent der Macht in der neuen Gemeinde- und Landesverwaltung sichern. Die Sozialdemokratie konnte diese Macht durch ent-

sprechende Wahlergebnisse untermauern. Sie hat die Macht auch geteilt – aber nicht freiwillig. So gab es in der Geschichte Wiens nicht nur amtsführende Stadträte der SPÖ, sondern auch solche der ÖVP und der KPÖ. In der durch die Besatzungsmächte geteilten Stadt war es nach dem Zweiten Weltkrieg opportun, mit allen Parteien eine Regierung in Wien zu bilden und auch den Wiederaufbau bis in die siebziger Jahre mit einer großen Koalition zu schaffen. In der Periode 1996-2001 gab es erstmals keine Mehrheit für die Sozialdemokratie, es musste eine Koalition gebildet werden.

Eine in Österreich einmalige Ausformung des in der Bundesverfassung für alle Gemeinden zwingend vorgesehene Teilnahme aller Parteien mit entsprechender Größe im Gemeindevorstand, in Wien Stadtsenat, an den Regierungsgeschäften, ist der in Wien existierende »nichtamtsführende« Stadtrat. Seine Position ist umstritten, die Änderungsvorschläge bewegen sich zwischen Abschaffen und Aufwerten der Funktion. Er hat wenig Macht und wenig Mittel, kann aber mittels Öffentlichkeit seinen politischen Einfluss geltend machen. Die Oppositionsparteien kritisieren die Zweiteilung der Stadträte, sie sind aber bisher mit ihren Anträgen beim Verfassungsgerichtshof unterlegen. Als Hauptargument des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes für die Verfassungsmäßigkeit der WStV wird ausgeführt, dass der Wiener Stadtsenat als Kollegialorgan wesentliche Aufgaben zu erfüllen habe und damit alle Parteien der Bundesverfassung entsprechend Anteil an der Regierungstätigkeit hätten.

Die schon durch die Bundesverfassung vorgegebene Dominanz der Gemeinde und die Organidentitäten für das Land wie z. B. der Gemeinderat ist Landtag, Bürgermeister/Landeshauptmann, Stadtsenat/Landesregierung u. a. führen zum spezifischen politischen System Wiens, sodass – unterschiedlich zu anderen Bundesländern - in Wien Proporz- (verpflichtend) und Mehrheitssystem (durch WStV) nebeneinander angewendet werden (müssen).

Als Ursache für Fehlerfunde in der Literatur zum Wiener System kann die verkürzte Form der Darstellung und die generelle Beschreibung aller Bundesländer und Landtage gesehen werden, wobei auf die Eigenheiten des politischen Systems in Wien nicht eingegangen wird. Um aber das Funktionieren und Fehlentwicklungen der Demokratie und/oder Strategien des Machterhalts analysieren zu können, sind Grundkenntnisse des tatsächlich existierenden Systems erforderlich.

Der Wiener Landesgesetzgeber hat nicht nur durch die Schaffung des eigenen monokratischen Organs der amtsführenden Stadträte seine Kreationsmöglichkeiten mehr als andere Bundesländer genutzt, sondern in jüngster Zeit auch

Nichtmandatären, wie Ombudsleuten, Rechnungshofpräsident, den Patienten-, Umwelt-, Kinder- und Jugendanwälten das Rederecht im Wiener Landtag eingeräumt. Damit hat der Wiener Landtag eine Entwicklung des Föderalismus hin zu verstärkter Bürgernähe und Missstandskontrolle, wie sie auch auf EU-Ebene zu beobachten ist, aufgegriffen.

Der Fall des Eisernen Vorhangs, der österreichische EU-Beitritt und die Erweiterung der EU um die osteuropäischen Länder haben ebenfalls wesentlichen Einfluss auf die Weiterentwicklung des österreichischen Föderalismus. Das Land Wien hat sich erfolgreich am Ausbau regionaler grenzüberschreitender Initiativen und an der Implantierung einer großen Vielfalt geförderter EU-Projekte gemeinsam mit Niederösterreich, Burgenland, Tschechien, Slowakei und Ungarn engagiert. Neben der Vertretung aller Länder/Regionen im AdR der EU hat sich Wien vor allem um den Aufbau der CALRE, eines Zusammenschlusses von Regionen mit gesetzgebender Körperschaft bemüht, um die Repräsentanz von Organen der Legislative auf EU-Ebene zu verstärken.

Für Wien ist der Diskurs um die Abschaffung des Proporz und die Einführung der Mehrheitsentscheidung für die Zusammensetzung der Landesregierung, wie er in anderen österreichischen Bundesländern derzeit geführt wird, kein Thema, weil – in Anwendung der Demokratietheorie A. Downs anzunehmen ist, dass - ohne politischen oder wirtschaftlichen Druck - auch andere als sozialdemokratische Mehrheiten, das System nicht ändern. Wien ist durch die Bundesverfassung als Gemeinde zum Proporz verpflichtet und hat mit dem zusätzlichen monokratischen Organ amtsführender Stadtrat für die Mehrheit(sparte) im Sinne der ökonomischen Theorie A. Downs Machterwerb und Machterhalt gesichert.

Der These folgend, dass acht österreichische Bundesländer bei der Kreation der Landesregierung entweder das Proporzprinzip (erstes Modell des Föderalismus) oder das Majorzprinzip (zweites Modell des Föderalismus) anwenden, sind im neunten Bundesland beide Prinzipien vereinigt. Das Wiener politische System vereinigt Proporz- und Majorzprinzip und ist einmalig in Österreich. Es ist deshalb gerechtfertigt, das Wiener Modell als das dritte Modell des Föderalismus in Österreich darzustellen.

12 Kurzzusammenfassung

Maria Hampel-Fuchs:

»Wien ist anders. Das dritte Modell des Föderalismus in Österreich.«

In der Forschung wurden bisher einige Spezialfragen des Wiener politischen Systems bearbeitet. Das Erkenntnisinteresse dieser Diplomarbeit ist auf die politikwissenschaftliche Analyse der speziellen Ausprägung des Föderalismus in Wien unter Berücksichtigung historischer und parteipolitischer Hintergründe, die aktuelle Relevanz und die zukünftige Entwicklung des Föderal- und Regionalismus in der Europäischen Union gerichtet.

Das politische System Wiens stellt neben den Ländern mit Proporzprinzip und jenen mit Mehrheitsprinzip für die Kreation der Landesregierung das dritte Modell des Föderalismus in Österreich dar, weil beide Prinzipien zur Anwendung kommen. Eine politik-wissenschaftliche Bewertung des Wiener Modells rundet die Arbeit ab.

Zur Bearbeitung der Forschungsfragen wurden Literatur- und Textanalysen sowie Webrecherche eingesetzt und bei der Behandlung der speziellen Wiener Themen-bereiche empirische Erfahrungen aus retrospektiver teilnehmender Beobachtung als langjährige Mandatsträgerin der Stadt Wien eingebracht.

Nach dem Zerfall der Monarchie und dem Verzicht des Kaisers auf die Regierungsgeschäfte wurde im Jahre 1918 der Bundesstaat Deutschösterreich, nach dem Vertrag von St. Germain Österreich, bestehend aus neun Bundesländern, geschaffen. Die Gemeinde Wien wurde neues neuntes Bundesland und Bundeshauptstadt.

Wien weist verfassungsmäßig einige Besonderheiten auf. Während die anderen acht Bundesländer für die Zusammensetzung der Landesregierung entweder das Proporz- oder das Majorzprinzip in ihrer Landesverfassung verankert haben, sind im Bundesland Wien beide Prinzipien vereinigt. Dies hat drei Gründe. Erstens: Die Bundesverfassung sieht für alle Gemeinden Österreichs die Anwendung des Proporzsystems bei der Kreation des Gemeindevorstandes (in Wien Stadtssenat/Landesregierung) verpflichtend vor. Zweitens sind in der Wiener Stadtverfassung eigene Organe, sog. »amtsführende« Stadträte vorge-

sehen, die mit Mehrheit aus dem Kreis der Mitglieder des Stadtsenates gewählt werden und mit dem (mächtigen) Bürgermeister die gesamte Verwaltungsmacht der Stadt Wien ausüben. Drittens werden die Landesorgane primär durch die Gemeinde bestimmt. Bundesverfassung und Wiener Landesverfassung sehen die Organidentitäten zwischen Bürgermeister/Landeshauptmann, Gemeinderat/Landtag, Stadtsenat /Landesregierung vor. Der Stadtsenat wird nach dem Proporz gebildet und setzt sich aus allen Stadträten, amtsführenden und nichtamtsführenden zusammen und ist die Wiener Landesregierung. Da der Stadtsenat Landesregierung ist, gibt es in dieser – einmalig in Österreich - zwei Arten von Mitgliedern: zuständige Mitglieder der Landesregierung und andere. Da die gesamte Verwaltungsmacht beim Bürgermeister mit den amtsführenden Stadträten (bei der Mehrheit) liegt, bedeutet dies im Ergebnis, dass das Proporzgebot (für die Minderheit) wirkungslos bleibt.

Eine Änderung des Wiener politischen Systems ist nicht zu erwarten. In Anwendung der ökonomischen Theorie A. Downs auf das Verhalten von politischen Parteien zeigt nämlich die Studie, dass nicht zu erwarten ist, dass irgendeine Mehrheit, die Nutznießer dieses Wiener Systems ist, dieses freiwillig ändert.

Literatur

Aigner, Dagmar, *Die Landtage*, in: Dachs, Herbert, (Hg.) *VIII Bundesländer, Gemeinden in Dachs u. a. (Hg.) Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien, 2006, S. 959-973

Baumgartner, Bernhard, *Wien & Co, Kommt ein Hahn an die Uni, Wiener Zeitung, Mittwoch, 10. Jänner 2007, S. 13*

Czeike, Felix, *Historisches Lexikon Wien, Band 1-5, Wien 1992-1997*

Dachs, Herbert u.a. (Hg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, 3. Auflage, Wien 1997

Dachs, Herbert, *Erwartete Auswirkungen eines EU – Beitritts auf die politischen Systeme in Österreichs Bundesländern*, in Gerlich, Peter/Neisser, Heinrich (Hg.), *Europa als Herausforderung, Band 5 Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung, Wien, 1994, S. 197-208*

Dachs, Herbert u. a. (Hg.) *Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, 2006*

Danneberg, Robert, *Land Wien, in: Der Sozialdemokrat, 12/1920, S. 6-9.*

Danneberg, Robert, *Der finanzielle Marsch auf Wien, Rede im Nationalrat am 18. Dezember 1930, Wien, 1930*

Danneberg, Robert, *Das neue Wien, fünfte umgearbeitete Auflage, Wien, 1930*

Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy, New York, 1957, (deutsch: Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen, 1968)*

Der Standard, *Österreichs unabhängige Tageszeitung, Herausgegeben von Oscar Bronner, Mehr EU-Gelder für Wien, weniger für die Bundesländer, Sa./So., 10./11. Juni 2006, S. 24*

Die Presse, *Unabhängige Tageszeitung für Österreich, Die jungen Österreicher lieben Europa, Mittwoch 25. Oktober 2006, S. 6*

Edtstadler, Karl W., *Das Werden des Bundesstaates, in: Schambeck, Herbert (Hg.) Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, 2. Auflage, Wien 2003, S. 23-35*

Fallend, Franz, *Landesregierung und Landesverwaltung, in Dachs u. a. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die zweite Republik, Wien 1997, S. 847-865*

Fallend, Franz, *Arenen der Politik: Machtverteilung und Entscheidungsmuster in Bund, Ländern und Gemeinden, in: Dachs, Herbert/Fassmann, Heinz (Hg.), Politische Bildung, Grundlagen, Zugänge und Materialien, Wien, 2002, 1. Auflage, 84-93*

- Fallend, Franz, *VIII.3 Landesregierung und Landesverwaltung*, in: *Dachs, Herbert u. a. (Hg.), Politik in Österreich. Das Handbuch*, 2006, 974-989
- Fallend, Franz, *Regierungsproporz in der Krise: Zur aktuellen politischen Debatte über die konkordanzdemokratische Regierungsform in Österreichs Bundesländern*. In *ÖZP* 26, 1997/1, S. 23-40
- Falkner, Gerda, *Zur »Europäisierung« des österreichischen politischen Systems*, in: *Herbert Dachs, Emmerich Tálos, Wolfgang C. Müller (Hg.) Rahmenbedingungen Kontexte*, in: *Dachs u. a. (Hg.) Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien, 2006, S. 82-94
- Fiedler, Franz, *Die Kontrolle als vierte Gewalt im Rechtsstaat in Busek, Erhard u. a. (Hg.), Festschrift für Alois Mock zum 60. Geburtstag*, Graz, 1994, S. o.A.
- Fiedler, Franz plädiert für rasches Ja, in: *Kleine Zeitung, Herausgeber und Medieninhaber (Verleger): Kleine Zeitung GmbH & CoKG, Graz, Montag, 22. Mai 2006, S. 8*
- Filzmaier, Peter, *Regieren ja, aber wie? Kleine Zeitung, Donnerstag 19. Oktober 2006, S. 4*
- Fleischhacker, Michael, *Die Länder, ein Fall für den Österreich-Konvent, Leitartikel, Die Presse Nr. 16768, 9. Jänner 2004, S. 2*
- Funk, Bernd-Christian, *Föderalismus komplett reformieren, Interview, Kleine Zeitung, Herausgeber und Medieninhaber (Verleger): Kleine Zeitung GmbH & CoKG, Graz, Donnerstag, 25. Mai 2006, S. 3*
- Gerlich, Peter, *Parlamentarismus im Vergleich*, in: *Johann Burger/Elisabeth Morawek (Hg.): Politische Macht und Kontrolle (Informationen zur Politischen Bildung, Band 10), Wien, 1995, S. 47-56*
- Goller, Günther/Wawra, Oskar, *Der Wiener Landtag. In Schambeck, Herbert (Hg.) Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich*, Wien 1992, S. 589-641
- Gratz, Leopold, *Einleitung – Rede über Föderalismus, gehalten am 8. November 1988 an der Diplomatischen Akademie*, in *Rauchenberger, Josef (Hg), Politik & Recht, Stichwort Bundesländer - Bundesrat*, Wien 2000, S. 9-14
- Grundrechtscharta – GR – Charta, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Holoubek (Hg.) Gesetzbuch. Die Sammlung österreichischen und europäischen Rechts, Stand 1.9.2003*, Wien, 2003, S. 531 - 544
- Gulick, Charles A., *Österreich von Habsburg zu Hitler I-V*, Wien o. J. (1950)
- Hahn, Johannes, *Große Koalition schlecht für Stadt-VP, Österreich, Österreichs neue Tageszeitung, unabhängig, überparteilich*. 3. Oktober 2006, S. 6
- Hawlik, Johannes, *Geist und Ungeist in Wien*, o. A. (ÖVP – Wien, interne Druckschrift)

Holoubek, Michael und Holoubek, Irmgard (Hg.), *Gesetzbuch, Die Sammlung österreichischen und europäischen Rechts, Verfassungsrecht, Stand 1. 9. 2003, 6. Auflage, Wien 2003*

Illy, Ricardo, *Die Regionen und die Europäische Verfassung, in: Institut der Regionen Europas (IRE) (Hg.) Der EU-Verfassungsvertrag und die Regionen Europas, Occasional Papers Nr. 2., Salzburg 2007, S. 9-20*

Kelsen, Hans, *Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen 1920*

Kiefer, Andreas, *Gesetzgebende Regionalparlamente und ihr europäischer Verband: die CALRE in: Band 7, Jahrbuch des Föderalismus 2006, Hg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, S. 606-629*

Kleine Zeitung, *Herausgeber und Medieninhaber (Verleger): Kleine Zeitung GmbH & CoKG, Graz, Mittwoch, 23. Mai 2007*

Kramer, Helmut, *Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform, in: Institut für Föderalismus – Schriftenreihe Band 95, Institut für Föderalismus Innsbruck (Hg.), Wien 2004, S. 1-5, S.100-104*

Laschober, Beatrice, *Helmut Zilk, Ein öffentliches Leben, in: ORFnachlese, Das Magazin des ORF, ORF-Enterprise GmbH & Co KG, Wien (Hg.), 6/2007, S. 22-24*

Leitl, Christoph, *»Frustriert über den Betonföderalismus« in »Die Presse«, Donnerstag, 18. Oktober 2007, Wien S. 25*

Marko, Joseph/Poier, Klaus, *Die Verfassungssysteme der österreichischen Bundesländer: Institutionen und Verfahren repräsentativer Demokratie, in Dachs, Herbert, (Hg.) VIII Bundesländer, Gemeinden in: Dachs u. a. (Hg.), Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien, 2006, S. 943-958*

März, Eduard, Robert Danneberg, *in: Leser Norbert (Hg.), Werk und Widerhall, Große Gestalten des österreichischen Sozialismus, Wien 1964, S.106-114*

Mittag, Jürgen, *Ausschuss der Regionen, in Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang, (Hg.) Europa von A – Z, Bonn 2002, S.78-81*

Moritz, Reinhold, *Die rechtliche Stellung von Organen der Stadt Wien auf der Grundlage der Wiener Stadt- und der Bundesverfassung. In: Rauchenberger, Josef (Hg.), Stichwort Demokratie, 50 Jahre Zeitgeschehen. Politisches Handbuch, Wien 1994, S. 53 – 159*

Moritz, Reinhold, *Ausgewählte Bestimmungen der Landesverfassungen im Lichte der Verfassungsautonomie der Länder, in: Rauchenberger, Josef (Hg.), Politik und Recht, Stichwort Bundesländer – Bundesrat, Wien 2000, S. 21-57*

Nohlen, Dieter, (Hg.), *Kleines Lexikon der Politik, München 2001*

Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf, (Hg.), *Lexikon der Politikwissenschaft, Band 1 und Band 2, München 2002*

Novak, Richard, *Föderalismus im Gezeitenwechsel, in Akyürek, Metin et. al (Hg), Verfassung in Zeiten des Wandels. Demokratie – Föderalismus – Rechtsstaatlichkeit. Symposium zum 60. Geburtstag von Heinz Schäffer. Wien 2002, S. 105-116*

Pelinka, Anton, *Kommunalpolitik als Gegenmacht - Das »rote« Wien als Beispiel gesellschaftsverändernder Reformpolitik in Nassmacher, Karl-Heinz (Hg.) Kommunalpolitik und Sozialdemokratie, Bonn-Bad Godesberg, 1977, S. 63-77*

Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde, *Österreichische Politik, Grundlagen – Strukturen – Trends, Wien, 2000*

Pelinka, Anton/Plasser, Fritz/Meixner, Wolfgang (Hg.), *Die Zukunft der österreichischen Demokratie, Wien 2000*

Pelinka, Anton/Welan, Manfred, *Austria Revisited, Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien 2001*

Pernthaler, Peter, *Die Zukunft des österreichischen Föderalismus in der EU, in: Akyürek, Metin et. al (Hg), Verfassung in Zeiten des Wandels. Demokratie - Föderalismus - Rechtsstaatlichkeit. Symposium zum 60. Geburtstag von Heinz Schäffer. Wien 2002, S. 117-136*

Pittler, Andreas, *Die Bürgermeister Wiens, Wien 2003*

Polaschek, Martin, F., *Bundesstaat im Wandel, Perspektiven des Föderalismus in Österreich und Europa in Pelinka, Anton/Plasser, Fritz/Meixner, Wolfgang (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie, Wien 2000, S. 403-422*

Ponzer, Josef/Cech, Gerhard, *Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien, Wien 2000*

Prantner, Robert, Leopold Kunschak, *Ansichten des christlichen Arbeiterführers, in: Kunz, Johannes (Hg.), Leopold Kunschak, Ansichten des christlichen Arbeiterführers, Wien, 1993,*

Rathkolb, Oliver, *Die paradoxe Republik, Wien, 2005*

Rauchenberger, Josef (Hg.), *Stichwort Demokratie. 50 Jahre Zeitgeschehen. Politisches Handbuch, Wien 1994*

Salzburger Nachrichten, *unabhängige Zeitung für Österreich, Nr. 162, 63. Jahrgang, Salzburg, Landesfürsten zwischen Bettelstab und Füllhorn, S 2*

Schambeck, Herbert, (Hg.), *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich, Wien, 1992*

Schambeck, Herbert, *Die Bundesstaatlichkeit und das Verfassungssystem Österreichs*, in: Schambeck (Hg.) *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*, 2. Auflage, Wien 2003, S. 7-22

Schambeck, Herbert, *Regierung und Kontrolle in Österreich.*, in: Herbert Schambeck, *Politik in Theorie und Praxis*, Hg. Helmut Widder, Wien - Graz, 2004

Schmidt, Manfred, G., *Demokratietheorien*, 3. Auflage, Opladen 2000

Schmidt, Manfred, G., *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart, 1995

Schmuck, Otto, *Föderalismus*, in Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang, (Hg.), *Europa von A – Z*, 2. Auflage, Bonn 2002, S. 217-220

Schultze, Rainer-Olaf, *Föderalismus*, in Nohlen, Dieter, *Kleines Lexikon der Politik*, München 2001, S. 127-134

Schultze, Rainer – Olaf, *Föderalismus*, in Nohlen, Dieter/Schultze, Raine-Olaf, (Hg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, Band 1, München 2002, S. 233-234

Schüttemeyer, Suzanne S., *Ombudsman(n)*. in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf, (Hg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, Band 1 und Band 2, München 2002, S. 597/598

Seliger, Maren, *Sozialdemokratie und Kommunalpolitik in Wien. Zu einigen Aspekten sozialdemokratischer Politik in der Vor- und Zwischenkriegszeit*. Wiener Schriften, Heft 49, Kulturamt der Stadt Wien (Hg.), Wien, 1980

Seliger, Maren, *Föderalismus als Instrument der politischen Auseinandersetzung zwischen Wien, Bund und Ländern in der Zwischenkriegszeit*, 50002032 Bibliothek der Arbeiterkammer Wien, Sign. Nr. C 37568, Rede: gehalten am 16.12.1981

Seliger, Maren/Ucakar, Karl, *Wien Politische Geschichte*, Teil 2: 1896 – 1934, Wien-München, 1985

stadt.blicke, *Das neue Wiener Stadt-Magazin 7/06*, Die Wiener ÖVP-Zeitschrift für Bürgerservice Nr. 4/2006, Medieninhaber, Redaktion, Herausgeber und Verleger: ÖVP Wien, Landespartei, Wien

Steininger, Barbara, *Der Wiener Landtag – das unbekannte Wesen im Mehrebenensystem*. In: Opll, Ferdinand (Hg.), *Studien zur Wiener Geschichte*, Jahrbuch des Vereins für Geschichte der Stadt Wien, Band 60, 2004, S. 303-326

Stuhlpfarrer, Martin, *Fusioniert Wien mit Bratislava?*, Die Presse, Donnerstag, 22. November 2007, S. 12

Tálos, Emmerich u. a. (Hg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, Erste Republik 1918 – 1933, Wien 1995

Tschirf, Matthias, 30.07.2007, Wien, Rathauskorrespondenz

Tschirf, Matthias, *Die Parlamentsfunktionen im Stadtstaat Wien. In: Lienbacher/Thanner/Tschirf/Weiss (Hg.): Jürgen Weiss – Ein Leben für Staat und Gesellschaft, Festschrift, Wien, 2007, S. 183-197*

Ucakar, Karl/Unterberger, Klaus, *Struktur- und Funktionswandel der Demokratie – Neue Bedingungen der Partizipation und der politischen Legitimation der parteienstaatlichen parlamentarischen Demokratie (Projektbericht), Wien 1996*

Walter, Robert/Mayer, Heinz, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9. ergänzte Auflage, Wien 2000*

Weber, Karl, *Föderalismus, in Tálos, Emmerich, u. a. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Erste Republik, 1918 – 1933, Wien 1995, S 123-134*

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang, (Hg.), *Europa von A – Z, 2. Auflage, Bonn 2002*

Weiss, Jürgen, *Proporz- und Mehrheitsregierungen in den Ländern auf dem Prüfstand, in: Rauchenberger, Josef (Hg), Politik & Recht. Stichwort Bundesländer – Bundesrat, Wien 2000, S. 59-75*

Weiß, Ulrich, *Revolution/Revolutionstheorien, in Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.), Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2 N-Z, 820-821, 2002, S. 820-821*

Welan Manfred, *Der Bürgermeister der Bundeshauptstadt Wien, in: Recht – Politik – Wirtschaft, Aktuelle Beiträge zum Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Wirtschaftsrecht, Hg. Karl Korinek und Heinz Peter Rill, Heft 8, Wien 1992*

Welan, Manfred, *Recht in Österreich, Ein Überblick, 2. Auflage, Wien 2000*

Welan, Manfred, *Die Ambivalenz der österreichischen Verfassung, in Pelinka, Anton/Welan, Manfred: Austria Revisited. Demokratie und Verfassung in Österreich. Wien 2001, S. 108-111*

Welan, Manfred, *Der »nichtamtsführende Stadtrat«, in Funk, B.-Ch., u. a. (Hg.), Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Ludwig Adamovic zum 70. Geburtstag, Wien 2002, S. 817-830*

Wien.at. *Hg. Magistrat der Stadt Wien. Ergeht an alle Haushalte, 2006*

Wien.at. *Das Infoblatt Ihrer Stadt, Hg. Magistrat der Stadt Wien. Ergeht an alle Haushalte, Heft Nr. 5/2007*

Wolfgruber, Elisabeth, *Landtag, in Dachs, Herbert, u. a. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die Zweite Republik, Wien 1997, S. 833-846*

Internetadressen:

Europäische Regionale Gesetzgebende Parlamente:

<http://www.calre.be/DE/default.html> (02. 04. 2004)

<http://europa.eu/>

http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/newslet158/158_07_de.pdf (30.08.2007)

<http://europarl.europa.eu>

inforegio news, Mitteilungsblatt Juni 2007 Nr. 158, Hg. Europäische Union,
Regionalpolitik, Interreg:

<http://www.interreg.at/interact.html> (29. 04. 2004)

INTERREG III Portal in Österreich,

http://www.interreg.at/interreg_a.html (30.08.2007)

Institut für Föderalismus:

<http://www.foederalismus.at/deutsch/foederalismus.html> (02. 04. 2004)

Lorenz, Bernhard J., Das Europäische Ombudsmann-Institut in historischer
und inhaltlicher Selbstdarstellung. In: Das Europäische Ombudsmann-Institut, 1995,
http://members.aon.at/eoi/de/geschichte_de.htm (09.01.2007)

<http://parlinkom.gv.at>

<http://www.ris.bka.gv.at>

Lebenslauf

Maria Hampel-Fuchs

*Geboren 04. 09. 1940 in Wenireith/Hartberg, Stmk.
Verheiratet, eine Tochter*

Ausbildung:

- 1946 - 1954 *Pflichtschule Hartberg*
- 1954 - 1956 *Handelsschule Fürstenfeld*
- 2001 - 2002 *Studienberechtigungsprüfung an der Universität
Wien für das Studienfach Politikwissenschaft*
- 2002 - 2008 *Studium der Politikwissenschaft, Mag. phil.*

Beruflicher und politischer Werdegang:

- 1956 - 1958 *Büroangestellte Strick- und Wirkwarenfabrik
Ing. Karl Sprinzl, Hartberg*
- 1958 - 1961 *Angestellte der Bezirkskammer für Land-
und Forstwirtschaft Hartberg*
- 1961 - 1964 *Diözesansekretärin KAJ/M Diözese Graz-Seckau*
- 1964 *Zentralsekretärin-, Nationalleiterin der KAJ/M Österreichs,
Bundesführerin der Katholischen Jugend/Mädchen
Österreichs*
- 1969 - 1970 *Sozialakademie der Arbeiterkammer Wien*
- 1970 - 1982 *Bundessekretärin der Frauen im ÖAAB,
Bundesfrauenvorsitzende der Frauen im ÖAAB*
- 1982 - 1983 *Geschäftsführerin des Wiener Hilfswerks*
- 1983 - 2000 *Obfrau des Wiener Hilfswerks*
- 1973 - 1978 *Bezirksrätin Josefstadt, ÖVP*
- 1978 - 1983 *Gemeinderätin und Landtagsabgeordnete Wien, ÖVP*
- 1983 - 1996 *Stadträtin und Mitglied der Wiener Landesregierung*

1996 -2001 *Erste Präsidentin des Wiener Landtages*

Seit 2000 *Ehrenpräsidentin des Wiener Hilfswerks*

Seit 2001 *Pensionierung, Ruhestand*

Ehrenamtliches Engagement:

1969 - 2001 *Viele ehrenamtliche Funktionen und Mandate: in der Arbeitnehmersvertretung, Gewerkschaft, Arbeiterkammer; Parteiarbeit auf Bezirks-, Landes- und Bundesebene; Konsumentensprecherin der ÖVP; Vertretung von Fraueninteressen auf Bezirks-, Landes, Bundes- und internationaler Ebene; Präsidentin des Österreichischen Familienbundes*

Auszeichnungen:

2002 *Großes Goldenes Ehrenzeichen für Verdienste um das Land Wien*

2003 *Dominam Commendatariam Ordinis Sancti Gregorii Magni (verliehen unter dem Pontifikat von Papst Johannes Paul II)*

2006 *Bürgerin der Stadt Wien*

Abkürzungsverzeichnis

a.St.e.....	amtsführende Stadträte
AdR.....	Ausschuss der Regionen
AZ.....	Arbeiterzeitung
BGBI.....	Bundesgesetzblatt
B-VG.....	Bundesverfassung
CALRE.....	Konferenz der europ. regionalen gesetzgebenden Parlamente
CENTROPE.....	Europa Region Mitte
Chrsoz.....	Christlichsozial
EG.....	Europäische Gemeinschaft
EGV.....	Vertrag der Europäischen Gemeinschaft
EP.....	Europäisches Parlament
EU.....	Europäische Union
EuGH.....	Europäischer Gerichtshof
EUV.....	Vertrag der Europäischen Union
F.....	Föderalismus
FPÖ.....	Freiheitliche Partei Österreichs
GO.....	Geschäftsordnung
GO-GR.....	Geschäftsordnung des Gemeinderates
GO-LT.....	Geschäftsordnung des Landtages
GOM.....	Geschäftsordnung des Magistrats
GR.....	Gemeinderat
Ifö.....	Institut für Föderalismus
IKL.....	Integrationskonferenz der Länder
INTERREG.....	Grenzenüberschreitendes EU-Projekt
KAJ/M.....	Katholische Arbeiterjugend/Mädchen
KPÖ.....	Kommunistische Partei Österreichs
Labg.....	Landtagsabgeordneter
LGBI.....	Landesgesetzblatt
LT/GR.....	Landtag/Gemeinderat
ÖAAB.....	Österreichischer Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerbund
ORF.....	Österreichischer Rundfunk
ÖVP.....	Österreichische Volkspartei
RK.....	Rathauskorrespondenz
Slg.....	Sammlung
SPÖ.....	Sozialdemokratische Partei Österreichs
St.e.....	Stadträte
StGBI.....	Staatsgesetzblatt
StS.....	Stadtsenat
VP.....	Volkspartei
V-ÜG 1945.....	Verfassungsüberleitungsgesetz 1945
WKÖ.....	Wirtschaftskammer Österreich
WstV.....	Wiener Stadtverfassung



Der Tatendrang von **Maria Hampel-Fuchs** ist auch nach Ihrer aktiven politischen Karriere ein ungebrochener. So nahm Sie die Herausforderungen eines Studiums - dem der Politikwissenschaften - an und verfasste als Abschluss dessen diese Arbeit.

»**Wien ist anders**« so das Motto der Publikation, in der Maria Hampel-Fuchs das politische System Wiens als »drittes Modell des Föderalismus in Österreich« aus politikwissenschaftlicher Sicht beleuchtet. Die ehemals Erste Präsidentin des Wiener Landtages – übrigens die einzige der ÖVP überhaupt – arbeitet die Unterschiede Wiens als Gemeinde und Land im Vergleich zu den anderen Bundesländern heraus. Der Fokus wird im Besonderen auf die Zusammensetzung des Stadtsenates mit nichtamtsführenden und amtsführenden Stadträten gelegt.

Wien ist tatsächlich anders.

Lois Weinberger-Institut
Institut für christlich-soziale Politik in Wien

ISBN 978-3-9502650-0-2