

Zur Parteipolitisierung der direkten kommunalen Demokratie. Am Beispiel der Großstadt Wien.

Prof. Dr. Werner Pleschberger^{1/}
Mag. phil. Christian Mertens²

Vergleichbar vielen westlichen Kommunalsystemen sind Identität, Wohlfahrtsproduktion, Autonomie und Demokratie (Jerneck 2000, 17-21; vgl. Sharpe 1970; Orr/Vince 2009) tragende Werte des österreichischen Kommunalsystems. Zu symbolischen Anlässen porträtieren kommunale Repräsentanten die österreichische Gemeinde gerne als „Hort der Demokratie“, was die alte Vorstellung von der distinkten Demokratiequalität der Gemeinde im föderalen Staatsgefüge wach ruft (Vetter 2002, 48). Demokratiefragen sind in Österreich bevorzugt ein Thema der nationalen politischen Diskussion³, hingegen wird die kommunale Ausprägung wenig belichtet. Den geringen Stellenwert der kommunalen Demokratie⁴ spiegelt die österreichische Forschung,

in der das Thema – erstaunlicherweise im Gleichklang mit anderen Ländern⁵ – eine eklatante Auslassung geblieben ist. Dieser Befund trifft auf die Rolle der kommunalen Parteien in der kommunalen direkten Demokratie zu⁶.

Institutionelles Profil des österreichischen Kommunalsystems

Das institutionelle Profil der österreichischen Gemeinde prägen vergleichbar der „subgroup“ der nord- und mitteleuropäischen Gruppe der Kommunalsysteme ihre konstitutionelle Absicherung, ein breiter funktionaler Aufgabenbereich und die politische (wenn auch verwaltungszentrierte) Selbstverwaltung der Gemeinde (in Anlehnung an die bekannte Typologie von Hesse/Sharp 1991; anknüpfend z. B. Kuhlmann 2009, 40). Die österreichische Gemeinde ist ein auf die administrative Aufgabenerfüllung ausgerichtetes *repräsentatives* politisches System, dessen politische Legitimierung in der Kommunalverfassung garantierte direktdemokratische Instrumente und Verfahren ergänzen (Pleschberger 2003).

Beginnend mit Mitte der 1960er Jahre bis gegen Mitte der 1990er Jahre fanden in länderspezifischer Ausformung direktdemokratische Rechte in die Kommunalverfassungen⁷ Eingang, die heute ein „Sextett“ an kommunalen Volksrechten kennen: Volksbegehren mit und ohne Volksabstimmung, Volksbefragung, Volksabstimmung,

mierten Einfluss auf kommunale Entscheidungsprozesse zu nehmen. Sie ergänzen die Verfahren der repräsentativen Demokratie. Die direkte Demokratie ist eingebettet in ein politisches Environment, in dem informelle politische Methoden und Verfahren wirksam werden. Deren Methoden reichen von individuellen Kontakten, der Übergabe einer Unterschriftenliste, Delegation zum Bürgermeister bis zu Protestdemonstrationen oder der Besetzung eines Ratsgebäudes. Daneben gibt es die intentional sachlich und verwaltungsnäher ausgerichtete Partizipation am kommunalen Geschehen, für die es ein differenziertes und gerne als innovativ bezeichnetes Angebot an Instrumenten und Verfahren gibt (für viele Stoker 2004, 114-121).

¹ Der Verfasser ist Politologe und seit 1999 ao. Univ. Prof. am Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität für Bodenkultur Wien.

² Der Verfasser ist Historiker, u.a. 1991-1999 Politischer Referent der ÖVP Wien, seit 1999 Wissenschaftler in der Wienbibliothek im Rathaus der Stadt Wien.

³ Zuletzt 1990/1991 beschäftigte sich das vom Wiener Gemeinderat eingesetzte „Forum Stadtverfassung“ mit Fragen der kooperativen Demokratie. Dabei wurden Modelle und Erfahrungen aus Deutschland und der Schweiz vorgestellt und Reformmöglichkeiten erörtert (vgl. Antalovsky 1991). Gegen Ende 2011 gibt es auf nationaler Ebene eine Tendenz für die Stärkung der Volksrechte; auf Stadtebene wird in Salzburg über ein dreistufiges Beteiligungsmodell verhandelt, das die Initiativkompetenz der Wahlberechtigten stärken soll (z. B. „Bürgerbeteiligung: Direkte Demokratie mit Reißleine, in: Der Standard 30. Oktober 2011); im Programm der Wiener Stadtregierung von 2010 wird u. a. angekündigt, dass Volksbefragungen häufiger von der Politik genutzt werden sollen (vgl. Gemeinsame Wege für Wien. Das rot-grüne Regierungübereinkommen, S. 24).

⁴ Unter direkter lokaler Demokratie verstehen wir hier einfach die in der Kommunalverfassung zugestandenen Rechte für die Wähler, zwischen Wahlen einen legiti-

⁵ Den gleichen Befund trifft Gordon (2008) für die direktdemokratisch geradezu „progressiven“ USA.

⁶ Ähnlich für die USA Tolbert/Smith 2005, 33.

⁷ Die Auflistung der Rechtsgrundlagen findet sich bei Neuhofer (1998), 48ff; ausführlich 103-109.

Gemeindeversammlung, Bürgerbegutachtung, formalisierte pflichtige Information der Gemeindeglieder. Nicht alle genannten Volksrechte gibt es in allen Gemeinden, doch enthält jede Gemeindeverfassung Volksrechte (Welan 2000; ders. 1986; Gamper 2011). Ein signifikantes Beispiel für die regionale Diversität ist die Ausgestaltung des kommunalen Initiativrechts der Wähler, das entweder explizit vorgesehen ist⁸ oder allenfalls indirekt und mit marginalen Effekten über andere Instrumente zum Tragen kommt. Übergreifend sind Entscheidungsvorbehalte zugunsten der repräsentativen Demokratie normiert: Entscheidungen über Personalfragen, Abgaben, Entgelte und Tarife, Wahlen der Organe der Stadt, Bescheide und Verordnungen sind sog. *non-decisions* (Bachrach/Baratz 1970) der direkten Demokratie. Die Beschränkung der direkten Demokratie manifestiert sich auch in zahlreichen prozeduralen Detailbestimmungen. All das deutet auf eine *mobilization of bias* der Kommunalverfassungen hin, welche die Rechte der Gemeindeglieder einschränkt und den Interessen der örtlichen repräsentativen Machtorgane dient (Schattschneider 1960).

Vergleichbar der nationalen oder regionalen Ebene in Österreich sind politische Parteien auch auf der kommunalen Ebene die zentralen politischen Akteure. Die lokalen Parteien determinieren die Policyagenda und stellen das politische Personal für die Wahlen der kommunalen Organe bereit. Das kommunale Handeln unterliegt in hohem Maße der Parteipolitisierung (Holtmann 1999, 213). Eine österreichweite Befragung von Gemeinderäten (ohne Wien) zeigt, dass die Gemeinderäte zwar lokale Abstimmungen als Hebel für qualitätsvolle öffentliche Debatten befürworten, doch annähernd gleich viele Räte sehen die Parteien als „geeignetste Form der Beteiligung der Bürger“ (Pleschberger 2009/2010). Für die lokalen Räte hat die direkte Demokratie eine Diskursfunktion, doch *sollten* sich die Bürger zwischen den Wahlen primär in den Parteien beteiligen.

⁸ Beispielhaft das Bundesland Vorarlberg, das in seinem Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindegesezt – GG.), LGBl. 40/1985, §§ 21-25 eine breite Palette regelt.

Mit Blick auf die enge formale Verflechtung der repräsentativen mit der direkten Demokratie ist die kommunale Demokratie eine semi-direkte Demokratie (Gamper 2011). Erhellend ist auch das in der US-Forschung entwickelte Konzept der *hybriden Demokratie*⁹. Es fokussiert den Sachverhalt, dass die kommunalen Parteipolitiker als strategisch denkende Akteure direkt-demokratische Vorkehrungen gezielt für ihre politischen Ziele „nutzen“. Mit Hilfe direktdemokratischer Verfahren wollen die Parteien die von ihnen präferierten Policypositionen durchsetzen, verteidigen bzw. ihnen von dritter Seite angebotene neue Ziele der kommunalen Politik unterminieren. Die Parteien (wie andere Akteure) organisieren sog. „crypto-initiatives“, mit der Absicht, direkte demokratische Rechte für ihre politischen Ziele zu nutzen, wobei die Verbesserung der öffentlichen Wohlfahrt oder die Berücksichtigung von breiten Bürgerinteressen nachrangig bleibt (Garrett 2005; Kousser/Cubbins 2005)¹⁰. Zur Durchsetzung ihrer Werte und politischen Ziele manipulieren die Parteien die rechtliche Opportunitätsstruktur der direkten kommunalen Demokratie zu ihren Gunsten¹¹.

Forschungsfrage

Unsere allgemeine Forschungsfrage lautet: *Warum kam es zum institutionellen Wandel, den die Einführung direktdemokratischer Rechte in die Wiener Kommunalverfassung darstellt, und warum fand er „verspätet“ statt?* Unsere These

⁹ Empirischer Referenzpunkt des Konzeptes ist das im Vergleich zu Österreich direktdemokratisch geradezu „exzessive“ Kalifornien. Hierzu u. a. Garrett (2005; 2010).

¹⁰ Kousser/Cubbins 2005, 2, sprechen hier von „non-policy related goals“.

¹¹ Ein wichtiges prozedurales Detail ist der günstige Zeitpunkt für die Abhaltung einer Abstimmung über eine „Gesetzesinitiative“. An dieser Frage unterscheiden sich die Demokraten und Republikaner in Kalifornien traditionell. Erstere setzten durch, dass ab 2012 Abstimmungen über Volksinitiativen und Referenden zeitgleich mit den allgemeinen Wahlen im November abgestimmt werden müssen, in denen die Demokraten hoffen, von der höheren Wahlbeteiligung zu profitieren (zuvor war eine Bindung an Vorwahlen im Juni gegeben), hierzu New year brings new laws in California, in: Los Angeles Times vom 31. Dezember 2011.

der „Verspätung“ kann in zwei Richtungen präzisiert werden. Die österreichische Bundesverfassung erlaubte seit 1920 die Einführung direktdemokratischer Rechte auf der Ebene der Länder (und folgend der Gemeinden). Zum anderen haben die zwei „Musterländer“ der direkten Demokratie Schweiz (Ladner 2002) und Kalifornien (Gordon 2004; 2009) direktdemokratische Instrumente in ihren Kommunalsystemen – signifikantes Alleinstellungsmerkmal ist das Instrument der kommunalen „Gesetzes“-Initiative¹² – mehr als ein Jahrhundert früher als Österreich eingeführt (während im Vergleich mit den europäischen „Normalländern“ Österreich ein unauffälliger Fall ist). Im innerösterreichischen Vergleich führte Wien Instrumente der direkten Demokratie – vorsichtig formuliert – verspätet¹³ und mit Sicherheit in restriktiverer Ausformung als (manche) andere Länder (Städte) ein¹⁴. Eingeführt wurden die Instrumente Volksbefragung und Volksabstimmung, nicht das kommunale Volksbegehren. Wir betrachten die „Verspätung“ über die Periode der Einführung von kommunalen Volksrechten hinaus als noch andauernden Prozess, weil die facettenreiche Parteipolitisation der direkten kommunalen Demokratie Annäherungen an das Modell direkter Demokratie behindert.

Zur Erklärung des institutionellen Wandels bieten sich eine Reihe von Hypothesen an. Die US-Forschung behandelt jüngst intensiv die interessante Frage, *warum* US-Bundesstaaten um die Wende zum 20. Jahrhundert direktdemokratische Instrumente wie die Gesetzesinitiative und das Referendum einführen und andere darauf verzichteten (Lawrence/Donovan/Bowler 2009; Bridges/Kousser 2011). Eine neue deutsche Stu-

die nennt Einflussfaktoren für den *institutional change* bei der Regelung kommunaler direktdemokratischer Rechte (Vetter 2009)¹⁵. Anknüpfend nennen wir folgende Faktoren:

- Druck reformistischer Kräfte
- abnehmende Fähigkeiten der kommunalen Parteien, die Wähler um zentrale Lagerkonflikte zu gruppieren
- räumliche Diffusion: Wenn eine staatliche politische Einheit direktdemokratische Instrumente einführt, dann ist es umso wahrscheinlicher, dass ein legislatives Organ in einer nahen staatlichen Einheit Rechte im Grundsatz einführt („Innovation durch Imitation“).

Zur Erklärung der *Verspätung* ziehen wir zwei miteinander verwobene Faktoren heran:

- historische „Erblasten“
- ideologische Präferenzen und Strategien der Kommunalparteien (Parteipolitisation)

Historische „Erblasten“

Um das Jahr 1850 wird mit der erstmaligen Wahl des Wiener Gemeinderats die Legitimierung der Stadtpolitik qua Repräsentation zum Thema, aber die wesentliche Determinante des Wahlsystems blieb die Exklusivität des – in der Folge sukzessive erweiterten und zwischen den politischen Kräften umkämpften – Wahlrechts. Die unterschiedlichen Positionen der Wiener Parteien sind auch vor dem Hintergrund dessen zu sehen, was sie damals als (Wahl-)Bürger verstehen wollten. Die Liberalen, tief verankert im exklusiven Honoratiorensystem, interpretierten ihren Niedergang Ende des 19. Jahrhunderts als „tiefgehende Gemeindeverdrossenheit“. Die Christlichsozialen wiederum stellten das „alte Wiener christliche Bürgertum“ den „emporgekommenen Börsianern“ liberaler Prägung gegenüber und setzten auf den direkten Appell ihres charismatischen Bürgermeisters an das Wahlvolk. Die Sozialdemokraten kritisierten jegliche

¹² Bei der Initiative ist der Bürger kein Vetospieler, der Ja oder Nein sagt und sein Kreuzchen zu vorgegebenen Formulierungen macht (wie bei Referenden), sondern er setzt die Agenda mit Bindungskraft für die gewählten Politiker (Bowler/Donovan 1998, 148; 2002).

¹³ So ist das Instrument des Gemeindevolksbegehrens bereits im Tiroler Gemeinderecht von 1966 geregelt. Andere Bundesländer normierten diverse Rechte freilich später als Wien.

¹⁴ Hier verweisen wir auf den Verzicht auf das traditionelle Instrument kommunales Volksbegehren (Bürgerbegehren in der Terminologie von Neuhofer 1998).

¹⁵ Die Studie macht einen Mix aus objektivem Problemdruck, Modernisierungsdiskursen und politischen De-sastern für die Diffusion von „citizen-oriented local government innovations“ (S. 133) verantwortlich.

Art statusorientierter Bürgerrechte und wollten Kommune als Gemeinschaft aller in der Gemeinde Wohnenden verstanden und umgesetzt wissen (Lehnert 1994, 110ff.). Grundfragen der entstehenden Repräsentativdemokratie waren noch höchst umstritten, was mit dazu beitrug, dass die Einführung des allgemeinen Wahlrechts in Wien erst 1919 erfolgte. Ein weiteres institutionelles Moment ist die damals schon gefestigte „Bürgermeisterverfassung“. Die besondere staatsrechtliche Konstruktion der Bundeshauptstadt Wien als Stadt und Land nach 1920 treibt seine Führungsstellung als multifunktionelles Organ auf die Spitze.

Im innerföderalen Vergleich blieb Wien als Land hinter den anderswo gesetzten Standards der direkten Demokratie zurück¹⁶. Bei den Beratungen und Diskussionen zur Reform der Wiener Stadtverfassung (beschlossen am 10. November 1920) gibt es keine Hinweise, dass von den Parteipolitikern der sozialdemokratischen Mehrheit Instrumente der direkten Demokratie überhaupt ins Auge gefasst worden wären. Sie empfand die Ablösung der alten „Kurienprivilegien“ und „Cliquenlandtage“ im Wege des Wahlrechts als großen und ausreichenden Reformschritt.

Hinzu treten ideologische Momente: Die nationale Programmatik der in Wien regierenden SDAP war vom rhetorischen Klassenkampf geprägt; Demokratie war „in den Dienst der Arbeiterklasse zu stellen“ (Programm 1926, 9), um den „Aufbau der sozialistischen Gesellschaftsordnung“ (ebenda, 10) voranzutreiben. So verstanden bedurfte es keines direkten Ausdruckes des (allenfalls ideologische Gewissheiten störenden) Volkswillens beim Aufbau der gewollten politischen Ordnung¹⁷.

¹⁶ Das Bundesland Vorarlberg führte die Instrumente Volksbegehren und Volksabstimmung im Jahre 1919, die Länder Tirol und Salzburg 1921 ein.

¹⁷ Die nach 1919 mit absoluter Mehrheit regierende Sozialdemokratie baute das „Rote Wien“ als hegemoniales Konkurrenzprojekt zum seit 1920 christlichsozial dominierten Gesamtstaat aus. Getragen von dieser Mission, wissend was das Richtige für die Arbeiterklasse wäre, erübrigten sich Elemente der direkten Demokratie.

Parteipolitisierung der direkten Demokratie (I) – Einführung direktdemokratischer Rechte in die Wiener Kommunalverfassung (1978)

Nach 1945, in der Zweiten Republik, war die direkte kommunale Demokratie in Wien lange Zeit kein Thema in der breiten politischen Diskussion, noch fand sie in die Parteiprogrammatiken Eingang¹⁸. Erst in den 1970er Jahren erlebte das bestenfalls latente Anliegen einen Aufschwung. Im März 1973 lehnte die mit absoluter Stimmen- und Mandatsmehrheit ausgestattete kommunale SPÖ einen detaillierten Antrag der ÖVP¹⁹ betreffend die Einführung von umfassenden Rechten der direkten Demokratie in Wien (Beilage zum Sitzungsprotokoll der 32. Sitzung des Landtages vom 30. März 1973, 3-12) ab²⁰. Freilich, wenige Monate später differenzierte sich die Haltung der SPÖ, wozu die Erfahrung mit einer in dieser Zeit durchgeführten Volksbefragung (siehe unten) maßgeblich beitrug. Der neu ins Amt gekommene SPÖ-Bürgermeister Gratz bekannte sich zur „Bürgermitentscheidung“ und zum Ausbau der direkten Demokratie in Wien, plädierte freilich dafür, von ihr einen „sparsamen Gebrauch“ zu machen, um die gewählten Mandatäre nicht aus ihrer Verantwortung zu entlassen (Rathaus-Korrespondenz 5.7.1973, v. a. 1317).

Erst fünf Jahre später wurden direktdemokratische Rechte im Rahmen einer Verfassungsnovel-

¹⁸ Vgl. dazu Sallaberger (1985): Bis zum „Arbeitsprogramm 1973“ gibt es in keinem einzigen Programm der Wiener SPÖ einen Abschnitt zur kommunalen Demokratiepolitik. Im genannten Dokument sind Volksabstimmung und Volksbefragung sowie Volksbegehren an den Landtag genannt, wobei „das Für und Wider ausreichend und objektiv darzulegen ist“ (ebd., 120). Die nächsten Aussagen zur direkten Demokratie sind erst wieder im Wahlprogramm 1983 dokumentiert; hier wird die „sinnvolle“ Nutzung der Instrumente angesprochen (ebd., 191).

¹⁹ Diese hatte erstmals im Februar 1964 einen (erfolglosen) Antrag auf Einführung von Volksabstimmung und Volksbegehren in Wien im Landtag eingebracht (vgl. Bauer 1965).

²⁰ Im Zusammenhang der aktuellen Debatte um die Verstärkung der nationalen Volksrechte sprechen Repräsentanten der SPÖ wiederum von der potenziellen „Abschaffung der Demokratie“ durch direkte Demokratie (z. B. „Demokratie muss aufpassen, dass sie sich nicht abschafft“, in: Der Standard vom 22. Dezember 2011).

le eingeführt (LGBI. 12/1978). Die neu in die Stadtverfassung eingefügten Paragraphen 112a bis 112h normierten nunmehr die kommunale Volksbefragung und Volksabstimmung, die Paragraphen 131b und 131c Volksbegehren und Volksabstimmung auf Landesebene²¹. Bemerkenswert ist, wie erwähnt, dass man in Wien auf das Instrument des kommunalen „Begehrens“ verzichtete (und es lediglich für Landesangelegenheiten zuließ).²² Weder die Mehrheitspartei noch die Minderheitsfraktionen im Gemeinderat urgieren die Einbeziehung des kommunalen Volksbegehrens in die Reform.

Die Reformdebatte zeigte parteipolitische Unterschiede. Die SPÖ betonte die Vorzüge der Repräsentativdemokratie und warnte vor der „Ausschaltung oder Umgehung gegebener demokratischer Einrichtungen und Einführung neuer pseudodemokratischer Instrumente“, was die „Demokratie ad absurdum“ führen könne (Stenographisches Protokoll, 43. Sitzung vom 17. März 1978, 10). Lebendige Demokratie dürfe Wahlergebnisse nicht korrigieren. Die ÖVP betonte die Reife des Wählers zur Mitwirkung an „komplizierten kommunalen Sachentscheidungen“ (ebenda, 8), während die FPÖ die direkte Demokratie als Gegenmittel zur Demokratiemüdigkeit wertete.

Die Parteien ÖVP und FPÖ monierten prozedurale constraints für die direkte Demokratie und forderten unter anderem, dass eine qualifizierte Minderheit im Gemeinderat das Recht zur Initiierung einer Volksbefragung bekommen solle.

Am Ende der Debatte wurde mit einfacher Mehrheit, mit anderen Worten: ohne einen brei-

²¹ Sie sind nicht Gegenstand unserer Betrachtung. Prozedere und Quoren orientieren sich an den Regelungen der Instrumente auf Gemeindeebene.

²² Die kommunale ÖVP forderte in ihrem Wahlprogramm 1978 jedoch „Bürgerantragsrechte“: Anträge, die von 100 Bürgern unterschrieben sind, sollten in der Bezirksvertretung behandelt werden müssen sowie Anträge von den zuständigen Organen auf Landesebene behandelt werden, wenn sie von 5 Prozent der Bürger eines Bezirks oder von 10.000 Bürgern stadtweit unterstützt werden (Programm Wien, 3). Die Wiener FPÖ forderte in ihrem Wahlprogramm 1987, die drei Instrumente Volksbegehren, Volksabstimmung, Volksbefragung auf „alle[n] drei Ebenen (Bezirk, Gemeinde, Land)“ einzuführen (vgl. Menschlich handeln 1987, 7).

ten Verfassungskonsens im beschließenden Landtag, die Reform der Stadtverfassung beschlossen. Das Anliegen der direkten Demokratie wurde restriktiv normiert und damit eng mit der Repräsentativdemokratie verschränkt.

- Zugelassen wurden die kommunale Volksbefragung und die Volksabstimmung (nicht das kommunale Volksbegehren), was das direkte Initiativrecht der Wähler ausschloss.
- Der Gemeinderat kann mit einfacher Mehrheit eine Volksbefragung beschließen.
- Sofern mindestens 5 Prozent der wahlberechtigten Gemeindemitglieder es verlangen, ist eine Volksbefragung durchzuführen. Die restriktiven Quoren für die Einleitung eines Volksbegehrens, für das mehr als 50 000 Unterschriften notwendig sind, sind praktisch schwer zu erreichen. Im Vergleich sind die Transaktionskosten für die kommunale Ratsmehrheit gering, wenn sie eine Volksbefragung beschließen will.
- Das Ergebnis einer Volksbefragung bleibt – unabhängig von der Abstimmungsbeteiligung – rechtlich unverbindlich und stellt höchstens eine politische Verpflichtung für die kommunalen Räte dar, zu reagieren. Die Art und Weise der Reaktion obliegt der/den regierenden Partei(en) und deren strategischen Kalkülen.

Parteipolitisierung der direkten Demokratie (II) – strategische Varianten am Beispiel der Volksbefragungen von 1973 bis 1991²³

Im Folgenden werden die strategischen parteipolitischen Konfigurationen kurz skizziert, die sich am Beispiel der sechs Wiener Volksbefragungen von 1973 bis 1991 identifizieren lassen.

1973: Flucht in die direkte Demokratie – Eine Bürgerinitiative sammelte insgesamt 16.000 Unterschriften gegen die geplante Verbauung einer für die Allgemeinheit nicht zugänglichen parkartigen Grünanlage mit einem Institutsgebäude der Wiener Universität. Für die Bebauung sollten 47

²³ Vgl. zu diesem Abschnitt vor allem Rauchenberger 1994, Fürst 1982 und Kriechbaumer 2006.

Bäume gefällt und rund 6 Prozent der Gesamtfläche verbaut werden. Die kommunale ÖVP und einige Printmedien unterstützten die Bürgerinitiative. Die sich verschärfende Diskussion veranlasste den SPÖ-Bürgermeister, der die Verbauung vehement befürwortete, zur Initiierung einer Volksbefragung²⁴.

1980: direkte Demokratie als allgemeines und maßnahmenbezogenes Legitimierungsinstrument der Stadtpolitik – Einerseits wurde bei geringer materieller Konflikthaftigkeit der kommunale Wähler nach seiner allgemeinen (!) Zustimmung zu Zielen der Stadterhaltung und Stadtentwicklung gefragt, andererseits wurden ihm zwei strittige Fragen (Bau eines lokal umstrittenen Straßenprojekts gegen den Willen einer Bürgerinitiative; Verbot der von der Wiener ÖVP für ihre Werbezwecke genutzten Werbeständer im öffentlichen Raum) vorgelegt. Die organisierte Kampagne geriet zur Auseinandersetzung zwischen Stadregierung einerseits sowie den Minderheitsparteien und Bürgerinitiativen andererseits. Beide kritisierten die ihrer Meinung nach manipulativen (weil hoch konsensfähigen) Fragestellungen, deren Formulierung sie nicht mitbestimmen konnten (weil sie ausschließlich von der Mehrheit beschlossen wurden).

1981: direkte Demokratie als Instrument der Legitimation der Oppositionspolitik – Auslöser waren kontroverse Positionen zu einem zentralen Modernisierungsprojekt der Stadtentwicklung (Bau des internationalen Konferenzzentrums). Die befürwortende SPÖ lehnte eine Volksbefragung ab, worauf die ÖVP erfolgreich knapp 87.000 Unterstützungserklärungen sammelte, was zur Einleitung der Befragung genügte.

1981: direkte Demokratie als Instrument paralleler Legitimierung – Auslöser waren kontroverse Positionen um die Verbauung einer großen Grünfläche mit Wohnungen. Eine Bürgerinitiative, die die Verbauung ablehnte, schaffte einen von den Wählern ausreichend unterstützten Antrag auf Durchführung einer Volksbefragung, die

²⁴ In diesen Monaten scheiterte ein SPÖ-Bürgermeister in der Stadt Graz nach Missachtung eines Votums einer Bürgerinitiative in den Kommunalwahlen (Kriechbauer 2006, 54f).

die Stadregierung mit fünf mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortenden eigenen Fragen verband. Die kommunalen Minderheitsfraktionen kritisierten die suggestiven Frageformulierungen seitens der Mehrheit.

1990: direkte Demokratie als Instrument der bottom-up Legitimierung der Stadtpolitik – Auslösend wirkten kontroverse Positionen zur kleinräumigen Fragen der Stadtentwicklung und zur Versorgung mit Verkehrsangeboten. Die NGO „Initiative Fahrgast“ sammelte die erforderlichen Unterstützungserklärungen zur Durchführung einer Befragung, was erstmals zu stadtteilweisen Volksbefragungen führte. Die kommunalen Parteiorganisationen der Grünen und der ÖVP unterstützten die Kampagne.

1991: Flucht in die direkte Demokratie – Auslösend wirkte die Absicht der Stadtpolitik, gemeinsam mit Budapest 1995 eine Weltausstellung durchzuführen. Medien berichteten von Befürchtungen der Bevölkerung zur Gesamtdimension des Projekts, zum Verkehrszuwachs etc. Zwischen den drei Gemeinderatsparteien brach die ursprüngliche Befürworterkoalition langsam auf. Der Wiener Gemeinderat beschloss schließlich eine Volksbefragung, in der auch das Votum der Wähler zum Bau eines Donaukraftwerks erfragt werden sollte. Während SPÖ und ÖVP, unterstützt von der Errichtungsgesellschaft Expo-Vienna AG und der E-Wirtschaft, für die Zustimmung zu beiden Projekten warben, votierte die FPÖ gegen das Weltausstellungsprojekt.

Volksbefragung 2010 – „Wien will's wissen“.

Die bislang letzte und siebte Volksbefragung „Wien will's wissen“ fand nach einer fast zwanzigjährigen Pause vom 11. bis 13. Februar 2010 statt, an der fast 36 Prozent der Wahlberechtigten teilnahmen, denen fünf konkrete stadtpolitische Fragen zur Meinungsäußerung vorgelegt wurden.

Am 16. November 2009 kündigte der SPÖ-Bürgermeister im Rahmen eines Pressegesprächs überraschend an, im Frühjahr 2010 in einer Volksbefragung „die Meinung der Wienerinnen und Wiener zu aktuellen kommunalen Themen“

einzuholen. Häupl begründete seine Initiative mit einem steigenden Bedürfnis der Stadtbevölkerung, vor allem der Jüngeren, nach Partizipation in der Stadtpolitik (für das er freilich keinen empirischen Beleg lieferte; Rathaus-Korrespondenz 16.11.2009).

Er nannte anfangs einige eher zweitrangige und in der Stadtpolitik kaum kontroverse Themen (wie z. B. den „24-Stunden-Betrieb der Wiener U-Bahnen am Freitag und Samstag“). Einige Wochen später wurden deutlich kontroversere Befragungsthemen genannt (darunter die Einführung einer City-Maut, das flächendeckende Angebot an Ganztagschulen in Wien sowie der sog. „Hundeführerschein“). Die Themen kämen teils aus der Bevölkerung, teils von der kommunalen Opposition. Die Stadtregierung wolle sich ihrer Verantwortung stellen und strebe an, „Entscheidungen zu treffen, die sich auf eine möglichst breite Zustimmung in der Bevölkerung stützen können.“ Dem Votum der Bevölkerung wolle man „im Falle einer entsprechend aussagekräftigen Beteiligung“ (Wörtliches Protokoll, 55. Sitzung vom 18.12.2009, 27) nachkommen (die Rede war von einem 25-Prozent-Zielwert).

Parteipolitisation der direkten Demokratie (III) – die Volksbefragung 2010

Die Erfahrungen der regierenden SPÖ mit den fünf Volksbefragungen zwischen 1973 und 1991 waren insgesamt enttäuschend, weil von ihr präferierte zentrale Modernisierungsprojekte abgelehnt wurden²⁵ bzw. sie lediglich zu allgemeinen politischen Konventionen der Stadtpolitik die von ihr gewünschte Zustimmung erreichen konnte.

Im Vorfeld der Volksbefragung 2010 gab es zwischen den Kommunalparteien einen vagen Konsens zur Bedeutung der Volksbefragung als Instrument der kommunalen Demokratie.

Die SPÖ betont die Agendafunktion der Volksbefragung: Sie sei eine Chance zur Klärung von Sachfragen, zu denen es in der Bevölkerung unterschiedliche Meinungen gäbe. Das Instrument

der Volksbefragung ermögliche, alle Für und Wider aufzuführen, Argumente zu diskutieren und abzuwägen, um am Ende der Politik eine Entscheidungshilfe in die Hand zu geben (Bürgermeister Häupl, Wörtliches Protokoll, 57. Sitzung vom 26.02.2010).

Unterschiede gab es bei der strategischen Bewertung der Volksbefragung. Stadtpolitiker der Minderheitsparteien im Gemeinderat warfen der SPÖ vor, sie „nutze“ die Volksbefragung als Instrument der elektoralen Mobilisierung für die kommunalen Wahlen am 10. Oktober 2010. Man unterstellte ihr ein „durchsichtiges Wahlkampfmanöver“. Die kommunalen Parteien FPÖ und Grüne sprachen in den Wochen vor der Befragung von einer „SPÖ-Wahlkampfaktion“ oder von einer „SPÖ-Umfrage auf Kosten der SteuerzahlerInnen“.

Doch keine Partei rief zum Boykott der Volksbefragung auf.

Nach eigenen Angaben waren die kommunalen Minderheitsparteien zu Gesprächen über die Volksbefragung eingeladen, doch hätten sie keinen Einfluss auf Frageformulierungen gehabt.

Die ÖVP Wien lehnte anlässlich einer Aktuellen Stunde im Gemeinderat im Januar 2011 die „SPÖ-Volksbefragung“ u. a. auch mit dem Hinweis auf „suggestive Fragen“ ab. Ihre Teilorganisation Junge ÖVP, die seit Jahren den Nachtbetrieb der U-Bahn am Wochenende forderte, was eine Abstimmungsfrage sein sollte, machte mit der Kampagne „JA zu 24“ Werbung für die Frage und damit indirekt für die Volksbefragung. Relativierend verwies sie auf die ihrer Forderung zuzuordnende „manipulative“ Formulierung der Abstimmungsfrage (Rathaus-Korrespondenz 1.2.2010)²⁶.

Schlussüberlegungen

Wir nehmen vor dem Hintergrund der US-Forschung (z. B. Tolbert/Smith 2006) an, dass die Parteipolitik ein wichtiger „predictor“ für die Prozesse der direkten kommunalen Demokratie

²⁵ Vgl. „Pleiten, Pech und Volksbefragung“, in: Der Standard vom 17. November 2009.

²⁶ Gemeint ist die Frageformulierung, die auch geschätzte Kosten der Maßnahme anführt (was bei den anderen Maßnahmen unterblieb).

ist. Die österreichische Forschung hat bisher den Einfluss des „parteilichen Faktors“ (in seinem Facettenreichtum) auf die politische Perzeption, Bewertung und Praxis der direkten kommunalen Demokratie nicht untersucht. Unsere These ist die *Parteipolitisierung* der direkten kommunalen Demokratie.

Die Einführung von Instrumenten der direkten Demokratie in die Kommunalverfassung ist für sich betrachtet ein maßgeblicher *institutional change*.

- Eine allgemeine Ursache ist die abnehmende Wahlbeteiligung bzw. die zunehmende Unfähigkeit der Parteien zur allgemeinen politischen Integration der sich differenzierenden Sozialstruktur der Stadt. In Wien wie in anderen österreichischen Städten steigt der Anteil der Nichtwähler seit Jahrzehnten und er liegt heute im Bereich von 40 Prozent. Im Jahr der Einführung der direktdemokratischen Rechte in Wien im Jahre 1978 sank die Wahlbeteiligung im Vergleich zu 1973 um rund 5 Prozent. Der damalige Tiefstand setzte sich fort. Zugleich kam in den 1970er Jahren eine breite Stimmung für „mehr Demokratie“ und Bürgerpartizipation in den artikulationsfähigen urbanen Milieus auf. Sie stellten die issuespezifische Legitimation der Stadtpolitik zunehmend in Frage.
- Der Faktor räumliche Diffusion kann schwach gewichtet werden. Im Jahre 1973 führte das an Wien angrenzende Bundesland Niederösterreich die kommunale Volksbefragung in restriktiver Ausformung ein. Deutlich mehr und weitreichende kommunale Demokratiereformen fallen in Österreich in die 1980er Jahre. Anders als in den USA, in denen die frühe Reformbewegung für die direkte Demokratie sich auch auf Schweizer Ansätze berief, um ihr Anliegen zu rechtfertigen²⁷, fassten zum Anlass der großen kommunalen Verfassungsreform Wiens von 1920 die treibenden politischen Akteure Anliegen und

Instrumente der direkten Demokratie nicht ins Auge – was die räumliche Nähe der Schweiz zu Österreich im Sinne der Diffusionsthese an sich hätte begünstigen können. Im Vordergrund der damaligen Verfassungsreform stand die Legitimierung der repräsentativen-exekutiven Demokratie mit einem Bürgermeister mit weit reichenden Rechten an der Spitze.

- Die Wiener Sozialdemokratie vertrat ein eschatologisches Konzept der politischen Entwicklungen, das nach 1920 in die (diesseitige) Utopie des *Roten Wiens* mündet. Für die Umsetzung ihres austromarxistisch inspirierten Wohlfahrtssozialismus instrumentalisierte sie die administrativen Rathausressourcen. Redete die Sozialdemokratie vor 1918 noch einer Rathauspolitik das Wort, die das Rathaus als reine Verwaltungsinstitution betrachtete, ging sie nach dem Erreichen der absoluten Mehrheit 1919 schnell dazu über, die administrative Selbstverwaltung weitgehend für ihre politischen Ziele zu instrumentalisieren (Lehnert 1994). Die Verbindung von politischer Rathauherrschaft mit weit in die Sozialosphäre intervenierenden materiellen politischen Zielvorstellungen konstituierte eine kommunale Hegemonie, die offenen politischen Prozessen, die direkte kommunale Demokratie verspricht, wenig zugänglich ist.
- Nach 1945 wurde das Rote Wien „entideologisiert“ und durch eine gemischte ideologisch entleerte Programmatik aus Wohlfahrtspolitik und Stadtmodernisierung ersetzt. In der Tat nähert sich seit den 1970er Jahren die linke Rathauspartei dem Anliegen der direkten Demokratie vorsichtig an, zugleich immer auf die Vorzüge der in Wahlen legitimierten Repräsentativdemokratie verweisend. Man betrachtete direktdemokratische Rechte der Bürger als Pfad zur potentiellen „Ausschaltung“ (!) oder „Umgehung“ der repräsentativdemokratischen Struktur. Wenn schon direkte Demokratie, dann solle von ihr jedenfalls „sparsam“ Gebrauch gemacht werden. Ganz konträr das parteipolitische Gegenüber der SPÖ in den 1970er Jahren, die Rathaus-ÖVP, die einen hohen Nachholbedarf zumindest

²⁷ Die Anliegen der Proponenten der direkten Demokratie in den USA um 1900 unterstützen „Erzählungen“ über die Geschichte und Nutzung der direkten Demokratie in der Schweiz, die in Printmedien publiziert wurden (vgl. Bridges/Kousser 2011, 169).

rhetorisch stilisierte und eine breite Palette von direktdemokratischen Rechten zur Diskussion und Abstimmung stellte. Doch insgesamt wurden die Für und Wider der direkten Demokratie trotz des hohen „Reflexionsvorrates“ in der Wissenschaft und in der politischen Ideengeschichte bestenfalls in Spuren ausgelotet (Budge 2006) und damals schon vorhandene Analogiefälle in anderen Städten nicht berücksichtigt.

Exkurs: direkte kommunale Demokratie im Banne von „crypto initiatives“ der Parteien

Es bildet sich in den kargen und von situativen Faktoren geprägten grundsätzlichen Debatten zur direkten Demokratie *prima vista* ein parteipolitischer Unterschied ab. Soweit in der Debatte dechiffrierbar, prallen in der normativen Politik Unterschiede zum repräsentativen politischen Modell der Demokratie aufeinander. Die Unterschiede reflektieren freilich den eingespielten Dualismus von hegemonialer Mehrheitspartei und Minderheitspartei im Rathaus und sind daher relativer Natur. Das macht es schwer, den kommunalen Parteien tiefsitzende Positionen zuzusprechen (gleichwohl ideengeschichtliche Gründe dafür sprechen mögen).

Für die regierende Kommunalpartei SPÖ war die lokale Stadtmodernisierung ein kleinteiliger inkrementaler Prozess mit einer hohen und für sie schwer kalkulierbaren Konfliktladung. Die den kommunalen Wahlen unterliegende Fiktion einer hergestellten Korrespondenz zwischen breiten Interessen und öffentlicher Politik lässt sich allenfalls auf die wohlfahrtsstaatliche Politikdimension beziehen, nicht auf die lokale Stadtmodernisierung. In der Politik der Modernisierung drückt der Wähler in der Rolle als *betroffener* Bürger seinen post-elektoralen Willen aus, was zutage fördert, dass die Ziele und Maßnahmen der städtischen Modernisierungspolitik konkret genommen nicht oder nicht ausreichend legitimiert sind. Die manifesten ideologischen Vorbehalte der SPÖ gegen die direkte Demokratie werden durch die Erfahrungen mit situativen

Modernisierungswiderständen bestärkt und scheinen für sie jedenfalls begründet.²⁸

Ein Kern der Wiener Debatte über die direkte Demokratie ist die tiefsitzende Befürchtung der Schwächung der Parteien qua direkter Demokratie, was zum klassischen Repertoire der Diskussion seitens der Parteien über die Vor- und Nachteile der direkten Demokratie zählt. Bunge (2006, 5f) nennt vier parteipolitische Behauptungen: Übergang der Kontrolle der politischen Agenda an unverantwortliche Interessengruppen, Unterminierung konsistenter Parteiprogramme durch single-issues-policy, Simplifizierung der politischen Debatte und Aufweichung der Mitglieder- und Wählerklientels bis hin zum Ausscheren aktiver Repräsentanten und Gründung von Gegengruppierungen.

Andererseits liefern in der (auch hier beobachteten) Praxis der direkten Demokratie die Parteien ein wirksames Gegenbeispiel. Parteien sind keinesfalls „Opfer“ eskalierender und gegen sie gerichteter direktdemokratischer Dynamiken, sie wissen sich in der hybriden Demokratie (Garrett 2005; 2010) durchaus zu bewegen und zu behaupten.

Ein Phänomen der relativen und strategischen Parteipolitisation der direkten Demokratie sind „crypto initiatives“ (Garrett 2005a; Kousser/Cubbins 2005), mithin Ereignisse der direkten Demokratie, die Parteien kalkuliert inszenieren, und bei denen es ihnen nicht um die Berücksichtigung breiter Bürgerinteressen oder um die Verbesserung der öffentlichen Wohlfahrt geht, sondern um vielschichtige und nicht immer manifeste „non-policy related goals“ (Kousser/Cubbins 2005, 2). In diese Richtung liefert unser Fallbeispiel interessante Einsichten.

Für die Mehrheitspartei ist die rechtliche Opportunitätsstruktur der direkten Demokratie vorteilhaft ausgestaltet. Wie erinnerlich hat die kommunale Mehrheitspartei keinen Wert darauf ge-

²⁸ Der Anfang der 1990er Jahre der Stadtregierung als Experte zur Verfügung stehende Wiener Politikwissenschaftler Karl Ucakar führte das Bedürfnis nach mehr direkter Demokratie auf einen Wertewandel in Richtung Individualismus und Partikularismus zurück („konservative Wende“; vgl. Antalovsky 1991, 304f).

legt, einen breiten Verfassungskonsens zur direkten Demokratie auszuhandeln, sondern ihre Vorstellung durchgesetzt. Die Mehrheit im Gemeinderat hat es selbst in der Hand, ob es zu Ereignissen der direkten Demokratie wie einer Volksbefragung überhaupt kommt bzw. bindet eine Wählerinitiative an hohe Hürden.

Der Blick auf die behandelten direktdemokratischen Ereignisse in Wien – die meisten sind in den Kontext der städtischen Modernisierungspolitik gestellt – zeigt die strategischen Muster, wie Parteien mit der direkten Demokratie „umgehen“.

Ein strategisches Motiv der Nutzung der direkten Demokratie ist die Absicht, angestammte Mitglieder- und Wählerkreise im zeitlichen Vorfeld einer anstehenden Wahl zu mobilisieren und zu diesem Zweck die Opposition zu spalten (vgl. Smith/Tolbert 2001)²⁹.

Eine regierende Partei tritt die Flucht in die direkte Demokratie an, in der Hoffnung, in einer konfliktbelasteten und für sie relativ ausweglosen Situation mit einer Befragung der Bürger die Legitimation für ein strittiges Bebauungsprojekt herzustellen. Eine Minderheitspartei wiederum hofft mit einer direktdemokratischen Initiative erfolgreich zu sein und die Regierungspartei unter Druck zu setzen, die von ihr bekämpfte Maßnahme auszusetzen.

Für das strategische Parteikalkül ist auch die praktische Formulierung der dem Wähler vorgelegten Fragen wichtig. Sie sind ein „kleines“ und wichtiges Mittel der Legitimationsbeschaffung für die Politik der direkten Demokratie.

Im Kontext des Wiener Fallbeispiels finden sich im Verlaufe der Volksbefragungen immer wieder Frageformulierungen, die suggestiv formuliert sind³⁰ und denen eine hohe Zustimmung sicher scheint. Es werden Konventionen zur Abstimmung gestellt, um vorhandene diffuse Meinungsmuster zu bekräftigen. Diese Methode stieß immer wieder auf Kritik. Eine Erklärungs-

²⁹ In diese Richtung ist die Volksabstimmung 2010 ein interessantes Beispiel. Die Hypothese bedarf einer systematischen Untersuchung.

³⁰ Im lokalen politischen Jargon spricht man von sog. „No-na-Fragen“.

möglichkeit bietet das bekannte Median-voter-Theorem (Besley 2006, 31ff). Parteien wie andere Interessengruppen, die Instrumente der direkten Demokratie nützen, stehen unter dem Druck im Wettbewerb zu gewinnen, mit anderen Worten: sie richten sich auf die Stimmenmaximierung aus. Sie werden sich pro-majoritär verhalten und tendieren in die Mitte bei Vernachlässigung extremer Ansichten im Wählerspektrum. Die Wähler im Zentrum determinieren den Ausgang einer Abstimmung. Parteien werden Abstimmungsthemen vorschlagen, die nach ihrem Kalkül breit (zumindest mit 51 Prozent) zustimmungsfähig scheinen, was auch die dem Wähler schlussendlich vorgelegte genaue Formulierung der Abstimmungsfrage determinieren wird³¹. Die Formulierung einer Frage wird allgemeinverständlich sein, suggestiv sein und wird, wenn es opportun ist, die Kosten einer Maßnahme nicht präzisieren.

Literatur

Amtsblatt der Stadt Wien, 1892ff: Wien.

Antalovsky, E. (1991): Die Bürger und ihre Stadt: Direkte Demokratie in der Kommunalpolitik: Wien.

Bauer, F. (1965): Programm für Wien: Wien.

Bachrach, P./Baratz, M. S. (1970): Power and Poverty. Theory and Practice, New York/London/Toronto 1970.

Bowler, Sh./Donovan, T. (1998): Two cheers for direct democracy or who's afraid of the initiative process?, in: Representation 35 (4), 247-254.

Bowler, Sh./Donovan, T. (2000): California's experience with direct democracy, in : Parliamentary Affairs 53, 644-656.

Bridges, A./Kousser, Th. (2011): Where Politicians Gave Power to the People: Adoption of the

³¹ Hier ist darauf hinzuweisen, dass in der Politikwissenschaft das median-voter-Theorem wenig Appeal hat. Ihre Vertreter betonen häufig, dass es politische Schlüsselerscheidungen gibt, die nicht den Präferenzen der Wähler der Mitte entsprechen (Besley 2006, 32).

- Citizen Initiative in the U.S. States, in: *State Politics & Policy Quarterly* 11 (2), 167-197.
- Bunge, I. (2006): Direct and Representative Democracy: Are they necessary opposed?, in: *Representation* 42 (1), 1-12.
- Fürst, A. (1982): *Volksbefragungen in Wien: Wien.*
- Gamper, A. (2011): Direkte Demokratie in der Gemeinde, in: *Recht und Finanzen für Gemeinden* (2), 66-71.
- Garrett, E. (2005): California's Hybrid Democracy, Center for the Study of Law and Politics, Working paper 39.
- Garrett, E. (2010): Direct Democracy, in: Farber, D. A./O'Connell, A. J. (eds.): *Research Handbook on Public Choice and Public Law*, Cheltenham/Northampton, 137-171.
- Gemeinderat der Bundeshauptstadt Wien. *Wörtliches Protokoll, 1861ff, Wien.*
- Gordon, T. M. (2004): The Local Initiative in California, Public Policy Institute of California.
- Gordon, T. M. (2008): Bargaining in the shadow of the ballot box: causes and consequences of local voter initiatives, in: *Public Choice* 141, 31-48.
- Hesse, J. J./Sharpe L. J. (1991): Local Government in International perspective: some comparative observations, in: Hesse (ed.): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, 603-621.
- Jerneck, M. (2000): Introduction, in: Jerneck/Gidlund (eds.): *Local and Regional Governance in Europe: Evidence from Nordic Regions*, Cheltenham.
- Kriechbaumer, R. (2006): *Die Ära Kreisky. Österreich 1970-1983*, Wien/Köln/Leipzig.
- Kuhlmann, S. (2007): *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich*, Baden-Baden.
- Ladner, A. (2002): Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland, in: *Environment and Planning C: Government and Policy* 2002, 20, 813-828.
- Lawrence, E. D./Donovan, T./Bowler, Sh. (2011): Adopting Direct Democracy. Tests of Competing Explanations of Institutional Change, in: *American Politics Research* November, 1024-1047.
- Lehnert, D. (1994): *Kommunale Institutionen zwischen Honoratiorenverwaltung und Massendemokratie. Partizipationschancen, Autonomiepotentiale und Stadtinterventionismus in Berlin, London, Paris und Wien 1888-1914*, Baden-Baden.
- Orr, K./Vince, R. (2009): Traditions of Local Government, in: *Public Administration* 87 (3), 655-677.
- Neuhofer, H. (1998): *Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich*, Wien/New York, 2. Auflage.
- Pleschberger, W. (2009): Die Modernisierung der kommunalen Verwaltung. Outsourcing kommunaler Aufgaben im Vormarsch. *Österreichische Gemeinde-Zeitung (ÖGZ)*, offizielle Zeitschrift des Österreichischen Städtebundes, 12-2009/1-2010, 33-35.
- Pleschberger, W. (2003): Cities and municipalities in the Austrian political system since the 1990s. New Developments between "efficiency" and "democracy", in: Kersting N., Vetter, A. (eds.): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen, 113-136.
- Programm der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Deutschösterreichs: *Beschlossen vom Parteitag zu Linz am 3. November 1926*, Wien.
- Programm Wien (1978): hrsg. von der Wiener Volkspartei: Wien.
- Rathaus-Korrespondenz, 1895ff, Wien.
- Sallaberger, G. (1985): *SPÖ-Wien 1945-1985: Daten, Programme, Fakten*, Wien.
- Schattschneider, E. E. (1960): *The Semisovereign People*, New York.
- Sharpe, L. J. (1970): Theories and Values of Local Government, in: *Political Studies* 43 (2), 153-174.

Smith, D./Tolbert, C. J. (2001): The Initiative to Party. Partisanship and Ballots in California, in: *Party Politics* 7 (6), 739-757.

Stoker, G. (2004): Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour, Houndsmills/Basingstoke/Hampshire/New York.

Tolbert, C. J./Smith, D. A. (2005): Representation and Direct Democracy in the United States, in: *Representation* 42 (1), 25-44.

Vetter, A. (2002): Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa?, Opladen.

Vetter, A. (2009): Citizens versus Parties: Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989–2008, in: *Local Government Studies* 35 (1), 125-142.

Welan, M. (1986): Regierungssystem und direkte Demokratie in Österreich, in: Koja/Stourzh (Hg.), *Schweiz–Österreich. Ähnlichkeiten und Kontraste: Wien-Graz*, 177-207.

Welan, M. (2000): Die direkte Demokratie in Österreich im Vergleich, Onlinequelle: www.demokratiezentrum.org; Printquelle: *Demokratiezentrum Wien*, Wien 2000.

Wiener Landtag. Wörtliches Protokoll, 1920ff, Wien.