

STUDIEN UND FORSCHUNGEN AUS DEM
NIEDERÖSTERREICHISCHEN INSTITUT FÜR LANDESKUNDE

Herausgegeben von Elisabeth Loinig und Roman Zehetmayer

Band 77

LandUmStadt
100 Jahre Trennung von
Wien und Niederösterreich

Herausgegeben von Stefan Eminger

Verlag NÖ Institut für Landeskunde
St. Pölten 2022

Umschlag: Erste Sitzung des Landtages von Niederösterreich-Land am 10. November 1920, aus: Das Bundesland Niederösterreich. Seine verfassungsrechtliche, wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung im ersten Jahrzehnt des Bestandes. 1920–1920. Hrsg. Niederösterreichische Landesregierung (Wien 1930) 35.

Medieninhaber (Verleger und Herausgeber):
NÖ Institut für Landeskunde
A-3109 St. Pölten, Kulturbezirk 4

Verlagsleitung: Elisabeth Loinig

Redaktion: Tobias E. Hämmerle, Nikolaus Wagner
Lektorat: Hanna Vietze

Land Niederösterreich
Gruppe Kultur, Wissenschaft und Unterricht
Abteilung NÖ Landesarchiv und NÖ Landesbibliothek
NÖ Institut für Landeskunde
www.noel.gv.at/landeskunde

Hersteller:
Gugler GmbH
Auf Der Schön 2, A-3390 Melk

© NÖ Institut für Landeskunde, St. Pölten
ISBN 978-3-903127-37-1
DOI doi.org/10.52035/noil.2022.stuf77

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Rundfunk- oder Fernseh- sendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwendung, vorbehalten. Nach Ablauf des der Veröffentlichung im Druck folgenden Kalenderjahres wird dieses Werk als Open- Access-Publikation zur Verfügung stehen. Der Text inklusive der Grafiken und Tabellen unterliegt der Creative-Commons-Lizenz BY International 4.0 („Namensnennung“), die unter <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> einzusehen ist. Jede andere als die durch diese Lizenz gewährte Verwendung bedarf der vorherigen schriftlichen Genehmigung des Verlages. Ausgenommen vom Anwendungsbereich dieser Lizenz sind Abbildungen. Die Inhaberinnen und Inhaber der Rechte sind in der Bildunterschrift genannt und diese Rechte werden auch in der elektronischen Veröffentlichung maßgeblich bleiben.

Die Trennung und was in 100 Jahren daraus wurde. Ein Essay

Von *Karl Lengheimer*

Abstract: Der Beitrag analysiert die Trennung des ehemaligen habsburgischen Erzherzogtums unter der Enns in die beiden Bundesländer Niederösterreich und Wien und deren Auswirkungen in den letzten 100 Jahren. Dabei wird zunächst auf unterschiedliche Sichtweisen einer solchen Entwicklung in verschiedenen Disziplinen wie der Rechts-, Sozial- oder Geschichtswissenschaft aufmerksam gemacht. Anhand dreier Beispiele werden diese normativ-politischen, geografischen oder sozialen Sichtweisen erläutert.

Die Trennung zweier ehemals zusammengehörender rechtlicher Gebilde wird immer normativ bewerkstelligt; in diesem Fall durch die österreichische Bundesverfassung und die Trennungsgesetze der beiden zukünftigen Länder. Sie hat ihre Ursache aber in vorangegangenen sozialen Ereignissen und ihr Erfolg hängt ebenso von zukünftigen Entwicklungen ab. Dies wird durch die vergangene gemeinsame und nunmehr hundertjährige getrennte Geschichte der beiden österreichischen Bundesländer beispielhaft dargestellt.

Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Bedeutung einer eigenen regionalen „Hauptstadt“ und somit der Entstehungsgeschichte der niederösterreichischen Landeshauptstadt St. Pölten.

Die gemeinsame positive Entwicklung der nunmehr seit exakt 100 Jahren bestehenden benachbarten Teilstaaten lässt diese als Anschauungsmaterial für ähnliche regionalstaatliche Modelle begreifen.

Keywords: separation, cooperation, capital, federal states

Der Begriff der Trennung

Hundert Jahre Trennung von Wien und Niederösterreich: Erkenntnistheoretisch muss man sich zunächst einmal die Frage stellen, was eigentlich Gegenstand einer solchen Betrachtung sein soll. Sind „Wien“ und „Niederösterreich“ lediglich von der österreichischen Rechtsordnung konstruierte Teilstaaten der Republik Österreich? Oder nicht auch volkswirtschaftliche oder kulturelle Entitäten? Muss man Wien und Niederösterreich nicht auch als unterschiedliche soziale Gruppen oder Verbände verstehen, deren Entwicklung historisch bedingt ist? Und welche Rolle spielen die geografischen Merkmale für die „Stadt“ Wien und das „Land“ Niederösterreich? Auch der heutzutage übliche Begriff der „Stadtlandschaft“ trägt dabei wenig zu einer Begriffsabgrenzung und eher zur Begriffsverwirrung bei.

Über derlei Fragen und deren Beantwortung werden Jurist*innen, Historiker*innen, Sozialwissenschaftler*innen oder Geograf*innen zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen. Historische Daten für die Trennung Wiens von Niederösterreich festzumachen, setzt somit immer die Bestimmung des Gegenstandes voraus, aus dessen Perspektive die Sache analysiert werden soll.

Da nun aber im Jahr 2022 das 100-Jahr-Jubiläum der positivrechtlichen Trennung von Wien und Niederösterreich mit 1. Jänner 1922 begangen wird, stützt sich dieser Beitrag vornehmlich auf die rechtlichen Aspekte dieser Trennung und deren weitere Entwicklung, ohne freilich die Gesichtspunkte anderer Disziplinen gänzlich zu vernachlässigen. Denn das gesatzte Recht wird immer wieder sozialen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung tragen müssen, um auf Dauer seine allgemeine Geltung durchzusetzen.

Im Folgenden soll zunächst versucht werden, die Schwierigkeiten der Begriffsabgrenzung an drei Beispielen zu veranschaulichen.

Das flache Land

Niederösterreich wurde lange Zeit hindurch zwecks Unterscheidung von Wien als das „flache Land“ bezeichnet. Aus der Sicht seiner Geomorphologie mit den Voralpen samt dem 2.000 Meter hohen Schneeberg mag das etwas seltsam klingen. Gewiss ist „flaches Land“ ein allgemein üblicher Terminus, nicht nur, um einen Landschaftsteil ohne größere Höhenunterschiede zu bezeichnen, sondern auch um die unterschiedlichen wirtschaftlichen oder sozialen Strukturen einer Stadt und ihres Umlandes zu erklären. Die Apostrophierung des Erzherzogtums unter der Enns als „flaches Land“ war aber darüber hinaus eine normative Gebietsabgrenzung, die nicht nur in politischen Reden, sondern auch in der Gesetzessprache ihren Platz gefunden hat.

So erließ beispielsweise der Statthalter Seiner k. k. apostolischen Majestät in Niederösterreich am 1. Juli 1856 – also recht lange bevor von einer Trennung des Erzherzogtums in zwei republikanische Bundesländer die Rede sein konnte – eine „Provisorische Dienstbotenordnung“. Uns interessieren hier weniger die sozialen Aspekte

dieser Norm, wie etwa das Kuriosum, dass dank einem offenkundig doch irgendwie von der 48er-Revolution inspirierten Fortschrittsdenken die Rutenzüchtigung der Dienstbot*innen nur nach ärztlicher Unbedenklichkeitsbescheinigung erlaubt war. Lenken wir vielmehr den Blick auf den örtlichen Geltungsbereich dieser Norm. Sie sollte nämlich expressis verbis für „das flache Land im Erzherzogthume Österreich unter der Enns, mit Ausschluß der in dem Wiener Polizei-Rayon gelegenen Gemeinden“¹ gelten.

Damit war natürlich nicht gemeint, dass die Vorschrift für Dienstherrn und -boten im Schneeberg- und Raxgebiet oder im Ötscherland nicht gegolten hätte, weil es dort nicht flach ist. Solche Formulierungen eines normativen Geltungsbereiches zeigen eher, dass sich die Rechtswissenschaft allzu gerne nach dem „Pippi Langstrumpf-Prinzip“ ihre Welt so zu machen pflegt, wie es ihrem Bedarf entspricht. Und dieser bestand hier in einer begrifflichen Abgrenzung vom Zuständigkeitsbereich der Wiener Polizei.

Das „Alter“ der Bundesländer

Das zweite Beispiel, das ich anführen möchte, betrifft die Existenzdauer der beiden Gebietskörperschaften Wien und Niederösterreich. Diesbezügliche Rätselaufgaben sind sehr beliebt und so kann man öfter auch die Frage hören, was Österreichs jüngstes oder auch ältestes Bundesland ist, beziehungsweise wie „alt“ denn die Bundesländer seien. Auch dabei wird die Vorfrage zu beantworten sein, in welcher wissenschaftlichen Disziplin das Rätsel seine Lösung finden soll.

Historiker*innen werden auf den jahrhundertealten Bestand des Erzherzogtums unter der Enns verweisen. Ganz in diesem Bewusstsein eröffnete Landmarschall-Stellvertreter Johann Mayer am 5. November 1918 die konstituierende Sitzung der provisorischen niederösterreichischen Landesversammlung, in der die politische Verwaltung Niederösterreichs und dessen Vollzugsgewalt übernommen wurde, mit folgenden Worten: „Meine hochverehrten Herren! Das deutsche Volk in Österreich steht an einem Wendepunkt seiner Geschichte. Mit ihm das Stammland des versunkenen Reiches, unsere geliebte Heimat Niederösterreich!“² Unter diesem Aspekt, dass die „geliebte Heimat“ Stammland Österreichs sei, hat es offenkundig Niederösterreich als einzige der damals in Betracht kommenden Regionen des Habsburgerreiches nicht für notwendig befunden, eine Beitrittserklärung zur neuen Republik abzugeben. (Auch wenn man sich später in einem handschriftlichen Aktenvermerk darauf ausredete, dies „im Drange der Geschäfte“ vergessen zu haben.)³

Jurist*innen werden hingegen auf die österreichische Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 verweisen, die jüngst ihr hundertjähriges Bestehen feiern durfte.

¹ Verordnung des Statthalters in Niederösterreich vom 1. Juli 1856, Landesgesetzblatt für das Erzherzogtum unter der Enns 1856, 2. Abteilung, Nr. 12, 55.

² Stenographisches Protokoll der konstituierenden Sitzung der provisorischen niederösterreichischen Landesversammlung vom 5. November 1918, 2.

³ Zit. nach Leopold KAMMERHOFER, Niederösterreich zwischen den Kriegen (Baden 1987).

Deren Artikel 2 lautet: „(1) Österreich ist ein Bundesstaat. (2) Der Bundesstaat wird gebildet aus den selbständigen Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich (Niederösterreich-Land und Wien), Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg“.⁴

Vom Standpunkt der Bundesverfassung aus betrachtet wären alle Bundesländer gleich „alt“, weil sie normativ durch die Bundesverfassung von 1920 begründet wurden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die einzelnen Landesverfassungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten Gültigkeit erlangt haben. So ist etwa die Verfassung des Landes Niederösterreich-Land durch Gesetz vom 30. November 1920 beschlossen und nach der am selben Tag erfolgten Zustimmung der Bundesregierung sogleich im Landesgesetzblatt verlautbart und damit in Kraft gesetzt worden.

Aber auch die Sichtweise, dass Niederösterreich und Wien wegen des Klammerausdrucks in der Bundesverfassung jünger als alle anderen Bundesländer seien, weil ihre Trennung erst mit 1. Jänner 1922 tatsächlich vollzogen wurde, ist nicht von der Hand zu weisen. Denn immerhin war beim Inkrafttreten der Bundesverfassung noch keineswegs klar, ob sich die rechtliche Vorgabe auch realisieren lassen werde.

Andererseits: Wird nicht oft das Burgenland als jüngstes österreichisches Bundesland angesehen? Dieses ist zwar schon im Artikel 2 der Bundesverfassung von 1920 als Gliedstaat der Republik Österreich bezeichnet – betrachtet man die Sache aber aus einer anderen juristischen Disziplin, nämlich dem Völkerrecht, so kommt diese zu einem ganz anderen Ergebnis als die Verfassungsdogmatik. Hans Kelsen verweist in seinem Kommentar zur Bundesverfassung darauf, dass das Gebiet „Deutsch-Westungarn“ durch den Staatsvertrag zwischen Österreich und den Alliierten (St. Germain-en-Laye, 10. September 1919) zwar Österreich zugesprochen worden war, dies aber völkerrechtlich erst durch den Vertrag der Alliierten mit Ungarn (Trianon, 4. Juni 1920) besiegelt und schließlich im „Burgenlandgesetz“ des österreichischen Parlamentes (Wien, 25. Jänner 1921) innerstaatlich bestätigt wurde.⁵

Was kann die Geschichtsforschung abseits verfassungsrechtlicher Normen noch zum Verständnis der Entstehung des Burgenlandes beitragen? Auch im Sommer und Herbst 1921 konnte sich die österreichische Staatsmacht im Burgenland noch nicht durchsetzen, weil ungarische Freischärler das Gebiet für Ungarn besetzten. Von den ursprünglichen Komitaten Ödenburg, Eisenburg, Pressburg und Wieselburg, die eigentlich für den Namen „Burgenland“ bestimmend waren, ist schlussendlich im November 1921 nach den „Venediger Protokollen“ und der für Österreich verloren gegangenen Volksabstimmung über Ödenburg nicht nur de jure, sondern de facto das Gebiet des heutigen Burgenlandes als Bundesland Österreichs übriggeblieben. Aus dieser Perspektive wäre das Burgenland gerade einmal ein paar Tage älter als Wien und Niederösterreich, sofern man die Trennung von Niederösterreich als Entstehungszeitpunkt des Bundeslandes Wien annimmt – jedenfalls wäre es aber jünger als die übrigen österreichischen Bundesländer.

⁴ Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, BGBl. 1/1920.

⁵ Hans KELSEN, Georg FROELICH u. Adolf MERKL (Hrsg.), Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (Wien 2003).

Die Hauptstadtfrage

Ein drittes Beispiel sei erwähnt, um die Schwierigkeiten aufzuzeigen, die sich ergeben, wenn Wien und Niederösterreich unter Einbezug unterschiedlicher Disziplinen einheitlich definiert werden sollen. Hierzu zählt etwa die Frage, zu welcher Zeit bzw. wie lange Wien die Hauptstadt Niederösterreichs war. Die Ansicht „eigentlich schon immer“ – zumindest seitdem das Haus Babenberg seine Residenz nach Wien verlegt hatte und bis zur Ernennung St. Pöltns als eigene Hauptstadt Niederösterreichs im Jahr 1986 – kann man zwar als Antwort gelten lassen, sie setzt aber eine Übereinstimmung bei der Begriffsbildung „Hauptstadt“ voraus.

In der Vergangenheit wurde Wien zweifellos nicht nur als Haupt- und Residenzstaat des Habsburgerreiches gesehen, sondern auch als Hauptstadt des „Erzherzogtums unter der Enns“. Doch ab der Trennung in zwei voneinander unabhängige Bundesländer (ab 1. Jänner 1922) lässt sich Wien schwerlich noch als Hauptstadt Niederösterreichs verstehen. Dennoch wurde dies weithin noch immer so wahrgenommen, weil sich faktisch durch die Trennung der beiden Bundesländer nichts geändert hatte. Wien war weiterhin der Sitz des niederösterreichischen Landtages und der Landesregierung in der Wiener Herrengasse 11 und 13, zahlreiche staatliche und halbstaatliche niederösterreichische Zentraleinrichtungen behielten ihren Sitz in der Bundeshauptstadt und die Stadt Wien war wirtschaftlicher und kultureller Kristallisationspunkt des Landes. Dem wird man allerdings entgegenhalten müssen, dass Hauptstadt eines Landes zu sein, wohl nomenklatorisch deren Lage innerhalb des Landesterritoriums voraussetzt.

Die niederösterreichische Landesverfassung von 1920 beschäftigte sich nicht mit der Hauptstadtfrage. Wien war Sitz des niederösterreichischen Landtages und der Landesregierung und damit hatte sich die Sache erledigt. Erst die neue, mit 1. Jänner 1979 erlassene Landesverfassung, stellte in ihrem Artikel 5 fest: „Sitz des Landtages und der Landesregierung ist, solange das Land Niederösterreich keine Landeshauptstadt hat, Wien. Die Errichtung einer Landeshauptstadt. bedarf eines Landesverfassungsgesetzes.“⁶ Hiermit hat die Gesetzgebung erstmals – zumindest normativ – klargestellt, dass Niederösterreich hauptstadtlos ist. Dieser Zustand sollte sich erst 1986 durch die verfassungsgesetzliche Schaffung der Landeshauptstadt St. Pölten ändern.

Die Trennung Wiens und Niederösterreichs als historischer Prozess

Somit ist festzuhalten: Die Trennung Wiens von Niederösterreich als eigenes Bundesland oder – historisch betrachtet – die Teilung des Erzherzogtums unter der Enns in zwei republikanische Bundesländer ist ein Vorgang, der zwar verfassungshistorisch am Datum 1. Jänner 1922 festgemacht werden kann und insofern 2022

⁶ NÖ Landesverfassung 1979, LGBl. 1000.

sein 100-Jahr-Jubiläum begeht, disziplinenübergreifend aber als fortlaufender Prozess zu betrachten ist.

Trennungstendenzen von Wien und Niederösterreich sind nämlich keineswegs nur Phänomene des beginnenden 20. Jahrhunderts. Man muss nicht in die mittelalterliche Geschichte eintauchen, um festzustellen, dass die Stadt Wien immer wieder das Bedürfnis hatte, mehr zu sein, als nur eine Stadt im Erzherzogtum unter der Enns. Schließlich war man schon zur Babenbergerzeit Residenzstadt. Wenn auch die Bestrebungen zu einer „Reichsfreiheit“ abgesehen von einer kurzen Zeit unter Rudolf I. im Stadtrecht Albert II. (Albertinum II) unerfüllt blieben, war Wien lange Zeit Hauptstadt des römisch-deutschen Reiches als Residenz der jeweiligen Herrscher.

Bleiben wir aber in näherliegenden Zeiten. Als die österreichischen Kronländer durch kaiserliche Verordnung vom 26. Juni 1849 in Kreise unterteilt wurden, machte man für das Erzherzogtum unter der Enns eine Ausnahme. Im „allerunterthänigsten“ Vortrag des Innenministeriums hieß es dazu:

„Die bisherige Eintheilung des Erzherzogthums Oesterreich unter der Enns in vier Kreise hatte zwar den Vorzug eines grossen Theiles natürlicher Abgrenzung für sich, kann aber für die Zukunft nicht aufrecht erhalten werden, weil bei dem Umstande, dass das gesammte politische und sociale Leben Niederösterreichs in allen Richtungen in Wien den letzten, alles absorbierenden Knotenpunkt besitzt, sich, möge man der Richtung der Gebirgshöhen oder des Donaustromes folgen, keine Untertheilung des Landes finden lässt, die in den Bedürfnissen des öffentlichen Dienstes oder in der Gemeinschaftlichkeit der Interessen und Bedürfnisse der Einwohner eine naturgemässe, der Kreiseintheilung anderer Kronländer entsprechende Basis hätte.“⁷

Es handelt sich hier um eine bürokratisch feinsinnig und präzise formulierte Aussage über das Verhältnis zwischen Wien und Niederösterreich, die zweierlei klarstellt: Das Land ist auf seine größte, im Zentrum liegende Stadt konzentriert, deren Bedeutung als Metropole eines großen Reiches geht jedoch über die Funktion als Hauptstadt eines Kronlandes dieses Reiches weit hinaus.

Und so wurde die Reichshaupt- und Residenzstadt ein eigenes Verwaltungsgebiet, während das übrige Land in 17 Bezirkshauptmannschaften geteilt wurde. Zweifellos ein markanter Schritt am Wege zur Eigenständigkeit Wiens. In eine andere Richtung gingen im ausgehenden 19. Jahrhundert die Überlegungen der parteipolitischen Linken, die der konservativen Politik am Land zu entkommen hoffte, indem man die Industriegebiete im Süden Wiens (das „Industrieviertel“) zu einem

⁷ Reichsgesetzblatt 1849, Nr. 353 der Beilagen, zit. nach Erich KIELMANSEGG, Beiträge zu Geschichte der niederösterreichischen Statthalterei. Die niederösterreichische Statthalterei von 1501 bis 1896 (Wien 1897) 113, Anm. 2.

selbständigen „Groß-Wien“ hinzunähme.⁸ Auch später tauchte immer wieder die Idee auf, Wien als „reichsunmittelbare“ Stadt der Monarchie aus dem Verband mit dem Erzherzogtum Niederösterreich herauszunehmen. Und selbst in den letzten Tagen der Gemeinsamkeit verwies der Abgeordnete Karl Renner in der Debatte über den Trennungsvollzug noch darauf hin, dass die Bemühungen, Wien als „freie Reichsstadt“ einzurichten, bis in das Mittelalter zurückreichen würden, aber von den Habsburger*innen unterdrückt worden seien.⁹

Bekanntlich erhielt die Sache auch durch die Einführung des allgemeinen Wahlrechts für Frauen in der ersten allgemeinen Wahl nach 1918 neue Sprengkraft. Die ersten Regionalwahlen der jungen Republik am 4. Mai 1919, die für Wien und Niederösterreich gemeinsam abgehalten wurden, zeigen die unterschiedlichen politischen Denkweisen in Stadt und Land. 120 Mandate waren zu vergeben, wobei gemäß der Bevölkerungszahl 68 auf die Wiener Wahlkreise, auf die niederösterreichischen hingegen nur 52 entfielen. Die Sozialdemokrat*innen errangen 64 Mandate und damit die absolute Mehrheit.

Demnach wurde ein Sozialdemokrat, der gebürtige Ottakringer und spätere Reichsratsabgeordnete Albert Sever, zum Landeshauptmann gewählt. Sever ist weit über diese Funktion hinaus durch die Erlassung der sogenannten Sever-Ehen bekannt geworden. Denn katholisch verheiratete Paare konnten sich bis dahin wegen der Unauflöslichkeit der Ehe nicht scheiden lassen und eine neue (staatliche) Ehe eingehen. Sever erteilte für solche Ehen eine staatliche Dispens, deren Rechtsgültigkeit nicht nur zu Auseinandersetzungen mit der Kirche sondern auch zu einem lange währenden Rechtsstreit zwischen den Höchstgerichten führte. Nur ein Beispiel für viele, nicht nur wirtschaftliche, sondern auch ideologisch unterschiedliche Auffassungen zwischen Stadt und Land, die sich auch in den politischen Debatten widerspiegeln.

Von „tiefen Gegensätze[n] in den Weltanschauungen, die die Bevölkerung der Länder und die Bevölkerung von Wien scheidet“, sprach der Abgeordnete Segur-Cabanac bei der Budgetdebatte 1919 im niederösterreichischen Landtag.¹⁰ Einen ganz anderen Ansatz vertrat dort der sozialdemokratische Abgeordnete Dr. Max Adler, der überhaupt bedauerte, dass die Bundesländer aufrechterhalten werden und „der historische Krempel der Erzherzogtümer, Herzogtümer und Grafschaften, die keinem Menschen mehr etwas besagen, in unsere Zeit herübergenommen“ wird.¹¹ Nebenbei bemerkt, eine Aussage, die in nicht viel sachlicherer Diktion auch heute von manchen politischen Beobachter*innen für eine Eliminierung der österreichischen Bundesstaatlichkeit ins Treffen geführt wird.

⁸ Rudolf TILL, Das Werden des jüngsten Bundeslandes. In: Wiener Geschichtsblätter 4 (1961) 331–341.

⁹ Arbeiter Zeitung (29. Dezember 1921) 6.

¹⁰ Zit. nach Hermann RIEPL, Der Landtag in der Ersten Republik = Fünfzig Jahre Landtag von Niederösterreich, Bd. 1 (Wien 1972) 15.

¹¹ Ebd., 15.

Der nationaldemokratische Abgeordnete Otto Lutz hingegen prophezeite, weil ohne einen Mittelpunkt im Land nirgendwo anders als in Wien die Landesvertretung eingerichtet werden könne, dass im Fall einer Trennung „Baden, Mödling, [...] Amstetten, Krems, St. Pölten und andere Städte sich darum raufen [würden], die Landeshauptstadt zu sein“.¹² Wenn man Mödling und Amstetten durch Wiener Neustadt und Tulln ersetzt, hat er damit den „Wahlkampf“ für die Volksbefragung zur Errichtung einer Landeshauptstadt im Jahr 1986 geweissagt.

Aber auch innerhalb der politischen Fraktionen kam es zu unterschiedlichen Auffassungen. Während die Christlichsozialen des „flachen Landes“ für die Trennung votierten, kamen von den Sozialdemokrat*innen Niederösterreichs andere Ideen ins Spiel, wie eine allgemeine Stärkung der Selbstverwaltung insbesondere im Hinblick auf die Stadt St. Pölten, aber auch die Überlegung, die künftigen Grenzen nicht nach historischen Gegebenheiten zu gestalten, sondern etwa das ganze Industriegebiet an der Südbahn bis zum Semmering mit Wien zu vereinigen.¹³

Schließlich konnten sich auch die westlichen Bundesländer nicht damit abfinden, dass ihnen mit Niederösterreich samt Wien ein Bundesland gegenübergestanden wäre, in dem die Hälfte der österreichischen Bevölkerung lebte.

Die Trennung und ihre Folgen

Mit der Bundesverfassung 1920 war die Sache entschieden und der bisherige für Wien und Niederösterreich zuständige Landtag und die Landesregierung aufgelöst worden. In der letzten Sitzung dieses Landtages am 4. November 1920 sagte der bisherige Landeshauptmann Sever: „Die ungeahnte sprunghafte Entwicklung unseres Wien hat das flache Land an Volkszahl und Reichtum weit hinter sich gelassen; das Kind ist der Mutter über den Kopf gewachsen [...]. Die neue Verfassung will jedem, der Stadt und dem Land, das Seine geben.“¹⁴

Ganz so einfach war es nicht mit dem Mutter-Kind-Verhältnis der beiden neuen Gliedstaaten. Viele hatten den Eindruck, dass die Verteilung ungerecht war. In politischen Karikaturen sah man Zeichnungen, in denen die Ländervertreter*innen auf einen Wiener deuteten und skandierten: „Wir wollen sein ein einig Volk von Brüdern, in keiner Not dem helfen und Gefahr!“¹⁵

Tatsächlich hatten beide neuen Teilstaaten der Republik angesichts der schwierigen Wirtschaftslage und der politisch-ideologischen Auseinandersetzungen mit ähnlichen Problemen zu kämpfen. Obwohl oder vielleicht weil die absolute politische Mehrheit der Christlichsozialen im niederösterreichischen Landesparlament immer an der Kippe stand, waren die Verhandlungen im Landtag bis in die frühen 1930er Jahre, als die Nazis in das Landesparlament gewählt wurden und dort Obs-

¹² Ebd., 29 f.

¹³ TILL, Das Werden (wie Anm. 8).

¹⁴ Zit. nach RIEPL, Der Landtag (wie Anm. 10) 17.

¹⁵ Der Morgen am Montag Jg.10 Nr. 42 (20. Oktober 1919) 9; Sperrung im Original.



Abbildung 1: Zu sehen ist die Stadt Wien als Bettler, die von den übrigen Städten und Ländern Österreichs, die mit Vieh, Lebensmitteln und Brennholz wohlversorgt sind, gemieden wird. Karikatur *Der neue Rütlichschwur*, aus: *Der Morgen* am Montag Jg. 10 Nr. 42 (20. Oktober 1919) 9.

traktion betrieben, von größerer Sachlichkeit geprägt als man angesichts der Auseinandersetzungen auf der Straße vermuten hätte können.

Am wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Zusammenhalt zwischen Stadt und Land hatte sich nämlich durch die Trennung nichts grundsätzlich geändert und das setzte sich auch nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges so fort. Auch das Bewusstsein Wiens, nunmehr auch ein Bundesland zu sein, dürfte in der breiten Bevölkerung enden wollend gewesen sein. Dass dieselben Wiener Mandatar*innen einmal als Gemeinderat und ein anderes Mal als Landtag zusammentraten, war noch bis Anfang der 1990er Jahre rein äußerlich bei oberflächlicher Beobachtung vor allem daran zu erkennen, dass bei Sitzungen des Gemeinderates geraucht werden durfte, bei Landtagssitzungen jedoch nicht.¹⁶

Gewiss wurde in manchen Budgetreden im Landtag Niederösterreichs – wo man damals in heute unüblicher Parlamentspraxis noch in epischer Breite über alles und jedes zu referieren pflegte – über die Notwendigkeit einer eigenen Landeshauptstadt

¹⁶ <https://www.wien.gv.at/verwaltung/rathaus/fuehrung/index.html> (8.11.2022).

gesprochen. Das fand aber höchstens bei der eher seltenen Lektüre stenografischer Protokolle Beachtung.

Nachdem die Wiedererrichtung des Burgenlandes spätestens Ende August 1945 beschlossen worden war,¹⁷ suchte man nun, die von den Nationalsozialist*innen weit über das Wiener Stadtgebiet ins Niederösterreichische hinausgeschobenen Grenzen von „Groß-Wien“ – mit wenigen Ausnahmen – wieder auf das frühere Niveau zurückzuführen. Dies scheiterte zunächst wegen des damit einhergehenden Verlustes an besetzten Territorien der sowjetischen Besatzungsmacht und konnte daher erst 1954 verwirklicht werden.

Mit der Zeit fiel auf, dass das ehemalige habsburgische Kernland Österreich unter der Enns zum Unterschied von anderen Bundesländern wie Steiermark oder Salzburg – von Tirol oder Vorarlberg ganz zu schweigen – keine selbstbewusste Landesidentität zu entfalten wusste. Man sah sich immer noch als das flache Land rund um Wien. Legendär, aber gewiss nicht ganz unrichtig war die Behauptung, dass sich Bewohner*innen Niederösterreichs, wenn sie von Fremden nach ihrer Herkunft befragt wurden, eher als „aus der Gegend um Wien“ stammend, denn als Niederösterreicher*innen bezeichneten.

Die Landespolitik bemühte sich in vielfacher Weise darum, diesem Umstand abzuhelfen. Galt es doch, dem Land nach jahrelanger sowjetischer Besatzung und durch die Lage am Eisernen Vorhang von offenen Grenzen abgeschnitten, wirtschaftliche Impulse zu vermitteln. Man bediente sich dabei aber nicht nur wirtschaftlicher Fördermaßnahmen sondern auch kultureller Impulse, wie der Dorferneuerung und der großen Landesausstellungen in den traditionsreichen Stiften und Schlössern des Landes. Auch die Werbung wurde eingesetzt: „N-Ein schönes Stück Österreich“ hieß es auf Plakaten und sonstigen Werbeträgern, die teilweise in der Form eines KFZ-Kennzeichens gestaltet waren.

Die eigene Landeshauptstadt

So war es eigentlich nur folgerichtig, dass auch die Frage einer eigenen Landeshauptstadt wieder in den Fokus der politischen Überlegungen rückte. Wie so oft in der Geschichte waren es vergleichsweise unbedeutende Anlässe, die großen Veränderungen zum Durchbruch verhalfen.

Am Wiener Minoritenplatz sollte im unmittelbaren Anschluss an das Regierungsgebäude in der Herrengasse ein neues Amtshaus für die größer gewordene Landesverwaltung gebaut werden – ein Plan, der wegen der Anforderungen an das Stadtbild seitens der Wiener Behörden und des Bezirksvorstehers des 1. Bezirkes zu scheitern drohte. Der damalige Landeshauptmann Andreas Maurer entschied im Oktober

¹⁷ Stefan EMINGER, Groß-Wien vor Ort. Politische Auseinandersetzungen um die Stadterweiterung unter besonderer Berücksichtigung der lokalen Ebene 1938 bis 1945. In: Elisabeth LOINIG, Stefan EMINGER u. Andreas WEIGL (Hrsg.), Wien und Niederösterreich – eine untrennbare Beziehung? Festschrift für Willibald Rosner zum 65. Geburtstag = Studien und Forschungen aus dem NÖ Institut für Landeskunde 70 (St. Pölten 2017) 157–174, hier 165.

1977 deshalb, gänzlich auf den Bau zu verzichten, nicht zuletzt weil sich in der Wiener Operngasse durch Anmietung eines im Eigentum einer landesnahen Gesellschaft stehenden Hauses die Möglichkeit eröffnete, dem gesteigerten Raumbedarf der Landesverwaltung Rechnung zu tragen.

Eine Dauerlösung war das freilich nicht. Dennoch bedurfte es noch eines Wechsels an der Landesspitze von Andreas Maurer zu Siegfried Ludwig, bis man das Wagnis der Errichtung einer Landeshauptstadt anging. Da man eine solche Entscheidung nicht ohne plebiszitäre Legitimation seitens des Landesvolkes treffen wollte, musste zunächst eine Volksbefragung darüber abgehalten werden, für die wiederum erst eine gesetzliche Ermächtigung zu schaffen nötig war. Denn die niederösterreichische Landesverfassung kannte zwar damals schon das Institut einer Volksabstimmung über einen vom Landtag gefassten Gesetzesbeschluss, nicht aber die Volksbefragung. Zu einem Gesetzesbeschluss, den man nachträglich einer Volksabstimmung hätte unterziehen können, war die für Verfassungsänderungen erforderliche Landtagsmehrheit damals nicht bereit.

Die politische Landtagsmehrheit startete eine Werbekampagne, die mit dem Spruch „Ein Land ohne Hauptstadt ist wie ein Gulasch ohne Saft“ einen ob seiner Banalität viel kritisierten, aber sehr eingängigen und auch heute noch geläufigen Ausdruck fand.

Bei dieser Volksbefragung konnten die Landesbürger*innen einerseits darüber abstimmen, ob Niederösterreich eine Landeshauptstadt erhalten solle und andererseits für eine bestimmte niederösterreichische Stadt als Hauptstadt votieren. Dafür waren auf dem Stimmzettel die Städte Baden, Krems, St. Pölten, Tulln und Wiener Neustadt aufgrund des Ergebnisses eines Raumgutachtens vermerkt, doch konnte man auch eine andere Stadt hinzufügen. Ein Wenn-Dann-Votum war bei dieser Abstimmung nicht möglich: Man konnte also nicht nur unter der Bedingung für eine eigene Hauptstadt votieren, dass eine bestimmte Stadt zum Zuge käme.

Anfang März 1986 sprachen sich bei einer Beteiligung von 61 Prozent der stimmberechtigten Landesbürger*innen 56 Prozent für eine eigene Landeshauptstadt aus. Dabei kam es zu deutlichen Präferenzen der Wähler*innen für zentral gelegene Städte, die sich nicht im Umland von Wien befanden. Während 45 Prozent für St. Pölten votierten und für Krems immerhin noch 29 Prozent, blieben die Städte Baden, Tulln und Wiener Neustadt mit acht, vier und fünf Prozent Zustimmung im einstelligen Prozentbereich. Aber auch andere Städte wurden kaum namhaft gemacht; lediglich Herzogenburg errang fünf Prozent. Etwa acht Prozent der Stimmberechtigten sagten nur Ja zu einer Landeshauptstadt, ohne eine konkrete Stadt zu benennen.

Mit der Begründung, dass es ohnedies besser sei, „das Geld ins Land zu investieren statt eine ‚Tintenburg‘ zu bauen“ hatte der niederösterreichische Landeshauptmann Andreas Maurer seinerzeit die Idee zur Errichtung eines weiteren Amtsgebäudes in Wien aufgegeben. Zynisch betrachtet könnte man folgern: Aus der nicht gebauten Tintenburg am Wiener Minoritenplatz ist eine ganze Tintensiedlung in St. Pölten geworden. Die Aussage des Landeshauptmannes erwies sich später jedoch als Grund-

lage der landespolitischen Entscheidungen für eine eigene Metropole. Denn nur durch eine kluge Verbindung mit einer Förderung der Regionen konnte schließlich ein politischer Konsens für ein Verfassungsgesetz zur Errichtung einer Landeshauptstadt in St. Pölten erzielt werden. Demnach wurde im Landesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1986 nicht nur im Artikel 5 der Landesverfassung die Stadt St. Pölten als Landeshauptstadt und somit als Sitz von Landtag und Landesregierung normiert, sondern auch unter den Zielen und Grundsätzen des staatlichen Handelns (Artikel 4) die wirtschaftliche Förderung der Regionen ausdrücklich als Staatsziel festgelegt, und im Artikel 47b der Landesverfassung zusätzlich eine so weit wie möglich dezentrale Verwaltungsorganisation als Ziel staatlichen Handelns verankert.

Aus einer eher bescheidenen Baumaßnahme in Wien ist damit – nicht zuletzt durch die nach und nach erfolgte Übersiedlung der wichtigsten Zentralstellen des Landes von Wien nach Niederösterreich – ein ganz entscheidender Impuls für die Landesentwicklung ausgegangen. Freilich bedurfte es noch einer längeren Planungs- und Bauphase bis im Jahr 1997 die Übersiedlung der obersten Organe des Landes möglich war und der 21. Mai 1997 auch rechtlich als Tag der Errichtung der Landeshauptstadt gemäß dem Verfassungsauftrag festgesetzt werden konnte.¹⁸

Getrennte und gemeinsame Wege

Damit wäre man wiederum bei den zu Beginn angestellten Überlegungen zur Beobachtung der Entwicklung teilstaatlicher Entitäten angelangt. Aus der Sicht der Verfassungsdogmatik ist die Trennung von Wien und Niederösterreich in zwei gleichberechtigte Gliedstaaten der Republik ein unvergleichlich bedeutenderes Moment als die Frage, ob sich der Sitz der obersten Organe des Landes im benachbarten Wien oder in Niederösterreich selbst befindet. Bei wirtschafts- oder sozialwissenschaftlicher Betrachtungsweise ist hingegen die Trennung der beiden sozialen Entitäten erst durch die Errichtung einer eigenen Landeshauptstadt in Niederösterreich erfolgt – wenn überhaupt!

Denn längst hat sich durch viele gemeinschaftliche Einrichtungen eine erfolgreiche Symbiose ergeben. Auch in Wien empfindet man Einrichtungen der Lehre und Forschung in Niederösterreich nicht mehr als lästige Konkurrenz, sondern als zusätzliche Belebung der Region.

Dennoch muss man bei aller Eigenständigkeit auch in Niederösterreich die unverändert große zentralörtliche Funktion der Bundeshauptstadt anerkennen, die sich etwa in der Tatsache manifestiert, dass die kürzeste öffentliche Verkehrsverbindung von einem Wohnort im südlichen Niederösterreich in die Landeshauptstadt nach wie vor über den Bahnhof Wien-Meidling führt.

Gewiss gibt es zwischen den beiden Ländern immer wieder auch Interessensunterschiede, die aber das Zusammenleben nicht grundlegend zu stören mögen; ein aktuelles Beispiel liefert in diesem Kontext die Einführung der flächendeckenden

¹⁸ NÖ Landesgesetz 0007-0.

Parkplatzbewirtschaftung in Wien und deren Auswirkung auf niederösterreichische Pendler*innen.

Im vergangenen Jahrhundert ist es immer wieder gelungen, eine gute Nachbarschaft zwischen der Bundeshauptstadt Wien und dem Bundesland Niederösterreich zu pflegen, die beide im Bewusstsein ihrer historischen Grundlage bei den künftigen Anforderungen zusammenarbeiten lässt.

Wir leben neuerdings unter dem Eindruck eines kriegerischen Konflikts in Osteuropa, dessen Bedeutung wir noch nicht abschätzen können. Ohne das Verhältnis zweier österreichischer Bundesländer mit der ungeheuren Dimension dieses Konfliktes gleichsetzen zu wollen, bleibt doch festzuhalten: Das gute Zusammenleben unterschiedlicher sozialer Entitäten, angefangen von Kleingruppen bis hin zu staatlichen Gebilden, erfordert immer einen ehrlichen Umgang mit der eigenen Vergangenheit, gelebte Toleranz gegenüber dem Anderen, aufrichtige Suche nach gemeinsamen Werten und nicht zuletzt Führungspersonen, die ihre Autorität nicht zur Imagepflege missbrauchen, sondern mit hohem Verantwortungsgefühl für ihre Aufgabe das *respice finem* im Auge behalten.

Karl Lengheimer, DDr., Studium der Rechtswissenschaft und der Staatswissenschaft in Wien; Tätigkeit als Verwaltungsjurist im Amt der NÖ Landesregierung, zuletzt als Direktor des NÖ Landtages. Von 1987–1997 Bezirksvorsteher von Wien-Wieden; zahlreiche Veröffentlichungen auf dem Fachgebiet des Verfassungsrechts und der Politikwissenschaft, wie „Politgebiete“, „Wien – Bürgertum ade“, „Die Unvernunft der Massen“, und „Demokratie und Parlamentarismus“, Beiträge zur politischen Bildung und zur Staatsreform. Mitglied des österreichischen Verfassungskonvents.