

ISBN 978-3-902622-10-5

© Vorarlberger Landesarchiv, Bregenz 2009

Grafische Gestaltung: Martin Caldonazzi | Atelier für Grafik Design, www.caldonazzi.at

Druck: VVA Vorarlberger Verlagsanstalt, Dornbirn

Vorarlberger Landesarchiv

Kirchstraße 28, 6900 Bregenz, Österreich

www.landesarchiv.at




200 Jahre Gemeindeorganisation

Almanach zum Vorarlberger Gemeindejahr 2008

herausgegeben von
Ulrich Nachbaur und Alois Niederstätter

im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung

Bregenz 2009



Der Vorarlberger Landtag und die Gemeinden im Spiegel der Landtagsdebatten 1861 bis 2008

Peter Bußjäger

1. Einleitung: Das Land und die Gemeinden – eine Einführung

Staatsrechtlich betrachtet bilden die Gemeinden – noch immer – eine Untergliederung des Landes, auch wenn sie sich rechtlich und faktisch bereits so stark von den Ländern emanzipiert haben, dass man in Österreich von einem sogenannten Drei-Ebenen-Föderalismus spricht, also Bund, Länder und Gemeinden. umfassend.

Unter Einbeziehung der europäischen Ebene ergibt dies ein so genanntes Mehrebenensystem mit einer vierfach gestuften öffentlichen Aufgabenbesorgung, die trotz aller Unterschiede in der staatsrechtlichen Ausformung heute schon fast in ganz Europa den Regelfall bildet.

Das Land unterscheidet sich in einem wesentlichen Punkt von den Gemeinden: es ist Träger von Gesetzgebungshoheit und gemäß Art. 115 Abs. 2 der Bundesverfassung zuständig, innerhalb der mitunter recht eng gezogenen Schranken der Bundesverfassung die Gemeindeorganisation und die Gemeindeaufsicht zu regeln.

Wenn man das Verhältnis zwischen Landtag und Gemeinden näher beleuchten will, stellen sich verschiedene Fragen:

- Welchen Entwicklungen kennzeichnen das Gemeindefrecht?
- Welche Debatten über die Gemeinden wurden im Landtag geführt und welche Haltungen zu den Gemeinden wurden typischerweise eingenommen?
- Waren die Gemeinden Partner oder wurden sie als eine dem Landuntergeordnete Körperschaft behandelt?
- Wie waren die Gemeinden im Landtag vertreten?

Anhand einiger Beispiele aus der Landtagsgeschichte soll nunmehr versucht werden, diese Fragen zu beantworten, ohne dabei den Rahmen zu sprengen.

2. Der Landtag und das Gemeindegesetz – eine Kernaufgabe des Landtages

a) Meilensteine

Es ist für das Verhältnis von Landtag und Gemeinden bezeichnend, dass zu den ersten vom Vorarlberger Landtag beschlossenen Gesetzen (nachdem der Landtag mit dem Februarpatent 1861 eingerichtet worden war) die erste Vorarlberger Gemeindeordnung gehörte, die im Land selbst kreiert wurde. Seit 1861 lassen sich in der Entwicklung des Vorarlberger Gemeindefrechts fünf bzw. sechs Meilensteine erblicken, je nachdem, ob man die 1998 verankerte Direktwahl des Bürgermeisters als solchen betrachten will oder nicht.

Letztere wird hier ausgeblendet, weil die Entwicklung des Gemeindefwahlrechtes Gegenstand des Beitrags von Elmar Häusler „Bemerkungen zur Entwicklung des Gemeindefwahlrechtes von 1864 bis 2008“ ist.

Demnach sind die großen Meilensteine neben der Gemeindeordnung 1864 die Gemeindeordnungen 1904 und 1935, das Gemeindegesetz 1965 und die Novelle zum Gemeindegesetz 1985.

Die großen Zeitspannen zwischen diesen Meilensteinen, innerhalb deren freilich auch immer wieder kleinere Novellierungen erfolgten, veranschaulichen, dass Kontinuität ein wesentliches Merkmal der Entwicklung des Vorarlberger Gemeindefrechts darstellt. Man kann zahlreiche Institutionen des heutigen Gemeindefrechts bis zur Gemeindeordnung 1864 zurückverfolgen und wohl noch in die Zeit davor, wenngleich unter anderen Bezeichnungen.

Dies ist aber - wie noch zu zeigen sein wird - lediglich der äußere Eindruck. Tatsächlich war die Entwicklung differenzierter, vielfältiger und keineswegs geradlinig, sondern von zahlreichen Verwerfungen geprägt, die Ausdruck der jeweiligen Zeithaltung waren.

b) Zäsuren

Wie war es überhaupt zur ersten Gemeindeordnung Vorarlbergs gekommen? Das 1815 auch für Vorarlberg eingeführte Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch aus dem Jahre 1811 hatte noch in den §§ 21 und 27 vorgesehen, dass die Gemeinden, da sie wie „*Rasende, Wahnsinnige oder Blödsinnige unfähig sind, ihre Verhältnisse selbst gehörig zu besorgen, unter einer besonderen Vorsorge der öffentlichen Verwaltung stehen*“. Diese Bestimmung, die mit der Zeit inhaltlich obsolet geworden war, wurde jedoch erst mit dem neuen Gemeindegesetz des Jahres 1965 formell aufgehoben.¹

1849 hat das provisorische Gemeindegesetz des Kaisers für die gesamte Monarchie den legendären Leitsatz aufgestellt, der praktisch jedem Juristen bekannt ist: „*Die Grundfeste des Staates ist die freie Gemeinde*“. Deutlicher kann der Unterschied zwischen dem Metternichschen Polizeistaat und der revolutionären Ordnung nicht beschrieben werden, wenngleich „nur“ knapp mehr als 30 Jahre dazwischen lagen.

Sehr rasch wurde diese am Grundsatz der Subsidiarität orientierte Gesetzgebung wieder aufgegeben. 1851 wurde als eine der ersten Maßnahmen des erstarkten Neoabsolutismus das provisorische Gemeindegesetz durch kaiserliches Patent wieder aufgehoben. Die Tage des Neoabsolutismus waren allerdings gezählt.

1862 wurde nach einigen Schwierigkeiten vom damaligen Reichsrat ein neues Reichsgemeindegesetz in Kraft gesetzt,² das jedoch nur ein so genanntes Rahmengesetz war. Die entsprechenden Ausführungsgesetze hatten die 1861 neu eingerichteten Landtage zu erlassen. Von daher ergab sich, dass eine der dringlichsten Aufgaben des neuen Vorarlberger Landtages darin bestehen sollte, ein neues Gemeinderecht zu schaffen.

1863 widmete der Landtag der Gemeindeordnung nicht weniger als acht volle Sitzungen. Der stenographische Bericht umfasste 250 Seiten, was heutzutage seinesgleichen sucht.

Dieses Gesetz erhielt allerdings vorerst nicht die erforderliche kaiserliche Sanktion. Erst nachdem der Landtag ein Jahr später allen von der Regierung gewünschten Änderungen Rechnung trug, konnte das Gesetz als Gemeindeordnung 1864 in Kraft treten. Dennoch war das Gesetz ein Meilenstein, es war die erste moderne Gemeindeordnung Vorarlbergs.

Auf die näheren Institutionen der alten Gemeindeordnung einzugehen, wird bewusst verzichtet. Es würde den Rahmen sprengen. Es sei lediglich angemerkt, dass wesentliche Institutionen des heutigen Gemeinderechts bereits in der Gemeindeordnung von 1864 enthalten waren: Die Gemeindevertretung, der Gemeindevorstand, der Gemeindevorsteher (Bürgermeister), die Unterscheidung zwischen dem eigenen und übertragenen Wirkungskreis.

1867 wurde die Rahmengesetzgebung des Reiches bereits wieder abgeschafft. Die Länder, die damals noch keine Gliedstaaten eines Bundesstaates waren, sondern vielmehr wie die Gemeinden nur eine Art Selbstverwaltungskörper bildeten, erhielten nunmehr die umfassende Kompetenz zur Regelung des Gemeindewesens.

Die Gemeindeordnung 1904 brachte von der Struktur her wenig Änderungen. Aus heutiger Sicht, nämlich vor dem Hintergrund eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes,³ sind lediglich präzisere Regelungen über die Nutzung des sogenannten Gemeindegutes bemerkenswert. Weiters wurde eine Klärung des Verhältnisses von Heimatrecht und Bürgerrecht vorgenommen. Das sogenannte Heimatrecht war für frühere Gemeinderechte noch von großer Relevanz, bildete es doch den Vorläufer der heutigen sozialrechtlichen Ansprüche.⁴

Die nächste Zäsur stellte die Gemeindeordnung 1935 dar, von welcher Restbestände, wie die wohlbekanntesten Hand- und Zugdienste oder die wichtige Verpflichtung des Bürgermeisters, nach Beendigung seiner Funktion Akten und andere Dokumente zu übergeben, auch heute noch in Kraft sind. Sie werden gelegentlich als Relikte feudalistischer Traditionen fehlinterpretiert. Die Gemeindeordnung von 1935 war im Übrigen - wie man so schön sagt - ein Kind ihrer autoritären Zeit. Die Notwendigkeit zur Erlassung eines neuen Gemeinderechts hatte sich aus der autoritären Verfassung des Ständestaates ergeben. Diese hatte zwar die Gemeindegewalt beibehalten, aber die demokratischen Strukturen in den Gemeindevertretungen, wie auf der Bundesebene und im Landtag, zugunsten einer berufsständischen Zusammensetzung beseitigt. Wesentlichster Inhalt war die Stärkung des von den Gemeindegewählten Bürgermeisters. Den von zwei Juristen privat verfassten erläuternden Bemerkungen in der kommentierten Gesetzesausgabe zufolge sollte „tiefer Sinn seiner Stellung die unlösbare Verankerung mit alemannisch-demokratischer Führungsart“ sein. Weiters heißt es: „In unserem Lande dürfen wir darauf vertrauen, dass der wirtschaftlich und politisch gesunde Sinn unseres Volkes in der Wahl der Bürgermeister den rechten Weg finden wird.“⁵

Die erläuternden Bemerkungen des Kommentars verwiesen unter anderem auf die „unter gewissenhaften, von großem Ernste getragenen Beratungen durch den Landtag“. Die Beratungen im Plenum jedenfalls waren freilich nur äußerst kurz gewesen. Außer dem Berichterstatter meldete sich kein Abgeordneter zu Wort.⁶ Die Ausführungen des Berichterstatters verweisen allerdings auf die erfolgten Ausschussberatungen und ein Gutachten des Landtages zu einem vorangegangenen Regierungsentwurf, was darauf schließen lässt, dass die Beratungen doch intensiver waren, als es den Anschein haben mag.

Immerhin erweiterte die Gemeindeordnung 1935 die Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden durch die Schaffung von Verwaltungsgemeinschaften und

Ortsgemeindeverbänden. In weiterer Folge traf sie präzisere Regelungen über das Gemeindegut, die im Grunde die Vorlage für das Gesetz über das Gemeindegut im Jahre 1998 bildeten.

Die Gemeindeordnung 1935 galt nach 1945 mit einigen Anpassungen, die sich aus der Wiedererrichtung eines demokratischen Staates ergaben, weiter. Als mit der Novelle zum Bundesverfassungsgesetz 1962 ein größerer Änderungsbedarf geschaffen wurde,⁷ wurde der Landesgesetzgeber neuerlich aktiv. Die Gemeindeverfassungsnovelle des Jahres 1962 hatte nämlich eine - im Vergleich zu anderen Bundesstaaten - durchaus untypische Emanzipation der Gemeinden mit sich gebracht. Diesen Beitrag behandelt jedoch Karl Weber in seinem Referat.

Das Gemeindegesetz 1965 trug nicht nur den Anforderungen des Bundesverfassungsgesetzes Rechnung, sondern stellte eine grundlegende Modernisierung des Gemeinderechts dar.

Man geht wohl nicht fehl, das Gemeindegesetz 1965 als die größte gesetzgeberische Leistung des Landes im Zeitraum zwischen 1945 bis 1970 zu bezeichnen. Erst in den frühen 70er Jahren wurden Gesetze mit vergleichbarer Qualität und Bedeutung geschaffen, wie etwa das Sozialhilfegesetz 1971, das Baugesetz 1972, das Raumplanungsgesetz 1973 und das erste Landesbedienstetengesetz 1972.

Ein besonderes Merkmal des Gemeindegesetzes 1965 war die intensive Beteiligung des Landtages. Nicht nur, dass die Beratung im Plenum intensiv und das Niveau hochstehend war. Wie 1863, also knapp über 100 Jahre zuvor, erfolgten äußerst eingehende Beratungen.

Die Regierungsvorlage wurde im Rechtsausschuss nochmals überarbeitet, wobei freilich fast nur legistisch - technische und sprachliche Änderungen erfolgten. Wie den Landtagsprotokollen entnommen werden kann, wurde das Gesetz, das ja von vielen einfachen Gemeindevertretern

verstanden werden sollte, „*einer sprachlichen Überprüfung durch Sachverständige auf dem Gebiet der Legistik*“ unterzogen.⁸ Diese Übung wurde später nur noch einmal, nämlich im Zuge der Erarbeitung des Jugendgesetzes im Jahre 1998 wiederholt.⁹

Eine umfassende Novelle des Vorarlberger Gemeindegesetzes erfolgte im Jahr 1985, also genau 20 Jahre später.¹⁰ Die direkte Demokratie in den Gemeinden wurde erleichtert, die Informationsrechte der Gemeindevertreter erweitert, die Bildung von Berufungskommissionen ermöglicht. Die Möglichkeit eines Misstrauensvotums gegenüber dem Bürgermeister wurde eingeführt. Diese Novelle markiert im Wesentlichen den gegenwärtigen Stand des Gemeinderechts.

c) Bewertung

Betrachtet man die Rechtsentwicklung rückblickend, so fällt auf, dass von einem wesentlichen Aspekt, nämlich dem Gemeindewahlrecht, abgesehen, die Impulse für Änderungen des Vorarlberger Gemeinderechts in den meisten Fällen von außen kamen: Grundlage der Gemeindeordnung von 1864 war das Reichsgemeinderahmengesetz von 1862, das überhaupt erst eine Kompetenz des Landes zur Regelung des Gemeinderechts schuf. Die autoritäre Bundesverfassung 1934 führte zur Gemeindeordnung 1935, die Gemeindeverfassungsnovelle 1962 zum Gemeindegesetz 1965.

Keines Impulses von außen bedurfte hingegen die Novelle 1985, die jedoch stark von der Novelle zur Landesverfassung 1984 beeinflusst war.

Kennzeichnend für einen sehr weitreichenden Grundkonsens über die Bedeutung der Gemeinde als Trägerin der Verwaltung war die Tatsache, dass das Vorarlberger Gemeindegesetz 1965 einstimmig verabschiedet worden war. Hinsichtlich der Vorläuferregelungen war dies zwar auch der Fall, auf Grund der anderen Zusammensetzung des Landtages, sei es, weil es in der Zeit zwischen 1861 und 1918 keine Parteienlandschaft wie heute gab, sei es, weil

1935 der Landtag berufsständisch zusammengesetzt war, ist ein Vergleich allerdings nicht zulässig.

Die Novelle 1988 erhielt nur die Unterstützung der ÖVP und der FPÖ. Die Sozialdemokraten und die Grünen, die gerade ein halbes Jahr zuvor erstmals in der Geschichte des Vorarlberger Landtages in das Landesparlament eingezogen waren, verweigerten die Zustimmung. Die Sozialdemokraten bemängelten, dass die unmittelbare Demokratie nicht weit genug reiche und erachteten das Gemeindegesetz als ein zu enges „Korsett“ für die Gemeinden. Ein wesentlicher Punkt war weiters, dass der Gemeindevorstand nicht mindestens ein Viertel der Zahl der Gemeindevertreter betrug, wie dies die Sozialdemokraten gefordert hatten.¹¹ Die grün-alternativen Abgeordneten hielten das Gemeindegesetz für zu wenig direktdemokratisch und umweltfreundlich.¹²

Die Entwicklung des Vorarlberger Gemeinderechtes entsprach der zunehmenden Emanzipation der Gemeinden. Während die Gemeindeordnungen vor dem Ersten Weltkrieg die Gemeinden tatsächlich zumindest teilweise wie Unmündige behandelten und die Gemeindeordnung 1935 vor allem den autoritären Bürgermeister im Fokus hatte, ist das Gemeindegesetz 1965 von einer deutlichen Betonung der Selbständigkeit der Gemeinde geprägt, die auch darin zum Ausdruck kam, dass erstmals die 96 Gemeinden im Gesetz ausdrücklich angeführt wurden, dadurch als eine besondere Garantie ihrer Eigenständigkeit erhielten. Der Abgeordnete Robert Bösch von der FPÖ hatte recht, wenn er sagte: *„Durch das Gemeindegesetz 1965 wird die Gemeindeautonomie auf einen Stand aufgewertet, wie wir ihn aus der Geschichte kaum kennen.“*¹³

Auch was die innere Organisation der Gemeinden betrifft ging die Tendenz – abgesehen von der rückschrittlichen Gemeindeordnung 1935 – stetig in Richtung Demokratisierung, Aufwertung der Rechte der Gemeindevertreter, Transparenz gemeindlicher Entscheidungen und verbesserter und effizienterer Rechtskontrolle. Auf der anderen Seite wurde die rechtliche Dichte der Gemeindeaufsicht reduziert.

Den einen mag diese Entwicklung zu langsam, den anderen zu schnell vor sich gegangen sein – Faktum ist, dass diese Entwicklung unleugbar vorhanden ist.

3. Zwischen Landesumlage und Gemeindestrukturen: Ein altes und ein neues Thema im Landtag

Unter den vielen sonstigen Themen, die im Verhältnis zwischen Landtag und Gemeinden anzuführen wären, möchte ich zwei herausgreifen. Das erste zieht sich wie ein roter Faden durch die Landtagsdebatten vieler Legislaturperioden, nämlich die Landesumlage.

Sie ist heute recht umstritten. Von der ÖVP und der FPÖ wird sie als ein Instrument einer Art Finanzausgleich unter den Gemeinden verteidigt, von Sozialdemokraten und Grünen mehr oder weniger stark bekämpft und als Instrument der Refinanzierung des Landes durch die Gemeinden betrachtet.

Ein Gesetz über die Einhebung einer Landesumlage wurde erstmals 1948 beschlossen, bis 1952 jährlich, jeweils für ein Jahr, befristet. Die Höhe der Landesumlage wurde vom Landtag selbst festgesetzt. Dies wurde 1952 zu umständlich und das Gesetz über die Einhebung einer Landesumlage beschlossen¹⁴ die die Höhe der Landesumlage der Verordnungsgebung der Landesregierung überließ.¹⁵ Alle diese Gesetze wurden einstimmig beschlossen. Das Gesetz fungierte in den ersten Jahren tatsächlich als eine Art Finanzierungsinstrument zugunsten des Landes, das nicht auf eigene Finanzierungsquellen zurückgreifen konnte. Die Landesumlage war ursprünglich in der astronomischen Höhe von 20 Prozent der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben angesiedelt und wurde schließlich mit Verordnung auf 15 Prozent eingeschränkt. Eine Verbesserung für die finanzschwachen Gemeinden ergab sich allerdings erst, als 1959 die Berücksichtigung der Finanzkraft der Gemeinde bei der Bemessung der Landesumlage eingeführt wurde.

Bereits in den Folgejahren wurde die Landesumlage massiv gesenkt und gleichzeitig die Gemeindeförderung intensiviert. Diese Anpassungen wurden vom Landtag jeweils einstimmig, anlässlich der erforderlichen Anpassungen an die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere der Finanzausgleichsgesetze, beschlossen.

Kritik an der Landesumlage seitens der Sozialdemokraten konzentrierte sich in den 1959¹⁶ und 1967¹⁷ anlässlich fälliger Novellierungen des Gesetzes darauf, dass die Landesumlage durch Verordnung der Landesregierung und nicht durch den Landtag selbst festgesetzt werde. Dieser Kritik konnte sich 1967 auch die FPÖ anschließen.¹⁸

Im Grundsatz blieb die Landesumlage und ihre Funktion unbestritten. Die Novelle 1986 wurde praktisch diskussionslos angenommen.¹⁹ Die nächste Novellierung 1994 erfolgte ebenfalls einstimmig, wenngleich von ÖVP, SPÖ und FPÖ beteuert wurde, dass die Landesumlage abzuschaffen wäre, wenn man sie nicht mehr brauchen würde.²⁰ Einstimmig erfolgte auch die Änderung 1996, wenngleich ein Antrag der Sozialdemokraten, das Höchstausmaß der Landesumlage auf 6,3 Prozent herabzusetzen, abgelehnt worden war.²¹

Erst in der laufenden Legislaturperiode des Landtags und zwar 2006 und 2008 wurden Forderungen von SPÖ und Grünen artikuliert, die Landesumlage gänzlich abzu schaffen. Hier wird also ein gewisses Aufbrechen eines einstmals bestehenden Konsenses deutlich.

Es gibt aber auch neue Themen, was die Gemeinden und den Landtag betrifft, nämlich die in den letzten Jahren erstmals zur Sprache gekommenen überkommenen Gemeindestrukturen. Auch wenn die Zahl der Gemeinden und ihr Territorium in der Geschichte des Landes immer wieder Veränderungen unterworfen waren, so bildeten diese Fragen doch selten Gegenstand der Diskussionen im Landtag.

Nach 1945 und nach dem Trauma zwangsweiser Gemeindefusionen in der Zeit des Nationalsozialismus wurde die Existenz der 96 Gemeinden des Landes Vorarlberg durch Jahrzehnte hindurch als praktisch unumstößliches Faktum gehandelt. Dies zeigt sich auch in der einstimmig getragenen Vorgangsweise des Landtages 1945, die in der nationalsozialistischen Zeit erfolgten Gemeindefusionen rückgängig zu machen, bzw. darüber Volksabstimmungen abzuhalten, sofern diese dem Volkswillen entsprachen.²²

Keine Fraktion wollte die freie Entscheidungsmacht der Gemeinde darüber anzweifeln ob sie ihre Existenz als eigenständige Körperschaft aufgeben sollte oder ob sie Kooperationen eingehen wollte, anzweifeln. Hier brachten erst die letzten Jahre einen gewissen Wandel, indem erstmals die Sozialdemokraten die Sinnhaftigkeit möglicher Gemeindefusionen prüfen lassen wollten.²³ Einher mit – wenngleich in der Minderheit verbleibenden – Zweifeln über die Effizienz der bestehenden Gemeindestrukturen geht die von allen Fraktionen einhellig getragene Forderung nach einer Verstärkung der Gemeindekooperationen.²⁴ Solche wurden erstmals 2002 mit einem einstimmig angenommenen selbständigen Antrag, mit dem gefordert wurde, den Vorarlberger Gemeindeverband bei der Entwicklung von Pilotprojekten zu unterstützen, zum Thema gemacht.²⁵

Während man einen noch recht vagen Allparteien-Konsens über die Sinnhaftigkeit von Gemeindekooperationen feststellen kann²⁶, lassen sich für die Zukunft bereits erste Auseinandersetzungen darüber prognostizieren, was die Frage der demokratischen Kontrolle der Gemeindekooperationen betrifft. Die wohl noch nicht ganz zu Ende geführten Diskussionen rund um den Stand Montafon dürften die Vorboten einer neuen Entwicklung sein.

4. „Wenn es dem Land gut geht, dann geht es auch den Gemeinden gut.“ – Positionen der Fraktionen zu den Gemeinden

Die Entwicklung des Gemeinderechts, die veränderte Position der Gemeinden im Laufe der Zeit ist eine Sache. Eine andere ist die Frage, welche generelle Haltung des Landtags gegenüber den Gemeinden auszumachen ist.

Der Landtag freilich ist keine monolithische Einheit, sondern besteht aus den verschiedenen Fraktionen, die, wie es der Natur des politischen Diskurses entspricht, auch völlig unterschiedliche Positionen einnehmen können.

Vorweg sei eines klargestellt: Der Landtag bekannte sich stets nicht nur zur Institution der Gemeinde als solcher, sondern – und das ist das entscheidende – auch zur Gemeindegeldverwaltung.

Nicht nur das. Es fand und findet im Grunde noch heute – zumindest verbal! - ein Wettbewerb um die gemeindefreundlichste Fraktion statt. Dabei spielte der Begriff des Föderalismus bei allen Fraktionen immer wieder eine Rolle. Ein gängiger Leitsatz war die Formel „Föderalismus auch nach unten“, womit gemeint war, dass das Land nicht nur gegenüber dem Bund auf Föderalismus pochen sollte, sondern sich vorbildlich föderal auch gegenüber den Gemeinden verhalten sollte.

Sämtliche Fraktionen verwendeten diesen Ausspruch, so auch der Abgeordnete Winder im Jahre 1979: „*Wir Sozialisten verlangen aber Föderalismus, nicht nur gegenüber dem Bund, sondern auch nach unten gegenüber den Gemeinden.*“²⁷ Diese Aussage war überhaupt der gängige Argumentationstopos der Sozialdemokraten nach 1945.

Die zitierte Aussage hätte 1979 wohl auch nicht jenes Ausmaß an Resonanz gefunden, hätte der Abgeordnete nicht auch noch angefügt, dass Vorarlberg die schlechteste Gemeindeautonomie in Österreich habe und am zentral-

istischsten von allen Bundesländern verwaltet werde. Diese Aussage führte dem Landtagsprotokoll zufolge auch zu heftigsten Unmutsäußerungen seitens der Mehrheitsfraktion.

Im Jahre 1991 wurde – diesmal von einer Vertreterin der Grünen – folgende Aussage getätigt: *„Föderalismus kann nicht nur dahingehend interpretiert werden: Mehr Kompetenzen für die Länder, weg vom zentralistischen Bund, sondern wahre Föderalisten sind für uns jene, die ihren Föderalismus auch im eigenen Land praktizieren, das heißt mehr Kompetenzen der Gemeinden, mehr Kompetenzen in kleine Einheiten.“*²⁸

Besonders bezeichnend ist in diesem Zusammenhang eine Äußerung des Abgeordneten Dr. Kopf (WdU) aus dem Jahre 1952, der den Gemeinden geradezu Staatscharakter zubilligte: *„Wenn wir beim Bunde sagen: Lass uns die uns verfassungsmäßig zustehende Autonomie und Selbstverwaltung, dann müssen wir auch den Gemeinden das gleiche zugestehen [...] auch die Gemeinden verlieren mehr und mehr von dem gesunden Urprinzip, das man Gemeindeautonomie heißt und die Gemeinden sinken immer mehr herunter zu kleinsten Verwaltungsorganismen, anstatt dass die Gemeinden kleine Staaten im Staate wären, so wie die Entwicklung aus Jahrhunderten heraus sie eigentlich geschaffen hat.“*²⁹ An anderer Stelle tätigte Dr. Kopf 1953 folgende Aussage: *„Ich habe die Auffassung, die Gemeinde kann niemals eine Verwaltungsbehörde sein. Die Gemeinde ist eine autonome Körperschaft und eine autonome Körperschaft kann nie als Verwaltungsbehörde bezeichnet werden, weil sie für sich selber ein Staat im Staate ist....“*³⁰

Sowohl die ÖVP, als auch die FPÖ, die sich verständlicherweise gegen den Vorwurf des Zentralismus gegenüber den Gemeinden stets verwahrten, wendeten immer wieder ein, dass das Land Vorarlberg *„mit Abstand die höchste Gemeindeförderung habe“*,³¹ oder manifestierten, dass sich Land und die Gemeinden nicht auseinanderdividieren ließen und es keine *„Front zwischen Land und Gemeinden“*

gebe.³² Landesrat Dr. Guntram Lins wurde folgender Leitspruch zugeschrieben: *„Wenn es dem Land gut geht, geht es auch den Gemeinden gut.“*³³

Die Dichotomie Zentralismus und Föderalismus spiegelte sich auch in der Haltung gegenüber der Aufsicht über die Gemeinden wieder. Im Prinzip war man sich bei der Beschlussfassung des Gemeindegesetzes 1965 hinsichtlich der Gemeindeaufsicht einig, dass diese weniger im Sinne einer Kontrolle, als vielmehr unterstützend und beratend ausgeübt werden sollte.³⁴ Die Sozialisten teilten diese Auffassung zwar im Grundsatz, waren jedoch der Meinung, dass der Katalog der Aufsichtsrechte über die Gemeinde zu weit ging. Aus diesem Grunde wurde das Recht der Aufsichtsbehörde, Vertreter zu Gemeindevertretungssitzungen zu entsenden, abgelehnt.³⁵

Der Landtag der vergangenen Jahrzehnte war, so glaube ich festzustellen zu können, insgesamt von einer merklichen Zurückhaltung geprägt, was Eingriffe in die Organisation der Gemeinden betraf oder auch die Behandlung interner Angelegenheiten der Gemeinde betraf. Diese Zurückhaltung fand auch darin ihren Ausdruck, dass während Jahrzehnten Rechnungshofberichte, die die Gemeinden betrafen, im Landtag nicht behandelt wurden.

Es deutet sich vielleicht auch hier ein gewisser Paradigmenwechsel an, wenn in der laufenden Gesetzgebungsperiode von diesem Grundsatz Abstand genommen wird. Auch der immer wieder zu hörende Ruf nach einer Kontrolle aller Gemeinden durch den Landes-Rechnungshof gehört zu einem solchen Paradigmenwechsel, der zwar, wie es scheint, nicht die Landtagsmehrheit auf seiner Seite hat, aber andeutet, dass das Verhältnis zwischen Landtag und Gemeinden in der Zukunft möglicherweise doch spannungsgeladener werden könnte. Auffallend sind auch die immer zahlreicheren Anträge, die zur Änderung des Gemeindegesetzes eingebracht werden. Auch diese haben noch nicht die Landtagsmehrheit hinter sich.

Vergleichsweise umstritten war im Jahre 1965 eine Bestimmung des Gemeindegesetzes, die es heute überhaupt nicht mehr ist. § 67 des Gemeindegesetzes (heute § 71) beschränkte nämlich die Führung wirtschaftlicher Unternehmungen durch die Gemeinde auf die Befriedigung eines Bedarfs der Bevölkerung und auf den Umstand, dass der Bedarf durch einen Privaten nicht genauso befriedigt wird. Die Art und der Umfang des Betriebes müssen in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde stehen. Die ÖVP begründete diese Regelung im Grunde mit wirtschaftsliberalen Erwägungen, die dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet waren: Der Staat sollte nur tätig werden, wenn eine Leistung durch die Privaten in unzureichender Weise erbracht wurde.³⁶ Die Sozialisten lehnten eine solche Einschränkung der Wirtschaftstätigkeit der Gemeinde ab,³⁷ hingegen lag von der FPÖ eine konkrete Äußerung zu diesem Punkt nicht vor. Es lässt sich allerdings vermuten, dass diese Bestimmung unterstützt wurde.

Die Einschränkung der freien wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde auf Zwecke der Daseinsvorsorge und die Subsidiarität gegenüber der privaten Leistungserbringung steht durchaus in einem gewissen Spannungsverhältnis mit der bundesverfassungsrechtlich garantierten freien wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde,³⁸ was seither rechtlich nie problematisiert wurde.

5. Die Vertretung der Gemeinden im Landtag

Eine Darstellung des Verhältnisses des Landtages zu den Gemeinden kann nicht darauf verzichten, sich mit der Vertretung der Gemeinden im Landtag auseinander zu setzen. Tatsächlich haben Bürgermeister im Landtag – es herrscht in Österreich allgemein keine Unvereinbarkeit dieser beiden Funktionen – stets eine maßgebliche Rolle, und zwar in (fast) allen politischen Kräften gespielt. Auf Grund der Tatsache, dass die weitaus überwiegende Zahl der Vorarlberger Gemeinden von Bürgermeistern geführt werden, die der ÖVP angehören oder ihr nahe stehen, verwundert es nicht,

dass sich unter den ÖVP-Abgeordneten, die, nebenbei gesagt, auch die deutliche Mehrheit unter den Abgeordneten stellen, besonders viele Bürgermeister befinden. Es sind dies seit 1945 nicht weniger als 24. Auch Abgeordnete der FPÖ waren Bürgermeister, insgesamt vier. Und schließlich die SPÖ: Sie hat nicht nur mit dem legendären Bregenzer Bürgermeister Fritz Mayer einen Bürgermeister gestellt, sondern noch fünf weitere. Lediglich die Grünen haben in den 24 Jahren, die sie nun unter wechselnden Bezeichnungen dem Landtag angehören, noch keinen Bürgermeister im Landtag gestellt.

Zwei Bürgermeister, Karl Tizian und Siegfried Gasser erklimmen sogar das höchste Amt im Landtag und damit das zweithöchste im Land: Sie wurden Landtagspräsidenten.

Noch zahlreicher als die Bürgermeister waren und sind weitere Gemeindefunktionäre, von den Vizebürgermeisterinnen und Vizebürgermeistern abwärts, über Gemeinderäte bis hin zu den Gemeindevertretern im Landtag vertreten. Ihre Zahl ist so groß, dass sie gar nicht zu ermitteln ist. Deutlich mehr als die Hälfte der gegenwärtigen Mitglieder des Vorarlberger Landtages übt noch ein Amt in einer Gemeinde aus. Dies unterstreicht die meines Erachtens durchaus positive Verschränkung zwischen Gemeinden und Landtag auch in politischer Hinsicht.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Die Gemeinden waren und sind, wie der vorangegangene Abschnitt gezeigt hat, nicht nur gut im Landtag vertreten, das Bekenntnis zu den Gemeinden gehört gleichsam seit jeher zum Allparteienkonsens im Vorarlberger Landtag. Der Landtag hat sich bemüht, für möglichst große Kontinuität im Gemeinderecht zu sorgen.

Gewisse Paradigmenwechsel sind nichtsdestoweniger festzustellen: In der Haltung der Fraktionen gegenüber der Lan-

desumlage etwa oder in der Einstellung gegenüber den Instrumenten der Gemeindeaufsicht: Während bis in die 60er Jahre ÖVP und FPÖ für eine relativ strenge Gemeindeaufsicht eintraten, waren die Sozialdemokraten großzügiger. Heute scheint sich diese Einstellung in gewisser Hinsicht umzukehren.

Ein anderes Thema ist erst seit wenigen Jahren Gegenstand der Landtagsdebatten: Das Infragestellen bestehender Gemeindestrukturen kannte bislang keine Präzedenzfälle. Der Grundkonsens über die notwendige Verstärkung von Gemeindekooperationen weist darauf hin, dass die geänderten wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse von den Gemeinden ein neues Reagieren erfordern.

Dennoch ist anzunehmen, dass Landtag und Gemeinden auch in Zukunft eng und mehr oder weniger harmonisch miteinander verbunden sein werden und zwar aus einem Grund, den Finanzlandesrat Adolf Vögel im Jahre 1955 anführte: *„Ich kann mir nicht vorstellen, dass ein Landtag, dessen Abgeordnete ja alle aus der Gemeinde kommen, zum Schaden der Gemeinde eine [...] Gesetzgebung beschließen würde, die vollständig gegen die Gemeinden geht.“*⁹⁹

- 1 § 92 Gemeindegesetz, LGBl. Nr. 45/1965.
- 2 RGBl. Nr. 18/1862.
- 3 Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 11.06.2008, B 464/07.
- 4 Stenographische Sitzungsberichte [fortan: StenSib] 9. Vorarlberger Landtag [fortan: LT] 1. Session 1903, Beilage 40.
- 5 Alfons Troll/Fritz Schneider, Gemeindeordnung für das Land Vorarlberg, Bregenz 1935, S. 81.
- 6 StenSib 15. LT 1935, 7. Sitzung 24.07.1935, S. 72.
- 7 BGBl. Nr. 205/1962.
- 8 StenSib 20. LT 1965, 9. Sitzung 28./29.10.1965, S. 163.
- 9 Siehe auch StenSib 26. LT 1998, Beilage 74, und StenSib 27. LT 1999, 1. Sitzung 27.01.1999, S. 2.
- 10 StenSib 24. LT 1985, Beilage 7.
- 11 Siehe StenSib 24. LT 1985, 5. Sitzung 22.05.1985, S. 132 ff., die Wortmeldung des Abgeordneten Günter Keckeis (SPÖ), StenSib 24. LT 1985, 5. Sitzung 22.05.1985, S. 132 ff.
- 12 Siehe ebenda, S. 137 ff., die Wortmeldung des Abgeordneten Manfred Rünzler (AL/VGÖ).
- 13 StenSib 20. LT 1965, 9. Sitzung 28./29.10.1965, S. 171.
- 14 StenSib 17. LT 1951, Beilage 19.
- 15 StenSib 17. LT 1952, 2. Sitzung 14.01.1952, S. 14.
- 16 Wortmeldung von Landtagsvizepräsident Pius Moosbrugger (SPÖ), StenSib 19. LT 1959, 4. Sitzung 21./22.12.1959, S. 66ff.
- 17 StenSib 20. LT 1967, 2. Sitzung 01.03.1967, S. 14 ff, Wortmeldung des Abgeordneten Dr. Walter Peter (SPÖ).
- 18 Ebenda, S. 19, Wortmeldung des Abgeordneten Alfred Eß (FPÖ, dagegen noch der Abgeordnete Werner Melter, FPÖ, StenSib 19. LT 1959, 4. Sitzung 21./22.12.1959, S. 67 f).
- 19 StenSib 24. LT 1986, 3. Sitzung 09.04.1986.
- 20 StenSib 25. LT 1994, 1. Sitzung 02.02.1994.
- 21 StenSib 26. LT 1996, 4. Sitzung 08.05.1996.
- 22 Gesetz über die Außerkraftsetzung der in den Jahren 1938 bis 1945 erfolgten Vereinigungen von Gemeinden, StenSib 16. LT, Beilage 13/1946; vgl. die Diskussion StenSib 16. LT, 3. Sitzung 21.03.1946, S. 3 f.
- 23 Der Selbständige Antrag „Finanzielle Auswirkungen möglicher Gemeindefusionen“ wurde in 2007 gegen die Stimmen der SPÖ abgelehnt (StenSib 28. LT 2007, Beilage 26 und 4. Sitzung 08.05.1997).
- 24 Siehe etwa StenSib 28. LT, Beilage 103/2006, und die darüber abgehaltene Diskussion in StenSib 28. LT 2007, 1. Sitzung 31.01.2007.
- 25 StenSib 27. LT 2002, 4. Sitzung 08.05.2002, zur Beilage 17/2002.

- 26 Dieser Allparteien-Konsens äußert sich beispielsweise in der einstimmig angenommenen Ausschussvorlage „Infrastrukturhebung und Gemeindekooperation“, StenSib 28. LT 2007, Beilage 43. Siehe auch die Äußerung des Klubobmannes der ÖVP, Rainer Gögele, StenSib 28. LT, 1. Sitzung 31.01.2007: *„Einigkeit besteht darin, dass inhaltlich etwas weitergehen muss, dass Gemeindekooperationen etwas Gutes sind.“*
- 27 StenSib 23. LT 1979, 2. Sitzung 21.03.1979, S. 40.
- 28 So die Abgeordnete Jutta Kräutler-Berger (Grüne Alternative), Sitzungsberichte XXV. Vorarlberger Landtag, 1. Sitzung 1991, S. 41.
- 29 StenSib 17. LT 1952, 10. Sitzung 29.12.1952, S. 151.
- 30 StenSib 17. LT 1953, 1. Sitzung 30.03.1953, S. 7.
- 31 StenSib 25. LT 1990, 10. Sitzung 12.-14.12.1990, S. 716, Landesrat Dr. Guntram Lins (ÖVP),
- 32 Ebenda, S. 787, Abgeordneter Günter Lampert (ÖVP), StenSib 25. LT 1990.
- 33 So die Abgeordnete Christine Werber (ÖVP), StenSib 25. LT, 6. Sitzung 04.-6.07.1990, S. 326.
- 34 Vgl. StenSib 20. LT 1965, 9. Sitzung 28./29.10.1965, S. 225, die Wortmeldung der Abgeordneten Elfriede Blaickner (ÖVPI),
- 35 Vgl. ebenda, S. 226, die Wortmeldung des Abgeordneten Dr. Walter Peter (SPÖ).
- 36 Vgl. ebenda, S. 172 ff., die Wortmeldung des Abgeordneten Dr. Martin Purtscher (ÖVP).
- 37 Vgl. ebenda, S. 168 f., die Wortmeldung des Abgeordneten Dr. Walter Peter (SPÖ).
- 38 Art 116 Abs 2 Bundes-Verfassungsgesetz.
- 39 StenSib 18. LT 1955, 9. Sitzung 19.12.1955, S. 74.