

Nr. 62 (04.02.2009)



Bemerkungen zur Entwicklung des Gemeindewahlrechts von 1864 bis 2008¹

Elmar Häusler

Vortrag beim Symposium des Vorarlberger Landtages „Der Vorarlberger Landtag und die Gemeinden“ anlässlich „200 Jahre Gemeindeorganisation in Vorarlberg 1808 bis 2008“ am 22. Oktober 2008 in Bregenz (Landhaus).

Vorbemerkung

„Bemerkungen zur Entwicklung des Gemeindewahlrechts.“ Warum dieses Thema?

Die Rechtfertigung mag das Generalthema „Der Vorarlberger Landtag und die Gemeinden“ bieten. Immerhin hat der Landtag mit dem Wahlrecht einen nicht unerheblichen Aspekt des kommunalen Lebens bestimmt. Mehr an objektiver Rechtfertigung ist nicht zu finden. Schließlich ist es eine subjektive Entscheidung, für die ich mir die Verantwortung mit dem Herrn Landtagsdirektor teile.

So möchte ich Sie denn in das Jahr 1864 – damit in die Anfangsjahre des heutigen Landtages - zurückführen und von dort ausgehend einige Bemerkungen zu einer knapp 150 Jahre dauernden Entwicklung anbringen.

Warum Bemerkungen?

Weil nicht mehr möglich ist, wenn eineinhalb Jahrhunderte in 30 Minuten – oder einige mehr – gepackt werden sollen. Ich beschränkte mich dabei auf die **Wahl der Gemeindevertretung**. Besonderes Augenmerk möchte ich auf die Entwicklung der **Wahlberechtigung**, des **Wahlsystems** und der **Stimmabgabe**, als den für den Außenstehenden sinnenfälligsten Vorgang, legen.

Vorerst aber noch ein Wort zur Terminologie: Bis 1919 heißt das Organ, das wir heute Gemeindevertretung nennen, „Gemeindeausschuss“.

Gemeindevertretung hingegen war der Oberbegriff für den Gemeindeausschuss und den Gemeindevorstand mit dem Gemeindevorsteher.

I. Die Zeit der Monarchie

1. Gemeinde-Wahlordnung 1864

Der Vorarlberger Landtag hat im Jahre 1864 gemeinsam mit der Gemeinde-Ordnung eine Gemeinde-Wahlordnung beschlossen.²

Die Erlassung dieser Gesetze war von einigen Geburtswehen begleitet, wobei die Schwierigkeiten vor allem in der Gemeinde-Ordnung lagen. Diese Gesetze sind nicht im Schoße des Landtages herangereift, sie basieren auf einer Regierungsvorlage, das heißt einer Vorlage der Regierung in Wien.

Für die Erlassung der Gemeinde-Ordnung und der Gemeinde-Wahlordnung hatte das **Reichsgemeindengesetz aus 1862**,³ das war ein Rahmengesetz (etwa dem heutigen Grundsatzgesetz vergleichbar), bestimmte Vorgaben gemacht. Die wohl inhaltsschwerste Bedingung für die Gemeinde-Wahlordnung besagte, dass das Landesgesetz *„die Bildung der Gemeindevertretung durch eine Wahlordnung mit gebührender Rücksichtnahme auf die Sicherung der Interessen der höher Besteuernten“* zu regeln hat.⁴

Zu dem von der Regierung dem Landtag vorgelegten Entwurf einer Gemeinde-Ordnung und einer Gemeinde-Wahlordnung hat der Landtag zahlreiche, vor allem die Gemeinde-Ordnung betreffende Änderungen beschlossen. Diese konnten nicht die kaiserliche Sanktion erlangen. Den

Bemängelungen hat der Landtag schließlich vollständig entsprochen. Am 22. April 1864 haben die beiden Gesetze die Sanktion des Kaisers erhalten.

a) Wahlberechtigung

Aktives Wahlrecht

Wahlberechtigt waren (vereinfacht dargestellt):

I. Gemeindemitglieder, insofern sie **österreichische Staatsbürger** waren, nämlich

1. **Gemeindebürger mit Steuerleistung und Ehrenbürger;**
2. **(nur) Heimatberechtigte** (die nicht auch zugleich Gemeindebürger waren), und zwar
 - a) Ortsseelsorger der Christen und Rabbiner,
 - b) Beamte,
 - c) Offiziere i. R.,
 - d) Militärparteien ohne Truppenzugehörigkeit,
 - e) Doktoren, welche ihren akademischen Grad an einer inländischen Universität erhalten hatten,
 - f) Vorsteher und Oberlehrer an Volksschulen, Direktoren und Lehrer an höheren Schulen,
 - g) Besteuerte;
3. bei einer Steuerleistung von mind. 2 Gulden: Haus- oder Grundbesitzer und selbständig Erwerbstätige (auch wenn sie nicht in der Gemeinde wohnten);

II. Inländische juristische Personen mit einer Steuerleistung von mind. 2 Gulden.

Die unter I. 2. a bis f genannten Personen wurden im allgemeinen Sprachgebrauch als so genannte **Intelligenzwähler** bezeichnet.

Das aktive Wahlrecht war also überraschender Weise durch kein Wahlalter beschränkt. Ebenso überraschend: Frauen waren vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen.

Das **Wahlrecht** war in der Regel **persönlich** auszuüben. Hievon bestanden **Ausnahmen**. Damit ist die Überraschung auch schon zu Ende. Die wohl bedeutendste Ausnahme besagte, dass **nicht eigenberechtigte Personen** das Wahlrecht durch ihre **Vertreter**, die in ehelicher Gemeinschaft lebende **Gattin** durch ihren **Ehegatten**, andere **eigenberechtigte**

Frauenspersonen durch einen **Bevollmächtigten** auszuüben haben. **Der Staat, das Land und die öffentlichen Fonde** wurden **als Grund- und Hausbesitzer** oder **Inhaber einer Gewerbeunternehmung** durch eine bevollmächtigte Person vertreten. Analoges galt auch für **Korporationen, Vereine und Gesellschaften**.

Passives Wahlrecht

Wählbar als Ausschuss- oder Ersatzmänner waren nur diejenigen Gemeindeglieder **männlichen Geschlechtes**, welche **wahlberechtigt** waren, das **24. Lebensjahr** zurückgelegt hatten und sich im **Vollgenusse der bürgerlichen Rechte** befanden.

Zum aktiven und passiven Wahlrecht gab es einige **Ausnahmen** und **Ausschlussgründe**.

b) Bildung der Wahlkörper

Das aktive Wahlrecht war sehr wesentlich von einer Steuerleistung abhängig. Das Gemeindegewahlrecht war daher ein **Zensuswahlrecht**. Um der Vorgabe des Reichsgemeindegewahlgesezes zu entsprechen, das heißt, um die Interessen der höher Besteuerten gebührend zu berücksichtigen, waren die Wahlberechtigten in **Wahlkörper** zu gliedern.

Zum Zwecke der Wahl des Gemeindegewahlausschusses war vom Gemeindevorsteher zunächst ein **Verzeichnis aller wahlberechtigten Gemeindeglieder** anzufertigen.

Das Verzeichnis hatte zu enthalten:

- die Ehrenbürger,
- die Gruppe der heimatberechtigten Gemeindeglieder unter Angabe der allfälligen Jahresschuldigkeit an direkten Steuern,
- die übrigen Wahlberechtigten in der Reihenfolge der Höhe der Jahresschuldigkeit an direkten Steuern sowie die nur in die Vermögenssteuer einbezogenen unter Angabe der Steuerbeträge,
- Summe aller Steuer-Jahresschuldigkeiten.

In der Regel waren drei **Wahlkörper** zu bilden. Die Gesamtsteuersumme der Steuer- Jahresschuldigkeiten wurde in drei gleiche Teile geteilt.

In den ersten Wahlkörper gehörten:

- die Wahlberechtigten, die nach den fortlaufenden Zahlen des Verzeichnisses das erste Drittel der Gesamtsteuersumme zu entrichten hatten,
- die Ehrenbürger, Ortsseelsorger, Behördenchefs, wahlberechtigten Staboffiziere.

In den zweiten Wahlkörper gehörten:

- die Wahlberechtigten, die nach den fortlaufenden Zahlen das zweite Drittel der Gesamtsteuersumme zu entrichten hatten,
- die sonstigen Beamten, sonstigen Offiziere i. R., die Militärparteien ohne Truppzugehörigkeit, die Doktoren, die Vorsteher und Oberlehrer an Volksschulen, die Direktoren und Lehrer an höheren Schulen.

In den dritten Wahlkörper gehörten:

- die übrigen Wahlberechtigten.

Je nach Anzahl der Gemeindemitglieder waren zwischen 9 und 30 **Ausschuss- und Ersatzmänner** zu wählen. Sie waren auf die einzelnen **Wahlkörper zu gleichen Teilen** zu verteilen.

Die **Wahlperiode** dauerte nur **drei Jahre**. Es gab **keinen landeseinheitlichen Wahltermin**. Nach einem Vierteljahrhundert Erfahrung damit hieß es, jedes Käferjahr ist auch ein Wahljahr.⁵

c) Wahlvorgang

Zur Durchführung der Wahl hatten sich die Wahlkörper **abgesondert** zu versammeln. Zuerst wählte der dritte, hierauf der zweite, zuletzt der erste Wahlkörper. Jeder Wahlberechtigte konnte **aus allen wählbaren Gemeindemitgliedern** ohne Unterschied des Wahlkörpers wählen.

Es bestand **keine Wahlpflicht**.

Der Wahlakt war öffentlich. Die Wähler wurden in der Reihenfolge, wie ihre Namen in der Wählerliste eingetragen waren, zur Abstimmung aufgerufen.

Jeder zur Abstimmung aufgerufene Wähler hatte nach seinem Wunsche **so viele Personen** zu nennen, als der Wahlkörper, dem er angehörte, **Ausschuss- und Ersatzmänner zusammen** zu wählen hatte. Die Stimmabgabe fand also öffentlich und mündlich, d. h. **ohne Stimmzettel**, statt. **Jede Abstimmung** war sogleich in Gegenwart des Wählers in die hierzu vorbereiteten Rubriken der Stimmliste **neben dem Namen des Wählers einzutragen**. Damit wurde beurkundet, wer wen gewählt hatte.

In jedem Wahlkörper waren in der nötigen Anzahl jene mit den **meisten Stimmen** zu **Ausschussmännern** und **Ersatzmännern** gewählt. Das **Wahlresultat** des dritten Wahlkörpers war **bekannt zu geben, bevor** der zweite Wahlkörper wählte, und jenes des zweiten Wahlkörpers, bevor der erste zur Wahl schritt. Der Wähler des höheren Wahlkörpers bzw. die politischen Gruppierungen kannten somit das Ergebnis im niedrigeren Wahlkörper und konnten nun das Stimmverhalten bzw. die letzten Werbeaktivitäten darauf abstellen.

Es bestand **Pflicht zur Annahme der Wahl**. Wer eine Wahl ohne gerechtfertigten Entschuldigungsgrund nicht annahm, war strafbar.

Die Gemeinde-Wahlordnung 1864 legte ein **Mehrheitswahlverfahren** fest, wie wir es im Prinzip (freilich ohne Gliederung in Wahlkörper) heute auch noch kennen. Mit dem Mehrheitswahlverfahren verbindet man die Vorstellung von einem Verfahren, das **abseits von Parteien** stattfindet. Das mag heute, wo das Mehrheitswahlverfahren lediglich als Ersatzverfahren dient und nur mehr in kleineren Gemeinden stattfindet, vielleicht zutreffen. Nach dem Eindruck, den die Landtagsmaterialien und die damalige Presse für die Zeit der alleinigen Herrschaft dieses auch bei den Landtagswahlen in Geltung gestandenen Verfahrens vermitteln, ist dies zumindest für die größeren Gemeinden zu relativieren. Die gewählten Mandatare waren dort eindeutig den politischen Parteien zuzuordnen.

Der Begriff „Mehrheitswahl“ taucht erstmals in der Gemeindewahlordnung 1909 auf. Mit der Gemeindewahlordnung 1959 wurde er, weil er eigentlich ein anderes Verfahren bezeichnet, beseitigt und durch den Begriff „Wahlverfahren in Ermangelung von Wahlvorschlägen“ ersetzt. In Vorarlberg lebt der Begriff im allgemeinen Sprachgebrauch freilich nach wie vor weiter. Er wird auch hier im Sinne dieses Sprachgebrauches verwendet.

2. Die Novellen bis 1909

Die Gemeinde-Wahlordnung 1864 war in ihren Grundzügen politisch umstritten. Sie war auch nicht ausgereift. Bis zum Jahre 1909 wurde sie dreizehnmal novelliert.

a) Novellen LGBl. Nr. 13/1867 und LGBl. Nr. 16/1903

Abstimmung mit Stimmzetteln

Eine frühe Korrektur betraf die Abstimmung. Die Novelle LGBl. Nr. 13/1867 führte die Abstimmung mit Stimmzetteln ein. Die Meinung hiezuh war nicht einhellig.⁶ Die Frage der geheimen oder öffentlichen Abstimmung war ein vieldiskutiertes Thema.

Die **Befürworter** verwiesen darauf, dass

- auch in England, der politisch fortschrittlichsten Nation, die geheime Abstimmung angestrebt werde,
- die Wähler abhängig seien und sich nicht getrauten, ihrer wahren Absicht entsprechend zu stimmen,
- bei offener Abstimmung die Wahlbeteiligung gering bleibe,
- die Mehrheit des Volkes für die geheime Abstimmung sei.

Die **Gegner** machten geltend, dass

- in der vorbildlichen Schweiz die offene Abstimmung üblich sei,
- die geheime Abstimmung den offenen und geraden Charakter des Volkes verderbe, Geheimnistuerei und falschen Schein fördere,
- die Abstimmung mit Stimmzetteln nirgendwo in Österreich eingeführt und die Zustimmung der Regierung ungewiss sei,
- die geheime Abstimmung Wahlumtriebe begünstige.

Zustellung von Stimmkuverts

1903 wurde mit der Novelle LGBl. Nr. 16/1903 ein erster Schritt zur Absicherung der geheimen Abstimmung getan. Es wurde die bisher schon verschiedentlich geübte **Zustellung von Stimmkuverts** zur **Pflicht**. Zugleich wurden Anforderungen an die Stimmkuverts definiert. Der Referent bemängelte damals – technisch auf der Höhe der Zeit – „*dass [...] man auch ohne Zuhilfenahme von Röntgenstrahlen, sobald man nur ein Kuvert gegen das Licht hielt, nicht nur die Farbe des Stimmzettels, sondern auch die einzelnen darauf verzeichneten Namen ersehen konnte.*“⁷ Die Kuverts mussten nunmehr nicht nur aus undurchsichtigem, sondern auch aus starkem Papier sein.

b) Novelle 13/1885

Das Zensuswahlrecht in Verbindung mit dem Wahlkörpersystem war nicht nach dem Sinn des Landtages, genauer gesagt, nicht im Sinne der seit 1870 im Landtag bestehenden Mehrheit. Die bestehende Regelung hatte dazu geführt, dass das **Verhältnis der Zahlen der Wahlberechtigten** der Wahlkörper vor allem in größeren Gemeinden zunehmend auseinanderklaffte und daher als **ungerecht** empfunden wurde. So wird von Dornbirn – allerdings als einem Extremfall – berichtet, wo sich die Zahl der Wahlberechtigten des I. Wahlkörpers zur Zahl der Wahlberechtigten des III. Wahlkörpers wie 1:48 verhielt. 45 Wählern im I. Wahlkörper standen 264 im II. und über 2200 im III. Wahlkörper gegenüber.⁸

Der Landtag hatte wiederholt eine Änderung des Zustandes versucht, war aber **an der Regierung gescheitert**. Diese hatte in den vorgeschlagenen Regelungen eine nicht ausreichende Sicherung der Interessen der höher Besteuernten gesehen.

Einen gewissen Erfolg konnte der Landtag mit der Novelle LGBl. Nr. 13/1885 erzielen. Nach dieser Novelle mussten der erste und der zweite Wahlkörper (abhängig von der Zahl der wahlberechtigten Gemeindemitglieder) drei- bis sechsmal so viele Wahlberechtigte haben, als Ausschuss- und Ersatzmänner zu wählen waren. Andernfalls waren die Wahlkörper durch Wahlberechtigte aus dem nachfolgenden Wahlkörper zu ergänzen. Die Reform sollte wenigstens die größten Härten der bisherigen Bestimmungen mildern.⁹

3. Gemeindewahlordnung 1909

Eine umfangreichere Änderung brachte erst die Gemeindewahlordnung 1909.¹⁰ Die Bemühungen zu einer Neuregelung reichten in das Jahr 1903 zurück. Im Oktober 1904 hatte der Landtag **Grundzüge** für eine neue Gemeindewahlordnung beschlossen. Im Bericht des Landesausschusses heißt es hiezu rückblickend:

„Die Behandlung dieser ‚Grundzüge‘ im Plenum des Hauses förderte eine Unmasse von Wahlschwindeleien und raffinierten Praktiken zutage, sodass dem ganzen Hause eine Reform der Gemeindewahlordnung als unabweisbar erschien und die Grundzüge einstimmige Annahme fanden.“¹¹

Die angesprochenen Unzukömmlichkeiten vermitteln ein bedenkliches Bild:¹²

- Es wurden überhöhte – zum Teil unmittelbar vor der Wahl erstellte – Steuerbekenntnisse abgegeben, wodurch dann ein Wahlrecht oder ein Wahlrecht in einem höheren Wahlkörper erlangt wurde. Den Mehrbetrag an Steuern deckten Interessierte ab.
- Zur Begründung einer Wahlberechtigung war auch das steuerliche Einbekenntnis einer nicht bestehenden Zimmervermietung besonders verbreitet.
- In Familien wurde Vermögen auf Ehegattin und Kinder so verteilt, dass die Ehegattin und die Kinder wahlberechtigt wurden. Das Wahlrecht wurde dann durch den Ehemann und Vater ausgeübt.
- Bei der Erstellung der Listen wurde unterschiedlich vorgegangen, insbesondere wurde die Vermögenssteuer unterschiedlich berücksichtigt.
- Bei Liegenschaftsverkäufen erfolgte die Steuerzuschreibung an den neuen Eigentümer – je nachdem wie es besser passte – sofort oder verzögert.
- Stimmzettel bzw. Kuverts wurden mit Zeichen versehen, damit kontrolliert werden konnte, wie jemand abgestimmt hatte. Ähnliches wurde mit Farben von Stimmzetteln oder pappendeckelartigen Stimmzetteln versucht.
- Wähler wurden kurz vor der Abstimmung genötigt, ihren Stimmzettel gegen einen anderen auszuwechseln.
- Ein k. k. Beamter soll damit geprahlt haben, einem Wähler den Stimmzettel aus dem Sack gestohlen und dafür einen anderen Stimmzettel hineingesteckt zu haben.

Die beklagten Vorfälle stammen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes betreffend Bestimmungen zum Schutze der Wahl- und Versammlungsfreiheit, RGBI. Nr. 18/1907.

Die für die Erneuerung der Gemeindewahlordnung notwendigen Verhandlungen mit der Regierung zogen sich in die Länge. Die Regierung lehnte die angestrebte Abschaffung des Wahlkörpersystems in den größeren Gemeinden und den Ersatz dieses Systems durch die Verhältniswahl ab, weil das gegen Artikel XI des Reichsgemeindegesetzes verstoße, hatte jedoch keine Einwendungen gegen die Einführung des **Proportionalwahlrechtes innerhalb der Wahlkörper** in Gemeinden mit

mehr als 2000 Einwohnern und die Bildung eines IV. Wahlkörpers in Gemeinden mit mehr als 4000 Einwohnern.

Die neue Gemeindewahlordnung ist verhältnismäßig detailliert und enthält bereits viele Regelungen, wie man sie heute noch kennt. **Wesentliche Neuerungen** waren:

- die Erweiterung bzw. Neugestaltung des Wahlrechtes,
- die Neugliederung der Wahlkörper,
- die Einführung des Verhältniswahlrechtes für größere Gemeinden.

a) Erweiterung bzw. Neugestaltung des Wahlrechtes

Die **wesentlichsten Änderungen** im Wahlrecht bestanden nach dem Bericht des Wahlreformausschusses darin, dass die in ehelicher Gemeinschaft lebenden **Eheleute** gemeinsam **nur eine Stimme** hatten und dass unter **Vormundschaft oder Kuratel stehende Personen kein Wahlrecht** mehr besaßen.¹³

Das **aktive Wahlrecht** war **erstmalig auch** vom Erreichen eines bestimmten Wahlalters – dem **24. Lebensjahr** – abhängig. In Gemeinden mit einem vierten Wahlkörper waren auch **Personen männlichen Geschlechts** wahlberechtigt, wenn sie einen **dreijährigen ordentlichen Wohnsitz** besaßen. In diesen Gemeinden gab es somit ein allgemeines Männerwahlrecht.

Das Wahlrecht war **in der Regel persönlich auszuüben**. Eine in ehelicher Gemeinschaft lebende **Ehegattin** hatte ihr Wahlrecht durch ihren **Ehemann** auszuüben. Wenn der Ehemann selbst wahlberechtigt war, hatte er für beide **nur eine Stimme**. Juristische Personen übten das Wahlrecht durch die zur Vertretung nach außen berufenen Personen aus.

Wählbar als Ausschuss- oder Ersatzmänner waren diejenigen Personen **männlichen** Geschlechts, welche **wahlberechtigt** waren, das **24. Lebensjahr** zurückgelegt hatten und im Vollgenusse der **bürgerlichen Rechte** standen.

b) Neugliederung der Wahlkörper

Die Wahl erfolgte in **Wahlkörpern**. Abhängig von der Größe der Gemeinde war in vier, drei oder einem Wahlkörper zu wählen. Während in den Wahlkörpern I bis III jeweils gleich viele Mandate zu wählen waren,

entfielen auf den IV. Wahlkörper nur rund halb so viele Mandate wie in einem der anderen Wahlkörper.

Die Wahlberechtigten waren in Abhängigkeit von

- Ehrenbürgerschaft,
- Zugehörigkeit zur Schicht der Intelligenzwählerschaft,
- Höhe der Steuerleistung und
- Dauer ihres ordentlichen Wohnsitzes

in die Listen der einzelnen Wahlkörper aufzunehmen.

c) Einführung des Verhältniswahlrechtes

Für Gemeinden mit mindestens 2000 Einwohnern wurde für die Wahl der Gemeindeausschüsse und Ersatzmänner die Verhältniswahl eingeführt.

Es ergab sich folgendes Zusammenspiel von Einwohnerzahl, Zahl der Wahlberechtigten, Zahl der Wahlkörper und Wahlverfahren:

Gemeinde	Wahlkörper	Wahlverfahren
4000 und mehr Einwohner	4 Wahlkörper	Verhältniswahl
2000 – 3999 Einwohner und mindestens 60 Wahlberechtigte	3 Wahlkörper	Verhältniswahl
Weniger als 2000 Einwohner und mindestens 60 Wahlberechtigte	3 Wahlkörper	Mehrheitswahl
Weniger als 60 Wahlberechtigte	1 Wahlkörper	Mehrheitswahl

Auch in Verhältniswahlgemeinden wurde in **Wahlkörpern** gewählt. Dem Verhältniswahlsystem entsprechend wurden hier nicht Einzelpersonen, sondern **Listen, und zwar gebundene Listen** (ohne die Möglichkeit des Reihens oder Streichens), gewählt. Die Wahlvorschläge mussten von 20 Wahlberechtigten unterfertigt sein.

Als Verhältniswahlverfahren war das Hagenbach-Bischoff-Verfahren anzuwenden,¹⁴ wobei das erste bei diesem Verfahren anfallende Restmandat der im betreffenden Wahlkörper stimmenstärksten Partei, ein allenfalls zweites Restmandat der im betreffenden Wahlkörper

zweitstärksten Partei zuzuweisen war. Die Mandate wurden den Kandidaten in der Reihenfolge des Wahlvorschlages zugewiesen.

d) Sonstiges

Durch die im selben Jahr erfolgte Novellierung der **Gemeindeordnung** wurde die **Funktionsperiode** von drei auf **fünf Jahre** verlängert.¹⁵

Die **Vorschriften zur geheimen Abstimmung** wurden **weiter verfeinert**:

Die **Stimmzettel** müssen nun aus weißem, nicht steifem Papier sein und dürfen keine äußeren Kennzeichen tragen.

Bei der **Verhältniswahl** ist der Stimmzettel in einer **Wahlzelle** in das Kuvert einzulegen.

Nach den bisherigen Regelungen hatte der Wahlberechtigte seinen Stimmzettel bzw. sein Kuvert **dem Vorsitzenden zu übergeben**, der es dann in die Wahlurne zu legen hatte. Die Vorlage des Landesausschusses wollte davon abgehen und das Einlegen des Kuverts dem Wähler überlassen. Wenn dabei – was nicht auszuschließen war – schlussendlich zu viele Wahlkuverte in der Urne waren, sollte vor der Auswertung durch Los die überzählige Anzahl von Kuverts entfernt werden. Auf Grund von Bedenken der Staatsregierung wurde – wohl zu Recht – eine Regelung im Sinne des Bisherigen getroffen. Das Kuvert war also weiterhin dem Vorsitzenden zu übergeben. Das gilt auch heute noch. (Die vor laufender Kamera abstimmende politische Prominenz entzieht sich allerdings beharrlich dieser letzten Kontrolle des Abstimmungsvorganges.)

4. Wahlpflichtgesetz

Gleichzeitig mit der neuen Gemeindewahlordnung 1909 wurde in einem eigenen Gesetz¹⁶ die **Wahlpflicht** eingeführt. Im Bericht des Wahlreformausschusses wird dies damit begründet,

- dass Rechte und Pflichten im Allgemeinen und so auch Wahlrecht und Wahlpflicht korrelativ seien,
- dass die Wahlpflicht die Wahlagitation mäßige und – recht bemerkenswert –,
- dass sie dem einzelnen Wähler erst die volle Freiheit in der Ausübung des Wahlrechtes gebe.¹⁷

Die Erfahrungen mit der Wahlpflicht bei den Reichsratswahlen seien, so im Bericht weiter, von allen Parteien als äußerst wohltuend erklärt worden. Zur Frage Verhältniswahl und Wahlpflicht führt der Bericht aus: Wenn die Wahlpflicht für alle Fälle wünschenswert erscheine, so sei sie für die Verhältniswahlgemeinden geradezu eine Notwendigkeit. Proporz und Wahlpflicht bedingten sich gegenseitig. Nur dann, wenn Wahlpflicht bestehe, werde die Gemeindevertretung einer Verhältniswahlgemeinde so zusammengesetzt sein, dass alle Parteien und Interessengruppen der betreffenden Gemeinde ihrer wirklichen Stärke entsprechend vertreten sind. Eigenartigerweise spricht der Bericht des Wahlreformausschusses die oft geringe Wahlbeteiligung nicht an. So lag beispielsweise die Wahlbeteiligung im Wahljahr 1891 in Egg bei 16,1 Prozent (502:81), in Lingenau bei 12,4 Prozent (233:29) und in Altach bei 4,6 Prozent (279:13).¹⁸

Den Materialien zufolge war die Wahlpflicht nicht umstritten. Im Jahre 1919, als es darum ging, das aus der Monarchie stammende Landesgesetz über die Wahlpflicht bei Reichsratswahlen auf die Wahlen zur konstituierenden Nationalversammlung umzustellen, traten die Gegensätze hervor. Auf dem Hintergrund des inzwischen (1919) eingeführten Frauenwahlrechtes wurde von der Opposition darauf hingewiesen, dass ein großer Teil der Frauen in Verlegenheit sei, was sie mit dem Geschenk des Wahlrechtes anfangen sollten.¹⁹ Eine Frau, die trotz aller Wahlagitation nicht wählen will und zur Wahl gezwungen wird, werde eine Partei wählen, die nicht die Demokratie auf ihre Fahne geschrieben hat. Mit der Wahlpflicht – so der Sprecher der Opposition weiter – wolle man in erster Linie jene erfassen, die sich um die politische Entwicklung am allerwenigsten gekümmert haben. Die Arbeiterschaft, die um dieses Recht gekämpft habe, habe die sehr begründete Furcht, dass damit ihr Einfluss eingeschränkt und unrechtmäßig zurückgedrängt wird.

II. Die Zeit der 1. Republik

1. Gemeindewahlordnung 1919

a) Allgemeines

Nach dem Untergang der Monarchie ging der Landtag daran, eine neue Gemeindewahlordnung zu schaffen. Die neue Regelung, die Gemeindewahlordnung 1919,²⁰ war den Grundsätzen des **allgemeinen, gleichen, direkten** und **geheimen** Wahlrechtes verpflichtet. Damit ist die

Abkehr vom Zensuswahlrecht vollzogen. **Juristische Personen** sind **nicht mehr wahlberechtigt**.

In Gemeinden mit mehr als 1600 Einwohnern sowie in den Industriegemeinden Bürs, Dalaas, Kennelbach, Lochau, Nüziders **und** in den Gemeinden, die vom Landesrat (er entspricht etwa der heutigen Landesregierung) als Industriegemeinden anerkannt wurden, wurde nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt.

In den übrigen Gemeinden galt das Verfahren der **relativen Stimmenmehrheit**. In **größeren Mehrheitswahl-Gemeinden** (Gemeinden mit mehr als 200 Einwohnern) wurden die Wahlberechtigten in **zwei Wahlkörper** geschieden, wobei im ersten die Steuerträger und ihre Ehegattinnen und Kinder, sofern sie im gemeinsamen Haushalt lebten und wahlberechtigt waren, und im zweiten die übrigen Wahlberechtigten zusammengefasst wurden. Die zu wählenden Mandate waren auf die Wahlkörper nach dem **Verhältnis** der ihnen angehörenden Wahlberechtigten **aufzuteilen**, sodass die Gleichheit des Wahlrechtes gewahrt war. In **kleinen** Gemeinden wurde in **einem Wahlkörper** gewählt.

b) Wahlberechtigung

Aktiv wahlberechtigt war jeder in der Gemeinde heimatberechtigte deutschösterreichische Staatsbürger ohne Unterschied des Geschlechtes, der das **20. Lebensjahr** vollendet und in der Gemeinde seinen ordentlichen Wohnsitz hatte. Zum aktiven Wahlrecht gab es einige **Ausschlussgründe**. Es bestand **Wahlpflicht**.

Passiv wahlberechtigt waren alle Wahlberechtigten, die das **24. Lebensjahr** zurückgelegt hatten und nicht ausgeschlossen oder ausgenommen waren.

Wer eine **Wahl** ohne gerechtfertigten Entschuldigungsgrund **nicht annahm**, war nach wie vor **strafbar**.

c) Verfahren

Die Wahl ist nun **einheitlich für das gesamte Land** auf einen **Sonntag** auszuschreiben. Die bei der Verhältniswahl erforderlichen Wahlvorschläge bedurften der Unterschrift von 25 Wahlberechtigten. Die Mandate waren

nach dem d'hondtschen Verfahren aufzuteilen. Nicht gewählte Bewerber wurden Ersatzmänner.

2. Gemeindewahlordnung 1924

Am 20. Oktober 1920 wurde die Bundes-Verfassung beschlossen. Die Vorgaben der Verfassung machten eine Anpassung des Gemeindewahlrechtes erforderlich, was mit der Gemeindewahlordnung 1924 geschah.²¹ Dies betraf – neben einer Ausweitung des Wahlrechtes auf nicht heimatberechtigte Bundesbürger – vor allem das Mehrheitswahlrecht und die Wahlkörper.

Das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) kannte für Gemeinden nur das Verhältniswahlverfahren.²² Es wurde daher das **Mehrheitswahlverfahren**, wie der Berichterstatter im Landtag ausführte, „...[als] ein **Notbehelf** für den Fall [belassen], dass in einer Gemeinde nach dem Verhältniswahlverfahren die Gemeindevertretung [mangels Wahlvorschlägen] gar nicht gewählt werden kann.“²³

Nach der verfassungsrechtlichen Vorgabe darf die Wählerschaft in Wahlkreise aufgeteilt werden, eine **Aufgliederung in herkömmliche Wahlkörper** ist hingegen **nicht mehr gestattet**. Das bedeutete, dass die beim Mehrheitswahlverfahren in größeren Gemeinden vorgesehene Aufteilung in Wahlkörper nicht mehr möglich war.

3. Novelle LGBl. Nr. 45/1928

Die Novelle LGBl. Nr. 45/1928 hat vor allem das Verfahren bei der **Einbringung der Wahlvorschläge** geändert. Nach bisherigem Recht war, wenn kein Wahlvorschlag eingebracht wurde, das Mehrheitswahlverfahren anzuwenden. Die Regelung konnte dazu führen, dass Wählergruppen im Vertrauen darauf, dass eine Mehrheitswahl stattfinden werde, keine Wahlvorschläge einbrachten und durch das unter Umständen kurzfristige Einbringen eines Wahlvorschlages überrascht wurden.

Um dies zu verhindern, wurde mit der Novelle ein **Anmeldeverfahren** eingeführt. Erst mit der Erstattung einer Anmeldung wurde für alle Wählergruppen eine Frist zur Einbringung von Wahlvorschlägen eröffnet. Dieses Anmeldeverfahren wurde von der Opposition als Erschwerung gewertet, weil sowohl für die Anmeldung als auch für den Wahlvorschlag

Unterschriften beizubringen waren.²⁴ 1950 und 1998 sollte es hierzu Erleichterungen geben. So wurde in der Gemeindewahlordnung 1950 bestimmt, dass ein während der Anmeldefrist eingebrachter Wahlvorschlag gleichzeitig als Anmeldung gilt. Damit konnte das doppelte Beibringen der Unterschriften vermieden werden. Ab der Novelle LGBl. Nr. 63/1998 genügen dann bei Wahlvorschlägen, die von Parteifractionen eingebracht werden, die bereits in der Gemeindevertretung vertreten sind, die Unterschriften der Mehrheit der Fraktion.

4. Novelle LGBl. Nr. 1/1929

Wenige Wochen nach einer zwischenzeitlich erfolgten Wiederverlautbarung wurde die Gemeindewahlordnung durch LGBl. Nr. 1/1929 erneut novelliert. Weil wegen der unterschiedlichen Größe der von den Parteien ausgegebenen Stimmzettel aus der Dicke des Wahlkuverts auf die Wahlentscheidung des Wählers geschlossen werden konnte, wurde bestimmt:

„Der Stimmzettel muss aus weichem, weißlichem Papier sein und darf in den Verhältniswahlgemeinden das Ausmaß von 14 Zentimeter in der Länge und von 11 Zentimeter in der Breite nicht überschreiten.“

Damit hatte der **nicht amtliche Stimmzettel** seine **höchste Sicherheitsstufe** erreicht.

III. Die Zeit von 1934 bis 1945

1. Verfassung 1934

Die Verfassung 1934 brachte eine Abkehr von der bisherigen Art der Bestellung der Gemeindevertretung.²⁵ Der **Gemeindetag** (so hieß nun die Gemeindevertretung) sollte aus Vertretern von gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften, des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens, der Wissenschaft und der Kunst sowie aus Vertretern der Berufsstände bestehen.²⁶ Die Regelung oblag dem Landesgesetzgeber. Der Vorarlberger Landtag hat eine solche Regelung nicht erlassen.

2. Deutsche Gemeindeordnung

Nach dem Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich wurde in Österreich die Deutsche Gemeindeordnung eingeführt.²⁷ Sie installierte das „Führerprinzip“ mit der vollen und ausschließlichen Verantwortung des Bürgermeister.

Die eingeführte Deutsche Gemeindeordnung kannte keine Gemeindevertretung mit Entscheidungskompetenzen. Die noch am ehesten vergleichbaren **Gemeinderäte** hatten die Aufgabe, den Kontakt zur Bevölkerung zu pflegen und den Bürgermeister zu beraten. Die Gemeinderäte waren vom Bürgermeister im Einvernehmen mit der NSDAP zu berufen.

IV. Die Zeit der 2. Republik

1. Vorläufiges Gemeindegesetz 1945

Nach dem Wiedererstehen Österreichs im Jahre 1945 waren die Verhältnisse neu zu ordnen. Zunächst wurde eine vorläufige Regelung getroffen. Nach dem Vorläufigen Gemeindegesetzes 1945²⁸ trat an die Stelle der Gemeindevertretung, solange sie noch nicht auf Grund des allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Verhältniswahlrechtes gewählt werden konnte, der **Provisorische Gemeindeausschuss**.²⁹ Die Mitglieder des Provisorischen Gemeindeausschusses waren vom Provisorischen Landesausschuss auf Grund von Vorschlägen der Verbände der drei anerkannten politischen Parteien in der Gemeinde zu ernennen.

2. Gemeindewahlordnung 1950

Eine definitive Regelung brachte die Gemeindewahlordnung 1950.³⁰ Sie knüpfte an das Gemeindewahlrecht vor der Verfassung 1934 an. Die neue Gemeindewahlordnung bildete die Grundlage für demokratische Wahlen nach einer Pause von 21 Jahren. Die letzte Gemeindevertretungswahl hatte im Jahre 1929 stattgefunden.

a) Wahlrecht

Wahlalter war das **20. Lebensjahr**. Vom Wahlrecht in die Gemeindevertretung war unter anderem **ausgeschlossen**, wer sich am

Tage vor der Wahlausschreibung noch nicht ein Jahr in der Gemeinde aufgehalten hatte, wenn der Aufenthalt offensichtlich nur vorübergehend war. Diese Ausnahme basierte auf einer verfassungsgesetzlichen Ermächtigung aus dem Jahre 1929, die heute noch gilt.³¹ Die Aufnahme einer dementsprechenden Bestimmung in die Gemeindewahlordnung stieß auf Widerstand. Streitpunkt waren damals die Saisonarbeiter auf Baustellen.³²

Für die **Wählbarkeit** war die Zurücklegung des **24. Lebensjahres** erforderlich.

Das Wahlalter wurde bis zum Jahre 1950 verhältnismäßig wenige Male geändert. Ab dem Jahr 1950 setzte hier etwas mehr Bewegung ein. Die folgende Tabelle mag dies verdeutlichen:

Fundstelle im LGBl. Nr.	Aktives Wahlrecht	Passives Wahlrecht
22/1864	- -	24
16/1909	24	24
35/1919	20	24
10/1950	20	24
23/1969	19	23
3/1975	19	21
17/1979	19	19
16/2004	18	18
23/2008	16	18

Es bestand – nach wie vor – die grundsätzliche **Pflicht zur Annahme der Wahl**.

b) Abstimmung

Der Wähler konnte erstmals bei einer Gemeindevertretungswahl

- einen **freien Wahlwerber** anfügen,
- Kandidaten **streichen** und
- Kandidaten **reihen**.

Diese Neuerungen wurden von der Nationalrats- bzw. Landtagswahl übernommen. Sie wurden nicht allseits gut geheißen. Keine Partei, die als

Partei überhaupt zur Geltung kommen will – so hieß es von den Gegnern –, wird sich das Recht nehmen lassen, darüber zu bestimmen, wer als Kandidat auf die Liste gesetzt wird. Es ist unmöglich, dass man sich von indifferenten Leuten, von solchen, die sich das ganze Jahr nicht um die Partei kümmern, von politisch Ungeschulten die Kandidatenlisten aufstellen lässt und dazu aufruft.³³

c) Ermittlung des Wahlergebnisses

Die Verteilung der **Mandate auf die Parteien** erfolgte nach dem d'hondtschen Verfahren. Die Verteilung der **Mandate auf die Wahlwerber** erfolgte mit Hilfe von Wahlpunkten, entsprechend der Reihung auf dem Stimmzettel. Gestrichene oder auf dem Stimmzettel nicht aufscheinende Wahlwerber erhielten keine Wahlpunkte. Vom Streichen von Kandidaten waren in erster Linie die bekannten Persönlichkeiten der Partei betroffen.

Dieses System ist daher bei den Parteien – sofern sie es nicht ohnehin abgelehnt hatten – zunehmend unbeliebter geworden. Ein prominenter Politiker konnte ihm trotzdem eine positive Seite abgewinnen, wenn er meinte, wer an einem Kandidaten seine Wut auslassen und ihn streichen will, muss jedenfalls für seine Partei stimmen.³⁴

3. Novelle LGBl. Nr. 23/1969

Mit der Novelle LGBl. Nr. 23/1969 wurde die **Pflicht zur Annahme der Wahl beseitigt**.

4. Novelle LGBl. Nr. 17/1979

Um möglichen **Manipulationen** auf den von einer Wählergruppe ausgegebenen Stimmzetteln vorzubeugen, wurden mit der Wahlnovelle LGBl. Nr. 17/1979 Vorkehrungen getroffen:

- Das Reihen und Streichen von Kandidaten durfte nur durch Handschrift oder auf andere nicht vervielfältigte Art vorgenommen werden.
- Änderungen durch Druck oder sonstige Vervielfältigung durften nicht vorgenommen werden.

Derartige Änderungen galten – sollten sie dennoch vorgenommen worden sein – als **nicht beigesetzt**.

5. Mehrheitswählerkenntnis des Verfassungsgerichtshofes

1984 hat der Verfassungsgerichtshof den 8. Abschnitt des Gemeindewahlgesetzes über das Mehrheitswahlverfahren aufgehoben.³⁵ Der Gerichtshof befand, dass dieses Verfahren zu dem von der Verfassung gebotenen Verhältniswahlverfahren im Widerspruch stehe. Der Gerichtshof meinte, dass die Regelung des 8. Abschnitt des Gemeindewahlgesetzes (GWG) **nicht bloß Vorkehrungen für eine Übergangsperiode** treffe, sie ermögliche vielmehr die Wahl des Gemeinderates für eine normale Funktionsperiode. Das aber widerspreche dem verfassungsgesetzlich festgelegten Grundsatz der Verhältniswahl, weil damit neben dem Verhältniswahlrecht **gleichrangig und alternativ noch ein weiteres Wahlsystem** etabliert werde.

Die folgenden Gemeindevertretungswahlen waren nun ohne Mehrheitswahlverfahren durchzuführen. Dies führte dazu, dass in einer Reihe von Gemeinden lediglich ein einziger – durch Vorwahlen oder Absprache zwischen den politischen Gruppierungen erstellter – Wahlvorschlag eingebracht wurde.

Bereits kurze Zeit nach der Kundmachung des Erkenntnisses bemühte sich der Landtag mit einer Entschliebung³⁶ um die Möglichkeit, das Mehrheitswahlverfahren wiederum ersatzweise einführen zu können. Das Anliegen fand keine allseitige Zustimmung.³⁷ Für das ersatzweise anzuwendende Mehrheitswahlverfahren wurde von seinen Befürwortern stets ins Treffen geführt, dass es – dem verbreiteten Wunsch der Bevölkerung kleinerer Gemeinden entsprechend – eine Wahl ermögliche, die parteipolitische Auseinandersetzungen vermeidet. Auf der anderen Seite wurde argumentiert, dass beim Mehrheitswahlrecht Minderheiten nicht entsprechend ihrer Stärke vertreten sind. Die Mehrheitswahl sei ein Kastensystem. Es finde keine offene Auseinandersetzung statt. Probleme würden vielfach unter den Tisch gekehrt.³⁸ Interessanterweise wurde im Jahre 1919 von der Mehrheitsfraktion, die ein Mehrheitswahlverfahren in kleineren Gemeinden befürwortete, bei Einführung der Verhältniswahl in solchen Gemeinden Ähnliches, nämlich „Familien- und Vetternwirtschaft“, befürchtet.³⁹

6. Novelle LGBl. Nr. 67/1997

1997 wurde mit der Novelle LGBl. Nr. 67/1997 die so genannte **Kommunalwahl-Richtlinie** umgesetzt und ausländischen Unionsbürgern, die einen Hauptwohnsitz in der Gemeinde haben, das **aktive und passive Wahlrecht** bei **Gemeindevertretungswahlen** eingeräumt.⁴⁰

7. Novelle LGBl. Nr. 63/1998

Das Jahr 1998 brachte mit der Novelle LGBl. Nr. 63/1998 – abgesehen von der hier nicht behandelten Bürgermeisterdirektwahl – drei wesentliche Neuerungen:⁴¹

a) Wiedereinführung des Mehrheitswahlverfahrens

Die Novelle setzte das im Jahre 1984 vom Verfassungsgerichtshof aufgehobene Mehrheitswahlverfahren wieder in Kraft. Dies geschah auf Grund einer entsprechenden bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung, wonach für den Fall, dass keine Wahlvorschläge eingebracht werden, in der Wahlordnung bestimmt werden kann, dass Personen als gewählt gelten, deren Namen auf den Stimmzetteln am häufigsten genannt werden.⁴²

Das Mehrheitswahlverfahren wurde – wie dargestellt – unterschiedlich beurteilt. Wie dem auch sei, jede Wählergruppe, die befürchtet, durch organisierte Wahlwerbung anderer Gruppen (Parteien, Interessengruppen, Verwandtschaften) ausgebootet zu werden, kann die Mehrheitswahl durch Einbringung eines Wahlvorschlages ausschließen.

Bei den Gemeindewahlen im Jahr 2000 haben 14 Gemeinden nach dem Mehrheitswahlverfahren gewählt. In 26 Gemeinden stand nur eine einzige Parteiliste zur Wahl. Im Jahr 2005 war die Wahl in 12 Gemeinden nach dem Mehrheitswahlverfahren durchzuführen. In 26 Gemeinden gab es nur eine Parteiliste. Bei der Gemeindevertretungswahl 1980, der letzten Wahl vor der Aufhebung des Verfahrens durch den Verfassungsgerichtshof, wurde in einem Drittel der Gemeinden nach dem Mehrheitswahlverfahren gewählt.

b) Amtlicher Stimmzettel

Mit der Novelle wurde als wesentliche Neuerung auch der **amtliche Stimmzettel** eingeführt. Der amtliche Stimmzettel wurde vor allem von

den kleineren Parteien vehement gefordert. Bis zu seiner Einführung mussten sie, auch wenn sie nur einen geringeren Stimmenanteil zu erwarten hatten, Stimmzettel für die gesamte Wählerschaft bereitstellen und dies mit in der Regel geringeren personellen und finanziellen Ressourcen.

Der amtliche Stimmzettel ist nach Hause zuzustellen, damit – so die Befürworter – der Wähler sich in Ruhe die Vergabe der Vorzugsstimmen überlegen kann. Die Opposition meinte, es bedürfe keiner besonderen Vorstellungskraft, um zu erkennen, dass viele Stimmzettel in Gruppenarbeit ausgefüllt und damit die Prinzipien der geheimen und persönlichen Wahl ad absurdum geführt werden.⁴³ Nach § 40 Abs. 1 GWG kann das Ausfüllen des Stimmzettels in der Wahlzelle oder außerhalb des Wahllokales geschehen. In der Wahlzelle muss ein ausreichender Vorrat an amtlichen Stimmzetteln aufliegen (§ 28 Abs. 4 GWG), aus dem sich der Wähler bedienen kann, etwa wenn er den zugestellten Stimmzettel nicht bei sich hat, sich beim Ausfüllen geirrt hat oder eine Wahl treffen will, die vom außerhalb des Wahllokales ausgefüllten Stimmzettel abweicht.

c) Vorzugsstimmen

Die dritte bedeutsame Änderung betraf die Einflussnahme des Wählers auf die Wahlwerber. Nach der bisherigen Rechtslage konnte der Wähler Kandidaten reihen oder streichen. Das hat da und dort zu innerparteilichen Negativwahlkämpfen mit organisierten Streichungen oder Parteistimmzetteln mit ausgewählten Kandidaten geführt. Das Reihens und Streichen wurde nun durch ein System zur Vergabe von **Vorzugsstimmen** ersetzt, das von den letzten Wahlen sicherlich noch geläufig ist. Der Negativwahlkampf sollte – wenn schon innerparteilicher Kampf – zu einem Positivwahlkampf werden.

Dem herkömmlichen System des Reihens und Streichens und dem Vorzugsstimmen-System ist bei aller Verschiedenheit eines gemeinsam: Sie wirken sich vor allem in den vorderen Listenrängen aus.

8. Novelle LGBl. Nr. 16/2004

Mit der Novelle LGBl. Nr. 16/2004 wurde – dem Mainstream vom „mündigen Bürger“ nachgebend – die **Wahlpflicht aufgehoben**.

9. Novelle LGBl. Nr. 23/2008

Im Jahre 1985 hat der Verfassungsgerichtshof die rechtswissenschaftlich und politisch umstrittene Frage der Zulässigkeit der **Briefwahl** entschieden.⁴⁴ Der Gerichtshof meinte, dass die Briefwahl gegen die Verfassungsprinzipien der „geheimen“ und „persönlichen“ Wahl verstoße.

Vier Jahre später hat der Verfassungsgerichtshof ausgesprochen, dass der Ausschluss der **Auslandsösterreicher** durch den einfachen Gesetzgeber in Widerspruch zur Bundes-Verfassung stehe.⁴⁵ Die Nationalratswahlordnung und das Bundespräsidentenwahlgesetz machten nämlich das Wahlrecht entgegen Art. 26 Abs. 1 erster Satz B-VG und Art. 60 Abs. 1 B-VG vom ordentlichen Wohnsitz im Inland abhängig.

Für den Bundesgesetzgeber bestand nun Handlungsbedarf. Die Lösung, Auslandsösterreichern das Wahlrecht einfach dadurch zu ermöglichen, dass sie zur persönlichen Stimmabgabe vor inländischen Wahlbehörden zugelassen werden, wurde – soweit ich sehe – nicht diskutiert. Eine solche Lösung wäre wohl einer Verhöhnung gleichgekommen. So wurde nun zunächst im Wege besonderer Verfassungsbestimmungen und später durch eine in das B-VG aufgenommene Ermächtigung **Auslandsösterreichern und Österreichern, die sich auch nur vorübergehend im Ausland** befanden, die **Stimmabgabe im Ausland** ermöglicht. Die Kompliziertheit des Vorganges führte dazu, dass ca. 20 bis 25 Prozent der an die Wahlbehörden gelangten Stimmkuverts nicht ausgewertet werden durften.

Für die Wahlen zu den Landtagen und zu den Gemeindevertretungen ergab sich aus den beiden zitierten Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofes keine unmittelbare Notwendigkeit zu gesetzgeberischem Handeln. Die Wahlberechtigung in diese Vertretungskörper war ja nach der Verfassung an den ordentlichen Wohnsitz bzw. Hauptwohnsitz gebunden.

Im Jahre 2007 hat der Bundesverfassungsgesetzgeber in einem politischen Paket (nicht etwa nur als Ermächtigung an den Gesetzgeber, **sondern verpflichtend** auch für die Wahlen in die Landtage und Gemeindevertretungen)

- die Briefwahl (nunmehr ohne Beschränkung auf einen Auslandsaufenthalt) eingeführt und
- das Alter für das aktive Wahlrecht mit der Vollendung des 16. Lebensjahres und für das passive Wahlrecht mit der Vollendung des 18. Lebensjahres festgesetzt.⁴⁶

Diese Regelungen über das Wahlalter und die Briefwahl waren das Thema der kürzlich in Kraft getretenen, (vorläufig) letzten Novelle zum Gemeindewahlrecht.

Schlussbemerkung

Ich darf zum Ende kommen. Ich hoffe, dass die Bemerkungen wenigstens da und dort auch bemerkenswert waren und zumindest drei mir wesentlich erscheinende Entwicklungslinien unseres Gemeindewahlrechtes nachzuzeichnen vermochten, nämlich

- vom **Zensuswahlrecht** des Jahres 1864 zum **allgemeinen Wahlrecht** der Männer und Frauen im Jahre 1919 bis zu seiner heutigen Ausgestaltung,
- von der **mündlichen Abstimmung** im Jahre 1864 zur geheimen Abstimmung mit **Stimmzetteln** bis hin zum **amtlichen Stimmzettel** im Jahre 1998,
- vom **alleinigen Mehrheitswahlverfahren** der Jahre 1864 bis 1909 zu dem **unterschiedlich gestalteten Nebeneinander von Mehrheitswahl und Verhältniswahl** in den Jahren 1909 bis heute.

Bei einer Wahlordnung für die Gemeindevertretung geht es wie bei jeder Wahlordnung um Verteilung von Macht. Was dabei der einen Gruppierung vielleicht von Nutzen ist, gereicht einer anderen möglicherweise zum Nachteil. Erinnert sei beispielsweise an die Frage der offenen oder geheimen Abstimmung, die Schritte von Zensus und Wahlkörper zum allgemeinen Wahlrecht, an die Themen Wahlpflicht, Wahlalter oder Briefwahl. In den parlamentarischen Materialien finden sich nicht allzu viele Aussagen, in denen eigener Vorteil oder fremder Schaden als motivierend einbekannt worden wäre.

Bei diesem Befund könnte man meinen, dass beim „Ja“ oder „Nein“ zu wahlrechtlichen Regelungen nur die ins Treffen geführten, honorigen Argumente entscheidend waren und kaum ein Auge auf eigenen oder fremden Nutzen oder Schaden geworfen wurde. Ob dem – nach den Erfahrungen, die wir tagtäglich auch mit uns selbst machen – tatsächlich so sein konnte, darf ich Ihrer Vermutung anheim stellen.

-
- ¹ Um den Anmerkungsapparat ergänztes Manuskript des Vortrages, der am 22. Oktober 2008 auf dem Symposium „Der Vorarlberger Landtag und die Gemeinden“ im Rahmen der von der Vorarlberger Landesregierung und dem Vorarlberger Gemeindeverband ausgerichteten Veranstaltungsreihe „200 Jahre Gemeindeorganisation in Vorarlberg 1808 – 2008“ mit geringfügigen Kürzungen gehalten wurde.
- ² LGBl. Nr. 22/1864.
- ³ RGBl. Nr. 18/1862.
- ⁴ Artikel XI des Reichsgemeindegengesetzes 1862.
- ⁵ Benedikt Bilgeri, *Geschichte Vorarlbergs*, Bd. 4: Zwischen Absolutismus und halber Autonomie, Wien/Köln/Graz 1982, S. 401.
- ⁶ Siehe die Wortmeldungen in der Debatte der Landtagssitzung vom 29. Dezember 1866 (Stenographische Sitzungsberichte [fortan: StenSib] des 1. Vorarlberger Landtages [fortan: LT] 5. Session 1866, 12. Sitzung S. 182 ff.).
- ⁷ Abgeordneter [fortan: Abg.] Jodok Fink in der Landtagssitzung vom 29. Dezember 1902 (StenSib 9. LT 1903, 5. Sitzung, S. 42) .
- ⁸ Abg. Adolf Rhomberg in der Landtagssitzung vom 2. September 1884 (StenSib 6. LT 1. Session 1884, 9. Sitzung, S. 62).
- ⁹ Bericht des landtäglichen Ausschusses vom 29. August 1884 (10. der Beilagen zu StenSib 6. LT 1. Session 1884).
- ¹⁰ LGBl. Nr. 16/1909.
- ¹¹ Bericht des Landesausschusses vom 4. September 1908 (15. der Beilagen zu StenSib 9. LT 5. Session 1908).
- ¹² Siehe hiezu die Wortmeldungen in der Landtagssitzung vom 31. Oktober 1904 (StenSib 9. LT 2. Session 1904, 14. Sitzung).
- ¹³ Bericht des Wahlreformausschusses vom 1. Oktober 1908 (48. der Beilagen zu StenSib 9. LT 5. Session 1908).
- ¹⁴ Dieses Verfahren gilt heute für das erste Ermittlungsverfahren bei der Landtagswahl, wobei Restmandate nach dem d’hondtschen Verfahren aufzuteilen sind.
- ¹⁵ LGBl. Nr. 15/1909.
- ¹⁶ LGBl. Nr. 18/1909.
- ¹⁷ Bericht des Wahlreformausschusses vom 1. Oktober 1908 (50. der Beilagen zu StenSib 9. LT 5. Session 1908).
- ¹⁸ Bilgeri, *Geschichte Vorarlbergs* 4 (wie Anm. 5), S. 411.
- ¹⁹ Landeshauptmannstellvertreter Fritz Preiß in der Sitzung der provisorischen Vorarlberger Landesversammlung vom 21. Jänner 1919 (StenSib Provisorische Landesversammlung 1918/19, 8. Sitzung, S. 7 f.).
- ²⁰ LGBl. Nr. 35/1919.
- ²¹ LGBl. Nr. 1/1924.
- ²² Art. 119 B-VG.
- ²³ Berichterstatter Dr. Ferdinand Redler in der Landtagssitzung vom 11. Jänner 1924 (StenSib 12. LT 1924, 3. Sitzung, S. 3).
- ²⁴ Siehe hiezu die Wortmeldungen des Abg. Linder in der Landtagssitzung vom 14. November 1928 (StenSib 13. LT 1928, 10. Sitzung, S. 17, 21 ff.).
- ²⁵ BGBl. II Nr. 1/1934.
- ²⁶ Art. 127 der Verfassung 1934.
- ²⁷ Art. I der Verordnung über die Einführung der Deutschen Gemeindeordnung im Lande Österreich, Gesetzblatt für das Land Österreich Nr. 408/1938.
- ²⁸ StGBl. Nr. 66/1945.
- ²⁹ Art. 7 VGemG.
- ³⁰ LGBl. Nr. 10/1950.

³¹ Art. 119 Abs. 2 B-VG, in Kraft getreten am 11. Dezember 1929.

³² Landesrat Jakob Bertsch in der Landtagssitzung vom 26. Jänner 1950 (StenSib 17. LT 1950, 1. Sitzung, S. 3 f.).

³³ So sinngemäß Landesrat Bertsch (ebenda, S. 7).

³⁴ So sinngemäß Landesstatthalter Dr. Gerold Ratz zum Verfasser in einem heute nicht mehr datierbaren Gespräch.

³⁵ Erkenntnis vom 20. Jänner 1984, Sammlungsnummer 9.912.

³⁶ EntschlieÙung vom 25. April 1984 betreffend das Wahlverfahren bei Gemeindevertretungswahlen in Ermangelung von Wahlvorschlägen (Beschlussfassung: StenSib 23. LT 1984, 3. Sitzung, S. 118). Die EntschlieÙung geht auf den selbständigen Antrag der Abg. Dr. Anton Sutterlüty und Genossen betreffend das Wahlverfahren bei Gemeindevertretungswahlen in Ermangelung von Wahlvorschlägen zurück (10. zu StenSib 23. LT 1984).

Eine weitere gleichartige EntschlieÙung stammt vom 11. März 1992. Ihr liegt ein selbständiger Antrag der Abg. Dipl. Ing. Batlogg und Kollegen zugrunde (62. Beilage zu StenSib 25. LT 1991). Debatte und Beschlussfassung: StenSib 25. LT 1992, 2. Sitzung, S. 106 ff.

³⁷ Siehe die Debatte in der Landtagssitzung vom 25. April 1984 zu TOP 5 (StenSib 23. LT 1984, 3. Sitzung S. 110 ff.).

³⁸ Abg. Dr. Arnulf Häfele in der Landtagssitzung vom 25. April 1984 (StenSib 23. LT 1984, 3. Sitzung, S. 114).

³⁹ Dr. Josef Mittelberger und Dr. Ferdinand Redler in der Sitzung der Landesversammlung vom 24. April 1919 (StenSib Provisorische Landesversammlung 1918/19, 15. Sitzung, S. 3 u. 9).

⁴⁰ Novelle LGBl. Nr. 67/1997.

⁴¹ Novelle LGBl. Nr. 63/1998.

⁴² BGBl. Nr. 504/1994.

⁴³ Abg. Dr. Günter Keckeis in der Landtagssitzung vom 10. Juni 1998 (StenSib 26. LT, 5. Sitzung, S. 317).

⁴⁴ Erkenntnis vom 16. März 1985, Sammlungsnummer 10.412.

⁴⁵ Erkenntnis vom 16. März 1989, Sammlungsnummer 12.023.

⁴⁶ BGBl. I Nr. 27/2007.