

Nr. 18 (10.09.2008)

Alemannen haben Orden peinlich zu sein

Landesauszeichnungen als notwendiges Übel

Ulrich Nachbaur

Referat in der Reihe „Alte Symbole für ein neues Land“ am 31. März 2004 in Bregenz. Alle Rechte beim Autor.

Vgl. Vorarlberger Landessymbole, hg. von Ulrich Nachbaur/Alois Niederstätter, (Untersuchungen zu Vorarlbergs Strukturgeschichte 5). Dornbirn 2004.

Landesauszeichnungen sind keine Landessymbole im eigentlichen Sinn. Sie symbolisieren Dank und Anerkennung, sind aber auch, was uns heute kaum mehr bewusst ist, Ausdruck der Eigenstaatlichkeit Vorarlbergs.

Schenkt man den Quellen Glauben, wurde die Schaffung von Landesauszeichnungen in Vorarlberg beinahe als notwendiges Übel empfunden. Im Motivenbericht zum Ehrenzeichengesetz heißt es (1962):

„Wenn es auch zum Wesen der Vorarlberger gehört, Äußerlichkeiten gegenüber eher zurückhaltend und weniger zugänglich zu sein, erscheint es doch angebracht, ein allgemeines Ehrenzeichen einzuführen, um besondere Verdienste um das Land entsprechend würdigen zu können. Die Schaffung eines Landesehrenzeichens bietet überdies eine erwünschte Gelegenheit, das Landesbewußtsein zu fördern und der Landeshoheit und der den Ländern in einem Bundesstaat zukommenden staatlichen Stellung Ausdruck zu geben.“

Typisch, dass ein „Ehrenzeichen“ geschaffen werden sollte, denn „Orden“ galten noch lange Zeit als Symbole der Monarchie. Die Verdienstorden waren 1919 gemeinsam mit dem Adel aufgehoben worden. Mit der Stiftung neuer Auszeichnungen tat sich die junge Republik schwer. Als hartnäckigste Lobbyisten erwiesen sich die Feuerwehrverbände. Auf ihr Drängen hatte Kaiser Franz Josef 1905 Feuerwehr- und Rettungsmedaillen gestiftet, gefolgt von der Republik Österreich 1922; und bald nach dem Krieg machten die Feuerwehren erneut Druck.

In der Zwischenkriegszeit waren Landesauszeichnungen noch kaum ein Thema gewesen. Einzig Kärnten hatte eine Auszeichnung geschaffen, um die Abwehrkämpfer von 1918/19 zu würdigen; wobei die Staatsregierung schon damals insgeheim die Verfassungsmäßigkeit bezweifelte. Als der Verfassungsgerichtshof 1932 auf Antrag der Bundesregierung feststellte, dass *„der Schutz gegen Vortäuschung öffentlicher Berechtigungen“*, darunter das Tragen von Ehrenzeichen, in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes falle, war der Vorarlberger Landesregierung der Anlass noch zu geringfügig erschienen, um im Verfahren auch nur eine Stellungnahme abzugeben.

Nach 1945 herrschte in Bregenz ein anderer Geist, den federführend Präsidialchef Dr. Elmar Grabherr verfocht. Als 1949 erneut ein Bundesgesetz über ein Ehrenzeichen auf dem Gebiete des Feuerwehr- und Rettungswesens erging, war es die Vorarlberger Landesregierung, die beim Verfassungsgerichtshof eine Kompetenzfeststellung erwirkte. Die Bundesregierung vertrat offen den Standpunkt, dass die Schaffung und Verleihung von Ehrenzeichen in der Nachfolge des Kaisers ausschließlich in die Zuständigkeit des Bundes falle. Doch der Verfassungsgerichtshof stellte 1950 fest (BGBl. Nr. 46/1951):

„Die Schaffung von Ehrenzeichen für Verdienste um die Republik Österreich und für Verdienste auf Sachgebieten, die in der Vollziehung Bundessache sind, steht der Bundesgesetzgebung zu. Die Schaffung von Ehrenzeichen für Verdienste um ein einzelnes Land und für Verdienste auf Sachgebieten, die in der Vollziehung Landessache sind, steht der Landesgesetzgebung zu.“

Dieses Erkenntnis bedeutete einen schönen Erfolg im unermüdlichen Kampf gegen den Zentralismus. Vorarlberg schuf 1952 allerdings nur eine Feuerwehrmedaille. Eine Auszeichnung für das Rettungswesen könne allfällig später folgen.

Im selben Jahr wurde erneut ein „Ehrenzeichen für Verdienste um die Republik Österreich“ geschaffen, und bereits 1954 legte Grabherr einen Entwurf für ein Vorarlberger Ehrenzeichengesetz vor. Doch das Vorhaben wurde aufgeschoben. Gegenüber „richtigen“ Orden dürfte die Skepsis noch überwogen haben, zumal die anderen Bundesländer auch noch keine allgemeinen Landesauszeichnungen vergaben. Aber das änderte sich mit den Jahren.

Die Jahrhundertfeier des Landtags 1961 gab den Anstoß, dem Landtag im Oktober 1962 schließlich doch ein Ehrenzeichengesetz vorzulegen. Wer aber in den Landtagsprotokollen liest, spürt die Zweifel und das Unbehagen, mit dem die Politiker das Thema „Landesauszeichnungen“ angingen - zumal jene der ÖVP, die in der Konzentrationsregierung und im Landtag über eine absolute Mehrheit verfügte.

Denn es sei an sich ja ein offenes Geheimnis, erklärte Dr. Herbert Keßler (ÖVP) als Berichterstatter des Rechtsausschusses, dass die Vorarlberger gegen Auszeichnungen der öffentlichen Hand etwas skeptisch seien, ein Umstand, der in der *„nüchternen Art des alemannischen Schlages“*, aber auch in der inflationären Verleihungspraxis des Bundes seine Ursache habe.

Ja, „die Wiener“ schmücken sich mit Orden. Umso weniger wollten Auszeichnungen ins puritanische Selbstbild der Vorarlberger passen, die nach der Maxime leben: Net gschumpfa ischt gnua globt. - Der legendäre Finanzlandesrat Adolf Vögel soll auf Glückwünsche zu einer Auszeichnung geantwortet haben, Orden seien wie Bomben: „Sie kommen von oben und treffen Unschuldige“. – Ein Sarkasmus aus den Jahren des Weltkriegs ("Bomben und Orden treffen immer die Falschen") wurde - zum Understatement geschliffen - für alemannische Auszeichnungsasketen zum geflügelten Wort.

„Gehörige“ Vorarlberger haben sich ihrer Orden wenigstens zu schämen, wie dem hochdekorierten Jodok Fink nachgerühmt wurde. Deshalb sollte auch das neue Ehrenzeichen nur als „Schatullenorden“ gedacht sein. Denn: *„Der Alemanne hat im Grunde seines Wesens nichts übrig für derartige Dinge“*, wusste Abgeordneter Dr. Wilhelm Reichart (FPÖ) mit Sicherheit zu sagen, fühlten die Vorarlberger sich doch den Schweizer Alemannen besonders eng verwandt.

Gerade das große Vorbild Schweiz, die keine Orden verleiht, musste verunsichern. Umso mehr war der Landtag bemüht, jeden Verdacht

auszuräumen, es könnte ein „Politikerorden“ geschaffen werden. Vielmehr sollten mit Ehrenzeichen Personen bedacht werden, *„die sich über ihre berufliche oder amtliche Pflichterfüllung hinaus Verdienste um das Land Vorarlberg erworben haben“* (Berichterstatter Keßler).

Das Ehrenzeichengesetz war kein populäres Unternehmen, und der Zeitpunkt der parlamentarischen Behandlung, wenige Wochen vor einer mit Hochspannung erwarteten Nationalratswahl, schlecht gewählt. Die ÖVP wurde durch die öffentliche Diskussion so verunsichert, dass es dem Rechtsausschuss gelang oder oblag, die Regierungsvorlage markant zu ändern. Diese trug die Handschrift des mittlerweile zum Landesamtsdirektor aufgestiegenen Elmar Grabherr:

Hervorragende Verdienste um das Land Vorarlberg und auf Sachgebieten, die in der Vollziehung Landessache sind, können durch das Ehrenzeichen gewürdigt werden. Es wird in zwei Klassen verliehen, in Gold und Silber. Nach dem Tiroler Vorbild werden der Landeshauptmann und der Landtagspräsident mit ihrer Wahl auf Lebenszeit Besitzer des Goldenen Ehrenzeichens. Neben ihnen dürfen es nie mehr als 24 Personen gleichzeitig besitzen.

Soweit konnte mit allen Fraktionen Einigkeit erzielt werden. Umstritten war hingegen die Zusammensetzung und Funktion des „Landesehrenzeichenrates“. Durch die Bildung dieses Gremiums sollte die Verleihung von Ehrenzeichen *„aus der unmittelbaren politischen Sphäre herausgenommen werden“* (Motivenbericht). Auch wenn im Bericht von Mitwirkung und ausschließlicher Antragsstellung die Rede ist, war der Ehrenzeichenrat doch nur zur Beratung der Landesregierung gedacht. Ihm sollten der Landtagspräsident, zwei Regierungsmitglieder, ein Bürgermeister und vier weitere Mitglieder angehören, *„die mindestens 40 Jahre alt und ihrer landsmannschaftlichen Herkunft nach Vorarlberger sein müssen“* (§ 3 Abs. 2 Regierungsvorlage). Zudem sollte dem Landesamtsdirektor (sprich: Grabherr) Sitz und beratende Stimme zukommen.

Das Kriterium der „landsmannschaftlichen Herkunft“ wurde im Motivenbericht damit gerechtfertigt, *„dass bodenständige Persönlichkeiten auf Grund ihrer engeren Beziehung zum Land diese Aufgabe mit mehr inneren Teilnahme erfüllen werden“*. Dagegen erhoben die in Vorarlberg wohnhaften Südtiroler, Österreicher aus anderen Bundesländern und

Heimatvertriebenen Protest; angeführt von SPÖ-Nationalrat Dr. Ernst Haselwanter, Präsident der Österreichischen Landsmannschaften in Vorarlberg. *„Und weil zudem noch Wahlen vor der Tür stehen, bei denen man die „Innerösterreicher“ nicht verärgern darf“* – folgerte die „Arbeiter-Zeitung“ nicht zu Unrecht – *„machte die Beseitigung des ‚Arierparagraphen‘ im Rechtsausschuss des Landtages keine Schwierigkeiten mehr [...]“* (AZ Vorarlberg 01.11.1962). Doch nicht so sehr das „rote“ Parteiblatt als die „Vorarlberger Nachrichten“ hatten dieses Thema breitenwirksam aufgegriffen. Sie erinnerten daran, dass immerhin 10 bis 15 Prozent der Einwohner *„nicht alemannischen Stammes“* seien (VN 29.10.1962).

Der Rechtsausschuss hatte neben dem „landsmannschaftlichen Kriterium“ das Mindestalter der „sonstigen Mitglieder“ und die Beratungsfunktion des Landesamtsdirektors gestrichen. Gravierender war eine weitere Änderung: Ohne Vorschlag des Ehrenzeichenrates sollte die Landesregierung keine Auszeichnung verleihen können. - Es war allen klar, dass dies verfassungswidrig war, weil dadurch die Landesregierung als oberstes Vollzugsorgan von einer Nichtbehörde zu sehr präjudiziert würde. Dennoch stimmte der Landtag am 30. Oktober 1962 den Änderungsanträgen des Rechtsausschusses zu.

„Das Ehrenzeichen nicht nur für Vorarlberger“ titelte die etwas verwirrte Redaktion der „Arbeiter-Zeitung“ (AZ-V 01.11.1962). „Ehrenzeichen ohne ‚landsmannschaftliche Diskriminierung‘“ meldete nicht minder reißerisch das „schwarze“ „Vorarlberger Volksblatt“ (02.11.1962). – Den Wahlsieg trugen in Vorarlberg die Freiheitlichen davon.

Der Gesetzesbeschluss wurde von der Bundesregierung als verfassungswidrig beeinsprucht - zum einen, weil er Strafbestimmungen enthielt, die nach dem erwähnten Erkenntnis von 1932 in Bundeskompetenz fielen (eine Streitfrage, die erst 1974 eindeutig zugunsten der Länder entschieden werden sollte). Zum anderen beanstandete die Bundesregierung wie erwartet die Präjudizierung der Landesregierung, die sich bestätigt sah und auf ihren ursprünglichen Vorschlag zurückkam. Doch der Landtag entschied sich am 25. März 1963 gegen die Regierungslinie für eine radikale Lösung: Anstelle der Landesregierung soll der Ehrenzeichenrat selbst als Behörde über die Verleihung entscheiden. Das stöße in den Augen der Bevölkerung sicher auf weniger Kritik. Die Konstruktion stelle kein Misstrauen gegenüber der Landesregierung dar, hielt Berichterstatter Keßler fest; sie hebe aber die

Verleihung des Ehrenzeichens aus dem politischen Spannungsfeld möglichst heraus und entbinde die Landesregierung einer an sich undankbaren Aufgabe. Dafür wurde der Landeshauptmann in den Ehrenzeichenrat eingebunden.

Eine weisungsfreie Behörde zur Verleihung von Landesauszeichnungen war und blieb in Österreich außergewöhnlich.

1964 wurden die ersten Ehrenzeichen verliehen; bis 1977 insgesamt 22 in Gold und 72 in Silber. Da Vorarlberg das Ehrenzeichen nur in zwei Klassen geschaffen hatte (Niederösterreich verfügt über deren zwölf), war der „Druck“ auf das „Silberne“ groß. Der Ehrenzeichenrat sah sich in der unangenehmen Lage, immer wieder Ehrungsanträge abzulehnen, die die strengen Kriterien „hervorragender Verdienste“ nicht erfüllten.

1978 legte die Landesregierung ein Gesetz über das Verdienstzeichen des Landes Vorarlberg vor, um zwei weitere Ehrungsstufen einzuführen: ein Großes Verdienstzeichen und ein Verdienstzeichen, die von der Landesregierung verliehen werden. Das Gesetz wurde, spät in der Nacht, problemlos verabschiedet.

Mehr Aufsehen erregte Jahre später das Projekt „Montfortorden“.

Seit 1970 kann die Tiroler Landesregierung Persönlichkeiten, *„deren Besuch oder Aufenthalt in Tirol oder deren hervorragende freundschaftliche Beziehungen zum Land Tirol von besonderer politischer, wirtschaftlicher oder kultureller Bedeutung für das Land Tirol ist“*, den „Tiroler-Adler-Orden“ verehren (LGBl. Nr. 49/1970). Ein typisch „landesfürstlicher Hausorden“, der bisher nur in Vorarlberg Nachahmung fand.

1985 brachte die Landesregierung eine Vorlage für einen „Montfortorden“ ein, der in drei Klassen verliehen werden sollte, *„um die Pflege freundschaftlicher Beziehungen zum Land Vorarlberg, die diesem zur Ehre gereichen oder sonst von besonderer Bedeutung sind,“* zu würdigen. Die Leistungen können in der *„Entwicklung, Aufrechterhaltung oder Vertiefung freundschaftlicher Beziehungen zum Land“* bestehen (Motivenbericht).

Die Behandlung im Landtagsplenum fand in gereizter Stimmung statt, die durch vorangegangene Debatten zu anderen Themen aufgeheizt war. Der sozialistische Oppositionsführer Dr. Arnulf Häfele nützte den „Montfortorden“ zu einer sarkastischen Attacke gegen Landeshauptmann

Dr. Herbert Keßler. Mit seiner Ordensgesetzgebung verwerfe Vorarlberg das republikanische Modell der Schweiz und nehme sich das monarchische Liechtenstein zum Vorbild. Eine kleine Genugtuung bestehe darin, dass die Orden auf derselben Sitzung beschlossen würden wie das Ausbringen von Klärschlamm.

FPÖ-Klubobmann Dr. Dietger Mader entgegnete, Vorarlberg sei zwar dem Trend anderer Bundesländer und des Bundes gefolgt, aber in bescheidener *„Vorarlberger Art“*. Und es sei durchaus gut, für *„ausländische Staatsoberhäupter“* einen Orden zu stiften. Damit könne eine *„good-will-Aktion“* für Vorarlberg und den Landeshauptmann erreicht werden.

Für die ÖVP wiederholte Willi Aberer seine Argumentation zum Verdienstzeichen; Vorarlberg bleibe mit dem *„nun etwas eskalierenden Ehrenzeichen- und Medaillenkatalog auf einem goldenen Mittelweg.“*

Kasparnaze Simma erklärte, dass auch die grüne Fraktion keine Notwendigkeit sehe. Wenn die ÖVP mit ihrer Mehrheit nicht Schlimmeres beschließe, sei er ihr freilich nicht böse.

Landeshauptmann Keßler wehrte sich entschieden gegen Häfeles Angriff. Bereits im Rechtsausschuss habe er ausführlich dargelegt, welche Schwierigkeiten die Landesregierung mit der Praxis anderer Bundesländer gehabt habe, die alle, wie auch in Deutschland, bereits die Möglichkeit hätten, öffentliche Mandatäre oder Repräsentanten des Auslands auszuzeichnen, die sich um eine Region oder ein Land verdient gemacht haben.

Das Gesetz wurde mit den Stimmen der Regierungsparteien ÖVP und FPÖ beschlossen. Es galt als *„Lex Magnago“*, und tatsächlich wurde 1986 dem Südtiroler Landeshauptmann Dr. Silvius Magnago als Erstem der Große Montfortorden verliehen.

Für Leistungen auf besonderen Gebieten kann das Land Vorarlberg weitere Auszeichnungen vergeben:

- Seit 1952 Feuerwehrmedaillen für 25- und 40-jährige, seit 2000 für 50-jährige verdienstvolle Tätigkeit in der Feuerwehr.
- Seit 1963 Rettungsmedaillen für die Rettung von Menschen aus Lebensgefahr unter Einsatz des eigenen Lebens im Land Vorarlberg.

- Seit 1968 Ehrenzeichen für Verdienste um den Vorarlberger Sport und Ehrenzeichen für sportliche Leistungen.
- Seit 1975 Ehrenzeichen für Verdienste auf dem Gebiete der örtlichen Sicherheitspolizei.

Dieses „Sicherheitsehrenzeichen“ ist eine Vorarlberger Besonderheit, eine föderalistische Delikatesse. Der Landtag verabschiedete ein Gesetz zum Schutz der örtlichen Gemeinschaft vor allgemeinen Gefahren, um damit den verfassungsrechtlichen Spielraum der Länder im Bereich der inneren Sicherheit auszuloten. Das Ehrenzeichen zählt zu den wenigen Bestimmungen, die der Verfassungsgerichtshof nicht aufgehoben hat.

Prädestiniert dafür sind verdiente Gemeindepolizisten oder Bundesgendarmen, soweit sie ortspolizeilich tätig sind. Mittlerweile hat die Landesregierung jedoch dem Drängen nachgegeben und verleiht die Auszeichnung auch an Bundesheer und die Zollwache. – Eine „Normalisierung“ des Föderalismusverständnisses und des Auszeichnungswesens, die Vorarlbergern tatsächlich peinlich sein darf.

Auf die Frage „Was ist ein Orden?“ hat der französische Staatsmann Aristide Briand (1862 bis 1932) einst geantwortet: *„Ein Kosten sparender Gegenstand, der es ermöglicht, mit wenig Metall viel Eitelkeit zu befriedigen.“* – Was natürlich völlig unzutreffend ist!?

Bei kaum einer Überreichung wird der Hinweis gefehlt haben, dass Vorarlberg seine Auszeichnungen mit „alemannischer“ Sparsamkeit und entsprechender Wertbeständigkeit verleihe. Bis 2002 wurden gut 8.500 Auszeichnungen vergeben. Davon entfallen allerdings gegen 80 Prozent auf die Feuerwehrmedaillen. Verdienstzeichen wurden 802 verliehen, Ehrenzeichen gerade einmal 227.

Das Ehrenzeichen des Landes Vorarlberg in Gold ist nach dem Ehrenring des Landes Tirol die am strengsten limitierte Landesauszeichnung, die auch in der Praxis sehr selten vergeben wurde. Nachdem jüngst zwei ausgezeichnete Kardinäle (Opilio Rossi, Franz König) starben, tragen sie derzeit neben sechs Landeshauptmännern und Landtagspräsidenten nur elf weitere Persönlichkeiten.

Für ein Benchmarking mit anderen Bundesländern fehlte mir das Zahlenmaterial. Immerhin liegen für 1998 bis 2001 Vergleichswerte für die

Republik Österreich vor. Gemessen an der Bevölkerungszahl vergab der Bund doppelt so viele allgemeine Auszeichnungen wie das Land Vorarlberg (9,9 zu 4,4/10.000).

Sie werden nicht überrascht sein, wenn ich Ihnen eröffne, dass im republikanischen Österreich weit mehr Orden verliehen werden als zu Kaisers Zeiten. Und mit seinen zahlreichen Landesauszeichnungen liegt Österreich im internationalen Spitzenfeld.

Noch heute gilt, was der Philosoph Arthur Schopenhauer (1788 bis 1860) vor 150 Jahren zu bedenken gab: *"Orden sind Wechselbriefe, gezogen auf die öffentliche Meinung: ihr Werth beruht auf dem Kredit des Ausstellers. Inzwischen sind sie [...] eine ganz zweckmäßige Einrichtung; vorausgesetzt, daß ihre Vertheilung mit Einsicht und Gerechtigkeit geschehe [...]. Durch ungerechte, oder urtheilslose, oder übermäßige Vertheilung verlieren aber die Orden diesen Werth; daher ein Fürst mit ihrer Vertheilung so vorsichtig seyn sollte, wie ein Kaufmann mit dem Unterschreiben der Wechsel"* (Parerga und Paralipomena I, 384).