

Aufbruch in eine neue Zeit

Vorarlberger Almanach zum Jubiläumsjahr 2005

herausgegeben von
Ulrich Nachbaur und Alois Niederstätter

im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung

Bregenz 2006



Was bedeutet Eigenständigkeit heute?

Herbert Sausgruber

Das Land Vorarlberg hatte die Chance, über 60 Jahre eine gute, kontinuierliche Entwicklung zu erfahren. Ab dem Zeitpunkt der Konstituierung des ersten Landtages bis heute hat sich eine ungemein leistungsstarke Region mit einem dichten sozialen Netz entwickelt, die leistungsfähig ist und ein menschliches Gesicht hat. Im Vergleich mit der Umgebung – nicht nur in Österreich – so etwas wie eine „Marke Vorarlberg“.

Dahinter steht viel Fleiß der Bevölkerung als Basis der Entwicklung, aber auch ein verfassungsrechtlicher und politischer Rahmen, der die Entwicklung nicht nur zuließ, sondern gefördert hat mit langfristiger Politik, viel Hausverstand und Augenmaß. Ein gewisses Maß an Eigenständigkeit gehörte auch zu dieser Entwicklung. Jede Zeit hat ihre Herausforderungen, und damit ist für uns folgende Frage zu beantworten: ‚Was bedeutet Eigenständigkeit heute, in einer in der staatlichen Organisation viel großräumiger organisierten Welt und in einer wirtschaftlich sich noch großräumiger entwickelnden Welt?‘ Wie kann Gesetzgebung, die auch zur Eigenständigkeit dazugehört, wie kann sich finanzieller Spielraum, wie kann sich eine Gesellschaft in ihrer Selbstorganisation in dieser Umgebung gesund und positiv weiterentwickeln?

Zur Eigenständigkeit gehört in einem gewissen Rahmen auch die Fähigkeit zur Gesetzgebung. Und der Grad dieser Eigenständigkeit bestimmt sich nach Kompetenzen einerseits und dem tatsächlichen Willen beides zu nutzen. Der finanzielle Spielraum ist sehr wichtig, sonst wird die Gestaltung degeneriert zur Ankündigung. Wichtig ist auch die Fähigkeit einer Gesellschaft, sich selbst zu organisieren und nicht zu viel vom politischen Rahmen zu erwarten. Nur dann, wenn die finanzielle Ausstattung ausreichend ist, um die Aufgaben zu erfüllen, kann man wirklich von Eigenständigkeit sprechen. Regionen, Mitgliedsstaaten der Union, die nur am Tropf der Zentrale hängen, sind abhängig und nicht wirklich eigenständig. Damit ist das ‚eigenständig Handeln können‘ nicht nur vorgegeben durch den Verfassungsrahmen, sondern auch Aufgabe für die kleineren Einheiten – in unserem Fall für die Regionen –, den Spiel-

raum, den man hat, zu erhalten, nicht zu verspielen. Man kann diesen finanziellen Spielraum – und es gibt Beispiele – durch Schwäche, durch Leichtsinn, durch Überspannung der eigenen Kräfte auch verspielen.

Der Verfassungsrahmen im Bundesstaat, gleiches gilt für die Union, ist wegen der steigenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtung und Mobilität über nationale und regionale Grenzen hinweg nicht mehr gestaltbar wie vor 150 Jahren. Ich sage das, weil in der Diskussion sowohl im Österreichischen Konvent als auch im Europäischen Konvent meiner Meinung nach ein schwerer Irrtum gepflegt wurde, der weit verbreitet ist. Eine noch bessere Abgrenzung der sachlichen Kompetenzen für die Gesetzgebung führe zu brauchbaren Ergebnissen. Ich halte das Konzept, das vor 150 Jahren bei viel weniger Mobilität einigermaßen funktionieren konnte, für unsere heutige Zeit und noch mehr für die künftige Zeit für keinen brauchbaren Ansatz. Wir können heute und morgen weniger als damals mit gutem Grund sagen, dass ein bestimmter Lebensbereich nur von einer Region, nur vom Mitgliedsstaat oder nur von der Europäischen Union zu regeln ist. Weder Wirtschaft, Sicherheit, sozialer Ausgleich, Umweltqualität, Bildung oder Forschung sind ausschließlich regional, national oder europäisch zu regeln. Sie werden kaum einen nennenswerten Lebensbereich finden, den man heute – und noch weniger morgen – ausschließlich auf irgendeiner Ebene regeln kann. Und daher ergibt sich logischerweise, dass die Trennung der Kompetenzen nach Inhalten nicht der entscheidende Ansatz sein kann, sondern eine vernünftige Unterscheidung zwischen einem notwendigen großräumigen Rahmen, der sich aber auf Grundsätze, Eckpunkte, Standards konzentrieren sollte, in der Regel für uns auch nicht befriedigend lösbar ist durch einen österreichischen Rahmen, weil wir dann in 8 Kilometer Entfernung schon wieder andere Standards haben, sondern in der Regel, wenn man einen Standard braucht, ein europäischer Standard sein sollte und vernünftigen Spielraum für Mitgliedsstaaten und Region. Und das heißt natürlich für die Verfassung dann auch Mechanismen, die sicherstellen, dass die Zentralen erstens ihre Herausforderungen und Aufgaben wahrnehmen, die Dinge, die

eben europäische Aufgaben sind, auch wirklich regeln, und zwar zentral und wirksam, aber in anderen Bereichen eben nicht jedes Detail bürokratisch hochschrauben, sondern den Mitgliedsstaaten und Regionen Spielräume lassen. Das ist der einzige vernünftige Ansatz. Und es ist eigentlich schade, dass diese Diskussion, aus welchen Gründen immer, nicht wirklich geführt wird.

Nur so können nationale und regionale Spielräume nicht nur als Irritation des Gesamtgeschehens und Kostenfaktor gesehen werden, sondern als brauchbarer Wettbewerb. Die Übertreibung von Spielräumen kann nämlich auch Reibungsverluste verursachen. Die Kunst besteht darin, einen vernünftigen Rahmen zu bieten und daneben Spielräume zuzulassen und Unterschiede nicht nur auszuhalten, sondern als befruchtenden Wettbewerb besserer Alternativen zu sehen.

Vorarlberg hat sich immer bemüht, das auch in der Praxis zu tun, nicht nur in der Vollziehung, sondern auch in der Gesetzgebung, in der finanziellen Gestaltung und in der gesellschaftlichen Selbstorganisation von Problemlösungen. Beispiele sind unsere Reform des Dienstrechts mit der Abschaffung der Pragmatisierung, die Pflegegeldregelung, die österreichweit übernommen wurde, der Familienzuschuss oder vor einem Jahr der Bildungszuschuss. Es wären andere Beispiele zu nennen, etwa die Betonung des Ehrenamts und seiner Funktion in einer Gesellschaft.

Es bedeutet also, den Rahmen von Verfassungen für die Gesetzgebung und den finanziellen Spielraum so zu gestalten, dass ein vernünftiges, faires Gleichgewicht zwischen notwendigem, großräumigen Rahmen und Gestaltungsspielraum für Mitgliedsstaaten und Regionen für die Weiterentwicklung dieser besseren Ideen und Alternativlösungen gegeben ist. Es bedeutet aber auch in einer demokratischen Gesellschaft eine Mahnung an uns selber, Suchen nach Mehrheiten, Überzeugen – oft braucht man Zweidrittelmehrheiten und damit Zusammenarbeit mit anderen Regionen –, Verbündete suchen, denn allein ist man nie so groß, nicht nur wenn man so klein ist wie wir, um die Mehrheiten einfach zu bestimmen.

Für die Nachfolgediskussion zum Konvent in Österreich hieße es zum Beispiel, das 3-Säulen-Modell der Länder für die Gesetzgebung zu vertreten und dafür zu werben und im Finanzausgleich weiter den Kampf gegen die Aushöhlung der Landes- und Gemeindefinanzen zu betreiben. Es war wichtig, dass wir im vergangenen Jahr erreichen konnten, dass die Wohnbauförderung weiterbezahlt wird. Das ist substantiell für unsere Eigenständigkeit. Und wir müssen in den nächsten Monaten aufpassen, dass nicht beim öffentlichen Personennahverkehr der Bund sich schrittweise aus der Verantwortung zieht. Auch das ist wichtig und nicht nebensächlich. Wir würden dadurch wesentlichen Spielraum verlieren, und die Gefahr ist durchaus aktuell, auch wenn erklärt wird, dass es nicht so sei.

Die Zusammenarbeit kleiner Einheiten – und, meine Damen und Herren, Kleinheit ist in einer sehr mobilen Welt ein relativer Begriff; Sie können den Begriff Kleinheit heute nicht nur für Gemeinden und Regionen, sondern absolut auch für kleinere und mittlere Mitgliedsstaaten der Union verwenden –, ist eine wichtige Überlebensstrategie für die Eigenständigkeit und die Spielräume. Je mehr wir Zusammenarbeit schaffen im kommunalen Bereich, im regionalen Bereich und darüber hinaus, desto größer ist die Chance einer lebendigen Autonomie in der Zukunft. Und je eigensinniger man sich abkapselt, desto geringer ist die Chance einer lebendigen Weiterentwicklung, die Möglichkeit wirklich zu gestalten. Dabei sollten wir darauf achten – das möchte ich in einer Randbemerkung anfügen, aber es hat eine gewisse Bedeutung –, dass die Gesetzgebungen, sowohl bei uns die nationale wie die europäische, an einem wesentlichen Strickfehler leiden, der auch unsere Fähigkeit, uns zu bewegen und vernünftig zukunftsfähig zu gestalten, schwer gefährdet, mit einem gesellschaftlichen Trend, der mit dem einhergeht und zu viel Sicherheit und zu wenig Spielraum zulässt, nämlich, dass zu viel Fachegoismus und Lobbying stattfindet. In der österreichischen Gesetzgebung ist dies dadurch vorgegeben, dass die Ministerien die Gesetze vorbereiten und dort neben dem positiven Teil des Fachwissens auch Fachinteressen



in einem zu hohen Umfang in die Gesetzgebung einfließen. In der Europäischen Union ist es noch stärker, dort sind die Fachministerien Gesetzgeber. Das führt dazu, dass im Laufe der Jahre die Normen zu Übertreibungen neigen, in manchen Fällen die Fähigkeit zur Umsetzung und Finanzierung überschreiten und in manchen Fällen auch zu Widersprüchen führen. Eine insgesamt als Last empfundene Regelungsdichte wird produziert und mehr noch Bürokratie, die uns enorm Kraft nimmt und die Fähigkeit raubt, insgesamt in einem gewissen Umfang das Notwendige zu tun.

Der Vorschlag des Kommissionspräsidenten der Union, den Rechtsbestand im Sinne einer Entschlackung zu durchforschen, ist überaus positiv und wir sollten ihn unterstützen. Es sollte dabei aber nicht nur ein klassisch liberaler Ansatz der Staatsferne zum Ausdruck kommen, sondern eben dieser Gesichtspunkt, den notwendigen Rahmen einerseits, aber eben nur den notwendigen Rahmen, und Spielräume für die Regionen offen zu halten, und die Gesamtverträglichkeit von Normen, ihre Umsetzbarkeit und Bezahlbarkeit, zu berücksichtigen.

In Gesprächen mit den Zentralen in Brüssel und Wien haben wir die Aufgabe, viel Mut zur Regelung jener Herausforderungen, die wirklich nur von den zentralen Ebenen gelöst werden können, einzufordern, nicht nur dafür einzutreten. Das heißt für Europa zum Beispiel bei der Sicherheit und Außenpolitik, einem weiten Feld, wo die Union keine gute Figur macht, weil sie nicht die Strukturen hat, zentral zu handeln. Es gilt für Wirtschaft und Währung, auch einem weiten Feld, wo es nicht ausreicht, eine Zentralbank zu haben und eine kluge Formel der geringen Verschuldung, sondern es braucht Organe, die pragmatisch handeln können. Und man sollte der Union das zugestehen. Es braucht auch mehr Mut, sich nur auf Grundsätze, Standards und Rahmen zu begrenzen und mehr regionalen und nationalen Spielraum innerhalb dieses Rahmens zuzulassen und die Unterschiede dann auch als positiven Wettbewerb zu sehen.

Und für uns selber heißt es, die Kräfte zu bündeln und kleinliche Streitigkeiten, wenn man die Kraft dazu hat, etwas zurückzudrängen und die vorhandenen Möglichkeiten einer modernen Region an Spielraum weiterhin entschlossen zu nutzen, und zwar nach langfristigen Gesichtspunkten. Ich bin froh darüber, dass wir die Möglichkeit in unserem Land dazu haben, die Zusammenarbeit der Regionen, die ähnlich denken, intensiv zu pflegen und Mehrheiten für das, was wir für unsere Entwicklung brauchen, zu suchen.

Als Abschluss möchte ich die Bemerkung anfügen, dass wir auch die Diskussion führen sollten, dass ein gesellschaftliches Leben nicht nur und nicht einmal in erster Linie vom politischen Rahmen gestaltet und geprägt wird und dass wir sehr dazu neigen, vom politischen Geschehen etwas mehr zu erwarten als von dorthin natürlicherweise erwartet werden kann. Das heißt, dass die gesellschaftlichen Kräfte, die die Fähigkeit haben, die Selbstorganisation und Lösung von Problemen ein großes Stück weit zu bewältigen, mehr Pflege und Aufmerksamkeit verdienen. Die Leistungsfähigkeit von Familien und ihre gewaltige Leistung in der Gesellschaft zu stabilisieren und zu stützen und die Bereitschaft, sich freiwillig und unentgeltlich in der Gesellschaft zu organisieren, weiterhin stark zu stützen und staatliches Tun als Ergänzung und Stütze dieses Geschehens zu sehen. Insofern das gelingt, ist die Weiterentwicklung unserer Region durchaus positiv zu sehen, und zwar auch in der Kombination wirtschaftliche Leistung und soziales Gefüge, wenn wir uns nicht nur und in erster Linie auf das professionelle Geschehen vor allem in den Bereichen der Betreuung von Menschen konzentrieren.

Wir dürfen also feststellen, dass wir auch finanziell Spielräume haben. Wir sollten die Aufgabe weiterhin wahrnehmen; sie zu erhalten und intelligent zu nutzen. Die Budgetdebatte im Anschluss an diesen Festakt wird uns zwei Tage lang Gelegenheit geben, wie ich hoffe, konstruktiv darüber zu diskutieren.