

Herbert Sausgruber



# Verdichtete Erinnerungen

Grundlagen erfolgreicher  
Gemeinschaften

9. Politische Bildung

Institut für Föderalismus



Herbert Sausgruber

# Verdichtete Erinnerungen

Grundlagen erfolgreicher  
Gemeinschaften

Institut für Föderalismus  
Schriftenreihe Politische Bildung  
Band 9

herausgegeben vom  
Institut für Föderalismus, Innsbruck  
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger

# **Verdichtete Erinnerungen**

## **Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften**

von  
Herbert Sausgruber



new academic press

**Zitiervorschlag:** *Sausgruber, Verdichtete Erinnerungen (2020) [Seite]*

**Bibliographische Information der deutschen Bibliothek**

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Die unentgeltliche Nutzung des vorliegenden Werkes (auch einzelner Kapitel oder Abschnitte) ohne Veränderung oder Bearbeitung des Textes ist freigegeben. Die Freigabe umfasst insbesondere die Vervielfältigung und Verbreitung. Bei der Nutzung des gesamten Werkes, einzelner Kapitel oder Abschnitte gelten die gängigen Zitierregeln. Eine Übersetzung bedarf der Zustimmung des Autors.

© Herbert Sausgruber  
© für die vorliegende Ausgabe: 2020 by new academic press, Wien, Hamburg  
[www.newacademicpress.at](http://www.newacademicpress.at)

ISBN: 978-3-7003-2180-4

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien  
Druck: Novographic Druck GmbH, Wien

## Vorwort und Einleitung

Was ich schildere, sind Beobachtungen eines politischen Fußgängers mit Erfahrungen<sup>1</sup> im kommunalen und regionalen Bereich, Einblick

- 
- 1 Die Erfahrungen beruhen zeitlich zum Teil überlappend auf 14 Jahren Funktionen im kommunalen Bereich, 10 Jahren parlamentarischer Arbeit im Landtag, davon 7 Jahren als Klubobmann der Volkspartei, und 22 Jahren als Regierungsmitglied, davon 14 Jahren als Landeshauptmann, und 25 Jahren als Obmann der Vorarlberger Volkspartei.

Schwerpunkt der kommunalen Arbeit waren Finanzen und örtliche Raumplanung in der Heimatgemeinde Höchst, als Abgeordneter und Klubobmann die Mitwirkung an der Landesverfassung 1984 mit der Verankerung der Familie in der Verfassung und zur Einführung des Familienzuschusses nach dem Vorbild Baden-Württembergs und in der Regierung die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – soweit regional beeinflussbar – so zu gestalten, dass Wettbewerbsfähigkeit und breite Leistungsmotivation Wachstum der Wirtschaft Richtung Vollbeschäftigung möglich machen. Neben Investitionen in Infrastruktur wurden (Aus)Bildungseinrichtungen vom Kindergarten bis zur Fachhochschule so ausgestattet, dass für Junge gute Chancen für Einstieg und Aufstieg geboten werden konnten. Diesem Ziel diente auch die Ausbildungs- und Beschäftigungsinitiative für junge Arbeitslose. Ein großer Schwerpunkt war das leistbare Wohnen. Die Bauleistung wurde über die Wohnbauförderung dem Bedarf angenähert (Auf dem Höhepunkt wurde die Wohnraumsubstanz der Stadt Bludenz in 2½ Jahren neu gebaut) und die Wohnbeihilfe zur Abfederung der Wohnkosten verbessert. Gleichzeitig galt es, öffentliche Einrichtungen der Sicherheit, des Gesundheitswesens, der Pflege und der Behindertenhilfe in hoher Qualität für jeden anzubieten, also Leistung mit Chancen zum Einstieg und Aufstieg und Solidarität als Hilfe in Not unter einen Hut zu bringen. Dazu kam als Ziel die Stärkung der kleinen, überblickbaren Gemeinschaften (Familien, Ehrenamt, Gemeinden, Region) und ihres Beitrags zur Lebensqualität sowie gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land, um die Absiedelung von entlegenen Dörfern zu bremsen.

Es war immer wieder notwendig, gegen den bürokratischen Einheitswahn aufzutreten, der in der Einheitlichkeit im Nationalstaat ohne Rücksicht auf die Bedürfnisse der Praxis und ohne sich die Mühe einer ordentlichen Begründung zu machen, ein Dogma sieht und jeden Unterschied einer Regelung als Effizienzverlust und Fehlerquelle betrachtet. Die positiven Seiten der Motivation zur Selbstorganisation und des Wettbewerbs der besseren Ideen werden dabei übersehen. Im Ringen um Spielräume und Bewegungsfreiheit im Rahmen des rechtlich Möglichen mit Verhandlung, wenn notwendig aber auch mit Verfassungsklage und manchem innerparteilichen Konflikt hat sich ein gewisses Maß an Farbenblindheit bewährt. Wir wollten einfach nicht, dass uns Zentralbürokratie beim Arbeiten stört und bestanden darauf, dass Vereinbartes auch nach einigen Monaten noch eingehalten wird.

Beim Kampf um Stimmung, Meinung und Überzeugung in der öffentlichen Diskussion war ein Anliegen, das Gemeinsame gegenüber dem Konflikt nicht aus dem Blick zu verlieren und die positive Emotion, Zuversicht zu stärken. Es wurde Energie darauf verwendet, positive Haltungen und Alltagspraxis sichtbar zu machen und an die nächste Generation weiter zu geben (zB Förderung von Familie und Ehrenamt, Aktionen Jugend vor den Vorhang und Kinder in die Mitte). Besonders wichtig war, der vorausschauenden Vernunft gegenüber der negativen Emotion einen angemessenen Platz zu verschaffen, den Hausverstand salonfähig zu machen und in finanziellen Angelegenheiten die Grundrechnungsarten gelten zu lassen.

Ein Schwerpunkt war daher die Ordnung der Finanzen, indem Neuverschuldung weitestgehend vermieden und damit Geld für Zukunftsaufgaben frei wurde. Bei der Mitwirkung an mehreren österreichischen Finanzausgleichsgesetzen gelang es, den einfachen Grundgedanken umzusetzen, dass alle Gebietskörperschaften nach festen Prozentsätzen am gesamten Steueraufkommen beteiligt werden und damit gemeinsam am Erfolg von Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung teilhaben

---

und bei Krisen gemeinsam Einschränkungen in Kauf nehmen. Die Finanzausgleichsperioden wurden verlängert, sodass Ausgabendisziplin und kluge Organisation von Diensten (zB Selbstorganisation in Familie und Ehrenamt) durch Entlastung des Staates bei gesicherten Einnahmen neuen Spielraum (Ausgabenautonomie) ergaben. Dieser wurde zB Für Spitalwesen und Pflege, die aufgrund des medizinischen Fortschritts (Älterwerden, neue Möglichkeiten der Gelenksprothetik und von Krebsmedikamenten) strukturell wachsende Kosten haben und für Bildung und Forschung verwendet.

Das Gegenteil von Ausgabenautonomie ist die einige Zeit stark betriebene Idee des Bundes, Geld über den Finanzausgleich nicht nur in einigen ausgewählten Bereichen, sondern grundsätzlich und in großem Stil nach Bundesrichtlinien zu vergeben und bei Nichteinhaltung eben nicht. Solche Richtlinien kann der Bund einfach ändern. Wenn der Finanzausgleich so umgebaut wird, entsteht Abhängigkeit statt Autonomie. Spielraum für eigene Initiativen und den Wettbewerb der besseren Lösungen zwischen den Ländern kann man vergessen. Die Überlegungen scheinen erfreulicherweise zumindest derzeit auf Eis gelegt zu sein.

Eine weitere Folge des Vorarlberger Engagements gemeinsam mit Niederösterreich und mit Unterstützung des Finanzministers war, dass derjenige Gesetzgeber, der für andere Gebietskörperschaften Kosten verursacht, auch Zahlungspflichten übernimmt. Der Alltagspruch „Wer zahlt, schafft an“ wurde umgedreht in „Wer anschafft, zahlt“ und sinngemäß in der Bundesverfassung verankert. Damit wurde kostentreibenden Regelungen zu Lasten anderer Gebietskörperschaften ein klagbarer Riegel mit begrenzter Wirkung vorgeschoben.

Es gelang gemeinsam mit Burgenland, die Wohnbauförderungsmittel und damit die Fähigkeit zum notwendigen Ausgleich der Wohnungskosten, zum sozialen Wohnbau und zur Förderung breiten Eigentums an Wohnraum im Land zu halten wie es einer Vereinbarung entsprach, von der man auf Bundesseite nichts mehr wissen wollte. Die Beteiligung bei der „Viererbande“ aus Finanzminister, Staatssekretär und zwei Länder-Vertretern (Burgenland, Vorarlberg) nach dem Beitritt zur Europäischen Union in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre war eine für einige Zeit erfolgreiche Anstrengung, die Finanzen der Gebietskörperschaften, insbesondere des Bundes, ins Gleichgewicht zu bringen. In Gesprächen mit dem Finanzminister konnte später eine für Vorarlberg sehr faire Aufteilung des österreichischen Finanzierungsanteils für das Großprojekt der Verbesserung der Hochwassersicherheit am Rhein gefunden werden.

Nach langen Verhandlungen mit dem Finanzminister, der Verbundgesellschaft und der Finelektra, Zürich gelang die Rückführung der Illwerke dem Gründerwillen entsprechend in Landeshand, später die Zusammenführung von Illwerken und Vorarlberger Kraftwerken und die Einigung mit Tirol zur Ablöse des Heimfallsrechtes.

In die Zeit in der Landesregierung fällt auch die Gründung des Vorarlberger Verkehrsverbundes und davor die Mitwirkung bei der Einführung des Pflegezuschusses, der österreichweit übernommen wurde und heute noch gilt.

Ein weiterer wesentlicher Schritt war das vom Landtag einstimmig beschlossene Integrationsleitbild und die Zielsetzung der Energieautonomie 2050, die nach Anregungen im Landtag bei der Eröffnung des Kopswerkes II der Illwerke als Regierungswille öffentlich bekannt gegeben und anschließend vom Landtag ebenfalls einstimmig beschlossen wurde. Mehr noch als große Bauvorhaben und deren Eröffnung wie zB Das Kunsthaus und der Zubau zum Festspielhaus in Bregenz haben sich die Bewältigung von mehreren Katastrophenereignissen, vor allem das Ereignis im August 2005 und die erfolgreichen Bemühungen um die Hilfe für Betroffene im Gedächtnis eingepreßt. Ziel war, nach Möglichkeit zu vermeiden, dass Existenzen wirtschaftlich durch die Naturkatastrophe vernichtet werden. Deshalb wurde ergänzend zum Katastrophenfonds des Bundes über Nacht eine Landesgesellschaft an eine andere Gesellschaft des Landes verkauft, um freie Mittel für zusätzliche Hilfen und Wiederherstellung der Infrastruktur zu haben.

In der Zeit als Obmann bemühte sich die Vorarlberger Volkspartei in 25 allgemeinen Wahlen (vier EU-Wahlen, sieben Nationalratswahlen, vier Bundespräsidentenwahlen, fünf Landtagswahlen und fünf Gemeindewahlen um die Erneuerung des Wäh-

in die österreichische Politik und über die Bodenseekonferenz in die Nachbarschaft der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland, in bescheidenem Umfang über den Ausschuss der Regionen in die Europäische Union. Es sind verdichtete Erinnerungen aus gut dreißig Jahren, keine wissenschaftliche Arbeit. Einige Gedanken und Textteile sind bereits in den vergangenen Jahren als Vortrag, Interview oder Artikel sowie in Reden, Regierungserklärungen und Wahlprogrammen sowie der ganze Text vom Institut für Föderalismus als Online-Publikation<sup>2</sup> veröffentlicht worden. Die Kapitel können einzeln und in beliebiger Reihenfolge gelesen werden. Herrn Univ.-Prof. Dr. *Peter Bußjäger* und Herrn Dr. *Christoph Schramek* danke ich herzlich für ihre Unterstützung bei der Publikation.

Ziel ist weniger die Dokumentation von vergangenen Ereignissen oder Ergebnissen eigenen Handelns, sondern eine Anregung zum Durchdenken tragfähiger Antworten für Herausforderungen heute und morgen. Wiedergegeben werden daher in erster Linie Erfahrungen und Beobachtungen, die Verhaltensmuster und Zusammenhänge sichtbar machen. Diese Erinnerungen in verdichteter Form schauen zwar etwas abstrakt aus, können aber vielleicht gedankliches Werkzeug für das Verständnis von Gemeinschaften und ihre erfolgreiche Steuerung sein.

Was fehlt, ist der Blick der großräumigen Vogelperspektive. Der Fußgänger sieht manches genauer, allerdings kann die Nähe der Gegenstände auch den Blick verstellen.

Wenn man die Entwicklung von Gemeinschaften über längere Zeitabläufe beobachtet (hier können schon 10–20 Jahre genügen), sieht man unterschiedliche Muster im Verhalten, aus denen man einiges über Erfolg oder Misserfolg, Möglichkeiten und Grenzen, was funktioniert und was nicht, erfahren kann. Erfolg ist, was das gute (Über)Leben sichert, Gefahren abwehrt, Chancen wahrnimmt, eine Gemeinschaft weiterbringt und tragfähig ist.

Erstaunlicherweise sind die Verhaltensmuster unabhängig von der Größe. Das war für mich eine Überraschung, wie sehr die Grundmuster des Verhaltens in sehr kleinen Gemeinschaften (zB einem örtlichen Verein oder einer kleinen Gemeinde) und Staaten (zB der Bundesrepublik

---

lerauftrages. Diese Erfahrungen geben Einblicke in die kampfsportartige Seite der Politik, in Wachstum und Vergehen von Stimmungen und Präferenzen (was läuft) und die Möglichkeiten und Grenzen ihrer Beeinflussung (was geht) und vor allem, was man tun muss, um Volkspartei zu bleiben.

2 *Sausgruber*, Verdichtete Erinnerungen. Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften, IFö Online-Publikationen 1 (2019), abrufbar unter <foederalismus.at/publikationen\_online\_publikationen.php>.

Deutschland) ähnlich sind, wenn auch die Bedeutung der Auswirkungen sehr verschieden ist. Das gilt auch und vor allem für die Wechselwirkung von Führung und Mitgliedschaft.

Gemeinschaftsleben ist mehrschichtig und vielfach zusammenhängend. Ein einziger Zugang, nur ein Gesichtspunkt der Betrachtung (schwarz-weiß), nur ein Grundsatz genügen zum umfassenden Verständnis selten und können zu schweren Fehlhaltungen und Fehlentscheidungen führen. Ganz allgemein kann man sagen, dass das Verständnis von Strukturen und Abläufen im Gemeinschaftsleben und die Treffsicherheit von Aktionen steigt, wenn man nicht den Fehler macht, alles sofort auf nur einen Grundsatz und eine Ursache zurückzuführen, sondern zumindest zwei Begriffe oder Zugänge wählt und um das gute Maß ringt. ZB Tradition (Bewährtes, Gewohntes) und Neues (Kreatives); Leistung und Solidarität; Freiheit und Ordnung; Ordnung und Menschlichkeit; Führung und Beteiligung; Grundsatz (Idee, Ideal) und pragmatisches Eingehen auf die konkrete Situation; Wir und die Offenheit für die Anderen.

Die große Vereinfachung auf einen Gesichtspunkt oder eine Ursache findet ihren negativsten Ausdruck der Verzerrung der Wirklichkeit in Verschwörungstheorien und der Produktion von Feindbild und Sündenbock. Feinde gibt es leider. Sie sind in der Alltagspraxis zum Glück nicht so häufig wie manche tun. Feindbilder zu politischen Zwecken zu produzieren, ist ein gängiger schwerer Missbrauch.

Eine tragfähige Vorstellung von gelingendem, gut organisiertem und geführtem Gemeinschaftsleben hängt am Menschenbild und an der Balance der Werte, die in Gemeinschaften akzeptiert sind und breit praktisch gelebt werden.

Zu den wesentlichen Erfahrungen und Beobachtungen für eine gute Entwicklung von Gemeinschaften aus über 30 Jahren gehören die Bedeutung der Pflege des Gemeinsamen gegenüber dem Trennenden und damit der Fähigkeit zur praktischen Zusammenarbeit im Kompromiss (starke konstruktive Mitte), die Notwendigkeit der vorausschauenden Vernunft (auch in Gestalt des Hausverständes, bei finanziellen Angelegenheiten der Anwendung der Grundrechnungsarten) und der positiven Emotion (zB gemeinsam anpackender Zuversicht) gegenüber negativer Emotion (zB Angst, Feindbild und Sündenbock) und Gruppenegoismus und schließlich die schrittweise Weiterentwicklung einer handlungsfähigen Europäischen Union statt des Rückfalls in den Nationalismus, der eine theatralische Form der Selbstaufgabe ist, weil die ver-

gleichweise kleinen europäischen Staaten den ganz Großen allein in keiner Weise gewachsen sind.

Höchst, im Dezember 2019

*Herbert Sausgruber*

# Inhalt

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Vorwort und Einleitung</b> .....  | <b>V</b>  |
| <b>Inhaltsverzeichnis</b> .....  | <b>XI</b> |
| <b>I. Die mentale Verfassung</b> .....   | <b>1</b>  |
| A) Verantwortung/Eigenverantwortung und Leistung .....                             | 1         |
| B) Solidarität .....   | 3         |
| C) Beteiligung und Zusammenarbeit .....  | 3         |
| 1) Verantwortung und Freiheit .....  | 3         |
| 2) Familie und Ehrenamt .....  | 5         |
| D) Gemeinschaftsziele .....  | 6         |
| E) Krisenfestigkeit .....  | 7         |
| <b>II. Qualität (Architektur) der Organisation (Institutionen)</b> .....           | <b>8</b>  |
| A) Handlungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben .....                             | 8         |
| B) Subsidiarität: Zurückhaltender, aber<br>handlungsfähiger Staat .....            | 8         |
| C) Kooperation oder Kommando .....   | 9         |
| D) Freie Selbstorganisation .....  | 12        |
| E) Natürliche Stärken kleiner und großer Gemeinschaften .....                      | 13        |
| F) Relative Autonomie .....  | 14        |
| G) Handlungsfähige Union .....   | 15        |
| H) Exkurs: Sicherheit, Rechtsstaat und Vertragstreue<br>(Handschlagqualität) ..... | 17        |
| <b>III. Politische Willensbildung</b> .....  | <b>19</b> |
| A) Inhalt (durchdachte Strategie) und Weg (Verfahren)<br>zur Entscheidung.....     | 19        |

|  |           |
|--|-----------|
| B) Exkurs: Sachverstand – Hausverstand; Umfrage – Statistik ..   | 23        |
| 1. Expertenwissen .....  | 23        |
| 2. Umfrage .....   | 23        |
| 3. Statistik .....   | 24        |
| C) Stimmung (Emotion) und Verstand   |           |
| Positive Emotion – positive Botschaft .....  | 24        |
| D) Schrittweise Entwicklung .....  | 27        |
| E) Das Ergebnis (Erfolg) .....   | 28        |
| <b>IV. Das offene Wir – Identität, die nicht vom Feindbild lebt,<br/>und Toleranz .....</b>  | <b>29</b> |
| A) Toleranz .....  | 30        |
| B) Integration .....   | 31        |
| C) Populismus .....  | 32        |
| <b>V. Die Macht der Wünsche und Erwartungen –<br/>Frühes Erwartungsmanagement .....</b>  | <b>35</b> |
| <b>VI. Die entscheidenden Fragen .....</b>   | <b>37</b> |
| <b>VII. Die gute Führung – Führen und sich führen lassen<br/>(Dienst durch Führung) .....</b>  | <b>39</b> |
| A) Werkzeuge der Führung .....   | 42        |
| B) Sich führen lassen .....  | 43        |
| <b>VIII. Menschenbild .....</b>  | <b>44</b> |
| Religion und Spiritualität – Ethik .....   | 46        |
| <b>IX. Gerechte Strukturen .....</b>   | <b>49</b> |
| A) Gesetzliche Solidarität – Hilfe bei existentiellen Risiken –<br>Zugang zu Einrichtungen, die elementare Bedürfnisse<br>abdecken ..... | 49        |
| B) Arbeit für alle – Lernen und Leistung:<br>Chancen zum Einstieg und Aufstieg (Durchlässigkeit) .....                                   | 50        |
| C) Breite Verteilung von Eigentum als motivierende Kraft .....   | 51        |

|   |           |
|---|-----------|
| D) Leistbares Wohnen .....  | 52        |
| E) Nicht organisierte und kleine Gruppen .....  | 52        |
| F) Stadt und Land – gleichwertige Lebensverhältnisse .....  | 53        |
| G) Globalisierung – Chancen und Verantwortung .....   | 55        |
| H) Grenzen für jeden verpflichtender (verordneter)<br>Solidarität .....   | 55        |
| I) Entwicklungszusammenarbeit .....   | 57        |
| J) Sicherung der Lebensgrundlagen –<br>Generationengerechtigkeit .....  | 57        |
| <b>X. Kleine Außenpolitik .....</b>   | <b>59</b> |
| A) Zusammenarbeit – Durchsetzung von Anliegen .....   | 59        |
| B) Verhandlung und (Bündnis)Partner – Blockade .....  | 60        |
| C) Nischen .....  | 64        |
| D) Vertragstreue und Rechtsstaat .....  | 64        |
| E) Missbräuche – Autonomieexzess .....  | 65        |
| <b>XI. Funktionierende Demokratie:</b>  |           |
| <b>Konsens – gute Führung – Mitwirkung .....</b>  | <b>66</b> |
| Ausbau der direkten Demokratie .....  | 68        |
| <b>XII. Bewahren und Bewegen. Tradition, Erfahrung und<br/>das Vertraute. Das Neue: Reform, Ziel, Fortschritt .....</b> | <b>69</b> |
| A) Reform .....   | 70        |
| B) Ziel .....   | 71        |
| C) Verständnis von Fortschritt (und Bildung):<br>Erweiterte Kriterien für Lebensqualität .....                          | 71        |
| <b>XIII. Das mediale Bild der Welt .....</b>  | <b>74</b> |
| A) Information und Kritik. ....   | 74        |
| B) Notwendigkeit der Inszenierung .....   | 75        |
| C) Verantwortung von Medien und Intellektuellen:<br>Sagen, was ist .....  | 76        |

# I. Die mentale Verfassung

Grundlage des politischen Geschehens sind neben handfesten, leicht zählbaren Fakten – wie Bevölkerungszahl und ihre Entwicklung, Wirtschaftskraft, hohe Beschäftigung, Verteilung von Wohlstand, Budgetausgleich – auch die mentale Verfassung, die Verbreitung mentaler Stärken, Haltungen in der Bevölkerung und ihren Gruppen, die wirksame Atmosphäre schaffen (es ist wie im Sport, wo neben den körperlichen Voraussetzungen mentale Stärke eine entscheidende Rolle spielt und zwar nicht nur als Nervenstärke im Wettkampf, sondern vor allem als Fähigkeit, über Jahre konsequent auf ein Ziel hin zu trainieren). Man kann beobachten, welche mentalen Stärken zum Erfolg führen.

## Beispiele mentaler Stärken

### A) Verantwortung/Eigenverantwortung und Leistung

Eine entscheidende mentale Stärke ist die Verbreitung der Haltung der **Verantwortung** in einer Gemeinschaft zunächst in der Form der **Eigenverantwortung**, die sich im Rahmen der Kräfte ums Eigene kümmert. Leitbild ist der selbstständige und nicht der grundlos betreute Mensch. Was man der Person zutraut und zumutet, ist in Gemeinschaften unterschiedlich ausgebildet, zB in Österreich im Durchschnitt etwas schwächer als in der Schweiz. Es geht um die breite Bereitschaft der Gesunden zur Leistung und Initiative, das Nutzen von Chancen und unternehmerisches Denken und Handeln.

Die Haltung starker Eigenverantwortung ist das Gegenteil von mentaler Bürokratisierung des Lebens (träge **Versicherungsgesellschaft**), die sich auf perfekte Absicherung, Kontrolle und enges Zuständigkeitsdenken sowie Zentralisierung verlässt. Eng mit der **Eigenverantwortung** zusammen hängt die Fähigkeit zum **Ertragen von Risiken und Unterschieden**.

Ist die verbreitete Grundhaltung Leistungsanspruch an die Gemeinschaft auch da, wo man selbst Hand anlegen könnte, Risikoscheu, Opferrolle, Überwiegen von Fürchten und Bangen, Bedenken und Abwehr jeder Veränderung, hat das Auswirkungen auf die Regeldichte, Wucherungen von Kontrollapparaten und Bürokratie.

Wirtschaftlicher **Wohlstand** und seine breite Verteilung (**Mittelschicht**) sind nicht schicksalhaft garantiert (nicht einmal die Deckung fundamentaler Bedürfnisse), sondern muss ständig erarbeitet werden,

braucht breite **Leistungsmotivation**, viel Know-how und großräumigen, stabilen Rahmen. Kreativität und Innovation wird unterstützt, es gibt eine Atmosphäre, die unternehmerisches Denken und Handeln einschließlich Investitionen schätzt. Motivation der Leistungsfähigen und Leistungswilligen wird gepflegt.

Allein das Halten des erarbeiteten Wohlstandes erfordert breite Leistung. Nur mit Umverteilung geht es jedenfalls längerfristig nicht. Es stimmt auch nicht, dass immer dann, wenn einer etwas gewinnt, ein anderer verlieren muss. Erfolg haben ist nicht unfair. Um die breite Leistungsmotivation zu erhalten, **muss sich Leistung lohnen**, zB braucht es einen spürbaren Unterschied zwischen niedrigen Leistungslöhnen und gesetzlicher Mindestsicherung.

Eine Voraussetzung des guten Funktionierens einer Gemeinschaft ist die Motivation der Leistungsträger, derer, die leistungsfähig und leistungswillig sind. Dazu gehört auch die Perspektive, die Möglichkeit zum Einstieg und Aufstieg durch Leistung und Bildung (**Durchlässigkeit**). Weitere praktische Ansätze sind der im Betrieb arbeitende (Eigentümer) Unternehmer und die breite Streuung von Eigentum zB an selbst bewohntem Wohnraum.

Das Maß ist die **wettbewerbsfähige Leistung**, nicht die perfekte Leistung. Der Leistungsgedanke findet seine Grenze in der Gesundheit, Interessen der Familie und der Umwelt.

Eine wichtige Voraussetzung für Leistung ist neben der Leistungsmotivation der **Lernwille**, die Offenheit für Neues, konstruktive Veränderung. Diese Haltung setzt eine Grundbescheidenheit voraus: Alleswischer und Besserwischer lernen nicht und sind weniger erfolgreich (Gschidele). Lernende Haltung ist offen für eigene Erfahrung (Geschichte), Erfahrung anderer, Neuanfang nach Fehlern und weiß vor allem um die Grenzen des (eigenen) Wissens. Die offene Einstellung zum Lernen ist eine wichtige mentale Stärke und ein dynamisches Element. Diese Form von Neugier hilft bei der Suche nach guten und besseren Lösungen und Antworten.

Lernen und Bildung beschränken sich bei aller Bedeutung nicht auf wirtschaftliche Leistung und Anwendbarkeit. Es gibt zB auch die persönliche Beziehung und das gute Miteinander, den Gesichtspunkt der Gesundheit und das Musische. Bildung ist daher mehr als Ausbildung.

## B) Solidarität

Eine wichtige mentale Stärke ist die Dichte der Bereitschaft in einer Gemeinschaft, praktische Verantwortung für andere zu übernehmen, Solidarität durch Handeln konkret und direkt zu geben, diese Hilfe selbst zu organisieren und zusammenzuarbeiten. Das offene Ich ist etwas anderes als der verschlossene Egoist.

Praktische **Solidarität** ist **mehr als Rücksichtnahme**, sie beinhaltet die Bereitschaft zur **zumutbaren Hilfe in Not**.

**Hilfsbedürftigkeit** (Angewiesenheit) ist kein Randgruppenthema, sie ist ein **Massenphänomen**. Jeder Mensch, auch der gesunde, leistungsstarke Mensch hat **Phasen in seinem Leben**, in denen er Unterstützung, Hilfe und Betreuung braucht (zB als Kind, Kranker oder Pflegebedürftiger).

Wenn Eigenverantwortung, Eigeninitiative und Leistungsmotivation als mentale Haltung stark verbreitet sind und gleichzeitig ein hohes Maß an praktischer Solidarität im Nahraum funktioniert, gibt es für notwendige staatliche Leistungen mehr Kraft für verbleibende, durch Selbstorganisation (Zivilgesellschaft) und Markt nicht befriedigend bediente Bereiche. Es gibt auch etwas niedrigere Erwartungen an staatliche Leistungen und damit geringere Staats- und Steuerquote bei hoher Qualität der Leistungen für alle und in der Fläche.

Im guten Fall entsteht eine Atmosphäre in der Gemeinschaft, in der die **Leistungsfähigen** motiviert sind und jeder das begründete Gefühl hat, nicht im Stich gelassen zu werden, wenn er wirklich Hilfe braucht (**menschliches Gesicht der Gemeinschaft**). Die Verkleinerung der Gruppe der Übergegangenen und Vergessenen wird als Herausforderung gesehen. In der Balance von Leistung der Gesunden und breiter praktischer Solidarität zur Hilfe in Not liegt viel Kraft für Gemeinschaften. Sie sind in Wirklichkeit nicht zu schlagen.

## C) Beteiligung und Zusammenarbeit

### 1) Verantwortung und Freiheit

Verantwortung hat neben Eigenverantwortung, Solidarität als Rücksichtnahme und Hilfe in Not auch den Aspekt der **Beteiligung und Zusammenarbeit in den Gemeinschaften** und einen direkten Zusammenhang zum Verständnis von **persönlicher Freiheit**.

Der Einzelne ist eingebettet in Gemeinschaften, die ihm etwas geben. Sie nehmen ihn aber auch in die Pflicht. Man schuldet den Gemeinschaften Beteiligung und Mitwirkung, ohne die sie nicht bestehen können.

Freiheit ist nicht nur der Spielraum, zu tun, was gefällt. Sie ist auch nicht Beliebigkeit. Zur **Freiheit gehört Verantwortung**. Sie ist der Zwilling der Freiheit. Nur in Verbindung von Freiheit und Verantwortung funktionieren Gemeinschaften gut. Freiheit kann man nicht kaufen und auch nicht auf Dauer nur konsumieren. Sie lässt sie auch nicht konservieren. Sie hat mit Lebendigkeit, mit Engagement und Mut zu tun. Sie setzt im Gemeinwesen eine **ausreichende Zahl** an Menschen voraus, die **sich aktiv beteiligen, praktisch zusammenarbeiten**, couragiert eigene Positionen beziehen, konkret Verantwortung übernehmen. Dann lebt sie.

Natürlich gibt es auch strukturelle Elemente der Freiheit,<sup>1, 2</sup> ohne die ein Gemeinwesen nicht als frei bezeichnet werden kann. Aber auch bei Vorhandensein dieser strukturellen Freiheiten kann Freiheit und Individualität verkümmern durch Desinteresse, Beliebigkeit, Überängstlichkeit und durch überbordenden Egoismus von Individuen oder Gruppen. Es gibt tatsächlich eine Reihe von Freiheitskrankheiten bei gegebenen freiheitlichen Verfassungsrechten. Freiheit besteht nicht nur aus wirtschaftsliberalem Rahmen, der Leistung und Effizienz möglich macht.

Das Versprechen der dauerhaft bequemen, selbstverständlichen Freiheit, bei der jeder tut, was er will und sich bestenfalls nur ums Eigene kümmert, ist ein Missverständnis, das nicht funktioniert und zu untragbaren Ergebnissen führt. Freiheit mit Verantwortung ist nicht nur entlastend, sondern auch anstrengend (individuell und in den Gemeinschaften) und bedarf ständigen Trainings.

---

1 „[...] paradox of freedom. Freedom [...] defeats itself, if it is unlimited [...] this is, why we demand, that the state should limit freedom to a certain extent, so that everyone's freedom is protected by law. Nobody should be at the mercy of others, but all should have a right to be protected by the state“. *Popper, The Open Society and Its Enemies, Vol II, Routledge Classics (2008) 135.* ([...] Paradoxon der Freiheit. Freiheit [...] zerstört sich selbst, wenn sie unbegrenzt ist [...] deshalb fordern wir, dass der Staat Freiheit in einem bestimmten Umfang begrenzt, sodass die Freiheit von jedem durch Gesetz geschützt ist. Niemand sollte auf die Gnade anderer angewiesen sein, aber alle sollten ein Recht haben, vom Staat geschützt zu werden).

2 „[...] et pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel, qu'un citoyen ne puisse par craindre un autre citoyen“. *Montesquieu Charles de, De l'Esprit des lois I, Editions Gallimard (1995) 327 f (Livre XI, Chapitre 6).* (und damit man diese Freiheit hat, muss die Regierung so sein, dass kein Bürger einen anderen Bürger fürchten muss).

## 2) **Familie und Ehrenamt**

Ein Gegengewicht zu Anonymisierung und Atomisierung der Gesellschaft ist die Pflege und Motivation zur vorhandenen Praxis der **Selbstorganisation, Zusammenarbeit und Solidarität in der Familie und im Ehrenamt**. Die Familien sind trotz Problemen mit der Stabilität nach wie vor Dienstleister Nr. 1. (Die große Mehrheit der Pflegebedürftigen wird (oft mit Unterstützung von außen) zu Hause betreut; Die Leistungen der Familie für die Pflege und Erziehung der Kinder sind sehr hoch, wobei es ein steigendes Angebot an familienergänzenden Betreuung- und Kindergartenplätzen braucht. Die jungen Eltern sollen den Bedarf konkret definieren, nicht eine abstrakte Norm). Manche tun sich schwer, diese Leistungen objektiv und vorurteilsfrei zu würdigen und anerkennend zu fördern. Das ist ein Fehler. Beim Verständnis von Familie soll das Bedürfnis des Kindes (als schwächstem Glied) stark gewichtet werden.

Das freiwillige Engagement ist eine lange unterschätzte gesellschaftliche Kraft und breite Praxis mit starker Wirkung und großem Potential für Zusammenhalt und notwendige Dienste in der Gemeinschaft. Im Ehrenamt wird ohne viel Worte Großes geleistet.

Die Aktivitäten im Ehrenamt sind intensiv und dicht und haben großen Einfluss auf die Lebensqualität. Es engagieren sich fast die Hälfte der Bevölkerung über 15 Jahre freiwillig mindestens 3 Stunden pro Woche. Dieses Engagement ist auf dem Hintergrund der Individualisierung der Gesellschaft und hoher Anforderungen in Beruf und Familie sehr beachtlich.<sup>3</sup>

Familie und Ehrenamt zeigen, dass es in unserer Gesellschaft neben Egoismus auch viel praktischen Sinn für das Gemeinsame gibt. Es ist falsch, diese Wirklichkeit zu übersehen oder kleinzureden.

**Sozialkapital** hat neben der unmittelbaren Leistung (zB für die Sicherheit durch die Feuerwehr) eine positive Wirkung für den Engagierten selbst und seine Bindung an die Gemeinschaft. Darüber hinaus gibt es den von Putnam beschriebenen Systemeinfluss.<sup>4</sup> Die Höhe des Sozial-

---

3 Studie „Bürgerschaftliches Engagement und Sozialkapital in Vorarlberg 2014“, Seite 5 (durchgeführt von der Fachhochschule Vorarlberg im Auftrag des Vorarlberger Büros für Zukunftsfragen), abrufbar unter <<https://vorarlberg.at/documents/21336/245118/Studie+Sozialkapital+und+BE/728d4b26-f2cc-4267-aea7-ef88753b1ed8>>.

4 Vgl. Putnam Robert D/Goss Kristina A, Einleitung, in: Robert D Putnam (Hg), Gesellschaft und Gemeinsinn – Sozialkapital im internationalen Vergleich, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh (2001) 15 (19 ff) sowie die in der vorangehenden FN 3 zitierte Studie „Bürgerschaftliches Engagement und Sozialkapital in Vorarlberg 2014“, Seite 6 (Vorarlberg ist sehr gut mit Sozialkapital ausgestattet: So geben in neun abgefragten Aspekten der Lebensqualität 79,7% bis 96,5% der Befragten an, über

kapitals hat Auswirkungen auf die Lebensqualität insgesamt. Menschen, die sich engagieren, die Verantwortung übernehmen und kooperieren können, stärken den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt, weil sie Bindekräfte ständig erneuern.

Das Netz aus Selbstorganisation und staatlicher Solidarität kann eine Atmosphäre schaffen, die vermittelt, dass niemand, der wirklich Hilfe braucht, im Stich gelassen wird, die **Gesellschaft** also **Wärme ausstrahlt** und **nicht nur Leistung verlangt**.

Ein besonders eindrucksvolles Erlebnis war für mich die spontane Solidaritätswelle im Katastrophenfall zB bei einem Katastrophenereignis im Sommer 2005, als über Nacht zwei Drittel der Gemeinden des Landes von einem Katastrophenereignis betroffen waren. Es entstand eine Welle spontaner und umfassender Solidarität, die das ganze Land erfasste und sich in zahlreichen Aktionen der unmittelbaren Hilfeleistung ausdrückte.

Ein anderes Beispiel mentaler Stärke ist die Fähigkeit, konkrete, erreichbare

## **D) Gemeinschaftsziele**

zu definieren und anzustreben bzw zu verwirklichen und dabei nicht nur die Trägheit der Verhältnisse (einschließlich der Macht der Gewohnheit) und Vielfalt der Meinungen, sondern vor allem Gruppen(Einzel)Interessen und Erwartungen in einer fruchtbaren und akzeptablen Form zu überwinden und unter einen Hut zu bringen. Diese zentrale Fähigkeit zum konkreten Konsens bedarf des Zusammenwirkens von Führung und Mitgliedschaft und setzt neben dem Aufbau geeigneter wirksamer Vorstellungen (Konzepte) Umsetzungskraft und Akzeptanz auch von Kompromissen voraus.

Europa leidet derzeit massiv an mangelndem Konsens zum Ziel. Diese kontinentale Willensschwäche lässt auch – mangels mehrheitsfähiger Zustimmung – keine handlungsfähige Organisation entstehen und belastet unsere Zukunftsaussichten sehr.

---

hohe bzw sehr hohe Lebensqualität zu verfügen. 90,0% fühlen sich derzeit in hohem Maße bzw sehr hohem Maße glücklich und 90,8% sind in hohem Maße mit ihrem Leben zufrieden. Diese Werte sind erfreulich und eindrucksvoll, bedeuten aber natürlich nicht Problemfreiheit, denn es existieren auch Teilgruppen der Bevölkerung mit niedrigen Qualitätswertangaben).

Letztes Beispiel mentaler Stärke:

### E) **Krisenfestigkeit**

ist die Fähigkeit zu Stabilität bei widrigen Umständen und Erschütterungen ohne Panik und Chaos, zum Neuanfang nach Misserfolg und Katastrophe, die Chancen enthalten können (**außergewöhnliche Verhältnisse**). Die Erfahrung zeigt, dass auch Gemeinschaften im Laufe ihres Lebens Krisen und Katastrophen durchmachen und bei mentaler Stärke und brauchbarer, handlungsfähiger Organisation auch gut überleben, im besten Fall sogar eine Chance daraus machen können. Gemeinschaften müssen auch bei Schlechtwetter funktionieren. In solchen Situationen wird bewusst, dass es nicht nur den Fortschritt und die Weiterentwicklung als Möglichkeit gibt, sondern auch den Schaden und den Verlust des Erreichten. Aus dieser Erfahrung entsteht Wertschätzung des Bestehenden, des Zusammenhaltens des Gemeinschaftsgefüges, von Stabilität und Verlässlichkeit. Die Sicherung des Erreichten läuft nicht von selbst, sie ist daher auch nicht selbstverständlich, sondern beruht auf der Anstrengung vieler.

**Mentalitäten und Motivationen schaffen wirksame Atmosphäre**, man kann sie aber nicht machen. Man kann sie pflegen, erziehend trainieren, Vorhandenes fördern und koordinieren.

Eine überlebenswillige Gemeinschaft ist daran interessiert, mentale Stärken zu trainieren und an die nächste Generation weiterzugeben, die helfen, Krisen durchzustehen und Chancen wahrzunehmen (zB Aktion Jugend vor den Vorhang) und eine Organisation zu haben, die wirksam steuert und im entscheidenden Augenblick handlungsfähig ist.

## II. Qualität (Architektur) der Organisation (Institutionen)

Die reife Beurteilung der Rolle von Organisation (Institutionen) für das Gemeinschaftsleben fällt schwer. Die Neigung zum Schwarz-Weiß-Denken führt zu Über- und Unterschätzung. Häufig wird das Strukturelle vor allem bei Reformdiskussionen überschätzt.

Struktur ohne entsprechenden Konsens über Werte und ohne Motivation ist hohl und kraftlos, andererseits verstärkt eine angepasste Organisation mit finanziellen Mitteln ausgestattet und ein angemessener und stabiler gesetzlicher Rahmen ungemein die Wirkung von Wertungen und Motivationen. Die gelungene Kombination führt zum Erfolg.

Zwischen mentaler Verfassung von Gemeinschaften und der Qualität ihrer Organisation besteht eine Wechselwirkung. Mentalität prägt Organisation und umgekehrt. Ohne Konsens über Ziele kann auch keine handlungsfähige Organisation entstehen.

### A) Handlungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben

Ein entscheidendes Kriterium der Qualität einer Organisation ist die Handlungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben.

Die Qualität der Organisation bestimmt jedenfalls das Schicksal der Gemeinschaften als ganz eigene Kraft mit. Gemeinschaften mit vergleichbaren materiellen Voraussetzungen behaupten sich unterschiedlich erfolgreich. Neben der mentalen Verfassung ist eine eigene Ursache für Erfolg oder Misserfolg die Qualität einer **handlungsfähigen Organisation**. ZB haben die Europäische Union und die USA in der Größenordnung vergleichbare Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft, die USA hat eine handlungsfähige Staatsorganisation (wenn sich die Parteien nicht selbst blockieren) und spielen daher, was die zentrale Fähigkeit zum Schutz der eigenen Sicherheit und Interessen angeht, in einer anderen Liga. Die Qualität einer handlungsfähigen Organisation macht den Unterschied.

### B) Subsidiarität: Zurückhaltender, aber handlungsfähiger Staat

Kluge Organisation von Gemeinschaften berücksichtigt neben der **Handlungsfähigkeit** den Grundsatz der **Leistungsfähigkeit (Subsidiarität)**. Staatliches Handeln von Bund und Land konzentriert sich auf die

Bereiche, die die Leistungsfähigkeit des Einzelnen oder kleiner Gemeinschaften mit ihrer Fähigkeit zur Selbstorganisation und Zusammenarbeit übersteigen. Dies gilt für den Inhalt von Tätigkeiten und für die Verteilung von Zuständigkeiten.

Die gelingende **Kombination** aus **Zurückhaltung staatlichen Handelns** und **Konzentration** der **Handlungsfähigkeit** auf das nach diesen Grundsätzen **Notwendige** ist ein Erfolgsfaktor. **Regionalität** nach **praktischen Gesichtspunkten** der **Leistungsfähigkeit** ist eine Konsequenz.<sup>5</sup>

### C) Kooperation oder Kommando

**Spielraum** für Eigenverantwortung und Selbstorganisation (**Autonomie**) nach dem **Gesichtspunkt** der **Leistungsfähigkeit** (**Subsidiarität**) ist ein wesentlicher Baustein einer gut funktionierenden Organisation. Selbstorganisation funktioniert nur mit **Spielraum**, Akzeptanz von **Unterschied** und **Zusammenarbeit**. Man traut den kleinen, überblickbaren Gemeinschaften etwas zu und huldigt **nicht** dem **Dogma**, alles im Nationalstaat müsse **einheitlich geregelt** sein, andererseits gibt es einen **großräumigen Rahmen** und Autorität mit **Durchgriff** der größeren Gemeinschaft (**relative Autonomie**). Vernünftiger Rahmen ist notwendig, weil es auch den Egoismus von Gruppen, Gemeinden, Regionen und Mitgliedsländern der Union gibt (**Autonomieexzess**; vgl Kapitel: X. Kleine Außenpolitik, E) Missbräuche – Autonomieexzess). Die Normen für Rahmen und Durchgriff werden unter Mitwirkung und Beteiligung der kleinen Gemeinschaften erlassen.

Bei der Vorstellung, einheitliche Regelung im Nationalstaat steigere grundsätzlich die Effizienz durch Einfachheit, wird vergessen, dass das Bürokommando aus der Ferne nicht immer Lebensnähe ausstrahlt und vor allem keine Motivation erzeugen kann. Es ist eine zutiefst technokratische Sicht, die Organisationsstruktur mit der Lebenswirklichkeit gleichsetzt. Zentralisierung schaut zwar einfacher aus, unterlässt aber für das Gesamtgeschehen wichtige Anreize, selbst Verantwortung zu übernehmen, sich um Lösungen zu kümmern und verzichtet auf wesentliche Motivationen. Daher ist das praktische Ergebnis, zumindest

---

5 **Subsidiaritätsprinzip:** „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen;“ Pius XI, Quadragesimo Anno, 80, aus: Die Sozialenzyklika Papst Johannes XXIII. Mater et Magistra<sup>2</sup>, Herder [1962] 113).

solange Motivation im Nahraum funktioniert, oft nicht nur dünn, sondern negativ. Die Erfahrung über Jahrzehnte zeigt, dass Zentralisierung eines Bereiches in der österreichischen Praxis häufig mehr Bürokratie und Regelungsdichte und damit das Gegenteil der versprochenen Einsparung durch Einfachheit gebracht hat.

Dazu kommt, dass in vielen Fällen, in denen es tatsächlich überwiegende Gründe für großräumige Regelung gibt, ein europäischer Standard vernünftig ist, weil man sich mit (nur) nationalstaatlicher Einheitlichkeit an den offenen Grenzen zum Beispiel zur Bundesrepublik Deutschland wieder Unterschiede einhandelt, die ihre Wirkungen erzeugen. Es spricht sehr viel dafür, entsprechend der praktischen Fähigkeit zur freien Selbstorganisation und Zusammenarbeit Spielräume offen zu halten (und damit Unterschiede zu akzeptieren) und Nationalstaat und Union dann und nur dann einzuschalten, wenn man vernünftigerweise annehmen kann, dass großräumiger Rahmen und Handlungsfähigkeit zu insgesamt besseren Ergebnissen führen. Begründungspflichtig ist die Notwendigkeit großräumiger Regelung und deren Tiefe im Detail, nicht regionaler Spielraum und Unterschied. Hauptsache einheitlich und alles ist gut, gilt nicht.

Wenn Subsidiarität, Motivation durch Zusammenarbeit und vernünftiger, großräumiger Rahmen funktionieren, ergibt sich Spielraum für maßvolle Deregulierung und Innovation durch den Wettbewerb der besseren Idee. Die Effizienz ist dem bürokratischen Modell der Zentralisierung überlegen.

So hat zB der Vorarlberger Spielraum der Wohnbauförderung bei Neubau und Sanierung viel bewegen können. Eine bundeseinheitliche Lösung hätte nach allen Erfahrungen diese Neuerungen nicht zugelassen.

**Klarheit der Verantwortung und Zuständigkeit** heißt **weniger** als vor 150 Jahren nur **Trennung** nach **starrten Sachgebieten**, da es kaum einen Bereich gibt, der nicht zumindest einige großräumige Standards, Rahmenbestimmungen und Koordination braucht. Daher ist weder mittelbare Bundesverwaltung noch eine kluge (durch die kleinen Gemeinschaften mitgestaltete) **echte Grundsatzgesetzgebung** (die sich auf notwendige Grundsätze beschränkt), überlebt und eine Analyse, wo in der Praxis (und nicht nur nach Überschriften) nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit (Subsidiarität) regionale, wo nationale, wo europäische Regeln richtig und notwendig sind, ist dringend erforderlich. Es gibt Sachgebiete, die für den kommunalen und regionalen Bereich geeignet sind, zB Bau-, Raumplanungs-, oder Naturschutzrecht, bei denen aber trotzdem großräumiger Regelungsbedarf zB zur Standardisierung

oder Vernetzung gegeben ist. Umgekehrt gibt es Bereiche, die durch die Europäische Union geregelt werden sollen, bei denen aber gesetzliche Teilausformungen in Mitgliedstaaten und Regionen vernünftig sind. Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips bei der Rechtsetzung der Union ist ein Schritt in diese Richtung. Bei dieser Diskussion kommt zum Vorschein, wo großräumige Regelung Sinn macht und wo Spielräume nützlich sind. Die Trennlinie liegt innerhalb sachlicher Großbereiche.

Neben der rechtlichen Kontrolle der Subsidiarität einen politischen Mechanismus zu finden, der in einer vernünftigen Form notwendige Einheitlichkeit in Grundsätzen und Eckpunkten und Koordination und Handlungsfähigkeit in Bereichen herbeiführt, in denen nur die Union als Ganze (oder der Bund) wirkungsvoll handeln können, andererseits Spielräume für Mitgliedstaaten und Regionen in der Ausformung definiert, halte ich für eine zentrale Aufgabe der Weiterentwicklung der Union und der Reform ihrer Strukturen. Damit Europa bei den Menschen Zustimmung findet, ist es wesentlich, dass Aufgaben oder Teile davon, die besser vor Ort erledigt und umgesetzt werden können, sinnvollerweise auch dort gelöst werden dürfen. Das ist etwas anderes als der grundsätzliche Wunsch der Re-Nationalisierung, der Europa schwächt.

Der Grundsatz der **Subsidiarität** gilt nicht nur für den Aufbau der Organisation, sondern auch für die Dichte von gesetzlichen Regeln und von staatlichen (bzw staatlich finanzierten) Diensten (zB Vorrang der Rechte und Pflichten der Eltern bei Kinderbetreuung, Pflege und Erziehung). Die **staatlichen Leistungen** sollen **intelligent gestuft organisiert** sein. Das **Leitbild** ist **nicht die volle staatliche Leistung im Interesse der Gleichheit**. Der Grundsatz der Subsidiarität gilt auch für den Erwerb bzw das Halten von **Eigentum** der öffentlichen **Hand**.

Das Eigentum der öffentlichen Hand bedarf einer Begründung des öffentlichen Interesses. Dieses Erwerbsmotiv bzw Gründungsmotiv zB der sicheren Versorgung von Wasser, Energie oder Kapital zu guten Bedingungen ist Auftrag und Verpflichtung, einen entsprechenden Eigentümerwillen im Rahmen des (Gesellschafts-)Rechts zu entwickeln und durchzusetzen, der den Gründungsauftrag bzw. das öffentliche Interesse wahrt. Das kann zu Konflikten mit der operativen Geschäftsführung bzw Gesichtspunkten der Rentabilität führen. Bei öffentlichem Eigentum sieht man immer wieder eine Verkümmern des Eigentümerwillens und eine Entfremdung des Wirkens vom ursprünglichen Gründungs- bzw Erwerbsmotiv. In manchen Fällen hat man den Eindruck, das Management behandelt die Eigentümer wie Hilfsorgane. Hier haben

Ross und Reiter die Rollen vertauscht, was bei einer nennenswerten Beteiligung auf Führungsschwäche des Eigentümers beruht.

## D) Freie Selbstorganisation

Es gibt **wichtige Leistungsträger zwischen Person und Nationalstaat**, die in Eigeninitiative Probleme lösen und Leistungen erbringen. Viele Beobachter des politischen Geschehens übersehen die Kraft dieses Engagements für die Gemeinschaften (und für den Einzelnen) in **Familien, Ehrenamt** (vgl Kapitel: 1. Die mentale Verfassung, C) Beteiligung und Zusammenarbeit, 2. Familie und Ehrenamt), **Gemeinden und Unternehmen**. Die Stärken der Kombination von Eigenverantwortung und Selbstorganisation zu sehen, zu würdigen und ihnen etwas zuzutrauen und zuzumuten, kann die fast schon übliche **zu frühe Verstaatlichung von Leistungen** an vom Steuerzahler zu finanzierende Profis und nicht notwendige staatliche Regulierungen vermeiden. Die staatliche Leistung sollte dort und nur dort erfolgen, wo Personen und Selbstorganisation nicht mehr (allein) leistungsfähig sind (Subsidiarität). Es muss nicht für jedes Problem sofort ein Gesetz, staatliche Dienstleistung oder Förderung geben.

Wenn wir Zeitung lesen oder Fernsehnachrichten sehen, erleben wir fast wöchentlich neue Vorstöße von Gruppen oder Experten zur Verbesserung der Situation durch weitere vom Steuerzahler zu tragende Profi-Dienste zB in Bildung, Gesundheit und sozialer Betreuung und nicht immer besteht die Forderung die Hausverstandsprüfung der Notwendigkeit weiterer staatlich finanzierter Leistung bei knapper Kasse.

Funktionierende **Selbstorganisation** erfordert **Pflege** und **Training** von **Initiative** und **Zusammenarbeit** sowie **Handlungsspielraum** und **Anerkennung** von **Unterschieden**. Die Einheitsvorstellung, die manchmal die Form eines **Einheitswahns** annimmt, hält **jeden Unterschied** einer Regelung oder Leistung innerhalb des Nationalstaats für **Effizienzverlust** und **Fehlerquelle** und übersieht völlig den Vorteil der Selbstorganisation an sich und des Wettbewerbs der besseren Lösung. Der **Spielraum** der überblickbaren **Gemeinschaften** ist eine Quelle der **Innovation**.

Wenn es gelingt, im Nahraum eine Atmosphäre des gemeinsamen Leistungswillens und der konkreten Zusammenarbeit zu erzeugen, ist es sogar möglich, ohne rechtliche Zuständigkeit beachtliche Bewegungen zu schaffen. ZB in der Krise nach 2008 haben unter Führung des Landes die Vorarlberger Sozialpartner, Arbeitsmarktservice des Bundes, Gemeinden und viele Unternehmen eine Jugendbeschäftigungs- und

Ausbildungsinitiative mit eindrucksvollen Ergebnissen zur Ausbildung von Jugendlichen ins Leben gerufen. Es ist gelungen, das Bewusstsein einer gemeinsam zu bewältigenden Aufgabe zu erzeugen. Hier ist der Nahraum stark und der zentralen Bürokratie weit überlegen. Als bedeutender Nebeneffekt entsteht ein positiver Wettbewerb zwischen den kleinen Einheiten um das bessere Ergebnis.

## E) **Natürliche Stärken kleiner und großer Gemeinschaften**

Es gibt natürliche Stärken von überblickbaren kleinen und von großen Gemeinschaften und einen Mehrwert bei kluger Gliederung und Zusammenarbeit von kleinen und großen Gemeinschaften.

Die **Stärke** der überblickbaren **Gemeinschaft** – je kleiner, desto mehr – ist die Möglichkeit für **Begegnung, Beziehung, Beteiligung** und **Zugehörigkeit** (Wir-Gefühl). Im kleinen Kreis der Familie, der Nachbarschaft, im Freundeskreis, im Verein erlebt der Mensch Zugehörigkeit und Orientierung. Ohne Stärkung des regionalen Gedankens, der gewachsenen Identität, kleiner Gemeinschaften, humaner Werte, werden wir die durch technische Veränderung (Digitalisierung) und Wettbewerb auf uns zu kommenden Veränderungen nicht gut verkraften. Die kleine, überblickbare Gemeinschaft und ihre Fähigkeit zur Selbstorganisation ist zudem ein guter Krisen- und Katastrophenschutz.

Der große Vorteil liegt darin, dass bei **Pflege** der Kraft zur **Selbstorganisation** im überblickbaren Nahraum **gute Qualität** von **Dienstleistungen in der Fläche für jede(n)** geboten werden kann, weil die knappen **staatlichen Ressourcen** lediglich **für jene Dienste**, die **nicht subsidiär erbracht werden können**, eingesetzt werden und die **Leistungsfähigkeit** des **Steuerzahlers weniger** überspannt wird.

Die Fähigkeit zur Selbstverantwortung und Selbstorganisation in Familie und Ehrenamt, im kommunalen und regionalen Bereich hilft ungemein, hohe Lebensqualität für jeden leistbar zu machen und auch im Dorf anzubieten, ohne den Staat zu überfordern. Solange ein ausreichendes Maß an Engagement gegeben ist, werden die Strukturkosten der überblickbaren Gemeinschaften bei weitem überwogen. Die Schweiz und Liechtenstein haben hervorragende Infrastruktur und Dienstleistungen aufgrund der starken Selbstorganisation mit niedriger Staatsquote. Auch die Problematik der Qualität der ehrenamtlichen Dienstleistungen lässt sich gut lösen, sofern man die Kraft hat, bürokratische Übertreibungen durch Hausverstand im Zaum zu halten.

Eine große Stärke der überblickbaren Gemeinschaften (auch des überblickbaren mittelständischen Betriebes) ist die **hohe Identifikation** und die damit verbundene **Motivation** und dass die überblickbare Gliederung die Beziehung und persönliche Bindung anregt und dadurch die Anonymisierung und Atomisierung der Gesellschaft hemmt. Dies gilt auch für die Kommunikation. In der überblickbaren Gemeinschaft ist die Chance für direkte Kommunikation im guten Fall sogar mit Gesprächssituation größer. Auch die Ortsnähe und damit leichte Erreichbarkeit der Dienstleistung ist ein Vorteil.

Ein Nachteil der Ortsnähe der Entscheidung kann in der leichteren Möglichkeit des Druckausübens auf örtliche und regionale Entscheidungsträger liegen. Objektivität kann darunter leiden. Es spricht viel dafür, für letztinstanzliche Rechtskontrolle einen gewissen räumlichen Abstand zum Geschehen vorzusehen.

Die Autonomie der Selbstorganisation durch Zusammenarbeit mit Initiative und Mitwirkungsmöglichkeiten hat ähnliche Bedeutung für Gemeinschaften wie die Selbstbestimmung für das Individuum.

Die **Stärke der Größe** liegt in der **Bewältigung von Herausforderungen**, die **kleinräumig nicht angemessen beantwortet werden können**. Diese nehmen mit der technischen Entwicklung der Mobilität von Nachrichten, Menschen und Gütern zu. Längst nicht alle, aber immer mehr Herausforderungen verlangen nach großräumigen Antworten. Dazu braucht es **handlungsfähige Strukturen** mit definierten Durchgriffsrechten, nicht nur Moderation. Die Effizienz- und Einsparungsversprechen von Zentralisierung und der mitbehaaupteten Vereinfachung sind aber einer Wirklichkeitsprüfung zu unterziehen. Nicht selten halten sie dem Test nicht stand.

## F) **Relative Autonomie**

Die Vorzüge kleiner, überblickbaren Gemeinschaften mit ihrer Möglichkeit der Motivation kommen zur Geltung, wenn eine ausreichende Koordinationsstruktur vorhanden ist und insgesamt ein Geist der **Zusammenarbeit** für gemeinsame Ergebnisse herrscht. Die kleinen Gemeinschaften haben die Aufgabe, an der Willensbildung der großen Gemeinschaft aktiv mitzuwirken und notwendige Entscheidungen mitzutragen und mehrheitsfähig zu machen.

Die **relative Autonomie** nutzt die Vorteile der kleinen, überblickbaren Einheit und die in manchen Bereichen vorhandenen Vorteile der Größe. Eine angepasste, lebensnahe und bewegliche Kombination aus

Initiative im Nahraum, großräumigem Rahmen und Koordination führt zu sehr guten Ergebnissen: Hohe Wirtschaftsleistung und hohe Qualität von Dienstleistungen in der Nähe, dh auch im ländlichen Raum, im Dorf.

Die Chance, die Stärken von überblickbaren, kleinen Gemeinschaften und die Vorteile der Größe zu verbinden, ist in der Grundkonzeption von Bundesstaat und Europäischer Union enthalten. In der **Balance** von **großräumigem Rahmen** (mit **handlungsfähigem Durchgriff**), **Spielraum** und **Zusammenarbeit** von **Selbstorganisation** der Zivilgesellschaft, **Gemeinde**, **Region** und **Unternehmen** liegt viel Kraft. Relative Autonomie ist ein Stück Freiheit und Unabhängigkeit.

Wir handeln und regeln selbst, was wir können, halten das eigene (Gemeinschafts-) Haus in Ordnung und erwarten Hilfe erst und nur, wenn unsere eigenen Kräfte nicht ausreichen. Wir wollen den dafür notwendigen **Spielraum** als Einzelne und als Gemeinschaften (man soll uns **nicht stören beim Arbeiten**) und **neidlose Akzeptanz** von **Unterschieden (Vorteilen)**, die wir erarbeiten. Dabei heißt für uns Zusammenarbeit Tragen eines angemessenen Anteils an der **Gesamtverantwortung**, auch an den **Lasten** (zB notwendiger sozialer Ausgleich für die Chance zu gleichwertigen Lebensverhältnissen), wir wirken an der gemeinsamen Willensbildung im Sinne des Ganzen mit und akzeptieren und wollen notwendigen großräumigen Rahmen, Koordination und definierten Durchgriff im Sinne der **Handlungsfähigkeit** des **Ganzen**. Das gilt für Bundesstaat und Union und letztlich auch für den globalen Rahmen.

Unser Verhältnis zu Wien und Brüssel ist nach diesen Grundsätzen gestaltet. Wir beteiligen uns an der Willensbildung in Wien und, wo die Möglichkeit sich bietet, auch in Brüssel, konstruktiv aber auch kritisch. Wir sind nicht die Filiale von irgendwem. Zwar eingebunden in den Gesamtstaat und in die Europäische Union, aber doch ein Stück weit eigenständig, wenn es sein muss, eigenwillig. Nicht kleinkariert und opportunistisch, sondern offen, zur Mitverantwortung bereit, wo man uns fair begegnet.

## **G) Handlungsfähige Union**

Einige wesentliche und aufgrund der technischen Entwicklung der Mobilität zunehmende Probleme kommen großräumig daher. Sie machen vor nationalen Grenzen nicht halt. Sie können vom Nationalstaat der Größe der EU-Mitgliedsländer allein nicht beantwortet werden. Der nationale Reflex kann als Notlösung notwendig sein, ist aber keine be-

friedigende Lösung (zB einige Umweltprobleme, wesentliche Teile der Flüchtlingsfrage, Stabilität der Finanzen im Euro-Raum, Grundlagenforschung, Große Außenpolitik und die Fähigkeit zur ordnenden Gewalt). Der **Rückzug ins Nationale** ist in Wahrheit eine **theatralische Form** der **Selbstaufgabe** und **Auslieferung an die Interessen anderer Großer**, auf deren Willensbildung man keinerlei Einfluss hat, **denen man aber allein in keiner Weise gewachsen ist**. Die Reise in die nationale Emotion ist für entscheidende Fragen der Holzweg. Vieles spricht für Stabilisierung und **Ausbau** der **Handlungsfähigkeit** der **Union**, wo nur gemeinsames Handeln zum Ziel führt und eine **Kompetenzzuordnung** nach **Leistungsfähigkeit** (**Subsidiarität**).

Zur **Zuordnung von Verantwortung gehört** auch **Kompetenz** und **Durchgriffsrecht**. Die Organisationsqualität muss praktisches Handeln möglich machen. Oft liegt nicht Führungsversagen der Europäischen Organe vor, sondern dem allgemeinen und berechtigten Wunsch zu handeln folgt nicht die Bereitschaft der Mehrheit in vielen Ländern, den Organen der Union die notwendigen wirksamen Durchgriffsrechte zu geben (zB in Fragen der Stabilisierung der Finanzen bei sich abzeichnendem Ungleichgewicht, dem Schutz der Außengrenzen und in der Außenpolitik durch die Fähigkeit, verbindlich konkrete Position rasch zu beziehen und zu ordnender Gewalt). Wenn man will, dass Rettung und Feuerwehr funktionieren, brauchen Sie neben motiviertem und gut ausgebildetem Personal ordentliches Gerät und Blaulicht. Aufgaben zuordnen und ihre Erfüllung erwarten, das **notwendige Werkzeug** aber vorenthalten, funktioniert nicht. Europa muss wie andere Gemeinschaften auch bei Schlechtwetter funktionieren können.

Die Umsetzung kann nur in praktischen Schritten konkreter Problemlösungen angegangen werden, nicht mit großem Wurf, der keine Mehrheiten findet. Pragmatismus und drängende Geduld sind notwendig. Unsere Aufgabe ist es, diese Überlegungen mehrheitsfähig zu halten bzw zu machen, dass Österreich fähig bleibt, vorne mit dabei zu sein, wenn sich bei einer ausreichenden Zahl von Mitgliedsländern (darunter mindestens einem großen) die Lähmung des Willens löst.

Allein mit Vernunft, dem Argument des sachlich Notwendigen lässt sich keine belastungsfähige Gemeinschaft bauen, auch nicht die **Europäische Union**. Es **braucht** auch ein **ausreichendes Maß an Wir-Gefühl, emotionaler Zusammengehörigkeit (Identität)**. Erst wenn wir beispielsweise junge arbeitslose Spanier auch als unsere Jugendarbeitslosen wahrnehmen und Entwicklungen in der Nachbarschaft der Union in Nordafrika als unsere Nachbarschaft mitempfinden, gibt es auch bei uns Mehrheiten für notwendiges gemeinsames Handeln.

## H) Exkurs: Sicherheit, Rechtsstaat und Vertragstreue (Handsschlagqualität)

In langen Perioden des Friedens, der inneren Ordnung und Rechtsicherheit in der unmittelbar erlebten Umwelt vergisst man durch Gewöhnung gerne, dass dieser Zustand nicht naturgegeben selbstverständlich garantiert ist, sondern eine der ursprünglichen Staatsaufgaben darstellt, herbeigeführt durch Ordnungsstrukturen und wirtschaftliches und soziales Gleichgewicht, im internationalen Bereich durch Kooperation und daraus entstandene Ordnungsstrukturen allerdings mit großen Lücken, die durch Weiterentwicklung des Völkerrechtes verringert werden können.

Ohne Sicherheit und Schutz sind positive Entwicklungen in anderen Bereichen sehr relativiert und verwundbar.

**Sicherheitsstrukturen** müssen **vorbereitet** und **gepflegt** werden. Im Bedarfsfall ist ihre Bildung in der Regel zu spät. Sie müssen gut trainiert und handlungsbereit sein.

Der **Rechtsstaat** ist eine gewaltige Errungenschaft. Was los ist, wenn er fehlt, lässt sich aus unserer jüngeren Geschichte und in zu vielen Staaten der Gegenwart erfahren. Es lohnt sich, für den Rechtsstaat und sein Funktionieren einzutreten.

Der Rechtsstaat dient dem **Schutz** des **Einzelnen** vor Übergriffen des Stärkeren und vor Willkür und muss so stark sein, dass er diese Uraufgabe der Ordnungsfunktion glaubwürdig erfüllen kann. Wenn keine Spielregeln eingehalten werden, gilt das Recht des Stärkeren.

Der Rechtsstaat schützt aber auch **kleine Gemeinschaften** vor dem Übergriff der größeren zB die Kommunen und Regionen gegenüber der (Bundes)Staatszentrale oder kleinere Mitgliedsländer der Union. Der rechtsstaatliche Schutz durch Gerichtsentscheide und eine gut entwickelte Moral der Vertragstreue sind für die Entwicklung kleiner Gemeinschaften von wesentlicher Bedeutung. (ZB was ist mit den vereinbarten Heimfallsrechten des Landes an den Illwerke-Kraftwerken, wenn die Verbund-Gesellschaft des zwanzigmal größeren Bundes sie bestreitet, wenn es kein Gericht gibt, das wirksam Recht spricht?)

Der häufige Anspruch des sich im Moment stärker Fühlenden, unangenehme Teile eines vereinbarten Kompromisses oder überhaupt belastende Verpflichtungen mit dem Argument geänderter Verhältnisse oder sonst einer gefundenen Begründung loszuwerden, ist für den Schwächeren nur über funktionierende rechtstaatliche Einrichtungen und/oder Bündnisse, die entsprechendes Gewicht verleihen, bekämpf-

bar, wenn das Ethos der Vertragseinhaltung korrumpiert ist. Nach meiner Erfahrung verflüchtigt sich dieses Ethos bei besonders starkem Gefälle von Größe und Gewicht und daraus abgeleiteter Stärke gelegentlich bis zum Verlust des Bewusstseins der Vertragspartnerschaft und des Vorhandenseins einer eingegangenen Verpflichtung. Daraus entsteht dann manchmal eine plumpe Haltung selbstverständlicher einseitiger Verpflichtungsfreiheit bzw eines Anspruchs auf einseitige Verschiebung der Lasten zu eigenen Gunsten oft schon kurze Zeit nach feierlichem Vertragsabschluss.

Bei solchen „Partnern“ ist es pädagogisch wichtig, diese Tendenzen entschlossen sichtbar und hörbar mit aller Kraft zu bekämpfen. Der **Verlust** der **verlässlichen Vertragstreue** führt für den **Schwächeren** zum **Einbruch** bei seinen **Interessen** und bei fortgesetzter Praxis zum Verlust der Handlungsfreiheit. Ob die Korruption der Vertragstreue reflektiert-bewusst betrieben oder dummdreist instinktiv unreflektiert erfolgt, ist im Ergebnis nicht wichtig.

**Rechtssicherheit** und **Ordnung** sind **wesentliche Kriterien** des **Funktionierens staatlicher Einrichtungen** und damit ihrer **Legitimität** aus der Sicht des Bürgers. Für das Funktionieren von Rechtssicherheit und Ordnung sind neben staatlichen Einrichtungen und Normen gesellschaftliche Voraussetzungen nötig. Ohne ethischen Konsens über Grundanstand, akzeptables, erträgliches Verhalten und Respekt gegenüber Menschen, ohne breite Bereitschaft zu Rücksichtnahme und Hilfe in Not funktioniert Gemeinschaft nicht gut. Die Pflege konstruktiver Haltungen und ihre Weitergabe an die nächste Generation sind ebenso Voraussetzungen des Funktionierens. Die Reichweite des (Straf-)Rechtes allein genügt nicht.