

Sieben Thesen: Von der Regionalisierung zur Subsidiarität

Ruggero Schleicher-Tappeser

r.schleicher@eures.de, EURES-Institut Freiburg, www.eures.de

1. Der Begriff „Regionalisierung“ als Kern einer neuen Entwicklungsvorstellung ist historisch überholt.

Vor zwanzig Jahren als Schlagwort im Gegensatz zur Globalisierung eingeführt, hat er das Augenmerk auf die Bedeutung räumlicher Nähe gelenkt. Viele neue Ansätze sind im Gefolge dieser Diskussion entstanden. Um konsistente Politiken zu entwerfen, erwies sich dieser Begriff jedoch je länger je mehr zu befangen in der Vorstellung, dass es eine „richtige“ Ebene geben muss, auf der „souveräne“ Entscheidungen gefällt werden. Die Gegenüberstellung von „global“ und „regional“ ist zu undifferenziert um komplexe Zusammenhänge zu analysieren und neue Strategien zu entwerfen, sie verstellt den Blick für neue Chancen.

2. Eine zentrale Herausforderung für jede Politik ist heute die bewusste Gestaltung vielfältiger Beziehungen zwischen mehreren Ebenen.

An die Stelle alter, eindeutiger Hierarchien in Wirtschaft, Verwaltung und Politik treten zunehmend komplexe Beziehungsgeflechte zwischen mehreren Ebenen und Bezugssystemen. Räumliche Reichweiten nehmen zu, vieles ist unüberschaubar geworden, Akteure handeln kontraproduktiv. Heute geht es gerade auch in der EU darum, die vielfältigen Beziehungen zwischen verschiedenen Ebenen bewusst zu gestalten. Dabei stellt sich nicht mehr die Frage, eine Ebene, sei es nun die regionale, nationale, europäische oder globale als die zentrale, „souveräne“ Regulationsebene zu definieren. Es geht vielmehr darum, mehrere Ebenen gleichzeitig im Blick zu haben und ihre Wechselwirkung neu zu verstehen.

3. Subsidiarität ist ein zentrales Prinzip der nachhaltigen Entwicklung.

Jede Politik der Nachhaltigkeit muss die Vielfalt unterschiedlicher wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer und kultureller Bedingungen berücksichtigen, ohne den Gesamtzusammenhang aus den Augen zu verlieren. Dies kann nur dann gelingen, wenn auf jeder Ebene eine Balance zwischen Autonomie und Integration immer wieder neu gesucht und gefunden wird. Höhere Ebenen bzw. größere Strukturen dürfen nur dann zum Tragen kommen, wenn übergeordnete großräumige Ziele tatsächlich gefährdet sind. Der vielfach leider missbrauchte Begriff der Subsidiarität scheint geeignet, ein Organisationsprinzip zu beschreiben, das quer durch verschiedenste Bereiche (Verwaltung, Politik, Technikentwicklung, Energieversorgung, Sozialwesen, Nahrungsmittelversorgung etc.) für eine Nachhaltige Entwicklung wesentlich ist: so klein wie möglich, so groß wie nötig.

4. Multi-level-governance: Wir müssen über Ziele anstatt über Zuständigkeiten diskutieren.

Wann die Intervention höherer Ebenen oder der Aufbau größerer Strukturen „nötig“ ist, lässt sich nicht allgemein, sondern nur konkret anhand von gesteckten Zielen entscheiden. Subsidiarität setzt voraus, dass auf allen Ebenen Entwicklungsziele definiert werden, die transparent und untereinander weitgehend konsistent sind. Ein nicht abreißender Diskussionsprozess muss diese Ziele – die umso allgemeiner sein müssen, je höher die Ebene ist – immer wieder im Lich-

te neuer Entwicklungen und Prioritäten und zur Gewährleistung der gegenseitigen Konsistenz überprüfen. Wohlverstandene Subsidiarität heißt dann nicht, dass einfach Zuständigkeiten verteilt werden. Vielmehr sind dann mehrere Ebenen gemeinsam für die Entwicklung verantwortlich (shared responsibility), wobei sie nachvollziehbar darstellen müssen, was sie jeweils zum Zielsystem beitragen. Eine derartige transparente „multi-level-governance“ setzt also vielmehr auf inhaltliche, denn auf formale Verantwortung.

5. Konkurrierende Institutionen sorgen für Transparenz und Dynamik.

Traditionelle Hierarchien mit festgelegten Dienstwegen beruhen auf jeweils bilateralen Verhandlungen zwischen zwei Ebenen. Das fördert Intransparenz und erleichtert die Bildung von Klientelsystemen. Innovative europäische Programme haben vielfach gezeigt, wie mehrere Stufen übergreifende Beziehungen, die lokalen und regionalen Akteuren neue Optionen eröffnen, erstarrte Abhängigkeitsverhältnisse aufweichen und ungeahnte Entwicklungsdynamiken auslösen können. Vielfältige nicht-eindeutige Beziehungen können der Transparenz und Offenheit demokratischer Prozesse durchaus förderlich sein. Innovative Projekte waren immer dann besonders durchsetzungsfähig, wenn sie in der Lage waren, Beziehungen zu vielen verschiedenen Ebenen aufzubauen.

6. Nachhaltige Entwicklung braucht transparente Ziele und öffentliche Evaluierung.

Die Idee der nachhaltigen Entwicklung erfordert neue Instrumente für den Umgang mit Komplexität. Die Integration verschiedener Entwicklungsdimensionen macht eine transparente Beurteilung von Aktivitäten und Entwicklungen notwendig, die dennoch nicht alles mit der gleichen Elle misst. Nachhaltigkeit muss die Vielfalt im Raum und Veränderungen in der Zeit berücksichtigen können - nicht zuletzt auch unterschiedliche Sichtweisen und Prioritäten. Ein Verzicht auf starre Normen darf jedoch nicht mit Beliebigkeit verwechselt werden. Voraussetzung für Steuerungsfähigkeit und demokratische Partizipation in komplexen Mehrebenensystemen ist die Transparenz von kohärenten Zielsystemen sowie die systematische Evaluierung aller Aktivitäten in Bezug auf diese Ziele. Damit werden Ziele und Ergebnisse für alle Akteure auf allen Ebenen diskutierbar. Eine entsprechende Kultur der transparenten, systematischen, zielbezogenen Evaluation zu entwickeln, ist angesichts vielfältiger Widerstände eine große Herausforderung.

7. Mehrere Ebenen gleichzeitig wahrnehmen zu können erfordert Abschied von alten Mustern.

Ein Konzept der Nachhaltigen Entwicklung, das eine derartige Subsidiarität als ein wesentliches Prinzip umfasst, ermöglicht viel differenziertere Diskussionen über Größenordnungen, Reichweiten, Entwicklungsziele, Kooperationen, Verantwortung und erreichte Resultate als mithilfe des überholten Konzepts der „Regionalisierung“. Im Zeichen einer so verstandenen nachhaltigen Entwicklung müssen wir klassische Vorstellungen von Politik in Frage stellen, die im wesentlichen von der hohheitlichen Durchsetzung demokratisch zustande gekommener Beschlüsse in einem hierarchischen System ausgehen. Schon heute sind politische Akteure eher besonders legitimierte Verhandlungspartner in komplexen Mehrebenensystemen, die auch ganz andere Akteure umfassen. Sich hier orientieren zu lernen und – nicht nur in der Politik – verschiedene Ebenen, Perspektiven und Identitäten gleichzeitig wahrnehmen zu können, das ist wohl der eigentliche Paradigmenwechsel, die Herausforderung der „regulativen Idee“ der nachhaltigen Entwicklung, die uns noch viele Jahrzehnte beschäftigen wird. – Es fällt auf, wie unterschiedlich verschiedene europäische Kulturen mit ihrer unterschiedlich ausgeprägten Dialog- und Verhandlungsfähigkeit auf diese Herausforderung reagieren.