



Forschung und Dienstleistungen für die deutschen Städte

Mai 2002

Aktuelle Information

Deutsches Institut für Urbanistik

Kommunale Entwicklungspartnerschaften¹

Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten
und Kommunen in Entwicklungsländern, Transformationsstaaten
und der Volksrepublik China

Werner Heinz
Nicole Langel

1. Hintergrund der Untersuchung

Bis Ende der 90er-Jahre war die Diskussion des Globalisierungsprozesses und seiner Folgen weitgehend durch neoliberale, vor allem die Chancen und Vorteile dieses Prozesses betonende Positionen gekennzeichnet. Nach den Gipfeltreffen von Welthandelsorganisation (WTO), Internationalem Währungsfonds (IWF) und G 8 in Göteborg, Prag und Genua und vor allem nach den Terroranschlägen in den USA am 11. September 2001 greift jedoch allmählich eine differenziertere Sichtweise Platz. Verstärkt beleuchtet werden nun auch die negativen Seiten einer vor allem ökonomisch definierten und in starkem Maße an den Interessen ihrer Protagonisten orientierten Globalisierung: so z.B. die Tatsache, dass den Gewinnern dieses Prozesses eine große Zahl von Verlierern gegenübersteht und dass im Zuge der Globalisierung bestehende großräumige Disparitäten weniger abgebaut als weiter verschärft werden.

Bedeutungsgewinn der Entwicklungsländer

Als negativ vom Globalisierungsprozess Betroffene erfahren nun vor allem jene Staaten zunehmende Aufmerksamkeit, die als Dritte-Welt- oder Entwicklungsländer bezeichnet werden. Der erste dieser beiden Begriffe ist infolge der politischen und ökonomischen Umbrüche in den früheren Ostblock-Staaten und damit des „Verschwindens“ der Zweiten Welt inzwischen obsolet geworden. Der Terminus Entwicklungsländer wird hingegen

¹ Grundlage dieses Beitrags ist eine von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) unter dem gleichen Titel in Auftrag gegebene Studie (Werner Heinz, Nicole Langel, Kommunale Entwicklungspartnerschaften, Difu-Materialien, 3/2002).

Der Begriff „Entwicklungspartnerschaften“ – dies sollte bereits an dieser Stelle betont werden – unterliegt keiner eindeutigen Definition. In der kommunalen Praxis wird der Begriff zudem nur selten explizit verwandt. Hier ist vorzugsweise von Städte- oder Projektpartnerschaften oder nur allgemein von Partnerschaften die Rede. Urheber des Begriffs „Entwicklungspartnerschaften“ sind die maßgeblichen Akteure der Entwicklungszusammenarbeit auf Bundesebene (wie Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [BMZ] oder Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ]). Diesen dient er zur Bezeichnung von Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern, Transformationsstaaten und der Volksrepublik China.

Im vorliegenden Beitrag wird der Begriff „Entwicklungspartnerschaften“ in gleicher Weise wie von den Akteuren auf Bundesebene – und damit von den Auftraggebern der diesem Beitrag zugrunde liegenden Studie – verwandt. Im Laufe der Bearbeitung hat sich allerdings gezeigt, dass dies keineswegs unproblematisch ist. Schließlich bestehen zwischen den von diesem Sammelbegriff erfassten Staaten und Staatenblöcken (Entwicklungsländer, Transformationsstaaten, Volksrepublik China), aber auch zwischen den Teilregionen einzelner Staaten erhebliche strukturelle Unterschiede, die auch die kommunale Ebene und ihre Kooperationsbeziehungen maßgeblich bestimmen. So hat eine Partnerschaft mit einer afrikanischen Stadt wie Blantyre in Malawi in der Regel einen anderen Charakter als die Kooperation mit einer tschechischen Stadt wie Brünn, und ähnlich signifikant sind auch die Unterschiede bei Partnerschaften mit regional unterschiedlich verorteten Städten eines Staates, wie beispielsweise mit den russischen Städten St. Petersburg einerseits und mit Rostow andererseits.

weiterhin verwandt, auch wenn er keineswegs unstrittig ist, da er zum einen allein die Perspektive der entwickelten Industrieländer widerspiegelt und zum anderen ihr spezifisches Entwicklungsmodell zum verbindlichen Vorbild und Maßstab für alle Staaten dieser Welt erhebt². Unstrittig ist hingegen, dass die meisten der so genannten Entwicklungsländer trotz aller regionalen Besonderheiten und unterschiedlichster historischer, ethnischer und kultureller Voraussetzungen mehrere Gemeinsamkeiten teilen: ihre koloniale Vergangenheit, eine oft weitreichende Abhängigkeit von den hochentwickelten Industrieländern sowie eine Reihe ähnlicher Strukturmerkmale (wenn auch in jeweils unterschiedlicher Ausprägung und Intensität). Zu diesen Merkmalen zählen insbesondere³:

- extreme Ungleichheiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung: mit ausgeprägter Armut bei großen Bevölkerungsteilen sowie hoher Arbeitslosigkeit,
- Beschränkung auf nur wenige wirtschaftliche Exportgüter und hohe Auslandsverschuldung,
- unzureichende Infrastruktur sowie mangelhafte Schul- und Ausbildungssituation, hohe Raten an Analphabeten,
- ungenügende Versorgung mit Nahrungsmitteln für große Bevölkerungsteile und gravierende Mängel in der medizinischen Versorgung,
- starkes Bevölkerungswachstum bei oft nur geringer Lebenserwartung,
- beschleunigte Verstädterung infolge anhaltender Landflucht sowie schließlich
- starke Benachteiligung von Frauen.

Einigkeit darüber, welche dieser Merkmale als maßgebliche Kriterien für die Definition von Entwicklungsländern zu verwenden sind, gibt es nicht. So gruppiert beispielsweise die Weltbank Entwicklungsländer nach dem Kriterium „Bruttosozialprodukt pro Kopf“, eine Arbeitsgruppe im Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen hat hingegen einen „Index der menschlichen Entwicklung“ mit den Teilaspekten Lebensdauer, Bildungsniveau und Lebensstandard⁴ erstellt. Eine einheitliche, allgemein anerkannte Liste der Entwicklungsländer liegt daher nicht vor; dennoch werden gegenwärtig trotz aller definitorischen Differenzen etwa 160 Staaten – verteilt auf die Kontinente Afrika, Asien und Südamerika – zu den Entwicklungsländern gezählt.

Seit den 70er-Jahren des 20. Jahrhunderts ist es in vielen dieser Länder zu dramatischen demographischen wie auch siedlungsstrukturellen Veränderungen gekommen. Sichtbarster Ausdruck dieser Veränderungen ist eine Verstädterung in bisher nicht gekanntem Ausmaß: Lebte 1975 etwa ein Drittel der Weltbevölkerung in Städten, so konzentrierte sich im Jahre 2000 ein Drittel der Weltbevölkerung allein in den Städten der Entwicklungsländer. Für das Jahr 2025 wird geschätzt, dass dann nahezu 90 Prozent aller Stadtbewohner in Entwicklungsländern leben werden⁵. Von dieser dramatischen Wachstumsdynamik sind Entwicklungsländer allerdings in unterschiedlichem Maße betroffen. Während die Verstädterung „in den Schwellenländern Lateinamerikas, Osteuropas und des Mittleren Ostens ... ihren

Höhepunkt bereits überschritten (hat)“⁶, nimmt die städtische Bevölkerung in Asien und Afrika jährlich zwischen 3,5 und 4 Prozent zu. Anders als beim Wachstum der Städte in den Industrieländern zu Zeiten der Industrialisierung ist diese anhaltende und mit einer räumlichen Konzentration von Problemen und Herausforderungen einhergehende Verstädterung in vielen Fällen nicht mit einem deutlichen Wirtschaftswachstum verbunden; sie geht im Gegenteil mit einer zunehmenden Verarmung immer größerer Bevölkerungssegmente einher.

Als Folge der in vielen Entwicklungsländern in jüngerer Zeit praktizierten Dezentralisierungspolitiken lässt sich eine „Verstädterung“ häufig auch bezüglich der Problembewältigung feststellen. Bisher staatliche Aufgaben und Kompetenzen werden nun auf substaatliche, regionale oder kommunale Ebenen verlagert; eine Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen und Ressourcen, die zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben erforderlich wäre, ist damit allerdings nur selten verbunden⁷. Dezentralisierung von Zuständigkeiten ist daher für Städte in Entwicklungsländern – vor allem für jene mit starkem Bevölkerungswachstum – gleichbedeutend mit einem drastischen Aufgabenzuwachs, für dessen Bewältigung sie jedoch in der Regel weder die erforderlichen administrativen Strukturen noch die notwendigen personellen und fachlichen Ressourcen besitzen.

Der externe Unterstützungsbedarf, der aus diesen quantitativen und qualitativen Veränderungen für Städte in Entwicklungsländern resultiert, ist groß und reicht von Fragen des städtischen Managements über sektorale Problemlösungsansätze bis zu situationsadäquaten Finanzierungsstrategien.

Seit den 90er-Jahren spielen auch viele der früheren, heute als Transformationsstaaten bezeichneten Ostblockländer eine ähnliche Rolle wie Entwicklungsländer. Auch sie orientieren sich bei ihrer Entwicklung vor allem an den westlichen Industriestaaten und deren politischen und ökonomischen Strukturen; zudem weisen sie eine Vielzahl struktureller Probleme und Defizite auf, die denen von Entwicklungsländern oft stark ähneln.

Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit – maßgebliche Akteure auf deutscher Seite

Die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und ihren Städten ist in Deutschland nichts Neues. Sie wird seit den 60er-Jahren des 20. Jahrhunderts von unterschiedlichen Akteuren der

2 Vgl. hierzu insbesondere: Uwe Andersen, Grundlegende Probleme der Entwicklungsländer, in: Informationen zur politischen Bildung, H. 252, 1996, S. 6.

3 Vgl. ebenda, S. 8 ff.

4 Uwe Andersen, Gruppierungen von Entwicklungsländern, in: Informationen zur politischen Bildung, a.a.O., S. 18.

5 Alle Daten aus: Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), Eine Zukunft für Städte schaffen, Entwicklungspolitik im urbanen Jahrhundert, BMZ Spezial 015, Berlin 2000, S. 1.

6 Ebenda, S. 2.

7 Vgl. hierzu: Akin L. Mabogunje, Decentralization as a strategy to strengthen democracy and sustainable development in African local governments, Manuskript, Ibadan 2000, S. 2. Mabogunje weist in seinem Beitrag darauf hin, dass Dezentralisierung in vielen Fällen nichts anderes ist als eine Dekonzentration staatlicher Zuständigkeiten, da Kontroll- und Steuerungskompetenzen in der Hand des Staates bzw. der herrschenden Regierungspartei verbleiben.

öffentlichen wie auch der privaten Hand mit jeweils unterschiedlichen Interessen und Absichten praktiziert⁸:

- der staatlichen Ebene von Bund und Ländern,
- der kommunalen Ebene mit Städten und Gemeinden,
- privatrechtlich verfassten und von der Bundesregierung eingesetzten Sondereinrichtungen, wie beispielsweise der GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) oder dem DED (Deutscher Entwicklungsdienst), sowie schließlich
- einem breiten Spektrum von Akteuren aus dem Privatsektor (von Wirtschaftsunternehmen über Kirchengemeinden und Nicht-Regierungs-Organisationen [NRO] wie „terre des hommes“ und Deutsche Welthungerhilfe bis zu Freundschafts- und Unterstützungsvereinen oder Dritte-Welt-Initiativen).

Nach der Verfassung liegt die Zuständigkeit für Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit beim Bund. Diesem obliegen nach Art. 32 Abs. 1 Grundgesetz die auswärtigen Beziehungen; unter diese wird – zumindest in Bezug auf einige Aspekte – auch die Entwicklungspolitik subsumiert⁹. Bekräftigt wird diese Zuordnung durch einen entsprechenden Beschluss der Ministerpräsidenten der westdeutschen Bundesländer von 1962, demzufolge Entwicklungshilfe grundsätzlich Sache des Bundes ist¹⁰.

Zuständig für Entwicklungspolitik auf Bundesebene ist das Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), das 1961 eingerichtet wurde und dessen Bezeichnung „erst 1993 um den Zusatz ‚und Entwicklung‘ ergänzt wurde“¹¹. Maßgebliche Instrumente entwicklungspolitischer Zusammenarbeit sind zum einen die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ), deren „Mittel ... überwiegend in Form günstiger Darlehen gewährt (werden)“¹² und mit der „auf die Herstellung günstiger, strukturbildender Rahmenbedingungen eingewirkt werden“¹³ soll, sowie die Technische Zusammenarbeit (TZ), die unentgeltlich gewährt wird und „Hilfe zur Selbsthilfe“ leisten soll¹⁴. Als „ausführende Arme“ des BMZ bei der Entwicklungszusammenarbeit fungieren insbesondere die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die für die Durchführung der FZ zuständig ist, sowie die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), in deren Kompetenzbereich die Umsetzung der TZ-Maßnahmen liegt.

Staatliche Entwicklungspolitik ist allerdings keine unabhängige Größe, sondern war und ist stets eingebunden in die Gesamtpolitik der jeweils amtierenden Bundesregierung und durch ein komplexes Geflecht unterschiedlicher Partikularinteressen (außen- wie sicherheitspolitischer, wirtschafts- wie sozialpolitischer Art) bestimmt. Entwicklungspolitische Konzepte werden folglich immer wieder angepasst und neu akzentuiert. Wurden beispielsweise in den 60er-Jahren „wirtschaftliches Wachstum und die Nachvollziehung des westlichen Weges“ als zentrale Ansätze zur Erreichung des Zieles der Entwicklung angesehen¹⁵, so wurde in der nachfolgenden Entwicklungsdzade Entwicklungspolitik als „Friedens-“ und „weltweite Sozialpolitik“ verstanden; mit dem ersten Lomé-Abkommen (1975) zwischen der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedsstaaten und den so genannten AKP-Staaten (aus Afrika, der Karibik und dem Pazifischen Raum) wurde vereinbart, „die politischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Entscheidungen der einzelnen Partner (zu respektieren)“¹⁶. Seit dem

Regierungswechsel im Herbst 1998 versteht sich die deutsche Entwicklungspolitik vor allem als globale Strukturpolitik, die an globalen Rahmenbedingungen ansetzt und neue Schwerpunkte wie Friedenspolitik und Krisenprävention vorsieht¹⁷.

Die Bundesebene besitzt zwar die grundsätzliche Zuständigkeit auf dem Gebiet der staatlichen Entwicklungspolitik, infolge des föderalen Staatsaufbaus in Deutschland kann sie diese Politik jedoch nicht ohne die Mitwirkung der Länder durchführen: zum einen, weil die Zuständigkeiten für Politikfelder wie Bildung und Ausbildung oder Kultur und Wissenschaft bei den Ländern liegen, zum anderen, weil die Länder auch in Rechtsbereichen des Bundes über „die Verwaltungskompetenz, das heißt die Zuständigkeit für die konkrete Umsetzung“¹⁸ verfügen. Grundlage der Zusammenarbeit von Bund und Ländern sind der bereits erwähnte Beschluss der Ministerpräsidenten von 1962 und die nachfolgenden Beschlüsse der Jahre 1977, 1988, 1998¹⁹. Für die Erörterung grundsätzlicher Fragen und Probleme wurde ein „Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit“ eingerichtet.

Auch Städte und Gemeinden sind in der Entwicklungspolitik aktiv; ihre Aktivitäten sind aber rechtlich nicht unumstritten. So sehen weder das Grundgesetz noch die Verfassungen der Bundesländer eine ausdrückliche Ermächtigung der Gemeinden zur Aufnahme von Auslandsbeziehungen vor; eine derartige Ermächtigung lässt sich allenfalls aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz ableiten²⁰. Danach können Gemeinden zwar Auslandsbeziehungen aufnehmen, die kommunale Auslandsarbeit muss aber einige Grundvoraussetzungen erfüllen²¹:

- sie hat auf lokaler Ebene zu erfolgen und muss daher Gemeinden oder vergleichbare Institutionen im Ausland zum Partner haben,
- sie muss sich auf Gegenstände beziehen, die nach deutschem Rechtsverständnis Angelegenheit der Gemeinden sind, und schließlich

8 Matthias von Schwanenflügel, Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe der Gemeinden und Kreise, Berlin 1993, S. 35.

9 Winfried Krause, Kommunale Entwicklungshilfe, in: Paul von Kodolitsch (Hrsg.), Kommunale „Außenpolitik“, Zur Auslandsarbeit der Gemeinden und zu innerdeutschen Städtepartnerschaften, Difu-Materialien 2/89, S. 54.

10 Vgl. hierzu Matthias von Schwanenflügel, S. 43.

11 Andreas Langmann, Entwicklungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Informationen zur politischen Bildung, a.a.O., S. 45.

12 Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), Jahresbericht 1998, S. 10.

13 Ebenda.

14 Ebenda, S. 12.

15 Matthias von Schwanenflügel, a.a.O., S. 44.

16 Ebenda, S. 45.

17 BMZ (Hrsg.), Jahresbericht 1998, S. 1.

18 Winfried Krause, Kommunale Entwicklungshilfe, in: Paul von Kodolitsch, a.a.O., S. 55.

19 Vgl. BMZ (Hrsg.), Jahresbericht 1988, S. 10.

20 Paul von Kodolitsch, Einleitung, in: Paul von Kodolitsch, a.a.O., S. 8.

21 Niederschrift über die Sitzung des Arbeitskreises III „Kommunale Angelegenheiten“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer am 3./4. Oktober 1985 in Reinbek, Top 7: Auslandsarbeit der Kommunen, in: Paul von Kodolitsch, a.a.O., S. 153.

- müssen die Aktivitäten zwischen deutscher und ausländischer Gemeinde auf den so genannten Örtlichen Wirkungskreis beschränkt bleiben.

Faktisch spielt die Entwicklungszusammenarbeit in den Kooperationsbeziehungen deutscher Kommunen mit Städten des Auslands nur eine vergleichsweise geringe Rolle. Im Vordergrund standen und stehen Partnerschaften mit Gemeinden in westeuropäischen Staaten. Nach einer Zusammenstellung des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) entfielen 1998 von den insgesamt 6132 Partnerschaften deutscher Städte und Kreise mit ausländischen Kommunen mehr als 90 Prozent auf den europäischen Bereich²².

Partnerschaften mit Städten in Entwicklungsländern gingen deutsche Kommunen verstärkt erst ab den 1980er-Jahren ein; einige Kooperationsansätze reichen jedoch bis in die 60er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts zurück. So wurde beispielsweise die Kooperation zwischen Köln und Tunis bereits 1964 vereinbart, die zwischen Stuttgart und Bombay 1966 und die zwischen Hannover und Blantyre (Malawi) 1969. 1998 belief sich die Gesamtzahl der Partnerschaften deutscher Städte, Gemeinden und Kreise mit Kommunen in Entwicklungsländern auf 183 (dies waren nur knapp 3 Prozent aller 1998 unterhaltenen Städtepartnerschaften)²³. Regional verteilten sich diese Partnerschaften folgendermaßen:

- 76 Partnerschaften mit afrikanischen Städten, wovon allerdings mehr als 40 Prozent allein auf Kommunen in Ruanda und Burkina Faso entfielen,
- 54 Partnerschaften mit Kommunen in Süd- und Mittelamerika, von denen sich mehr als die Hälfte (30) auf Nicaragua konzentrierte, sowie
- 53 Partnerschaften mit asiatischen Städten (wobei die Partnerschaften mit Kommunen in Israel und Japan in dieser Zahl nicht enthalten sind). Eine deutliche Konzentration ist auch hier festzustellen – und zwar auf chinesische Städte (55 Prozent).

Die von kommunaler Seite ausgehende Zusammenarbeit mit Städten in Entwicklungsländern beschränkt sich allerdings nicht allein auf diese offiziellen Partnerschaften; sie wird vielmehr ergänzt durch ein breites Spektrum von Aktivitäten unterschiedlichster (privater) Institutionen und Organisationen – von Nord-Süd-Foren bis zu Eine-Welt-Büros –, die häufig von kommunaler Seite unterstützt werden.

Ebenso wie die staatliche Entwicklungspolitik ist auch die Entwicklungszusammenarbeit deutscher Städte nichts Statisches, sondern eine veränderliche Größe, die von mehreren Faktoren (wie z.B. [außen]politischen Perspektiven und Schwerpunktsetzungen oder gesellschaftspolitischen Positionen und Ideologien) abhängt. Deutlich wird dies in den allmählich gewandelten Formen der Kooperation, denen ein sich gleichfalls wandelndes Verständnis von den ausländischen Kooperationspartnern zugrunde liegt. War zunächst lange Zeit, wie auch bei der staatlichen Ebene, von kommunaler Entwicklungshilfe²⁴ die Rede – worunter häufig ein weitgehend einseitiger und an einseitigen Motiven orientierter Transfer von Ressourcen und Mitteln verstanden wurde²⁵ –, kam in den 90er-Jahren immer stärker der Begriff der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit zum Tragen, der auch für eine veränderte Wahrnehmung ausländischer Kommunen steht: Aus hilfsbedürftigen Empfängern von Leistungen wurden gleichrangige Partner der Zusammenarbeit. Am deutlichsten wird dieses veränderte Verständnis in Ansätzen, die wie bei der Zusammenarbeit von Hamburg und León (Nicaragua) als Entwicklungspartnerschaften bezeichnet werden und die Existenz gleichrangiger oder ebenbürtiger Partner voraussetzen.

Zentrale Felder der Kommunalen Entwicklungszusammenarbeit sind – zum Teil ähnlich wie auf Länderebene – Bildung und Weiterbildung (unter anderem mit Hilfe von Schulpartnerschaften), Jugendarbeit, Kunst- und Kulturförderung, Verwaltungszusammenarbeit oder auch Öffentlichkeitsarbeit. Die in diesen Bereichen realisierten Aktivitäten zielen allerdings nicht allein auf die Unterstützung ausländischer Partner, sondern sollen auch zu einer Stärkung des Problembewusstseins deutscher Bevölkerungsgruppen beitragen²⁶.

Eine besondere Rolle im Kontext kommunaler Entwicklungszusammenarbeit spielen in jüngerer Zeit die Beziehungen zu Städten in China wie auch die Kooperationsansätze mit Kommunen in Transformationsstaaten. Bei den Partnerschaften mit China, die fast alle nach der politischen und wirtschaftlichen Öffnung Chinas zustande kamen, geht es insbesondere um Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung und Wirtschaftsförderung. Diese Fragen sind auch bei den Beziehungen zu Städten in Transformationsstaaten von Bedeutung, im Vordergrund stehen hier allerdings meist andere Probleme: Verwaltungsum- und aufbau oder ökologisch-infrastrukturelle Anforderungen.

2. Anlass und Aufbau der Untersuchung

Staatliche Entwicklungspolitik und kommunale Entwicklungszusammenarbeit erfolgten bisher weitgehend unkoordiniert und unabgestimmt. Die anhaltende Verstärkung in den Entwicklungsländern führte – bei gleichzeitiger Verlagerung der dortigen Probleme in die Städte – zusammen mit dem dezentralisierungsbedingten Kompetenzgewinn vieler Kommunen allerdings dazu, dass Städten auch in der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes wachsende Bedeutung beigemessen wird. Diese Entwicklung, eine nur knappe Finanzausstattung auf Seiten staatlicher Entwicklungspolitik und ein zunehmendes Interesse staatlicher Akteure an einer Bündelung, Vernetzung und Effektivierung bestehender entwicklungspolitischer Aktivitäten haben die GTZ als so genannte Vorfeldorganisation des BMZ²⁷ veranlasst, das Deutsche Institut für Urbanistik mit einer exemplarischen Untersuchung zum Thema kommunale Entwicklungszusammenarbeit zu beauftragen.

22 Rat der Gemeinden und Regionen Europas/Deutsche Sektion (Hrsg.), Die Partnerschaften der Städte, Gemeinden und Kreise, Köln 1998, S. 9 ff.

23 Ebenda.

24 Vgl. hierzu u.a. Gunther Hilliges, Kommunale Entwicklungshilfe, in: Paul von Kodolitsch (Hrsg.), Kommunale „Außenpolitik“, Zur Auslandsarbeit der Gemeinden und zu innerdeutschen Städtepartnerschaften, Difu-Materialien 2/89, S. 67 ff.

25 Vgl. Uwe Andersen, Entwicklungshilfe und entwicklungspolitische Zusammenarbeit, in: Informationen zur politischen Bildung, a.a.O., S. 37.

26 Matthias von Schwanenflügel, a.a.O., S. 65.

27 BMZ (Hrsg.), Jahresbericht 1998, S. 7.

In dieser Studie ging es zum einen darum, den aktuellen Stand „Kommunaler Entwicklungspartnerschaften“ zu ermitteln²⁸, zum anderen um die Auseinandersetzung mit der Frage nach den kommunalen Interessen und Erwartungen im Hinblick auf eine engere Kooperation mit den entwicklungspolitischen Akteuren des Bundes. Zu diesem Zweck wurde zunächst eine telefonische Kurzumfrage (in Bezug auf die jeweiligen Initiatoren sowie ihre Ziele und Interessen, die Aufgabenschwerpunkte und Maßnahmen von Partnerschaften wie auch ihre institutionellen und finanziellen Besonderheiten) in 27 Städten durchgeführt, die in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit engagiert waren und/oder Kontakte zu Städten in Transformationsstaaten unterhielten. Diese Städte umfassten die drei Stadtstaaten sowie 24 weitere Städte (alle mit mehr als 100 000 Einwohnern) in sieben Flächenstaaten.

Die Ergebnisse der Umfrage ermöglichten einen – wenn auch groben – Überblick über den aktuellen Stand der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit deutscher Städte und dienten als Grundlage für die Auswahl von zehn Kommunen (vgl. Tabelle 1), in denen als zweite Projektstufe eine eingehende Untersuchung vor Ort durchgeführt wurde (Sichtung vorliegender Schriftstücke, Verträge und Informationsmaterialien sowie Durchführung strukturierter Expertengespräche). Untersuchungsstädte waren die drei Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin sowie die Städte Osnabrück, Hannover, Rostock, Bonn, Köln, Stuttgart und München. Als Gesprächspartner fungierten die jeweils für Kommunale Entwicklungszusammenarbeit bzw. Entwicklungspartnerschaften zuständigen Verwaltungsvertreter.

3. Untersuchungsergebnisse

Rahmenbedingungen und Anlässe für die Einrichtung von Entwicklungspartnerschaften

Die Partnerschaftsarbeit deutscher Städte ist – wie bereits erwähnt – eine veränderliche, von nationalen wie lokalen Einflussfaktoren abhängige Größe.

Rahmengebend für die räumlichen wie sektoralen Schwerpunkte partnerschaftlicher Aktivitäten sind zunächst die allgemeinen innen- und außenpolitischen Bedingungen und Entwicklungen. So standen in einer ersten, bis in die späten 60er-Jahre reichenden Phase Partnerschaften mit Kommunen in westlichen Nachbarstaaten im Vordergrund, wobei Ziele der Versöhnung und Völkerverständigung Priorität hatten. In den 70er- und 80er-Jahren zeigte sich dann im Kontext von Dekolonialisierung und der Herausbildung unabhängiger Nationalstaaten in der südlichen Hemisphäre ein steigendes kommunales Interesse an Partnerschaften mit Städten in Entwicklungsländern. Und mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der sozialistischen Staaten in Osteuropa gewannen in den 90er-Jahren Kommunen in diesen (Transformations-)Staaten zunehmende Relevanz als potenzielle Partnerstädte. Seit der gleichfalls in den 90er-Jahren eingeleiteten West-Öffnung gilt dies auch für Städte in der Volksrepublik China. Rahmensetzend können jedoch auch spezifische kommunalpolitische Weichenstellungen sein, wie z.B. in Bonn, das sich für den Ausbau zu einem Zentrum für internationale Zusammenarbeit entschied, oder in Osnabrück mit der

Tabelle 1: Die Partnerschaften nach Regionen (Stand: 2001)

	Entwicklungs- und Projektpartnerschaften				Traditionelle Städtepartnerschaften
	Afrika	Asien	Latein- und Südamerika	Transformationsstaaten	
Berlin	1	3	2	1	10
Bonn	-	4	2	1	4
Bremen	2	1	-	-	5
Hamburg	-	1	1	1	4
Hannover	1	-	-	1	4
Köln	1	3	1	3	13
München	1	-	-	1	5
Osnabrück	3	-	-	-	9
Rostock	-	1	-	5	5
Stuttgart	2	1	-	3	4
gesamt	11	14	6	16	63

 Deutsches Institut für Urbanistik

* Zur Abgrenzung von den Entwicklungs- und Projektpartnerschaften wird der Begriff der traditionellen Partnerschaften verwendet. Er dient zur Bezeichnung aller übrigen – vorwiegend mit Gemeinden in anderen europäischen Staaten unterhaltenen – partnerschaftlichen Beziehungen zwischen deutschen und ausländischen Städten.

28 Nach dem Verständnis des Auftraggebers GTZ zählen hierzu nicht allein Kooperationsbeziehungen mit Städten in Entwicklungsländern, sondern auch mit Kommunen in Transformationsstaaten und der Volksrepublik China.

Verabschiedung des „Konzepts Kommunale Entwicklungszusammenarbeit“.

Anders als bei westdeutschen Städten standen in der früheren DDR bei den relevanten Rahmenbedingungen für Städte vor allem zwei Momente im Vordergrund: zum einen Ausweitung der internationalen Beziehungen und Kontakte im Sinne einer Stärkung der eigenen Akzeptanz im Ausland, zum anderen Unterstützung ehemaliger Kolonialstaaten, die nun sozialistisch regiert wurden.

Die konkreten Auslöser für die Einrichtung von Städtepartnerschaften mit Entwicklungsländern und Transformationsstaaten waren und sind vielfältig. Eine maßgebliche Rolle spielen dabei

- persönliche Kontakte und Präferenzen der politischen Stadtspitzen oder der für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Akteure (Beispiele hierfür sind das explizite Interesse des früheren Stuttgarter Oberbürgermeisters Rommel an einer Partnerschaft mit Kairo wie auch die einschlägigen Aktivitäten des Bremer EZ-Experten Hilliges);
- Anfragen ausländischer Städte (wie z.B. bei der Partnerschaft zwischen Bombay und Stuttgart) oder von maßgeblichen Repräsentanten der jeweiligen Staaten (z.B. des Botschafters im Falle der nicaraguanischen Stadt Chinandega oder des tschechischen Außenministers, der sich für eine Partnerschaft zwischen Stuttgart und Brunn einsetzte);
- Initiativen von politischen oder bürgerschaftlichen Bewegungen (Beispiele hierfür sind insbesondere Partnerschaften zwischen deutschen und nicaraguanischen Städten), einschlägigen zwischenstaatlichen Organisationen und Fördervereinen (so z.B. bei der Partnerschaft zwischen Kiew und München) oder auch einflussreichen Einzelpersonen (wie im Falle der Partnerschaft Hannovers mit Blantyre in Malawi) sowie schließlich
- die Auflage von Förderprogrammen der Europäischen Union oder anderer Institutionen, die die Durchführung partnerschaftlicher Projekte ermöglichen (beispielgebend ist hier die Stadt Bonn mit Aktivitäten im Rahmen des TACIS-City-Twinning Programms oder des Projekts der Carl-Duisberg-Gesellschaft „Kommunale Nord-Süd-Zusammenarbeit in der Lokalen Agenda 21“).

Über entscheidungsrelevante Kriterien für die Auswahl von Partnerstädten verfügen nur wenige der untersuchten deutschen Städte. In der Regel spielen bei der Partnerwahl die genannten Faktoren eine maßgebliche Rolle; bisweilen kommen noch Überlegungen in Bezug auf Größe und/oder Struktur einer Partnerstadt hinzu (so z.B. in Bremen). Die Kriterienlisten von Rostock und Bonn sind deshalb eher Ausnahmerecheinungen. Während in Rostock strukturelle Kriterien wie Lage am Meer, Hafen- und Werftenstadt, Universitätsstadt und namhafte Einrichtungen von Wissenschaft und Kultur im Vordergrund stehen, wird in Bonn besonderer Wert auf Aspekte gelegt, die für die Durchführung gemeinsamer Aktivitäten und Projekte von Relevanz sind: so z.B. Vorhandensein entsprechender Akteure auf politischer wie zivilgesellschaftlicher Ebene, Vorliegen adäquater Voraussetzungen für die Formulierung gemeinsamer Förderanträge, Ausschluss einer längerfristigen Bindung kommunaler Mittel.

Ziele kommunaler Partnerschaftsarbeit

Die von kommunaler Seite mit EZ und Partnerschaftsarbeit verbundenen Ziele sind in der Regel sehr allgemeiner Natur. In einigen Fällen, wie z.B. in Rostock, wird bei den Zielen der Partnerschaftsarbeit nicht zwischen traditionellen und anderen Partnerschaften unterschieden. Partnerschaftsarbeit soll dazu beitragen, „ein lebendiges Zeichen für Völkerverständigung, Toleranz, ... Kontakte und das Kennenlernen der Sitten und Gebräuche der Völker ... zu setzen“. Die meisten Städte unterscheiden bei den Zielformulierungen allerdings nach Zielgebieten:

- Partnerschaften mit Städten in Transformationsstaaten haben entweder „eine Öffnung nach Osten“ und „eine Versöhnung mit den östlichen Nachbarn“ zum Ziel oder sie sind mit der Absicht verbunden, „einen Beitrag zu einer besseren Verständigung zwischen Deutschland und ...“ (also dem jeweiligen Nationalstaat) oder „zu einer dauerhaften Freundschaft“ zwischen den Menschen in beiden Staaten zu leisten;
- Bei Partnerschaften mit Städten in der Volksrepublik China geht es hingegen in erster Linie um Ziele wirtschaftlicher Art sowie einen multilateralen Erfahrungsaustausch;
- Am konkretesten sind in der Regel die Ziele, die mit Städtepartnerschaften in Entwicklungsländern verknüpft werden: „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der städtischen Bewohner“ (vor allem bedürftiger Bevölkerungsgruppen), „Bereitstellung humanitärer Hilfe“, „Bekämpfung von Armut“ sowie „Hilfe beim Aufbau demokratischer Strukturen“.

Partnerschaftsarbeit kann schließlich auch Veränderungen zum Ziel haben, die die deutsche Partnerstadt und ihre Bewohner betreffen. So zielen die partnerschaftlichen Aktivitäten der Stadt Bonn explizit darauf ab, der Stadt ein neues internationales Profil zu verleihen und Bonn als „Stadt des Nord-Süd-Dialogs“ und als „Treffpunkt Ost-West“ zu etablieren. Mehrere Städte beabsichtigen auch, mit ihrer Partnerschaftsarbeit – neben Bonn sind dies vor allem Osnabrück, Hamburg und Bremen – einen „Sichtwechsel“ bei der städtischen Bevölkerung zu bewirken: in Bezug auf Fehlentwicklungen in den Industriestaaten und die eigenen Möglichkeiten, zu einer Verbesserung der Bedingungen in der so genannten Dritten Welt beizutragen.

Aufgabenfelder

Die Aufgaben und Aktivitäten der von den Untersuchungsstädten mit Kommunen in Entwicklungsländern und Transformationsstaaten praktizierten Partnerschaften decken ein breites Spektrum ab. Dieses reicht vom allgemeinen Erfahrungs- und Informationsaustausch über vielfältige Aktivitäten in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Umwelt und Soziales bis zu den unterschiedlichsten Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen innerhalb und außerhalb von Kommunalverwaltungen und ihren Dienststellen. Den größten Verbreitungsgrad haben Aktivitäten in den Bereichen Kultur (hier besteht kein Unterschied zu traditionellen Städtepartnerschaften) sowie Soziales und Gesundheit. In mehr als 80 Prozent der erfassten 62 Partnerschaften kommt es zu Aktivitäten in diesen beiden Aufgabenfeldern. Maßnahmen in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Wirtschaftsförderung oder Verwaltungshilfe weisen etwa zwei

Drittel aller Partnerschaften auf. Schlusslicht ist der Umweltbereich; dieser spielt nur in etwa zwei Fünftel aller Fälle eine Rolle.

Bei einer Gegenüberstellung aller (über Telefonumfrage und Experteninterviews) in die Untersuchung einbezogenen deutschen Städte wird deutlich, dass

- Art und Umfang der jeweils praktizierten Aktivitäten in starkem Maße von stadtinternen Faktoren abhängen; hierzu zählen die für Entwicklungspartnerschaften zur Verfügung stehenden Mittel, die Gesamtzahl der im Einzelfall unterhaltenen Partnerschaften wie auch die Zusammensetzung der jeweils in der Partnerschaftsarbeit vor Ort engagierten Akteure;
- Bereiche und Aktivitätsschwerpunkte hingegen überwiegend von externen Faktoren bestimmt werden; dies sind insbesondere – wie schon bei den Partnerschaftszielen – die Zielgebiete der Partnerschaften (Entwicklungsländer, Transformationsstaaten und die Volksrepublik China) sowie die konkreten Bedarfe der jeweiligen ausländischen Partnerstädte.

Vereinfacht lässt sich feststellen, dass bei den Partnerschaften mit Städten in Entwicklungsländern Aktivitäten im Kultur- und Sozial-/Gesundheitsbereich (hier vor allem Hilfen in medizinischer Hinsicht und beim Aufbau technischer Infrastruktur) sowie Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen eindeutig im Vordergrund stehen. Wirtschaftliche Aktivitäten und administrative Hilfen spielen hingegen eine vergleichsweise geringere Rolle (in weniger als 50 Prozent der Fälle). Bei Partnerschaften mit Städten in Transformationsstaaten stehen Aktivitäten im Sozial- und Gesundheitsbereich eindeutig an erster Stelle, einen zweiten Rang nehmen dann allerdings neben Maßnahmen im Kulturbereich Verwaltungs- und Wirtschaftskontakte ein (in mehr als 75 Prozent der Fälle). Wirtschaftliche Aktivitäten standen bereits bei den Zielen von Partnerschaften mit chinesischen Städten im Vordergrund; es überrascht daher nicht, dass auch auf der Maßnahmenseite diese Aktivitäten den ersten Rang einnehmen. Eine wichtige Rolle spielen allerdings außerdem bei diesen Partnerschaften Aktivitäten im Kulturbereich sowie – und hier besteht eine Gemeinsamkeit mit Partnerschaften zu Städten in Entwicklungsländern – Maßnahmen im Aus- und Weiterbildungsbereich (vgl. Tabelle 2).

In Städten wie Osnabrück und Bremen, in denen kommunale Entwicklungszusammenarbeit in starkem Maße auch als „Binnenpolitik“ verstanden wird, spielt ein weiterer Aktionsbereich eine wichtige Rolle: die interne „Bildungs-, Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit“.

Aktivitäten und Maßnahmen

Kultur

Aktivitäten im Kulturbereich spielen bei den Partnerschaften mit Städten aller Zielgebiete eine zentrale Rolle; in einer Reihe von Fällen waren sie Ausgangspunkt für eine spätere partnerschaftliche Zusammenarbeit (so z.B. bei den Partnerschaften Bonn – Bucharä oder Stuttgart – Bombay). Die meisten dieser Aktivitäten lassen sich drei verschiedenen Typen zuordnen:

- Veranstaltungen unterschiedlichster Art, die in der Regel in beiden Partnerstädten stattfinden und von wechselseitigen

- Kunstausstellungen und Veranstaltungsreihen (mit Filmpräsentationen und Dichterlesungen) über Konzerte und Theatergastspiele bis zu Kulturwochen oder Festakten im Rahmen von Städtejubiläen reichen;
- Austausch von Künstlern zwischen den Partnerstädten/-ländern wie auch Vergabe von Stipendien für Künstler des Partnerlandes (so z.B. bei der Partnerschaft München – Kiew) und schließlich
- Begegnungen zwischen deutschen und ausländischen Bevölkerungsteilen. Hierzu zählen insbesondere gegenseitige Besuche von Schüler- und Jugendgruppen, Informationsreisen unterschiedlicher städtischer Bewohnergruppen sowie Begegnungen von Sportlern der Partnerstädte.

Anders als bei den meisten anderen Aufgabenfeldern trifft der Partnerschaftsbegriff für die Aktivitäten im Kulturbereich weitgehend zu. Deutsche und ausländische Städte treten hier in der Regel als gleichberechtigte Akteure auf; die Aktivitäten sind durch ein hohes Maß an Gegenseitigkeit gekennzeichnet; der oft zitierte Austausch findet tatsächlich statt. Hingegen ist der „Entwicklungshilfegedanke“, darauf wird verschiedentlich hingewiesen²⁹, in diesem Aktionsbereich eher nachrangiger Natur.

Soziales und Gesundheit

Dieser Aufgabenbereich nimmt in den untersuchten Partnerschaften ebenfalls eine dominante Rolle ein; allerdings geht es hier nur selten um Austausch zwischen den Partnern, sondern meist um einseitige Fördermaßnahmen des deutschen Partners. Diese erfolgen in der Regel in Form materieller, finanzieller oder personeller Unterstützung und lassen sich mehrheitlich drei Gruppen zuordnen:

- Leistungen für Bevölkerungsgruppen mit spezifischen Bedarfen oder Beeinträchtigungen (Marginalisierte, Unqualifizierte, Behinderte, psychisch Kranke, Geschädigte von Umweltkatastrophen usw.): diese reichen von Maßnahmen zur Revitalisierung von Slumgebieten über Modell- und Beschäftigungsprojekte für Behinderte und/oder psychisch Kranke sowie Hilfen in der Kindermedizin bis zu Ansätzen einer Alphabetisierung und handwerklichen Qualifizierung;
- Unterstützung von Einrichtungen der sozialen und technischen Infrastruktur: Hierzu zählen zum einen Durchführung von Sammel- und Spendenaktionen zur Unterstützung sozialer oder medizinischer Einrichtungen, Bereitstellung von Medikamenten, medizinischen Geräten und Hilfsmitteln sowie Förderung von Neu- und Umbaumaßnahmen (eines Gesundheitszentrums bei der Partnerschaft Hannover – Blantyre, eines Rehabilitationszentrums für drogenabhängige Kinder und Jugendliche bei der Partnerschaft München – Kiew), zum anderen Aufbau und Förderung von Einrichtungen zur Trinkwasserversorgung oder Abwasserentsorgung wie auch Bereitstellung von Verkehrsmitteln (wie z.B. Schulbussen) oder von Fahrzeugen für den Katastrophenschutz;
- Aus- und Weiterbildung von Personen, die in den genannten Aufgabenfeldern tätig sind: von der Aufnahme von

29 Winfried Krause, Kommunale Entwicklungshilfe, in: Paul von Kodoitsch (Hrsg.), a.a.O., S. 65.

Tabelle 2: Aufgabenschwerpunkte kommunaler Entwicklungspartnerschaften nach Zielgebieten (Stand 2001)

Aufgaben- schwerpunkte	Alle Zielgebiete (n=62)	Entwicklungs- länder (n=33)	Transforma- tionsstaaten (n=20)	Volksrepublik China (n=9)
Kultur	53	29	17	7
Soziales und Gesundheit	48	25	19	4
Aus- und Weiterbildung	39	19	14	6
Wirtschaft	39	14	16	9
Verwaltungs- hilfe	38	17	16	5
Umwelt	25	18	6	1
 Deutsches Institut für Urbanistik				

Praktikanten im Gesundheitssektor über die Hospitanz ausländischer Ärzte, in der Jugendarbeit Tätiger oder auch von Kindergärtnerinnen in entsprechenden Einrichtungen deutscher Partnerstädte bis zu Informationsveranstaltungen für Beschäftigte medizinischer und sozialer Einrichtungen.

Verwaltung

Verwaltungszusammenarbeit ist ein Aufgabenfeld, das sich nur schwer von anderen Kooperationsbereichen eindeutig abgrenzen lässt, da es sowohl inhaltliche und damit auch andere Aktionsfelder betrifft als auch organisatorisch-institutionelle Aspekte und Aktivitäten umfasst. Nach der Diktion der Untersuchungsstädte haben diese viel mit dem Austausch von Erfahrungen und Informationen zu tun. In Wirklichkeit ist der Begriff „Austausch“ jedoch häufig irreführend, da es sich in der Mehrzahl der Fälle um einen einseitigen Informationstransfer von der deutschen in die ausländische Partnerstadt handelt, der zudem überwiegend in Deutschland stattfindet. Besonderes Interesse an einem solchen Transfer zeigen insbesondere Partnerstädte in den Transformationsstaaten: als Folge des weitreichenden Umbaus früherer Verwaltungs- und Politikstrukturen nach dem Vorbild westlicher Industriestaaten.

Maßgebliche und häufig wiederkehrende Aktivitäten in diesem Aktionsfeld sind insbesondere

- gegenseitige Besuche der Stadtspitzen;
- Informationsbesuche ausländischer Delegationen (mit Repräsentanten aus Verwaltung und Politik);
- Berufspraktika und Studienaufenthalte ausländischer Verwaltungsvertreter in einschlägigen Dienststellen der deutschen Partnerstädte. Besonderes Interesse besteht hier für die Bereiche Verkehr, Stadtplanung, öffentliche Sicherheit und kommunale Finanzen

- Durchführung von Schulungsseminaren und Workshops für Verwaltungsfachleute der Partnerstadt in ausgewählten kommunalen Handlungsfeldern (so z.B. bei der Partnerschaft Bremen – Windhoek mit Hilfe der CDG) sowie
- projektspezifische Kooperation im Rahmen von Programmen der Europäischen Union (wie z.B. COMET [Köln – Peking], RUSSTI [Rostock – Kaliningrad] oder TACIS-City-Twinning-Programm [München – Kiew]).

Wirtschaft

Anders als bei der Verwaltungszusammenarbeit zeichnen sich die Aktivitäten im Wirtschaftssektor durch eine stärkere Gegenseitigkeit aus. In Bezug auf die verschiedenen Zielgebiete weisen sie allerdings – sowohl nach Art als auch nach Umfang – deutliche Unterschiede auf. So sind wirtschaftliche Kontakte zwischen den von dieser Untersuchung erfassten deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern eher eine Ausnahme, während sie bei Partnerschaften mit Städten in der Volksrepublik China oder in Transformationsstaaten eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Die wirtschaftlichen Aktivitäten von Entwicklungspartnerschaften beschränken sich zudem häufig auf die Förderung praktischer Maßnahmen: so z.B. die Unterstützung beim Aufbau einer Kfz-Ausbildungswerkstatt (Köln – Corinto [Nicaragua]) oder eines Kleinhandwerkerzentrums (Hannover – Blantyre) sowie auf Hilfen bei der Errichtung einer Frauentischlerei (Leverkusen – Chinandega). Bei Partnerschaften mit Städten der Volksrepublik China oder auch des früheren Ostblocks sind die wirtschaftlichen Aktivitäten wesentlich breiter gestreut. Drei Felder spielen dabei eine maßgebliche Rolle:

- Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen – von der Ausbildung von Praktikanten (wie z.B. bei der Partnerschaft Hamburg – Shanghai) bis zur Management-Schulung von Führungskräften durch Wirtschaftsunternehmen (wie bei-

spielsweise KHD [Klöckner Humboldt Deutz] in Köln oder die Berliner Bank AG);

- Herstellung und Aufbau von Kontakten – über die Einrichtung von Kontaktbörsen und Kontaktbüros (in der Regel in Zusammenarbeit mit den Kammern und Verbänden der gewerblichen Wirtschaft oder einzelnen Unternehmen), Besuche von Fachmessen, Wirtschaftskonferenzen oder Unternehmerforen wie auch gegenseitige Besuche von Wirtschaftsexperten und Unternehmerdelegationen (so z.B. bei den Partnerschaften Berlin – Peking oder Rostock – Dalian);
- Konkrete Ansätze zur Zusammenarbeit – vom Austausch von Fachkräften über die gemeinsame Durchführung von Projekten und Handelsmessen (wie z.B. im Falle Bremen – Pune [Indien]) bis zur Kooperation zwischen Unternehmen der jeweiligen Partnerstädte.

Aus- und Weiterbildung

Zur Abgrenzung von einschlägigen Aktivitäten im Wirtschafts-, Gesundheits- oder Sozialbereich (wie Praktika und In-house-Schulungen) werden diesem Sektor nur solche Aktivitäten zugeordnet, die von Institutionen der Aus- und Weiterbildung (Schulen, Berufsschulen, Universitäten) erbracht werden. Diesen Aktivitäten wird zwar in allen Zielgebieten hohe Bedeutung beigemessen, allerdings lassen sich auch hier deutliche zielgebietsspezifische Unterschiede finden: Maßnahmen im Schulbereich betreffen vor allem Partnerschaften mit Städten in Transformationsländern, berufliche Ausbildung spielt bei Partnerschaften mit Kommunen in Entwicklungsländern eine wichtige Rolle, und nur die Aktivitäten im Hochschulsektor gelten für alle Zielgebiete. Zu den maßgeblichen Angeboten und Leistungen in den verschiedenen Ausbildungseinrichtungen zählen vor allem

- im Schulbereich: Unterstützung ausländischer Schulen in finanzieller und/oder materieller Hinsicht, Förderung deutscher Sprachkurse an Schulen und von Fortbildungsmaßnahmen für ausländische Deutschlehrer, Unterstützung von Schulpartnerschaften;
- im Bereich der beruflichen Weiterbildung: Hilfen bei der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften unterschiedlicher Disziplinen (Ingenieure, Krankenschwestern, Sozialarbeiter usw.). Eine besondere Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Entwicklungspartnerschaft zwischen Hamburg und León (Nicaragua), da sie vielfältige Aus- und Fortbildungsmaßnahmen – wie auch Englischkurse für Bedienstete des öffentlichen Dienstes – umfasst;
- im Hochschulsektor: ein breites Spektrum unterschiedlicher Aktivitäten, die vom Erfahrungsaustausch zwischen den Universitäten der Partnerstädte über die Durchführung gemeinsamer Projekte und Forschungsvorhaben bis zu längerfristigen Kooperationsabkommen reichen. Zu den Aktivitäten im Hochschulsektor zählen aber auch der gegenseitige Austausch und Besuch von Hochschulangehörigen (über Aufenthalte von Praktikanten oder Stipendiaten [z.T. in Kooperation mit der Carl Duisberg Gesellschaft], die Durchführung von Studienreisen und Studienaufenthalten sowie der Austausch von Studenten und Dozenten).

Umwelt

Aktivitäten im Umweltbereich spielen insgesamt eine eher nachrangige Rolle: am (vergleichsweise) häufigsten sind sie noch bei Partnerschaften mit Kommunen in Entwicklungsländern zu finden; die geringste Relevanz scheinen sie hingegen bei Partnerschaften mit chinesischen Städten zu besitzen.

Ähnlich wie bei den anderen Kooperationsbereichen konzentrieren sich auch die Aktivitäten im Umweltsektor auf einige wenige, immer wiederkehrende Felder wie:

- Erfahrungsaustausch über Themen wie Umweltschutz, ökologisches Bauen oder Umwelt und Energie und in Form von Informationsbesuchen von Verwaltungsfachleuten, die sowohl deutsche als auch ausländische Partnerstädte zum Ziel haben können (so z.B. Aufenthalt einer Berliner Umweltschutzdelegation in Jakarta oder Besuch einer Pekinger Studiengruppe in Berlin);
- themenspezifische Zusammenarbeit – bei dieser Form der Kooperation, die in der Regel zwischen den jeweils zuständigen Umweltbehörden erfolgt, stehen Themen wie Lokale Agenda, Umweltschutz oder Klimafragen im Vordergrund;
- Unterstützung praktischer Maßnahmen und Projekte – diese Aktivitäten beschränken sich weitgehend auf Partnerschaften mit Städten in Entwicklungsländern. Sie reichen von materiellen Unterstützungsleistungen (wie z.B. der Spende von Müllfahrzeugen) über Planungshilfen (Aufstellung von Konzepten im Bereich der Abfallentsorgung) bis zu konkreten Maßnahmen: von der Sanierung von Mülldeponien über Aufforstungen bis zu Hilfen beim ökologischen Landbau (wie z.B. bei den Partnerschaften zwischen Stuttgart und Menzel-Bourguiba oder Freiburg und Wiwili [Nicaragua]);
- Schulungs- und Fortbildungsveranstaltungen – hierzu zählen Seminare und Workshops für Verwaltungsfachleute, die sowohl in deutschen als auch in ausländischen Partnerstädten stattfinden können und Themen wie „Energie und Umwelt“ oder „ökologisches Bauen“ zur Diskussion stellen.

Übersicht 1: Die Entwicklungspartnerschaften der Stadt Köln - Aktivitäten und Maßnahmen

Ausländische Partnerstadt/ Land	Kooperationsbeginn und Entwicklungsstand	Kooperationsbereiche		
		Wirtschaft	Soziales/Gesundheit	Umwelt
Tunis/ Tunesien	1964, davor bereits Kontakte durch Kölner Messe-Gesellschaft	gegenseitige Besuche von Vertretern verschiedener Unternehmen	Spendenaktionen nach Umweltkatastrophen, gegenseitige Hospitanz von Kindergärtnern und Jugendleitern	
Klausenburg/ Rumänien	1969 erste Kontakte, 1976 Partnerschaftsurkunde, keine Kontakte 1981-89, seit 1990 Wiederbelebung	Vereinbarung über Zusammenarbeit zwischen den Flughäfen und den Industrie- und Handelskammern der beiden Städte	finanzielle Hilfen, Spenden, Restpfennigaktion der Kölner Verwaltung, medizinische Unterstützung, Weiterbildung und Beratung durch die Kölner Berufsfeuerwehr, Aufbau eines "Rettungsdienstes Cluj"	
Corinto/El Realejo/ Nicaragua	1988	Aufbau einer Kfz-Ausbildungswerkstatt, einer Nähwerkstatt für Frauen und eines städtischen Marktes	Sachspenden, Restpfennigaktion der Kölner Verwaltung, Unterstützung des Gesundheitssystems, Unterstützung beim Bau eines Krankenhauses und eines Frauenhauses	
Peking/ China	1975 erste Aktivitäten, Partnerstadt seit 1987	Empfang von Wirtschafts- experten in Köln, Ausstellungen, Aufnahme von Praktikanten, Tagungen, Delegationen, Medienkontakte	Erfahrungsaustausch im Gesundheitswesen, Hospitanz von Ärzten	
Kattowitz/ Polen	1987 Partnerschaftsvertrag zwischen den Handwerkskammern, Partnerstadt seit 1991	Kooperation und Austauschmaßnahmen der Handwerkskammern	Material- und Geldspenden, Hilfslieferungen, Austausch und Aufnahme von medizinischem Personal, Restpfennigaktion	Erfahrungsaustausch zu Umweltschutz und Abfallbeseitigung
Bethlehem/ Palästina	1996, trilaterale Zusammenarbeit Köln - Bethlehem - Tel Aviv geplant	Verkaufsaktion Bethlehemmer Waren	Schulung von medizinischem Personal, Tagung zu Suchtprävention, Hilfslieferungen	
Wolgograd/ Russland	1988	Besuche von Vertretern der Wirtschaft, Management-schulung für Führungskräfte, Hilfe beim Aufbau einer Existenzgründerberatung	Lieferung medizinischen Geräts, Schulung von medizinischem Personal, Geld- und Sachspenden, Aktion "Köln hilft Wolgograd"	Besuch von Experten zum Thema "Energie und Umwelt", Kooperation verschiedener Umweltinitiativen
Tel Aviv/ Israel	1979	gegenseitige Besuche von Vertretern verschiedener Unternehmen	Jugendarbeit, Soforthilfen während des Golfkrieges	

Kooperationsbereiche			
Kultur	Verwaltung	Aus- und Weiterbildung	Sonstiges
Jugend-, Sportler- und Schüleraustausch, Ausstellungen, Veranstaltungen, Konzerte, Aktivitäten für in Köln lebende Tunesier	Besuche und Fachgespräche verschiedener Vertreter aus Rat und Verwaltung	Exkursion der Kölner Uni	Besuche von Zeitungsmitarbeitern, Besuche von Zooarchitekten
Austausch, Ausstellungen, (Benefiz-)Konzerte	Besuche verschiedener Delegationen, Vereinbarung über Erfahrungsaustausch auf den Gebieten Schule, Umweltschutz, Abfallbeseitigung und Energieversorgung	Erfahrungsaustausch der Uni-Kliniken und der Ver- und Entsorgungsbetriebe	Kontakte zwischen den lokalen Fernsehsendern und Zeitungen
Austausch, Lesungen, Ausstellungen, Veranstaltungen	offizielle Delegationsbesuche, Information über kommunale Selbstverwaltung	Bildungsveranstaltungen, Projektwochen an Schulen, Förderung der Kfz-Lehrlings-Ausbildung	
Ausstellungen, Schulpartnerschaften	Erfahrungsaustausch verschiedener Fachleute (u.a. Finanz- oder Verkehrsexperten), Aufnahme von Praktikanten	Empfang von Wissenschaftlern, Studienreisen und -aufenthalte, Aufnahme von Praktikanten (Carl Duisberg Gesellschaft), Sprachkurse, Kooperation der Hochschulen	Fachgespräche zwischen Architekten, Museumsdelegation
Austausch, Ausstellungen	Seminare und Erfahrungsaustausch zu unterschiedlichen Themen, gemeinsame Projekte, Kooperation mit den Kölner Verkehrsbetrieben und der Polizei	Seminare, Lehrerfortbildung, Erfahrungsaustausch von Professoren des Verwaltungsrechts, Hochschulpartnerschaft	Aufenthalt von Medienexperten und Vertretern der katholischen Kirche
Schüler-, Sportler- und Jugendaustausch, Benefizkonzerte, Ausstellungen		Studentenbesuche	
Schüler-, Sportler- und Jugendaustausch, Benefizkonzerte, Ausstellungen	Koordinierungsgespräche, Fachgespräche der Jugendämter, Erfahrungsaustausch/ Information auf verschiedenen Gebieten, Austausch der Polizei, Aufnahme von Praktikanten, Hilfe bei der Verwaltungsreform und beim Aufbau eines Amtes für Wirtschaftsförderung	Studienaufenthalte, Zusammenarbeit und Studentenaustausch der Hoch- und Fachschulen, Vorträge, Förderung des Deutschunterrichts in Wolgograd	Besuch kirchlicher Vertreter, Besuche von Vermessungsingenieuren, Kooperation im Medienbereich
Begegnungs- und Informationsreisen verschiedener Gruppen (Jugend, Sportler, Senioren usw.); Veranstaltungen	Erfahrungsaustausch und Begegnungen von Vertretern verschiedener städtischer Ämter und Einrichtungen der öffentlichen Hand	gegenseitige Besuche von Studenten-, Dozenten- und Lehrergruppen	Besuch einer Juristengruppe

Akteure

Das Spektrum der in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit und Partnerschaftsarbeit tätigen Akteure ist breit. Es umfasst öffentliche und private wie auch kommunal oder außerkommunal verortete Organisationen und Institutionen. Das Engagement dieser Akteure hängt im Einzelfall von mehreren Faktoren ab: dem spezifischen Aufgabenbereich, den konkreten Aktivitäten sowie dem Zielgebiet (das heißt der staatlichen/regionalen Zugehörigkeit einer Partnerstadt).

Verwaltungsinterne Akteure

Zuständig für Entwicklungspartnerschaften sowie Partnerschaften mit Städten in Transformationsstaaten und der Volksrepublik China sind vielfach Dienststellen, die in unmittelbarer Nähe der Stadtspitze angesiedelt sind. In den Stadtstaaten sind dies Abteilungen oder Referate in den Senatskanzleien (wobei die Zuständigkeiten für Städte- und Entwicklungspartnerschaften meist nicht in einer Hand liegen), in den Städten der Flächenstaaten Ämter oder Büros des Oberbürgermeisters, Vorstandsreferate u.Ä. Die Zuständigkeit für kommunale Entwicklungszusammenarbeit kann allerdings auch bei – gleichfalls in der Nähe der Verwaltungsspitze ressortierenden – Fachämtern liegen: wie beispielsweise dem Hauptamt, Ämtern für internationale Beziehungen und/oder Repräsentation sowie dem Amt für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Abweichend von dieser gängigen Praxis ist man in Hannover und Osnabrück verfahren: In beiden Fällen liegt die Federführung für Entwicklungspartnerschaften im Fachbereich Kultur (Kulturamt und Büro für Friedenskultur).

Aufgabenschwerpunkte der für die Organisation der Partnerschaftsarbeit zuständigen kommunalen Dienststellen sind

- Kooperation mit den zuständigen Akteuren und Dienststellen der jeweiligen Partnerstädte,
- organisatorische Unterstützung partnerschaftlicher Besuche,
- Koordination aller verwaltungsinternen, die einzelnen Partnerschaften betreffenden Kontakte und Aktivitäten,
- Bewilligung bzw. Bereitstellung von Fördermitteln,
- Koordination der Arbeiten und Aktivitäten verwaltungsexterner Akteure (dies gilt insbesondere für Initiativen, die mit kommunalen Mitteln unterstützt werden) sowie
- Kooperation mit maßgeblichen Akteuren des Privatsektors (von großen Entwicklungshilfeorganisationen bis zu den Kammern und Verbänden der gewerblichen Wirtschaft).

Für die Koordination und bisweilen auch Durchführung spezifischer fachlicher Aktivitäten sind in der Regel nicht die federführenden Dienststellen, sondern die jeweiligen Fachressorts der Städte und Stadtstaaten zuständig. Den oben genannten Aufgabenfeldern entsprechend sind dies vor allem: Ämter bzw. Fachreferate oder Senatsdienststellen für Kultur und kulturelle Angelegenheiten; Schul- und Jugendreferate bzw. -ämter; Ämter und Referate für Wirtschaftsförderung (die häufig auch als Kontaktstellen zur Privatwirtschaft und als Kooperationspartner bei Projekten der Europäischen Union fungieren) sowie Umweltämter, Stadtwerke und kommunale Verkehrsbetriebe.

Verwaltungsexterne Akteure auf kommunaler Ebene

Neben der öffentlichen Verwaltung und ihren Dienststellen spielen in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit zahlreiche verwaltungsexterne, häufig private Organisationen und Institutionen eine maßgebliche Rolle. Diese Akteure nehmen die unterschiedlichsten Aufgaben wahr, deren Spektrum von der Initiierung von Partnerschaften (so z.B. bei einer Reihe von Partnerschaften mit Städten in Nicaragua, aber auch bei der Partnerschaft München – Kiew) über finanzielle Unterstützungsleistungen bis zur Umsetzung und Durchführung konkreter Maßnahmen und Projekte reicht. Ausschlaggebend für das Engagement dieser Akteure sind zum einen die jeweiligen Aufgaben- und Aktivitätsbereiche und zum anderen die spezifischen Zielgebiete. So sind beispielsweise Dritte- und Eine-Welt-Initiativen überwiegend bei Partnerschaften mit Städten in Entwicklungsländern zu finden, während die private Wirtschaft vor allem Kontakte zu Partnerstädten in der Volksrepublik China oder in einzelnen Transformationsstaaten unterhält.

Zu den verwaltungsexternen Akteuren zählen insbesondere

- Freundschafts- und Fördervereine. Diese Initiativen können übergreifender Natur sein (wie z.B. die Deutsch-Sowjetische Freundschaftsgesellschaft oder der „Freundeskreis Zentral- und Ostafrika e.V.“), sich allein auf eine spezifische Partnerschaft beziehen (wie z.B. das Forum „Städtesolidarität Bremen – Pune e.V.“) oder aber lokale Vereine aus dem Sport-, Jugend- oder auch Kunstbereich sein;
- Dritte- bzw. Eine-Welt-Initiativen, die vor allem im Sozial- und Umweltbereich tätig sind. Diese Initiativen basieren in der Regel auf dem ehrenamtlichen Engagement ihrer Mitglieder, sind aber zur Durchführung ihrer Aktivitäten meist von öffentlichen Mittelzuwendungen abhängig;
- Initiativen-Netzwerke wie das Nord-Süd-Forum;
- kommunale Einrichtungen unterschiedlichster Art (von Krankenhäusern über Museen und Kultureinrichtungen bis zu Zoologischen Gärten);
- Einrichtungen der Aus- und Weiterbildung (Schulen und Fachhochschulen, Universitäten usw.). Diese unterstützen und realisieren vor allem Maßnahmen zur Qualifizierung von Bewohnern der Partnerstädte, die sowohl im Ausland als auch in deutschen Partnerstädten durchgeführt werden können;
- Kammern und Verbände der gewerblichen Wirtschaft (Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern, Unternehmerverbände). Diese Organisationen sind insbesondere bei Fragen der Wirtschaftsförderung und -entwicklung in ausgewählten Städten aktiv;
- einzelne Unternehmen mit vielfältigen Aktivitäten, die von Spenden über Qualifizierungsmaßnahmen bis zur Kooperation mit ausländischen Betrieben reichen.

Akteure auf außerkommunaler Ebene

Außerkommunale Organisationen und Institutionen, die sich in der kommunalen Partnerschaftsarbeit engagieren, lassen sich im Wesentlichen zwei Gruppen zuordnen:

- zum einen übergreifenden sozialen und/oder in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Organisationen wie terre des hommes, Misereor oder auch Deutsches Rotes Kreuz – DRK (so z.B. bei der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit der Stadt Osnabrück, die häufig in enger Kooperation mit terre des hommes erfolgt, oder bei der Partnerschaft Aachen – Ningbo, die vom DRK unterstützt wird) sowie
- zum anderen öffentlich-rechtlichen Organisationen auf Bundesebene, unter denen CDG und GTZ als Vorfeldorganisationen des BMZ eine besondere Rolle spielen (die CDG bei Schulungs- und Ausbildungsmaßnahmen – häufig im Rahmen des ASA-Programms –, die in der Regel in Deutschland stattfinden; die GTZ bei der Unterstützung konkreter Projekte vor Ort, so z.B. im Rahmen der Partnerschaft Hamburg – Shanghai).

Kooperationspartner im Ausland

Wer die Kooperationspartner in den ausländischen Partnerstädten sind und in welchem Ressort sie angesiedelt sind, hängt in starkem Maße von den jeweiligen Verwaltungsstrukturen ab. Ungeachtet dieser Besonderheiten liegen die Zuständigkeiten für Partnerschaftsarbeit in der Regel

- bei Abteilungen, die in der Nähe der jeweiligen Stadtpitze angesiedelt sind, oder aber bei Ämtern für internationale Beziehungen oder Auslandsarbeit. Dies gilt in besonderem Maße für Städte in Transformationsstaaten oder der Volksrepublik China, trifft aber auch auf Großstädte in Entwicklungsländern wie La Paz und Kairo zu;
- bei der politischen Stadtpitze. Vor allem in Städten der Entwicklungsländer liegt die Zuständigkeit für Partnerschaftskontakte bei den jeweiligen Bürger- bzw. Oberbürgermeistern.

Als weitere Akteure in der Partnerschaftsarbeit fungieren die jeweils zuständigen Fachressorts (so z.B. bei den Partnerschaften Köln – Peking oder Hamburg – St. Petersburg) sowie eine Reihe verwaltungsexterner Akteure, die, häufig in Übereinstimmung mit den jeweiligen deutschen Kooperanten, zielgebietsspezifische Unterschiede aufweisen. Bei Partnerschaften mit Großstädten in der Volksrepublik China oder in Transformationsstaaten spielen Akteure der Privatwirtschaft oder deren Verbände eine wichtige Rolle; in Städten der Entwicklungsländer sind hingegen häufig ehrenamtlich agierende Vereine und Initiativen in der Partnerschaftsarbeit tätig. In den Großstädten der Entwicklungsländer (dies gilt beispielsweise für die beiden Stuttgarter Partnerschaften mit den Städten Kairo und Bombay) kann auch das jeweilige deutsche Generalkonsulat – in der Regel zur Vermeidung oder Linderung verwaltungsinterner Kooperations- und Kommunikationsprobleme – als Kooperationspartner fungieren. Eine wichtige Rolle spielen schließlich, unabhängig von den unterschiedlichen Zielgebieten, landes- oder stadt spezifische Fördervereine und deren Repräsentanten vor Ort.

Rechtliche Grundlagen

Die Partnerschaften zwischen deutschen und ausländischen Städten basieren auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen. Welche Form der rechtlichen Absicherung im Einzelnen gewählt

wird, hängt maßgeblich von zwei Faktoren ab: der spezifischen Partnerschaftspolitik des deutschen Partners und dem Zielgebiet (Entwicklungsland, Transformationsstaat, Volksrepublik China), dem die ausländische Partnerstadt zuzuordnen ist. Im Wesentlichen lassen sich folgende Formen der rechtlichen Absicherung unterscheiden:

- An erster Stelle steht der Partnerschaftsvertrag, der die allgemeinen Ziele und Inhalte einer Partnerschaft festlegt. Auf Partnerschaftsverträgen basieren vor allem traditionelle Partnerschaften; Verträge kommen aber auch häufig bei anderen Partnerschaften zum Einsatz. Bei Partnerschaften mit Städten in Transformationsstaaten oder der Volksrepublik China werden in der Regel zusätzliche, in Zwei-Jahres-Rhythmen fortzuschreibende Rahmenvereinbarungen unterzeichnet, die die konkreten Inhalte und Schwerpunkte der Zusammenarbeit festlegen.
- Partnerschaftsurkunden. In einigen Städten (wie z.B. in Chemnitz oder Bochum) basieren partnerschaftliche Beziehungen ausschließlich auf dieser Rechtsform. In anderen Städten (wie München oder Stuttgart) bestehen sowohl Partnerschaftsverträge als auch -urkunden.
- Kooperationsvereinbarungen. Diese fungieren als Vorstufe von Partnerschaftsverträgen. So unterscheidet beispielsweise Rostock zwischen Partnerstädten, mit denen Partnerschaftsverträge unterhalten werden, und Partnerschaften mit befreundeten Städten auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen oder auch nur Willensbekundungen.
- Erklärungen. Die Hansestadt Hamburg unterhält mit den meisten ihrer Partnerstädte so genannte Erklärungen. Auch die Partnerschaft mit León in Nicaragua basiert auf einer Erklärung. Diese ist mit zeitlich auf zwei Jahre befristeten Arbeitsplänen verknüpft, in denen die konkreten Maßnahmen der Zusammenarbeit festgelegt werden.
- Projektverträge. Diese Rechtsform spielt als Ergebnis eines spezifischen Verständnisses von partnerschaftlicher Zusammenarbeit (das heißt in Form von Projektpartnerschaften) bei den Partnerschaften der Stadt Bonn eine maß-

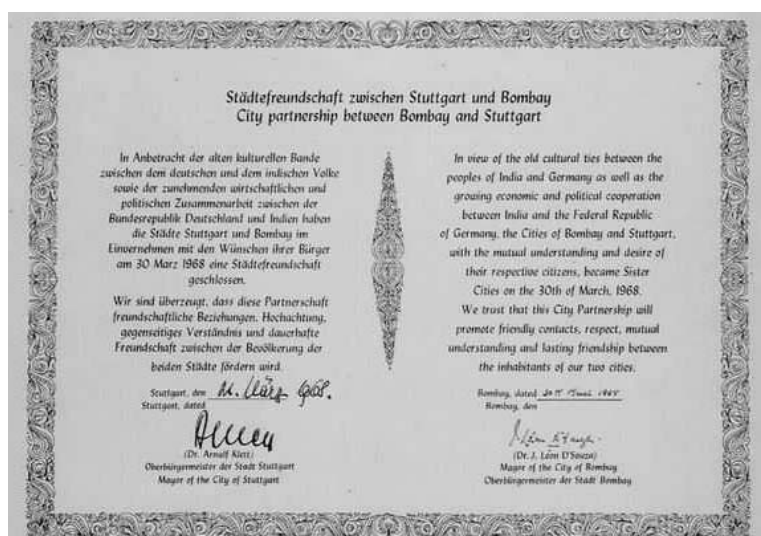


Abbildung 1: Die Partnerschaftserklärung mit Bombay

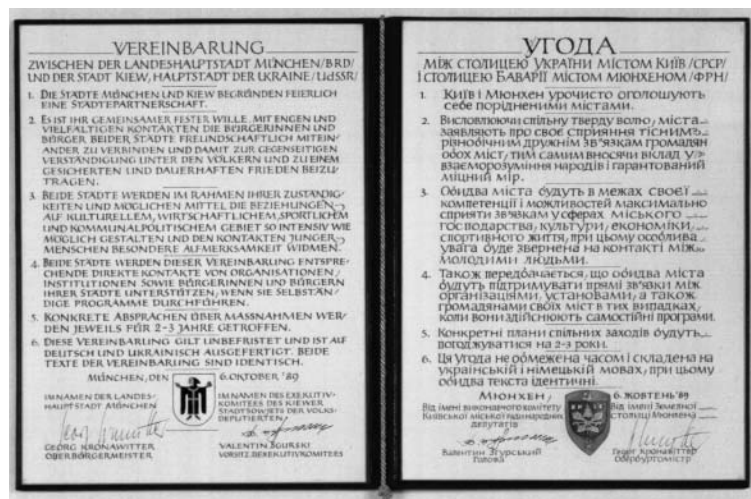


Abbildung 2: Partnerschaftsvereinbarungen zwischen München und Kiew*

*Quelle: Presse und Informationsamt der Landeshauptstadt München (Hrsg.), die Partnerstädte von München, München, o.J., S. 55.

gebliche Rolle. Partnerschaftsverträge werden in Bonn hingegen nur zwischen den einzelnen Stadtbezirken und deren jeweiligen Partnerstädten unterhalten.

- Ratsbeschlüsse. In Osnabrück liegen den Entwicklungspartnerschaften allein Ratsbeschlüsse zugrunde; traditionelle Partnerschaften basieren hingegen auf Partnerschaftsverträgen.

In einigen Städten kommen mehrere dieser Rechtsformen zum Einsatz (so z.B. in Bonn, München oder Stuttgart). Es kann aber auch zur Kombination stadt spezifischer Formen wie in den drei Stadtstaaten kommen. So basieren beispielsweise traditionelle Partnerschaften in Bremen auf Rahmenvereinbarungen, die Partnerschaft mit Pune wird durch ein Memorandum of Understanding, die mit Windhoek durch eine Charter geregelt. In Berlin gibt es keine Partnerschaftsverträge, dafür jedoch eine Reihe stadtstaatspezifischer Rechtsgrundlagen: Memoranden, gemeinsame Erklärungen, Abkommen und Vereinbarungen. Diese unterschiedlichen Formen hängen mit dem besonderen Status und der besonderen Entwicklung der Stadt und folglich damit zusammen, zu welchen Zeiten und für welchen Teil der Stadt die jeweilige Partnerschaft vereinbart wurde.

Finanzierung

Die Informationen der Untersuchungsstädte zur Finanzierung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit weisen ein zweifaches Defizit auf: Sie sind zum einen unvollständig und enthalten zum anderen nur Angaben über die von kommunaler Verwaltungsseite bereitgestellten Mittel. Daher sind hierzu nur mehr oder weniger gesicherte Tendenzaussagen möglich:

- Die finanzielle Ausstattung der federführenden Dienststellen für Partnerschaftsaktivitäten weist deutliche Unterschiede auf, sie schwankt zwischen 16 000 DM in Rostock (für elf Partnerstädte) und 1,9 Mio. DM allein für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit in Bremen. Diese Unterschiede resultieren aus der jeweiligen Mittelallokation (zentral oder dezentral), dem Status der Stadt (Stadtstaat oder Kommune) und der jeweiligen Situation des Gesamthaushalts.

- In der Mehrzahl der Städte verfügen die für kommunale Partnerschaften zuständigen Dienststellen über einen gemeinsamen Etat, der sowohl für traditionelle als auch für andere Partnerschaften gilt. Die Bereitstellung gesonderter Haushaltsmittel für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit ist eher eine Ausnahme (so z.B. in Osnabrück, Bremen und Hamburg).

- Vorgaben für die Auf- und Zuteilung zentral verwalteter Mittel gibt es in den meisten Fällen nicht. Dennoch wird deutlich, dass in mehreren Städten überproportional hohe Anteile der Partnerschaftshaushalte für Entwicklungspartnerschaften zur Verfügung gestellt werden (so z.B. in Stuttgart mehr als 70 Prozent von insgesamt 420 000 DM).

- Die für kommunale Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehenden Mittel werden keineswegs alle für externe Aktivitäten eingesetzt. In Osnabrück beispielsweise wird – dem spezifischen Verständnis von kommunaler Entwicklungszusammenarbeit der Stadt entsprechend – ein beträchtlicher Teil der Mittel für „innenpolitische“ Aktivitäten ausgegeben. Ein ähnliches Ausgabeverhalten zeigen auch andere Städte wie Bremen und Köln.

- Zu den Städten mit einer zentralen Mittelallokation bei der für Partnerschaften zuständigen Verwaltungsdienststelle zählen die Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie die Stadt Osnabrück. Die meisten anderen Städte haben sich für eine dezentrale Allokation von Mitteln entschieden. Für Partnerschaftsaktivitäten stehen dann zusätzliche Mittel einzelner Fachbehörden zur Verfügung, die häufig weit über den Mitteln der federführenden Dienststelle liegen. Eine besondere Rolle spielen dabei oft die für schulische oder kulturelle Angelegenheiten zuständigen Ämter und Referate.

- In einigen Städten werden zusätzliche Mittel aus der so genannten „Restpfennigaktion“ – bei der die Mitarbeiter der Verwaltung auf die Pfennigbeträge ihrer monatlichen Gehälter verzichten – bereitgestellt. Diese Mittel stehen in erster Linie für humanitäre Projekte in Partnerstädten zur Verfügung.

- Mehrere Städte, so z.B. Bremen und Hannover, weisen auf einen deutlichen, in den 90er-Jahren einsetzenden Rückgang der kommunalen Mittel für die Finanzierung partnerschaftlicher Aktivitäten hin. Folge dieser Entwicklung sind verstärkte Bemühungen, Mittel anderer Fördermittelgeber einzuwerben.

- Für eine Kofinanzierung von Partnerschaftsaktivitäten, die bereits in einer Reihe von Städten praktiziert wird, kommen insbesondere die Länder, Bundesministerien wie das BMZ oder deren Vorfeldorganisationen CDG und GTZ, aber auch die Europäische Union in Betracht. Bei dieser Form der Finanzierung können entweder kommunale Mittel im Vordergrund stehen (so z.B. bei den Aktivitäten innerhalb der Partnerschaft Frankfurt – Granada) oder aber außerkommunale Mittel überwiegen (wie z.B. beim TACIS City Twinning Programm der EU).

- Neben den Mitteln von kommunalen Verwaltungen sowie außerkommunalen Gebietskörperschaften und deren Institutionen ist die Partnerschaftsarbeit auch auf Zuwendungen von privater Seite angewiesen. Diese können von unter-

Tabelle 3: Jährlicher Mitteleinsatz der Münchener Stadtverwaltung für Städtepartnerschaften (1995-2000) in DM*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Direktorium	140 768	190 311	156 068	63 371	103 678	86 970
Baureferat		3 500		3 000	13 100	13 500
Kulturreferat	73 885	159 000	203 565	65 000	67 400	75 000
Referat für Arbeit und Wirtschaft		21 336	12 752	23 341	2 500	–**
Schul- und Kultusreferat	184 100	184 100	182 300	236 807	242 231	182 590
Sozialreferat	24 125	4 650	44 400	24 168	39 120	14 542
Sonderausgaben für Jugendarbeit		56 826				
Gesundheitsreferat		3 000				
Umweltschutzreferat		200				
Stadtwerke		6 995				
Summe	422 878	629 918	599 085	415 687	468 079	372 602

*Quelle: *Direktorium, Landeshauptstadt München (Hrsg.)*, Städtepartnerschaften, Bekanntgaben im Verwaltungs- und Personalausschuss: 1996-2001.

**Nur geringfügige Kosten; Projekte im Rahmen des TACIS City Twinning Programms werden von der EU finanziert; die Inanspruchnahme von EU-Mitteln ist eine Erklärung für den auch in den Vorjahren relativ geringen Mitteleinsatz des Referats für Arbeit und Wirtschaft.

schiedlichster Seite (vgl. dazu den Abschnitt Aufgabenfelder) und in unterschiedlichster Form erfolgen. Im Wesentlichen setzen sie sich zusammen aus ehrenamtlichen Tätigkeiten, Spenden Privater (für Hilfsmaßnahmen), Sachmitteln, Sponsoring von Seiten privater Unternehmen und Banken und nicht zuletzt dem Einsatz großer, in der Entwicklungszusammenarbeit tätiger Organisationen wie terre des hommes.

Der von kommunaler Seite für Partnerschaftsarbeit genannte Unterstützungsbedarf ist unterschiedlich. In einigen Fällen besteht dieser Bedarf sowohl in finanzieller als auch in personeller Hinsicht, in anderen – wie z.B. in Stuttgart – geht es weniger um finanzielle als um personelle Unterstützung und bei weiteren Städten ist finanzieller Unterstützungsbedarf offenbar noch nicht gegeben. Ein solcher könnte aber – darauf wird beispielsweise von der Stadt Leverkusen hingewiesen – aus veränderten Förderkonditionen der EU resultieren: So ist beabsichtigt, künftig Entwicklungsprojekte erst ab einer Größenordnung von 50000 Euro zu fördern statt wie bisher ab 5 000 Euro. Ergebnis dieser Veränderung wäre ein dringender Bedarf an Kofinanzierung bei Kleinprojekten, da solche Projekte auf kommunaler Ebene (im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe für kleine Organisationen) besonders gefördert werden.

4. Fazit

Die Aktivitäten der Städte und Gemeinden im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind rechtlich zwar nicht unumstritten³⁰, sie sind aber inzwischen in vielen Städten zu einem festen Bestandteil kommunaler Politik geworden. Ein aktueller Beschluss des Münchener Stadtrats über „Kriterien für die Entwicklungszusammenarbeit“ stellt fest, „dass Entwicklungszusammenarbeit heute durchaus als eine reguläre kommunale Aufgabe angesehen wird, wie auch in entsprechenden Bundes-

tagsbeschlüssen, Innenministerkonferenzen und Schreiben der Aufsichtsbehörden bestätigt wird“³¹. Wie diese Aktivitäten im Einzelnen gestaltet werden, hängt von den spezifischen Bedingungen vor Ort ab: politischen wie administrativen, personellen wie auch finanziellen. Ungeachtet dieser Besonderheiten sind die Formen, die diese Aktivitäten annehmen, in der Regel stets die gleichen:

- materielle und/oder finanzielle Unterstützungsleistungen,
- Erfahrungsaustausch, der von der einseitigen Beratung (dies ist bei den meisten Partnerschaften mit Städten in Entwicklungsländern der Fall) bis zu gegenseitigen Besuchen von Repräsentanten der Partnerstädte (wie z.B. bei Partnerschaften mit chinesischen Städten) reichen kann,
- konkrete Kooperationsvorhaben zwischen öffentlichen und/oder privaten Akteuren der Partnerstädte wie auch
- Maßnahmen zur Schulung bzw. Aus- und Weiterbildung von Vertretern und Vertreterinnen ausländischer Partnerstädte.

Aus der Sicht der kommunalen Praxis weisen die Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden in der Entwicklungszusammenarbeit eine Reihe von Vorteilen auf; die Aktivitäten sind

30 Grundgesetz und Verfassungen der Bundesländer sehen eine ausdrückliche Ermächtigung der Gemeinden zur Aufnahme von Auslandsbeziehungen nicht vor (vgl. Kapitel 1).

31 *Stadtrat der Landeshauptstadt München (Hrsg.)*, Kriterien für die Entwicklungszusammenarbeit der Landeshauptstadt München, Beschluss der Vollversammlung vom 24. Oktober 2001, Manuskript, S. 12.

- häufig kleinteilig konzipiert und damit den konkreten Bedingungen vor Ort angemessen,
- spontan und bedarfsorientiert realisierbar,
- unabhängiger von den spezifischen Konstellationen nationaler und internationaler Interessen als staatliche Entwicklungspolitik,
- durch eine Verzahnung von Innen- und Außenorientierung gekennzeichnet (das heißt Sensibilisierung der städtischen Bevölkerung in Deutschland für Probleme von Entwicklungsländern im Zuge der Durchführung konkreter Maßnahmen zu ihrer Behebung)

und erfolgen schließlich zwischen Akteuren der gleichen Ebene (das heißt zwischen Städten und Gemeinden).

In der entwicklungspolitischen Landschaft spielt kommunale Entwicklungszusammenarbeit nicht nur wegen dieser spezifischen Vorteile eine wichtige Rolle. Quantitativ fällt sie allerdings vergleichsweise bescheiden aus; dies gilt sowohl für den Umfang der einzelnen kommunalen Aktivitäten – „die Probleme des Südens (lassen sich damit) nicht lösen“³² – als auch für die Gesamtzahl partnerschaftlicher Beziehungen zu Städten in Entwicklungsländern. Diese Zahl schwankt je nach Autor und Zählmethode zwischen 180 und 200; eine Erhöhung zeichnete sich in den letzten Jahren nicht ab. Eine Zunahme ist allerdings – vor allem seit den 90er-Jahren – bei den Partnerschaften mit Städten in Transformationsstaaten und in der Volksrepublik China zu verzeichnen.

Die Untersuchung, die diesem Beitrag zugrunde liegt, hat deutlich werden lassen, dass kommunale Entwicklungszusammenarbeit zudem gegenwärtig mit einer gegenläufigen, aus externen und internen Veränderungen resultierenden Entwicklung konfrontiert wird. Zu diesen Veränderungen zählen

- im Ausland: eine zunehmende Verstärkung in Entwicklungsländern, Dezentralisierungspolitiken der zentralstaatlichen Ebene dieser Länder, ein daraus resultierender wachsender Beratungsbedarf der kommunalen Ebene wie auch ein verstärktes Interesse an den Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung,
- auf Seiten deutscher Partnerstädte: Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, Einführung der Budgetierung, Zunahme finanzieller und personeller Engpässe usw.

Bei den in der vorliegenden Studie untersuchten Städten haben diese Entwicklungen zu unterschiedlichen Reaktionen geführt. Städte, die bereits über Erfahrungen mit Formen der Ko- und Mischfinanzierung verfügen, versuchen, verstärkt externe Fördermittel einzuwerben; andere Kommunen schlagen nolens volens gleichfalls diesen Pfad ein, und wiederum andere – in der Regel Städte mit (noch) ausreichenden Eigenmitteln – zeigen bisher nur geringes Interesse an externer Unterstützung, da sie befürchten, bei Inanspruchnahme solcher Mittel eine Beeinträchtigung der kommunalen Selbstständigkeit und Unabhängigkeit bei Partnerschaftsaktivitäten in Kauf nehmen zu müssen. Von dieser Befürchtung, die im Übrigen auch Städte teilen, die bereits über längere Erfahrungen mit Formen der Mischfinanzierung in der Partnerschaftsarbeit verfügen, sind auch mögliche Hilfen durch die GTZ nicht ausgenommen. Nach den Erwartungen befragter lokaler Akteure sollten diese in folgender Form erfolgen:

- Förderhilfen bei kleinen Projekten oder begrenzten Aktivitäten, für die beispielsweise die Anforderungen einschlägiger EU-Programme zu „voluminös“ sind,
- Bereitstellung finanzieller und/oder personeller Mittel zur Intensivierung bestehender Kooperationsbeziehungen, zur Erweiterung partnerschaftlicher Aktivitäten sowie zur Durchführung größerer Vorhaben und Projekte,
- Finanzierung der Umsetzung von Konzepten, die von den Partnerstädten gemeinsam erarbeitet wurden,
- Herstellung und Erleichterung der Kommunikation vor Ort in den jeweiligen Partnerstädten (im Sinne einer „Kommunikationsbrücke“) sowie
- Projektbetreuung vor Ort.

Bei allen diesen Forderungen wird entweder explizit oder implizit ein zentrales Prinzip der kommunalen Seite deutlich: Vermeidung inhaltlicher Einflussnahme von außen und Wahrung der eigenen Selbstständigkeit bei der Partnerschaftsarbeit im Falle einer Inanspruchnahme externer Unterstützungsleistungen.

32 Walter Leitemann, Die historische Entwicklung des Partnerschaftsgedankens nach dem Zweiten Weltkrieg – Aus deutscher Sicht, in: Werner Kremps und Gert Mielke (Hrsg.), Kommunale Partnerschaften, Krise und Chancen eines Modells, Atlantische Texte, Bd. 3, Kaiserslautern 1997, S. 21.

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik, Difu
 Straße des 17. Juni 112 · D-10623 Berlin
 Telefon: 39001-0 · Telefax: 39001-100
 E-Mail: difu@difu.de · Internet: <http://www.difu.de>

Redaktion: Dipl.-Pol. Beate Hoerkens
 Herstellung: MercedesDruck, Berlin

Die „Aktuelle Information“ ist für den *Nach- und Abdruck* in der (Fach-)Presse ausdrücklich *freigegeben*, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik als *Quelle* genannt wird.

Nach Abdruck oder Rezension bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines *Belegexemplars* mit Angaben über Erscheinungsort und -datum. Bitte senden Sie Belegexemplare an: Difu-Pressestelle · Postfach 120321 · 10593 Berlin · Telefon: (030) 39001-208/-209 · Telefax: (030) 39001-130 · E-Mail: pressestelle@difu.de · Internet: <http://www.difu.de>